

LABOR FORCE PLANNING IN LOCAL GOVERNMENTS: COMPUTER SOFTWARE AND ITS APPLICATION BASED ON WORKLOAD ANALYSES

Şevkinaz GÜMÜŞOĞLU¹, Serpil ÜNAL KESTANE², Özer KESTANE^{3*}

¹Prof.Dr., Ms, Turkey, sevkinaz.gumusoglu@yasar.edu.tr

²Prof. Asst., Ms, Turkey, serpil.caliskan@deu.edu.tr

³Lecturer, Mr., ozer.kestane@deu.edu.tr

*Corresponding Author

ABSTRACT

Throughout history the most important resource, as well as the most basic pursuit of management organisations, has been the 'human' factor. However, the recognition of the human workforce as one of the most important factors impacting on the productivity and profitability of an organisation in the 19th century has been the era for constructing of more realistic and scientific planning towards that resource and the rational thoughts proposed by Frederic Taylor has triggered new research. Planning of human workforce is one of the tools that enable the organisation to utilise the existing and future human resource potential effectively, productively and rationally. This is because the planning of manpower does not only act as a cost cutting exercise, enabling economies on the number of employees; it also enables the selection and employment of suitably qualified individuals for the job in hand. As such, those systems that integrate job satisfaction and motivation of the employees produce an effective production process. Accordingly, planning of human resource has a particular importance in all the organisations which adopt contemporary management philosophy.

For Turkey, of particular importance is the planning of manpower in public sector, especially more so in terms of increasing the productivity and effectiveness of the organisations. Public organisations are required to use their budget carefully and diligently because, a greater part of the expenses produce returns in the long term and contributes to public welfare. Naturally, the budget allocated for the staff responsible for using the resources productively is one of the most important cost items. A literature review on management of human workforce confirms that various studies have been carried out in this subject. However, under constantly evolving living conditions, the science renews its studies relating to management of human workforce, produces new approaches and such conditions in public organisations are addressed and evaluated anew in this framework.

The starting point for this study is the specific problems faced by the world and Turkey, their impact on the regulations and practices. For that reason, firstly a 'work analyses form' has been distributed to approximately 700 employees of a departmental headquarters of one of the local administration organisations, which was chosen as a pilot scheme; the variants of which have been determined from the data obtained and from which a computer software programme has been developed to elicit the size of the work force in local administrations. This software can automatically reveal the workload of each employee, the size of the manpower in each scheme and the job definition of the related units, by entering the relevant data and job definitions on an organisational chart, as well as standards related to the subject matter.

The data obtained from the study has been tested and evaluated. Findings obtained from the study can be applied to all organisations, be it a public organisation or otherwise. Ultimately, this study facilitates the regimentation of work definitions and the updating of manpower requirements on the basis of variable conditions and different time periods. Additionally, it can provide a model for the future in terms of quality and quantity. Labour force planning in Turkey can be established using various methods. However, this study is particularly significant in terms of creating, for the first time, a working standard and providing specially developed software that takes into account the structure of local governments.

Keywords: labour force planning, local governments, workload analyses

YEREL YÖNETİMLERDE İŞGÜCÜ PLANLAMASI: İŞYÜKÜ ANALİZİNE DAYALI BİLGİSAYAR PROGRAMI YAZILIMI VE UYGULAMASI

ÖZET

Tarih boyunca örgütlerin hem en önemli kaynağı, hem de en temel yönetim uğraşısını “insan” faktörü oluşturmuştur. 19. Yüzyıl, insanın bir örgütte verimliliği ve karlılığı etkileyen en önemli unsurlardan biri olduğunun kabul edilmesi, bu kaynağa yönelik daha gerçekçi ve bilimsel planlamaların yapılması çağı olmuş, Frederic Taylor tarafından ortaya atılan rasyonel düşünceler yeni araştırmaları başlatmıştır. İnsan gücü planlaması, örgütün mevcut ve gelecekteki insan kaynağı potansiyelini etkili, verimli ve rasyonel kullanılmasını sağlayan araçlardan biridir. Çünkü, insan gücü planlaması yalnızca çalışan sayısından tasarrufu gerçekleştirecek gider düşürücü bir rol oynamaz, aynı zamanda işin niteliğine uygun bireylerin seçimini ve istihdamını sağlar. Böylece çalışanların iş doyumunu ve motivasyonu ile bütünleşen tüm sistemler etkin bir üretim süreci ortaya koyarlar. Dolayısıyla günümüzde çağdaş yönetim felsefesini benimseyen tüm örgütlerde, insan kaynağının planlanmasına ayrı bir önem verilmektedir.

Özellikle, ülkemizde kamu kesiminde yer alan insan gücünün planlanması, kurumların verimliliği ve etkinliğini artırarak toplumda yarar sağlanması açısından çok daha fazla önem taşımaktadır. Kamu kurumlarının bütçelerini çok dikkatli ve özenli kullanmasına ihtiyaç vardır, çünkü yapılan harcamaların çok büyük bir bölümü uzun dönemde geri dönüş sağlar ve toplum refahına katkıda bulunur. Kamu kurumlarında tüm kaynakların verimli kullanılmasından sorumlu kadrolara ayrılan bütçe de doğal olarak en önemli maliyet kalemlerinden birini oluşturmaktadır. Kamu kurumlarında insan gücü yönetimi ile ilgili literatürde çeşitli çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Ancak sürekli değişen yaşam koşullarında bilim, insan gücü yönetimi ile ilgili çalışmalarını yenilemekte ve yeni yaklaşımlar ortaya koymakta, kamu kurumlarında da var olan koşullar bu çerçevede yeniden ele alınıp değerlendirilmektedir.

Çalışmanın çıkış noktasını dünyadaki ve ülkemizdeki değişimler, mevzuata yansımaları ve uygulamalar oluşturmaktadır. Bu nedenle İzmir ilinde var olan yerel yönetim kurumlarından birinde seçilen bir pilot daire başkanlığında öncelikle yaklaşık 700 çalışana bir “iş analizi formu” uygulanmış, bu form sonucunda elde edilen verilerle değişkenler belirlenmiş ve yerel yönetimlerde işgücü sayısını ortaya çıkartabilecek bir bilgisayar yazılımı geliştirilmiştir. Yazılım, örgütün organizasyon şeması ve iş tanımları ile bu işlere ait standartların girilmesi sonucunda her bir görevin iş yükünü, her şemada yer alacak insan gücü sayısını, bu birimlerin görev tanımlarını otomatik olarak verebilmektedir.

