

Eski Hikâye, Yeni Uygulama; Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması

Hilal YÜCEYILMAZ*, Hüseyin ÖZGÜR**

Öz: Kamu hizmeti sunumunda işe uygun nitelikte personelin istihdam edilmesi personel politikasının temel konularından birisidir. Standartlaştırılmış kadro anlamındaki norm kadro sisteminin temelinde işe uygun sayıda ve nitelikte personelin istihdamı düşüncesinin varlığı, planlayıcıların, karar alıcıların, uygulayıcıların personel yönetiminde kimi sorunları çözme potansiyeli açısından dikkatini çekmiştir. Ancak Türkiye’de yerel yönetimlerde norm kadronun bu potansiyeli kurgulama ve uygulama hataları, merkezîyetçi yönetim geleneği ve siyasal etkiler gibi sebeplerle kullanılamamıştır. Bu çalışmada yerel yönetimlerde uygulanmakta olan norm kadro sistemi eleştirel bakışla değerlendirilmektedir. Çalışmanın kapsamında Aydın’da büyükşehir belediyesi ve 18 ilçe belediyesinde atanmış ve seçilmiş 23 yöneticiyle yarı yapılandırılmış derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Norm kadro, belediyeler, taşeronlaşma, kayırmacılık

Old Story, New Implementation; Norm Cadre in Municipalities: Municipalities in Aydın Province Study

Abstract: Recruitment of personnel in public service provision is one of the main subjects in the public personnel policy. At the basis of the norm cadre system in the sense of the standardized staff, the existence of the idea of employment of the appropriate number of qualified personnel and the possibility of solving certain problems in the personnel management of planners, decision makers, practitioners has been noted. However, due to formation and application mistakes of the norm staff, such as centralized management tradition and political influences, this potential of norm cadre system have not been actualized in local governments of Turkey. In this study, the norm cadre system applied in local governments is critically evaluated. In-depth semi-structured interviews with 23 appointed and selected executives at metropolitan municipality and 18 district municipalities were carried out in Aydın within the scope of the study.

Keywords: Norm cadre, municipalities, privatization of personnel, personnel subcontracting, nepotism

*Dr. Öğr. Üyesi, Adnan Menderes Üniversitesi, Söke İşletme Fakültesi.

**Prof. Dr., Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Makale Gönderim Tarihi: 21.02.2018

Makale Kabul Tarihi: 20.12.2018

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 28, Sayı 1-2, Ocak-Nisan 2019, s.81-114

Giriş

Kamu hizmeti sunumunda insan kaynaklarının önemi büyüktür. Bununla birlikte, bu konuda çeşitli sorunlar bulunduğu da yadsınamaz. Bir yandan, insan gücünün yerinde kullanılamaması, öte yandan da kimi hizmet alanlarında ve istenen yerlerde istenen ölçüde ya da nitelikte personel bulunmaması sorunlarıyla karşılaşmaktadır (Canman ve Öktem, 1992: 39). Özellikle son dönemlerde, tüm ülkenin kamu personel sistemini derinden etkileyen ve Taylorist felsefenin yeniden yorumlanması olarak kabul edilen norm kadro sistemi, insan gücü planlamasının yansımaları olarak değerlendirilmekte ve personel sistemimizi derinden etkilemektedir.

“Kurum ve kuruluşların, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadronun nitelik ve nicelik olarak tespiti” olarak tanımlanan (Pirler vd., 1999: 45) norm kadronun sağlıklı bir şekilde işletilebilmesi için örgüt analizinin yapılması, iş analizinin yapılması, iş ölçme ve düzenleme, kadrolama, norm kadro el kitabı ve kılavuzu hazırlama (Bilgin ve Aytürk 2003: 160) gibi bir dizi süreç işletilmelidir.

Türkiye’de norm kadro sistemi personel sorunlarını çözecek veya çözümlüne pratikte güçlü katkılar verecek bir sistem ve uygulama aracı olarak algılanmasına (Kalkandelen, 1997a: 77-79) karşın bu uygulama yerel yönetimlerde kendisinden beklenen faydayı sağlayamamıştır. Esasen 657 sayılı Kanunun ilk günlerinden itibaren oldukça uzun zamandır personel sayılarında standardizasyona duyulan ihtiyaç değişik platformlarda (657 sayılı Kanun; Canman, 1992: 8; Öktem, 1992: 104; 5., 6., 7., 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı; V. Beş Yıllık Kalkınma Planı; VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı; VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı; Kalkandelen, 1997a: 77-79; Eken ve Şen, 2005: 120) dile getirilmiştir. Ancak norm kadroların bilimsellikten uzak belirlenmesi, kurgu ve anlayış hataları bu sistemin daha ortaya çıkışında büyük ölçüde sakat doğmasına yol açmıştır.

Norm kadro anlayış ve düzenlemesini Türkiye’de genelde kamu, özelde yerel yönetimler personelinin/rejiminin en sistematik yapılarından birisi olarak değerlendirmek mümkün olsa da, bu düzenleme ve anlayışın uygulamada i) merkezîyetçilik, ii) sayı-liyakat ilişkisi sorunu (siyasal, ideolojik, partizan, nepotist nedenlerle işlere ve çalışacaklara yönelik nitelik tanımı yapılmaması), iii) personel temininde hizmet öncesi eğitim ile norm kadro tanımlarının uyumsuzluğu gibi çok önemli sorunları bulunmaktadır. Norm kadroyu doğrudan veya dolaylı olarak ilgilendiren, başta norm kadro yönetmelikleri ve bakanlar kurulu kararları olmak üzere, mevzuata sürekli eklenen veya değiştirilen hukuki metinler de bu fikri destekler niteliktedir.

Bu tespitler ışığında, çalışmanın cevap aradığı temel araştırma sorusu, “Türkiye’nin genelde yerel yönetim sisteminde, özellikle de belediyelerde norm kadro sistemi ne kadar etkili çalışmaktadır?” şeklinde ifade edilebilir.

Çalışmanın temel varsayımı, Türkiye’de norm kadro alt sisteminin sağlıklı şekilde işlemediği ve norm kadro sistemine dair yapılan düzenlemelerin kendilerinden beklenen katkıları yeterince sağlayamadığıdır. Çalışmanın alt hipotezleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Norm kadro çalışmasının yerelde yapılmaması, merkezi idarece belirlenmesi norm kadro sistemini sorunlu kılmaktadır.
- Norm kadro sisteminin kadro-personel uyumunu sağlanması beklenmekle birlikte uygulamada kadro-personel uyumsuzluğu sürmektedir.
- Norm kadro sistemi yerel siyasetçilere yereldeki istihdam baskılarına karşı direnme şansı vermektedir.
- Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin kurulması yerel yönetimlerde hukuki adı alt işveren olan taşeron ilişkisinin yaygınlaşmasına yol açmaktadır.
- Norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde uygulanması kayırmacılık sorununu çözebilir.
- Personel temin mekanizmasının sağlıklı işlemesi ile norm kadro sistemi arasında sıkı bir ilişki vardır, ancak bu ilişki yerel yönetimlerde sağlıklı kurulamamıştır.

Çalışmanın amacı, kapsamı, sınırlılıkları ve araştırma tekniği ise özetle şöyle ifade edilebilir:

Yukarıda belirtilen varsayımlar ışığında, çalışmanın temel amacı, Türkiye’de yerel yönetimlerde, norm kadro uygulamaları ile işe eleman temini sisteminin etkinliğini ölçmektir. Bu anlamda sistemin ne denli işleyip, ne denli işlemediğini tespit etmek, sorun alanlarını ve çözüm önerilerini, akademik olarak ortaya koymak, politika yapıcılara ve uygulayıcılara alana yönelik, çok boyutlu bir perspektif sağlamak araştırmacının temel hedefini tanımlamaktadır.

Bu çalışmada norm kadro sisteminin kavramsal çerçevesi üzerinde durulmakta ve mevcut işleyiş alan araştırmasıyla ortaya konulmaktadır. Saha çalışması Aydın ili belediyeleri ile sınırlıdır. Çalışmada çoklu veri toplama ve analiz tekniklerinden yararlanılmaktadır. Bu çerçevede kapsamlı bir literatür taraması, yarı-yapılandırılmış mülakat tekniklerinin kullanımı, çalışmanın araçsal-yöntemsel içeriğini oluşturmaktadır.

Tarihsel Arka Plan

Norm kadro sistemi sorunlara çözüm getirmeye katkı sağlayacak düzenleme ve araçlardan birisi olması ümidiyle, özellikle kurumların gereksiz personel birikimlerini, keyfi görevlendirmelerini ve insan gücü savurganlığını engellemek üzere ortaya atılmıştır (Bozkurt vd., 2008: 181).

Yerel yönetimlerimizde norm kadroya ilişkin düzenlemeler kanunlar düzeyinde 5216, 5302, 5393¹ ve 5355 sayılı kanunlarla mevzuatımıza girmesine karşın kanun düzeyinde olmasa da yasal belgelerde norm kadroya ilişkin düzenlemeler mevcuttu.² Uygulamada ise norm kadro çalışmalarına ilişkin birkaç münferit örnek bulunmaktaydı. Bu anlamda sözü edilmesi gereken çalışmalardan birisi Sacid Adalı'nın (1989: 239) Sapanca belediyesinde bilimsel yöntemlerle yaptığı ve izlerini günümüzde de gördüğümüz öncü norm kadro çalışmasıdır. Adalı, personel sayılarının belirlenmesinde nüfuslara göre gruplandırma ve tampon bölge düzenlemesi gibi önerilerle belediyelere de inisiyatif verilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Fiilen bu çalışmalar içinde bulunan bir başka isim de Firuz Demir Yaşamış'tır. Yaşamış (1996: 86-89) Türkiye'de ilk kez Çukurova Metropolitan Bölgesi Kentsel Geliştirme Projesi çerçevesinde Adana Büyükşehir, Mersin, İskenderun, Tarsus ve Ceyhan belediyeleri ile pilot uygulama düzeyinde Çankaya Belediyesinde yapılan çalışmada kurumsal geliştirme stratejileri uygulanmıştır.

Esasen norm kadro konusunun tartışma konusu olması yeni değil ama yinelenen bir olguydu. Norm kadronun izlerini toplumsal kalkınmaya yön veren temel kaynaklardan olan Kalkınma Planları incelendiğinde ilk olarak İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972) (ekutup.dpt.gov.tr, 2015) görmek mümkündür. Bu anlamda fasılalarla ancak genişliği ve derinliği farklı olmak üzere çoğu kalkınma planında kavram üstü örtük ya da açık olarak geçmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) (ekutup.dpt.gov.tr, 2015) 'yerel yönetimlerde teknik hizmet personelinin geliştirilmesi' ve 'hizmetiçi

¹ 1580 sayılı Belediye Kanunu 09.07.2004 tarihinde 5215 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış, ancak bu Kanunun Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya aykırılık gerekçesiyle TBMM'ye iade edilmesi üzerine, yeniden görüşülerek bazı değişiklikler yapılmak suretiyle 07.12.2004 tarihinde 5272 sayılı Kanun olarak kabul edilip, 24.12.2004 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı Belediye Kanunu ise TBMM'deki oylama yönteminden kaynaklanan İç Tüzüğe aykırılık nedeniyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve bunun yerine şu anda bazı değişikliklerle yürürlükte bulunan 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

² 20 Aralık 2000 tarih ve 24266 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmasında Uyulacak Esaslar"; Başbakanlıkça yayımlanan 27 Mart 2001 tarih ve 2001/19 sayılı "Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı" konulu Genelgede; 11 Temmuz 2001 tarih ve 24459 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle norm kadro düzenlemeleri amaçlanmıştır.

eğitim’ ve ‘mahalli idareler dahil tüm kamu personelini kapsayan bir kamu yönetimi reformu yapılacağı’ vurgusu mevcutken, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) (ekutup.dpt.gov.tr, 2015) daha önceki planlardan farklı olarak, kadro ve unvan standardizasyonundan açık şekilde söz edilmektedir. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) (ekutup.dpt.gov.tr, 2015) mahalli idarelerde norm kadro konusunun açıkça ilk kez yer aldığı plandır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) (ekutup.dpt.gov.tr, 2015) ise Altıncı Plan döneminde mahalli idarelerle ilgili norm kadro tespiti çalışmalarının yapılamadığından ve insan gücü planlama ihtiyacının halen devam etmekte olduğundan söz etmekteyken, Sekizinci Kalkınma Planında (2001-2005) (ekutup.dpt.gov.tr, 2015) mahalli idarelerde insan gücü planlaması çerçevesinde, ihtiyaçlara uygun nitelikli personel temin üzere norm kadro çalışması yapılacağı belirtilmektedir. Nihayetinde bu plan döneminde yerel yönetimler yasaları olarak adlandırılan yasalar hayata geçti ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarıyla giren norm kadro sisteminin uygulama esasları bu kanunlarda belirtilen ilkelere göre yönetmelikler vasıtasıyla belirlenmeye başlandı.

