

Yayın Geliş Tarihi: 16.02.2011
Yayına Kabul Tarihi: 13.04.2011

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Cilt: 13, Sayı: 2, Yıl: 2011, Sayfa: 43-64
ISSN: 1302-3284 E-ISSN:1308-0911

BELEDİYELERDE BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME: İZMİR İLİ İLÇE BELEDİYELERİNİN İNCELENMESİ¹

Bayram COŞKUN*
Lale Sanem ŞEKERCİOĞLU**

Özet

Günümüzde kamu ve özel yönetim alanında çalışanların performansının değerlendirilmesi önemli bir konu olarak görülmektedir çünkü etkin bir performans değerlendirme sistemi üretilen iş veya hizmetin niteliğini de arttırmaktadır. Aynı olgu vatandaşların yaşam kalitesi açısından önemli hizmetler üreten belediyeler için de geçerlidir. Belediyeler genel olarak kamu yönetiminde geçerli olan personel değerlendirme sistemine tabidir. Bu sistemde memur statüsüne çalışanlar için öngörülen bir değerlendirme işlemi olmakla birlikte, sözleşmeli statüde ve işçi statüsünde çalışanlar için belirlenen standart bir yöntem bulunmamaktadır. Bu çalışmada performans değerlendirme ile ilgili temel teorik bilgiler ele alındıktan sonra, kamu personel rejimi için geçerli olan yapı tanıtılacaktır. Bunu takiben İzmir ili belediyelerinde yürütülen ve onların personele yönelik performans değerlendirme faaliyetlerini belirleme ve değerlendirme amacını güden bir alan araştırması kapsamında elde edilen bir takım veri ve bulgular belirtilerek değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Performans Değerlendirme, Belediye, Memur, İşçi, Sözleşmeli Personel.

A PERSONAL PERFORMANCE EVALUATION IN MUNICIPALITIES: AN ANALYSIS OF IZMIR'S DISTRICT MUNICIPALITIES

Abstract

Performance evaluation of workers in both public sector and private sector is seen as a significant case today because an effective performance evaluation system increases the quality of goods and services produced. Same concept is valid for the municipalities, which are serving tasks considerable in terms of citizen's quality of life. Municipalities are generally subject to the personnel evaluation system, which is current in public administration. In this system; there is a prescribed evaluation process for the officer

¹ Bu çalışma, 13-14 Mayıs 2010 tarihlerinde, Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü tarafından düzenlenen ve ana teması "Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları" olan 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu kapsamında sunulmuştur.

* Doç. Dr., Muş Alparslan Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, b.coskun@alparslan.edu.tr

** Doktora Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, lalesanem@gmail.com

personnel, but not a standard method decided for contracted staff or the worker personnel. In this study, the notional intelligence on performance evaluation will be discussed. Then, the structure in force for public servants regime will be introduced. Following that, the data and findings will be declared and examined which were achieved by a field survey based on the purpose of analyzing the performance evaluation activities towards personnel in municipalities of Izmir.

Keywords: Performance Evaluation, Municipality, Officer Personnel, Contracted Staff, Worker Personnel.

GİRİŞ

Performans yönetimi ve performans değerlendirme günümüzde kamu örgütleri açısından oldukça önemsenen kavramlar haline gelmiştir. Bu durumun bir sonucu olarak hem örgütün bir bütün olarak (kurumsal) performansının hem de örgüt çalışanlarının bireysel performanslarının ölçülmesi, yönetim teorisi ve uygulamaları açısından kaçınılmaz bir uygulama haline gelmiştir.

Belediyeler vatandaşların günlük yaşamları açısından önemli hizmetler üreten kuruluşlardır. Bu yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu insan kaynağı, bu idarelerin başarılı ve etkin hizmet üretmeleri açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle sahip olunan insan kaynakları yönetimi anlayışını geliştirmek ve iyi bir performans değerlendirme sistemi oluşturmak önem arz etmektedir.

Belediyelerin personel yönetimi uygulamalarına bakıldığında, personelden daha etkin ve verimli yararlanmak için yeterli çaba içinde olup olmadıklarına ilişkin bir soru işaretinin varlığından söz edilebilir. Bu durumun bir uzantısı olarak, memur statüsünde çalışanlar için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun zorunlu olarak öngördüğü "sicil sistemi" dışında, sözleşmeli statüde ve işçi statüsünde çalışanlar için belediyelerde bireysel performans değerlendirme sisteminin olmadığı genel bir gözlemin sonucu olarak belirtilebilir.

Bu gözlemi sınamak amacıyla İzmir ilindeki ilçe belediyelerini (büyükşehir belediyesi sistemine dâhil olan ve olmayan) kapsayan ve belediyelerin çalışanlarına yönelik bireysel performansın değerlendirilmesine ilişkin gerçek durumun saptanmasını amaçlayan bir alan araştırması yürütülmüş ve bu alan araştırması sonucunda bazı veriler elde edilmiştir. Bu çalışmada anılan alan araştırması kapsamında elde edilen verilerden doğrudan performans değerlendirme ile ilgili olan kısmı ele alınacaktır. Bu yolla belediyelerde personelin bireysel performansının nasıl ölçüldüğü ve değerlendirildiği veya tam tersi durum için somut veriler ortaya konacaktır.

Ancak alan araştırması verilerine geçmeden önce, performans yönetimi ve performans değerlendirme konuları ile kamu personelinin değerlendirilmesinin genel olarak ele alınması yararlı olacaktır.

1. PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ KAVRAMLARININ İNCELENMESİ

Performans, bir amaca ulaşmak için gösterilen çabaların toplamıdır. Başka bir ifadeyle performans, genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni nicel ya da nitel olarak belirleyen bir kavramdır (Akal, 1998: 51). Bu kapsamda performans; “görevin gereği olarak, önceden belirlenen kriterleri karşılayacak biçimde görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleştirilmesi” olarak ifade edilebilir (Halis ve Tekinkuş, 2008: 228). Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde de performans; “iş başarımı, herhangi bir işte gösterilen başarı derecesi” biçiminde tanımlanmıştır. Performans değerlendirme ise; bireyin görevdeki başarısını, işteki tutum ve davranışlarını, ahlak durumunu ve özelliklerini bütünleyen ve çalışanın organizasyonun başarısına olan katkılarını değerlendiren planlı bir araç olarak tanımlanabilir (Barutçugil, 2004: 427).

İki tür performans ölçümü ve değerlendirmesi söz konusudur:

1. Kurumsal performansın ölçülmesi: Bütün olarak kurumun yani örgütün performansını ölçmek için değerlendirme yapılırsa, bu eylem “Kurumsal Performans”ın değerlendirilmesi olarak nitelendirilmektedir (Filiz, 2004: 1).
2. Personel performansının ölçülmesi: Çalışanlara yönelik bir değerlendirme yapılmasını ifade etmektedir. Bu değerlendirme ile personelin örgüte sağladığı katkı, işe bağlılığı, kendini geliştirme ve yükselme isteği ve eğitimler sonucu gösterdiği ilerleme ya da kayıtsızlık durumları anlaşılabilir olur. Bu sonuçlarla doğru orantılı bir şekilde ödüllendirme ve yükseltme ya da uyarı ve eğitim süreçleri adil bir şekilde işletilir (Barutçugil, 2002: 128). Bu çalışmada üzerinde durulan konu bireysel performansın ölçülmesidir.

Performans yönetimi ise şu şekilde tanımlanabilir: İyi bir performans seviyesine ulaşmak için idarenin, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesine *performans yönetimi* denir (Songur, 1995: 19). Bir başka ifade ile performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yöneltmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Şentürk, 2008: 192). Bu çerçevede performans yönetimi; bireyleri, kendi potansiyellerinin farkına varmalarını sağlayacak şekilde motive ederek örgütlerden, takımlardan ve bireylerden daha etkin sonuçlar almak için üzerinde anlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geribildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracıdır (Halis ve Tekinkuş, 2008: 228).