Çalışmanın verileri test edilmiş ve değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda elde edilen bulgular, özel ya da kamusal tüm örgütlere uygulanabilecek durumdadır. Sonuçta bu çalışma, örgütte görev tanımları konusunda bir sistematüğün oluşturulması, ihtiyaç duyulan işgücü ihtiyacının dönemler itibariyle değişen koşullar da dikkate alınarak güncellenmesini sağlayabilmekte, ayrıca nitelik ve nicelik açısından geleceğe yönelik bir plan sunabilmektedir. Ülkemizde çok çeşitli yöntemlerle işgücü planlaması yapılabilmektedir. Ancak bu çalışma, yerel yönetimlerin yapısı da dikkate alınarak, bazı işlerin sürelerinin ilk defa standardının oluşturulması ve özel olarak geliştirilmiş bir yazılımın ortaya konulması açısından önem arz etmektedir.

Giriş

İnsan gücü, işletmelerin sahip oldukları en değerli ancak en hassas ve tahmin edilmesi en zor kaynaklardandır. Bir işletmenin vizyonunu gerçekleştirmesi ve hedeflerine ulaşabilmesi için, öncelikle uygun niteliklere sahip, gerekli bilgi ve becerilerle donanmış, doğru tutumları geliştirmiş yeterli sayıda çalışanlara sahip olması gerekir (Dolgun,2011, 37).

Ünlü çelik kralı Andrew Carnegie'e “Elinizdeki bütün imkanları kaybetmeniz, acaba böyle bir sanayii yeni baştan ne kadar zamanda kurabilirsiniz?” şeklinde bir soru yöneltildiğinde, Carnegie, “Eğer imkanlardan kastınız fabrikaların fiziki yapıları, makineler ve diğer donanımları, üç seneye kalmaz şimdikinden daha mükemmel ve modern bir şekilde sanayii kurabilirim; fakat bütün elemanlarımı, yani uzmanlarımı, mühendislerimi, işçilerimi kaybetmişsem eğer, o zaman bu sanayii kurmak için ömrüm yetmez” şeklinde cevap vermiştir (Akyüz, 2001,108). Yani Carnegie'nin de ifade ettiği gibi her örgütte maddi ya da mali kaynakları yaratmak mümkündür, ancak var olan beşeri kaynağın aynı bilgi ve donanımla, aynı tecrübelerle, aynı örgüt kültürü ile yeniden oluşturulması hiç de kolay değildir.

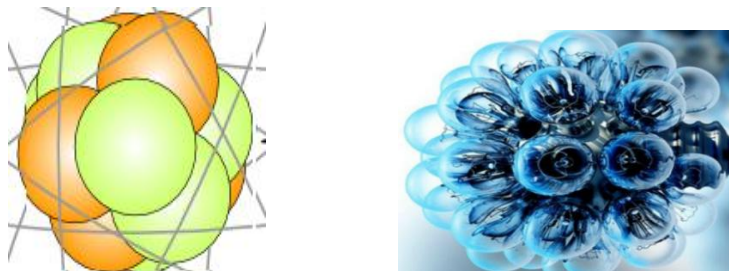
Her örgüt gibi yerel yönetimler de, mal veya hizmet üretirken para, malzeme, yer ve zaman gibi kaynaklardan

önce insana ihtiyaç duyar. Çünkü, bu kaynaklar arasında en zor bulunanı, en zor yönetileni ve en hızlı değişime uğrayanı insandır. Bu özelliği, insanın örgüt içindeki konumunu farklı kılar. İnsan gücünün, diğer kaynak ve faktörlerden hiçbirisi ile ikame edilemeyişi bu farklılığın sebeplerindedir. Bu yüzden, gerek merkezi yönetimde gerekse belediyelerde insan gücü planlamasının önemi çok büyüktür. Ancak, bu kurumlarda insan gücü arz ve talep ilişkilerinde, ciddi boyutlara varan dengesizlikler olduğu da inkar edilemez. Bu dengesizlikler, özellikle belediyelerin personelindeki kadro sayısında, mesleki eğitim düzeyinde, işin verimli ve verimsiz oluşunda, ücret konusunda ve personel davranışlarında izlenebilmektedir. Ülkemizde, gerek merkezi ve gerekse yerel yönetimlerde insan gücü planlamasının nitelik yönü yerine, daha çok niceliksel yönü planlanmıştır. Bu da, yerel yönetimlerde personel fazlalığını yaratmıştır. Özellikle belediyelerdeki işgücü fazlalığının kamu harcamalarını artırdığı, bunun da yerel kamu hizmetlerine duyulan talebin karşısında olumsuz yönde etkili olduğu görüşü giderek yoğunluk kazanmıştır (Çelik, 1996,186-187).

Türk Kamu kesiminde, bazı Kamu İktisadi Kurumları dışında, düzenli bir şekilde, işgücü planlamasının temel unsurlarından biri olan iş analizi çalışması yapılmamaktadır. Halbuki iş, yakından incelenmedikçe ve tanımlanmadıkça işgöreni incelemek ve tanımak ya da iş ile işgören arasındaki ilişkiyi saptamak oldukça zordur. İş analizi, bir işin niteliklerini, gereklerini, inceliklerini ve çalışma koşullarını gözlem, soruşturma ve inceleme yoluyla saptamaktır. İş analizi, işin kendisini inceler (Akyüz, 2001,88). Oysa ülkemizde kamu kurumlarında çalışanların görev, yetki ve sorumlulukları, işletme yönetmeliklerinde yazılı hale getirilmiş ve mevzuat niteliği taşımaktadır. Bu tanımların yalnızca yapılan görevlerle ilgili olduğu gözlenmektedir. Bu durumun temel nedeninin, kamu yöneticilerinin rasyonel yönetim ilkelerini uygulamadaki isteksizlik ve yetersizlikleri olduğu söylenebilir. İş analizi ve onun doğal uzantıları olan iş gerekleri ve iş tanımlarının yokluğu, kamu yönetimini personel ve diğer yönetim faaliyetlerini etkili biçimde gerçekleştirmekten de alıkoymaktadır (Can vd.,2001, 66).

