Belediyelerde ve Bağlı İdarelerde Liyakat ve Kariyer İlkelerinin Geçerliliği Çerçevesinde Bir Durum Analizi: Yerel Sarmal

*Orhan Veli ALICI**

Öz: *Belediyeler ve bağlı idareler, yeteri kadar kaynak ve personele sahip olmalarına rağmen sundukları hizmetlerin mahiyeti ve kalitesi açısından oldukça farklılaşmaktadırlar. Anılan farklılığın en önemli sebebinin ise liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı olarak yapılan atamalar olduğu değerlendirilmektedir. Bu makalede liyakat ve kariyer ilkelerinin anılan idarelerde ne derece uygulama alanı bulduğu değerlendirilerek rastlanılan aykırı durumlara yer verilecektir. Edinilen tespitler ise bu idarelerde çalışan iç denetçi ve müfettişlerle yapılan bir anket ile sınanacaktır. Nihayetinde ise her yerel seçim sonrasında liyakat ve kariyer ilkeleri ile çelişen personel atamalarının bir tekerrüre dönüşmesinden hareketle bu mütemadi durum "yerel sarmal" kavramı ile açıklanmaya çalışılacaktır.*

Anahtar Kelimeler: *Belediye, Bağlı İdare, Liyakat, Kariyer, Dunning-Kruger Sendromu, Yerel Sarmal*

The Validity Of Merit And Career Principles In Municipalities And In Affiliated Administrations A Case Analysis: Local Spiral

Abstract: *Although municipalities and affiliated administrations have sufficient resources and personnel, they are quite different in terms of the quality and content of the services they provide. It is considered that the most important reason of this difference is the appointments made in violation of merit and career principles. In this article, the degree of application of merit and career principles in these administrations will be evaluated and contradictory situations will be included. The findings will be tested by a survey with internal auditors and inspectors working in these administrations. In the end, this permanent situation will be tried to be explained with the consept of "local spiral" as a result of the personnel appointments which are contradictory with the principles of merit and career turn into a repetition.*

Keywords: *Municipality, Affiliated Administration, Merit, Career, Dunning-Kruger Syndrome, Local Spiral*

Giriş

Belediyeler, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunumu sürecinde başat rol oynayan, halka en yakın yerel hizmet birimleri olarak söz konusu hizmetlerin daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunumu amaçlayan birer tüzel kişilik şeklinde Türkiye'nin idari yapısı içerisinde yer almaktadır. Geçmişe nazaran

* Doç. Dr., Tarsus Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

Makale Geliş Tarihi: 05.09.2019
Makale Kabul Tarihi: 14.10.2019

giderek daha demokratik yapılar haline getirilen, karar organlarının toplanma zamanı ve yetkileri artırılan, yerele dair diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanına girmeyen bütün konularda hizmet üretme ve sunma yetkisi ile donatılan belediyelerin yönetsel anlamda da daha kurumsal ve rasyonel ilkelerle çalışması gerekmiştir. Giderek büyüyen bu idarelerin yürütümünde bulunan, ancak özel bir ihtisas gerektiren kimi hizmetlerin ise ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bağlı idarelerce sunulması zarureti de doğmuş, böylece bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetleri ifa etmek üzere çeşitli özel amaçlı metropoliten kuruluşlar da teşekkül ettirilmiştir. Bütün bu yönetsel büyüme ve değişikliklere bağlı olarak hizmet türlerinin giderek çeşitlenmesi, her bir hizmetin ayrıntılı bir mahiyete bürünmesi ve özellikle büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının genişletilmesi sebebiyle belediyelerin ve bağlı idarelerin kaynaklarını daha rasyonel kullanabilmeleri ve etkin hizmet sunumunu tesis edebilmeleri için yönetim erkinin liyakat esasına göre seçilen tecrübeli ve yetkin görevliler arasından belirlenmesi zorunluluğu doğmuştur.

Bu çerçevede belediyelerin ve bağlı idarelerin; liyakat ve kariyer ilkelerine özel bir önem vermesi, buna istinaden de üst kademe yöneticilerinin seçilmesinde liyakat ilkesi ile beraber yerel yönetimler alanında tecrübe kriterini de araması ve alt kademede çalışan personel özelinde de kariyer ilkesi uyarınca kamu görevlilerinin yetkinlikleri çerçevesinde yükselebilmelerini temin edici daha ayrıntılı kaideler belirlemesi gerekmiştir. Bu doğrultuda söz konusu önerilerin tatbiki ve giderek yaygınlaşması halinde belediyelerde ve bağlı idarelerde kurumsal anlamda yönetsel bir dinamikliğin sağlanacağı öngörülmüştür.

Ancak belediye ve bağlı idarelerdeki hâlihazırdaki durum bu gidişattan ve öngörüden hayli uzaktır. Günümüzde yerel seçimler akabinde belediyelerde gerek başkanın gerekse de belediye seçimlerini kazanan siyasi partinin değişmesi durumunda belediye teşkilatı içerisinde kadro değişikliklerinin yaşandığı, idarenin sürekliliği ilkesi ile çelişir vaziyette kurumsal hafızaya sahip personelin yönetim sürecinin dışına çıkarıldığı, üst düzey kadrolara yerel deneyimi olmayan bürokratların atandığı, yapısı ve hizmet alanı farklı kurum ve kuruluşlardan naklen personel geçişinin sağlandığı, özetle liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı personel yönetimi ve seçimi uygulamalarının yaygınlık kazandığı görülmektedir.

Bu çalışma kapsamında başta büyükşehir belediyeleri ile bağlı idareler olmak üzere diğer belediyeleri de kapsayacak şekilde anılan yerel birimlerde liyakat ve kariyer ilkelerinin ne derece uygulama imkânı bulduğu hususuna değinilmiş, özellikle Sayıştay Başkanlığın ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığınca yapılan denetimler neticesinde belediye ve bağlı idarelerde rastlanan liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı bulgulara yer verilmiştir. Bütün bu tespit ve bulguların sınanması ve değerlendirilmesi maksadıyla da bir anket araştırmasının

yapılması gerekmiştir. Bu çerçevede liyakat ve kariyer ilkelerinin tatbik edilip edilmediğini tespit edici sorular hazırlanmış, anılan soruların objektif bir şekilde yanıtlanması maksadıyla da söz konusu idarelerde görev yapan, mesleğe çok aşamalı özel yarışma sınavları ile giren müfettiş ve iç denetçilere anket soruları yöneltilmiştir. Alınan cevapların değerlendirilmesi neticesinde yaygın vaziyette belediyelerde liyakat ve kariyer ilkesinin yeterince karşılık bulmadığı, yerel güçler ve politik bağlantılara bağlı olarak yönetici atamalarının yapıldığı, liyakat ve kariyer imkânının ancak özel ihtisas gerektiren alanlarda az da olsa dikkate alındığı hususlarına rastlanılmıştır. Yine, yerel seçimler akabinde gerek belediye başkanının gerekse de belediye seçimlerini kazanan siyasi partinin değişmesi durumunda belediye teşkilatı içerisinde yönetici kadrolarının önemli bir kısmının değiştirildiği, kurumsal hafızanın yeterince dikkate alınmadığı, üst düzey kadrolara yerel deneyimi olmayan bürokratların atandığı, yapısı ve hizmet alanı farklı kurum ve kuruluşlardan naklen personel geçişinin sağlandığı, özetle liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı personel yönetimi ve seçimi uygulamalarının yaygınlık kazandığı anlaşılmıştır. Anılan durumun da her yerel seçim akabinde tekrarlandığı, belediyelerin hizmet sunumu noktasında göstermesi gereken çabayı bir süre yeniden yapılanma maksadıyla kullandığı, söz konusu durumun sürekli olarak tekerrür ettiği, dolayısıyla da liyakat ve kariyer ilkelerinden uzak bu durağanlığın da "yerel sarmal" olarak değerlendirilmesi gerektiği hususlarına bu makalede yer verilmiştir.

Belediye ve Bağlı İdarelerde Personel Mevzuatı

Belediyelerde personel istihdamı hususunda 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda çeşitli hükümler yer almakta olup genel olarak bu kapsamda düzenlenmiş ikincil mevzuata göre anılan idarelerde bulunan kadrolara yapılacak atamaların kriterleri belirlenmektedir. Yönetici kadro atamalarında genel olarak hizmet sürelerinin aranması açısından *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu*, özel olarak da *Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik* hükümleri uygulanmaktadır.

Söz konusu mevzuatın değerlendirilmesine gelince; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunun 18. maddesinde belediye başkanının *"personelin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak"* görevi bulunmaktadır. Aynı Kanunun 21. maddesi büyükşehir belediyesi teşkilâtını düzenlerken 22. maddesi de personel istihdamı hususuna yer vermekte, ancak istihdam edileceklerin sahip olması gereken şartlara dair ayrıntılı bir düzenleme içermemektedir. 5393 saylı Belediye Kanunun 38. maddesinde de belediye başkanının, *"personelin performans ölçütlerini hazırlamak*

ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak" görevine yer verilmiştir. Aynı Kanunun 48. maddesinde belediye teşkilatından, 49. maddesinde ise norm kadro ve personel istihdamından bahsedilmektedir. Söz konusu 49. madde büyükşehir belediyeleri de dâhil olmak üzere bağlı idarelerde de uygulanmakta olup, "*belediye ve bağlı kuruluşların norm kadrolarının Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği, buna istinaden de memur kadrosu karşılığında norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personelin yıllık sözleşme ile çalıştırılabileceği, kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebileceği, norm kadrosunda belediye başkan yardımcısı bulunan belediyelerde norm kadro sayısına bağlı kalınmaksızın; belediye başkanının zorunlu gördüğü takdirde nüfusa göre bir ile dört arasında meclis üyesini belediye başkan yardımcısı olarak görevlendirebileceği, belediyenin yıllık toplam personel giderlerinin ise en son yıl bütçe gelirlerinin yeniden değerleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamayacağı"* hususlarını hüküm altına almıştır.

