

Mevcut Norm Kadro Sistemi, Belediyelerde Yapılanmaya Engel!

Uzun yıllara dayanan tecrübe ve güncel gözlemlerimize dayanarak keskin bir şekilde söyleyebiliriz ki, belediyelerimizin büyük bir kısmında, belki de tamamında idari yapılanma sıkıntısı mevcuttur.

Mevcut Norm Kadro Sistemi, Belediyelerde Yapılanmaya Engel!

Halil MEMİŞ

Uzun yıllara dayanan tecrübe ve güncel gözlemlerimize dayanarak keskin bir şekilde söyleyebiliriz ki, belediyelerimizin büyük bir kısmında, belki de tamamında idari yapılanma sıkıntısı mevcuttur.

Bu sıkıntının birçok nedeni, bu sonucu doğuran birçok etken mevcuttur. Ancak, konu “yapılanma” olunca, akla bu yapılanmanın hukuki referansları gelmektedir. Doğal olarak, ilk akla gelen bu hukuki referansta sorun olup olmadığı hususudur.

Belediyelerin yapılanmasına ilişkin hususlar temel olarak Belediye Kanunu’nda düzenlenmiş, bu düzenlemelere dayalı olarak belediyelerde norm kadro uygulaması yürürlüğe konmuştur.

Bir kurumda teşkilata ve insan kaynaklarına ilişkin sorunların pek çoğunun çözümünde kullanılacak yöntemlerden birisi olan “norm kadro” uygulaması, ne yazık ki mahalli idarelerde, bazı bürokratik işlemleri azaltmanın dışında hiçbir soruna çözüm olmamıştır. Bunun temel nedeni ise, norm kadro uygulamasının iki önemli ayağını oluşturan teşkilatlanma ve iş analizi süreçlerinin mahalli idarelere ilişkin norm kadro düzenlemeleri yapılırken dikkate alınmamış olmasıdır.

Norm kadro oluşturulması ile birlikte, teşkilat yapısı reorganize edilmekte, kuruma ait iş süreçleri analiz edilerek gözden geçirilmekte, her bir unvana/pozisyona ilişkin görev

tanımları yapılmakta, iş ölçümü çalışmalarına bağlı olarak birimlerde çalışacak personelin sayı ve niteliği belirlenebilmektedir.

Ancak ne yazık ki, belediyelere ilişkin norm kadro yönetmeliğinde, bu işlem adımlarını öngören hiçbir düzenleme yoktur ve belediyeler norm kadrolarını oluştururken bu süreçlerin hiçbirini yerine getirememektedirler.

Norm kadro bir kuruluşun, hedeflerine ulaşmak için yürüttüğü faaliyetlerde iş yükü durumuna göre istihdam edeceği personel sayısını belirlemesidir. Norm kadro uygulaması, bizdeki düzenlemelerin aksine sadece idari yapı içerisinde çalışacak optimal personel sayısını belirlemeye yönelik bir çalışma olmamalıdır. Norm kadro uygulaması aynı zamanda mevcut teşkilat yapısının ve kadro sisteminin yeniden yapılanmasını içeren bir süreç olmalıdır.

Kurumlar, organlarını ve kademelerini çalışanların oluşturduğu canlı birer organizmadır. Kurumlar, zaman içinde gelişen ortam ve şartlarda ortaya çıkan olumlu ve olumsuz değişimler, bilim ve teknolojiye gelişmeler ve hizmet üretme yöntem ve tekniklerindeki yenilikler nedeniyle etkinliklerini yitirmektedirler. Hatta zamanla hantallaşmaktadırlar. İşte böyle durumlarda, mevcut teşkilat yapısının gözden geçirilmesi, değişen şart ve teknolojilere göre yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

Teşkilat yapısı analiz edilirken kurumun tabi olduğu mevzuat çerçevesinde amaç ve politikaları belirlenerek, yerine getirilmesi gereken tüm görev ve hizmetlerin ortaya konması zorunludur. Bu belirlemelerden sonra, koordinasyonu en yüksek düzeyde tutabilmek için birimlerin görevleri, birimler arasındaki görev geçişleri, ortadan kalkan görevler, hiyerarşik bağılıklar, kaldırılması, birleştirilmesi ya da yeni oluşturulması gereken birimler, görevi aksatan sorunlar masaya yatırılmalı ve çözüm önerileri tartışılarak ortaya konmalıdır.

Bu çalışmanın sonucunda, teşkilatlanmaya ilişkin ilke ve esaslar doğrultusunda mevcut teşkilat yapısında değişikliğe gidilmesi gerektiği kanaatine varılırsa, teşkilat şeması yeniden düzenlenmeli, bunun için hizmet birimleri belirlenerek, yeni düzenlemeye bağlı olarak birimlerin görev tanımları yapılmalıdır.

Teşkilat yapısı analizi aşaması tamamlandıktan sonra iş analizi aşamasına geçilerek, işlerin doğru, etkin ve sağlıklı bir biçimde değerlendirilmesi amacıyla teşkilatta yer alan her işin ayrı ayrı niteliği, niceliği, gerekleri, sorumlulukları ve çalışma şartlarının bilimsel yöntemlerle incelenmesi ve gerekli bilgilerin toplanması gerekmektedir.