Ancak, son dönemlerde, dünyadaki gelişmelerin bir yansıması olarak getirilen 6360 sayılı yasa, yerel yönetimlerin pek çok konuda olduğu gibi işgücü planlamalarında da yeniden yapılanmayı bir zorunluluk haline getirmektedir. 6360 sayılı yasa ile yapılan değişiklik sonucunda Büyükşehir Belediyesi sayısı Türkiye genelinde 30'a çıkmıştır. Büyükşehir Belediyesi statüsü kazanan illerde belediye sınırları il sınırlarını kapsamıştır. Esasen 6360 sayılı yasanın sonucunda, ülke nüfusunun %75'inde, geriye kalan %25'inden farklı bir yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Bu durumda kentsel alanlarla kırsal alanlar arasında yeni bir yapılanma getirilmiştir (Yıldırım, 2014,81). Yeni durum, pek çok konuda hizmet sağlamada hız, etkinlik ve verimlilik açısından sorunlar oluşturmaktadır. Bu da, gerek birimlerdeki organizasyon yapısında gerekse işgücü planlarında reorganizasyonu gerekli kılmaktadır. Bu gereklilik nedeniyle İzmir'de yer alan bir yerel yönetim kurumunda "süreç iyileştirme projesi"ne başlanmıştır.

L.Wallock, W.Saharp, "Vision of Modern City" adlı kitabında "19.yüzyılda en önemli konu olan metafor "organizma" ya dikkat çekmektedir. Çünkü, bir tür "dev insani varlık" olarak yazarları ve düşünürleri etkisi altına almış olan "Kent" olgusu kabuk değiştirmektedir. Yakın dönem büyük kent alanlarının tanımı ise "atom" üzerine-nükleer kent ve onu çevreleyen banliyölere dayandırılmaktadır. Sözü edilen "organizma"dan "atomik parçacığa", biyolojiden fiziğe geçiş, bizim çağdaş kenti karmaşık ve güvensiz görme duygumuzun göstergesidir, belki de, bu iki metafor türü farklı ihtiyaçlara hizmet ettiği gibi, farklı biçimlerde işlev görürler. Global anlayışta yerel yönetimler konusundaki yeni eğilimler, bu modüler yapı ile üst yönetimin her birimle ve birimlerin birbiriyle iletişimini ve etkileşimini sağlayacağını düşünmektedir (Şekil 1). Süreç iyileştirme projesinde de, "Eş Zamanlı Çözüm Grupları" değişim ve gereksinimleri doğrultusunda önerilerini gerçekleştirmektedirler (Gümüšoğlu, 2014).



Şekil 1: Atomik Yapılar

Kaynak: Gümüšoğlu, Şevkinaz (2014), Yayınlanmamış Çalıştay Notları.

Bu çalışmada da, süreç iyileştirme projesinin verileri kullanılmaktadır. Haziran 2015'de ilk aşamasının tamamlanması planlanan projede, pilot birimlerin değerlendirilmesi sürmektedir ve yapılması kararlaştırılan iyileştirmeler çerçevesinde ilgili diğer birimlerde yayılması başlatılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde, işgücü planlamasının tanımı, önemi ve sürecine değinilmiştir. İkinci kısımda ise, İzmir'de yer alan bir yerel yönetim kurumunda iş analizine yönelik anket formları uygulanarak elde edilen veriler doğrultusunda bir bilgisayar yazılımı gerçekleştirilmiştir. Bu program çerçevesinde kurumun organizasyon şemasını görmek, örgütte yer alan her bir işin standart sürelerini belirleyerek işgücü ihtiyacını belirlemek, ayrıca her bir işin mesleki niteliklerini de içeren çok yönlü raporlar almak mümkündür.

1. İŞGÜCÜ PLANLAMASININ TANIMI VE ÖNEMİ

İnsan yönetiminde, yeter sayıda ve nitelikte personelin gereken zamanda sağlanabilmesi için örgütün mevcut potansiyeli, gelişim trendi ve stratejik amaçları dikkate alınarak bir planlama yapılması gereklidir. Mevcut insan kaynaklarını en akılcı biçimde kullanmayı ve örgütün gelecekteki insangücü kaynağını nitelik ve nicelik yönünden karşılamayı amaçlayan bu örgütsel faaliyetlere "işgücü planlaması" denilmektedir (Tortop vd., 2007,98).

Literatürde işgücü planlaması ile ilgili farklı tanımların benimsendiği görülebilir. Bu tanımlardan bazıları şöyledir: "İşletmenin üretim çabalarını destekleyecek ve amacına ulaşmasını sağlayacak işgöreni nitelik ve nicelik yönünden sağlayabilmek amacıyla yapılan planlama çalışmalarına işgücü planlaması çalışmaları denir" (Yıldız; 1989:45; Aktaran Tortop vd.,2007:98). Bir başka kaynakta, "işgücü planlaması, işletmenin her kesimi için gelecekte nicelik ve nitelik yönünden gerekli işgören gereksiniminin önceden saptanması, bu kaynağın nereden, ne zaman ve nasıl karşılanacağıının belirlenmesi" olarak tanımlanabilir. "İşgücü planlaması, işletmenin genel planlama amaçlarına katkı verebilecek uygun nitelikteki personelin, en uygun zamanda işletmeye alımı, en uygun işletme bölümüne yerleştirilmesi, yeni görevlere eğitim yoluyla hazırlanmaları, başarılarının değerlendirilmesi ve etkin biçimde çalıştırılmasıdır, şeklinde de tanımlanabilmektedir (Tortop vd., 2007, 99). Kısacası kavram, en yalın haliyle, örgütün gelecekte ihtiyaç duyacağı personelin nitelik ve nicelik olarak önceden belirlenmesi, bu ihtiyacın nasıl ve ne derecede karşılanabileceğinin saptanması faaliyetlerinin tümü şeklinde tanımlanmaktadır(Cankul, vd., 2006, 248).

Bununla birlikte işgücü planlaması, bazı kaynaklarda beşeri kaynaklar planlaması, personel planlaması, insan kaynakları planlaması şeklinde de adlandırılmaktadır. Bu çalışmada da, işgücü planlaması kavramı kullanılmıştır.

İşgücü planlaması, düşünce olarak 20. yüzyılın başından itibaren ele alınmaya başlanmış olsa da, esas itibarıyla, 1960'lı yıllarda geleneksel personel yönetiminin konuları arasında yer almıştır. Kamu kuruluşlarında ise, 1970'li yılların ortalarından itibaren kullanılmaktadır (Cankul, vd.,2006, 247). Konunun bu kadar yeni olmasına karşılık, işgücü planlamasıyla ilgili pek çok yöntem ve yaklaşım geliştirilmiştir. Bunun nedenleri arasında, örgütlerin insan kaynaklarına verdikleri önemin giderek artması ve işgücünü bir maliyet unsuru olmaktan çıkararak bir kaynak biçiminde değerlendirilmeye başlamasının oynadığı roller sayılabilir (Tortop vd., 2007, 99).