Kalkınma Planları yerel yönetimlerde norm kadronun hayata geçmezden öncesi ve geçtikten sonrası incelenirse Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013) (pbk.tbmm.gov.tr, 2015) Sekizinci Kalkınma Planı döneminde yürürlüğe giren yerel yönetimlerle ilgili kanunların yerel yönetimlerin yetkilerini artırdığı belirtilmekle birlikte, yerel yönetimlerde idari, mali ve personel sorunlarının devam ettiği belirtilmektedir. Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) (www.kalkinma.gov.tr) insan kaynakları yönetiminde ‘liyakat’ sisteminin işletilmesi ve esnek istihdam gibi konular tartışılmaktadır.

Üstü örtük ya da açık olarak kalkınma planlarında yer alan norm kadro konusu yerel yönetimlerde beklenen etkiyi yaratamamış personel konusundaki problemler nitelik değiştirmiştir. Eskiden en çok sözü edilen, verimsizlik, kapalılık, hantallık, motivasyon eksikliği semptomlarıyla kendini gösteren personel sorunları şimdilerde taşeronluk, güvencesizlik, çelişirlik, eklemecilik gibi semptomları barındırmaktadır.

Norm Kadro Üzerine Kavramsal Bir Çerçeve

Kamu Yönetimi Sözlüğünde “standart hale getirilmiş, tipeştirilmiş kadro, görev” olarak tanımlanan norm kadro kavramı bir işgören kümesini temsil etmekte ve bir ölçü birimi olma niteliği taşımaktadır (Bozkurt vd., 2008: 180). 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: 45). Başka bir ifadeyle, norm kadro, iş tanımlarının, personel sayılarının ve niteliklerinin belirlenmesinde; bunlara bağlı olarak yapılacak ölçme ve değerlendirme çalışmaları için başlangıç noktasıdır (Eren ve Eken, 2007: 183; Eren, 2006: 136). Norm kadro, bir kişinin çalıştırılmasını gerektiren ödev, yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirecek kişide bulunması gereken nitelikleri gösterir. Dolayısıyla, norm kadro, ancak belli niteliklere sahip kişilerin belirli görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için işgal edebilecekleri bir hizmet yeridir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 159). Bir başka tanıma göre (Timur, 2008: 155; Timur, 2004) “norm kadro, bir işletme, bir kuruluş ya da bir birimin saptanan amacına ulaşabilmesi için kullandığı teknoloji de göz önünde tutularak amacı doğrultusunda yapması gereken işlerin yıllık iş yüküne göre, istihdam edilmesi gerekli personel sayısının nitelikleri itibarıyla saptanmasıdır”. Sadece işlerin sınıflanmadığı aynı zamanda o işi görececek kişilerin de sahip olması gereken özellikler de tanımlandığı için norm kadro basit bir derleme işleminden öte çalışanların haklarını doğrudan etkileyen bir uygulamadır ve kendine özgü bir felsefesi bulunmaktadır (Demirci, 2009: 168).

Norm kadro çalışmalarının öncülüğünü Amerikalı bir mühendis olan Frederick Winslow Taylor yapmıştır. F. W. Taylor 1880’li yıllarda Henri Towne’un “Bir Ekonomist Olarak Mühendis” başlıklı Konferansından esinlenerek çalışmalarında işgücü verimliliğini artırmanın yöntemlerine ağırlık vermiştir. Esasen F. W. Taylor hem iş ölçümüne odaklanmış hem de metot etüdü denilen yöntem çalışmaları üzerinde durmuştur. (Timur, 2008: 155). Bilimsel yönetim akımı Taylorizm, işlerin yetersiz biçimde yürütmesinin ve denetlenmesinin insan gücü ve malzeme savurganlığına yol açtığından hareket ederek, bir işi en verimli şekilde gerçekleştirmenin yollarının bulunması gerektiği üzerinde durmuştur (Canman, 2000: 11). Ancak Kaynak (1996:152) zihinsel etmenlerin ağır bastığı pozisyonlarda işgörenin performans derecesini kısıtlayıcı ve hatta geriletici etki yaptığını belirtmektedir.

Norm kadro sisteminin fayda ve amaçları şu şekilde ifade edilmektedir (Kalkandelen, 1976: 28-31; Kalkandelen, 1984: 45-49; Kalkandelen, 1987: 36-40; Kalkandelen, 1997b: 36-41; Pirler, vd., 1999: 44; Bacı, 1999: 25; Bilgin ve Aytürk, 2003: 160; Kalabalık, 2005: 640 Timur, 2008: 156; Karacan, 2009: 136):

- Gerekli personel sayısı iş ölçümü yöntemiyle belirleneceğinden fazla personel istihdamı önlenir ve emek verimliliği artırılır.
- Kadro ve görev unvanlarına açıklık getirir ve bunları tanımlar. Diğer bir anlamıyla, norm kadro çalışmaları esasında günlük işyükü toplamı brüt 8 saatten az olan işler için unvan yaratılmadığından unvan enflasyonu önlenir.

- Tarafsız (objektif) yönetimin sağlam temellere oturtulmasında altyapı oluşturur. Kadrolamayla saptanan esaslara uyulduğu takdirde kayırma sisteminden uzaklaşılır.
- Kadro gereklerine uygun niteliklere sahip personelin seçilip işe alınmasına yardımcı olur.
- Norm kadro sistemi ‘eşit işe eşit ücret’ ilkesini işler hale getirebilir. Norm kadro, görev/iş değerlemesine dayandığı için, görevin önemi, güçlüğü, sorumluluğu gibi çeşitli etmenlere (faktörlere) göre saptanan aylık ve ücreti belirttiğinden ve ona göre işlem yapılmasını zorunlu kıldığından, personel arasında aylık veya ücret adaletsizliklerinden doğan çekişmeleri önler.
- Norm kadro sistemi personelle ilgili istatistiklerin alınacak kararlarda hızlı ve güvenilir olarak kullanımına yardımcı olur.
- Kadrolarla ilgili veriler sağlıklı şekilde oluşturabilir, saklanabilir ve güncellenebilirse kamu siyasa yapıcılarının politika sürecinde ellerinde sağlıklı veri bulunmasını sağlayacağından doğru politikalar saptanabilmesine katkı sağlar.
- Bu sistemle sadece personelin sayısı değil aynı zamanda nitelikleri de belirlendiğinden uygun nitelikte personelin işe alınmasına, personelin eğitim ihtiyacının saptanmasına, personelin başarısının değerlendirilmesine yardımcı olur.
- Personelin işe/hizmete uygun olarak eğitilmesi ve yetişmesine katkı sağlar.
- Yönetimin değişen şartlara uyum sağlaması kolaylaştırır.
- Gizli işsizliği ortadan kaldırarak dengeli iş paylaşımı yapılmasını sağlar.
- Norm kadro sistemi personel gereksiniminin saptanması, personelin seçimi, işe alımı, değerlendirilmesi ve ücretlendirilmesinde de temel ölçü ve altyapı malzemesi niteliğindedir.

Norm kadro yöneticilerin siyasi baskılara karşı kendisini savunabilme aracı olarak kullanılabilir. Devlet kadrolarının işsizliği hafifletme aracı olarak kullanılması (Tutum, 1990: 36) anlayışının önüne geçmenin asgari şartlarından birisi bilimsel bir sınıflandırma yapmaktır. Özellikle birincil/yüzyüze/aracsız ilişkilerin yaygın olduğu yerel yönetimlerde siyaset daha fazla ve derin roller oynayabilmektedir. Kadrolar gereksiz yere, oy kaygıları ve kökene dayalı ilişkilerin baskısını azaltabilmek gibi sebeplerle şişirilebilmekte, yerel yönetimler istihdam kapısı olarak görülebilmektedir (Özhan, 1994a: 37; Eken ve Şen, 2005:109; Polatoğlu, 2000: 10; Genç, 2015: 292) Bu durumun sonuçlarından bazıları ise kamu

personelinde verimsizlik, ilgili kurumların personel giderlerinin artması, yönetimden memnuniyetsizliklerin ortaya çıkması, işe alınmayan kişilerin küskünlüğüdür. Norm kadro bilimsel olarak hesaplanarak, personelin nitelikleri sağlıklı olarak belirlenebilirse devlet kadrolarındaki yöneticiler siyaset baskısından uzaklaşabilir; dolayısıyla siyaset-yönetim ilişkisinde yönetimin daha bağımsız karar alabilmesine olanak sağlar. Diğer taraftan siyasetçilerin de halktan gelen tazyiklere karşı direnmesine yardımcı olur.

Araştırma Yöntemi, Görüşme Sorularının Belirlenmesi ve Veri Toplama Süreci

Bu çalışmada Aydın İli sınırlarında var olan tüm belediyeler mülakat ve gözleme dayalı alan araştırması yoluyla incelenmektedir. Aydın İlindeki belediyelerin detaylı inceleme yapmada seçilmesinde araştırmacılara mekansal yakınlık, araştırmacıların bölgeyi tanıyıp tanımadığı, Aydın ilindeki belediyelere dair uzun yıllardır edindikleri gözlemler etkili olmuştur. Ayrıca Aydın ilinde bir büyükşehir ve 18 ilçe belediyesi (toplamda 19 belediye) bulunması, bunlardan ikisinin (Didim ve Kuşadası) yaz-kış ve gününbirlik nüfus farkının yüksek olduğu sahil kesiminde yer alması, personel temin ve norm kadro sistemini değişik nüfus ve alan büyüklükleri ile diğer özelliklere sahip belediyelerde değişik boyutlarıyla çalışılabilme açısından avantajlı görünmektedir. Diğer taraftan farklı siyasi partilerden seçilmişlerin iktidarda olduğu belediyelerin bulunması gibi kriterler de Aydın ilindeki belediyelerin tercih edilmesindeki etkindir.

Araştırmada evren ile örneklem birebir örtüşmektedir. Çalışmada 19 belediye (Aydın büyükşehir belediyesi ve 18 büyükşehir ilçe belediyesi) atanmış ya da seçilmiş yöneticilerle görüşülmüştür. Yerel yönetimlerde norm kadronun uygulamasının problemleri ve iyi işleyen taraflarını uygulayıcılar gözünden ve bütüncül şekilde ortaya koymak araştırmanın amacıdır. Bundan dolayı doğrudan başkanlarla ya da yönlendirdiği kişilerle mülakat yapılmıştır. Bu kapsamda 6 belediye başkanı, 8 belediye başkan yardımcısı, 8 insan kaynaklarından sorumlu müdür veya müdür vekili, 1 özel kalem müdürü olmak üzere toplam yirmi üç kişi ile görüşülmüştür. Yarı yapılandırılmış soruların kullanıldığı mülakat, Aydın ilinde 23 belediye farklı yöneticileriyle yüz yüze görüşülerek gerçekleştirilmiştir.

Yarı yapılandırılmış mülakat soru formunun uygulanması 45 dakika-1 saat sürmesi planlanmıştır. Mülakat soru formunun hazırlanmasında literatür, yönetmelik ek tabloları ve diğer mevzuattan yararlanılsa da sorular araştırmacılar tarafından tasarlanmıştır.

Mülakat soruları Pamukkale Büyükşehir İlçe Belediyesi (Denizli), Sarayköy Büyükşehir İlçe Belediyesi (Denizli), Selçuk Büyükşehir İlçe Belediyesi (İz-

mir) ile görüşülerek pilot çalışmayla sınanmıştır. Uygulama sonucu gelen geri bildirimler “mülakat soru sayısının çok olması” dolayısıyla zaman yönetimi konusunda problem çıkabileceği şeklinde olduğundan sorular gözden geçirilerek tekrar düzenlenmiştir. Alanda çalışan üç öğretim üyesine uzman görüşleri sorulmuştur. Öğretim üyelerinden gelen dönütler doğrultusunda sorulara son hali verilerek İzmir İlinin Bayındır Büyükşehir İlçe Belediyesinde tekrar bir pilot çalışma yapılmış, olumlu geri dönüş alınmıştır. Bu hazırlıklar neticesinde Aydın İlindeki belediyelerde yöneticilerle görüşmeler yaparak veri toplanmıştır.

