



SIGMA

**Yönetim ve Yönetişimin İyileştirilmesi için Destek
Esas olarak AB tarafından finanse edilen, OECD ve AB ortak girişimi**

MERKEZİ YÖNETİMDE ÜST YÖNETİM HİZMETİ: ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE YÜKSEK DEVLET MEMURLUĞU İÇİN BİR SİSTEM

SIGMA BELGE No. 1

**EKONOMİK İŞBİRLİĞİ VE KALKINMA TEŞKİLATI (OECD)
Paris 1995**

BÜTÜN DOKÜMAN ASIL BİÇİMİYLE OLIS'TE MEVCUTTUR

Bu doküman Avrupa Birliği'nin maddi yardımıyla üretilmiştir. Burada ifade edilen görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin görüşünü yansıttığı şeklinde alınamaz ve OECD ile üye ülkelerinin ya da Sigma Programına katılan yararlanıcı ülkelerin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

SIGMA PROGRAMI

SIGMA (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek) OECD Geçiş Ekonomileriyle İşbirliği Merkezi (CCET) ile Avrupa Birliği Phare Programının bir ortak girişimidir. SIGMA Orta ve Doğu Avrupa'da kamu yönetimi reform çabalarına yardımcı olmaktadır. Phare tarafından yüzde 75 oranında desteklenmektedir; aynı zamanda OECD'ye Üye birkaç ülke de kaynak sağlamaktadır.

OECD – Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı – gelişmiş pazar ekonomisine sahip 25 demokrasinin hükümetler arası bir organizasyonudur. CCET, OECD'nin tavsiye ve yardımını Orta ve Avrupa ülkelerine ve eski Sovyetler Birliği'ne sevk etmektedir. Phare Programı Orta ve Doğu Avrupa'ya Pazar ekonomilerinin ve demokratik toplumlarının gelişimini teşvik etmek için teknik bilgi ve yatırım desteği sağlayan bir Avrupa Birliği girişimidir.

1992 yılında kurulan SIGMA, OECD'nin Kamu Yönetimi Hizmeti (PUMA) içerisinde faaliyet göstermektedir. PUMA OECD'ye Üye ülkelerde politika yapıcılara kamu yönetimi konusunda bilgi ve uzman analizi sağlamaktadır. PUMA yoluyla SIGMA, on bir orta ve doğu Avrupa devletine, birçok yıllık inceleme ve faaliyet sonucu birikmiş teknik bilgi zenginliğini sunmaktadır.

Katılımcı hükümetler ve SIGMA Sekreterliği her hükümetin öncelikleri ve SIGMA'nın misyonuyla aynı doğrultuda yönetişimi geliştirme kapasitelerini güçlendirmek için tasarlanmış çalışma programlarını kurmak üzere esnek bir tarzda işbirliği yapmaktadır. Bu girişim, danışma hizmetleri ve farklı yönetim sistemleri arasında karşılaştırmalı analiz sağlayacak deneyimli uluslararası bir kamu idarecileri ağına dayanmaktadır. SIGMA aynı zamanda Orta ve Doğu Avrupa'da yönetim reformunu ve demokratik gelişmeyi teşvik eden diğer uluslararası bağışçılarla da çalışmaktadır.

Çalışmasının her aşamasında SIGMA geçiş sürecindeki ekonomilerin hükümetleri arasındaki işbirliğini kolaylaştırmaya büyük bir öncelik vermektedir. Bu çalışma Orta ve Doğu Avrupa'daki ve aynı zamanda bu uygulayıcılar ile OECD'ye Üye ülkelerdeki emsalleri arasında kamu yönetimi uygulayıcıları ağının oluşmasına lojistik destek sağlamayı da içermektedir.

SIGMA'nın aktiviteleri altı alana bölünmüştür: Kamu Kurumlarının Reformu, Politika Oluşturma Yönetimi, Harcama Yönetimi, Kamu Hizmeti Yönetimi, İdari Gözetim ve Bilgi Hizmetleri.

Telif Hakkı OECD, 1995

Bu materyalin bütününe ya da bir kısmını çoğaltma ya da tercüme etme izni için başvuru adresi: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, Fransa.

Bu yayında ifade edilen görüşler Komisyonun, OECD'ye üye ülkelerin ya da Programa katılan orta ve doğu Avrupa ülkelerinin resmi görüşlerini temsil etmemektedir.

Sigma ile ilgili daha fazla bilgi için web sitemize başvurun:

<http://www.sigmaweb.org>

Telif Hakkı OECD

OECD bu materyalin ticari olmayan amaçlarla kullanımına izin vermektedir. Bu materyalin ticari kullanımı ya da çeviri hakları için bütün talepler rights@oecd.org adresine ibraz edilmelidir.

ÖNSÖZ

SIGMA Belgeleri serisi SIGMA'nın Orta ve Doğu Avrupa'daki çalışmasına bir katkı olarak hazırlanmış ve kamu yönetiminde harcama kontrolü, idari gözetim, bakanlıklar arası koordinasyon ve kamu hizmeti yönetimi gibi belirli konulara odaklanmış uzman raporlarının yeni bir serisidir. *Merkezi Yönetimde Üst Yönetim Hizmeti: Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yüksek Devlet Memurluğu için Sistem* bu konu alanlarının sonuncusuna dair güncel bir konuyla ilgilenmektedir.

SIGMA bu dokümanı ülkelerin devlet yönetimindeki üst kademe kamu görevlilerinin yönetimi için ortak bir yapı oluşturmanın uygulanabilirliğini analiz ederken kullanması için hazırlamıştır. OECD'ye üye ülkelerde olduğu gibi, orta ve doğu Avrupa ülkelerinde de yönetimin üst kademelerindeki görevliler idaredeki profesyonelliği arttırmanın yanı sıra bir bütün olarak idarede reform yapmak için de hayatidir.

Çoğu orta ve doğu Avrupa ülkesinde kamu hizmeti yasaları henüz çıkarılmamıştır. Bununla birlikte, üst kademe görevlilerin işe alınması, seçimi, kariyer yönetimi ve transferleriyle ilgili üzerinde mutabık kalınmış politikalar idarenin profesyonel olarak kadrolaşması gereken düzeylerdeki iş gücünün siyasetleşme kapsamını sınırlayabilir. Kamu çalışanlarının görevlerini ve haklarını tanımlayan devlet memurluğu mevzuatının olmadığı bir bağlamda, bir Üst Kademe Yönetim Servisinin (ÜKYS) kurulması, istikrarı sağlayacak bir faktör olabilir.

Geçiş dönemindeki birçok ülkede, hükümet değişiklikleri siyasi nedenlerle bile gerekçelendirilemeyecek ölçüde kadro değişiklikleri anlamına gelmektedir. Bu değişimlerin, hükümetler değiştiği zaman kadro değişikliklerinin doğal olarak baş gösterdiği ancak bunun tahmin edilebilir ve kabul edilebilir yollarla gerçekleştiği OECD üyesi ülkelere daha farklı bir şekilde, rastlantısal olabileceği görülmektedir.

Bu belgenin amacı her yere uygun bir ÜKYS kavramı tanımlamak değildir. Aslında, ulusal hedefleri ve ön koşulları dikkate alarak böyle bir hizmeti oluşturmayı seçmiş ülkeler, bir ÜKYS geliştirme görevini de üstlenmek zorundadır. Bu yayın, daha ziyade, gerekli analizleri yürüten ve kararları hazırlayan ülkelere pratik tavsiyeler sağlamayı amaçlamaktadır.

ÜKYS, çoğu SIGMA ülkesinde, özellikle kamu hizmeti mevzuatından yoksun olanlarda, muhtemelen faydalı olacaktır; böyle bir durumda bir ÜKYS daha istikrarlı bir idareye giden faydalı bir kestirme yol olabilir.

Fransız Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsü (IIPA) Araştırma Müdürü, Profesör Jacques Ziller bu dokümanı SIGMA İrtibat Grubu'nun Ekim 1994 toplantısındaki sunumu için kaleme almıştır. Bir SIGMA Belgesi olarak oluşturulmasıyla birlikte, *Merkezi Yönetimde Üst Yönetim Hizmeti* daha geniş bir okuyucu kitlesine ulaşma olanağı bulmuştur.

Bu doküman aynı zamanda Fransızca dilinde şu başlık altında da mevcuttur: *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.*

Derry Ormond
Başkan
Kamu Yönetimi Servisi, OECD

İçindekiler

SIGMA PROGRAMI	2
ÖNSÖZ.....	3
GİRİŞ.....	5
0. Genel Gözlemler	6
1. Üst Kademe Yönetim Servisi Kavramı (ÜKYS)	7
1.1 Kavramın Tanımı	7
1.2 Üst kademe Yönetim Servislerini (ÜKYS'ler) kurma deneyimleri	7
i) Alman "Yüksek Hizmeti".....	7
ii) Fransız "Üst Kademe Çalışma Grubu".....	8
iii) Üst Kademe İdareci Hizmet Biriminin en son deneyimleri	8
1.3 Bir ÜKYS'nin ODA ülkelerinde merkezi yönetimin çekirdek yönetim fonksiyonlarına olası katkısı	9
i) Bakanlıklar arası iletişim ve koordinasyon	9
ii) Farklı hükümet birimleri için müşterek standartlar, usuller ve rutinler.....	10
iii) Merkezi yönetim kamu hizmetinde liderlik	11
1.4 ÜKYS'nin bazı avantajları	11
i) Bakanlara tarafsız ancak politik duyarlılığa sahip tavsiyelerde bulunma	12
ii) Kamu yönetiminin en üst idari düzeylerinde istikrarı sağlama	12
iii) Sorumluluğu dağıtmak için merkezileşme	13
iv) Bütçe maliyetlerini arttırmaksızın yüksek devlet memurlarının maaşlarının artmasını mümkün kılma	13
2. Bir ÜKYS'yi kurmak için gerekli öğeler	14
2.1 Asgari yasal çerçeve	14
i) Parlamento yasası mı yoksa ikincil mevzuat mı?	14
ii) Ana prensipler ve kararlar	14
iii) Devlet memurluğu için genel bir hukuki çerçeveye bağlantılar	16
2.2 Göreve kabul ve kariyer yönetimi sistemi	17
i) ÜKYS'nin boyutu	17
ii) Göreve kabul kriterleri	18
iii) Görevden alınma prensipleri	19
iv) Kariyer ilkeleri	19
v) Göreve kabul, görevden alma ve kariyer yönetimi kurumları	20
vi) Açık kadroları doldurmada şeffaflık	20
vii) Açık bir hesap verebilirlik sistemi	21
2.3 Özel eğitim	21
i) Teknik kısıtlamaları hesaba katma	21
ii) Kamu yönetiminde liderlik yapılması gereken alanlara gelişim programını uyarlama.....	21
iii) Eğitimi performans değerlendirmesine ve kariyer gelişimine bağlama	22
iv) ODA ülkeleri için spesifik stratejiler	22
2.4 İş analizi ve iş tanımları	22
2.5 Ödeme sistemleri ve ücret koşulları	22
3. Sonuçlar	23
EK I: SEÇİLMİŞ KAYNAKÇA	24
EK II: ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİNİN EĞİTİM MÜFREDATININ ANA HATLARI İÇİN NISPACEE TAVSİYELERİ	25

GİRİŞ

Bütün OECD ülkelerinde, profesyonel idari liderliğin rolü, genel olarak idarenin kalitesi ve etkinliğinin yanı sıra kurumsal kültürü için de hayati olarak görülmektedir.

Farklı ülkelerde bu konu farklı şekillerde ele alınmıştır. Almanya, Fransa ya da Birleşik Krallık gibi bazı ülkeler uzun süre önce, yüksek kamu hizmeti kariyerinin tamamı için, yüksek pozisyonlara atamalara dair spesifik kuralları da içeren bir gelenekler dizisi oluşturmuştur. Diğerleri daha yakın geçmişte bu tür pozisyonlar için özel kariyer hizmet birimleri oluşturmuşlardır, örn. 1978 yılında Amerika Birleşik Devletleri'nde kurulan Üst Yönetici Hizmet Birimi¹.

Çoğu ülkede en üst pozisyonlarda bulunan kişilerin Hükümetin en yüksek düzeyi tarafından merkezi bir şekilde atanmış olması genel bir uygulamadır. Bunlar, devlet görevlileri ve kamu çalışanlarının tamamından daha merkezi bir şekilde ve bazen genel devlet memurluğu düzenlemelerinden kısmen farklı olan düzenlemelere göre yönetilir. Devlet memurluğunun elit tabakası ya da üyeliğin çekici olduğu bir klüp olarak üst yöneticilik nosyonu, batılı ülkelerde bir dereceye kadar kullanılmaktadır.

Üst kademe kamu yöneticilerinin seçimi ve yönetimiyle alakalı özel bir gayret sarf etmek yoluyla hükümetler personelin en üst kademeinde istikrar, profesyonellik, çekicilik hedeflerinin yanı sıra karar almada kalite ve uyumu muhafaza etmektedir.

