

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

144969

**KAMU PERSONEL HARCAMALARINDA
ETKİNLİK AÇISINDAN NORM KADRO UYGULAMASI**

MASTER TEZİ

144969

**Hazırlayan
Galip ESMER**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY**

Ankara-2004

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Galip ESMER'e ait "Kamu Personel Harcamalarında Etkinlik Açısından Norm Kadro Uygulaması" adlı çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan.....
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ

Üye.....
Prof. Dr. Murat ÖZDEN

Üye.....
Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY (Danışman)

ÖNSÖZ

Bu araştırmada amaç; kamu personel harcamalarında etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi bakımından, kamu kurum ve kuruluşlarında önemi yeni anlaşılan norm kadro uygulamasına geçiş için nasıl bir yöntem izlenmesi ve bu konuda neler yapılması gerektiğinin irdelenmesidir.

Bu amaç çerçevesinde yapılan araştırma kapsamında; norm kadro uygulamasının tanımı yapılmış, önemi amacı ve kavramları üzerinde durularak, norm kadro uygulamasına geçiş sürecinde kullanılan teknikler açıklanmış, Türkiye’de kamu istihdamının ve personel harcamalarının boyutu tespit edilerek kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçiş için neler yapıldığı ve neler yapılması gerektiğı ortaya konulmaya çalışılmıştır

Çalışmalarım sırasında beni yönlendiren, yardımını ve rehberliğini esirgemeyen Sayın Hocam Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY’a teşekkür ederim.

Galip ESMER

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR	v
TABLolar DİZİNİ	vi
GRAFİKLER DİZİNİ	vii
ŞEKİLLER DİZİNİ	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK NORM KADRO UYGULAMASI VE TEMEL KAVRAMLAR

1.1. NORM KADRO UYGULAMASININ TANIMI VE TEMEL KAVRAMLAR	5
1.1.1. Kadro	5
1.1.2. Kadrolama ve Norm Kadro Düzenlemesi.....	7
1.1.3. Kadro Şeması ve Norm Kadro Kılavuzu	10
1.2. NORM KADRO UYGULAMASININ ÖNEMİ, YARARLARI VE UYGULAMAYA GEÇİŞTE KARŞILAŞILAN ENGELLER	11
1.2.1. Norm Kadro Uygulamasının Siyasal Karar Alma Mekanizması Bakımından Önemi.....	11
1.2.2. Norm Kadro Uygulamasının Personel Rejimi Bakımından Önemi ve Yararları	13
1.2.3. Norm Kadro Uygulamasına Geçişte Karşılaşılan Engeller.....	15
1.3. NORM KADRO TESPİT ŞÜRECİ.....	16
1.3.1. Kurumların Teşkilat Yapısı, Analizi ve Reorganizasyonu	17
1.3.1.1. Teşkilatlanma Modelleri ve Kurumların Teşkilatlanması ..	17
1.3.1.2. Teşkilat Analizinin Yapılması.....	21
1.3.1.3. Kurumlarda Reorganizasyon.....	22

1.3.2. Kadroların Niteliksel Olarak Tespiti.....	24
1.3.2.1. İş Analizi.....	24
1.3.2.1.1. İş Analizinin Yapılma Zamanı.....	26
1.3.2.1.2. İş Analizini Yapabilecekler	27
1.3.2.1.3. İş Analizi Yapmanın Yararları	27
1.3.2.1.4. İş Analizi Teknikleri ve Veri Saptama Yöntemleri..	28
1.3.2.2. Kadro ve Görev/İş Tanımlaması.....	30
1.3.2.3. İş Gerekleri.....	32
1.3.2.4. İş Değerlendirmesi	32
1.3.3. Kadroların Niceliksel Olarak Tespiti.....	33
1.3.3.1. İş Etüdü ve Teknikleri.....	34
1.3.3.1.1. Hareket (Metod) Etüdü.....	35
1.3.3.1.2. İş Ölçümü	36
1.3.3.2. Norm Kadro Kılavuzu ve Sayı Tespitinde Pratik Yöntemler ..	38
1.3.3.2.1. Yıllık İş Yüklerinin Tespiti	38
1.3.3.2.2. Ortalama Standart Performansın Tespiti	39
1.3.3.2.3. İş Yükünün Gerekli Zaman Cinsinden Tespiti ..	39
1.3.3.2.4. Çalışma Performanslarının Tespiti	40
1.3.3.2.5. Kadro Sayısının Tespiti ve Kılavuzun	
Hazırlanması	41

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUSAL İSTİHDAM, PERSONEL HARCAMALARI VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇALIŞMALARI

2.1. TÜRKİYE'DE KAMUSAL İSTİHDAM.....	43
2.1.1. Kamusal İstihdam Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulama.....	43
2.1.2. Kamu Kesimindeki İstihdamın Yasal Çerçevesi.....	45
2.1.3. Kamu İstihdam Türleri ve Kadro Rejimi	46
2.1.3.1. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri	48
2.1.3.1.1. Kadro İhdası.....	48
2.1.3.1.2. Kadroların Serbest Bırakılması	49
2.1.3.1.3. Dolu ve Boş Kadro Değişikliği	49

2.1.3.2. Sözleşmeli Personel.....	50
2.1.3.3. Sürekli ve Geçici İşçilik.....	52
2.1.3.4. Geçici Personel	54
2.1.4. Türk Kadro Sisteminin Sorunları.....	54
2.1.5. Türkiye’de Kamu Personelinin Sayısal Durumu.....	58
2.2. TÜRKİYE’DE KONSOLİDE BÜTÇE PERSONEL HARCAMALARI.....	64
2.2.1. Bütçe Harcamalarının Türler İtibariyle Gelişimi.....	65
2.2.2. Personel Harcamaları ve Toplam Harcamalar Karşılaştırması	68
2.2.3. Personel Bütçelemesi Gerçekçiliğinin Ölçümü	70
2.3. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ VE PERSONEL REJİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇALIŞMALARI.....	79
2.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi.....	81
2.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu	82
2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (Kaya Raporu).....	82
2.3.4. Kalkınma Planlarında Yeniden Yapılanma	83
2.3.4.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi	83
2.3.4.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi.....	85
2.3.5. “59”uncu Hükümetin Kamu Yönetimi ve Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çalışmaları	86

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

NORM KADRO UYGULAMASINA GEÇİŞİN KAMU PERSONEL HARCAMALARINDA ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. NORM KADRO UYGULAMASINA GEÇİŞ	88
3.2. NORM KADRO UYGULAMASINA GEÇİŞTE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ	93
3.3. NORM KADRO UYGULAMASININ KAMU PERSONEL HARCAMALARININ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ ..	100
SONUÇ	109
KAYNAKÇA.....	111

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.r.	: Adı Geçen Rapor
a.g.t.	: Adı Geçen Tebliğ
B.K.K.	: Bakanlar Kurulu Kararı
Çev.	: Çeviren
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
ÖİK	: Özel İhtisas Komisyonu
REFA	: Alman İş Etüdü ve İşletme Organizasyonu Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TL	: Türk Lirası
TODAE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜHİS	: Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası
vb.	: ve benzeri
Yay.	: Yayıncılık

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1	: Norm Kadro Düzenleme Süreci	16
Tablo 2	: 2002 Yılı İtibariyle Kamu Kesiminde İstihdamın Dağılımı	59
Tablo 3	: Konsolide Bütçeye Dahil Kurumların Serbest Kadro-Pozisyonları ve Yıllık Artış Oranları	62
Tablo 4	: Konsolide Bütçe Harcamaları ve GSMH Rakamları	66
Tablo 5	: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranları	66
Tablo 6	: Personel Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisindeki Payı	68
Tablo 7	: Tahmin Edilen ve Gerçekleşen Bütçe Açıkları	70
Tablo 8	: Konsolide Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Harcamaları	73
Tablo 9	: Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının Başlangıç Ödeneklerinden Sapmaları	74
Tablo 10	: Konsolide Bütçe Personel Başlangıç Ödenekleri ve Harcamaların GSMH'ya Oranları	76

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1	: 2002 Yılı İtibariyle Kamu Kesiminde İstihdamın Dağılımı	60
Grafik 2	: 2002 Yılı İtibariyle Kamu İstihdamında Konsolide Bütçeli Kurumların Payı	60
Grafik 3	: 2002 Yılı İtibariyle Konsolide Bütçeye Dahil Kurumlarda İstihdam Türleri İtibariyle Kadro/Pozisyon Sayıları	61
Grafik 4	: Konsolide Bütçeye Dahil Kurumlardaki Kadro ve Pozisyonlar Toplamının Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları	64
Grafik 5	: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranları	67
Grafik 6	: Türler İtibariyle Harcamaların Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisindeki Payı	69
Grafik 7	: Yıl Sonu Gerçekleşen Bütçe Açıklarının Başlangıç Açık Tahminlerinden Sapmaları	72
Grafik 8	: Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının Başlangıç Ödeneklerinden Sapmaları	75

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1	: Teşkilat-Kadro İlişkisi	7
Şekil 2-a	: Hiyerarşik Kademe, Yönetici ve Çalışanlar-1	19
Şekil 2-b	: Hiyerarşik Kademe, Yönetici ve Çalışanlar-2	19
Şekil 3	: İş Analizi Süreci	26
Şekil 4	: İş Etüdü	35
Şekil 5	: Bakanlar Kurulunca Belirlenen Norm Kadro Uygulamasına Geçiş Süreci	92

GİRİŞ

Devlet, kamunun müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kamu hizmeti olarak adlandırılan hizmetler yapar. Kamu hizmetinin içeriği, devlet niteliğindeki gelişmelere paralel olarak değişime uğrar ve hangi kamu hizmetlerinin hangi boyutta yürütüleceği, siyasal iktidarlar tarafından kararlaştırılır. Diğer bir ifade ile, bir faaliyetin kamu hizmeti kapsamına alınması ya da bu kapsamdan çıkartılması siyasal iktidarların yetkisinde olup, bu tür kararlar siyasal karar alma mekanizması dahilinde alınırlar.

Günümüzde, devletlerin piyasa konusu olmayan mal ve hizmetler yanı sıra eğitim ve sağlık gibi yarı toplumsal mal ve hizmetlerin üretiminde de belirleyici rol aldıkları görülmektedir. Yarı toplumsal mal ve hizmetler, toplumsal faydası nedeniyle veya yeterince üretilmezler ise yaratacakları toplumsal maliyetler nedeniyle özel kesim yanında kamu kesimince de görülürler.¹

Piyasa ekonomisinin geçerli olduğu mal ve hizmet üretiminde, ürünün üretilip üretilmeyeceğini, üretilecek ise fiyatını ürüne olan talep belirlediği halde, bir kamu hizmetinin görülüp görülmeyeceği ve görülecekse miktarı siyasal karar alma mekanizması içerisinde belirlenir² yani toplum kamusal mallara olan talebini siyasal karar alma mekanizmasıyla açıklar. Siyasal karar alma mekanizmasının işlemesi sonucu ortaya çıkan devlet bütçeleri toplumun hangi kamusal malı ne miktarda talep ettiğini ve bunun maliyetine nasıl katılacağını gösterir.³ devlet bütçelerinde topluma sunulacak hizmetlerin görülebilmesi için istihdam edilecekler ödenecek ücretler de belli edilmektedir.

¹ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi (Ankara: Gazi Büro Kitabevi, Gözden Geçirilmiş Beşinci Baskı, 1996), 31, 37.

² Kenan BULUTOĞLU: Kamu Ekonomisine Giriş (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Birinci Baskı, 2003), 58.

³ Orhan ŞENER: Kamu Ekonomisi (İstanbul: Alkım Yayınları, 1998), 123-124.

Türkiye’de siyasal karar alma mekanizması açısından, etkinliği azaltıcı unsurlar arasında, kamu kurum ve kuruluşlarının sayısının artarak kamu kesiminin büyümesi, kamuda gizli işsizliğin ortaya çıkması ve kurumlar arasında görev ve yetki bakımından çakışmaların bulunması sayılabilir.⁴

Devletler tarafından, kamusal ihtiyaçların giderilmesi ve kamu yararının sağlanması amacıyla yapılan kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında büyük harcamalarda bulunulmakta ve çok miktarda işgücü kullanılmaktadır. Ancak, kaynakların kıt, ihtiyaçların sonsuz olduğu bir dünyada, kıt kaynaklarla sonsuz ihtiyaçların sağlanması ekonomik davranmayı gerekli kılmaktadır.

Devlet kamu hizmetlerini yaparken kullandığı emek (işgücü) için bir bedel ödemekte, ödediği bu bedeli vatandaşlarından aldığı vergilerle karşılamaktadır. Devletin vatandaşlarından aldığı bu vergiyi ekonomik kullanması bir amaçtır. Ancak buradaki ekonomik kullanım işletmelerdeki kar maksimizasyonu ile karıştırılmamalıdır. Çünkü, kamu kesimi açısından ekonomik davranmak ile gerektiğinde karşılıksız harcamalar yapmak birbiriyle çatışmamaktadır. Bu husus siyasal karar alma mekanizması içerisinde çözülecek bir konudur.

Kamu giderlerinin, hemen hemen her ülkede milli gelir içerisindeki payının sürekli olarak artış eğiliminde olduğunu ileri süren Adolph Wagner’in bu savı “Wagner Kanunu” olarak anılmaktadır.⁵ Kamu giderlerinin tüm ülkelerde zaman içerisinde artışının görünürde ve gerçek nedenleri vardır. Görünürde artış nedenleri arasında; aynı ekonomiden kaydı ekonomiye geçiş, bütçe usulündeki değişme, para değerinde meydana gelen değişme, ülke sınırları ve nüfus değişikliği gelir. Kamu giderlerinin gerçek artış nedenleri arasında ise, toplumsal değişmeler ve bu değişmeler karşısında devletin yüklendiği görevlerdeki artışlar sayılabilir.⁶

⁴ Orhan ŞENER: a.g.e., 185-187.

⁵ Kenan BULUTOĞLU: a.g.e., 197.

⁶ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi, a.g.e., 55-70.

Kamu giderlerinin zaman içerisinde artması bu harcamalarda etkinlik ve verimliliğin ön planda tutulmasını gerektirir. Çünkü, özel kesimden kamu kesimine aktarılan kaynakların alternatif maliyeti, özel kesimde kullanılmamış olması dolayısıyla ülke açısından mahrum kalınan büyüme ve kalkınma olacaktır.

Kamu kesiminde; gerek konsolide bütçe kapsamında gerekse konsolide bütçe kapsamı dışında personel harcamaları yapılmaktadır. Bu harcamalar istihdam türleri itibariyle; memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve diğer kamu görevlileri için maaş, ücret, ikramiye vb. adlar altında sınıflandırılabilir. Bu harcamalarda etkinliğin sağlanabilmesi için, sağlıklı hesaplamalar yapılabilmesi ve hizmetlerin maliyetlerinin hesaplanması gereklidir. Kamu hizmetinin yerine getirilmesi sırasında istihdam edilen personele ödenen maaş ve ücretlerin bu hizmetin maliyetine dahil edilmesi gerektiğinden, bu çalışma kapsamında kamu personel harcamalarının analizi ve personel harcama bütçesinin gerçekçi olarak hazırlanıp hazırlanmadığı da incelenecektir.

Türkiye’de kamu kesiminde, aynı iş için farklı statü, unvan ve ücretlerle personel istihdamı söz konusu olmaktadır. Yasal düzenlemeler bakımından memur-işçi ayrımı yapılmış olmasına karşın uygulamada her iki statüde çalışanların yaptıkları iş bakımından net bir ayrım bulunmamaktadır. Bazı kamu kurumlarında memur statüsünde ve memur unvanında personel istihdamının yanı sıra, büro görevlisi adı altında ve işçi statüsünde de personel istihdam edilmektedir. Memurlar eliyle gördürülmesi gereken bir hizmet için işçi statüsünde personel istihdamı nedeniyle, kamu hizmetinin maliyeti kurumlar itibariyle farklı olacaktır. Aynı nitelikte bir hizmet için kurumlar arasında karşılaşılan bu farklı hizmet maliyetlerinin sebebi; kamu personel ve kadro rejimindeki sorunlardır. Söz konusu sorunlar nedeniyle, kamuda etkinlik-verimlilik analizlerinin yapılması ile performans odaklı bütçelemeye geçiş mümkün olamamaktadır.

Kamuda, bir hizmet için memur statüsünde personelin istihdamının gerekli olduğu ve bu hizmet için memur statüsünde personelin istihdam edildiği durumlarda dahi sorunlar yaşanmaktadır. Çünkü, memur istihdamının gerekli olduğu yerde, memur statüsünde istihdam edilmekle beraber farklı bir unvanda, dolayısıyla farklı görev, yetki ve sorumluluklarda memur istihdam edilmesi de hizmetin gerekleri ile bağdaşmamaktadır. Bu bakımdan, kamu hizmetlerinin en düşük maliyetle etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesinin en önemli şartı, kamu hizmetlerini ifa edecek personelin niteliği ve niceliği arasında optimum bir denge kurulmasıdır

Açıklanan tüm bu nedenlerle, hizmetin gereği olarak nerede, hangi statüde ve ne kadar personel istihdam edileceğinin tespitini sağlayan norm kadro uygulamaları kamu personel harcamalarının etkinliği bakımından önemlidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK NORM KADRO UYGULAMASI VE TEMEL KAVRAMLAR

1.1. NORM KADRO UYGULAMASININ TANIMI VE TEMEL KAVRAMLAR

Norm kadro uygulamasını daha iyi anlayabilmek için, öncelikle norm kadro ve diğer kavramların iyi tanımlanması gerekmektedir. Bu kısımda ele alınacak başlıca kavramlar; kadro, kadrolama, norm kadro düzenlemesi, kadro şeması ve norm kadro kılavuzudur.

1.1.1. Kadro

Kadro şu şekilde tanımlanmaktadır; “Bir kamu kuruluşunun, bir işletmenin, denetim veya yönlendirme işlerini gerçekleştirenler ve bunların taşıdığı ödev, yetki ve sorumlulukların hepsi: Bu kişi ve sorumlulukları sayı, nitelik ve aşamalarıyla gösteren çizelge”⁷, kadronun bir başka tanımı ise; “hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge”⁸ şeklinde olup; kadronun hangi işe yarayacağı ise şu şekilde ifade edilmektedir; “Bir kurumun kullanacağı kamu görevlilerinin sayısı (kadro) ile belli olur. Kadro yalnız sayıyı göstermekle kalmaz, aynı zamanda ne nitelikte kamu görevlisi kullanılabileceğini de gösterir.”⁹

⁷ Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük. Türk Dil Kurumu Web Sitesi. (<http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk/sozara.htm>)

⁸ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN: Kamu Yönetimi Sözlüğü (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No 283), 125-126.

⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK: Yönetim Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 1996), 168.

Kamu yönetimi sözlüğünde kadro ile ilgili şu bilgiler verilmiştir; “Kamu yönetiminde bir hizmet yeri olarak tanımlanan kadro, kişiyi hizmetle ilişkilendiren hukuksal bir araçtır. Kadrosuz devlet memuru çalıştırılmaz. Örgüt, kadro ve memur hukuku yönünden bir bütün oluşturur. Kamusal örgütler, bir bakıma, kadro sıradüzeninden ibarettir. Yasa ile oluşturulan bir kamu kuruluşunun kurulma işlemi, ancak genel hükümlere göre kadro alınması ile tanımlanır. Bu anlamda kadro, kamusal örgütlerin iskeleti ve yapı taşlarıdır. Kadrolar memur tanımına giren kişilere gördürülecek hizmetlerin gerektirdiği görevler için tahsis edilir. Kurumlara ayrılan kadrolar, o kurumda çalıştırılabilecek memurların azami sayısını gösterir. Her kadro, bir görev yerini ve o yeri işgal edecek kişinin niteliklerini belirtir.”¹⁰

Modern kadro anlayışına göre kadro şu şekilde anlaşılmaktadır; “belli ödevler, yetkiler ve sorumluluklardan oluşan bir sandalye veya koltuk olup buna oturabilecek personelin genel ve özel nitelikleri, önceden belirlenmiştir.”¹¹

Kadronun kelimesinin tanımı ve bu kelimenin iş unvanı olarak da kullanılabileceği şu şekilde ifade edilmektedir; “organizasyon içinde yapılan işlerin belli biçimde bir araya getirilmiş parçalardan oluşan bütününe denir. Bu iş unvanı (position title) olarak nitelenen organizasyonel bir kavramdır. Dolayısı ile iş unvanı (kadro) eşanlamda olabilir.”¹²

Bir kurumda en küçük üretim birimi¹³ olarak tanımlanan kadro, yetki ve sorumlulukları önceden belirlenmiş hukuksal bir statüyü ifade eder.

¹⁰ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN: a.g.e, 125-126.

¹¹ A. Hayrettin KALKANDELEN: Reorganizasyon ve Norm Kadro - Kadro Yönetimi. (Ankara: Adil Yayınevi, Altıncı Baskı), 24.

¹² İsmail Durak ATAAY: “Kamuda Norm Kadro ve İstihdam”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 209.

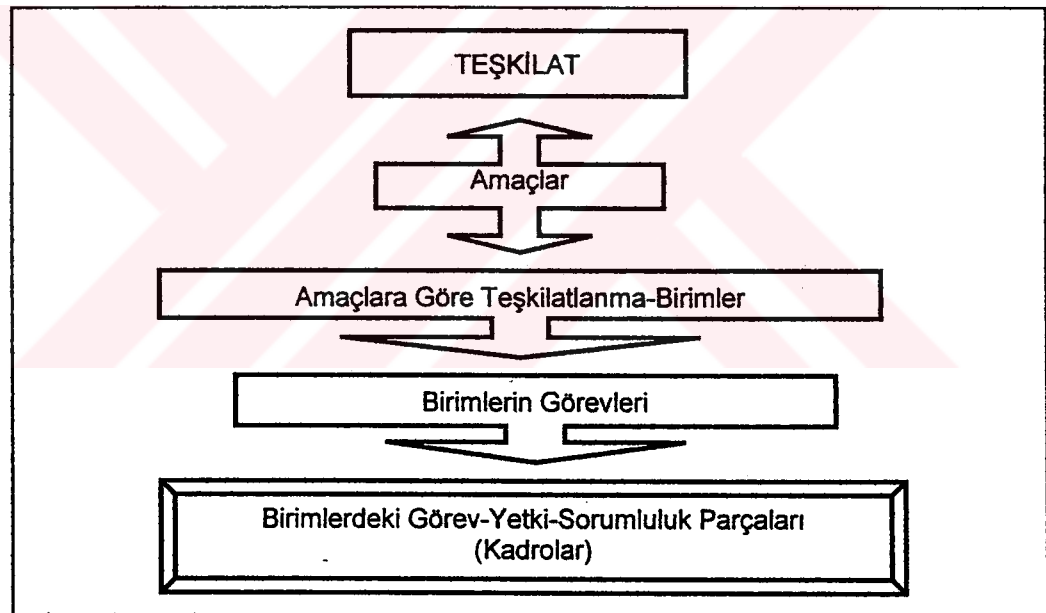
¹³ Recep BACI: “Reorganizasyon ve Tartışılan Norm Kadro Üzerine”, Maliye Uygulamaları Dergisi, Sayı 2 (Nisan-1999), 41.

1.1.2. Kadrolama ve Norm Kadro Düzenlemesi

Kurulacak bir teşkilatın öncelikle amaçlarının belirlenmiş olması lazımdır. Amaçlar belirlendikten sonra, bu amaçları en iyi şekilde yerine getirecek birimler oluşturulmakta ve bu birimlere görevler verilmektedir. Birimlerdeki görev-yetki ve sorumluluk parçacıkları ise kadroları ifade etmektedir.¹⁴

Yukarıdaki ifadeler doğrultusunda aşağıdaki şekil oluşturulabilir. Şekilde teşkilat- kadro ilişkisi şematize edilmektedir. Şekilden; bir teşkilat için kadronun gerekliliği anlaşılmakta ve kadrolama işinin dinamik bir süreç olduğu ortaya çıkmaktadır.

Şekil 1: Teşkilat-Kadro İlişkisi



Yukarıda, kadronun bir ödev, yetki ve sorumluluk içerdiğine değinilmişti. Gerçekten de; her kadroya ait ödev ve sorumluluklar vardır, bunlar ise teşkilatın gerçekleştirmek istediği amaç ya da amaçlara uygun ödev ve sorumluluktur. Bu nedenle, teşkilatın amaçlarına ulaşmak için gerekli olmayan yetki ve sorumluluğun o teşkilata ait bir kadroda bulunmaması gerekmektedir.

¹⁴ Hanife ÖZDÜZGÜN: Norm Kadro Düzenlemesi Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, (Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 1992), 34-35.

Teşkilatlar amaçlarını gerçekleştirmek için birimlere ayrılacak ve bu alt birimler kendilerine verilmiş görevleri yerine getirmek için görevlere uygun yetki, sorumluluk ve ödevlerle donatılacaklardır. Teşkilatların amaç veya amaçlarında değişiklik olması durumunda, organizasyonel yapılarında da değişiklik olacaktır. Yukarıdaki şekle göre; teşkilatın amaç ya da amaçlarındaki bir değişiklik teşkilatın yapısını ve birimlerini değiştirecek, teşkilat yapısı ve birimlerdeki bu değişiklik ise kadrolar üzerinde etkili olacaktır. Ancak bir teşkilatta amaçlardan kadrolara doğru bir değişim olabildiği halde kadrolardan teşkilata ve amaçlara doğru bir değişiklik söz konusu olmayacaktır.

Kadrolama işlemi, bir kez yapıldıktan sonra bitecek bir iş olmayıp, devamlılık arz eden bir süreçtir ve teşkilat yapısındaki bir değişiklik teşkilatta bulunan kadroları da değiştirecektir. Kadroların değişimi, “kadrolar da doğar, gelişir, değişir ve ölürler, yani fonksiyonlarını yitirirler.”¹⁵ şeklinde ifade edilmektedir. Bu noktada üzerinde durulması gerekli bir husus da, kurum ve kuruluşlarda norm kadro çalışmalarının bir kez yapılmakla sona ermeyeceğidir. Bu bir süreç olup, kurumlar var oldukça sürekli yenilenip güncellenmesi gereken bir çalışmadır. Çünkü zamanla kurumların yaptıkları işin niteliğinde ve iş yüklerinde değişme meydana gelebilmekte, aynı şekilde teşkilat yapılarında günün şartlarına göre reorganizasyona gidilmesi gerekmektedir. Bu durumlarda kadroların gerek nitelik gerekse niceliksel olarak yeniden tespiti gerekecektir. Bu nedenle norm kadro uygulamasının bitmeyen bir süreç olduğu, bitmesinin sadece ve sadece kurum veya kuruluşun yaşamının bitmesine bağlı olduğu söylenebilir.

Kamu yönetimi sözlüğünde, norm kadro “standart hale getirilmiş, tipleştirilmiş kadro, görev.”¹⁶ olarak tanımlanmıştır. Kadronun standart bir ölçü birimi olabilmesi için öncelikle herkesin oturabileceği boş bir koltuk olarak değil, belli niteliklere sahip kişilerin istihdam edilebileceği bir hizmet yeri olma özelliğine sahip olması gerekmektedir. Norm kadroya ilişkin diğer bir tanım ise

¹⁵ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 25.

¹⁶ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN: a.g.e., 180.

şu şekildedir; “kurum ve kuruluşların, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal (ihtiyaçtan ne az ne fazla) kadronun nitelik ve nicelik olarak tespiti. Daha kısa ve öz bir ifadeyle nitelik ve nicelik olarak standart hale getirilmiş kadrodur.”¹⁷

Norm kadro, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca yayınlanan bir kitapta ise şu şekilde tanımlanmıştır; “kamu kurum ve kuruluşlarının, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal, diğer ifade ile ihtiyaçtan ne daha az ne de daha fazla kadronun nitelik ve sayısal yönüyle tespit edilmesidir.”¹⁸

Norm kadro düzenlemesinden, uygulamada; “benzer nitelikteki ödevler toplamının, analiz yoluyla her ödev için gerekli yetkilerle donatılması; ödev ve yetkilerin yerine getirilmemesi halinde de sorumluluklarla ilişkilendirilmesi ve bu ödevleri ifa edecek, yetkileri kullanacak ve bu sorumluluklarla karşı karşıya gelecek personelin sahip olması gereken genel ve özel niteliklerin belirtilmesi ve kadronun parasal değerinin saptanması”¹⁹ anlaşılmaktadır.

Bu tanımlamalardan da anlaşılabacağı üzere; norm kadro uygulaması ile kadroların hem niteliksel özellikleri hem de niceliksel özellikleri (sayısı) belirlenmektedir. Kadroların niteliksel olarak tespiti; teşkilatta bulunması gereken kadroların ve bu kadrolara atanacak personelde aranacak niteliklerin belirlenmesi demektir. Bu belirlemelerde iş ve görev tanımlamalarından yararlanılır. Kadroların niceliksel olarak belirlenmesinde ise, unvan ve sayı tespiti yapılır. Yani kurumların ihtiyaç duyduğu kadro ve sayıları bu aşamada belirlenir. Hangi unvandan, ne kadar sayıda kadroya gerek duyulduğunun tespiti iş analizleri ile çeşitli ölçüm ve hesaplamalarla yapılmaktadır.

¹⁷ Türkazam ÜN: Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Standart Kadro Uygulamaları Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, (Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 1992), 11.

¹⁸ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı (Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayın No 269), 3.

¹⁹ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 25.

1.1.3. Kadro Şeması ve Norm Kadro Kılavuzu

Norm kadro düzenlemesi ile benzer nitelikteki ödevler, yetki ve sorumluluklar, kadroda görev yapacaklarda aranacak genel ve özel nitelikler ve aylık veya ücretler de gösterilmek suretiyle bir şema oluşturulabilir. Bu şemaya “Norm Kadro Şeması” veya kısaca “Kadro Şeması” denilmektedir.²⁰

Kadro şemalarında; kadronun unvanı, kadroda bulunan kişinin görev, yetki ve sorumlulukları ile kadroya atanacaklarda aranacak genel ve özel nitelikler bulunmaktadır.²¹

Kadro şeması konusunda bir benzetme ile şu şekilde bir tanımlama yapılabilir; “Kadro şemaları, ilaç kutularındaki prospektüslere veya ilaçların kutularına da benzetilebilmektedir. Belirli hastalıklarda yararlı olacak ilaçların kutulara konulduğunu ve her kutunun üzerine içindeki ilacın adının, özelliklerinin veya hangi tip rahatsızlıklara yarayacağını ve kullanım biçimi ile geçerlilik süresinin, para ile ifade ettiği değerinin (ücretinin) ve gerekli öteki hususların yazıldığını görmekteyiz. Kadro şemaları da örgütlerin değişik birimlerinin ihtiyacı için seçilmekte ve kullanılmaktadır.”²²

Norm kadro kılavuzu, kurum veya kuruluşdaki birimlerin, optimum düzeyde ve ne miktarda kadro ihtiyacının olduğunu, belli bir sistematik dahilinde gösteren bir kılavuzdur. Bu sistematiğe, her birim için kadrolar sayısal olarak ayrı ayrı gösterilir. Diğer bir ifade ile, kadroların niteliksel olarak tespitinden sonra niceliksel olarak tespiti ve belgeye bağlanması norm kadro kılavuzu ile olmaktadır. Bu çalışmada, kadroların niceliksel tespiti ile ilgili kısımda norm kadro kılavuzuna ayrıca değinilecektir.

²⁰ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 25.

²¹ A. Güneş OKTAY: “Norm Kadro Çalışmaları Üzerine Görüşlerim”, Verimlilik Dergisi, Sayı 1989/2, Milli Prodüktivite Merkezi, 200.

²² A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 25.

1.2. NORM KADRO UYGULAMASININ ÖNEMİ, YARARLARI VE UYGULAMAYA GEÇİŞTE KARŞILAŞILAN ENGELLER

Norm kadro uygulaması hem siyasal karar alma mekanizması bakımından, hem de bir ülkedeki kadro ve istihdam rejimi bakımından önem taşımaktadır. Çalışmanın bu kısmında norm kadro uygulamasının her iki açıdan da önemi ele alınmaktadır.

1.2.1. Norm Kadro Uygulamasının Siyasal Karar Alma Mekanizması Bakımından Önemi

Devlet tarafından görülecek kamu hizmetlerinin içeriği zaman içerisinde değişim göstermekte,²³ hangi tür hizmetlerin ne boyutta görüleceği, siyasal iktidariarca siyasal karar alma mekanizması dahilinde alınmaktadır.²⁴ Siyasal karar alma mekanizması doğrudan demokrasilerde oylama yolu ile işlemektedir. Ancak günümüzde doğrudan demokrasinin uygulama alanı büyük nüfus kitleleri nedeniyle mümkün gözükmemektedir. Bunun yerine temsili demokrasi sistemleri uygulanmaktadır. Temsili demokrasi sisteminde siyasal karar alma mekanizması seçimler ve temsil yolu ile işlemektedir. Siyasal karar alma süreci için aynı zamanda “kamusal karar alma süreci” ifadesi de kullanılabilir. Bu süreçte yer alan aktörlerden; seçmenler kendilerini, yakınlarını ve içinde bulundukları çevreleri düşünerek tercihte bulunurlarken, politikacılar seçilebilmek, yönetimde söz sahibi olabilmek ve seçmenlere hizmet vermek isteyeceklerdir. Türkiye açısından politikacıların davranışları ele alınırsa; yakınlarının ve seçmenlerinin bir işe yerleştirilmesi de politikacıların amaçları arasında yer alabilmektedir.²⁵

²³ Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi, a.g.e., 31

²⁴ Kenan BULUTOĞLU: a.g.e., 58-59.

²⁵ Burhan ŞENATALAR, Hülya KIRMANOĞLU, Orhan ŞENER: Kamu Ekonomisi, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No 1476, Açıköğretim Fakültesi Yayın No 789, Birinci Baskı, 2003), 124, 129-131.

Siyasal karar alma mekanizması gereğince, seçimlerden önce, seçilmek isteyen politikacılar tarafından seçmenlere verilen mesajlar seçmen tercihlerinde etkili olmaktadır. Çünkü politikacılar temsil yetkisi alabilmek için, bu yetkiyi aldıklarında hangi konularda neler yapacaklarını seçmene açıklamaktadırlar. Böylelikle seçmen, politikacılardan açıkladıkları program dahilinde hizmet beklemektedir.

Politikacıların vaat ettiği hizmetlerden, kamu kurum ve kuruluşlarınca görüleceklerin ifası için, bu kurum ve kuruluşlarda personel istihdam edilecek ve istihdam edilen bu personel için de personel harcamalarının da yer aldığı bütçeler hazırlanacaktır. Siyasal karar alma mekanizmasının işlemesi sonucu ortaya çıkan devlet bütçeleri toplumun hangi kamusal malı ne miktarda talep ettiğini ve bunun maliyetine nasıl katılacağını gösterir.²⁶ Devlet bütçelerinde, topluma sunulacak hizmetlerin görülebilmesi için istihdam edilecekler ödenecek ücretler personel harcamaları adı altında belli edilmektedir.