1990’lı yıllar ekonomilerin liberalleşmesi, mal ve hizmet dolaşımının yaygınlaşması, uluslararası rekabetin artması, insan hakları, insani değerler,

katılımcı yönetim ve bu gelişmeleri takip eden küreselleşme, demokratikleşme, yönetim, iletişim teknolojisindeki ilerlemeler, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi birtakım gelişmeler ve dönüşümler dönemi olmuştur (Aykaç vd., 2007: 539). Bu gelişmeler ve dönüşümler, kamu yönetimini kapsamlı bir biçimde etkilemiş ve devletin işlevlerinin sorgulanmasına ve yönetimde yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmuştur (Coşkun, 2008; Köseoğlu, 2008). 1990'lı yıllar itibariyle başlayan bu gelişmeler ve dönüşümler çerçevesinde, “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımında performans yönetimi oldukça önemsenen bir konu haline gelmiştir.

2. KAMU ÖRGÜTLERİNDE BİREYSEL PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Kamu örgütlerinde çalışan kişilerin hepsi memur statüsünde değildir. Bilindiği gibi, 657 sayılı DMK'nın 4. maddesinde “istihdam şekilleri” düzenlenmiştir. Buna göre “kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür”. Bu dört istihdam şekli arasında en yaygın olanı memur statüsünde gerçekleştirilen istihdamdır. Bunu takiben işçi statüsüne dayalı olarak istihdam edilenler gelir. 657 sayılı DMK'da memur; “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilen kişi” olarak tanımlanmıştır (md. 4). 4857 sayılı İş Kanununda işçi; “bir iş sözleşmesine dayanarak çalışan gerçek kişi” olarak tanımlanmıştır (md. 2). Nihayetinde sözleşmeli personel ise 657 sayılı DMK'da “... geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlisi” olarak tanımlanmıştır (md. 4).

Çalışmanın bu bölümünde, kamu örgütlerinde çalışan “memur” “işçi” ve “sözleşmeli personel”in bireysel performansının ölçümü hakkında var olan yapı tanıtılacak ve genel değerlendirmelerde bulunulacaktır. Kamu örgütlerinde bireysel performansın ölçümü genel olarak “personelin değerlendirilmesi” biçiminde ifade edilmektedir. Personelin değerlendirilmesi, “kişinin işteki performansı, başarılılığı ya da başarısızlığı hakkında bir yargıya varma işlemi” olarak tanımlanmaktadır (Canman, 2000: 163). Böylece personelin yetenekleri belirlenir, ilerleme, yükselme, görevle ilişkisini kesme kararları buna dayalı olarak verilir (Canman, 1993: 45).

Memurların başarı değerlendirmesi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun “siciller” başlığını taşıyan 109–121. maddeleri ve 18.10.1986/19255 sayılı resmi gazetede yayınlanan “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği”ne göre yapılmaktadır (Can vd., 2001: 190). Kanunun ilgili maddeleri değerlendirme işleminin çerçevesini çizmekte, yönetmelik ise ayrıntıları ortaya koymaktadır.

657 sayılı DMK'nın 113. maddesine göre; "sicil amirleri, belli zamanlarda düzenleyecekleri sicil raporlarında, memurların liyakat derecesini not esasına göre kıymetlendirerek tespit ederler". Böylece memur personelin mesleki değerlendirilmesinin "sicil raporları" ile olacağı ve bu sicil raporlarının belli zamanlar itibarıyla (periyodik olarak) düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan Kanun'un 115. maddesine göre; "sicil amirleri maiyetlerindeki memurların sicil raporları ile birlikte bunların genel durum ve davranışları bakımından da olumlu ve olumsuz nitelikleri, kusur ve eksiklikleri hakkında mütalaalarını bildirirler". Bu madde ile mesleki değerlendirme (liyakat derecesi) yanında memurların kişilik değerlendirmesinin de yapılacağı/yapılması gerektiği açıkça düzenlenmiştir. Böylece 657 sayılı DMK'daki değerlendirme yaklaşımının geniş tutulduğu, işteki performans yanında memurların kişisel tutum ve davranışlarının da değerlendirmeye dâhil edildiği görülmektedir.

657 sayılı DMK'nın 121. maddesi; sicil ile ilgili hususların genel yönetmelikle düzenleneceğini hüküm altına almaktadır. Halen yürürlükte olan ve bu amaçla çıkarılan yönetmelik "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği (DMSY)"dir².

DMSY sicil raporunu; "sicil amirlerinin, mesleki ehliyetin belirlenmesini sağlayan soruları not usulüyle, şahsiyetle ilgili konuları mütalaa şeklinde değerlendirerek memurların mesleki ehliyetleriyle şahsi meziyet ve kusurlarını belirledikleri" rapor olarak tanımlamış (md. 3) ve bu raporun Yönetmeliğe ekli formun doldurulması suretiyle hazırlanmasını öngörmüştür.

Yönetmelik değerlendirme raporlarının yıllık olarak düzenlenmesini hüküm altına almıştır. Yönetmeliğin 12. maddesine göre, gizli sicil raporları her yılın Aralık ayının ikinci yarısı içinde doldurulur. Raporların ilgililerce en geç 31 Aralık günü, tatile rastladığı takdirde müteakip çalışma günü mesai saati sonuna kadar bunları muhafaza ile görevli makamlara teslim edilmesi şarttır.

DMSY; Kanun'un ortaya koyduğu temel yaklaşım paralelinde, memurun mesleki ehliyetinin ölçümü ile kişiliğinin (genel durum ve davranışının) ölçümünün nasıl ve neye dayalı olarak yapılacağını da ayrıntılandırmıştır. Ancak; mesleki ehliyetin tespitinde nelerin esas alınacağı yönetmelikte ayrıntılı yer almayıp, yönetmeliğin ekinde yer alan "sicil formu"nda bu konu açıklığa kavuşturulmuştur.

Kurumların kendi ihtiyaçları doğrultusunda sicil formuna ilaveler yapması mümkündür. Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşünü almak kaydıyla kurumlar; hizmet özelliklerine göre, memurların mesleki yetenekleriyle ilgili sorulara iki soru daha ekleyebilmektedirler (md. 16).

² Bu yönetmelik, 18.10.1986 tarih ve 19255 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

DMSY memurların kişilik değerlendirilmesinin ise yönetmelikte belirtilen hususlara dayalı olarak yapılmasını öngörmektedir. Yönetmeliğin 17. maddesine göre “sicil amirleri sicil raporunu doldurdukları her memuru; dış görünüşü (Kılık, kıyafet); zekâ derecesi ve kavrayış kabiliyeti; azim ve sebatkârlık, dürüstlük, sır saklamada güvenilirlik ve beşeri münasebetlerdeki başarısı; alkol, kumar, vb. alışkanlıkları memuriyetle bağdaşmayacak ölçüde sürdürme gibi halleri; güvenilir olmama, şahsi menfaatlerini aşırı ölçüde düşünme, yalan söyleme, dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları bakımından genel bir değerlendirmeye tabi tutarlar”.

Yönetmelik kişilik değerlendirmesi ile mesleki değerlendirme arasında ilişki kurmuştur. Bu kapsamda yine 17. maddede yer alan düzenlemeye göre; “sicil amirlerinin, memurların genel durum ve davranışları hakkındaki düşünceleri, not takdirlerinde dikkate alınır”.