Bir devlet memurluğu sisteminde bir dizi sorunun ele alınması gerekmektedir:

- Üst kademe devlet memurluğu ile diğer devlet memurları arasında bir ayırım olmalı mıdır yoksa entegre olmuş bir sistem mi olmalıdır?
- Devlet memurluğu parti politikası açısından tarafsız mı olmalıdır yoksa insan hakları, devlet memurlarının siyasi görüşleri konusunda şeffaflığı mı gerektirmektedir?
- Devlet memurları bir kariyer sistemi kapsamında örgütlenmiş mi olmalıdır yoksa görevde yükselme konusunda örgütlenmiş kurallar olmaksızın sadece işe göre personel alımı sistemi mi olmalıdır?
- Hükümet esas olarak genel sektör uzmanı kişilere mi gereksinim duymaktadır yoksa uzmanlara mı (ve ne tür uzmanlara)? Eğer her ikisi bir arada var olacaksa, genel sektör uzmanı kişilerle uzmanlar arasında eğitim ve kariyer modelleri arasındaki farklılıklar nelerdir?
- Devlet hizmetindeki üst kademe yöneticiler bütün hükümeti kapsayan merkezi bir şekilde mi yönetilmeli yoksa her bakanlık tarafından sektörel tabanlı olarak mı yönetilmelidir?

Üst kademe Yönetim Servisi (ÜKYS) tarafından da gösterildiği gibi, bu farklı sorulara verilen yanıtlar birbiriyle ilişkilidir. Bir geçiş ortamında, üst kademe kamu yöneticileri için tanımlanmış kurumların, yönetim prosedürlerinin ve araçların oluşturulması istikrar ve profesyonelliğin yanı sıra reformları gerçekleştirmek için de kestirme bir yol olabilir.

¹ Üst kademe yöneticileri adlandırmak için Kuzey Amerika ve Pasifik'te kullanılan idareci (*executive*) kelimesi yanıltıcı bir tabirdir. İngiltere ve İrlanda'da bu tabir devlet memurluğunun daha düşük seviyeleri için kullanılmaktadır: idareci sınıfın (*executive class*) üyeleri üniversite eğitimi aranmaksızın işe alınmaktadır. Ayrıca, *senior* (üst kademe) sıfatı da *seniority* (kıdemlilik) ile belirgin bağlantısından dolayı yanıltıcı olabilmektedir.

Yüksek devlet memurluğu (*higher civil service*) bir ölçüde geleneksel bir havaya sahiptir; Fransa'da bile günümüzde *cadres supérieurs (de l'administration)* ifadesini kullanma eğilimi vardır.

Bu yüzden üst kademe yöneticiler (*top managers*) (*hükümette*) ya da üst kademe kamu yöneticileri (*top public managers*) tabirinin kullanılması önerilmektedir.

Bu belge, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin (bundan sonra ODA ülkeleri olarak anılacaktır) merkezi yönetimlerinde üst kademe yöneticiler için bir yönetim sistemi oluşturmak üzere ele alınması gereken meselelere dikkat çekmektedir ve ilgili Hükümetler tarafından uygulamaya konacak olası pratik çözümlerin yollarını göstermektedir.

O. Genel Gözlemler

O.1 ODA ülkeleri en alt düzeylere kadar kendi aktivitelerini merkezi bir şekilde yöneten koordine olmamış sektörel bakanlıklarla Sovyet tipi bir merkezi yönetim yapısı mirasına sahiptir. Bu mirasa göre kaynak yaratma dahil olmak üzere, siyasi ve stratejik kararlar Parti tarafından onaylanırdı ve Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanmaz veya koordine edilmez ya da Parlamento tarafından karar verilmezdi. Hükümet merkezi, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Maliye Bakanı; Batı Avrupa merkezi yönetimlerinin genelde sahip oldukları politika oluşturma ve finansal yetkiye sahip değillerdi. (Fransa, Finlandiya veya Portekiz'de olduğu gibi, bazı ülkelerde Başkana önemli bir rol verilse bile) Batı tarzı çok partili sistemlerin ve parlamenter hükümetlerin benimsenmesi bu mirası yürürlükten kaldırmamıştır.

O.2 Merkezi yönetimin yeniden biçimlendirilmesi ve demokratik bir yapının benimsenmesi uzun vadeli bir süreç olduğu için, Partilerin koordinasyon ve nihai karar verici rolleri hariç, yukarıda bahsedilenler halen geçerliliğini sürdürmektedir.

Bu bağlamda, ülkeden ülkeye çok önemli farklılıklar olsa da bütün ODA ülkelerinde bir dereceye kadar geçerli olan bazı hususlardan bahsetmeye değerdir:

i) Sektörel yapı henüz çökmemiştir ve geleneksel olarak önemli sektörel bakanlıklar ve onların idareleri merkeze kıyasla halen çok güçlüdür. Eski rejimde, sektörel bakanlıklar hazırlamış, onaylamış oldukları kararları çıkarmak için diğer bakanlıklara danışmaksızın Partide lobi yapıyorlardı. Uyum sağlamayan bu prosedürün yeni hükümet yapısında da devam etmesi gibi bir tehlike söz konusudur.

Her bakan kendi bakanlığını kendisine en iyi gelen şekilde düzenleme gücüne sahiptir. Batılı ülkelerin aksine, bu güç yalnızca idari fonksiyonları içermekle kalmayıp aynı zamanda merkezi yönetimin karar oluşturmayla ilgili kısımlarını da içermektedir.

ii) Genel olarak hükümetin karar oluşturma süreçlerinde, çeşitli bakanlıklar ile bakanlıklar arası işbirliği ve müzakereler için yapılar ve prosedürler arasındaki bağlantılar tam anlamıyla geliştirilmemiştir.

Hazırlanan yasaların sayısı oldukça yüksek olmakla birlikte, yasama süreci henüz yeterli kalitede değildir. Yasalar sektörel bakanlıklarda diğer bakanlıklarla (örneğin, Maliye Bakanlığı ya da hükümet dışındaki yetkin kurumlar gibi) istişare için uygun prosedürler olmaksızın hazırlanmaktadır.

Maliye Bakanlığı genel hükümet bütçesini hazırlamakta henüz uygun bir role sahip değildir. Batı Avrupa'da genel bir fonksiyon olan bütçe süreci halen mevcut değildir.

iii) İdare halen parti politikalarının çok fazla etkisindedir; üst kademedeki kişiler bakanların arzusuna göre gelmekte ve gitmekte ve çok sık olarak değiştirilmektedir.

Hükümet değişikliğiyle birlikte hangi pozisyonların değişeceği, hangilerinin kalıcı bir statüsü olduğu ayırımına varmak için siyasi ve idari fonksiyonlar arasındaki ayrılık henüz son haline getirilmemiştir.

Üst kademe yöneticiler de dahil olmak üzere devlet memurları devlet tarafından değil, sektörel bakanlıklar tarafından işe alınmakta, bu yüzden halihazırda bahsedilmiş olan sektörleştirmeyi güçlendirmektedir. Kadronun müşterek yönetimi söz konusu değildir ve bakanlıklar arasında yer değiştirme için hiçbir mekanizma yoktur.

Bir devlet memurluğu yasasının yürürlükte olduğu yerlerde bile, eski kariyer kalıpları yalnızca eğitim dereceleri ve hizmet sürelerini takip etmekte, daha yetkin ve daha dinamik insanların görevde yükselmesini desteklememektedir.

iv) Yerel yönetim, kapsamı ve kaynakları itibariyle çok sınırlıdır. Adem-i Merkeziyetçilik ve bölgesel reformlar çoğu ülkenin gündeminde olduğu halde, çoğu yerel faaliyetler halen sektörel devlet bakanlıklarının yapısı içerisinde yürütülmektedir.

O.3 Bütün bakanlıkların ortak olarak paylaştığı (devlet bütçesi, politika oluşturma) veya ortak standartlara göre yönetilen (personel, yasama çalışması) hükümet geneli yönetim işlevlerinin geliştirilmesi çoğu ülkede Kamu Yönetimi Reformunun gündeminde. Bunun bir örneği ODA ülkelerinde hazırlanmakta ya da uygulanmakta olan Kamu Personeli Reformlarıdır. Bu tür reformların amacı parti politikalarının yönetime müdahalesini kırmak ve bütün bakanlıklarda eşit kalitede profesyonel ve daimi bir hizmetin kurulmasını temin etmektir. İlerleme yavaş olsa da, sonuç, güçlerin sektörel bakanlıklardan hükümet merkezine aktarımı olacaktır.

O.4 Bu miras ve mevcut reform gelişmeleri bağlamında keşfedilecek konu, bir Üst Kademe Yönetim Servisi'nin (ÜKYS) oluşturulmasının devlet genelinde gerekli yönetim fonksiyonlarının gelişmesini kolaylaştırıp kolaylaştırmayacağı, merkezi yönetimin çalışmasında ve karar almadaki kalite ve etkinliği yükseltip yükseltmeyeceği ve devlet memurluğu mevzuatı yürürlükte olmamasına rağmen, hükümette insan kaynakları yönetiminin bütünsel sürecini iyileştirip iyileştirmeyeceğidir.

1. Üst Kademe Yönetim Servisi Kavramı (ÜKYS)

1.1 Kavramın tanımı

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin politika oluşturucuları ve devlet memurları için kavramı berraklığa kavuşturmak amacıyla ÜKYS'nin aşağıdaki tanımı önerilmiştir:

Üst Kademe Yönetim Servisi (ÜKYS), kamu yönetiminde siyasi olmayan üst düzey görevler için (kamu yöneticilerinin fonksiyonları) yapılandırılmış ve kabul edilmiş bir personel yönetimi sistemidir. Eğitilmiş ve deneyimli yöneticilerin bu fonksiyonlara atanmasını sağlayan kariyer memurluğu hizmetidir. Servis, üst kademe yöneticilerin çekirdek grubunun istikrarı ve profesyonelliğini sağlayacak, aynı zamanda Hükümetin oluşumundaki değişimlerle ayak uydurmak üzere gerekli esnekliğe de izin verecek uygun kurumlar ve prosedürler yoluyla merkezi olarak yönetilmektedir.

1.2 Üst Kademe Yönetim Servislerini (ÜKYS'leri) kurma deneyimleri

OECD ülkelerinde çeşitli deneyimler ile ÜKYS kavramı arasında doğrudan ya da dolaylı olarak bağlantı kurulabilir.

i) Alman "Yüksek Hizmet"i (*Höherer Dienst*)

Alman devlet memurluğu halen, devlet memurlarının profesyonelliğini ve halkla ilişkilerinde tarafsızlıklarını temin etmek için XVIII. Yüzyılın başlarında oluşturulmuş prensipler doğrultusunda organize olmaktadır. "Yüksek hizmet" gruplarının tümü üniversiteden mezun olduktan sonra işe alınmış devlet memurlarıdır (5½ yıllık teorik ve pratik dersler ve iki zor devlet sınavı). Devlet memurluğu düzenlemeleri (devlet memurluğu federal kanunu, *Länder (eyalet)* yasaları ve nizamnameleri), yüksek hizmet üyelerinin federal bakanlıklarda ve *eyalet* bakanlıklarındaki üst kademe yönetim pozisyonlarına terfi edilmesi için gerekli şartları belirlemektedir. Bununla birlikte, hükümet, özel kurallar gereği,

bakanlıklardaki iki en üst kademe görevde bulunanları görevden alabilir ("geçici emeklilik" ile)². Bunlar: *Devlet Sekreterleri* (Almanya'da bu isim bakanlık bürokrasinin üst kademesindeki daimi devlet memurlarına verilmektedir; diğer ülkelerde ise kullanılan terim genellikle Genel Sekreter'dir) ve bakana uygun düşmeyen müdürler (*Abteilungsleiter*). Bu iki göreve "yüksek hizmet" in diğer üyeleri getirilebilir.

Yüksek hizmetin üyelerinin kariyer modellerinde daha fazla esnekliğe olanak tanımak için, Baden-Württemberg Eyaleti elit üst kademe hükümet yöneticileri yaratmak için 1986 yılında kamu hizmeti liderliği için bir Akademi kurmuştur.

ii) Fransız "Üst Kademe Çalışma Grubu" (*Grands corps*)

Hemen hemen bütün ülkelerde diplomatik grubu (*corps diplomatique*) olarak bilinen özel bir kariyer grubu ya da organı (*corps*) nosyonu XIX. Yüzyılın başından bu yana Fransa'da (ve daha yakın bir geçmişte İspanya'da) devlet memurluğunu düzenleyen prensiptir. Burada özel olarak bahsedilecek olanlar Danıştay (hem Hükümetin hukuk konseyi olarak hem de Yüksek idare mahkemesi sıfatıyla hareket eden *Conseil d'État*), Sayıştay (*Cour des comptes*) ve Maliye Teftiş Kuruludur (*Inspection générale des finances*). Bu gruplar üst kademe idari fonksiyonlar için bir yönetici havuzu oluşturmak için, kendi spesifik fonksiyonlarına karşılık gelen mevcut pozisyonlardan üç ya da dört katı daha fazla üyeyi barındırmaktadır. Bu grupların üyeleri ya kendi asıl kurumlarında çalışırlar ya da genel müdürlük ve bakanlıklarda veya devlet ajanslarında müdürlük pozisyonlarında bulunurlar. Bunun aynısı *École polytechnique* ve lisansüstü özel mühendislik okulları (*Ponts et chaussées, Mines* vs.) yoluyla işe alınan mühendisler grubu için de söylenebilir.