Siyasal karar alma süreci sonucunda oluşan devlet bütçelerinin kamusal mal ve hizmet üretiminin miktar ve çeşit bakımından bileşimini devlet bütçelerinin göstereceğine yukarıda değinilmişti. Bu açıklamalar çerçevesinde; devlet bütçelerinde yer alan kamusal hizmetlerin ifası için istihdam edilen personelin ve bu personel için yapılacak harcamaların da siyasal karar alma mekanizması çerçevesinde belirlendiği görülmektedir. Çünkü seçmenin istediği hizmeti, seçilenler temsil yolu ile gündeme getirecek, siyasal iktidarlarca bu hizmetlerin görülmesi için bütçeler oluşturulacak ve kamu kurumları bu hizmetleri görmek üzere teşkilatlanacaklardır. Bu nedenle seçmenlerin talep ettikleri kamu hizmetlerinin görülmesi için personel istihdamı da siyasal karar alma mekanizmasının işlemesi ile yakından ilgilidir.

Seçmen tercihleri siyasal iktidarı belirlemektedir. Siyasal iktidar ise, kamu kurum ve kuruluşlarını yönetmektedir. Bu kurumların amaç ve görevleri yine seçmen tercihleri göz önünde bulundurularak siyasal iktidarın teklifi üzerine

²⁶ Orhan ŞENER: a.g.e., 123-124.

yasama organınca belirlenmektedir. Kurum ve kuruluşlarının görev ve amaçları onların teşkilatlanmalarında esas alınmakta olup; kurum teşkilatlarda yer alan birimlerdeki görev-yetki-sorumluluk parçaları ise kurumların kadrolarını belirlemektedir (Şekil 1). Bu nedenle, kamu hizmetlerinin ifası için istihdam edilecek personelin, bu hizmetin yerine getirilmesini sağlayacak niteliklere sahip olması gereklidir. Diğer bir ifade ile, kamu kurum ve kuruluşlarında; seçimler ve temsil yolu ile iktidarın oluşumuna yansımış seçmen tercihleri doğrultusunda görülecek hizmetlerin ifası için gerekli olan niteliklere sahip personelin istihdam edilmesi gerekecektir. Bu bakımdan, göreve alınacaklarda aranılacak niteliklerin tespit edildiği, kadro/pozisyonlarda istihdam edileceklerin görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğunun belli edildiği ve istihdam edileceklerin gerçek iş yüklerine göre sayılarının belirlendiği norm kadro uygulaması, siyasal karar alma mekanizması sonucu oluşan seçmen tercihleri doğrultusunda ifa edilecek kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında yapılacak gerek personel harcamalarında gerekse diğer harcamalarda etkinliğin ve verimliliğin sağlanması bakımından önem taşımaktadır.

1.2.2. Norm Kadro Uygulamasının Personel Rejimi Bakımından Önemi ve Yararları

Norm kadro uygulamaları, kurumlarda insan gücü planlamasının yapılabilmesi, personel ihtiyacının belirlenmesi, kadroya atanacaklarda aranacak niteliklerin tespiti, personelin hizmet içi eğitim ihtiyacının tespiti ve eğitim programının uygulanması, eşit işe eşit ücret sisteminin kurulması, personelin değerlendirilmesi, yükseltilmesi ve derecelendirilmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu nedenle norm kadro uygulaması hem kurum hem de personel bakımından önemlidir.²⁷

Kurumlar ihtiyaç duydukları personeli tespit etmek için niteliklerini de belirlemek durumundadır. Çünkü işe uygun nitelikteki personelin temini kurum

²⁷ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 13-14.

açısından, amaçlarına ulaşmak ve görevlerinin yerine getirilmesi bakımından önemlidir. Norm kadro uygulama sürecinde, kadroların hem niteliksel hem de niceliksel olarak tespiti yapılmaktadır. Bu şekilde kurumlar çalıştıracakları personelin hem niteliğini hem de sayısını bilimsel olarak tespit edebilmektedirler.²⁸ Norm kadro uygulaması kurum açısından sadece işe alınacakların niteliğinin tespiti için değil, bunun yanı sıra etkin ve verimli bir personel politikasının izlenebilmesi bakımından da önem taşımaktadır. Norm kadro uygulaması; kurumlarda fazla ve atıl personel birikimlerini, görevlendirmelerde keyfiliği ve insangücü savurganlığını engeller, kişilerin niteliklerine uygun işlerde çalıştırılmasına olanak tanır.²⁹ Personel açısından norm kadronun en büyük önemi; personelin yaptığı ve yapacağı işin neler olduğunu, görev yetki ve sorumluluklarını bilmesi, yaptığı işe göre ücret alması ve iş tatmini duymasıdır.³⁰

Norm kadro uygulamasında, yapılacak iş analizleri ile işlerin nitelikleri, karakterleri ve tanımları belli olacağından; başka işlerle arasındaki farklılıklar belirlenerek işler önemlerine göre sıralanabilir,³¹ bu şekilde iş değerlendirmesi yapılabilir. İş değerlemesi ile eşit işe eşit ücret sisteminin kurulması sağlanabilir. Bu nedenle, iş analizi ve iş değerlemesine dayanmadan ücret belirlemek, objektif olmayacaktır. İş analizleri ve görev tanımlamaları sonucu, kadro unvanlarına açıklık getirileceği için adil bir ücret sisteminin kurulmasında, kadroların ve personelin sınıflandırılmasında, personel seçiminde, personelin yetiştirilmesinde, hizmet içi eğitiminde ve yükseltilmesinde norm kadro uygulaması yararlar sağlamaktadır.³²

²⁸ Türkazam ÜN; a.g.e., 11.

²⁹ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN: a.g.e., 181.

³⁰ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 28.

³¹ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: İş Analizi / İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları Der. ve Çev. Çiçek REFIK, (Ankara: 1994), 1.

³² A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 27-29.; Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 14-15.

1.2.3. Norm Kadro Uygulamasına Geçişte Karşılaşılan Engeller

Norm kadro uygulamasının sağlayacağı faydalara rağmen, kurumlarda bu uygulamaya geçebilmek her zaman mümkün olamamaktadır. Çünkü bazı faktörler bu uygulamaya geçişi engelleyebilmektedir. Bu engeller kurum içi olabileceği gibi kurum dışı da olabilir. Özellikle kamu kurumları için, norm kadro uygulamasına geçişi engelleyen ve kurum dışı olarak tasnif edilebilecek faktörlerin başında, mevcut kanunlar ve diğer kanuni düzenlemeler gelmektedir. Buna göre; kurumlar norm kadro uygulamasına geçebilmek için yasal zorunluluklar olmadıkça ya da mevzuattaki bazı engeller kaldırılmadıkça, bu çalışmayı resmi olarak yapamayacaklar, yapsalar dahi uygulamaya koyamayacaklardır.³³

Kurumda yapılmak istenen bir reform sırasında bunun önündeki en önemli engelin yine kurum içinden geleceği belirtilmektedir. Bu yönde bir görüş şu şekilde ifade edilmektedir; "İdarede reform başarılması güç bir konudur. Çünkü idare, genellikle statükocu ve muhafazakardır. Mevcut statükoyu, düzeni korumak ister. Bu yönden, idarede reform, idarenin tutuculuğuna karşı bir davranıştır. İdarenin tutucu, statükocu olması, idarede reform yapılmasını güçleştiren önemli bir engeldir."³⁴ Bir teşkilatta değişiklik ve yeniliğe karşı oluşan direnç genellikle çalışanların güvenlikleri ve statülerine yönelik olarak tehdit algılamaları durumunda oluşmaktadır.³⁵ Bu nedenle; direnci azaltmak için, değişimi tanıtmak ve değişim konusunda çalışanlara bilgi vermek gereklidir.³⁶

³³ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 24-27.

³⁴ Aytekin YILMAZ: "Yönetimde Reform Gerekleri ve Uygulama Sorunları" UZMAN DER. (Başbakanlık ve Bağlı Kuruluşları Uzman ve Uzman Yardımcıları Meslekî Dayanışma Derneği Yayın Organı), Yıl 3, Sayı 9-10 (Ocak-Haziran 2000), 3.

³⁵ Tacettin KARAER: "Örgütlerde Değişime Karşı Direnç", Verimlilik Dergisi, Sayı 1990/4, Milli Prodüktivite Merkezi, 143

³⁶ Ömer PEKER: Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No 258, 1995), 199-200.

1.3. NORM KADRO TESPİT SÜRECİ

Norm kadro düzenlemesi, kurumların görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmeleri bakımından, gerekli olan optimal kadronun nitelik ve sayısal olarak tespiti. Bu şekliyle norm kadro uygulamasında; kadroların niteliksel olarak tespiti aşaması, iş analizleri ve görev tanımlamalarının yapılmasını, niceliksel olarak tespiti aşaması ise iş etüdüleri ve sayı tespiti gibi bir dizi işlemleri içermektedir.³⁷ Bu tanım, aşağıdaki gibi tablo haline getirilebilir.

Tablo 1 : Norm Kadro Düzenleme Süreci

I-Kadroların Niteliksel Tespiti	İş Analizi
	Görev Tanımlaması
II-Kadroların Niceliksel Tespiti	İş Etüdü –İş Ölçümü
	Norm Kadro Sayısının Tespiti

Bir teşkilatta, personel işlemleri için altyapı oluşturmak suretiyle hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde görülmesi isteniyorsa, yukarıdaki tüm işlemlerin sırası dahilinde ve tamamının yapılması gerekecektir. Norm kadroya geçiş sürecinde ilk başta yapılması gereken, teşkilat analizi ve gerekiyorsa kurumun reorganizasyonudur. Kurumun reorganizasyonundan sonra yukarıdaki aşamaların tam olarak katedilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde çalışma başarısızlıkla sonuçlanacaktır.³⁸

Kurumun teşkilat yapısında reorganizasyon yapılmasına gerek olmadığı sonucuna varılmış ise, norm kadroya geçiş süreci başlatılabilir. Buna karşın, teşkilat analizi sonucunda, teşkilat yapısında reorganizasyona gidilmesi gerektiği sonucu çıkmış ise, söz konusu reorganizasyon yapılmadan kadrolama işlemine, daha doğrusu norm kadroya geçiş sürecine girilmemesi gereklidir.

³⁷ Türkazam ÜN: a.g.e., 13-14.

³⁸ Recep BACI: a.g.m., 42.

1.3.1. Kurumların Teşkilat Yapısı, Analizi ve Reorganizasyonu

Teşkilatın tanımı şu şekilde yapılabilir; “Belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek için insanların kurdukları bilinçli topluluklara genel anlamda “organizasyon” denir. Dar anlamda ise, belirlenmiş bir zaman dilimi içerisinde, saptanmış kaynakları organize ederek, belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için bir araya gelmiş veya getirilmiş insan toplulukları olarak tanımlanabilir.”³⁹ Bu çalışmada “organizasyon” ve “örgüt” terimleri yerine “teşkilat” teriminin kullanılması benimsenmiştir.

Kadrolar üzerinde nitelik ya da niceliksel açıdan bir düzenleme yapılabilmesi için öncelikle kurumun teşkilat yapısının, amaçlarına uygun olup olmadığının tespiti gerekecektir. Teşkilat yapısı ile amaçları arasında uyum bulunmayan bir kurum için bu uyumu sağlamadan yapılacak norm kadro düzenlemesi, bir anlam ifade etmeyecektir. Bu nedenle; norm kadro tespit sürecinin en başında yapılması gereken işlem, teşkilat analizi ve gerekiyorsa teşkilatın reorganizasyonunun yapılmasıdır. Ancak bu şekilde diğer aşamalara geçilebilecektir. Aksi takdirde bir kurumda kaldırılması, birleştirilmesi gereken bölümler ve unvanlar için kadro tahsisinin söz konusu olabilecektir.

1.3.1.1. Teşkilatlanma Modelleri ve Kurumların Teşkilatlanması

Kurumların amaçlarına ulaşabilmesi ve görev olarak verilmiş işleri yerine getirilebilmesi için teşkilatlanmaları gerekmektedir. Teşkilatlanma kısaca, kurumun birimlere ve gerektiğinde bu birimlerin alt birimlere ayrılmasını ifade eder. Teşkilatlanma, kurumun görevleri açısından birimlere ayrılması ile başlayan bir süreçtir. Her birimde ne kadar kadro olacağı, birimlerin üstlendikleri görevlere bağlı olmakla birlikte kadroların, birimlere verilen görevleri yerine getirilebilmesine yetecek sayıda ve nitelikte olması gerekmektedir.

³⁹ A.Güneş OKTAY: “Organizasyon Tasarımının Temelleri”, Verimlilik Dergisi, Sayı 1990/1, Milli Prodüktivite Merkezi, 73.

Bir teşkilatta birimler, görevlilerden bazılarına bir koltuk sağlamak veya bazılarını yerinden uzaklaştırmak amacıyla kurulmuşsa veya bir görevli tarafından yürütülebilecek bir iş için birden çok kadro verilmiş ise teşkilat bu haliyle normal işleyişe sahip olamayacak bir yapıdadır. Böyle bir yapı ile kurumun amaç ya da amaçlarına ulaşması mümkün olmayacaktır.

Teşkilatların oluşturulmasında esas alınabilecek modellerden dikey teşkilatlanma modeline hat modeli de denilmektedir. Bu modelde yetkiler en üstte yer alan makamda toplanmıştır. Üst makamdaki her zaman alt kademedekine emir verebilir, emirler üstten alta doğru gider ve her çalışan bir üstünden emir alır. Bu tür teşkilatlanmada hiyerarşik kademe sayısı çoktur.⁴⁰

Dikey teşkilatlanmalardaki, hiyerarşik kademe sayısının çokluğu, aşağıdaki şekillerde incelenmekte olup; şekillerin anlaşılmasını teminen “yönetim alanı” kavramı üzerinde de durmak gerekecektir. Yönetim alanı, diğer bir ifade ile “denetim alanı” ya da “gözetim alanı”, bir üstün etkili bir şekilde yöneteceği, denetleyebileceği ve gözetebileceği astların sayısını ifade eder. Ancak, her zaman geçerli olabilecek ideal bir yönetim alanı sayısı yoktur.⁴¹ Yönetim alanı sayısı, zamana ve içinde bulunulan duruma göre farklılık göstermekle birlikte, yöneticinin yeteneği ve astların nitelikleri bu sayıyı etkilemektedir.⁴²

Aşağıdaki şekil 2-a, yönetim alanını 4 esas alan bir teşkilatın durumunu göstermektedir. Bu teşkilatta her yöneticiye 4 ast verilmektedir. Buna göre; 1.365 adet yönetici, 4.096 adet yönetilen olmak üzere, toplam 5.461 adet çalışan ve 6 hiyerarşik kademe bulunmaktadır.

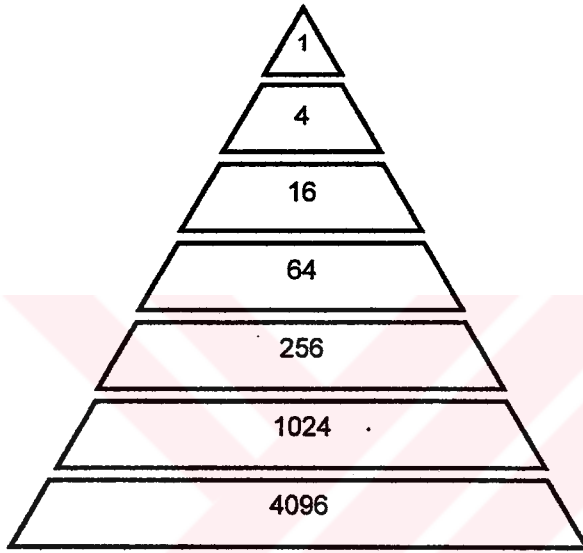
⁴⁰ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ: Yönetim Bilimi (Ankara: Yargı Yayınevi, 3. Baskı, 1999), 75.

⁴¹ Mümin ERTÜRK: İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon (İstanbul: Beta, 1995), 103.

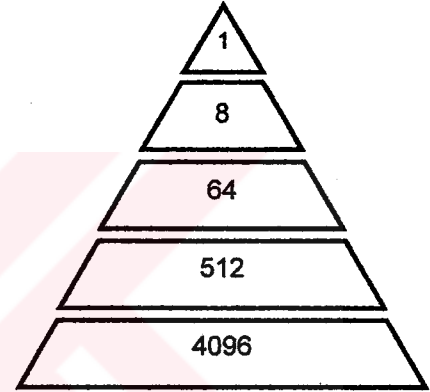
⁴² Halil CAN: Organizasyon ve Yönetim (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1999), 129.

Şekil 2-b'de ise, yönetim alanı 8 kabul edildiğinden her yöneticiye 8 ast verilmektedir. Bu durumda, yönetici sayısı 585 adede düşmekte, yönetilen sayısı yine 4.096 adet olmaktadır. Toplam çalışan sayısı ise 4.681'e, hiyerarşik kademe sayısı da 6'dan 4'e düşmüştür.

**Şekil 2-a: Hiyerarşik Kademe,
Yönetici ve Çalışanlar-1**



**Şekil 2-b: Hiyerarşik Kademe,
Yönetici ve Çalışanlar-2**



Görevsel teşkilatlanma modelinde; dikey teşkilatlanmada olduğu gibi her zaman üstten alta doğru emirler verilmez. Teknik konularda uzmanlaşmanın olduğu teşkilatlarda, görevler esas alınarak teşkilatlanmaya gidilir. Gerekteğinde alt kademede bulunan teknik bilgi sahibi personel en yakın üstüne uğramadan daha üst kademede bulunan yöneticilerle irtibata geçebilir.⁴³

Görevsel teşkilatlanma modeline yönelik olarak; çalışanların farklı yerlerden emir almaları nedeniyle emirler arasında çelişki bulunabileceği ve çalışanların tereddüde düşebileceği yönünde görüş bulunmaktadır.⁴⁴

⁴³ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ: a.g.e., 76.

⁴⁴ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 9.

Hat ve kurmay modeli ise; yukarıda ifade edilen hat modeli ile danışma ve yardımcı birimler elemanlarını da bünyesinde barındıran teşkilatlanma biçimidir. Model bünyesinde dikey teşkilatlanma mevcut olmakla birlikte, yöneticilere araştırma ve danışma işlerinde kendilerine yardımcı olmak üzere ve hiyerarşik yapılanma dışında birimler oluşturulur. Bu birimlerde çalışanlar daha çok görüş ve düşünce bildirirler.⁴⁵

Diğer bir teşkilatlanma modeli de matris tipi teşkilatlanmalardır. Bu tür teşkilatlar özgün yapılarına ve içsel olarak bütünlüklerine karşın geleneksel teşkilat yapısından tümüyle ayrı değildirler. Genelde geçici niteliktedirler, proje sona erince bu tür teşkilatlanma da son bulacaktır. Bu nedenle; matris tipi teşkilatlarda çalışanların proje sona erince işsiz kalma korkusu bulunur.⁴⁶ Matris tipi teşkilatlanmanın amacı; yüksek seviyede koordinasyonun sağlanmasını teminen ve uzmanlaşmış bölümlerden de farklı olarak, proje veya projeler esas alınarak teşkilatlanmaktır.⁴⁷

Yukarıda kısaca değinilen teşkilatlanma modellerinin birbirlerine göre üstün yanları olduğu gibi sakıncaları da vardır. Dikey teşkilatlanmalarda, kararların çabuk alınmasına ve kesinlik taşınmasına karşın, alınan kararlarda uzman görüşlerine başvurulmaması nedeniyle isabetlilik dereceleri düşük olabilmektedir. Dikey teşkilatlanmaların bu sakıncası, hat ve kurmay tipi teşkilatlanmalarda giderilebilmektedir. Çünkü, yöneticiler yanında danışma birimleri vardır, yöneticilerin kararlarında bu birimlerin verdiği uzman görüşü etkili olmaktadır. Görevsel teşkilat türünde ise en büyük sorun, teşkilatta disiplinsizlik gibi sorunlar ortaya çıkabilmesidir.⁴⁸

⁴⁵ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ: a.g.e., 76.

⁴⁶ Ömer PEKER: a.g.e., 104, 107.

⁴⁷ Mümin ERTÜRK: a.g.e., 101.

⁴⁸ Nuri TORTOP, Eyüp G. İSBİR, Burhan AYKAÇ: a.g.e., 78, 79.

1.3.1.2. Teşkilat Analizinin Yapılması

Kurumların gerçekleştirmek durumunda oldukları amaç ya da amaçları vardır ve bu amaçlara ulaşabilmeleri için kendilerine verilen görevleri gerçekleştirmeye uygun teşkilat yapılarının olması gerekmektedir. Görevsel teşkilatlanma da denilebilecek bu duruma göre kurumlar görevlerine uygun birimlere ve gerekiyorsa alt birimlere ayrılmalıdır.⁴⁹

Teşkilat analizi yapılırken, ele alınması gereken ilk husus teşkilatın amacının mevzuatında nasıl belirlendiğinin tespiti. Bu ise genellikle söz konusu kurum veya kuruluşun, kuruluş ve teşkilatlanmasına ilişkin mevzuatın (Kanun, KHK) amaç maddesinde yer almaktadır. Kurumun amacı bilindiğine göre bundan sonra artık görevlerin tespiti yapılmaya çalışılır. Kuruma kanun, KHK, tüzük, yönetmelik, genelge ve benzeri mevzuatla birçok görevler verilmiş olabilir. Bu nedenle tüm mevzuat taranarak kurumun görevleri tespit edilir. Kurum birimlere ayrılırken, her birime kurumun amaçlarını en iyi gerçekleştirecek şekilde görev dağıtımının yapılması gerekmektedir. Teşkilatın amaç ve görevleri tespit edildikten sonra bu amaca ulaşmak bakımından görevlerin yerine getirilmesinde nasıl bir sistematiğe teşkilatlanacağını belirlenmesi gerekecektir. Kurumun teşkilatlanmasında; bundan önceki kısımlarda incelenen, dikey teşkilatlanma modeli (hat modeli), görevsel teşkilatlanma, hat ve kurmay modeli vb. modellerden birisinin, kurumun amaç ya da amaçları göz önünde bulundurularak seçilmesi gereklidir. Teşkilat analizinin son aşamasında elde edilen verilere dayanılarak teşkilat şeması oluşturulur. Bu şemada; birimler ile dikey ve yatay hiyerarşi içerisinde görevlilerin durumlarına göre bağlı oldukları yerler ve kendilerine bağlı olanlar gösterilir. Kamu kurumları için bu bilgiler kuruluş kanun veya karamameleri eklerinde yer alan cetvellerde bulunabilmektedir.⁵⁰

⁴⁹ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 34.

⁵⁰ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 7-10.

Teşkilat analizi sırasında görevlerin saptanması işi sabır gerektiren güç bir çalışma⁵¹ olup; bu analiz sırasında kurumlara verilen görevlerin tam olarak ve doğru bir şekilde tespiti önem arz etmektedir. Çünkü; bu görevler tam olarak tespit edilmeden norm kadro uygulamasının diğer aşamalarına geçilmesi teşkilatın yapması gereken bir işin göz ardı edilmesi gibi sonuçlar doğurabilir.

1.3.1.3. Kurumlarda Reorganizasyon

Norm kadro sürecinin en başında yapılması gerekenin teşkilat analizi olduğu daha önceki kısımlarda da ifade edilmişti. Teşkilat analizi sonucunda, kuruma verilmiş görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesine uygun bir teşkilat yapısının kurulması için çözüm önerileri verilmektedir.

Reorganizasyon şu şekilde tanımlanabilir; "kurumun mevcut teşkilat yapısının ve buna bağlı olarak birimlere ayırma yönteminin yeniden belirlenen amaç ya da amaçlar, değişen politikalar, çevre şartları ve teknoloji doğrultusunda gözden geçirilmesi ve buna bağlı olarak görev, yetki, sorumluluk ve haberleşme ilişkilerinin yeniden düzenlenmesidir."⁵²

Kurumun teşkilat yapısında reorganizasyonu gerektiren nedenlerin en başında, zamanla kurumun görev ya da amaçlarındaki değişiklikler gelmektedir. Zaman içerisinde kuruma yeni bir görev verilmiş olabileceği gibi kurumdan bir görev de alınmış olabilir. Ayrıca sosyal, siyasal, bilimsel ve teknolojik gelişmeler karşısında teşkilatta reorganizasyona gitmek gerekebilir. Bu durumlarda, yapılacak şey kurumun yeni yapısının tespitidir. Bu ise, teşkilatta reorganizasyonla mümkün olabilecektir. Kurum ve kuruluşlara yeni amaçlar belirlenmesi ya da görevler verilmesi halinde, mevcut teşkilat yapılarının, belirlenen bu yeni amaç ya da görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmeyi sağlayacak şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

⁵¹ A. Hayrettin KALKANDELEN; a.g.e., 48.

⁵² Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 37.

Sosyal bir sistem olan teşkilatlar, sürekli bir değişim içerisinde olup; amaç ve görevlerindeki değişiklikler nedeniyle zamanla yapılarında da değişiklikler olmaktadır.⁵³ Amaç ya da görevlerdeki değişikliklere uygun teşkilatlanmaya gidilmezse ya görevler yerine getirilemez ya da yerine getirilmekle beraber etkinlik ve verimlilik sağlanamaz.

Kurum veya kuruluşların, politikalarında değişiklik yapıldığında veya teknolojik gelişmelere bağlı olarak bu değişiklik/gelişmeler doğrultusunda teşkilat yapısının reorganizasyonu gerekebilir.

Teşkilat genişlemesi; birim sayısında artış veya benzer yeni birimler kurma şeklinde olabileceği gibi, bazı birimlerde iş yükünün artması ve iş yükü artan birimlerin büyümesi şeklinde de olabilmektedir. Kurumun sunduğu hizmetin yoğunluğunda veya niteliğinde bir artış ya da ürettiği ürünün türünde bir değişiklik meydana geldiğinde bu durum teşkilatta bir reorganizasyon gerektirebilir. Teşkilatlar ne kadar iyi organize edilmiş olurlarsa olsunlar, zamanla işlev bozuklukları görülebilir. Bu nedenle; “teşkilatın etkinlik ve verimliliğini artırmak ya da düşmesini engellemek için, özellikle personelle ilgili alınması gerekli diğer önlemlere ek olarak, kurumların ya da işletmelerin teşkilat yapılarının periyodik olarak gözden geçirilmesi, işlevini yitiren ya da amaçtan sapan birimler varsa gerekli önlemlerin zamanında alınması”⁵⁴ teşkilatın bundan sonraki yaşamı için şarttır.

Açıklanan nedenlerle, zamanla işlev bozukluğuna uğramış birimlerin asli işlevlerine kavuşturulması gereklidir. Bu ise, teşkilat analizi ile ortaya konulabileceğinden norm kadro uygulamasına geçişte yapılması gereken iş, kurumların teşkilat analizlerine dayanılarak reorganizasyon yapılmasıdır.

⁵³ Kemal ILGAR: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü Norm Kadro ve Görev Araştırması Uzmanlık Tezi, (Ankara: TODAİE, 1985), 179.

⁵⁴ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 41-42.

1.3.2. Kadroların Niteliksel Olarak Tespiti

Norm kadroya geçiş sürecinin aşamalarından birisi olan kadroların niteliksel olarak tespiti aşaması, kurumda bulunması gereken kadrolarla, bu kadrolara atanacak personelde aranacak niteliklerin belirlenmesini gerektirmektedir. Kadroların niteliksel tespitinde yazılı bilgi ve belge toplanması, anket, gözlem ve mülakat yöntemleri kullanılarak iş analizleri yapılır ve görev tanımlamaları oluşturulur.

1.3.2.1. İş Analizi

Kurumlarda işe uygun nitelikte eleman seçiminin yapılabilmesi için, öncelikle işlerin ne olduğunun iyi bir şekilde bilinmesi gerekmektedir. Bu ise, ancak iş analizleri ile mümkün olmaktadır. Bu nedenle norm kadro sürecinde, kurumun reorganizasyonu gerekiyorsa reorganizasyonun yapılmasından sonra, ilk aşamayı iş analizleri oluşturmaktadır.

İş analizi için öncelikle işin yapısal özelliklerinin saptanması gerekecektir ki buna iş tanımı da denilebilir. İşin yapısal özelliklerinin belirlenmesinden sonra, işi yapacak kişide bulunması gerekli özelliklerin saptanması aşamasının gelmektedir. İş analizi, işle ilgili olarak bazı bilgilerin toplanarak analiz edildiği bir çalışmadır. Bu çalışmada, işle ilgili bilgiler veri toplama adı altında elde edildikten sonra iş tanımı adı altında analiz edilmektedir.⁵⁵

İş analizi, kamu yönetimi terimler sözlüğünde, iş çözümlemesi adı altında şu şekilde tanımlanmıştır; "Personel yönetiminde, bir iş hakkında bütün bilgileri elde edebilme yöntem ve tekniği. Bu süreç, bir işi oluşturan görevlerin ayrıntılı olarak incelenmesi ve tanımlanması ile başlar, sonra da işin gereklerinin (beceri, bilgi, fiziksel ve zihinsel çaba), işin gerektirdiği sorumlulukların (insanlardan, araç-gereçten, hizmetten yararlananlardan) ve iş koşullarının

⁵⁵ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: İş Analizi / İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları, Der. ve Çev. Çiçek REFLİK, a.g.e., 1-2.

(fiziksel çevre, işin yarattığı tehlikeler) belirlenmesiyle tamamlanır.”⁵⁶ Teknik bir çalışma olarak iş analizinin diğer bir tanımı ise şu şekildedir; “işin ne olduğunun, nasıl ve niçin yapıldığının ve hangi nitelikleri gerektirdiğinin saptanması suretiyle iş gereklerini de kapsayan bir görev tanımına ulaşma yöntemidir.”⁵⁷ Bu haliyle iş analizi, bir işin diğer işlerden farklılığını da ortaya koyan teknik bir çalışmadır.⁵⁸

Bir kurumda, norm kadroya geçiş sürecinde, teşkilat analizi ve reorganizasyondan sonra ilk aşama olan kadroların niteliksel olarak tespiti aşamasında, öncelikle iş analizlerinin yapılacağı yukarıda ifade edilmişti. Bu bakımdan iş analizi norm kadro tespitine yönelik diğer işlemlerin de temelini oluşturur. Kurumdaki birimlerin görevlerini yürütecek personelde aranması gereken nitelikler ile personelin, görev, yetki ve sorumlulukları büyük ölçüde iş analizi çalışmalarıyla belirlenir.⁵⁹

Aşağıdaki şekilde iş analizinin neleri içerdiği gösterilmiş olup,⁶⁰ şekle göre; görüşme, anket ve gözlem gibi veri toplama yöntemleri kullanılarak elde edilen işe ilişkin veriler, işin tanımlanması ve iş gereklerinin belirlenmesinde kullanılmaktadır. İşin tanımlanması ve iş gerekleri ise; personelin işe alınması, seçilmesi, eğitimi, performansının değerlendirilmesi ve ücretlendirme gibi personel yönetimi işlemleri için kullanılmaktadır.

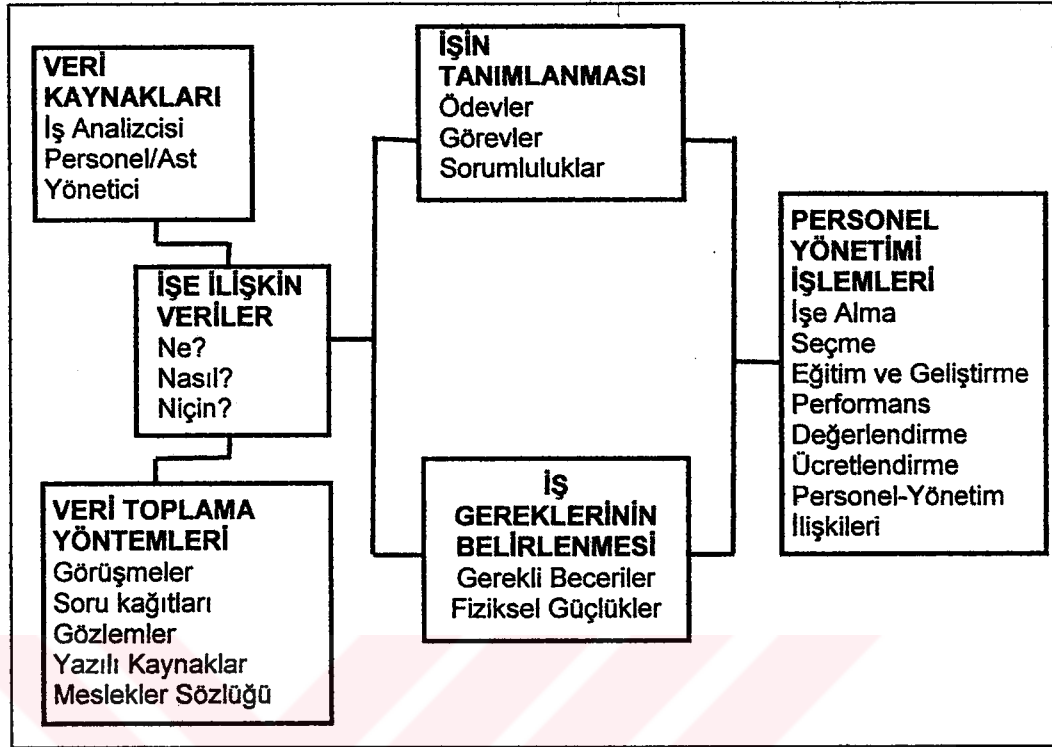
⁵⁶ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Serife SEZEN: a.g.e., 120.

⁵⁷ Türkazam ÜN: a.g.e., 16.

⁵⁸ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 68.

⁵⁹ A. Güneş OKTAY: “İşletmelerde Personel Planlaması”, Verimlilik Dergisi, Sayı 1990/4, Milli Prodüktivite Merkezi, 123.

⁶⁰ M. Kemal ÖKTEM, Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN: “Türkiye’de İş Çözümlemesi Çalışmaları Üzerine”, Verimlilik Dergisi, Sayı 1989/3, Milli Prodüktivite Merkezi, 46.

Şekil 3: İş Analizi Süreci

Kaynak: M. Kemal ÖKTEM, Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN: "Türkiye'de İş Çözümlemesi Çalışmaları Üzerine", *Verimlilik Dergisi*, Sayı 1989/3, Milli Prodüktivite Merkezi, 46.

1.3.2.1.1. İş Analizinin Yapılma Zamanı

İş analizleri ilk olarak kurum teşkilatlanırken yapılmalıdır. Böylelikle objektif verilere ve bilimsel temellere dayalı bir teşkilat kurulabilecektir. Ancak, iş analizleri sadece teşkilat kurulurken yapılmakla bitirilecek bir süreç değildir. Ayrıca, belli zaman aralıklarında ve gerektiğinde de yapılmalıdır.⁶¹

İş analizinin teşkilatın kurulması esnasında yapılması gerektiği yukarıda ifade edilmişti. Kuruluş aşaması dışında gerektiğinde de bu analizlerin yapılması mümkündür. Analizi gerektiren nedenlerin başında; yeni bir işin ortaya çıkmasının yanı sıra, teşkilat yapısının değişmesi ve işlerin yapılmasında yeni bir takım teknik ve yöntemlerin gelişmesi gelmektedir.⁶²

⁶¹ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 49.