657 sayılı DMK ve DMSY memurların değerlendirilmesine ilişkin belli başlı noktaları yukarıda ifade edilen bir sistem öngörmesine karşın, kamu görevlileri³ ile ilgili mevzuata bakıldığında işçi ve sözleşmeli personel için öngörülen bir değerlendirme sistemine rastlanmamaktadır. Ancak etkin yönetim ve günümüzde geçerli olan insan kaynakları yönetimi açılarından bakıldığında yönetimin icra ve personelin istihdam edildiği her örgütte personelin bireysel performansının ölçümü kaçınılmaz bir gerekliliktir. Bu nedenle yasal zorunluluk olmasa da belediyelerin daha iyi yönetim amacıyla işçi ve sözleşmeli personel için bir takım değerlendirme yöntemleri oluşturmaları rasyonel bir zorunluluktur⁴.

³ Anayasa’da kamu görevlisi kavramı geçmekle birlikte, mevzuatta kamu görevlisine ilişkin bir tanım bulunmamaktadır (Kayar, 2010: 29). Ancak Güler’e göre (2005: 63) “kamu görevlisi terimi genellikle doğrudan bir kamu kurumunda ‘personel’ olarak çalışanlarla, kamu otoritesini kullanarak işgören kişileri kapsayan geniş bir içerikte kullanılmaktadır”. Bu terimle seçimle ve atamayla göreve getirilenlerin tümü kastedilebilmektedir. Bir kamu kurumunda herhangi bir biçimde istihdam edilen memur, işçi, sözleşmeli tüm çalışanlarla; belediye başkanı, yerel meclis üyeleri gibi buldukları göreve seçim yoluyla gelenler kamu görevlisi olarak adlandırılabilir.

⁴ Bu makalenin yayım sürecinde çıkarılan 6111 sayılı Kanunla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’ndaki sicile ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu nedenle 2011 yılından başlamak üzere Devlet memurları için sicil raporu doldurulmayacaktır. Böylece memurlar için verimsiz de çalışsa öngörülen bir değerlendirme sistemi ortadan kaldırılmış olmaktadır. Sicil sisteminin yerine insan kaynakları yönetimi anlayışına uygun bir performans değerlendirme sisteminin oluşturulması gerekirken bu da yapılmamıştır. 6111 sayılı Yasadan sonra memurların performans değerlendirmesi alanında önemli bir boşluk ortaya çıkmıştır. 657 sayılı Kanun dışındaki kanunlarda yer alan sicil ve değerlendirmeye ilişkin hükümlerde bir değişiklik yapılmadığından bu hükümlerin uygulanmasına devam edilecektir.

3. İZMİR İLİ İLÇE BELEDİYELERİNİN PERFORMANS DEĞERLENDİRME FAALİYETLERİNİN İNCELENMESİNE İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

Alan Araştırmasının Amacı

Belediyeler vatandaşların günlük yaşamları açısından önemli hizmetler üreten kuruluşlardır. Bu yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu insan kaynağı, onların başarılı ve etkin hizmet üretmeleri açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle sahip olunan insan kaynakları yönetimi anlayışını geliştirmek, iyi bir performans değerlendirme sistemi oluşturmak önem arz etmektedir.

Literatürde belediyelerde performans yönetimi üzerine çalışmalar sınırlıdır ve bunlar daha çok teorik incelemeler niteliğindedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu “memur” statüsünde olan personel için bir değerlendirme yöntemi oluşturmasına karşın, sözleşmeli personel ile 4857 Sayılı İş Kanunu’na tabi olarak çalışan personelin performans değerlendirilmesi için standart bir yapı öngörülmemiştir. İnsan kaynakları yönetimi anlayışının bir uzantısı olarak, memurlar dışındaki diğer personelin değerlendirilmesine ilişkin birtakım uygulamaların yapıldığı düşünülmektedir. Bu sebeple, belediyelerin performans değerlendirme etkinliklerinin yapı ve nitelik olarak irdelenmesi ve bu kapsamda bilimsel bilginin üretilmesi önemli olmaktadır.

Bu çalışmada İzmir ilindeki ilçe belediyeleri ana kütle kabul edilerek, belediyelerin çalışanlarına yönelik bireysel performansın değerlendirilmesine ilişkin gerçek durumun saptanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda şu soruların cevapları aranmıştır:

1. Araştırmanın ana külesini oluşturan belediyeler işçi personele yönelik herhangi bir performans değerlendirme faaliyeti yürütmekte midir?
2. Böyle bir performans değerlendirme yönetimi uygulanıyor ise nasıl yapılmaktadır?
3. Memur personel için 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun öngördüğü değerlendirme sistemi yeterli bulunuyor mudur?
4. Memur personel için geliştirilen ilave değerlendirme yöntemleri var mıdır?
5. Sözleşmeli personel için herhangi bir performans değerlendirme sistemi var mıdır?

Yürütülen alan araştırmasında bu soruların cevaplarının alınmasını sağlayıcı sorular yanında, belediyelere eleman alma vb. personel yönetimi konularına ilişkin sorular da anket kâğıdında yer almıştır. Böylece belediyelerin personel yönetimi anlayışına ilişkin birtakım temel verilerin elde edilmesi amaçlanmıştır.

Alan Araştırmasının Yöntemi Ve Kapsamı

Alan araştırmasında veri toplama yöntemi olarak anket tekniği kullanılmıştır. Literatürde daha önce yapılan benzeri bir çalışmaya rastlanmadığından anket soruları çalışmanın amacı esas alınarak yazarlarca geliştirilmiştir. Anket kâğıdında “olgusal soru” kapsamında değerlendirilebilecek sorular yanında, “tutum ve kanı soruları” ile “bilgi soruları” sistematik bir biçimde yer almıştır⁵. Anket kâğıdında toplam 35 soru yer almış, her soru için uygun cevap seçenekleri oluşturulmuştur. Ancak, katılımcıların konu ile ilgili serbestçe görüş ifade edebilmeleri için 35. soru açık uçlu bırakılmıştır. Bu çalışmada anket kâğıdının içerdiği 11 soru ele alınarak değerlendirilmiştir⁶.

Literatürde belediye personeli için yapılan benzeri bir alan araştırmasına rastlanmadığından dolayı soru hazırlanması tamamen yazarlarca gerçekleştirilmiş, veri ve sonuçların yorumlanması aşamasında karşılaştırmalı bir analiz yapılamamıştır.

Anketin ana kütlesi İzmir ilinin 30 ilçe belediyesidir. Bu 30 ilçe belediyesinin 21 tanesi Büyükşehir Belediyesi içinde yer alan ilçe belediyeleridir⁷. Geri kalan 9 ilçe belediyesi Büyükşehir Belediye sistemi dışında yer alan ilçe belediyeleridir⁸.

Anket formunda yer alan sorular ile belediyelere; personel politikalarının olup olmadığı, sözleşmeli personel çalıştırıp çalıştırmadıkları, hizmet içi eğitim verip vermedikleri, işçi ve sözleşmeli personel için geliştirilen bir performans değerlendirme yöntemlerinin olup olmadığı gibi sorular yöneltilmiştir. Ayrıca ankette; sicil yönetmeliği, kamu kuruluşlarına memur ve işçi olarak ilk defa atanacaklara dair yönetmelikler gibi yasal uygulamalar ile ilgili yetkililerin görüşlerini almaya yönelik sorular da yer almıştır.

Anketin uygulanması; İzmir ili ilçe belediyelerinin personel işlerinden sorumlu yetkililerinin tek tek ziyaret edilmesi suretiyle, yüz yüze görüşme yoluyla gerçekleştirilmiştir. O an cevap vermek istemeyen bazı katılımcılar doldurdukları

⁵ Bu soru türlerine ilişkin açıklamalar için bkz. Muzaffer Sencer, *Toplumbilimlerinde Yöntem*, Beta, İstanbul-1989.