1945 yılında *École Nationale d'Administration* (ENA)'nın kurulmasıyla bağlantılı olan ilk proje ÜKYS'lerin daha yakın geçmişteki sistemleriyle bazı ortak özelliklere sahiptir. Reform, kamu yönetimlerinde elit tabakaların demokratikleştirilmesini ve yenilenmesini ve hükümetin bölümlere ayrılmasını amaçlıyordu. Bu reformun ana fikri, hâlihazırda var olan *grand corps* (mühendislerden ayrı olarak) için genel olarak işe alım ile eğitim ve bakanlıklar ile devlet ajanslarında idari/yönetimsel fonksiyonları yerine getirecek özel, yeni bir *kamu idarecileri grubu* (*corps administrateurs civils*) oluşturulmasıydı. Tümü sektörel tabana göre oluşturulmuş mevcut *corps*'un aksine, yeni *corps* genel sektör uzmanı kişilerin yer değiştirme yoluyla göreve getirilmesine olanak sağlamak için bakanlıklar arası bir temele oturtulmuştu. ENA'da verilen göreve başlatma eğitimi, Yüksek İdare Eğitim Merkezi tarafından hizmet tabanı üzerine düzenlenmiş olması gereken, daha tutarlı bir eğitim çabasının bir parçası olmalıydı. ENA'nın kendi içindeki işe alımıyla (deneyimli devlet memurlarına mahsus ayrı bir seçme sınavı yoluyla olan) birlikte, bu, gerçek bir yönetici geliştirme programını oluşturacaktı.

Hem kamu yöneticilerinin çekirdek grubunda istikrarı hem de üst kademe devlet memurluğu fonksiyonlarında yer değiştirmeyi temin edecek mekanizma, derece (*corps* içinde daimi kariyer pozisyonu) ve fonksiyon (bir bakanlık ya da devlet ajansında geçici bir iş) arasındaki ayırımı dayandırmaktadır.

iii) Üst Kademe İdareci Hizmet Biriminin en son deneyimleri

Bir ÜKYS sisteminin en iyi bilinen deneyimi muhtemelen 1978 tarihli Kamu Personeli Reform Yasası ile Amerika Birleşik Devletleri federal hükümetinde kurulmuş olan *Üst Yönetici Hizmet Birimidir* (*Senior Executive Services*) (ÜYHB).

Federal bir kurum olan ÜYHB en yüksek derecedeki üç hükümet pozisyonunda bulunan yaklaşık 8.000 kişilik bir gruptan oluşmaktadır. ÜYHB üyelerinin yüzde seksen beşi meslek olarak kamu

² Bir yüzyıldan uzun süreden beri bu pozisyonlara verilen "siyasi devlet memurları" (*politische Beamte*) ismi (Bu sistem Max Weber'in kamu yönetimi ile ilgili çalışmalarında tanımlanmıştır) yanlış yorumlanmamalıdır: bunlar *idari pozisyonlardır* ve *siyasi pozisyonlar* değildir.

hizmetini yürütmelidir, yalnızca yüzde 10'u ÜYHB'ye geçici atamayla gelebilir. Geriye kalan yüzde beş ise "acil" ya da çok kısa vadeli atamalar için ayrılmıştır. Çeşitli üst kademe yönetim fonksiyonları yalnızca meslek olarak devlet memurluğu yapan kimselerle doldurulabilir (bu fonksiyonların toplamının yüzde 40'ı). Devlet memurunun derecesi ile fonksiyonu arasında otomatik hiçbir bağlantı yoktur. Görevlere atamalar Amerika Birleşik Devletleri Başkanı ya da ajansların başkanları tarafından yapılır ve görevden alınmalar, yeni bir başkanlık yönetiminin kurulmasının ya da yeni bir ajans başkanının atanmasının ardından gelen 120 günlük dönem hariç, yalnızca iki haftalık bir ihbarla olmaktadır. 1978 Reform Yasası yeni bir performans değerlendirme ve liyakat sistemi kurmuştur. ÜYHB üyelerinin kariyerleri, yürüttükleri birbirini izleyen görevler ve takip ettikleri idareci gelişim programı tarafından belirlenmektedir. Personel Yönetimi Bürosu'na ÜYHB için niteliklerle ilgili düzenlemeleri resmen duyurma, ilk ÜYHB kariyer atamalarıyla ilgili olarak ajanslar tarafından aday gösterilmiş bütün kişiler için bu nitelikleri belgelemek üzere nitelik inceleme komisyonları kurma ve ÜYHB'ye üyelik için adayları sistemli bir şekilde geliştirecek programları oluşturma ve/veya ajanslardan bunları sağlamalarını talep etme görevleri verilmiştir.

Çoğu yoruma göre, Federal ÜYHB, Reform Yasası tarafından kurulan sistem içerisindeki çelişkilerden dolayı ve Başkanlık İdareleri tarafından yapılan atamaların ve verilen ödüllerin politikleştirilmesinden dolayı bütün vaatlerini yerine getirmemiştir.

Diğer hükümetler, özellikle Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Yeni Zelanda'daki federal ve eyalet hükümetleri, az ya da çok ABD federal deneyiminden yararlanarak, seksenli yılların başlarında ÜYHB'lerini başlatmışlardır. Aynı zamanda, Kanada İdari Kategori'yi başlatmıştır. Uzun zaman önce, 1972'de, İtalya, kabaca aynı çizgiler üzerinde, "müdürlük" (*dirigenza*) kavramını tanıtmıştır. Yetmişli ve seksenli yıllarda, Birleşik Krallık bir yandan Devlet Memurluğu Komisyonu tarafından verilen bir belge yoluyla geleneksel yüksek idari pozisyonlara atama sistemini korurken, "fast stream" (ç.n. Kamu hizmetlerinde geleceğin liderleri olma potansiyeline sahip üniversite mezunları için yetenek yönetim programı) ve "Avrupa fast stream" yoluyla gelecek vaat eden genç devlet memurları için özel bir eğitimle bağlantılı özel kariyer modellerini tanıtmıştır. Belçika ve daha yakın geçmişte Hollanda yönetim geliştirmede deneyimleri başlatmaktadır: İspanya'da Bask Ülkesi gibi özerk toplulukların hükümetleri benzer çalışmaları başlatmıştır³.

1.3 Bir ÜKYS'nin ODA ülkelerinde merkezi yönetimin çekirdek yönetim fonksiyonlarına olası katkısı

ODA ülkelerinde hükümetin şu anki sektörelleşmesi politika geliştirme ve uygulamada tutarlılık ve koordinasyonu güçlendirecek yapıları ve prosedürleri gerektirmektedir. Pazar ekonomisine ve güçlü bir kamu yönetimi dahil olmak üzere yeni bir dizi demokratik kuruma geçiş, değişimlerin uygulamaya konmasına olanak tanımak için devlet memurluğunda daha da fazla liderliği gerektirmektedir. Bu bölüm, bu fonksiyonları ve bir ÜKYS'nin bunlara nasıl katkıda bulunabileceğini araştırmaktadır.

i) Bakanlıklar Arası İletişim ve Koordinasyon

Çoğu ODA ülkesi, parlamenter sistem veya güçlü bir konuma sahip Cumhurbaşkanı ile parlamenter sistemin bir karışımını benimsemiştir. Batı Avrupa ile aynı şekilde, parlamenter sistem, hükümetin başkanıyla bakanlık yöneticileri arasında doğrudan hiçbir hiyerarşik hat olmadığı için ve çok partili koalisyonlar genellikle müşterek hükümet faaliyetini desteklemediği için devlet memurluğu düzeyinde geliştirilmiş koordinasyonu gerektirmektedir. Hükümet üyeleri arasındaki dayanışma ne düzeyde olursa olsun, politika oluşturma ve uygulamanın temeli olan bakanlıklar arası iletişim ve koordinasyon, sadece Bakanlar Kurulu toplantıları yoluyla, hatta bakanlık düzeyinde bakanlıklar arası komiteler yoluyla bile gerçekleştirilemez. İletişim ve koordinasyon devlet memurluğu düzeyinde tamamlanmalıdır.

³ ÜKYS programları ile ilgili bazı referanslar için ekteki Ek I'e bakınız.

Koordinasyon farklı faaliyetler, prosedürler ve yapılar anlamına gelmektedir. Modern hükümette bir bakanlık ya da devlet ajansı tarafından gerçekleştirilen yalıtılmış bir faaliyetin sürdürülebilir olduğu bir politika alanı pek mümkün değildir.

Bütçe ve mevzuat söz konusu olduğu zaman bu özellikle doğrudur. Bir bütçe oluşturmak, harcamacı bakanlıklar ve Maliye Bakanlığı arasında iletişim gerektiren (batı Avrupa ülkelerinde sekiz ila dokuz ay arasında süregelen) uzun bir süreçtir ve harcamacı bakanlıklar arasında, sadece güçlü bir siyasi ve teknik konumu olan bir Maliye Bakanı tarafından çözülebilecek bir çekişmeye neden olabilir. Bu aşamadan sonra, harcamacı bakanlıklar ile Maliye Bakanlığı arasında, yalnızca Başbakan ya da Bakanlar Kurulu tarafından hakemlik yapılabilecek bir çekişme baş gösterecektir. Sistemin etkili olabilmesi için bütçeye bakanlıklar tarafından yapılan müdahalenin sınırlı olması gerekir: Batı Avrupa ülkelerinde müdahalelerin yüzde 95'e kadar olanı bakanlıklar içerisinde ve arasında tekrarlanan süreçlerin sonucudur. Bu kararların çoğunluğu bütçeyi hazırlamaktan sorumlu devlet memurları tarafından halledilmekte ve yalnızca birkaç durum nihai olarak bakanlar tarafından çözümlenmektedir.

Mevzuat ile ilgili bakanlıklar arası koordinasyon birkaç nedenden ötürü gerekmektedir: Parlamento, hükümet tekliflerini ciddi bir şekilde ve derinlemesine ele alma konusunda sınırlı bir kapasiteye sahiptir; bu da hükümetin yasama faaliyetleri gündemini oluştururken uzlaşma yapılması gerektiği anlamına gelmektedir. Buna ilave olarak, bakanlıklar arasındaki sınırlar katı değildir ve olamaz; bu da kanun tasarılarının taslağını yaparken, mevzuatın farklı parçalarının amaçlarının ve yollarının arasındaki kesişmelerden ve çelişkilerden kaçınmak için, bakanlıklar arasında iyi bir iletişimin gerekli olduğu anlamına gelmektedir. Bu konu pazar ekonomisine geçişin farklı safhalarına intibak etmek üzere bakanlıkların yetkinlik alanlarının yeniden tanımlanması gereken ODA ülkelerinde daha da önemlidir. Bu yapılmadığı takdirde, mevcut kural ve düzenlemelerle hâlihazırda olan çelişkilere ilişkin net bir görüşe sahip olmaksızın ve bu şekilde politika oluşturmanın temel bir yönünü anayasal değerlendirmeye bırakarak yeni kanunları çıkarma gibi ciddi bir tehlike söz konusu olacaktır.

Bakanlıklar arasındaki çatışmaların çoğu, pozisyonların ve çıkarların netlik kazanmasına ve gerekli olduğu takdirde devlet memurları arasında uzlaşmalara yol açan müzakerelere olanak tanıyan, usulüne uygun görüş alışverişleri yoluyla, erken bir aşamada çözümlenebilir. Üst kademe yöneticiler düzeyindeki resmi ve resmi olmayan arabuluculuk prosedürlerinin varlığı, en teknik çatışmaların Bakanlar Kuruluna aktarılmasını önlemektedir. Bu aynı zamanda uygulanmaları doğrudan ilgili olan profesyonellerin elinde olduğu için hükümet yönergeleri ve talimatlarının daha çok etkinlik kazanmasına olanak tanımaktadır. Bakanlıklar arasında bu tür bir koordinasyon yalnızca ilgili devlet memurları bütçesel, yasamayla ilgili ve idari prosedürler konusunda müşterek bir anlayış ve uygulamaya sahip oldukları takdirde ve yalnızca kendi departmanlarına değil hükümete bir bütün olarak bakabiliyorlarsa mümkündür. Aynı şey, bu süreç idari sorumlulukların net olarak atanmasının ve kabulünün yanı sıra ikincil mevzuatta ve kaynak tahsisi sürecinde ayarlamalara gerek gösterdiği nispette, politikaların uygulanması için de doğrudur.

