

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ A.B.D
YÜKSEK LİSANS TEZİ



**NORM KADRO UYGULAMALARININ
TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE
OLASI ETKİLERİ**

CİHAN ÖZDİNLER

1118208118

TEZ DANIŞMANI

Yrd. Doç. Dr. Muzaffer ÖZSOY

EDİRNE – 2012

T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

CİHAN ÖZDİNLER tarafından hazırlanan NORM KADRO
UYGULAMALARININ TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE OLASI
ETKİLERİ Konulu YÜKSEK LİSANS Tezinin Sınavı, Trakya Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-
Öğretim Yönetmeliği'nin 12.-13. maddeleri uyarınca 18.12.2012 günü saat 17.00'da
yapılmış olup, tezin *Kabul Edilmesine..... OYBİRLİĞİ/ÇOKLUĞU
ile karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ	KANAAT	İMZA
Doç. Dr. Mahmut Güler	Kabul Edilmesine	M. Güler
Yrd. Doç. Dr. Mustafa Özçay	Kabul Edilmesine	M. Özçay
Yrd. Doç. Dr. Aykut Tansu	Kabul Edilmesine	A. Tansu

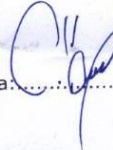
*Jüri üyelerinin, tezle ilgili kanaat açıklaması kısmında "Kabul Edilmesine/Reddine" seçeneklerinden birini tercih etmeleri gerekir.

T.C
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
ULUSAL TEZ MERKEZİ

TEZ VERİ GİRİŞİ VE YAYIMLAMA İZİN FORMU

Referans No	10029425
Yazar Adı / Soyadı	CİHAN ÖZDİNLER
Uyruğu / T.C.Kimlik No	TÜRKİYE / 58738003688
Telefon	5534510636
E-Posta	cihan36_741@hotmail.com
Tezin Dili	Türkçe
Tezin Özgün Adı	NORM KADRO UYGULAMALARININ TÜRKİYE'DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE OLASI ETKİLERİ
Tezin Tercümesi	Possible Effects of Public Personnel Administration in Turkey Norm Staff Applications
Konu	Kamu Yönetimi = Public Administration
Üniversite	Trakya Üniversitesi
Enstitü / Hastane	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Bölüm	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Anabilim Dalı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Bilim Dalı	Kamu Yönetimi Bilim Dalı
Tez Türü	Yüksek Lisans
Yılı	2013
Sayfa	130
Tez Danışmanları	YRD. DOÇ. DR. MUZAFFER ÖZSOY 26110619826
Dizin Terimleri	
Önerilen Dizin Terimleri	Anahtar Sözcükler 1. Kamu Yönetimi 2. Personel Yönetimi 3. Kamu Personel Yönetimi 4. İnsan Kaynakları Planlaması 5. Norm Kadro
Kısıtlama	Yok

Yukarıda bilgileri kayıtlı olan tezimin, bilimsel araştırma hizmetine sunulması amacı ile Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi Veri Tabanında arşivlenmesine ve internet üzerinden tam metin erişime açılmasına izin veriyorum.

03.03.2014
İmza: 

ÖNSÖZ

Ekonomik, siyasal, idari ve kültürel alanlar başta olmak üzere birçok alanda değişim yaşanmaktadır. Bu değişimler karşısında gerek ekonomik gerekse siyasal çevreler yeniden yapılanma süreci içerisine girmişlerdir. Kamusal ve özel sektörde insan kaynakları yönetiminin önemi artmış ve personele yönelik bakış açısında önemli değişimler yaşanmış ve yaşanmaktadır. Öncelikle deneyimli ve kaliteli personel ihtiyacının giderilmesi, kaynakların verimli ve etkin kullanımı için geniş kapsamlı insan kaynakları planlanmasına ihtiyaç duyulmuştur. İnsan kaynakları planlamasının en önemli araçlarından biriside norm kadro düzenlemesidir.

Kurum ve işletmelerde personel açısından önemli bir sorun ücret sistemi, görev, yetki ve sorumlulukların kesin bir ayrıma tabi tutulmamış olmasıdır. Bu bakımdan norm kadro düzenlemesinde iş tanımları ve iş gerekleri yoluyla bir işin yapılması için personelde aranılacak nitelikler, o işin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma şartları ortaya konulmuş olacağından personelde işi hakkında bilgi sahibi olacaktır. Ayrıca iş değerlendirmesi yöntemiyle işleri başka işlerden farklılıklarını da gösterir biçimde tanımasına ve işlerin çeşitli faktörler karşısındaki durumlarının belirlenmesine eşit işe eşit ücret prensibinin gerçekleştirilmesi yönünden önem taşımaktadır. Örgüt içi ve dışı norm kadro çalışmalarını engelleyen faktörlerin belirlenmesi açısından norm kadro alanında yapılacak çalışmalar önem arz etmektedir.

ÖZET

Türk kamu yönetimi, 2000’li yılların başlarından itibaren büyük bir değişim içerisine girmiş bulunmaktadır. Türkiye’de kamu personel yönetiminin, hem anlayış olarak, hem de yapısal olarak bir kriz durumunda olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum, kamu personel yönetiminde reformu bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu çerçevede, öncelikle mevcut kamu personel yönetimi anlayışımızın ve geçirdiği gelişim süreçlerinin etüt edilmesi ve problemli alanların teşhis edilmesi gerekmektedir. Bu sürecinin başarıya ulaşması, ancak kamu yönetimindeki mevcut insan kaynağının doğru kullanılabilmesiyle mümkün olabilecektir.

Kamu yönetiminde başarı ve belirlenen amaçlara ulaşabilme; insan kaynağının, nitelik ve nicelik olarak belirlenerek istihdam edilmesini, doğru pozisyonlarda yerleştirilmelerini, gelişimlerine yönelik eğitim almalarını sağlayacak plan, program ve bunları sağlamaya yönelik kullanılan araçlarla sağlanabilir. Bu ise, bugün gelişmiş olarak nitelendirilen ve gerek az gelişmiş gerekse geliştirmekte olan ülkelerin model olarak aldıkları birçok ülkede tamamlanmış olan, bilimsel kriterlere dayalı olarak gerçekleştirilen norm kadro çalışmaları ile gerçekleştirilebilir.

Dünyadaki ve ülkemizdeki değişim olgusu, evrensel değerlere uygun bir personel yönetimini, özellikle insan kaynaklarından rasyonel bir biçimde yararlanmayı zorunlu kılmaktadır. İnsan kaynaklarının yeterli niteliklere sahip olması, doğru zamanda, doğru yerde, yeterli sayıda sağlanarak etkili, verimli ve rasyonel olarak kullanılması ve bu çalışmaların bilimsel verilere dayalı olarak gerçekleştirilmesi bir ihtiyaç haline gelmiştir. İnsan kaynakları yönetiminde başarı ve belirlenen amaçlara ulaşabilme; insan kaynağının, nitelik ve nicelik olarak belirlenerek istihdam edilmesini, doğru pozisyonlarda yerleştirilmelerini, gelişimlerine yönelik eğitim almalarını sağlayacak plan, program ve bunları sağlamaya yönelik kullanılan araçlarla sağlanabilir. Bu ise, bugün gelişmiş olarak nitelendirilen ve gerek az gelişmiş gerekse geliştirmekte olan ülkelerin model olarak aldıkları birçok ülkede tamamlanmış olan, bilimsel kriterlere dayalı olarak gerçekleştirilen norm kadro çalışmaları ile gerçekleştirilebilir.

Anahtar Sözcükler

1. Kamu Yönetimi
2. Personel Yönetimi
3. Kamu Personel Yönetimi
4. İnsan Kaynakları Planlaması
5. Norm Kadro

ABSTRACT

Turkish public personnel management has been in a big renewal and transformation process since the beginning of 2000. It is observed that Turkish public personnel management has both conceptual and structural problems. Because of this problems, a reform is compulsory in public personnel management. In this context, firstly current public personnel management concept and its historical process should be examined detailed and then identified the problematical areas. The success of this process depends on the true employment of the current human resource inventory.

Achieving the success and determined objectives in the public management is realized by the plan and program that allow for employment of them by determining the qualification and quantification of the human resources, for charging them in the correct positions and for providing the training addressing to development of them, and the tools which will allow them to achieve those. This may be realized by the Norm Permanent Staff studies which have been executed in the developed countries and many countries where both the less developed and developing countries consider them as the models and based on the scientific criteria.

The fact of change in the world and in our country makes the personnel management which is complying with the universal values, especially getting benefit from the human resources in the rational manner necessary. It becomes a need that human resources have the adequate qualifications, to use them productively and rationally by providing them in the exact time and place and in the sufficient number, and to execute those studies based on the scientific data. Achieving the success and determined objectives in the human resources management is realized by the plan and program that allow for employment of them by determining the qualification and quantification of the human resources, for charging them in the correct positions and for providing the training addressing to development of them, and the tools which will allow them to achieve those. This may be realized by the Norm Permanent Staff studies which have been executed in the developed countries and many countries where both the less developed and developing countries consider them as the models and based on the scientific criteria.

Key Words

1. Public Administration
2. Personnel Management
3. Public Personnel Management
4. Human Resources Planning
5. Norm Permanent Staff

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

I.BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE PERSONEL YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİ

1. KÜRESELLEŞME.....	2
1.1. Küreselleşmenin Nedenleri ve Boyutları	3
1.1.1. Ekonomik Nedenler ve Boyutlar.....	3
1.1.2. Teknolojik Nedenler ve Boyutlar.....	5
1.1.3. Siyasal Nedenler ve Boyutlar.....	6
1.1.4. Kültürel Nedenler ve Boyutlar.....	6
1.2. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri.....	8
1.2.1. Ulus-Devletin Aşınması, Sivilleşme ve Kamu Yönetiminde Değişim.....	8
1.2.2. Etkinlik ve Etkin Devlet Yaklaşımı.....	8
1.2.3. Liberal Devlet.....	9
2. PERSONEL YÖNETİMİ.....	9
2.1. Personel Yönetiminin Konusu ve Niteliği.....	10
2.2. Personel Yönetiminin İşlevleri.....	10

2.3. Personel Yönetiminin İlkeleri.....	11
2.3.1. Liyakat İlkesi.....	11
2.3.2. Eşitlik İlkesi.....	12
2.3.3. Kariyer İlkesi.....	12
2.3.4. Güvence İlkesi.....	13
2.3.5. Yansızlık İlkesi.....	13
2.3.6. Sınıflandırma İlkesi.....	14
2.4. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş.....	14
2.5. Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar ve Benzerlikler.....	15
3. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	18
3.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Kavramı.....	18
3.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları.....	20
3.3. İnsan Kaynakları Yönetiminin Faaliyet Alanları.....	21
3.4. İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişte Etken Olan Değişimler.....	21
3.4.1. Örgüt Dışı Değişimlerin Etkileri.....	22
3.4.1.1. Teknolojik Değişimlerin Etkisi.....	22
3.4.1.2. Ekonomik Değişimlerin Etkisi.....	22
3.4.1.3. Demografik Değişimlerin Etkisi.....	23
3.4.1.4. Yeni Oluşan Pazarlarda Pay Kapma Yarışı.....	23
3.4.1.5. Ekonomik Kalkınmada İnsan Kaynaklarının Öneminin Anlaşılma.....	24
3.4.1.6. Müşterilerin Bilinçlenmesi ve Müşteri Beklentilerinin Değişmesi.....	24
3.4.2. Örgüt İçi Değişimlerin Etkileri.....	25
3.4.2.1. Çalışma Sistemlerindeki Değişimin Etkisi.....	25
3.4.2.2. Kullanılan Yönetim Yaklaşımlarının Etkisi.....	26

3.4.2.3. İşlerin Kapsamındaki Değişimin Etkisi.....	26
3.4.2.4. Yönetim ve Organizasyon Düşüncesindeki Gelişmelerin Etkisi.....	27
4. İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI.....	27
4.1. Genel Olarak Planlama.....	27
4.2. İnsan Kaynakları Planlaması Kavramı.....	29
4.3. İnsan Kaynakları Planlamasının Amaçları.....	30
4.4. İnsan Kaynakları Planlamasının Önemi.....	31
4.5. Örgütlerde İnsan Kaynakları Planlamasını Gerekli Kılan Nedenler.....	32
4.5.1. İnsan Kaynakları Maliyetinin Artması.....	32
4.5.2. Kaliteli İnsan Kaynakları Kıtlığı.....	33
4.5.3. Sürekli Teknolojik Gelişmeler.....	33
4.5.4. Küreselleşmenin Örgütler Üzerine Etkisi.....	34

II. BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN BİR ARACI OLARAK NORM KADRO DÜZENLEMESİ

1. NORM KADRO DÜZENLEMESİ.....	35
1.1. Norm Kadro Kavramı.....	35
1.2. Norm Kadronun Amacı.....	37
1.2.1. Alt Yapıya İlişkin Amaçlar.....	38
1.2.2. Personel İşlemlerine İlişkin Amaçlar.....	38
1.3. Norm Kadronun Yararları.....	39
1.4. Norm Kadronun Önemi.....	43
1.4.1. Örgüt Açısından Norm Kadronun Önemi.....	43
1.4.2. Personel Açısından Norm Kadronun Önemi.....	43
1.5. Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Sorunlar.....	44

1.5.1. Örgüt Dışı Faktörler.....	44
1.5.2. Örgüt İçi Faktörler.....	44
1.6. Norm Kadro Tespit Süreci.....	46
1.6.1. Norm Kadro Tespit Sürecinde Örgütün Teşkilat Yapısı.....	46
1.6.1.1. Örgütün Amacı.....	47
1.6.1.2. Örgütün Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	47
1.6.1.3. Örgütün Teşkilatlanması.....	47
1.6.2. Norm Kadro Tespit Sürecinde Örgütün Reorganizasyonu.....	48
2. NORM KADRO SÜRECİNDE YÜRÜTÜLEN TEMEL İŞLEMLER.....	48
2.1. Örgüt Analizi ve Örgütlenme.....	48
2.1.1. Örgütlenme İlkeleri.....	49
2.1.2. Örgütlenme Modelleri.....	51
2.2. İş Analizi ve Görev Tanımı.....	54
2.2.1. İş Analizinin Amaçları ve Yararları.....	55
2.2.3. İş Analiz Yöntemleri.....	56
2.2.3.1. Bilgi ve Belge Toplama Tekniği.....	57
2.2.3.2. Gözlem Tekniği.....	57
2.2.3.3. Anket Tekniği.....	58
2.2.3.4. Mülakat Tekniği.....	59
2.2.4. İş Tanımı.....	60
2.2.4.1. İş Tanımının Kullanım Alanları.....	60
2.2.4.2. İş Tanımının Hazırlanması.....	62
2.2.5. İş Gerekliliği.....	62
2.3. Kadro Değerlemesi.....	63
2.3.1. Kadro Değerlemesinin Uygulama Alanları ve Yararları.....	64

2.3.1.1. Ücret Yönetimi Açısından.....	63
2.3.1.2. Personel Yönetimi Açısından.....	64
2.4. Kadrolama (Norm Kadro Sayısının Tespiti).....	64
2.4.1. İş Etüdü.....	65
2.4.1.1. Hareket Etüdü.....	65
2.4.1.2. İş Ölçümü.....	67
2.4.2. Norm Kadro Sayısının Tespitine İlişkin Pratik Yöntemler.....	68
2.4.2.1. İşyükü Analizi.....	68
2.4.2.2. İşgücü Analizi.....	68
2.5. Norm Kadro Kılavuzu.....	69

III. BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ VE NORM KADRO

1. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ.....	71
1.1. Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Gelişim Süreci.....	72
1.1.1. Tanzimat’tan Önceki Dönem.....	72
1.1.2. Tanzimat Dönemi.....	73
1.1.3. Cumhuriyetin İlk Yıllarından İkinci Dünya Savaşına Kadar Olan Dönem.....	75
1.1.4. Yerli ve Yabancı Uzmanlara Hazırlatılan Raporlar Dönemi.....	76
1.1.5. Planlı Kalkınma Dönemi.....	77
1.1.6. 1980 Sonrası Liberal Etkiler Altındaki Günümüze Kadar Süregelen Dönem.....	78
1.2. Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Temel Sorun Alanları.....	80
1.2.1. Verimsizlik.....	80
1.2.2. Liyakat (Yeterlik) İlkesinin Çökmesi.....	81

1.2.3. Sınıflandırma ve Statü Karmaşası.....	81
1.2.4. Yolsuzluk.....	81
2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İLKELERİ.....	82
3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE ETKİLERİ.....	83
4.TÜRKİYE’DE NORM KADRO ÇALIŞMALARINI GEREKTİREN SEBEPLER.....	85
4.1. Kamu Yönetiminin Mevcut Yapısı ve Sorunları.....	85
4.2. Türkiye’de Norm Kadro Çalışmalarını Gerektiren Diğer Sebepler.....	87
4.2.1. Araştırma ve Denetleme Raporları.....	88
4.2.2. Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve Planları.....	89
4.2.3. Yasal Düzenlemeler.....	92
5. NORM KADRO DÜZENLEMESİNİN KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE OLASI ETKİLERİ.....	95
5.1. Liyakat İlkesi Açısından.....	95
5.2. Açıklık İlkesi Açısından.....	96
5.3. Güvence İlkesi Açısından.....	96
5.4. Eşitlik İlkesi Açısından.....	96
5.5. Sınıflandırma İlkesi Açısından.....	97
5.6. Kariyer İlkesi Açısından.....	97
SONUÇ.....	99
KAYNAKÇA.....	103
EKLER.....	111

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo-I: Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar.....	15
Tablo-II: İş Analizi Süreci.....	54

KISALTMALAR LİSTESİ

APK	: Araştırma Planlama ve Koord. Dai. Bşk.
DB	: Dünya Bankası
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
DPD	: Devlet Planlama Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Dairesi
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
GSGM	: Gençlik Spor Genel Müdürlüğü
IMF	: Uluslar Arası Para Fonu
İKY	: İnsan Kaynakları Yönetimi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TAEK	: Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

GİRİŞ

Günümüzde rekabet, teknoloji, verimlilik, etkinlik, kalite ve memnuniyet gibi kavramlar kamusal ve özel alanlarda etkili olan faktörlerdir. Son yıllarda yönetim ve siyaset ayrımının gerçekleşmesinden sonra sosyal, ekonomik, kültürel ve yönetim alanlarında pek çok değişim yaşanmaktadır. Bu değişimler ışığında amaç, sınırlı kaynakları etkili ve verimli bir şekilde kullanıp başarıya ulaşmak olmuştur. Kamusal ve özel sektör günümüzdeki köklü değişim ve dönüşümler karşısında personel yönetimlerinde önemli yenilikler yapmışlardır. Bu çerçevede insan kaynakları yönetiminde de köklü dönüşümler yapılmıştır. Belirli esaslara uygun, nitelikli ve akılcı yöntemler geliştirilmiştir. Örgütün insan kaynakları talebinin ve arzının tahmini, en iyi şekilde uyumlaştırılmış olması, insan kaynakları yönetimi işlevinin işgücü bulma ve seçme, yetiştirme ve geliştirme, ücretlendirme ve ödüllendirme gibi işlevsel alanlarıyla ilgili stratejilerin geliştirilmesi için sağlam bir dayanak oluşturur.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde; küreselleşme ile ilgili genel bilgiler verilecek; bu bağlamda küreselleşmenin nedenleri ve küreselleşmenin devlet yönetimine etkileri incelenecektir. Personel yönetimi ve personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki ilişki ele alınacaktır. Ayrıca insan kaynakları yönetimi ve insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinde yaşananlar incelenecektir. Günümüz koşullarının ve rekabet ortamının bir parçası olan insan kaynakları planlaması ve insan kaynakları planlamasını gerekli kılan nedenler ele alınacaktır.

İkinci bölümde; genel olarak norm kadro düzenlemesi ele alınacak, norm kadro kavramı, norm kadronun amacı, yararları ve önemi incelenecek, daha sonra norm kadro çalışmalarına ilişkin sorunlar ve norm kadro tespit süreci değerlendirilecektir. Norm kadro sürecinde yürütülen temel işlemlerden örgüt analizi, iş analizi, görev tanımı, iş gerekleri, kadro değerlemesi ve iş etüdü ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde; Türkiye’de kamu personel yönetimi ve kamu personel yönetiminin temel sorunları ele alınacaktır. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu personel yönetimine etkileri incelenecektir. Türkiye’de norm kadro çalışmalarını gerekli kılan sebepler yasal veriler ışığında ele alınacak ve norm kadro alanında ülkemizde yapılan değişiklikler ayrıca norm kadro düzenlemesinin kamu personeli yönetimine olası etkileri incelenecektir.

I. BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE PERSONEL YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİ

Bu bölümde küreselleşme sürecinde personel yönetiminin değişimi ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Öncelikle, küreselleşme başlığı altında; küreselleşmenin nedenleri ve boyutları, küreselleşmenin devlet yönetimine etkileri ortaya konulacaktır. Bu bölümün ikinci kısmında, personel yönetimi incelenecek; bu bağlamda, personel yönetiminin konusu ve niteliği, personel yönetiminin işlevleri ve ilkeleri, personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş ve insan kaynakları yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki farklarla ilgili bilgiler verilecektir. Bu bölümün üçüncü kısmında, insan kaynakları yönetimi başlığı altında; insan kaynakları yönetimi kavramı, insan kaynakları yönetiminin amaçları, faaliyet alanları ve insan kaynakları yönetimine geçişte etken olan değişimler ele alınacaktır. Bu bölümün dördüncü kısmında, insan kaynakları planlaması başlığı altında; genel olarak planlama, insan kaynakları planlamasının amaçları, önemi hakkında bilgi verilerek örgütlerde insan kaynakları planlamasını gerekli kılan nedenler incelenecektir.

1. KÜRESELLEŞME

Küreselleşme siyasetten ekonomiye, ekonomiden yönetime, toplumsal ve kültürel alanlara geniş kapsamlı bir olgudur. Küreselleşme bir anlamda maddi ve manevi değerlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılması anlamına gelmektedir. Küresel kavramı ilk defa Marshall Meluhan'ın "Komünikasyonda Patlamalar" adlı kitabında bu yeni süreç için Global Köy terimini kullanması ile literatüre girmiştir (Hasanoğlu, 2001: 72).

Birbirine karşıtlık oluşturacak biçimde, bütünleşirken parçalanan, küreselleşirken yerelleşen bütün bunların da birbirine karıştığı süreç küreselleşmeyi simgelemektedir. Bu durumda, küreselleşmenin tanımlanması konusunun, daha çok onun boyutları ve sonuçlarına nereden bakıldığıyla ilgili bir durum olduğunu ortaya koymaktadır. Küreselleşme sürecine ilişkin görüşlerin farklılığı, çeşitliliği ve belirsizliği kavramın tanımlanmasında karşılaşılan genel sorunların temelini oluşturmaktadır. Örneğin, kamu yöneticileri, siyasal bilimciler, örgüt kuramcıları, iş dünyası liderleri, akademisyenler ve ekonomistler de dâhil olmak üzere sosyal bilimciler, konu üzerinde farklı görüşlere sahiptirler. Bu kişilerden ekonomistler, küreselleşmeyi dünyanın bütünüyle bir piyasa haline gelmesine yönelik bir adım olarak

değerlendirmektedirler. Ekonomistlere göre küreselleşme, dünya ekonomisini oluşturan sosyal ve ekonomik unsurların birbirleriyle ve süreç içinde de dünya piyasalarıyla eklemlenmesini ifade etmektedir (Yeldan, 2002: 20).

Ekonomik anlamda küreselleşmeye ilişkin yukarıda yapılan genel tanımların aksi yönde bir tanıma göre kavram, serbest piyasanın yaygınlaşması olarak değil, eşitsizliklere ve katmanlara dayalı yayılan ve derinleşen kapitalist gelişmenin yayılması olarak yorumlanmaktadır. Çünkü küresel şirketlerin ve küresel sermayenin gelişmekte olan ülkelerin güçlerini aştığı bir dünyada, bu ülkelerin kendi politikalarını uygulamak yerine ekonomik, askeri ve siyasal bağımlılıkları nedeniyle uygulamak zorunda kaldıkları ekonomik politikalarının olması, varsayılan ‘serbestlik’le bağdaştırılamamaktadır. Siyasal bilimciler ise küreselleşmenin ülke egemenliğine dayalı geleneksel tanımlardan ve kavramlardan uzaklaşarak hükümet dışı kuruluşların ortaya çıkmasına doğru bir hareket anlamına geldiğini ifade etmektedir (Koray, 2003: 54).

Sonuç itibarıyla küreselleşme, kapitalist sistemde önemli bir yer edinen sermaye birikimi sürecinin devamını sağlamak üzere yaşanan uluslararasılaşma süreci olarak tanımlanabilir. Bu süreç, ekonomik ve sosyal alanların bugünkü küreselleşme aşamasına uyumunu sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Sermayenin bugün eskisinden daha fazla belirleyici hale gelmiş olması, serbest piyasa anlayışının sadece ekonomi alanında değil, sosyal yaşamın tüm alanlarında da etkili ve belirleyici unsurlardan birisi haline gelmesine neden olmuştur.

1.1. Küreselleşmenin Nedenleri ve Boyutları

Kapitalist sistem içerisinde küreselleşmenin yeni bir süreç olmadığını, uluslararasılaşma da etkili olan sermaye birikimi süreci olduğu görülmektedir. Küreselleşme süreci, ekonomik, teknolojik, siyasal, sosyal ve kültürel olmak üzere farklı boyutlarda ortaya çıkmaktadır.

1.1.1. Ekonomik Nedenler ve Boyutlar

İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkelerin benimsemiş olduğu refah devleti politikaları, ulusal ekonomilerin uluslararası ekonomi ile olan ilişkilerini kontrol altında tutmalarını

içermektedir. Ancak 1970’lerde dünya ekonomisinde yaşanan kriz, ülkelerin dışa açılmalarına neden olmuştur. Dışa açılma süreci, yeni-liberal ekonomi politikaları eşliğinde 1980 sonrasında hızlanarak sürdürülmüştür (Özdek, 1999: 26-27’ten aktaran Kutun, 2005: 15).

1970’li yılların sonuna gelindiğinde önce İngiltere’de Thatcher, ardından Amerika’da Reagan, paralel bir biçimde neo-liberalizm ya da yeni-liberalizm olarak adlandırılan politikaları uygulamaya koymuştur. Bu politikaların temel amacı, küreselleşme olarak adlandırılan sürece ulusal ekonomilerin uyumunu sağlamak olarak değerlendirilebilir. Ancak liberal ve yeni-liberal politikaların dünya ekonomisinde uygulama alanı bulması yeni bir olgu olarak değerlendirilmemelidir. Kapitalist sistemin gelişme evreleri içinde çoğu kez, bugün küreselleşme olarak tanımlanan süreçler yaşanmıştır. Dünya kapitalizminin gelişme sürecinde, deniz aşırı keşiflerin başladığı 1490’lar I. küreselleşme evresi olarak ifade edilmektedir (Oran, 2001: 2).

İkinci küreselleşme evresi ise Sanayi Devrimini izleyen 19. Yüzyıldan başlayarak I. Dünya Savaşına kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu dönem içinde küreselleşme olarak ifade edilen süreç, dünya kapitalizminin merkezlerinin çevre ülkelere yönelmesi, bunun nedeninin de ucuz ham madde kaynaklarını kontrol altında tutmak, ucuz işgücünü kullanmak ve piyasayı kontrol altında tutmaktır. Bu dönemin temel özelliği ise para piyasalarında ve ticaret ilişkilerinde altın standardının norm kabul edilmiş olmasıdır (Somel, 2002: 36). Bu dönemde yükselişe geçen çevre ülkelere yönelme politikaları günümüzde daha belirgin hale gelmiştir.

Küreselleşmenin amacı, ekonomik kriz ortamında en rasyonel kabul edilen ‘kriz yönetimi’ politikaları olarak uygulamaya konulan yeni-liberal politikaların dünya çapında yayılmasını sağlamaktır. Böylece bu politikalar, sermayenin uluslararası piyasaları genişletecek biçimde, gelişmekte olan ülke ekonomilerine giriş çıkışını kolaylaştırmakta ve birikim sürecinin devamını sağlayıcı bir işlev görmektedir (Özdek, 1999: 26-27). Bu çerçevede, para ve sermayenin ulus devlet sınırlarını aşarak dünya çapında dolaşması ve piyasaların serbestleşmesiyle, ulusal ekonomilerin özerkliği ortadan kalkmaktadır. Böylece ulusal ekonomik yapılar, uluslararası ekonomik sisteme uyum sağlayacak biçimde dönüştürülmektedir (Savran, 1998: 21). Avrupa Birliği’nin müzakereler yoluyla ülkemiz ekonomik politikaları üzerinde yaptığı değişiklikler ulusal ekonomimizin uluslar arası bir boyut kazanmasının önünü açmıştır.

Küreselleşmenin etkisiyle dünyanın birçok bölgesinde olası krizlere karşı gerek sistemlerde gerekse ekonomik ve siyasal politikalarda değişiklikler yaşanmıştır. Küreselleşme sürecinde dünyanın herhangi bir yerinde ortaya çıkan sorun neredeyse tüm ülkeleri etkiler hale gelmiştir. Bu nedenle politikalar belirlenirken uluslar arası sistem ön planda tutulmuştur.

1.1.2. Teknolojik Nedenler ve Boyutlar

Kapitalizmin sürecinde, gelişmekte olan ülkelerdeki ucuz işgücü ve kaynakları kullanmak önemli bir yer tutmaktadır. Bunu gerçekleştirmenin yolu ise çokuluslu şirketlerin faaliyetlerini gelişmekte olan ülkelere kaydırmasıdır. Bu dönemde bunu olanaklı kılan teknolojik gelişmeler olup, sürecin küreselleşme olarak adlandırılmasında vurgu yapılan temel noktalardan birini oluşturmaktadır.

Küreselleşen şirketler Asya'dan daha ucuz işgücünün olduğu ve hiçbir çevresel yasağın bulunmadığı Afrika'daki başka bir noktaya taşınabilmektedir. Ya da bilgisayar sistemiyle bir tasarımı, başka bir ülkeye aktararak üretim sürecini çok kolay bir şekilde biçimlendirmek söz konusu olabilmektedir (Savran, 1998: 11).

Dolayısıyla kapitalizmin gelişmesi ve büyüme ihtiyacı, teknolojik gelişmelerden ayrı düşünülememektedir. Bugün de dünyanın 'küresel bir köye' ve piyasanın da 'küresel bir piyasaya' dönüştüğü yönündeki söylemlerin ardındaki en önemli güçlerden birini teknolojik gelişmeler oluşturmaktadır (Koray, 2003: 55). Sermaye, teknolojik gücü kullanarak, daha hızlı büyümekte ve birikimini gerçekleştirecek alanlara ulaşabilmektedir. Yakın dönemde ortaya çıkan bu gelişmeler içerisinde en etkili olanı, enformasyonun yerel ve küresel ölçekte genişlemesi ve bunun da maliyetlerinin gittikçe azalmasıdır. Sonuç olarak teknolojik buluşların ulaşım ve iletişim alanına hız kazandırdığı gözlemlenmektedir (Bauman, 1999: 24'ten aktaran, Kutun, 2008: 20).

İletişim, ulaşım ve bilişim olmak üzere birçok alanda kolaylıklar getiren teknolojik gelişmeler dünyanın her yerine ulaşım ve dünyanın her yeriyle iletişim sağlamaktadır. Bu değişimlerle birlikte gelişmekte olan ülkelerin üretim süreçlerinden pazarlama süreçlerine kadar birçok alanda gelişmiş ülkelere olan bağımlılığının arttığını söyleyebiliriz.

1.1.3. Siyasal Nedenler ve Boyutlar

Küreselleşmenin siyasal boyutunun içinde yer alan temel unsurların dayanağı 1989 sonrasında Sovyetler Birliği'nde yaşanan sistem dönüşümüyle belirginleşmektedir. Siyasal sınırların bir devlete belirli bir toprak parçası üzerinde mutlak egemenlik sağlama gücünü yitirmesi, ülke yönetim sistemleri arasındaki etkileşimin artması, demokrasi, insan hakları ve özgürlükler temelinde dış müdahalelerin yoğunluk kazanması, dil, din, köken v.b siyasal-kültürel unsurlar düzeyinde uluslararası kuruluşların etkinliğinin artması küreselleşmenin siyasal boyutu olarak değerlendirilebilir.

Piyasaların özgürlüğü küreselleşmenin temel dayanağını oluşturmaktadır. Buna göre, özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanan korumacı politikalardan vazgeçilmesi gerekmektedir. Ancak gelişmiş ülkeler, açık ya da dolaylı olarak korumacı politikalarını sürdürmektedirler. Başka bir anlatımla küreselleşmenin siyasal boyutu, gelişmekte olan ülkeler açısından devlet müdahalesinin sınırlandırılmasını öngörürken, diğer taraftan devlet müdahalesinin gelişmiş ülkelerde sürdürüldüğü gözlemlenmektedir. Gelişmiş ülkeler bu gücü Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşların öncülüğünde sürdürmektedir (Savran, 1998: 21).

Demokratik yapılanma konusunda son derece hassas olan gelişmiş ülkeler her nedense ekonomik unsurlar söz konusu olduğu zaman esnek tavır alarak çıkarları doğrultusunda hareket etmektedirler. Bunun en güzel örneği gelişmekte olan ülkelerdeki çalışanların az miktarda para karşılığı çalıştırılmaları ve gelişmekte olan ülkelerin politikaları üzerinde belirleyici rol almaları gösterilebilir.

Küreselleşmenin siyasal alandaki boyutunun, küreselleşme sürecinde devletin işlevlerinin değişimi ve bu süreçte ortaya çıkan Sivil Toplum Kuruluşları(STK) ile ilgili olduğu söylenebilir. Küreselleşme, ulus-devletlerin ekonomik, siyasal ve toplumsal yapılar üzerindeki işlevlerinin bu sürece uyumlu biçimde değişimine neden olmaktadır (Bağçe, 1999: 3).

1.1.4. Kültürel Nedenler ve Boyutlar

“Yeni-liberal politikaların uygulamaya konulmasıyla, yenedünya düzeni ve küreselleşme gibi kavramlarla anılan bir sürecin yerleşmeye başladığı ve buna ilişkin kültür, ahlak ve estetik değerlerin de eş zamanlı olarak oluştuğu izlenmektedir. Sürecin kültürel boyutu, “postmodernizm” olarak ifade edilmekte ve felsefe, siyaset, ahlak ve yönetimde kültürel yapılanmanın kendisi için uygun koşulları yarattığı gözlenmektedir. Başka bir anlatımla küreselleşme süreci, postmodern anlayışla birebir örtüşmekte olup, postmodernist bir sosyo-kültürel yapıyı öngörmektedir. Böylesi bir sosyo-kültürel yapı ise belirleyici bir toplum kuramının olanaksızlığı üzerinde temellenmektedir (Çubukçu, 1998: 93).”

Postmodernistler, modern döneme ait olan her şeyin son bulduğunu ileri sürerek, büyük anlatıların ve ideolojilerin son bulduğunu dile getirip, insan ve topluma yönelik her türlü düzenleme önerisini, bireyin özgürlüğünü kısıtladığı gerekçesiyle reddetmektedirler. Postmodernistlere göre, insan ve toplum belirlenemez olgular olup, genel olarak topluma parçalanmışlık, kargaşa ve süreksizlik hâkimdir (Çubukçu, 1998: 93).

Küreselleşmenin kültürel boyutunu ifade eden postmodernizmin geleceğe ilişkin bu belirsizlik vurgusu, ulusal, dinsel, cinsel bütün kültürel ayrılıkların etkinleştirilmesi gerektiği üzerinde biçimlenmektedir. Bu düşünce yapısıyla gelenekçi anlayışın tam karşısında yer aldığını görmekteyiz.

Küreselleşmenin kültürel boyutu postmodernizmin bütüncül bir bakış açısı yerine toplumdaki tekil öznelerin, örneğin kadınların, azınlıkların, eşcinsellerin çeşitli toplumsal kümelerin bakış açısını öne çıkarmasıdır (Ergun, 1997: 4). Kültürel çoğulculuğa dayalı yapılan çözümlemelerden izlendiği kadarıyla, modernliğin kültürel evrensellik hedefi reddedilmekte, kültürel çoğulculuk, yeni özneler, yeni etnik kökenler, yeni bölgeler, yeni cemaatleri tanımaktadır (Yılmaz, 1995: 174’ten aktaran Kutun, 2005: 28).

Görüldüğü gibi küreselleşme ile birlikte sadece ekonomik ve siyasal alanlarda değil kültürel alanda da çok farklı yeniliklerin ortaya çıktığını görmekteyiz. Değişen toplumsal yapılarla birlikte yeni gruplar ve anlayışlar ortaya çıkmıştır.

1.2. Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri

Küreselleşmenin devlet yönetimine etkilerini; ulus devletin aşınması, sivilleşmesi ve kamu yönetiminde değişim, etkinlik ve etkin devlet yaklaşımı ve liberal devlet olmak üzere üç farklı şekilde inceleyebiliriz.

1.2.1. Ulus Devletin Aşınması, Sivilleşme ve Kamu Yönetiminde Değişim

Bazı kamu örgütleri ulus devletlerin yetkilerinin uluslararası örgütlere verilmesiyle işlevsiz hale gelmiştir. Kamuda kural koyucu örgütlere ihtiyaç azalmakta, kamu yönetimi sadece kurallar yönünden değil, örgütler yönünden de küçülerek ülke içinde ve dışında etkisini kaybetmekte, devletin etki alanı bir yandan küresel aktörler diğer yandan egemen bir özne haline gelen bireylerce daraltılmaktadır.

Kamu yönetiminin alanı değişerek kamunun yerini özel sektör almakta, özel sektörle kamu sektörü arasındaki aşırı sınırlar ortadan kalkmaktadır. Ayrıca kamu personel yönetimi de şekil değiştirmekte, insan kaynakları yönetiminin esnek çalışma saatleri, tele-çalışma, performansa dayalı ücret ve norm kadro uygulamaları yaygın olarak benimsenmektedir. Buradan hareketle küreselleşmenin kamu yönetimi alanında kitle tüketimine yönelik seri üretim olan fordist anlayıştan, iletişim ve bilgi teknolojilerinin yoğun kullanıldığı üretim tesisleri ve bilgi ve kaliteyi ön plana çıkaran post-fordizme geçişi sağladığı ve weberyen bürokratik yönetiminin esasları olan uzmanlaşma, hiyerarşik yapı, yönetimde rasyonellik, çalışanların katı yasal kurallara bağlılığı gibi ilkelerini zayıflattığı söylenebilir (Saran, 2001: 38-48).

1.2.2. Etkinlik ve Etkin Devlet Yaklaşımı

Mevcut imkânların en iyi kullanımı etkinlikle ilgilidir. Bir diğer ifadeyle etkinlik “doğru olan işi yapmak”, verimlilik ise “işleri doğru yapmak” anlamına gelir. Verimliliğin gerçekleşme derecesi etkinliği belirler (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 53-54).

Etkin devlet, kamu hizmetlerini ve onun yönetimini hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış vatandaş gereksinimleri üzerine oturtabilen, hizmetlerin yürütülmesini halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısı ile piyasa mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen, gücünü

toplumun yararını gözeterek vatandaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan iyi yönetim esaslı bir devlet olarak tanımlar (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 62).

1990'lı yılların sonuna doğru ekonomik, siyasal ve kültürel alanlardaki eksikliklerin giderilmesi ve var olan kaynakların en iyi bir şekilde kullanılması için etkin devlet politikaları benimsenmiştir. Sınırlı sayıda var olan kaynakların etkin ve verimli kullanımıyla birlikte ülke ekonomilerinde de iyileşmeler olması kaçınılmazdır.

1.2.3. Liberal Devlet

Liberalizm, düşünsel temellerinin 17. yüzyılda atıldığı bir siyasal düzendir. Felsefi kökenleri Locke, Hume, Smith, Mill, Bentham, Spencer, Constant gibi düşünürlerin görüşleriyle şekillenmiştir. John Locke, liberalizmin öncüsü olarak kabul edilir. Devletin amacının özgürlüğü güvence altına almak olduğunu, devletin kaynağının ve meşruiyetinin toplum sözleşmesinde aranması gerektiğini, iktidarın bireysel kabulü amaçlamak zorunda olduğunu belirten görüşleriyle liberal düşüncenin kuruluşuna katkıda bulunmuştur.