⁶ Anket çalışması yüksek lisans tezi kapsamında yapıldığından burada belirtilmeyen diğer veriler için bkz: Lale Sanem Şekercioğlu, *Belediyelerde Bireysel Performans Değerlendirme: İzmir İli İlçe Belediyeleri Örneği*, Muğla Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD, Muğla-2010.

⁷ İzmir Büyükşehir Belediyesi ilçe belediyeleri şunlardır: Foça, Aliağa, Menemen, Çiğli, Karşıyaka, Bayraklı, Bornova, Konak, Karabağlar, Balçova, Narlıdere, Güzelbahçe, Gaziemir, Seferihisar, Menderes, Torbalı, Bayındır, Selçuk, Kemalpaşa, Buca ve Urla Belediyeleri

⁸ Bu ilçe belediyeleri de şunlardır: Bergama, Ödemiş, Çeşme, Dikili, Beydağ, Karaburun, Kiraz, Kınık ve Tire Belediyeleri

anket formlarını daha sonra faks vb. yöntemleri kullanarak iletme yöntemini tercih etmişlerdir. Her belediyede insan kaynakları ve eğitim müdürlüğü olmadığı için personel ile hangi birim yetkilisi ilgileniyor ise onunla ve her belediyede tek bir yetkili ile görüşülmüştür. Araştırma sırasında ana kütleinin hepsine ulaşılması hedeflenmiş ve ana kütleinin %100'üne anket uygulanabilmiştir.

Bu çalışmada öz olarak İzmir ili ilçe belediyelerinin mevcut personel değerlendirme faaliyetleri ve bu belediyelerin performans değerlendirme sistem ve faaliyetleri saptanmaya çalışılmıştır. Anketin değerlendirilmesi SPSS programı aracılığıyla yapılmış olup değerlendirme sırasında ihtiyaç duyulan testlerden faydalanılmıştır.

Alan Araştırması Sonuçlarının Değerlendirilmesi

Yukarıda belirtildiği gibi araştırma için geliştirilen anket formunda toplam 35 soru yer almıştır. Bu çalışma kapsamına alınan sorular, bu soruların cevapları ve bunlara ilişkin yorum ve değerlendirmeler; çalışmanın bu bölümünde yer almaktadır.

Araştırma kapsamında önemli görülen bir konu olarak belediyelere “Eğer Belediyenizin personel politikası varsa, bu politika hangi ilkelere dayanmaktadır?” sorusu yöneltilmiş, bu soru için alınan cevapların dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Belediyelerin Personel Politikasında Dikkat Edilen İlkeler⁹

Personel Politikasında Dikkat Edilen İlkeler	Sayı	Yüzde (%)
Liyakat (yeterlik) ilkesine titizlikle uyma	14	70
Torpil ve benzeri kayırma işlemlerini reddetme	9	45
Sadece belediye sınırları içinde yaşayan kişileri çalıştırma	3	15
Performansa dayalı ödüllendirme yapma	6	30
Performansa dayalı yükseltme yapma	3	15
İlkelerin tümü	3	15
Diğer	1	5

⁹ Bu soruda katılımcılara birden çok şık işaretleme imkânı tanınmıştır. Bundan dolayı hesaplamalar her bir şık için yapılan işaretlemeye dayalı olarak yapılmıştır. Yüzdeler soruya cevap veren 20 belediye esas alınarak belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi, anketin uygulandığı belediyeler içinde bir personel politikasına sahip olduğunu düşünen belediyelerin % 70'i "liyakat ilkesine titizlikle uyma" ilkesini benimsediklerini ifade etmişlerdir. % 45'lik kesim, "torpil ve benzeri kayırma işlemlerini reddetme" ilkesini hayata geçirdiklerini belirtmişlerdir. % 15'lik kesim ise "sadece belediye sınırları içinde yaşayan kişileri çalıştırma" ilkesinin yer aldığı seçeneği işaretlemişlerdir. "Performansa dayalı ödüllendirme yapma" ilkesini uygulayan belediyelerin oranı % 30 iken "performansa dayalı yükseltme yapma" ilkesini uygulayan belediyelerin oranı % 15'tir. Diğer yandan, % 15 oranında bir kesim ise şıklarda bulunan bütün ilkeleri yani; "liyakat ilkesine titizlikle uyma", "torpil ve benzeri kayırma işlemlerini reddetme", "sadece belediye sınırları içinde yaşayan kişileri çalıştırma", "performansa dayalı ödüllendirme yapma" ve "performansa dayalı yükseltme yapma" ilkelerinin hepsini uyguladıklarını söylemişlerdir. Ayrıca, diğer seçeneğini işaretleyen katılımcılar da olmuştur. % 5'lik bir orana sahip bu katılımcılar; yeni düzenlemeler ile birlikte artık işe alım sürecinde inisiyatif kullanmadıklarını, sadece personel çalışmaya başladıktan sonra bazı ilkeler doğrultusunda işlem yaptıklarını belirtmişlerdir.

Burada dikkat çekici olan bir husus şudur: neredeyse belediyelerin yaklaşık üçte biri performansa dayalı ödüllendirme yaptığını söylemiştir. Ancak, araştırmanın ortaya çıkardığı genel bir sonuç olarak belediyelerin performans değerlendirme işlemlerinin oldukça eksik kaldığı bilinmektedir. Dolayısıyla, çelişkili bir durumdan söz etmek mümkündür. Diğer yandan belediyelerin önemli oranda liyakat ilkesine sahip çıkmaları daha iyi yönetim açısından iyi bir duruma işaret eder, ancak uygulamaya bakıldığında liyakat ilkesinin yaşama geçirilmesi için gerekli mekanizmaların geliştirilmediği görülmektedir.

Ankette yer alan diğer bir soruda; halen var olan sicil sisteminin personelin değerlendirilmesi için yeterli bulunup bulunmadığı sorulmuş, alınan cevaplar aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 2: Sicil Sistemi ile İlgili Görüşler

Görüşler	Sayı	Yüzde (%)
Yeterli buluyorum.	9	30,0
Var olan sicil sistemi personeli değerlendirmek için yetersiz kalmaktadır.	7	23,3
Var olan sicil formu personeli değerlendirmek için yetersiz kalmaktadır.	1	3,3
Var olan sicil sistemi tamamen yenilenmelidir.	10	33,3
Diğer	3	10,0
Toplam	30	100,0

Tablo 2'ye bakıldığı zaman, katılımcıların % 30'unun var olan sicil sisteminin yeterli olduğunun kanaatinde oldukları görülmektedir. Buna karşılık, katılımcıların % 23,3'lük bir kesimi var olan sicil sisteminin personeli değerlendirmek için yetersiz kaldığı görüşündedir. Diğer taraftan, % 33,3'lük kesim var olan sicil sisteminin tamamen yenilenmesini savunmaktadır. Böylece yaklaşık üçte iki oranında bir payla var olan sicil sisteminin uygulayıcılar tarafından beğenilmediği anlaşılmaktadır. Son olarak, katılımcıların % 10'u "diğer" seçeneğini işaretlemişlerdir. Bu seçeneği işaretleyenler, farklı görüşler ileri sürmüşlerdir. Bazıları sicil sisteminin; memurların yanı sıra sözleşmeli personel ve işçilere de uygulanması gerektiğini belirtirken, başka katılımcılar sicil değerlendirmelerinin uygulamada objektif kriterlere göre yapılmamakta olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca; sicil değerlendirmeleri sırasında Devlet Personel Başkanlığı'ndan yetkililerin gelip, değerlendirmelere yardımcı olmaları gerektiğini savunanlar da vardır. Bu tarzda görüşlerin ifade edilmesi, değerlendirme işlemi için uzmanlık bilgisine ihtiyaç duyulduğu biçiminde yorumlanabilir.