ODA ülkelerinde hükümet mekanizmasının ve devlet memurluğu kültürünün şu anki durumu daha ziyade bunun aksi yönünde ilerlemektedir: Sonuçta Bakanlar Kurulunun veya Başbakanın önüne getirilen bakanlıklar arası çatışmaların keskinleşmesiyle sonuçlanan, dikey iletişime ve yeterli yetkilendirme olmaksızın hiyerarşik karar almaya bağlı olduğu için, devlet memurluğu yasaları ve kültürü parçalara ayrılmayı destekleme eğilimindedir. Bir ÜKYS müşterek eğitim, bakanlıklar arasındaki yer değiştirme ve son olarak da bakanlık düzeyinde ve bakanlıklar arası politika oluşturmayla doğrudan ilgili olan devlet memurlarının *esprit de corps*'u (birlik ruhu) yoluyla yaklaşımları yeniden şekillendirmeye büyük ölçüde yardımcı olabilir.

ii) Farklı hükümet birimleri için müşterek standartlar, usuller ve rutinler

Çeşitli OECD ülkelerinde (özellikle Birleşik Krallık, Avustralya ve Yeni Zelanda'da) merkezi yönetimin daha yönetilebilir, daha küçük birimler halinde parçalara ayrılması yönünde bir eğilim söz konusudur. Bu birimlere yalnızca sorumlu oldukları politikaların yönetimi konusunda değil, aynı zamanda bunların standartları, usulleri ve rutinleri söz konusu olunca da daha büyük bir özerklik verilmiştir ya da verilecektir, çünkü onların müşteri odaklılıklarının, kendi gereksinimlerini karşılamak

için düzenlemeleri uyarlamasına yol açması gerekmektedir. Bu eğilim burada ele alınmayacaktır. Fakat ODA ülkelerinin diğer bazı ülkelerde uygulandığı şekilde parçalara ayrılmanın olası başarısını daha düşünmeden, ilk olarak farklı hükümet birimleri için ortak standartları, usulleri ve rutinleri özenle hazırlayarak devamlılıkla uygulamaya gereksinimleri bulunduğu tartışılmaktadır. Bu ortak standartlar, usuller ve rutinlerin en azından önemli üç alanda oluşturulması ve/veya takviye edilmesi gerekmektedir: bütçe usulü, insan kaynakları yönetimi ve yasaya uygunluk kontrolleri.

Modern kamu yönetiminde, devlet bütçesinin özenle hazırlanması, yukarıda belirtildiği gibi, uzun bir müzakere sürecidir. Fakat bu sürecin müzakere ve arabuluculuk safhalarında gerçekçi hükümler ve karşılıklı güvene olanak tanınması için, bu sürecin devletin bütün parçaları tarafından paylaşılması gereken son derece standartlaştırılmış teknik prosedürleri takip etmesi gerektiği özellikle vurgulanmalıdır. Bu yalnızca uzmanların meselesi değildir. Kamu yönetimi kapsamında bütün karar alıcılar, iş bu aşamaya gelince mahir müzakereciler olmak için bu standartlar ve prosedürlerle ilgili net ve ortak bir anlayışı paylaşmak, fakat aynı zamanda daha genel olarak politikalarla ilgili taslaklar hazırlarken ya da kararlar alırken bütçesel kısıtlamaları akılda tutmak zorundadır.

Burada yine bir ÜKYS'nin oluşturulması, merkezi yönetimde müşterek bir anlayışın ve kültürün oluşturulmasının ve yayılmasının hızlı bir yolu olabilir.

iii) **Merkezi yönetim kamu hizmetinde liderlik**

ODA ülkeleri OECD ülkelerinin deneyimlediklerinden çok daha önemli olan dramatik toplumsal ve ekonomik değişimlere maruz kalmaktadır. Kamu yönetiminin yalnızca bir baş belası olarak algılandığı radikal pazar çözümlerine kısa süren bir inanç döneminin ardından, şimdi hükümetin hem geçişe liderlik etmekte hem de pazar ekonomisinin ve hukukun egemenliğinin koruyucusu olarak yeni pozisyonuna kendisini adapte etmekte oynanacak son derece önemli bir role sahip olduğu net bir şekilde kabul edilmiştir. Bu da politika oluşturmada tutarlı bir çizgiyi korumak için hükümet içerisinde liderliğe gereksinim olduğu anlamına gelmektedir. Bu liderlik nispeten istikrarlı siyasi konjonktür dönemlerinde dahi yalnızca politik zirve tarafından sağlanamaz. Napolyon savaşlarından sonraki Prusya ya da daha yakın geçmişte İkinci Dünya Savaşından sonraki Fransa gibi tarihsel bazı örneklerin gösterdiği gibi, güçlü devlet memurluğu bir ülkenin kurumlarını ve ekonomisini yeniden yapılandırmakta önemli bir rol oynayabilmektedir.

Devlet memurluğundaki düşük verimlilik, etkili politika oluşturmanın ve bundan daha çok geçiş sürecinde hükümetin rolünü yeniden ortaya koymasının önünde bir engeldir. Bu yalnızca devlet memurluğunun üst kademesinde reform için açık ve sürekli bir istek olduğu takdirde başarılı olabilecek kapsamlı bir reform gayretini gerektirmektedir. Bu netlik ve sebat yalnızca siyasi zirve tarafından da sağlanamaz. Koalisyon hükümetleri ve genelde beraberinde gelen kamu yönetimi istikrarsızlığı, değişim süreci için gerekli olan ısrarlı itici gücü pek sağlayamaz. Fakat siyasi çabaları destekleyen, hatta onlara vekalet eden sağlam bir idari elit, örneğin, yeniden endüstrileşme ve daha açık bir ekonomiye adapte olma çok zayıf ve kısa ömürlü hükümetlerin dönemlerinde dahi üst kademe devlet memurlarının bıkmadan usanmadan liderlik ettiği kamu yönetimi mekanizmasının itici gücüyle başarılı olduğu savaş sonrası Fransa deneyiminde olduğu gibi, önemli sonuçlara ulaşılmasına yardımcı olabilir.

Bir ÜKYS müşterek bir kamu hizmeti değerleri ve deneyimleri yoluyla pekiştirilmiş bir *esprit de corps* (birlik ruhu) oluşturmak yoluyla bu tür liderliği elde etmenin bir yolu olabilir. Sistem iyi tasarlanmış ve yeterli araçlar sağlanmış olduğu takdirde, mevcut devlet memurluğunun en iyi unsurlarına açık kariyer hedefleri sağlamak ya da dış bünyedekileri çekmek veya servisin eski üyelerini yeniden çekmek yoluyla, devlet memurluğunda maneviyatı yeniden sağlayacak ve/veya destekleyecek güçlü bir vasıta haline gelebilir. Bu bir hükümet kültürünü oluşturacak, devam ettirecek ve sağlam hale getirecek önemli bir araç olabilir.

1.4 **ÜKYS'nin bazı avantajları**

ODA ülkelerinde mevcut ve gelecekteki hükümet problemlerini halletmek için mevcut farklı çözümler bulunmaktadır ve bir ÜKYS'nin kurulması bütünsel reform sürecinin yalnızca bir parçası olabilir. Bununla birlikte, erken bir aşamada bir ÜKYS'yi takdim etmenin avantajlarından birisi böyle bir reformun hedeflerinin ve yollarının oldukça kolay bir şekilde tespit edilebilir olması, onun reformun birçok başka unsurlarından daha odaklanmış ve yine de daha kapsamlı olması ve özellikle hükümette daha ileri reformları yapmak için itici güç oluşturma potansiyeline sahip olmasıdır. Orta ve uzun vadeli bir karaktere sahip oldukları ve bu yüzden daimi bir hükümet şablonu olarak ÜKYS'nin devreye sokulması için gerekeceği oluşturan bazı diğer avantajları da vurgulanmalıdır.

i) Bakanlara tarafsız ancak politik duyarlılığa sahip tavsiyelerde bulunma

Düzenli bir şekilde tasarlanmış Üst Kademe Yönetim Servisi (ÜKYS) devlet görevinin farklı yönlerinin bilincinde olan, bakanlık birimlerini ve devlet ajanslarını yönetebilen, fakat aynı zamanda bakanlara da siyasi açıdan duyarlı tavsiyelerde bulunabilen, bilgi sahibi bir idari elit tabakanın oluşturulmasına yardımcı olmalıdır. ÜKYS ne politikacıların oldukça deneyimsiz danışmanları tarafından ne de, ister yerli isterse yabancı olsun, var olduğu ve geliştirilmesi gerekli olduğu şekliyle hükümet mekanizmasını düzenli bir şekilde anlamaktan aciz olan özel danışmanlar tarafından oynanabilecek bir rolü yerine getirebilmektedir.

Buna ilave olarak, bir ÜKYS politika oluşturma ile uygulanması arasındaki boşluğu gidererek, gerçekçi olmayan politika programlarının değerlendirilmesine yardımcı olabilir. ÜKYS, bir yanda merkezi bakanlıklar arasında diğer yanda da devlet ajansları ya da saha hizmetleri arasında yer değiştirme olanaklarını geliştirecek şekilde tasarlanmış olmalıdır. İdarenin bu farklı parçaları arasındaki yer değiştirme olanakları için uygun bir plan, politika ortamını iyi bir şekilde anlamaya dayanan yeni fikirleri getirmeye yardımcı olabilir.

ii) Kamu yönetiminin en üst idari düzeylerinde istikrarı sağlama

Siyasi kademede, kamu yönetiminin işleyişini aksatmaksızın, parlamenter demokrasilerde olağan olan değişimlere olanak sağlamak için, yönetimin üst kademelerinde istikrarın mevcut olması gereklidir. Derece ve fonksiyon arasındaki ayrıma dayalı olarak, ÜKYS, o günün hükümetindeki değişikliklere bağlı olmaksızın kamu yönetimi sahasında önceliği olan, istikrarlı bir yüksek devlet memurları çekirdek grubunu sağlayacaktır.

Düzenli bir şekilde tasarlanmış bir sistem bariz bir şekilde muhalefet edilen iki hedefi uzlaştırmaya çalışabilir:

- devlet memurluğu istihdamında ve kariyer yönetiminde parti politikalarının müdahalesini azaltmak ve
- bakanların, idari süreçlerin siyasi açıdan yoluna sokulmasına olanak sağlamak için, kendi departmanlarının idari üst kademe kadrosuyla iyi ve güvene dayalı çalışma ilişkileri kurabilmesi için onlara yeterli esnekliği sağlamak.

Batının geleneksel deneyimleri bu alanda nelerden kaçınılması gerektiğini ve nelerin yapılabileceğini göstermektedir.

Devlet memurluğunun bütünüyle tarafsız olduğu Britanya sistemi, geçtiğimiz yıllarda müsteşarlara ve onların vekillerine bakanlarının politikalarını kendi partisinin seçim platformundan daha güçlü bir etkiyle belirlemelerini mümkün kıldığı için eleştirilmişti. Diğer yandan ABD başkanlık idaresindeki kayırma sistemi de, yeni gelen her idareyle devlet faaliyetlerinin çok fazla aksadığı ve yüksek idari görevlere çok fazla sayıda deneyimsiz yönetici getirdiği için eleştirilmiştir.

Alman "siyasi devlet memurları" sistemi, hükümetin boş olan üst kademe işler için dışarıdan aday göstermesini mümkün kıldığı için bu açmaza kısmi bir çözümdür (sadece yüksek devlet memuru olmak

için gerekli niteliklere halihazırda sahip oldukları takdirde). Bununla birlikte, bir boş mevki yaratmanın tek yolunun bu görevi yürüten kişiyi “geçici emeklilik” ile aylığa bağlayarak işten çıkartmak olduğu için bu katı bir sistemdir. Yüksek devlet memurluğu bir düzineden daha fazla *corps*'a bölünmüş olmasına rağmen, Fransız sisteminin bir ÜKYS ile ortak özellikleri bulunmaktadır. Daha yüksek pozisyonlara atamalar (hükümetin uygun gördüğü biçimde) devlet memurluğunun dışından olabilir. Fakat yüksek devlet memurlarının *corps*'u o günkü hükümetin yüksek pozisyonları doldurmak amacıyla devlet memurluğu içerisinde uygun adayları bulması için deneyimli ve iyi eğitilmiş idarecilerin yeterince önemli bir rezervini sağladığı için, bu çok nadir olan bir durumdur. Bakanlar kendi bakanlıkları içerisinde güvenli ilişkiler kuramadıkları takdirde, onların yerine yenilerini alabilirler. Fakat çıkarılanlar ya sorumlu bakanıyla birlikte daha iyi çalışabilecekleri bir bakanlıkta ya da hükümet ajansında yeni bir pozisyonla ya da bakanla yakın bir ilişkinin iş için bir ön koşul olmadığı denetim organlarında, kurullarda ya da idare mahkemelerinde yüksek devlet memurluğuna devam ederler.