Liberal devlet bireycidir. Tarihi ve toplumu birey psikolojisiyle, bireysel tercihlerle açıklar. Devletin kalkış noktası bireydir. Amaç bireydir. Varış noktası bireyin mutluluğudur. Liberalizme göre tek ve gerçek değer bireydir. Birey yaratıcıdır. Toplumu ve devleti bireyler kendi serbest iradeleriyle yaratmıştır. Birey toplumdan ve devletten öncedir. Toplum içine birey özgürlüklerine sahip ve doğuştan haklarıyla doğar. Özgürlük ve doğal haklar bireyin doğuştan kazandıkları haklardır. Özgürlük bireylerin kendi kendilerini aklının ve iradesinin yol göstericiliğinde çizme yoludur. Özgürlük akıl ve irade bağımsızlığıdır. Akıl ve iradenin yol göstericiliğinde bireylerin kendini serbestçe geliştirecekleri küçük dünyaları vardır. Bu özgürlüklerin küçük dünyaları başkalarının özgürlük alanlarıyla sınırlıdır. Liberalizm işte bu küçük dünyaların birlikte ve barış içinde yaşatılmasını savunur. Devlet de bu barışı sağlamakla görevlidir(Çetin, 2001:228) .

Liberalizmin temel sorunu bireylerin özgürlükleri ve devletin otoritesi arasındaki ikilemdir. Liberalizm iktidar karşısında kişi özgürlüklerine sahip çıkmaktadır ve devletin bu alanlara müdahalesini engellemeye çalışmaktadır. Liberalizm'e göre iktidar bireylerin özel alanlarına saygı göstermelidir.

2.PERSONEL YÖNETİMİ

Personel yönetimi, örgüt içindeki beşeri kaynaklarla ilgili fonksiyonların planlanması, organize edilmesi, yürütülmesi, koordinasyonu ve kontrolü demektir. Daha geniş bir tanımla personel yönetimi, organizasyonun ihtiyaç duyduğu beşeri kaynakların planlanması, işe alınması başarılarının değerlendirilmesi, ücretlendirilmesi, eğitimi ve geliştirilmesidir.

2.1. Personel Yönetiminin Konusu ve Niteliği

İş ortamındaki insanı ve onun örgüt içindeki ilişkilerini inceleyen personel yönetimi, iki yönlü bir amaca ulaşmayı hedefler. Buna göre örgütün insan kaynağı öyle kullanılmalı ki işveren, örgütü oluşturan bireylerden ve kümelerden en yüksek yararı elde edebilsin ve işgören de yaptığı işten en yüksek psikolojik doyum ve çıkar sağlayabilsin (Tulum, 1979: 1).

Eylemi gerçekleştirecek birimlere doğru karar alma ve eylemde bulunma olanağı vermek personel yönetiminin temel sorumluluğudur. Personel yönetimi, işgören sorunlarını kendi başına çözmez. Kendi başına politika belirlemez ve karar vermez. Görevi, yöneticilere, hizmet politikalarının geliştirilmesinde ve personel sorunlarının çözümünde gereken bilgileri sağlamakla beraber personel hizmetlerini yerine getirmektir. Buna göre personel yönetiminin niteliği, personel hizmetlerinin yürütülmesi açısından sorumluluk sahibi olması ve hizmet politikalarının geliştirilmesiyle personel sorunlarının çözümünde yöneticilere bilgi sağlaması açısından danışmanlıktır (Tulum, 1979: 2).

Personel yönetimi ile birlikte sorunun kaynağına inilmekte, soruna yönelik kalıcı çözümler bulunabilmektedir. Ayrıca sorunun çözüm aşamasında gerek işveren gerekse işgören birlikte hareket etmekte bu birliktelik verimliliğe önemli katkı sağlamaktadır. Personel yönetimi bir gözlemci konumunda olup, sorunlara çözüm aşamasında danışma konumunda yer almaktadır.

2.2. Personel Yönetiminin İşlevleri

Her örgütte bazı personel işlevleri mutlaka yerine getirilir. Ancak, küçük işletmelerde faaliyet hacminin dar ve işgören sayısının az olması nedeniyle farklılaştırılmış personel işlevi yoktur. Küçük çaplı örgütlerde personel işlevleri, ana görevleri farklı olan bir veya daha fazla

yönetici tarafından yürütülebilmektedir. Büyük çaplı örgütlerde ise, işyeri ve departman gibi farklı örgütsel kademeler için ayrı ayrı ele alınmaktadır (Bingöl, 1990: 10).

Görüldüğü gibi personel sayısı ne olursa olsun işlerin belirli bir mekanizma çevresinde yapılması için personel işlevine ihtiyaç vardır. Bu işlev büyük çaplı işletmelerde belirli kişilere verilirken küçük çaplı işletmelerde birçok işi üstlenmiş olan kişilere dâhil edilen bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Yönetmel” ve “yürütsel” şeklinde bir ayrıma tabi tutulan personel yönetiminin işlevleri; planlama, organizasyon, emir-komuta, kontrol, tedarik ve işe yerleştirme, eğitim ve geliştirme, ücretleme, motivasyon, sağlık ve korunma olarak ifade edilmektedir (<http://www3.dogus.edu.tr/scelik/makaleler/50 Yıl Bildiri.html>).

2.3. Personel Yönetiminin İlkeleri

Uzun deneyimler sonucu personel yönetiminde bazı ilkeler geliştirilmiştir. Bu ilkeler, etkili bir personel sisteminin öncülleridir. Yürürlükteki bir personel sisteminin özellikleri, bu ilkelere ve bu ilkelerin uygulanma biçimlerine bakılarak kestirilebilir. Personel yönetiminin teknikleri ve işlemleri ancak bu ilkeler çerçevesinde anlam kazanır. Söz konusu ilkeler, hizmete girdikten emekliliğe kadar personel yönetim sürecinin tüm aşamalarında yol ve yön gösterici bir değer taşırlar (Tulum, 1979: 18).

Personel yönetimi ilkelerini örgütün temel hedeflerinden bağımsız düşünülemez. Bu ilkeler örgütün değerleri çerçevesinde belirlenir ve çalışmaların her aşamasında göz önünde bulundurulur. Bu ilkeler şunlardır:

2.3.1. Liyakat İlkesi

Liyakat ilkesi personel yönetiminde en çok benimsenen ilkelerden biri olup, geniş anlamda etkili ve verimli bir personel sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kurallar ve uygulamalar bütünü olarak ifade edilir. Liyakat geniş anlamda yalnızca örgüte girişi değil, personel yönetimi sürecinin terfi ve ücretlerde yetenek ve başarının göz önüne alınmasını ve çalışanlar için uygun çalışma koşullarının yaratılmasını içermektedir (Can vd, 2001: 16).

Örgütlerde çalışanlar için yapılan düzenlemeler ve ödüllendirmeler çalışanları işe teşvik etmekte, hem kısa vadede hem de uzun vadede etkinlik ve verimlilik açısından olumlu sonuçlar elde edilmektedir.

2.3.2. Eşitlik İlkesi

Haklar ve özgürlüklerle ilgili temel ilkelerden biri “yasa önünde eşitlik” ilkesidir (Tulum, 1979: 31). 1982 anayasasının 10. maddesinde de kanun önünde eşitlik ilkesi düzenlenmiş ve “Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.” denilerek hükme bağlanmıştır.

Anayasanın 70. maddesinde de “Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayırım gözetilemez.” hükmüyle kamu hizmetlerine girişte herkesin eşit olduğu vurgulanmıştır.

2.3.3. Kariyer İlkesi

Kariyer, yaşam boyu bir uğraş, bir iş olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle kariyer, bir kimsenin normal olarak genç yaşta ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya dek sürdürdüğü onur verici bir iştir. Kariyer sahibi olmakla kişi sıra düzen ilkesine göre örgütlenmiş ve içinde türlü düzeylerde hizmet mevkileri bulunan bir kümenin üyesi olur. Bütün çalışma yaşamı, normal olarak bu küme içinde ve bir düzeyden ötekine yükselmek suretiyle geçer (Can vd, 2001: 18).

Yükselme arzusunu ön plana çıkaran kariyer ilkesiyle kişi bulunduğu konumdan daha ileri seviyelere geçmeyi sağladığı gibi aynı zamanda bu başarısıyla örgüte de katkı sağlamış olur. Başarının sadece bireye değil diğer çalışanlara da örnek teşkil edeceği unutulmamalıdır.

2.3.4. Güvence İlkesi

Devletin yüklenmiş olduğu görev ve sorumluluklar, memurluğu meslek edinmiş kişilerin varlığını gerektirmektedir. Bütün çalışma hayatını kamu hizmetlerine adanmış bir kişi, karşılığında hizmet güvenliği arar ve ağır bir kusur işlemedikçe işini ve memurluk statüsüne bağlı diğer haklarını yitirmeyeceğinden emin olmak ister. Memur güvenliğinin amacı hizmeti korumaktır. Hizmetin korunmasının doğal sonucu olarak o hizmeti yerine getiren kişi de korunmalıdır (Tulum, 1979: 37).

Çalışanlar her alanda zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bu zorluklar genelde hizmet alanların işlerini daha kolay görmeleri için çalışanlar üzerinde yaptıkları baskılardan kaynaklanmaktadır. Bu baskılar bazen şiddet içeriklide olmaktadır. Bu nedenle çalışanların güvenliği önemli bir konu olup, güvence altına alınmalıdır.

2.3.5. Yansızlık İlkesi

Yönetimin, objektif olmayan atama ya da terfilerinin önüne geçilebilmesi için uygulanan ilkedir. Özellikle kamu personel yönetiminde geçerli bu ilkeye göre, siyasal amaçlı atamaların önlenmesi istenmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerinin siyasal davranış ve eylemleri üzerine kısıtlamalar getirilmektedir (Can vd, 2001: 18).

Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar. Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan, memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan Türkiye Cumhuriyetinin güvenliğini tehlikeye düşüren herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamazlar, bunlara yardım edemezler (Devlet Memurları Kanunu - Madde 7).

Yıllardır süre gelen bir sorun olan atama ve terfi konusu siyasal müdahalenin olaya dâhil olmasıyla daha karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hal almıştır. İhtiyaç olmayan yerlere

personel atanması ve gereksiz terfiler norm fazlası sorununu ortaya çıkarmakta, kurumların düzeninde sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

2.3.6. Sınıflandırma İlkesi

İşgörenlerin yürütmekte olduğu hizmetler ve bu hizmetler karşılığında ödenecek ücretler açısından önemli olan sınıflandırma ilkesi, işgörenleri, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre ayırma işlemidir (Günday, 2005: 224).

Birçok kurum ve örgütte önemli bir sorun olan çalışanların yapacağı işler belirli bir düzene oturtulmadığı sürece karmaşıklığa neden olmaktadır. Sınıflandırmanın yapılmamasından dolayı belirli alanlarda fazla personel birikirken, belirli alanlarda da eksik çalışan nedeniyle işler aksamaktadır.

2.4. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Serbest piyasa reformlarının uygulanması devletin ve kamu yönetim yapısının, işlevleri ve yetkileri açısından dünyadaki birçok ülke gibi Türkiye’de de sorgulanmasına yol açmıştır. Bunun sonucunda, kamu kuruluşlarının özel sektörü örnek alarak daha az mali ve insan kaynağıyla daha etkin ve verimli çalışması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, kamu personelinin yetenek ve becerilerinin arttırılması ve kamu personel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ile kamu yönetiminin şeffaf, güvenilir ve topluma karşı sorumlu hale geleceği saptanmıştır (Şaylan, 2000: 11).

Uzun yıllar örgütlerin temel işlevleri arasında yer almış olan personel yönetimi olgusu özellikle 80’li yıllardan sonra yerini insan kaynakları yönetimine bırakmıştır. Gerçekte insan kaynakları yönetimi, personel yönetiminin bir uzantısı olarak kabul edilmekle beraber, personel yönetimini aşmış bir disiplin olarak kabul edilmektedir. İki kavram arasındaki en önemli fark, personel yönetiminin daha çok işletme çıkarlarını gözetmiş olması ya da işgücü verimliliğini temel amaç olarak seçmesine karşılık insan kaynakları yönetiminde çalışanların memnun olmasının da amaçlanmış olmasıdır (Sabuncuoğlu, 2000: 7).

Özel sektöre ait yapılanmaların günümüzde kamusal alana adapte edilmeye çalışıldığını görmekteyiz. Bu değişikliklerle beraber kamu çalışanları ve kamusal verim

üzerinde olumlu etkiler bıraktığını söyleyebiliriz. Her ne kadar kamusal alan sosyal fayda özelliğinden karlılık esasına tam anlamıyla geçmiş olmasa da geçmiş yıllara oranla verimlilik ve etkinlik açısından bu değişikliklerle beraber ilerlediği söylenebilir.

2.5. Personel Yönetimi İle İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar ve Benzerlikler

İnsan kaynakları yönetiminin, personel yönetiminin devamı olması nedeniyle bu iki yönetim kültürü arasında benzerlikler bulunmaktadır. Ayrıca insan kaynakları yönetiminin, yönetsel anlamda bir gelişmenin sonucu olması sebebiyle personel yönetiminin gelişmiş bir versiyonudur. Bu gelişim aynı zamanda değişimi de ifade etmekte ve değişim nedeniyle iki yönetim kültürü arasında farklılıklara yol açmaktadır.

Tablo-1: Personel Yönetimi ve İnsan Kaynakları Yönetimi Arasındaki Farklar

BOYUT	PERSONEL YÖNETİMİ	İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ
İnsana bakış	İnsana üretim açısından bakar	Üretime insan açısından bakar
İş ve üretim	İş ve üretim araçlarından biri	Üretimin olmazsa olmaz ögesi
Bireyin yaşamını algılama	Bireyin yaşamı parçalıdır (iş ve özel)	Bireyin yaşamı bir bütündür. İş bu yaşamın bir dilimidir.
Denetleme ve değerlendirme	Dış kontrol, iş standartları, performans ölçütleri, hatayı bulmak, ayıklamak	İç kontrol, grup rehberliği, hatayı önleme ve yönlendirme
Hizmet anlayışı ve hedefi	İnsan örgüt içindir	Örgüt insan içindir
İnsanın konumu	Varolan konumda bir durumdur	İşleyen bir süreçtir
Güdüleme araçları	Maddi ödül yoğunluklu	Manevi ödüller yoğunluklu
Disiplin	Katı ve cezalandırıcı	Önlemeye yönelik
Gelişme-yetiştirme	Gerektiğinde mesleki hizmet içi eğitim	Kesintisiz iş başında ve iş dışında geliştirme
Yönetim Tarzı	Tek yönlü ve yaptırımcı	Katılımcı ve işbirliğine dayalı
Vizyon misyon	Örgüt ve birey farklı hedefe odaklanır	Örgüt ve birey hedefe birlikte odaklanır
Yetki ve sorumluluk	Dar ve kendi alanı ile ilgili	Örgütün tüm eylemleri ile ilgili
Yapısal model	Dikey	Yatay ve dikey bütünleştirilmiş
İletişim	Yukarıdan aşağıya emir, aşağıdan yukarıya arz	İnformel ağırlıklı, hızlı, akıcı ve çok yönlü
Bireyin işe yaklaşımı	İşi geçiminin bir parçası olarak görür	İşin sosyal boyutta başka insanlara yönelik bir etkinlik olduğuna inanır

Verimlilik ölçütü	Performans	Performans ve geribildirim
İnsan davranışı	Örgüt içi etkileşimlerin sonucu	Zaman ve mekân olarak yaşamın tüm alanlarıyla ve tüm çevre ile etkileşimin sonucu
Birey hakkında karar verirken	Ne bildiği, ne yapabildiği önemlidir	Kapasitesi, ne yapabileceği önemlidir
Seçme yerleştirme	İşe göre adam	Adama göre iş
Geliştirme	Bireyin işe uygun yeteneklerinin geliştirilmesi	Bireyin bütün olarak geliştirilmesi
Yönetim yaklaşımı	Klasik yönetim	Çağdaş yönetim
Örgüt yapısındaki yeri	Orta düzey	Üst düzey yönetime en yakın yer
İşlev ve işlemler	Rutin ve belge toplamaya yönelik	İnsanla ilgili her boyutta
Faydanın hedefi ve kapsamı	Dar, işçi ve işveren çıkarları ile sınırlı	Toplumsal fayda ve ahlaki sorumluluklara yönelik
İlgi alanı	Örgüt içi ilişkiler ve işlemler	Sistemin tümünü kapsayan etkinlikler
Değişim niteliği	Uzun vadede durağan gecikmeli	Çevre sistemleri izleyerek hızlı değişim
İş planlama tarzı	İşbölümü ve görev tanımı	Grup ve takım çalışması, iç etkileşim
Örgüt iklimi	Genellikle ılık, hiyerarşik ve katı	Örgüt kültürünü yenilemeye yönelik, katılımcı
Sonuncul hedef	Verimlilik, kar	Bireyin mutluluğu ve toplumsal gönenc
Görev, rol beklentileri	Dar, yönetsel metinlerle belirlenmiş	İnsanların gereksinmelerine uygun, sorunlara çözüm bulabilme
Karar süreci	Üst yönetimin kararları uygulanır	Karar sürecine katılır
İnsan ilişkileri	Çatışmacı, uzlaşmaz, güvensiz, rekabetçi, doyumsuz	Uzlaşmacı, işbirliğine yatkın, grup ve takım çalışmasına gönüllü
Planlama	Üst yönetimce oluşturulur	Stratejik planlamada etkili rol alma
Kapsam	Bireyin işe girişinden çıkışına kadar	Çevre sistemlerden örgüte girmeden önce ve çıktıktan sonra da sürecek şekilde

Kaynak: AÇIKALIN, Aytaç, **İnsan Kaynağının Yönetimi Geliştirilmesi**, Pegem A Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, 1999, 43-45.

Tabloya göre insan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi arasındaki farklar şu şekilde özetlenebilir; personel yönetimi insan gücü merkezli olduğundan doğrudan çalışanlara yönelik iken insan kaynakları yönetimi kaynak merkezli olmasından dolayı tüm örgütün insan kaynakları gereksinimleriyle ilgilenir. İnsan kaynakları yönetimi, yönetimin merkezinde yer alır. Personel yönetimi çoğulcu ve faydacıyken insan kaynakları yönetimi bütüncül ve stratejiktir. Çalışanların örgüte bağlılığı konusunda personel yönetimi yeterli başarıyı

sağlayamamakta ancak insan kaynakları yönetimi bu sorunu çözebilmektedir. Personel yönetiminde başarı belirlenen politikaların gerçekleşmesine, insan kaynakları yönetiminde başarı örgütsel amaçların gerçekleşmesine bağlıdır. İki yönetim kültürü arasında çalışma grupları açısından da farklılık vardır. Buna göre, personel yönetimi sadece çalışanlarla ilgilenmekte ancak insan kaynakları yönetimi çalışanların yanı sıra örgütteki tüm yöneticilerle de ilgilidir(<http://www.superbilgiler.com/yonetim-ve-uretim-modellerindeki-degisimler.html>).

Personel yönetimi ile insan kaynakları yönetimi arasındaki temel fark ise; personel yönetiminin yetkileri ve görevleri açısından örgüt yönetiminde pasif bir rol oynamasına karşın insan kaynakları yönetiminin örgütle ilgili planlama ve karar verme konularında bulunmakta, aynı zamanda çalışanları ilgilendiren tüm insan kaynakları fonksiyonlarını yönetiminden sorumlu görevlerini yerine getirmektedir. Yani pasif değil aksine aktif bir rol üstlenmektedir (Can vd, 2001: 26).

Sonuç itibarıyla personel yönetiminin insan kaynakları yönetiminin bir bağlantısı olduğunu ve birçok alanda insan kaynaklarının personel yönetimini kapsadığını görmekteyiz. Personel yönetiminin katı cezalandırıcı tutumuna karşılık insan kaynakları yönetimi önlemeye yönelik ve performansı arttırmak için çalışmalarda bulunur.

İnsan kaynakları yönetiminin, personel yönetiminin birbirleri ile bağlantılı olduğunu daha önce belirtmiştik. Buna göre insan kaynakları yönetimi ile personel yönetimin birbirinden tamamen farklı sistemler olduğunu söylemek zordur. İnsan kaynakları yönetimi ile personel yönetimi arasındaki benzerlikleri belirtmek gerekirse;

- Her ikisinde de yönetim stratejileri örgüt stratejisine dayanmaktadır.
- Gerek personel yönetiminde gerekse insan kaynakları yönetiminde komuta yöneticilerinin personeli yönlendirme konusunda sorumlulukları olduğu kabul edilmektedir. Hem personel yönetimi hem de insan kaynakları yönetimi, yöneticilere bu sorumluluklarını yerine getirme konusunda danışmanlık yapmaktadır.
- Bireye saygı, örgütsel ve bireysel gereksinimlerin dengelenmesi, personelin maksimum yeterliliğe kavuşması için geliştirilmesi konusunda ortak düşünce yapısına sahiptirler.
- Personel yönetiminin iş analizi, personel değerlendirme ve iş değerlendirme teknik faaliyetleri insan kaynakları yönetimi tarafından da kullanılmaktadır.

- Yönetime katılma, örgütle bütünleşme ve iletişim konularında da benzer felsefeleri benimsemişlerdir.

Personel yönetimi ve personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş sürecinin incelenmesinin ardından insan kaynakları yönetiminin açıklanması, belediyelerde insan kaynakları planlaması olarak ortaya çıkan norm kadro uygulamasının anlaşılması açısından önem ifade etmektedir (Tortop vd, 2007: 26).

3.İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

İnsan Kaynakları Yönetimi, işletmelerin hedeflerine ulaşabilmeleri için gerekli olan işlevleri gerçekleştirecek yeterli sayıda vasıflı elemanın işe alınması, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi ve değerlendirilmesi işlemidir. İnsana odaklanmış, çalışanların ilişkilerini idarî bir yapı içinde ele alan, kurum kültürüne uygun ayarlanmış politikalarını geliştiren ve bu yönüyle kurum yönetiminde kilit işlev görevi gören bir yönetim anlayışıdır.

3.1. İnsan Kaynakları Yönetimi Kavramı

Beşeri kaynaklar günümüzde örgütlerin mal ve hizmet üretimi olarak tanımlanan hedeflerine ulaşmak amacıyla kullanmak zorunda oldukları kaynaklardan biri olan insan kaynağını ifade etmektedir. Bu kaynak, üretim sürecinin hem olmazsa olmaz nitelikteki bir parçasıdır hem de üretimin aynı zamanda hedefidir. Beşeri kaynaklar, en üst yöneticiden en alt kademedeki niteliksiz işgörenlere kadar tüm çalışanları kapsar. Bu terim aynı zamanda örgütün sahip olduğu işgücünü kapsadığı gibi, örgütün dışında bulunan ve potansiyel olarak yararlanılabilecek işgücünü de ifade eder. Örgütün diğer maddi kaynakları ne kadar sağlam olursa olsun, beşeri kaynakları yeterli etkinlikte değilse başarı gerçekleşmeyecektir (Sadullah, 1993: 35'ten aktaran, Akçakaya, 2008: 12).

Farklı kişiliklere ve yeteneklere sahip olan insan topluluklarından oluşması örgütlerin en önemli benzerliklerindendir. Bu bireylerin örgüt içerisindeki yönetimi ve yönlendirilmesi İKY'nin konusunu oluşturmaktadır. İKY'nin üç halkası iletişim, motivasyon ve liderlikten meydana gelmektedir. Personelin gelişiminden sorumlu olan yöneticilerin bu üç halka üzerinde çağdaş teknikleri benimsemesi ve uygulaması gerekmektedir. Bunu sağlayabilmenin

tek yolu da, bu faaliyetlerin kaynağının insan olduğunun bilinmesidir (Hodgetts, 1999: 575'ten aktaran, Akçakaya, 2008: 13).

İnsan Kaynakları Yönetimi (İKY), İngilizce “Human Resource Management” (HRM), Fransızca “Gestion des Ressources Humaines” (GRH) karşılığı olarak kullanılan bir kavramdır. İngilizcede bu kavramın “Human Resources Management” şeklinde de yazıldığı görülmekle birlikte, yaygın olarak “Human Resource Management” şeklinde, tekil olarak kullanıldığı ifade edilebilir (Aykaç, 1999: 17).

Ayrıca, Türkçede, “İnsan Kaynağı Yönetimi”, “İnsan Kaynağının Yönetimi” veya çoğul olarak “İnsan Kaynaklarının Yönetimi” şeklinde de kullanıldığını görüyoruz. İngilizce bazı kaynaklarda ise, “Personel/İnsan Kaynakları Yönetimi” (Personel/Human Reource Management = P/HRM) şeklinde kullanıldığını görüyoruz. Bununla birlikte, “Endüstriyel İlişkiler” (Industrial Relations), “İnsangücü Yönetimi” (Manpower Management), “Çalışma İlişkileri” (Labor Relations), “Personel Yönetimi” gibi kavramların da, “İnsan Kaynakları Yönetimi” kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılabileceği ifade edilmektedir (Aykaç, 2002: 17-18)

İnsan Kaynakları kavramının ilk defa 1817 yılında, kendisi ünlü bir ekonomist olan Springer tarafında kullanıldığı ifade edilmektedir. Ancak İKY kavramının içerik olarak bir bütünlüğe kavuşmasının Taylor ve Fayol tarafından yönetim alanında ortaya atılan fikirlerle birlikte gerçekleştiği kabul edilmektedir. Bununla birlikte İKY’nin gelişimi çeşitli ülkeler bakımından farklılıklar göstermektedir. Bazı bilim adamları, “Personel Yönetimi” kavramı ile “İnsan Kaynakları Yönetimi” kavramını eş anlamlı olarak değerlendirirken, bazı bilim adamları da, esas itibarıyla bu kavramlar arasında büyük anlam farkı bulunmamakla birlikte, örgütte yerine getirilen fonksiyonlar bakımından bazı farklılıkların bulunduğunu öne sürmektedirler (Aykaç, 1996: 18).

İnsan kaynakları yönetimine geniş anlamda bakacak olursak, örgüt içerisinde en değerli konumda olan, bireysel ve toplu olarak örgütsel amaçlara ulaşılmasına katkıda bulunan, çalışanların yönetimine stratejik, kapsamlı ve iç tutarlılığı olan bir yaklaşımdır. İKY, örgütle çalışanlar arasındaki ilişkileri etkileyen tüm yönetsel kararları ve eylemleri içerir. Bunlar, personelin seçimi, performans ölçümü, personelin eğitimi ve geliştirilmesi, çalışma ilişkileri ve ücretine ilişkin kararlar ve eylemlerdir.

3.2. İnsan Kaynakları Yönetiminin Amaçları

Örgüt türüne göre örgütlerin amaçları değişiklik göstermektedir. Kamu, özel ve sivil örgütlerin amaçları arasında farklılıklar bulunmaktadır. Özel örgütlerin temel amacı kâr iken, kamu ve sivil örgütlerin temel amacı toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve topluma hizmet etmektir. Özel örgütler de mal ve hizmet üreterek toplumun ihtiyaçlarını karşılar ve topluma hizmet eder. Ancak, özel örgütlerin temel amacı kâr sağlayıcı faaliyetlerde bulunmaktır. Her üç örgütün ortak amaçları ise, “kalite” ve “verimlilik” ilkeleri yönünde faaliyette bulunmaktadır (Aktan, 1997: 27).

İKY’nin yönelimi örgütün sahip olduğu insan kaynağının ortak yeteneklerini bir dizi örgüt içi politika ve uygulamalar yoluyla örgütün amaçlarına ulaşmasına ve bu doğrultuda örgütsel etkenliği sağlamaya katkıda bulunacağı görüşüne odaklandığı için, İKY işlevi, örgütlerin amaçlarına ulaşmasında önemli bir rol üstlenmektedir. Amaçların gerçekleşme düzeyi, örgütün elde ettiği sonuçlarla ilişkilendirilerek belirlenmektedir (Özutku, 2000: 61).

Özel örgütlenmeler temelde karlılık esasına dayanarak kurulmuş olsalar da kalite ve verimlilik esasları çerçevesinde topluma katkı sağlamışlardır. Kamusal örgütlerin gideremediği toplumsal ihtiyaçlar özel örgütler tarafından karşılanmaktadır. Örgütlerin kuruluşlarında hedefledikleri noktalara gelebilmelerinde ve elde ettikleri başarıları devam ettirmede insan kaynakları yönetiminin etkisi önemlidir.

20. yüzyıl son çeyreğinde örgütlerdeki geleneksel personel yönetimi anlayışı, kesintisiz süren ve giderek ivme kazanan toplumsal, ekonomik ve politik değişimler karşısında çalışanların ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalmıştır. Bu dönemde ulaşılan bilinçlenme düzeyi sonucunda, ekonomik yarışma ortamında, geleneksel üretim öğelerinin sınırlarının sonuna gelindiği ve daha fazla zorlamanın fayda getirmeyeceği anlaşılmıştır. Örgütler bu çıkmazı aşmak için insan kaynaklarının sınırsız nicelikteki yeteneklerini geliştirmek ve işe koşmak görüşünü daha çok kabul etmeye başlamışlardır (Açıkalın, 1999: 35’ten aktaran, Akçakaya, 2008: 43).

3.3. İnsan Kaynakları Yönetiminin Faaliyet Alanları

İKY'nin ele aldığı konular aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır: Stratejik insan kaynakları planlaması, eşit istihdam imkânı sağlama, iş analizi yapma, işe alma ve personel seçimi, eğitim ve geliştirme, personel değerlendirme, ücret ve terfi, personel sağlığı ve güvenliği, çalışma ilişkileri, sendikal faaliyetler, insan kaynaklarıyla ilgili bilgi toplama ve değerlendirme (Aykaç, 1999: 33).

İnsan kaynakları yönetimi; geleneksel personel yönetimi anlayışının yürüttüğü işlevlere geniş açılımlı, daha bütüncül, sosyal, kültürel, ekonomik, yönetsel ve örgütsel alanda meydana gelen gelişme ve değişimlere duyarlı, çağın gereklerine ve ihtiyaçlarına uygun bir bakış açısı ile yeni ve bir bakıma zorunlu işlev ve faaliyetleri de ekleyerek, daha çağdaş, katılımcı ve çok yönlü bir bakış açısını ifade etmektedir. İKY'nin bu dinamik, insancıl, disiplinler arası ve yenilikçi yönü onu klasik personel yönetimi anlayışının bir adım önüne taşımakta; küresel ve yok edici rekabetin yaşandığı, verimliliğin artırılması çabalarının yoğunluk kazandığı günümüzde, örgütlerin en büyük stratejik güçleri olan insan kaynaklarını daha etkili, verimli, rasyonel ve dikkatli kullanma kaygılarını artırmaktadır (Canan, 2005: 3-4).

İnsan kaynakları ile birlikte sorunlara daha geniş çerçevede bakabilmenin önü açılmış olup, yenilikler görmezden gelinmemiştir. Etkinlik ve verimlilikte önemli bir konumda olan insan kaynakları yönetiminin nasıl işlediği örgütün hedefleri ve geleceği açısından önemlidir.

3.4. İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişte Etken Olan Değişimler

Bu değişimleri örgüt dışı ve örgüt içi değişimler olarak iki farklı şekilde ele alabiliriz. Örgüt dışı değişimler; teknolojik değişimlerin etkisi, ekonomik değişimlerin etkisi, demografik değişimlerin etkisi, yeni oluşan pazarlarda pay kapma yarışı, ekonomik kalkınmada insan kaynaklarının öneminin anlaşılması, müşterilerin bilinçlenmesi ve müşteri beklentilerinin değişmesi, örgüt içi değişimler; Çalışma sistemlerindeki değişimin etkisi, kullanılan yönetim yaklaşımlarının etkisi, işlerin kapsamındaki değişimin etkisi, yönetim ve organizasyon düşüncesindeki gelişmelerin etkisi şeklinde sıralanabilir.

3.4.1. Örgüt Dışı Değişimlerin Etkileri

Örgütlerin varlıklarını sürekli olarak devam ettirebilmeleri için çevrelerinde meydana gelen değişimlere uyum sağlamalıdır. Çevredeki değişimler örgütün stratejilerinde düzenlemeler yapılmasını gerektirir. Bu stratejik değişim hem örgüt yapısı, insan kaynakları ve teknolojisi gibi örgütün temel unsurları arasında hem de bunlarla örgütün dış çevresi arasında bir denge sağlanmasını gerektirir. Genel olarak birbirleri ile uyumlandırılmaları gereken ve İKY kavramlarının oluşmasına ve gelişmesine yol açan dış çevre değişimlerinin önemlileri aşağıda ifade edilmektedir.

3.4.1.1. Teknolojik Değişimlerin Etkisi

Teknoloji alanındaki son yıllardaki hızlı değişim, işin ve işyerinin niteliklerini değiştirerek örgütlerdeki işlerin ve o işlerin yapılması için gerekli becerilerin değişimine neden olmuştur. Yakın bir tarihe kadar bilgi ve beceri sahibi olmak başarı için yeterken, günümüzde bunların yerini yapıcılık ve yaratıcılık almıştır. Buna paralel olarak örgütler giderek az ama son derece nitelikli bir işgücü talebinde bulunmaktadır (Karabulut, 1999: 16).

Teknoloji alanında yaşanan bu hızlı gelişmelerle birlikte birbirlerine uzak olan yerler yakın hale gelmiş, bu değişim ticari faaliyetler üzerinde son derece etkili olmuştur. Ayrıca insan gücü gerektiren birçok faaliyet teknolojik yeniliklerle birlikte yerini makinelere bırakmıştır.

3.4.1.2. Ekonomik Değişimlerin Etkisi

Uluslararası ticarete sınırların kalkması ve her geçen gün artan rekabet örgütleri daha iyi olmaya zorlamaktadır. Rekabet, ulusal sınırlar içindeki rekabetin ötesinde “küresel rekabet” özelliğini kazanmıştır. Dünya pazarlarında yaşanan rekabet her geçen gün daha da sertleşmektedir. Uluslararası pazarlarda yaşanan rekabeti “mega rekabet” ya da “hiper rekabet” olarak tanımlamak da mümkündür (Aktan, 1997: 1).

Üst düzey yöneticilerden en alt düzeydeki çalışana kadar tüm çalışanları daha yaratıcı, daha etkin, maliyete ve kabiliyete dikkat eden kişilere dönüştürebilmenin yolları araştırılmaktadır. Ayrıca iş piyasasındaki eğilimlerde karşılaşılan, büyüyen ekonomiden

küçülen ekonomiye geçiş gibi dönemsel değişiklikler örgütleri bu değişimlere uyum sorunu ile yüz yüze getirmiştir. Örneğin, büyüme hızının yavaşlaması ve bazı piyasaların küçülmesi, potansiyeli yüksek çalışanlara ilerleme olanaklarının sınırlanması ve uzun dönem çalışanlarına iş güvencesi sağlama olanaklarının azalması gibi sorunlar ortaya çıkmıştır (Baysal,1993: 65).

Rekabet edecek örgütlerin fazla olması ve rekabet ortamının sertleşmesi bazı örgütleri büyümeye, bazılarını küçülmeye götürmüştür. Uluslar arası pazarın da yoğunlaşması ile birlikte var olan rekabet koşulları daha da karmaşık ve yüksek hale gelmiştir.

3.4.1.3. Demografik Değişimlerin Etkisi

Örgütlerde eğitim düzeyi yüksek çalışanların artması ve diğer demografik değişimler, çalışan nüfus içerisinde eskinin itaatkâr, azla yetinen, otoriteyi sorgusuz kabul eden, pasif çalışanları yerine, yerini daha bilgili azla yetinmeyen, gerektiğinde sorgulayan, beklentileri ve ihtiyaçları farklı bir işgücüne bırakmaktadır. Değişmekte olan demografik özelliklerden biri, son yıllarda çalışan nüfus bileşimi içinde kadınların artan oranlarda çalışma yaşamına katılmaları ve çalışan kesim içerisinde daha genç hareketli ve eğitilmiş işgücünün sayısının artmasıdır (Karabulut, 1999: 16).

Görüldüğü gibi çalışanların eğitim seviyeleri işgörenlerin çalışma koşullarını sorgulamalarının önünü açmış ve var olan kalıcı fikirleri yıkmıştır. Çalışanı işverene bağlı olma halinden işverenin çalışana bağlı olduğu bir yapılanmayı ortaya çıkarmıştır. Kadınlarında iş hayatında yer edinmesi demokratik açıdan olumlu bir durum arz etmiştir.

3.4.1.4. Yeni Oluşan Pazarlarda Pay Kapma Yarışı

Piyasalar ulusal sınırlarını aşarak küresel bir nitelik kazanmakta, bununla birlikte piyasalardaki rekabette giderek yoğunlaşmaktadır. Artık ülkeleri için ürettikleri mal ve hizmetleri sadece kendi ulusal pazarları içinde satabilmeleri yeterli olmamaktadır. Bunun için bir yandan ekonomik işbirliği ve entegrasyon anlaşmaları ile aralarındaki bölgesel müşterek pazarları genişletme yolunu tutarlarken, diğer taraftan dünyanın farklı bölgelerindeki pazarlardaki paylarını da artırmayı amaçlamaktadırlar (Kurtulmuş, 1998: 114-115'ten aktaran, Akçakaya, 2008: 99).

Üretilen malların ulusal sınırlar içerisinde satımı küreselleşme ile birlikte uluslararası satışa ve pazarlamaya geçmiştir. Bu değişim örgütlerin politikalarında da önemli değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Rekabet ortamında yer alabilme ve ticari alanda başarılı olabilmek için örgütler yaşanan gelişmeleri yakından takip ederek politikalarında köklü değişikliklere gitmişlerdir.

3.4.1.5. Ekonomik Kalkınmada İnsan Kaynaklarının Öneminin Anlaşılması

İnsan kaynağının giderek önem kazanması ve örgütlerin “insan sermayesi”ne daha fazla yatırım yapmaları, örgütleri değişime zorlamaktadır. Başta özel sektör olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının, yani tüm organizasyonların insan kaynaklarının yönetimine daha fazla önem verdikleri görülmektedir (Aktan,1997: 2).

Çalışanlar, sadece temel ve gelişmiş ihtiyaçlarının giderilmesine değil işyerinde yönetime katılma, daha iyi çalışma koşullarına sahip olma ve ödüllendirilme gibi karmaşık ihtiyaçlarının giderilmesine yönelerek beklentilerini değiştirmiştir. Artık çalışanlar, sadece yüksek ücret değil; daha iyi sağlık hizmetleri, daha ileri derecede mesleki tatmin, istihdam güvencesi gibi daha kapsamlı taleplerde bulunmaktadır.

3.4.1.6. Müşterilerin Bilinçlenmesi ve Müşteri Beklentilerinin Değişmesi

Müşterileri tatmin edecek mal ve hizmetlere yönelmeleri ve daha bilinçli olması dolayısıyla üreticiler, müşterilerin istek ve beklentilerini dikkate almak zorunda kalmışlardır. Bu süreçte hızlı servis, ucuzluk, ürünün estetik değeri, kalite, emniyetli olması gibi faktörler ön plana çıkmıştır (Aktan, 1997: 2).

Pazarların doyuma ulaşması, müşterileri daha seçici kılmış ve ürün çeşitliliğini artırmıştır. Ayrıca, artan rekabet ve teknolojik gelişmeler ürünlerin yaşam çevrimlerini kısaltmıştır. Dolayısıyla örgütler stok düzeylerini en aza indirgeyen kaliteli fakat düşük maliyetli üretim yapan, ürün ve taleplerdeki değişikliklere karşı daha esnek olan üretim ve üretim yönetimi teknolojilerini kullanmak ve geliştirmek durumunda kalmışlardır. Bu durum, birçok örgütün, üretim otomasyonu ve entegrasyonu programı çerçevesinde esnek üretim sistemlerini devreye sokmasına neden olmuştur (DPT, Değerlendirme Raporu: 1996).

Geçmiş yıllarda gerek ürün çeşitliliğinin gerekse üretici firmaların azlığı nedeniyle müşteri odaklı bir programdan söz etmek mümkün değildi. Müşteriler bu durumdan dolayı yüksek maliyete kalitesi düşük malları almak zorunda kalmaktaydılar. Fakat teknolojik gelişim süreciyle birlikte ürün çeşitliliği, firma sayısındaki artış ve ucuz kaliteli mal üretimi olmuştur.

3.4.2. Örgüt İçi Değişimlerin Etkileri

Örgütlerin sürekli olarak değişen dış çevrelerine uyum sağlayabilmesine ve değişimi önceden görerek gerekli stratejileri geliştirebilmesine yönelik olarak ileri sürülen yani yaklaşımlar ve uygulamalar, personel yönetiminin geleneksel ilkelerinin yetersiz kalmasına yol açarak; değişime karşılık verecek yapı, sistem ve süreçlerin geliştirilmesi için insan kaynakları kavram ve uygulamalarının ortaya çıkmasına ve gelişmesine yol açmıştır. Bu bakış açısıyla örgüt içi değişimlerin İKY anlayışına geçişteki etkilerini aşağıdaki başlıklar altında ele almak mümkündür.

3.4.2.1. Çalışma Sistemlerindeki Değişimin Etkisi

Endüstri devriminden bu yana özellikle imalat yapan örgütlerde değişik çalışma sistemleri denenmiştir. Eski çalışma sistemleri Taylor'un ilkelerini esas almıştır. Bu sistemde çalışanların yaptığı işlerin içeriği sınırlıdır. İş görenler terfi veya transfer olmadığı sürece aynı işlerinde kalmaktadırlar. Ücret, yapılan işin türüne göre belirlenmiştir ve bazen bireysel performansa göre fark olabilir. Çalışan yakın gözetim altındadır ve işleri bireyseldir. Hiyerarşik düzeni pekiştirmek için statü sembolleri kullanılır ve çalışanların çok az konuda söz hakkı vardır (Baysal,1993: 70).