Belediye ve bağlı idarelerdeki toplam memur ve işçi sayısı ile yönetici kadro adetlerini ve kadro unvanlarını belirleyen *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik* ise 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Remi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelik ile *"kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyelerce ifa edilen hizmetlerde kalitenin artırılması, gereksinim duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması"* amaçlanmıştır. Ancak metin içerisinde liyakat ve kariyer ilkelerine yer vermeyen bu mevzuatın yukarıda zikredilen amaca yeterince hizmet edemediği de değerlendirilmiştir. Nitekim söz konusu yönetmeliğin uygulanmasını içeren bir araştırmada aynı ölçekteki/sınıftaki belediyelerin kadro kullanım oranlarının hayli farklılık gösterdiği, yönetici personel için öngörülen norm kadro adetinin büyükşehir belediyelerinde kullanım oranının ise % 37 ile % 123 arasında değiştiği, norm kadro üst sınırının üzerinde yönetici kadrosu oluşturularak bu kadrolara ilgili yönetmeliğe aykırı olarak atama yapıldığı hususları tespit edilmiştir (Alıcı, 2017: 880-883).

Belediye ve bağlı idarelerde norm kadro esasına göre istihdam edilen memurların görevlerinde yükselmesi ve unvan değişikliği yapabilmesi için düzenle-

nen ve içeriğinde yerel mevzuat anlamında kariyer ve liyakat ilkelerine değinen *Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik* ise 04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan yönetmelikle görevde yükselme sınavı kapsamına tabi tutulan yönetici kadrolarının müdür, şube müdürü ve hukuk müşaviri kadroları olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Daire Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Belediye Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter Yardımcısı ve Genel Sekreter gibi üst düzey kadrolara yapılan atamalara dair herhangi bir özel düzenleme bulunmamakta olup (Alıcı ve Kandeğer, 2017: 403), bu kadrolara atanmada 657 sayılı Kanun uyarınca sadece hizmet süresi ve üniversite mezunu olma şartı aranmaktadır. Başka bir deyişle daire başkanı ve üstü makamlara atanmada liyakat ve kariyeri esas alan, belirli okullarda öğrenim görerek atanacağı kadroya dair hizmet alanı ile ilişkili görevlerde çalışma süresini tamamlandıktan sonra yapılacak olan bir sınavla söz konusu kadrolara atanma şeklinde bir görevde yükselme sınavı ve süreci bulunmamaktadır. Bu kadrolara atanmak için sadece yükseköğrenim görmüş olmak ve atanacağı kadronun ek göstergesine göre aranan hizmet süresini sağlamak veya beş yıl süre ile memuriyet hizmetinde bulunmak şartları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 68/B maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

Üst düzey yönetici kadrolarına yapılacak atamalar ile görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavı sonucuna istinaden atanılacak kadrolar dışında belediye ve bağlı idarelerde sözleşmeli personel ve memur istihdamı da yapılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunun 49. maddesinde sayılan unvanlara sahip kişiler herhangi bir sınava tabi tutulmaksızın belediye ve bağlı idarelere doğrudan sözleşmeli personel olarak atanabilmektedirler.[1] Anılan idarelere memur olarak girebilmek için de 14.11.2017 tarih ve 30240 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği* ile belediyelere ve bağlı idarelere ilk defa memur olarak atanacaklara ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Buna göre belediye ve bağlı idarelere memur olarak ilk defa atanabilmek için Kamu Personel Seçme Sınavına (KPSS) giren ve atama yapılacak olan boş memur kadro sayısının beş katını aşmamak üzere ilana başvuru yapanlar arasından en yüksek puandan başlayarak yapılacak sıralama sonucunda belirlenen adayların katılımı ile teşekkül ettirilecek olan Sınav Kurulunca gerçekleştirilecek olan yazılı veya sözlü sınav sonucunda memur kadrolarına atama yapılabilmektedir. Öte yandan 11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Belediye Zabıta Yönetmeliği* ile

[1] 12/7/2013 tarihli 6495 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Geçici Madde 41 eklenmiş, bu madde ile il özel idaresi, belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde 5393 sayılı Kanunun 49 uncu maddesinin üçüncü fıkrası çerçevesinde 25/6/2013 tarihi itibarıyla çalışmakta olan ve 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde belirtilen genel şartları taşıyan sözleşmeli personel, herhangi bir merkezi sınav şartı ve mesleğe dair özel bir kriter aranmaksızın memur kadrolarına atanmıştır.

21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren *Belediye İtfaiye Yönetmeliği* uyarınca zabıta ve itfaiye personeli istihdamı **için de** KPSS'ye girme şartı ve atama yapılacak olan boş kadro adetinin beş katı kadar adayın, **yüksek puandan başlayarak sıralanması neticesinde düzenlenecek olan bir** sınav şartı bulunmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde; belediyelerde ve bağlı idarelerde *Mahalli İdareler Personelinin Görevde* **Yükselme v***e Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik* uyarınca hukuk müşavirliği ile müdür ve şube müdürlüğü kadroları için görevde yükselme sınavı uygulanmakta olup, bu kadrolara yapılan atamaların belirli şartların sağlanması akabinde düzenlenecek olan bir sınav şartına dayanması nedeniyle liyakat ve kariyer ilkeleri ile örtüştüğü değerlendirilmektedir. Ancak daire başkanı ve üstü kadrolara atamada özel kaidelerin aranmadığı, başka bir deyişle liyakat ve kariyeri sağlayıcı mahiyette bağlayıcı düzenlemelerin olmadığı görülmektedir.

Daha sarih bir şekilde açıklanırsa ek göstergesi 6400 olan Genel Sekreterlik kadrosuna atanmak için üniversite mezunu olmak ve 12 yıl hizmet şartı aranırken ek göstergesi 3600 olan genel sekreter yardımcılığı, daire başkanlığı, 1.Hukuk Müşavirliği, Teftiş Kurulu Başkanlığı gibi görevler için bu süre 10 yıl olarak aranmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber üst kademe yöneticisi sayılmayan daire başkanı ve bu kadrolara denk sayılan yönetici kadrolarına atamalarda yukarıdaki bahsedilen hizmet süresi azaltılmış, 5 yıllık memuriyet *(Devlet memurlarının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilen hizmet)* şartını sağlayan kamu görevlilerinin bu kadrolara atanabilmelerinin önü açılmıştır.

Bu kaidelere nazaran 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da bazı kadrolara atama konusunda yukarıdaki uygulamaya kıyasen daha ayrıntılı düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Kanunun 7. maddesinde *"Yönetim Kuruluna atanacak olanların İSKİ'nin konusuna giren teknik işlerde, yöneticilikte veya işletmecilikte uzmanlaşmış bulunmaları ve uzmanlıklarına uygun yüksek*öğrenim görmüş olmaları gerekir" hükmü yer almaktadır. Kanunun 10 uncu maddesinde ise *"Denetçi seçilebilmek için mühendislik, hukuk, ekonomi ve işletme konularından en ez birinde yüksek*öğrenim görmüş ve uzmanlaşmış bulunmak ve aynı konuda en az 10 yıl görev yapmış olmak gerekir" hususu düzenlenmiştir. 11 inci maddesinde ise *"Yönetim Kurulu üyelerinde aranan şartlar Genel Müdürlüğe atanacaklarda da aranır. (...) Genel müdür yardımcılarının hizmet alanı ile ilgili konularda yükseköğrenim görmüş ve en az 10 yıl uzmanlık dallarında görev yapmış olmaları gerekir"* hükmü yer almaktadır.

Görüleceği üzere özel amaçlı bir metropoliten hizmet kuruluşu olan İSKİ ve yine bu kanuna istinaden hizmet ifa eden diğer 29 adet su ve kanalizasyon idaresindeki üst kademe yöneticilerin atanmasında detaylı düzenlemelerin kanunla yapıldığı görülmektedir. Ancak daire başkanı kadrolarına atamada herhangi bir özel düzenleme bulunmamakta olup, söz konusu atamalar da belediyelerdeki şekliyle gerçekleştirilmektedir.

Belediye ve Bağlı İdarelerde Liyakat ve Kariyer İmkânı

Liyakat, bir görevi hak etme, anılan görevi gereği gibi yerine getirebilme yetkinliğine haiz olma anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle liyakat, belirli bir işin üstesinden gelebilme kapasitesine sahip olan, söz konusu işi hak edecek ve gereği gibi yapabilecek kişileri nitelendiren bir anlamı bulunmaktadır (Yıldız, 2016: 141-142; Öztürk, 2002: 129-130). Türk Dil Kurumu ise liyakat kelimesini *"Bir kimsenin, kendisine iş verilmeye uygunluk, yaraşırlık durumu"* şeklinde tanımlamaktadır. Bu çerçevede liyakat ilkesinin bir görev veya iş kapsamında onu ifa edecek olan kişinin özel bir bilgiye, yeteneğe, uzmanlığa ve tecrübeye sahip olmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede söz konusu ilkenin, hizmetin gereği gibi sunulması maksadıyla lüzum bulunan özellikleri taşıyan her kim ise onun politik görüşü ya da karar verici organlara veya kişilere yakınlığı gibi hiçbir ölçüte bakılmaksızın anılan kişinin kamu görevine alınması şeklinde tanımlanması doğru olacaktır (Kayar, 2019: 102). Süreç içerisinde liyakat ilkesinin idareler içerisinde yeterince işler hale getirilmesi için çeşitli önerilerde bulunulmuş, özellikle de kurum içinde üst kademdeki kadrolara atanmada görev süresi, eğitim, performans, disiplin, sınav, ihtisas alanı özelinde araştırma ve inceleme yapma, kariyer ilkesi gereği alt görevlerde bulunarak yükselme gibi objektif ve kabul gören kıstasların aranması gerektiği belirtilmiştir (Yıldız, 2016: 174).