İdari istikrarı ve siyasi taleplere cevap verebilirliği uzlaştıran bütüncü bir çözüm Belçika, Fransa ve İtalya'nın (ve Avrupa Komisyonu'nun) yanı sıra bazı ODA ülkelerinde kullanılmakta olan bakanlık kabineleri sistemidir. Bu sistem bakanın politika kararlarını idari faaliyet için direktiflere ve talimatlara dönüştürmekten ve idari birimlerin çalışmasını izlemekten sorumlu olan bir özel danışmanlar grubundan oluşmaktadır. Kabine üyelerinin ataması genellikle bakanın takdirine kalmıştır. Bununla birlikte, Belçika'da kabine üyelerinin üçte ikisinin, kabinenin teknik yetkinliğini temin etmek üzere, devlet memurlarından seçilmesi gerekmektedir. Fransa'da bu tür bir düzenleme bulunmamaktadır, ancak uygulamada kabine üyelerinin yüzde 90'dan fazlası devlet memurluğundan, özellikle de “*grands corps*”dan gelmekte ve bakan hükümeti bıraktığında ya da onları işten çıkardığında kendi idarelerine dönmektedirler.

Bir ÜKYS aynı zamanda, kabinelerin mahiyetinde ve rolünde şeffaflığı temin eden net bir dizi kuralla bağlantılı olduğu sürece, bakanlık kabinelerinde hizmet verecek teknik yetkinliğe sahip devlet memurlarının bir rezervi haline gelebilir. Bu kurallara örnek: kaç üyeye sahiptirler? Kendilerine kabinenin bağlı bulunduğu bakanlık bütçesinden mi ödeme yapılmaktadır? Karar verme gücünün bakandan kabine üyelerine delegasyonu için kurallar nelerdir vs.

Bu nedenle, ÜKYS kavramı kısa vadede bakanlıklardaki önemli pozisyonlara isteğe bağlı siyasi atamalara uygun olmakla beraber uzun vadede bakanların isteklerine bağlı tercihlerle bu pozisyonlara atanabilecek insanların yetkinliğini ve uzmanlığını garanti edecek bir yapıyı devreye sokmaktadır.

iii) Sorumluluğu dağıtmak için merkezileşme

Etkili bir işleyiş sağlamak için, bir ÜKYS, yönetimden sorumlu merkezi bir kuruma da sahip olmalıdır. Ancak bu tür bir merkezi kurum sorumluluğun etkili bir şekilde dağıtılması için bir araç olarak görülmelidir, çünkü sorumluluğun dağıtılması yalnızca sorumluluğun dağıtılmış olduğu birimler arasında önemli bir düzeyde müşterek bir idari kültür ve iyi iletişim olduğu takdirde işleyebilir. Sorumluluğun daha çok dağıtılmasına öncülük etmek yerine, üst kademe devlet memurluğunun merkezi yönetimi etkili bir sorumluluk dağıtma süreci için ana araçlardan birisi olacaktır.

iv) Bütçe maliyetlerini arttırmaksızın yüksek devlet memurlarının maaşlarının artmasını mümkün kılma

Çeşitli ODA ülkelerinde karşılaşılan sorunlardan birisi özel sektörde çalışan yöneticilerle üst kademe devlet memurlarının maaşları arasındaki dev farka bağlı olarak yaşanan beyin göçüdür. Bu aynı zamanda en iyi öğrencilerin bazıları için devlet memurluğuna girmeye çalışma konusunda caydırıcı da olabilmektedir. Farklı bakanlıklarda farklı pozisyonlar üstlenebilecek uzman bir üst kademe yöneticiler grubuna sahip olmak üst kademe devlet memurluğunun genel boyutunu küçültmeye yardımcı olacaktır. Bu sistemin verimlilik konusunda sağladığı kazançlar çeşitli pozisyonların uygulamadan kaldırılmasına, böylelikle etkilenen toplam maaşların ÜKYS'nin üyeleri arasında bu üst kademe

fonksiyonlara yeniden dağıtılmasına yol açabilir. Bu da neticede ücret yapısında iyileşme perspektifleri meydana getirerek, yüksek devlet memurluğunu genç insanlar için daha çekici hale getirebilir.

2. Bir ÜKYS'yi kurmak için gerekli öğeler

ÜKYS'lerin mevcut deneyimlerinin gösterdiği gibi, bu sistemler ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilen bir dizi bileşenden oluşmuştur. Bu bölüm bir ÜKYS'yi kurmak için gerekli olan bu unsurları tanımlamaya çalışmakta ve bu unsurların her biri için mevcut farklı seçeneklere işaret etmektedir.

Sistemin, özellikle kuruluşunun ilk yıllarında, dirençli ve oldukça basit olması gerektiğine işaret edilmelidir. Çok sofistike bir sistem kök salamayacak ve daha fazla gelişmeyi sağlayamayacak kadar hem kırılabilir hem de pek az şeffaf olacaktır.

2.1 Asgari yasal çerçeve

Bir ÜKYS'nin uygulamaya konması kuralların net bir tanımının yanı sıra yeni sistemi çekici kılacak ve yeterli uygulamadan sonra değerlendirmeye izin verecek yeterince net bir zaman tercihinin gereksinim duyar.

ABD'deki federal ÜYHB'nin durumunda, işe sıfırdan başlamamış ancak yıllar boyu süren sayısız ve uzun incelemeler ve tartışmaların sonucunda ortaya çıkmış olan Devlet Memurluğu Reform Yasası, ÜYHB uygulamasının beş yıl işlev gördükten sonra bir değerlendirme sonucunda kesinleştirilmesini öngörmüştür. ODA ülkelerinde ÜKYS'yi sürdürülebilir kılmak için mevzuat sonradan gelebilirken, ilgili bakanlıklar ve kurumlar arasında fikir birliği ve kabule gereksinim vardır.

i) Parlamento yasası mı yoksa ikincil mevzuat mı?

Yasal çerçevenin Parlamento yasası bünyesinde mi yoksa ikincil mevzuatla mı geçirileceği tartışmaya açık bir konudur. Bu, devlet memurluğunu düzenleyen yetkinlikle ilgili anayasal kurallara ve her iki tip yasal belgenin her birine ait istikrar ve güven oluşturma kapasitesine bağlıdır. Bu aynı zamanda yoğun olarak siyasi (parlamentonun ve hükümet koalisyonlarının oluşumu) ve devlet memurluğu birliklerinin etkisi ve homojenliği gibi sosyal faktörlere de bağlıdır. Bu nedenlerle bu noktaya ilgili daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir.

ii) Ana prensipler ve kararlar:

Bu asgari yasal çerçeve en azından aşağıdaki prensipleri ve kuralları oluşturmalıdır:

a) Özellikle genel sektör uzmanları ve devlet memurluğundaki uzmanlar arasındaki ilişkiler açısından, ÜKYS ve onun devlet memurluğunun geri kalanıyla ilişkilerini tanımlama [(bakınız iii)];

b) Sisteme kabul için asgari koşulları tanımlama ve adayların niteliklerini kontrol edecek kurumları ve/veya otoriteyi net bir şekilde tespit etme. Bu aynı zamanda yalnızca meslek olarak devlet memuru olanların mı ÜKYS üyeleri olabileceğini; şayet böyle değilse Servise geçici ve siyasi olarak atamaların azami yüzdesinin ne olacağını tanımlamak anlamına da gelmektedir. Bu durumda, yasa ayrıca bazı pozisyonların yalnızca meslek olarak devlet memuru olanlar tarafından mı doldurulabileceğini ve takip edilecek kriterlerin neler olduğunu ve bu pozisyonları kurma yetkisine sahip kurumları şart koşmalıdır;

c) Farklı merkezi yönetim kurumlarının güçlerinin tam olarak neler olduğunu ana hatlarıyla belirtirken göreve kabul ve kariyer yönetimi açısından sorumlulukları tanımlama. Aşağıdaki iki örneğin gösterdiği gibi, farklı tipte pozisyonlar için farklı tercihler yapılabilmektedir:

Örnek 1
Karar alma gücü

	Seçim	Atama	Değerlendirme	Terfi	Görevden alma	Disiplin tedbirleri
Kurumlar						
Devlet Başkanı		X				
Parlamento						
Hükümet Başkanı					X	
Bakanlar Kurulu						
Bakanlar				X		
İdare Başkanları			X			X
Özel Kurullar	X					

Birinci örnekte, ÜKYS'ye atama ÜKYS üyelerinin yalnızca bir bakanlığa ya da o günkü hükümete değil, bir kurum olarak hükümete hizmet verdiği gerçeğinin altını çizmek için resmen Devlet Başkanı tarafından yapılmaktadır. Görevden alınmalara, servisin üyelerinin idarede aktif halde kalmalarına rağmen, bakanların o günkü hükümetin politikalarıyla uyum içinde olmayan kadro üyelerini tutmak mecburiyetinde olmamasını temin etmek üzere, Hükümetin başkanı tarafından karar verilir. Seçim ÜKYS'ye eşit katılımı ve üyelerinin profesyonel niteliklerini temin etmek üzere özel kurullar tarafından yapılırken, teknik bir doğaya sahip olan değerlendirme ve disiplin tedbirleri ilgili idarelere başkanlık eden devlet memurları tarafından ilan edilmektedir. Terfi, hükümetteki en yüksek idari pozisyonlara kadar yol açabileceği için bakanlara bağlıdır. Terfi devlet memurluğunun kendisine bağlı olsaydı, bir bakanın beklentilerine uymayan bir devlet memurunun Genel Sekreter olması kolaylıkla olabilecek bir durumdu.

Örnek 2
Karar alma gücü

	Seçim	Atama	Değerlendirme	Terfi	Görevden alma	Disiplin Tedbirleri
Kurumlar						
Devlet Başkanı						
Parlamento						
Hükümet Başkanı		X				
Bakanlar Kurulu				X	X	
Bakanlar						
İdare Başkanları	X					
Özel Kurullar			X			X

Bu ikinci örnekte, ÜKYS'ye atama, ÜKYS üyelerinin yalnızca bir bakanlığa değil, bir kurum olarak hükümete hizmet verdiği gerçeğinin altını çizmek için resmen Hükümet Başkanı tarafından

yapılmaktadır. Görevden alınmalara ve terfilere, servisin üyelerinin idarede aktif halde kalmalarına rağmen, bakanların o günkü hükümetin politikalarıyla uyum içinde olmayan iş arkadaşlarını tutmak mecburiyetinde olmamasını temin etmek üzere, Hükümetin başkanı tarafından karar verilir. Bu sektörelleşmekten kaçınmaya yardım etmelidir. Seçim halihazırda gerekli profesyonel niteliklere sahip olan devlet memurları arasından idare başkanları tarafından yapılırken, değerlendirme ve disiplin tedbirleri kariyer sisteminin parti politikaları açısından tarafsızlığını temin etmek üzere özel kurulların yetki alanında bulunmaktadır;

d) Spesifik eğitim programları geliştirecek kurumları ve/veya otoriteyi tesis etme ve eğitim ile servise kabulün yanı sıra eğitim ile kariyer avantajları arasında da minimum bir bağı tanımlama;

e) Hükümet içerisindeki iş sınıflandırması ve iş tanımları prensibini saptama ve kriterleri geliştirecek ve onların uygulanmasını kontrol edecek, bunun yanı sıra ÜKYS'nin bir kısmını oluşturan pozisyonların listesini onaylayacak otoriteyi tesis etme;

f) ÜKYS'nin ücret sisteminin ve emeklilik sisteminin prensiplerini tanımlama ve bu sistemleri yönetecek kurumları ve/veya otoriteyi tesis etme.

iii) Devlet memurluğu için genel bir hukuki çerçeveye bağlantılar

Bir ülkenin bir ÜKYS'yi kurmadan önce bütün devlet memurluğu için genel bir mevzuatı halihazırda yürürlüğe sokmuş olması gerekli görülmemektedir. Esasında, bir ÜKYS'nin hukuki çerçevesi için yürürlüğe sokulacak hükümlerin sayısı ve karmaşıklığı, devlet memurluğunun genel hukuki çerçevesi için olandan çok daha az kapsamlıdır. Bu da bir ÜKYS için yasa çıkarmanın bütün devlet memurluğu için yasa çıkarmaktan daha hızlı olacağı anlamına gelmektedir. Birkaç yüz pozisyonla sınırlı bir ÜKYS'nin kurulması, kesin genel tercihler yapmadan önce devlet memurluğu sistemlerini deneyimlemeye yardımcı olabilir.