Gerek anket sonuçlarından gerekse yapılan yüz yüze görüşmelerden çoğu belediyenin mevcut sicil sisteminden hoşnut olmadığı ya da bazı eksiklikleri olduğunu düşündüğü anlaşılmaktadır. Bu da belediyelerde memur personelin etkin bir biçimde değerlendirilmediğini ifade etmektedir. Sistemin taşıdığı bu yetersizlik yanında, sistemin var olan yapısıyla dahi objektif işlemediği biçiminde ifade edilen görüşler yaşanan sorunu çok yönlü olarak ortaya koymaktadır.

Değerlendirme ile ilgili olarak personel birimlerinin yöneticilerine, "memur personelin sadece amirleri tarafından değerlendirilmesini yerinde ve yeterli buluyor musunuz?" sorusu yöneltilmiş, alınan cevaplar Tablo 3'te belirtilmiştir. Bu sorunun yöneltilmesindeki temel neden, "360 Derece Değerlendirme Yöntemi" gibi bazı yöntemlerin birden çok değerlendiriciyi sisteme dâhil etmesidir.

Tablo 3: Memur Personelin Sadece Amirleri Tarafından Değerlendirilmesinin Yerinde ve Yeterli Olup Olmadığına İlişkin Görüşler

Görüşler	Sayı	Yüzde (%)
Yerinde ve yeterlidir.	17	56,7
Personelin iş arkadaşları da değerlendirmeye katılmalıdır.	5	16,7
Kişinin sunduğu hizmetten faydalananlar da değerlendirmeye katılmalıdır.	2	6,7
Kişinin, hem amirleri, hem iş arkadaşları hem de hizmet sunduğu kişilerce değerlendirilmesi en iyi değerlendirme yöntemidir.	6	20,0
Toplam	30	100,0

Tablo 3'e bakıldığı zaman; katılımcıların % 56,7'sinin memur personelin sadece amirleri tarafından değerlendirilmesini yerinde ve yeterli bulduğu görülmektedir. % 16,7'lik bir kesimin, memurların değerlendirilmelerine iş arkadaşlarının da katılmaları gerektiğini belirten seçeneği işaretledikleri görülmüştür. Katılımcıların % 6,7'si ise memurun değerlendirilmesine, hizmet sunduğu vatandaşların da katılması görüşündedir. Katılımcıların % 20'lik kesimi de memurun; hem amirleri, hem iş arkadaşları, hem de hizmet sunduğu kişilerce değerlendirilmesinin en iyi değerlendirme yöntemi olduğunu dile getirmiştir. Görüldüğü gibi, katılımcıların % 40'dan fazlası, amirlerin tek değerlendirici olduğu sisteme karşıdır.

Belediye memurlarının değerlendirilmesi sürecine özellikle hizmet sunulan kesimin dâhil edilmesi, daha kaliteli hizmet sunumu ve hizmeti kullanan kişinin memnuniyeti sonucunu doğuracaktır. Anket kâğıtlarını belediye yöneticileri/personel birimi yöneticileri doldurduğundan doğal olarak yöneticinin değerlendirmede tek belirleyici olduğu anlayış ön plana çıkmaktadır. Ancak bu olguya karşın, %40'ın üstünde bir oranda, başka değerlendiricilerin de sisteme dâhil edilmesi gerektiğinin kabul edilmesi anlamlı bir durumdur. Bakan ve Kelleroğlu (2003) tarafından banka personelinin katılımıyla yapılan bir araştırma da ise 360 derece değerlendirme yöntemi ön plana çıkmıştır. Bu çağdaş değerlendirme tekniğinin felsefesi çok yönlü değerlendirmeye dayanır. Personelin; hem amirleri, astları, eşitleri, hizmet sunduğu kesim hem de kendisi tarafından değerlendirilmesi esastır. Görüldüğü gibi, değerlendirme işlemine yönelik perspektif statüye göre değişebilmektedir.

Diğer bir soruda katılımcılara “Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 17. Maddesinde belirtilen ve şahsiyet değerlendirilmesini amaçlayan, “genel durum ve davranışlara” ilişkin görüşünüz nedir?” sorusu yöneltmiş, alınan cevaplar aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 4: Sicil Raporundaki Şahsiyet Değerlendirmesi Bölümüne İlişkin Görüşler

Görüşler	Sayı	Yüzde (%)
Bu kısımda belirtilen durum ve davranışlar şahsiyet değerlendirmesi için yeterlidir.	15	50
Bu kısımda belirtilen durum ve davranışlar şahsiyet değerlendirmesi için yetersiz kalmaktadır.	9	30
Memurlar için önemli olan iş performanslarıdır. Dolayısıyla şahsiyet değerlendirmesi gereksizdir.	6	20
Toplam	30	100

Tablo 4'te görüldüğü gibi, katılımcıların yarısı yani % 50'si sicil yönetmeliğinin 17. maddesinde belirtilen durum ve davranışların şahsiyet değerlendirmesi için yeterli olduğu görüşündedir. Katılımcıların % 30'u; bir önceki

görüşün aksine belirtilen durum ve davranışların şahsiyet değerlendirmesi için yetersiz kaldığını, geliştirilmesi gerektiğini ifade etmiştir. % 20'lik bir kesim ise önemli olanın iş performansı olduğunu ve bu sebeple şahsiyet değerlendirmesinin gereksiz olduğunu savunmuşlardır.

Böylece halen geçerli olan sicil sistemindeki şahsiyet değerlendirmesi kısmına yönelik önemli bir karşı çıkışın var olduğu görülmektedir. Böyle bir yaklaşımın çağdaş performans değerlendirme anlayışıyla örtüştüğü söylenebilir çünkü yöneticiyi ilgilendiren husus, personelin nasıl bir kişiliğe sahip olduğundan ziyade onun işteki başarısı veya başarısızlığıdır.

Bu soruyu takiben, katılımcılara “sicil raporunun memurların mesleki açıdan değerlendirilmesini amaçlayan sorularına ilişkin görüşleri” sorulmuş, alınan cevaplar aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 5: Belediye Adına Anketi Dolduran Kişilerin, Sicil Raporundaki Mesleki Ehliyet Değerlendirmesi Bölümüne İlişkin Görüşleri¹⁰

Görüşler	Sayı	Yüzde (%)
Bu başlık altında belirtilen sorular mesleki ehliyeti değerlendirmek için yeterlidir.	17	57
Bu başlık altında belirtilen sorular mesleki ehliyeti değerlendirmek için yetersiz kalmaktadır.	2	6
Bu sorular günümüzün yönetim anlayışı çerçevesinde yenilenmelidir.	12	40
Fikrim yok	1	3

Katılımcıların % 57'sinin sicil raporlarındaki mesleki ehliyeti değerlendirmek için sorulan soruları yeterli bulduğu görülmektedir. % 6'sı bu başlık altında belirtilen soruların mesleki ehliyeti değerlendirmek için yetersiz kaldığını düşünmektedir. % 40'lık orana sahip katılımcıların görüşü ise bu soruların günümüz yönetim anlayışı çerçevesinde yenilenmesine yöneliktir. Son olarak katılımcıların % 3'lük kesimi fikir beyan etmemeyi tercih etmiştir. Bu noktada, soruların günümüzün yönetim anlayışını yansıtacak şekilde yenilenmesine ilişkin önemli bir talebin var olduğu ifade edilebilir.