⁶² A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 73-74.

1.3.2.1.2. İş Analizini Yapabilecekler

İş analizleri; kurum yöneticileri, iş analizinde uzmanlaşmış kişi ya da kurumlar ve karma elemanlardan oluşan çalışma gruplarına yaptırılabilir. İş analizlerin yapılmasında akla ilk gelen personel birimleridir. Diğer taraftan organizasyon, metod, araştırma, geliştirme ve planlama ile ilgili birimlerin iş analizleri yapması mümkündür.⁶³

İş analistlerinin kurum personeli arasından seçilmesinin sağlayacağı faydaların başında, personelin kurumun yapısı, işleyişi ve sorunları hakkında bilgi ve tecrübe sahibi olmaları nedeniyle analizin doğru ve güvenilir bir şekilde yapılmasının mümkün olabilmesidir. Analistlerin kurum içinden seçilmesinde ortaya çıkabilecek sakıncaların başında ise, bu kişilerin asıl görevlerinden kopabilecekleri ve kurum içinde yapılan analizin objektif olamayacağı gelir. İş analizlerinin kurum dışından, bu konularda uzmanlaşmış kurum veya kuruluşlara yaptırılması durumunda, analizi yapan kurum veya kuruluş, analizi ya kendi elemanları vasıtasıyla ya da kendi elemanları ve bu konuda eğitim verdiği kurum personelinden oluşan karma bir grupta yapacaktır. İkinci durum tercihe daha uygundur. Çünkü analizci kurum elemanları, işlerini bitirdikten sonra ayrıldıklarında, geride bu konularda hem teknik bilgiye sahip ve hem de kurumu tanıyan elemanlar kalmaktadır.⁶⁴

1.3.2.1.3. İş Analizi Yapmanın Yararları

Kurumların amaçlarına ulaşabilmeleri, görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için görevlerinin açıkça tanımlanmış olması ve bu görevleri yerine getireceklerde bulunması gereken genel ve özel niteliklerin de önceden saptanmış olması gerekmektedir. Bu saptamanın ilk aşaması ise iş analizleridir. İş analizleri; iş performanslarının belirlenmesi ile insan gücü ve teşkilat planlamasının yapılabilmesine, personel yönetimine ait iş ve işlemlerinin tarafsız

⁶³ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 17.

⁶⁴ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 52-53.

ve adil olarak yürütülmesine⁶⁵ ve çalışanların yeteneklerine uygun işlerde istihdamına⁶⁶ yardımcı olur. İş analizleri sonucunda; görevlilerde aranacak genel ve özel nitelikler belirlenir ve bu belirleme yapıldığından, personelin neyi, nasıl ve niçin yapacağı konusu açıklığa kavuşur, görevliler arasında oluşabilecek yetki ve görev çatışmaları engellenir, unvan standardizasyonu sağlanır ve kadro sayısı bu analizlere dayalı olarak tespit edilebileceğinden personel ödenekleri için bütçe rakamları doğru olarak belirlenir.

1.3.2.1.4. İş Analizi Teknikleri ve Veri Saptama Yöntemleri

Verilerin saptanması, analiz edilecek iş hakkındaki tüm bilgilerin eksiksiz bir şekilde elde edilmesidir. Bu nedenle o iş kapsamında ne yapıldığı, işin nasıl yapıldığı ve neden yapıldığı hususlarının belirlenmesi gereklidir. İş analizi yapılırken kullanılabilecek veri saptama yöntemleri; işi tanımlamaya yönelik bilgi ve belgelerin toplanması, anket uygulamaları, gözlemler ve mülakattır.

İş analizine başlarken, işin mümkün olduğunca detaylı olarak tanınması için işle ilgili bilgi veren tüm kaynaklardan yararlanılmaya çalışılır. İşe ilişkin belgeler gözden geçirilerek yöneticilere ve işi yapanlara iş hakkında sorular sorulur.⁶⁷ İş tanımlamaya yönelik bilgi ve belgenin toplanmasına örnek olarak o işe ait daha önce yapılmış görev tanımları ve kadro şemaları, resmi veya özel kurum ve kişilerce yapılmış araştırma raporları, uluslararası teşkilatlarca yapılan çalışmalar sonucu tespit edilmiş görev tanımları ile uzmanlarca hazırlanmış raporlar verilebilir.⁶⁸

⁶⁵ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 71.

⁶⁶ Zekai ÖZTÜRK: "İşletmelerde Personel Seçme Yöntemleri", Verimlilik Dergisi, Sayı 1995/2, Milli Prodüktivite Merkezi, 44.

⁶⁷ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: İş Analizi / İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları, Der. ve Çev. Çiçek REFLİK, a.g.e., 2-3.

⁶⁸ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 18-19.

Anket (soru kağıdı) yönteminde analize esas olarak, işi yapanlara yöneltilen sorulara verilecek yanıtlar alınır. Bu amaçla, çalışan personel ve amirlerinden birtakım soruları içeren bir anket formunun doldurulması istenir.⁶⁹ Bu şekilde elde edilen işe ait bilgi ve veriler görev tanımlarının yapılmasında kullanılmak üzere toplanır. Bu yöntemin faydası, kısa zamanda veriler sağlamayı mümkün kılmasıdır. Bunun yanı sıra bu yöntemle analiz yapmak zaman ve para açısından ekonomik olacaktır.⁷⁰ Bu teknikte, gerçek durumu yakalayabilmek için; anket sorularının özenle seçilmesi, anketin istenilen tüm bilgileri elde etmeyi sağlayacak şekilde tasarlanması, soruların sade bir dille hazırlanması, anlaşılır, açık ve net olması gereklidir.⁷¹

İş analizinde gözlem, işin yapıldığı yerde ve yapılma sırasında nasıl ve ne ile yapıldığının tespitine yönelik bir çalışmadır. İş analizinde gözlem yöntemi, çok sayıda işin detaylı analizi için kullanılmaya uygun değildir.⁷² Gözlemde esas olan, elde edilen bilgi ve belgeler sonucu ulaşılan genel kanının teyidi olup; bu tekniğin uygulanması esnasında dikkat edilmesi gereken bir husus çalışanlara gözlemlendiklerini hissettirmeden tekniğin uygulanmasıdır.⁷³ Çünkü, gözlemlendiğini hisseden çalışanın doğal çalışma seyri dışında hızlı ya da yavaş çalışması söz konusu olabilir.⁷⁴

Mülakat yönteminde iş analistleri; analizi yapılacak işlerle ilgili bilgi toplamak üzere bizzat işi yapanla, amirleri ile veya işle ilgisi olan bir kimseyle görüşürler.⁷⁵ Bu yöntemin anketlere göre üstün bir yanı, elde edilen verilerde tereddüt olduğu durumlarda, tereddüt edilen konularda anında bilgi alabilmenin

⁶⁹ Türkazam ÜN: a.g.e., 20.

⁷⁰ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 58.

⁷¹ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 79-80.

⁷² Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: İş Analizi / İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları, Der. ve Çev. Çiçek REFIK, a.g.e., 2-3.

⁷³ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 20-21.

⁷⁴ Hikmet TİMUR: "İşletmelerde İnsan Gücü Planlaması", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1989/1-2, 134.

⁷⁵ Türkazam ÜN: a.g.e., 20-21.

mümkün olması ve tereddütlerin giderilebilmesidir.⁷⁶ Mülakat yapılırken; mülakatı yapan ile mülakat yapılan arasında güven duygusu olmalı, taraflar işbirliğine açık olmalı, birbirlerine karşı önyargılardan arınmış olmalı ve mülakatın amacı bilgi toplamak olduğundan gerekli açıklamalardan sonra mülakat yapılanın veya konuşturulması sağlanmalıdır.⁷⁷

İş analistleri, analizlerini yaparken yukarıda kısaca açıklanan; bilgi ve belge toplanması, anket, gözlem ve mülakat yöntemlerinden duruma uygun olan bir veya birkaçını bir arada kullanabilmektedirler.

1.3.2.2. Kadro ve Görev/İş Tanımlaması

Norm kadro düzenleme sürecine ilişkin temel işlemlerden olan kadroların niteliksel olarak tespitine yönelik işlemlerden ikincisi kadro ve görev/iş tanımlarının oluşturulmasıdır. Kadro ve görev/iş tanımlaması, iş analizleri neticesinde elde edilen bilgilerin yazılı ve sistematik bir biçimde ifade edilerek bir çeşit rapor haline getirilmesidir.⁷⁸ İş analizleri işe ait bütün ayrıntıları içerdiğinden özet bilgilere ihtiyaç duyulur, ihtiyaç duyulan özet bilgiler görev tanımları ile sağlanır.

İş analizini takip eden ilk aşama iş tanımlarıdır. İş tanımı, iş analizi ile sağlanan bilgilerle işe ait görev, yetki, sorumluluklar, işin yapılış biçimi ve sırasının belirlenmesi ile işin profilinin çıkarılmasıdır.⁷⁹ İş tanımı yapılırken ortaya yazılı bir belge çıkar. Bu belgelerde; işin kısa tanımı, göreve ait yetki, ödev ve sorumluluklar, çalışanda aranan/aranacak nitelikler, en yakın amir, altındaki bağlı birimler ve çalışma koşulları tespit edilir.

⁷⁶ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 61.

⁷⁷ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 25.

⁷⁸ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 85.

⁷⁹ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 37.

Bir kurumda görev tanımlamaları yapılmadan ne çeşit ve ne kadar personele ihtiyaç duyulduğu tam ve doğru olarak bilinemez. Görev/iş tanımları, kurumun teşkilat şemalarının hazırlanmasında ya da revize edilmesinde,⁸⁰ işe personel alma, personelin eğitimi ve yükseltilmesi, iş değerlendirmesi ve iş güvenliğinin sağlanmasına ilişkin çalışmalarda ve başarı standartlarının geliştirilmesinde⁸¹ kullanılır.

İş analizi kısmında analizi kimlerin yapabileceği hususuna değinilmiştir. İş tanımları da aynı yöntemde yaptırılabilir. Ancak iş tanımlarının iş analizlerini yapanlarca yapılması daha uygun olacaktır.

Kadro/Görev tanımlama işlemi standart olarak tespit edilmiş bir "görev tanımlama formu"nun kullanılması suretiyle yapılmalıdır. Çünkü her analistin kendine göre "tanımlama formu" oluşturarak analiz yapması durumunda görev tanımları arasında uyum olmayacak ve analiz ile istenilen sonuçlara ulaşılamayacaktır. Oysa, önceden belirlenmiş kriterlere göre analiz yapıldığında; analizci sayısı ne kadar olursa olsun analizcilerin görev tanımları açısından bir birlik sağlanacaktır.⁸²

Kamuda görev tanımları yapılmadığından bazen göreve atanmada gereken nitelik ve şartlar gözetilmemekte bu nedenle işe almalarda kariyer ve liyakat ilkeleri sağlıklı bir şekilde uygulanmamaktadır. Ancak kamu kesiminde yapılacak görev tanımları sonucunda niteliksiz eleman istihdamı ve politik gerekçelerle yapılacak atamalar önlenilebilecektir.⁸³

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere; kamuda görev tanımlarının oluşturulması sonucunda tüm personel işlemlerinin kayırmacılıktan uzak objektif esaslara göre yapılabilmesi mümkün olacaktır.

⁸⁰ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 66.

⁸¹ Zekai ÖZTÜRK: a.g.m., 45.

⁸² A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 85.

⁸³ Ahmet AYDOĞDU: "Personel Rejimi ve Kamu Personelinin Ücret ve Sosyal Güvenlik Sorunları", Maliye Dergisi, Sayı 131 (Mayıs-Ağustos 1999), 39.

1.3.2.3. İş Gerekləri

İş gerekleri ile, işin gereği gibi yapılabilmesi için personelde bulunması gereken özelliklerin yanı sıra, personelin eğitim, tecrübe, zihinsel ve bedensel açıdan hangi özelliklere sahip olması gerektiği belirlenir.

İş gerekleri ile iş tanımı kavramları farklı kavramlar olup ikisi arasındaki fark şu şekildedir; "İş tanımı işin ne istediğini, iş gerekleri ise personelden ne istediğini belirler. İş tanımı işin profili, iş gerekleri ise personelin profilidir."⁸⁴

İş gerekleri neyi kapsar? sorusuna ise; "beklenen sonuçların alınabilmesi için, işi yapan kişide olması gereken nitelikler, bu kişinin göstermesi gereken çabaya ve işin yürütülmesi gereken ortama (çevreye) ilişkin bilgileri kapsar."⁸⁵ şeklinde cevap verilebilir. İş gereklerinin tespiti, norm kadroya geçiş aşamasında kadroların niteliksel olarak tespiti bakımından önem taşır ve iş değerlendirmesi çalışmalarına da esas teşkil eder. İş tanımları ile işe alınacaklarda genel ve bazı özel nitelikler belirlendiği halde, iş gereklerinde daha çok özel nitelikler belirlenmeye çalışılır. Örneğin, halkla ilişkiler konusunda çalışacak bir personel alınacaksa, alınacak kişinin kolay ve rahat ilişki kurabilen kişilerin tercih edilmesi gerekmektedir. İşe alınacaklarda aranacak iş gerekleri kurumdan kuruma değişiklikler gösterebilir.

1.3.2.4. İş Değerlendirmesi

İş değerlendirmesi, bir kurumda yapılan işlerin ve işi yapan kişide bulunması gereken niteliklerin belirlenerek, işin değerinin ve parasal ücretinin tespitidir.⁸⁶ Diğer bir ifade ile, İş değerlemesi işi yapan personelle ilgili olmayıp, personelden bağımsız olarak işin nispi değerinin tespiti ve diğer işler

⁸⁴ Zekai ÖZTÜRK: a.g.m., 45.

⁸⁵ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 75.

⁸⁶ Nihat AYTÜRK: "Örgütlerde İş Basitleştirme ve İş Verimini Yükseltme Teknikleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 1 (Mart-2001), TODAİE, 94.

karşısındaki değer farklılıklarını belirleyen bir yöntemdir.⁸⁷ İş değerlendirmesi, çalışana yaptığı işle orantılı ücret ödenmesini sağlayacak, onun motivasyonunu ve verimliliğini arttıracak bir araç olarak kullanılmaktadır.⁸⁸

İş değerlendirmenin amacı ve faydaları incelenirse; İş değerlendirmede, işlerin zorluk ve önemine göre değerlendirilerek dahil olduğu ücret gruplarının saptandığı, bu nedenle de eşit işe eşit ücret uygulanarak adil bir ücret sisteminin kurulabileceği ifade edilebilir.⁸⁹ Buna göre iş değerlendirmede, personelin niteliklerine değil yapılan işe bakılmaktadır. Bu nedenle işe verilecek ücretin tespiti de, sübjektif unsurlardan arındırılarak objektif ölçülere bağlanabilmektedir.

1.3.3. Kadroların Niceliksel Olarak Tespiti

Kadroların niceliksel olarak tespiti aşamasında, kurum ve kuruluşların ihtiyaç duydukları optimal kadro sayılarının (ihtiyaçtan ne daha az, ne de daha çok kadro sayısı) belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar neticesinde, bir kurumun hangi biriminde, hangi unvanda ve ne kadar sayıda kadroya gerek duyulduğu, çeşitli ölçüm ve hesaplamalar yoluyla tespit edilmektedir.⁹⁰

Niceliksel tespitite yukarıda da ifade edildiği üzere; kurum veya kuruluşta birimler itibariyle istihdamı gereken personel, sayı bakımından belirlenir. Burada yapılan belirleme, kurumun geneli için örneğin “100 kadro gereklidir” şeklinde olmayıp; kurumun merkez veya taşra teşkilatının her birinde ve birimler itibariyle hangi unvanlardan ne kadar kadronun gerektiğinin tespiti şeklinde yapılmalıdır. Buna uygulamada “çakılı kadro” da denilmektedir. Çakılı kadro deyimi ile

⁸⁷ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: İş Analizi / İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları, Der. ve Çev. Çiçek REFIK, a.g.e., 19.

⁸⁸ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 80.

⁸⁹ Oğuz GEMALMAZ: Analitik İş Değerlendirme (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi, Yayın No 318, 2000), 6.

⁹⁰ A. Güneş OKTAY: “İşletmelerde Personel Planlaması”, a.g.m., 126-127.

analizler sonucunda tespiti yapılan kadronun, analizi yapılan birim için verilmiş olması ifade edilmek istenir. Çakılı kadronun mantığında bu tespit yapmaktadır. Nitekim bir birim için tespit edilen kadronun, başka bir birimin ihtiyacını karşılayıp karşılayamayacağı bilinemeyeceğinden bu mantık doğrudur.

1.3.3.1. İş Etüdü ve Teknikleri

Kadronun niceliksel olarak tespiti için kullanılacak teknik iş etüdüdür. Alman İş Etüdü ve İşletme Organizasyonu Birliği (REFA), iş etüdünü; “İş sistemlerinin incelenmesi ve düzenlenmesine ilişkin yöntem ve deneyimlerin, çalışan kişinin iş yapabilme gücünü ve gereksinmelerini de göz önünde tutarak işin iyileştirilmesi ve işletmenin daha ekonomik çalışmasını sağlamak amacı ile uygulanmasıdır.”⁹¹ şeklinde tanımlamıştır. İş etüdü; bir işin yapılmasını geciktiren, verimlilikte azalmaya neden olan faktörlerin tespit edilip ortadan kaldırılması bakımından önem taşımaktadır. İş etüdünde kullanılan 2 teknik vardır. Bunlar, Metod (hareket) etüdü ve iş ölçümüdür.⁹² Bu çalışmada “Metod Etüdü” terimi için bundan sonra “Hareket Etüdü” ifadesi kullanılacaktır.

İş etüdü çalışmaları ile ulaşmak istenilen başlıca amaçlar; verimliliğin artırılması, özendirici ücret sistemlerinin uygulamaya konması, işgücü planlamasının yapılmasıdır. Kamu işletmeleri için iş etüdü tekniklerini uygulamak suretiyle, yönetimin ekonomik açıdan beklentileri arasında yer alan verimlilik, ekonomiklik ve karlılığın gerçekleştirilebilmesi mümkündür.⁹³

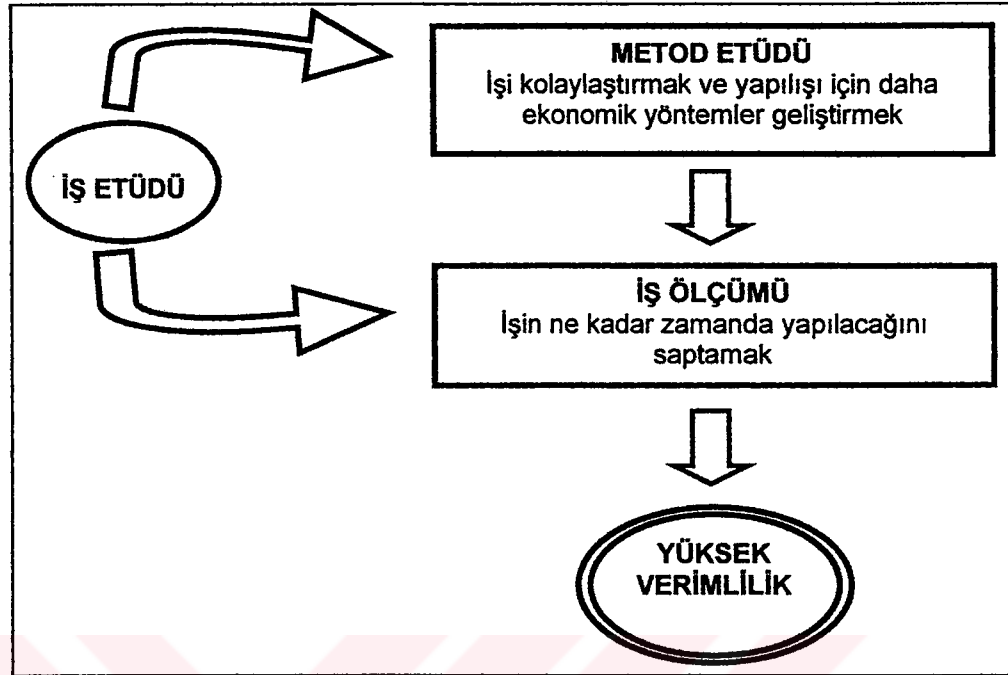
Aşağıdaki şekil de iş etüdü süreci gösterilmiş olup; şekilden, iş etüdünün hareket etüdü ve iş ölçümü olmak üzere iki aşamasının bulunduğu görülmektedir.

⁹¹ Milli Prodüktivite Merkezi-REFA: İş Etüdü Yöntem Bilgisi (1.Kitap İş Etüdünün Temelleri) (Ankara), 12.

⁹² George KANAWATY, İş Etüdü, Çev. Zühal AKAL (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi, MPM/ILO Yayın No 29, 1997), 36.

⁹³ Mustafa ÖNCER, Özlem ÖZKANLI: Ülkemiz İşletmelerinde İş Etüdü Tekniklerinin Uygulanma Düzeyi (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No 576, 1996), 1.

Şekil 4: İş Etüdü



Kaynak: George KANAWATY, İş Etüdü, Çev. Zühal AKAL, a.g.e., 37.

1.3.3.1.1. Hareket (Metod) Etüdü

Hareket etüdü, “daha kolay ve daha etkin yöntemlerin geliştirilmesi, uygulanması ve maliyetlerin düşürülmesi için var olan ve önerilen çalışma biçimlerinin sistemli olarak kaydedilmesi ve eleştirel olarak incelenmesi...” şeklinde tanımlanabilir.⁹⁴

Metod etüdü aynı zamanda hareket etüdü olarak da adlandırılır. Bunun nedeni; işin basitleştirilmesi için; en uygun çalışma şeklinin bulunmasını amaçlamasıdır. Bundan dolayı, hareket etüdü ile tüm hareketler bilimsel bir biçimde incelenerek, mümkün olan en az enerji ile çalışılmasına, iş ya da faaliyetlerin basitleştirilmesine ve uygun çalışma yöntemlerinin tespit edilmesine çalışılır.⁹⁵

⁹⁴ Joseph PROKOPENKO: Verimlilik Yönetimi Uygulamalı El Kitabı, Çev. Olcay BAYKAL, Nevda ATALAY, Erdemir FİDAN (Ankara: Milli Produktivite Merkezi, Yayın No 476, 1998), 150.

⁹⁵ Nihat AYTÜRK: a.g.m., 94.

Hareket etüdünün temel amaçları; iş sürecinin ve işlemlerin iyileştirilmesi ile çalışma mekanının işe uygun dizaynı ve uygun fiziksel çalışma ortamının geliştirilmesi (ergonomi), iş sürecinde gerekli olmayan ve verimliliğe etkisi olabilecek her türlü gereksiz faaliyetlerin giderilmesidir. Hareket etüdünün yapılmasında, öncelikle etüt edilecek iş seçilir ardından işle ilgili bilgi toplama ve bilgilerin kaydedilmesi ve verilerin incelenmesi aşaması gelir. Son olarak ulaşılan sonuçlar doğrultusunda iş dizaynı, ve faaliyet sıralaması yapılarak uygulamaya konulur.⁹⁶

Hareket etüdü; süreçlerin ve bu süreçlerdeki işlemler ile çalışma koşullarının iyileştirilmesi için kullanılmaktadır.

1.3.3.1.2. İş Ölçümü

İş ölçümü kısaca, bir işçinin veya işgörenin tanımı yapılmış, belirlenmiş bir işi yine belirlenmiş bir çalışma hızı ile yapabileceği gerekli zamanı saptamak amacıyla hazırlanan tekniklerin işe uygulanması şeklinde tanımlanabilir.⁹⁷

İş ölçümleri sonucunda iş akımı şeması çıkarılır ve elde edilen zaman standartları norm kadro çalışmalarına esas teşkil eder. İş akımı şeması; "işin başladığı andan tamamlanmasına kadar geçen süreyi (dakika olarak), katedilen mesafeyi (metre olarak), işin yapılmasında devreye giren kişilerin pozisyonlarını (müdür, veznedar vb.) ve işlemin aşamalarını gösteren şema ya da çizelge"⁹⁸ şeklinde tanımlanmıştır. Bu şemalar ile yapılan işlerdeki tekrar ve duraklamalar ile iş için harcanan fazla zaman belirlendiğinden, kurumdaki gereksiz işler ve işlemler ortadan kaldırılarak iş veriminin artırılması mümkündür.⁹⁹

⁹⁶ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 64-68.

⁹⁷ George KANAWATY, İş Etüdü, Çev. Zühal AKAL, a.g.e., 199.

⁹⁸ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN: a.g.e., 119.

⁹⁹ Nihat AYTÜRK: a.g.m., 93.

İş ölçümünde, verim düşüklüğüne neden olan zaman kayıpları tespit edilir. Zaman kayıplarının, yönetimden veya personelden kaynaklanan nedenleri olabilir. Yönetimden kaynaklanan nedenlerin başında; işin yapılmasını sağlayan büro araçlarının zamanında sağlanmaması, sağlanmış olmasına rağmen bakımlarının yapılmaması ve arızalarının kısa sürede giderilmemesi gibi durumlar gelir. Personelin neden olduğu zaman kayıplarının başında ise; mesai saatlerine riayet etmemek ve iş başında iken çalışmaya işe ara vermek vb. gelir. İş ölçümleri sonucu tespit edilen zaman standartlarına göre yapılacak iş, gerek yönetimden ve gerekse personelden kaynaklanan zaman kayıplarının en aza indirilmesini ve verimliliğin artırılmasını sağlayacaktır.

İş ölçüm teknikleri, iş örnekleme ve zaman etüdü olup; İş örnekleme bir işin oluş yüzdesini istatistiksel açıdan örnekleme ve tesadüfi gözlemler yolu ile saptama yöntemidir. İş örneklemesinde, genel hakkında karar verebilmek için örneklemden gidilmektedir. Çünkü seçilen örneğin geneli temsil ettiği kabul edilir. İş örneklemesinde, seçilen işyerinde işçiler bir zaman dilimi içinde ve belli sıklıklarda gözlenir, bu gözlemlerle işçilerin zamanlarının ne kadarını çalışarak ve ne kadarını da boş geçirdikleri tespit edilmeye çalışılır. İş örnekleme yapılacağı zaman işçilere haber verilmez çünkü, onların doğal çalışma seyirlerinin izlenmesi amaçlanır. Zaman etüdü ise; bir işin alt unsurlarının diğer bir ifade ile parçalarının yapılma zamanının ve derecesinin tespit edilip kaydedilerek, toplanan verilerin çözümlenmesi suretiyle o işin yapılabilmesi için gereken zamanın saptanmasıdır.¹⁰⁰ Bu tanıma göre; zaman etüdü yapılırken, işi zaman açısından kısa ve birim parçalara ayırmak gerekmektedir. Böylelikle, kısa iş parçalarının, işin yapılması esnasında kronometre ile ölçülerek yapılma süreleri hesaplanır. Ayrıca, elde edilen bu ölçümler, personelin çalışma hızı da göz önünde bulundurularak değerlendirilir ve işe ait standart zamanlar bulunur.

¹⁰⁰ George KANAWATY, İş Etüdü, Çev. Zühal AKAL , a.g.e., 207, 219.

1.3.3.2. Norm Kadro Kılavuzu ve Sayı Tespitinde Pratik Yöntemler

Çalışmanın bu kısmına kadar, norm kadro uygulamasının niteliksel ve niceliksel olarak tespit edilmesi aşamaları ele alındı. Bu kısımda ise, kurumların norm kadro sayısının tespiti için kullanılabilecek çeşitli yöntemler ele alınacaktır.

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında, genellikle kadroların niteliksel olarak tespiti yapılmamakta daha doğrusu mevcut mevzuat hükümleri uyarınca görev tanımları veri ve doğru kabul edilmektedir. Bu nedenle, norm kadroya geçiş denildiğinde sadece kadroların niceliksel (sayısal) olarak tespiti anlaşılmaktadır. Daha önceki kısımlarda değinildiği üzere, norm kadronun niceliksel olarak tespiti bir sayı tespitidir. Bunun için kullanılabilecek yöntemlerden birisi de gerekli zaman (saat) cinsinden iş yükünün bulunup tespit edilen çalışma performanslarına bölünmesi yöntemi olup; Bu yöntemin ayrıntıları aşağıda alt başlıklar itibarıyla açıklanmaktadır.

1.3.3.2.1. Yıllık İş Yüklerinin Tespiti

İş yükünün gerekli saat cinsinden tespitinde geçmiş dönem veya dönemlerdeki işlerin miktarları göz önüne alınabileceği gibi, hedeflenen miktarlar da göz önünde bulundurulabilir.¹⁰¹

Konuya aşağıdaki örnek verilebilir;¹⁰²

Kurumun evrak biriminin son 5 yıllık iş yükleri 30, 30, 40, 45 ve 50 bin dosya/yıl ise, bu beş yıllık iş yükünün ortalaması 39.000 dosya/yıl olur ve içinde bulunulan yılda da dosya sayısında yaklaşık 3 bin adetlik bir artış bekleniyor ise, evrak biriminin yıllık iş yükü 42.000 dosya/yıl olarak belirlenebilir

¹⁰¹ A. Güneş OKTAY: “İşletmelerde Personel Planlaması”, a.g.m., 133.; Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 74.

¹⁰² Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 74-75.

1.3.3.2.2. Ortalama Standart Performansın Tespiti

Kadrolara ilişkin performans standartları, aynı unvandaki birden çok kadronun performansları toplamının kadro sayısına bölünmesi suretiyle hesaplanır. Konuya şu örnek verilebilir; bir kurumda evrak biriminin 4 memuru var ise, memurlardan birincisi saatte 5 dosya, ikincisi ve üçüncüsü 10'ar dosya ve dördüncüsü de 15 dosya kayıt ediyorsa, bu 4 memurun 1 saatte kayıt ettikleri dosya sayıları toplanıp 4'e bölündüğünde, kadronun ortalama performansı 10 dosya/saat olur. Bulunan bu sayı kurumun evrak biriminde görevli memurlarının saatlik ortalama standart performansı olarak kabul edilebilir.¹⁰³

1.3.3.2.3. İş Yükünün Gerekli Zaman Cinsinden Tespiti

İş yükünün gerekli zaman cinsinden belirlenmesinde, kurumdaki tüm görevler için hesaplanan iş yükünün, o kadro için bulunan ortalama standart performansa bölümü sonucunda o kadroya ait iş yükü, gerekli zaman (saat) cinsinden hesaplanmış olur. Örneğin; evrak birimindeki memur unvanlı kadro için ortalama standart performans yukarıda 10 dosya/saat olarak bulunmuş, yıllık iş yükü miktarı ise 42.000 dosya/yıl olarak belirlenmişti. Bu kadronun gerekli zaman cinsinden iş yükünü hesaplamak için aşağıdaki formül kullanılır.¹⁰⁴

Gerekli Zaman (saat) Cinsinden İş Yükü = İş Yükü Miktarı / Kadronun Saatlik Ortalama Standart Performansı

= 42.000/10 = 4.200 saat/yıl olarak tespit edilir.

¹⁰³ Türkazam ÜN: a.g.e., 48.

¹⁰⁴ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 74-75; Türkazam ÜN: a.g.e., 46.

1.3.3.2.4. Çalışma Performanslarının Tespiti

Çalışma performanslarının belirlenmesi, iş analizi yapılan kurum, kuruluş veya işletmede belli bir zaman dilimindeki çalışma sürelerini bulmak için yapılan çalışmalardır. Çalışma performansı aynı zamanda, personelin net çalışma süresine de eşittir. Net çalışma süresi de brüt çalışma süresinden, çalışılmayan sürelerin çıkarılması sonucunda bulunur. Brüt çalışma süresi ile net çalışma süresi arasındaki fark, yasalarda ve sözleşmelerde belirtilen ve çalışılmayan günlerden meydana gelmektedir. Çalışma performansının belirlenebilmesi için kurum veya kuruluşta çalışılmayan sürelerin hesaplanması gerekir. Bu ise, o kurum veya kuruluşta yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni ve devamsızlık gibi çalışılmayan süreler brüt çalışma süresinden çıkarılarak net çalışma süresi de denilen çalışma performansına ulaşılır.¹⁰⁵ Örneğin, bir kurumda çalışılmayan günlerin yıllık toplamının yılda 75 gün olarak tespiti yapılmışsa ve brüt çalışma süresinin de 250 gün olduğu kabul edilmişse aşağıdaki formülü kullanılarak;¹⁰⁶

$$\text{Çalışma Performansı} = (\text{Brüt Çalışma Süresi}) - (\text{Çalışılmayan Süre})$$

$$\text{Çalışma Performansı} = (250 \text{ gün/yıl}) - (75 \text{ gün/yıl})$$

$$= 175 \text{ gün/yıl olarak bulunur.}$$

Örnekte, çalışan personelin memur statüsünde olduğu kabul edilirse, devlet memurları için günlük çalışma süreleri mevzuatta 8 saat olarak tespit edilmiş olduğundan, saat cinsinden yıllık çalışma performansının bulunması için çalışma performansı 8 ile çarpılmak suretiyle,

$$\text{Yıllık Çalışma Süresi} = 175 \text{ gün} \times 8 \text{ saat}$$

$$= 1.400 \text{ saat/yıl olarak belirlenir.}$$

¹⁰⁵ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 75; A. Güneş OKTAY: "Norm Kadro Çalışmaları Üzerine Görüşlerim", a.g.m., 134, 203.

¹⁰⁶ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 75; Türkazam ÜN: a.g.e., 45, 46.

1.3.3.2.5. Kadro Sayısının Tespiti ve Kılavuzun Hazırlanması

Kurumda, her unvana ait gerekli zaman cinsinden iş yükü yukarıdaki gibi hesaplandıktan sonra, gerekli zaman cinsinden iş yükü çalışma performansına bölünmek suretiyle o unvandaki norm. kadro sayısı belirlenir.¹⁰⁷ Bu, her unvan için yapılırsa yani kurumdaki her unvana ait gerekli zaman cinsinden iş yükleri, hesaplanan çalışma performansına bölünürse kurumdaki norm kadro sayısı tespit edilmiş olur.

Bu konuya aşağıdaki örnek verilebilir.¹⁰⁸

Norm Kadro Sayısı = Gerekli Zaman (Saat) Cinsinden İş Yükü / Yıllık Çalışma Performansı

$$= 4.200 / 1.400 = 3 \text{ adet}$$

Diğer bir deyişle, ele alınan kurumun evrak kayıt işlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için toplam 3 adet memura ihtiyacı bulunmaktadır. Kurumda, tüm unvanlara ait norm kadro sayısı yukarıdaki şekilde tespit edildikten sonra bu kadroların cetvellerde gösterilmesi gereklidir. İşte bu cetvellere norm kadro kılavuzu denilmektedir.