İşgücü planlaması, örgütlerde verimliliği ve karlılığı etkileyen unsurlardan biri olduğu için önemli bir faktördür. Ayrıca, örgütün mevcut ve gelecekteki insan kaynağı potansiyelini etkili, verimli ve rasyonel kullanılmasını sağlayan araçlardan biri olması dolayısıyla örgüt için büyük önem taşır. Çünkü, işgücü planlaması yalnızca personel sayısından tasarrufu gerçekleştirmez, aynı zamanda işin niteliğine uygun personel seçimini ve istihdamını da sağlar (Tortop vd., 2007: 99).

İşgücü planlaması, kurumdaki insan gücünün kurum içinde ve dışında meydana gelen gelişmelere uygun ve etkin biçimde kullanılabilmesi amacıyla gözden geçirilmesine, yeniden yapılandırılmasına ilişkin bütün hazırlık çalışmalarını içerir; diğer bir ifade ile işgücü planlaması, değişen politik, ekonomik, akademik alandaki toplumsal ve ticari gelişmelere cevap verebilecek insan gücünün sağlanmasına, yetiştirilmesine ve geliştirilmesine yönelik stratejilerin oluşturulması ve gerekli uygulamaların yapılmasına yöneliktir.

Plansız bir insan gücü kurumda belirli birimlerde yığılmalara, yüksek işgücü devrine, iletişim sorunlarına, bazı birimlerde işgücü sıkıntısına, sonuçta da hantal bir kurumsal yapıya neden olabilir (Fındıkçı, 2002). Bu yüzden, işgücü planlaması, özellikle kamu kesimi için özel bir anlam taşımaktadır. Uygulamaya ilişkin gözlemler genellikle kamu kesiminde, personel istihdamının gerçek gereksinmelere dayanmadığını ve kamu

kuruluşlarının personel sayılarını sürekli artırma eğiliminde olduklarını göstermektedir. Gerçek gereksinimlere dayanmayan bir personel politikası, işgücünün boşa harcanması ve giderlerin gereksiz biçimde artırılması sonucunu doğurmaktadır (Cankul vd, 2006). Ayrıca, sağlıklı olmayan bir istihdam politikası sonucu yanlış bir yere yerleştirilmiş bir eleman kendisinden beklenen rolü yerine getiremiyor da olabilir.

Kurumlar, çok değişik zamanlarda, çok çeşitli nedenlerle işgücü planlamasına gidebilirler. Günümüzde, işgücü maliyetinin artması, teknolojiye meydana gelen hızlı gelişmeler, nitelikli işgücü kıtlığı, hızlı toplumsal ve kültürel gelişmeler, yasal ve politik gelişmeler, küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni dünya düzeni gibi durumlar, kurumları işgücü planlarını gözden geçirmeye zorlayabilir. Gerek ilk defa yapılan işgücü planlarının, gerekse gözden geçirilerek revizyon yapılanların kurumlara pek çok faydasının olduğunu söylemek mümkündür. Bunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Bayraktaroğlu, 2011, 43):

- Örgütün ihtiyaç duyduğu yetenekli işgücünü kalite ve miktar yönünden sağlamak ve personeli örgütte tutabilmek,
- Örgütte görevli personelden en verimli şekilde yararlanabilmek,
- Zamanla değişen teknolojik düzeye göre oluşan işgücü fazlalığının örgüte vereceği zararı tahmin ederek gerekli önlemleri önceden almak,
- Yapılan yatırımın karlılığı göz önünde tutularak, personel maliyetlerinin normal düzeyi aşmamasını sağlamak
- Personel ile ilgili sorunların tanı ve çözümünü kolaylaştırmak,
- Etkili personel planlaması ile yönetimin denetime ilişkin iş yükünü azaltmak.

Yukarıda verilen tanım ve açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, her kurumun ve özellikle yapılarından dolayı kamu kurumları ve yerel yönetimler açısından işgücü planlamasının önemi ve bu kurumlara sağlayacağı faydaları çok fazladır.

2. İŞGÜCÜ PLANLAMA SÜRECİ

İşgücü planlama sürecinin birbirini etkileyen ve işgücü planlamasını anlamlı hale getiren çok sayıda değişkeni bulunmaktadır. Bu değişkenler sabit olabildiği gibi, her ülke ve örgüt için de farklılık yaratabilir. Önemli olan örgütün işgücü planlamasını etkileyecek nitelikteki değişkenlerin sürece dahil edilmiş olmasıdır.

Tortop ve diğerleri, işgücü planlama sürecinin iki aşamadan oluştuğunu ifade etmiştir. Bu aşamalardan ilki, ihtiyaçların tahmin edilmesi, ikincisi ise, program planlamasıdır. İnsan kaynakları ihtiyacının belirlenmesi ise, insan gücü planlaması sürecinin en önemli ve zor bölümünü oluşturur. Bu süreci etkileyen değişkenlerin çoğunun kapsamlarının belirsiz olması, çok sayıda tahmin yapmayı zorunlu kılmaktadır. Bir planlama sürecinde tahmine dayalı değişkenlerin sayısı arttıkça, planların gerçekleşme dereceleri de bunlara bağlı olarak azalacaktır.

İşgücü planlamasının aşamaları ile ilgili literatürde farklı görüşler de yer almaktadır. Belanger, işgücü planlamasının üç aşamalı bir planlama olduğunu belirterek bu aşamalardan birincisinin; mevcut personelin özelliklerinin belirlenmesi ve işgücü eğilimlerinin işgücü arzı ve talebi bakımından değerlendirilmesi olduğunu, ikinci aşamanın ise, örgütün mevcut iş potansiyelini yürütebilmesi için ne kadar personele ihtiyaç duyulduğunun belirlenmesi aşaması olduğunu, üçüncü aşamanın da bu iki aşama arasında yapılacak hesaplamalar sonucunda, personel fazlalığı veya personel ihtiyacı şeklinde ortaya çıkacak çalışmalardan ibaret olan aşama olduğunu öne sürmektedir.

Başka bir kaynakta ise, işgücü planlamasının yine üç aşamalı bir süreç olduğu belirtilerek, bunların işgücü ihtiyacının tahmini, insan kaynaklarının programlanması ve değerlendirilmesi ve kontrol aşamalarını oluşturduğu ifade edilmektedir (Heneman vd., 1980,174; aktaran Tortop vd., 2007, 101).