Bununla beraber, ÜKYS için hukuki bir çerçeve oluşturmak yalnızca geçiş için olabilir ve gelecek bir sistemle bağlantılar mevcut mevzuat kadar net bir şekilde (aynı ayrıntılarla olmasa bile) öngörülmelidir. Göz önüne alınacak ana konular aşağıdakilerdir:

a) ÜKYS'nin hukuki çerçevesi ve genel devlet memurluğu kuralları ve düzenlemeleri genel sistemden ÜKYS'ye geçişin ya da bunun aksinin koşullarını ve sonuçlarını açık bir şekilde oluşturmalıdır. ÜKYS'ye kabul edilmenin net maaşta bir azalmaya yol açmamasını temin etmek için hizmet bedellerinde uygunluk prensipleri saptanmalıdır. ÜKYS'den genel devlet memurluğuna geri dönecek olanlar için (eğer olursa) asgari ücret prensipleri şart koşulmalıdır;

b) Devlet memurları için genel bir hukuki çerçeve oluşturulduğu takdirde, bu çerçeve ÜKYS'nin varlığını teyit etmeli ve ÜKYS'nin genel devlet memurluğu kurallarının dışında tutulma ihtimallerinin ve sınırlarının neler olduğu saptanmalıdır;

c) Her iki hukuk çerçevesi de ÜKYS'nin ücret sisteminin ve emeklilik sisteminin genel devlet memurluğu sisteminin bir parçası olup olmadığını ya da ÜKYS'ye özgü olup olmadığını belirlemelidir. İkinci durumda, devlet memurlarının bir sistemden diğerine geçerken emeklilik haklarını da birlikte taşımalarına olanak tanıyacak kurallar oluşturulmalıdır;

d) Özellikle kısmi revizyonlar durumunda, ÜKYS hukuki çerçevesiyle genel devlet memurluğu kuralları ve düzenlemeleri arasındaki koordinasyonu temin edecek mekanizmalar tasarlanmalıdır;

e) Bir tarafta genel sektör uzmanları ve diğer tarafta uzmanlar için olası farklı kariyer modellerine ilişkin olarak kararlar verilmelidir.

2.2 Göreve kabul ve kariyer yönetimi sistemi

Göreve kabul ve kariyer yönetimi sistemi bir ÜKYS'nin büyük olasılıkla esas unsurudur. Bu konu ülkelerin kendilerine has bütün özellikleri göz önüne alınarak ve birkaç yıllık deneyimin ardından değerlendirme ve düzeltmeye olanak sağlanarak dikkatlice tasarlanmalıdır. ÜKYS'yi tasarlarken en azından altı unsur göz önüne alınmalıdır:

i) ÜKYS'nin boyutu

ÜKYS'nin boyutunu, devlet memurluğunun genel boyutu ve ÜKYS'ye dahil edilen üst kademe idari fonksiyonların kapsamı belirleyecektir. ÜKYS'nin net boyutu (üyelerin ya da pozisyonların sayısı) bireylere fonksiyonları tahsis etmede esnekliğe izin verecek kadar büyük, fakat *esprit de corps*'un gelişmesini mümkün kılacak kadar küçük (birkaç binden daha fazla değil) olmalıdır. Her halükarda, ÜKYS kesin boyutuna ulaşmadan önce birkaç yıllık bir geçiş safhası olmalıdır⁴.

Bu ise devlet memurluğu pozisyonlarını netleştirmek ve çeşitli tercihler yapmak anlamına gelmektedir:

a) Siyasi ya da isteğe bağlı pozisyonların neler olduğunu ve daimi devlet memurluğu pozisyonlarının neler olduğunu berraklaştırmak. Bakanların siyasi pozisyonları olduğu açıktır, fakat bakan danışmanlarının ve bakanlıklardaki üst kademe yönetim fonksiyonlarının statüleri (genel sekreterler, müdürler gibi) ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilir;

b) ÜKYS'ye kaç derecenin veya pozisyon kademesinin dahil edilmesi gerektiğine karar vermek⁵. Derecelerin sayısı bir bakanlıktan diğerine ve bir hükümet ajansından öbürüne değişiklik gösterebilir. Herhangi bir bakanlık ya da ajansın statü nedenleriyle maksimum sayıda kademeyi dahil etme konusunda bir eğilimi olacağı için, bu Bakanlar Kurulu ya da Başbakan tarafından verilecek net bir politika karardır. Ancak şeffaflık adına çoğu bakanlık için oldukça homojen bir modele sahip olmaları önerilmektedir;

c) ÜKYS'nin kamu kuruluşlarını dahil etmesi gerekip gerekmediği ya da bakanlık ve hükümet ajansları ile sınırlı mı kalacağına karar verme. Gelişim olanakları (kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, bir hükümet ajansının bir kamu kuruluşu haline dönüşmesi) hesaba katılmalıdır;

d) Hangi pozisyonların ÜKYS'nin dışında kalabileceğine karar verme. Bu belirgin bir şekilde Savunma Bakanlığı ve diğer bakanlıklar (ilgili olduğu takdirde) içerisindeki askeri pozisyonlar için geçerli durumdur. Aynı zamanda uzman pozisyonlarının açık bir listesi ÜKYS'nin haricinde tutulabilir. Yine de hariç tutmanın yalnızca teknik kriterlere mi bağlı olduğu, aynı zamanda siyasi kriterlere de bağlı olup olmadığı konusunda net bir tercihin yapıp yayınlanması gerekmektedir. Devlet memurluğu içerisinde güven tesis etmek için bu tür kararlar en azından hükümet kararları olmalı ve münferit bakanlıklara bırakılmamalıdır; bunların bir Parlamento yasasında yer almalarına gerek yoktur.

ii) Göreve kabul kriterleri

Bir ÜKYS derece ve pozisyon ayrılığına dayandığı için, servise kabul ile bir pozisyona atanma arasında bir ayırım yapılmalıdır. İkincisi anayasal kararlara tabidir ve normal olarak Bakanlar Kurulu

⁴ Karşılaştırmaya olanak tanımak için: ABD'de federal ÜYHB'nin yaklaşık 8 000 üyesi bulunmaktadır (toplam federal devlet memurlarının %0,2'si); İtalyan *dirigenza* toplam devlet memurlarının %2'sini temsil etmekte; İsveç'te toplam devlet memurlarının 1/1 000'inden daha azını temsil eden, ajansların 200 ila 300 Genel Müdürü için deneyimlenmiştir.

⁵ Örneğin, federal ÜYHB, mevcut idari modelin üç üst kademe derecesini kapsamaktadır (yalnızca siyasi pozisyonlar olarak düşünülebilecek olan Senato onayına sunulan atamalar dahil değildir). Öte yandan Almanya'da yüksek servis bütün yönetim fonksiyonlarını kapsamakta, hatta kariyere giriş noktası olan, yönetim sorumlulukları olmayan bazı pozisyonları bile dahil etmektedir.

ya da bir Bakan tarafından verilecek bir karar anlamına gelmektedir; oysa Servise kabule uzmanlaşmış ve özerk bir kurum tarafından karar verilmeli veya en azından böyle bir kurum tarafından denetlenmelidir. Bu da bir ÜKYS pozisyonuna atanmanın yalnızca halihazırda ÜKYS üyeleri olan adaylar için veya ÜKYS'ye kabul koşullarını yerine getiren kişiler için söz konusu olabileceği anlamına gelmektedir.

Normal olarak eğitim, deneyim ve özel eğitim programlarının başarılı bir şekilde tamamlanmasını hesaba katarak göreve kabul kriterlerini ayrıntılı bir şekilde tespit etmek kontrol eden kurumun rolü olmalıdır. Adayların bu kriterleri karşıladığını doğrulamak için özel bir organ ya da özel organlar oluşturulmalıdır.

Bununla birlikte, ÜKYS'nin hukuki çerçevesinde göreve kabul için, yine tercihleri işaret eden bazı genel kriterler oluşturulmalıdır:

a) ÜKYS'ye kabul yalnızca halihazırda var olan meslek itibarıyla devlet memurları için mi mümkündür yoksa bu Servis özel sektörden gelen ya da siyasi olarak atanmış dışarıdan gelen kimselere de açık mıdır?

b) Önceki durumda, seçilmeye layık olmak için devlet memurluğunda geçirilmiş olması gereken minimum süre nedir?

c) Sonraki durumda, devlet memurluğundaki deneyim ile devlet memurluğunun dışındaki deneyim arasındaki uygunluk nasıl belirlenmelidir? ÜKYS'ye bu tür bir kabul daimi nitelikte midir yoksa belirli bir pozisyona atanmakla mı sınırlıdır (emeklilik programları söz konusu olunca sonuçlar nelerdir)?

d) Göreve kabul için eğitim, bir atama etkili hale getirildikten sonra mı yoksa bir çalışma döneminin sonrasında mı olmalıdır? ÜKYS'ye adaylar için eğitim programlarını geliştirmekten ve uygulamaya koymaktan sorumlu yalnızca bir kurum mu vardır?

e) Gönüllü ya da kendi isteği dışında ayrıldıktan sonra ÜKYS'ye yeniden dahil olmak mümkün müdür?

f) ÜKYS pozisyonlarına acil atamalarla ilgili ne olur?

Farklı tercihler yapılabilmektedir, fakat özellikle bir geçiş döneminde, ÜKYS'ye çoklu bir giriş mekanizmasını yöneten kurallar basit ve şeffaf olduğu takdirde, ÜKYS'ye çoklu bir giriş sisteminin tavsiye edildiğini vurgulamak gereklidir.

iii) Görevden alınma prensipleri

Bir ÜKYS atamaların esnekliğine ve parti politikasının müdahalelerini etkisiz kılamasa bile en azından yapılandırmasına izin vermesi gerektiği için, görevden alınma prensipleri de şarta bağlanmalıdır. Bu yine çeşitli tercihleri işaret etmektedir:

a) Bir ÜKYS pozisyonundan çıkarılma bütünüyle Bakanın isteğine mi kalmıştır? Durum böyle olduğu takdirde bile, bir temyiz sistemi siyasi bir kararın bir disiplin müeyyidesine ya da yönetimde başarı eksikliği müeyyidesine gizlenmesi ihtimalini önlemelidir;

b) Görevden alma spesifik zaman sınırlarına tabi midir (önceden bildirim için minimum süre, yeni bir bakan göreve geldikten sonra görevden alınmayla ilgili erteleme)⁶? Hükümet çapında standart zaman sınırları olmalı mıdır yoksa bu sınırlar devlet birimlerinin çeşitliliğini hesaba katmalı mıdır? Böyle

⁶ ABD'de federal ÜYHB'de başkanlık seçimlerinden sonra yeni bir idare geldiği zaman 120 günlük bir erteleme uyuşmalıdır. Bunun, olası bir görevden almayla ilgili bir karara varılmadan önce, karşılıklı daha iyi bilgilenebilecek tanyacağı tahmin edilmektedir.

olduğu takdirde, bu münferit bakanlıklara bırakılmamalıdır, fakat en azından Bakanlar Kurulunun bir kararına tabi olmalıdır;

c) Görevden alma diğer prosedürsel ya da teknik koşullara tabi midir? Bu koşullar nasıl ve kimler tarafından saptanacak ve kontrol edilecektir?

d) Görevden alınmış idareciler derhal boş bir pozisyona atanmazlarsa onlara ne olur? Bu hayati soruyu yanıtlamak için bunların, bakanla özel bir ilişkiye tabi olmayanlar hariç olmak üzere, yeterli sayıda pozisyon sunup sunmadıklarını görmek için ÜKYS bünyesindeki pozisyonları gözden geçirmeye gereksinim vardır. Böyle olmadığı takdirde, ÜKYS üyeleri aktif idarede uygun boş bir pozisyon bulamadıkları sürece onları faydalı bir şekilde meşgul tutmak için bir “stoklama” sistemi tasarlanmalıdır⁷;

e) Bir pozisyonda kalmak için maksimum bir zaman süresi olmalı mıdır? Birçok batı ülkesinde aynı pozisyonda beş yıldan fazla zaman geçirmenin, daha kötüsü olmadığı takdirde, esneklik ve hayal gücü eksikliğine yol açtığı düşünülmektedir;

f) Ne tür bir merkezi kurum görevden almaları en iyi yönetebilir?

Yukarıda bahsi geçen sorular, ÜKYS'nin bu unsurlarıyla ilgili kararlara olanak tanımak için ülkede mevcut olan devlet memurluğunun bir tür demografik analizine gereksinim olduğunu açık bir şekilde göstermektedir.

iv) **Kariyer İlkeleri**

Bir ÜKYS'yi oluştururken üzerinde karar verilecek en hassas unsurlardan birisi, ÜKYS üyelerini kariyeri sürdürmeye motive edecek faktörler dahil olmak üzere, bir kariyer sisteminin düzgün bir tasarımıdır. Bir ÜKYS'nin kurulması ve fonksiyon görmesi, zeki ve motive olmuş kamu yöneticileri için ilginç kariyer hedefleri olduğu net bir şekilde görüldüğü takdirde, genç devlet memurlarının düzgün bir şekilde işe alınmasını temin etmenin iyi bir yoludur. Bu ise terfi ile performans değerlendirmesi arasında sarıh bir bağlantıyı kurmak yoluyla olmaktadır.