Norm kadro kılavuzu; teşkilatların hedeflerine ulaşmada gerekli olan/olacak tür ve sayıdaki kadro ile bu kadroların teşkilat birimlerindeki optimal dağılımını göstermesi yanında, kadro kontrollerinin sağlıklı olarak yapılabilmesini, kadrolara ait performans standartlarının saptanmasını ve personel bütçelemesinin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesini mümkün kılar.¹⁰⁹

¹⁰⁷ A. Güneş OKTAY: "İşletmelerde Personel Planlaması", a.g.m., 135.

¹⁰⁸ Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 76.;Türkazam ÜN: a.g.e., 47.

¹⁰⁹ A. Hayrettin KALKANDELEN: a.g.e., 128.; Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı: Norm Kadro El Kitabı, a.g.e., 77.

Bir kurum veya kuruluşun mevcut kadroları ile norm kadrolarını gösterir cetvellerin bütünü olan norm kadro kılavuzunda; kadronun bulunduğu/bulunacağı birim, kadronun unvanı, o unvandaki kadrodan o birimde kaç adet bulunduğu, norm kadro uygulamasına göre kaç adet bulunması gerektiği ve kadro ile ilgili diğer açıklamalar yer almaktadır.

Norm kadro kılavuzu, kurum bazında personel eksiği ya da fazlasını gösterdiğinden, kadro ihdas ve iptal talepleri ile bu kadrolarda yapılmak istenilen sınıf, unvan ve derece değişikliği tekliflerinin bu cetveller esas alınarak yapılmalıdır. Norm kadro kılavuzuna dayanmayan kadro teklifleri bilimsel olmayacağından ilgili kurumların bu tür teklifleri değerlendirmemeleri gereklidir.

Norm kadro cetvellerinde gösterilen bilgilerin dayanağını iş analizleri oluşturmaktadır. İş analizleri ve görev tanımlarına dayalı kadro teklifleri sonucu kurumlar görevlerini yerine getirmekte personel boyutu açısından sorun yaşamayacaklar ve amaçlarına ulaşabilmeleri işe uygun personel tedariki nedeniyle daha kolay olacaktır. Kurumların, amaçlarına ulaşma derecesi etkinliklerini ortaya koyacağından, iş analizlerine dayalı norm kadro uygulamasına geçmekle etkinlik arasında bir bağ bulunmaktadır. Personel giderlerinin etkinliği bakımından konu ele alınırsa; kurumlar amaçlarına ulaşabilmek için personel istihdam edeceklerinden, yapılan personel harcamasının etkinliği, kurumların istihdam ettiği/edecekleri personelin kurum amaçlarını yerine getirmeye uygun olup olmamasına bağlı olacaktır.

Norm kadro kılavuzlarına dayanan kadro işlemleri sonucu, personel planlaması daha sağlıklı, objektif olarak yapılacak, adama göre iş bulunması yerine işe göre adam alınması bu sistemde mümkün olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMUSAL İSTİHDAM, PERSONEL HARCAMALARI VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇALIŞMALARI

2.1. TÜRKİYE'DE KAMUSAL İSTİHDAM

Bu kısımda, kamusal istihdam sistemleri ve Türkiye'deki uygulama ile kamu kesimindeki istihdamın yasal çerçevesi iki başlık altında ele alınacaktır.

2.1.1. Kamusal İstihdam Sistemleri ve Türkiye'deki Uygulama

Kamusal istihdam kapsamında çalışan ile çalıştıran arasındaki ilişki esas alınacak olursa; statülü ve sözleşmeli olmak üzere ikili bir sınıflandırma yapılabilir. Çalışanla çalıştıran arasında karşılıklı irade söz konusu ise sözleşme hukuku, çalıştıranın takdiri söz konusu ise statü hukuku geçerlidir. Buna göre; memur, sözleşmeli personel ve geçici personel statü hukukuna, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan işçiler ise sözleşme hukukuna tabidir.¹¹⁰

Dünyada, memurluk bakımından biri "rütbe" sınıflandırması diğeri "kadro" sınıflandırması olmak üzere iki sistem mevcuttur. Rütbe sistemi, görevliyi esas alır. Kadro sisteminde ise "görevli" değil hizmet ön plandadır ve "görev" esas alınır. İngiliz personel rejiminde rütbe sistemi, Amerikan personel rejiminde kadro sistemi esas alınmıştır. Türkiye'de, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile, sınıflandırma sistemine ağırlık verilerek rütbe sistemi esas alınmış, ancak kadro sınıflandırma sisteminden de etkilenilerek özel bir yol izlenmiştir.¹¹¹

¹¹⁰ Gencay ŞAYLAN: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş-Kritik ve Reform Önerileri (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2000), 24, 33.

¹¹¹ Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e., 169-170.

Kadro sınıflandırılması sisteminde sınıflandırılan unsur, kadroda bulunan kişi değil, kadronun kendisidir. Bu sistemde esas olan, kadronun ödev, ve sorumluluklar bakımından gruplandırılmasıdır.¹¹²

Memurluk bakımından Türkiye açısından sistem “kapalı sistem” olarak adlandırılan, memurluğa en alt kademededen girilerek sınıfı içerisinde en yüksek derecelere kadar ilerlenebilen, maaşın kişi ve performansla ilgilendirilmeksizin önceden belli olduğu ve çalışanın iş güvencesinin bulunduğu sistemdir.¹¹³ Bu haliyle memurluk Türkiye’de bir meslektir.¹¹⁴

Kapalı sistemin karşısı açık memurluk sistemi ise, çalışanın iş garantisinin olmadığı, görevin gerektirdiği nitelikleri kaybetmesi durumunda görevde tutulmadığı bir sistemdir. Memurluğun bir meslek olarak kabul edildiği ve “sürekli memuriyet” anlayışının hakim olduğu kapalı sistemde memurlar işten çıkarılma vb. korkulara kapılmazlar. İdarenin ihtiyacı kalmasa dahi memurun işine son verilmez görevi değiştirilir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 3’üncü maddesi (B) bendinde kariyer ilkesi şu şekilde tanımlanmıştır; “Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.” Bu hükümden de anlaşılacağı üzere kamu hizmetine en alt kademededen başlanarak en üst dereceye kadar ilerleme imkanı sağlanmaktadır.¹¹⁵

¹¹² H. A. SIMON, D. W. SMITHBURG, V. A. THOMPSON, Kamu Yönetimi-İkinci Kitap, Çev. Cemal MIHÇIOĞLU (Ankara: TODAİE, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967), 328.

¹¹³ Birgül Ayman GÜLER: “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 43.

¹¹⁴ Metin GÜNDAY: İdare Hukuku (Ankara: İmaj Yay., 1996), 374.

¹¹⁵ Bilal KOCABAŞ: Kamu Kesiminde İstihdam Şekilleri, Türkiye’deki Mevcut İstihdam Modelinin Değerlendirilmesi, Avrupa Birliği’ne Uyum Açısından Analizi ve Yeni Bir İstihdam Modeli, Önerilmesi Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, (Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2001), 11-13.

2.1.2. Kamu Kesimindeki İstihdamın Yasal Çerçevesi

Türkiye’de kamu istihdamının yasal çerçevesi ilk başta Anayasa ile çizilmiştir. Anayasa’nın 70’inci maddesinde “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir” hükmü bulunmakta, 128’inci maddesinin birinci fıkrasında, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denilmekte, ikinci fıkrasında ise, “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden, devlette ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde, asli ve sürekli görevleri memurlar yanında diğer kamu görevlilerinin de yürüteceği anlaşılmaktadır.

Anayasa’nın yukarıda belirtilen 128’inci maddesi hükmünde bahsi geçen memurlar, 657 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde tanımlanan; “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler”dir. Ancak, Anayasa’nın 128’inci maddesindeki “diğer kamu görevlileri”nin kimler olduğu konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bir görüşü göre; “sözleşmeli personel” diğer kamu görevlilerine dahildir.¹¹⁶ Başka bir görüş ise, “Sözleşmeli Personelin Anayasanın 128. maddesindeki “diğer kamu görevlileri” içinde kabul edilmesi, bizi, Devletin genel idare esaslarına göre yürütülecek olan asli ve sürekli görevlerinin, geçici, sözleşmeli ve hatta işçi statüsündeki personele gördürülmesine bile imkan verecek ve yerleşik “kamu görevlisi” düşüncesini alt üst edecek bir sonuca götürecektir.”¹¹⁷ şeklindedir.

¹¹⁶ Nuri TORTOP: Personel Yönetimi (Ankara: Yargı Yayınları, 6. Baskı, 1999), 33.

¹¹⁷ Bülent SERİM: Sözleşmeli Personel (Ankara, Gümüş Matbaası, 1987), 92-93.

Bu çalışmada, farklı personel kanunlarına tabi olarak istihdam edilen personel Anayasa'nın 128'inci maddesinde bahsi geçen "diğer kamu görevlisi" olarak kabul edilmiştir. Örneğin 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununa tabi Öğretim üyeleri, 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi Sayıştay meslek mensupları ile 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa tabi hakim ve savcılar, Anayasa'nın 128'inci maddesinde geçen "diğer kamu görevlileri" kapsamında ele alınmıştır.

Türkiye'de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu memurluk statüsünde çalışanlar için temel kanun niteliğindedir. Genel ve katma bütçeli kurumlar, il özel idareleri, belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıklarında çalışan personel 657 sayılı kanuna tabi bulunmaktadır. Bununla birlikte bu sayılan kurumlar dışında olup; özel kanunlarında hüküm bulunan ve bu suretle çalışanları açısından 657 sayılı Kanuna tabi kurumlar da vardır.

Anayasa'da bahsi geçen "diğer kamu görevlileri" için ise o meslek grubuna özgü kanunlar çıkarılmıştır. Bunlar, yukarıda da değinildiği üzere, Sayıştay meslek mensupları, hakim ve savcılar ile öğretim üyeleridir. 657 sayılı Kanun dışında personel kanunu niteliğindeki bu kanunlardan bazıları ise şunlardır; 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu.

2.1.3. Kamu İstihdam Türleri ve Kadro Rejimi

Bu kısımda memurlar, sözleşmeli personel, işçiler ve geçici personel, statüleri bakımından ayrı başlıklar altında incelenecek olup; bundan önce Türk kadro rejimine değinilmesi uygun olacaktır.

Türkiye'de 1980 sonrasında kamu yönetiminde ve kadro rejimindeki dağınıklığın, karmaşanın giderilmesi ve devletin sahip olduğu kadronun sayı olarak tespitinin yapılma çalışmalarına başlanmıştır. Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince oluşturulan bir komisyon 1980 yılında genel istihdam,

personel rejimi ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi şeklinde üç temel konunun ele alındığı “Kamu Personel Problemleri Yöneylem Araştırması”nı gerçekleştirmiştir. Söz konusu araştırmada tespit edilen hususların yasal bir zemine oturtulması için kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat, görev, yetki ve kadrolarının düzenlenmesi hususunda Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu Yetki Kanununa dayanılarak, 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Karamameler çıkarılmıştır. 174 sayılı KHK bazı değişiklikler yapılarak, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ile kanunlaşmış, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Karamame ise halen yürürlüktedir.¹¹⁸

190 sayılı KHK öncesinde politik, idari vb. baskılarla Bakanlar Kurulundan Karar alınmak suretiyle kadro ihdas edilebildiğinden, kadro ihdaslarının kamu hizmet genişlemesine paralel olarak gitmediği ve 190 sayılı KHK'nin ise bu savurganlığı önlediği yönünde görüş bulunmaktadır.¹¹⁹

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Karamame, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmelerde, özel kanunlarla kurulan kuruluş ve teşekküller ile hizmetlerini genel veya katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşları hakkında uygulanmakta olduğundan, Türk kadro sisteminin temeli 190 sayılı KHK'dir.

190 sayılı KHK eksiklik ve aksaklıklarına rağmen, kadro ve personel rejimi açısından oldukça kapsamlı bir mevzuattır. Bünyesinde iş analizlerine ilişkin hükümler içermektedir. “Kadro Araştırmaları” başlıklı 12'nci maddesi buna

¹¹⁸ Türkazam ÜN: a.g.e., 80-81.

¹¹⁹ Davut AKÇADAĞ: “Kamu Kuruluşlarında Kadro İşlemleri”, Maliye Dergisi, Sayı 80 (Mart-Nisan 1986), 26.

en iyi örnektir. Söz konusu maddede; kapsama dahil kurumların personel istihdamına dair konularda kadro ve iş analizleri yapmaya ve gerekli evrakı tetkike Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının yetkili olduğu hükmü bulunmaktadır. Bu nedenle; kadro ve iş analizleri unsurlarını içinde bulunduran sistemde bu unsurları işler hale getirmek suretiyle daha iyi bir noktaya ulaşmak mümkün olabilir.

2.1.3.1. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri

657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi (A) fıkrasına göre memurlar; Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yürütmekle görevlendirilen kimselerdir. Ayrıca söz konusu maddede devlet ve diğer kamu tüzelkişilikleri dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevlendirilen ve yetkili olanların da memur sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

Diğer taraftan yukarıda da değinildiği üzere; diğer kamu görevlileri 2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununa tabi Öğretim üyeleri, 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi Sayıştay meslek mensupları ile 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa tabi hakim ve savcılar ile 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personeldir.

2.1.3.1.1. Kadro İhdası

190 sayılı KHK'nin kapsamında bulunan genel bütçeli daireler, katma bütçeli idareler, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, genel ve katma bütçeye bağlı döner sermayeler, özel kanunla kurulan kuruluş ve teşekküller ile hizmetlerini genel veya katma bütçelerin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, teşkilat yapılarında değişiklik veya gördükleri hizmetlerde değişiklik olması durumlarında ihtiyaç duydukları söz konusu KHK'nin 6'ncı maddesi gereğince kadrolar kanunla ihdas edilir.

190 sayılı KHK'nin kapsamında bulunan mahalli idarelerin kadrolarında ise farklı bir yöntem izlenmekte olup; söz konusu KHK'nin 5'inci maddesi gereğince İl özel idareleri, belediyeler ve bunlarca kurulan birlik, müessese ve işletmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında istihdam edilen memurların kadroları İçişleri Bakanlığınca hazırlanarak Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşleri doğrultusunda Başbakanlığa sunulur ve Bakanlar Kurulu Kararı alınmak suretiyle kadro ihdası yapılır.

2.1.3.1.2. Kadroların Serbest Bırakılması

190 sayılı KHK'de kadroların serbest bırakılması 7'nci maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. Söz konusu KHK'ye dayanılarak ihdas edilen kadrolar ya tutulu olarak ya da serbest olarak ihdas edilmektedirler. Kurum ve kuruluşlara tutulu olarak ihdas edilmiş olan kadrolar Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri de alınarak ilgili bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca serbest bırakılabilir. Serbest bırakılma işlemi yapılmamış tutulu bir kadronun kurumlarca atama, terfi vb. şekilde kullanılması söz konusu değildir.

2.1.3.1.3. Dolu ve Boş Kadro Değişikliği

190 sayılı KHK'de kadro değişiklikleri 9'uncu maddede düzenlenmiş bulunmaktadır. Kurum ve kuruluşlara tahsis edilmiş kadrolardan dolu olanlarda 190 sayılı KHK gereği sınıf ve unvan değişikliği yapılamaz. Bakanlar Kurulu Kararı ile sadece derece değişikliği yapılabilir. Diğer bir ifade ile, dolu kadro değişikliğinde memurların terfi amaçlı derece değişiklikleri yapılır. Bunun dışında dolu olan bir kadroda Bakanlar Kurulu Kararı ile değişiklik yapma olanağı bulunmamaktadır. Tutulu veya boş kadrolarda ise, kadronun sınıf, unvan ve derecesinin değiştirilmesi mümkündür. Tutulu bir kadroda yapılacak sınıf, unvan ve derece değişikliği sonucunda bu kadro başka bir işleme gerek kalmaksızın serbest bırakılmış olacaktır.

2.1.3.2. Sözleşmeli Personel

Kamuda sözleşmeli personel, geçici ve zaruri hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisi ve uzmanlık gerektiren geçici işlerde sözleşme ile çalıştırılan kimselerdir. Personel ile idare arasında yapılan sözleşme idare hukukuna tabi olup, yukarıda da değinildiği üzere sözleşmeli personel statü hukukuna göre istihdam edilir. Sözleşmeli personel sürekli işlerde değil geçici nitelikteki işler için istihdam edildiğinden bunların istihdamı için kullanılan araçlar “kadro” değil “pozisyon”dur.¹²⁰ Pozisyon, sözleşmeli personelin istihdam edildiği görev unvanını ve işin tanımını da içermektedir.¹²¹

657 sayılı Kanundan önce sözleşmeli personel istihdamı, personele daha fazla ücret vermenin bir yolu olarak görülüyordu. Aradan yıllar geçmesine rağmen sözleşmeli personel pozisyonları ya eskiden olduğu gibi daha fazla ücret ödemenin bir aracı olarak ya da iş güvencesi olmayan bir kamu istihdamı için kullanılmaya başlanmıştır.¹²²

Kamuda sözleşmeli personel kapsamında öncelikle 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi (B) bendi ile Ek Geçici 12, 13 ve 14'üncü maddelerine göre istihdam edilenleri saymak gerekecektir. 657 sayılı Kanunun 4/B maddesi sözleşmeli personeli genel olarak düzenlemişken, bunlardan ayrı olarak, Ek Geçici 12, 13 ve 14'üncü maddelerinde tiyatro, opera, bale sanatçıları, orkestra teknik personeli ve Cumhurbaşkanlığı Senfoni Orkestrası üyelerinin de sözleşmeli olarak çalıştırılabilmesine imkan tanınmıştır.

Sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan veren diğer personel kanunları ise, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunlarıdır. Bu Kanunlar ile bazı üniversite mensuplarının sözleşmeli

¹²⁰ Bilal KOCABAŞ, a.g.e., 31.

¹²¹ Ayfer TOPALLAR: Türkiye’de Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel İstihdamı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, (Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1987), 13.

¹²² Bülent SERİM: a.g.e., 89.

statüde istihdamı öngörülmektedir. Ayrıca 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile de, kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel çalıştırılması düzenlenmektedir.

Yukarıda sayılanlar dışında, kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel istihdamı yaygın biçimde kullanılmaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulamasında personel bir pozisyonla ilişkilendirilmeden kadroya atanmaktadır. Diğer bir ifadeyle kadro güvencesinden yararlanırken kadrolu personelin yararlanamadığı bir takım mali haklardan da sözleşmeli personel adı altında yararlandırılmaktadır. Anayasa'nın 128'inci maddesi gereğince asli ve sürekli kamu hizmetleri memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmelidir. Sözleşmeli personel ise diğer kamu görevlileri kategorisine girmediğinden, sözleşmeli personelin asli ve sürekli kamu görevinde istihdam edilmemesi gerekir. Ancak 1984 yılında Başbakanlık ve bağlı kuruluşlarında kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamının başlamasıyla birlikte asli ve sürekli hizmetlerde de sözleşmeli personel istihdamı başlamıştır.¹²³ Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması yaygınlaşarak artık bir çok kurumda uygulanır hale gelmiştir.

Teşkilat Kanunlarına göre kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştıran kurumlar alfabetik sıralama ile şu şekilde sayılabilir; Adli Tıp Kurumu, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atom Enerjisi Kurumu, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Başbakanlık, Denizcilik Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Gümrük Müsteşarlığı, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Hazine Müsteşarlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı.

¹²³ Bilal KOCABAŞ, a.g.e., 36.

Yukarıda sayılan kurumlardan başka bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarında Avrupa topluluğu uzman ve yardımcıları ile büyükşehir belediyelerinde genel sekreter ve yardımcıları, daire başkanı, büyükşehir belediyesine bağlı işletme ve kuruluşların genel müdürleri ile ilçe belediye başkan yardımcısı kadroları, üniversitelerde öğretim görevlileri, öğretim yardımcıları da denilen araştırma görevlileri, uzmanlar, çeviriciler ve eğitim öğretim planlamacıları, yabancı uyruklu öğretim elemanları, sanatçı öğretim elemanları ile emekli öğretim elemanları da karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilmektedir.

2.1.3.3. Sürekli ve Geçici İşçilik

657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi (D) bendinde; memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan çalışanlar işçi olarak nitelendirilmiş ve işçiler hakkında bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiştir.

Kamuda çalışan geçici ve sürekli işçiler 4857 sayılı İş Kanununa tabi bulunmaktadır. Kanunun 2'nci maddesinde işçinin tanımı, "Bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi" şeklinde yapılmış, Kanunda, sürekli ve geçici işçi şeklinde bir ayrıma gidilmeyerek, sadece sürekli ve süreksiz iş ayrımına yer verilmiştir. 4857 sayılı Kanunun 10'uncu maddesi ile, nitelikleri bakımından en çok otuz iş günü süren işler süreksiz iş, bundan fazla devam edenler ise sürekli iş kabul edilmiştir.

Geçici işçiler, 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesinde yer alan geçici personel ile karıştırılmamalıdır. Çünkü, geçici personel, yukarıda da değinildiği üzere, işçi statüsünde değildir. 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "Sürekli ve Geçici İşçi Kadro ve Pozisyonları" başlıklı 11'inci maddesinde, geçici işçilikle ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Geçici işçiliğin tek bir yasal dayanağı bulunmaktadır. Bu yasal dayanak her yılın Bütçe Kanunlarıdır. Her yıl Bütçe Kanunları ile geçici işçi çalıştırılabileceği hüküm altına alınmaktadır.

Uygulamadan yola çıkılarak geçici işçi, kurumların ihtiyaçları ve bütçelerindeki ödenekler çerçevesinde, genellikle iki ayı geçmeyen sürelerde istihdam edilen, işçi statüsündeki personel olarak tanımlanabilir. 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanununun “İşçilik ödenekleri ve geçici iş pozisyonları” başlıklı 34’üncü maddesinin (a) bendinde, genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin 30 işgününden fazla süre ile çalıştıracakları geçici işçileri, bütçelerindeki ödenekleri aşmayacak sayıda ve süreyle istihdam edebilecekleri şeklinde hüküm bulunmaktadır. Kurumların, bütçelerinde bu amaçla konulmuş ödenekleri ile sınırlı olmak üzere, yıl içinde aylar itibariyle çalıştıracakları geçici işçilerin sayılarını, bunların çalıştırılacakları birimlere göre dağılımını gösteren cetvelleri, yapılan hesaplamalarla birlikte Maliye Bakanlığına vize ettirmeleri gereklidir.

Kamu kurumlarında sürekli işçilik, yasal dayanağını 190 sayılı KHK’den almaktadır. KHK’nin 11’inci maddesinde; Devlet Personel Dairesinin görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca yeni birimlerin norm kadrolarını aşmamak üzere, bütçe imkanları göz önünde bulundurularak uygun görülebilecek kısmı kadar sürekli işçi kadrosu vize edilebileceği hükmü bulunmaktadır.

Türkiye’de geçici işçilik müessesesinin yanlış kullanımı konusunda şu şekilde görüş bulunmaktadır. “1984 yılından itibaren uygulanan ülke ekonomisi içindeki kamu payının küçültülmesine yönelik politikaların bir sonucu olarak kuruluşların bir kısım tesislerinde ortaya çıkan ihtiyaç fazlası personelin gerekli olan yerlere naklinde karşılaşılan güçlükler ve personel alımına getirilen kısıtlamalar nedeniyle, tamamen mevzuat dışı bir uygulamayla süreklilik arz eden işlerde geçici işçilerin sürekli olarak istihdamı, yine sürekli işlerde taşeron aracılığıyla temin edilen işçilerin çalıştırılması uygulaması yaygınlaştırılmıştır.”¹²⁴

¹²⁴ Kadriye BAKIRCI: “Çözüm Önerileri”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42), 165.

2.1.3.4. Geçici Personel

Geçici personel 657 sayılı Kanunun 4'üncü maddesi (C) bendinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede geçici personel; "Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir." şeklinde tanımlanmıştır. Buna göre geçici personel istihdamı için hizmetin bir yıldan az olması, bu hizmetlerin bir yıldan az veya mevsimlik olduğuna Bakanlar Kurulunca karar verilmesi ve Bakanlar Kurulu Kararında çalıştırılacakların sayısının ve bunlara ödenecek ücretlerin belirlenmesi gereklidir.

Geçici personel, Devlet İstatistik Enstitüsünde daha çok anket çalışması ve Milli Eğitim Bakanlığında İngilizce dil öğreticiliği gibi işler için çalıştırılmaktadır. Bu personele ait çalışma usul ve esasları ile ücretleri Devlet Personel Başkanlığının ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir.

Geçici personel, 657 sayılı Kanunun yukarıdaki hükmü uyarınca işçi değildir. Bu bakımdan, özellikle geçici işçilerle karıştırılmamalıdır. Geçici personel uygulaması, Devlet İstatistik Enstitüsünden başka Milli Eğitim Bakanlığında ve üniversitelerde bulunmaktadır.

2.1.4. Türk Kadro Sisteminin Sorunları

Kamu personel rejimi ve kadro sistemi, en büyük işveren olan devlette kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için büyük önem arz etmektedir. Personel ve kadro rejimi düzenlenirken yapılacak hizmetlerin belli edilmesi ve bu hizmetlerin hangi niteliklere sahip ve ne kadar sayıda personel ile yapılacağının tespiti temel sorundur. Bu tespit edilse bile, zaman içerisinde hizmet değişikliği sonucunda, hizmetleri yerine getirecek personel sayısının ve niteliğinin değişmesi gündeme gelecek ve personel rejiminin bu duruma ayak

uydurması gerekecektir. Yani dinamik ve esnek bir kamu personel ve kadro rejimi oluşturmak gerekmektedir. Kamu personel ve kadro rejiminin sahip olması gereken hususlardan birisi de verimliliği ve etkinliği sağlamaya olanak verebilmesidir. Bu ise, en başta yeterli sayıdaki kadroyu gerekli kılmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların etkin kullanılarak maliyetin en düşük düzeyde tutulması ve verimliliğin ön planda olması gerekmektedir. Bunun için de kamu hizmetlerinin ve bu hizmetleri yapacak personelin niteliklerinin belirlenmesi gerekir. Bir hizmetin yürütülmesinde görevli olan bir kimsenin niteliklerinin en başta o hizmeti görmeye yeterli olup olmadığına bakılır. Yeterli düzeyde olabileceği gibi yetersizliği ve hizmetin gereğinden fazla niteliğe sahip olması da söz konusu olabilir.

Türkiye’de temel sorun görevlerin ve bu görevleri yerine getirecek personelin niteliklerinin tam olarak tespit edilmemiş olmasının yanında, kurum ve kuruluşlarda niteliksiz ve sayısal bakımdan fazla personelin istihdamıdır. Ayrıca mevcut personelin dağılımı da ülke çapında bölgelere ve kurumlara göre dengesizlik göstermektedir. Bu bakımdan yapılması gereken, öncelikle kişilerin uygun olduğu işleri ve kişiler için uygun olan işlerin belirlenmesi ve aynı işi yapanlar arasındaki statü farklılığının giderilmesi ve kadro ihdaslarının bilimsel ve objektif ölçüler doğrultusunda iş analizlerine dayalı olarak ihdas edilmesi gereklidir.¹²⁵ Bu yapılırken görevliler tek tek ele alınıp görevlilerin sahip oldukları niteliklere uygun görev mi oluşturulacak yoksa görevler ve nitelikler belirlenip bu niteliklere sahip kişi mi aranacak doğaldır ki birinci yol seçilmeyecektir. Çünkü kişilere uygun görev yaratmak demek kamu hizmetlerinin görülmemesi anlamına gelebileceği gibi kaynaklarında verimli kullanılmaması demektir. Bu nedenle devletin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri tanımlanarak bu hizmetlerin hangi özelliklere sahip kişilerce yapılacağı belirlenecek ve ona göre personel aranacaktır. Bu şekilde kadrolar belli standartlara bağlanacağından, kamu istihdamı için yapılan personel harcamaları açısından da etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi mümkün olacaktır.

¹²⁵ Devlet Planlama Teşkilatı: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Ankara: DPT 2507-ÖİK 527, 2000), 53.

Personel yönetimi tamamen beşeri nitelikte olup, teşkilatların amaçlarının gerçekleştirilmesinde insan kaynaklarının en etkin ve en rasyonel şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır. Ancak, etkin kullanım nasıl sağlanacaktır. Her şeyden önce personel seçiminin iyi yapılması gerekir. Çünkü teşkilatların amaçları birbirinden farklıdır. Üstelik toplumu oluşturan bireylerin eğitim seviyeleri ve yetenekleri de birbirinden farklıdır. Bu durumda teşkilatlar amaçlarını en iyi şekilde gerçekleştirebilmek için en uygun gördükleri kişileri alacaklardır. Bu nedenle bir seçim yapmak ve seçim yaparak aldıkları bu personeli iş tanımlarına göre sınıflandırmak zorundadırlar.

Günümüzde insan kaynaklarının verimli kullanılması gerektiği ön planda tutulmakta, bu amaçla da işgücünün gerek nitelik ve gerekse nicelik bakımından tespit edilmesi için yöntemler geliştirilmektedir. Bu yöntemlerin başında norm kadro uygulamaları gelmektedir. Norm kadro uygulaması tek aşamalı bir uygulama değildir. Aksine uygulamasına başlanıp, bitirilmemesi gereken bir süreçtir. Bu amaçla norm kadro uygulamasına geçmek isteyen bir kurumda ilk aşama kurumun teşkilat yapısının ele alınması ve gerekiyorsa reorganize edilmesidir. Bundan sonraki aşama ise, reorganize edilen kurumda iş analizlerine dayalı olarak görev tanımlamalarının yapılmasıdır. Son aşama ise; tanımları yapılan görevler için, birimler itibarıyla personel sayısının belirlendiği, hangi birimlerde ne kadar sayıda kadroların bulunması gerektiğinin belirlendiği, kadroların niceliksel olarak tespiti aşamasıdır.

190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede, 84/8029 sayılı Kadro İhdası, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte ve 217 sayılı KHK ile kurulan Devlet Personel Başkanlığının görevleri arasında kadro araştırmalarına ilişkin hükümler bulunmasına rağmen kamu kurumlarında iş analizlerine dayalı kadro araştırmaları yapılmamaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının kadro ihtiyaçlarının tespitinde iş analizlerine dayalı kadro araştırmalarının yapılmaması ve mevcut hukuki düzenlemelerin, kadro sayılarının tespitinde objektif ölçütler getirememiş olması sebebiyle kadro işlemleri tamamen sübjektif esaslara dayanmaktadır.

Türk kadro sisteminde, iş analizlerine uygulamada müracaat edilmediğinden, çalışana yaptığı işe göre ücret verilmesi mümkün olmamakta, eşit işe eşit ücret prensibi uygulanmamaktadır. Kamu kurumlarında kadrolar bilimsel ve objektif ilkeler dahilinde gerekli iş analizleri yapılmadan ihdas edilmektedir.¹²⁶ Bir kadronun devlete maliyeti şu şekilde ifade edilmiştir; “Bir kadronun, Devlet bütçesine yaklaşık 50, 60 yıl mali külfet getireceği gözönüne alındığında, kadro ihdasının kolay bir karar olmaması gerektiği, daha doğrusu kadro ihdası için öncelikle personel ihtiyacının somut olarak ortaya konulması gerektiği ortadadır.”¹²⁷ Kadro ihdaslarında iş analizleri, yapılmamaktadır.

Kadro-görev ilişkisi kurulmadığından,¹²⁸ Türkiye’de kadro sistemi açısından geline nokta şu şekilde ifade edilmektedir; “Bazı görevler için kadro bulunmamakta, bazı kadrolar da hemen her çeşit görevler için geçerli görülmekte ve kullanılmaktadır. Bazen personel işgal ettiği kadronun yerine getireceği görevin gerektirdiği nitelik ve özelliklerden daha fazlasını taşımakta, bazı durumlarda da gerekli nitelik ve özellikleri yeterli olmamaktadır. Bu durumda, hizmetin gereği gibi yerine getirilmesini engellemekte, verimliliği düşürmektedir.”¹²⁹ Türk personel rejiminde, ilerleme ve yükselmelerde kayırmacılığın olduğu, liyakatin aranmadığı ve objektif ölçülerin uygulanmadığı dile getirilmektedir. İktidarların bürokraside kendi kadrolarını getirmesi gerektiği şeklinde bir anlayışla hareket edildiğinde, liyakat esasının zedelenmesi kaçınılmaz olmaktadır. Çünkü bu tür bir anlayışta, mesleki bilgi ve tecrübe ikinci plana düşmekte, siyasi düşüncelerle atamalar ilk planda olmaktadır.¹³⁰

¹²⁶ Devlet Planlama Teşkilatı: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., 52, 59.

¹²⁷ Bilal KOCABAŞ, a.g.e., 121.

¹²⁸ Recep BACI, a.g.m., 41.

¹²⁹ Hanife ÖZDÜZGÜN: a.g.e., 156.

¹³⁰ Turan YILDIRIM: “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 275.

Memurlar dışında diğer istihdam türlerinde de yıllar boyu devam eden çözülemeyen sorunlar mevcuttur. Örneğin, geçici işçilerle ilgili olarak; Kamu kurum ve kuruluşlarında kullanılan geçici iş pozisyonlarına atanacak kişilerin belirlenmelerinde de, siyasi tercihler rol oynayabilmektedir. Ayrıca, geçici işçi olarak istihdam edilenlerin geçmiş yıllarda memur ve sürekli işçi kadrolarına atanmaları nedeni ile ihtiyaca dayanmayan ya da gerçek ihtiyacın çok üzerinde pozisyon sayıları ile geçici işçi istihdam edilebilmektedir. Bu nedenle kamu personel rejiminde yapılacak bir reform kapsamında; kamu kurum ve kuruluşlarında kullanılan geçici iş pozisyonlarının iş analizleri yapılmak ve memur eliyle yürütülen hizmetler ayrılmak suretiyle, tespiti yapılmalı ve işe alımlarda objektifliğin sağlanması bakımından, aynen sürekli işçilerde olduğu gibi merkezi sınav sistemine tabi tutularak seçmelerin yapılması gereklidir.

2.1.5. Türkiye’de Kamu Personelinin Sayısal Durumu

Türkiye’de personel harcamaları ve kamu istihdamı dikkate alındığında, devlet en büyük işveren konumundadır. Kamu kesiminde memurlardan başka sözleşmeli personel ile işçi statüsünde istihdam edilen personel de bulunmaktadır.

Aşağıdaki tablo ve grafikten anlaşılaçağı üzere; **2002 yılı itibariyle** Türkiye’de kamu kesiminde (Konsolide bütçe, özel bütçe, döner sermaye, fon, kefalet sandıkları dahil, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri hariç) istihdam türleri itibariyle çeşitli unvanlarda toplam **2.404.055 kadro/pozisyon** bulunmaktadır.

Bu kadro/pozisyonlardan, 2.002.241 adedi memur, 15.040 adedi sözleşmeli personel, 175.606 adedi sürekli işçi ve 14.963 adedi geçici işçi olmak üzere toplam 2.207.850 adedi konsolide bütçeye dahil kurumlarda bulunmaktadır.