Çalışmada hazırlanan taslak bir iş analiz formu ile organizasyon şemasında en alt düzeyde bulunan, işi uygulayanların görüşünü ve durumunu inceleyerek veri elde edilmesi yoluna gidilmiştir. Buradan elde edilen bilgiler öncelikle bir organizasyon yapısına dönüştürülmüş, var olanla karşılaştırılmıştır. Verilerin ve bilgilerin aşama aşama yöneticilerle değerlendirilmesi yapılmıştır. Özetlenirse; işgücü planlamasına yönelik olarak üç aşama izlenmiştir: Öncelikle iş analizini gerçekleştirecek anket çalışmaları ile mevcut durum incelenmiş, işgücü ihtiyacı sayı ve nitelik olarak belirlenmiş ve insan kaynaklarının değerlendirilmesi ve kontrolü aşaması gerçekleştirilmiştir.

3. İŞGÜCÜ İHTİYACININ BELİRLENMESİ

İşgücü planlamasının en zayıf noktalarından biri, sürecin niteliği gereği, tahmine dayalı değişkenlerin sayısının çok olmasıdır. Yerel yönetimlerde de, işgücü ihtiyacının sayı ve nitelik olarak tahmin edilmesini etkileyen pek çok değişken olduğunu söylemek mümkündür. Yasalar, bütçe, gizli işsizlik, siyaset, yönetim felsefesi, hedefler ve tabii ki sendikalar gibi faktörler, yerel yönetimlere bağlı kurumlarda işgücü tahminlerini dolayısı ile de işgücü planlamasını etkileyen unsurlardır.

Daha önce de değinildiği gibi, ülkemizde pek çok kamu kuruluşunda olduğu gibi yerel yönetimlerde de işgücü arz ve talebi konusunda bir dengesizlik söz konusudur. Bu dengesizliğin ana sebeplerinden biri personel ihtiyacının niceliksel açıdan ele alınması, nitelik yönünün ihmal edilmesidir. Yerel yönetimlerdeki hemen her birim eleman ihtiyacı olduğunu belirtmektedir. Ancak, “eleman ihtiyacı gerçek bir ihtiyaç mıdır, yoksa o birimdeki sağlıksız işbölümünün sonucu mudur?”; bu sorunun da, yapılacak işgücü planlamalarında sorgulanması gerekmektedir. Çünkü, eleman ihtiyacının belirlenmesi, insan kaynakları konusundaki ihtiyaç kadar gereksiz personelin, hantallaşmaya yol açabilecek yapılanmaların da tespitini gerektirir.

İşgücü ihtiyacı çok değişik şekillerde sınıflandırılabilir(Şahin, 2010: 170):

- Gerçek personel ihtiyacı
- Yedek personel ihtiyacı
- Ek personel ihtiyacı
- Yeni personel ihtiyacı
- Personel çıkarma ihtiyacı

İşgücü ihtiyacının belirlenmesi ile birlikte işgücünün tahmini de insan kaynakları planlamasının en önemli kısmıdır. Uzmanların tahmini, nominal grup tekniği, işyükü yöntemi, delphi tekniği, endeksleme yöntemi, yeni risk analizleri yöntemi, zaman serileri, regresyon yöntemi, diğer istatistiksel analizler, simülasyon, trend analizi, minnesota modeli gibi çok çeşitli yöntemlerle işgücü ihtiyacını belirlemede kullanılan yöntemler arasındadır. Sıralanan bu yöntemlerin bir kısmı objektif, bir kısmı da sübjektif yöntemler olarak tanımlanabilir. Sübjektif yöntemler arasında, delphi tekniği örnek olarak verilebilir. Çünkü, delphi tekniğinde bir grup uzman, kendi tahminlerini sunmaktadır. Objektif yöntemler arasında da regresyon analizi, trend analizi, simülasyon ve diğer matematiksel modeller sıralanabilir. Bu çalışmada da işgücü ihtiyacının belirlenmesi ve işgücü planlamasında işyükü analizi yöntemi kullanılmıştır (Kamal, 2000).

4. YEREL YÖNETİMLERDE İŞGÜCÜ PLANLAMASI: İŞYÜKÜ ANALİZİNE DAYALI BİLGİSAYAR PROGRAMI YAZILIMI VE UYGULAMASI

Yirmi birinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, insan kaynakları yönetimi (İKY), modern yönetimin anahtar bir fonksiyonu olarak ortaya çıkmıştır. Nihayetinde de İKY, sadece insan unsurunu yöneten bir fonksiyon olmaktan çıkmış, yüksek performanslı iş sistemlerinin yaratılmasına kaymıştır. İnsan bir paydaş olarak gören anlayış, örgütsel strateji ile insan kaynaklarını yapılandırarak değer maksimizasyonu sağlamıştır. Benzer şekilde, diğer önemli bir gelişme de, İKY süreçlerinde bilgi sistemleri ile teknolojinin kullanımı olmuştur. Bilgi sistemleri ile teknolojinin entegrasyonundan “insan kaynakları bilgi sistemleri (İKBS)” doğmuştur. İKBS, işgücünü planlama, işgücü arz ve talebini tahminleme, personel bilgisine ulaşma, eğitim ve geliştirme ihtiyacını ortaya çıkarma, ücret artışları, maaş tahmini gibi konuları kapsamaktadır. İKBS, kullanıcıların bilgi ihtiyacını karşılayarak onların etkinliğini artırır. Hızlı bilgi işleme sayesinde stratejilerin formülasyonunu ve karar vermeyi kolaylaştırdığı için de İKY’de İKBS önemi gün geçtikçe artmıştır (Bamel vd., 2014).

Çalışmada da özünde İKBS’ne hizmet eden işyükü analizine dayalı bir bilgisayar yazılımı ve uygulamasına yer verilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde oluşturulan bu yazılım ve uygulama sonuçlarına yer verilmiştir.

4.1. Çalışmanın Hedef Kitle ve Kapsamı

Bu çalışmanın ana kütlesini İzmir’de faaliyet gösteren bir yerel yönetim kuruluşu oluşturmaktadır. Ancak, çalışmada bu kuruluşun sadece “park ve bahçeler birimi” örneklem olarak ele alınmıştır. Bu birimde çalışan yönetici ya da işçi pozisyonundaki tüm personel çalışmanın kapsamında yer almaktadır.