Kariyer kelimesine gelince, *"Bir meslekte zamanla ve çalışmayla elde edilen aşama, başarı ve uzmanlık"* şeklinde Türk Dil Kurumunca açıklanmaktadır. Anılan kelime, bir kimsenin yaşamı boyunca veya bir örgütsel yapı içerisinde takip edeceği, ilerleme ve yükselme imkânını sağlayan bir meslek şeklinde nitelendirilmektedir. "Kamu Yönetimi" anlamında kariyer, giriş şartları, ilerleme ve yükselme kaidelerinin önceden belirlendiği, kabiliyet, kıdem ve özel yetişme koşullarının geçerlilik taşıdığı meslek ve hizmet sınıfı olarak anlamlandırılmaktadır. Bu çerçevede anılan ilke, yetenekli kişileri kamu hizmetine çekmeyi, onlara ilerleyebileceği en yüksek dereceye kadar kamu görevinde yükselme imkânı sağlamayı, böylelikle de söz konusu kişilerin kamusal hizmet sunum sürecinde etkin bir şekilde kullanılması amacını gütmektedir (Kayar, 2019: 94).

657 sayılı DMK'nın "Temel ilkeler" başlıklı 3. maddesine göre kariyer; *"Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetişme şart-*

larına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkânını sağlamak", Liyakat ise; *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında Devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmak"* şeklinde tanımlanmaktadır. Bütün bu tanım ve açıklamalardan sonra esasında anılan ilkelerin çok önce 12.6.1776 tarihli Virginia İnsan Hakları Bildirisinde, 26.8.1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi ile 10.12.1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde anlamsal mahiyette yer aldığı, özetle herkesin ülkesinde kamu hizmetlerine eşit olarak girme hakkına sahip olduğu, yurttaşlar arasında erdem ve yeteneklerinden başka ayrım gözetilemeyeceğinin açıkça düzenlendiği görülmektedir (Kayar, 2019: 110-111). Süregelen zamanda da anılan hükümlerin gerek ulusal gerekse de ulus üstü mevzuatta yaygınlaşarak uygulama alanı bulduğu görülmektedir.

Yereldeki liyakat ve kariyer ilkelerinin geçerliliğinin değerlendirilmesine gelmeden önce Justin Kruger ve David Dunning tarafından 1999 yılında yayınlanan ve 2000 yılında "IgNobel (The Ig Nobel Prize) Ödülü'nü alan *"Dunning-Kruger Sendromu"* adı ile de anılan çalışmaya yer vermekte yarar görülmektedir. Bir banka soygunu sonrasında faillerin kullanmış oldukları bitki suyu ile görünmez olduklarına inanarak gerçekleştirdikleri soygundan kısa süre sonra yakalanmışlar, buna istinaden de Justin Kruger ve David Dunning bu vakadan hareketle "Cahil cesareti" şeklinde de kısaca açıklanan sendromu kaleme almışlardır. Yaptıkları araştırma ve uygulamalardan sonra yetkin olmayan, başka bir deyişle yeteneklilere nazaran daha az bilgi, beceri ve kavrayışa sahip insanların objektif parametreler kapsamında kendi beceri ve performanslarını var olandan çok daha yüksek seviyede tahmin ettikleri anlaşılmıştır. Diğer taraftan bu durum karşısında oldukça yetkin kişilerin ise performanslarını anlamaya ve algılamaya daha az eğilimli oldukları, kendi beceri ve yetkinliklerini var olandan daha düşük seviyede tahmin ettikleri hususu ileri sürülmüştür. Bu çerçevede cehaletin ve az yetkinliğin bir sistem içerisinde bireyin kendine olan güvenini artırdığı, niteliksiz insanların nitelik addettikleri vasıflarını abarttıkları, kendilerine dair yetkin olmadıkları yanlarını görme eğiliminde olmadıkları anlaşılmış, ancak bu eksikliklerin eğitimle giderilebileceği hususu kabul görmüştür (Dunning ve Kruger, 1999: 1121-1134).

Anılan sendrom ve buna dair saptamalar da dikkate alındığında belediye ve bağlı idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince uygulama alanı bulamamasının kısmen de olsa bahsi geçen sendrom ile örtüştüğü değerlendirilmektedir. Özellikle toplumsal anlamda vatandaşların politize olması, bireyci olmaktan

ziyade kolektivist[2] bir toplumun var olması nazara alındığında, yerel düzeyde ve bu teşkilatların yönetiminde liyakat ve kariyerden ziyade kolektivizmin egemen olması sebebiyle bireyler arasında dayanışma, kenetlenme, bağlılık duygularının hâkim hale geldiği görülmektedir. Buna bağlı olarak da genel anlamda kuralların yerini toplumsal ve siyasal değer yargıları ile kolektivist davranış kalıplarının aldığı değerlendirilmektedir.

Yapılan bu tanımlama ve açıklamalar neticesinde belediye ve bağlı idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin daha önce de değinildiği gibi mevzuat kapsamında hüküm altına alındığı, dolayısıyla bu ilkelerin uygulanması noktasında genel mahiyette belirli kaidelerin bulunduğu açıktır. Öncelikle anılan idarelere memur veya sözleşmeli personel olarak atanmak noktasında iki farklı uygulama bulunmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamı memur kadroları karşılık gösterilmek suretiyle sadece unvana, dolayısıyla da eğitim durumuna göre yapılmakta olup, Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına göre atama yapılmamaktadır. Başka bir deyişle belediye ve bağlı idarelere sözleşmeli personel olarak girebilmek için liyakat ilkesini tesis edici bir kaide bulunmazken memur olarak istihdam şeklinde liyakati sağlayıcı mahiyette merkezi sınav ve akabinde belediye ve bağlı idarenin yazılı veya sözlü sınav yapacağı hüküm altına alınmıştır.

Kamu görevine girme anlamında liyakat ilkesinin yeterince uygulanmadığı noktasında yaygın bir görüşün olduğu, kariyer imkânına gelince de kamu hizmetlerinin memurlar eliyle gördürülmesi ilkesi gereği memurların unvan değişikliği ve görevde yükselme sınavlarına girebildikleri, bu sınavların da kariyer ilkesini tesis edecek şekilde mevzuatla genel koşullar babında düzenlendiği anlaşılmıştır. Daire başkanı ve üstü konumda olan kadrolara yapılacak atamaların ise görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına nazaran eğitim ve memuriyette belirli bir süre hizmet ifa etme dışında özel şartlar içermediği, buna istinaden de anılan ilkelerin bu kadrolara yapılan atamalarda yeterince dikkate alınmadığı, hizmete dair özel şartlar belirleyecek mahiyette genel bir mevzuat olmadığı gibi iç düzenlemelerde de bu yola tevessül edilmediği mevzuat tetkiki ile anılan idarelerin iç düzenlemelerinin araştırılması neticesinde anlaşılmıştır.

Aşağıda belediye ve bağlı idarelerin personel yönetiminde liyakat ve kariyer ilkelerinin ne derece uygulanıp uygulanmadığı hususu denetim organlarının

[2] Türk Dil Kurumu tarafından "Ortaklaşacı" şeklinde açıklanan kolektivizmin hâkim olduğu toplumlarda vatandaşlar arasında kederde, tasada ve kıvançta birlik söyleminin yaygınlık taşıdığı, geleneksellik çerçevesinde ortak değerlere sahip bu bireyler arasında dayanışma, kenetlenme, bağlılık duygularının hâkim hale geldiği ve toplumun çıkarının bireylerin çıkarlarının üzerinde tutulduğu kabul görmektedir. Bu toplumlarda etkin olan bireylerin sözü geçerken bireyler üstü adaletin tesis edilmesi bireyci toplumlar kadar önem arz etmemektedir. Genel anlamda batı topluluklarında bireycilik, doğu toplumlarında da kolektivizmin baskın olduğu, Türkiye'de ise bu iki ayrımın da geçerlilik taşıdığı, bu durumun gerek sistemleri gerekse de vatandaşları etkilediği ileri sürülmektedir (Aktaran: Uzuntarla, vd. 2016: 207; Yener ve Arslan, 2017: 6-7; Değer, vd. 2012: 313-314).

tespitleri ile mevzuat hükümleri çerçevesinde değerlendirilecektir.

Belediye ve Bağlı İdarelerde Liyakat ve Kariyer İlkelerinin Geçerliliği Çerçevesinde Bir Durum Analizi: Yerel Sarmal

Vesayet makamlarının denetimi altında bulunan belediye ve bağlı idarelere yönelik olarak yapılan teftiş ve denetimler neticesinde gerek İçişleri Bakanlığı gerekse de Sayıştay Başkanlığınca önemli uygulama hataları ile kamu zararı şeklindeki işlemlere rastlanılmaktadır. Anılan teftiş ve denetimler sırasında tespit edilen ve tekit gerektirecek bütün basit uygulama hataları ile usulsüzlük ve yolsuzluk şeklinde cereyan eden vakalar, esasında bu idareler özelinde liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince uygulanmadığı hususunu da açıkça desteklemektedir. Başka bir deyişle yapılan teftiş ve denetimlerde mevzuata uygun uygulamaların memnuniyetle karşılanması ve iyi uygulama örneklerine atıflarda bulunulmasından ziyade mevzuata aykırı iş ve işlemlerin sıralanması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi gereken süreçlere yer verilmesi halinin daha yaygın olduğu söz konusu denetim ve teftiş raporlarından anlaşılmaktadır.