Tablo 2: 2002 Yılı İtibariyle Kamu Kesiminde İstihdamın Dağılımı

İstihdam Türleri	Konsolide Bütçeye Dahil Kurumlarda	Konsolide Bütçe Kapsamı Dışındaki Kurum/Kuruluşlarda	TOPLAM
Memurlar	2.002.241	146.282	2.148.523
Sözleşmeli Personel	15.040	8.995	24.035
Sürekli İşçi	175.606	16.551	192.157
Geçici İşçi	14.963	24.377	39.340
Toplam	2.207.850	196.205	2.404.055

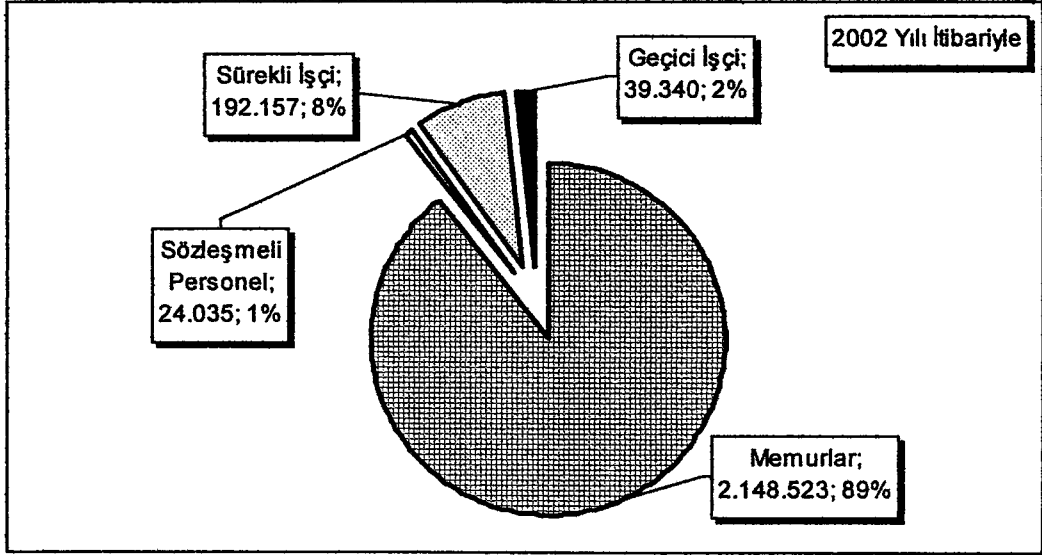
Kaynak : 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere; Türkiye’de kamusal istihdamda memurluk statüsü yaygın olarak kullanılmıştır. Çünkü; memurluk tanımı geniş tutulmuş, bir çok hizmet Anayasa’nın 128’inci maddesinde bahsi geçen “asli ve sürekli kamu hizmeti” sayıldığı için bu tür hizmetlerde memur istihdamı yoluna gidilmiştir.

657 sayılı Kanunun 36’ncı maddesinde, 28.3.1988 tarih ve 318 sayılı KHK’nin 1’inci maddesi ile yapılan değişiklik sonucu, söz konusu 36’ncı maddenin VIII-Yardımcı Hizmetler Sınıfı bendinin sonuna şu fıkra eklenmiştir; “Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.” 657 sayılı Kanunda yapılan bu değişiklikten sonra, kurumlarda temizlik işleri için memur statüsünde personel istihdamından vazgeçilerek, temizlik işleri özel sektöre ihale yoluyla gördürülmeye başlanmıştır. Ancak yardımcı hizmetler sınıfındaki personel sayısı, mevcut personel emekli olana kadar işine son verilemeyeceğinden bu gelişmeyle birlikte eş zamanlı olarak azalmamıştır.

Aşağıdaki grafik 1’de, kamusal istihdamın istihdam türleri itibariyle (%) dağılımları gösterilmektedir. Grafikten de anlaşılacağı üzere; mahalli idareler ve KİT’ler hariç Türk kamu istihdamında en büyük payı %89 gibi bir oranla memurluk statüsünde çalışan personel oluşturmaktadır. Kamu istihdamında ikinci sırayı %8’lik pay ile sürekli işçiler almaktadır.

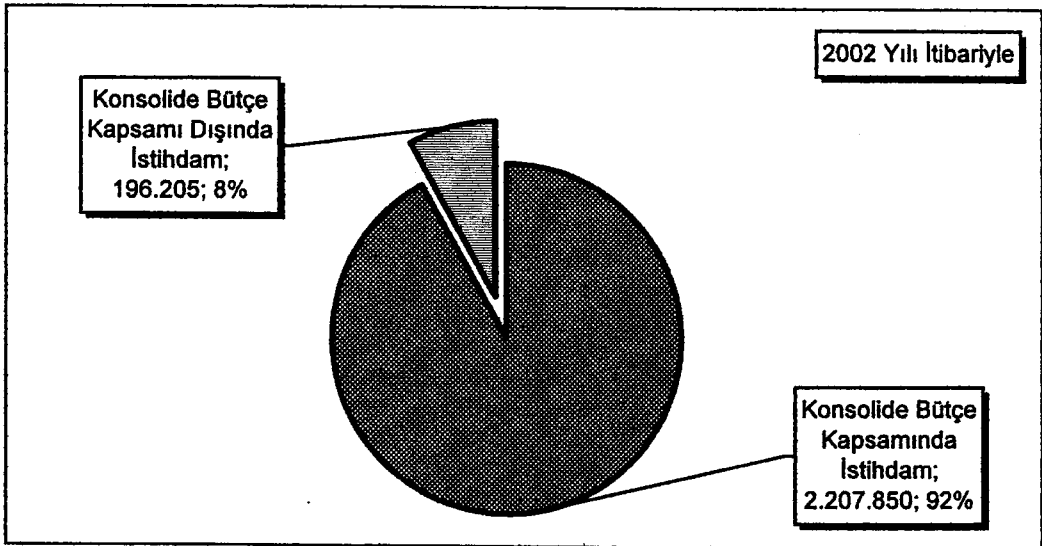
Grafik 1 : 2002 Yılı İtibariyle Kamu Kesiminde İstihdamın Dağılımı



Kaynak : 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı.

Aşağıdaki grafik 2’de kamusal istihdamın konsolide bütçeye dahil kurum ve kuruluşlar ile konsolide bütçe dışında kalan kurum ve kuruluşlar arasındaki dağılımı verilmiştir. Buna göre, 2002 yılında Türk kamu istihdamında, istihdam eden kurumlar itibariyle ağırlıklı payı konsolide bütçeye dahil kurumlar oluşturmaktadır.

**Grafik 2 : 2002 Yılı İtibariyle Kamu İstihdamında
Konsolide Bütçeli Kurumların Payı**

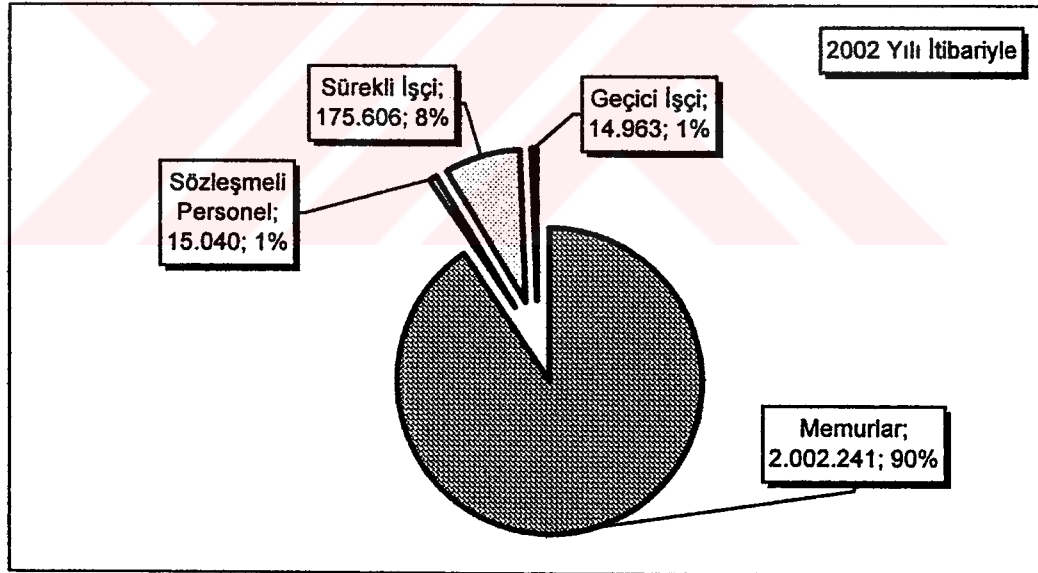


Kaynak : 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı.

Grafik 2'den, 2002 yılında konsolide bütçeye dahil kurum ve kuruluşlardaki istihdamın 2.207.850 adet kadro/pozisyonla kamu istihdamı içerisinde %92 oranında paya sahip olduğu, konsolide bütçe kapsamı dışında bulunan kurumlardaki istihdamın ise 196.205 adet kadro/pozisyonla kamu istihdamı içerisinde %8'lik bir paya sahip olduğu görülmektedir.

Diğer taraftan; konsolide bütçeye dahil kurumlardaki istihdamın, türler itibariyle dağılımı aşağıdaki grafik 3'te yer almakta olup; grafikten, 2002 yılında konsolide bütçeye dahil kurum ve kuruluşlardaki istihdamın içerisinde; 2.002.241 adet kadro ile memurların %90, 175.606 adet kadro ile sürekli işçilerin %8, 15.040 adet pozisyon ile sözleşmeli personelin %1 ve 14.963 adet pozisyon ile geçici işçilerin %1'lik paya sahip olduğu görülmektedir.

Grafik 3 : 2002 Yılı İtibariyle Konsolide Bütçeye Dahil Kurumlarda İstihdam Türleri İtibariyle Kadro/Pozisyon Sayıları



Kaynak : 2003 Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı.

Konsolide bütçeye dahil kurum ve kuruluşların 1980-2002 yılları arasındaki memur, sözleşmeli personel, sürekli ve geçici işçi serbest kadro-pozisyon sayıları ile bir önceki yıla göre yıllık artış oranları aşağıdaki tablo 3 ve bu tabloya dayanılarak oluşturulan grafik 4'te yer almaktadır.

Tablo ve grafiğin değerlendirilebilmesi için bu noktada “serbest kadro” ve “tutulu kadro” tanımının yapılması gereklidir. Serbest kadro 190 sayılı KHK’ye¹³¹ tabi kurum ve kuruluşlara kanunla ihdas edilmiş memur kadrolarından, kullanılabilecek olan kısmı ifade eder. Tutulu kadro ise, kullanılabilmesi için öncelikle Bakanlar Kurulu Kararı ile serbest bırakılması gereken kadrolardır.

**Tablo 3: Konsolide Bütçeye Dahil Kurumların
Serbest Kadro-Pozisyonları ve Yıllık Artış Oranları**

Yıllar	Memur * (Adet)	Artış Oranı (%)	Sözleşmeli Personel (Adet)	Artış Oranı (%)	Sürekli İşçi (Adet)	Artış Oranı (%)	Geçici İşçi (Adet)	Artış Oranı (%)	Toplam (Adet)	Artış Oranı (%)
1981	1.169.494	-0,1	4.331	-5,2	173.835	2,7	63.393	69,8	1.411.053	2,1
1982	1.176.224	0,6	4.415	1,9	174.074	0,1	53.192	-16,1	1.407.905	-0,2
1983	1.195.607	1,6	5.762	30,5	175.644	0,9	54.466	2,4	1.431.479	1,7
1984	1.285.831	7,5	5.247	-8,9	174.510	-0,6	53.149	-2,4	1.518.737	6,1
1985	1.316.661	2,4	5.526	5,3	173.036	-0,8	65.711	23,6	1.560.934	2,8
1986	1.356.137	3,0	6.388	15,6	173.058	0,0	65.560	-0,2	1.601.143	2,6
1987	1.401.391	3,3	7.697	20,5	172.316	-0,4	65.731	0,3	1.647.135	2,9
1988	1.428.382	1,9	8.070	4,8	172.172	-0,1	58.517	-11,0	1.667.141	1,2
1989	1.440.504	0,8	10.448	29,5	172.425	0,1	55.163	-5,7	1.678.540	0,7
1990	1.461.561	1,5	16.699	59,8	173.841	0,8	57.058	3,4	1.709.159	1,8
1991	1.509.518	3,3	17.241	3,2	174.219	0,2	65.476	14,8	1.766.454	3,4
1992	1.608.451	6,6	16.440	-4,6	179.686	3,1	64.784	-1,1	1.869.361	5,8
1993	1.692.655	5,2	14.765	-10,2	179.852	0,1	72.483	11,9	1.959.755	4,8
1994	1.708.062	0,9	14.383	-2,6	179.506	-0,2	45.964	-36,6	1.947.915	-0,6
1995	1.724.152	0,9	13.597	-5,5	174.016	-3,1	43.526	-5,3	1.955.291	0,4
1996	1.726.021	0,1	12.286	-9,6	164.310	-5,6	41.707	-4,2	1.944.324	-0,6
1997	1.733.635	0,4	12.230	-0,5	162.667	-1,0	41.345	-0,9	1.949.877	0,3
1998	1.832.208	5,7	12.594	3,0	159.486	-2,0	41.650	0,7	2.045.938	4,9
1999	1.890.307	3,2	12.641	0,4	157.703	-1,1	43.480	4,4	2.104.131	2,8
2000	1.996.468	5,6	13.207	4,5	155.727	-1,3	45.300	4,2	2.210.702	5,1
2001	1.995.321	-0,1	13.571	2,8	175.227	12,5	14.675	-67,6	2.198.794	-0,5
2002	2.002.241	0,3	15.040	10,8	175.606	0,2	14.963	2,0	2.207.850	0,4

Kaynak : (1997- 2003) Yılları Bütçe Gerekçeleri, Maliye Bakanlığı.

* Akademik kadrolar ve hakim savcı unvanlı kadrolar dahil, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa tabi personel hariçtir.

¹³¹ 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Tablo 3 ve aşağıdaki grafik 4'ün birlikte incelenmesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir;

- Memur serbest kadro sayılarının; 1980-2002 yılları arasında sürekli sayılabilecek bir artış eğiliminde olduğu,

- Sözleşmeli personel sayılarının; 1980-1991 döneminde arttığı, 1991 yılında 17.241 adet sözleşmeli personel pozisyonu ile bu artışın en yüksek değere ulaştığı, 1992 yılından itibaren azalma eğiliminde olduğu görülmektedir.

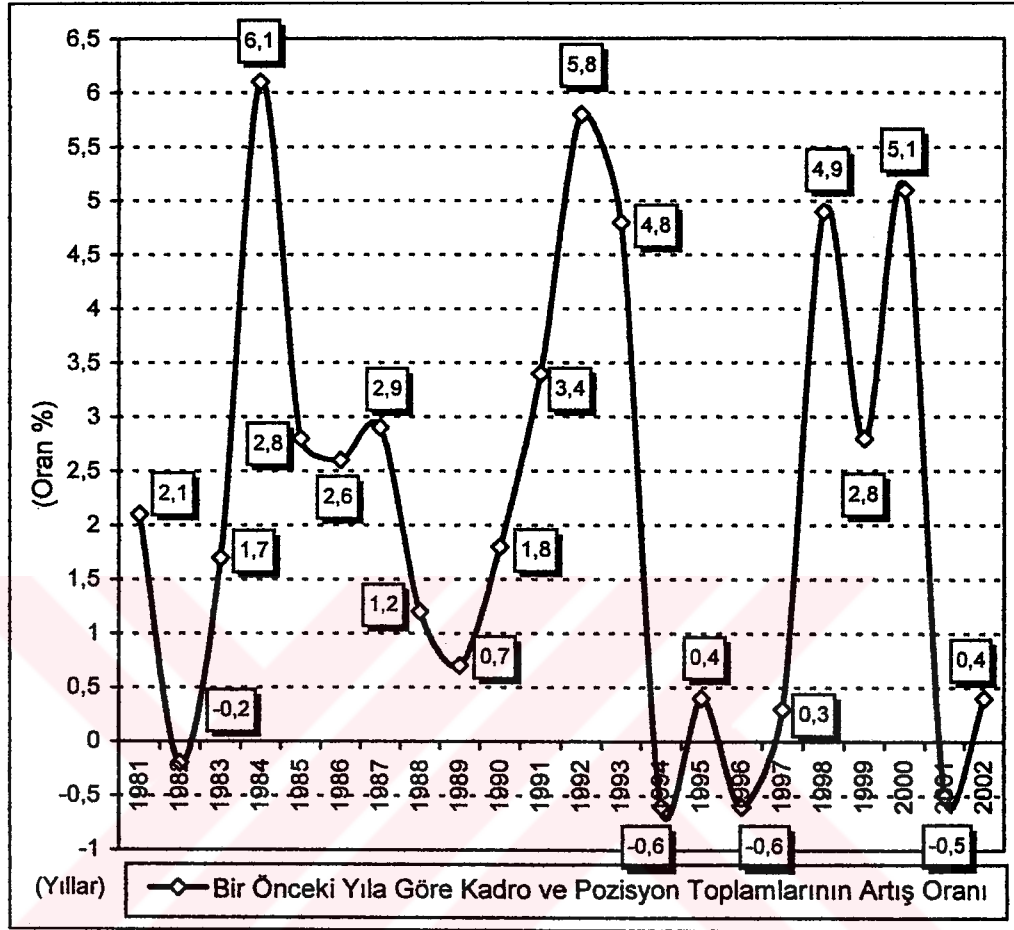
- Sürekli işçi kadro sayılarının ise; 1992 yılındaki %3,1'lik artış sonucu 1992-1995 yılları arasında en yüksek değerleri aldığı ve 1995-2000 döneminde hızlı bir düşüş gösterdiği, 2001 yılında geçici işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçirilmesi nedeniyle %12,5 oranında en yüksek artışın gerçekleştiği görülmektedir.

- Geçici işçi sayılarının; 1980 yılından 1993 yılına kadar farklı oranlarda değişerek 1993 yılında 72.483 adet ile en yüksek değere ulaştığı, 1981 yılından itibaren düşüş eğilimine girerek 2001 yılında geçici işçilerin sürekli işçi kadrosuna geçirilmesi nedeniyle %67,6'lık bir azalış olduğu görülmektedir.

Yukarıdaki tablo 3'den, memur kadrolarının hemen hemen her yıl pozitif yönde bir değişim gösterdiği görülebilir yani birkaç yıl (-%1)'lik bir değişim dikkate alınmazsa, 1981'den 2002'ye kadar memur kadrolarının yıllık pozitif olarak arttığı görülebilmektedir. Diğer istihdam türlerinde ise (—) veya (+) yönde oransal olarak daha fazla değişim göstermiş bulunmaktadır. Bunda memur kadrolarının iptal ve ihdasının kanunla olması, sözleşmeli personel veya işçiler için Maliye Bakanlığının vizesinin yeterli olmasının payı büyüktür.

Aşağıdaki grafik 4; tablo 3'teki genel toplam ve artış oranları esas alınarak oluşturulmuştur. Grafik 4'e göre; konsolide bütçeye dahil kurumlarda memur, sürekli-geçici işçi ile sözleşmeli personel kadro ve pozisyonlarının bir önceki yıla göre artış oranları maksimum %6 olmuştur.

Grafik 4 : Konsolide Bütçeye Dahil Kurumlardaki Kadro ve Pozisyonlar Toplamının Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları



Kaynak : (1997- 2003) Yılları Bütçe Gerekçeleri, Maliye Bakanlığı.

2.2. TÜRKİYE'DE KONSOLİDE BÜTÇE PERSONEL HARCAMALARI

Bu kısımda, konsolide bütçeye dahil kurum ve kuruluşların personel harcamaları inceleme konusu yapılmakta olup; tablo ve grafikler üzerinde değerlendirme yapabilmek için öncelikle aşağıdaki formülasyonu göz önünde bulundurmak gereklidir.

Konsolide Bütçe Harcamaları = Cari Harcamalar + Yatırım Harcamaları + Transfer Harcamaları'ndan oluşur.

Cari Harcamalar = Personel Harcamaları + Diğer Cari Harcamalar'dır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; cari harcamaların alt unsuru olan personel harcamalarının aynı zamanda 100-Personel Harcamaları harcama kaleminin toplamına eşit olmadığıdır. 100-Personel Harcamalarının toplamı cari harcamaların alt unsuru olan personel harcamalarından her zaman büyüktür. Bunun nedeni şu şekilde izah edilebilir; Konsolide bütçe harcamaları 3 çeşit ödenek türü altında sınıflandırılabilir birincisi (1) ödenek türü olup; cari harcamalar adını alır. İkincisi (2) ödenek türüdür ve yatırım harcamaları adını almaktadır. Üçüncüsü ise (3) transfer harcamalarıdır. Personel harcaması denildiğinde sadece (1) ödenek türü için tefrik edilen 100 harcama kalemlerinin toplamı anlaşılır. 100 harcama kalemlerinin toplamı denildiğinde ise ödenek türü ne olursa olsun tüm 100 harcama kalemlerinin toplamı anlaşılır. Çünkü, bütçede (2) ya da (3) ödenek türü altında da 100 harcama kalemi altında ödenek tefrik edilmiş ve buna bağlı olarak harcama yapılmış olabilir. Bu nedenle personel harcamaları ifadesi 100 harcama kalemine eşit ya da ondan küçük olabilir.

Bu çalışmada personel harcaması ibaresinden, (1) ödenek türü altında yer alan 100 harcama kalemlerinin toplamı anlaşılmalıdır. yukarıda da ifade edildiği üzere 100 harcama kalemlerinin toplamı ifadesi personel harcamalarından daha büyük bir rakamı ifade etmektedir. Bu duruma örnek olarak 1994 yılı rakamları verilebilir. 1994 yılında personel harcamaları toplamı 273.062 milyar liradır. Ancak aynı yıl için 100-Personel Giderleri harcama kaleminin toplamı 302.027 milyar liradır.¹³²

2.2.1. Bütçe Harcamalarının Türler İtibariyle Gelişimi

Aşağıdaki tablo 4'te GSMH ve konsolide bütçe harcamalarının personel, diğer cari, yatırım ve transfer harcamaları ayrıntısında olmak üzere son 10 yıllık rakamları verilmektedir. Söz konusu tablonun içerdiği rakamların daha iyi yorumlanabilmesi için grafik 5'in de incelenmesi gerekecektir.

¹³² Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Tablo 4: Konsolide Bütçe Harcamaları ve GSMH Rakamları

(Milyar TL)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	Konsolide Bütçe Harcamaları	GSMH
	Personel	Diğer Cari	Toplam Cari				
1993	169.511	35.937	205.448	57.565	227.425	490.438	1.997.323
1994	273.062	74.200	347.262	77.016	478.176	902.454	3.887.903
1995	502.601	143.344	645.945	102.989	975.260	1.724.194	7.854.887
1996	974.148	312.092	1.286.240	255.356	2.419.712	3.961.308	14.978.067
1997	2.073.140	715.158	2.788.298	640.134	4.621.820	8.050.252	29.393.262
1998	3.871.005	1.316.835	5.187.840	999.320	9.427.281	15.614.441	53.518.332
1999	6.911.927	2.260.863	9.172.790	1.544.427	17.367.468	28.084.685	78.282.967
2000	9.978.784	3.635.153	13.613.937	2.475.116	30.615.975	46.705.028	125.596.129
2001	15.211.894	5.236.128	20.448.022	4.149.580	55.981.463	80.579.065	176.484.000
2002	23.089.184	8.018.775	31.107.959	6.891.836	77.682.555	115.682.350	273.463.000

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Aşağıdaki tablo 5'te konsolide bütçe harcamaları alt dağılımının yıllar itibariyle GSMH'ya oranları verilmektedir. Yukarıdaki tabloda olduğu gibi bu tablonun da içerdiği oranların daha iyi yorumlanabilmesi için bu tabloya dayanılarak hazırlanmış grafik 5'in incelenmesi gerekecektir.

Tablo 5: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranları (%)

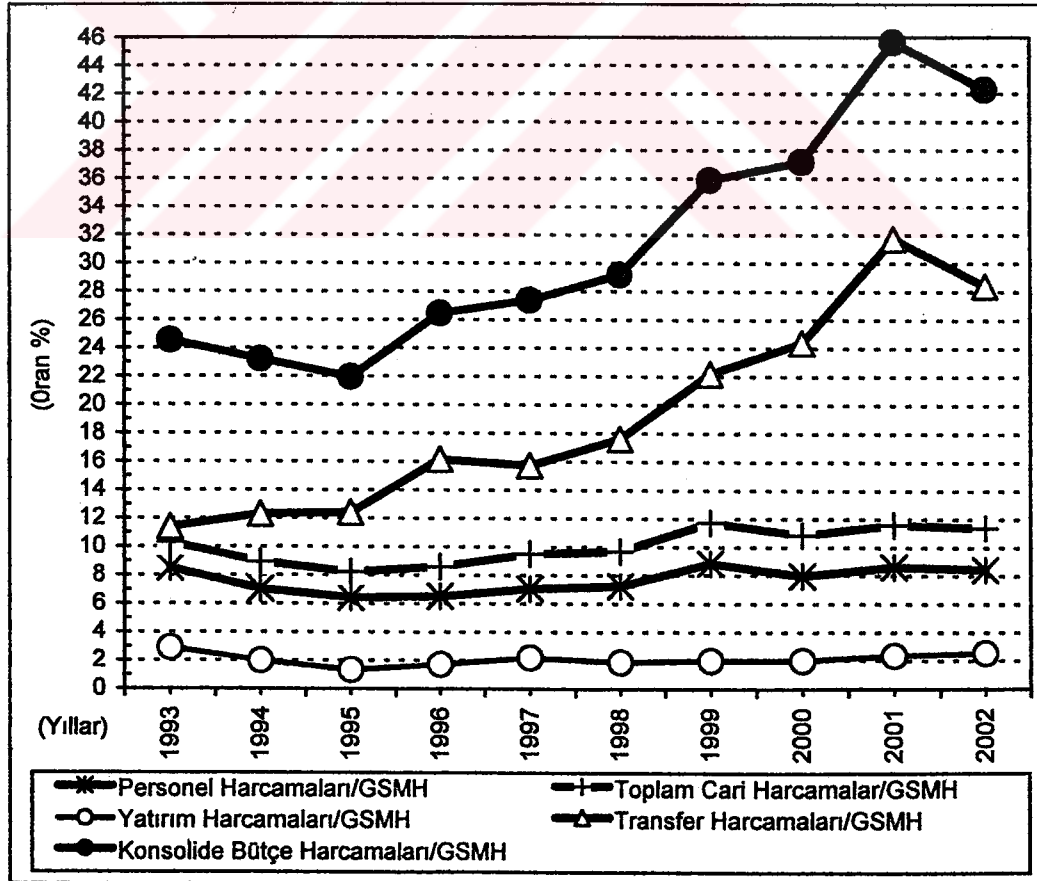
Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları/ GSMH	Transfer Harcamaları/ GSMH	Konsolide Bütçe Harcamaları/ GSMH
	Personel Harcamaları/ GSMH	Diğer Cari Harcamalar/ GSMH	Toplam Cari Harcamalar/ GSMH			
1993	8,49	1,80	10,29	2,88	11,39	24,55
1994	7,02	1,91	8,93	1,98	12,30	23,21
1995	6,40	1,82	8,22	1,31	12,42	21,95
1996	6,50	2,08	8,59	1,70	16,16	26,45
1997	7,05	2,43	9,49	2,18	15,72	27,39
1998	7,23	2,46	9,69	1,87	17,62	29,18
1999	8,83	2,89	11,72	1,97	22,19	35,88
2000	7,95	2,89	10,84	1,97	24,38	37,19
2001	8,62	2,97	11,59	2,35	31,72	45,66
2002	8,44	2,93	11,38	2,52	28,41	42,30

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Söz konusu yukarıdaki tablo 5'e göre; konsolide bütçe harcamalarının GSMH içerisindeki payı yıllara göre %24-45 arasında değişmektedir. Bu, aynı zamanda kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payını görmek bakımından çok hassas olmasa da bir ölçü kabul edilebilir. Ayrıca tablodan, personel harcamalarının ülkenin yıllık mal ve hizmet üretiminin ölçüsü olan GSMH'sının yıllara göre yaklaşık %7-8 arasında bir kısmını oluşturduğu ve personel harcamalarının GSMH'ya oranının yatırım harcamalarının GSMH'ya oranından daha fazla olduğu görülmektedir.

Aşağıdaki grafik 5'de, yıllar itibariyle konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya (%) oranları şematize edilmiştir. Personel harcamalarının GSMH'ya oranının yatırım harcamalarının ve diğer cari harcamaların GSMH'ya oranından daha büyük olduğu burada görülmektedir.

Grafik 5: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranları



Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

2.2.2. Personel Harcamaları ve Toplam Harcamalar Karşılaştırması

Aşağıdaki tablo 6'da ise, konsolide bütçe harcamaları ayrıntısının toplam harcamalara oranları verilmiştir. Bir önceki tablonun bu tablodan farkı, bir önceki tabloda paydanın GSMH olması, bu tabloda ise paydanın toplam harcamalar olmasıdır.

**Tablo 6: Personel Harcamalarının
Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisindeki Payı (%)**

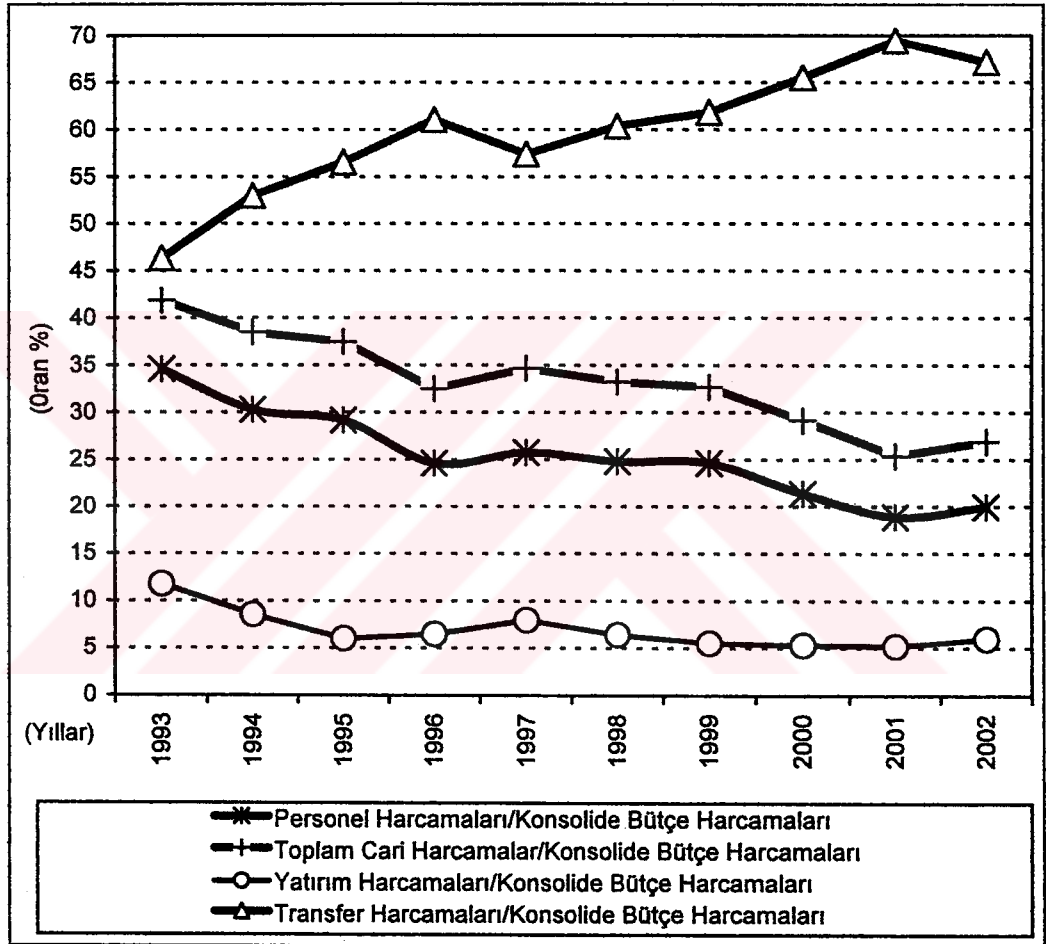
Yıllar	Personel Harcamaları / Konsolide Bütçe Harcamaları	Personel Harcamaları da Dahil Cari Harcamalar / Konsolide Bütçe Harcamaları	Yatırım Harcamaları / Konsolide Bütçe Harcamaları	Transfer Harcamaları / Konsolide Bütçe Harcamaları
1993	34,56	41,89	11,74	46,37
1994	30,26	38,48	8,53	52,99
1995	29,15	37,46	5,97	56,56
1996	24,59	32,47	6,45	61,08
1997	25,75	34,64	7,95	57,41
1998	24,79	33,22	6,40	60,38
1999	24,61	32,66	5,50	61,84
2000	21,37	29,15	5,30	65,55
2001	18,88	25,38	5,15	69,47
2002	19,96	26,89	5,96	67,15

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Yukarıdaki tabloda; yıllar itibariyle personel harcamalarının, konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payları gösterilmektedir. Personel harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payı yatırım harcamalarının payından büyüktür. Konsolide bütçe harcamaları içerisindeki en büyük pay ise, içerisinde faiz ödemelerinin de bulunduğu transfer harcamalarıdır. Bu nedenle; konsolide bütçe temel olarak ücret ve faiz ödemeleri ağırlıklı bir yapı kazanmış, bu ödemelerin merkezi hükümet harcamaları içindeki payı son derece yüksek bir seviyeye çıkmıştır. Konsolide bütçe bu yapısı ile, sadece kamu çalışanlarına maaş ve borçlara faiz ödeyen bir bütçe görünümüne sahiptir.

Aşağıdaki grafik 6'ya göre; son 10 yıl dikkate alındığında personel harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı %30'dan %20'ye kadar inmiş, buna karşın transfer harcamalarının konsolide bütçe içerisindeki payının da %45'ten %70'e çıkmış olduğu görülebilir.

**Grafik 6: Türler İtibariyle Harcamaların
Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisindeki Payı**



Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Ayrıca grafikte toplam cari harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranı ile personel harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı arasındaki farkın yıllar itibariyle sabit olduğu görülmektedir. Bu durum, gerek personel harcamalarında gerekse diğer cari harcamalarda birbirine kıyasla reel bir artış olmadığı anlamına gelmektedir.

2.2.3. Personel Bütçelemesi Gerçekçiliğinin Ölçümü

Başlangıç bütçe açığı tahmini ile yıl sonunda kesinleşen bütçe açığı arasındaki ilişkinin ölçülmesine “bütçe gerçekçiliğinin ölçülmesi” adı verilmektedir. Tahmin edilen bütçe açığı ile gerçekleşen bütçe açığı birbirine ne kadar yakın olursa bütçeler o kadar gerçekçi, birbirinden ne kadar uzak olursa da o kadar gerçek dışı yapılmış olur.¹³³ Bu kısımda verilen tablo ve grafiklerin temel amacı, Türkiye’de kamu bütçesinin ve dolayısıyla kamu personel harcamalarının bütçelemesinde harcamaların tahmini bakımından gerçekçi davranılıp davranılmadığı ile personel harcamaları gerçekçi olarak tespit edilemiyorsa bunun nedenlerinin araştırılmasıdır.