Yeni çalışma sistemlerinde ise, görevlerin bireysel olarak gerçekleştirilmesi yerine bir çatı altında toplanarak, bir ekip ya da gruba verilmesi ve ekibin süreç içindeki görevlerin planlanması hazırlanması, gerçekleştirilmesi ve kontrol edilmesi işlevlerini büyük oranda yerine getirmesi anlaşılmaktadır (Cesur, 1998: 10).

Çalışma sisteminde bu devrim niteliğindeki değişikliklerle beraber sadece işi gören konumundaki işgören sürecin bir parçası haline getirilmiştir. Ortak karar mekanizması ile daha kalıcı ve sağlam kararların alınmasının önü açılmıştır.

3.4.2.2. Kullanılan Yönetim Yaklaşımlarının Etkisi

Örgüt içi değişimlerin İKY anlayışına geçişte etkili olduğu diğer bir boyut, rekabet yarışında zorlanan örgütlerin alternatif yönetim yaklaşımlarını denemeye başlamaları ile ilgilidir. Özellikle Japonların elde ettiği önemli verimlilik artışları ve rekabet üstünlüğü, Japon yönetim yaklaşımlarının mercek altına alınmasına yol açmıştır. Bilindiği gibi, yoğun işgücü kullanımı ve uzlaşmaya dayalı Japon yönetim modelinde çalışanlara gösterilen saygı ve özverinin, örgüt menfaatlerini öne çıkaran ideolojik bir bağlılığa dönüşeceği ilkesi bulunmaktadır (Acar, 2000:8).

1980'lerden itibaren gerek Kuzey Amerika, gerek Avrupa'da pek çok örgüt, verimlilik düzeylerindeki azalma trendini tersine çevirmek üzere Japon organizasyonlarının katılımcı yönetim yaklaşımlarını uygulamaya başlamıştır. Böylece; takım çalışması, problem çözme grupları, sürekli iyileştirme programları gibi temelde işgücünün katılımı ve yetkilendirilmesine dayanan yaklaşımlar, tüm dünyaya yayılmış bulunmaktadır (Acar, 2000:8).

Bu değişikliklerle beraber örgüt yapısında olumlu gelişmeler olduğu söylenebilir. İşgörenin işveren tarafından sürecin bir parçası olarak görülmesi işgöreni işine sıkı sıkıya bağlamaktadır. İşgören değişen bu yapılanma ile birlikte grup çalışmasına katılarak kendi fikirlerini beyan edebilmektedir.

3.4.2.3. İşlerin Kapsamındaki Değişimin Etkisi

İmalat sektöründe çeşitli nedenlerle ortaya çıkan işgücündeki kısıtlamalar ve hizmet sektöründeki gelişmeler niteliksiz işgücünün sanayiden tasfiyesine, bilgi işçilerinin niteliksel ve niceliksel öneminin artmasına neden olmuştur. İnsan kaynaklarının bilgi ve beceri düzeyi, yenilik yaratma gücü ve grup halinde çalışabilme yeteneği rekabette üstünlük sağlayan önemli özellikler olmaktadır. Çalışanların kendini geliştirme, grup halinde gelişme, sorun çözme ve süreç geliştirme alanlarında inisiyatif sahibi olmaları önem kazanmaktadır. Grup halinde çalışma ve etkileşim sonunda ortaya çıkan sinerji, insan kaynaklarının örgüte olan katıklarını artırmada önemli rol oynamaktadır.

3.4.2.4. Yönetim ve Organizasyon Düşüncesindeki Gelişmelerin Etkisi

Küreselleşme, teknolojik gelişmeler ve yoğun rekabet ile birlikte yönetim alanında farklı görüşler oluşmuştur. Bu görüşlerle beraber örgütlerin yapılarında köklü değişimler olmuştur. Bu değişimlere ayak uydurarak sistemlerini bu yapıya uygun hale getirebilmek örgütler açısından önemlidir.

Toplam kalite yönetimi, son yıllarda en çok tartışılan yönetim yaklaşımlarından biri olarak insan kaynaklarına yönelik yeni bir bakış açısının gelişmesine katkıda bulunmuş sistemlerdendir. Sürekli iyileştirme, kendi kendini yönlendirme, güçlendirme, takım çalışması ve liderlik toplam kalite yönetiminde insan kaynaklarıyla ilgili önemli konular arasındadır. Toplam kalite yönetimi, kalite bilincini sürekli geliştirmek için; iş yerine örgüte odaklanma, bireysel performans yerine grup performansını destekleme, hiyerarşi yerine eşitlik, istikrar yerine değişim, komuta ve kontrol yerine katılımcı bir yönetim tarzını benimseyerek örgüt içinde insanın önemini ön plana çıkarmıştır (Önder, 1996: 19'dan aktaran, Akçakaya, 2008: 105).

4. İNSAN KAYNAKLARI PLANLAMASI

İnsan kaynakları planlaması, bir örgütün gelecekteki hedeflerine etkin bir biçimde ulaşabilmesi için, ihtiyaç duyacağı insanların sayısının ve niteliklerinin önceden belirlenmesine ve bu ihtiyacın nasıl ve ne düzeyde karşılanabileceğinin saptanmasına ilişkin faaliyetlerin tümüdür.

4.1. Genel Olarak Planlama

Yönetim işinin birinci ve en önemli safhası planlamadır. Klasik yönetim teorisinin önemli bir yaklaşımı olan “Yönetim Süreç Yaklaşımı” görüşü, yönetim olayını planlama ile başlatmıştır. Bu görüş günümüzde hala değerini korumaktadır. Ayrıca özellikle günümüzde artan uluslararası ilişkiler, küreselleşme anlayışı ve örgütlerin uluslararasılaşması gibi gelişmeler stratejik nitelikteki planlamayı ön plana çıkarmıştır. Örgüt yapılarındaki yeni gelişmeler de (stratejik ortaklıklar gibi) planlamada stratejik düşüncenin önemini arttırmıştır (Koçel, 1999: 77).

İleriyi önceden görmek, başka bir ifadeyle belirli bir hareketi, yürütme sırasında değil, önceden kararlaştırmak planlama olarak ifade edilebilir. Örgütlerin yönetilmesi için, önce amaçların saptanması, izlenen politikanın geliştirilmesi ve bir yürütme planının hazırlanması zorunludur. Kuruluşların çalışmalarının başarılı olması, planların iyi hazırlanmasına ve başarılı olmasına bağlıdır (Tortop vd. , 1999: 51).

Planlama, bir amacı gerçekleştirmek için en iyi hareket şeklini seçme ve geliştirme niteliği taşıyan bilinçli bir süreçtir. Planlamanın ilk aşamada karşımıza şu özellikler çıkar:

- Planlama bir seçim ve yeğleme sürecidir.
- Planlama gerçekte bir karar sürecidir.
- Plan geleceğe dönük olduğu için belirli bir zaman sürecini gerekli kılar.
- Planlamada tahminler önemli bir yer tutar.
- Plan bilinçli bir seçim sürecini kapsar.
- Planlama ve örgütlendirme safhaları, yönetimin belirleyici nitelikte olan işlemleridir.
- Plan bir kararlar toplamıdır.
- Plan belirli bir zaman sürecini kapsar.(Tosun, 1982: 47'den aktaran, Akçakaya, 2008: 119)

Planlama örgüt yapısında kapsamlı ve kalıcı bir düzenleme içermekle birlikte mevcut vizyon ve misyonlar çerçevesinde başarıyı elde etmeyi hedeflemektedir. Planlama ile beraber karmaşık ve zorlu sistemlerin önü açılmış, örgüt daha etkin ve verimli bir ortama kavuşmuştur. Bölümler arası iletişim artmış ve koordineli çalışma benimsenmiştir.

İyi bir planda bulunması gereken özellikler kısaca şu şekilde sıralanabilir:

- Planlar her şeyden önce açık, kesin ve geçerli bir amaca sahip olmalıdır.
- Planlar arasında birlik ve uyum bulunmalıdır.
- Planlarda devamlılığın sağlanması zorunludur.
- Planlar çok katı ve kesin olmamalı, esnek olmalıdır.

- Planlar, yanlış anlamalara ve karışıklıklara yol açmayacak şekilde açık bir dille yazılmış olmalıdır.
- Planlar, örgütün benimsediği, standart ve politikalara uygun olmalı ve bölümler arasında denge sağlamalıdır (Şimşek, 1998: 125).

4.2. İnsan Kaynakları Planlaması Kavramı

İnsan kaynakları planlaması konusunda yapılan tanımları iki grupta toplamak mümkündür. Birinci grup tanımlamalar, insan kaynakları planlamasına ülke düzeyinde (makro) yaklaşmaktadır. İkinci grup tanımlamalar ise, insan kaynakları planlamasına örgüt bazında (mikro) bakan yaklaşımlardır (Timur, 1989: 130).

“İnsangücü planlaması, işletmenin genel planlama amaçlarına katkı verebilecek en uygun nitelikteki personelin, en uygun zamanda işletmeye alımı, en uygun işletme bölümüne yerleştirilmeleri, yeni görevlere eğitim yoluyla hazırlanmaları, başarılarının değerlendirilmesi ve etkin bir biçimde çalıştırılmalarıdır (Aytekin, 1978: 6).”

“Personel planlaması, bir örgütün ihtiyaç duyduğu, nicelik yönünden yeterli, nitelik yönünden geçerli, görevler yönünden tutarlı, zamanlama yönünden uygun, ekonomik yönden hesaplı insan kaynaklarının elde edilmesi sürecidir (Can vd. , 2001: 92).”

İnsan kaynakları planlaması 4 aşamalı bir süreç olarak ele alınmakta, her bir aşamada belirli faaliyetlerin yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bunlar: **1. Asama:** a) Analiz (işgücü ve organizasyon). b) İnsan kaynaklarına olan talebin tahmini. c) Bütçenin gözden geçirilmesi. d) İnsan kaynakları arzının tahmini. **2. Asama:** a) İnsan kaynakları amaçları ve politikaları. b) Üst yönetimin onayı. **3. Asama:** Programlama (işe uygun eleman seçimi, elemanların işe yerleştirilmesi, ödeme, eğitim, bilgi-beceri kazandırma, ödüllendirme, emeklilik vs.). **4. Asama:** Kontrol ve değerlendirme (Aktan, 1997: 265).

İnsan kaynakları planlaması gerek personel alımında gerekse insan kaynaklarının amaç ve politikalarının belirlenmesinde objektif karar mekanizmaları ile örgüt misyon ve vizyonuna uygun bir şekilde doğru adımlar atılmasında önemli konumdadır. Ayrıca alınan kararların doğrultusunda kontrol ve değerlendirme süreciyle başarıya ulaşıp ulaşılmadığı ya da doğru adımlar atılıp atılmadığı incelenebilir.

4.3. İnsan Kaynakları Planlamasının Amaçları

Örgütler belirsizlik ve değişiklik çerçevesinde faaliyet göstermekte ve belirsizliğin artmasıyla, alınan kararların doğruluk derecesi azalmaktadır. Örgütün geleceği kestirerek amaca ulaştıracak mevcut yollardan birini seçmesi için planlamaya ihtiyaç vardır. Örgütleri insan kaynakları planlaması yapmaya zorlayan nedenleri teknolojik ve çevresel değişimler, yönetici personele duyulan gereksinim ve yöneticilerin tutum ve davranışları olarak 3 grupta toplamak mümkündür (Hatiboğlu, 1995: 97'den aktaran, Akçakaya, 2008: 133).

İnsan kaynakları planlaması için geçerli olabilecek amaçlar şöyle sıralanabilir:

- Örgütte insan kaynaklarının envanteri,
- Örgütün gelişme planları doğrultusunda işgücü gereksiniminin saptanması,
- Yatırılan parasal ve ekonomik sermayenin kârlılığı üzerinde rol oynayan personel maliyetinin kontrolü,
- Bilinçli bir örgütsel düzen kurarak ve işletmenin insana uyarlanmasını amaçlayan önlemler olarak üretimde küresel artış sağlamak,
- İşgörenlerin içinde bulunduğu fiziksel ve moral koşullarını iyileştirmek,
- Otomasyon sonucu etkilenen iş görenlerin yeniden dönüşünü ve işletmede aktif olarak ekonomik bir rol oynayamayanların yeniden sınıflandırılmasını sağlamak,
- İş görenler yâda temsilcilerin katkısıyla ücret normlarını saptamak ve objektif kriterlere göre işlerin değerlendirilmesine gidilerek ücret kademelerini belirlemek,
- Örgütte çalışanlara dönük olarak ve insan bilimlerinden yararlanarak karşılıklı saygı ilkesi doğrultusunda eğitsel programlar uygulamak (Sabuncuoğlu, 1997: 53).

İnsan kaynakları planlaması ile birlikte sadece örgütün veya kurumun çıkarları gözetilmemekte aynı zamanda çalışanlarında sorunlarına yönelik çözüm önerileri sunulabilmektedir. Böylelikle örgüt veya kurumların en önemli parçası olan çalışanların daha iyi koşullara sahip olmasının önü açılmış olur.

Yapılacak olan etkili bir insan kaynakları planlaması ile organizasyon birçok rekabet avantajı ele geçirmektedir. Bu rekabet avantajları şunlardır:

- Organizasyonun ihtiyaç duyduğu insan gücünün kalite ve miktar yönünden belirlenerek, insan kaynaklarının organizasyon içerisinde tutulması sağlanır.
- Organizasyonun sahip olduğu insan kaynaklarından en verimli şekilde yararlanılması gerçekleştirilir.
- Örgütte zamanla değişen teknolojik düzeye göre oluşan insan gücü fazlalığının örgüte vereceği zarar tahmin edilerek gerekli önlemlerin önceden alınabilmesi imkânı sağlanır.
- Yapılan yatırımların karlılığı göz önünde tutularak personel maliyetlerinin normal düzeyi aşmaması denetlenebilir.
- Diğer insan kaynakları yönetimi faaliyetleri için sağlıklı bir temel hazırlanması ve örgütün sahip olduğu çalışanları ile ilgili sorunların tanı ve çözümünün kolaylaştırılması sağlanır.
- Etkili personel planlaması ile yönetimin denetime ilişkin iş yükünü azaltır (Can vd, 2001: 92).

4.4. İnsan Kaynakları Planlamasının Önemi

Son yıllarda insan kaynakları planlamasına karşı duyulan ilgi artmış ve bunun hem ulusal hem de örgütsel düzeyde arz ettiği önem daha yakından takdir edilmeye başlanmıştır. 1960'ların başında edinilen deneyimler, piyasa güçlerinin yeter nitelikte elemanın istenilen yerde hazır bulundurulması konusunda etkili olmadığını göstermiştir. Piyasa güçlerinin bu yetersizliği personel sorunuyla daha yakından ilgilenme zorunluluğunu doğurmuştur (Can vd, 2001: 86).

Etkili bir insan kaynakları planlaması, organizasyonun verimliliği, kârlılığı ve dolayısıyla başarısı için temel öğelerden birisidir. En basit ifadesi ile organizasyonun amaçlarına ulaşabilmek için ihtiyaç duyduğu insan kaynaklarının nitelik ve nicelik yönünden belirlenmesi şeklinde tanımlayabileceğimiz insan kaynakları planlaması, organizasyon için çok önemlidir (Can vd, 2001: 90).

İnsan kaynakları planlaması, örgütün mevcut ve gelecekteki insan kaynağı potansiyelinin etkili, verimli ve rasyonel kullanılmasını sağlayan araçlardan birisi olması dolayısıyla örgüt için büyük önem taşır. İnsan kaynakları planlaması yapmayan bir örgütün, sahip olduğu insan kaynağını gelişi güzel kullanması söz konusu olduğu gibi, personel alımı, terfi, nakil ve işe son verme gibi bir örgütün hayati faaliyetleri olarak nitelendirilebilecek

işlerin de tamamen keyfi ve duygusal esaslara göre yapacağı düşünülebilir. Böyle bir durumda olan örgütlerin nitelikli mal veya hizmet üretmeleri beklenmeyeceği gibi, rekabet ortamında veya kamuoyunun nitelikli hizmet beklentilerinin giderek arttığı günümüzde bu tür örgütlerin, uzun dönemde varlıklarını sürdürmeleri de mümkün olmayacaktır (Aykaç, 1999:103).

Son dakikaya kalmış personel alımlarının doğurduğu sakıncalardan kurtulmak ve önemli bir maliyet unsuru olmasından dolayı örgütte gereğinden az veya gereğinden çok iş gören bulundurmamak için bazı tahmin ve planların yapılması gerekir. Bu yapılmadığı takdirde, üretim aksayabilir ve müşteri siparişleri zamanında yerine getirilmeyebilir. Bunun yanı sıra özellikle gereğinden fazla işgören istihdam edilirse işçilik giderleri yükselir ve gizli işsizlik söz konusu olur. Bu bakımdan yapılacak tahminler ve planlar, belirli zaman ve yerde en uygun sayıda ve nitelikte iş görenin örgüt amaçlarını gerçekleştirecek bir ortamda çalışmasını sağlayacaktır. İşte bu insan kaynakları planlamasının ana amaçlarından biridir (Bingöl, 1990: 103).

İnsan kaynakları planlaması ile yeterli derecede ve yeterli kalitede çalışan alımının bir düzene koyulması sağlanmıştır. Bunun yanı sıra araçların verimli ve etkin bir şekilde kullanımı sağlanmıştır. Keyfi uygulamalara son verilmiştir. Personelle ilgili oluşabilecek ani sorunlara karşı anında çözüm bulabilmek için önceden bir alt yapı oluşturma açısından insan kaynakları önemli bir konumdadır.

4.5. Örgütlerde İnsan Kaynakları Planlamasını Gerekli Kılan Nedenler

Örgütleri insan kaynakları planlamasına zorlayan başlıca sebepler; insan kaynakları maliyetinin artması, teknolojik gelişmelerin sürekliliği, kaliteli insan kaynakları kıtlığı ve küreselleşmenin işletmeler üzerine etkisi olmak üzere dört ana grupta toplanabilir.

4.5.1. İnsan Kaynakları Maliyetinin Artması

Çevremizdeki sürekli değişim, yönetim teorilerinin gelişmesi ve örgütlerin büyümesi sonucu planlama işlevinin de değişmesine ve daha fazla önem kazanmaya başlamasına neden olmuştur. Planlama faaliyeti sadece organizasyon yapısını ya da genel başarıyı artırmak isteyen örgütler de değil, en küçüğünden en büyüğüne kadar tüm organizasyonlarda, hatta ülkeler için bile oldukça karışık, zor ve önemli bir hale gelmiştir. Artık plansız bir

yönetimden söz etmek imkânsızdır. İnsan kaynakları planlaması, kârlılığı, verimi, hizmet ve ürün kalitesini artırırken maliyetleri ve atıkları azaltır (Akyüz, 2001: 50-51).

Örgütler doğada var olan sınırlı kaynakların kullanım aşamasında belli kriterler ışığında hareket etmek zorundadırlar. Aksi takdirde kısa vadede ileri seviyelere ulaşmış olsalar bile uzun vadede planlama eksikliğinden dolayı sorunlarla karşı karşıya kalabilirler. Bu nedenle bir yapılanmada planlamanın önemi oldukça önemlidir.

4.5.2. Kaliteli İnsan Kaynakları Kıtılığı

İnsan kaynakları planlaması, örgütün gelecekte duyacağı personel gereksinmesini açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Örgütteki personel bileşiminde ağırlık yönetsel ve meslekleşmiş personele doğru kaymaktadır. Bu tür personelin sayısı genellikle sınırlı olduğundan aranıp bulunması ve geliştirilmesi oldukça uzun zaman alır. İnsan kaynakları planlaması bu noktada örgütlere avantaj sağlamaktadır (Can vd, 2001: 93).

Teknolojik gelişmeler ve uluslar arası pazarın yaygınlaşması ile beraber örgüt politikalarında, çalışma koşullarında, kullanılan araç ve gereçlerde yeniliklere gidilmiştir. Bu yenilikler örgütlerin meslekleşmiş personel ihtiyacını arttırmıştır. Bu ihtiyacı karşılamak kısa vadede zor gözükmemektedir. Bu nedenle örgütlerin bu eksikliği gidermeleri için gerekli önlemleri almaları gerekmektedir.

4.5.3. Sürekli Teknolojik Gelişmeler

Geleneksel teknolojinin veya endüstrinin yeni teknoloji ile değiştirilmesi, işletmelerin örgüt yapısını doğrudan etkilemektedir. Örneğin, son yıllarda kullanımı yaygınlaşan, Bilgisayar Destekli Üretim Sistemleri, Nümerik Kontrol Makineleri ve robotlar işletmelerin örgüt yapısını değiştirmekte ve işletmeler insan kaynakları sayısını azaltma yoluna gitmektedirler. Diğer yandan, iyi eğitilmiş, nitelikli insan kaynaklarına duyulan ihtiyaç ise artmaktadır. Bu düzenlemenin yapılabilmesi için örgüt yöneticilerinin mevcut gücünü analiz etmeleri, ihtiyaç duyulan sayı ve nitelikteki insan kaynaklarının belirlenmesi ve işe alınması gibi bir dizi işlemleri insan kaynakları planlama kapsamı içerisinde yürütmeleri zorunlu hale gelmektedir (Walton ve Susman, 1987: 16-17'den aktaran, Akçakaya, 2008: 169).

4.5.4. Küreselleşmenin Örgütler Üzerine Etkisi

Son yıllarda, uluslar arası ilişkilerde yaşanan hızlı gelişmeler sonucu, özellikle büyük örgütler, gelecek için plan ve programlar yapmaktadırlar. İş dünyasındaki küreselleşme uluslar arası kuruluşların, ücretler, çalışma saatleri, tatiller, ikramiyeler, emeklilik ve benzer konularda diğer uluslar arası işletmelerle uyum içinde olmalarını gerektirmektedir. Böylece dünyanın gelişim ve değişim sürecine uygun nitelikte eğitilmiş ve geniş bir ufka sahip İnsan kaynaklarına ihtiyaç duyulmaktadır. İnsan kaynakları planlaması, örgütün değişen pazar, rekabet, teknoloji gibi çevresel değişimlere uyum göstermesini kolaylaştırır. Zira bu tür çevresel değişimler örgütteki işlerin içeriğini, beceri düzeyini ve gerekli personel sayısını etkiler (Can vd, 2001: 93).

Küreselleşmenin uluslar arası boyutu örgütler üzerinde de etkili olmaktadır. Uluslar arası arenada değişen sistemler örgütleri de değişime zorlamaktadır. Uluslar arası kuruluşların rekabet ortamında sağlam adımlar atabilmeleri için bu değişiklikleri zamanında yapmaları ve personellerini bu ortama adapte etmeleri gerekmektedir.

II. BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN BİR ARACI OLARAK NORM KADRO DÜZENLEMESİ

Bu bölümde kamu personel yönetiminin bir aracı olarak norm kadro düzenlemesi ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Öncelikle, norm kadro düzenlemesi başlığı altında; norm kadro kavramı, norm kadronun amacı ve yararları incelenecek, daha sonra norm kadronun önemi, norm kadro çalışmalarına ilişkin sorunlar ve norm kadro tespit süreci ortaya konulacaktır. Bu bölümün ikinci kısmında, norm kadro sürecinde yürütülen temel işlemler incelenecek; bu bağlamda, norm kadro çalışmalarının ilk basamağını teşkil eden örgüt analizi ve örgütlenme konuları ile ilgili bilgiler verilecektir. İş analizi, görev tanımı ve iş gerekleri konuları değerlendirilecektir. Daha sonra, norm kadro çalışmalarının diğer aşamaları olan kadro (iş) değerlemesi, kadrolama (norm kadro sayısının tespiti) ve norm kadro kılavuzu konuları ele alınacaktır.

1. NORM KADRO DÜZENLEMESİ

Bu bölümde norm kadro kavramı, norm kadronun amacı ve yararları, norm kadronun önemi, norm kadro çalışmalarına ilişkin sorunlar, norm kadro tespit süreci, örgüt analizi ve örgütlenme, iş analizi ve görev tanımı, kadro değerlemesi, kadrolama ve norm kadro kılavuzu konuları ele alınacaktır.

1.1. Norm Kadro Kavramı

Norm sözcüğü, normal sözcüğünün kökeni olup, “düzgü, kural, doğal yasa” anlamlarını ifade etmektedir. Bu sözcüğü bir bakıma “belli bir tip üzere yapılmış veya ayrılmış” anlamında “standart ve tekdüze” sözcükleriyle eş anlamda düşünmek mümkündür. “Normal” sözcüğü, en kısa şekilde, “NORM’A uygun” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımın özündeki “NORM” terimi örnek, standart, kip, model olma durumlarını içermektedir (Kalkandelen, 1997: 33).

Kadro ise, “bir görevin yürütülmesi için gereken, bir cinsten şeylerin topu” anlamını ifade etmektedir. Kadro sözcüğü bazen, bir işin yürütülmesinde bir cinsten kişilerin toplamı anlamında da kullanılmaktadır. Örneğin “Milli Mücadele Kadrosu” deyimi, ulusal

mücadelede, memleketin düşmandan temizlenmesinde gönül, fikir ve kader birliği etmiş kişilerin toplamını anlatmaktadır. Bizim için kadro anlayışı, bu olmayıp, birinci tanımla ilgili bulunmaktadır. Bunu biraz daha somut duruma getirmek gerekirse, kadroyu, bir örgütte benzer nitelikteki ödevlerden oluşan bir görevin yürütülmesine olanak veren saymaca bir yapı diye tanımlamak mümkündür. Bu yapı, personelin atanmasından, görevin yürütülmesine ve aylık veya ücretin ödenmesine ve tüm personel işlemlerinin uygulanmasına olanak sağlar. Bu özellik ve niteliklerine bakarak kadroyu en kısa biçimde “görev yeri” olarak tanımlayabiliriz (Kalkandelen, 1997: 33).

Pratik veya uygulamada Norm Kadro Düzenlemesi ise, “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” işlemlerini ifade etmektedir (Kalkandelen, 1997: 34).

Kadrolama, sosyal bir yapıya sahiptir. Kadrolama çalışmalarına konu teşkil eden ödevler, görevlerle; görevler birimlerle; birimler örgütlerle; örgütler ise gerçekleştirilecek örgütsel amaç veya amaçlarla ilgili bulunmaktadır. Bunlardaki değişimler, ister istemez bunların birer uygulama veya gerçekleştirme aracı niteliğindeki kadroları etkilemekte ve onlarda, değişim, gelişmeyi gerektirmektedir. Bu bakımdan kadrolama işlemi, bir kez yapıldıktan sonra bitirilecek bir çalışma konusu olmayıp, süreklilik arz eden bir süreçtir. Zira kadrolar da doğar, gelişir, değişir ve ölürler, yani fonksiyonlarını yitirirler (Kalkandelen, 1997: 35).

Kadrolamanın bir başka özelliği ise teknik bir işlem olmasıdır. Kadrolama bu konuda yetişmiş, belirli bir beceri düzeyine erişmiş ve kadroları öteki kadrolar arasında ve bir örgüt düzeni içindeki yörüngesinde görebilen teknisyenlerin işi olmaktadır. Bu nedenle kadrolama herkesin yapabileceği bir iş değildir.

Norm kadro, bir kişinin çalıştırılmasını gerektiren ödev, yetki ve sorumlulukları ve bunları yerine getirecek kişide bulunması gereken nitelikleri gösterir. Dolayısıyla, norm kadro, ancak belli niteliklere sahip kişilerin belirli görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirmek için işgal edebilecekleri bir hizmet yeridir (Tamer, 2007: 35).

Norm kadro, iş analizlerine ve iş tanımlarına dayanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, kuruluşların ihtiyaç duydukları kadroların sayısal ve niteliksel olarak belirlenmesi ve standart bir ölçüye bağlanmasıdır. Norm kadro sonucunda, kuruluşlarda gereksiz personel birikimi, keyfî atama, nakil ve görevlendirmeler ile insangücü savurganlığı önlenir ve personelin niteliklerine uygun olarak istihdam edilmesi sağlanır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 159).

İhtiyaç duyulan kadro sayılarının belirlenmesi için kadroların sayısal tespiti yapılır. Kadro tespiti sayesinde bir kurum veya kuruluşta, hangi birimde hangi unvandan ne kadar sayıda kadroya gerek duyulacağı, iş etütleri vasıtasıyla yapılacak çeşitli ölçüm ve hesaplamalarla tespit edilmektedir.

Çağdaş personel yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından biri olan liyakat ilkesinin somut bir ifadesi olan norm kadro uygulaması ile adama göre iş yerine; tanımı yapılmış, standartları ve nitelikleri belirlenmiş işe ve pozisyona göre uygun kişinin seçilmesi amaçlanmaktadır. Kamu personel yönetiminin evrimi içinde siyasal iktidarların yağma sistemi uygulaması ile başta insan kaynağının ve mali kaynakların savurgan biçimde harcandığı dönemlerden, standartları belirlenmiş pozisyonların belirlendiği bir döneme geçilmesi insan kaynağının rasyonel bir işleyişe kavuşması bağlamında ileri bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Özetle norm kadro kamu kuruluşlarının görevlerini, amaçlarına uygun biçimde etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duydukları optimal kadroların unvan, sayı atanacaklarda aranacak nitelikler yönünden belirlenmesi ve bunların kural haline getirilmesidir (Bilgin ve Aytürk, 2003: 159).

Ülkemizde birçok kurum veya kuruluş norm kadro uygulamasından yoksundur. Bu nedenle birçok alanda gereksiz personel yoğunluğu bulunurken bazı alanlarda da personel sıkıntısı görülmektedir. Bu karmaşa nedeniyle hizmet aşamasında büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Eksiklikler göz önünde bulundurularak kısa sürede ülke genelinde norm kadro düzenlemeleri yapılmalı, kurum ve kuruluşlarda personel sistemi bir düzene koyulmalıdır.

1.2. Norm Kadronun Amacı

Norm kadro veya kadrolamanın amacı, bir bakıma, bu işlemin dayandığı sınıflamanın amacıdır. Ayrıntılı bir sınıflama olarak da tanımlayabildiğimiz kadrolama, sınıflamada

öngördüğümüz amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Bir başka yönde ise kadrolama, personel ihtiyacının tahmini, personelin tedariki, atanması, eğitimi, değerlemesi, personelin kademe ilerlemesi ve derece yükselmesinden emekliliğe kadar süregiden tüm personel işlemlerinde alt yapı hizmetini görür. Tanınmış bilim adamı, siyasetçi, arkeolog Oğior Chiselin de Busbeque, 1555’lerde yazdığı Türkiye hakkındaki tanınmış eserinde, Osmanlıların en kuvvetli yönlerini, bu ülkedeki kayırmasız (tarafsız, objektif) yönetim yapı ve uygulayışında gördüğünü çeşitli örneklerle belirtmiştir. Busbeque, Avusturya-Macaristan İmparatoruna verdiği raporda, Türkleri yenmenin tek yolunun, onların dayandığı bu güçlü temelini sarsılması ve mümkün olursa yıkılması olarak belirtmiş ve kullanılacak teknik olarak da, “kadrolardan bir kaçına, o kadrolar için öngörülmüş niteliklere sahip olmayan yani liyakatsiz kişilerin, meşru veya gayrimeşru her olanak kullanılarak atanmalarını” önermiştir (Kalkandelen, 1997: 36-37).

Kadrolama yapılırken kadro talepleri doğrultusunda hareket edilmesi teşkilata başarı sağlayacaktır. Bu nedenle norm kadronun önemi büyüktür. Bunlar kadrolamanın amaçlarını oluşturmaktadır. Kadrolamanın amaçları alt yapıya ve personel işlemlerine ilişkin olarak sınıflandırılabilir.

1.2.1. Alt Yapıya İlişkin Amaçlar

Norm kadro düzenlemesi iş analizleri yoluyla işlerin, işi yapabilecek uzman kadro ile ve diğer alanlarla sınırları belirlenmiş şekilde ve işlerin çeşitli faktörler karşısındaki durumlarının belirlenmesine, iş tanımlaması ve değerlendirmesi yapılabilmesi için uygun ortamın hazırlanmasına, iş performanslarının belirlenmesi ile insangücü ve organizasyon planlanmasının yapılmasına katkı sağlar.

1.2.2. Personel İşlemlerine İlişkin Amaçlar

Tarafsız, adil, verimlilik ve ekonomi gereklerine uygun personel işlemlerine ve böylece yönetim düzeninin bilimsel bir şekilde yapılanmasına ve işlemlerine yardımcı olur. Norm kadro düzenlemesinin yardımcı olacağı belli başlı personel işlemlerinden bazıları şunlardır (Akçakaya, 2008: 188):

- Personel Sınıflaması

- Adil Bir Ücret Sisteminin Kurulması
- Personel Tedariki
- Personel Yetiştirilmesi ve Eğitilmesi
- Personel Değerlendirilmesi
- Personel Kademe İlerlemesi ve Derece Yükselmesi
- Personele İlişkin Çeşitli İşlemler.

1.3. Norm Kadronun Yararları

Norm kadro çağdaş personel yönetiminin temel yapısını oluşturmaktadır. Bu nedenle norm kadro, kuruluşlarda personel gereksiniminin saptanması, personelin seçimi ve işe alınması, değerlendirilmesi, yükseltilmesi ve ücretlendirilmesi işlemlerinde önemli bir konumda bulunmaktadır.

Norm kadronun personel yönetiminde sağladığı yararları şu şekilde sıralayabiliriz (Bilgin ve Aytürk, 2003: 159-160):

- Kadro ve görev unvanlarına açıklık getirmek; kadroları ve görevleri tanımlamak,
- Unvan ve kadro standardizasyonu yapmak,
- Kadro gereklerine uygun nitelikli personelin seçilip işe alınmasını sağlamak,
- Personelin işe uygun olarak eğitilmesini ve yetiştirilmesini sağlamak,
- Personel yönetiminde tarafsızlık ve objektiflik içinde liyakat ilkesinin uygulanmasının sağlamak,
- Personelin değerlendirilmesini, parasal ve/veya görevsel olarak yükseltilmesini sağlamak,
- Personelin görev ve yer değişikliklerinde yardımcı unsur olarak yararlanmak,
- Personel ile ilgili istatistiksel verilerin derlenmesinde ve değerlendirilmesinde kullanmak,
- Personelin görevsel gereksinimlerinin (makine, malzeme, araç-gereç vb.) saptanmasına

olanak vermek,

- Kuruluşta eşit ve adil bir ücret sisteminin kurulmasına yardım etmek,
- Kuruluşun bütçesinin gerçekçi biçimde hazırlanmasına yardımcı olmaktır.

İyi bir düzenleme ve kadrolama ile birlikte bu düzenin ve kadrosal isteklerin gereklerine göre yürütülecek bir uygulama örgütlere başarı sağlayacaktır. Bu durumda norm kadro düzenlemesinin, çok sayıda yararları bulunmaktadır. Bunlar bir bakıma norm kadronun amaçları olmaktadır. Bunlardan birkaçını şu şekilde sıralayabiliriz (Kalkandelen,1997: 38-41):

- Kadro unvanlarına açıklık getirir ve değişik anlayışları önler. Kadro unvanlarının, kadroyu meydana getiren öğelerin ortak özelliklerini yansıtmaları ve onu başka kadrolardan ayırt edici biçimde saptanmış olması, bu amacın geliştirilmesine yardımcı olur. Bu durum, tüm personel işlemlerinde, kadro alışverişinde ve bununla ilgili haberleşmede kolaylık sağlar.
- Tarafsız (objektif) yönetimin sağlam temellere dayandırılmasında yapısal eleman hizmetini görür. Her türünden, personele ilişkin işlemler için temel teşkil eder, yönetimlerin, kadrolama ile saptanan esaslara dayanarak, siyasal iktidarların kayırma sistemine kaymalarına karşı çıkar. Personelin, yönetimlerine güven duymalarını sağlar ve bu duyguyu korur. Dolayısıyla işlerin etkinliği ve verimini artırır. Kadro performanslarının saptanmış olması halinde, bilimsel bir yönetimin sayısal temeller üzerine kuruluş ve işleyişine olanak verir.
- Eşit işe eşit aylık veya ücret sisteminin kurulmasına yardım eder. Norm kadro, görev/iş değerlemesine dayandığı için, görevin önemi, güçlüğü, sorumluluğu gibi çeşitli etmenlere (faktörlere) göre saptanan aylık ve ücreti belirttiğinden ve ona göre işlem yapılmasını zorunlu kıldığından, personel arasında aylık veya ücret adaletsizliklerinden doğan çekişmeleri önler. Grup çabası ile uyum içinde çalışma ortamını, yönetici-memur/işçi ilişkilerini geliştirip, amaçta bütünleşmeyi mümkün kılar.
- Personel ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına olanak verir. Her örgütün belirli dönemler itibariyle kadro tür ve sayılarının gerekleri yönünde personele olan ihtiyacının saptanması, bu ihtiyacın giderilmesi için gerekli bir ön işlemdir. Her norm kadro, ihtiyaç saptanmasında, kullanılacak bir “birim”, bir “ölçek” durumundadır. Bunların birine, (x) kadar

ihtiyaç olduğunun ifadesi, bir sayfa açıklamadan daha anlaşılır niteliktedir. Zira her kadronun adı veya kod numarası, kadronun tüm özellik ve gereklerini içermekte ve kadroyu en kısa biçimde tanıtmaktadır. Elde kadro şemalarının bulunmaması, ihtiyacın standart esaslara göre saptanması olanağını da ortadan kaldırır.

- Personel giderlerinin gerçeğe en uygun biçimde saptanmasına, çeşitli seçeneklerle ilgili mali portenin hesaplanmasına, bütçenin gerçekçi bir karakter kazanmasına olanak verir. Ayrıca işlerin çok kısa zaman içinde yapılmasını da mümkün kılar. Kadro şemalarının oluşturulduğu bir örgütte, her tür kadronun aylık veya ücreti ile kadro sayılarının çarpılarak toplamalarının alınması, değişik seçeneklere göre mali portenin, ayrıntılı işlemler de dâhil olmak üzere en gerçekçi biçimde ve çok kısa bir zamanda hesabına olanak vermektedir.

- Kadro gereklerine uygun niteliklerde personelin bulunup işe alınması. Bu husus, norm kadro düzeninin gerçekleştirebileceği etkili unsur, insan gücü olup, bu unsurun iş gereklerine uygun olarak sağlanması, başarının nedenidir. İşte norm kadronun ortaya koyduğu standartlara veya normlara bakarak her iş için personel bakımından en uygun niteliklerin neler olduğunu öğrenip bu niteliklere yeterince sahip olan personeli işe alabiliriz. Böylesine bir ölçüt elde olmadıkça, çeşitli kadro hizmetleri için ne personel açısından en uygun nitelikleri bilebiliriz, ne de bu niteliklere sahip personeli işe alabiliriz.

- Kadro gereklerine uygun nitelikte personelin bulunmaması halinde bunların yetiştirilmeleri. Bu durumda da norm kadro düzeni, yetiştirilmesi gereken personel ve onun nitelikleri konusunda bize bilgi vermekte ve bizi yönlendirmektedir.

- Personelin eğitim ihtiyacının saptanması. Eğitimcinin elinde norm kadro düzeninin her kadro personeli için nitelikler ve performans bakımlarından öngördüğü sayısal hedefler bulunmadıkça, örgütlerin, personelinin bu hedeflerin neresinde bulunduğunu bilmeleri düşünülemez. Bu durum, yalnızca kadrolamanın ortaya koyduğu veriler kullanılmak suretiyle yürütülebilmektedir. Kısaca eğitimcinin çalışması ve başarısı norm kadro yapısının varlığına bağlı bulunmaktadır.

- Personelin etkinliğinin değerlendirme (tezkiye)'si. Norm kadro düzeni, her görev bakımından, bu görevi yürütecek personel için öngörülen nitelik ve performansları açıklamaktadır. Değerleme amirleri personel hakkında değerlendirme raporlarını düzenlerken, bu verilere bakarak

personelin bunlar karşısındaki durumunu saptamak ve böylece personelin başarısı, başarısızlığı ve bunların boyutları veya dereceleri üzerinde karar vermek durumundadırlar. Kadro şemalarının bulunmadığı bir örgütte, personelin etkinliğinin değerlemesinden söz etmek olanaksızdır.

- Kademe ilerlemesi ve derece yükseltilmesinin, liyakat sistemi kurallarına uygun olarak ve kadro ödevlerinin etkinliğini arttırıcı biçimde yürütülebilmesi. Bu hizmet ancak, norm kadrolara ilişkin verilerin kullanılması ile mümkün olabilmektedir. Örneğin, kademe ilerlemesinde söz konusu iki koşuldaki birisinin, belirli hizmet süresi içinde “başarılı hizmet” olduğu bilinmektedir. Buradaki başarının ölçüsü, personelin çalıştığı kadro için norm kadrolama ile saptanmış bulunan üretim hedefleridir. Değerleme amirleri bu ölçütlere bakarak, ilgili personelin çalışmasını değerleyebileceklerdir. Kademe ilerlemesinde olduğu gibi derece yükseltilmesinde de durum aynı olup, her iki işlem için norm kadronun öngördüğü sayısal hedefler elde bulunmadıkça ciddi bir değerlendirme olanak dışında kalmaktadır.

