



SIGMA
Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek
AB tarafından finanse edilen, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi

KAMU HİZMETİNDE PERFORMANS VE PROFESYONELLİĞİ İLERİYE TAŞIMAK

SIGMA BELGE NO. 21

Bu belge Avrupa Birliği'nin mali desteği ile oluşturulmuştur. Burada ortaya konulan görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin resmi görüşünü yansıtmıyor şeklinde yorumlanamaz ve OECD veya üye ülkeleri veya Sigma Programı'na katılan yararlanıcı ülkelerin görüşlerini yansıtmamaktadır.

SIGMA PROGRAMI

SIGMA – Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde İdare ve Yönetim için İyileştirme Desteği – bir Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı Geçiş Döneminde olan Ekonomiler için İşbirliği Merkezi ve Avrupa Birliği Phare Mali Yardım Programı tarafından birlikte hazırlanmıştır. Bu girişim, geçiş sürecinde bulunan on üç ülkenin kamu yönetim reformlarını desteklemekte ve büyük oranda Phare tarafından finanse edilmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, gelişmiş pazar ekonomisine sahip 29 demokrasiye ait hükümetler arası bir organizasyondur. Merkez, teşkilatın ekonomik konulara dair geniş bir yelpazede yer alan tavsiye ve desteğini Orta ve Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerine aktarır. Phare, Orta ve Doğu Avrupa’da bulunan ortak ülkelere Avrupa Birliği üyeliği yükümlülüklerini taşımaya hazır oldukları aşamada destek sağlamak amacıyla finansman yaratır.

Phare ve SIGMA aynı ülkelere hizmet vermektedir: Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Lituanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya.

1992 yılında kurulmuş olan SIGMA, politika alanındaki karar vericilere kamu yönetimi konusunda bilgi ve uzman analizi sunan ve irtibatları kolaylaştıran ve kamu sektöründeki yöneticiler arasında deneyimlerin paylaşılmasını sağlayan OECD Kamu Yönetimi Hizmet Birimi bünyesinde faaliyet göstermektedir. SIGMA, yararlanıcı ülkelere tecrübeli kamu idarecileri ağına erişim, karşılaştırmalı bilgi ve Kamu Yönetimi Hizmetleri ile bağlantılı teknik bilgi sunmaktadır.

SIGMA'nın amaçladıkları:

- yönetsel verimliliği geliştirmek ve kamu sektör çalışanlarının demokratik değerlere, kanuna uygun etik ve saygı kurallarına uyumunu ileriye taşımak için iyi bir idari yapı arayışında olan yararlanıcı ülkelere yardımcı olmak;
- uluslararası hale gelmek ve Avrupa Birliği entegrasyon planları konularındaki zorlukları göğüslemek üzere merkez hükümet seviyesindeki yerel yetkinlikleri oluşturmaya yardımcı olmak; ve
- kamu yönetimi reformları konularında yararlanıcı ülkelere yardımcı olmak ve bağışta bulunan ülkelerin faaliyetlerini koordine etmek üzere Avrupa Birliği ve diğer bağışta bulunan ülkelerin girişimlerini desteklemek.

Tüm faaliyetleri arasında bu girişimin önceliği hükümetler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmaktır. Bu uygulama, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi uygulayıcıları arasında ve bu uygulayıcılar ile diğer demokrasilerde yer alan eşdeğer uygulayıcılar arasında bir ağ oluşturmak için lojistik destek sağlamayı kapsamına almaktadır.

SIGMA beş teknik alanda çalışmaktadır: Yönetimsel Reform ve Ulusal Stratejiler, Politika Oluşturma Yönetimi, Harcama Yönetimi, Kamu Hizmetleri Yönetimi ve İdari Kusur Yönetimi. Ayrıca, bir Bilgi Servisi Ünitesi de kamu yönetimi konularında yayınlanmış ve çevrimiçi materyallerin dağıtımını gerçekleştirmektedir.