Aşağıdaki tablo 7 ve bu tabloya dayanılarak üretilen grafik 7’de Türkiye’de konsolide bütçenin başlangıç açık tahminleri ile yıl sonunda gerçekleşen açıkları verilmiştir.

Tablo 7:Tahmin Edilen ve Gerçekleşen Bütçe Açıkları

(Milyar TL)

Yıllar	Başlangıç Bütçe Açık Tahminleri (1)	Yıl Sonu Gerçekleşen Açık Tutarı (2)	Fark (2-1)	Sapma (%)
1993	30.780	133.105	102.325	332
1994	91.840	150.839	58.999	64
1995	-78.080	314.944	393.024	-503
1996	860.989	1.233.350	372.361	43
1997	0	2.235.153	2.235.153	
1998	3.989.475	3.803.376	-186.099	-5
1999	9.113.467	9.151.620	38.153	0
2000	14.128.341	13.264.885	-863.456	-6
2001	-939.994	29.036.095	29.976.089	-3.189
2002	26.913.000	40.090.026	13.177.026	49

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

¹³³ Mahfi EĞİLMEZ: “Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazinesin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri”, İşletme ve Finans, Sayı 60 (Temmuz 1993), 7.

Tablonun;

(1) nolu sütununda, negatif işaretli rakamlar bütçenin fazla vereceği tahmininin yapıldığını ifade etmektedir.

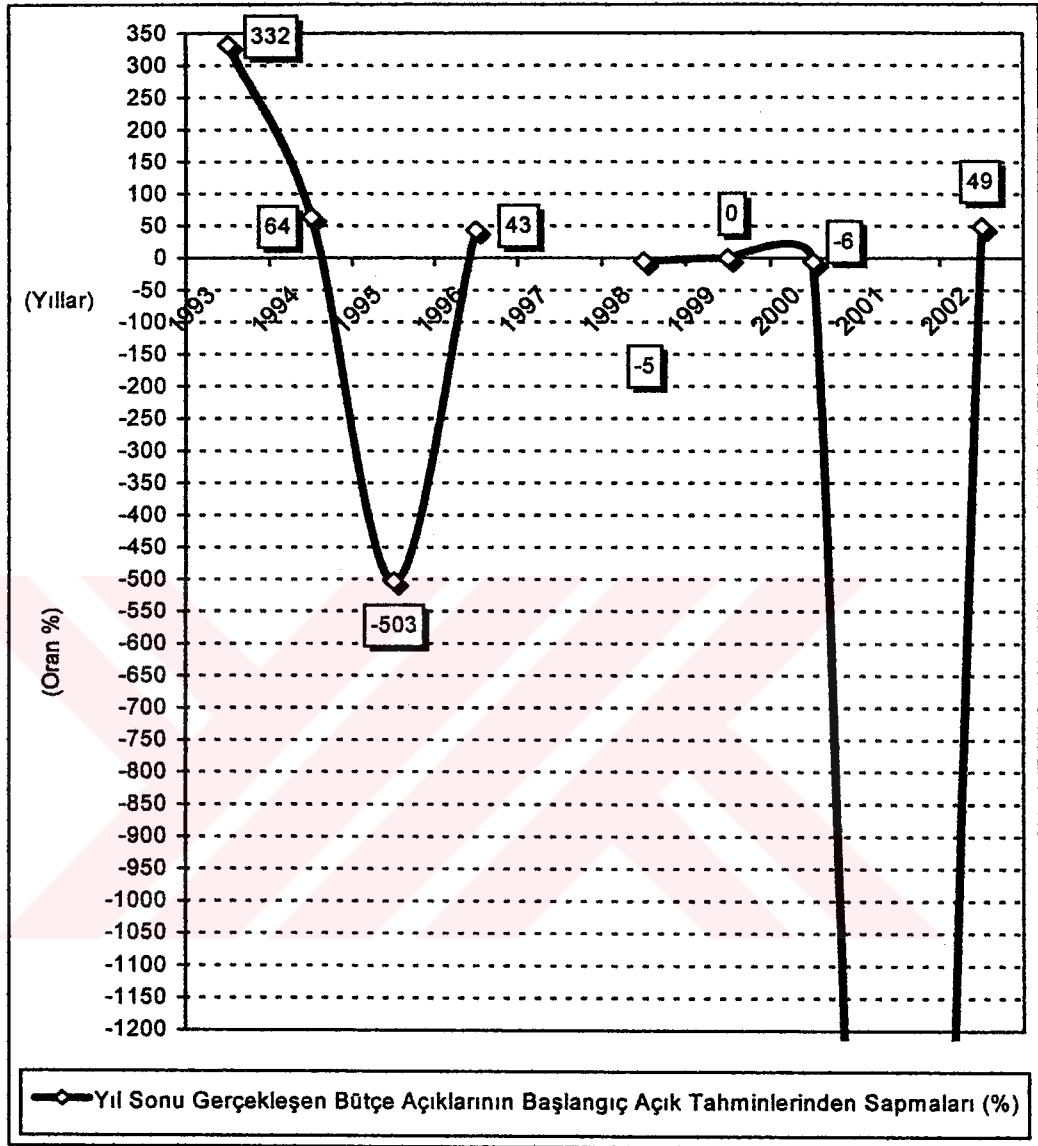
(2-1) ibareli sütununda, negatif işaretli rakamlar; o yıllarda başlangıç bütçe açığı tahmininden daha az açık gerçekleştiğini ifade etmektedir.

Sapmalar sütununda yer alan pozitif oranlar, yıl sonu gerçekleşen açığın başlangıç açık tahmininden daha fazla olduğunu ifade etmekte ve tahminden hangi oranda bir sapma meydana geldiğini, negatif işaretli oranlar ise, yıl sonu gerçekleşen açığın başlangıç açık tahmininden daha az olduğunu ifade etmektedir.

Yukarıdaki tablo 7'den, bütçelerin açıkla, daha doğrusu borçlanmaya gereksinim duyularak bağlandığı görülmektedir. Ancak bu halde dahi tahminler yıl sonlarında tutmamış bir iki yıl hariç diğer yıllarda tahmin edilenden daha fazla bütçe açığı doğmuştur. bu sapmalar makul düzeylerde değildir. Tablodan gerçeklere göre değil de, arzulanan hedeflere göre bütçe tahmininin yapıldığı anlaşılmaktadır.

Aşağıdaki grafik 7, tablo 7'de yer alan "sapma" başlıklı sütuna (5) ait oranlardan oluşturulmuştur. Grafiğe göre; yıllar itibarıyla, yıl sonlarında gerçekleşen bütçe açıkları, başlangıç açık tahminlerine kıyasla önemli dalgalanmalar göstermektedir. Bunun anlamı, konsolide bütçelerin yapılmasında tahminlerde isabetlilik büyük ölçüde sağlanamamıştır. Grafikte yer alan oran ne kadar düşük ise bütçe o kadar gerçekçi hazırlanmış demektir.

**Grafik 7: Yıl Sonu Gerçekleşen Bütçe Açıklarının
Başlangıç Açık Tahminlerinden Sapmaları (%)**



Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Yukarıdaki grafik 7'de 1997 yılına ait veri gösterilmemiştir. Çünkü, o yıl bütçe başlangıçta denk olarak bağlanmış ancak yıl sonunda gerçekleştirmelere göre denklik kaybolmuştur. Bu nedenle başlangıç açığına göre yıl sonu açığının sapma oranı hesaplanamaz.

Aşağıda yer alan tablo 8, 9 ve grafik 8'den, personel harcamalarındaki sapmalar görülebilir. Tablo 8'in birinci ve ikinci sütunlarında yıllar itibariyle konsolide bütçe başlangıç ödenekleri ve harcamaları yer almaktadır. Tablonun, üçüncü ve dördüncü sütunlarında ise, konsolide bütçe personel ödenekleri ile personel harcamaları verilmektedir.

Tablo 8: Konsolide Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Harcamaları

(Milyar TL)

Yıllar	Konsolide Bütçe Başlangıç Ödenekleri Toplamı	Konsolide Bütçe Harcamaları	Konsolide Bütçe Personel Başlangıç Ödenekleri	Konsolide Bütçe Personel Harcamaları
1990	59.672	68.355	18.529	26.465
1991	96.065	132.401	38.576	49.291
1992	207.867	225.398	83.000	94.076
1993	397.180	490.438	145.000	169.511
1994	818.840	902.454	264.979	273.062
1995	1.330.920	1.724.194	456.705	502.601
1996	3.510.989	3.961.308	910.013	974.148
1997	6.254.921	8.050.252	1.729.434	2.073.140
1998	14.789.475	15.614.441	3.500.200	3.871.005
1999	27.143.467	28.084.685	5.603.000	6.911.927
2000	46.713.341	46.705.028	9.200.000	9.978.784
2001	48.360.006	80.579.065	11.300.000	15.211.894
2002	98.131.000	115.682.350	21.000.000	23.089.184

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Aşağıda yer alan tablo 9, tablo 8'de yer alan veriler kullanılmak suretiyle oluşturulmuştur. Tablo 9'da, konsolide bütçe harcamaları ile alt unsuru olan personel harcamalarının yıl sonlarında gerçekleşen harcama tutarlarının başlangıç ödenek tahminlerinden (%) olarak sapmaları yer almaktadır. Tablodan, hem konsolide bütçe harcamalarının ödeneklerden sapmasını, hem de konsolide bütçe personel harcamalarının personel ödeneklerinden sapmasını görmek mümkündür. Tabloya göre; son 10 yılda konsolide bütçe harcamaları ve alt unsuru olan personel harcamalarında önemli sapmalar bulunmaktadır.

**Tablo 9: Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının
Başlangıç Ödeneklerinden Sapmaları**

Yıllar	Konsolide Bütçe Harcamalarının Ödeneklerden Sapması (%)	Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının Ödeneklerden Sapması (%)
1990	15	43
1991	38	28
1992	8	13
1993	24	17
1994	10	3
1995	30	10
1996	13	7
1997	29	20
1998	6	11
1999	4	23
2000	0	9
2001	67	35
2002	18	10

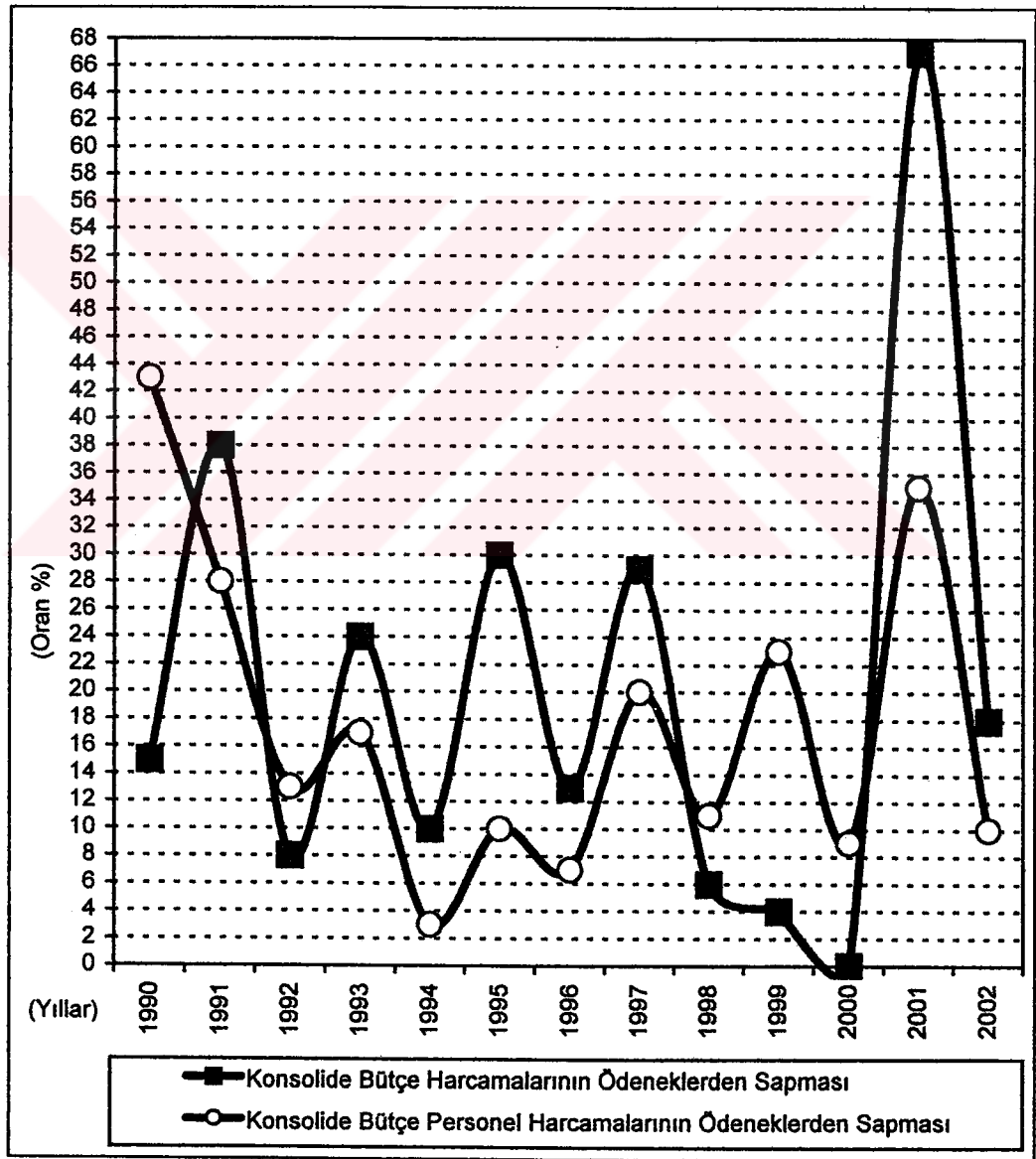
Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Aşağıdaki grafik 8, tablo 9'da yer alan oranlardan üretilmiş olup; grafiğe göre; gerek konsolide bütçe harcamaları gerekse alt unsuru olan personel harcamaları, başlangıç ödeneklerinden hemen hemen her yıl önemli ölçüde sapma göstermektedir. Konsolide bütçe personel ödeneklerinin yıl sonlarında örneğin %43 gibi bir oranda sapması personel bütçelemesinin sağlıklı olarak yapılmadığı anlamına gelir.

Personel ödeneklerinin bütçeye konulmasında isabet sağlanamamasının temel nedeni kamu kurumlarında norm kadro uygulamasına geçilmemiş olmasıdır. Çünkü norm kadro uygulamasının bir faydası da personel ödeneklerinin sağlıklı bir biçimde tespitinin yapılabilmesidir. Kamu kurum ve kuruluşlarında, personel istihdamının objektif ölçüleri olmazsa, yıl içerisinde ne kadar personel girişi olacak, ne kadar personel ayrılacak vb. hususlar sağlıklı bir şekilde tahmin edilemezse, personel harcamalarının da önceden tahmin edilebilmesi olanaksız hale gelecektir.

Diğer taraftan; Türkiye'de personel ödenekleri tespit edilirken, mevcut çalışan sayısına göre ödenek konulmakta, yeni alınacak personel var ise bunlar için başlangıçta ödenek konulmamaktadır. Sapmaların bir nedeni bu iken, diğer bir nedeni personele yıl içerisinde yapılacak ücret artışlarının için çoğu zaman önceden tespit edilmeksizin hükümet tercihleri doğrultusunda belirlenme yoluna gidilmesidir.

Grafik 8: Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının Başlangıç Ödeneklerinden Sapmaları



Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Aşağıdaki tablo 10'da, Bütçe Kanunlarında belli edilen başlangıç personel ödeneklerinin GSMH'ya oranları ile yıl sonlarında gerçekleşen personel harcamaları tutarlarının GSMH'ya oranlarını karşılaştırmak mümkündür. Buna göre; personel ödenekleri bakımından, Bütçe Kanunları ile TBMM tarafından yürütme organına verilen harcama limitleri önemli ölçüde aşılmaktadır. Örneğin 1993 yılında TBMM'ce kabul edilen, konsolide bütçe personel başlangıç ödeneğinin GSMH'ya oranı %7,3 iken, ödenek eklemeleri ve ödenek üstü harcama gibi bir takım idari işlemler sonucu yıl sonunda bu oran %8,5 olmuştur. Yani GSMH'nın %1,2'lik bir oranı, TBMM'ce çıkarılan 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu personel başlangıç ödeneklerinden hariç olarak idarece personel harcaması adı altında kullanılmıştır. Her ne kadar, kesin hesap kanunları ile ödenek aşırımları TBMM'ce kontrol edilse de, harcama yapıldıktan sonra yapılabilecek fazla bir şey bulunmamakta, hatta ödenek aşırımları için yıl sonlarında kesin hesaplar görüşülürken ek ödenek verilmekte, böylelikle ödenek üstü harcamalar ödenek içine alınmaktadır

Tablo 10:Konsolide Bütçe Personel Başlangıç Ödenekleri ve Harcamaların GSMH'ya Oranları

(Milyar TL)

Yıllar	Konsolide Bütçe Personel Başlangıç Ödenekleri	Konsolide Bütçe Personel Harcamaları	GSMH	Konsolide Bütçe Personel Başlangıç Ödeneği / GSMH	Konsolide Bütçe Personel Harcama / GSMH
1993	145.000	169.511	1.997.323	7,3	8,5
1994	264.979	273.062	3.887.903	6,8	7,0
1995	456.705	502.601	7.854.887	5,8	6,4
1996	910.013	974.148	14.978.067	6,1	6,5
1997	1.729.434	2.073.140	29.393.262	5,9	7,1
1998	3.500.200	3.871.005	53.518.332	6,5	7,2
1999	5.603.000	6.911.927	78.282.967	7,2	8,8
2000	9.200.000	9.978.784	125.596.129	7,3	7,9
2001	11.300.000	15.211.894	176.484.000	6,4	8,6
2002	21.000.000	23.089.184	273.463.000	7,7	8,4

Kaynak : Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne Yayınlanan 1993-2002 Yılları Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi. (<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

Yukarıdaki tablo ve bu tablolara dayanılarak oluşturulan grafiklerden, konsolide bütçe personel ödenekleri ile harcamalar arasında 1993-2000 yıllarını kapsayan dönemde sapmalar bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, 1983-1998 dönemi için konsolide bütçe başlangıç ödenekleri ile yıl sonu gerçekleşen harcamaların incelendiği bir çalışmada da ortaya konmuştur. Söz konusu çalışma ile; inceleme konusu yapılan 1983-1998 döneminde gerçekleşen harcamaların öngörülenden önemli ölçüde ve çoğunlukla yukarıya doğru saptığı tespit edilmiştir. Yani harcamalar başlangıç ödeneklerini aşmıştır. Harcamalardaki bu sapma, faiz ödemeleri dışında sistematik bir seyir izlemektedir. Bu durum çalışmada; bazı yıllardaki yüksek (düşük) harcamanın başka yıllardaki düşük (yüksek) harcama ile telafi edilmediği şeklinde sonuca bağlanmaktadır.¹³⁴ Bu ise, Türkiye’de bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken devri bütçe mantığı ile hareket edilmediğini ortaya koymaktadır

Türkiye’de personel bütçelerinin gerçekçi yapılamamasının sebeplerinden birisi, kamu kurumlarında norm kadro uygulamasına geçilememiş olmasıdır. Çünkü bu uygulama sayesinde ne zaman ve kimlere ne kadar ücret ödeneceği tam olarak tespit edilebilecek, gelecek dönemlere ilişkin isabetli tahminler yapılabilecektir.

Türkiye’de personel ödeneklerinin gerçekçi olarak belirlenemediği yukarıda ifade edilmişti. Ödeneklerin gerçekçi olarak belirlenememesinin nedenlerinden birisi, yıl içerisinde eksik kalan personel ödeneğinin Maliye Bakanlığının yedek ödenek tertibinden karşılanabilmesi imkanı nedeniyle başlangıç ödenekleri tespit edilirken gerek ödenek teklifinde bulunan kurumların gerekse Maliye Bakanlığının kurumlara tahsis edilecek personel ödenekleri üzerinde hassasiyetle durmamalarıdır.

¹³⁴ Gülay Günlük ŞENESEN: “Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin Başarımının Değerlendirilmesinde Nicel Yaklaşımlar” 15. Türkiye Maliye Sempozyumu Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No 3, (Antalya, 2000), 365.

Personel ödeneklerinin gerçekçi olarak belirlenmemesinin diğer bir nedeni ise, konsolide bütçe kapsamında personel ödenekleri tahmininin yapılması esnasında, kurumun bir önceki yıl personel harcamalarının belli bir oran dahilinde artırılarak bütçenin uygulanacağı yıla uyarlanmasıdır.

Bütçe Kanunları ile, kamu personeline yılın ikinci yarısında yapılacak ücret artışlarını belirleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna bırakılması, bütçe ödenekleri ile harcamalar arasındaki paralelliği bozmaktadır. Çünkü Bütçe Kanununun uygulanacağı yıldan yaklaşık 3-5 ay önce yapılan bir bütçe çalışması ile bütçenin uygulanacağı yılın ikinci yarısı arasında yaklaşık 9-11 ay bulunmaktadır. Bu nedenle gerçekçi tahmin yapmak güçleşmektedir.

Türkiye’de personel bütçelendirmesi ve işe alımlarla ilgili olarak Dünya Bankası’nca desteklenen "Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi Projesi"nin raporu Barents tarafından 1995 yılında hazırlanmış, ancak proje hayata geçirilememiştir.¹³⁵

Dünya Bankası’nın desteklediği çalışmanın raporunda; her kuruluş için hem müteakip yıldaki harcamaların hem de kadro sayısının tavanları konusunda Maliye Bakanlığınca ilkeler belirleyerek, işe alımlarda izin-onay vermesi uygulamasından vazgeçilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Rapora göre; işe alımlarda her kuruma ayrı ayrı onay verilmesi durumunda, kurumlar gerekli olan sayının üstünde kadro ihdası talebinde bulunmaktadır. Bu ise, Maliye Bakanlığı üzerinde bir baskı yaratmaktadır. Bu bakımdan kadroların yılbaşında belirlenmesinin bu baskıları bütünüyle yok etmese bile azaltacağı ifade edilmektedir. Raporun 6’ncı sayfasında bunu sağlayacak mekanizma şu şekilde ifade edilmiştir; "siyasetçilerin ve çıkar gruplarının, bütçe hazırlık sürecinin geçtiği kısa zaman dilimi içinde hepsi bir arada gerçekleşen bütün bütçe ve personel kararlarını etkileme güçleri yoktur." Türkiye’de personel

¹³⁵ BARENTS Group LLC tarafından "Türkiye Cumhuriyeti Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi Projesi" kapsamında birden fazla çalışma grubu oluşturulmuş ve her bir grubun çalışmaları sonucu elde edilen bilgiler esas alınarak 1995 yılında başlangıç safhası raporu adı altında ve çalışma grubu raporlarının da eklendiği bir rapor hazırlanmıştır.

ödenekleri dolu kadro/pozisyon esas alınarak belirlendiği için, mevcut kamu personeli esas alınarak personel bütçelemesi yapılmakta, bütçe döneminde ne kadar personel alınacağı vb. hususlar önceden kararlaştırılmamaktadır. Yani yıl içerisindeki personel alımları için ödenek şartı aranmamaktadır. Raporda, yıl içerisinde personel alımlarına izin verilirken mevcut durum ortaya konduktan sonra, hükümetlerin ek personel alırken çok dikkatli olmaları gerektiği belirtilmekte ve boş kadrolara personel alınması onayının verilmesinden önce, alınacak yeni personelin ücretlerinin yılın geri kalan bölümünde ödenmesine yetecek miktarda ödenek olup olmadığının incelemesinin gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, Maliye Bakanlığının boş kadroların doldurulmasına onay vermesi aşamasındaki inceleme sürecinin, yeterli ödenek bulunup bulunmadığını ortaya çıkartacak kesinlikte olmadığı vurgulanmaktadır. Personel bütçelemesi yapılırken boş kadrolar için ödenek konulması halinde bu durumun yaratacağı sakınca Barents Raporunun 23'üncü sayfasında şu ifadelerle belirtilmektedir; "Eğer boş kadroları doldurma işlemi bütçelenirse, kuruluşlarda doldurulmamış boş kadrolara uzun dönem özelliğinde hak sahibi olduklarına dair psikolojik bir eğilim olabilir. Toplam pozisyonlara getirilecek bir üst limit doldurulmamış boş kadrolar sanısını yok eder." Bu bakımdan, raporda personel bütçelemesinin ve kadro sayısının belirlenmesinin aynı anda yapılması gerektiği belirtilmektedir.¹³⁶

2.3. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE PERSONEL REJİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÇALIŞMALARI

Türkiye'de kamu yönetiminde ve personel rejiminde reform gerekliliği Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hazırlanması çalışmaları sırasında oluşturulan "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu"na hazırlanan raporda ifade edilmektedir. Rapora göre; merkezi yönetim-yerel yönetim arasında görev ve yetki bakımından netlik

¹³⁶ BARENTS Group LLC: Türkiye Cumhuriyeti Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi Projesi Başlangıç Safhası Raporunun IV. Eki - Türkiye'de Personel Bütçelendirmesi (Kasım 1995), 6, 7, 10, 23, 25.

bulunmamaktadır. Bunun yanı sıra; gerek merkezi yönetimde gerekse yerel yönetimlerde bulunan kurum ve kuruluşların kendi aralarında da görev-yetki bakımından uyumsuzluklar bulunmaktadır. Bunların sonucu olarak kamu hizmetleri halkın ihtiyaçları doğrultusunda görülmemektedir. Ancak, artan bütçe açıkları ve borç yükü nedeniyle kamu harcamalarının kontrol altına alınması gereklidir. Bu ise, en temelde bir kamu yönetimi ve kamu personel reformu ile olabilecektir.¹³⁷

Başbakanlıkça yayınlanan bir kitapta, mevcut kamu yönetimi konusunda, şu tespitlerde bulunmaktadır; “Ülkemizde kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet gibi nedenlerle, kamu kesimi öncü olmak yerine, gelişmelerin önünü tıkama noktasına gelmiştir. Merkeziyetçi ve hantal yapıya son verilmediği ve güçlü yerel yönetimler oluşturulamadığı sürece bu durum devam edecektir. Bu sağlıksız yapıdan en kısa zamanda kurtulmak, ülkemizin önünde yeni ufuklar açacaktır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile bilgi ve iletişim teknolojisi kullanılarak, Devlet teşkilatının en uygun düzeye çekilmesini sağlayacaktır.”¹³⁸

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak; 1962 yılında Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ve 1967-1971 yılları arasında İç Düzen Projesinin yürütüldüğü, 1971 yılında İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Raporunun hazırlandığı, 1988-1991 yılları arasında Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin yürütüldüğü görülmektedir.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yönetimde reform konusu 1960’lı yıllardan sonra kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yer almasına rağmen, iyileştirme ve reformların hayata geçirilememesi, bu çalışmalara

¹³⁷ Devlet Planlama Teşkilatı: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r., 3-4.

¹³⁸ Başbakanlık: Ulusal Bilgi Sistemi (Ankara: 2000), 1-2.

kamuoyunun desteğinin azalmasına neden olmaktadır.¹³⁹ Hazırlanmış olan raporların uygulamaya geçirilememesinin çeşitli nedenleri vardır. Daha önceki yıllarda yapılan projeler, uygulama projeleri ve atılacak somut adımlar içermemekte ve kamu kurum ve kuruluşlarında da uygulama projelerini hazırlayacak uzman personel de bulunmadığından uygulanma şansları olmamıştır. Ayrıca, bu sayılanlardan daha önemlisi, reform çalışmalarının sahibi olacak ve yükünü üstlenecek sürekli bir siyasi irade sağlanamamıştır.¹⁴⁰

Başbakanlıkça yayınlanan Ulusal Bilgi Sistemi adlı yayında; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında personel yapılandırılması ile ilgili olarak, norm kadro ve iş tanımı ile adama göre iş yerine, işe en uygun adam ilkesi esas alınarak, işe alma, yükselme ve tayinlerde objektif kriterlerin getirilmesi, hükümet kadrolarında birlikte göreve gelme ve ayrılma kurallarının getirilmesi, illerdeki kadro tavanları ve kıstaslarının merkezi idarece tespit edilerek, yerel yönetimlere personel istihdam yetkisinin verilmesi amaçlanmaktadır.¹⁴¹

2.3.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

Bakanlar Kurulu 13.2.1962 tarih ve 6/209 sayılı Kararı ile merkezi hükümet teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasındaki görev bölüşümünün, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine olanak tanıyıp tanımadığını incelemek üzere TODAİE, DPT, Devlet Personel Başkanlığı, Üniversiteler ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılmasını kararlaştırmıştır. Araştırma sonuçları, kısaca Mehtap Raporu adı verilen bir rapor olarak yayınlanmıştır.¹⁴²

¹³⁹ Burhan AYKAÇ: "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1 (1999), 6.

¹⁴⁰ Devlet Planlama Teşkilatı: Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, a.g.r, 9-10.

¹⁴¹ Başbakanlık: Ulusal Bilgi Sistemi, a.g.e., 5.

¹⁴² Türkazam ÜN, a.g.e., 67.

Söz konusu raporda, teşkilatlanma, kadrolama ve personel rejimi hususlarına değinilmiş ve bu konularda çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bu husus raporda şu şekilde ifade edilmektedir: “Verimli iş görme iyi bir teşkilata bağlıdır, iyi bir teşkilat ise hizmetlerin ya da herkese düşen işin açıkça belirtilmesi, kategorilere ve derecelere ayrılması suretiyle kurulabilir. Personelden en iyi şekilde faydalanma ancak kendi ihtisas ve tecrübelerine uygun işlerde çalıştırılmasıyla mümkündür. Diğer taraftan, hizmetlerin görülmesinde tasarruf sağlamak ise ancak personel ihtiyaçlarının derece ve sayı itibariyle sistematik olarak tespitiyle mümkündür.”¹⁴³

2.3.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Bakanlar Kurulunun 29.5.1971 tarih ve 7/2527 sayılı Kararı ile kurulan “İdari Reform Danışma Kurulu”na, devlet kurumları için yeniden düzenlenme ve reorganizasyon konusunda genel strateji saptama görevi verilmiştir. Söz konusu Kurulun yaptığı araştırmalar sonucu düzenlediği raporda; kadronun tanımının yapılarak, fonksiyonunun belirlenmesi, kadro standardizasyonu için teşkilat ve iş analizlerinin yapılması ile kadroların hazırlanmasında ilgili kurumlar arasındaki işbirliğine ait esasların açıkça belirtilmesi gerektiği sonucu çıkartılabilir.¹⁴⁴

2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (Kaya Raporu)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin yönetim kurulu sekiz kişiden oluşmuş, ve proje kapsamında yedi çalışma grubu oluşturulmuş, projeye ait rapor, 1991 yılında TODAİE tarafından yayımlanmıştır. Raporun mevcut duruma ilişkin tespiti şu şekildedir; “Kamu kesiminde istihdam piyasası da gerçek ihtiyaçlara göre oluşturulmakta. kamu personelinin dağılımında ve istihdamında dengesizlikler ve ussal olmayan uygulamalar görülmektedir. Aynı

¹⁴³ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP) (Ankara: 1963), 81.

¹⁴⁴ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler (Ankara: TODAİE, Yayın No 123, 1972), 168.

bağlamda kadro sayısındaki artışlar önlenememekte ve sağlıklı bir kadro piramidi gerçekleştirilememektedir.”¹⁴⁵

Kamu yönetimi terimleri sözlüğünde, KAYA Projesinin, DPT'nin TODAİE'den istediği bir araştırma olduğu, bu araştırma kapsamında; merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin, hızlı, verimli, ekonomik nitelikli hizmet görececek bir yapıya kavuşturulabilmesi için, amaç, görev, teşkilat yapıları, ve mevzuatındaki aksaklıkların ve eksikliklerin saptanmaya çalışıldığı ifade edilmektedir.¹⁴⁶

2.3.4. Kalkınma Planlarında Yeniden Yapılanma

Bu kısımda 1996-2000 yılları arası 5 yıllık dönemi kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile 2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kamunun yeniden yapılandırılması ve norm kadro uygulamasına geçiş bakımından ele alınmaktadır.

2.3.4.1. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda¹⁴⁷, kamu yönetiminin merkez ve taşra olarak yeniden yapılanması gereğinin devam ettiği, mahalli ve merkezi idare arasında hizmet ve kaynak dengesi kurulamayarak, mahalli idarelerin zayıf kaldığı, ve yerel nitelikli hizmetlerin büyük ölçüde merkezi idare tarafından yerine getirildiği tespitleri yapılarak, Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu yönetiminin, görev ve teşkilat yapısı arasında uyum sağlanmasının gerektiği ifade edilerek, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamının sağlanması ve ücret adaletinin

¹⁴⁵ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Kamu Yönetimi Araştırması (Genel Rapor) (Ankara: TODAİE, 1991), 200.

¹⁴⁶ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN ve Serife SEZEN: a.g.e., 135-136.

¹⁴⁷ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. 25.07.1995 tarih ve mükerrer 22354 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış, ayrıca Devlet Planlama Teşkilatınca kitap haline getirilmiştir.

gerçekleştirilmesine yönelik hukuki ve idari düzenlemelere gidilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır.¹⁴⁸

Planda; kamu yönetiminde bölgesel ve sayısal bakımdan dengesiz istihdamın varolduğu, kamu personeli arasında ücret bakımından adaletsizliklerin olduğu, tespitleri yapılmış, bu tespitler doğrultusunda; tüm kamu kurum ve kuruluşlarının üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulması, kamu kesimindeki istihdamın gözden geçirilerek, iş analizlerine dayalı norm kadroların hazırlanması, insangücü planlamasının yapılması, ve kamu insangücü envanterinin çıkarılması, Devletin asli ve sürekli işlerini gören memurlar ile işçiler arasındaki ayrımın kesin olarak belirlenmesi, devletin standart dışı (atipik) çalışma biçimlerini kullanmasına imkan tanınması, aynı unvanda bulunan personel bakımından kurumsal ve sektörel düzeydeki ücret farklılıklarının giderilerek, iş ve görev tanımına dayalı kariyer, liyakat ve eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesinin gerekliliği ve bu amaçla yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulması amaçlanmıştır.¹⁴⁹

Kalkınma planında, amaçlanan hususların gerçekleştirilebilmesi bakımından, hukuki ve kurumsal düzenlemeler olarak, devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hale getirilmesi için küçültülmesi gereğinden hareketle, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun¹⁵⁰ ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunlarının gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılması ve memurlar ile işçiler arasındaki ayrımın kesin olarak yapılabilmesi için Anayasa değişikliğine gidilmesi gerektiği belirtilmiştir.¹⁵¹

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının 2000 yılında uygulama süresi dolmuş olup; planda hukuki ve kurumsal düzenlemeler olarak belirtilen düzenlemeler yapılamamıştır.