Vesayet ve yargı organlarınca anılan idarelerde yapılan denetimlerde kamu görevine girişte ve hiyerarşik silsile içerisindeki terfilerde rastlanılan ve mevzuata aykırı olduğu değerlendirilen iş ve işlemlerin bulgu şeklinde yazımında anılan ilkelere titizlikle değinildiği görülmektedir. Denetimlerde yaygınlık taşıyan en önemli konunun istisnai memuriyet olan özel kalem müdürlüğü kadrosuna yapılan atamalar olduğu anlaşılmaktadır. 2009 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bütün yerel yönetimlere gönderilen Özel Kalem Müdürlüğü konulu 2009/50 sayılı Genelgede *"657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesi kapsamında tanınan atama yetkisi, sınırsız bir yetki olmayıp, bu yetkinin memuriyete sınavsız girişin bir yönetimi gibi kullanımına hukuken imkân bulunmamaktadır. Bu sebeple, özel kalem müdürlüğü kadrolarına atanacakların seçiminde, belediye başkanlarının bir seçim dönemi boyunca çalışabilecekleri ehliyet ve liyakat sahibi kişileri seçmeleri esastır"* denilse de, Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporlarının incelenmesi neticesinde anılan genelge hükmüne uymayan birçok atamaya rastlanılmıştır.

Sayıştay Başkanlığının bir belediyeye ait 2017 yılı Denetim Raporu incelendiğinde, liyakat ve kariyer ilkelerinin ne denli önemli olduğu bir kez daha anlaşılmıştır. Söz konusu raporda özetle; *"2009 yılından itibaren iki seçim dönemi geçirildiği, ancak başkanın değişmediği, buna rağmen özel kalem müdürlüğü kadrosuna 10 farklı kişinin 12 defa atandığı, bu atamalardan yalnızca 2'sinin devlet memurları arasından yapıldığı, diğer atamaların açıktan atama yapılması suretiyle gerçekleştirildiği, açıktan yapılan atamalardan 4 tanesi için Bakanlık*

izninin dahi beklenilmeden atama yapıldığı, açıktan yapılan atamaların memuriyete sınavsız girişin bir yolu olarak kullanıldığı, açıktan atanan kişilerin bir süre sonra memur olarak başka bir kadroya geçirildiği, bazılarının ise naklen başka bir kamu kurumuna tayin olduğu, bu uygulamanın "memuriyete sınavsız girişin bir yöntemi haline getirildiği", özel kalem müdürlüğü kadrosuna yapılan atamaların kamu hizmetine girmede eşitlik ve liyakat ilkesine aykırılık oluşturduğu" hususu açıkça yinelemiştir (Sayıştay, 2018: 67-69). Anılan uygulamaya diğer belediyelerde de yaygın vaziyette rastlanıldığı söz konusu raporlardan anlaşılmaktadır. Sayıştay Başkanlığınca 2018 yılı Ekim ayında yayınlanan ve sadece 2017 yılı iş ve işlemlerini kapsayacak şekilde yapılan denetimleri içeren raporlardan edinilen bazı örnek bulgulara yer vermek gerekirse;

-İstisnai kadro olan Özel Kalem Müdürünün kısa bir süre sonra aranan şartları sağlamamasına rağmen mevzuata aykırı olarak zabıta memuru olarak atanması, fiilen bu görevi yapmadığı halde bu göreve ait aylık maktu fazla çalışma ücretini almaya devam etmesi,

- Özel Kalem Müdürlüğüne *3 yılda 7 kişinin atanması ve atanan kişilerin, bir süre sonra sınavsız olarak sınavla girilebilecek memur kadrolarına naklen atanmaları,*

-Dolu olan Özel Kalem Müdürlüğü kadrosuna başka bir memurun görevlendirilmesi ve harcama yetkililiğini kullanması,

-Görevde yükselmeye tabi kadrolara sınavsız atama yapılması,

-Mevzuatta öngörülen şartları taşımayan personelin daire başkanlığı ve şube müdürlüğü kadro*larına atanması,*

- Sivil savunma uzmanlığı kadrosuna yapılan atamanın mevzuat hükümlerine aykırı olarak yapılması,

-Özel Kalem Müdürlüğü *kadrosundan diğer kadrolara yapılan atamaların mevzuat hükümlerine aykırı olması,*

- Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğe aykırı olarak atama yapılması,

- Görevde yükselmeye tabi kadrolara sınavsız atama yapılması,

- Belediyede bulunan bazı dolu müdür ve daire başkanlığı kadrolarına hukuka aykırı olarak tedviren atamaların yapılması,

- Özel Kalem Müdürlüğüne İçişleri Bakanlığından izin alınmadan atama yapılması,

- *Mevzuattaki* şartları taşımayan personelin şirket yönetim kurullarında görevlendirilmesi,

-Belediye zabıtasının başka görevlerde çalıştırılması,

- Belediye Teftiş Kurulu Yönetmeliğinin mevzuata aykırı olması ve mesleki yeterlilik standardına uygun olmayan personel çalıştırılması,

- Büyükşehir Belediyesi Teftiş Kurulu Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği'nin tabi olduğu üst hukuk normlarına aykırı hükümler içermesi ve bu yönetmelik uyarınca yine mevzuata aykırı olarak müfettiş atanması,

-Uzman kadrosuna yapılan atamanın mevzuata aykırı olması,

-Norm kadroda olmayan unvanlarda personel çalıştırılması,

şeklinde birçok belediye ve bağlı idarede tespit edilen bulguları sıralamak mümkündür (Sayıştay Raporları, 2018).

Görüleceği üzere belediyeler ve bağlı idareler özelinde sadece 2017 yılı kapsamında tespit edilen bulgular nazara alındığında liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince dikkate alınmadığını, hatta mevzuata aykırı işlemlerin süreklilik arz edecek şekilde yinelendiği açıklık kazanacaktır.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığınca bu idarelerde gerçekleştirilen teftişlerde de yukarıda zikredilen hususlara değinildiği bilinmektedir. Ancak anılan denetim organının raporlarının Sayıştay Başkanlığı gibi kamuoyuna açık şekilde yayınlanmaması nedeniyle derinlemesine bir tespite gidilememiştir. Erişilebilen bir raporda; bazı sözleşmeli personelin çeşitli şube müdürlüklerine tedviren görevlendirildikleri, anılan durumun da *"kamunun genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceğine"* dair Anayasanın 128. maddesi ile 657 sayılı Kanunun 3, 4 ve 86., Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 6., 5393 sayılı Kanunun 49. maddelerine aykırı olduğu tespit edilerek mezkûr uygulamaya son verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı teftiş raporunda vekâleten yürütülen müdür kadrolarının asil müdür unvanlı personel tarafından yürütülmesi gerektiği, bu yöndeki uygulamanın çalışanlar özelinde motivasyonu artırıcı bir tesir yaratacağının da yinelendiği görülmüştür (Teftiş Raporu, 2019).

Diğer taraftan Devlet Personel Başkanlığınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığına iletilen 18/03/2019 tarih ve E.1972 sayılı bir görüş yazısında Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanı'nın "daire başkanı" kadrosuna denk bir yönetici kadro olduğu, buna istinaden de teftiş kurulu başkanı unvanlı kadronun 657 sayılı Kanunun 68/B maddesinin dördüncü fıkrası kapsa-

mında olduğu ve anılan kadroya yapılacak atamalarda, 375 sayılı KHK'nın ek 36. maddesi göz önüne alınarak kamuda beş yıllık hizmete sahip olan bir personelin bu kadroya atanabileceği görüşü bir su ve kanalizasyon idaresine verilmiş, bu görüşe istinaden de teftiş kurulu başkanlığına atamanın yapıldığı anlaşılmıştır. Ancak bu görüşün dayandığı temel çıkış noktasının açıkça mevzuata ve yüksek yargı organlarının içtihatlarına aykırı olduğu aşikârdır. Anayasa Mahkemesinin 2008/22 Esas ve 2010/82 sayılı Kararında *"Vakıflar Genel Müdürlüğü Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nın ek göstergesinin 3600, makam tazminatının 3000 olduğu,* özlük haklarının hiyerarşi içerisindeki yeri belirlediği, *dolayısıyla Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nın Genel Müdür Yardımcısı eşiti ve üstü olduğu, onun gibi atanmasının gerektiği ve bir daire başkanlığı şeklinde de konumlandırılamayacağı"* hususlarına değinerek Rehberlik ve Teftiş Başkanı'nın daire başkanı gibi atanması şeklindeki düzenlemeyi iptal etmiştir (Kandeğer ve Alıcı, 2012: 95). Bu çerçevede su ve kanalizasyon idarelerinde de Teftiş Kurulu Başkanının ek göstergesi, makam ve görev tazminatı ile özel hizmet tazminatı miktarının daire başkanından daha fazla olduğu, Genel Müdür Yardımcısı eşiti ve üstü konumda olan bu kadroya özel yarışma sınavı ile mesleğe girip üç yıl süre ile yardımcılık görevini ifa eden ve akabinde yeterlilik sınavına girerek başarılı olan bir denetim elemanının bu kadroya atanmasının gerektiği gerek merkezi idare gerekse de yerel yönetimlerdeki Teftiş Kurullarının Yönetmelikleri ile sabittir. Bu husus *Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin* 12. maddesinde de düzenlenmiş olmasına rağmen müfettiş olmayanların Teftiş Kurulu Başkanı olarak atanması uygulaması ne yazık ki yaygınlaşmaktadır. Diğer taraftan söz konusu 12. maddenin 2. **fıkrasında ise "***Teftiş kurulu başkanlığı ve/veya müdürlüğü bulunan mahalli idareler mevzuata uygun olarak hazırladıkları teftiş kurulu yönetmeliklerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığından alınacak uygun görüşten sonra yürürlüğe koyarlar. Söz konusu yönetmelik için uygun görüş alınmadan müfettiş ve müfettiş yardımcılığı kadrolarına atama yapılamaz"* şeklinde bağlayıcı bir düzenleme varken gerek verilen görüşlerin gerekse de uygulamaların mahiyeti değerlendirildiğinde liyakat ve kariyer ilkelerinin özel ihtisas gerektiren mesleklerde dahi hiçe sayıldığını ortaya koymaktadır.