Günümüzde bazı kamu örgütleri, var olan sicil değerlendirme sistemine ek olarak memur personel için bir değerlendirme çalışması yürütmektedir. Çalışmanın kapsamı içinde yer alan belediyelerde de böyle bir faaliyetin yürütülüp yürütülmediğini tespit etmek amacıyla katılımcılara “var olan sicil sistemi yanında,

¹⁰Bu soruda birden çok şık işaretlendiği için hesaplamalar her bir şık için yapılan işaretlemeye dayalı olarak yapılmıştır.

memur personelin değerlendirilmesi için, ilave bir performans değerlendirme işlemi yürütüyor musunuz?" sorusu yöneltilmiş, alınan cevaplar şu şekilde olmuştur:

Tablo 6: Belediyelerin Memurlar İçin İlave Bir Performans Değerlendirme İşlemi Yürütüp Yürütmediklerine İlişkin Yanıtlar

Yanıtlar	Sayı	Yüzde (%)
İlave bir performans değerlendirme işlemi var	3	10,0
İlave bir performans değerlendirme işlemi yok	27	90,0
Toplam	30	100,0

Tablo 6’da görüleceği üzere, İzmir ili ilçe belediyelerinin sadece % 10’u sicil değerlendirmesi haricinde performans değerlendirmesi yapmaktadır. Belediyelerin geri kalanı yani % 90’ı herhangi bir performans değerlendirme işlemi yürütmemektedir. Ayrıca; performans değerlendirmesi yaptığını beyan eden belediyelerin bazılarının bu soruyu farklı değerlendirdiklerini söylemek gerekir. Yapılan yüz yüze görüşmeler sayesinde yetkililerin performans değerlendirme işleminden ne anladıkları sorulmuştur. Cevap olarak ise sicil puanlarına bakılarak bir sıralama yaptıklarını ve en yüksek sicil puanlarını alan ilk % 10’luk dilimin sahiplerine, 5393 sayılı kanunun 49. maddesinde yer aldığı gibi ikramiye verdiklerini söylemişlerdir. Elbette bu anket düzenlenirken performans değerlendirme işlemi olarak sicil sıralaması cevabı amaçlanmamıştır. Ancak, bazı belediyeler bu soruyu bu şekilde cevaplamışlardır.

Memurlara yönelik sicil uygulaması haricinde performans değerlendirmesi yaptıklarını söyleyen belediyelerden ikisi, Karşıyaka ve Konak Belediyeleridir. Adı geçen belediyeler, basit bir performans cetvelini doldurmak suretiyle değerlendirme yapmaktadırlar. Bu belediyeler bahsedilen cetvelleri, sicil formlarına temel oluşturmak ve ikramiye alacak memur personeli belirlemek için kaynak olarak kullanmaktadırlar. Performans değerlendirme işlemi gerçekleştiren diğer belediye ise Çeşme belediyesidir; ancak yapılan işlem sicil notlarına bakılarak yapılan bir sıralamadan ibarettir. Bu sıralamaya göre ikramiye alacak personel belirlenmektedir.

Bu çalışma kapsamında önemsenen konulardan birisi de; işçi statüsünde çalışanlara yönelik performans değerlendirme işleminin yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi, eğer yapılıyorsa bunun nitelik ve yapısının ortaya konulması olmuştur. Bunun için katılımcılara “işçi personel için kullandıkları bir performans değerlendirme sistemi olup olmadığı” sorusu yöneltilmiş, alınan cevaplar Tablo 7’de ortaya konmuştur.

Tablo 7: Belediyelerin İşçi Statüsünde Çalışanlar İçin Kullandığı Bir Performans Değerlendirme Sisteminin Olup Olmadığına İlişkin Soruya Verilen Yanıtlar

Yanıtlar	Sayı	Yüzde (%)
İşçi statüsünde çalışanlar için kullanılan bir performans değerlendirme sistemi var	4	13,3
İşçi statüsünde çalışanlar için kullanılan bir performans değerlendirme sistemi yok	26	86,7
Toplam	30	100,0

Tablo 7’de görüldüğü gibi, İzmir ili ilçe belediyelerinin sadece % 13,3’ü işçi statüsünde çalışanlara yönelik bir performans değerlendirme sistemine sahip olduklarını belirtmiştir. Geriye kalan % 86,7’lik büyük bir kesim işçilere yönelik herhangi bir performans değerlendirme faaliyeti içinde değildir.

Mevzuat açısından bir zorunluluk olmamakla birlikte, daha iyi yönetmek için ve insan kaynakları yönetimi anlayışının bir parçası olarak çalışanların performansının ölçülmesi gerekmektedir. Diğer taraftan etkin bir ödüllendirme sistemi için de bu gereklidir. Ancak, anketin uygulandığı belediyelerde kimi kısa süreli kimi ise uzun yıllar boyu hizmet veren işçilerin hiçbir şekilde performansları ölçülmemekte, değerlendirilmemektedir. Bu durum Türkiye’deki diğer belediyelerin uygulamaları için de bir fikir verebilir. İzmir ili Türkiye’nin en gelişmiş bölgesinde yer almaktadır. Burada yapılmayan bir uygulamanın diğer belediyelerde uygulanması ihtimali oldukça zayıftır.

Bilindiği gibi, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte, belediyelerde sözleşmeli personelin istihdamı yaygınlaşmaya başlamıştır. Kamu personel rejimi açısından sözleşmelilik sistemi bazı tartışmalara da neden olmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında bir genel fikir elde etmek amacıyla uygulayıcılara belediyelerde sözleşmeli personelin istihdamının uygun olup olmadığına ilişkin bir soru sorulmuştur. Bu soru kapsamında alınan cevaplar Tablo 8’de yer almaktadır.

Tablo 8: Sözleşmeli Personel İstihdamı İle İlgili Görüşler

Görüşler	Sayı	Yüzde (%)
Uygundur	25	83,3
Uygun Değildir	3	10,0
Diğer	2	6,7
Toplam	30	100,0

Buna göre; katılımcıların % 83,3'ü 5393 sayılı kanunun 49. maddesine göre belediyelerde sözleşmeli personel istihdam edilmesini uygun ve yerinde bulmaktadır.¹¹ Bu görüşün aksini savunanların yani belediyelerde sözleşmeli personel istihdam edilmesini uygun ve yerinde bulmayanların oranı ise % 10'a tekabül etmektedir. Ayrıca, "diğer" seçeneğini işaretleyen katılımcılar da mevcuttur ve bu katılımcıların oranı ise % 6,7'i bulmaktadır. "Diğer" seçeneğini işaretleyen katılımcılar aslında bu uygulamanın yerinde olduğunu düşündüklerini yüz yüze görüşmede belirtmişlerdir. Ayrıca, yeni düzenlemelerle¹² beraber daha önce de üzerinde durulduğu gibi belediyelerin personel alımlarında hiç inisiyatiflerinin kalmadığını, sözleşmeli personel istihdamının bu anlamdaki tek açık kapı olduğunu vurgulamışlardır. Katılımcıların böyle düşünmelerine rağmen diğer seçeneğini işaretlemelerinin sebebi ise bu uygulamanın suiistimal ediliyor olduğunu düşünmeleridir¹³.

Bu çalışmada anket sorularına cevap verenlerin yönetici konumunda oldukları unutulmamalıdır. Eğer cevaplar yönetim mevkiinde olmayan personel tarafından verilseydi, büyük bir ihtimalle farklı bir sonuç elde edilirdi. Nitekim yürütülen başka bir alan çalışmasında sözleşmeli personel istihdamına daha çok yöneticilerin taraftar olduğu, yönetimin alt kademeleri ile unvansız personelin büyük oranda sözleşmeli personel istihdamına karşı oldukları bulgusuna varılmıştır.

Uygulamacıların sözleşmeli personel istihdamı hakkındaki yaklaşımlarını tespit ettikten sonra, katılımcılara belediyelerinde sözleşmeli personel istihdam edilip edilmediğine ilişkin bir soru yöneltilmiştir. Alınan cevaplar Tablo 9'da yer almaktadır.