- Nakil, karşılıklı yer değiştirme (becayış), güdüleme (motivasyon) ... ve öteki personel işlemleri için kadrolama sonuçlarını birer ölçüt olarak kullanmak suretiyle bunlardan başarılı sonuçlar elde etmek mümkündür.

- Personel istatistiklerinin ve personele ilişkin konularda alınacak kararlar için gerekli verilerin hızla ve güvenilir nitelikte çıkarılması. Kadrolama, bu verilerin hızla ve güvenilir nitelikte elde edilmesi yanında Elektronik Bilgi İşlem Sistemi'nin (EBİS'in) ihtiyacına cevap verici bilgilerin standart biçimde çıkarılmasına ve bu sistemin kullanılmasına olanak sağlamaktadır.

- Personel arasındaki icabı ve selbi anlaşmazlıkları ortadan kaldırma ve ortak amaçlara çevrik uyumlu bir çalışma ortamı yaratıp geliştirme. Kadrolama ile benzer ödevler, ilgili görevlerin yapılarında yer alacağı için, aynı ödevin birden çok kadro personeline aynı zamanda (mükerrer olarak) görülmesini önlemekte ve her ödevin mutlaka bir kadro yapısında yer alması sağlandığı için bazı ödevlerin aksatılması engellenmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da, personel arasında, birbirinin ödevini yapmaktan veya bir ödevi yapamamaktan doğan çelişmeler ortadan kalkmakta ve uyum sağlanmaktadır.

Norm kadro çalışmasıyla örgütlerin amaçlarına ulaşması için gerekli personel sayısı ve her iş için personelin nitelikleri de belirlenmektedir. Her işe uygun personelin atanması, işe uygun olmayan personelin, o işin gerektirdiği nitelikleri kazanması için eğitime tabi tutulması, verimlilik ve etkinliğe olumlu yönde etki eder.

1.4. Norm Kadronun Önemi

Personel yönetiminin görevleri kurumlarda ve örgüt içinde şöyle sıralanabilir; Kurumun ya da işletmenin işgücü ihtilacını belirleyerek insangücü planlaması yapmak, iş analizleri yapmak, işe alınacak personeli bulmak, seçmek ve işe yerleştirmek, hizmetiçi eğitim programları hazırlamak ve uygulamak, adil ve teşvik edici bir ücret sisteminin oluşturulabilmesi için iş değerlendirmesi yapmak, her türlü iş güvenliği tedbirlerini almak, sendikalarla toplu iş sözleşme görüşmelerini yürütmek ve personelin özlük işlerini takip etmek (Seçim, 1987: 19). Bu doğrultuda, personel yönetiminde önemli bir yerde olan norm kadronun önemini iki açıdan ortaya koyabiliriz.

1.4.1. Örgüt Açısından Norm Kadronun Önemi

Bütün kurumlarda veya örgütlerde personelin nitelikleri üzerinde önemle durulduğu bilinmektedir. Çünkü nitelikli personelin bulunması, kurum veya örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için önemlidir. Dolayısıyla nitelikli personelin kurum için taşıdığı önem büyüktür. Nitelikli personel seçiminde önemli faktörlerden birisi, adaylar hakkında olası bütün bilgileri öğrenmektir ki, bu da ancak norm kadro ile sağlanabilir.

Yöneticinin planlama, teşkilatlanma ve kontrol fonksiyonları, esas olarak bazı önemli mekanistik özelliklere sahip birer objektif görevler gibi görünmektedir. Oysa norm kadro insanı içermektedir. Tamamen insanla ilgili bir çalışma olması nedeniyle de çok önemlidir (Tikici,1989: 2).

1.4.2. Personel Açısından Norm Kadronun Önemi

Bugün kurum ve işletmelerde personel açısından önemli bir sorun ücret sistemi, görev, yetki ve sorumlulukların kesin bir ayrıma tabi tutulmamış olmasıdır. Dolayısıyla norm kadro düzenlemesinde iş tanımları ve iş gerekleri yoluyla bir işin yapılması için personelde

aranılacak nitelikler, o işin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma şartları ortaya konulmuş olacağından personel de işi hakkında bilgi sahibi olacaktır. İş değerlendirmesi yöntemiyle işleri başka işlerden farklılıklarını da gösterir biçimde tanınmasına ve işlerin çeşitli faktörler karşısındaki durumlarının belirlenmesine eşit işe eşit ücret prensibinin gerçekleştirilmesi yönünden önem taşımaktadır.

1.5. Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Sorunlar

Norm kadronun belirlenmesinin önemi ve faydaları kurum ve örgütler tarafından bilinmesine rağmen, bu uygulamayı yapmak her zaman mümkün olmamaktadır. Çünkü norm kadro uygulamasını engelleyen bazı faktörler bulunmaktadır. Bu faktörleri örgüt dışı faktörler ve içi faktörler olmak üzere iki temel başlık altında inceleme imkânı bulunmaktadır.

1.5.1. Örgüt Dışı Faktörler

Norm kadro uygulamasını engelleyen örgüt dışı faktörlerin başında hükümetler tarafından çıkarılan kanunlar, diğer kanuni düzenlemeler ve standart kurallar gelmektedir. Ayrıca yöneticilerin kamu çıkarlarına, onların kanuni ihtiyaçlarına ve bağlı oldukları ahlaki kurallara daha fazla önem vermeleri de engelleyici bir rol oynamaktadır. Son olarak, örgütün içinde bulunduğu ekonomik çevre de norm kadro uygulamasını engelleyen bir faktör olarak sayılabilir (Tikici,1989: 6).

Örgüt açısından olumsuzluklara neden olabilecek bu engellerin kaldırılması örgüt yapısına olumlu derecede etkiler doğuracaktır. Bu nedenle öncelikle uygulamanın önündeki engellerin kaldırılması açısından ilk adım kanuni düzenlemeler olmalıdır.

1.5.2. Örgüt İçi Faktörler

Norm kadro çalışmalarında karşılaşılan ve uygulamada karşılaşılmaması muhtemel olan genel sorunlar şöyle özetlenebilir (Demirkan, 2003: 4-5):

- Birinci ve belki de en önemli sorun norm kadro çalışmalarının daha başlangıç aşamasında karşımıza çıkmaktadır. Kamu kurum ve kuruluş yöneticileri norm kadro uygulamasının anlamını bilmeden, artı ve eksi yönlerini tahlil etmeden ve en önemlisi de inanmadan, sadece bu konuda bir Bakanlar Kurulu Kararı var diye işe başlamaktadırlar. Hatta kendilerinin norm

kadroya inanmadıklarını açıkça ifade ettikleri gözlenmektedir. Oysaki bu tür stratejik kararlarda tepe yönetiminin inancı çok önemlidir. Çünkü geleceğe ilişkin bir değişim öngörülmekte ve bu değişime önce üst yönetimin inanması ve öngörülen değişimi gerçekleştirmesi, ait kademelerin de buna uymaları gerekir.

- İkinci sorun yine bu konu ile ilgilidir. Başlangıç çalışmalarında işgörenlerin yeterince bilinçlendirilmediği gözlenmektedir. Yani, norm kadro çalışmalarının temel amaç ve faydalarının, uygulama usul ve esaslarının, çalışanlara neleri getireceğinin açık ve net bir şekilde izah edilmediği veya bu konuda yeterli çaba gösterilmediği görülmektedir. Bu durum daha çalışmaların başlangıcında soranlara neden olmaktadır. Örneğin, norm kadro gereği işlerin tanımlanması gerekir. Bunun için de iş analizleri yapılır. İş analizleri için de işgörenlerden bilgi toplanır. Ancak işgörenler konunun anlam ve önemini bilmediklerinden veya çalışmaya yeterince inandıramadıklarından, anket uygulamalarında bilerek ya da bilmeyerek eksik bilgi vermektedirler. Bu da işin eksik tanımlanmasına neden olmaktadır.

- Buna paralel olarak, belirsizliğin veya yeterince açık olamamanın getirmiş olduğu tereddütler de özellikle işgörenlerin değişime direncini arttırmaktadır. Bu çerçevede çalışmalar bir şekilde tamamlanmış olsa da uygulamada beklenen değişimin olamayacağı açıktır.

- Değişime direncin bir başka nedeni de; meydana gelecek kadro değişikliklerinin (yetersizliğinin bilincinde olan kamu personeli için) getireceği statü ve gelir kaybı korkusudur. Bu hem norm kadro çalışması yapanları, hem de norm kadroya tabi olanlar için geçerlidir. Kamu yönetiminde işin gerektirdiği sayı ve özelliklerden çok, başka nedenlerle istihdam yapıldığı ve bir kadro şişkinliğinin söz konusu olacağı herkesçe bilinmektedir. Dolayısıyla norm kadro çalışmalarında bu insanların tepkilerinden doğacak bir çatışma kaçınılmaz gözükmektedir. Bu noktada yönetimin bu insanları çatışmaya izin vermeden değerlendirmesi önem arz etmektedir.

- Türk kamu yönetiminde işlerin yapılması veya yerine getirilmesi sırasında sıkça karşılaşılan kültürel temelli bir takım açmazlar vardır ve bu açmazlar gereklerine göre işin yerine getirilmesini engellemektedir. Bunları şu başlıklar altında sıralamak mümkündür: “Bir bedel-karşılık ödmeden elde etme alışkanlığı”, liyakat kültüründen çok, sadakat kültürüne olan inanç, amirlere aşırı bağlılık ve kişisel girişimin olmaması, işin gerektirdiği esnekliği

gösterememek, metotsuzluk, analitik düşünce ve planlama alışkanlığının olmaması, işin gerektirdiği vasıf veya özellikleri taşımamak, nemelazımcılık, ilgisizlik, vizyon eksikliği ve günlük rutin işleri yapmakla yetinmek.

Yukarıda sıralanan olumsuz durumlar norm kadro çalışmalarından beklenen sonuçları almayı engelleyecek cinsten gözükmemektedir. Zira bunların tamamı da kültürel temelli ve etik tavırla ilgili sorunlardır. Bilindiği gibi kültürel yapıyı değiştirmek de o kadar kolay değildir. Bu bakımdan belki de norm kadro uygulamalarından beklenen sonuçların alınmasını ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını engelleyecek veya en azından geciktirecek temel noktalar bunlardır (Demirkan, 2003: 4-5).

Norm kadro uygulaması yapılmadan önce bu uygulamanın gerek kuruma gerekse çalışanlara hangi faydaları sağlayacağı bilinmeli ve çalışanlarla paylaşılmalıdır. Uygulamada gerçekçi tavırlarla hareket edilerek yerinde karar alınmanın önü açılmalıdır. İşin yerine getirilmesinde ortaya çıkacak kültürel engeller doğru analizlerle kurum veya örgütün yararı doğrultusunda düzenlenmelidir.

1.6. Norm Kadro Tespit Süreci

Norm kadro düzenlemesi birbiriyle ilgili ve birbirini izleyen bir seri işlemleri içermektedir. Kadrolama işgücü gereklerinin belirlenmesi, bu gerekleri karşılayan personelin seçimi, yerleştirilmesi, değerlendirilmesi, ücretlenmesi ve eğitimi yoluyla teşkilattaki kadroların doldurulması, adamlanması sürecidir. Sözü edilen bu faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için öncelikle teşkilatın amaçlarının tespiti, bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak faaliyetlerin ve bu faaliyetler içinde yer alan işlerin belirlenmesi, sonra da bu işleri yürütecek personelin niteliklerinin, ücretleme esaslarının ve performans standartlarının tespiti gerekir.

1.6.1. Norm Kadro Tespit Sürecinde Örgütün Teşkilat Yapısı

Örgütün teşkilat yapısını; örgütün amacı, örgütün görev, yetki ve sorumlulukları ve örgütün teşkilatlanması şeklinde sıralayabiliriz.

1.6.1.1. Örgütün Amacı

Örgütün uygulamakla zorunlu olduğu kanunlar, mevzuat ile de kuruma bir takım görevler, yetkiler, sorumluluklar yüklenmiş olabilir. Bundan başka kalkınma planı gereğince de örgütün yapmakla yükümlü tutulduğu bir takım hizmetler bulunabilir. Bütün bunların beklenen şekilde yerine getirilmesi kurumun amacıdır.

1.6.1.2. Örgütün Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Örgütler amaçlarına ulaşabilmek için bir takım görevleri yerine getirmek zorundadırlar. Bu görevleri yerine getirebilmek için de bir takım yetkilere sahip olması ve sorumluluklar yüklenmesi gerekmektedir. Örgütte yapılacak görevler, sahip olunacak yetki ve yüklenilecek sorumluluklar kurumun görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesi içinde kalacaktır. Bu nedenle norm kadro düzenlemesi çalışmalarında kurumun görev, yetki ve sorumluluklarının neler olduğunu da bilinmesi gerekmektedir.

1.6.1.3. Örgütün Teşkilatlanması

Örgütler amacına ulaşabilmesi, kendisine yüklenilen görevi yerine getirebilmesi, yetkiyi kullanabilmesi ve sorumluluğu yüklenebilmesi için teşkilata sahip olmalıdırlar. Kuruma yüklenilen görevin yerine getirilmesi, yetki ve sorumluluğun kullanılması suretiyle kurumun amacına ulaşması teşkilatın kuruluş amaçlarındandır. Bunu sağlayabilmek için görevsel bir teşkilatlanmaya gidilmesi gerekir. Yani teşkilat, örgüte yüklenilen hizmetler, bunları birbirinden ayıran özellikler, bunları yerine getirebilme imkânları göz önüne alınarak birimlere, gerektiğinde bu birimler de aynı şekilde ikincil birimlere ayrılmalıdır. Her bir birim, bir veya birden çok kadrodan meydana gelecektir. Bu kadroların da birime düşen görevin yerine getirilmesini sağlayacak sayı ve nitelikte olması gerekir (Akçakaya, 2008: 204).

Kurum veya örgütlerin birimlere ayrılması hizmetin daha kolay ve yerinde yapılması açısından önemlidir. Böylelikle her birim görev ve sorumluluklarının bilincinde olarak hareket edebileceklerdir.

1.6.2. Norm Kadro Tespit Sürecinde Örgütün Reorganizasyonu

Örgütün 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 düzenlenmesine reorganizasyon denir (Timur, 1990: 141'den aktaran, Akçakaya, 2008: 206).

Norm kadro düzenlemesi yapılmadan önce örgütün o andaki amacı ya da amaçları göz önünde tutularak mevcut teşkilat yapısı gözden geçirilmelidir. Yani örgütün o andaki amacını ya da amaçlarını en etkin ve en verimli şekilde gerçekleştirecek bir teşkilat yapısının oluşturulmasıdır. Çünkü zaman içerisinde örgütün kuruluş amacı değişmiş olabilir. Bu değişme sonucu oluşturduğu yeni amacına ya da amaçlarına en etkin ve verimli şekilde ulaşması onun yeni amacı ya da amaçları doğrultusunda yeniden organize edilmesi, yani reorganizasyonu ile mümkündür.

2. NORM KADRO SÜRECİNDE YÜRÜTÜLEN TEMEL İŞLEMLER

Bu süreçte yürütülen işlemler; Örgüt analizi ve örgütleme, iş analizi ve görev tanımı, kadro değerlemesi, kadrolama (norm kadro sayısının tespiti), norm kadro kılavuzu şeklinde incelenecektir.

2.1. Örgüt Analizi ve Örgütleme

Etkili, verimli ve rasyonel bir norm kadro düzenlemesi yapılabilmesi için, öncelikle ilgili kurumun örgüt yapısının eksik ve sorunlu yönlerinin belirlenmesi, bu eksikliklerin giderilerek sağlıklı işleyen bir yapıya kavuşturularak, norm kadroların bu yapıya uygun olarak oluşturulması gerekir.

Kamu örgütünün mevzuatı göz önünde bulundurulmalı, kuruma ait resmi kayıtlar, raporlar, belgeler, yayınlar incelenmelidir. Anket yöntemiyle örgütün orta ve üst kademe yöneticilerinden gerekli bilgiler alınmalıdır. Ayrıca, bu yöneticilerle yerinde görüşme yapılmalı, anket bilgileri ve verileri test edilmeli ve daha ayrıntılı bilgi alınmalıdır.

Örgütü iyi tanıyanlarla üst düzeyde beyin fırtınasına gidilmeli, örgütteki yetki devri, iş akımı, iş bölümü, görev ve yetki girişiklikleri ve sorumluluklar gibi işlevsel süreçler gözlemlenmelidir. Ayrıca çalışanlar arasından seçilecek belli personel ile “swat analizi” ve benzeri araştırma teknikleri kullanılmalıdır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 161).

2.1.1. Örgütlenme İlkeleri

Kamu hizmetlerinde süreklilik, etkinlik, düzenlilik, eşitlik ve kamu yararı esası gözetilerek örgütlenme ilkeleri belirlenmelidir. Dolayısıyla, kamu yönetiminde verimlilik, kuruluş amaçlarına ulaşmak için başvuru kaynakları doğru ve etkin kullanmak anlamına gelmektedir. Evrensel örgütlenme ilkeleri şunlardır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 163-165) :

- Amaç Birliği İlkesi: Bir örgütün varlığını belirleyen temel gösterge örgüt amaçlarıdır. Ancak, bu amaçların tüm örgüt birimlerinde de alt amaçlar olarak belirlenmesi gerekmektedir. Böylece, belirlenen amaçların tüm örgüt personeli tarafından da bilinmesi sağlanarak, çalışmaların ortak amaçlara yönelik olması sağlanmalıdır.
- İş Bölümü ve Uzmanlaşma İlkesi: Örgütlerde amaçlar bir olmakla beraber, bu ortak amaçlara ulaşmak için yapılması gereken işler çeşitlidir. Bu nedenle, işlerin ayrımının yapılması ve örgüt personelinin sahip olduğu niteliklere uygun işleri yapması sağlanmalıdır. Böylece, işlerin uzmanlaşan personel tarafından yerine getirilmesi mümkün olacaktır.
- Denetim Çevresi İlkesi: Örgütün hangi seviyesinde olursa olsun, yöneticilerin etkinlikle yönetebilecekleri ast sayısı belirli olmalıdır. Bu sayının belirlenmesinde, yapılan işin niteliği, yönetilen astların niteliği, yöneten üst'ün niteliği ve çevresel şartların (iletişim, yerleşim, araç-gereçler vb.) niteliği göz önünde bulundurulmalıdır.
- Hiyerarşik Yapı İlkesi: Örgütlerde yetki ve sorumlulukların, yukarıdan aşağıya doğru derece derece azalarak dağıtılması gerekmektedir. Böylece, örgüt içinde en alt seviyedeki personel ile en üst noktadaki personel arasında uyumluluk ve dikey bir koordinasyon sağlanmış olacaktır.
- Komuta Birliği İlkesi: Bu ilke, örgütlerde her astın sadece bir üstünün (amirinin) olması gerektiğini vurgulamaktadır. Matriks örgütlerdeki projeye bağlı olarak kısa erimli geçici

örgütlemenin bir istisna olması dışında, her personelin tek bir amiri olmalıdır. Tam tersi durum, denetim çevresi ilkesine göre biçimlendirilmelidir.

- Sorumluluk ilkesi: Bu ilke, astların ve üstlerin birbirlerine karşılıklı olarak yerine getirdikleri görev ve üstlendikleri yetkilerin sorumluluğunu taşımaları anlamına gelmektedir. Bu nedenle, astlar işlerinden dolayı üstlerine karşı, üstler de, astlarının başarı ve başarısızlıklarından sorumlu tutulmalıdırlar. Ancak, görevlerin astlara bırakılması durumunda, astın yetkisini iyi veya kötü kullanmaktan sorumlu olduğu kadar, zincirleme olarak üst'ün de sorumlu olacağı unutulmamalıdır.

- Yetki-Sorumluluk Denkliği İlkesi: Örgüt personeli görevlerinde, kendisine verilen yetkiler oranında sorumlu tutulmalıdır. Hiçbir personel, sahip olmadığı yetkilerden dolayı sorumlu tutulmamalıdır.

- Yetki Devri İlkesi: Astların kendilerinden beklenen görevleri başarıyla yerine getirebilmeleri için, üstlerin sahip olduğu yetkilerinin bir kısmını onlara devretmeleri gerekmektedir. Böylece, görev için araştırma, planlama, karar verme ve harekete geçme konusunda astların daha rahat ve etkili olması sağlanmalıdır.

- İstisnalara Göre Yönetim İlkesi: Bu ilke, yetkilerin örgüt personeline dağılımında, her zaman yapılan işler için değil, istisnai işler için yetkilerin üst yönetime bırakılması gerektiğini öngören bir ilkedir. Buna göre, örgütlerde tekrarlanan rutin işlerin alt kademe yönetici ve personeline bırakılması; örgütün genelini ilgilendiren ve geleceğine ilişkin olan karar ve eylemlerde ise, yetkilerin üst kademe yöneticilerince üstlenilmesini gerekmektedir.

- Açıklama İlkesi: Örgüt personelinin hangi kademedede olursa olsun görev, yetki ve sorumluluklarını, çalışma usul ve esaslarını, disiplin kurallarını, suç ve cezalarını vb. bilgileri bilmesi sağlanmalıdır. Bunun için kuruluş içi halkla ilişkiler yöntemlerinden yararlanılmalı ve örgüt elkitapları hazırlanmalıdır.

- Denge İlkesi: Bu ilkeyle, örgütlerde her bölüme işlerin gerektirdiği ölçüde önem ve değer verilmesi; merkezi ve yerinden yönetim, standartlar ve esnek yönetim konularında bölümler arasında belirli bir denge kurulması öngörülmektedir. Böylece, aşırı merkezilik ve gereksiz

örgüt büyümesi önlenmiş olurken; yerinden yönetimin dikey ve yatay koordinasyonu azaltıcı etkileri de dengelenmiş olacaktır.

- Basit ve Anlaşılabilirlik İlkesi: Örgütler, en başta “örgüt şemasında” basit ve anlaşılır biçimde görülebilmelidir. Gerek örgüt semasında, gerekse iş akımı ve yerleşim planı semalarında, komuta zinciri, danışma-denetim, ana hizmet ve yardımcı hizmet birimleri kolaylıkla anlaşılmalıdır. Zira, örgütün bu anlamda basit ve anlaşılır olması ölçüsünde, örgüt içi çatışmalar azalacak, örgüt içinde iletişim, eşgüdüm ve işbirliği de kolaylaşacaktır. Ayrıca, girdilerin de verimli kullanımı sağlanabilecektir.

- Esneklik ve Reorganizasyon İlkesi: Kamu hizmetlerinde hedef kitle vergi veren vatandaşlar olup, insan unsuru özelliği gereği beklentileri sürekli değişiklik göstermektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin oluşturan kamu örgütlerinin zaman içinde bu değişikliklere koşut olarak kuruluş amaçlarından, örgütsel yapı ve işleyişine ve personel durumuna kadar pek çok alanda esnek bir yapıya sahip olması ve gerektiğinde yeniden düzenlenebilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, örgütsel yöntemlerdeki ve kullanılan teknolojilerdeki gelişmelerden de yararlanılmalıdır.

Örgütlerin sürekli ve etkin bir şekilde hizmet verebilmeleri için öncelikle iş bölümü ve uzmanlaşma alanında ayrıca denetim mekanizmalarıyla sağlam bir yapılanmaya sahip olması gerekmektedir. Bu alanlardaki başarı hem personel hem de müşteri memnuniyeti için önemlidir.

2.1.2. Örgütlenme Modelleri

Farklı örgütlenme modelleriyle kamu yönetiminde karşılaşmak mümkündür. Bu modellerin ortaya çıkışı, örgütlerin hangi amaçla kurulacağı ile ilgili olmaktadır. Buna göre, informel özellik gösteren örgütler dışlanacak olursa, resmî örgütler, aşağıdaki kuruluş amaçları doğrultusunda örgütlenme modellerine neden oluşturmaktadır (Bilgin ve Aytürk, 2003: 166 167) :

- Merkezi ya da Yerinden Yönetim Esasına Göre Örgütlenme Modelleri: Yetki ve sorumlulukların dağılımına göre gerçekleştirilen örgütlenme modelleridir.

Merkezî Örgütlenme Modeli: Buna göre, kamu örgütünün kamu hizmetlerine ilişkin olarak politika belirleme, işler için karar verme ve yürütme yetkisi sistemli ve bilinçli bir biçimde, merkezi birimde ya da üst yönetimde toplanmıştır. Böylece, kamusal mal ve hizmetler merkezdeki (başkentteki) birimlerce planlanmakta ve yönetilmektedir. Merkezi birim, kamu hizmetlerine ilişkin iş ve etkinlikleri emir ve talimatlarla alt birimlerle yürütür. Gelir ve giderler de merkezden yönetilir. Merkezi yönetim modelinde, alt (taşra) birimlerdeki en küçük işler için bile talimatlara bakılması ya da merkezden emir, izin ya da onay alınmasının gerekmesi, bu modelin olumsuz tarafıdır.

Yerinden Yönetim Örgütlenme Modeli: Yerinden yönetim esasına göre örgütlenme modelinde, yönetme yetkilerinin merkez birimleri dışındaki otoritelere (alt birimlere ya da taşra birimlerine) bırakılması söz konusudur. Siyasi ve idari açıdan yerinden yönetim modelleri vardır. Ancak, kamu yönetimi açısından konumuz idari yerinden yönetim modelidir.

- **Örgüt Hiyerarşisine Göre Örgütlenme Modelleri:** Örgütün, hiyerarşi piramidinde yöneticilerin denetim çevresi ile danışma birimlerinin yer alışına göre belirlenmesine dayanan örgütlenme modelidir. Çünkü yöneticilerin denetim çevresini oluşturan ast sayısı arttıkça ve örgütsel kademedeki yönetici sayısı azaldıkça yatay örgütlenme; ast sayısı azaldıkça ve hiyerarşi basamakları arttıkça dikey örgütlenme; bu hiyerarşik yapının yanı sıra kurmay (danışma) birimlerinin de kurulmasıyla dikey ve kurmay örgütlenme modelleri ortaya çıkmaktadır.

- **Amaçlara Göre Örgütlenme Modeli:** Örgütler belli amaçları yerine getirmek için kurulurlar. Buna göre, eğitim, sağlık, savunma, adalet, maliye gibi devletin üstlendiği görevleri yerine getirme amaçları için kurulmuş örgütler örneğin bakanlıklar, bu modeldeki örgütler olmaktadır. Örneğin Sağlık Bakanlığının örgütlenme modeli, önleyici ve tedavi edici sağlık amaçlarına göre olması gerekir.

- **Üretilen Mal ve Hizmet Esasına Göre Örgütlenme Modeli:** Üretilen mal ve hizmetin üretilme esas ve ilkelerine göre örgütlenme modeli geliştirilebilir. Buna göre, bir kuruluştaki örgütün kurulma amacını gerçekleştirmeye ve aynı zamanda kamuya hizmet vermeye yönelik olarak ana hizmet birimleri; örgütün karar organı olan üst yönetime hukuksal görüş verme, araştırma, geliştirme ve yönetici adına denetleme gibi işlevleri yerine getirmek için danışma ve denetim birimleri ve bu birimlere idarî ve teknik destek vermek için yardımcı birimler yer almalıdır.

- Coğrafi Dağılıma Göre Örgütlenme Modeli: Kamu politikalarının yürütülmesini daha yakından denetlemek istendiğinde, ülkenin her yöresine yayılarak merkezi yönetimin güçlendirilmesi için geliştirilmiş olan bir örgütlenme modelidir.

- Hedef Kitle Esasına Göre Örgütlenme Modeli: Kamu hizmetlerinde hedef kitle, kamu hizmetlerini tüketen belli bir grup vatandaş olmaktadır. Bu belli kitlenin özelliklerine göre, örgütsel birimler oluşturulabilir. Örneğin, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nda yaşlılara, özürlülere, bakıma muhtaç kişilere, korunmaya muhtaç öksüz ve yetim çocuklara göre hizmet birimlerinin (daire başkanlıkları ve şubelerin) oluşturulduğu görülmektedir.

- Çalışma Süresine Göre Örgütlenme Modeli: Örgütün, personelin çalışma süre ve esaslarına göre örgütlenmesi gerekebilir. Örneğin, günde 24 saat kamu hizmeti verilmesi gereken kamu kuruluşlarında bu model örgütlenmeye gidilmektedir. Buna göre, günlük iki veya üç dönemli çalışsa temposu esas, nöbet tutma, kısmen hizmeti sürdürme gibi yöntemlere göre örgütlenme modeli bulunmaktadır. Güvenlik, savunma, sağlık gibi hizmetlerde süreklilik nedeniyle çalışma süresine göre örgütlenme modeli uygulanmalıdır.

- Personel Sayısı Esasına Göre Örgütlenme Modeli: Otomasyon ya da elektronikleşmenin yerine işgücünün önemli olduğu güvenlik, savunma gibi hizmetlerde personel sayısına göre bir örgütlenme modeline gidilmelidir. Çünkü çalışan insan sayısı örgütün gücünü, etkinliğini ve hizmetin sürekliliğini sağlamaktadır.

- Proje Esasına Göre (Matriks) Örgütlenme Modeli: İlk olarak uzaya ilişkin mal ve hizmet üreten kuruluşlarda görülen matriks örgütlenme modelinde, astlarla üstler arasında her zamanki hiyerarşik ilişkiler dışında çoklu emir-komuta ilişkileri söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla, her zamanki işleri dışında geçici bir proje görevi için personelin, farklı üstlerle çalışması gerekmektedir. Bu örgüt modeli, daha çok uzmanlık isteyen çalışma alanlarında, örgüt kaynaklarının bütünleştirilmesinin gerektiği durumlarda ve kısa sürede tamamlanması gereken mal ve hizmet üretimi programlarında kullanılmaktadır.

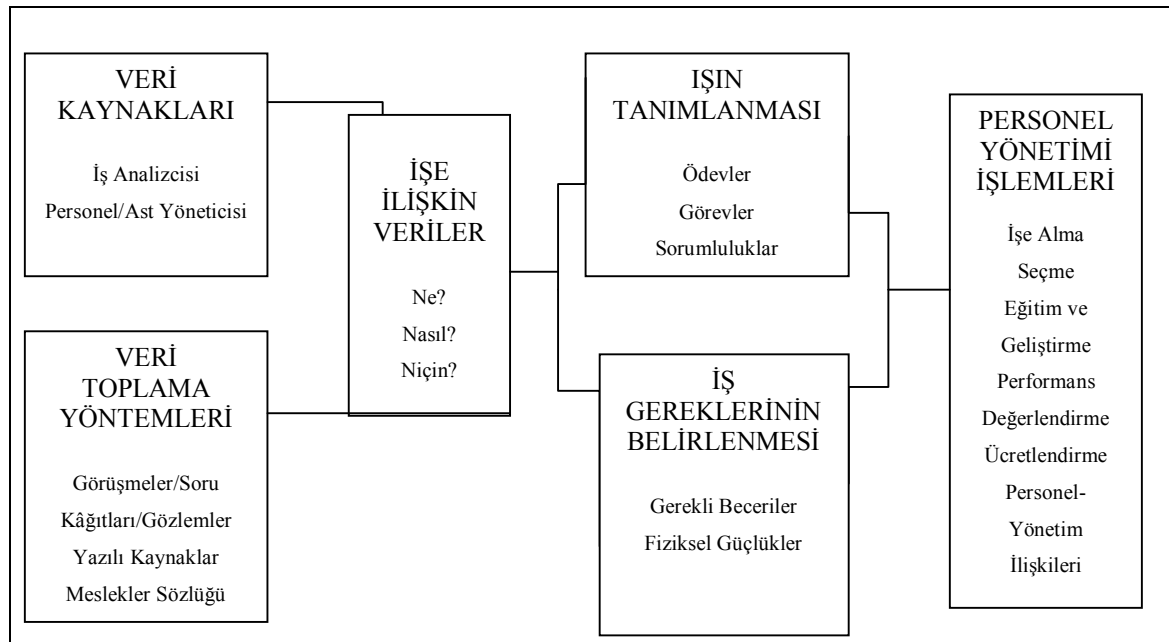
Örgütlenme modelleri farklı şekillerde karşımıza çıkabilmektedir. Genel açıdan bakacak olursak, özellikle kuruluşlarında amaç, örgüt hiyerarşisi, hedef kitle ve coğrafi yapılanma baz alınmaktadır. Bu çerçevede herhangi bir dışlanma olasılığında bu değerler üzerinde birliktelikle sağlam duruş sergileme arzulanmaktadır.

2.2. İş Analizi ve Görev Tanımı

İş analizini; İş analiz yöntemleri ve iş analizinin amaçları ve yararları, görev tanımı ise; İş tanımının kullanım alanları ve İş tanımının hazırlanması şeklinde incelenecektir.

Bir örgütte personel tarafından yerine getirilen tüm işlerin ayrıntılı biçimde incelenmesi iş analizi olarak ifade edilebilir. İş analiziyle örgütteki tüm işlerle ilgili bilgiler toplanır, kaydedilir ve irdelenir. İş analizi yalnızca işin içeriğinde olan görevlerin belirlenmesi olmayıp, beceri, deneyim, eğitim gibi, işin başarılmaması için personelde aranan nitelikler ve işin yapıldığı ortam ile ilgili bilgilerin toplanmasını da içerir. En genel biçimiyle iş analizi, “bir işin içerdiği görevlerin, sorumlulukların ve işin başarıyla yapılması için bu işi üstlenecek kişilerde aranması gereken niteliklerin sistematik biçimde incelenmesi süreci” olarak tanımlanabilir (Can vd. , 2001: 49-50).

Tablo 2: İş Analizi Süreci



Kaynak: M. Kemal Öktem ve Uğur Ömürgönülşen, “Türkiye’de İş Çözümlemesi Çalışmaları Üzerine”, *Verimlilik Dergisi*, MPM Yayını, sayı 3, 1989, s. 28.

İş analizi ile iş tanımı bir bütün halinde olan iki işlemdir. İş tanımı, iş analizinin sonucudur. İş analizi, işi ya da görevi tanımaya, tanıtmaya ve tanımlamaya; tanımlanan işi/görevi standartlaştırmaya yaramakta ve aynı zamanda iş düzenlemesi, iş değerlemesi ve iş derecelemesinde standart performans belirleme ve ücretlendirmede alt yapıyı oluşturmaktadır (Kalkandelen, 1976: 71’den aktaran, Akçakaya, 2008: 220).

İş analizi yapılarak işin yapılması konusundaki karmaşıklık giderilir. Aynı zamanda işi yapacak olan personelde yapılacak olan işin şartlarına uygun seçilerek doğru işe doğru personelin getirilmesi sağlanmış olur.

2.2.1. İş Analizinin Amaçları ve Yararları

Örgütler için gerekli alt yapı hizmetlerinin oluşturulması amacıyla ve yönetimin temel nitelikteki işlemlerinin yürütülmesinde yol gösterici ışık tutucu hizmetler yapılması personel yönetiminde iş analizi olarak ifade edilebilir (Kalkandelen, 1987: 140).

İnsan kaynakları yönetimi aracı olarak iş analizi, organizasyonel amaçlara uygun çok sayıda bilginin elde edilmesini sağlamaktadır. İş analizinden beklenen amaçlar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Sabuncuoğlu, 2000: 55):

- İnsan kaynakları planlamasına yardımcı olmak. Gelecekte duyulabilecek işgücü ihtiyacını ve bu işgücünün özelliklerini belirlemek.
- İşe alma kararlarını verirken kullanılacak kesin ve açık kriterler oluşturmak.
- İş performansını geliştirmek için mevcut olan ya da gelecekte ortaya çıkabilecek eğitim ihtiyacını tespit etmek.
- Performans değerlendirme sistemini temelini oluşturan iş bilgisini sağlamak.
- Her bir işe ve pozisyona ilişkin bilgileri net biçimde açıklayarak buralarda çalışacak kişilerin kariyer planlarının sağlıklı biçimde yapılmasını sağlamak.
- İşler arasındaki ilişkilerin ve işyükü dengelerinin kurulmasına yardımcı olmak.
- İş performansını etkileyen olumsuz çalışma koşullarını ortadan kaldırmak ve iş ortamını geliştirmek.
- Ücretleme sistemi açısından her bir işin görece önemini ortaya koymayı sağlayacak temel bilgilere ulaşmak.
- Ücretleme ve performans değerlendirme süreçleri için iş grupları oluşturulmasına yardımcı olmak.

İş analizleri bir veri toplama etkinliği olarak yararlı olacak her türlü bilginin elde edilmesinde önemli bir araçtır. İş analizlerinden elde edilen bilgilerden sağlanan faydaları ise şöyle sıralanabilir (Aşkun: 1978: 105-106'dan aktaran, Akçakaya, 2008: 225):

- Personel değerlemesi için iş gereklerini belirleme,
- Personel değerlemesi için iş verilerini değerlendirme,
- Personel seçimi, yerleştirilmesi, yükseltilmesi ve transfer için gerekli bilgileri sağlama,
- Personel eğitimi için yapılacak etkinlikleri belirleme,
- İş tehlikelerine karşı alınacak önlemleri belirleme,
- İş ortamını ve çalışma koşullarını iyileştirme,
- Üretim standartlarının düzenlenmesine yardımcı olma,
- Verimliliğin artırılmasını sağlama,
- Teşkilatta, görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesine, görevler arası ilişkilerin düzenlenmesine temel oluşturma,
- Personel kayıt ve istatistiklerine temel oluşturmak,
- Teşkilat ve insangücü planlamasına yardımcı olmak,
- Ücretlendirmede temel olacak objektif verileri bulmak.

Yukarıda da görüldüğü gibi iş analizleri ile örgütte veya kurumda ortaya çıkabilecek sorunlara karşı etkili ve anında çözümler bulabilmenin sağlandığı söylenebilir. Norm kadro uygulaması burada da görüldüğü gibi sadece örgüt veya kurum odaklı olamayıp, çalışanlarında önemsendiği bir uygulamadır.

2.2.3. İş Analiz Yöntemleri

İş Analizi Yöntemleri; Mülakat Tekniği, Gözlem Tekniği, Anket Tekniği ve Bilgi ve Belge Toplama Tekniği şeklinde sıralanabilir.

2.2.3.1. Bilgi ve Belge Toplama Tekniği

Analist iŖe iliŖkin bilgi ve belgeleri inceler, iŖi kâğıt üzerinde tanır ve kafasında Ŗekillendirir. Bilgileri incelerken analistin dikkat etmesi gereken konular aŖağıdaki gibi sıralanabilir (Aldemir vd. , 1993: 37):

- İŖin kapsamı (ne olduğu, ne yapıldığı),
- İŖin nasıl yapıldığı,
- İŖin niçin yapıldığı,
- İŖin unsurlarının neler olduğu.

Sistematiğ biçimde incelenen bilgi ve belgeler analistin gelecek aŖamaları akılcı biçimde planlamasını sağlar (Aldemir vd. , 1993: 37). Bu veriler ışığında analistin yapacağı değerlendirme bilimsel çalıŖma çerçevesinde olması nedeniyle gerçekçi bir kapsam halindedir.

2.2.3.2. Gözlem Tekniği

Gözlem, belli bir kimse, yer, olay, nesne, durum ve Ŗarta ait bilgi toplamak için belirli hedeflere yñneltiľmiŖ bir bakıŖ ve dinleyiŖtir. Gözlem, bazı yanlış anlamaların aksine, yalnızca göz ile değil, bütün duyu organları ile yapılabilir (Karasar, 1998: 156). Gözlem tekniği birçok önemli özelliği bünyesinde barındırmasına rağmen personel üzerinde baskı kurabilme olasılığı ve kısa vadede verim alınamayacağından bunular gibi birkaç sakınca içermektedir.

Gözlem tekniğinin başarıya ulaşabilmesi için özellikle aŖağıdaki noktalara dikkat edilmelidir (Aldemir vd. , 1993: 67):

- Gözleme baŖlamadan önce mevcut bilgi ve belgeleri iyice inceleyip, iŖin çerçevesi çizilmelidir. Bu ön bilgiler, analistin daha sonraki aŖamalarda iŖini kolaylaŖtıracaktır.
- Gözlem sırasında sürekli not tutulmalı, bununla da yetinmeyerek gözlem sonunda eldeki veriler gözden geçirilerek, gerekli düzeltme ve düzenlemeler yapılmalıdır.
- Gözlemci iŖin bütününü göz önünde tutarak öğeleri arasındaki bağlantıları dikkatle kurmalı,

işin başarılması için gerekli olan nitelikleri ortaya çıkarmalıdır.