Telif hakkı OECD, 1997

Bu materyalin tümünün veya bir bölümünün kopyalanması veya tercüme edilmesi için başvurulacak merci: Yayın Hizmetleri Başkanlığı, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Fransa.

Bu yayında yer alan görüşler, Komisyonun, OECD üye ülkelerinin veya programa katılan orta ve doğu Avrupa ülkelerinin resmi görüşlerini temsil etmemektedir.

ÖNSÖZ

Bu doküman, Arnavutluk, Estonya, Macaristan ve Polonya olmak üzere dört orta ve doğu Avrupa ülkesinin kamu yönetimi alanındaki insan kaynakları uygulamalarına dair bir rapordur. Bu rapor, 1996 yılına ait bilgilere dayanmaktadır. Bu tarihten itibaren en azından iki ülkede önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Polonya’da Ocak 1997’de yeni bir Kamu Hizmeti Kanunu yürürlüğe girmiştir (bazı maddeler Kanunun resmi olarak ilanından 30 gün sonra yürürlüğe girmiştir); ve Arnavutluk’ta ise son dönemdeki siyasi karışıklık nedeniyle yönetimin şimdiki konumunu değerlendirmek zordur. Bu rapor 1996 yılında hazırlanırken, Arnavutluk, Estonya ve Macaristan’ın bütününde kamu hizmet kanunları devredeydi, ancak Polonya’da devlet idaresindeki görevler, 1982 tarihli Devlet Memurları Kanunu’na göre yürütülmekteydi.

Raporun amacı idaredeki işlerle ilgili görevlendirme için özel bir kanunun uygulamasının personel yönetimi, yönetim ön koşulları, eleman seçim ve terfileri konularında ne derece önemli değişikliklere neden olabileceğini tespit etmektir. Bu nedenle, bu rapor kamu personel yönetim sistemleri, yönetim prosedürleri ve yönetim uygulamalarına ve tüm bu unsurların profesyonelliği ve uygun davranışları ileri taşıma veya engellemelerine ilişkin olarak hazırlanmıştır. Bir dereceye kadar rapor, mevzuat ve kurumlarla ilgili olup uygun görevli memur tutum ve davranışlarını oluşturmak için eğitimle de ilgilidir.

Bu çalışma, genel rehber doküman temel alınarak dört ülkeden gelen uzmanlar tarafından hazırlanmıştır. Bu uzmanlar Odeta Dibra, Avukat, Arnavutluk (şu anda UNESCO’da görev yapıyor); Profesör Georg Sootla, Tallinn Pedagoji Üniversitesi, Estonya; Istvan Borbiro, Avukat, Jutasi & Partners, Macaristan ve Wojciech Marchlewski, İşbirliği ve Ortaklık, Polonya. Bu dört uzman, rehber dokümanını ülkelerindeki yönetimlerle görüşmeler yapmak ve sonuçları raporlamak üzere bir referans aracı olarak kullanmışlardır.

Dört hükümetle birlikte açıklığa kavuşturulan bu rapor, Kamu Yönetimi (Paris) için Uluslar arası Teşkilatı Araştırma ve Yayın Direktör Yardımcısı Marie-Christine Meininger ve Paris 1 Üniversitesi’nden Profesör Alain Claisse tarafından hazırlanmıştır. Bu kişiler aynı zamanda projeyi ve dört uzmanın çalışmasını koordine etmişlerdir. Bu yayın, ayrıca aşağıdaki başlık altında Fransızca olarak mevcuttur *Promouvoir l’efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique (SIGMA Belgeleri: N° 21)*.