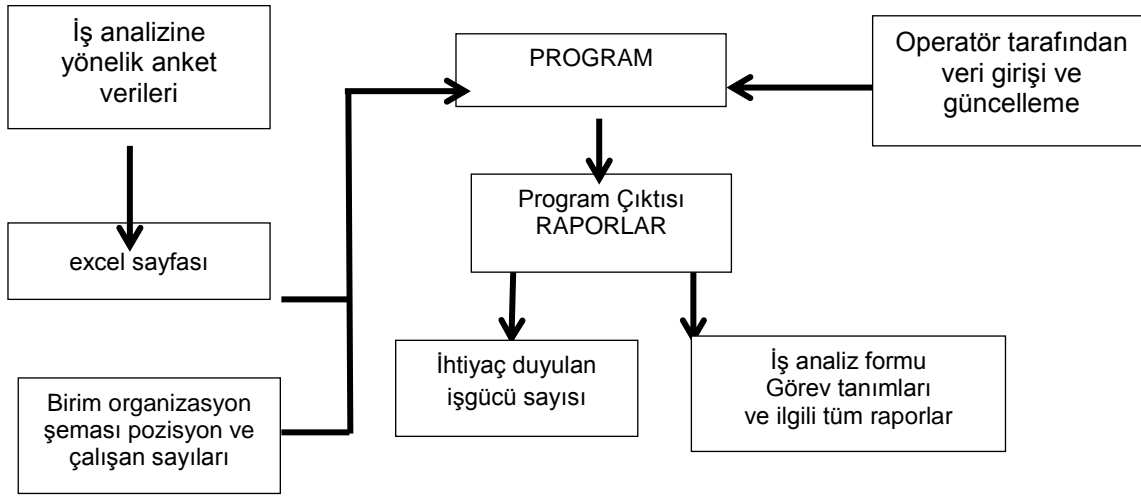
4.2. Materyal ve Yöntem

Çalışmada, konu edilen kurumun park ve bahçeler biriminde yaklaşık 700 çalışana “iş analizi” ne yönelik

soruların yer aldığı bir anket uygulanmıştır. Anket sonucunda elde edilen veriler, excel'de bir veri tabanında toplanmıştır. Bu verilerden elde edilen bilgiler doğrultusunda ve bu birimin özellikleri de dikkate alınarak bir bilgisayar yazılımı gerçekleştirilmiştir. Oluşturulan bu programa gerek anket sonucunda elde edilen veriler, gerekse ilgili personel ve yöneticilerle yapılan yüz yüze toplantılarla edinilen bilgiler girilmiştir. Böylece bu birime özel bir yazılımla, birimde gerek organizasyon şemasına yönelik, gerekse işgücü ihtiyacına ve ihtiyaç duyulan işgücünün özelliklerine yönelik pek çok rapor almak mümkün olmuştur.

4.3. Çalışmanın Modeli

Şekil 2'de de görüldüğü gibi, anket verileri öncelikle bir excel sayfasına aktarılmıştır. Excel sayfası verileri ile birim organizasyon şeması bilgileri hazırlanan programa girilmiştir. Ayrıca, operatör tarafından veri girişi ve güncellemeleri yapılmıştır. Sonuçta da, program çıktısı olarak, ihtiyaç duyulan işgücü sayısı ile iş analiz formu, görev tanımları ve ilişkili tüm raporlar elde edilebilmektedir.



Şekil 2: Çalışmanın Modeli

4.4. Çalışma ve Bulgular

Çalışmada, daha önce de ifade edildiği gibi öncelikle, çalışan personele "iş analizi"ne yönelik bir anket uygulanmıştır. Personelle yapılan yüz yüze görüşmeler sonucunda anket verileri değerlendirilmiş ve netleştirilmiştir. Gerek anket verileri, gerekse görüşmeler sonucunda park ve bahçeler biriminde yapılan işlerin neler olduğu, bu işlerin içeriği, işlerin yapılması için gereken aşamalar, işin gerçekleştirilmesi esnasında kullanılması gereken araç-gereçler, işin yapılması sırasında gerekli olan davranışlar, işin gerçekleştirilmesi süreci, bu işi yapan kişinin kimlere karşı sorumlu olduğuna yönelik veriler elde edilmiştir. Ayrıca, oluşturulan bir excel çalışma sayfası (Şekil 3) aracılığı ile yapılan işler sürelendirilmiştir. Tüm bu veriler iki ana grupta toplanmıştır. Bunlardan ilki, iş analizi formunun oluşturulmasına yönelik veriler, ikincisi ise işgücü ihtiyacının hesaplanmasına yönelik verilerdir. Bu gruplandırma sonucunda tahmin edilebileceği gibi park ve bahçeler biriminde bir taraftan yapılan işlerin analizi ortaya çıkmış, diğer taraftan da işyüklerine göre eleman sayısı belirlenebilmiştir.

İşyükü yöntemi, yukarıda da ifade edildiği gibi, iş ölçümünden yararlanarak personel sayısının belirlenmesini içermektedir. Bu teknikte her iş için standart bir zaman belirlenmekte, tahmin edilen iş yüküne göre ne kadar personele ihtiyaç duyulacağı saptanmaktadır. Standartları yalnız en iyi çalışanın ulaşabileceği düzeyde saptamak, bu standartlara dayanılarak yapılan planların gerçekleşme oranını azaltır. En yavaş çalışana göre saptanacak standartlar ise çok gevşek olacağından yarardan çok zarar getirir. Bu nedenle çalışanların görevini yaparken sergilediği hızın normale göre derecelendirilmesi gerekir. Performans derecelendirmesi adı verilen bu işlemde, normal hızda çalışan personelin hızı esas alınır ve normal performans 100 puan verilir.

Ancak, normal zaman iş ögesinin standart zamanı anlamına gelmemektedir. Standart zamana normal zamana bazı payların eklenmesiyle ulaşılır. Çalışan fiziki durumu uygun olsa bile, bütün gün düzenli olarak çalışamaz. Çalışanın kişisel ihtiyaçları ve tahmin edilemeyen diğer faktörler işin normal zamanda yapılmasını

yani performansını etkileyecektir. Standart zamanın bulunması için normal zamana eklenecek payların neler olması gerektiği zaman etüdünün en tartışmalı konularındandır. Literatürde önerilen oran %6 kişisel gereksinim, %4 yorgunluk payıdır (Cankul, Timur, 1984,88).

Çalışmada iş standartlarının belirlenmesinde, çalışılan kurumun bir kamu kurumu olması nedeniyle ve yasal, siyasal, sendikal ve ekonomik pek çok zorluklardan dolayı iş ölçümü ve gözlem yapılamamıştır. Sadece, o işi yapan birden fazla personelin, bu personellerin şefi ve yöneticilerin, ayrıca konuyla ilgili diğer personellerin de görüşleri alınarak her iş için bir süre belirlenmiştir. Bu süreler %6 kişisel gereksinim, %4 yorgunluk payı da eklenerek her iş için standart bir süre tanımlanmıştır. Daha sonra ise, tüm bu işlerin yılda tekrarlanma sayıları da dikkate alınarak ilgili kurumun park ve bahçelere bağlı tüm birimlerinin işyükü hesaplanmıştır.