Araştırmanın Bulguları

İdarecilerin Genel Olarak Norm Kadroya Yaklaşımı

Görüşmede ilk olarak yerel yöneticilerin norm kadro sistemini nasıl tanımladıklarını ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Yöneticilerin norm kadro sistemini nasıl tanımladıklarıyla ilgili olarak “sınırlayıcılık”, “otomatikleşme”, “ölçüt-kıtas” gibi ifadeler ön plana çıkmaktadır.

Mülakatta cevaplayıcılar arasında norm kadronun kitabi tanımlarına yakın tanımlar da verilmiştir. Buna en yakını “norm kadro, iş ve işlemleri yapacak şekilde, standart şekilde, çalışacak kişilerin becerilerini fazla ya da eksik istihdama yol açmayacak biçimde tanımlaması olarak belirtilebilir” ifadesidir.

Görüşmeye katılanların konuya yaklaşımları olumlu veya olumsuz bulmaları üzerinden değerlendirildiğinde olumlu ifadeler kullananlar “karmaşıklığı çözmesi”, “kadro düzenlemelerinde meclisin yetkilendirilmesi” gibi konulara yoğunlaşmaktadır ve ağırlıklı olarak bu görüşü paylaşanlar atanmış kişilerdir; bunun yanında “olması gereken bir şey” olarak bakan belediye başkanı da bulunmaktadır. Bununla birlikte norm kadro sistemiyle ilgili olumsuz ifade kullananlar çoğunlukla seçilmiş başkan ya da başkan yardımcılarıdır. Olumsuz düşünmelerinin ardındaki nedenler ise “başkanlara bu kadroların oluşturulması sırasında fikir sorulmaması”, “personeli çalıştıracak yeterli gelire sahip olmamak, bütçe kısıtı”, “elaman alımında sınırlarla karşılaşmak”, “sistemin kendi içinde işleme” gibi nedenlerdir. Aşağıdaki “...” içindeki her ifade ayrı bir görüşmeciye ifade etmektedir.

“Bu kritere göre çalışan sayısı belirleniyor. Bana göre çok uygun değil. Uygun olmamasının sebebi İller Bankasından gelen (İl Bank) pay veriyor. Bu pay nüfusa göre 300 memur çalıştırabilirsin diyor. Bu mümkün değil. Gelirimiz emlak vergileri kısıtlandığından norm kadroyu yükseltmek personel çalıştırmak pek mümkün değil. Bunun sebebi 6360 ile gelen paranın %40’ının büyükşehir belediyelerine aktarıldığından, bütçe kısıtından dolayı.”

“Norm kadro teşkilatlanma konusu mahalli yönetimlerin yaşadıkları organizasyon ve insan kaynakları yönetimi hususunda yaşadıklarıyla ifade etmem gerekirse ... Belediyesinde norm kadro sayısı 50 ise ancak 5 tanesi liyakat sahibidir. Bu 5 sayısı da iyimser...”

“Kalıp, bizim açımızdan hareket alanımızı kısıtlayan kalıp. İhtiyaca cevap verebilecek nitelikte değil, kurumsal açıdan engel.”

“Aslında norm kadro üzerinde konuşmanın bir anlamı yok, neyi yapacağınızı bilmeli misiniz? Evet bilmelisiniz, Ancak arkası önünde gelen sınırlamalar bunu oluşturmanıza engel oluyor. Basit yoldan anlatsak tarihi evler ve sokaklar ... için çok önemli, koruma ile ilgili bir birim oluşturmak, sanat tarihçisi, mimar almak istiyoruz, bunu nasıl alacaksınız?”

Belediyelerde Norm Kadro Sisteminin İşleyişiyle İlgili Tespitler

Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin işleyişi ve yönetmelikleri değerlendirilmeleri istendiğinde yerel idarecilerin işleyişle ilgili olarak farkı görüşlere sahip oldukları görülmektedir. Yerel yönetimlerde norm kadro sisteminin personel sistemini düzene soktuğunu, herhangi bir konuda uygulamayla ilgili bir problem olduğunda sık sık bilgi alabildiklerini, norm kadro sisteminin işleyişini doğru bulduklarını belirten idareciler bulunmaktadır. Norm kadronun serbestlik getirdiği aşağıdaki ifadelerle belirtilmektedir:

“Norm kadro cetvelleri güncelleniyor. Yönetmelikler bence yeterli, iyi. Yapılan cetvellerde ilgili müdürlük bulunabiliyor, unvan kütükleri bulunabiliyor. Belediye açısından bakıldığında fazlasıyla var. Uçak olsa pilot bile bulabilirsiniz. Esasen sayılarda da sıkıntı yok.”

“Bence olumlu, çok problemleri görmüyorum, o normlar olmazsa insanların kendisine bırakılırsa 50 tane yazı işleri personeli bulunur, 1 tane inşaat mühendisi olmaz, bence normlar olmalı.”

“Norm kadroya uyulsa hiçbir sorun kalmaz. Belediyeler sayılarla ve gerçek liyakat sahibi kişilerle yönetilebilir.”

Ancak norm kadro işleyişine büyük ölçüde olumlu bakan bu grup azınlıktır. Diğer idareciler norm kadronun belediyelerdeki işleyişiyle ilgili rahatsızlıklarından söz etmişlerdir. Ancak mülakat bulguları ile alanda yapılan bir başka çalışmanın bulguları çelişmektedir. Eren'in (2011: 106) çalışmasında “norm kadro ilke ve standartları, kadro ihdas, iptal ve değişikliklerinde meclisi yetkili hale getirmiştir” yargısı %83,7'lik oranda kabul görmüştür. Bu çalışmada kadro konusunda meclisin yetkili kılınmasının, belediyelerde nitelikli personel eksikliğinin giderilebilmesi için doğru bir düzenleme olarak algılandığı ve belediye yöneticilerince olumlu bulunduğu belirtilmektedir. Oysa yukarıdaki ifade algı belirtmekten ziyade 5393 sayılı yasadaki kadro ihdas, iptal işlemlerinde meclisi yetkilendirmek gibi nesnel bir durumu ifade etmektedir.

Bazıları ise sistemin işleyişi ile ilgili şikayet ve önerilerde bulunmaktadır ve düşünce sahipleri şu şekilde şöyle gruplandırılabilir:

a) Gecikmiş bulanlar

“Norm kadro, gecikmiş işler, gecikmişlikten kaynaklanan kararlar/organizasyonlar artı denetim. Denetim kısmımızı iyileştirirsek, denetim prensipleri çerçevesiyle tanımlanabilirse bu konuda sürekli birilerinin gelmesine gerek kalmaz ..., *kötümser değilim ama çok gecikmiş olduğu ortada.*”

b) Yapılış usulüyle ilgili rahatsız olanlar

“... Verdiğim örneklerle masa başında tespit edilen sayı, belediye hizmetleri o sayıyla mümkün görünmüyor. Bir taraftan o hizmeti yürütme şansınız yok. Bizim norm kadrodaki işçi sayılarıyla ne temizlik ne de park yapabilirsiniz”

c) Siyasetin halen oldukça belirleyici olduğunu düşünenler

“Personel hem nitelik hem de nicelik olarak yetersiz. Yerel yönetimlerde siyaset belirliyor, liyakat yok. 100 tane personel istihdam ediyorsak 15 tane liyakat sahibi.”

“Norm kadro sistemi olmalı, bu sistem siyasi etkileri en aza indirmeli, tanımlanmalı daraltılmalı.”

d) Belediyelerin kendilerinin standart olmadığını dolayısıyla kadrolarının standart olmasının mantıksız olduğunu düşünenler

“Yerel yönetimler kuruluşundan örgütlenmesine kadar standart olmaması nedeniyle belediyeler kendi standart değil ki, kadroları nasıl standart olsun? Biz ... yıllık bir belediyeyiz, bizim içimizde 25 yıllık çalışanlar var. ... Belediyesi köy belediyesi gibi organize olmuş. Yapılmakta olan sistem kategorize edilmesi anlamında kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerde farklıdır, başındaki seçilmişten dolayı farklıdır. Kadrolarla ilgili sistem sağlıklı işlemez. Atanan ya da seçilen kişiler kendi egemenliklerini sürdürebilmek adına yaptıkları işlemleri kılıfına uydurmaya çalışırlar.”

“Yani işten yola çıkarak eleman teminini sağlayabilecek, şundan şu kadar, bundan bu kadar diye sınıflandırmış. Belediye çok farklı bir kurum, kalıba sığmaz, sığmamalı. O kurumun bir kanunu var, birkaç kanunu var, belediyenin bu alanı çok geniş. Bir de Türkiye'nin gerçekliği var, çok fazla, insanlar rahat bize ulaşabiliyorlar, herkesin bir talebi var, talepler sınırlı değil, o yüzden farklı değerlendirilmesi lazım”

e) Norm kadro sayılarının saptanmasında kriterlerin uygun olmadığını düşünenler

“Belki başka kriterler de dikkate alınabilir. Nüfus/ticari/sanayi/gelişmişlik olabiliyor. Yaz-kış, gündüz-gece nüfusu, bölgesel farklılık olabilir. Bizim hizmet alanımız ile dağdaki beldedeki aynı değil.”

“Şöyle bir haksızlık da biliyorum. Memur veya sözleşmeli personel, örneğin ... belediyelerinde farklı olması lazım (turizm bölgesinden söz ediyor), farkı gözetmek lazım. Nüfusumuz aynı olabilir ama ilçeye gelen insanlar “yiyor, içiyor, atıyor”, zabıtası hoşgörülü davranacak, hassas bir sistem, turistler geliyor. Sadece başkanları ilgilendiriyor gibi ama çalışanlar için de önemli. Acil eylem oldu, afet personeli hemen acilen kalkıp müdahale ediyor.”

“İş güvenliği uzmanı konusu önemlidir. Norm kadro cetvellerinde iş güvenliği konusunda bir uzman göremedim. Bu çok önemli bir problem. Bu konuda Soma’daki facia gözümüzün önünde. İş güvenliği öncelikli olarak ele alıp almama hususu, bir ilçede zorunlu olarak kurulması gereken mali hizmetler, zabıta, yazı işleri, insan kaynakları, emlak istimlak müdürlüğü gibi. Sonuçta iş güvenliği konusu hem çalışanların hem de ilçede faaliyet gösteren diğerlerinin denetlenmesini içeriyor, buna gerek var.”

İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu kapsamında tüm çalışanların iş sağlığı ve güvenliğinin teminine yönelik yapılan çalışmalar da insan kaynakları yönetiminin ilgi alanına girmektedir. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanununa göre, tüm çalışanlar (işçi-memur-sözleşmeli personel) Kanun kapsamına alınmış ve kamu kurumlarına ait iş yerlerinde iş sağlığı ve güvenliği profesyonellerinin Temmuz 2014’ten itibaren göreve başlaması planlanmıştır. Günümüzde bazı belediyeler iş sağlığı ve güvenliği konusunda güzel uygulamalara imza atmışlardır (Çöpoğlu, 2015: 170). Bununla birlikte yönetmeliklerde bu meslek grubu olmadığı için eksiklik olarak algılanmaktadır.

Merkezi İdare Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiyi Etkileme Yönleri

Merkez-yerel ilişkilerini norm kadro sisteminin nasıl etkilediğine ilişkin olarak yerel idarecilere görüş sorulduğunda idareciler çoğunlukla olumlu görüş bildirmişlerdir. Bu görüşler:

- Süreci kısalttığı, bürokrasiyi/kürtasiyeciliği azalttığı,
- Esneklik sağladığı,
- Merkeze bağımlılığı azalttığı şeklindedir.

Belediyelerde kadro ihdası konusunda belediye meclislerinin yetkili olmasına son derece olumlu yaklaşılmaktadır. Belediyede uzun zamandır istihdam edilenlerde bu görüş daha belirgin şekilde gözlemlenmiştir. Norm kadro sistemine ilişkin görüşler daha çok sürecin kısaltılması, kürtasiyeciliği, bürokrasiyi azaltması noktasında yoğunlaşmaktadır. Norm kadronun belediyelerin personel hareketlerinde ve istihdamında esnekliğin sağlanmasını önemli ölçüde etkilediği aşağıda örnekleri verilen cümlelerle ifade edilmiştir:

“Çok olumlu etkisi olmuştur. Eskiden bir müdürlük istiyorduk, gelmiyordu bu yetki belediye başkanıyla meclise verildi. Belediyelerin seçme hakkı var, Doğu’daki belediye de İç Anadolu’daki belediye de bunu kendine göre oluşturabilir. Rutin bürokrasiyi kaldırdı.”

“Meclisin yetkisinde. Kırtasiyecilik, zaman kaybı ortadan kalkmış oldu. Merkez norm kadroyu geniş tuttuğundan mahalli idareler aradığını bulabiliyor.”