- Gözlem sonunda çelişkili ve eksik bilgiler personelin en yakın üstüne danışılarak tamamlanmalıdır.
- Hataya düşmemek için, aynı işi yapan en az iki kişi gözlemlenmelidir.
- İşin parçaları değişik kişilerce yerine getiriliyorsa, gözlemenin bu parçaları yapan kişileri de gözlemlemesi şarttır.
- Gözlemcinin belki de en çok dikkat etmesi gereken husus, işi doğal ortamında gözlemlemeyi başarmaktır.
- Gözlemlenecek kişinin seçimi de çok önemlidir. Ne çok çalışkan ne de çok tembel olmayan, ortalama işçilerin gözlenmesi yararlıdır.

Gözlem tekniğinin başlıca sakıncaları üç grupta toplanabilir (Can vd. , 2001: 49):

- Gözlenen personel, iş analizinin kendisinin ücret ve diğer olanaklarını olumsuz etkileyeceğini düşünerek davranışlarını bilinçli olarak değiştirebilir.
- Düşünsel eylemlerin yer aldığı işleri (yönetim, danışmanlık), bu teknikle analiz etmek olanaklı değildir.
- İşin tamamlanma süresi çok uzun işe bu tekniğin uygulanması uzun zaman alır.

2.2.3.3. Anket Tekniği

Anket tekniğinin avantaj ve sakıncaları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Aldemir vd. , 68: 1993):

Avantajları;

- Zaman tasarrufu sağlar.
- Kısa zamanda çok sayıda bilgi edinilebilir.
- Uygulanışı çalışanları fazla sıkmaz.
- Personelin katılımını sağlar.

Sakıncaları;

- Sorular, personelin analistle işbirliğine hazır olduğu varsayımına göre hazırlanır. Oysa uygulamada durum bu kadar basit değildir. Katılımcıların eğitim düzeyi düşük olabilir. Bu soruların kendilerine niçin yöneltildiğini anlamayabilirler.
- Sorular çok geniş ve ayrıntılıysa, amaçtan uzaklaştıran bilgilerin edinilmesi riski artar.
- Analist, personel ile iyi ilişki kuramadığında katılım ve samimiyet düşük olabilir.
- Çalışanların, işlerinin öğelerine ilişkin nesnelliklerini azaltan algılamaları bulunabilir. Bu da araştırmacıyı yanıltır.

Anket yönteminde analiste önemli görevler düşmektedir. Bunların başında anketin uygulanacağı çalışanlarla nasıl ilişki kurması gerektiği en önemli noktalardan biridir. İyi bir ilişki kurulmayan çalışandan verimli bir bilgi alınması olasılığı düşük olabilir. Ayrıca ankette yer alacak sorular çalışanların eğitim durumları göz önünde bulundurularak yapılmalıdır.

2.2.3.4. Mülakat Tekniği

Mülakat anket uygulanan kişi veya kişilerle çalıştıkları alanlarla ilgili oturulup konuşulması tekniğidir. Mülakat ve anket tekniği birlikte de kullanılabilir. Mülakatın başarılı olabilmesi için mülakatçının konuya hâkim olması önemlidir. Mülakat aşamasında kullanılan sözcükler, ses, mimik ve jestler, mülakatçı ile işgören arasındaki ilişki mülakatın başarısını etkiler.

Mülakat işgören ile yapılabildiği gibi işgörenin en yakın üstleri ve varsa işgörenin astları ile de yapılabilir. Mülakatçının, görüşmeye başlamadan önce aşağıdaki konularda hazırlık yapması gerekir (Aldemir vd. , 68: 1993):

- Eldeki bilgileri derleyerek, hangi konularda soruların yöneltileceğinin planlanması,
- Mülakata alınacak kişi/kişiler hakkında bilgi derlenmesi,
- Mülakat yer ve zamanının belirlenmesi.

2.2.4. İş Tanımı

İş analizinde işlerle ilgili bilgiler toplanırken, iş tanımında ise toplanan bu bilgiler sistematik ve bilinçli biçimde sunulur (Sabuncuoğlu, 2000: 88).

İşletmedeki her işgörenin sahip olduğu bir kimlik belgesi olduğu gibi, işletmede yapılan her işin de bir kimlik belgesi vardır. İş tanımları, her işi belirli bir kimlik belgesine kavuşturmayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla, iş analizinden elde edilen güvenilir bilgilere dayanarak, her bir işin kimliği çıkarılır. İş tanımını açıklayan bir görüşe göre: iş tanımı, işin içeriğindeki görevleri, sorumlulukları, çalışma koşullarını ve işin diğer yönlerini açıklayan yazılı bir belgedir (Can vd. , 2001: 49-50).

İş tanımı, genellikle işin unvanı, işi yerine getirenin bağlı olduğu kimse, temel işlevi, ana ödevleri ve sorumlulukları, örgütsel ilişkileri, yetki derecesi ve gerektirdiği en az nitelikler gibi unsurları içerir (Sabuncuoğlu, 2000: 88).

İş tanımlarının katı bir şekilde hazırlanması işveren açısından olduğu kadar işgören açısından da iş tanımı uygulamalarında bazı sakıncalar yarattığı görülebilmektedir. Standart, kesin iş tanımları iş yükünün arttığı zamanlarda işverenin dengeli iş dağılımı yapabilmesini engellediği gibi, işgören açısından da iş genişletmesi, iş zenginleştirilmesi gibi işgörenin daha çok yetki ve sorumluluk almasına imkân sağlayacak tasarımlara geçilmesine de fırsat tanımamaktadır. Hâlbuki çevresel değişmelere uyum sağlayabilmek için örgütün fonksiyonel esnekliğe ihtiyacı vardır. Bu esnekliğe zemin hazırlamak amacıyla iş tanımlarının daha geniş ve esnek yazılmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Yüksel, 1998: 78).

İş tanımı yapılmasıyla işveren ve işgören sorumluluklarının bilincinde olmakla birlikte olası karmaşa durumlarında sorunlara daha kolay çözüm bulabilirler. İş tanımı sonrasında dengeli bir iş dağılımı sonucunda iş yükü sorununa da çözüm bulunmuş olur.

22.4.1 İş Tanımının Kullanım Alanları

İş tanımlarının kullanım alanları, kurum veya kuruluşun amaçlarına göre değişiklik gösterebilmektedir. Bununla birlikte çoğu kez görev tanımları, birden çok amaca yönelik

olarak çeşitli alanlarda kullanılabilir. Görev tanımlarının başlıca kullanım alanlarını aşağıdaki şekilde gösterebiliriz (DPB, Norm Kadro El Kitabı: 38-39):

- Personel seçimi: Görev tanımları içerdikleri bilgiler itibariyle, işin yerine getirilmesi için gerekli nitelikleri belirleyerek, görevler hakkında ayrıntılı bilgi sunduğu için personel seçiminde (değerlendirme yapılmasında) bir standart olarak kullanılabilir.
- Personel yetiştirilmesi: Görev tanımlarının içerdği görevle ilgili bilgiler, işi yerine getiren personelin eksikliklerinin tespit edilerek giderilmesi ve işin gerektirdiği yeni niteliklerin personele kazandırılması amacıyla personel yetiştirilmesinde, eğitim ihtiyaç ve önceliklerinin belirlenmesinde kullanılmaktadır.
- Kariyer planlaması: Kadroların görevleri ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler yönetimin, kadroların eğitim ve tecrübe ihtiyaçlarını daha yakından ve doğru bir şekilde tespit etmesine ve bu doğrultuda kariyer geliştirme, ilerleme ve planlama programlarını uygulamasına olarak sağlar.
- Örgütlenme ve örgüt şemalarının hazırlanması: Örgütlenmenin ilk adımı, amacı şekilde belirlemektir. Bu amaçla örgütlenme faaliyetlerinde, önce işler tanımlanarak değerlendirilir ve bu işleri yerine getirirken ne gibi araçların kullanılacağı, hangi yöntemin izleneceği belirlenir.
- Performans değerlendirme: Görev tanımları iş değerlendirmesinde güvenilir bir bilgi kaynağıdır. Personelin başarısının değerlendirilmesinde görev tanımları esas alınır.
- Ücret ve aylık tespiti: Kadroların görev ve sorumluluk düzeyleri hakkındaki bilgilerden objektif ve adil bir ücret sisteminin oluşturulmasında yararlanılabilir. İş değerlendirme çalışmalarında işlerin nispi değerlerine göre sıralanmasında görev tanımları kullanılmaktadır.

Ayrıca personel alınması, personelin terfi ve istihdamı, yeni personelin göreve uyumu, görev kazalarının önlenmesi, danışma hizmetlerinin yerine getirilmesi, verimliliği artırma çalışmaları, çalışma şartlarının tespiti gibi birçok alanda iş tanımından faydalanılmaktadır.

2.2.4.2. İş Tanımının Hazırlanması

İş tanımlarının hazırlanmasında standart sağlanabilmesi ve objektif bilgilere ulaşılabilmesi amacıyla aşağıdaki sorulardan yararlanılarak, bu sorulara verilecek cevaplar öncelikle araştırılmalıdır (Devlet Personel Başkanlığı, Norm Kadro El Kitabı: 40-41):

- NE? : Burada görevle ilgili ne gibi ödevlerin söz konusu olduğu, gözlenemeyen başka görevler olup olmadığı, ödevlerin bu görev unvanı altında çalışan bütün personel tarafından yapılıp yapılmadığı, görevlerin sıklık derecesi ve benzeri açılardan, elde edilen bilgilerden yararlanılmaktadır. Ne yapılıyor.? Ne kullanılıyor.? Ne işleniyor? Ne yazılıyor?

- NEREDE? : Burada görev yapıldığı ortamla ilgili bilgilere ulaşarak, çalışma ortamından kaynaklanan olumlu ve olumsuz şartlar göz önünde bulundurulmalıdır. Nerede çalışılıyor? Nerede yapılıyor?

- NASIL? : Görevlerin yerine getirilmesi sırasında kullanılan araç ve gereçler ile yöntem ve süreçlerin neler olduğu tespit edilerek bu bilgilerden görev tanımında yararlanılmalıdır. Nasıl yapılıyor? Nasıl kullanılıyor?

- NE ZAMAN? : Görevin başlangıç ve bitiş zamanı ile çalışma süresi ve mesainin kim tarafından nasıl belirlendiği saptanmaktadır. Ne zaman başlıyor? Ne zaman bitiyor?

- KİM? : Görevin kim tarafından yapıldığı veya kime yaptırılacağı tespit edilerek, her görev unvanının kime karşı sorumlu olduğu veya kimleri denetlediği tespit edilmelidir. Kim yaptı? Kime yaptırılacak?

2.2.5. İş Gerekleri

İş gerekleri iş analizi ve iş tanımından sonraki aşamadır. İş tanımında işlerin kimliği, yapısı diğer işlerle ilişkisi bir bütün olarak ele alınır ve gerektirdiği nitelikler belirlenir. İş gereklerinde ise önce işin kimliği belirlenir, daha sonra işleri yapacak normal kişilerde aranması gereken temel nitelikler daha ayrıntılı biçimde saptanır. Başka bir deyişle: iş tanımı işin profili, iş gerekleri ise işi yerine getirebilecek personelin taşıması gereken niteliklerin bir profilidir (Can vd. , 2001: 54).

İşler değerlendirilirken, görev faktörlerine verilmesi öngörülen değerlerin temelini iş gerekleri oluşturmaktadır. Bu faktörler, iş gereklerinde yer alan anlatımlar, onların işteki payları ile bulundukları zorluk derecelerini ortaya koymaktadır. İş gereklerinin hazırlanması aşamasında personelin niteliklerine ve çalışma koşullarına ilişkin bilgiler tam olarak tespit edilmelidir. Yanlış değerlendirmede personelden tam olarak yararlanmama durumu ortaya çıkabilir.

2.3. Kadro Değerlemesi

İş değerlendirmesini genel olarak şu şekilde tanımlanabilir: *“İşlerin analizlerini ve tanımlarını yapmak suretiyle belli faktörler açısından aralarındaki önem, sorumluluk, güçlük dereceleri ve benzerlikleri yönünden birbiriyle mukayese edilerek nisbi değerlerinin belirlenmesi ve ücretlendirilmesidir (Devlet Personel Başkanlığı, Norm Kadro El Kitabı: 51).”*

Burada işin uygun bir şekilde yapılabilmesi için işin gerektirdiği faktörler ve bunların o işteki ağırlıkları göz önünde bulundurulmalıdır. İş değerlemede doğrudan doğruya iş ele alınmaktadır. Böylelikle adama göre iş değil işe uygun personelin bulunmasının önü açılmaktadır.

2.3.1. Kadro Değerlemesinin Uygulama Alanları ve Yararları

İş değerlendirmenin hangi amacı gerçekleştirmek için yapıldığının belirlenmesi iş değerlendirme çalışmalarında ilk yapılması gereken durumdur. Bu nedenle öncelikle, bir iş değerlendirmenin amaçlarının neler olduğu, hangi faydaları sağlamak için yapıldığı açıklığa kavuşturulmalıdır. İş değerlendirmenin amacı ve faydaları iki temel grup içinde ele alarak incelenebilir. Bunlar (Ataay, 1990: 16-17):

2.3.1.1. Ücret Yönetimi Açısından

İş değerlendirme sonuçları özellikle ücret yönetiminde kullanılabilir ve bu çalışmalarla şu faydalar sağlanır:

- Bilimsel ve gerçekçi bir ücret yönetiminin temel ilkeleri belirlenebilir.
- Eşit işe-eşit ücret ödenmesi sağlanır.

- İşe ücret belirlendiği için ücret adaleti gerçekleştirilebilir.
- Ücret tatmini yolu ile personelin güdülenmesi ve işine özenmesi sağlanır.
- İşgücü arz ve talebinin özellik ve niteliklerine uygun olarak, ücret ödenmesi gerçekleştirilir.

2.3.1.2. Personel Yönetimi Açısından

İş değerlendirme çalışmalarında personel yönetimine ilişkin uygulamalarda da yararlanılır.

- İşlere ilişkin yetkilerin, sorumlulukların ve çalışanlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini kolaylaştırır.
- İşlerin ve işlemlerin basitleştirilmesine katkıda bulunur.
- İşlerin nasıl yapılması gerektiği hakkında ayrıntılı bilgileri temin etmek suretiyle eğitim planlamasında faydalı olur.
- Personelin seçimi, işe yerleştirme, yükselme ve bir işten diğer işe nakillerde yararlanılacak bilgileri sağlar ve buna göre yapılacak düzenlemelere yardımcı olur.
- Personele uygulanabilecek özendirme önlemlerinin belirlenmesine yardımcı olur. Gerek ücret artışları gerekse yükselme ve ilerleme konularındaki özendirme önlemlerinin alınmasında ölçüt olarak kullanılır.
- İş gücünün nitelik ve nicelik olarak planlanmasına yardımcı olur.
- İşlerin, iş yönetiminin ve işlemlerin incelenmesi ile ortaya çıkan sorunların çözümlenmesinde faydalı olabilecek idari önlemlerin alınmasını ve teşkilat değişikliklerinin yapılmasını sağlar.

Bu aşamada kurumun yapısı ve özellikleri önemli bir yer edinmektedir. Çalışmalar kurumun yapısı ve özellikleri doğrultusunda şekil almaktadır. Kurumdaki işlerin yapısal özelliklerini etkilemesi nedeniyle iş değerlendirme aşamasında uygulanacak yöntem önemlidir.

2.4. Kadrolama (Norm Kadro Sayısının Tespiti)

Kurum ve kuruluşların ihtiyaç duydukları optimal kadro sayılarının (ihtiyaçtan ne daha az, ne de daha fazla kadro sayısı) belirlenmesi amacıyla yapılan çalışmalar norm kadro

sayısının tespiti aşamasıdır. Bu çalışmalar neticesinde, bir kurumda hangi unvandan, hangi birimde ne kadar sayıda kadroya gerek duyulduğu çeşitli ölçüm ve hesaplamalar yoluyla tespit edilmektedir. Daha sonra tespit edilen bu kadrolarla Norm Kadro Kılavuzu hazırlanmaktadır (DPB, Norm Kadro El Kitabı: 62).

Bu çalışma sonrasında kurumlarda veya örgütlerde gereksiz eleman ve personelin çalışmasına karşı önlemler alınmış olur. Ayrıca departmanlardaki çalışan dağılımında da önemli derecede orantılama sağlanır.

2.4.1. İş Etüdü

İş etüdü verimliliği arttırmak amacıyla, işi yapacak kişinin gücünü ve gereksinimlerinin göz önünde bulundurarak, işin en iyi yapılaş biçimi ve tamamlanma süresini saptamak için iş sistemleri üzerinde yapılan çalışmalardır (Yüksel, 1998: 81).

İş etüdü, temelde iki ana tekniği içermektedir: Hareket etüdü ve iş ölçümü. Hareket etüdü, işin en iyi yapılaş biçimini ortaya koymaya yönelik bir çalışma iken, iş ölçümü temelde işin yapılışı için gerekli zaman standartlarını belirlemeyi hedefler (Can vd. ,2001: 62).

İş etüdü, gelişme olanağı yaratabilmek amacıyla belirli bir olayı ya da etkinliği ekonomiklik ve etkenlik yönünden etkileyen tüm kaynakları ve etmenleri dizgisel olarak araştırmaya yönelik ve insan çalışmasını geniş kapsamda inceleyen bir teknik olup, özellikle metod (yöntem) etüdü ve iş ölçümü teknikleri için kullanılan genel bir terimdir (Devlet Personel Başkanlığı, Norm Kadro El Kitabı: 62).

İş etüdü, kurum ve kuruluşlarda verimsizliğe neden olan etmenlerin ortadan kaldırılmasıyla verimliliğin artırılmasında kullanılan tekniklerdendir. Ayrıca iş gücü planlamasında, idari alanda gelişimde ve maliyet sisteminde olumlu etkiler yaratır.

2.4.1.1. Hareket Etüdü

Belirli bir işin yapılabilmesi için insan-makine ilişkisinin dikkate alınarak, en uygun çalışma yöntemlerinin tasarımlarının belirlenmesi ve üretim yöntemlerinin standartlaştırılması

hareket etüdü olarak tanımlanabilir. Hareket etüdü işi inceleyerek, işi yaparken gereksiz hareketlerden kaçınmayı, malzeme, araç, makine düzeninin iyi kurularak, insanın bunlara en kısa yoldan ulaşmasını sağlamayı, süreç ve işlemlerin geliştirilmesini, çalışma koşullarının iyileştirilmesini amaçlayan bilimsel işlemler dizisidir (Yüksel, 1998: 82).

Yöntem (metod) etüdü olarak da adlandırılan hareket etüdünün temel amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Can vd. ,2001: 64):

- Süreç ve işlemlerin iyileştirilmesi,
- Çalışma yerinin, donanım ve araç tasarımının geliştirilmesi,
- Gereksiz faaliyetlerin giderilerek, insan enerjisinin ekonomik kullanımının sağlanması,
- Malzeme, makine ve insangücü kullanımının geliştirilmesi,

Hareket etüdüyle var olan kaynakların daha verimli ve etkin kullanımı sağlanmış olur. Gereksiz faaliyetlerden kurtularak çalışanların daha etkin olmasının önü açılır. Teknolojik araçların kullanımıyla birlikte az zamanda daha çok iş yapılmış olunur. Böylelikle hem işveren hem de işgören açısından olumlu sonuçlar elde edilir.

Hareket etüdü çalışmasında yer alan aşamalar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Can vd. ,2001: 64):

- İncelenecek İşin Seçimi
- Bilgi Toplama ve Bilgilerin Kaydedilmesi
- Verilerin İrdelenmesi
- Yeni Yöntemin Geliştirilmesi
- Uygulama
- Denetleme

2.4.1.2. İş Ölçümü

İş ölçümü, iş tanımları ve iş gereklerine göre işe uygun bir insanın normal koşullar altında ve normal bir çalışma temposu ile belirli bir işi tamamlayabilmesi için gereken zamanın belirlenmesidir (Yüksel, 1998: 84).

İş ölçümü uygulamasının temel amaçları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Can vd. ,2001: 67):

- İşlerin programlanması ve planlanması,
- Standart işçilik maliyetlerinin belirlenmesi ve bu yolla personel giderleri bütçesinin hazırlanmasını,
- Üretim öncesinde ürün maliyetlerinin ve teslim tarihinin tahmin edilmesi,
- Araç ve makinaların verimli kullanılmasını sağlama,
- Direkt işçilik için özendirici ücrete temel olarak kullanılacak zaman standartlarının belirlenmesi,
- Taşıyıcı ve inşa edici personele ödenen endirekt ücretler için zaman standartlarının belirlenmesi,
- Personel giderlerinin denetim altına alınmasında kullanılacak zaman standartlarının belirlenmesi,
- Gözetime yardımcı olmak. Zaman standartları gözetimcinin başarısını ortaya koyar. Ayrıca işgörenlerin belirlenmiş standartlara ne derece yaklaştıklarını denetlemeye yarar. Eğitilmesi gerekli personelin belirlenmesinde yardımcı olur.
- Alternatif yöntemlerin etkinliğinin karşılaştırılması ve diğer koşullar aynı kalmak şartıyla en az zaman alan yöntemin (en iyi yöntemin) belirlenmesi,
- Faaliyetler arasında koordinasyonun sağlanması,
- Gerekli donanım ve personel sayısının saptanması.

Yukarıda sıralanan genel amaçlardan da anlaşılacağı gibi iş ölçümü ister özel olsun ister kamu her alanda örgüt açısından hedeflere ulaşabilmenin önünü açmaktadır. Bu

çerçevede personelin işe başlamadan önce işi daha iyi tanıyabilmesi sağlanmış olur. İşveren açısından da mali konuda önceden saptanan giderlere göre planlamalar hazırlanır.

2.4.2. Norm Kadro Sayısının Tespitine İlişkin Pratık Yöntemler

İş analizleri sonucunda iş tanımlarıyla belirlenmiş olan görevlerde kaç kişinin çalışacağını, buradan hareketle de belirli bir kurum ya da birim geneli için personel ihtiyacının belirlenmesi personel sayısının tespiti aşamasıdır. Bu belirlemeyi yapabilmek için iki temel işlemin gerçekleştirilmesi gerekir. Bunlar işyükü analizi ile iş gücü analizidir (Seçim, 1988: 23).

2.4.2.1. İşyükü Analizi

İş yerinin büyüklüğü, yerleşim düzeni, binaların ve tesisatın yapı gibi faktörler destek hizmetlerin getirdiği işgücü üzerinde etkili olan faktörlerdir. Bu yüzden dolayı işgücünün tespitinde işyerinin fiziksel özellikleri önem kazanan bir husus olmaktadır. Dolaylı hizmet üretiminde ihtiyaç duyulan işgücü miktarının belirlenmesinde kestirme yüzde yöntemi, standart ölçüler yöntemi, optimum saat yöntemi, örnekleme yöntemi ile iş ölçümü yöntemleri kullanılabilir (Seçim, 1988: 23).

Dolaysız ve dolaylı işgücü ihtiyacının tespit edilmesiyle üretimin gerektirdiği personel sayısı belirlenir. Tespit aşamasında işgücünün davranışsal özellikleri göz önüne alınmadığından, ihtiyacın belirlenmesi güçleşir. Çalışması gereken personel sayısının belirlenmesi için ayrıca işgücü analizinin yapılması gerekmektedir.

2.4.2.2. İşgücü Analizi

İşgücü analizi ile personel mesaisinin sürekliliğini etkileyen sorunların analiz edilmesi sağlanır. Bu analiz sonrası belirlenen sorunların başında devamsızlık, işten ayrılmalar, çalışma verimindeki dalgalanmalar, vardiya etkisinin geldiği görülmektedir. İşgücü analizi ile çalışma verimindeki dalgalanmalar ve vardiya etkisinin dikkate alınır. Malzemenin tedarik edilmesindeki aksamalar, makinaların beklenmedik arızaları, iş akısındaki tıkanıklıklar ve nihayet personelin çalışma isteği, çalışma verimindeki dalgalanmalara neden olur. Bu durum işgücü analizindeki işgücü ihtiyacına bir miktar ekleme yapılmasını gerektirir. Vardiya etkisi,

normal mesai saatleri dışında kalan vardiyalarda, özellikle 23-07 vardiyasında çalışma veriminin ve temponun normalin altına düşmesi demektir (Seçim, 1988: 24).

İşyükünün gerektirdiği hizmetin gerek kalite, gerekse miktar açısından istenilen aşamada üretilebilmesi vardiyalar arasındaki verimlilik farklılaşmalarının göz önünde bulundurulmasıyla sağlanmış olur. Çalışması gereken personel sayısı işgücü ve işyükü analizlerinin yapılması ile norm kadro düzenlemesinin son aşamasında belirlenmiş olur. Bu analizlerle bulunmuş olan personel sayısına ilaveten bir miktar yedek personelde düşünülebilir. Böylelikle gerek personel gerek iş açısından ortaya çıkabilecek sorunlar önlenmiş olur.

2.5. Norm Kadro Kılavuzu

Norm Kadro Kılavuzu (Kalkandelen, 1997: 173);

- Örgütlerin, yerine getirmek zorunda bulundukları tüm görevler için ihtiyaçları bulunan optimal tür ve sayıdaki kadroyu ve bunların, örgütün tüm birimleri arasındaki rasyonel dağılımını gösterir. Böylelikle bazı alanlarda personel yığılmalarının, bazı alanlarda ise personel eksikliklerinin oluşması önlenir.
- Örgütlerin tüm üretim giderleri arasında personele ayıracakları paranın gerçek miktarının hesabında en güvenilir verileri sağlar. Personel giderlerinin mali portesinin, kurum veya kuruluş bazında çok kısa sürede, örneğin bir veya en çok iki saat içinde, en güvenilir şekilde çıkarılmasına yardımcı olur.
- Örgütlerde “çok veya az sayıdaki kadronun” yaratacağı iş kayıplarını önler. Bilindiği gibi, optimal sayıdaki kadro ile üretilecek mal veya hizmet miktarı, bunun altındaki kadro sayısı ile az, üstündeki kadro sayısı ile çok miktarda aksamakta, azalmaktadır. Kılavuz, yöneticilere bu konuda ışık tutmakta, yardımcı olmaktadır.
- Denetim kuruluşları ve denetçilerin, kadro kontrolleri yapmasında güvenilecek tek veri veya kaynak hizmetini görmektedir. Farklı çalışmalarda da bu veriler kullanılabilir ve çalışmaların hız kazanması sağlanabilir.

- Kadroların performans standartlarının tespitinde, ilgililere, standartları oluştururken performanslara konu ödevleri belirtmelerinde destek hizmetini görür.
- Kadroların performans standartlarının yükseltilmesine yönelik iş etüdlerinde, daha önceki araştırmalarda kullanılan yöntemleri ve elde edilen sonuçları belgeleriyle birlikte sunması bakımından örgütlerde bilgi birikimine imkân sağlar, bu konuda arşiv görevini yerine getirir.
- Norm kadro kılavuzu, bilimsel ve teknik gereklere göre hazırlandığında, personel yönetiminin temel işlemlerinde ana madde veya veri görevini yapar. Bu yolla, liyakata dayalı ve kayırmadan uzak bir yönetimin insangücü gibi en önemli kaynağının en verimli ve etkin şekilde kullanılması, imkân içine girmiş olur. Bu işlemlerin başlıcaları; işe alma, istihdam, tezkiye, eğitim, adil ücret olarak belirtilebilir.

Norm kadro kılavuzunda kurum veya örgütlerde çalışması gereken personel sayısının dağılımı bulunmaktadır. Belli departmanlarda gereksiz personel birikimi önlenmiş olur. Bilimsel veriler çerçevesinde hazırlanan bilgileri içermesinden dolayı herhangi bir durumda bilgilerin alınması için başvurulacak güvenilir bir kaynak konumundadır. Bu kaynakta mali konulardan teknik konulara kadar her türlü bilgi mevcuttur.

III. BÖLÜM

KAMU PERSONEL YÖNETİMİ VE NORM KADRO

Bu bölümde kamu personel yönetimi ve norm kadro ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Öncelikle, Türkiye’de kamu personeli yönetimi başlığı altında; Türkiye’de kamu personel yönetiminin gelişim süreci, Türkiye’de kamu personel yönetiminin temel sorun alanları incelenecektir. Bu bölümün ikinci kısmında, yeni kamu yönetimi anlayışı ve ilkeleri ele alınacaktır. Bu bölümün üçüncü kısmında, Türk kamu personel yönetimine yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri süreci ortaya konulacaktır. Bu bölümün dördüncü kısmında, Türkiye’de norm kadro çalışmalarını gerektiren sebepler aktarılacaktır. Son olarak bu bölümün beşinci kısmında norm kadro düzenlemesinin kamu personeli yönetimine olası etkileri değerlendirilecektir.

1. TÜRKİYE’DE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ

Profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini inceleyen, sorunları günün koşulları içinde çözmeyi amaçlayan normatif disipline kamu personel yönetimi denir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine katkıda bulunacak personel sisteminin varlığı, hizmetler için gerekli sayı ve nitelikte personelin sağlanması, istihdam koşullarının belirlenmesi, ücretlerin tespiti, kamu hizmetine uygun bilgi-beceri, değer ve inanca ulaşmak üzere personelin yetiştirilmesi, kamu personelinin emeklilik-sosyal güvenlik sistemi, sistemin yönetiminin örgütlenmesi gibi konular da göz önüne alındığında kamu personel yönetiminin önemi giderek artmaktadır (Güler, 2005: 45-52).

Ülkemizde kamu yönetimi anlayışının temeli Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu, ileri bir personel yönetimi ve devlet teşkilatı oluşturmuştur. Osmanlı İmparatorluğunda devlet işleri ilmiye, mülkiye, kalemiye ve seyfiye olarak tanzim edilen dört sınıf personel tarafından görülmekte olup, idari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir. Devlet işlerinin ancak belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş bulunan, bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine getirilebileceği öngörülmüş, bu nedenle de memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine büyük önem verilmiştir (Özdemir, 2001: 98-113’den aktaran, Yılmazöz, 2009: 295).

Ülkemiz son yıllarda yaşanan sanayileşme, göç, terör, yüksek enflasyon, çarpık kentleşme vb. gibi yerel ölçekli olgu ve olaylardan oldukça etkilenmiştir. Dolayısıyla refah devleti anlayışı terk edilmiş, yerine neo-liberal iktisat anlayışı geçmiş ve çok kutuplu yenedünya düzeni gibi evrensel ölçekteki gelişmelerden de yola çıkarak; toplumsal, ekonomik ve sosyal bir dönüşüm süreci başlamıştır.

1.1. Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Gelişim Süreci

Türkiye’de kamu personel yönetiminin gelişim sürecini; Tanzimat’tan önceki dönem, Tanzimat dönemi, Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşına kadar olan dönem, yerli ve yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi, planlı kalkınma dönemi, 1980 sonrası liberal etkiler altındaki günümüze kadar süregelen dönem olarak sıralayabiliriz.

1.1.1. Tanzimat’tan Önceki Dönem

Reformcu önderlerin daha çok bürokrasiden çıktığı Osmanlı Devleti’nde İnalcık toplumun iki ana sınıfa ayrılmış olduğunu söyler. Bunlardan ilki “Askeri” denilen sınıftı ki, fiilen askerlik anlamından öte, Padişahın verdiği özel bir beratla herhangi bir devlet hizmetine tayin edilen ve böylece belirli vergi yükümlülüklerinden muafiyetle ehl-i berat olanlar (saray memurları, mülki memurlar ve ulema) “askeri” statüsünü kazanmakta idiler. İkincisi, reaya olup, vergi veren, fakat hükümete katılmayan bütün Müslüman ve Müslüman olmayan uyrukları içine alırdı (İnalcık, 1999: 121).

Osmanlı Devleti’nde Askeri denilen yönetici sınıf da meslek yaşamı temelinde üç gruba ayrılıyordu: Seyfiye, (kılıç ehli) yönetici kadronun asker kanadını; İlmiye, (ilim ehli) şeriatın savunucusu olan hukuk uzmanlarını, kadıları, müderrisleri ve diğer din adamlarını; Kalemîye (kalem ehli) ise, devletin bürokratik işlemlerini yürüten ve ilk iki grubun işlev ve eğitiminin bazı yönlerini bir araya getiren sınıftı (Fleischer, 1996: 5).

Osmanlı yönetici sınıfını oluşturan diğer gruplar gibi (Ulema hariç), bürokrasinin üyeleri de kul kökenlidir; bir başka deyişle, bürokrasi ile toplumsal gruplar arasında herhangi bir organik bağ bulunmamaktadır. Bu durum, bürokratların padişaha kişisel bağlılıklarını

sağlayan önemli bir faktördü. Bunun yanında, bürokratların Enderun’da gördükleri eğitim söz konusu bağıllığı pekiştirici bir fonksiyon icra ediyordu.

Bürokrasi, Osmanlı tarihi boyunca merkezi yönetimin kuvvetli olduğu dönemlerde çok etkili olmuş özellikle devletin en geniş sınırlarına ulaştığı dönem olan Kanuni döneminde ise, gücünün zirvesine ulaşmıştı(Weiker, 1973: 101). Bundan bürokrasinin gücünün merkezi yönetimin gücüyle doğru orantılı olarak arttığı sonucu çıkarılabilir. Padişah’ın ve bürokratların toplum üzerinde bir hayli güçlü olduğunu söyleyebiliriz. Padişah kendisine bağlı olan bürokratik yapı aracılığıyla ülkeyi yönetmekteydi.

Gerileme döneminde klasik dönemin bürokratik yapısı önemli değişikliklere uğramıştı. Merkezin gelirlerindeki azalıştan dolayı doğrudan vergileme yerine iltizam sistemine geçilmişti. Bunun yanında merkezde bürokratlara sağlanan eğitim de bozulduğundan, bürokrasi güçlü konumundan uzaklaşmıştır. Ayrıca, eşraf ve ayan diye anılan yerel seçkinler yerel düzeyde siyasal güce ortak olmuşlardır (Heper, 296). Bu sorunlar karşısında yeni yapılanmalara yönelik arayışlar içerisine girilmiş ve özellikle devlet yönetimi alanında Tanzimat dönemiyle birlikte önemli değişiklikler yaşanmıştır.

1.1.2. Tanzimat Dönemi

Bir taraftan Osmanlı Devleti’nin varlığını devam ettirebilmesi için yapmak zorunda olduğu kapsamlı ve köklü değişiklikler, diğer taraftan ise Batılı ülkelerin azınlıklara eşitlik ve güvence verilmesi yönündeki taleplerinin sonucu olarak altyapısı II. Mahmut devrinde hazırlanan Tanzimat dönemi, 1839 yılında Mustafa Reşit Paşa’nın Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nu okuması ile başlamış oldu (Sencer, 1984: 46).

Karal Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nu okunmasını şöyle anlatmaktadır: “... *Hatt-ı Hümayun’u, Mustafa Reşit Paşa yüksek bir kürsüden okudu. Dinleyiciler arasında padişah ... vardı. (...) Padişah, Hatt-ı Hümayuna ve ona dayanılarak ileride yapılacak kanunlara saygı göstereceğine dair and içti. Bundan sonra Hatt-ı Hümayun, kutsal önemi olan Hırka-i Şerif dairesine kondu. Gülhane hattının ilanında yapılan törenle Tanzimat devri başladı. ‘Tanzimat’ terimi, Gülhane hattında geçen genel prensiplere dayanan düzeni anlatır (Karal, 1995:170-171).*”

Bu dönemde, Batılılaşma çabaları Mekteb-i Tıbbiye ve Mekteb-i Harbiye'nin açılmasıyla birlikte hız kazanmıştı. Posta sistemi oluşturulmuş, polis kuvvetleri örgütlenmişti. Böylece padişaha mutlak şekilde bağlı kul bürokrasisi, yerini padişah karşısındaki konumu, bir ölçüde de olsa güvenceye kavuşmuş olan merkezi bürokrasiye bırakmıştır.

Sened-i İttifak ile Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu karşılaştıran İnalcık'ın belirttiğine göre; *“Siyasi tarih bakımından Sened-i İttifak, büyük ayanın devlet iktidarını kontrol altına alma teşebbüsünü ifade eder. Gülhane Hattı ise ona karşı padişahın mutlak otoritesini savunarak merkeziyetçi devlet idaresinin, başka deyimle bürokrasinin işlere mutlak bir şekilde el koymasını ifade eder (İnalcık, 1996: 343).”*

II. Mahmut'la başlayan merkezi yönetimi güçlendirme çabaları sonucunda merkeziyetçilik artmış fakat, bu güç padişaha değil, reformları gerçekleştirme konusunda öncülük eden bürokratlara geçmiştir (Mardin, 1996: 126).

Ortaya çıkan yeni yönetici elitin başka bir özelliği, cesaretli ve bağımsız hareket edebilmesiydi. Bu kendine güven, daha önce Osmanlı bürokratları tarafından güçlü bir şekilde benimsenen “sultan kulunun boynu kıldan incedir” düşüncesinin yerini aldı. Artık Tanzimat bürokratları kendilerinin bütün Osmanlı'nın son hedefi olarak görülen “eski Osmanlı ihtişamını” yeniden getirebilecek yegâne insanlar olduklarına inanmaya başladılar (Mardin, 1996: 127). Bürokratik yapının Tanzimat dönemiyle birlikte ülke yönetiminde önemli konuma geldiklerini söyleyebiliriz.

1836 yılında Reis-ül-küttab ismi ve teşkilatı kaldırılarak onun yerine dış ilişkilerin öneminden dolayı, Umur-u Hariciye Nezareti ismiyle bir nezaret kurulmuş ve son Reis-ül-küttab olan Yozgatlı Akif Efendi müşirlik rütbesiyle Umur-u Hariciye Nazırı olmuştur. Böylelikle III. Selim ve II. Mahmud devirlerinde Avrupa başkentlerinde daimi şekilde ikamet eden elçilerle ilgili işleri daha düzenli bir şekilde yapmak olanağı sağlanmış ve ayrıca bu nezaret, reformcu zihniyetin beslendiği önemli merkezlerden biri haline gelmiştir (Uzunçarşılı, 1988: 246-247).

Tanzimat döneminde Batı'dan ilham alınarak bir dizi siyasal ve sosyal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde toplumun birçok kesiminde yeni örgütlenmelerin oluşması ve idari reformların yapılması, kul sistemini ortadan kaldırmıştı. Osmanlı bürokrasisinin bir

unsurunu teşkil eden kalemiye (sivil bürokrasi), yapılan bu düzenlemeler sonucu, padişaha karşı gücünü artırmış ve ülke yönetiminde etkin bir unsur haline gelmiştir.

1.1.3. Cumhuriyetin İlk Yıllarından İkinci Dünya Savaşına Kadar Olan Dönem

Kamu yönetimi ve kamu personel yönetimi alanlarında sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik günöbirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105).

1926 tarihli ve 788 sayılı Memurun Kanununun çıkartılması dönemin önemli gelişmelerindendir. Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli kimi temel ilkeleri ortaya koyması açılarından, ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2001: 14). Ayrıca 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927) ile 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadölüne Dair Kanun (1929) çıkartılarak, memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır (Akın, 1969: 6'dan aktaran, Yılmazöz, 2009: 295). Ancak 1929 dünya ekonomik bunalımı, personel yönetiminde bir düzen oluşturmak için çıkartılan söz konusu Kanunları bir anlamda geçersiz kılmıştır. Kadro dağılımlarında memur-müstahdem dengesi bozulmuş, devlet bütçesindeki açıklar memur aylıklarına yeni vergiler eklenerek kapatılmaya çalışılmış, bu durum kamu personelinin ücret dengesini iyiden iyiye bozmuş, özellikle memur aylıkları ve işçi ücretleri arasında ciddi bir fark oluşmuştur.

ABD'li uzmanlar tarafından hazırlanan ve zamanın hükümetine sunulan 1934 tarihli "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" adlı raporda yapılan tespitler dönemin önemli gelişmelerinden biridir (Tortop vd., 1999: 205). Raporda hükümetin hedeflerine ulaşabilmesi için, iyi bir idari yapılanmaya ihtiyaç duyulduğu, alınan kararların ve hazırlanan raporların uygulamaya konması aşamasındaki olumsuzlukların giderilmesi üzerinde durulmuştur.

1.1.4. Yerli ve Yabancı Uzmanlara Hazırlatılan Raporlar Dönemi

Türkiye’de ikinci dünya savaşından sonra önemli değişiklikler olmuştur. Demokratikleşme, kamu hizmetlerindeki genişleme ve kırsal alanlara uzanma eğilimi, yönetimle kalkınma arasındaki ilişkinin bilincine varılması yönetim sisteminin ve özellikle personel yönetimi sisteminin yetersizliğini ortaya koymuştur (Canman, 1995: 249). Bu dönemdeki sorunlara çözüm bulmak amacıyla yerli ve yabancı uzmanlarca raporlar hazırlanmıştır.