Bu çalışmada ayrıca, bir personelin günde 8, izinler ve tatiller de düşünülerek yılda ortalama 1600 saat çalıştığı varsayılmıştır. Sonuçta, her bir birimin işyükü, 1600 sa/yıl'a bölünerek ihtiyaç duyulan işgücü sayısı ortaya çıkartılmıştır. Tüm bu hesaplamalar, oluşturulan bilgisayar programı tarafından otomatik olarak yapılmıştır.

	A	B	C	D	E
1	Is ad	birim süre (dakika)	miktar (Yılda kaç kez)	mak. 300	Nitelikler
2				0	
3				0	
4				0	
5				0	
6				0	
7				0	
8				0	
9				0	
10				0	
11				0	
12				0	
13				0	
14				0	
15				0	
16				0	
17				0	
18				0	

Şekil 3: Excel sayfası ve standart sürelerin belirlenmesi

Anketler ile elde edilen veriler, organizasyon şemasındaki her bir birim için yapılan işler, bu işlerin süreleri ve yıldaki tekrar sayıları Şekil 3'de gösterilen excel çalışma sayfasına aktarılmıştır. SQL server veri tabanı kullanan ve çok kullanıcıli hizmet verebilen programda oluşturulan organizasyon şemasında her bir birimin personel sayısı, görev kapsamı, nitelikleri, gerçekleştirdikleri işler excel çalışma sayfasından alınmaktadır. Tüm bu veriler, ayrıca program kullanıcısı tarafından da girilebilmekte ve değiştirilebilmektedir.

Veri tabanına tüm bu veriler kaydedilmektedir. Bazı durumlarda bir iş birden çok birimde yapılabilmektedir. Aynı isimli bir iş farklı birimlerde farklı sürelerde gerçekleştiriliyor ise sistem bunu algılamakta, uyarmakta ve gerekli ise farklı bir süre ile bu işi veri tabanına kaydedebilmektedir. Dolayısı ile bir işin farklı sürelerle hangi birimlerde yapıldığı ve nedenleri incelenebilmektedir. Ya da bir işin hangi birimlerde yapıldığı da sorgulanabilmektedir. Böylece, organizasyon şemasında yapılması muhtemel değişiklikler, artık dijital ortamda rahatlıkla izlenebilmekte ve ortaya çıkan yeni iş yüklerinin hesaplanması saniyeler içerisinde gerçekleştirilebilmektedir. Bir birimde sorumlu ya da personel olmaması durumunda burada yapılan işler başka bir birime ya da çalışana aktarılabilir. Doğal olarak, bu işi veya işleri gerçekleştirenlerin gerçek iş yükleri hesaplanabilmektedir. Personel sayılarının değişimi durumunda ise, program tarafından iş yükleri yeniden hesaplanmakta ve güncellenmektedir. Sistemin kullanılması ile kurumda yapılan tüm işler kayıt altına alınabilmekte ve her işin sahibi belirlenerek, sorumluluklar netleştirilebilmektedir.

Şekil 4'de de görülebileceği gibi, programa yeni bir birim ya da görev eklemek, her bir görev için nitelik belirlemek, yeni iş tasarlamak, görevi başka bir birime kaydırmak, bir görevi bir başka üste bağlamak mümkün olabilmektedir.



Şekil 4: İşgücü Planlama Program Giriş Sayfası

Ayrıca, bu program ile organizasyon şemasındaki her bir birimin, ya da seçilen bir birim ve ona bağlı tüm birimlerin işleri raporlanırken aynı zamanda tüm raporlarda kişi başına işyükü de hesaplanabilmektedir.

Aşağıda, Şekil 5'de program çıktısına bir örnek verilmektedir. Örnekte de görüleceği gibi, X yerel yönetimine bağlı park ve bahçeler biriminde çalışan bir mühendisin görevleri, her bir görevin süresi gibi veriler yer almaktadır. Buna göre, Bakım mühendisinin 15 görevi bulunmaktadır, yılda da 1782 saat işyükü söz konusudur. Daha önce de ifade edildiği gibi, bu mühendisin bölgesinin, biriminin değişmesi, görevlerinin artması ya da artırılması durumunda hem mühendisin, hem de bağlı olduğu birimlerin işyükleri yeniden hesaplanmakta ve program çıktısı otomatik olarak güncellenebilmektedir. Ayrıca, çalışmanın yapıldığı örgütte ORACLE database kullanılmaktadır. Dolayısı ile veri tabanında bulunan pek çok veriyi kullanmak ya da elde edilen verileri ORACLE veritabanına göndermek gibi durumlar söz konusu olabileceği için hazırlanan bilgisayar programı da var olan sisteme uyumlu hale getirilmiştir.

BELEDİYESİ				
BELEDİYESİ		Bölgesi ve Karayolu Kavşakları Bakım Mühendisi		
		GÖREV TANIMI		
Görevin Kapsamı		Personel Sayısı : 1		
Görevler	Birim Süre (Dakika)	Tekrar Sayısı	Toplam Süre (Dakika)	
1 Sorumluluk alanındaki çi ve çalı maların genel kontrolünün yapılması	180	240	43200	
2 Sorumluluk alanındaki bitki dikim, sökülme ve yenileme çalı ma uygulamalarının yapılması	60	120	7200	
3 Bölge personeli i programının ve da iliminin yapılması	30	240	7200	
4 Bölge personeli çalı ma programının / vardiyanın hazırlanması	60	48	2880	
14 Sorumluluk bölgesindeki farklı kamu kurum, kurulu ve birimlere at lilerin yapılması	60	48	2880	
15 Telefon görü meleri	30	240	7200	
Görev Sayısı 15		Toplam Süre: 1782 saat		

Şekil 5: Örnek Bir Program Çıktısı

Program çıktıları mevcut durumu çok daha iyi analiz etmeye yaramaktadır. Örneğin aşağıda Şekil 6'da işyükü 1600 sa/yılın altında olan personeller görülebilmektedir. Örneğin arşiv personelinin yılda sadece 100 saatlik bir işyükü görülmektedir, yine muhasebe personelinin ise işyükü 420 saattir. Bu program verileri sonucunda birden fazla birimin arşiv işlerinin birleştirilerek tek bir personele indirgenmesi, muhasebe işlerinin de yakın birimlerde yer alan muhasebe personellerine kaydırılması önerilmiştir.