¹⁴⁸ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT yayını, 16.

¹⁴⁹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT yayını, 117-119.

¹⁵⁰ 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun 9.10.1984 tarih ve 18540 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁵¹ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT yayını, 120-121.

2.3.4.2. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı¹⁵² 2001-2005 yılları arası bir dönem için çıkarılmış olup; planın 660, 710 ve 953 numaralı paragraflarında; öğretmen sayısındaki yetersizlik ve dağılımındaki dengesizliklerin giderilmesi amacıyla çıkarılan norm kadro yönetmeliğinin uygulamaya konulduğu, sağlık personelinde ise yurt düzeyinde dengesiz dağılımının devam ettiği ve Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarında norm kadro çalışmalarında önemli gelişmelerin sağlandığı tespitleri yapılarak, bu çalışmaların kamu kesiminin bütününe yaygınlaştırılması gerektiği belirtilmiştir.¹⁵³

Planın 954, 955 ve 980 numaralı paraflarında; kamu istihdamındaki karmaşayı önleyecek kamu personel rejimi reformunun yapılamadığı, iş analiz ve değerlendirmesi sisteminin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesinin önemini koruduğu ifade edilerek, norm kadro çalışmaları ve kamu personel rejimi reformunun tamamlanacağı belirtilmiştir.¹⁵⁴

Planın konuyla ilgili 1827, 1829, 1831 ve 1832 numaralı paragraflarında; kamu yönetiminde değişimin sağlanabilmesi için, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, teşkilat yapısında ve personel sisteminde reform ihtiyacı olduğu, görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ölçülü dağılımının yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilemediği, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamadığı, mevcut yapının, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırdığı yönünde tespitler yapılmıştır. Planda, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması konusunda yapılan bu tespitlerin düzeltilmesi bakımından, 1837, 1838, 1839 ve 1840 numaralı paragraflarda; kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, norm kadrolara dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi,

¹⁵² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. 5.7.2000 tarih ve mükerrer 24100 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış, ayrıca Devlet Planlama Teşkilatınca kitap haline getirilmiştir.

¹⁵³ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT yayını, 81,85,105

¹⁵⁴ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT yayını, 105,107.

eşit işe eşit ücret ilkesinin hayata geçirilmesi, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı için tüm kamu kuruluşlarının norm kadrolarının tespit edilmesi, kadro ve pozisyon ihdaslarının norm kadroya uygun biçimde yapılması, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin gözden geçirilerek norm kadro uygulamasına geçiş için uygun hale getirilmesi ve Anayasa'nın 128'inci maddesinde yer alan memur, diğer kamu görevlisi ve işçi tanımının açıklığa kavuşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Planda, yapılan tespitlere yönelik çözüm olarak hukuk ve kurumsal düzenlemeler kapsamında; 1851 ve 1852 numaralı paragraflarda; kamu personel rejimi reformunun kanun çıkarmak suretiyle gerçekleştirileceği, memurlar ile diğer kamu görevlileri arasındaki ayrımın tam olarak yapılacağı belirtilmiştir.¹⁵⁵

2.3.5. "59"uncu Hükümetin Kamu Yönetimi ve Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çalışmaları

59'uncu Hükümette Başbakan olan Recep Tayyip ERDOĞAN tarafından 18 Mart 2003 tarihinde TBMM'ne sunulan 59'uncu Hükümet Programı'nda; "Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme" çalışmasının yapılacağı, kamu kuruluşlarının bir bütün olarak görevlerinin yeniden tanımlanacağı, merkezi yönetimdeki gereksiz kuruluşların elenerek benzer işlevler görenlerin birleştirileceği, kuruluş içi yönetim kademelerinin azaltılarak işlemlerin basitleştirileceği, geçici ve nitelik gerektirmeyen işler için ilave personel alımının önleneyeceği, personel dağılımının yeniden düzenleneceği, personel açığının giderileceği ve personel alımında objektif kriterler getirileceği belirtilmiştir.

59'uncu Hükümetçe hazırlanarak 29.12.2003 tarihinde TBMM'ne sunulan 731 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Mecliste Plan ve Bütçe, Anayasa ve İçişleri Komisyonlarında görüşülerek TBMM Genel kurulunda görüşülmeye başlanmıştır. Tasarının genel gerekçesinde; kamu kurumlarının etkinliği ön planda tutmaları, hizmetlerin sonucuna odaklı olarak faaliyet

¹⁵⁵ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. DPT yayını, 191-194.

göstermeleri ve teşkilat yapılarının yatay organizasyon olarak dizayn edilmesi, bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımının netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesinin gerektiği belirtilmektedir. Tasarının gerekçesinde ayrıca; merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygun olmayan görev dağılımı ve kurumlarda örgütlenme ve personel sorunları bulunduğu belirtilmektedir. Tasarının 7, 8 ve 9'uncu maddelerinde; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki bölüşümü kesin bir suretle yapılmakta, merkezi idarenin görevleri sayılmak suretiyle bu görevler dışına çıkamayacağı belirtilmektedir.

Hükümet programı ile öngörülen reformlar için, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısından başka, kamu personel reformu ile ilgili bir dizi kanun tasarısının TBMM'ne sunulması beklenmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

NORM KADRO UYGULAMASINA GEÇİŞİN KAMU PERSONEL HARCAMALARINDA ETKİNLİĞİN SAĞLANMASI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. NORM KADRO UYGULAMASINA GEÇİŞ

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda; iş analizlerine dayalı norm kadroların hazırlanması amacıyla, çalışmaların başlaması gerektiği belirtilmiş olup, kamu personel rejimindeki sorunların çözülmesi ve gerekli sayıda kamu personelinin istihdamının sağlanması amacıyla, Başbakanlığın 1998/16 sayılı Genelgesi yayımlanmıştır.

1998/16 sayılı Başbakanlık Genelgesinde; genelge ekinde yer alan listede sayılan kurum ve kuruluşlarda, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 1998 Yılı Programında yer alan "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması Projesi" çerçevesinde norm kadro uygulamasına geçilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Söz konusu Genelge ile, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, özel bütçeli kuruluşlar, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar, kamu bankaları ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadro çalışması yapmaları gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, 1998/16 sayılı Genelgede, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı görev tanımlarının oluşturulması ve iş analizlerine dayalı norm kadroların hazırlanması bakımından sorumlu kuruluşlar olarak tespit edilerek, Başbakanlık, İçişleri Bakanlığı, Maliye

Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı, MPM Başkanlığından konusunda uzman ve en az daire başkanı düzeyinde birer temsilci ve TODAİE Genel Müdürlüğünce belirlenecek bir öğretim üyesi ile YÖK Başkanlığı tarafından belirlenecek iki öğretim üyesinin katılımıyla oluşturulacak bir komisyonun görev tanımlarının oluşturulması ve norm kadroların tespit edilmesine dair usul ve esasların belirlenmesi amacıyla çalışmalarda bulunması düzenlenmiştir. 1998/16 sayılı Genelge uyarınca kurulan komisyon, çalışmalarına aynı yıl içerisinde başlamış ve 1999 yılında usul ve esaslar için bir taslak hazırlanarak, Bakanlar Kuruluna sunulmuş, ancak Bakanlar Kurulunca 2000 yılı içerisinde karar alınabilmiştir. Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar, 190 sayılı KHK'nin 12'nci maddesi ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3'üncü maddesi dayanak alınarak, 6.11.2000 tarih ve 2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kararlaştırılmış¹⁵⁶ olup, söz konusu kararname, başlığının uzun olması nedeniyle, çalışmanın bundan sonraki kısımlarında kısaca "usul ve esaslar" olarak adlandırılacaktır.

Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren usul ve esaslara göre; kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin gerektirdiği unvan, nitelik ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi amacıyla; genel ve katma bütçeli kurumlar, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, sosyal güvenlik kuruluşları, genel ve katma bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar, il özel idareleri, belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları, özelleştirme programına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar, kamu bankaları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro ve pozisyonlarına ilişkin "norm kadro"larını tespit edeceklerdir.

¹⁵⁶ 2000/1658 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar 20.12.2000 tarih ve 24266 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Usul ve esaslar gereğince norm kadro çalışmalarında yapılacak temel işlemler şu şekilde olacaktır;

Kurumlar, norm kadro çalışmalarına teşkilat analizi yaparak başlayacaklardır. Teşkilat analizi, kurum veya kuruluşlarda mevcut amaç ve görevler esas alınarak yapılabileceği gibi reorganizasyon gereken hallerde bu düzenlemelerin yapılmasını da kapsamaktadır. Söz konusu çalışmalar kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve diğer teşkilatlarındaki tüm birimleri kapsayacak şekilde yapılacaktır.

Analizi ve gerektiğinde reorganizasyonu yapılacak teşkilatta, birimler bazında gereken kadro/pozisyonun tespiti için anket tekniğinden de yararlanılmak suretiyle iş analizi ve iş ölçümleri yapılacaktır. İş analizleri ve iş ölçümleri yapıldıktan sonra bu analiz ve ölçümlere dayanılarak, her kadro/pozisyonun görev tanımları ve bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) belirlenecek, son aşamada ise, birim bazında gerekli kadro/pozisyon sayısı (norm kadro) tespit edilecektir.

Norm kadro çalışmaları, usul ve esaslar gereğince, üniversitelerin bu alanda uzmanlaşmış öğretim üyelerine, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsüne, Milli Prodüktivite Merkezine yaptırılabilir veya bunların gözetim ve denetiminde kurum/kuruluşun kendisi tarafından yapılabilir. Ayrıca, bu çalışmalar, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca yeterliliği onaylanan özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlara da yaptırılabilir ve kurumlar bu çalışmalara katkıda bulunmak için kendi personelinden gerektiği kadarını görevlendireceklerdir.

Kurum ve kuruluşlar, norm kadro çalışmalarında Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanan "Norm Kadro El Kitabı"¹⁵⁷nden yararlanabilecekler ve çalışmalarının her safhasında Başkanlıktan danışmanlık hizmeti alabileceklerdir.

¹⁵⁷ Norm Kadro El Kitabı, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca 269 yayın numarası ile yayınlanmıştır.

Usul ve esaslara göre; yapılan çalışmalara ilişkin bilgi ve belgeler Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ilgili kurum temsilcilerinden oluşan komisyonca konuyla ilgili mevzuat çerçevesinde incelenerek norm kadro çalışmaları sonuçlandırılacaktır.

Son olarak, kurum ve kuruluşların, mevcut personelini gerektiğinde eğitime tabi tutmak suretiyle bu kadrolarla/pozisyonlarla ilişkilendirmesi gerekmektedir. Usul ve esaslara göre; norm kadro çalışmaları sonuçlandırılmadıkça veya mevzuatla öngörülmedikçe kurumlar kadro ihdası ve serbest bırakma talebinde bulunamayacaklardır.

Usul ve esasların 8'inci maddesi, norm kadro çalışmalarının Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca kurumlar itibariyle belirlenen takvime göre, 2001-2003 yılları arasında tamamlanmasını hükme bağlamıştır. Bu çerçevede; 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi¹⁵⁸ uyarınca, kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadro çalışmalarını genelgede belirlenen takvime göre yapmaları gerekmektedir. Genelgede çalışmaların bitiş tarihi kurumlar itibariyle farklı olmakla birlikte 31.12.2003 olarak belirlenmiştir.

Yukarıda ana hatları verilen süreç sonunda, memur ve sürekli işçi kadrolarının görev tanımlarının yapılması ve kadro sayılarının tespiti amaçlanmış olup, usul ve esaslara göre belirlenen model aşağıda şematize edilmiştir. Şekle göre; kamu kurumlarında norm kadro uygulamasına geçiş için teşkilat analizini müteakip iş analizleri ve iş ölçümleri yapılarak, kadro/görev tanımları oluşturulacaktır. Çalışmaların son aşaması ise, kadroların sayısal olarak tespit edilmesidir. Bu şekilde tamamlanan çalışmalar Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve ilgili kurum temsilcilerinden oluşan komisyonca konuyla ilgili mevzuat çerçevesinde incelenerek sonuçlandırılacaktır.

¹⁵⁸ 2001/39 sayılı Başbakanlık Genelgesi 11.07.2001 tarihli ve 24459 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

**Şekil 5: Bakanlar Kurulunca Belirlenen
Norm Kadro Uygulamasına Geçiş Süreci**



Usul ve esaslarda 27.12.2003 tarih ve 25329 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan başka bir kararla¹⁵⁹ değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler ile, özelleştirme kapsamına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlarda ve kamu

¹⁵⁹ “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Usul ve Esaslar”ın Yürürlüğe Konulması Hakkında 2003/6532 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

bankalarında norm kadro çalışmasının yapılmasından vazgeçilmiştir. Ayrıca, özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşların norm kadro çalışması yapabilmelerinden de vazgeçildiği görülmektedir. Ayrıca, usul ve esaslarda norm kadro çalışması yapacak kurumlardan çalışmaya başlamamış olanların başlamamaları, ancak başlayanların ise sonuçlandırmaları yönünde değişiklik yapılmıştır. Usul ve esaslarda 27.12.2003 tarihinde yapılan değişiklikler bir sonraki kısımda daha ayrıntılı olarak incelenmektedir.

3.2. NORM KADRO UYGULAMASINA GEÇİŞTE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

2000/1658 sayılı B.K.K. ile belirlenen usul ve esaslardan önce de bazı kamu kurum ve kuruluşlarında muhtelif kanunlar nedeniyle norm kadro çalışmaları yapılmıştır. Ancak bu çalışmalarda norm kadroya ilişkin tekniklerden sadece biri veya bir kaç kullanılmıştır. Örneğin sadece görev tanımlaması yapılmış veya sadece iş değerlemesi yöntemine başvurulmuştur. Genel olarak yapılan çalışmalarda norm kadro süreci tam anlamıyla uygulanmamış, reorganizasyon, iş analizi ve görev tanımlamaları yapılmadan, kadroların niceliksel tespiti yöntemine gidilmiştir. Oysa, usul ve esaslarda bilimsel yöntemlerin kullanılması öngörülmektedir.

Usul ve esasların, norm kadro çalışmasının yapılması gereken kurum ve kuruluşlar bakımından kapsamı tatminkardır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları memur, işçi ve sözleşmeli personel için bu çalışmayı yapmak durumundadır. Ancak, özelleştirme programına alındığı halde norm kadro çalışması kapsamına dahil olan kuruluşlar bakımından sorun bulunmaktadır. Çünkü; özelleştirilecek bir kurum için masrafa girerek bu çalışmayı yapmak ekonomik olmamaktadır. Ayrıca, 2000/1658 sayılı B.K.K., 27.12.2003 tarih ve 25328 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan başka kararla değiştirilmiştir. Söz konusu değişikliklerden birisi de, özelleştirme kapsamına alınmış kamu payı ağırlıklı kuruluşlar ve kamu bankaları açısından bu çalışmaların yapılmasından vazgeçilmesidir. Ancak, değişiklikten önce, özelleştirme kapsamına alınmış kuruluşlar norm kadro çalışmasını en geç 31.12.2003 tarihine kadar bitirmek

durumunda iken, sürenin bitmesine 4 gün kala 27.12.2003 tarihinde bunların kapsamdan çıkarılması çok da anlamlı olmayacaktır. Çünkü, sürenin bitimine 4 gün kaldığından mevzuat gereği norm kadro çalışmalarını özelleştirme kapsamına alınmış olsa dahi tüm kuruluşların başlatmış olmaları gerekmektedir. Bu değişikliğin tek faydası, norm kadro çalışmalarını mevzuata aykırı olarak bu tarihe kadar başlatmayanları çalışmaya başlama yükümlülüğünden kurtarmak olmuştur.

Usul ve esaslarda yapılan değişiklikten önce, özel şirketlere yeterlik verilip verilmeyeceği ve yeterlilik belgesi almanın objektif kriterleri belirlenmediği için uygulamada, çalışmaların özel şirketlerce yapılması mümkün olmamıştır. Gelecekte, özel şirketlerin de norm kadro çalışması yapabilmelerinin düzenlenmesi durumunda, tek tek özel şirketlerin Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığınca yeterliliğinin onaylanması yerine bu iki kurumca buna ilişkin ilkelerin, usul ve esasların belirlenerek çalışmayı yaptıracak kurumların bu hususları göz önüne almaları sağlanabilir.

Söz konusu usul ve esasların 2'nci maddesinde yer alan; "teşkilat analizi, kurum veya kuruluşun mevcut amaç ve görevleri esas alınarak ve birimlerin amaca uygun olmayan görevlerinin ayıklanması, herhangi bir birimin kaldırılması, birleştirilmesi, değiştirilmesi veya yeniden kurulması şeklinde yapılır." hükmü nedeniyle, norm kadro uygulamasına geçiş işlemleri kurumlarda teşkilat analizi ile başlayacaktır. Yapılacak bu teşkilat analizlerinin israfa yol açan gereksiz idari birimlerin kapatılması, gereğinden büyük olanların ise birleştirilmek veya küçültülmek suretiyle kurumların yeniden yapılandırılmasında çözüm olabileceği düşünülse de uygulamada bu hükmün geçerliliği olmayacaktır. Çünkü; reorganizasyon gerektiği hallerde teşkilatın reorganizasyonunun yapılması örneğin bakanlıklar bakımından birtakım yasal düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Oysa, usul ve esaslara göre bu yasal düzenlemelerin beklenilmesi yerine çalışmalara devam edilerek görev tanımlamalarının yapılması ve kadro sayılarının belirlenmesi aşamasına geçilmektedir. Böylece örneğin, yapılan bir teşkilat analizi sonucunda bir bakanlıkta kaldırılması gereken bir birim belirlenmişse, bu birimin kaldırılmasına

ilişkin gerekli yasal değişiklikler yapılmadan, kadrolarının belirlenmesi durumu ile karşılaşlabilmektedir. Bu nedenle, çalışmayı yapacak TODAİE, MPM veya Üniversite öğretim üyeleri sözleşme gereği yükümlülüklerini yerine getirebilmek ve sözleşmede belirlenen zamana uyabilmek için yasal düzenlemeler gerekli olsa bile analizlerinde bu doğrultuda bir öneriden kaçınabileceklerdir.

Usul ve esasların 2'nci maddesinin bir çelişkisi de; teşkilat analizinin kurum veya kuruluşun mevcut amaç ve görevlerinin esas alınarak yapılacağına belirtilmesidir. Ancak, kamu kurum veya kuruluşları zamanla yeni amaçlar edinmiş, toplumca kendilerinden yeni hizmetler beklenir hale gelmiş olabilirler. Oysa usul ve esasların 2'nci maddesindeki "mevcut amaç ve görevler" ifadesinden, kuruma kanunlarla resmi olarak verilmiş amaç ve görevler anlaşılmaktadır. Henüz kanunla kendisine verilmemiş olmakla beraber toplumun o kurumdan beklediği bir hizmet varsa "mevcut amaç ve görev" ifadesi bunu karşılamayacağından, ortaya kurum içi düzeyde geçerli ancak toplumsal bakımdan pek bir anlam ifade etmeyen bir çalışma çıkacaktır. Bu nedenle norm kadro çalışmalarının kamunun bir bütün olarak yeniden yapılandırılması kapsamında ele alınması daha uygun olacaktır. Türkiye'de merkezi idare ile yerel idareler arasında uygulamada görev ve yetki karışıklığı varken, merkezi idareye ya da yerel idareye dahil bir kurum ya da kuruluşun kendi teşkilatının varlığını sorgulamadan, ona yasalarla verilmiş görevlerin uygulamada yapılıp yapılmadığına veya bu görevleri yapması gerekip gerekmediği konularına girmeden sadece mevcut duruma uygun olarak teşkilat analizi yapmasının hiç bir anlamı bulunmamaktadır.

Ayrıca, Türkiye'de aynı kamu hizmetinin yürütülmesi hususunda birden fazla kurum görevli olabilmektedir. Bu durumda kurum içi düzeyde yapılan bir çalışmanın, diğer kurum/kuruluşun da aynı görevi yapması nedeniyle oluşacak mükerrerliği ve bunun sonucunda gerek personel harcamalarında gerekse diğer harcamalar açısından etkinlikten sapmaları yakalayamayacaktır. Bu nedenle işe, yukarıda da belirtildiği üzere merkezi yönetim-yerel yönetim ayrımının tereddüde yer vermeyecek biçimde ve hatta merkezi yönetimin yerel yönetimlere bırakılan görevler için faaliyette bulunmasını önleyecek yasal

düzenlemeler yapılarak başlanması gerekmektedir. Bu kapsamda öncelikle yerel yönetimlerin neler olacağının, nasıl kurulacağının, organlarının ve görevlilerinin kimlerden oluşacağının, merkezi idare ile ilişkilerinin ne şekilde yürüyeceğinin, özerkliklerinin nerede başlayıp nerede biteceğinin, dünyadaki gelişmeler de göz önünde bulundurularak yeniden belirlenmesi gereklidir. Ancak bu yapılırken; “Devlet tüzelkişiliğinin parçalanması önlenmelidir. Idarenin bütünlüğü ilkesinin temel kurallarından biri olan devlet tüzelkişiliği ile ‘yetki devri’ ve ‘yetki genişliği’ ilkelerinin bir arada değerlendirilmesi gerekir.”¹⁶⁰ Bu aşamadan sonra, gerek personel harcamalarında gerekse diğer harcamalarda etkinliğin sağlanması bakımından merkezi idarenin hangi kurum/kuruluşlardan oluşacağı, bu kurum/kuruluşların hangi görevleri yerine getirecekleri belirlenmeli ve bu belirleme yapıldıktan sonra kurum içi düzeyde teşkilat analizi ve devamında norm kadro çalışmalarının yapılması uygun olacaktır.

Merkezi idare bakımından görev belirlemesi yapılırken, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar düzeyinde bir belirlemenin yapılması gereklidir. Bu kapsamda mevcut kurumların yeniden ele alınıp, görev dağılımı ve sorumlulukları açısından gözden geçirilerek mükerrerliklerin giderilmesi ve kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi için, bakanlık ve diğer kurumların birleştirilmesi, ayrılması ve kaldırılması konusunda düzenlemeler yapılmalıdır. Kamu kurumlarında bu düzenlemeler yapıldıktan sonra, istihdam edilecek personelin statülerinin belirlenmesi aşaması gelmektedir. Çünkü mevcut durumda, kurumlarda farklı statüdeki personelin, yaygın bir şekilde aynı işler için görevlendirildiği görülmektedir. Örneğin, “Büro Görevlisi” unvanında kadrolu işçi bulunmaktadır ve fiili durumda memur kadrosundaki personelle aralarında görev bakımından farklılık bulunmamaktadır. Oysa ki bu unvan kamu kesimi açısından işçilik statüsünün ruhuna aykırıdır. Çünkü Anayasa’nın 128’inci maddesinde asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlilerince yürütüleceği hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm nedeniyle işçiler

¹⁶⁰ Ali Rıza Aydın: “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Kalkınma Planları”, Mali Hukuk, Sayı 52 (Temmuz-Ağustos 1994), 7.

asli ve sürekli kamu hizmetlerinde görevlendirilemezler. Devletin artık hangi işi hangi statüdeki personel ile gördüreceğini kesin ve uygulamaya dönük biçimde tespit etmesi gereklidir. Bu yapılmadan norm kadro çalışmalarına başlanılmamalıdır. Buradaki tespitten kasıt sayı belirlemesinden çok statü belirlemesidir yani hangi hizmetlerin kadrolu olarak ve memurlarca, hangi hizmetlerin ise sözleşmeli personelce gördürüleceğinin tespiti gerekmektedir. Bu hususta ilginç bir tespit şu şekildedir; “Bizde bir sorun alanı da, devletin asli ve sürekli görevlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceğine dair anayasal hüküm. Anayasanın 128. maddesi, burada çeşitli yargı kararları arasında da çelişkiler var, devletin asli ve sürekli görevleri midir? Acaba çay yapmak devletin asli ve sürekli görevleri arasında mıdır? çaycı çünkü memur kategorisindedir; Şoför öyledir, marangoz öyledir. Yerine göre bazı yerlerde de bunlar işçi sınıfı içerisinde bulunurlar. Dolayısıyla bunların belirlenmesi lazım.”¹⁶¹

Kamu kurum ve kuruluşlarında, örneğin bilgisayar işletmeni veya daktilograf gibi unvanlarda istihdam edilen ve hangi kurumda bulunursa bulunsun aynı işi yapacak, ortak unvan olarak adlandırılan kadrolar için görev tanımlamalarının oluşturulmadığı görülmektedir. Bu tanımlamalar olmadığı için her bir kurum norm kadro çalışmaları sırasında bu kadroların görev tanımlarını yapacak, bu durum ise, aynı kadronun defalarca tanımlanmasının yanı sıra kamu kurumlarının farklı tanımlar yapması sonucunu doğuracaktır. Bu bakımdan, öncelikle ortak görev unvanlarının görev, yetki, sorumluluk ve bu kadrolara atanacaklarda aranacak niteliklerin belirlendiği tanımlamalarının yapılması gerekir. Bu açıdan, bir proje kapsamında kamuda ortak unvanlar için görev tanımlamalarının yapılması gerekliliği vardır. Bu tanımlamalar yapılırsa, kurumlarda yapılacak çalışmalarda veri olarak kabul edilecek böylelikle norm kadro çalışması yapan bir kurum, bilgisayar işletmeni veya daktilograf gibi kadro unvanlarının ne yaptığı ve ne yapacağı ile ilgilenerek zaman ve kaynak kaybetmeden kendi görev alanları ile doğrudan ilgili unvanları tanımlayacaktır.

¹⁶¹ Turgay ERGUN: “Türk Kamu Personel Rejiminde Yeni Yaklaşımlar”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 83

Norm kadro çalışmasını yapacak olan TODAİE, MPM veya üniversitelerin sözleşme gereği yükümlülüklerini yerine getirebilmek belirlenen zamana uyabilmek için yasal düzenlemeler gerekli olsa bile raporlarında bu doğrultuda bir öneriden kaçınabilecekleri hususuna yukarıda değinilmişti. Bu soruna çözüm olarak şu şekilde bir yöntem izlenebilir; pilot olarak belirlenmiş kurumların teşkilat yasalarında değişiklik yapabilmek üzere, bir yetki kanunu ile hükümete yetki verilerek, teşkilat analizi sonucunda kurumun teşkilat yapısında gerekli yasal düzenlemelerin yapılması sağlanabilir. Böylelikle, ortaya çıkan sorunların tespiti ve bunların çözümü için pilot kurumlarda edinilecek tecrübeler, diğer kurumlarda yapılacak çalışmaların daha sağlıklı olmasını sağlayacaktır.

Usul ve esaslarda 27.12.2003 tarihinde yapılan değişiklik ile, norm kadro çalışmasına başlamış bulunanların bu çalışmalarını sonuçlandıracakları, başlaması gerektiği halde başlamayanlardan ise, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca uygun görülecekler için, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı süresini kapsayan dönem için ayrıca bir takvim belirleneceği öngörülmektedir.

2000/1658 sayılı B.K.K. ile belirlenen usul ve esaslar gereğince, Başbakanlığın 2001/39 sayılı genelgesi ile belirlenen takvim dahilinde çalışmaların 2003 yılı sonuna kadar bitirilmiş olması gerekmektedir. Ancak genelge ile belirlenen takvim uyarınca, bazı kurumlar için birden fazla takvim yılına yayılmış çalışmaları, harcama mevzuatını belirleyen yasalar ve ihale mevzuatı çerçevesinde nasıl yapacakları sorun olmuştur. Çünkü; norm kadro çalışması yapılmasına ilişkin harcamalar, cari harcama niteliğinde olup; harcama mevzuatında konsolide bütçe açısından cari harcamalar mali yılla sınırlandırıldığından cari harcamalar bakımından yıllara sari sözleşmeler yapılamamaktadır. Fon ve benzeri kaynakları olan kurumlar söz konusu çalışmaların finansmanını bu kaynaklarından sağlayabildikleri halde, bu tür kaynağı olmayan ve protokol/sözleşmelerini genel veya katma bütçedeki ödenekler ile finanse eden kurumlar açısından çalışmaların birden fazla takvim yılına sirayet etmesi sorun yaratmış bulunmaktadır. Bu nedenle, norm kadro çalışması için bir takvim belirlenecekse, bunun harcama mevzuatı bakımından da uyumlu olmasına dikkat edilmelidir.

Norm kadro çalışmaları Başbakanlık genelgesi ile belirlenen takvime uygun olarak yürütülememiştir. Bu çalışmalarda danışman olarak veya proje yürütücüsü olarak bulunacak kurumlar açısından bir yoğunluk yaşanmış, kurumlar TODAİE, MPM veya üniversitelere müracaat ettiklerinde ellerindeki mevcut çalışmaları tamamlayabilmek için başka çalışma alamayacakları cevabı ile karşılaşmışlardır. Kamu kurum ve kuruluşları için bundan sonra yapılacak norm kadro çalışması takviminde bu çalışmayı yapabilecek olan kurum ve kuruluşların aynı anda ne kadar kurum için bu çalışmaları yürütebilecekleri hususunun da göz önünde bulundurulması gereklidir.

Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanan "Norm Kadro El Kitabı" kurumlara yeterince yardımcı olamamakta, sorunların çözümünü sağlayamamaktadır. Bu nedenle; Norm Kadro El Kitabının bu alanda çalışmalar yapan tüm kurum ve kuruluşların katılımıyla revize edilmesi gerekmektedir.

1998 yılında başlayan norm kadro uygulamasına geçiş süreci ile ilgili olarak bir görüş şu şekildedir; "Norm kadro çalışmaları yapılmamıştır. İşte geçen yıldan beri başlatılmış olan çalışmalar var, fakat kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmaları başlatılmadan norm kadro çalışmaları başlatıldığı için bu çalışmaların bir kısmı da boşa giden çalışmalar olarak kalacaktır."¹⁶² Bu görüşe tam olarak katılmak mümkün değildir. Çünkü, norm kadro çalışmaları dinamik bir süreci ifade eder ve belli dönemlerde teşkilatta meydana gelecek değişikliklere paralel olarak yenilenmesi gerekir. Bu nedenle, kamu yönetimi ve personel rejimi reformları kapsamında hükümetçe yapılacak değişiklikler nedeniyle bugüne kadar ki yapılan çalışmaların boşa gideceği gibi bir durumun olması söz konusu değildir. Çünkü norm kadro dinamik bir süreçtir ve teşkilatta meydana gelecek değişikliklere uyarlanması gerekir.

Diğer taraftan, bugüne kadar yapılan çalışmalar ilgili kurumlarca (Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı) uygulamaya yön verilmemesi nedeniyle hayata geçirilemediğinden, 2000/1658 sayılı B.K.K. ile

¹⁶² Turgay ERGUN: a.g.t., 83.

belirlenmiş usul ve esaslar dahilinde norm kadro uygulamasına geçmiş bir kurum bulunmamaktadır. Bu nedenle, kamu yönetimi reformu kapsamında norm kadro uygulamasına geçiş sürecinin yeniden ele alınarak revize edilmesinin doğru bir yaklaşım olacağı ifade edilebilir.

3.3. NORM KADRO UYGULAMASININ KAMU PERSONEL HARCAMALARININ ETKİNLİĞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de istihdam biçimleri bakımından uygulamada bazı karışıklıklar bulunmaktadır. Örneğin, kamu kurumlarında hem memur hem de büro görevlisi adı altında işçi istihdam edilmektedir. Bu tür bir istihdam Türk kamu personel rejiminin yıllardan beri çözölemeyen aksayan yönüdür. Bu konuda şu şekilde tespit bulunmaktadır; “Aynı kamu kurumunda aynı işi yapan iki çalışandan birinin işçi, diğerinin memur kabul edilmesi bir yandan kamu’da verimin düşmesine neden olurken, öte yandan da hiyerarşik kamu düzenini bozmuştur. Örneğin işçi konumundaki bir şoförün genel müdüründen daha fazla ücret alması gibi. Öte yandan lokomotif ateşçisinin ya da devlet üretme çiftliklerindeki çobanların memur (yani kamu görevlisi) sayılması gibi garip durumlara neden olmuştur. Bunların Anayasa’da tanımlanan memur tanımı ile bir ilgilerinin olmadığı kesindir.”¹⁶³

Diğer taraftan; bir hizmet için memur statüsünde personelin istihdamının gerekli olduğu ve bu hizmet için memur istihdam edildiği hallerde dahi sorunlar yaşanmaktadır. Örneğin (A) unvanında memur istihdamının gerekli olduğu yerde (B) unvanında memur istihdam edilir ve bunlara ödenen maaşlar da birbirinden farklı olursa ortaya bir çelişki çıkmaktadır. Eğer (A) unvanlı memura ödenen maaş (B) unvanına ödenen maaştan düşükse ve hizmetin gereği olarak (A) unvanının istihdamı gerekli ise artık o iş için daha yüksek maaşlı (B) unvanlı personeli istihdam etmek personel harcamaları bakımından israf sayılabilir.

¹⁶³ Metin KUTAL: “İşçi Memur Ayrımı”, Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 229.

Üstelik bir memurun kamuya maliyetinin emekli olduktan sonra da devam edeceği düşünülürse, bu durumun etkisinin uzun yıllar devam edeceği görülmektedir. Yüksek ücretli ancak hizmetin gereğine en uygun unvan (B) ise bu durumda düşük ücretli ancak hizmetin gereği niteliklere sahip olmayan (A) unvanlı personel istihdamı da bir israftır. Çünkü, az harcama yapılmasına karşın hizmet istenilen düzeyde ve kalitede görülemeyecektir

Barents Raporunda bu konudaki şu ifadeler önemlidir; “İş teminatına sahip bir memurun işe alınması uzun dönemli bir taahhüt anlamına geldiği için gelişigüzel yapılamaz. Ayrıca Türkiye’de, iş teminatına sahip olmayan işçilere de kıdem tazminatı ödenmektedir ve bu nedenle işten çıkarmanın maliyeti yüksek olabilir. Kaldı ki gereksiz personelin işten çıkarılması, mümkün olduğunca kaçınılması gereken, moral kırıcı, sarsıcı bir işlemdir. Dolayısıyla gereğinden fazla taahhütte bulunmaktan kaçınmak kritik önem taşır.”¹⁶⁴

Daha iyi ve daha etkin bir kamu hizmetinin görülmesi salt kamu personeli sayısının artırılmasına bağlı olduğu söylenemez. Bu yöndeki görüşlerden birisi şu şekildedir; “Kamu yönetimi ve kamu hizmetinin verimli ve etkili olabilmesinde, personel (insan kaynağı) ve diğer kaynaklardaki sayısal ya da oransal artışın doğrudan bir etkisi olduğu tezi, günümüzde artık genel kabul görmemektedir. Bunun yerine, yönetimin, kamu hizmetini sunmakla görevli personelin ve özellikle de hizmet sunulan toplumun önceliklerine ve beklentilerine önem vermesi ve buna kaynak ayırması oranında, personeli ve toplumun yönetime güven duyacağı, yardım edeceği, işbirliğine gireceği, ve böylece daha verimli ve etkili bir yönetim sergileneceği veya bu şekilde yönetimin daha verimli ve etkili hizmet sunabileceği görüşü savunulmaktadır.”¹⁶⁵

¹⁶⁴ BARENTS Group LLC: Türkiye Cumhuriyeti Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi Projesi Başlangıç Safhası Raporunun IV. Eki-Türkiye’de Personel Bütçelendirmesi, a.g.r., 5.