İlk olarak 1949 yılında dönemin Cumhurbaşkanı İsmet İnönü’nün emri ile İstanbul Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark tarafından bir rapor hazırlanmıştır. Sonrasında sırasıyla, 1950 yılında Thornburg, 1951 yılında Barker, yine aynı yıl Martin ve Cush, 1952 yılında Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporları yayınlanmıştır. Bu raporlarda göze çarpan ortak değerlendirmeler şöyle özetlenebilir (Şaylan, 2000: 109-112):

- Kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.
- Kamu yönetiminin iyi işlememesi, ekonomide verimsizliğe sebep olmaktadır.
- Kamu personel yönetiminde, bir systemsizlik ve karmaşıklık hâkim gözükmemektedir.
- Devlet hizmetine alma, çoğu kez ihtiyaca göre yapılmadığı için, devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır.
- Hizmetler sınıflandırılmamış, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayanmaktadır.
- Mevcut ücret sistemi yetersiz kalmış, adaletsizlikler oluşmuş, ücretler satın alma gücünün altında kalmıştır.

Bütün bu sorunların çözümüne yönelik ortak öneriler ise, şu şekilde sıralanabilir (Şaylan, 2000: 109-112):

- Kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması.
- Bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkartılması.
- Yeterlik (liyakat) ilkesine gereken önemin verilmesi, böylece nitelikli idareciler ve uzman personelin yetiştirilmesi.

- Merkezi bir personel dairesinin kurulması.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 1953 yılında kamu yönetimi ve personel yönetimi alanında bilimsel çalışmalar yapması için kurulmuştur. Enstitünün kurulduğu dönemde en önemli faaliyeti, 1958 yılında yapılan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan çalışmadır. Bu raporda, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen değişimler, memur maaşları, memur ve hizmetlilerin sosyal statüsü konuları incelenmiştir. Yapılan araştırmalara göre devlet memuriyetinde reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir (Sürgit, 1972: 73'den aktaran, Yılmazöz, 2009: 297).

1.1.5. Planlı Kalkınma Dönemi

1961 Anayasası ile planlı kalkınma dönemini başlatmış ve kamu personel sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmüştür. 1960'lı yıllarda meydana gelen ilk önemli gelişme, 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin oluşturulmuş ve merkezi personel dairesi kurulmuştur (Akgüner, 2001: 15).

Kalkınmanın plana bağlanmasının bir neticesi olarak da görülebilecek olan, kamu yönetimi alanını yeniden düzenlemeye yönelik kamu kurum ve kuruluşlarının yaptığı çalışmalar ve hazırladıkları raporlarda dönemde dikkat çekici gelişmeler olmuştur. Bunlar; Devlet Planlama Teşkilatının öncülüğünde, 1961 yılında hazırlanan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor", TODAİE'nin öncülüğünde ve yönetiminde, 1963 yılında hazırlanan kısa adı "MEHTAP" (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, yine Devlet Personel Dairesi tarafından, 1962 yılında hazırlanan "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" gösterilebilir (Şaylan, 2000:112-116).

1965 yılında kabul edilen, bugün de yürürlükte olan, Türk kamu personel yönetimi modeli ve anlayışına esas teşkil eden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bu dönemde kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme olarak kabul edilebilir. Bu yasa çıkarıldıktan sonra büyük bir dirençle karşılanmış, kapsamına üniversite personelinin alması üzerine bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; ancak 1327 sayılı Kanunla neredeyse yarısı değiştirilerek, 1970 yılında uygulanmaya konulmuştur (Akgüner, 2001: 17). Sonrasında birçok kanunla ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayan Devlet

Memurları Kanununun özgün metni neredeyse hemen hemen ortadan kalkmış ve bu metnin yerini tümüyle yeni ve ayrıksı hükümler aldığı için Kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır. Günümüzde maddelerinin dörtte üçü değişmiş durumda olan Kanun, maddelerinin üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan, Türk hukuk mevzuatında en çok değiştirilen kanun olma özelliğini de taşıyan, kendine özgü bir düzenleme halini almıştır (Şaylan, 2000: 34).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, üç temel ilke üzerinde kurulmuştur: Liyakat (Yeterlik), Kariyer, Sınıflandırma (Özmen, 2009: 30'dan aktaran, Yılmazöz, 2009: 298). Liyakat ilkesi, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyini esas alan bir ilkedir. Daha geniş bir bakış açısıyla, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamalar bütünü olarak tanımlanabilir (DPB, 2009:159). Kariyer ilkesi, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin, haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olgusu olarak ifade edilebilir. Sınıflandırma ilkesi, kamu çalışanlarının, özellikleri itibarıyla işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasıdır (Eryılmaz, 2002: 248-257).

Liyakat ilkesi işe girişte yarışma sınavı esası ile, sınıflandırma ilkesi onlu bir sınıflandırma sistemi ile, kariyer ilkesi onbeşli derece ve kademe sistemi ile yaşama geçirilmeye çalışılmış ayrıca memurlara tanınan hak ve yükümlülükler, işe alma, atanma, ilerleme, yükselme, yer değiştirme, çalışma saatleri, izinler, disiplin, sosyal yardımlar, mali haklar, memurluğun sona ermesi, memurların yetiştirilmesi belirli esaslara bağlanmıştır (Şaylan, 2000: 34). Böylelikle belli sınırlar içerisinde ve belli kurallar çerçevesinde bir personel rejimi oluşturulmaya çalışılmıştır.

1.1.6. 1980 Sonrası Liberal Etkiler Altındaki Günümüze Kadar Süregelen Dönem

1972 yılında “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, 1982 yılında “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu”, 1991 yılında “Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA

Projesi)” gibi raporlarla kamu personel yönetimindeki iyileştirme çalışmalarına devam edilmiş, kamu personel sistemimizdeki sorunların çözümü için çalışılmıştır (Akgüner, 2001: 20-21).

KAYA Raporu, hem hazırlanışı ve kapsamıyla, hem de getirdiği eleştiri ve önerilerle oldukça dikkat çekmiştir. Bu rapor TODAİE tarafından üç yılda hazırlanmıştır. Projenin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek şeklinde belirtilmiştir (KAYA, 1991: 3).

KAYA Raporuna göre, personel rejimine ilişkin mevcut durum ve temel sorunlar şu şekilde sıralanabilir (KAYA, 1991: 3):

- Personele sağlanan mali haklar yetersizdir. Mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı yasal hükümler, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen sorunlar nedeniyle kamu hizmetlerine nitelikli personel alınması güçleşmiştir.
- Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiş, bu nedenle farklı özelliklere sahip olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiştir.
- Aylık ve ücret sistemi, temel olarak aylık gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan oluşmaktadır. Ancak bu sistem enflasyona yenik düşmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yerine geçecek yeni bir personel yasası çalışmalarına 1990’lı yıllardan sonra başlanmıştır. Bu çalışmalara örnek olarak 1996, 1999 ve 2005 yıllarında bu konuyla ilgili olarak hazırlanan kanun tasarısı taslakları gösterilebilir. Sözleşmeli statünün yaygınlaşması, özelleştirmeler ve devlet teşkilatında özerk yapıların oluşturulması sistemin yenilenmesini zorunlu kılmaktadır.

1.2. Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Temel Sorun Alanları

Kamu personel rejimimizde önemli sorun alanlarının olduğu ve sistemin temel prensipleri olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulamalarında bazı problemlerin yaşandığı görülmektedir. Çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımının öngördüğü esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan uzak bir kamu personeli yönetiminin olduğu gözlemlenmektedir. Sistemin temel sorun alanları şu şekilde sıralanabilir (Canman, 1995: 252-253):

- Liyakat (yeterlik) ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
- Kariyerleri geliştirme düşüncesinin gerçekleştirilememiş olması,
- Kamu kesiminde ücret dengesinin kurulamamış olması,
- İhtiyaçları karşılayacak bilimsel bir sınıflandırmanın yapılamamış olması,
- Personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılmamış olması,
- Profesyonel bir yönetici sınıfının kurulamamış olması olarak sıralanabilir.

Kamu personel sistemimizin dört temel sorun alanına sahip olduğu söylenebilir (Şaylan, 2000: 20-22):

1.2.1. Verimsizlik

Türk kamu görevlilerinin yapılan karşılaştırmalı verimlilik değerlendirmelerine göre birçok ülkeden daha düşük değerler aldığı gözlemlenmektedir. Performansa göre ücretlendirme yapılmaması, ödüllendirme eksikliği, çalışan-çalışmayan ayrımının belirsizliği, yeteneğe ve yaratıcılığa gereken değerin verilmemesi, hizmet içi eğitimlerin yetersizliği ve süreklilik taşınamaması gibi, kısaca sistemin bilgiye, çalışmaya, yeteneğe kıymet vermemesinden kaynaklanan verimsizlik sorunu, ülkenin geleceği açısından da son derece önemli bir paradoksu gündeme getirmektedir. Ülkemiz kalkınması için hayati öneme sahip, olmazsa olmaz sayılabilen birçok kamu hizmetini, giderek daha yetersiz kamu görevlisi ile üretmek zorunda kalmaktadır (Şaylan, 2000: 20-22).

1.2.2. Liyakat (Yeterlik) İlkesinin Çökmesi

İşe alımlarda ve işyeri içerisinde yükselmelerde, liyakat ilkesi belirleyici olma özelliğini yitirmiştir. Siyasal süreç içerisinde “patronaj” türü politika yapmanın ağırlık kazanması, hizmete girişte ve yükselmede liyakat ilkesinin gerektirdiği rasyonel ve objektif ölçütler yerine, başka ölçütleri ön plana çıkarmıştır. Fakat kamu hizmetine girişte merkezi sınav ve alımın yapılması, görevde yükselmenin belli şartlara ve sınavlara bağlanması gibi, bu durumu düzeltmeye yönelik olumlu girişimlerin yapıldığı da görülmektedir (Şaylan, 2000: 20-22).

1.2.3. Sınıflandırma ve Statü Karmaşası

Mevcut sınıflandırma ve statü sistemi, güncel ihtiyaçları karşılamaktan yoksun bir durumda olup, özellikle de statü sistemi, bazı grupların çıkarları için siyasal iktidarlara etkileyerek, sistemi daha da bozması sonucunda, içinden çıkılmaz, kendisi sorun üreten bir yapı haline gelmiştir. Ayrıca, hiçbir hizmet rasyonalitesine dayanmayan, büyük ölçüde nepotizm yolu ile gerçekleşen statü farklılaşması, kamu personel sisteminin dengesini bozmakta ve büyük adaletsizliklere yol açmaktadır (Şaylan, 2000: 20-22).

1.2.4. Yolsuzluk

Ülkemizde kamu personel sisteminde liyakat ilkesinin çökmesi ve çeşitli nedenlerle kamuoyu nezdinde adalet duygusunun yaralanması gibi gelişmeler, yolsuzluğu tetikleyen unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Giderek yaygınlık kazanan özelleştirme uygulamaları ve idari, mali özerkliğe sahip geniş yetkilerle donatılmış yeni kamu kurumlarının kurulması, yolsuzluk meselesine toplumsal dikkati yoğunlaştırmış ve devleti birtakım yeni tedbirler almaya yönlendirmiştir. Dolayısıyla 5176 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurularak, kamu görevlilerinin idari denetimi yanı sıra, etik denetimleri de yapılmaya başlanmıştır (Şaylan, 2000: 20-22).

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İLKELERİ

Yeni kamu yönetimi anlayışı, 1980'lerde İngiltere'de Thatcher ve ABD'nde Reagan döneminde yürütülen politikalar ve uygulamalar sonucunda ortaya çıkan bir yaklaşımdır (Eryılmaz, 2002: 234).

Bu yeni anlayışın işletmecilik-yönetimcilik ve girişimcilik olmak üzere iki kuramsal temelinden söz edilmektedir. Bu anlayışlardan ilki kamu sektörüne özel sektörün yönetim prensiplerini ve uygulamalarını getirirken, ikincisi kullanıcı tercihi, rekabet edebilirlik ve girişim yapıları gibi fikirleri esas almaktadır (Gözel, 2003: 200).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yönetimini işletme yönetim tekniklerine göre düzenlemeyi amaçlayan yeni bir yönetim modelidir. Daha katılımcı, şeffaf, esnek ve performans odaklı bir yönetimi öngören yeni kamu yönetimi anlayışının genel çerçevesini çizen unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Gözel, 2003: 197):

- Etkin, tutumlu ve verimli yönetim
- Sonuç odaklı yönetim
- Esnek hiyerarşi/örgüt yapısı, dar merkez
- Ekonomik hizmet sunumu
- Minimal devlet anlayışıyla girişimci ruh
- Katılımcı yönetim
- Piyasa mekanizması
- Yurttaş odaklılık
- Performans odaklı değerlendirme
- Açık yönetimde açıklık
- Azalan bürokrasi
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaştırılması

- Stratejik planlama, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör yönetim teknikleri
- Hizmetiçi eğitim
- Ücret dengesi
- Liyakat
- İnsan kaynakları planlaması.

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Kamu yönetiminde olduğu gibi kamu personel yönetiminde de bir değişim yaşanmaktadır. Dolayısıyla amaç ve hedeflerin saptanması, kurumsal ilkelerin belirlenmesi, personelin yetenekleri ile kendisinden beklenenler arasındaki uyum, performans değerlendirmesi, amaç/hedef/ilkelerin finans, örgüt ve bilgi konularıyla bir bütün olarak planlanması, insan kaynaklarının malzeme, örgüt ve finans konularıyla birlikte ele alınması, stratejik insan kaynakları ile amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ve elde edilen sonuçların çözümlenmesi ve değerlendirilmesi şeklinde yeni bir personel yönetimi anlayışından söz edilmektedir (Çukurçayır, 2002: 157-167). Bu yeni anlayışla birlikte personel yönetimi insan kaynakları yönetimi olarak değişime uğramıştır.

Merkezde, yerelde ve personel sisteminde yeni kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde reformu içeren 58. hükümet Acil Eylem planında norm kadro uygulamasına geçilmesi; göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilmesi; statülerin azaltılması, benzer statüler arasındaki farklılıkların giderilmesi; maaş ve ücret sisteminde dengesizliklerin giderilmesi; esnek çalışma usulleri getirilmesi; performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi gibi Kamu Yönetimi Araştırma Raporundaki çözüm önerilerine benzer öneriler üzerinde durulmaktadır (Başbakanlık, 2003: 35-37)

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda geleneksel personel yönetimi yerine "İnsan Kaynakları Yönetimi"nden söz edilmiştir. 2007 yılında yürürlüğe giren 9. Kalkınma Planı AB standartları ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde personel yönetimindeki yapılması gerekli değişikliği vurgulamaktadır. Norm kadro uygulaması, hizmetiçi eğitim,

performansa göre değerlendirme, esnek çalışma modelleri, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımında yaygınlık ve katılımcı bir yönetimin sağlanması için yapılması gerekenlerle şeffaf, saydam, etkin, verimli, hesap verebilir ve katılımcı bir personel yönetiminin altını çizmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2007: 105).

Başkanlığın Stratejik Planında yönetim sürecinde insan unsurunun baş aktör olduğu belirtilerek personel yönetiminden “İnsan Kaynakları Yönetimi”ne geçildiği belirtilmiştir. Düzenli, süratli, kaliteli hizmet sunan, şeffaf, çözüm üreten, modern, sürdürülebilir ve geliştirilebilir stratejik yönetim anlayışını benimseyen ve uygulayan yeni bir yönetim anlayışı üzerinde durulmaktadır. İnsan kaynakları yönetimi ile performansa dayalı, sürekli öğrenmeye ve gelişime açık, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hizmet üreten ve denetlenen, vatandaş odaklı, rasyonel, bilgi iletişim teknolojileri ile geliştirilmiş, esnek bir personel sistemi söz konusu olmakta buna uygun amaç ve hedefler belirlenmektedir (Devlet Personel Başkanlığı, 2009a).

2009 Performans Programında yeni kamu yönetimi anlayışının personel açısından dayandığı değerler içinde yer alan sürekli eğitim ve geliştirme bağlamında bir personel planlamasının yapılması stratejik plandaki amaç ve hedeflerde belirtilmiştir. Dolayısıyla personel sisteminde yapılacak kadro ve unvan standardizasyonu ve iş analizleri ile iyileştirilecek personel sisteminin kamu hizmet sunumunda yaratacağı verimlilik ve kamu personeli arasında sağlanacak ücret dengesine vurgu yapılmaktadır (Devlet Personel Başkanlığı, 2009b).

Modern insan kaynakları yönetiminin gerektirdiği şekilde terfi edecek personel ile diğer görevlere atanacak personelin, hizmetin gerektirdiği şekilde eğitime tabi tutulması ile şeffaf bir ortam içinde kariyer ve liyakat ilkeleri çerçevesinde atamalarının yapılmasının altı çizilerek liyakat ve kariyer ilkeleri üzerinde durulmaktadır. Diğer hedefler ise; hizmet içi eğitim programları düzenlenmesi, kurum personelinin moral ve motivasyonunu artırıcı imkânlar sunarak hizmet kalitesinin yükseltilmesi, bilgi ve becerilerinin artırılmasıyla ilgili eğitim verilmesi yetki, sorumluluk ve takım bilincini oluşturulması için gerekli çalışmaların yapılması şeklinde sıralanabilir (Devlet Personel Başkanlığı, 2009b).

Kamu personel yönetiminde norm kadro uygulamasına geçilmesi, sözleşmeli personele yapılan vurgu, yetki karmaşasının iyileştirilmesi, personel yönetimi ilkelerindeki

değişim, liyakat ve kariyer ilkelerinin gözönünde bulundurulması, personel yönetiminde etkinlik ve erimlilik gibi yeni yönetim anlayışı kavramlarının kullanılmasıyla beraber esnek bir personel sistemine geçilmiştir. Bu yeni süreçle birlikte öngörülü, şeffaf, etkin ve verimli sonuçlar alınabilmenin önü açılmıştır.

4. TÜRKİYE’DE NORM KADRO ÇALIŞMALARINI GEREKTİREN SEBEPLER

Aşağıda öncelikle kamu yönetiminin yapısı ve sorunları incelenecektir. Ayrıca Türkiye’de norm kadro çalışmasını gerektiren sebeplere yasal düzenlemeler çerçevesinde yer verilecektir.

4.1. Kamu Yönetiminin Mevcut Yapısı ve Sorunları

Kamu sektörü en büyük ve en eski sektör olmasıyla birlikte bu alandaki sorunlar her geçen gün artmaktadır. Özel sektörde gittikçe artan etkinlik, verimlilik ve kalite endişeleri kamusal alanda da kendini hissettirmeye başlamıştır. Teknolojik, ekonomik ve bilimsel değişimler eşliğinde kamusal alanda da yenilikler yaşanmaktadır. Bu yeniliklerle birlikte kamusal alanın ön planda olan pahalılık, kalitesizlik ve yetersiz hizmet sorunları giderilmeye çalışılmaktadır. Özellikle denetimlerin arttırılması yoluyla çözüm arayışına gidilmiştir.

Demokratikleşme sürecinin, kalkınma sürecini geri planda bırakmasıyla birlikte, “millileştirme” politikası yerini “özelleştirme” politikasına terk etmiştir. Böylelikle son yıllarda devletin küçültülmesi, özelleştirme, daha etkili, verimli ve rasyonel kamu hizmeti sunulması anlayışı genel kabul gören bir görüş haline gelmiştir. Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak ülkelerin yönetim anlayışlarında da değişimler görülmektedir. Bütün ülkelerde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, hantal, verimli olmayan, yavaş işleyen ve pahalı hizmet üreten kamu yönetimi imajının ortadan kaldırılması için yoğun çaba içerisine girildiği görülmektedir (Aykaç, 1995: 271).

Kamu yönetimindeki sorunların giderilmesi için farklı ülkelerde farklı kavramların kullanıldığını görüyoruz. İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, İskandinav

Ülkelerinde “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, Fransa’da “Âdem-i Merkezileştirme Reformu”, ABD’de “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Sovyetler Birliği’nde “Yeniden Yapılanma”, OECD yayınlarında “Yeni Yöneticilik” kavramları tercih edilmektedir. Ülkemizde de “Yönetimde Reform”, “Yönetim İyileştirilmesi”, “Bürokrasinin Azaltılması”, “Devletin Küçültülmesi”, “Yönetimin Modernleştirilmesi” gibi farklı kavramlar kullanılmaktadır (Tulum, 1994: 3-4).

Günümüzde uygulanmakta olan atama ve yükselme prensipleri kamu örgütlerinde insanları daha verimli ve kaliteye dönük bir şekilde çalışmak yerine; hiyerarşiye dayalı, var olanı devama yönelik, yeniliğe kapalı, motivasyonsuz, yetki ve sorumluluk yüklemeyen bir çalışma ortamına yol açan temalar içermektedir. Bazı çalışmalar ödüllendirilirken, bazıları da cezalandırılır, fakat sistemden kaynaklanan problemlerin varlığı artırılmaz. Ayrıca yüksek performans ödüllendirilmede dikkate alınmaz (Balcı, 1999: 74-75).

Kamu yönetiminde global eğilimlerin gelişmesi, yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli kılmıştır: Devletin küçültülmesi ve etkinlikleştirilmesi (büyüyen devletin ortaya çıkardığı bürokratik ve diğer sorunlar devletin küçültülmesi, özelleştirme gibi kavramları gündeme getirmektedir), siyaset – yönetim dengesinin yeniden kurulması (yeni işletmecilik anlayışında kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacıyla paylasan kişiler değil, kurumun teknik yöneticisi olmalarını gerektirmekte, bu noktada demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaştırılması gerekmektedir), şeffaf ve dürüst yönetim, merkeziyetçilikten uzaklaşma, yeniden yapılanmayı gerekli kılan unsurlar olmuştur (Günay, 1997: 132’den aktaran, 2008: 293).

Kamu kurumlarının performansı (Tanzi, 2002: 200’den aktaran, Akçakaya, 2008: 295);

- Gelenek ve görenekler,
- Kamu kurumları tarafından kullanılan kaynaklar ve bu kaynakların kullanım hakkı,
- Talimatların açıklığı,
- Mevcut organizasyon yapıları,
- İnisiyatif kullanma durumu,
- Lider ve personel kalitesi,

- Organizasyonların yeniden yapılanma konusundaki serbestliklerini kapsayan birçok faktöre bağlıdır.

21. yüzyılın yönetim anlayışının üç temel üzerine odaklanma eğilimi göstereceği ifade edilerek, bunlar aşağıdaki gibi sıralanmaktadır (Aykaç, 2002: 19) :

- İnsan kaynağını bilgi ile bütünleştiren entelektüel sermayeye öncelik vermek,
- Global ekolojik düzene karşı kendini sorumlu hissetmek,
- Değişmek son çare haline gelmeden, değişimi başlatmak.

Kamu yönetimini değişime zorlayan önemli etmenlerden biride kalitesiz işgücü istihdamıdır. Gerek yöneticiler gerekse öteki işgörenlerin mesleki yeterliliklerindeki düşüklük kamu yönetim sisteminde yaşanan önemli sorunlardandır. Daha önemlisi ise, izlenen tutarsız ve çarpıtılmış istihdam politikalarıdır. Gerçekten de çoğu kez kayırmacı ya da siyasal tercihlere dayalı hatalı istihdam politikaları nedeniyle, kimi kamusal hizmetlerde kadrolar gereksiz biçimde şişerek aşırı büyümüş, kimi hizmetlerde de personel açığı yaşanması gibi çarpıklıklar ortaya çıkmıştır (Uluğ, 2004: 2).

Ülkemizdeki personel sisteminde şu alanlarda aksaklıkların ortaya çıktığı söylenebilir; yeterlik (liyakat) ilkesine işlerlik kazandırılmaması, kariyer geliştirme düşüncesinin gerçekleştirilememesi, kamu kesiminde ücret dengesinin kurulamamış olması, ihtiyaçlara uygun bir bilimsel sınıflandırmanın yapılamamış olması, personel rejimini kanunlarla düzenleme ilkesine işlerlik kazandırılmaması ve profesyonel bir yönetici sınıfının kurulamamış olması. Bu aksaklıklardan dolayı kamu hizmetleri için nitelikli elemanların bulunup, bunların doğru zamanda ve doğru yerde istihdamı oldukça zor hale gelmiştir.(Öztürk ve Coşkun, 2003: 96)

4.2. Türkiye’de Norm Kadro Çalışmalarını Gerektiren Diğer Sebepler

1960 yılından itibaren planlı kalkınma çalışmalarıyla birlikte kamu yönetimi alanında reformların yapılması gündeme gelmiştir. Kamu yönetiminin bütün boyutlarıyla gelişmelere ayak uydurabilen, canlı bir yapıya sahip olması ile devletin kamu hizmetlerini eksiksiz bir şekilde yerine getirebilmesi sağlanmış olur. Bugüne kadar yürütülen yeniden düzenleme

alışmaları kamu yönetiminin üç boyutu üzerinde gerçekleştirilmiştir: Teşkilat yapısının yeniden düzenlenmesi, yönetsel işlem ve usullerin iyileştirilmesi, kamu personel sisteminin iyileştirilmesi (ktem, 1989: 36).

Yasal ve yönetsel metinler, kamu kurum ve kuruluşları için norm kadro çalışmaları kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli rol almaktadırlar. Dolayısıyla bu alanlardaki çalışmalar dikkatle izlenmeli ve doğru adımlar atılmalıdır.

4.2.1. Araştırma ve Denetleme Raporları

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan olup, TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Bu rapora göre personel yönetimini geliştirmek için alınacak tedbirleri üç noktada toplamak mümkündür (Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor zeti, 1963: 21-28):

- Devlet Personel Dairesi tarafından bütün kamu hizmetleri için iş sınıflarının bir listesi ve sınıflar içindeki dereceler tespit edilmesi, bakanlık ve dairelerin bu esaslara dayanarak kendi hizmetlerini geçici olarak sınıflandırması, Devlet Personel Dairesi tarafından bu bilgilerden faydalanarak genel bir sınıflandırma ve derecelendirme yapıp reformların uygulanmasında temel olacak bir kanun tasarısı hazırlanması ngrlmştir.

- Bakanlık ve daireler tarafından tespit edilen kadro miktarlarının, Devlet Personel Dairesi tarafından Maliye Bakanlığı ile işbirliği halinde incelenip kontrol edilmesi, her teşkilat için uygun görülen geçici kadroların neler olduğunun benimsenmesi, bunlarda DPD'nin onayını almadan herhangi bir değişiklik yapılamayacağı ve sonra kabul edilen sınıf ve derecelerin personele uygulanmasına ve gerekli görüldükçe, personelin nitelik veya tecrübelerine uygun yerlerde çalışmalarını sağlayacak intibakların yapılması önerilmektedir.

- Yapılmakta olan işleri yerinde inceleyip sonuçları o örgütteki personel birimine bildirmekle görevli bir teftiş kadrosu ve DPD içinde de, gereken hallerde Daire adına inceleme ve araştırma yapacak bir birim kurulmasının düşünüleceği belirtilmiştir. Kadroların gözden geçirilmesi belli bir sreye inhisar etmeyen devamlı bir görev sayılmalıdır. Mevzuatta

değişiklikler yapmak suretiyle personel idaresinin günün ihtiyaçlarına cevap verecek bir durumda tutulması sorumluluğu, mali sorunlarda Maliye Bakanlığının görüşü alınmak şartıyla, DPD'ye ait olması öngörülmektedir.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca her yıl itibariyle düzenlenen Genel Raporlarında norm kadro ile iş analizi, iş değerlendirmesi, personel ilkeleri ve ücret sistemleri gibi konular bir bütünlük içinde değerlemeye tabi tutulmakta ve Kamu iktisadi Teşebbüslerinin personel politikasının esaslarına geniş bir perspektiften bakılmaktadır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca, kurumların TBMM adına yapılan denetlemeleri sonunda hazırlanan kurum veya kuruluşların raporlarında da, norm kadro düzenlemesi çalışmalarının biran önce tamamlanıp uygulamaya geçilmesine ilişkin “Temenni Kararları” yer almaktadır.

4.2.2. Kalkınma Planları, Yıllık Programlar ve Planları

Kamu yönetiminin yapısını ve kamu personelinin durumunu düzenlemek için planlı dönemde hazırlanan her beş yıllık kalkınma planları, yıllık program ve yıllık icra planları çalışmaları yapılmaktadır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu kurum ve kuruluşlarında, özellikle de kamu iktisadi teşebbüslerinde, önce kuruluş ve yönetimi geliştirmekten sorumlu organizasyon ve metod birimlerinin kurulması, sonra bu birimlerin kuruluş norm kadrolarını hazırlayacak biçimde, TODAİE tarafından eğitilmeleri öngörülmektedir (DPT, 1973: 117).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi için ana hatlar şöyledir: *“Yeniden düzenleme çalışmalarının hareket noktası, kamu yönetiminin işlevlerini, yönetim birimlerini ve kademelerini yeni baştan ele alarak bunlar arasındaki görev dağılımlarını uyumlu hale getirmek olacaktır. Yönetim birimlerinin yeniden kademelendirilmesi yapılırken; Türkiye'nin ulaştığı ekonomik ve toplumsal yapıya uygun olarak ve coğrafi özellikler gösterilerek işlevler tanımlanacak ve işlevlerin hangi kademe ve birimlerce üstlenileceği belirlenecektir. Yeniden düzenleme çalışmalarında yönetsel yapının tüm olarak gözden geçirilmesi, temel politikalara göre çalışmaların yönlendirilmesi, eşgüdüm sağlanması, çalışmaların izlenmesi, değerlendirilmesi yapılmıştır. Bu amaçla hizmetlerin belirlenmesi görevlerin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesini*

sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi “Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi” niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenlenecektir. Bu düzenleme gerçekleştirilinceye kadar kamu yönetimini yeniden düzenlemeye ilişkin çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatının sorumluluğunda Devlet Personel Dairesinin yakın işbirliği ile yürütülecektir (DPT, 1979: 296-297).”

Kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin ilke ve politikalar Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında iki başlık altında toplanmaktadır:

-Kuruluşların işleri ile uyumlu insangücü planlaması yapılacak, buna göre kadro ve unvan standardizasyonu gerçekleştirilecektir.

-Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimleri kuruluş amaçlarına uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır (DPT, 1985: 175).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının kamu yönetiminin iyileştirilmesi bölümünün ilkeler ve politikalar kısmında kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacağı, dengeli görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sisteminin geliştirileceği öngörülmektedir (DPT, 1989: 325-326).

1988 Yılı Program’ında “Kamu Yönetimin İyileştirilmesi” başlığı altında ve “tedbirleri” kısmında iş analizleri ile ilgili olarak ilk kez, “Kuruluşlar, üniversiteler de işbirliği halinde iş analizleri yaptıracaklar, bürokratik işlemleri azaltıcı ve sadeleştirici çalışmalara başlayacaklardır” ifadesine yer verilmiştir. “Durum” kısmında da, bazı kamu kuruluşlarının, organizasyon ve yönetim araştırmalarını 1987 yılında başlattığı ve bunları sürdürdükleri ifade edilmiştir (DPT, 1988: 433-434).

1989 Yılı İcra Planında “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında “Kuruluşlar TODAiE ve üniversitelerle işbirliği halinde norm kadro ve iş analizleri yapacak”lardır denilmektedir (DPT, 1989: 203).

1992 yılı icra planının Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi başlığı altında da, “Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında genel teşkilat incelemesi ve iş etüdü çalışmaları yapılacak,

kadrolaşmada bu çalışmalardan elde edilen veriler esas alınacaktır.” tedbirine yer verilmiştir (DPT, 1992: 208).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reformu hazırlanarak uygulamaya konulacağı belirtilmekte, devamında ise şu ifadeler yer verilmektedir : “Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayısı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insangücü planlaması yapılacak ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insangücü envanteri çıkarılacaktır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>).

Planın, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında konuyla ilgili değerlendirme yapılarak eksikliklerin giderilmesinin gerektiğinden söz edilmektedir. Amaç, İlkeler ve Politikalar başlığı altında ise; “kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması” vurgulanarak devamında şu ifadeler yer verilmektedir:

Kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.

Norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi personel rejiminde esas alınacaktır. Tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro veya pozisyon ihdasları buna göre yapılacaktır. Taşra teşkilatı bulunan kuruluşların, il veya bölge teşkilatlarındaki kadrolar da bu

kıstaslara göre tespit edilerek, kadroların belirli bölgelerde yığılması önlenecek, yapılan hizmetlere göre kadrolar ihdas edilecektir. Kurum farklılığı gözetilmeksizin bütün kadro ve pozisyonların Kanunla ihdas edilmesi sağlanarak, önceden belirlenen norm kadro sayısı, olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan artırılmayacaktır. Bu bağlamda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilerek, yukarıda belirtilen kıstaslara uygun şekilde yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>).

4.2.3. Yasal Düzenlemeler

Kamu personel rejiminin düzeltilmesi, kamu hizmetlerinin ve kadroların sınıflandırılmasını; görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlenmesini, personel ve kadro ihtiyacının her kamu kuruluşu için ayrı ayrı incelenerek belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu konu, kamu personel rejimini düzenleyen 657 sayılı ve 1327 sayılı Kanunlar ile ele alınmıştır. 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda değişiklik yapan ve 31.7.1970 gün ve 1327 sayılı kanun ile getirilen sınıflandırmaya ilişkin hükümler ve bunlara ilişkin gerekçelerin incelenmesi, kadrolar ve kadrolama ile ilgili önerileri ve görüşleri ortaya koymaktadır (Akçakaya, 2008: 309).

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Devlet memurlarının, hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yerleştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenlemeyi amaçlamaktadır. 657 sayılı Kanunun temel ilkeleri sınıflandırma, kariyer ve liyakattir. Sınıflandırma, Devlet kamu hizmeti görevlerini ve bu görevlerde çalışan memurları görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırma olarak tanımlanmıştır. Kariyer ve liyakat ilkelerinin uygulanabilmesi, iyi bir sınıflandırma yapılmasına, bu da gerçekçi bir norm kadro düzenlemesi çalışmalarına bağlıdır.

1327 sayılı Kanunda yer alan hükümler, sınıflandırma müessesesini bir dinamizm içinde ele almakta ve kurulan sınıflar içinde kurumların ve mesleklerin özelliklerine göre tali sınıflar kurulmasına imkân tanımaktadır. 657 sayılı Kanunun 1327 sayılı Kanunla değişik 33 üncü maddesinin ikinci fıkrası, kadrolara ilişkin ödevler, yetki ve sorumluluklar, ödevlerin özellikleri ve ödevleri yapacak kimselerde aranması gereken niteliklerin, bu kanun ve kuruluş kanunları ile belirtilen ilke ve esaslara uygun olarak düzenlenecek görev ve çalışma

yönetmeliklerinde gösterilmesini öngörmektedir. Bu maddeye göre, DMK'nun 34 üncü maddesi gereğince alınan kadroların, analiz ve tanımlamaları yapılarak, bunlar her kurumun görev ve çalışma yönetmeliğinde gösterilecektir. Bu çalışma her kurum tarafından kendi kurumuna ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Dairesinin görüşlerine dayandırılacaktır.

Yukarıda yer alan hüküm gereğince, kadrolara ilişkin görevlerin, yetki ve sorumlulukları ile görevlerin özellikleri ve bu görevleri yapacak kimselerde aranması gerekli niteliklerin “Görev ve Çalışma Yönetmelikleri”nde gösterileceği belirtilmekle Türk Kamu Yönetimi, kadro aracılığı ile planlı bir yeniden örgütlenmeye itilmektedir. Bilindiği gibi kamu yönetiminin verimli çalışmasını sağlayan imkânlardan biri her kuruluşa ideal olan örgüt yapısının oluşturulması ile olur. Görev ile kuruluş arasında rasyonel bir ilişkinin kurulması zorunludur. 1327 sayılı Kanun bu ilişkiyi kurmada kadro sistemini bir araç olarak kullanmaktadır. Bu ilişki görev ve çalışma yönetmelikleri ile kurulacaktır (Akçakaya, 2008: 310).

1984 tarih ve 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nin 3 üncü maddesi (e) fıkrasına göre, Devlet Personel Başkanlığı'nın görevlerinden biri de, “kadro ve unvan standardizasyonu, iş analizleri de dâhil olmak üzere görev alanına giren konularda gerekli her türlü araştırma ve incelemeleri yapmak veya yaptırmak, personel rejimleri arasında uyum ve denge sağlamak, bu konularda gerekli ilke ve esasları tespit etmek”tir.

Başkanlığın ana hizmet birimlerinden olan Kadro ve Kamu Görevlileri Dairesi Başkanlığı'nın görevleri arasında; “Kamu kurum ve kuruluşlarında kadro unvanlarının standartlaştırılması ve kodlandırılmasını sağlamak ve görev tanımlarını yapmak, bunların yayımlanmasını sağlamak ve rehberlik etmek” (Md.8/b) ile “Kalkınma planlarının süresi sosyal ve ekonomik hedefleriyle uyumlu olmak üzere kamu kesiminin verimli çalışma sistemini sağlamak amacıyla insangücü planlaması ve iş analizlerini yapmak veya yaptırmak, kurum ve kuruluşlara yardımcı olmak” (md.8/c), gibi norm kadro düzenlemesi ile ilgili görevleri sayılmıştır. Gereği gibi yerine getirildiğinde bu görev ve yetkiler, kamu kesiminde yürütülen ve yürütülecek olan iş analizi ve görev tanımlaması faaliyetlerinin planlanması, yürütülmesi ve koordinasyonunda kolaylık sağlayabilecek niteliktedir.

Devlet memurlarının mesleki ehliyetinin belirlenmesi için sicilinde bulunacak bilgileri ve ilgili diğer konuları düzenlemeyi amaçlayan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin amacına ulaşması için de, iş analizlerinin ve iş tanımlarının yapılması, iş gereklerinin belirlenmesi gerekmektedir. Böylelikle memurların sicil işlemleri daha objektif temellere dayandırılmış olacaktır.

Bugünkü norm kadro uygulamalarının temel gerekçesini; değişim ve dönüşüm sürecine paralel olarak, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Bu doğrultuda; Norm kadro uygulamaları 190 Sayılı KHK'nin 12. maddesi ve 217 Sayılı KHK'nin 3. maddesine göre alınan 2000/1658 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile başlatılmış; bu karar çerçevesinde yayınlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında uygulanacak Usul ve Esaslar” başlıklı Karar ile de uygulama usul ve esasları ve izlenecek takvim belirlenmiştir. Söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı'na göre; Kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu hizmetlerinin (gerçek iş yüklerine göre) gerektirdiği unvanda, nitelikte ve sayıda personel istihdamının sağlanabilmesi amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro ve pozisyonlarına ilişkin “norm kadro”larını özetle şu usul ve esaslara göre tespit ederler (2000/1658 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı): Norm kadro çalışmalarına, öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçları doğrultusunda, bu amaçlara en etkin ve verimli ulaşılmasını sağlayacak şekilde teşkilat (örgüt) analizi yapılmak suretiyle başlanır. Bundan sonra, teşkilatlardaki her birim için gerekli kadro/pozisyonun iş analizi ve iş ölçümleri yapılır (ihale yoluyla gördürülen hizmetler dâhil), İş analizleri ve iş ölçümlerine göre de her bir kadro/pozisyonun görev tanımları ve bu kadro/pozisyonlarda çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler (iş gerekleri) ile bu birimler için gerekli kadro/pozisyon sayısı (Norm Kadro) belirlenir(m. 1).

Örgüt 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 (m, 2). İş analizi çalışmalarında anket tekniğinden mutlaka yararlanılır(m. 3).

Kurum ve kuruluşlar teşkilat, iş analizi ve iş ölçümü çalışmalarında Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca hazırlanan “Norm Kadro El Kitabı”ndan yararlanırlar ve çalışmalarının her safhasında bu Başkanlıktan danışmanlık hizmeti alabilirler (m, 4), Bu

alışmalar, her kurum ve kurulusun merkez, taşra ve diğerk teşkilatlarındaki tüm birimleri kapsayacak şekilde yapılır (m. 6).

Bu alışmalar, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığınca kurumlar itibariyle belirlenen takvime göre, 2001-2003 yılları arasında tamamlanır (m, 8), Toplam 13 maddeden oluşan ve konunun genel uygulama çerçevesini çizen Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürürlüğü girmesiyle birlikte kamu kurum ve kuruluşları 2001 yılı başından itibaren norm kadro çalışmalarına başlamışlardır. Kurum ve kuruluşların bir kısmı, karar doğrultusunda kendilerine verilen takvime göre çalışmalarını tamamlayarak norm kadrolarını belirlemişler, inceleme için Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'na teslim etmişlerdir. Diğerk bir kısmı da çalışmalarını yürütmektedirler.

5. NORM KADRO DÜZENLEMESİNİN KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE OLASI ETKİLERİ

5.1. Liyakat İlkesi Açısından

Norm kadro çalışması ile birlikte personel terfisi ve seçiminde iş veya kadronun gereklerine uygun nitelikte insanın bulunup istihdam edilmesi sağlanır. Bununla birlikte objektif ve adaletli yapılanmanın n açılmış olur. Her türünden, personele ilişkin işlemler için temel teşkil eder, yönetimlerin, kadrolama ile saptanan esaslara dayanarak, siyasal iktidarların kayırma sistemine kaymalarına karşı çıkar.

Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarını gvenliğ sahip kılmaktır (Devlet Memurları Kanunu, Madde 3-c).

Kadro gereklerine uygun niteliklerde personelin bulunup işe alınmasını sağlar. Bu husus, norm kadro düzeninin gerçekleştirebileceği etkili unsur, insan gücü olup, bu unsurun iş gereklerine uygun olarak sağlanması, başarının nedenidir. İşte norm kadronun ortaya koyduğu standartlara veya normlara bakarak her iş için personel bakımından en uygun niteliklerin neler olduğunu öğrenilip bu niteliklere yeterince sahip olan personel işe alınır. Böylesine bir ölçüt

elde olmadıkça, çeşitli kadro hizmetleri için ne personel açısından en uygun nitelikleri bilenebilir, ne de bu niteliklere sahip personeli işe alınabilir.

5.2. Açıklık İlkesi Açısından

Norm kadro uygulaması ile birlikte görev ve hizmet çakışmalarında azalmalar sağlanabilir. Değişik anlayışların önlenmesi açısından kadro unvanlarına açıklık getirilir. Böylelikle kadroyu meydana getiren öğelerin ortak özelliklerinin yansıtılması ve onu başka kadrolardan ayırt edici biçimde saptanmış olması, bu amacın geliştirilmesi sağlanmış olur. Sonuç olarak kadro ilerleme ve derece yükseltilmesinde liyakat sistemi kuralları işletilebilir.

Kadro ve unvanlara açıklık getirilmesiyle birlikte personelin belirli alanlarda yığılması önlenebilir. Böylelikle işlerin verimli ve hızlı bir şekilde yapılması sağlanmış olur. Bu netlik hem personel açısından hem de işveren açısından olumlu sonuçlar doğurur.

5.3. Güvence İlkesi Açısından

Personelin, yönetimlerine güven duymalarını sağlar ve bu duyguyu korur. Dolayısıyla işlerin etkinliği ve verimini artırır. Kadro performanslarının saptanmış olması halinde, bilimsel bir yönetimin sayısal temeller üzerine kuruluş ve işleyişine olanak verir.

Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz (Devlet Memurları Kanunu, Madde 10).

5.4. Eşitlik İlkesi Açısından

Eşit işe eşit aylık veya ücret sisteminin kurulmasına yardım eder. Norm kadro, iş değerlemesine dayandığı için, görevin önemi, güçlüğü, sorumluluğu gibi çeşitli faktörlere göre saptanan aylık ve ücreti belirttiğinden ve ona göre işlem yapılmasını zorunlu kıldığından, personel arasında aylık veya ücret adaletsizliklerinden doğan çekişmeleri önler.

Amir, maiyetindeki memurlara hakkaniyet ve eşitlik içinde davranır. Amirlik yetkisini kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslar içinde kullanır (Devlet Memurları Kanunu, Madde 10).

Ücret" deyimi, işçinin çalıştırılması nedeniyle işveren tarafından kendisine nakdi veya ayni olarak doğrudan doğruya veya bilvasıta ödenen normal, kök veya asgari ücret veya aylıkla, sağlanan bütün diğer menfaatleri içine alır; "Eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği" deyimi, cinsiyet esasına dayanan bir ayırım gözetmeksizin tespit edilmiş bulunan ücret hadlerini ifade eder (Uluslararası Çalışma Örgütü, 100 No'lu Sözleşme, Eşit Değerde İş İçin Erkek Ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkında Sözleşme, Madde-1).

5.5. Sınıflandırma İlkesi Açısından

Personel ihtiyaçlarının tahmin edilmesine ve saptanmasına olanak verir. Her örgütün belirli dönemler itibariyle kadro tür ve sayılarının gerekleri yönünde personele olan ihtiyacının saptanması, bu ihtiyacın giderilmesi için gerekli bir ön işlemdir.

Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan Devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır (Devlet Memurları Kanunu, Madde 3-a).

5.6. Kariyer İlkesi Açısından

Kamu personel yönetiminde insan kaynakları ihtiyacının tespitinden personelin yerleştirilip geliştirilmesine ve eğitime kadar sistematik bir süreç izlenir. Böylece personele ilişkin düzenlemeler belli bir plan ve program dâhilinde yürütülür, sorunların tanı ve çözümü kolaylaşır.

Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlamaktır (Devlet Memurları Kanunu, Madde 3-b).

Kurumlar arasında kadro ve mesleklerin tanımlanmasından, bunlara ilişkin belgelerin düzenlenmesine, ücretlerden eğitim ihtiyaçlarının giderilmesine kadar birçok konuda kamu yönetiminde bir standart oluşturulabilir. Böylece kamu hizmetinin yerine getirilmesinde etkinlik ve verimlilik artışı yanında, adalet ve kurumlar arası uyum sağlanabilir.(Akçakaya, 2008: 354)

Norm kadro yöntemiyle kurumun öngörülen amacına ulaşması için gerekli personel sayısı saptanmakta, her iş için gerekli personelin nitelikleri de belirlenmektedir. Her işe uygun personelin atanması, işe uygun olmayan personelin, o işin gerektirdiği nitelikleri kazanması için eğitime tabi tutulması, keza emek verimliliğine olumlu yönde etki eder. İş değerlendirme yöntemiyle her işe, o işin değerine göre ücret verileceğinden ve ücretler arasındaki dengesizlikler giderileceğinden, personelin motivasyonu yükseltilmiş, işine bağlılığı sağlanmış ve bunun doğal sonucu olarak verimliliği arttırılmış olur.

SONUÇ

Ülkemizde kamu personel sistemi, çağdaş insan kaynakları yönetiminde olması gereken, çalışanların karar süreçlerine katılımını sağlayan, performans denetimlerinin yapıldığı, ödül-külfet dengesinin kurulduğu, eşit işe eşit ücretin verildiği ve çalışanların yeteneklerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkân sağlayan niteliklerden yoksun, varlığı ve karmaşık yapısıyla sorun üreten bir duruma gelmiş bulunmaktadır.

Kamu yönetimimizle bağlantılı olarak, kamu personel yönetimimizde de süreklilik arz eden bir yeniden yapılanma çabası gözlemlenmektedir. Ancak, Türk kamu yönetiminin son otuz yıllık gelişme sürecinde önemli dönüm noktalarını oluşturan değişim ve dönüşümler incelendiğinde, bütün bu değişim ve dönüşüm çabalarının, daha çok devlet teşkilatının yeniden yapılandırılması, kırtasiyeciliğin azaltılması, kurumlar ve hiyerarşik kademeler arasındaki görev ve sorumluluk ilişkilerinin tekrar belirlenmesi gibi genel çerçevedeki örgütlenme ve işleyiş sorunlarına odaklandığı görülmekte; kamu yönetimi sisteminin insan gücü kaynağını oluşturan personel rejiminin yeniden düzenlenmesi, bu çerçevede, kamu personelinin işe alınması, yetiştirilmesi, görevlendirilmesi gibi sorun alanlarına yönelik kapsamlı ve sistematik çözümlere yeterince yer verilmediği dikkat çekmektedir.

Kamu görevlilerinin işe alınmasında, görev içinde değerlendirilmelerinde, yükseltilmelerinde ve ücret esaslarının belirlenmesinde; hizmet gerekleri, işlevsellik, etkinlik, başarı ve yerindelik gibi performans ve amaçların gözetilmesine dayalı unsurların yerine; diploma, kadro ve unvan dağılımı, kıdem, süre şartı gibi sınırları belirlenmiş biçimsel ve katı ölçütler esas alınmaktadır. Bu durum, sürekli bir koruma kalkanına sahip kamu görevliliğinde; kişisel başarı ve performansa göre ücretlendirme yerine hiyerarşik derecelere ve kadro/pozisyon unvanlarına göre ücretlendirme yapılması; mali haklar yönünden kurumlar arasında ciddi dengesizlikler bulunması; ödev, yetki ve sorumlulukların kadro ve pozisyon tanımlarıyla ortaya konulamaması yüzünden yerinde ve dengeli bir istihdamın sağlanamaması gibi yeni sorun alanlarına yol açmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının şeffaflık, saydamlık, performans değerlendirmesi, girişimcilik, yaratıcılık ve hesap verilebilirlik gibi unsurlarını, personel yönetiminin esnek ve postmodern yapılanmasının birer göstergesi olarak görmek mümkündür. Son dönemlerde yapılan düzenlemeler, hazırlanan plan ve programlarda kamu personel yönetiminde yaşanacak

değişim, yenilik ve etkinliğe vurgu yapılmaktadır. Personelin işe alınmasından, kariyerine, başarısının ölçülmesinden eğitime, insan kaynakları planlamasından uygulamaların objektifliğine, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılmasından esnek bir personel rejiminin oluşturulmasına kadar yapısal ve işlevsel olarak pek çok yenilik üzerinde durulmaktadır.

Kamu personel sistemimize yön veren yönetim anlayışımızın küresel örneklerle uyumlu olarak yenilenmesi, bu yeni anlayış ve felsefesinin getirdiği ilkeler ve hedefler doğrultusunda da, çağdaş uygulamalar göz önüne alınarak yeni bir kamu personel rejiminin kurulması gerekmektedir. Ekonomik, verimlilik ve etkinlik ölçütleri doğrultusunda, sınırlı kamusal kaynakların yerinde kullanımını amaçlayan yeniden düzenlemelere gidilmelidir. Yeterli ve uzman personelin göreve alınması ve elde tutulması; bürokrasinin demokrasi çerçevesinde “sorumluluk ve duyarlılığının arttırılması”; bireysel haklara yönetimin saygı göstermesi; yönetimin etkin denetimi alanlarına özen gösterilmelidir. Kamu personel yönetimi sisteminin adil ve sağlıklı biçimde işletilmesi; bununla birlikte kamu görevlilerinin haklarının korunması; çalışanların yönetime katılması, toplu sözleşme hakkı tanınması; esnek bir sistemin oluşturulabilmesi göz önüne alınmalıdır.

Kamu yönetimlerinde, hizmetlerin etkili, verimli ve rasyonel sunulabilmesi, hizmet kalitesinin artırılabilmesi, ulusal ve uluslar arası pazarlarda rekabet gücünün yakalanabilmesi için hangi işte, hangi niteliklere sahip ne kadar personel çalıştırılacağı, bununla birlikte bu nitelik ve sayıdaki personelin hangi esaslara göre seçileceği ve adil bir ücret sisteminin nasıl kurulacağı konularında rehberlik edebilecek bilimsel esaslara dayalı bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Bu işe, örgüt analizi ile başlayan, iş analizi, görev tanımları ve iş gerekleri ile devam eden ve o iş için en uygun, rasyonel ve optimal sayıdaki kadronun tespiti ile sona eren norm kadro düzenlemesidir.

Bilimsel usul ve esaslar doğrultusunda, objektif kriterlere uyularak, kamu örgütlerinin her birinin kendi yapı, ihtiyaç ve sorunlarına uygun olarak yapılacak norm kadro uygulamaları, başta kadro ve teşkilat yapıları olmak üzere, bunlarla ilişkili pek çok sorunu ortadan kaldıracaktır. Norm kadronun ortaya koyduğu standartlara ve esaslara bakarak, her bir iş için ayrı ayrı en uygun niteliklere sahip personel işe alınabilir. Böyle bir ölçüt olmadıkça, farklı kadro hizmetleri için, hangi niteliklere sahip, ne kadar personel alınacağını belirlemenin mümkün olmayacaktır.

Ülkemizde, bugüne kadar kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro sayısının tespitine yönelik yapılan çalışmalar sınırlı düzeyde kalmıştır. Bazı kurumlar tarafından hiç yapılmayan bu çalışmalar, bazı kurumlar tarafından da yapıldığı halde uygulanamamaktadır. Yasal zorunluluklardan dolayı ya da göstermelik olarak yapılan bu çalışmalar, doğal olarak beklenen faydaları sağlamamaktadır. İçinde bulunduğumuz yüzyılın gereklerine uygun olarak, tüm kamu hizmetlerinin etkili, verimli, rasyonel, nitelikli, kaliteli ve hızlı bir şekilde yerine getirilebilmesi için, norm kadro düzenlemesinin koordineli, sürekli ve gelişmelerle uyumlu olarak takip edilmesi gerekmektedir. Böyle bir yaklaşımla yapılacak norm kadro çalışmaları, kamu yönetimlerinin sorunlarının çözümünde çok önemli bir araç haline gelerek, kamu yönetiminde insan kaynakları planlamasının alt yapısını oluşturacaktır.

Kamu kurumlarının çalışmaları incelendiğinde kamu yönetimlerinde birçok sorun, sıkıntı ve eksiklikler bulunmaktadır. Bu sorunların çoğunluğu norm kadroya verilen önemin düşüklüğünden kaynaklanmaktadır.

Kamu kurumları arasında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanamamış olması, bu kurumların farklı nüfus gruplarına yönelik olmaları, kurumların yatırım ve hizmet sunumlarında çakışmalara ve kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır.

Kamu kurumları örgütsel olarak devasa bir yapılanmaya dönüşerek hantal bir yapıya bürünmüştür. Merkeziyetçi bir yapı bulunmaktadır. Bu durum işlerin yavaşlamasına neden olmaktadır. Kurumlar amaçlarını aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaştığı için, bu durum etkili-verimli-kaliteli ve hızlı bir hizmet akısının ortaya çıkmasını engellemektedir. Kaynaklarını efektif bir biçimde kullanamadığı ve zaman içinde verimsizliğin öne çıktığı gözlenmektedir.

Nitelikli personel yetersizliği işlerin rasyonel bir biçimde yürütülmesini engelleyecek bir mahiyettedir. Personelin birimler ve coğrafyalar arası dağılımında orantısızlıklar mevcut olup bu durum hizmetlerin zamanında yetiştirilememesine ve aksamasına neden olmaktadır.

Kayırmacılık ve kollamacılığın personelin aşkını ve şevkini kırdığı, bu durumun hizmet sunumunda büyük bir aksaklığa yol açtığı belirtilmektedir. Merkeziyetçi bir yönetim yapısı taşra ile merkez örgütü arasında birçok bürokratik yazışmanın yapılmasına ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bu anlamda yetki devri yoluna gidilerek daha gevşek bir yapıya geçilmesi gerekmektedir. Mevzuat, bürokratik işlemler, insan gücü, bina, araç-gereç, teknoloji

alt yapısı gibi konularda eksiklikler bulunduğu, bunların kamu kurumlarının hizmet etkinliğini azaltan ve verimliliğini düşüren unsurlar olduğu görülmektedir.

Kamu kurumlarının rekabetten uzak bir verimlilik ve maliyet yapısıyla çalışması, ekonominin rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemekte ve devlet işletmeciliğinde yapısal değişimi zorunlu kılmaktadır.

Kamu kurumlarında görev alanıyla doğrudan ilgisi olmayan unvandaki personelin istihdam edildiği, bu durumun kurumun verimli ve etkili bir biçimde çalışmasını engellediği ve motivasyon eksikliğine neden olduğu görülmektedir.

Çalışanların çoğunda iş tatminsizliği gözlemlenmektedir. Bu da görev belirsizliğinden kaynaklanmaktadır. Kişinin yapacağı iş hakkında belirsizlik bulunmaktadır. Bunun için görev tanımlarının bir an önce uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir.

Sonuç itibarıyla kamusal ve özel alanlarda düzenli bir sistem oluşturmak için norm kadro uygulaması önemli konumdadır. Yapılacak olan norm kadro uygulaması öncelikle işin uzmanları tarafından yapılmalıdır. Bu çerçevede gerek işverenlerin gerekse işgörenlerin bu uygulamanın kendilerine hangi faydaları sağlayacağını bilincinde olmaları gerekmektedir. Norm kadro uygulaması kâğıt üzerinde kalmamalı tüm sonuçlarıyla birlikte uygulamaya koyulmalıdır. Özellikle kamu yönetimi alanındaki yeniden yapılanma sebebiyle norm kadro uygulamasına olan ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Bu nedenle kurumların hedeflerine ulaşabilmeleri ve değişen koşullara ayak uydurabilmeleri için norm kadro uygulaması çalışmalarını en kısa sürede önce başlatmaları gerekmektedir.

KAYNAKÇA

ACAR, Ahmet Cevat, “Personel/İnsan Kaynakları Yönetimi Dersleri ve Eğitimi Programlarının İçeriğine İlişkin Bir Araştırma”, **Personel Yönetimi Dergisi**, Temmuz-Ağustos:1–10, 2000.

AÇIKALIN, Aytaç, **İnsan Kaynağının Yönetimi Geliştirilmesi**, Pegem A Yayıncılık, 1. Basım, Ankara, 1999.

AKÇAKAYA, Murat, İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması, Doktora Tezi, Ankara, 2008.

AKGÜNER, T. , *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

AKTAN, Coşkun Can, **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, MESS Yayın No: 257, Ankara, Ekim 1997.

AKYÜZ, Ömer Faruk, **Değişim Rüzgârında Stratejik İnsan Kaynakları Planlaması**, Sistem Yayıncılık: 279, 1. Basım, İstanbul, Şubat 2001.

ALDEMİR, M. Ceyhan, ATAOL, Alpay ve BUDAK, Gönül, **Personel Yönetimi**, Barış Yayınları, Fakülteler Kitabevi, 1. Baskı, İzmir, 1993.

ATAAY, Durak İsmail, **İş Değerleme ve Başarı Değerleme Yöntemleri**, İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayını, 1. cilt, İstanbul, 1990.

AYKAÇ, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, cilt II, Ankara, 1995.

AYKAÇ, Burhan, **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Nobel Yayın Dağıtım, Yayın No : 61, Ankara-1999.

AYKAÇ, Burhan, **İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması**, Nobel Yayın Dağıtım, Yayın No: 61, Ankara-1999.

AYKAÇ, Burhan, “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayısı**, 2002.

AYMAN GÜLER, Birgül, *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

AYTEK, Bintuğ; **İşletmelerde İnsangücü Planlaması**, İ.T.İ.A. Yayını, Ankara, 1978.

BAĞÇE, H.Emre, “Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi,” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.32, Sayı.4, Ankara, 1999.

BALCI, Asım, “Kamu Sektörü ve TKY”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, I. cilt, 1. Baskı, TODAİE Yayın No: 289, Mart 1999.

BAŞBAKANLIK, T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, Ankara, 2003.

BAYSAL, Ayşe Can, **Çalışma Yaşamında İnsan**, Avcıol Basım Yayın, İstanbul- 1993.

BİLGİN, K. Ufuk ve AYTÜRK, Nihat, “Türkiye’de Kamu Kuruluşlarında Norm Kadro”, **Türk İdare Dergisi**, yıl 75, sayı 438, Mart 2003.

BİNGÖL, Dursun, **Personel Yönetimi Ve Beşeri İlişkiler**, A.Ü. Basımevi, Erzurum, 1990.

CAN, Halil, AKGÜNER, Tayfun, KAVUNCUBAŞI, Şahin, **Kamu Ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 4.Baskı, 2001.

CANAN, Ergin, **İnsan Kaynakları Yönetimi, Psikolojik Bir Yaklaşım**, Elma Kitabevi, 3. Basım, İzmir, Haziran 2005.

CANMAN, D. , *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayını 260, Ankara, 1995.

CESUR, Naim, “Yeni Düşünceler – Eski Teknolojiler, Grup Çalışması ve İmalat Hücreleri”,

Verimlilik Dergisi, cilt 2, 1998.

ÇETİN, Halis, “Liberalizmin Temel İlkeleri”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2001.

ÇUBUKÇU, Aydın, “Küreselleşmenin Kültürel Boyutu,” *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik Sosyal Siyasal Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara, 1998.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 74, Sayı: 437, 2002.

DEMİRKAN, Mahmut, “Kamuda İnsan Kaynakları Planlaması ve Norm Kadro Çalışmalarına İlişkin Bir Değerlendirme”, **Siyasal Vakfı Bülteni**, Yıl 9, Sayı 14, 2003.

Devlet Memurları Kanunu, Ankara, 1965.

Devlet Personel Başkanlığı, *2009-2013 Stratejik Planı*, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2009a.

Devlet Planlama Teşkilatı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2007.

Devlet Personel Başkanlığı, *2009 Mali Yılı Performans Programı*, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2009b.

DPB; **Norm Kadro El Kitabı**, Tarihsiz

DPT, **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1973.

DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1979.

DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1985.

DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1989.

DPT, **1988 Yılı Programı**, DPT, Haziran 1988.

DPT, **1989 Yılı İcra Planı** DPT Yayını, 1989.

DPT, **1992 Yılı İcra Planı**, DPT Yayını, 1992.

DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>(Erişim: 25.07.2012)

DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>(Erişim: 25.07.2012)

DPT, **Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye: Değerlendirme Raporu**, Ankara, 1996.

ERGUN, Turgay, "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 30, Sayı 4, TODAİE Yayını, Ankara, , 1997.

ERYILMAZ, B. , *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.

FLEISCHER, H. Cornell, **Tarihçi Mustafa Ali**. (Çeviren: Ayla Ortaç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1996.

GÖZEL, Kadir Akın, "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", *Türk İdare Dergisi*, Y: 75, 2003.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset, Eskişehir, 2005.

HASANOĞLU, Mürteza, "**Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri**", Sayıştay Dergisi, Sayı: 43, Ekim-Aralık 2001.

İNALCIK, Halil, "Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu". **Osmanlı İmparatorluğu - Toplum ve Ekonomi**. Eren Yayınları, İstanbul, 1996.

İNALCIK, Halil, “Osmanlı Fetih Yöntemleri”. **Cogito, Osmanlı Özel Sayısı (Üç Aylık Düşünce Dergisi)**. Sayı:19, 1999.

KALKANDELEN, A. Hayrettin, **Örgütlerde Yeniden Yapılanma ve Norm Kadro**, Anı Yayıncılık, 2. Basım, Ankara, 1997.

KARA, Nacihan, **Belediyelerde Norm Kadro Uygulaması Isparta Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2010.

KARABULUT, Elif, “Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçişte Değişimin Rolü”, **Anahtar**, sayı 122, Şubat 1999.

KARAL, Enver Ziya, **Osmanlı Tarihi**, V. Cilt. Türk tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1995.

KARASAR, Niyazi, **Bilimsel Araştırma Yönetimi**, Nobel Ltd. Şti., 8. Basım, Ankara, 1998.

KUTUN, Melehat, **Küreselleşme Ve Kamu Yönetimi: Türkiye Örneği**, Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2005.

KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., Yayın No : 405, 7. Baskı, İstanbul, Haziran 1999.

MARDIN, Şerif, **Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu**. (Çevirenler: Mümtaz’er Türköne - Fahri Unan ve İrfan Erdoğan), İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti, Balkanoğlu Matbaacılık Limited Şirketi, Ankara, 1963.

MERYEM, Koray, “Küreselleşmeye Eleştirel Bir Bakış ve Yeni Küresel Anlayışın ve Örgütlenmenin Kaçınılmazlığı”, *2000-2003 Petrol-İş Yıllığı*, Petrol-İş Yayını, İstanbul, 2003.

ORAN, Baskın, “Hangi Küreselleşme”?, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, Yıldız Teknik Üniversitesi SAM Yayınları, Ankara, 2001.

ÖKTEM, M. Kemal ve Ömürgönülşen Uğur, “Türkiye’de İş Çözümlemesi Çalışmaları Üzerine”, **Verimlilik Dergisi**, MPM Yayını, sayı 3, 1989.

ÖZTÜRK, N. Kemal ve Coşkun, Bayram, “Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye’de Devletin Kalite ve Etkinlik ile Buluşması”, **Türk İdare Dergisi**, yıl 75, Haziran 2003.

ÖZUTKU, Hatice, “İnsan kaynakları Yönetiminde Etkinlik Ölçümü” **Verimlilik Dergisi**, sayı 4, 2000.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat, İnsan Kaynakları Yönetimi, Ezgi Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, Eylül 2000.

SABUNCUOĞLU, Zeyyat, **Personel Yönetimi**, 8. Baskı, Furkan Ofset, Bursa, 1997.

SARAN, Ulvi Mehmet, **Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Değişim ve Kamu Hizmetleri Alanında TKY**, Doktora Tezi, Ankara, 2001.

SAVRAN, Sungur, “Küreselleşmenin Ekonomik Boyutu”, *Küreselleşmenin Ekonomik Teknolojik, Sosyal, Siyasal, Kültürel Boyutu*, TMMOB Yayını, Ankara, 1998.

SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet**, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2003.

SEÇİM, Hikmet, **Sanayi İşletmelerinde Norm Kadro Tespit Yöntemi**, Anadolu Üniversitesi Yayını, Eskişehir, 1987.

SEÇİM, Hikmet, “Hastanelerde Verimliliği Artırma Yöntemleri (I) İş Ölçümüne Dayalı Kadrolama”, **Verimlilik Dergisi**, Sayı 1, 1988.

SENCER, Muzaffer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”. **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt: 17, Sayı: 3, 1984.

SOMEL, Cem, “ Türkiye’de Küreselleşme Üzerine Tepkiler”, *Praksis, Yaz Sayı 7*, Ankara, 2002.

ŞAYLAN, G. , *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, TESEV Yayınları 18, İstanbul, 2000.

ŞİMŞEK, Şerif, **Yönetim ve Organizasyon**, Damla Matbaacılık, Konya, 1998.

TAMER, Mustafa, **Yerel Yönetimlerde İnsan Kaynakları**, Seçkin Yayınları, 1. Baskı, Ankara, Ocak 2007.

TİKİCİ, Mehmet, **Hizmetiçi Eğitimin Norm Kadro ile İlişkilendirilmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Örnek Uygulama**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 1989.

TİMUR, Hikmet, “İşletmelerde İnsangücü Planlaması” **HÜİİBF Dergisi**, cilt 7, sayı 1-2, 1989.
TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)*, TODAİE Yayını, Ankara, 1991.

TORTOP, N., AYKAÇ, B., YAYMAN, H., ÖZER, M.A., **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayın, Ankara, 2007.

TORTOP, Nuri Eyüp G., İşbir ve Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, Ağustos 1999.

TUTUM, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAN Yayınları, Ankara, 1994.

TUTUM, Cahit, **Personel Yönetimi**, Doğan Basımevi, Ankara, 1979.

ULUĞ, Feyzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, cilt 37, sayı 1, 2004.

Uluslararası Çalışma Örgütü, 100 No’lu Sözleşme, Eşit Değerde İş İçin Erkek Ve Kadın İşçiler Arasında Ücret Eşitliği Hakkında Sözleşme, 1951.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, **Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı**. Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1988.

YELDAN, Erinç, “Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, Ankara, Güz Sayı 7, 2002.

YILMAZÖZ, Mehmet, “**Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu**”, Maliye Dergisi, Sayı 157, Temmuz-Aralık 2009.

YÜKSEL, Öznur, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 1998.

WEIKER, Walter F., “Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform”. (Çevirenler: Sema Büyükdavras ve Erkan Oyal). **Amme İdaresi Dergisi**. Cilt: 6, Sayı: 1, 1973.

<http://www3.dogus.edu.tr/scelik/makaleler\50 Yıl Bildiri.html>(Erişim: 19.07.2012)

<http://www.superbilgiler.com/yonetim-ve-uretim-modellerindekidegisimler.html>
(Erişim:21.07.2012)

EKLER

TÜRKİYE’DE NORM KADRO ÇALIŞMASI YAPILAN BAZI KAMU KURUMLARI*

EK-1 Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğü

Enerji alanında önemli işleve sahip kurumlardan birisi olan Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.Ş. Genel Müdürlüğü Norm Kadro Projesi; Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda yapılmış, çalışma üç aşamada tamamlanmıştır. Kurumun Norm Kadro Projesinin genel değerlendirme başlığı altında aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir.

“TETAŞ Genel Müdürlüğü Norm Kadro Çalışması ile tamamlanan örgüt analizi, görev tanımları raporlarının ve Norm Kadro pozisyon kılavuzlarının uygulamaya geçirilmesiyle birlikte, çok daha etkin bir yapıya kavuşacak, hizmette kalitenin artırılabilmesi için gerekli optimum örgüt büyüklüğüne sahip olacaktır. Görev tanımlarının uygulamaya sokulması ile yetki ve görev karmaşasından kaynaklanan birçok sorun giderilecek, çalışanların performansları daha da artırılabilecektir. Bu gelişmelere ortam hazırlanabilmesi için Teşekkül içinde mevcut sorunların en aza indirilmesi gerekmektedir.

Genel Müdürlükte kısmen de olsa iletişim eksikliği gözlenmektedir. Hiyerarşik kademelerin fazlalığı iletişimi zorlaştırabilmektedir. Yetki ve sorumlulukların çok açık belirlenememesi bu durumu pekiştirmektedir. Dikey olarak kademe ve yatay olarak birim ve unvan sayısı oldukça fazladır. Bu da iletişimi karmaşık hale sokmaktadır.

İş yükünün niteliksel ve niceliksel dengede olmasının sağlanması gerekmektedir. Çalışanların çoğunda iş tatminsizliği gözlemlenmektedir. Bu da görev belirsizliğinden kaynaklanmaktadır. Kişinin yapacağı iş hakkında belirsizlik bulunmaktadır. Bunun için görev tanımlarının bir an önce uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Hiyerarşik kademe sayısının fazla olmasına karşın çalışma ortamının buna göre düzenlenmediği gözlenmiştir. Farklı unvanlardaki elamanlar aynı ortamda çalışmak durumundalar. Örneğin müdür yardımcısı ile şefin aynı odada çalışması veya iki ayrı bölümün elamanlarının aynı odada bulunmaları verimliliği etkilemektedir.

* Bu çalışma, AKÇAKAYA, Murat, (2008), İnsan Kaynakları Planlamasının Bir Aracı Olarak Norm Kadro Uygulaması, Doktora Tezinden aktarılmıştır.

Çalışanların fiziki koşullarının bir an önce düzenlenmesi gerekmektedir. Müdürlüğün yeniden yapılanmasında, araştırma, örgüt geliştirme, modernleşme gibi konulara ağırlık vermek, tüm rekabet koşullarıyla mücadele edebilecek şekilde örgütte yeniden yapılanmayı sağlamak, buna ortam hazırlayacak programları daha fazla desteklemek gerekmektedir. Buna paralel olarak dikey basamak kademelerini ve yönetici pozisyonundaki unvan sayısını azaltmak sorunları bir ölçüde azaltabilir. Müdürlükte memurdan çok şef, neredeyse şeften çok müdür yardımcısının bulunması bu duruma oldukça iyi bir örnek teşkil etmektedir.

Hizmet içi eğitim, insan kaynaklarının harekete geçirilmesinde çok önemli hale gelmiştir. Bu insan kaynaklarını harekete geçirmek için her türlü eğitim faaliyetleriyle insana yatırım yapılarak potansiyel insan gücü daha rasyonel ve verimli hale getirilebilir. Bundan dolayı her türlü eğitime yönelik projeler desteklenmelidir. Bu bağlamda Genel Müdürlük, Personel, Eğitim ve İdari İşler Daire Başkanlığı bünyesinde bulunan Eğitim Müdürlüğünün, Genel Müdürlüğün tamamına hitap etmesi, enerji sektöründe çok ihtiyaç duyulan hizmet içi eğitim çalışmalarının doğrudan Genel Müdür inisiyatifiyle başlatılmasının gerekliliği, eğitim çalışmalarında mümkün olduğunca bürokrasinin azaltılmasının bu alandaki çalışmalara ivme kazandıracağı düşünüldüğünde, Eğitim Müdürlüğünün Genel Müdürlüğe bağlı müstakil bir müdürlük olarak düzenlenmesi düşünülebilir. Eğer böyle bir düzenleme yapılacak olursa, Personel, Eğitim ve İdari İşler Daire Başkanlığının isminin Personel ve İdari İşler Daire Başkanlığı olarak da değiştirilmesi gerekecektir.

Genel Müdürlükte görevden alınan ve başuzman kadrosuna sahip personel, atıl bir şekilde bulunmaktadır. Bu personelin mutlaka değerlendirilmesi gerekir. Bunlar için bir AR-GE merkezi oluşturulabilir. Burada Müdürlüğün geleceğe dönük projeksiyonları için, bu kişilerin deneyimlerinden yararlanılabilir. Bu kişilerden bu tür çalışmalar için raporlar hazırlamaları istenebilir. Böylelikle atıl iş gücü harekete geçirilmiş olacaktır.

Bilgi İşlem Müdürlüğü tüm Genel Müdürlük ünitelerine hizmet vermekle birlikte, bir Daire Başkanlığının altında yapılandırılması sorun yaratmaktadır. Şu anki Daire Başkanının bilgi işlem kökenli olması bu sorunların asgari düzeyde tutulmasını sağlamaktadır. Aksi bir durumda bilgi işlem politikalarını belirlemek ve hayata geçirmek ciddi bir sorun haline gelecektir. Bu nedenle bilgi işlem biriminin direkt Genel Müdürlüğe bağlı müstakil bir müdürlük olarak teşkilatlandırılması gerekmektedir.

4628 sayılı Kanun gereği serbest rekabet ortamında işleyecek olan yeni elektrik piyasasında, Teşekkülün günlük ve hatta saatlik bazda elektrik satış fiyatı belirleyeceği, bunun içinde verinin dijital ortamda 7 gün 24 saat kesintisiz ve çift yönlü akacağı bir otomasyon sisteminin kurulması gerektiği göz önüne alınacak olursa, bilgi işlemin yoğun olan temposunun günden güne artacağı aşikârdır. Bu ortamda ciddi biçimde kalifiye elemanla güçlendirilmiş bir bilgi işlem departmanına ihtiyaç duyulacaktır. Enerji alış-satışına esas bir finansman şirketi olan Teşekkülde vasıflı eleman takviyesi ile görevi sadece enerji alış ve satışına ilişkin problemlere çözüm üretmek olan ve Hukuk Müşavirliği ile koordineli çalışacak bir Danışma Kurulunun oluşturulması, yürütülen diğer rutin işlemlerinde güçlü bir bilgi işlem yapılanması ile otomasyon ortamında yürütülmesi ile daha düzenli hale getirilmesinin sağlanması verimliliğin artırılması sürecinde yararlı olacaktır. .

Genel Müdürlükte Yönetim Kurulu sadece hazırlanan takrirlere uygun karar verme merci olarak değil, Teşekkülün tümüyle işlerinin irdelendiği bir üst merci olarak da değerlendirilmelidir. Aksi takdirde Teşekkül ilgili kuruluş değil, bağlı kuruluş olarak görülebilir. Enerji sektörünün oldukça dinamik bir sektör olması hasebiyle Teşekkül içinde, uzak ya da yakın tarihlerde kurulması olası birimler için personel sayısına ve niteliğine yönelik bir esneklik öngörülmalıdır. Örneğin Mart 2003 tarihinden sonra şirket içinde kurulması planlanan, **Ticaret Masası (Trading Desk)** birimi faaliyete geçirildiğinde, günlük, hatta saatlik işlemlere tâbi, yurt dışında da örneği bulunan, enerji borsası işlevinde bir birim ortaya çıkacaktır. Bu durum da haliyle bu işleri yürütecek nitelikli ve belli sayıdaki personelin burada istihdamını gerektirecektir. Bu birimde çalışabilecek stratejik kararlar alabilecek, devletin genel enerji politikalarına paralel uygun kararlarla işlem yapabilecek nitelikte, yüksek lisans yapmış Elektrik Mühendisi, Ekonomi Uzmanı, Bilgisayar mühendisi ve tecrübeli Brokerlardan oluşan bir çalışma grubunun acilen oluşturulması gerekir. Bu durumda Dengeleme Uzlaştırma Müdürlüğü adı altında Genel Müdürlüğe bağlı bir Müdürlüğün kurulması gerekmektedir.

Genel Müdürlükte ayrıca fiziksel koşullarla ilgili sorunlarda yaşanmaktadır. Binanın temizlik hizmetleri TEDAŞ Genel Müdürlüğü tarafından ihale edilen firma tarafından karşılanmaktadır. Elektrik ve telefon arıza vb. gibi hizmetlerin TEDAŞ Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmesi çeşitli sorunlara yol açabilmekte, yetki karmaşasından dolayı özellikle çalışma ortamı ile ilgili sorunların çözümü uzun sürebilmektedir. TEDAŞ Genel Müdürlüğünde hizmetlerde optimum etkinliğin sağlanabilmesi için bu tür sorunlara bir an

önce çözüm bulmak gerekmektedir. Ayrıca örgüt yapısında da yapılacak kısmi düzenlemeler, mevcut olumsuzlukların giderilmesine katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda Takip Koordinasyon Daire Başkanlığının isminin APK Daire Başkanlığı olarak değiştirilmesi benzer kurum ve kuruluşlarla bir örnekliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Bu şekilde bir düzenleme yapılırsa bu birime araştırma, geliştirme ve kurum için uzun süreli projeksiyonlar geliştirme görevi verilebilir. Bunun yanında Personel, Eğitim ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı, Genel Arşiv Müdürlüğünün İdari ve Sosyal İşler Müdürlüğüne bağlı Müdür Yardımcılığı olarak yapılandırılması da, Teşekkülde sayıları oldukça fazla olan Müdürlüklerin azaltılması için bir adım olabilir. Hatta is yükü açısından düşündüğümüzde bu müdürlük bir şeflik şeklinde de yapılandırılabilir.”

EK-2 PTT Genel Müdürlüğü

En köklü ve eski kurumlardan birisi olan PTT Genel Müdürlüğü norm kadro projesi bir üniversite ekibi tarafından; Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda yapılmıştır. Çalışma hukuki olarak belirlenen şartlara uygun şekilde üç aşamada tamamlanmıştır. Kurumun norm kadro projesinin genel değerlendirme başlığı altında aşağıdaki ifadelerle yer verilmiştir.

“23 Ekim 1840 tarihinde kurulan PTT Genel Müdürlüğü, ülkemizin en eski ve en köklü kurumlarından biridir. PTT Genel Müdürlüğü, 1995 yılında Türk Telekom A.Ş.’nin ayrılmasıyla yeni bir döneme girmiştir. Merkez örgütü toplam 19 birimden ve bin çalışandan oluşan PTT Genel Müdürlüğü ana statüde sayılan görevleri yerine getirmektedir. Personel tarafından dile getirilen görüşlerde ve yapılan literatür taramasında PTT Genel Müdürlüğü ile ilgili olarak şu tespitlere ulaşılmıştır:

Bugün PTT Genel Müdürlüğünde aynı görev için birden fazla birim kurulduğu ve yetkilendirildiği için bir kısım görevler ortada kalmaktadır. Birimler arası görev-yetki ve sorumluluklar dengeli bir biçimde dağıtılamadığı için örgütsel rasyonellik ve etkinlik sağlanamamaktadır. Kurumun ana statüsünde sayılan temel görevlerin yürütülmesinde hizmette birlik ve bütünlük kaybolarak bürokratik mekanizmalar içinde zaman kaybedilmektedir.

Kurumun asli görevlerini oluşturan işlerin zaman içinde ikincil plana itilerek genel müdürlüğün bir personel atama ve tayin birimi sekline dönüştüğü gözlenmektedir. PTT Genel Müdürlüğünün kuruluşuna gerekçe olan görevlerin zaman içinde öneminin azalması ve teknolojik gelişmeler karşısında işlevlerini yitirmesine rağmen kurumun yeni koşullara uyum sağlamakta zorlandığı görülmektedir.

Kurumun değişen koşullara karşısında varlığını devam ettirebilmesini ve rekabet etmesini sağlayacak yeni bir vizyonun acil olarak ortaya konması gerekmektedir. Merkez teşkilatında kurumun amaçlarını aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmış olup be durum etkili-verimli-kaliteli ve hızlı bir hizmet akışının ortaya çıkmasını engellemektedir. Sınırlı kaynaklara sahip kurumun bu kaynaklarını efektif bir biçimde kullanamadığı ve zaman içinde verimsizliğin öne çıktığı gözlenmektedir. Merkeziyetçi bir yönetim yapısının taşra ile merkez örgütü arasında birçok bürokratik yazışmanın yapılmasına ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bu anlamda yetki devri yoluna gidilerek daha gevşek bir yapıya geçilmesi gerekmektedir.

PTT Genel Müdürlüğünün ülkemizin en eski kurumlarından biri olmasının büyük avantajları olmakla birlikte zaman içinde değişime direnen statükocu bir yapının ortaya çıkmasına ve halkın ihtiyaçlarının tam olarak karşılanamamasına neden olmaktadır. Mevzuat, bürokratik işlemler, insan gücü, bina, araç-gereç, teknoloji alt yapısı gibi faktörlerin kurumun hizmet etkinliğini azaltan ve verimliliğini düşüren unsurlar olduğu görülmektedir.

Mevcut yapılanma içinde eşit işe eşit ücret politikasının uygulanmadığı bu durumun çalışanların moral motivasyonlarını olumsuz yönde etkilediği belirtilmektedir. PTT hizmetlerinin sunumunda vatandaşların ve müşterilerin memnuniyetinin esas alınmasının ve sonuçlara yönelik yönetim anlayışı çerçevesinde, çağdaş ve nitelikli bir örgütsel yapıya kavuşabilmek için Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi, Stratejik Yönetim gibi yeni yönetim ilkelerinden faydalanılmasının toplam yönetim kalitesinin artırılmasını sağlayacaktır.