Yukarıdaki örnek dikkate alındığında özel ihtisas gerektiren ve ayrı bir mevzuatı olmasına rağmen Teftiş Kurulları özelinde de liyakat ve kariyerden öte açıkça mevzuata aykırı atamaların yapılmasına cevaz verildiği görülmektedir. Oysa özel şartlar gerektiren kadrolara dahi liyakat ve kariyer ilkeleri bir kenara açıkça mevzuata aykırı şekilde atama yapılırken bu tür özel şartlar aranmayan, başka bir deyişle sadece görev süresi ve eğitim şartı ile ataması gerçekleştirilen daire başkanı ve üstü kadrolara yapılan atamaların ise liyakat ve kariyer ilkelerince değerlendirilmesi neticesinde edinilecek sonuç daha bu aşamada sarih bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Gerek yukarıda zikredilen görüşler ile yapılan hatalı atamalar gerekse de denetimlerde tespit edilen ve açıkça mevzuata aykırı olmasına rağmen tekerrür ettiği sürekli olarak izlenen bulgular nazara alındığında tıpkı Dunning-Kruger sendromunda olduğu gibi yetkin olmayan herhangi bir kamu görevlisi, mevzuata aykırı olmasına rağmen üst düzey kadrolara atanma hakkını kendisinde görmekte ve rastlanılan örneklerden de anlaşılacağı üzere bu kadrolara atanmakta, yetkin olmayan diğer personel özelinde de bu durum özendirici bir hal aldığı değerlendirilmektedir.

Söz konusu uygulamalar dışında özellikle yerel seçimler sonrasında belediye başkanı ve/veya belediyeyi kazanan siyasi partideki değişim sonrasında belediyenin üst düzey yönetici kadrolarında değişikliğe gidildiği, yapılan atamalarda liyakat ve kariyer ilkelerine yeterince riayet edilmediği, yerel yönetimlerde çalışmayan ve dolayısıyla da bu alanda tecrübesi olmayan kamu görevlilerinin belediyelere üst düzey yönetici olarak atandığı, bunun da kurumsal hafızaya önemli düzeyde zarar verdiği, alt düzeyde çalışan yetkin personelin verimsizleşerek başka idarelere geçiş yönünde bir çabaya giriştiği görülmektedir. Anılan değişime bağlı olarak da belediye ve bağlı idarelerin hizmet sunumunu iyileştirme noktasında ve kaynakların daha etkili ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması ilkesinden giderek uzaklaşıldığı, bu hadisenin her yerel seçim sonrasında başkan ve siyasi parti değişimi yaşayan belediyelerde sıkça tekerrür ettiği ve adeta yerel bir sarmal haline geldiği değerlendirilmektedir.

Sarmal kelimesi TDK'ya göre *"Dolana dolana oluşmuş, birbirini izleyen, helisel, helezonlu, helezoni"* şeklinde açıklanmıştır. Yerelin personel rejimi kapsamında özellikle yerel seçimler sonrasında başkan ve/veya siyasi parti değişimi neticesinde liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı personel alımı ve atamaların yaygınlaştığı, bunun da yukarıda değinildiği gibi yerel yönetimleri asli amaçlarını ifa etme noktasında yavaşlattığı, kamusal kaynakların yeterince rasyonel kullanımını engelleyen bir yönetim şeklini ortaya çıkardığı, yetkin personelin çalışma motivasyonunu azaltırken yeterince yetkin olmayan personelin terfi edebileceği algısının giderek kanıksandığı ileri sürülmektedir. Anılan hususların bir anket vasıtasıyla sınanması ve neticede tespit edilen durumun da "Yerel Sarmal" kavramı ile nitelendirilip nitelendirilemeyeceğine aşağıdaki araştırma kapsamında yer verilecektir.

Araştırma Metodolojisi

Bu bölümde, Türkiye genelinde başta büyükşehir belediyeleri ile bağlı idareler olmak üzere söz konusu idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin personel istihdamında ve yönetiminde esas alınıp alınmadığı, özellikle de üst düzey atamalarda yetkinlik hususunun ve yerel tecrübenin aranıp aranmadığı gibi çeşitli hususları

ölçmeyi amaçlayan anket çalışmasına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Anket yöntemi kullanılarak ulaşılan bulgular analiz edilerek değerlendirmeye gidilmiş ve çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Bu araştırmanın amacı, Türkiye genelinde başta büyükşehir belediyeleri ve bağlı idareler olmak üzere söz konusu idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin ne derece uygulama alanı bulup bulmadığını belirlemek ve edinilen sonuca istinaden de çeşitli önerilerde bulunmaktır.

Araştırmada, anılan idareler özelinde "liyakat" ve "kariyer" ilkelerinin personel istihdamında ve yönetiminde uygulanıp uygulanmadığını tespit edecek mahiyette özellikle vesayet ve yargı makamlarınca yapılan denetimler neticesinde edinilen bulgulara dayanılarak 14 adet anket sorusu hazırlanmıştır. Anılan soruların objektif bir şekilde yanıtlanması maksadıyla da söz konusu idarelerde görev yapan, mesleğe çok aşamalı özel yarışma sınavı ile girerek üç yıllık yardımcılık neticesinde yapılan yeterlilik sınavında başarılı olan ve müfettiş kadrosuna atanan denetim elemanları ile yine liyakat ve kariyer ilkelerine göre yapılan sınavlar neticesinde *kamu iç denetçisi sertifikası* alarak mesleğe kabul edilen iç denetçilere anket soruları yöneltilmiştir.

Çalışmanın ana kütlesini oluşturan iç denetçi ve müfettiş istihdam eden belediye ve bağlı idareler kapsamında 105 denetim elemanı ile anket yapılmış olup hâlihazırda İç Denetim Koordinasyon Kurulu verilerine göre 217 adet iç denetçi ile norm kadro esaslarına göre istihdam edilen 180 dolayında müfettiş araştırma kapsamında olan belediyeler ve bağlı idarelerde görev yaptığı anlaşılmıştır. Bu çerçevede iç denetçi ve müfettiş istihdam eden belediye ve bağlı idarelerin yarısından fazlasına ulaşılmış ve bu idarelerde görev yapan söz konusu personelin de önemli bir kısmının ankete katılımı sağlanmıştır.

Verilerin Analizi

Katılımcıların anket formundaki sorulara verdikleri yanıtlar SPSS *(Statistical Package for the Social Sciences)* programı Frekans Analizi yöntemi kullanılarak analiz edilmiştir. Öte yandan anketin SPSS ile değerlendirilmesi neticesinde, Cronbach alfa katsayısının 0,868 olduğu, sonuç olarak da anketin güvenilirlik katsayısının *"yüksek güvenirlikte"* olduğu görülmüştür. Anket formunu dolduran denetim elemanlarının demografik bilgilerine ve ankete dair görüşlerine aşağıda ayrıntılı olarak yer verilmiştir.

Ankete Katılanlara İlişkin Demografik Bilgiler

Çalışmanın ana kütlesini, iç denetçi ve müfettiş istihdam edilen belediye ve bağlı idareler oluşturmaktadır. Bu kapsamda 62 İç Denetçi ve 43 Müfettiş ile anket yapılmış olup hâlihazırda iç denetçi ve müfettiş istihdam eden belediye ve bağlı idarelerin yarısından fazlasına ulaşılmıştır. Ankete katılım sağlayan denetim elemanlarının % 11,4'ünün 1-5 yıl arası deneyime sahip olduğu, % 16,2'sinin 6-10 yıl arası, % 22,9'unun 11-15 yıl arası, % 49,5'inin de 16 yıl ve üzeri deneyime sahip olduğu anlaşılmıştır. Diğer taraftan ankete katılan denetim elemanlarının oransal mahiyette % 59'unun İç Denetçi, % 41'inin Müfettiş olduğu, anılan denetim elemanlarının % 23,8'inin bağlı idare, % 54,3'ünün büyükşehir belediyesi, % 16,2'sinin büyükşehir ilçe belediyesi ve % 5,7'sinin de il belediyesinde çalıştığı anlaşılmıştır. Bu çerçevede yeterli idare türü ile deneyime ve sayıya sahip denetim elemanının ankete katıldığı değerlendirilmiştir.

Bulgular

Belediyelerde ve bağlı idarelerde kamu hizmetine girmede ve üst kademe yönetici kadrolarına atanmada liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince uygulanmadığı hususunda yaygın bir kanaat bulunmakta olup söz konusu durumun geçerliliğinin bir araştırma kapsamında daha sarih bir şekilde ve etraflıca ortaya konulması gerekmiştir. Bu kapsamda hazırlanan 14 adet soru ile belediye ve bağlı idarelerdeki liyakat ve kariyer ilkelerinin tatbikinin değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca ankete eklenen "not" kısmı ile de ankete katılım sağlayanların araştırma kapsamında ifade edebilecekleri diğer hususları da belirtmelerine imkân tanınmıştır. Anılan sorulara, verilen yanıtlara ve bu kapsamda yapılan değerlendirmelere aşağıda yer verilmiştir.