SIGMA-OECD, 2, rue André -Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-posta: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI	2
ÖNSÖZ.....	3
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	5
1. GİRİŞ.....	7
2. GENEL ÇERÇEVE.....	10
Kamu Hizmeti Konsepti.....	11
Kamu Hizmeti Ölçütü ve Çalışanların Dağılımı	13
3. KAMU HİZMETİ YÖNETİMİ.....	14
Bakanlığa ait Otonomi ve İnsan Kaynakları Yönetimi için bir Ulusal Politikanın Koordine Edilmesi ve Uygulanması	14
İnsan Kaynakları Yönetimi	15
İşe Alım ve Seçim	15
4. EĞİTİM	19
5. KARIYERLER	22
Performans Değerlendirme ve Terfi.....	22
Personel Hareketliliği.....	23
6. ÜCRETLENDİRME	25
7. HAK VE SORUMLULUKLAR — PROFESYONEL ETİK	28
Disiplin	30
8. KAMU İLİŞKİLERİ.....	32
9. KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKA.....	33
10. DEĞERLENDİRİLEN KONULAR.....	34
10.1. Kamu Hizmeti için bir Yasal Çerçevenin Prensipleri ve Oluşturulması	34
10.2. Personel Politikasının Tasarımı ve Uygulanması.....	35
10.3. Personel Politikasının Araçları	35
10.4. İşe Alım	36
10.5. Kariyer.....	37
10.6. Eğitim.....	38
10.7. Ücretlendirme.....	38
10.8. Profesyonel Etik	39
EK 1. REHBER DOKÜMAN	41

YÖNETİCİ ÖZETİ

Profesyonel ve etkin bir kamu yönetimi, yetkin, motive olmuş ve tarafsız kamu görevlilerinin kamu çıkarlarına hizmet etmekte olduğu bir sistemin içinde görevlendirmeleri anlamını taşır. Bir yandan kavramsal açıdan erdemli kamu hizmetinin profilini çizmek nispeten kolay ise de, uygulama esnasında bu tür bir kamu hizmetini devreye almanın yol ve yöntemlerini belirlemek daha zordur. Orta ve Doğu Avrupa bölgesinin çoğu yerinde devrede olan kuruluşlar olmasına rağmen, kamu hizmeti yasal çerçevesinde, koordinasyonunda ve yönetiminde önemli eksiklikler bulunmaktadır.

Arnavutluk, Estonya, Macaristan ve Polonya'da yapılan çalışmaları esas alan bu rapor, somut yönetim alanlarını tanımlamakta ve bir ülkenin kamu hizmetini yeniden yapılandırmakla veya bir kamu kuruluşunu idare etmekle sorumlu olan kişilerin göz önünde bulundurabileceği öneriler sunmaktadır. Bu öneriler şu alanları kapsamaktadır: kamu hizmeti için bir yasal çerçevenin prensibi ve meydana getirilmesi; bir personel politikasının tasarımı ve uygulaması; bir personel politikasının araçları; işe alım, eğitim, ücretlendirme ve kariyer geliştirme sistemleri ve profesyonel etik.

Kamu hizmetinin yasal çerçevesine dair, hemen uygulanabilir nitelikte olan daha basit kurallara olan ihtiyaç evrensel anlamda bilinmektedir. Bu dört ülkenin hepsi kamu hizmeti için yasal bir çerçeve devreye almışlardır. Ancak, kanunda yer alan bu kurallar öncelikle ilgili tüm taraflarca tanınmalı ve yönetim uygulamalarına dönüştürülmelidir.

Koordinasyon eksikliğinin, personel yönetimi için tavsiyede bulunan ve uygulayan kurumun kariyer yönetiminde ters bir etkisi mevcuttur. Kamu hizmetinin daha profesyonel ve etkin hale getirilmesine dair olan çabaları azaltabilir. En asgari düzeydeki bir koordinasyon, çelişen yönetmeliklerin veya politikaların bireysel bakanlıklar tarafından devreye alınmasını önlemeye yardımcı olabilir. Koordinasyon, ulusal düzeyde tespit edilmiş olan önceliklerin uygulamasını, kaynaklarla amaçların eşleştirilmesini ve personel yönetiminin idaresini kapsayabilir.