“Belediye meclisiyle yapabiliyorsunuz. İnşaat mühendisine değil de tekniker ihtiyacınız varsa olabilir, esneklikleri var, bir de önceden biliyorsunuz neyin alınacağını. Diyelim ki sizde sağlık hizmetleri öne çıktı aktarma yapabiliyorsunuz. Merkeze bağımlılığı azalttı.”

“Devlet Personelden doğrudan online talep ediyoruz, hiçbir sıkıntı yok, orada DPB eşgüdüm sağlıyor, karışmıyor, bu durum yerel yönetimin elini güçlendirmiştir.”

Yukarıdaki bu birebir ifadeler karşın Aydın’daki belediyelerde yapılan mülakatlarda cevaplayıcıların bir kısmı merkezle-yerel ilişkiyi etkilemesi konusunda yerel yönetimlerdeki ilişkiyi etkilemediğini belirtmektedir.

“Rutin bürokrasiyi ortadan kaldırdı, ancak merkezle yerel ilişki üzerinde çok fazla etkisi olmadı. Şu an yine belediye kendisi memur alamıyor, yine Devlet Personel Başkanlığından isteniyor, bu anlamda çok etkilemedi, bençe farklılık yok.”

Burada en çok dikkat çeken husus norm kadronun aslında başından beri merkeziyetçi bir bakış açısıyla hazırlanmasıyla ilgili hiç kimsenin fikir beyan etmemiş olmasıdır. Oysa norm kadro yönetmeliklerinde, 5393 sayılı Kanunun belediyelere bıraktığı konular ayrıntılı ve kısıtlayıcı şekilde düzenlenerek norm kadro ilkelerinin belirlenmesinin ötesine geçerek adeta doğrudan norm kadro çalışması yapmıştır (Şen ve Eken, 2007: 552).

Kayırmacılık Sorununu Çözme Açısından Norm Kadro Sistemine Dair Görüşler/Cevaplar

Norm kadro üzerine yapılan bir çalışmada (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 250) norm kadronun bazı alanlara gereksiz kadro ve personel yığılmasının önlenmesi, gerek duyulan alanlara kadro ve personel takviyesinin yapılması, kişisel ve siyasal kayırmalara dayalı atamaların önlenmesi ve liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinde önemli bir araç haline gelebileceğinden söz edilmekteydi. Norm kadro sisteminde “kadro” tanımı yapılması, bu tanıma göre personel nitelikleri belirlenmesi, belirlenen niteliklere göre de personel temini yapılması esastır. Bu anlamda norm kadronun “adama göre iş” değil, “işe göre eleman” teminini esas alması; dolayısıyla kayırmacılığın önlenmesi ve liyakat ilkesinin işletilmesinde etkili --en azından ilişkili-- olması beklenir.

Aydın İlindeki belediyelerde yerel idarecilerle yapılan mülakatlarda norm kadro sisteminin yardımıyla yerel yönetimlerde kayırmacılığın ortadan kaldırılması veya azaltılması noktasında birinci görüş “iki sistemin birbirinden bağımsız olduğu, birbirini etkilemediği” yönünde şekillenmiştir; nitekim bir idareci aynen şunu ifade etmiştir:

“Norm kadro sisteminin kayırmacılıkla hiçbir ilgisi yok. Başkan isterse sözleşmeli olarak da alabilir, çalıştırmak istemezse ertesi yıl çalıştırmaz.”

Nitekim bir başka çalışmada (Özkal Sayan, 2013: 835) belediyelerin herhangi bir sınav ya da merkezi yerleştirme olmaksızın hizmete alınabilen sözleşmeli personel, geçici işçi ya da taşeron personel istihdam etmeyi tercih ettikleri belirtilmektedir. Yerel yönetimlerde norm kadro sistemi kayırmacılık sorununun çözümünde yeterli olmadığı, kayırmacılığa dair esas ve köklü çözümün başkanın bakış açısıyla ilgili olduğu fikri farklı cevaplayıcılar tarafından sıklıkla ifade edilmiş olup aşağıda buna dair iki örnek sunulmaktadır:

“Doğrudan norm kadronun bu hususu çözdüğünü söylemek doğru değil, bu tamamen geminin kaptanına bağlı.”

“Çözülmüş değil, yerel yönetimlerde başkana yakın kişiler bir dahaki seferde sürgün oluyor.”

Kayırmacılık sorununun bütün ülkenin sorunu olduğu, dolayısıyla herhangi bir sistemin bu sorunu çözmeye yetmeyeceği de belirtilmektedir:

“Yaramaz, genel Türkiye’nin sorunu. Norm kadro değil ne getirirsen getir.”

Yalçındağ (1996: 71) belediyelerde kaynak savurganlığı, verimsizlik, plansızlık, yetkilerin kötüye kullanımı, yiyicilik gibi birçok sorunla birlikte kayırmacılık sorununun temelde büyük ölçüde 1580 sayılı Yasayı sorumlu olduğunu ifade etmektedir. Ancak 5393 sayılı Yasanın yürürlükte olduğu günümüzde de kayırmacılık sorununun yerel yönetimlerde varlığını devam ettirdiği söylenebilir.

Diğer taraftan bazı siyasetçiler kendilerinin ve belediye yönetimlerinin kayırmacılık sorununu çözmek gibi bir derdi olmaması gerektiği konusunda fikir beyan etmişlerdir.

“Doğru uygulanırsa çözer, tamamen çözmek gibi bir derdi olmamalı, fakat anayol olmalı, hangi yoldan gideceğini kendisi belirlemeli, aksi halde seçilmiş olmaz, atanmış olurdu. Kimin hangi yoldan gideceği özgür bırakılmalı.”

Norm kadro sistemi dışında “ayrık” düzenlemelerin bu sorunun çözümünü zorlaştırdığı da belirtilmektedir.

“Çözmedi. Kısmi zamanlı personel alımı devam ediyor, Çözmesi için 49. maddedeki, sözleşmeli personeli, hizmet alımını kaldırması gerek. Norm kadro uygulayacaksanız hiçbir ayrı sistem uygulamayacaksınız.”

Norm kadro-personel teminindeki sistem ilişkisi ve kayırmacılıkla ilgili olarak da önemli tespitler yapılmaktadır:

“Yerel yönetimlere norm kadro sistemi uygun bir sistemdir. KPSS ile atama yapılıyor, en azından nitelikli personel istihdam edebiliyorsunuz; Türkiye’nin her yerinden akraba ilişkisi ya da siyasal ilişkilere bakılmadan o kişi işe alınmış oluyor. Belediye aslında ekip işi, başkan ekibiyle çalışmak ister, ama siyasi ilişki olduğundan tam bir verim elde edemiyorsunuz.”

Norm kadro iş tanımından yola çıkmaktadır veya çıkması gerekmektedir. Personel temin mekanizması norm kadro ile ilişkilidir; ancak norm kadronun sağlıklı işleyip işlemediğini personel temin mekanizması üzerinden ölçebilmek oldukça zordur. Şöyle ki, norm kadrolar belirlendikten yağma (*spoils*) sistemiyle işe alınan personelin verimli olabilmesi mümkün olduğu gibi liyakat ilkesi ile çalışan personelin de verimli olabilmesi mümkün olmakla birlikte yağma / spoils sistemin(in) ciddi sakıncaları bulunmaktadır. Ancak Şen’in (1995: 82) sözünü ettiği üzere, liyakat ilkesinin işleme toplumu ekonomi-politiği, sosyo-ekonomik yapısı ve bürokrasiye yaklaşımıyla yakından ilgilidir. Örneğin istihdam baskısı ya da siyasal partilerin bu ilkeyi ne kadar benimsedikleri oldukça belirleyicidir.

Eğitim-İstihdam İlişisinin Norm Kadro Sistemiyle Bağları

Norm kadro sisteminde iş esas olduğu için işin gerektirdiği nitelikler önem kazanmaktadır. Norm kadro sistemi-egitim/istihdam örtüşmesi problemini çözebilmiş midir sorusuna verilen cevaplar arasında olumlu görüş belirtenlerin bazıları aşağıdaki ifadeleri kullanmışlardır:

“Olumlu bir ilişki var. Norm kadro öncesi eğitim önemli değil, şimdi ise eğitim seviyesi istiyor, belli kurallar istiyor.”

“Oldu, çünkü bazı kadrolara atanırken belli nitelikte personel eğitimle geliyor. Müdür atayabilmen için en az üniversite mezunu olması lazım. Eğitimle liyakatle olur. Norm kadroda başkan 20 müdürlük kurmuş, personelin o nitelikte olması lazım. Sizin de benim de şartlarım tutuyorsa beni tercih edebilirler ama eskiden ilkokul mezunları müdür olabiliyordu.”

Görüşmelerde sözleşmeli personelde eğitim-istihdam ilişkisinin daha yüksek düzeyde kurulduğuna da dikkat çekilmektedir.

“Bir sözleşmeli alacaksın, sözleşmeli şu personelleri alabilirsin diyor, diğer unvanlar için de aynı şekilde. Hangi konularda sözleşmeli alacağın belirlenmiş.”

“Eğitim-istihdam örtüşmesi problemi sadece yerel yönetimler için geçerli olan bir problem değildir.”

Türkiye’de mahalli idareler personeli; genel kamu personel sisteminin bir parçasıdır; dolayısıyla, kamu personel sisteminin sorunlarından etkilenmektedir. Genel olarak kamu personel sisteminde eğitim-istihdam örtüşmesi sorunu uzun süredir bulunduğundan bu durum yerel yönetimlere de yansımaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin kendine özgü personel sorunları da bulunmaktadır. Bunların en önemlilerinden birisi kamu personelinin siyasal etkilere açık olmasıdır.

Norm kadro sisteminin eğitim-istihdam ilişkisi örtüşmesini sağlaması beklenebilir. Fakat mülakatlarda yerel idarecilerin bu görüşe çok katılmadıkları gözlenmiştir.

“Çözmedi, Devletin elinde herkesin elinde ne iş yapacağı belliyken. Ben beden eğitimi öğretmeniyim, öğrenci yetiştirmem gerekir. Ülkede bu sorun var sadece yerel yönetimlerde değil, eğitim-istihdam ilişkisi yok.”

“Eğitim-istihdam ilişkisini de sağlamadı; sağlaması beklenir, ama sağlamadı.”

“Tek başına yeterli değil. Özellikle ekonomik ve mahalli şartların değerlendirilmesi gerekiyor, nüfus olarak aynı olsa da Karadeniz’deki ilçenin durumuyla, batıdaki, doğudaki farklılıklar olabilir. Bu esneklikler kısmen var ama norm kadronun tek başına her şeyi çözmesi mümkün değil.”

Eğitim-istihdam örtüşmesinin sağlanamadığı görüşünü ifade eden cevaplayıcılardan birisi de bütçe kısıtı dolayısıyla zaten sistemin çok fazla işletilemediğine, kadroların doldurulmadığına, bu nedenlerle de eğitim-istihdam ilişkisinin yeterince kurulamadığına dikkat çekmiştir.

Belediye personelinin niteliklerinin belirlenmemiş olması, mahalli idarelere eleman yetiştirecek orta ve yüksekokulların açılmamış olması veya açılanların henüz mezun vermemiş olması, bu okullardan mezun olanların dışında eleman alımının engellenmesi yoluna gidilmemesi, istihdam baskısının daha da artmasına, niteliksiz büyük işsiz kitlesinin tek iş bulabilecekleri yer olarak belediyeleri görmelerine neden olmuştur (Özhan, 1994b: 37).

1994 yılındaki bir toplantıda yerel yönetimlerde personel sorunlarını dile getiren Tortop (1994: 19) da, yerel yönetimlere personel yetiştirecek okul bulunmadığından, bizim ülkemizde belediyecilik eğitimi dahi almayanlar arasından personel seçmek zorunda kaldığından, personelin hizmete alındıktan sonra eğitildiğinden söz etmiştir. Tortop’un ve Özhan’ın (1994 b) yaptığı tespitin üzerinden uzun zaman geçtiği ve ülkemizde yerel yönetimlerde istihdam edilecek personel için ön lisans düzeyinde eğitim-öğretim veren okulların uzun zamandır var olduğu düşünülürse bu sorunun bir ölçüde çözülmesi beklenirdi. Hatta 2010’lar-

dan itibaren yerel yönetimler ve kent yönetimi/çalışmaları, yerinden yönetim gibi alanlarda lisans bölümleri ve lisansüstü programları açılmaktadır buna rağmen bazı sebeplerden dolayı eğitilmiş personel istihdam edilmemektedir. Bu sebepler yerel yönetimleri zorlayıcı/teşvik edici düzenlemelerin olmaması, mesleki ve pratiğe yönelik bazı derslerin eksikliği, politik tercihler (Özgür ve Azaklı, 2001: 54-59) olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla nitelikli personel istihdam etme sorunu halen devam etmektedir (Çukurçayır, 2002: 159). Erençin (2007:6) de büyükşehir belediyeleri özelinde stratejik plan incelemesinde de sorunlar arasında en sık biçimde belirtilen nitelikli personel sayısı ve hizmet içi eğitimin yetersizliği olduğunu belirtmektedir.