- *"Belediyelerde, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin sunulması sırasında görev alan yönetici personelin seçiminde liyakat ve kariyer ilkeleri yeterince dikkate alınmamaktadır."*

İfadesine denetim elemanlarının % 91,4'ü katılıyorum, % 6,7'si katılmıyorum, % 1,9'u da kararsızım yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince dikkate alınmadığı hususunda denetim elemanları arasında görüş birliğinin olduğu görülmektedir.

- *"Belediyeler ve bağlı idareler, vesayet makam*ınca açılan görevde yükselme sınavlarına katılma yönünde sürekli bir irade göstermem*ekte, böylece personelin kariyer ilkesine göre yükselmesi engellenmekte, boş kadrolara vekâlet ile* görevlendirme yöntemi uygulan*maktadır."*

İfadesine denetim elemanlarının % 90,5'i katılıyorum, % 4,8'i katılmıyorum, % 4,8'i de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Söz konusu yanıtlardan hare-

ketle belediyelerde ve bağlı idarelerde kariyer ilkesinin tatbikine imkân tanıyacak olan sınavlara katılımım sağlanmadığı, kadroların ise genellikle vekaleten görevlendirmeler suretiyle kullanıldığı görüşüne denetim elemanlarının yoğun bir şekilde katıldıkları görülmektedir.

- *"Belediyelerin* yönetici kadrolarına yapılan atamalarda yerel güçler ve politik bağlantılar ile belediye başkanının şahsi kanaati daha baskındır.*"*

İfadesine denetim elemanlarının % 94,3'ü katılıyorum, % 1,9'u katılmıyorum, % 3,8'i de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde yönetici kadrolarına yapılan atamalarda liyakat ve kariyer ilkeleri dışında yerel güçler ve politik bağlantılar ile belediye başkanının şahsi kanaatinin daha belirleyici olduğu hususunda görüş birliğinin olduğu görülmektedir.

- *"Belediyelerde özel ihtisas gerektiren elzem konularda görev yapacak personele duyulan gereksinim halinde liyakat ve kariyer ilkeleri belirgin vaziyette uygulama alanı bulmaktadır."*

İfadesine denetim elemanlarının % 52,4'ü katılıyorum, % 38,1'i katılmıyorum, % 9,5'i de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Anılan yanıtlardan hareketle belediyelerde ve bağlı idarelerde özel ihtisas gerektiren konularda liyakat ve kariyer ilkelerinin esas alındığı noktasında bir görüş bulunmakta ise de söz konusu mühim birimlere yapılan atamalarda dahi liyakat ve kariyer ilkelerinin belirgin şekilde dikkate alınmadığı yönündeki görüşün de dikkat çekecek düzeyde olduğu görülmektedir.

- *"Alt düzeyde çalışan personelin yetkin olması halinde söz konusu birimlerin yönetici kadrolarına yapılan atamalarda liyakat ilkesi yeterince dikkate alınmamaktadır."*

İfadesine denetim elemanlarının % 90,5'i katılıyorum, % 1,9'u katılmıyorum, % 7,6'sı da kararsızım yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde bir birim içerisinde alt düzeyde çalışan görevlilerin yeterince yetkin olması halinde o birimin yöneticiliğine yapılan atamalarda liyakat ilkesinin yeterince gözetilmediği hususunda yaygın bir görüş birliğinin olduğu görülmektedir.

Bir önceki soruda yer alan *"özel ihtisas gerektiren elzem konularda görev yapacak personel"* açısından liyakat ve kariyer ilkesinin uygulanırlığının bu soru özelinde değerlendirilmesinde fayda görülmektedir. Bu iki soruya verilen yanıtlar çerçevesinde; *"bir birim içerisinde alt düzeyde yeterince yetkin personelin bulunması halinde anılan birimin yöneticiliğine yapılacak atamalarda liyakat hususunun yeterince dikkate alınmadığı"* görüşü ile *"anılan birimde alt düzeyde yeterince yetkin personelin olmaması halinde bu birimin amirliğine yapılan*

atamalarda liyakat ilkesinin önem kazanacağı" görüşü ve kanaatinin örtüştüğü görülmektedir. Bu açıklama ve kanaate istinaden liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanması noktasında bir personelin veya yöneticin çalışacağı birimin mahiyeti ile orada görevli diğer personelin yetkinliğinin de anılan ilkelerin uygulanmasında belirleyici bir rol üstlendiği değerlendirilmektedir.

- *"Belediye başkanı ve meclis seçimleri akabinde seçimi kazanan başkanın ve/veya siyasi partinin değişmesi halinde belediyenin yönetici kadrolarının önemli bir kısmı değişmektedir."*

İfadesine denetim elemanlarının % 93,4'ü katılıyorum, % 1,9'u katılmıyorum, % 4,8'i de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Anılan yanıtlardan hareketle belediyelerde ve bağlı idarelerde seçimi kazanan belediye başkanının ve/veya siyasi partisinin değişmesi halinde söz konusu idarenin yönetici kadrolarında önemli değişikliklerin yapıldığı görüşüne denetim elemanlarının yoğun bir şekilde katıldıkları görülmektedir.

- *"*Özellikle yerel seçimler sonrasında ye*rel mevzuata yeterince hâkim olmayan, daha önce yerel yönetimlerde çalışmamış kamu görevlileri belediyelere yönetici olarak naklen atanmakta, böylece liyakat ilkesi ve kurumsal hafıza tahrip edilmektedir."*

İfadesine denetim elemanlarının % 88,5'i katılıyorum, % 5,8'i katılmıyorum, % 5,7'si de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde kariyer ilkesinin yeterince gözetilmediği, yerel yönetimlerin mevzuatına hâkim olmayan ve yerel yönetimlerde daha evvel çalışmamış kişilerin bu idarelerde yönetici kadrolarına atandıkları, böylece de kurumsal hafızanın giderek tahrip edildiği yönündeki görüşe denetim elemanlarının büyük bir kısmının katıldıkları anlaşılmaktadır.

- *"Seçim sonrasında belediye teşkilatının dizaynı ve yönetici kadro değişim süreci hayli vakit almakta, yerel hizmetlerin sunulmasında iyileştirmeye gidilememektedir."*

İfadesine denetim elemanlarının % 89,5'i katılıyorum, % 4,8'i katılmıyorum, % 5,7'si de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Edinilen yanıtlardan hareketle belediyelerde ve bağlı idarelerde yerel seçimlerin ve dolayısıyla da sonuçlarının belediyelerin hizmet sunumunu önemli düzeyde etkilediği, anket kapsamında daha önceki sorulara verilen yanıtlar da dikkate alındığında liyakat ve kariyer ilkeleri yeterince dikkate alınmadan gerçekleştirilen dönüşümün yerel hizmetlerin sunulmasında iyileştirmeyi geciktirdiği yönündeki görüşlere dikkat çekecek düzeyde katılımın olduğu görülmektedir.

- *"Seçim sonrasında yaşanan yapılanma ve yönetici kadro değişiklikleri*

sırasında altı ay içerisinde hazırlanması gereken stratejik planın kurumsal hafızadan yoksun bir şekilde yeni kadro ile hazırlanması belediyelerin amaçlarını belirlemede yanılgılara yol açmakta, gereksinimler tam olarak belirlenememekte, bu da yerel hizmet sunum sürecinde telafisi zamansal anlamda güç risklere sebebiyet vermektedir."

İfadesine denetim elemanlarının % 87,7'si katılıyorum, % 5,7'si katılmıyorum, % 6,7'si de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde özellikle yerel seçimler sonrasında kurumsal hafızaya sahip olmayan kamu görevlilerinin yönetici kadrolarına atanmasına bağlı olarak gelecek beş yıla ait stratejik amaçların belirlenmesinde öncelikler ve gereksinimler noktasında belirsizliklere ve gecikmelere sebebiyet verildiği görüşüne yine yoğun bir şekilde katılım olduğu anlaşılmaktadır.

- "Liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı olarak yapılan atamalar sebebiyle belediye içerisinde görev alan yetkin personelin çalışma şevki kırılmakta, iş süreçlerine katkıları azalmakta, başka idarelere geçiş noktasında arayışa geçmektedirler."

İfadesine denetim elemanlarının % 95,2'si katılıyorum, % 3,8'i katılmıyorum, % 1'i de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Söz konusu cevaplardan hareketle belediyelerde ve bağlı idarelerde yetkin personelin liyakat ve kariyer ilkeleri gözetilmeksizin yapılan atamalar sebebiyle çalışma azimlerinin kırıldığı, iş süreçlerine katkılarının azaldığı ve hatta başka idarelere geçiş noktasında arayışa geçtikleri anlaşılmaktadır. Anılan bu görüş, makale kapsamında yer verilen ve "cahil cesareti" şeklinde nitelendirilen Dunning-Kruger sendromunu da doğrular niteliktedir.

- "Mesleki yetkinliği olmayanların üst düzey kadrolara atanması neticesinde yine yeterince mesleki yetkinliği olmayan alt düzey çalışanlar da yerel güç ve politik bağlantı arayışlarına girerek terfi etmeyi denemektedir."