Tablo9: Sözleşmeli Personel İstihdamı İle İlgili Soruya Verilen Yanıtlar

Yanıtlar	Sayı	Yüzde (%)
Evet	28	93,3
Hayır	2	6,7
Toplam	30	100,0

¹¹ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Selçuk Tokmak, *Muğla İlinde Kamu Yönetimi Reformlarının Algılanışına İlişkin Bir Alan Araştırması*, Muğla Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD, yayımlanmamış yüksek lisans tezi, Muğla-2009.

¹² "Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği"nin yürütmesinin durdurulması ve "Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in yürürlüğe girmesi kastedilmiştir.

¹³ Bazı personel birimi yöneticileri, sözleşmeli personel olarak tanıdıkların alındığını, dolayısıyla bu tarzda işe alınan kişilerin uygun niteliğe sahip olmadığını belirtmişlerdir. Personel birimi yöneticileri bu durumdan şikâyetçi olduklarına göre herhalde belirtilen eylemin gerçekleştiricisi belediye başkanları olmaktadır.

Tablo 9'dan da rahatlıkla değerlendirilebileceği gibi, Kasım-2009 itibarıyla İzmir ili ilçe belediyelerinin % 93,3'ü belediyelerinde sözleşmeli personel istihdam etmektedir. Dolayısıyla sözleşmeli personel istihdam etme olgusunun oldukça yaygınlaştığı görülmektedir. Bu durum bütün Türkiye için geçerli hale gelmiştir. Nitekim Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre; belediyelerde istihdam edilen toplam sözleşmeli personel sayısı 2008 yılında 9.805 kişi iken, bu sayı 2009 yılında 13.520 kişiye çıkmıştır (2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, 2010: 34).

Yukarıdaki sorunun devamında sözleşmeli personel istihdam ettiğini söyleyen belediyelere sözleşmeli personel için performans değerlendirme işlemi yapıp yapmadıkları, yapıyorlarsa nasıl yaptıkları sorusu sorulmuştur. Alınan cevaplar Tablo 10'da yer almaktadır.

Tablo 10: Sözleşmeli Personele Yönelik Performans Değerlendirmesi Yapılıp Yapılmadığına İlişkin Soruya Verilen Yanıtlar

Yanıtlar	Sayı	Yüzde (%)
Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda değerlendirme işlemleri yapılmaktadır.	5	17,9
Sözleşmeli personelin performans değerlendirilmesi yapılmamaktadır.	23	82,1
Toplam	28	100,0

Tablo 10 incelendiğinde; sözleşmeli personel istihdam edilen belediyelerin % 82,1'inin sözleşmeli personel için bir performans değerlendirme işlemi yapmadığı görülmektedir. Aslında bu durum ciddi bir soruna işaret etmektedir çünkü objektif bir performans değerlendirme işlemi olmadan kişilerin sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini nasıl yerine getirdiğinin tespiti mümkün değildir. Bu durum sözleşmeli personeli subjektif değerlendirmelere ve işlemlere açık hale getirmektedir. Bu olgunun bir sonucu olarak; işte kalıp kalmamaya ilişkin değerlendirilmesinin objektif ve bilimsel ölçütlere göre değil, subjektif (kişinin tanıdık olup olmaması, siyasi desteği vb.) faktörlere dayalı olarak yapıldığı anlaşılmaktadır.

Geri kalan % 17,9'luk bir dilim ise sözleşmeli personeline Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği hükümleri doğrultusunda değerlendirme işlemleri yapmakta olduklarını ifade etmişlerdir. Belediyelerin ait oldukları norm kadro cetvelleri hatırlanacak olursa, cetvellerde sözleşmeli personel kategorisi olmadığı çünkü sözleşmeli personelin memur kadrosunun karşılık gösterilerek istihdam edildiği bilinmektedir. Belediye personel yetkilileri/belediye başkanları da belki bu sebepten ötürü sözleşmeli personele memur muamelesi yapıp aynı değerlendirme sürecinden geçiriyor olabilirler diye düşünülebilir.

Araştırma kapsamında yer alan belediyelerde çalışanların performanslarının değerlendirilmesine ilişkin hususların tespiti yanında, personel yönetimiyle ilişkili bazı sorular da genel bir bilgi elde etmek amacıyla anket kâğıdında yer almıştır. Bu sorulardan bir tanesi de, belediyelere memur personel alımı konusundaki son dönem düzenlemelerine uygulayıcıların nasıl baktığına ilişkin sorudur. Bu soruya ilişkin elde edilen sonuçlar Tablo 11’de belirtilmiştir.

Tablo 11: Memurların İşe Alımları İle İlgili Düzenlemeler Hakkındaki Görüşler

Görüşler	Sayı	Yüzde (%)
Memur alımında ÖSYM’nin KPSS puanına dayalı olarak belediyelere doğrudan yerleştirmede bulunduğu yöntemi doğru ve yerinde buluyorum.	5	16,7
“Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği”nin öngördüğü biçimde, memur alımında belediyelere inisiyatif tanıyan bir yöntemi doğru ve yerinde buluyorum.	18	60,0
Diğer	7	23,3
Toplam	30	100,0

Uygulama evrenindeki belediyelerin personel yetkililerine; memur alımları söz konusu olduğunda “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği”nin öngördüğü şekilde KPSS’nin baraj sınavı olduğu ve bunun yanı sıra her belediyenin seçme sınavı yaparak inisiyatif kullandığı yöntemi mi, sadece KPSS puanının esas alınarak belediyelere ÖSYM tarafından doğrudan yerleştirmenin yapıldığı yöntemi mi daha uygun buldukları sorulmuştur. Tablo 11’de görüldüğü gibi belediyelerin personel biriminin yöneticilerinin sadece %16,7’si, memur alımında KPSS puanına dayalı olarak belediyelere doğrudan yerleştirme yapılmasına taraftardır. Geriye kalanlar içinde % 60 gibi büyük bir orana sahip kesim ise “Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav Yönetmeliği”nin öngördüğü biçimde, memur alımında belediyelere inisiyatif tanıyan bir yöntemi doğru ve yerinde bulduklarını belirtmişlerdir. Ayrıca, %23,3’lük oranı oluşturan katılımcılar “diğer” seçeneğini yani 3. seçeneği işaretlemiş ve bu katılımcıların bir tanesi hariç diğerlerinin hepsi memur alımlarında KPSS puanının şart koşulmaması gerektiğini, daha da ileri gidilirse bu sınava girme zorunluluğunun hepten kaldırılması gerektiğini savunmuşlardır. “Diğer” seçeneğini işaretleyip farklı görüş bildiren tek bir katılımcı vardır ve bu katılımcı soruda bahsedilen iki yöntemin de aksayan yönlerinin olduğu doğrultusunda görüş bildirmiştir.

SONUÇ

Günümüzde her türlü örgütte çalışanların bireysel performansının ölçümü etkin bir yönetim icra etmek ve iyi işleyen objektif kurallara dayalı bir insan kaynakları yönetimi için kaçınılmaz bir durumdur. Bu konuda özel sektör örgütlerinin geliştirilen birçok tekniği kullandığı bilinmektedir. Kamu örgütleri açısından ise ön plana çıkan uygulama memur personel için uygulanan “sicil” sistemidir. Ancak, 4857 sayılı İş Kanunu’na tabi olarak çalışan personel ile sözleşmeli olarak istihdam edilen personel için mevzuat ile öngörülen standart bir değerlendirme yöntemi bulunmamaktadır. İlgili mevzuatın bu konuda emredici bir tutum içinde olmaması, uygulamada bir boşluk ortaya çıkarmaktadır. Bu boşluğu kapatmak için kamu örgütlerinin kendilerince bir tedbir alması gerekmektedir.