Personellerin eğitim kalitesinin düşüklüğü veya uygun olmaması nedeniyle genel olarak niteliklerinin yetersiz olması dışında yerel yönetimlerin geleceği için karar organı olan belediye meclislerinin çoğunlukla esnafarca oluşturulması ve yükseköğretim mezunu olan üyelerin azınlıkta bulunması da nitelik sorununun bir başka boyutudur (Negiz, 2007: 249). Geray ve Hamamcı'nın (1994: 36) atanmış ve seçilmiş yöneticilerle yaptığı çalışmada da belediye başkanı ve meclis üyelerinin %87,61'inin, atanmışların da %53,45'i görevleriyle ilgili herhangi bir kursa katılmadıkları ortaya çıkmıştır. Yavuz'un 1962 yılındaki çalışmasında "belediyenin mali işlerini görmekle vazifeli kâfi miktarda personel var mı" sorusuna 131 belediye evet, 212 belediye de hayır cevabını vermiştir (Yavuz, 1962: 63).

Yereldeki İstihdam Baskısına Direnç Gösterebilmenin Yardımcısı Olarak Norm Kadro Sistemi

Norm kadro sisteminin faydalarından birisi yerel idarecileri istihdam baskılarına karşı koruyabilme potansiyelidir. Nitekim yerel yönetimler yerelde iş talebinde bulunan kişiler tarafından iş ve işçi bulma kurumu gibi değerlendirilmektedir.

1994 tarihli bir toplantıda Bahçecioğlu (1994: 14) yerel yönetimlerin siyasetçilerin baskısı altında olduğunu belirtmekte standart kadronun getirilmesini belediyeyi bir istihdam yuvası gibi görmeyen önüne geçecek ve çalışanların da haklarının korunmasını sağlayacak bir uygulama olarak değerlendirmektedir.

Norm kadro sistemi ve daha somut olarak ilgili yönetmeliklerin ekinde yer alan tablolarının belediyeleri istihdam baskılarına karşı korumaya ciddi ölçüde yardımcı olduğu iddiasına dair idarecilerin verdikleri cevaplar ve argümanlar dört grupta toplanabilir.

- 1) Norm kadronun sistemi ve tablolarının gelişi istihdam baskılarına karşı direnme şansı vermektedir.
- 2) İstihdam baskısına karşı direnme şansını norm kadro sistemi değil bütçenin %30'dan fazlasının (10.000'den az nüfuslu küçük belediyelerde

%40'dan fazlasının) harcanamaması, harcanırsa da oranlar düşürülünceye kadar yeni personel alınamaması kısıtı vermektedir.

- 3) Taşeron sistemi olmasaydı norm kadro sistemi istihdam baskısına direnç imkânı verebilirdi.
- 4) Vatandaş norm kadro kavramını ve işleyişi bilmediğinden bu vatandaşın istihdam talebi ve baskısını azaltması için kullanılabilir bir argüman değildir.

Aşağıda bu dört gruptaki eğilimlere örnekler kümeler halinde sunulmaktadır.

- 1) Gruplanan bu düşünceler arasında ana eğilim “norm kadronun yerel istihdam baskılarına karşı direnme şansı verdiğidir.

“Belediyeler bir şekliyle siyasetle bağlantılı oldukları için istihdam konusunda çok talep var. 2.000'e yakın müracaat var. Yatay geçiş için müracaat var, askeriyeden ayrılmış, emekli olmuş, istifa etmiş personelin çalıştırılabilmesi durumu var, Bu talepleri norm kadroda yapamayacağınız için rahatlama getiriyor.”

“Çok faydası oluyor. Bir dünya CV var. Şimdi bir de asker personel var belediyelere geçmek isteyen, norm kadronun çok faydası oluyor.”

“Verdi. Eski memurlara bakın, 15-20 seneyi dolduran memurlar. Bir meclis üyesinin oğlu/kızı/yakınıdır. Kendi içinde sınav açardı, devlet memuru olurdu. Bu baskıyı hissetmemek açısından önemli.”

- 2) Yerel istihdam baskılarına karşı norm kadrodan ziyade %30 kısıtının etkili olduğunu düşünenler de bulunmaktadır.

“Norm kadro değil de %30 verdi. Bütçe kısıtı buna imkân vermiyor. Personel giderini karşılayamazsanız haciz geliyor otomatik olarak.”

- 3) İfade edilen bir başka görüş ise taşeron sisteminin bu direnci ortadan kaldırdığı yönündedir. Ayrıca taşeron sistemi norm kadro kısıtıyla alınamayan personelin işe alınmasının önünü açmaktadır. Dolayısıyla birbirini besleyen süreçler mevcuttur.

“Vatandaş nezdinde önemli değildir, başkan bunu pek kullanmaz, rahatlatmaz, vatandaş mevzuatı bilmez. Kadro dediğinde ne kadrosu diyor. Ne yapıyor? Taşeron sistemi. Taşeron herkesin kurtarıcısı gibi geldi”

- 4) Vatandaş norm kadro kavramını ve işleyişi bilmediğinden bu vatandaş için kullanılabilir bir argüman değildir.

“Ne kadar anlatacaksınız? Çocuğunun işe alınmasını ister. Norm kadroyu aşamıyorum deme şansınız yok.”

Mülakatta bu soruya cevap verenlerin çoğu yukarıda da belirtildiği gibi norm kadronun yerel yönetimlerdeki istihdam baskılarına karşı direnci sağladığı yönünde görüş bildirmişlerdir.

Norm Kadro–Sözleşmelilik İlişkisi

Norm kadro–sözleşmelilik ilişkisi konusunda yerel yönetimler sıkılıkla memnuniyetlerini dile getirmişlerdir. Daha çok sözleşmeli personeli tercih ettiklerinden söz etmişlerdir. Norm kadro sistemi ile sözleşmeli personel arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Belediye Kanununda 49. maddede düzenlenen sözleşmeli personelin çalıştırılabilmesi için memur kadrosunun boş olması gerekmektedir. Dolayısıyla memur kadrolarının azaltılmasında sözleşmeli personeli rahat şekilde istihdam edebilmenin etkisi büyüktür.

“Şöyle bir ilişki var, direkt memur alamadığımız için koşullar zorladığından sözleşmeli alıyoruz, sözleşmeli bir ışık, yol tutuyor. Çünkü benim inşaat mühendisine, mimara ihtiyacım var, memurda istediğim adamla çalışmıyorum, istediğim kişiyle çalışmak için sözleşmeliinin açtığı bir yol var. Gerçek anlamda bilen kişilerle çalışmak istiyoruz, KPSS gibi kısıtlar olmaksızın. Sözleşmeli sistemi taşeronla göre çok daha insancıl bir yol.”

Ancak az sayıda kişi de sözleşmeliliğin teknik özelliğinden ziyade kayırmacılıkla ilişkisi üzerinde durmuştur.

“Sözleşmelilik, yerel yönetimlere merkezi idare tarafından tanınan bir güzellik. Sadece başkana kolaylık olsun diye çıkartılmış. Akrabalık ilişkisi, tanıdık ilişkisi, siyasal ilişkilerle norm kadroda boş olan kadrolarda sözleşmeli personel çalıştırılabilir.”

Ancak sözleşmelilikle ilgili ifadeler genel olarak olumludur. Fakat bu istihdam türünde yerel idarenin geniş bir inisiyatif yetkisi bulunduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Taşeronlaşma - Norm Kadro İlişkisi

Görüşmecilere norm kadro ile taşeronlaşma arasındaki ilişki sorulduğunda taşeron sistemi ile norm kadro sisteminin ilişkisi bulunmadığını belirten ve aynı zamanda taşeron sistemini tercih edenlerin tercih sebepleri şöyle gruplandırılabilir:

a) Taşeron personelin iş güvencelerinin olmaması algısının yerel siyasetçi açısından olumlanması ve memurun güvenceli olmasından duyulan rahatsızlık.

“Taşeronun işçileri daha iyi. İş güvencesi yok. Ben de memurum, 657 çok katı, iş güvencesinin kaldırılması lazım, memura iş yaptırmak kolay değil.”

Türkiye’de en zor iş memuru işten atmak. Akşama kadar yatsa işten atamazsın adamı. Devlet bu sistemle bir yere gitmez. Ben taşeron işçilerden daha memnunum.”

“Onunla ilgisi yok. Taşeron sisteminden kolay değişebilir, hizmet alımı yapıyorsun, süreklilik arz etmeyen işler var. Sonradan sürekli oluyor ama. Merkezi yönetimde de var mesela. Taşeronlaşma değil personel yasalarının yeniden düzenlenmesine ihtiyaç var. Yüz kızartıcı bir suç işlemediği sürece memura hiçbir şey yapamıyorsunuz.”

Sezgin’in (2006) 30’dan fazla sayıda belediye şirketinde yaptığı çalışmada da belediye işverenleri taşeronlaşmayı sendikasız, güvencesiz ve düşük ücretli olduğu için tercih ettiği belirtilmektedir.

b) Taşeron personelin bütçe hesaplamasında personel giderleri kısmında değerlendirilmemesi, dolayısıyla %30-40 bütçe kısıtının aşılabilmesinin bir yolu olması.

“Personel gideri sayılmıyor onun için taşeron personel alıyoruz.”

“5393 sayılı Kanununun 49. maddesi bu kadroların yıllık gelirlerin %30’unu aşmaması gerekiyor. ... Biz de ne yaptık, olmuyor, özelleştirdik, çok sayıda personel çalışıyor.”

Alanda toplanan veriler başka çalışmalarla da örtüşmektedir. Büyükşehir belediyelerinin personel durumunu inceleyen bir çalışmaya göre (Alıcı, 2017: 877) 5393 sayılı yasanın 49. maddesinde sözü edilen bütçe kısıtı nedeniyle büyükşehir belediyeleri istihdam edebilecekleri personelin ancak % 32’sini istihdam edebilmektedir. Bu belediyeler personel ihtiyaçlarını hizmet alım suretiyle personel istihdam ederek gidermektedir.

c) Siyasal olarak destekçilerine bir nevi vefa borcunun ödenmesi.

“... bir taraftan da hatır gönül işi yapmış olunuyor. İkisinin bir ilişkisi yok.”

“Taşeron sistemi aslında siyasi olarak çalıştırmak istediğini alabilmeyi sağlıyor. İlçe ya da beldede liste hazırlayıp veriyorlar, siyasi olarak belirliyor.”

Burada partiler arasında görüş farklılıklarından ziyade görüş ortaklıkları ortaya çıkmaktadır. İlginç bir şekilde farklı siyasi partilere mensup belediyelerin belediye başkanları taşeronlaşma politikasını benimsemektedirler. Ulusal düzeyde taşeronlaşmaya karşı koyan bir partiye mensup olan belediye başkanı yerel düzeyde taşeronlaşmayı uygulayabilmektedir (Aslan, 2007: 71). Sezgin’e (2006) göre, ihaleleri kazanan şirketlerle belediyeler sadece ekonomik olarak değil aynı zamanda siyasal olarak da bağlantılıdır.

Norm kadro ile taşeronlaşma arasında ilişki bulunduğunu belirtenlerin kullandığı çarpıcı ifadeler ve paylaşılan görüşler şu şekilde gruplandırılabilir:

a) Taşeronlaşma olmasaydı norm kadro bu haliyle uygulanabilir bir sistem olmaktan çıkardı.

“Var tabii. Norm kadronun açık kapısı. Aydın büyükşehirde 5.000 TL alan taşeron personel var. Taşeron sistemi norm kadro sisteminin uygulanmasının ardındaki en büyük sistem. Sadece unvanı yok adamın.”

“Norm kadrodaki sistemin doğru uygulanmaması taşeronlaşmayı getirir.”

b) Norm kadro hesaplaması konusunda bazı gözden kaçan durumlar taşeronlaşmayı desteklemektedir. Bir başka problem merkezi idareden aktarılan paylarla ilgilidir.