ÜKYS kamu yönetiminin üst kademe kademeleriyle sınırlı olduğu takdirde ve devlet memurluğunun bütünsel boyutu oldukça küçük ise yalnızca birkaç yıllık hizmetten sonra ÜKYS'nin daha iyi üyelerinden bazılarının şevkinin kırılması konusunda belirgin bir risk bulunmaktadır.

Bu durum daha önemli pozisyonlara terfi için bazı standart kriterlere göre kariyer modellerini koordine etmekten sorumlu merkezi bir yönetim kurumunun kurulmasını gerektirmektedir. Yalnızca performans değerlendirmelerine ve pazar mekanizmalarına bel bağlama, üst kademe yöneticiler için çok esnek bir emek pazarı ve kamu ile özel sektör arasında maaşlarda küçük bir farklılık bulunan ülkeler için uygun olabilir⁸. Yöneticilerin, bütünsel olarak bakılınca, kıt bir kaynağının olduğu ve devlet memurluğunun iyi unsurlarının özel sektöre kaçma konusunda büyük bir eğilim içinde bulunduğu ODA ülkelerinde bu son derece tehlikelidir.

Bütünlü bir çözüm hükümetteki pozisyonlar ile kamu kuruluşlarındaki pozisyonlar arasında yer değiştirmeyi sağlamak olacaktır. Bu bakımdan siyasi kariyere kolay girişi garanti eden devlet memurluğu düzenlemelerinden de burada bahsedilebilir⁹.

⁷ Kanada hükümetinde Bakanlıklarda en yüksek yöneticilik pozisyonlarında bulunanların üniversitelerde, hükümet eğitim ve araştırma merkezlerinde bir eğitim ya da araştırma göreviyle geçici izne çıkarılmasına olanak sağlayan Geçici Görev Programı ilginç bir örnek olabilir.

⁸ Bu açık bir şekilde Yeni Zelanda *Yüksek Düzey İdareci Servisi*'nin felsefesidir.

⁹ Örneğin, Fransa ve Almanya'da devlet memurlarının seçimlerde rekabet etmesine izin verilmektedir. Seçildikleri takdirde, devlet memurluğundan istifa etmek mecburiyetinde değildiler, yalnızca otomatik

v) Göreve kabul, görevden alma ve kariyer yönetimi kurumları

Önceki noktalar ÜKYS'yi yönetmek için spesifik kurumlara duyulan gereksinimi net bir şekilde göstermiş olmalıdır. Kurumların gereksiz karmaşıklığı ile bağımsız bir organ tarafından ya da bunun tersine bakanlıkların ve ajanslarının başkanları tarafından verilen kararlara duyulan değişen gereksinimleri hesaba katma arasında bir denge kurulmalıdır.

ÜKYS içindeki pozisyonlara atamalar hükümet üyelerinin bir sorumluluğu olmalıdır, fakat ÜKYS'ye kabul kararlarının yanı sıra görevden alınmanın kontrolü özerk ya da en azından partili olmayan bir organ tarafından yapılmalıdır. ÜKYS'nin bütünsel yönetimi muhtemelen Başbakanlık Ofisi'nin ya da böyle bir kurum mevcut ise kamu hizmetleri bakanlığının görevi olmalıdır.

Bir ÜKYS'nin uygulamaya konmasını kolaylaştırmak için, özellikle bakanın siyasi açıdan güveni olmadığı için bakanlıklarda üst kademe pozisyonlarda belirli bir süre hizmet veremeyen servis üyelerinin istihdamı için fırsatlar sağlamak yoluyla, resmi ya da resmi olmayan kariyer yönetimine olanak tanıyan bir tür merkezi kurumu oluşturmak tavsiyeye şayan görünmektedir. Bu servis üyelerinin görevden alınmasına yol açan bir hükümet değişikliğinden sonra çalışabilecekleri bir eğitim ve araştırma merkezi olabilir. Bu ayrıca bir denetleme, kontrol ya da teftiş ajansı, hatta *Danıştay*, *Sayıştay* ve Fransa'daki *Genel Maliye Teşfit Kurulu* gibi bir idari mahkeme de olabilir. Bu tür bir kurumun birincil ve resmi amacı denetleme rolü olmakla birlikte, bu görev başında eğitimin çok etkili bir sistemidir. ÜKYS üyeleri kurumdaki fonksiyonları yoluyla bütün idari sistemle ilgili genel bir görüş edinirler. Üyeler bu şekilde bakanlıklarda üst kademe pozisyonları doldurmak üzere kolaylıkla çağrılabilirler, fakat bu kimselerin aynı zamanda yeni bir bakan üst kademe bulunan kimseleri değiştirmek istediği bir durumda geri dönmek için yeterli prestiji olan ve ilginç bir iş için bir temele de sahip olacaklardır.

vi) Açık kadroları doldurmakta şeffaflık

ÜKYS'nin iyi yönetilmesini temin etmenin yanı sıra devlet memurluğunda onun için destek oluşturmak için en önemli mekanizma ÜKYS'ye giriş düzeyinde sürecin şeffaflığını temin etmektir. İkinci olarak, çoğu boş pozisyon için ÜKYS'nin nitelikli üyelerinin düzenli rekabetine olanak sağlayan, boş pozisyonların ilan edilmesi sisteminin yürürlüğe konması gerekmektedir. Bakanlar böyle bir sistemle kendilerini sınırlanmış hissedebilecekleri için onları, bunun amacının üst kademe pozisyonlarda bulunacakları seçme imkânlarını sınırlamak olmadığını, bunun aksine onlara çalışmak isteyecekleri insanları arasından seçebilecekleri uygun ve yetkin adaylar konusunda daha geniş seçenekler sunmak olduğu konusunda ikna etmek mümkün olmalıdır.

vii) Açık bir hesap verebilirlik sistemi

Amerika Birleşik Devletleri'nde ve "*Üst Yönetim Hizmet Birimleri*"nin bulunduğu ya da planlandığı diğer ülkelerdeki tartışmalar çok önemli bir sorunun çoğu kez net bir yanıtta yoksun kaldığını göstermektedir: hesap verebilirlik sorusu.

ÜKYS'lerin hedeflerinde ve tasarımındaki bazı çelişkili prensiplerden dolayı servisteki üyelerin hesap verebilirliği hakkında bazı sorular vardır: Bu kişiler doğrudan kendi patronlarına karşı mı, Hükümetin Yürütme Organına karşı mı, Parlamente'ye karşı mı yoksa "müşterilerine" karşı mı hesap vermek durumundadır? Yoksa onlar yalnızca Yasa ve Adalete karşı mı hesap vermelidir?

Çoğu durumda bu tartışma seksenlerde devlet memurluğuyla ilgili kamu müzakerelerine hakim olmuş bazı basit ve yönetsel görüşlerin gücünden kaynaklanmaktadır. Bu görüşlerin aynı zamanda bazı

olarak geçici izne ayrılırlar. Yeniden seçilmedikleri takdirde, böylece emeklilik haklarının ve terfi haklarının korunduğu devlet memurluğuna yeniden dönebilirler. Bu da önemli sayıda tanınmış Fransız politikacılarının neden *grand corps* üyesi olduğunu açıklamaktadır.

ODA ülkeleri üzerinde sahip olduğu etki göz önünde tutulursa, ÜKYS üyelerinin hesap verebilirliği hakkındaki net ifadeler hükümetler tarafından verilmeli ve sistemin hukuki çerçevesinin yanı sıra eğitim programlarına da konulmalıdır.

2.3 Özel eğitim

ÜKYS'nin spesifik bir özelliği *üst kademe yöneticilerinin yetiştirilmesine ve adayların geliştirilmesine* verilen önemdir. Daha klasik eğitim ve öğretim kavramlarının yerine bu terimlerin kullanılması ÜKYS için eğitimin felsefi seçeneklerine ve teknik kısıtlamalarına işaret etmektedir.

i) Teknik kısıtlamaları hesaba katma

ÜKYS'nin üyeleri ve gelecekteki üyeleri için eğitim ODA ülkelerinde devlet memurlarının geri kalanı için eğitimle aynı teknik kısıtlamalarla karşı karşıyadır (spesifik materyal yetersizliği, kamu sektörü eğitimindeki programların ve yöntemlerin yetersiz gelişimi vs.).

Fakat ayrıca aynı zamanda çoğu gelişmiş ülkede de karşılaşılan, ÜKYS'nin doğasından gelen daha spesifik bir kısıtlılık da bulunmaktadır: bu tür programların müşterilerinin eğitim için yalnızca çok sınırlı bir zamanları vardır, çünkü onlar genellikle en etkili yüksek düzeydeki kamu görevlileri ya da özel sektördeki yöneticilerdir. Bu nedenle, gelişim programları büyük ölçüde, eğitimin en çok zaman alan kısmının orta seviyede hazırlayıcı ve izleme toplantılarıyla ve danışmanlar ya da öğretmenlerle yakın bir ilişkiyle görev başında olduğu, eylem halinde öğrenme yöntemlerine dayalıdır. Bu yöntemin avantajlarından birisi öğrencilerin çoğunun kendilerini eğiticiye çevirmeleridir (gelişim programı boyunca kendi kadroları ve sonraki yıllarda ÜKYS'ye yeni gelenler için).

ii) Kamu yönetiminde liderlik yapılması gereken alanlara gelişim programını uyarlama

Üst kademe kamu yöneticileri için gelişim müfredatının nihai içeriği her ülke için o ülkenin özgünlüğü hesaba katılarak tasarlanmalıdır.

Yine de ODA ülkelerinin eğitim kurumları arasında bazı ortak çalışmalar keşfedilecek konuların türünü ve kullanılacak yöntemleri işaret eden faydalı bir çerçeve sağlayabilir¹⁰.

iii) Eğitimi performans değerlendirmesine ve kariyer gelişimine bağlama

Bir ÜKYS'nin üyeleri için eğitim programları son derece bireyselleştirilmiş olmalıdır. Bunlar en iyi üst kademe yöneticiyi veya ÜKYS adayını, eğitim yönetim birimini ve gözetmenleri içeren bir süreçte, bir dizi değerlendirme görüşmelerinden sonra geliştirilir. Bunlar münferit yöneticiyi, performansının yetersiz bir şekilde geliştirilmiş olduğunu hissettiği alanlarda iyileştirmek üzere tasarlanmıştır. İdeal olarak gelişim programı yeni bir değerlendirmeye ve yeni bir pozisyon açılır açılmaz kariyer gelişimine yol açmalıdır.

iv) ODA ülkeleri için spesifik stratejiler

ODA ülkelerinde bir ÜKYS oluşturmak kesinlikle spesifik stratejileri gerektirecektir. Yeni nesli devlet memurluğuna çekme gereksinimini hesaba katmak muhtemelen dış bünyedekiler için daha farklılaştırılmış bir modele ve iç bünyedekiler için görev başında öğrenim suretiyle eğitime yol açacaktır.

¹⁰ Network of Institutes and Schools of Public Administration of Central and Eastern Europe (NISPACEE – Orta ve Doğu Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüleri ve Okulları Ağı)'nın Ağustos 1994'te Portoroj, Slovenya'da yapılan ilk Yaz okulu bu türden bir çerçeve oluşturmuştur (bakınız Ek II).

Eğitim kaynaklarının azlığı aynı zamanda muhtemelen gelişim programlarını tasarlamada ve izlemede uluslararası işbirliğinden istifade etmeye de yol açacaktır. Her durumda eğitim programlarının uygulanması, mümkün olduğu kadar yerel kurumlara ve eğitimcilere bırakılmalıdır. Gelecekteki devlet memurlarının ÜKYS'ye girmelerini kolaylaştırmak için üniversitelerdeki veya özel kurumlardaki kamu yönetim programlarının rolü incelenmeli ve yeni müfredat tasarlanmalıdır.

2.4 İş analizi ve iş tanımları

Bakanlıklar ve ajansların arasında yer değiştirmeye olanak tanımanın yanı sıra ÜKYS'nin kapsamını oluşturmak için, bakanlıklar ve devlet ajansları üst kademe pozisyonlar için iş analizine geçmelidirler. Bütün kamu yönetimi çapında müşterek bir metodolojinin kullanılmasını temin etmek üzere ÜKYS'yi yöneten merkezi organizasyonlar tarafından bakanlıklar ve bu pozisyonlarda bulunanlarla işbirliği içerisinde yapılabilir.

Bu iş analizi çabasının iki ana çıktısı olmalıdır:

- ÜKYS içerisine dahil edilecek pozisyonların bir listesini oluşturmak ve
- Performans değerlendirmesi için hedefleri saptamak, organizasyonun bakış açısından eğitim gereksinimlerini analiz etmek ve boş pozisyonları ilan etmek için kullanılacak iş tanımlarını oluşturmak. İş tanımları servis ile birlikte geliştirilmeli ve periyodik olarak revize edilmelidir. Bu da iş analizinin ÜKYS'nin kurulmasıyla bağlantılı olan bir kerelik bir faaliyet olmadığı, sistemin standart faaliyetinin bir parçası haline gelmesi gerektiği anlamına gelmektedir.