Görev Adı	Personel Sayısı	Kişi Başı İş Yükü (Saat)
Arşiv Personeli	1	100
Muhasebe Personeli	1	420
Ambar Personeli	1	1302
Güney Bölgeleri ve Karayolu Kavşakları Bakım Mühendisleri	1	1329
Bitki Koruma ve Besleme Mühendisleri	2	1351
Satın Alma Şefliği	0	1468
Raporlama Personeli	2	1496
Yazı İşleri Personeli	1	1500
Evrak Kayıt Personeli	3	1560

Şekil 6: İş yüküne Göre Personel Sıralaması

Yine bu programdan elde edilen veriler doğrultusunda farklı isimlerle adlandırılan ancak içeriği aynı olan görevlerin olduğu da belirlenebilmiştir. Örneğin, park ve bahçeler biriminde misinacı ve motorcu olarak görev yapan iki çeşit personel bulunmaktaydı. Görev tanımları incelendiğinde bu iki personel grubunun da aynı işleri yaptığı aralarındaki tek farkın ise birinin çimleri budarken makine, diğerinin misina motoru kullanmasıydı. Bunun gibi çeşitli örnekler de dikkate alınarak çok fazla isim ve gereksiz çok fazla görev tanımları da ortadan kaldırılmış oldu.

SONUÇ

Günümüzde hemen her kurumda, gerek hizmet üretimi gerekse mal üretiminde teknoloji süreçleri ne kadar kolaylaştırırsa kolaylaştırın, "insan" a duyulan ihtiyaç daima var olacaktır. Daha önce de değinildiği gibi, gerek özel sektör, gerekse kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumların en temel kaynağı "insan"dır.

Bu kadar önemli ve bu kadar değerli bir kaynaktan doğru yararlanabilmek, bu gücü daha etkili ve verimli kullanabilmek için iyi bir işgücü planlaması yapmak gereklidir. İşgücü planlamaları kurumların ihtiyaç duydukları doğru personelin kim olduğunu belirleyen, bu personeli nitelik ve nicelik yönünden tahminleyen çalışmalardır. Her kurumun bu çalışmalara ihtiyacı vardır, ancak asıl misyonu topluma hizmet vermek olan yerel yönetimlerde, bu ihtiyacın daha da fazla olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Çünkü yerel yönetimler, yapıları gereği, işgücü planlamalarında yasalarla, siyasetle, sendikalarla ve yönetim felsefesi gibi pek çok konudan çok fazla etkilenmektedir. Sözü edilen etkenlerden dolayı ülkemizdeki yerel yönetim kurumlarında işgücü arz ve talebinin birbirine uygun olmadığını ve insan kaynağı açısından çok hantal bir yapılarının olduğunu söylemek hiç de yanlış olmayacaktır. Bu kurumların hizmet alanları büyüdükçe, ekonomik, sosyal, teknolojik gelişmelerin çok hızlı bir şekilde yaşandığı günümüzde, yerel yönetimler bu hantal yapı ile toplum ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanacaklardır.

Bu nedenle, hem nitelik hem de nicelik olarak doğru bir işgücü planlamasına ihtiyaç vardır. Bu çalışma da, bu ihtiyaca cevap vermek için oluşturulmuştur. Uygulanan iş analizi formunun bir bilgisayar programına aktarımı sayesinde, bir kuruma ait işgücü ile ilgili tüm raporları almak mümkün olabilmektedir.

Program, ilgili kurumun özellikleri dikkate alınarak oluşturulmuştur. Ancak, tüm yerel yönetim, kamu ve özel sektör alanında faaliyet gösteren diğer tüm kuruluşlara da programı uyarlamak mümkündür.

KAYNAKLAR

- Aldemir, C., Alpay Ataol, Gönül Budak (2001), İnsan Kaynakları Yönetimi, Barış Yayınları, IV.Baskı, İzmir.
- Akgeyik, Tekin ve diğerler (2011), İnsan Kaynakları Yönetimi, Editör: Uğur Dolgun, 2. Baskı, Ekin Basım Yayım Dağıtım, Bursa.
- Akyüz, Faruk (2001), Değişim Rüzgarında stratejik İnsan Kaynakları Planlaması, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Bamel, N., Bamel, U.K., Sahay, U., Thite, M. (2014), Usage, Benefits And Barriers Of Human Resource Information System In Universities, Emerald Group Publishing Limited, VİNE, Volume:44, Issue:4.
- Bayraktaroğlu, Serkan (2011), İnsan Kaynakları Yönetimi, Sakarya Yayıncılık, IV.Baskı, İstanbul

- Can, Halil, Ahmet Akgün ve Şahin Kavuncubaşı (2001), Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi, Siyasal Kitabevi,4. Baskı, Ankara.
- Cankul, H.İ., Bayram Şahin, Cesim Demir(2006), Hastanelerde İşgücü Planlaması: İşyükü analizine Dayalı Bir Çalışma, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, s.245-266.
- Çelik, Ali (1996), Yerel Yönetimler, DEÜ Yayınları, İzmir.
- Fındıkçı, İlhami (2002),İnsan Kaynakları yönetimi, Alfa Yayınları Yönetim Dizisi, 2.Baskı, İstanbul.
- Gümüšoğlu, Şevkinaz (2014), Süreç İyileştirme ve Yönetim Organizasyon Projesi 4. Ay Raporu, Yaşar Üniversitesi araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Gümüšoğlu, Şevkinaz (2014), Yayınlanmamış Çalıştay Notları.
- Gümüšoğlu, Şevkinaz (2001), İş Süreçlerinin iyileştirilmesinde Kullanılan Yöntemler ,8-9 Kasım, İTÜ Maçka İstanbul,II. Ulusal Üretim Araştırmaları sempozyumu, s:3-13
- Gümüšoğlu, Şevkinaz (2002), İş Süreçlerinin iyileştirilmesinde Kullanılan Yöntemler ve bir üniversitede uygulama II. Üretim Araştırmaları Sempozyumu 8-9 Kasım, Bildiriler Kitabı, İstanbul, s:3-7 .
- Kamal M. Al-Suphi Al-Harbi; Optimization of Staff numbers in the process industries: an Application of DEA, International Journal of Manpower, Vol.21, No:1 47-59.
- Tortop, N., Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer (2007), İnsan kaynakları yönetimi,Nobel yayın dağıtım, genişletilmiş ve gözden geçirilmiş 2. Baskı. İstanbul.
- Şahin, Yusuf (2010), Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi, Murathan Yayınevi, 2. Baskı, Trabzon.
- Yıldırım, Selahattin (2014), Dünya'da ve Türkiye'de Büyükkent Yönetimi Üstüne", Çankaya Belediyesi Yayını, Ankara.