Bunlardan en belirginini kıyı belediyelerinin personelle ilgili yaşadıkları sıkıntılardır. Yaz-kış nüfusu kıyı belediyelerinde oldukça değişkendir. Ancak merkezi idare tarafından belirlenen kadro sayıları adrese dayalı nüfus sayımı üzerinden hesaplandığından sayılar belli dönemler için oldukça düşük kalmaktadır. Personel giderlerini karşılama konusunda herhangi bir mali yetersizlikleri bulunmayan yerel yönetimler bile norm kadro cetvellerindeki personel sayısı kısıtlarını aşabilmek için taşeron personel kullanmak zorunda kalmaktadır:

“Şöyle bir şey var, bu gözden kaçan bir durum. Kıyı belediyesi ile içteki belediyeler arasında büyük fark. Kıyı Belediyeleri Birliği bu amaçla kuruldu. Şu an hiçbir şey yok, yazın 500.000 oluyor. Yaz-kış farkı taşeronlaşmayı getirdi.”

Kıyı/turistik belediyelerdeki norm kadro sorununa benzer bir başka sorun alanı gece-gündüz nüfus farkının büyük ve ticari alanları yoğun belediyeler için geçerlidir. Buradaki en büyük çelişkilerden birisi de merkezi idareden ayrılan payların nüfus temelli olması sebebiyle yerleşim olmayan ancak insanların gündüz saatlerinde yoğunlukla vakit geçirdiği yerlere ilave kaynak aktarılmamasıdır. Nitekim bu durumla ilgili olarak Fırat (2002: 26) da henüz 2002 yılında yerel yönetimler için gece-gündüz farklılıklarının sorun yaratabileceği tespitinde bulunmaktaydı. Alanda toplanan veriler de bu tespiti destekler niteliktedir ve görüşmecilerden birisi bu fikri şu şekilde ifade etmektedir:

“Şöyle bir ilişki var, norm kadro yapılan ilçenin nüfusu/ticari/sınai/turistik gelişmişliği esas alınmıyor. Norm kadro örneğin 50.000 nüfusa göre planlanıyor, diğerlerinden de iki sınıf atlar. Oysa Konak'ta Kemeraltı yerleşik nüfus 0, gündüz nüfus 250-300 bin civarında. Kemeraltı'ndan hiç bedel almıyorsunuz, orayla ilgili İller Bankasından genel bütçeden pay almıyorsunuz. Pay nüfus ve alanla ilgili, 5.000 nüfuslu ama kilometrekare Kulu'da daha fazla, 20 misli büyüklüğünde pay alabilir. İller Bankasından gelen

payın aktarılmasında ciddi farklılık var, nüfus + yüzölçümü katıldı. Gece/gündüz nüfus farkı yaşayan yerlerde, turistik yöreler, taşeronlaşmanın bir sebebi de işçi maliyetlerinden kaynaklanıyor, hiçbir hükümet sendikayla görüşmek istemiyor, sendikaların en büyük hedefi ücret artışı.”

c) Norm kadro ile taşeronlaşma arasında ilişki olduğunu düşünen idareciler de bunu büyük oranda 6360 sayılı Yasayla hizmet alanlarının genişlemesine bağlamaktadır.

“Norm kadronun getirdiği kısıtlamayı taşeronla aşıyor belediyeler, taşeron işçi statüsüyle aşmaya çalışıyor. Bir dezavantaj daha var, burası ... nüfuslu bir ilçeydi, 6360 sonrası bütün personeli bana verdiler. 2-3 yazı işleri müdürü, 2-3 muhasebe müdürü. Aslında ... nüfusa bakan belediye 20.000 nüfusa da bakabilecektir. Temizlik işleri, mezarlık işleri gibi birimler oluşturmak gerekirdi. Biz bunu o gelen memurlarla halledemeyeceğimizden taşeronla hallediyoruz. %40 metazori olduğundan istisnai tutulduk. Aslında norm kadro güzeldi ama uzaklaşıldı.”

Bu çalışmanın temel önermelerinden birisi norm kadro ile taşeronlaşma arasında, norm kadro sisteminin taşeronlaşmayı desteklemesi yönünde bir ilişki bulunduğuydü. Bu önermenin ardında ise norm kadro sayılarının sınırlı belirlendiği; ancak yerel yönetimler farklı ve çok sayıda alanda hizmet vermesinden dolayı bu sayılarla yerel hizmetlerin karşılanamayacağı noktasındaydı.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve İstanbul'un çeşitli ilçe belediye yöneticileriyle gerçekleştirilen anket çalışmasının (Peker, 2014: 170; Peker ve Şen, 2015:117) bulguları da önermemizi destekler niteliktedir. “Hizmet alım yöntemiyle personel temini yasal yolla engellenmiş olsa norm kadro standartları cetvelinde belediyeler için belirlenen kadro sayıları yeterli olmaz” önermesine insan kaynakları yöneticilerinin %85,7'lik oranı katılmaktadır. Dikkat edilmesi gereken bir başka husus, yerel yönetimlerde taşeron sistemi kullanılmıyor olsaydı norm kadronun yerel yönetimlerde doğru şekilde işlemediği daha görünür hale gelebileceğidir. Dolayısıyla taşeron sistemi norm kadro sisteminin “açık kapısı” veya “kaçış noktasıdır”.

Yerel yönetimlerde bir taraftan taşeron sisteminin norm kadro için --%30-40 kısıtı noktasında-- “muafiyet” sağladığı; ama aslında diğer taraftan norm kadro ile taşeronlaşma arasındaki ilişkinin bütçe kısıtını ortadan kaldırmak gibi bir işlevi olduğu sonucu da çıkmaktadır.

Yukarıdaki tüm ifadeler belediye gelirleriyle doğrudan ilgilidir. Belediye olarak gelirlerin yetersiz olması durumunda, norm kadrolar doldurulamaz; çünkü personel giderleri bir önceki yıl gerçekleşen gelirlerin %30'unu veya %40'ını geçmesi yasal açıdan problemlidir. Bunun yerine %30'un veya %40'ın içinde

değerlendirilmeyen ve hizmet alım gideri olarak görülen taşeron personeli alımı tercih edilebilmektedir.

Norm Kadroyu Merkezin mi Yoksa Yerelin mi Belirlemesi Uygundur?

Mülakata katılanlar norm kadro çalışmasını merkezin mi yoksa yerelin mi yapması gerektiği sorusuna çoğunlukla yerelde yapılması gerektiği konusunda görüş bildirmiştir.

“Belediyelere inisiyatif verilmeliydi. İşin esasında ülkemizdeki bürokrasiye maalesef genel olarak merkezde alınan kararların taşrada uygulanan şekli geçerlidir. Ankara’da masa başında karar alınır, uygulayın denir, norm kadro da bu şekilde oluştu.”

“Yerel yönetimlerce belirlenmesi lazım, sadece merkezi idare tarafından onaylanabilir. Denizli’ye Konya’da denizci ihtiyacı var mı yok, bölgesellik önemli.”

Ağırlıklı olarak yerelde yapılması gerektiği belirtilse de merkezi idare tarafından belirlenmiş kriterlerin uygun olduğunu belirtenler de bulunmaktadır.

“İkisi de olur. Merkezi idarenin denetiminde olmasından dolayı iyi bence. Bir düzen olur, her belediye kendi kafasına göre seçim yaparsa arapsaçı olur, kalıp içinde solması daha iyi.”

Diğer bir görüşte yerel yönetim ve merkezi idare tarafından değil Türkiye Belediyeler Birliği tarafından belirlenmesi gerektiğidir.

Merkezi idarenin kriter belirlemesi, bu kriterler çerçevesinde birkaç seçenek olmalı ve bunlar içinden yerel yönetim tercihleri doğrultusunda tercih ettiği grubun kadrosunu niteliğe göre doldurması gerektiği de belirtilen görüşler arasındadır. Aşağıdaki öneri bu bağlamda oldukça dikkat çekicidir:

“Merkezi idare sınıflandıracak. Coğrafya, yüzölçümü, iklim şartları, kışlık ile yazlık nüfus, yol genişliği olabilir, değişiklik buna göre belirli kriterler koyabilir. ... Belediyesi C6 A1 belediyesidir. Kadro yapısı da daha detaylı olması lazım. Jandarma bunu yapmış, 2. Sınıf B sınıfı, jandarma yoğun. TÜİK’ten program yazsa, genel kodlama yapılmalı, her ilçeye “şu kadrolardan birini seç” diyecek. C6 A1, C6 A2, C6 A3, en uygun hangisiyse ondan birini seçeceksin. Kadro unvanı mühendis unvan olamaz, imar işleri subasman vize sorumlusu bu unvandır. Kadro unvanı belediye başkan yardımcısı, *mesleği mühendislik örneğin*. 5 tane kepçe operatörü diyorsa, 6 almayın, 4 de yapmayın. ... Belediyesinde emlak istimlak müdürü yok, bunları yönetecek biri olmalı, böyle bir şey olamaz.”

Norm kadro çalışmasını merkezi idare veya yerel yönetim yapmasının önemli olmadığını, zaten norm kadroda belirtilen sayıları dolduramadıklarını belirtenler de bulunmaktadır.

Bazı Personel Kadrolarında Zorunlu Alt Limit Olması Fikrine Yaklaşım

Yerel idarecilere herhangi bir unvan için zorunlu alt limit olup olmaması gerektiği konusundaki düşünceleri sorulmuştur. Sorunun anlaşılır olması açısından mimar, şehir plancısı veya inşaat mühendisi örneği verilmiştir. Görüşülen idareciler asgari düzeyde teknik kadroların zorunlu olması gerektiği yönünde fikir beyan etmişlerdir. Ancak bu konuda belediye meclisinin inisiyatifinde olmaksızın çalıştırılmaları fikrine katılım konusunda görüşülen idarecilerin bir kısmı (6 kişi) zorlama olmaması gerektiğinden söz etmektedirler. Fakat yerel idarecilerin daha fazla bir kısmı ise bu konuda (8 kişi) zorunlu olarak olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu konuda aşağıdaki çarpıcı ifadeleri kullanmışlardır:

“Olmalı, çünkü yönetim tecrübesi ya da basireti bunları tanımlamaya yetmiyor olabilir. Ben bu konuya gereklilik çerçevesinde bakıyorum. İmar işlerinde bir tane mühendis varmış, ama esas yetkili teknikerdir. Buraya geldik, şehircilik uzmanı yok, mimar yok, bu tür teknik personel eksikliklerini görünce ilave personel tedarik ettik, sözleşmeli mühendis, mimar istihdam ettik, şehircilikle ilgili planlama çok önemli. Mali işler konusunda kamu maliyesi/belediye maliyesi konusunda uygun eleman takviyesi yapmaya çalışıyoruz, bu konunun belediyelere bırakılmayacak kadar önemli olduğunu düşünüyorum.”

“Bence getirilmeli, bence en azından inşaat mühendisi veya mimar olmazsa olmamalı. Alt sınır olmalı, o okul mezunu gibi estetik göremeyiz.”

“Bence mühendis, inşaat mühendisi, peyzaj mimarı, veteriner zorunlu olarak olmalı. Mesela yolla ilgili bir çalışma yapılacak kimsenin elinde bir veri yok. Kepçe gelip kazıyor, zaman kaybediyoruz, coğrafi bilgi sistemlerine bakan bir kişi olmalı. En büyük sıkıntı harita kadastro mühendisi olmalı.”

Bu tip kadrolar belediyelerde olmalı, fakat zorlama olmamalı diye düşünenlerin ifadelerinden bazıları ise şu şekildedir:

“Yapılması mümkün değil, belediye hizmet verdiği kişilerin, seçmenlerin karşısına çıkıyor, ihtiyaç varsa zaten alır. Harita mühendisine ihtiyaç varsa niçin harita mühendisi almasın? Hiç kimse böyle bir şey yapmaz. Elinde kadro yoksa da sözleşmeli alır.”

“Doktor/iş sağlığı iş güvenliği uzmanı gerekiyor. Norm kadro da bunu söylemiyor ama bu olmak zorunda. Bugün iş sağlığı ve güvenliği ile ilgili düzenleme çıktı, kadrolu çalıştıramazsan sözleşmeli çalıştırmak zorundasınız. Aynı durum Maden Kanunuyla da ilgilidir. Norm kadroda mühendis çalıştırıyorsun, maden işletiyorsanız maden mühendisi çalıştırmak zorundasınız. O zaman mühendis kadrosuyla çalıştırılan birini maden mühendisi yapıyorsunuz. Belediyenin kendi şehrine göre bunu ayarlaması daha uygun. Sana bu imkânı tanıyor. Fidanlığın varsa, fidan üretiyorsan peyzaj mimarı alırsın.”