Bu temel yaklaşım çerçevesinde, İzmir ili ilçe belediyelerinin memur, işçi ve sözleşmeli personele yönelik bireysel performans değerlendirme faaliyetleri araştırma konusu yapılmış, yapılan araştırma ile uygulamaya ilişkin bilgi edinilmesi amaçlanmıştır. Anılan alan araştırması sonucunda elde edilen veri ve bulgular metin içinde belirtilmiştir. Burada özetle vurgulanmasında yarar görülen bulgu ve tespitler şunlardır:

- Anket verileri ve yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bilgilere dayanılarak belediye yöneticilerinin, memur statüsünde çalışanlara yönelik mevcut sicil sisteminden hoşnut olmadığı ya da var olan sistemin bazı eksiklikleri olduğunu düşündüğü söylenebilir.
- İzmir ili ilçe belediyelerinin % 86,7’si işçi statüsünde çalışanlara yönelik herhangi bir performans değerlendirme faaliyeti içinde değildir.
- Belediyelerde gün geçtikçe sözleşmeli personel istihdamı yaygınlaşmakla birlikte belediyelerin çok büyük bir kesimi (% 82,1’si) sözleşmeli personel için bir performans değerlendirme işlemi yapmamaktadır. Bu nokta ciddi bir sorun teşkil eder. Objektif bir değerlendirme işlemi yoksa kişi her türlü subjektif müdahalelere açık hale gelir. Bu da belediyelerin hizmet kalitesini düşürücü bir etki yapar.
- Belediye personeline (işçi, memur, sözleşmeli) yönelik yapılacak performans değerlendirme işleminde “360 Derece Değerlendirme Yöntemi” gibi yöntemlerden yararlanılması yerinde olacaktır. Bu yolla daha sağlıklı bir değerlendirme yapılabileceği gibi, hizmetten yararlananların memnuniyeti de artacaktır. Geleneksel değerlendirmede çalışana sadece üstü tarafından geribildirim verilmesine karşılık 360 derece performans değerlendirme yöntemi, çalışanın performansını gözlemleyen daha geniş bir grubun çalışana geribildirim vermesine olanak sağlamaktadır (Bayram, 2006: 52).

- Anket sonuçlarından anlaşılan bir başka ortak görüş ise yeni düzenlemeler ile beraber belediyelere memur ve işçi alımlarının zorlaştığı, belediyelerin bu konuda inisiyatiflerinin oldukça az olmasının yerinde olmadığı ve işçi alımları için KPSS şartı aranmasının gereksiz olduğunun yerel yöneticilerce düşünüldüğüdür. Ancak diğer taraftan belediyelerin liyakat ilkesini yaşama geçirici mekanizmaları tam oluşturamadığı da görülmektedir. Bu da belediyelere personel alımı için tanınan inisiyatifin yanlış kullanımı sonucunu doğurabilir.

Genel bir değerlendirme yapılırsa, belediyelerde 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi personel ile sözleşmeli personelin iş performansının ölçülmesi hususunun önemsenmediği görülmektedir. Bu durumun devamı, -sözleşmelilik sisteminin gün geçtikçe yaygınlaştığı düşünüldüğünde- belediyeler açısından birçok soruna yol açacaktır çünkü performans değerlendirme işleminin;

- Personelin örgüte sağladığı katkıları belirlemek,
- Daha etkili ve üretken olmaları için eksik yönlerini tamamlamaları için ortam oluşturmak,
- Personelin başarısına paralel olarak ücret ve ödül almasını sağlamak,
- İnsan gücü planlaması yapabilmek için veri elde etmek,
- Yükseltme kararlarını vermek ve yeni görevler için nitelikli elemanlar seçmek,

gibi örgüte sağladığı birçok fayda vardır (Bayram, 2006; Tortop vd., 2010). Performans değerlendirme işleminin yapılmaması, organizasyonun yukarıda belirtilen yararlardan vazgeçmesi anlamına gelmektedir. Bu da etkin ve verimli yönetimi olumsuz etkileyen önemli bir faktör niteliğindedir.

KAYNAKÇA

Akal, Zuhul (1998). *İşletmelerde performans ölçüm ve denetimi – çok yönlü performans göstergeleri*. Ankara: MPM Yayını.

Aykaç B. Özer M. A. Tortop N. ve Yayman, H. (2007). *İnsan kaynakları yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın.

Bakan, İsmail ve Kelleroğlu, Hakan (2003). Performans değerlendirme: çalışanların performans değerlendirme uygulamalarından beklentileri konusunda bir alan araştırması. *SDÜ: İİBF Dergisi*, 8 (1): 103-127.

Barutçugil, İsmet (2002). *Performans yönetimi*. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.

Barutçugil, İsmet (2004). *Stratejik insan kaynakları yönetimi*. İstanbul: Kariyer Yayıncılık.

Bayram, Levent (2006). Geleneksel performans değerlendirme yöntemlerine yeni bir alternatif: 360 derece performans değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, (62) :47-65.

Can H., Akgün A. ve Kavuncubaşı Ş. (2001). *Kamu ve özel kesimde insan kaynakları yönetimi*. Ankara: Siyasal Yayınevi.

Canman, Doğan (1993). *Personelin değerlendirilmesinde çağdaş yaklaşımlar ve Türkiye’de kamu personelinin değerlendirilmesi*. Ankara: TODAİE Yayını.

Canman, Doğan (2000). *İnsan kaynakları yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.

Coşkun, Bayram (2008). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma üzerine bir değerlendirme. İçinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Der.) *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*: 47–67. Ankara: Seçkin Yayınları.

Coşkun, Bayram (2007). 5393 sayılı belediye kanununun idari vesayet denetimi açısından değerlendirilmesi. *Bildiriler kitabı*, KAYFOR IV.

“Devlet memurları sicil yönetmeliği”, www.mevzuat.gov.tr. 30.01.2011.

Güler, Birgül Ayman (2005). *Kamu personeli sistem ve yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.

Halis, M. ve Tekinkuş M. (2008). Kamuda performans yönetimi. İçinde A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Der.) *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*: 223–255. Ankara: Seçkin Yayınları.

Filiz, Atilla (2004). Performans yönetimi. <http://www.atillafiliz.com/makale.php?id=59>. 30.01.2011.

Kayar, Nihat (2010). *Kamu personel yönetimi*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Köseoğlu, Özer (2008). Türk belediyeciliğinde performansa dayalı yönetim anlayışına geçiş: arka plan ve sorunlar. *Çağdaş yerel yönetimler*, 17 (1): 19-42.

“Mahalli İdarelere Memur Alımına Danıştay’dan İptal”, <http://www.memurum.biz/2007/06/mahalli-idarelere-memur-almnadantaydan.html> 30.01.2011.

Milli Eğitim Bakanlığı, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/27314_0.html 30.01.2011.

Sencer, Muzaffer (1989). *Toplumbilimlerinde yöntem*. İstanbul: Beta Yayınları.

Songur, H. Mehmet (1995). *Mahalli idarelerde performans ölçümü*. Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.

Şekercioğlu, Lale Sanem (2010). Belediyelerde bireysel performans değerlendirme: İzmir ili ilçe belediyeleri örneği. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.

Şentürk, Hulusi (2008). *Belediyelerde performans yönetimi*. İstanbul: İlke Yayınları.

Tokmak, Selçuk (2009). Muğla ilinde kamu yönetimi reformlarının algılanışına ilişkin bir alan araştırması. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.

Tortop, N. İsbir, E.G. Özer, M.A. Aykaç, B. ve Yayman, H. (2010). *Yönetim bilimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

“2009 yılı mahalli idareler genel faaliyet raporu”, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2009_faaliyet_raporu%5B1%5D.pdf, 30.01.2011.

“5393 sayılı belediye kanunu”, www.mevzuat.gov.tr 30.01.2011.

“657 sayılı devlet memurları kanunu”, www.mevzuat.gov.tr 30.01.2011.