¹⁶⁵ Ahmet Hamdi AYDIN: “Kamu Yönetimi ve Hizmetinin Verimliliği ve Etkinliğinde, Hizmeti Sunan Personel ve Hizmeti Alan Toplumun Rolü”, Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri-I (Ankara: TODAİE, Yayın No 289, 1999), 241.

Kamu kesiminde; bir önceki yıla göre kadro ve pozisyonlardaki sayısal ve oransal artışların kamunun hizmetsel genişlemesinin sonucu olması arzu edilir. Ancak Türkiye’de her zaman böyle olmamış, kamu personelinin sayısındaki artış ve harcanan paranın büyümesi kamunun daha fazla hizmet gördüğü şeklinde anlaşılmıştır. Ancak, büyük işgücü ve fazla para ile yapılan ancak verimsiz bir harcamanın daha küçük işgücü ve para ile yapılan verimli ve etkin bir harcama karşısında savunulacak bir yönü olamaz. Yani, istihdam edilen personelin sayısı ve harcanan paranın miktarı değil, istihdamın işe uygun olması ve harcamanın da bu doğrultuda etkin olarak yapılması önemlidir.¹⁶⁶

Türkiye’de istihdam politikalarının hükümetlerce ciddi bir şekilde oluşturulmadığı ve kamu hizmetinin görülmesi söylemiyle istihdam edilen personel sayılarının artırıldığı söylenebilir. Özellikle geçici işçilerde bu durum kendisini daha fazla göstermektedir. Çünkü geçici işçilik müessesesi siyasilerin yakınlarını ve istediklerini istihdam edebilmeleri için bir kapı olarak kullanılmıştır. Kamuda geçici işçi olarak işe başlayan bir çok kimse daha sonra kadroya geçirilmek suretiyle devlette sürekli işçi olarak istihdam edilmiştir. Bir işçinin devlete maliyetinin emekli olduktan sonra da devam edeceği ve tedavi masraflarının da devletçe karşılandığı düşünüldüğünde, norm kadro çalışmasına dayanmadan ihdas edilen kadro ve pozisyonlarda personel istihdam etmenin kamuya maliyetinin ne kadar ağır olacağı daha iyi anlaşılabilir. Kamu hizmetini görmeye uygun nitelik ve sayıda olmayan istihdam sonucu yapılan personel harcamaları israf niteliğinde olacak ve hem hizmet istenilen düzeyde görülememiş hem de harcama yapılmış olacak yani kamu hizmetlerinde ulaşılmak istenilen amaca ulaşamayacaktır.

Dünyada, toplam kalite yönetimine geçiş süreci yaşanırken, artık kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti esas alınmaktadır. Vatandaş memnuniyetinin sağlanabilmesi için, kamu kurumlarında toplam kalite yönetimine geçilmesi ve “müşteri memnuniyeti”nin kamu kesimine dahil kurumlarca “vatandaş memnuniyeti” olarak anlaşılıp uygulanması gereklidir.

¹⁶⁶ Ahmet Hamdi AYDIN: a.g.t., 245.

Vatandaş memnuniyeti ise, ancak yeterli ve kaliteli hizmet sunumu ile sağlanabilecek bir husus olup; kaliteli hizmet teşkilat ve personel sorunları olmayan kurumlarca sunulabileceğinden, öncelikle kurumların görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanarak, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamının sağlanması gereklidir.

Bir üründen ya da hizmetten memnun olanların sayısının o ürün ya da hizmeti kullanan kişi sayısına oranı bir etkinlik ölçüsü olarak düşünüldüğünde; kamu hizmetinden memnun olanların sayısının artırılması ile etkinliğin artacağı söylenebilir. Hizmetlerde etkinliğin sağlanması ancak bu hizmeti doğru nitelikte ve sayıda personelin istihdam edileceği organizasyonel yapısı düzgün olan bir teşkilat ile mümkün olabilecektir. Açıktır ki böyle bir teşkilat ve personelle görülen hizmetten vatandaş memnuniyeti artacağından, yapılan personel harcamalarının da etkinliği artmış olacaktır. Kamu kaynaklarının kısıtlı, harcamaların da bu kısıtlı kaynaklara bağlı olması nedeniyle, gerek kamu personel harcamalarında gerekse diğer kamu harcama türlerinde harcama ilkeleri olarak etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun ön planda tutulması gerekmektedir.

Etkinlik verimlilik ve tutumluluk kavramları şu şekilde formüle edilebilir.¹⁶⁷

Etkinlik	Çıktıların Değeri
	Fiziksel Çıktılar
Verimlilik	Fiziksel Çıktılar
	Fiziksel Girdiler
Tutumluluk	Fiziksel Girdiler
	Girdilerin Maliyeti

¹⁶⁷ Performans Measurement Guide.(Performans Ölçüm Rehberi) Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Mali Yönetim Dairesince Hazırlanmıştır. Çev. Hülya DEMİRKAYA, (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 7, 2000), 26.

Yukarıdaki formüllerden hareketle, tutumluluk “uygun kalite göz önünde bulundurulmak kaydıyla bir faaliyetin gerçekleştirilmesinde kullanılan kaynakların maliyetinin asgariye indirilmesi”¹⁶⁸ olarak tanımlanabilir.

Verimlilikte, fiziksel girdi ve çıktı oranı hesaplanır, az girdi ile çok çıktı elde etmek önemlidir.¹⁶⁹ Tutumlulukta ise, önemli olan husus, girdilerin maliyetinin mümkün olduğunca düşük tutulması ve buna karşın fiziksel çıktıların maksimize edilmesidir.

Etkinlik, üretilen bir ürün ya da hizmetten elde edilen faydanın, bu faydayı elde edebilmek için katlanılan maliyete olan oranı ifade eder. Bu oran ne kadar yüksek ise etkinlikte o kadar fazla olacaktır. Etkinliğin bir tanımı da şu şekildedir; “Faaliyetlere ulaşma derecesi ve bir faaliyetin beklenen etkisi ile gerçek etkisi arasındaki ilişki.”¹⁷⁰

Etkinlik kavramı verimlilik kavramından daha geniş bir kavram olup; Etkinlik, etkililik ile aynı anlamda ele alınırsa, verimlilik ile etkililik arasındaki ilişki şu şekilde açıklanabilir; “Etkililik para, insangücü veya herhangi bir açıdan neye mal olursa olsun, belirlenmiş hedeflere ulaşmayı öngörürken, verimlilik belirlenmiş hedeflere en az maliyet ile ulaşmayı öngörür. Kamu yönetimi, verimli sonuca ulaşması için etkili olmak; etkili olmak için de verimli çalışmak durumundadır.”¹⁷¹

Etkinlik, dar anlamda ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. Dar anlamda ele alındığında; yukarıdaki formülden de anlaşılabacağı üzere, (Çıktıların Değeri / Fiziksel Çıktılar) şeklinde formüle edilebilmektedir. Bu formül, yarı kamusal ve özel nitelikteki mal ve hizmetlerde etkinliğin

¹⁶⁸ Performance Auditing Guidelines, (Performans Denetim Rehberi), ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği), (2000)., Çev. Sacit YÖRÜKER ve Baran ÖZEREN, (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 24, 2002), 93.

¹⁶⁹ Nihat AYTÜRK: a.g.m., 79.

¹⁷⁰ Performance Auditing Guidelines, (Performans Denetim Rehberi), ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği), Çev. Sacit YÖRÜKER ve Baran ÖZEREN, a.g.e., 91.

¹⁷¹ Ahmet Hamdi AYDIN: a.g.t., 242.

ölçülebilmesi için kullanılır, oysa ki devlet tarafından üretilen tam kamusal nitelikte mal ve hizmetler için fayda ve maliyetler hesaplanırken dışsalıklar da işin içine girer. Bu ise, tam kamusal mal ve hizmetlerde etkinlik hesaplamalarını imkansız kılar. Ancak bu durum tam kamusal nitelikte mal ve hizmet üreten teşkilatlarda norm kadro uygulaması yapılamayacağı anlamına gelmez. Etkinlik oranı ile, amaçlara ne ölçüde ulaşılabildiği ölçülmeye çalışılır. Kamu hizmetlerinde etkinliğin ölçümü sonucu, bu hizmet ile, belirlenmiş, amaçlanmış hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı tespit edilmeye çalışılır. Kamu harcamalarının etkinliği kavramı, işletmelerdeki etkinlik kavramı ile aynı değildir. Çünkü kamu harcamalarında etkinlik, politik ve siyasi tercihlerle ilgilidir.¹⁷² Kamu harcamalarının etkinliği bakımından fayda-maliyet analizlerinin yaygın olarak kullanılması, bu analizlerin öneminin anlaşılmasına ve bizzat analiz yönteminin kendisinin fayda-maliyetinin göz önüne alınarak, uygulanma isteğine bağlıdır.¹⁷³

Kamu kaynaklarının kıt, harcamaların da bu kıt kaynaklara bağlı olması nedeniyle, kamu personel harcamalarında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun ön planda tutulması gerektiği hususuna yukarıda değinilmişti. Kamu personel harcamalarında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun ön planda tutulabilmesi için yapılması gereken işlerden birisi, kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro çalışmalarının yapılması ve norm kadro uygulamasına geçilmesidir. Çünkü; bir teşkilatta en önemli girdi insan kaynağı olup; çıktıda kalite ve verimliliğin sağlanması insan kaynağına verilen değerle olur. Çalışanların işe olan uygunluk derecesi hizmetin kaliteli olmasını doğrudan etkiler. Böylelikle o hizmet için yapılan harcamaların da etkinliği belirlenmiş olur.¹⁷⁴ Bu nedenle, norm kadro çalışmaları sonucunda, hizmetin gereği olarak nerede, hangi statüde ve ne kadar personel istihdam edileceği belirlenebilecek ve bu şekilde personel harcamalarında etkinlik sağlanabilecektir.

¹⁷² A. T. PEACOOK ve J. WISEMEN: "Kamu Harcamalarında Etkinliği Ölçülmesi", Çev. Fethi HEPER, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, (Ocak-1976), 331.

¹⁷³ Abdurrahman AKDOĞAN: "Kamu Giderlerinin Etkinliği Açısından Maliyet-Fayda Analizleri ve Önemi", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 2 (1993), 8.

¹⁷⁴ Nihat AYTÜRK: a.g.m., 80.

Kamu personel harcamalarının etkinliği, en başta harcamalar karşılığında istihdam edilen personelin gördüğü hizmetlerin vatandaş odaklı olması ile sağlanabilir. Diğer bir ifade ile, kamuya faydalı olması gerekirken bir şekilde kamunun fayda görmediği ve vatandaşın ihtiyacını karşılamayan bir hizmet, vatandaş odaklı olmayacağından bu hizmet için yapılan harcama da etkin olamayacaktır. Çünkü vatandaş odaklı bir hizmeti ancak hizmetin gerektirdiği niteliklere sahip yeterli sayıda personelin istihdam edildiği kurumlar yapabilir. Hizmetin gerektirdiği niteliklere sahip personelden, bu çalışmanın görev/iş tanımı ile ilgili kısmında açıklandığı üzere; göreve atanacaklarda aranacak niteliklerin tespit edildiği, görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş kadrolardaki personel anlaşılmalıdır.

Bir kamu hizmetinin etkinliğinin ölçümü her zaman kolay değildir. Çünkü kamu hizmetinin görülmesi sonucu toplam çıktının yani değer ne olduğu biraz da sübjektif unsurlar taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesi için yapılan personel harcamalarında, harcamanın karşılığının toplumca alınıp alınmadığının hesabı için etkinlik, verimlilik ve tutumluluk tanımlarından hareketle kullanılabilecek bir formül aşağıda kısa ve açılmış hali ile verilmektedir.¹⁷⁵

Yapılan Harcamanın Karşılığı= Etkinlik X Verimlilik X Tutumluluk,

$$\text{Yapılan Harcamanın Karşılığı} = \frac{\text{Çıktıların Değeri}}{\text{Fiziksel Çıktılar}} \times \frac{\text{Fiziksel Çıktılar}}{\text{Fiziksel Girdiler}} \times \frac{\text{Fiziksel Girdiler}}{\text{Girdilerin Maliyeti}}$$

Bu formül aynı zamanda performans denetiminde de kullanılmaktadır. Performans denetimi “denetlenen birimin sorumluluklarını yerine getirirken kullandığı kaynakların ve verimliliğinin, etkinliğinin ve tutumluluğunun

¹⁷⁵ Performans Measurement Guide. (Performans Ölçüm Rehberi) Çev. Hülya DEMİRKAYA, a.g.e., 52-53.

denetimi.”¹⁷⁶ şeklinde tanımlanabilir. Kamu kurumlarında amaçlara ulaşma derecesini tespit etmeye çalışan performans denetimi sonucu kurumlara ilişkin performans bilgileri elde edilir. Bu bilgiler ise “bir organizasyonun amaçlarını ve hedeflerini ne kadar iyi yerine getirdiğini”¹⁷⁷ göstermektedir.

Yukarıdaki formülde; üzeri çizilmiş olan öğeler matematiksel olarak birbirini götürdüğünde yapılan harcamanın karşılığı olarak aşağıdaki oran kalmaktadır.

$$\text{Yapılan Harcamanın Karşılığı} = \frac{\text{Çıktıların Değeri}}{\text{Girdi Maliyeti}}$$

Harcamanın karşılığının alınmasından, kamusal hizmetler karşılığında para alınması anlaşılmamalıdır. Burada toplumsal bir kaynak kullanımı sonucu, bunun karşılığında topluma fayda sağlanmış olması anlatılmak istenir. Yani harcamanın karşılığı topluma sağlanan fayda ile alınmış olur. Personel harcamaları kamunun toplumdan aldığı vergilerle karşılandığından, kendisine hizmet görmesi için maaş, ücret, tazminat vb. çeşitli adlar altında ödentiler yapılan personelce görülen hizmetlerden de toplumun fayda görmesi gerekir.

Kamu kaynakları, toplumdan vergi vb. araçlarla alınmakta olup, alternatif maliyetleri karşısında etkin kullanılmaları gerekmektedir. Bunun tespiti ise performans yönetimi ve denetimi ile mümkün olabilecektir. Performans denetiminin; “Denetlenen kurumun görevlerini yerine getirirken kullandığı kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının denetimi”¹⁷⁸ olarak tanımlandığı dikkate alınırsa, kamu kurumlarında performans yönetimi ve denetimine geçilmesi sonucu, kurumlar kamusal mal ve hizmet üretirken belirlenmiş hedeflere ulaşılmaya çalışacaklardır. Performans

¹⁷⁶ Performance Auditing Guidelines, (Performans Denetim Rehberi), ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği) Çev. Sacit YÖRÜKER ve Baran ÖZEREN, a.g.e., 92.

¹⁷⁷ Choosing The Right FABRIC-A Framework For Performance Information (Londra: 2001), Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve, Çev. M. Hakan ÖZBARAN, (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 23, 2002), 5.

¹⁷⁸ Sayıştay: Intosai Denetim Standartları (Ankara: 1997), 46.

denetimi sonucunda ise, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı kontrol edilir. Bu hedeflere ulaşma derecesi ne kadar yüksek ise hizmetler o kadar etkin görülmüş ve hizmetlerin ifası için yapılan giderlerden özellikle personel harcamalarında o kadar etkinlik sağlanmış olur.

Yapılan harcamanın karşılığının tespitine yönelik olarak; (Çıktıların Değeri / Girdi Maliyeti) şeklinde yukarıda verilen formülde, payın değeri ne kadar büyük ve paydanın değeri ne kadar küçük olursa, yapılan harcamalarda o derecede etkinlik sağlanmış olunur. Diğer bir ifade ile, kamusal hizmetlerin görülmesi sonucu oluşan faydanın yüksek olması ve yapılacak personel harcamalarının asgari seviyede tutulması ile harcamalarda o derece etkinlik sağlanmış olunacaktır.

Burada, personel harcamalarının asgari seviyede tutulması ifadesinden, personel harcamalarının azaltılması veya kamu personeli maaş, ücret vb. ödentilerinin düşürülmesi de anlaşılmamalıdır. Personel harcamalarının asgari seviyede tutulması ile, yapılan harcamaların israf edilmemesi yani norm kadro uygulamasına geçişin gerekliliği anlatılmak istenir. Çünkü daha önce de açıklandığı üzere; gerekli niteliğe sahip olmayan bir personelle hizmet görülemeyeceği gibi bu personele yapılan her türlü harcama da israf niteliğinde olacaktır.

SONUÇ

Türkiye'de 2002 yılı itibariyle, kamu kesiminde (mahalli idareler ve KİT'ler hariç) 2.404.055 adet kadro/pozisyon bulunmaktadır. Bunun 2.207.850 adedi konsolide bütçeye dahil kurumlardadır. Konsolide bütçeye dahil kurumlardaki istihdamın toplam istihdama oranı %92'dir. Diğer bir ifade ile, kamuda çalışanların %92'sine ödenen maaş, ücret vb. unsurlar konsolide bütçeye personel harcaması olarak yansımaktadır.

Yıllar itibariyle konsolide bütçe personel harcamaları değerlendirildiğinde; Konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranının 1993-2002 döneminde %24'ten %42'ye çıktığı, personel harcamalarının GSMH içerisindeki payının ise yaklaşık %8 olduğu ifade edilebilir. Bu, konsolide bütçeye dahil kurumlarda istihdam edilen personel için GSMH'nın %8'inin personel harcaması olarak kullanılmakta olduğu anlamına gelir. GSMH'nın %8'inin sadece konsolide bütçe personel harcaması olarak kullanıldığı dikkate alındığında; (konsolide bütçe dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarda da personel istihdam edilmekte ve harcama yapılmaktadır) personel harcamalarında etkinlik sağlamanın önemi daha iyi anlaşılabacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarına ulaşabilmek için istihdam ettikleri personele maaş, ücret vb. isimler altında yaptıkları harcamaların etkinliği, istihdam edilenlerin işe uygun olmalarına ve kaliteli hizmet sunmalarına bağlıdır. Bu nedenle personel harcamalarında etkinliği yakalayabilmek için kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçmek gereklidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamının sağlanması amacıyla 1998 yılında başlayan norm kadro uygulamasına geçiş süreci henüz tamamlanmamış olup; çalışmalar, üçüncü bölümde ifade edilen sorunlar ve uygulamaya yön verecek kurumların sorunları çözmeye ilişkin düzenlemelerde geç kalmaları nedeniyle tıkanmıştır. Norm

kadro çalışması yapmak durumunda olan kuruluşlarda bu çalışmalara ya hiç başlanılmamış ya da başlanmış olanlar bitirilememiş, bitirilenlerde ise uygulamaya konulamamıştır. Bu haliyle norm kadro uygulaması başı boş bırakılmış bir görünümde dir.

Kamu hizmetlerinin yeterli sayı ve nitelikte personel eliyle görülmesi ile personel harcamalarında tasarruf, etkinlik ve verimlilik sağlanması düşünülen norm kadro çalışmalarının bizzat kendisi, kamu bütçesine verimsiz harcamalar olarak geri dönmüştür. Çünkü daha önce de değinildiği üzere; merkezi yönetim yerel yönetim ayrımı, uygulamada tereddüde yer bırakmayacak şekilde yapılmadan, hatta merkezi yönetimde hangi kurumların olacağı, hangilerinin hangi görevleri yapacağı yeniden düzenlenmeden kamu yönetiminin mevcut sorunlu yapısını veri kabul ederek bu çalışmalara girişmek uygulamaya konulamayacak çalışmalar yapmak anlamına gelecektir.

Bu nedenle personel harcamalarında etkinliğinin sağlanabilmesinin anahtarı olan norm kadro uygulamasına geçiş için bu çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan sorunlar ve çözüm önerileri dahilinde norm kadro çalışmalarının ıslah edilmesi ve çalışmaların mevcut mevzuat hükümlerine sığdırılması yerine bilimsel ve objektif ölçüler dahilinde yapılabilmesine yönelik olarak mevzuat düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir.

Açıklanan tüm bu nedenlerle; kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarına ulaşabilmelerinin, kamu hizmetlerini etkin bir şekilde görebilmelerinin ve bunu yaparken de personel harcamalarında tutumluluk ve verimlilik ilkelerine göre hareket edebilmelerinin şartı; personel istihdamı bakımından, kadroya atanacaklarda aranılacak genel ve özel niteliklerin belirlenerek, bu kadrolarda istihdam edilecek personelin görev, yetki ve sorumluluklarının tespit edildiği bir sistem olan norm kadro uygulamasına geçmektir.

KAYNAKÇA

AKÇADAĞ, Davut. "Kamu Kuruluşlarında Kadro İşlemleri", Maliye Dergisi, Sayı 80 (Mart-Nisan/1986), 19-26.

AKDOĞAN, Abdurrahman. Kamu Maliyesi. (Ankara: Gazi Büro Kitabevi, Gözden Geçirilmiş Beşinci Baskı, 1996).

AKDOĞAN, Abdurrahman. "Kamu Giderlerinin Etkinliği Açısından Maliyet-Fayda Analizleri ve Önemi", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 2 (1993), 3-8.

ATAAY, İsmail Durak. "Kamuda Norm Kadro ve İstihdam", Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'nca 22-23 Şubat 2003 Tarihleri Arasında Düzenlenen Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 205-225.

AYDIN, Ahmet Hamdi. "Kamu Yönetimi ve Hizmetinin Verimliliği ve Etkinliğinde, Hizmeti Sunan Personel ve Hizmeti Alan Toplumun Rolü", Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri-I, (Ankara: TODAİE, Yayın No 289, 1999), 241-247.

AYDIN, Ali Rıza. "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Kalkınma Planları", Mali Hukuk, Sayı 52 (Temmuz-Ağustos 1994), 3-7.

AYDOĞDU, Ahmet. "Personel Rejimi ve Kamu Personelinin Ücret ve Sosyal Güvenlik Sorunları", Maliye Dergisi, Sayı 131 (Mayıs-Ağustos 1999), 36-48.

AYKAÇ, Burhan. "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 1, Sayı 1 (1999), 1-12.

AYTÜRK, Nihat. "Örgütlerde İş Basitleştirme ve İş Verimini Yükseltme Teknikleri", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34, Sayı 1 (Mart-2001), TODAİE, 79-112.

BACI, Recep. "Reorganizasyon ve Tartışılan Norm Kadro Üzerine", Maliye Uygulamaları Dergisi, Sayı 2 (Nisan-1999), 38-45.

BARENTS Group LLC. Türkiye Cumhuriyeti Kamu Harcamaları ve Personel Yönetimi Projesi Başlangıç Safhası Raporunun IV. Eki-Türkiye'de Personel Bütçelendirmesi, (Kasım 1995).

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı. İş Analizi/İş Değerleme ve Başlıca Kullanım Alanları, Der. ve Çev. Çiçek REFİK, (Ankara: 1994).

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı. Norm Kadro El Kitabı. (Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Yayın No 269).

Başbakanlık. Ulusal Bilgi Sistemi. (Ankara, 2000).

BOZKURT, Ömer. Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN. Kamu Yönetimi Sözlüğü. (Ankara: TODAİE, Yayın No 283).

BULUTOĞLU, Kenan. Kamu Ekonomisine Giriş (İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Birinci Baskı, 2003).

CAN, Halil. Organizasyon ve Yönetim. (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1999).

Choosing The Right FABRIC-A Framework For Performance Information, (Londra: 2001), Doğru Dokunun Seçimi: Performans Bilgisi İçin Bir Çerçeve, Çev. M. Hakan ÖZBARAN, (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi 23, 2002).

Devlet Planlama Teşkilatı. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (Ankara: DPT 2507-ÖİK 527, 2000).

EĞİLMEZ, Mahfi. "Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazinenin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri", İşletme ve Finans, Sayı 60 (Temmuz 1993), 26-42.

ERGUN, Turgay. "Türk Kamu Personel Rejiminde Yeni Yaklaşımlar", Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'na 22-23 Şubat 2003 Tarihleri Arasında Düzenlenen Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 81-84.

ERTÜRK, Mümin. İşletmelerde Yönetim ve Organizasyon. (İstanbul: Beta, 1995).

GEMALMAZ, Oğuz. Analitik İş Değerlendirme, (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi, Yayın No:318, 2000).

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Yönetim Hukuku, (Ankara: Turhan Kitabevi, 1996).

GÜLER, Birgül Ayman. "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'na 22-23 Şubat 2003 Tarihleri Arasında Düzenlenen Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 43-56.

GÜNDAY, Metin. İdare Hukuku, (Ankara: İmaj Yay., 1996),

ILGAR, Kemal. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü Norm Kadro ve Görev Araştırması. Uzmanlık Tezi, (Ankara: TODAİE, 1985).

KALKANDELEN, A. Hayrettin. Reorganizasyon ve Norm Kadro-Kadro Yönetimi. (Ankara: Adil Yayınevi, Altıncı Baskı).

KANAWATY, George. Introduction to Work Study, Fourth (Revised) Edition. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), (Geneva: 1992), Çeviren Zühal AKAL, İş Etüdü, (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi, MPM/ILO Yayınları 29,1997).

KARAER, Tacettin: "Örgütlerde Değişime Karşı Direnç", Verimlilik Dergisi, Sayı 1990/4, Milli Prodüktivite Merkezi, 139-149.

KOCABAŞ, Bilal. Kamu Kesiminde İstihdam Şekilleri, Türkiye'deki Mevcut İstihdam Modelinin Değerlendirilmesi, Avrupa Birliği'ne Uyum Açısından Analizi ve Yeni Bir İstihdam Modeli, Önerilmesi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, (Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2001).

KUTAL, Metin. "İşçi Memur Ayrımı", Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'na 22-23 Şubat 2003 Tarihleri Arasında Düzenlenen Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, (Ankara: TÜHİS, Yayın No:42, 2003).

Milli Prodüktivite Merkezi-REFA. İş Etüdü Yöntem Bilgisi (1. Kitap İş Etüdünün Temelleri), (Ankara).

OKTAY, A. Güneş. "Norm Kadro Çalışmaları Üzerine Görüşlerim", Verimlilik Dergisi, Sayı 1989/2, Milli Prodüktivite Merkezi, 187-204.

OKTAY, A. Güneş. "Organizasyon Tasarımının Temelleri", Verimlilik Dergisi, Sayı 1990/1, Milli Prodüktivite Merkezi, 73-91.

OKTAY, A. Güneş: "İşletmelerde Personel Planlaması", Verimlilik Dergisi, Sayı 1990/4, Milli Prodüktivite Merkezi, 121-137.

ÖKTEM, M. Kemal. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN, "Türkiye'de İş Çözümlemesi Çalışmaları Üzerine", Verimlilik Dergisi, Sayı 1989/3, Milli Prodüktivite Merkezi Yayını, 27-46.

ÖNCER, Mustafa. Özlem ÖZKANLI. Ülkemiz İşletmelerinde İş Etüdü Tekniklerinin Uygulanma Düzeyi, (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları No 576, 1996).

ÖZDÜZGÜN, Hanife. Norm Kadro Düzenlemesi. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, (Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 1992).

ÖZTÜRK, Zekai. "İşletmelerde Personel Seçme Yöntemleri", Verimlilik Dergisi, Sayı 1995/2, Milli Prodüktivite Merkezi, 41-60.

PEACOOK, A.T. ve J. WISEMEN. "Kamu Harcamalarında Etkinliği Ölçülmesi", Çev. Fethi HEPER, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Sayı 1 (Ocak-1976), 310-332.

PEKER, Ömer. Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği, (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No 258, 1995).

Performance Auditing Guidelines. (Performans Denetim Rehberi), ASOSAI (Asya Sayıştayları Birliği), (2000), Çev. Sacit YÖRÜKER ve Baran ÖZEREN, (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi 24, 2002).

Performans Measurement Guide. (Performans Ölçüm Rehberi) Amerika Birleşik Devletleri Hazine Bakanlığı Mali Yönetim Dairesince Hazırlanmıştır. Çev. Hülya DEMİRKAYA, (Ankara: Sayıştay Başkanlığı, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi 7, 2000).

PROKOPENKO, Joseph. Verimlilik Yönetimi Uygulamalı El Kitabı. Çev. Olcay BAYKAL, Nevda ATALAY, Erdemir Fidan. (Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi, Yayın No 476, 1998).

Sayıştay: Intosai Denetim Standartları, (Ankara: 1997).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. (5.7.2000 Tarih ve Mükerrer 24100 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanmıştır).

SERİM, Bülent. Sözleşmeli Personel, (Ankara: Gümüş Matbaası, 1987).

SIMON, H. A., D. W. SMITHBURG, V. A. THOMPSON, Kamu Yönetimi-İkinci Kitap, Çev. Cemal MIHÇIOĞLU, (Ankara: TODAİE, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1967).

ŞAYLAN, Gencay. Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş-Kritik ve Reform Önerileri, (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, 2000).

ŞENATALAR, Burhan. Hülya KIRMANOĞLU ve Orhan ŞENER: Kamu Ekonomisi, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No 1476, Açıköğretim Fakültesi Yayın No 789, Birinci Baskı, 2003).

ŞENER, Orhan. Kamu Ekonomisi (İstanbul: Alkım Yayınları, 1998).

ŞENESEN, Gülay Günlük. "Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin Başarımının Değerlendirilmesinde Nicel Yaklaşımlar" 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Yayın No 3, (Antalya: 2000), 345-375.

TİMUR, Hikmet. "İşletmelerde İnsangücü Planlaması", Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı 1989/1-2, 129-137.

TOPALLAR, Ayfer. Türkiye'de Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel İstihdamı, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, (Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1987).

TORTOP, Nuri. Personel Yönetimi, (Ankara: Yargı Yayınları, 6. Baskı, 1999).

TORTOP, Nuri. Eyüp G. İSBLR, Burhan AYKAÇ. Yönetim Bilimi. (Ankara: Yargı Yayınevi, 3. Baskı, 1999).

Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük. Türk Dil Kurumu Web Sitesi, (<http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk/sozara.htm>).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler. (Ankara: TODAİE, Yayın No 123, 1972).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Kamu Yönetimi Araştırması (Genel Rapor). (Ankara: TODAİE, 1991).

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu (MEHTAP). (Ankara: TODAİE , 1963).

ÜN, Türkazam. Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Standart Kadro Uygulamaları. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, (Ankara: Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, 1992)

YILDIRIM, Turan. "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Türk Ağır Sanayi ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası'na 22-23 Şubat 2003 Tarihleri Arasında Düzenlenen Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu, (Ankara: TÜHİS, Yayın No 42, 2003), 267-276.

YILMAZ, Aytekin. "Yönetimde Reform Gerekleri ve Uygulama Sorunları" UZMAN DER, (Başbakanlık ve Bağlı Kuruluşları Uzman ve Uzman Yardımcıları Mesleki Dayanışma Derneği Yayın Organı), Yıl 3, Sayı 9-10 (Ocak-Haziran 2000), 2-5.

1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 ve 2002 Yıllarının Aralık Aylarına Ait Kamu Hesapları Aylık Bültenleri, (Maliye Bakanlığı: Muhasebat Genel Müdürlüğü).

1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, ve 2003 Yılları Bütçe Gerekçeleri, (Maliye Bakanlığı)

Muhasebat Genel Müdürlüğü Web Sitesi.
(<http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.asp>)

ÖZET

Kamu kurum ve kuruluşlarında etkinlik-verimlilik analizlerinin yapılarak performans bütçelemesine geçilebilmesi için, kamu personeli istihdamı ve personel harcamalarının disiplin altına alınarak, bu alanda yaşanan yapısal sorunların çözülmesi ve kamu hizmet maliyetlerin yeknesak bir biçimde tespit edilmesi gereklidir.

Bugün kamu kesiminde, aynı iş için farklı statü, unvan ve ücretlerle personel istihdamı söz konusu olabilmektedir. Bu durumda; aynı nitelikte bir hizmet için farklı kurumlarda farklı hizmet maliyeti ile karşılaşmaktadır.

Türkiye’de yasal düzenlemeler bakımından, kamu personeli istihdamın türler itibariyle ayrımı yapılmış olsa dahi uygulamada farklı statüdeki personelin birbiri yerine ikame edildiği görülmektedir. Bu noktada kamu personeli arasında hizmetin gerekleri açısından statü ayrımının kesin ve net bir biçimde yapılarak, bir hizmet için hangi statüde personel istihdamı gerekiyor ise o statüde personelin istihdam edilmesinin sağlanması gereklidir.

Bu amaç çerçevesinde yapılan araştırmada;

Birinci bölümde; norm kadro uygulamasının tanımı yapılarak önemi, amacı, yararları ve temel kavramları üzerinde durulmuş, ayrıca norm kadro uygulamasına geçişte karşılaşılan engeller açıklanarak norm kadro tespit süreci incelenmiştir.

İkinci bölümde; Türkiye’de kamu istihdamı ve kamu personel harcamaları ele alınarak, kamu yönetiminin ve personel rejiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları incelenmiştir.

Üçüncü bölümde ise, norm kadro uygulamasına geçiş süreci ve ortaya çıkan sorunların çözüm yolları ele alınarak, kamu kesiminde etkinlik-verimlilik analizleri ile kamu personel harcamalarında etkinlik sorununa değinilmiştir. Üçüncü bölümde son olarak, kamu personel harcamalarında etkinliğin sağlanması bakımından norm kadro uygulamasının değerlendirilmesi yapılmıştır.



ABSTRACT

In order to change over to performance budgeting by analyzing effectiveness-efficiency of public institutions and organizations, structural problems at public sector should be solved and costs of public sector services should be determined uniformly by taking employment policies and personnel expenses at public sector under control.

Today, personnel with different status, titles and fees may be employed for the same job in public sector. In this way, it is faced with different service costs in different institutions for the same quality service.

Even though the legislation in Turkey makes distinction of public personnel employment to the different kinds, it is observed that personnel with different status are employed in place of each other in practice. The distinction between status of public personnel in terms of service requirements should be made in a clear and net manner, and personnel should be employed where the status personnel are needed.

The following results have been reached in this research that has been conducted in scope of the above context:

In the first chapter; the importance, the aim, the benefits and basic concepts of norm staff are emphasised by being made the definition of norm staff. Besides, the process of norm staff is examined by being explained the obstacles faced in the transtion of norm staff to application.

In the second chapter; the workings of reorganization of public management and personnel are examined by taking into consideration the public employment and public expenditures in Turkey.

In the third chapter; effectiveness-efficiency analysis and effectiveness problem in the public personel expenditures taking into consideration of the transition period of norm staff application and the solving ways of probable problems. Finally in the third chapter; the norm staff evaluated from the point of providing the efficiency in public personel expenditures.