Bu konuda görüşülen kişiler üzerinden değerlendirme yapıldığında sayısal olarak birbirlerine yakınlıkları (8 olmalı, 6 olmamalı) görülmektedir. Fakat yerel siyasetçilerin kendi yetki alanlarında olmasına rağmen belediye meclisine bırakılmaksızın bu kadroların zorunlu olarak olması gerektiğini düşünmeleri oldukça anlamlıdır. Mevcut durumda kadro ihdası konusunda belediye meclisi yetkilidir. Meclis ihtiyaç hissetmezse hiçbir zaman mimar, şehir plancısı veya inşaat mühendisi/teknikeri çalıştırmayabilir; ancak bu durum meclis üyelerinin mesleki ya da kişisel formasyonları ve yetkinlikleri bu ihtiyacın sağlıklı biçimde tespiti konusunda engel oluşturabilir. Oldukça geniş alanda yerel kamu hizmetleri sunan belediyelerin hizmetlerinin sonuçları yaygın şekilde hissedilmektedir.

Yerel yönetimlerde teknik/uzman personel eksikliğinin üzerinde sıklıkla durulmaktadır (DPT, 1973: 947 (ekutup.dpt.gov.tr); Altaban, 1990: 323; Polatoğlu, 2000: 9). Kentleşmedeki önemlerine karşın yerel yönetimlerde mühendis, mimar, şehir plancısı istihdamı gelişmiş ülkelerin çok altındadır. Birçok belediyede, özellikle küçük belediyelerde, teknik elemanların yapması gereken işler tekniker-teknisyen kadrolarıyla yürütülmektedir. Oysa planlama, projelendirme, tasarım, uygulama denetim ve değerlendirme aşamalarında, doğal ve kültürel varlıkların korunmasında, mühendislik, mimarlık ve şehir planlama disiplinlerinin önemi ortadadır (www.emo.org.tr, 2016). Yerel yönetimler sundukları hizmetler ve yaptıkları işler açısından uzmanlık gerektiren mesleklerde personel çalıştırıp çalıştırmamakta serbesttir, bu serbestlik hizmetlerin kaliteli, mevzuata tam uygun, güncel teknoloji kullanımı, işyeri güvenliği, yapılan işlerin ve döşenen altyapının verilerinin eksiksiz ve doğru kaydının alınıp arşivlenmesi gibi birçok noktada sorunlara yol açmaktadır.

Kılınç ve diğerlerinin (2009: 12-13) belirttiği üzere, belediye meclislerinde toplam gündem maddelerinin %75'i planlamaya (imar planı, kentsel dönüşüm planları ve plan tadilatları) ilişkindir ve bu kararlar büyük miktarda değer artışı, rant ve kârların elde edilmesine yol açmaktadır. Çıkar grupları bu kazançları elde etmek için belediye başkanları, başkan yardımcıları ve şehir plancıları üzerinde ciddi baskılar uygularlar. Bununla birlikte, yerel yönetimlerde şehir plancılarının sözleşmeli olarak çalışması iş güvencesinin bulunmamasına veya nispeten güvencenin tartışmaya açık olmasına yol açmaktadır. Bu konular kurumsallaşması tamamlanmayan küçük birimlerde daha fazla hissedilmektedir.

Tarihsel bir perspektifle bakıldığında bu problemin geçmişten geldiği görülmektedir. Tüten'e (1969: 44) göre, 1969'da İzmir Merkez Belediyesinde 171, civar 13 belediyede toplam 32 teknik eleman mevcut idi. Gaziemir ve Altındağ belediyelerinde ise teknik eleman yoktu. Her yıl Merkez Belediyesince ortalama 1.629 ve civar 13 belediyece 1.911 adet inşaat ruhsatı verildiği düşünüldüğünde,

imar planlarının hazırlanması ve uygulanabilmesi için yeterli mali güç ve teknik personel bulunmamaktaydı.

Aynı yıldaki bir başka yayına (Geray ve Keleş, 1969: 80) göre, küçük belediyeler de büyük belediyeler gibi imar planını gerçekleştirecek mali ve teknik güce sahip değildir. Küçük belediyelerin imar programı yaptırmayışları büyük ölçüde gelir yetersizliğine, belediye organlarının yeterli bilgiden yoksun bulunmasına ve teknik personel eksikliğine bağlamıştır.

Bu konuda çarpıcı bir başka örnek ise Ankara Belediyesi'nin 1977 yılında başkanlık danışmanı olarak istihdam edilen 4 kent plancısı dışında uzmanlık dalında elemanının olmamasıdır. Onların da istifalarıyla anakentte kent plancısı kalmamıştır. Belediyenin gerek kendi bünyesinde gerekse Genel Müdürlüklerindeki teknik eleman sayısı (mühendis, mimar olarak) son derece sınırlıdır. Endüstri mühendisi, ekonomist, sosyolog, çevre bilimcisi, gıda teknoloğu, sistem analizcisi, ulaşım plancısı gibi konularda ise hiç çalışmanı yoktur. Birçok müdürlük ya da şube teknisyen kadroları ile idare edilmektedir. Yönetim, bir tür usta-çırak mantığı ile yürütülmektedir (Göymen, 1983: 11). Genel olarak teknik personel konusunda belediyelerin sıkıntı içinde oldukları (Yavuz, 1966: 96) belirtilmektedir. Canpolat'ın (2002: 201) 197 belediyede yaptığı alan araştırmasında da bu durum tespit edilmektedir. Örneklem dahilindeki belediyelerde genel olarak teknik eleman istihdam kapasitesinin düşük olduğu, beldelerin %90,5'inde ve nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerin tamamında teknik eleman sayısının 5'den az olduğu görülmektedir.

Daha yakın tarihte 1072 belediyede yapılan bir alan çalışmasında da (Yüksel vd, 2008: 12) belediye başkanlarına “personelinizde eksik bulduğunuz ve geliştirmeyi düşündüğünüz özellikler nelerdir?” sorusuna büyükşehir belediye başkanları hemen her kategoride eşit oranda cevap verirken, il, ilçe ve belde belediye başkanları ağırlıklı olarak, “teknik bilgi”, “bilgi beceri” ve “yaratıcılık” konularında eksiklik bulunduğunu ifade etmişlerdir.

Denizli'de yapılan bir çalışmada (Alkaya, vd., 2009) merkez ve merkez ilçeye bağlı belediyelerde teknik eleman yeterliliği sorgulanmıştır. Denizli Belediyesinin teknik çalışmaları incelendiğinde, verilen hizmetlerin büyük bölümünün inşaat mühendisliği hizmet alanına girdiği ve belediye bünyesinde yeterli teknik elemanın varlığı görülmüştü. Merkeze bağlı belde belediyelerinde ise çalışmalar mühendis denetimi ve hizmeti olmadan yürütülmekteydi. Türkiye ölçeğinde durumun Denizli'den farklı olmadığı söylenebilir.

Tartışma ve Sonuç

Türkiye'nin yerel yönetimlerinde uygulanan norm kadro sisteminin idealize edilmiş, ders kitaplarına yansımış, teorileştirilmiş bir norm kadro sistemine uygun

olduğunu söylemek güçtür. Bu durum sürekli yenilenerek güncellenen ve çok da işlemeyen sistemin sorumlusu olarak da görülebilir.

Örgüt analizi, iş analizi, iş analizi sonucu yapılması gereken iş tanımları, bu süreçlere göre kadro sayısının belirlenmesi, kadro el kitabı ve kılavuzu hazırlanması aşamaları yerine getirilmeden norm kadro sisteminin sağlıklı şekilde işletildiğinden bahsedilemez. Tüm bu bahsi geçen süreçler, anket, gözlem, görüşme gibi bir dizi tekniğin yerinde uygulanmasını ve örgütün ihtiyacı olan personelin nitelikleri ve sayılarının belirlenmesini gerektirir. Dolayısıyla en azında yerel yönetimler için şu tespit yapılabilir: Yerinde yapılmayan bir norm kadro çalışması, personel için sayı kısıtının ve kadro unvanlarının belirlenmesinden öteye bir anlamı bulunmamaktadır.

Yerel yönetimlerdeki norm kadro düzenlemeleri ve anlayışı, uygulama safhasında çeşitli sorunlar ve norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde etkili şekilde çalışmamasının sebepleri şu şekilde sistematize edilebilir:

Norm kadro ilke ve kurallarının merkezîyetçi bir bakış açısıyla Ankara'dan belirlenmesi sistemin sağlıklı bir şekilde çalışmamasının da temel nedenidir.

Aktöre ilişkin sorunlar adı altında toplanabilecek ilk alt sebep norm kadrolara dair işlemlerin yerelde yapılması gerekliliği olduğu halde norm kadro tablolarının merkezîyetçi bir bakış açısıyla belirlenmiş olmasıdır. Aslında 2000 yılındaki Bakanlar Kurulu kararında norm kadro çalışmalarının bu alanda profesyonelleşmiş kurumlarca belirlenmesi veya bu kurumların gözetim ve denetimi altında ilgili idarece yerine getirilmesi gerektiğinden söz edilmiştir. Günümüzde bu konuda tekrar yerel yönetimlere yetki verilirse özellikle de büyükşehir belediyeleri kapasite açısından norm kadroları belirlemeye daha uygun gözükmektedir. Bu konuda merkezi yönetimin katkısı özellikle de örgüt analizleri ve iş analizleri yapılmasında kılavuzlar, eğitim, uzman personel görevlendirme gibi noktalarda olabilir.

Merkezileşme ile daha az merkezileşme arasındaki çelişki, belediyeler özelinde 5215 sayılı Yasa ile 5393 sayılı Yasa ve 2006 yılında çıkartılan ilgili Bakanlar Kurulu kararlarında kristalize olmuştur. 5393 sayılı Kanunun nüvesi olan, ancak kanunlaşamayan, 5215 sayılı Kanunda, norm kadro çalışmasını belediyenin yapacağı veya yaptıracağı belirtilmekteyken, 5393 sayılı Kanunda böyle bir ifade bulunmamaktadır. İlk başta işin ruhuna uygun olarak, yerel yönetimlerce norm kadro çalışmasının yapılması esasken, sonraki süreçte verilen yetkinin yerinde olmadığı, ya da bu konuda yerel yönetimlerin yeteneğine güvenilmediği için norm kadronun yerel yönetimlerce yapılması ya da yaptırılması fikrinden vazgeçilmiş, 2006 yılı Bakanlar Kurulu kararı ile ise merkezi idare neredeyse yerel yönetimler yerine geçerek norm kadro çalışması ismiyle kadro listelerini belirlemiştir.

Kaynağını norm kadro yönetmeliklerinden alan problemler sahada uygulamayı güçleştirmektedir.

2006 yılından 2017 yılı sonlarına kadar (belediye ve bağlı kuruluşları ve mahalli idare birlikleri ve il özel idareleri norm kadro düzenlemeleri) düzensiz aralıklarla yayımlanan yerel yönetimler norm kadro yönetmeliklerinde sürekli güncellenmeler ve revizyonlar yapılmaktadır. Bu durum ihtiyaca binaen ortaya çıksa da bu konuda mevzuat takibi oldukça zordur. Bununla birlikte yönetmeliklerinde sınıf aralıklarının belirlenmesi ve memur/sürekli işçi başına düşen nüfus sayısı da problemlidir. Ayrıca yaz-kış, gece-gündüz farkı yaşayan bölgelerin özel durumu büyük ölçüde göz ardı edilmiştir. Norm kadro tablolarında turizm, sanayi-ticaret bölgesi, ilçe merkezi şeklide farklılık yaratarak personel sayılarını da farklılaştırmak sorunu çözmekten oldukça uzaktır.

Belediye Kanunundaki bütçe kısıtları belediyelerde norm kadro sisteminin işlememesinin en önemli nedenlerinden birisidir.

Yerel yönetimlerdeki personel sorunları şüphesiz sadece norm kadroya ilişkin sorunlar değildir ancak norm kadro sistemi adıyla uygulanmakta olan sistemden kaynaklanan ya da kesişim noktaları bulunan sorunlar bulunmaktadır. Bunlardan birisi de taşeron sistemi ve yerel yönetimlerdeki bütçe kısıtıdır.

Yerel yönetimlerde norm kadro- istihdam baskısına karşı direnebilme-bütçe kısıtı-taşeronlaşma arasında ilişki mevcuttur. Ancak bu ilişkinin yönü zikzaklıdır. Belirtilen norm kadrolar çoğunlukla doldurulamamaktadır. Bu çoğunlukla yerel yönetimlerde personel giderlerinin geçen yılın bütçe gelirlerinin belediyenin nüfusuna göre (10.000'in altı ya da üstü olmasına göre) %30'u ya da %40'ını aşmaması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır. Ancak taşeron personel giderleri bütçe giderlerine bu şekilde yansımadığı için yerel yöneticiler istedikleri personeli bu şekilde istihdam edebilmektedirler. Bu konudaki zorunluluk kadar yerel yöneticilerin taşeron sistemindeki hareket serbestisi nedeniyle bu sistemi tercih ettikleri gözlemlenmektedir. Bu sistemin norm kadro ile ters yönlü ilişkisi değerlendirilirse taşeron sisteminin, norm kadro sisteminden kaçış noktası olduğu belirtilebilir.