2.5 Ödeme sistemleri ve ücret koşulları

Amerika Birleşik Devletleri'nde ve başka yerlerde "Üst Yönetici Sistemlerini" destekleyenler liyakate bağlı ücretlendirme sistemini getirmeye çalışmışlardır. Bu, servisin üyelerinin motivasyonuna ve dinamizmine önemli bir katkı olarak sunulmuştur. Bununla birlikte, özellikle ABD'deki federal ÜYHB deneyimi, liyakate bağlı ücretlendirmenin servis üyeleri arasında önemli bir memnuniyetsizlik unsuru olduğunu göstermektedir. Bunun iki önemli nedeni vardı. Bunlardan ilki, ÜYHB'leri oluşturan reformların içinde saklı olan bazı vaatlerin günün hükümetindeki değişiklikler ve finansal kaynak yokluğundan dolayı tutulmamış olmasıdır. İkinci olarak (ve bu büyük ihtimalle daha önemlidir) ikramiyelerin performansa göre değil de siyasi ya da kişisel tercihlere göre verildiği konusunda ortaya çıkan şüphelerdir. Çünkü bu ödüller üst kademe bulunan meslek itibarıyla devlet memurlarının, siyasetleştirilmiş atamaların yeni bir gelişimine tanık oldukları bir dönemde siyasi amirler tarafından dağıtılmıştı. Bu gelişmelerden öğrenilecek ders bir ÜKYS'nin sürekli yönetiminin önemidir. Onu yalnızca kurup bırakmak tavsiye edilmemektedir.

Liyakate bağlı ücretlendirmenin kamu hizmetinde uygulandığı çoğu ülkedeki deneyimler, mükafat bedelin otomatik kriterleri arasında yapılacak, gerçek performansı yeterince hesaba katmadıkları için bazı insanların motivasyonlarının kırılmasına ve özellikle söz konusu kişi siyasi bir atama olduğu takdirde başkanın tarafsızlıktan olası yoksunluğu konusunda şüpheye neden olan, servislerin başkanları tarafından isteğe bağlı tahsisine yol açan sürekli bir ödünleşmenin olduğunu göstermektedir. Ücret sistemlerini tasarlarırken ve mükafat bedel koşullarını formüle ederken bunun hesaba katılması gerekecektir.

Bir başka noktanın daha hesaba katılması gerekmektedir: bir ÜKYS'yi kurmanın esas hedeflerinden biri *esprit de corps* ile bir idari elit oluşturmak olduğu takdirde, servisin üyeleri arasındaki rekabetin sınırlı kalması gerekmektedir. Vurgu, performanstaki farklılıklardan ziyade ortak değerler ve ortak davranış üzerinde olmalıdır.

Bu ise üç unsurun bir arada var olmak zorunda olduğu bir ücret sisteminin tasarlanmasına yol açmaktadır:

i) Ücretin önemli bir parçası ÜKYS içerisinde sahip olunan dereceyle bağlantılı olmalıdır. Uygun boş pozisyonların olmadığı durumda, bu istihdam modelinin oldukça katı olduğunda bile hızlı finansal sonuçlar gösterecek kariyer terfilerini mümkün kılmaktadır. Ücretin bu kısmının otomatik olarak kıdemlilikle bağlantılı olması gerekmemektedir: Ücretteki artışların bir kısmı eğitim kurslarının başarılı bir şekilde tamamlanması ve performans değerlendirmelerle bağlantılı olabilir ve servisin seçilmiş üyelerinin katılımıyla merkezi olarak yönetilebilir.

ii) Ücretin bir diğer önemli parçası, her servis üyesinin bulunduğu fiili pozisyon ile bağlantılı olması gerektiğidir. Güvenilir iş tanımları bunun iyi fonksiyon görmesi için zorunludur, çünkü aksi takdirde kullanılan kriterler bakanların ya da hükümet ajanslarının başkanlarının siyasi önemiyle bağlantılı olan statü kriterleri olabilir.

iii) Ücretin üçüncü parçası, performansla bağlantılı olan ya da olmayan özel ikramiyelerden oluşabilir. Sonucusu, (siyasi) başkan tarafından değerlendirildiği şekliyle görev başındaki performansla bağlantılı olmak zorunda olduğu için, muhtemelen kurulacak en hassas sistemdir. Şüpheyi sınırlandırmanın tek çözümü merkezi olarak izlenen ve sonucunda bakanlara tavsiyelere bulunulan standart bir değerlendirme sistemi oluşturmaktır. Deneyimler, o zaman da ikramiye sisteminin otomatik hale gelmesi ve gerçek performansla bağlantılarını kaybetmesi riskinin doğduğunu göstermektedir. Batılı ülkelerde yapılan çeşitli sosyolojik çalışmalar, maddi mükafatların genç üniversite mezunlarını devlet memurluğuna çekme konusunda önemli olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, bunlar üst kademe devlet memurlarını motive etmekte yalnızca küçük bir rol oynamaktadır (şayet bir rol oynuyorlarsa). Net ve güvenilir emeklilik sistemlerinin bu seviyede özel ödüllerden çok daha önemli olduğu düşünülmektedir.

Maddi ve maddi olmayan ödüllerin yapısına ve şeffaflığına özel bir dikkat sarf edilmelidir. ODA ülkelerinde kamuya ve devlet memurluğunun geri kalanına bir ÜKYS'nin *nomenklatura*'nın yalnızca başka bir versiyonu olduğu izlenimini vermektan kaçınmak zorunlu görünmektedir.

3. Sonuçlar

Bir Üst Kademe Yönetim Servisi (ÜKYS), başka bir deyişle kamu yönetiminde üst düzey siyasi olmayan görevler (kamu yöneticilerinin görevleri) için yapılandırılmış ve kabul edilmiş bir personel yönetimi sistemi, kamu yönetimi genelinde gerekli yönetim fonksiyonlarının geliştirilmesini kolaylaştıracak, merkezi yönetimin çalışmasındaki ve karar almasındaki kabiliyeti ve etkililiği arttıracak ve hükümette bütünsel insan kaynakları yönetim sürecini iyileştirecek önemli bir reform olabilir. Bu sistem, göreve seçilme usullerinde ve kariyer yönetiminde parti politikalarının müdahalesini engelleyerek, üst kademe devlet memurlarının profesyonel yetkinliklerini arttırabilir ve bu şekilde etkili ama aynı zamanda siyasi anlamda duyarlı bir kadroya sahip olmak isteyen bakanlar için tercih imkânlarını arttırabilir.

Böyle bir sistem kamu yöneticiliği görevlerine atanacak eğitilmiş ve deneyimli yöneticileri sağlayan, kariyer odaklı devlet memurluğuna dayalıdır. Servis üst kademe yöneticilerin çekirdek grubunun istikrarını ve profesyonelliğini sağlamak ama aynı zamanda Hükümetin oluşumundaki değişikliklerle ayak uyduracak şekilde gerekli esnekliğe izin vermek için uygun kurumlar ve prosedürler yoluyla merkezi olarak yönetilmektedir. Bu belge bir ÜKYS'yi kurmak için yanıtlanması gereken bir dizi soru olsa da, böyle bir sistemin son derece sofistike olması gerekmemektedir. Bir ülkenin acil gereksinimlerine uyarlanmış ve daha ileri aşamalarda kamu yönetimi ile devlet memurluğu reformundaki gelişmeleri hesaba katacak şekilde daha da geliştirilebilecek basit ve sağlam bir modele dayandırılabilir.

EK I

SEÇİLMİŞ BİBLİYOGRAFYA

BAN, Carolyn ve INGRAHAM, Patricia eds. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany State University Press, Albany, New York.

BUCHANAN, Bruce (1981), "The Senior Executive Service: How we Can Tell if it Works?", *Public Administration Review*, No. 41, pp. 349-358.

CULLEN, R.B. (1986), "The Victorian Senior Executive Service: A Performance Based Approach to the Management of Senior Managers", *Australian Journal of Public Administration*, Cilt XLV, No. 1 (Mart).

HECLO, Hugh (1983), "A Government of Enemies", *The Bureaucrat*, No. 12, sayfa 12-14.

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (1988), *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés -- Recrutement, carrière et formation*, IISA, Brüksel.

KESSLER, M-C. (1994), *Les grands corps de l'État*, PUF, Paris.

NEWLAND, Chester A. (1988), "The American Senior Executive Service: Old Ideas and New Realities", *International Review of Administrative Sciences*, No. 4, sayfa 699. SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Bureaucrats & Policy-Making*, Holmes & Meyer, New-York.

ZILLER, Jacques (1993), "Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze", *Administrations comparées*, Montchrestien, Paris.

ZILLER, Jacques (1988), "L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne", *Égalité et mérite*, Bruylant, Brüksel.

EK II

ÜST KADEME KAMU YÖNETİCİLERİ İÇİN HİZMET İÇİ EĞİTİM MÜFREDATININ ANA HATLARIYLA İLGİLİ NISPACEE TAVSİYELERİ

Network of Institutes and Schools of Public Administration of Central and Eastern Europe (NISPACEE – Orta ve Doğu Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüleri ve Okulları Ağı) tarafından yapılan Müfredat Gelişimi Üzerine İlk Yaz Okulu sırasında katılımcılar hizmet içi eğitimi ayrıntılı olarak tartıştılar.

Çalışma Grubu değerlendirmeye alınacak yaklaşık 25 konuluk bir liste ortaya çıkardı ve aşağıdaki temel kurs alanları konusunda bir fikir birliğine vardı:

1. HUKUK

- ▶ Veri tabanları nasıl kullanılır
- ▶ Hukukun kaynaklarını tanıma
- ▶ Metinleri analiz etmek için yorum/teknikler
- ▶ Hukuki çerçeve
- ▶ İnsan Haklarının korunması
- ▶ Düzenlemelerin azaltılması
- ▶ Adalet mekanizması
- ▶ İdari yasa/anayasanın düzenlenmesi ve süreci

2. BÜTÇELENDİRME VE FİNANS

- ▶ İyi bir bütçeleme süreci nasıl olmalıdır
- ▶ Bütçeleme ve finans teknikleri
- ▶ Bütçeleme süreci nasıl algılanmakta/anlaşılmaktadır
- ▶ Hazine, Maliye Bakanlığı, dış kurumlar gibi kurumların rolü
- ▶ Maliyetlendirme/maliyet kontrol
- ▶ Alımlar (süreç ve yasa)

3. İLETİŞİM

- ▶ *Yönetim içi iletişim:*
 - . toplantılar yapma, yazım ve sunum becerileri
 - . bilgileri yönetme ve yayma
 - . iç haberleşme stratejileri
- ▶ *Yönetim dışı iletişim:*
 - . yazım ve sunum becerileri
 - . halka açık olma ve bunun parametreleri (azınlıklar dahil)
 - . halkla ilişkiler
 - . medya ilişkileri

4. YÖNETİCİLERİN ROLÜ VE SORUMLULUKLARI

- ▶ Planlama için
- ▶ Öncelik belirleme
- ▶ Hedef belirleme için
- ▶ Politika, program ve kaynak hususlarını dengelemek için
- ▶ Tavsiye sunmak için
- ▶ İşlerin olmasını sağlamak için

5. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

- ▶ Tanımlayıcı yönler – devlet memurluğu yasası, iş kategorileri
- ▶ İşe alma, terfi, liyakat politikaları
- ▶ Maaş sistemleri, koşullar
- ▶ Performans değerlendirme
- ▶ Personel dosyası
- ▶ İnsanları motive etme, ödüllendirme

6. HİZMET VE FAALİYET YÖNETİMİ, OFİS YÖNETİMİ

- ▶ Hizmet sunumunu analiz etme ve iyileştirme becerileri
- ▶ Kamu hizmetinin iyileştirilmesi:
 - Faaliyetler
 - davranışlar
- ▶ Tek bir merkez tarafından üstlenilen devlet hizmeti
- ▶ Kullanışlı formlar
- ▶ Ofis yönetiminin iyileştirilmesi
- ▶ Etik ve yolsuzluk

7. ÇATIŞMA ÇÖZÜMÜ, MÜZAKERE

- ▶ Bireyler arası iletişim becerileri
- ▶ İşbirliği/rekabet
- ▶ Takım oluşturma
- ▶ İdare kültürü
- ▶ Davranışlar ve stres arasındaki ilişkiler
- ▶ Karşılaştırmalı davranışlar (diğer kültürlerde ve kamu sektörlerinde başkaları nasıl davranır)
- ▶ Yeni ortaya çıkan özel sektörün davranışlarına karşı kamu sektöründeki davranışlar.