İş analizi çalışmalarının sonucunda her bir kadro/unvan/pozisyon için görev tanımları oluşturularak, görev/iş, yetki ve sorumluluklar, çalışma şartları ile kadroya atanacak personelde aranacak nitelikler ortaya konmalı, akabinde ise iş ölçümü çalışmaları yapılmalı ve norm kadro sayıları belirlenmelidir.

Belirttiğimiz bu gerekliliklerden sonra, mevcut norm kadro uygulamasının neden yetersiz olduğu sanırım daha iyi anlaşılacaktır.

Bırakın yukarıdaki bilimsel gereklilikleri, mevcut norm kadro sistemi belediyelerin mahalli özellikleri ve ihtiyaçlarını analiz ederek, buradan çıkacak ihtiyaçlara göre bir yapılanmaya imkan sağlayacak altyapıya bile sahip değildir.

Bunun temel nedenleri bellidir. Tekrarlamak gerekirse; öncelikle, mevcut norm kadro uygulaması kadroların belediyelerin ihtiyaç analizine dayalı olarak oluşturulmasına imkan sağlamamaktadır. Bu en önemli nedendir.

Kadrolara atanma kriterinde belirlenen kadro derecesi uygulaması, Kanunla çözülmesi gereken ve yetersiz bir kriterdir. Ancak, norm kadro kanun koyucunun engellemediği bir hususu ortaya koymakta, memur ve eşdeğeri bazı unvanlara ilişkin kadro derecesini, en yüksek 5 olarak öngörmektedir. Bu bile başlı başına analitik değerlendirme olmamasının göstergesidir. Kanunen 1 inci dereceye kadar yükselebilen üniversite mezunu bir memur, eğer kadro değiştirmeyecek ise emekli oluncaya kadar 5 inci dereceli kadroya mahkum bırakılmaktadır. Bu ve benzeri hususların çözümü kolaydır. Ancak bu husus, bu yazımızın konusu olmadığından başka bir yazının konusu yapılacaktır.

Diğer bir neden ise mevcut sistemin, iş analizini zorunlu, hatta gerekli görmemesidir. Bir belediyede, tahsildar kadroları oluşturulurken, belediyenin tahsilat işlem sayısının ve bir tahsildarın bir günde ne kadar işlem gerçekleştireceğinin ve kişi başına düşecek işlem sayısının belirlenmesi halinde uygun sayıda kadro ve istihdam oluşturulabilecektir. Ne yazık ki, mevcut norm kadro yönetmeliği bunu bile öngörememektedir.

Üzülerek ifade etmeliyiz ki; çağdaş insan kaynakları yönetimi argümanı olan iş analizini ve iş ölçümünü gerekli görmeyen bir uygulama, norm kadroyu; sadece kadro ve unvan belirlemekten ibaret gören ve masa başından, herhangi bir analize dayanmadan

belediyelerin nüfuslarına göre yapan bir anlayışın ürünüdür.

Mevcut norm kadro sistemi bundan yaklaşık 15 yıl önce kurgulanırken; belediyeler, norm kadroda gruplara ayrılmış, yine masa başı iş üreticiler, belediyelere sanayi, ticaret, turizm özelliği vererek daha üst norm kadro grubunda yer almalarını sağlamışlardır. Ancak bu özelliklerin neye göre belirlendiği ve kriterlerin ne olduğuna dair hiçbir analiz ve değerlendirme mevcut değildir. Muhtemelen sanayi özelliği olduğundan grup yükseltelen belediyelerin sınırlarında, bırakın sanayi sitesini, tamirhane bulunup bulunmadığından, habersiz bir şekilde bu özellikler öngörülmüştür.

Belediyenin kaç tane teknik elemana, kaç tane veterinerine, kaç tane eğiticiye, kaç tane zabıtaya, kaç tane Avukat'a ihtiyacı olduğunu norm kadro yönetmeliğiyle, aynı nüfusa sahip her belediyeye aynı sayıda kadro oluşturacak şekilde öngörmek doğru değildir. Hayvancılığın ve tarımın öncelikli olduğu, yayla ve kırsal yaşamın ağırlıklı olduğu bir belediye ile turizmin veya ticaret ve sanayinin öncelikli olduğu bir belediyenin zabıta, teknik eleman veya diğer görevlilere olan ihtiyacı farklıdır. Kırsal kesimde zabıta personeline fazla ihtiyaç duyulmazken, çevre görevlileri, ziraat teknikeri veya mühendislerine, hayvan sağlığı görevlilerine daha fazla ihtiyaç duyacakken, turizm, ticaret veya sanayinin öncelikli olduğu bölgelerde zabıta, turizm rehberi, halkla ilişkiler görevlilerine daha fazla ihtiyaç duyulacaktır. Bunun tespiti içinde, iş analizlerine, fonksiyon tanımlamalarına ihtiyaç vardır.