PTT Genel Müdürlüğünün mevcut durumuna ilişkin olarak yukarıda sıralanan değerlendirmelerin genel olarak üç başlık altında toplandığı görülmektedir:

- Yapısal Sorunlar
- Personel Sorunları

- Süreç Sorunları başlıkları altında toplayacağımız önemli sorunlar bulunmaktadır.

PTT Genel Müdürlüğüne ilişkin birçok yeniden yapılanma çalışması yapılmıştır. Bu çalışmaların ortak noktası kurumun bir ticari müessese mi yoksa bir kamu kurumu mu olmasına karar vermesi gerektiği yönünde ortaya çıkmaktadır. Kurumla ilgili yapılan reform çalışmaları ülkemizde yapılan ilk reform çalışmalarını oluşturmaktadır. Bu reform çalışmalarında dile getirilmesine ve dikkat çekilmesine rağmen, bugün için PTT Genel Müdürlüğünün içinde bulunduğu finansal durum, personelin sayısal görünümü, hizmet alanı, sektördeki payı, verimliliği ve etkinliği göz önünde bulundurulduğunda kurumun bir yol ayrımında olduğu görülmektedir. Özellikle 1980 sonrası ortaya çıkan yeni gelişmeler karşısında kurumun özel sektör kuruluşları karşısında sektördeki payının günden güne azaldığı görülmektedir. Teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin hizmet sektöründe faaliyette bulunan PTT Genel Müdürlüğünde yapısal birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olurken, ivedi olarak kurumun teknoloji alt yapısını yenileyerek çağdaş bir yapıya kavuşturulması ve yeni hizmet alanlarına yönelmesini zorunlu kılmaktadır.

Teknoloji alt yapısının yenilemesi, kurumun hem sektördeki payını artıracak hem de personelin daha rasyonel bir şekilde değerlendirilmesini sağlayarak kurumun etkili, verimli ve hızlı hizmet sunumunun ve müşteri memnuniyetinin teminini sağlayacaktır. Teknoloji alt yapısının modernleştirilmesi kurumda manüel olarak yapılan birçok işin bilgisayar ve otomasyon makineleri tarafından yapılmasını sağlayarak hem zaman hem de emek tasarrufu yapılmasını sağlayacaktır.

Merkezi örgütlenmenin yanında, taşra örgütlenmesinin de modern yönetim ilkelerinin tersi bir yapılanma içine girdiği gözlenmektedir. Başmüdürlük uygulamasının zaman içinde amacı dışına çıkılarak bütün il merkezleri düzeyinde yaygınlaştırılması başta verimlilik ve karlılık esaslarına sonrada çağdaş işletmecilik kurallarına aykırı bir uygulamadır. Başmüdürlüklerin il merkezleri sayısınca yaygınlaştırılması kurum kaynaklarının yeni hizmet alanlarına aktarılması tercihi yerine kurum muhasebesinde önemli bir meblağ oluşturan personel harcamalarına gitmesine neden olmaktadır. Bu uygulama aynı zamanda merkeziyetçi yönetim yapısı içinde bürokratik kuralların artmasına neden olmaktadır.

Uluslararası karşılıklı bağımlılığın arttığı ekonomilerin dışa açıldığı bir ortamda devlet işletmelerinin rekabetten uzak bir verimlilik ve maliyet yapısıyla çalışması, ekonominin

rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemekte ve devlet işletmeciliğinde yapısal değişimi zorunlu kılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri'nin bir çok amacı aynı anda yüklenmeleri sonucu, aşırı büyük verimsiz, ve hantal bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Bu gerçeklik karşısında genel anlamda kamu kesiminin özelde PTT Genel Müdürlüğünün yeniden yapılandırılarak rekabetçi, sonuçlara yönelen çağdaş bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında PTT Genel Müdürlüğünün karlılığı birincil amaç olarak benimseyen bir felsefe içinde Finans sektöründen roller alarak yeni ufuklara yelken açması gerekmektedir. Her türlü alt yapısı mevcut olmasına rağmen mevzuattan kaynaklanan bir takım sorunlar nedeniyle kargo taşımacılığı sektöründen umulan oranda bir pay alamayan genel müdürlüğün yapılacak fizibilite çalışmalarına bağlı olarak bu sektördeki payını artırması gerekmektedir. Posta çeki ve havale işlemlerinin tamamen on-line sisteme geçmesi ile hem zaman ve emek kaybı engellenmiş hem de vatandaşlar nazarında bu hizmetlerin cazibesi artırılmış olacaktır.

Genel Müdürlüğün yukarıda sayılmaya çalışılan sorunlarının giderilmesi ve teklif edilen yeni hedeflere ulaşabilmesi anlamında yeni bir yapı önerilmektedir. Önerilen bu yapı genel müdürlük ekibi tarafından oluşturulan bir ekibin değerlendirme ve tavsiyeleriyle, devam eden norm kadro çalışmaları sürecinde taşradan gelen görüş ve öneriler ile görev tanımı raporu, iş analizleri aşamalarının tamamlanması ile netleştirilecek ve sonuçlandırılacaktır.”

EK-3 Sağlık Bakanlığı

Bir üniversite ekibi tarafından, bilimsel esas ve ilkeler doğrultusunda yapılan Sağlık Bakanlığı norm kadro projesi; Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi sonrasında yapılan ilk çalışmalardandır. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatında geniş bir örneklem alınarak ve bir yıllık bir sürede tamamlanan çalışma, daha sonra norm kadro projelerini yapmış olan birçok kamu kurumu için örnek teşkil etmiş ve yol gösterici olmuştur. Çalışma örgüt raporu, görev tanımları kitabı ve norm kadro/pozisyon kılavuzu olarak üç aşamada tamamlanmıştır. Kurumun norm kadro projesinin genel değerlendirme başlığı altında aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir.

“Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ele alındığında ülkemizin sağlık göstergeleri tatmin edici görülmemektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarından hizmet bekleyen vatandaşın talebi hizmetlerin zamanında sunulmasıdır. Hizmeti zamanında alamayan vatandaş bunun nedenini kimi yerde yetersiz personel, kimi yerde ise gereğinden fazla personelin istihdam edilmesinde görmektedir. Sorun, eldeki kaynakların rasyonel kullanılmasıyla büyük oranda çözülebilir.

Kamu ve özel kesimde sağlık hizmetleri birbirinden ayrı ve bağımsız çalışan kuruluşlarca sunulmaktadır ve kamu kuruluşları arasında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun sağlanamamış olması; bu kuruluşların farklı nüfus gruplarına yönelik olmaları, kuruluşların yatırım ve hizmet sunumlarında çakışmalara ve kaynakların verimsiz kullanılmasına yol açmaktadır. Çalışmanın merkez ve taşra teşkilatıyla tüm kurum/birim tiplerinde yürütülüşünde tam sayım ve örneklem metodu birlikte kullanılmıştır. Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatı, 81 İl Sağlık Müdürlükleri, Eğitim ve Araştırma Hastaneleri, Sıtma Savaş Enstitüleri örneklem dışında tutularak, tam sayım yöntemiyle analiz edilmiştir. Diğer birimlerde ise kurum ve birimlerin sayısal çokluğu ve ülke genelinde yaygınlığı nedeniyle tip statüler oluşturularak örneklem yoluna gidilmiştir.

Bakanlık Merkez Örgütünde yürütülen çalışmalar haftada bir yapılan ve tüm norm kadro çalışma ekip üyelerinin katıldığı toplantılarla koordine edilmiştir. Bu toplantılarda merkez ve taşra örgütünde yapılacak çalışmaları için öngörülerde bulunulmuş, stratejiler belirlenmiş ve planlamalar yapılmıştır.

Bakanlık merkez örgütünde mevzuat taraması yapılarak 3000 iş analizi anket formu ile tüm personelin görüşlerine ve bilgilerine başvurulmuştur. Buna hizmet ihalesiyle çalışan firma elemanları dâhil edilmiştir. Yine Bakanlık merkez örgütünde 500’ün üzerinde örgüt analizi anketi ile tüm yöneticilerin örgütlenme ve sorunlarıyla ilgili görüş ve düşünceleri öğrenilmiş birimlerin hangi işleri üstlendikleri, diğer birimlerle ilişkileri, personel durumları yasal ve fiili açıdan tespit olunmuştur. Hazırlanan Örgüt Raporunda Kurum veya kuruluşun mevcut örgütsel yapısı amaç, görev, yetki, mevzuat, kadrosu vb. yönlerinden analiz edilmiştir. Örgüt analizi için öncelikle örgüte ait yazılı dökümanlar araştırılmış ilgili mevzuat taranmıştır. Söz konusu mevzuat örgüt raporu içerisinde her bir birimle ilgili bölümde sıralanmıştır. Fiili durumu ölçmek için örgüt araştırma anket formu kullanılarak yönetsel bir

fonksiyon taşıyan tüm çalışanlara uygulanmış, görüşme yer ve gözlem yöntemiyle bilgi edinilmiştir.

Bakanlık merkez örgütünde yer alan asli, yardımcı ve danışma birimleri için ayrı hazırlanan örgüt raporlarının her birinde kendi birimlerinin mevcut yapısı ile önerilen örgüt yapısı birlikte sunulmuştur. Önerilen örgüt yapısı bölümünde ilgili birimin tespit edilen sorunlarının giderilmesi ve dağınık birimlerin toparlanması amacıyla açıklamalar getirilmiştir. Bu öneriler sadece o birimlere ait olarak hazırlanmış olup, kendi iç düzenlemesini gerektirecek türden ve kanun değişikliği gerektirmeyen önerilerden oluşmaktadır. Mevcut örgüt yapısı ve önerilen örgüt yapısına ilişkin örgüt semaları çalışmanın ekleri olarak hazırlanmıştır.

Görev Tanımları Kitabı için de aynı şekilde, Sağlık Bakanlığı merkez teşkilatında yer alan asli, yardımcı ve danışma birimleri her biri için ayrı hazırlanan görev tanımları kitabında kurum veya kuruluşun mevcut birimleri içerisinde çalışanlar ve yapılan işler statü, sınıfı, unvanı, görevi, yetki ve sorumlulukları, çalışma ortamı, iş riskleri gerekli öğrenim, diğer eğitim, deneyim vb. faktörler açısından analiz edilmiştir. Analiz sonucu birimlerde çalışan tüm unvanların görev tanımları ve görev gerekleri hazırlanmıştır. Çalışma için iş/görev araştırma anket formu kullanılarak tüm çalışanlara uygulanmıştır. Hizmet ihalesiyle çalışılan işler bu açıdan da kapsama dâhil edilmiştir. Görüşme ve gözlem yöntemiyle veriler genişletilmiştir.

Birimler için ayrı hazırlanan görev tanımları kitabında birleştirilmesi önerilen unvanlara ek açıklamalar getirilmiştir. Görev tanımlarının hazırlanmasında anket, gözlem ve görüşme tekniklerinin yanında mevzuat, varsa kalite çalışmaları gibi yazılı dokümanlardan da faydalanılmıştır. Görev tanımları ve görev gereklerine ilişkin bilgiler Başbakanlık Genelgesinde verilen usule uygun olarak tek formda birleştirilerek sunulmuştur. Bakanlık merkez teşkilatının çeşitli birimlerinde farklı statü, sınıf, kadro ve pozisyon altında çalışan tüm personelin birimler bazında iş/görevlerini analiz etmek ve birimlerin işlerini unvanlara işyükleri açısından dağıtmak amacını taşıyan bu norm kadro/pozisyon kılavuzu, tam sayım yöntemiyle analiz edilmiştir.

Birimlerin her biri için ayrı hazırlanan norm kadro/pozisyon kılavuzu kurum veya kuruluşun mevcut birimleri içerisinde çalışanların sayıları ile birimlerin gerçek iş yükleri

arasındaki orantı ile hesaplanabilmektedir. Çalışma için iş/görev araştırma anket formu kullanılarak tüm çalışanlara uygulanmıştır. Hizmet ihalesiyle çalışılan işler bu açıdan da kapsama dâhil edilmiştir. Görüşme ve gözlem yöntemiyle veriler genişletilmiştir. Önce birimlerin işlerinin neler olduğu belirlenmiş, sonra bu işler ve yapılış süre ve sıklıkları iş ölçüm yöntemleriyle test edilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve hükümleri çerçevesinde çalışanların yıllık net çalışma saatleri dikkate alınarak, bayram ve hafta sonu tatilleri ile çalışanların yıllık, mazeret, evlenme, doğum, ölüm gibi tüm izinlerinin birimsel ortalamaları yıllık çalışma sürelerinden düşülerek yıllık net iş günleri hesaplanmıştır. Birimlerde yapılan işlerin adı ve yapılma sıklığı ile her birinin yapılabilme süreleri yıl ve saat cinsinden belirlenerek birimsel işlerin görülebilmesi için gereken sayı bulunmuş, bu sayının hangi unvanlara dağılacığı da her bir birim için tespit olunmuştur.

Bakanlık merkez teşkilatlarında yer alan birimler için ayrı hazırlanan norm kadro/pozisyon kılavuzunda birim iş yüklerinin adet ve yıllık sürelerine göre unvanlara dağılımı norm kadro sayısı olarak belirlenmektedir. Başbakanlık Genelgesinde belirtilen norm Kadro/pozisyon kılavuzu tablosu kullanılarak her bir kurum/birim mevcut ve norm kadro sayıları çalışmanın sonunda tablo halinde verilmiştir.

Örnekleme belirlenirken merkez teşkilatının taşra uzantıları olan birimlerin yapısı ve seçilmesi gereken örneklem, Bakanlıkta ilgili kurum yöneticileri ile görüşülerek onların yönlendirmesi doğrultusunda hareket edilmiş ve kurumlar bütünü en iyi temsil eden kurum/birim olmasına özen gösterilmiştir. Örneklem belirlenirken kurum ve birimlerin sayısal çokluğu ve ülke genelinde yaygınlığı nedeniyle şu kriterlere dikkat edilmiştir:

- Kurum/birimlerin, tip ve türleri ile sayılarına,
- Mülki Teşkilatlanmaya,
- Metropol- kent ve kırsal niteliklere,
- 6 Bölge esasına,
- Nüfus kriterini kurum tipi kriteri barındırdığından ayrıca dikkate alınmamıştır,

- Coğrafi nitelikler ve mevsimsel özellikler kurum yöneticilerine bırakılmıştır,

- Örneklem içine alınacak Kurum Tiplerinin bütünün % 10'una tekabül etmesi hedeflenmiştir. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, bugün Sağlık Bakanlığı bünyesinde oldukça önemli faaliyetleri yerine getirmeye çalışmaktadır.

Bilgi çağında olmamız, bilgi ve enformatik teknolojisinin hızlı gelişmesi ve kendini yenilemesi, bu alanda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının donanımlı olmaları ve gerekli alt yapıya sahip bulunmaları gerekmektedir. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Sağlık Bakanlığının bu alandaki eksiklerini kapatmaya çalışmakta, ihtiyaçlarını karşılamakta, aynı zamanda ülke çapında Dünya Bankası tarafından desteklenen projeleri yürüterek önemli bir misyon üslenmektedir. Ancak çalışmamızın 1. bölümünde de belirttiğimiz gibi Başkanlığın önemli sorunları bulunmaktadır. Bu alanda verimliliği artırmak, gerekli hızda ve kalitede faaliyetleri sürdürmek, sorunları en aza indirilmesi ile mümkün olacaktır. Başkanlığın en önemli sorunu, geçici bir örgütlenme olmasıdır. Bir an önce Başkanlıkla ilgili yasal mevzuat hazırlanmalı, gerekli düzenlemeler yapılmalıdır. Bu doğrultuda yapılacak görev ve iş tanımları ile, Başkanlıkta kadrolu personelin görevlendirilmesiyle de, sorunların çözümünde önemli mesafe sağlanacaktır. Görev tanımlarının mutlaka ve çok iyi bir şekilde yapılması gerekmektedir. Çünkü Başkanlık ile Personel Genel Müdürlüğü bünyesindeki Bilgi İşlem Daire Başkanlığı arasında önemli görev benzeşmeleri bulunmaktadır. Bu durum bazen görev karmaşalarına neden olmaktadır. Ayrıca APK ile de bazı alanlarda görev çakışmaları olabilmektedir.

Bilgi İşlem Daire Başkanlığının teknik donanım, bütçe ve mali ödenek sorunları da çözülmelidir. Bu doğrultuda çalışma ortamı, koşulları geliştirilmeli, ihtiyaç bulunan yerlere personel desteği yapılmalıdır. Mevcut 12 birimin çoğunda aynı personel bir den fazla birimde çalışarak, işlerin aksamadan sürmesini sağlamaya çalışmaktadır. Bu durum kişi bazında iş yükünü çok artırmakta, işlerin istenen düzeyde ve hızda olmasını engellemektedir.

Bilgi İşlem Daire Başkanlığı ile ilgili önemli bir sorun da, Bakanlık bünyesinde yapılan sınavlarla ilgilidir. Bu sınavların gerçekleştirilmesinde Başkanlıktan daha aktif olunması istenmekte ancak gerek örgüt yapısı gerekse yasal mevzuatta yeterli düzenleme yapılamadığı için, bu alanda etkinlik sağlanamamaktadır. Ayrıca Bilgi İşlem Daire Başkanlığından Bakanlık genelinde istatistik çalışmalarını gereken hız ve kalite yapması beklenmektedir. Ancak bu görev yasal olarak APK Kurul Başkanlığına verilmiştir. Dolayısıyla bu görevin Bilgi İşlem Daire Başkanlığı tarafından yapılabilmesi için yasal

düzenleme yapılması gerekmektedir. Ayrıca örgüt yapısında da düzenleme yapılmalıdır. Bu alanda önerimiz; Sağlık Bilgi Sistemleri Genel Müdürlüğü oluşturularak, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı, Sınavlar Daire Başkanlığı ve İstatistik Daire Başkanlığı oluşturulmasıdır. Bu şekilde tüm bakanlık genelinde bilgi işlem birimleri ve istatistik birimleri arasında koordinasyonu sağlayacak ve bu görevlerden en üst düzeyde sorumlu olacak yeni bir birim oluşturulmaktadır. Bu genel müdürlük bünyesine Sağlık Eğitimi Genel Müdürlüğü bünyesinde bulunan Sınavlar birimi, daire başkanlığı adı altında getirilecek, Ayrıca önerdiğimiz modelde APK bünyesinde bulunan Araştırma, Yayın ve Koordinasyon Daire Başkanlığının üstlendiği Bakanlık geneli istatistik görevi, kurulacak İstatistik-Yayın Daire Başkanlığına verilecektir. APK Araştırma, Yayın ve Koordinasyon Daire Başkanlığı bünyesinde İstatistik ve Yayın Şube Müdürlüğü ise APK bünyesinde istatistik çalışmaları yapmaya devam edecektir.

Sağlık Bakanlığının merkez ve taşra teşkilatında yürütülen norm kadro çalışmalarının örgüt analizi ile ilgili kısmının tamamlanması sonucunda, özellikle Bakanlığın taşra teşkilatını oluşturan il sağlık müdürlükleri ile ilgili yeniden yapılanmaya dönük, hizmette etkinlik ve verimliliği sağlayacak düzenlemeler belirlenmiş ve bunların önemli görülenleri aşağıda belirtilmiştir. Ayrıca seksen bir ile ait raporlar incelendiğinde illerin mevcut durumları ve önerilen yapıya ilişkin görüşleri de ayrıntılı olarak bulunmaktadır. İl Sağlık Müdürlüklerinin sorunlarını şu başlıklar altında toplayabiliriz:

- Yapısal-Örgütsel Sorunlar

Sağlık Bakanlığı sunmuş olduğu servisler ve hizmetler bakımından insan yaşamı ile doğrudan ilgili bir işi yürütürken uygulamada bakanlığın Türkiye'nin reel-politik gerçekliği ile örtüşerek bir nevi bir personel bakanlığı haline dönüştüğü gözlenmektedir. Bakanlığın norm-kadro çalışmalarının yanında ivedi olarak günün koşullarına uygun bir yeniden yapılanma içine girmesi ve bir takım köklü değişiklikleri yapması görüşü baskın olarak ortaya çıkmaktadır. Bakanlık örgütsel olarak devasa bir bakanlık haline dönüşerek hantal bir yapıya bürünmüştür. Merkeziyetçi bir yapı bulunmaktadır. Bu durum işlerin yavaşlamasına neden olmaktadır. Birçok konuda yetkilerin yerel örgütlere bırakılması hem zaman israfını hem de kaynak israfını önleyecek uygulamalar olacaktır. Özellikle hastanelerde kurulmuş bulunan vakıf ve dernekler yasal işleyişin bay pas edilmesine neden olmakta birçok olumsuz durumun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

-Personel Sorunları

Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatında yoğun olarak personel eksikliği dikkat çekmektedir. Genel anlamda personel eksikliği yanında özellikle nitelikli personel yetersizliği işlerin rasyonel bir biçimde yürütülmesini engelleyecek bir mahiyettedir. Personelin birimler ve coğrafyalar arası dağılımında orantısızlıklar mevcut olup bu durum hizmetlerin zamanında yetiştirilememesine ve aksamasına neden olmaktadır. Mevcut personelin potansiyel bakımından büyük bir donanımına sahip iken pratikte kurum kültürü, yönetim geleneği ve teknoloji kullanımı yönlerinden bir atalet içinde olduğu tam kapasite ile hizmet sunumunda bulunmadıkları gözlenmiştir.

- İşleyiş ve Süreç Sorunları

Bakanlığın merkez ve taşra birimlerinde iş yükü, iş dağılımı, görev tanımları bakımından büyük bir iç içelik ve karmaşa yaşanmakta olup bakanlığın asıl hizmet alanının dışına çıkarak bir personel atama ve tayin bakanlığı haline dönüştüğü belirtilmekte ve gözlenmektedir. Bakanlık personelinin en çok şikâyet ettiği ve yakınımda bulunduğu konulardan biri Sağlık Bakanlığının kayırmacılık ve kollamacılığın personelin aşkını ve şevkini kırdığı hizmet sunumunda bu durumun büyük bir aksaklığa yol açtığı belirtilmektedir.

Belirtilen düzenlemelerin hizmette etkinlik ve verimliliği sağlayabilmesi, ülke genelinde sağlık politikasının başarıyla uygulanmasına bağlıdır. Ancak ülkemizde sağlık hizmetlerinin planlaması, hizmet sunumu, sağlık istatistiklerinin toplanması, sağlık insan gücü ile ilgili planlama ve ekonomik sorunlar yaşanmaktadır. Sağlık Bakanlığı ve Bakanlığın taşra örgütü olan İl Sağlık Müdürlükleri ülkenin ve ilin sağlık hizmetlerinin sunumu, değerlendirme, denetlenmesi ve planlamasından sorumludur. Ancak mevcut sağlık sistemi yapısı içinde Sağlık Bakanlığı dışında diğer bakanlıkların halka veya kendi personeline hizmet sunması nedeni ile Sağlık hizmetlerinin planlanması, sağlık istatistiklerinin toplanması ve değerlendirilmesinde özellikle sağlık insan gücü, hizmet binaları, sağlık ile ilgili araç-gereç ve teknolojinin planlanmasında sorunlar yaşanmaktadır. Bu durum Bakanlığın taşra teşkilatına da yansımaktadır. Bu nedenle Bakanlıklar üstü bir “Sağlık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Kurulu” oluşturularak Ülke Sağlık Sisteminin yeniden yapılanması gerekmektedir. Özellikle sağlık hizmetlerinin sunumu ile ilgili Üniversite dışındaki tüm birimler Sağlık Bakanlığına bağlanmalıdır.”

EK-4 Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı

Ülkemizin önemli ve stratejik kurumlarından birisi olan Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı norm kadro projesi; Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda yapılan çalışmalardandır. Çalışma üç aşamada tamamlanmıştır. Kurumun norm kadro projesinin genel değerlendirme başlığı altında aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir.

“Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığının norm kadro çalışması ile tamamlanan örgüt analizi, görev tanımları raporlarının ve norm kadro pozisyon kılavuzlarının uygulamaya geçirilmesiyle birlikte, çok daha etkin bir yapıya kavuşacak, hizmette kalitenin artırılabilmesi için gerekli optimum örgüt büyüklüğüne sahip olacaktır. Görev tanımlarının uygulamaya geçirilmesi ile yetki ve görev karmaşasından kaynaklanan birçok sorun giderilecek, çalışanların performansları daha da artırılacaktır. Bu gelişmelere ortam hazırlanabilmesi için kurum içinde mevcut sorunların en aza indirilmesi gerekmektedir.

Hizmet içi eğitim, insan kaynaklarının harekete geçirilmesinde çok önemli hale gelmiştir. Bu insan kaynaklarını harekete geçirmek için her türlü eğitim faaliyetleriyle insana yatırım yapılarak potansiyel insan gücü daha rasyonel ve verimli hale getirilebilir. Bundan dolayı her türlü eğitime yönelik projeler desteklenmelidir.

Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı 2690 sayılı TAEK kanunu ile kurulmuş bir ihtisas kurumu olarak teşkilatlandırılmıştır. Bu nedenle kurumda üst düzey yöneticilik yapacak kişilerin kurum bünyesinden yetişmiş ve kurumu tanıyan kişiler arasından liyakat gözetilerek seçilmesi veya kurum dışından yapılacak atamalarda kurumun ihtisas alanlarındaki çalışmalara vakıf kişiler olmasına özen gösterilmesi, kurum ve personel yönetimi ile ilgili hassasiyetlerin ikinci planda kalmasını ve kurumun asli fonksiyonlarını gerçekleştirmede zorlanmasını engelleyecektir.

Kurum içerisinde teknik alanda uzmanlık kadroları oluşturulmadığı için alanlarında yeterli tecrübe ve liyakate sahip olmayan personelin kuruma alınmasıyla beraber personel kalitesi düşmektedir. Bu durum, bir ihtisas kurumu olan TAEK’in asli misyon ve vizyonundan uzaklaşmasına neden olmaktadır.

Bir ihtisas kurumu olan TAEK'in, faaliyet alanına giren konularda politika ve strateji belirlemek ve bu doğrultuda düzenleyici, denetleyici ve koordine edici bir kurum olarak örgütlenmesi gerekirken, bugün teknik işlevleri olan bir kamu kurumu mu yoksa bir kamu işletmesi mi olduğu konusunda sıkıntı yaşanmaktadır. Kurumun bu niteliği ve özelliği dolayısıyla insan kaynağı planlamasının seçim aşamasından başlayarak büyük titizlikle yürütülmesi ve alan uzmanlarının başlangıç itibariyle TAEK bünyesinde yetiştirilerek istihdam edilmeleri ve alan uzmanlığında ihtisaslaşmaları Kurumun fonksiyonlarının rasyonel bir biçimde yürütülebilmesi için hayati öneme sahip bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Başkanlığın ana statüsünde sayılan temel görevlerin yürütülmesinde hizmette birlik ve bütünlük kaybolarak bürokratik mekanizmalar içinde zaman kaybedilmektedir. Faaliyet alanıyla ilgili pek çok konudaki lisans, düzenleme, denetleme fonksiyonları gelir getirici faaliyetler sekline dönüştüğünden, TAEK bugün düzenleyici misyonundan daha çok icracı bir kurum haline gelmiş ve kaotik bir durum ortaya çıkmıştır. Bu anlamda TAEK'in kuruluş misyonuna uygun olarak, bu alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşların mevcut örgütlenmeleri ve ülkemizin koşulları ve ihtiyaçları doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Kurumun asli görevlerini oluşturan işlerin zaman içinde ikincil plana itilerek, kurumun bir personel atama ve tayin birimi sekline dönüştüğü gözlenmektedir. Kuruluş amaçları ve görevleri itibarı ile teknik ve düzenleyici bir kurum olması gereken TAEK'in; görev alanıyla doğrudan ilgisi olmayan unvandaki personelin istihdam edildiği, bu durumun Başkanlığın verimli ve etkili bir biçimde çalışmasını engellediği ve motivasyon eksikliğine neden olduğu görülmektedir.

Kurumun özel statüsü ve diğer kamu kurumlarına nazaran teknik personel için daha iyi bir ücret politikasının bulunması sebebiyle, TAEK diğer kamu kurum ve kuruluşlarından gelen ve yeterli uzmanlık bilgisi ve birikimine sahip olmayan personelin çalışmak istediği bir kurum haline gelmiştir. TAEK Başkanlığının misyonunun ve görevlerinin zaman içinde yaşanan değişimler ve teknolojik gelişmeler karşısında öneminin ve fonksiyonlarının artmasına rağmen, kurumun yeni koşullara uyum sağlamakta ve gelişmeleri takip etmekte zorlandığı görülmektedir. Kurumun değişen koşullar karşısında yeni gelişim stratejileri ve yeni bir vizyon ortaya koyması gerekmektedir. Bu doğrultuda kurumun kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler ile diğer gerçek ve tüzel kişilerin bilimsel ve teknik araştırma alanındaki isteklerini değerlendirmek ve imkânlar dâhilinde desteklemek

faaliyetlerini nükleer ve radyasyon güvenliği açısından denetleme ve düzenleme fonksiyonları ile destekleyen bir üst kurum hüviyetinde olması gerekmektedir.

TAEK Başkanlığı merkez örgütünde kurumun amaçlarını asan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmış olup bu durum etkili-verimli-kaliteli ve hızlı bir hizmet akısının ortaya çıkmasını engellemektedir. Sınırlı kaynaklara sahip kurumun bu kaynaklarını efektif bir biçimde kullanamadığı ve zaman içinde verimsizliğin öne çıktığı gözlenmektedir.

TAEK Başkanlığında çağdaş ve nitelikli bir örgütsel yapıya kavuşabilmek için toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik yönetim gibi yeni yönetim ilkelerinden faydalanılması yönetim kalitesinin artırılmasını sağlayacaktır. Uluslararası karşılıklı bağımlılığın arttığı ekonomilerin dışa açıldığı bir ortamda devlet işletmelerinin rekabetten uzak bir verimlilik ve maliyet yapısıyla çalışması, ekonominin rekabet gücünü olumsuz yönde etkilemekte ve devlet işletmeciliğinde yapısal değişimi zorunlu kılmaktadır. Kamu kurumlarının birçok amacı aynı anda gerçekleştirmeye çalışmaları sonucu, verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştüğü görülmektedir. Bu gerçeklik karşısında genel anlamda kamu kesiminin özelde TAEK Başkanlığının yeniden yapılandırılarak sonuçlara yönelen çağdaş bir yapıya kavuşturulması yeni vizyon doğrultusunda yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Başkanlıkta ihtisas daireleri; Nükleer Güvenlik, Radyasyon Sağlığı ve Güvenliği, Nükleer Teknoloji, Araştırma Geliştirme ve Koordinasyon Dairesi ile araştırma merkezlerindeki teknik personele kadro ve unvanını taşıyacak şekilde uzman personel statüsü kazandırılarak insan kaynağı planlaması bu düzenleme doğrultusunda yeniden yapılmalıdır. Kurumun içinde bulunduğu genel durum, personelin sayısal görünümü ve niteliği, verimliliği ve etkinliği göz önünde bulundurulduğunda; TAEK'in düzenleme-denetleme kurumu mu veya icracı bir kurum mu olacağı anlamında bir yol ayrımında olduğu görülmektedir. Kurumda dokümantasyon, bilişim ve enformasyon sistemleri, bilgi bankaları, kütüphane ve arşiv gibi bilimsel destek birimlerinin kurumun misyonuna uygun olarak çağdaş normlara kavuşturulması ve bu konudaki eksikliklerin ivedi olarak giderilmesi gerekmektedir. Radyasyon uygulamaları kapsamında; endüstri, tıp, tarım, hayvancılık, sterilizasyon ve gıda ışınlaması konularında ve bu yönlü uygulamalarla ilgili olarak üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör tarafından sürdürülen araştırma, geliştirme faaliyetlerine ve yürütülen projelere destek vermek ve bunları yönlendirmek konusunda Başkanlık tevşik edilmeli ve yönlendirilmelidir.

Kurum çalışanları arasında liyakat esası üzerinden bir uygulamaya gidilmesinin daha olumlu çalışma ortamı sağlayacağı gözlenmiştir. Yetki ve sorumlulukların dengeli bir biçimde dağıtılmasının kurum çalışanları arasında etkili verimli ve hızlı bir biçimde çalışma ortamı sağlayacağı belirtilmektedir. Bu bağlamda kurum personelinin mali ve özlük haklarına ilişkin yeni düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı kanaati oluşmuştur. TAEK Başkanlığında hizmetlerde optimum etkinliğin sağlanabilmesi için bu tür sorunlara bir an önce çözüm bulmak gerekmektedir. Ayrıca örgüt yapısında da yapılacak kısmi düzenlemeler mevcut olumsuzlukların giderilmesine katkı sağlayacaktır.”

EK-5 Gençlik Spor Genel Müdürlüğü

Bir üniversite ekibi tarafından, bilimsel esas ve ilkeler doğrultusunda yapılan Gençlik Spor Genel Müdürlüğü norm kadro projesi; Bakanlar Kurulu Kararı ve Başbakanlık Genelgesi doğrultusunda yapılan çalışmalardandır. Çalışma üç aşamada tamamlanmıştır. Kurumun norm kadro projesinin genel değerlendirme başlığı altında aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir.

“Yapılan anket ve mülakatlarda GSGM Norm Kadro çalışmaları çerçevesinde ve yapılan literatür taramasında Gençlik Spor Genel Müdürlüğü ile ilgili olarak şu tespitlere ulaşılmıştır: Gençlik Spor Genel Müdürlüğünde birimler arası görev-yetki ve sorumluluklar dengeli bir biçimde dağıtılamadığı için örgütsel rasyonellik ve etkinlik sağlanamamaktadır.

Genel Müdürlüğün ana statüsünde sayılan temel görevlerin yürütülmesinde hizmette birlik ve bütünlük kaybolarak bürokratik mekanizmalar içinde zaman kaybedilmektedir. Kurumun asli görevlerini oluşturan görevlerin zaman içinde ikincil plana itilerek ana işlevlerinden uzaklaştığı gözlenmektedir. Gençlik Spor Genel Müdürlüğünün kuruluşuna gerekçe olan bir kısım görevlerin zaman içinde öneminin azalması ve teknolojik gelişmeler karşısında işlevlerini yitirmesine rağmen kurumun yeni koşullara uyum sağlamakta zorlandığı görülmektedir.

Kurumun değişen koşullar karşısında yeni stratejiler geliştirmesi ve yeni bir vizyonun acil olarak ortaya konması gerekmektedir. Merkez teşkilatında kurumun amaçlarını aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmış olup bu durum etkili-verimli-kaliteli ve hızlı bir hizmet akısının ortaya çıkmasını engellemektedir.

Mevcut kaynakların efektif bir biçimde kullanamadığı ve zaman içinde verimsizliğin öne çıktığı gözlenmektedir. Merkeziyetçi bir yönetim yapısı taşra ile merkez örgütü arasında birçok bürokratik yazışmanın yapılmasına ve zaman kaybına yol açmaktadır. Bu anlamda yetki devri yoluna gidilerek daha esnek bir yapıya geçilmesi gerekmektedir.

Mevzuat, bürokratik işlemler, insan gücü, bina, araç-gereç, teknoloji alt yapısı gibi faktörlerin rasyonel ve optimum düzeyde kullanılmayışı kurumun hizmet etkinliğini azaltan ve verimliliğini düşüren unsurlar olduğu görülmektedir.

Mevcut yapılanma içinde benzer unvanların istihdam edildiği (Spor Eğitim Uzmanı Sözleşmeli Spor Uzmanı gibi) ve 'eşit ise eşit ücret politikasının uygulanamadığı, bu durumun çalışanların moral motivasyonlarını olumsuz yönde etkilediği belirtilmektedir.

GSGM hizmetlerinin sunumunda vatandaşların memnuniyetinin esas alınmasının ve sonuçlara yönelik yönetim anlayışı çerçevesinde, çağdaş ve nitelikli bir örgütsel yapıya kavuşabilmek için Toplam Kalite Yönetimi, Performans Yönetimi, Stratejik Yönetim gibi yeni yönetim ilkelerinden faydalanılması yönetim kalitesinin artırılmasını sağlayacaktır.

GSGM mevcut durumuna ilişkin olarak yukarıda sıralanan değerlendirmelerin genel olarak üç başlık altında toplandığı görülmektedir:

-Yapısal- Örgütsel Sorunlar

-İnsan Kaynakları Sorunları

-Sürece ilişkin Sorunlar.

Teknolojik alt yapının yenilenmesi, kurum personelinin daha rasyonel bir şekilde değerlendirilmesini sağlayarak kurumun etkili, verimli ve hızlı hizmet sunumunun ve hizmet sunulan kesimin memnuniyetinin teminini sağlayacaktır. Teknolojik alt yapının modernleştirilmesi, kurumda manüel olarak yapılan birçok işin bilgisayar ortamında ve yeni teknolojik imkânlarla yapılması, hem zaman hem de emek tasarrufu sağlayacaktır.

Merkezi örgütlenmenin yanında, taşra örgütlenmesinin de modern yönetim ilkelerinin tersi bir yapılanma içine girdiği gözlenmektedir. İl Müdürlüğü uygulamasının zaman içinde

amacı dışına çıkılarak bütün il merkezleri düzeyinde yaygınlaştırılması basta verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine aykırı bir uygulamadır. İl Müdürlüğü sayısının il merkezleri sayısınca yaygınlaştırılması kurum kaynaklarının yeni hizmet alanlarına aktarılması tercihi yerine kurum muhasebesinde önemli bir meblağ oluşturan personel harcamalarına gitmesine neden olmaktadır. Bu uygulama aynı zamanda merkeziyetçi yönetim yapısı içinde bürokratik kuralların artmasına neden olduğundan GSGM taşra örgütü tarafından yürütülen hizmetlerin ivedi olarak yerinden yönetim anlayışı içerisinde yerel yönetimlere ve sivil toplum örgütlerine devredilmesi veya ortak bir akıl ve rasyonalite çerçevesinde yürütülmesine yönelik düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında Gençlik Spor Genel Müdürlüğü'nün verimlilik ve etkinliği birincil amaç olarak benimseyen bir felsefe içinde yeni ufuklara yelken açması gerekmektedir. Birçok imkânı mevcut olmasına rağmen mevzuattan kaynaklanan bir takım sorunlar nedeniyle istenilen başarıları elde edemeyen Genel Müdürlüğün yapılacak fizibilite çalışmalarına bağlı olarak yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Özellikle Federasyonlarla ilgili olarak; Devletin sürekliliği ve isleyiş içerisinde, bilgi kayıt sistemine gerekli hassasiyetin gösterilmediği bu durumun birçok aksaklığa neden olduğu belirlenerek yeni yapılanma çerçevesinde bu durumun çağdaş evrensel standartlara kavuşturulması gerektiği görülmektedir.

Yine Federasyon Başkanlıklarıyla ilgili olarak kurum personelinin gerekli liyakat ve ehliyetten çoğunlukla yoksun olduğu birimler ve kişilerle gerekli diyalog ve iletişimin sağlanmasında bir takım aksaklıkların bulunduğu tespit edilmiştir.

Federasyonların mevcut haliyle uluslar arası standartlardan ve çağdaş yönetim felsefesinden uzak bir görüntü içinde olduğu tespit edilmiş olup bu durumun uzun vadede ülkemiz sporunun ve sporcu kaynağının gelişimi önünde önemli bir engel oluşturduğu görülmektedir.

Mevcut Federasyon yapılanmasının kişilere bağlı, kurumsallaşmaktan uzak, işleyişin patronaj ilişkileri ile sağlandığı ve federasyon olarak örgütlenmesi gerekmeyen birtakım faaliyetlerin ve alt yapısı olmayan branşların federasyon çatısı altında örgütlenmesinin kamu kaynaklarının israfına ve spor camiasının önceliklerinin değişmesine neden olmaktadır. Ayrıca bu durum merkeziyetçi bir bürokratik yapının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu

tablonun ivedi olarak düzeltilmesi ve federasyonların çağdaş bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Federasyon örgütlenmelerinin bir takvim doğrultusunda idari ve mali özerkliğe kavuşturulması ve kendi ayakları üzerinde durmalarını temin edecek yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Federasyonlarla ilgili olarak genel, soyut, ayrıntıya inmeyen çerçeve taslak niteliğinde uluslar arası normlara uygun çağdaş bir mevzuat hazırlanarak işleyişin ilgili birimlere bırakılması ve denetiminin takip edilmesine yönelik düzenlemenin bir an önce yapılması gerekmektedir.

Spor Toto Teşkilat Müdürlüğünün Milli Piyango İdaresine devredilerek bu yapılanma sonucunda Gençlik Spor Genel Müdürlüğüne belli bir kaynak aktarılmasını teminen yeni bir yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir.”