İfadesine denetim elemanlarının % 96,1'i katılıyorum, % 3,8'i de katılmıyorum yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde mesleki yetkinliği yeterli düzeyde olmayan kamu görevlilerinin üst düzey yönetici kadrolarına atanması sonrasında, söz konusu görevlileri örnek alan ve kendilerini de bu kabiliyette gören çalışanlar da yerel güç ve politik bağlantı arayışına girerek üst düzey görevlere atanma noktasında taleplerde bulundukları, dolayısıyla da kendilerini bu görevi ifa edebilecek yetkinlikte gördükleri anlaşılmaktadır. Daha önceki ifadeye katılım oranları ile anılan ifadenin mukayese edilmesi halinde yine Dunning-Kruger sendromunun belediyelerde ve bağlı idarelerde önemli düzeyde karşılık bulduğu değerlendirilmektedir.

- "Liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı atamalar sebebiyle hiyerarşik silsile içerisinde aşağıdan yukarıya bilgi akışı aksamakta, bilginin mahiyeti ve önem düzeyi de akış sırasında değişmekte, böylece iş süreçleri yavaşlamakta, rutin işler bir süreliğine aksamakta, doku uyuşmazlığı sebebiyle alışılageldik işlerin yürütümündeki aksama alt düzeydeki çalışanları da olumsuz etkilemekte, çalışanların performansı düşmekte, böylece yerel hizmetler yeterince etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulamamaktadır."

İfadesine denetim elemanlarının % 92,4'ü katılıyorum, % 2,9'u katılmıyorum, % 4,8'i de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Söz konusu yanıtlardan hareketle belediyelerde ve bağlı idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı atamalar sebebiyle hiyerarşik silsile içerisinde bilgi akışının yavaşladığı ve önem düzeyi ile mahiyetinin değiştiği, rutin işlerin aksadığı, buna bağlı olarak da alt düzeydeki çalışanların bu doku uyuşmazlığından etkilendikleri, performanslarının azaldığı, nihayetinde ise yerel hizmetlerin yeterince etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulamadığı hususlarında bir görüş birliğinin olduğu anlaşılmaktadır.

- "Yerel Yönetimlerde üst düzey yönetici kadrolarına liyakat dâhilinde atama yapılmasını sağlayacak ve kariyerin işletilmesini zorunlu kılacak özel bir iç mevzuat veya teamül bulunmamakta olup bu yönde bir düzenlemenin yapılması yararlı ve bağlayıcı olacaktır."

İfadesine denetim elemanlarının % 94,3'ü katılıyorum, % 2,9'u katılmıyorum, % 2,9'u da kararsızım yanıtını vermişlerdir. Bu çerçevede belediyelerde ve bağlı idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerini uygulama noktasında idareleri yükümlülük altına sokacak düzenlemelerin olmadığı, bu yönde hazırlanacak olan mevzuatın daha önce zikredilen olumsuzlukları önemli düzeyde giderebileceği değerlendirilmektedir.

- "Yerel Yönetimlerde yaşanan ve liyakat-kariyer ilkeleri ile özdeşleşmeyen personel ve yönetici istihdamının yaygınlığı ve her yerel seçim sonrasında aynı tablonun tekerrür etmesi sorunsalı büyük ölçüde belediyelerin sürdürülebilir bir gelişme gösterememesine, yerel hizmetlerin iyileştirilerek sunulamamasına, dolayısıyla da büyük ölçüde yerelin sürekli olarak hizmet üretmede "yerel bir sarmal" içerisinde kalmasına yol açmaktadır."

İfadesine denetim elemanlarının % 91,5'i katılıyorum, % 2,9'u katılmıyorum, % 5,7'si de kararsızım yanıtını vermişlerdir. Anılan yanıtlardan hareketle belediyelerde ve bağlı idarelerde anket kapsamında yer verilen ifadelerin geçerlilik taşıdığı, söz konusu olumsuzlukların her yerel seçim sonrasında özellikle belediye başkanlarının ve siyasi partilerinin değişmesi durumunda yoğun bir şekilde yaşandığı, netice itibariyle liyakat ve kariyerden uzak atamaların idare içinde önemli düzeyde çalışma motivasyonunu etkilediği, böylece yerel hizmetlerin

iyileştirilerek sunulmasında gecikmelerin yaşandığı ve bu mütemadi durumun da "yerel sarmal" şeklinde nitelendirilebileceği görüşüne yoğun bir katılım olduğu tespit edilmiştir.

Diğer taraftan yukarıda yer verilen on dört ifade kapsamında, ankete katılım sağlayanların ayrıca "not" şeklinde belirtmiş oldukları kayda değer hususlar da bulunmaktadır. Mezkûr hususları özetlersek; belediyelerde ve bağlı idarelerde personelin liyakat-kariyer ilkelerine göre seçilmediği, ancak anılan personelin işe devamında ve hiyerarşik üstleri ile olan ilişkilerinde sadakatin arandığı, yine bu çerçevede personelin niteliğine göre uygun bir organizasyon değişikliğine gidildiği, dolayısıyla işe/birime göre personel değil de personele göre iş/birim seçiminin ve oluşumunun yapıldığı, hatta teşkilat yapısının dahi buna göre belirlendiği hususları ileri sürülmüştür. Diğer taraftan belediye başkanı ve ekibi özelinde dar bir yönetim erkinin teşekkül ettirildiği, başkanın bu üst düzey yönetici erki dışındaki diğer hiyerarşik astlarını yeterince tanıyamadığı, başkana yakın üst yöneticilerin değer yargıları ile hareket edildiği yönündeki ifadelerin de dikkat çekici bir şekilde savunularak ileri sürüldüğü görülmüştür.

Söz konusu anket ve tespitler ile İçişleri Bakanlığı Teftiş Raporları ve Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporlarının değerlendirilmesi neticesinde; belediye ve bağlı idarelerde yapılan atamalarda liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince dikkate alınmayarak yerelin teşkilatını oluşturması, yöneticilerini belirlemesi ve etkin bir hizmet sunum sürecini tesis etmesi noktasında sürekli bir "sarmal" içerisinde kaldığı görülmektedir. Bu nedenle anılan yerel sarmal kapsamında mahalli müşterek hizmetlerin gereği gibi sunulamadığı, kurum içerisinde yaşanan doku uyuşmazlığı, kurumsal hafızanın tahrip edilmesi ve yetkin olmayan çalışanların üst düzey yönetici kademelerine atanması sonrasında idarenin günlük işleyişinde yaşanan olumsuzlukların mütemadi bir hal aldığı, buna bağlı olarak da anılan idarelerin genel olarak sürdürülebilir bir gelişme gösteremedikleri ve yerel hizmetleri iyileştirerek sunamadıkları anlaşılmaktadır. Diğer taraftan söz konusu idarelerde hizmet süreçlerinde çalışan yetkin personelin karşılaştığı bu olumsuzluklar sebebiyle motivasyonlarının azalarak çalışma azimlerinin kırıldığı, yeterince yetkin olmayan çalışanların ise yerel güç ve siyasi bağlantılar aracılığıyla yönetici olma noktasında gayret sarf etmeye devam ettikleri görülmektedir. Bütün bu tespitler ise liyakat ve kariyer ilkelerinin tatbiki anlamında Dunning-Kruger Sendromunun belediyelerde ve bağlı idarelerde önemli bir düzeyde karşılık bulduğunu açıkça ortaya koymaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Belediyeler ve bağlı idarelerin hizmet alanları kapsamında yeterince etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yerel hizmetleri sunabilmeleri için birtakım kaideler belirlenmiştir. Anılan hizmetlerin sunulmasında görev alacak çalışanların ise genel olarak liyakat ve kariyer ilkelerine göre seçilmelerinin gerektiği açıktır. Ancak söz konusu idarelerde kamu hizmetine girme ve üst kademeler ile görevlere atanma noktasında liyakat ve kariyer ilkelerini tatbik edici ayrıntılı kaidelerin bulunduğunu söylemek hâlihazırda güçtür. Sayıştay Raporlarının incelenmesi neticesinde istisnai bir memuriyet olan özel kalem müdürlüğü kadrosu kullanılarak sürekli olarak anılan idarelere memur alındığı anlaşılmaktadır. Diğer taraftan herhangi bir özel seçme sınavına tabi tutulmaksızın sadece mezuniyet şartı ile sözleşmeli personel istihdamı uygulamasına gidilmesi ve üst düzey kadrolara atamada ise mezuniyet ile hizmet süresi şartı aranması da dikkate alındığında söz konusu idarelerde liyakat ve kariyer ilkelerinin mahiyeti itibariyle yeterince derinleştirilemediği anlaşılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak da hizmet sunumunda görev alan personelin liyakat ve kariyer ilkeleri ile kamu görevine girmemeleri neticesinde belediyeler ve bağlı idareler arasında önemli hizmet sunumu ve kalite farklılıkları ortaya çıkmaktadır.