Koordine eden kuruma verilmiş olan rolden bağımsız olarak, her bir bakanlıkta bulunan personel direktörlerinin rolü çok önemlidir. Kendi işlevlerini devreye alabilmeleri için kendilerine yetki, güvence ve kaynaklar sağlandığında, söz konusu direktörlükler insan kaynaklarını daha yüksek oranda bir titizlikle yönetmektedir ve siyasi faktörler veya kişisel ilişki ağları önemli ölçüde asgariye indirilmiştir.

Yönetimi ve uyulması gereken kuralları uyumlu hale getirmek için bir araç ise tek bir eleman kayıt sistemidir. Bilgisayarlı yönetim en işlevsel yöntemdir ve bu aynı zamanda kayıtların paylaşılmasını da sağlar.

İdari makam ve kariyer yönetimine dair kurallar hakkında bilgi sağlamak, daha geniş sayıda başvuru yapılmasını sağlayan, oldukça olumlu bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Bu bilginin bir özelliği, işe alım sürecinin iyileştirilmesine oldukça fazla katkı sağlayan boş pozisyonlara dair ilanların yayınlanmasıdır.

İdarenin profesyonelliği ve verimliliği sadece işe alımın kalitesine bağlı değildir aynı zamanda kariyer gelişiminin organizasyonu ile de ilgilidir. Fonksiyonların, derecelerin ve kariyer gelişiminin hiyerarşik yapısını düzenleyen, farklı idarelere uygulanabilecek olan ortak bir çerçeve, aydınlatıcı ve bağdaştırıcı etki yaratır. Kamu hizmetini profesyonel bir düzeye çıkarmak ve memurları motive etmek için yeteneğe dayalı bir ödüllendirme prensibini esas alan bir kariyer gelişimi önemlidir. Yeteneği ödüllendirmek için öncelikle, kariyer gelişimine ilişkin kararların, yeteneklerin ve performansın adil bir şekilde değerlendirilmesine dayandırılması ve böylelikle yetkinlikleri tarafsız bir açıdan belirgin olan memurların terfilerin sağlanması gerekmektedir.

Eğitim alanında ise, hem kısa vadeli hem de uzun vadeli ihtiyaçları göz önüne alan genel bir politika devreye alarak ilerleme kaydedilebilir. İdarenin gerçek ihtiyaçları ile sağlanan eğitimin birebir örtüşmesi, eğitimi talep eden ile sağlayan arasında bir diyalog kurulması için temel bir mekanizmayı gerektirebilir (danışmanlık, anketler ve diğerleri).

Profesyonel etik konusunda, çalışma yapılan dört ülkeden elde edilmiş olan tecrübelerden ders çıkarmak üzere titiz ve faydacı bir yaklaşım devreye alınmalıdır. Çok karmaşık mevzuatların etkin olmadığı

ispatlanmıştır. Yaptırımlardan oluşan bir sistem, özellikle de bu tür yaptırımların belirli bir çözüme neden olması elzemdir.

Birçok idari sistemin bir ana ortak özelliği mevcuttur: yasal metinleri uygulamalarla eşleştirmek ve idarenin, hatta daha genel bir çerçevede kanun hükümlerinin düzgün bir şekilde devreye alınabilmesi için bu ikisinin arasındaki uçurumun daraltılması ihtiyacı.

Eğer çabalar birleştirilirse ve aşağıdaki koşullar meydana geldiğinde reformların başarı şansı yükselecektir:

- başlangıçtaki projenin ivme kaybetmemesi için en üst düzeyde ifade edilen açık ve sürekli bir siyasi çözüm;
- yanlış anlamaları veya değişime karşı oluşabilecek direnci önlemek amacıyla, hiyerarşinin her seviyesindeki kamu görevlilerinin geniş çaplı katılımı;
- kamuoyu aşağı yukarı uzun dönemde bu reformlardan yararlanacağına kanaat getirirse, kamuoyu tarafından bu reformlar daha kolay kabul edilir ve destek görür ve
- eğer hedefler ve hedeflere ulaşmada devreye alınacak araçlar açıkça tanımlanırsa, reformlar için entelektüel ve maddi destek sağlayabilecek olan uluslar arası toplumdan ve çok taraflı ve iki taraflı işbirliği teşkilatlarından destek daha fazla artırılabilir.