Belediyeleri gruplara ayırarak sadece nüfus kriterine göre sonuca gitmeye çalışmak, sosyoloji ve demografi bilgisinden bihaber olunduğunun göstergesidir. Belediye kadro yapılanmalarının, matematiksel bir olay olmadığı bilincinde olunmalıdır.

Esasında, bu ifade ettiğimiz şekilde ve gereksiz olarak belediyelerin neden grup yükseltme ihtiyacı duyulduğunu da anlamak zor olmasa gerektir. Yukarıda ifade ettiğimiz bilimsel zorunluluklar ve gereklilikleri göz ardı ederseniz veya o olgulardan habersiz bir şekilde bir düzenleme yaparsanız, bazı belediyelere daha fazla kadro öngörebilmek için, hiçbir bilimsel temeli bulunmayan grup yükseltmesi gibi ne olduğu belli olmayan bir düzenleme yaparsınız. Bu düzenlemeyi yaptığınız içinde, her yıl TÜİK'in belirlediği nüfuslara göre, yönetmeliğin ekindeki cetvelleri değiştirmek zorunda kalırsınız. Yılın yarısına kadar da, belediyelerin kadrolarını revize etmelerinin önünü kapatırsınız.

Belediyeciliğin, mahalli müşterek ihtiyaçların çözüm aracı olduğunu, mahalli müşterek ihtiyaçların da nüfustan ziyade yöresel özellikler, halkın yaşam tarzı, sosyolojisi, toplumsal beklentileri, kültür ve sanat anlayışı ve düzeyi gibi etkenlerin ürünü olduğunu, belediye faaliyetlerinin coğrafik, tarihi ve turistik niteliklere göre değişebileceğini

varsaymayan bir anlayış, doğru bir belediye yapılanmasının oluşmasına imkan sağlamayacaktır.

Belediyeler, belirttiğimiz bu hususiyetlere göre stratejilerini belirleyecek, personel ihtiyaçlarını bu gerekliliklere göre karşılayacak, idari yapısını da buna göre oluşturacaktır.

Mevcut, norm kadro uygulaması bunu ölçecek kriterleri ortaya koymamış, bu hassasiyetleri dikkate alarak her belediyenin kendine özgü yapılanma oluşturmasına imkan vermemiştir.

Aslında, norm kadro olarak ortaya konan düzenleme, kadroları standart hale getirmekten başka bir şey değildir. Tek faydası da bu olmuştur: Kadro unvanlarında ve hizmet sınıflarına dağılımda bir standart getirmek!

Bu haliyle belediyelerdeki norm kadro uygulamaları, kamu yönetim sistemimizin temel sorunu olan “kişiye göre kadro” anlayışının vücut bulmuş halidir ve defoludur. Zira, belirleme yapılırken mevcut çalışanlar göz önüne alınarak, onların atanabilecekleri kadrolar göz önüne alınarak düzenleme yapılmaktadır. Esasında yapılması gereken, belediyenin yürüteceği görevlere, bu görevlerin yoğunluğuna, işlem sayısına ve sahadaki yoğunluğa göre ihtiyacın tespit edilerek, nitelikleri de belirlenmek suretiyle kadro oluşturulmasıdır.

Belediyelerde yaşanan istihdam sorunlarının, idari ve mali yapılanma sorunlarının başlıca nedeni yukarıda da belirttiğimiz gibi mevcut uygulamadır.

Mevcut norm kadro sistemi ilk kurgulandığında, çalışmanın içerisinde yer alanların bu ifade ettiklerimizi anlamasını, hatta ve hatta bu bakış açısıyla bakabilmesini tabii ki beklemiyoruz. Mutfağınızda ne varsa, servis edeceğiniz tabaklarda da onun olacağını bilincindeyiz ve bu açıdan yadırgamıyoruz.

Yukarıda belirttiğimiz şekilde çağdaş manada bir insan kaynakları yönetimine ve idari yapılanmasına imkan sağlayacak bir Norm Kadro Sistemi kurulması mümkündür. Bu konuda MİARGEM çatısı altında bir çalışma yürütüyoruz. Önümüzdeki günlerde çözüm önerilerimizi içeren bu çalışmayı kamuoyu ile paylaşacağız.

Ancak bir hakkı teslim etmek ve belirtmemiz gerekir ki; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’müzün, bu bilinçle iyi çalışmalar yapacağına olan inancımız tamdır. Yıllar önce bugünkü sorunlar öngörülemeden ve “norm kadro” mantığına uygun olmayan şekilde hazırlanan ve sorunlu olan sistemi değiştirme mecburiyeti vardır. Artık sorunlar bellidir ve çağdaş bilimsel gerekliliklerin ne olduğu da

ortadadır. Bu sorumluluk ise Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğümüze düşmektedir.

Telefon: +90 (312) 473 84 23

E-Posta: mts@mevzuattakip.com.tr

Adres: Çetin Emeç Bulvarı Hürriyet Cad. No: 2/12 Çankaya ANKARA