Bütün bu tespitlerin belediyelerde ve bağlı idarelerde sınanması ve ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmesi adına öncelikle bu idarelerde kamu görevlilerinin işe alınması ve yükselmesi şartlarına dair mevzuat incelenerek İçişleri Bakanlığı Teftiş Raporları ile Sayıştay Başkanlığı Denetim Raporlarında tespit edilen usulsüzlükler belirlenmiştir. Akabinde de bütün bu bulgulardan hareketle 14 adet soru hazırlanmıştır. Belediyeler ve bağlı idareler özelinde kurum içerisinde cereyan eden liyakat ve kariyer dışı hususların tespiti ve değerlendirilmesi maksadıyla bu idarelerde çalışan ve mesleğe merkezi sınav akabinde özel yarışma sınavı ve mülakatı ile giren, üç yıllık bir yardımcılık safhası sonrasında yeterlilik sınavı ile kariyer bir meslek olan denetim elemanı kadrolarına atanan personelin bu hususta kanaatlerinin daha rasyonel olacağı saikiyle beraber bu görevliler kapsamında anılan anketin yapılması gereği hâsıl olmuştur. Neticede müfettiş ve iç denetçi istihdam eden belediye ve bağlı idarelerin yarısından fazlasına ulaşılmış, toplam iç denetçi ve müfettiş sayısının ise yaklaşık dörtte biri ile anket yapılabilmiştir. Söz konusu ankete verilen yanıtların değerlendirilmesi sonucunda yanıtların güvenilirlik seviyesinin "yüksek ölçekte" olduğu da tespit edilmiştir. Mezkûr anket neticesinde belediyelerde ve bağlı idarelerde;

-Yönetici personelin seçiminde liyakat ve kariyer ilkelerinin yeterince dikkate alınmadığı,

-Liyakat ve kariyer ilkelerini tesis edici sınavların yapılmadığı, yönetici

personelin seçiminde söz konusu ilkelerin uygulanmasında idareyi yükümlülük altına alacak düzenlemelerin bulunmadığı,

-Yapılan atamalarda yerel güçler ve politik bağlantılar ile belediye başkanının şahsi kanaatinin belirleyici olduğu, ancak kısmen de olsa özel ihtisas gerektiren elzem konularda yönetici personel seçiminde bu ilkelerin dikkate alındığı,

-Alt düzeyde çalışan personelin yetkin olması halinde söz konusu birimlerin yönetici kadrolarına yapılan atamalarda liyakat ilkesinin yeterince dikkate alınmadığı,

-Yerel seçimler akabinde seçimi kazanan başkanın ve/veya siyasi partinin değişmesi halinde belediyenin yönetici kadrolarının önemli bir kısmının değiştiği, sonrasında ise yerel mevzuata yeterince hâkim olamayan, daha önce yerel yönetimlerde çalışmamış kamu görevlilerinin belediyelere yönetici olarak naklen atandığı, bu surette kurumsal hafızanın tahrip edildiği, stratejik plan gibi esaslı amaçların belirlenmesinde öncelikler ve gereksinimler noktasında belirsizliklere ve telafisi zamansal anlamda güç gecikmelere sebebiyet verildiği,

-Seçim sonrasında belediye teşkilatının dizaynı ve yönetici kadro değişim sürecinin hayli vakit aldığı, buna bağlı olarak da bir süre yerel hizmetlerin sunulmasında iyileştirmeye gidilemediği,

-Liyakat ve kariyer ilkelerine aykırı olarak yapılan atamalar sebebiyle belediye içerisinde görev alan yetkin personelin çalışma şevkinin kırıldığı, iş süreçlerine katkılarının azaldığı, başka idarelere geçiş noktasında arayışa geçtikleri, yeterince yetkin olmayanların ise üst düzey kadrolara atanması neticesinde yine yeterince mesleki yetkinliği olmayan alt düzey çalışanların da yerel güç ve politik bağlantı arayışlarına girerek yükselmeyi denedikleri,

- Söz konusu atamalar sebebiyle hiyerarşik silsile içerisinde aşağıdan yukarıya bilgi akışının aksadığı, mahiyetinin ve önem düzeyinin değiştiği, rutin işlerin aksadığı, bu durumun alt düzeydeki çalışanların performansını ve motivasyonunu düşürdüğü, böylece yerel hizmetlerin yeterince etkili ve verimli sunulamadığı,

Hususları tespit edilmiş, böylece belediyelerde ve bağlı idarelerde yaşanan ve liyakat-kariyer ilkeleri ile özdeşleşmeyen personel ve yönetici istihdamının yaygınlığı ve her yerel seçim sonrasında aynı tablonun tekerrür etmesi sorunsalı büyük ölçüde belediyelerin sürdürülebilir bir gelişme gösterememesine, yerel hizmetlerin iyileştirilerek sunulamamasına, dolayısıyla da büyük ölçüde yerelin sürekli olarak hizmet üretmede "yerel bir sarmal" içerisinde kalmasına yol açtığı tespit edilmiştir. Bütün bu hususların ise Dunning-Kruger Sendromunun liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanması anlamında belediyelerde ve bağlı idarelerde önemli düzeyde karşılık bulduğunu göstermiştir.

Yerelin anılan sarmal içerisinden çıkması için öncelikle bu idarelerde personelin işe alınması ve yükselmesi süreçlerinde liyakat ve kariyer imkânını tesis edici mahiyette bağlayıcı bir genel mevzuatın veya iç düzenlemenin uygulamaya konulması ve vesayet makamlarınca bu hususun sürekli olarak denetim altında tutulması gerektiği değerlendirilmektedir. Öte yandan yerelin, özellikle üst yönetim anlamında performans ölçütleri belirlenmiş bir yönetici profili ile çalışmayı kabul eden ve bu performans ölçütleri dâhilinde ya yükselme ya da görevini başkasına devretme bilincine sahip teknokrat/bürokratlarca yönetilmesi de yararlı olacaktır. Ayrıca siyasetin, yerel yönetimler kapsamında sadece seçilmişler özelinde anlam ifade etmesini sağlayıcı bir yönetim anlayışının da kabul görerek içselleştirilmesi ve yaygınlaşması halinde liyakat ve kariyer ilkelerinin tatbikinin kolaylaşacağı öngörülmektedir. Bu çerçevede belediyelerin ve bağlı idarelerin; hizmet sunum sürecinde görev alacak personelin istihdam edilmesinde ve yönetici personel atamalarında liyakat ve kariyer ilkelerine özel bir önem vermesi, ayrıca üst kademe yöneticilerinin seçilmesinde performans, ihtisas alanı özelinde araştırma ve inceleme yapma, kariyer ilkesi gereği alt görevlerde bulunarak yükselme, hizmete dair özel eğitim alma, proje çalışmalarında bulunma gibi objektif ve genel kabul gören kıstasların yanı sıra yerel yönetim tecrübesini de araması yararlı olacaktır. Diğer taraftan alt kademede çalışan personelin, kariyer ilkesi gereği yükselebilmelerini temin edici kaidelerin belirlenmesi ve tatbiki halinde bu personelin işe katılımının ve performansının artacağı, kurumsal anlamda da anılan idarelerde yönetsel bir dinamikliğin sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kaynakça

23.07.1965 tarih ve 12056sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.

23.11.1981 tarih ve 17523 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.

23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu.

21.10.2006 tarih ve 26326 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye İtfaiye Yönetmeliği.

22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik.

11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Belediye Zabıta Yönetmeliği.

03/06/2009 tarih ve 14626 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 2009/50 sayılı Genelgesi.

04.07.2009 tarih ve 27278 sayılı Resmî gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik

14.11.2017 tarih ve 30240 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Mahalli İdarelere İlk Defa Atanacaklara Dair Sınav ve Atama Yönetmeliği

Alıcı, O. V. (2017). "Büyükşehir Belediyelerinin Teşkilat Yapıları ve Kadro Kullanımları Üzerine Bir Değerlendirme", *The Journal of International Social Research,* 10(51), 874-884.

Alıcı, O. V. ve B. Kandeğer. (2017). "Belediye Yönetiminde Kadın Yöneticiler", *The Journal of Academic Social Science, 5(56),* 397-410.

Değer, B. D., S. Şahin ve B. S. Arslan. (2012). "Büro Çalışanlarının Bireycilik-Kolektivizm Eğilimleri İle Bilgi Uçurma (Whistleblowing) Davranışları Arasındaki İlişki", *11. Ulusal Büro Yönetimi ve Sekreterlik Kongresi,* 4-6 Ekim 2012, Isparta: TÜBİTAK Bildiri Kitabı, 312-319.

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı (2019). Kahramanmaraş Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teftiş Raporu.

Kandeğer, B. ve O.V. Alıcı. (2012). "Türk Kamu Yönetiminde Denetimin Evrimi ve Geleceği", *Türk İdare Dergisi*, 84(475), 89-100.

Kayar, N. (2019). *Kamu Personel Yönetimi*, Bursa: Ekin Yayınevi.

Kruger, J. ve D. Dunning. (1999). "Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments", *Journal of Personality and Social Psychology*, 77(6), 1121-1134.

Öztürk, N. K. (2002). "Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu", *Türk İdare Dergisi,* 74(435), 129-143.

Sayıştay Başkanlığı (2018). "İstanbul Arnavutköy Belediyesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu", https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12364 (12/06/2019).

Sayıştay Başkanlığı (2018). "İstanbul, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyeleri, Afyonkarahisar, Bahçelievler, Ceyhan, Beşiktaş, Güngören, Fatih, Kartal, Küçükçekmece, Sincan Belediyeleri ile Bursa Su ve Kanalizasyon İdaresi, İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporları", https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&ContentID=12364 (12/06/2019).

Uzuntarla, Y., İ. Fırat ve S. Ceyhan. (2016). "Kolektivizm ve Belirsizlikten Kaçınma Davranışı Arasındaki İlişkinin İncelenmesi: Üniversite Öğrencileri Örneği", *Uluslararası Eğitim Bilimleri Dergisi*, 3 (6), 206-216.

Yener, S. ve A. Arslan. (2017). "Babacan Liderliğin Bağlamsal Performans Üzerindeki Etkisinde Yatay/ Dikey Bireyci ve Kollektivist Eğilimlerinin Aracı Rolleri", *25. Yönetim*

ve Organizasyon Kongresi, 25-27 Mayıs, Başkent Üniversitesi, Ankara.

Yıldız, G. (2016). "Türk Kamu Yönetiminde Liyakat İlkesi", *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı Aralık 2016, 140-180.