Norm kadro sisteminin birçok sorunu çözeceği öngörülmüştü. Bunlardan birisi de kayırmacılık sorunuydu. Bu öngörünün arka planında ise bilimsel yöntemlerle personelin niteliklerinin belirlenmesi ve buna göre norm kadronun oluşturulması gelmekteydi. Ancak toplumsal yapı, siyasal kültür ve beklentiler kayırmacılık sorununun çözülmesinin önündeki büyük engellerdir. Ayrıca mevcut haliyle norm kadro sisteminin kurgulama problemleri, bu sistemin sağlıklı olarak işlemlenmesini engellemekte dolayısıyla bir anlamda çözüm sağlama potansiyeli kullanılamamaktadır.

Norm kadro sisteminde personelin nitelikleri de esas olduğu ve bu niteliklerinin birisinin de eğitim olduğu göz önüne alınırsa bu sistemin çözmesi beklenen bir başka problem eğitim-istihdam örtüşmemesi problemidir. Ancak yukarıda belirtilen sebepler nedeniyle bu süreç de sağlıklı işletilememiştir.

Tüm bu olumsuzlukların yanında norm kadro anlayış ve düzenlemesi, Türkiye’de genelde kamu, özelde yerel yönetimler personel sistemi/rejimi için ortaya konulan en sistematik yapılarından birisi olarak değerlendirilebilir. Bu anlamda norm kadro ismiyle uygulanan sistemle yerel yönetimlerdeki unvan karmaşası büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Oysa burada ciddi karmaşalar, mükerrerlikler, aynı anlama gelen farklı isimler, kullanılmayan unvanlar mevcuttu. Unvan karmaşasının ortadan kalkması norm kadro uygulamasının en olumlu yanlarından birisidir.

Norm kadro sisteminin layıkıyla uygulanması halinde mükerrer görev yapmayı engellemesi beklenir. Hangi iş için hangi nitelikte kaç personel istihdam edilmesi gerektiğiyle ilgili norm kadro çalışmasının yapılması mükerrerliği engellediği gibi eksik istihdamı da engelleyebilir. Ancak konuyla ilgili genel kabul, kadro şişkinliğinin olduğudur, oysa bazı alanlarda belirli nitelikteki personellerin eksikliği de fazlalığı kadar tehlikelidir. Örneğin belediyelerde şehir plancısı bulunmaması kentsel hizmetlerde, ruhsat verilmesinde ve imar planlarının yapılıp onaylanmasında ciddi aksaklıklara sebep olabilir. Oysa norm kadro sisteminde nitelik belirlenirken en az kaç kişinin bulunması gerektiği de belirlenmeli ve istihdam zorunluluğu getirilmelidir.

Norm kadro sistemi kadro-personel ilişkisinin sağlanması konusunda ciddi mesafe kaydedilmesini sağlasa da ideal halinden oldukça uzak olan uygulamada, kadro-personel uyumsuzluğu sürmektedir. Kadro unvanlarıyla ilgili bir başka tespit ise değişik kanunlarda istihdamı zorunlu olan bazı unvanların memur kadro kütüğünde yer almamasıdır. Alanda yapılan görüşmelerde bu unvanlardan birisinin “iş güvenliği uzmanı” olduğu ortaya çıkmıştır.

Sonuç olarak uzun zamandır ihtiyaç olarak dile getirilen norm kadro sisteminin yerel yönetimlerde uygulanan şekli hayal kırıklığı yaratmıştır. Parçacı, dönemsel ve minimal/sınırlı ölçekli çabaların yerine, çağdaş gelişmeleri ve güncel gereksinimleri göz önüne alan akılcı yaklaşımın ürünü olarak, yerel ölçekte tam bütünleşmeyi sağlayan, çabaları ve kaynakları birleştiren etkili personel planlaması ihtiyacı devam etmektedir.

Kaynakça

Adalı, S. (1989). Belediyelerde Yeni Bir Fonksiyonel Teşkilatlanma ve Sapanca Örneği. B. Atalay, İ. Karaman, G. Erdumlu (Yayına Hazırlayanlar) İl Özel İdareleri Başta Olmak

Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu, Tokat, 8-11 Haziran 1987, Ankara: DPT Yayını.

Alıcı, O.V. (2017). “Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapıları ve Kadro Kullanımları Üzerine Bir Değerlendirme”. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10 (51), 874-884.

Alkaya, D., Alkaya, Y., Alkaya, K. (2009). *Belediyelerin Sorunlarının Denizli Örneğinde İncelenmesi*. www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/10026.pdf (11.12.2015).

Altaban, Ö. (1990). 1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış. *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu, Bildiri ve Tartışmalar Kitabı*, 23-24 Kasım, Ankara, 317-326.

Aslan, O. E. (2007). “Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piya-saya Devri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (1), 55-74.

Bacı, R. (1999). “İstihdamda Yeniden Yapılanma ve İl Adımında Norm Kadro”. *Beklenen Mahalli İdareler Dergisi*, 59, 24-28.

Bahçecioğlu, N. (1994). *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenaur Vakfı, 9-14.

Bilgin, K. U. ve Aytürk, N. (2003). “Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro”. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 75 (438), 157-179.

Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.

Canman, D. (1992). “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşün-celer”. *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (3), 3-11.

Canman, D., Öktem, M. K. (1992). “Kamu Yönetiminde İnsan Kaynağının Geliştirilme-sinde İnsangücü Planlaması”. *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (4), 31-55.

Canman, D. (2000). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.

Canpolat, H. (2002). *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını, Yayın No: 17, Ankara.

Çöpoğlu, M. (2015). “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi ve Endüstri İlişkileri”. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 10 (1), 163-182.

Çukurçayır, M. A. (2002). “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetim-ler”. *Türk İdare Dergisi*, Yıl 74 (437), 157-167.

Demirci, A. G. (2009). *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer-Kadro Gerilimi*. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

DPT (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan_2.pdf (01.01.2015).

- DPT (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan_3.pdf (01.01.2015).
- DPT (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan_5.pdf (02.01.2015).
- DPT (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan_6.pdf (02.01.2015).
- DPT (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan_7.pdf (02.01.2015).
- DPT (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. http://ekutup.dpt.gov.tr/plan_8.pdf (03.01.2015).
- DPT (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı*. <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf> (02.01.2015).
- Elektrik Mühendisleri Odası, <http://www.emo.org.tr/ekler> (2.3.2016).
- Eken, M., Şen, M. L. (2005). Belediye Personel Sistemi ve Son Gelişmeler. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 109-129.
- Eren, V. (2006). “Personel Yönetiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş”. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6 (11), 131-153.
- Eren, V. (2011). “Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Düşünceleri”. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8 (16), 89-111.
- Eren, V., Eken, M. (2007). Kamu Personel Rejiminde Reform Arayışları: Bürokratik Başarı İlkeleri ve İşletmeci Ücretlendirme Anlayışı Bağlamında Değerlendirme. Ş. Aksoy ve Y. Üstüner (Editörler). *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 173-193.
- Erençin, A. (2007). “Büyükşehir Belediyelerinin Stratejik Planlarında Personel Sorunu”. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4 (6) 2-9.
- Fırat, S. (2002). “Belediyelerde Norm Kadro Çalışmaları”. *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, 7 (5), 23-29.
- Genç, F. N. (2015). *Belediyelerin Temel Sorun Alanları. İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: BEKAD Yayınları, 275-311.
- Geray C., Hamamcı, C. (1994). *Belediyecilik Eğitimi*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Geray, C., Keleş, R. (1969). *Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Göymen, K. (1983). *Bir Yerel Yönetim Öyküsü: 1977-1980 Ankara Belediyesi Deneyimi*. Ankara: Özgün Matbaacılık.

- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- 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. (1987). *Norm Kadro ve Teknolojisi*, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi (MPM).
- Kalkandelen, A. H. (1997a). “Kamu Personel Yönetimindeki Temel Sorunlar ve Çözümler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6 (1), 77-79.
- Kalkandelen, A. H. (1997b). *Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro*. Ankara: Anı Yayıncılık.
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *Onuncu Kalkınma Planı*, <http://www.kalkinma.gov.tr> (05.02.2015).
- Karacan, H. (2009). Belediyelerde Norm Kadro Süreci, *Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul.
- Kaynak, T. (1996). *İnsan Kaynakları Planlaması*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım
- Kılınc, G., Özgür, H., Genç, F. N. (2009). *Yerel Yönetimlerde İmar Uygulamaları ve Etik*, T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü İşbirliğiyle.
- Negiz, N. (2007). *Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Etkinliği ve Eğitim İlişkisi: Alan Araştırması ve Bir Model Örneği*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Isparta.
- Öktem, M. K. (1992). “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (2), 85-105.
- Ömürganülşen, U., Öktem, M. K. (2004). “Kamu Görevlileri İle Kamu Görevlileri Sendikalarının Kamu Sektöründeki Norm Kadro Çalışmalarına Karşı Tutumları”. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22 (1), 249-263.
- Özhan, H. (1994a). Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan Özhan’ın Konuşması. *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Özhan, H. (1994b). “Belediyelerde Personel İstihdamı: Sayısal Dağılımı, Sorunları ve Çözüm Önerileri”. *Türk İdare Dergisi*, 403, 17-45.
- Özgür, H., Azaklı, S. (2001). “Mahalli İdareler Eğitimi Üzerine Düşünceler: Türkiye’deki Mahalli İdareler Önlisans Programları”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 10 (3), 52-86.

- Özkal Sayan, İ. (2013). Türkiye’de Merkezîyetçilik Yerellik Tartışmaları Bağlamında Belediyelerde Personel Yönetimi. *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*. (Ed. Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya, A. Aydın). Ankara: Pegem Akademi, s. 825-836.
- Pirler, O., Gürsoy, E. Z., Başsoy A. (1999). *Belediyelerde Teşkilatlanma, Kadro İhdası Personel İstihdamı ve Eğitimi*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı.
- Peker, K. (2014). *Belediye Personel Sistemi ve Norm Kadro Uygulamaları*. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Sakarya.
- Peker, K., Şen, M. L. (2015). “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği”. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7, 106 -121.
- Polatoğlu, A. (2000). “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9 (1), 3-24.
- Sezgin, E. (2006). “Belediye İstihdam Öyküleri: Belediye İstihdam Anketi Çalışma Gözlemleri”. *Emek Araştırmaları Dergisi*, 2006 (1), 87-94.
- Şen, M. L. (1995). “Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemindeki Uygulaması”. *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1) 77-92.
- Şen, M. L., Eken, M. (2007). Belediye İnsan Kaynakları Yönetimi. *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmaları*. (Ed. B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 542-563.
- Timur, H. (2004). *Norm Kadro Saptama Teknikleri Ve Norm Kadro Kılavuzunu Hazırlama Teknikleri*. Ankara Sanayi Odası Yayını, <http://www.aso.org.tr> (30.10.2014).
- Timur, H. (2008). *Organizasyon, Reorganizyon, İş Tanımları ve Norm Kadro: Kuramsal Ve Uygulamadan Örneklerle*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Tortop, N. (1994). *Belediyelerde Personel Çalıştırılması ve Kadro Standardizasyonu*, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, 14-20.
- Tutum, C. (1990). “Kamu Personeli Sorunu”. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 31-45.
- Tüten, Ş. (1969). Metropolitan Kamu İdaresinin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama. *Türkiye’de Metropolitan İdareler Tebliğler ve Tartışmalar*. 19-20-21 Nisan (İzmir), Türk Belediyecilik Derneği, Ankara: Şenyuva Matbaası.
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve Halkla İlişkiler*, Ankara: TODAİE.
- Yaşamış, F. D. (1996). *Belediye Yönetimi*. Ankara: Yazarın Kendi Baskısı.
- Yavuz, F. (1962). *Belediyelerimizin Mali İdaresi Hakkında Anket Raporu*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Raporları, Ankara: Sevinç Matbaası.

Yavuz, F. (1966). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma*. TODAİE Yayını, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

Yüksel, F., Çevik, O., Ardıç, K. (2008). “Belediye Başkanları Gözüyle Yerel Yönetim Sorunları”. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 1, 1-26.