Bu SIGMA belgesi İngilizce ve Fransızca dillerinde SIGMA web sitesinde yer almaktadır:

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

1. GİRİŞ

Geçiş döneminin başından itibaren Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen idari reformlar arasında, kamu hizmeti için kanuni çerçevenin Batı Avrupa ülkeleri örnek alınarak devreye alınması, birçok kişi tarafından yetenek ve kamu çıkarlarına yetkin ve etkili bir şekilde hizmet etmeye muktedir olmaya dayanan profesyonel bir kamu hizmetinin ön koşulu olarak görülmüştür.

Bu şekilde bir amacın açıklanışı basit olarak algılanabilirse de, bu ifadeyi meydana getiren kelimelerden hiçbiri açık değildir. İlkelerle ilgili ifadelerin arkasında birçok belirsizlik yatmaktadır.

Tarihsel süreçte, politik atamalar veya miras yolundan farklı olarak, memurların yeteneklerine göre ve ortak kabul edilmiş kurallara göre işe alındığı sürekliliği olan bir idare Avrupa'da oldukça yeni bir fenomendir. Sürekliliği olan bir idare, profesyonel nitelikler ve tarafsızlıkla ilgili olan zorunluluğu karşılamak üzere hizmet vermektedir.

Kariyer esaslı bir kamu hizmeti anlayışı, iş temelli bir kamu hizmeti konseptinin tersi olarak, ilk ifade etmiş olduğu anlamıyla anlaşılmalıdır. Avrupa Birliği'nde ağırlıklı olan kariyer sistemi birçok unsurun bileşimi olarak tanımlanabilir: kamu idaresinde bir kariyer sürdürmek için ömür boyu olmak üzere erken işe başlama; kurallar ve yönetmeliklerle tanımlanmış olan birbiri ardına gelen aşamalar ve koşullar ile gerçekleştirilen hiyerarşik bir ilerleme; kariyer süreçlerinde memurların birden fazla görevi devreye alacakları varsayımı. Kamu hizmetinin farklı doğası iddiası ile el ele giden bu sistem, genelde memurların kariyer hakkı bulunmadan belirli bir işi yapmaları için işe alındıkları iş bazlı¹ sistemin tam tersidir. İkinci sistemde kamu hizmeti fazla sayıda işe bölünmüş durumdadır. Kariyer bazlı bir sistem genelde "kapalı sistem" olarak değerlendirilir, çünkü kariyer sürecinin ortasında işe girişi imkânsız hale getirmekte veya ciddi oranda sınırlandırmaktadır. İkinci sistem, profesyonel hayatlarının bir bölümünü hâlihazırda başka bir alanda geride bırakmış olan memurların işe alımına daha "açık" konumdadır.

Ancak, bu sistemler birbirlerinden tam bağımsız değildir. Batı Avrupa'da var olan kamu hizmetinin bir değerlendirmesi kariyer sistemi ve işe dayalı sistem arasında herhangi önemli bir farklılık ortaya koymamaktadır. Hiçbir sistemin bir diğerdinden daha iyi sonuç ortaya koyduğu şeklinde bir değerlendirme yapılamaz ve bir sistemi diğerine tercihi ülkenin özel durumuna göre devreye alınmalıdır.

Kariyer sisteminde her zaman iş güvencesine dair mutlak bir garanti söz konusu değildir ve iş bazlı sistem kariyer sistemi ile bir sürü benzerlik taşır (özellikle gereksiz iş alımın nispeten sınırlı koşullara bağlı olduğu durumlar kayda değerdir). Ancak, her ikisi arasındaki temel fark kariyer gelişiminde yatmaktadır. Sonuç itibarıyla, bir dizi farklı görevi yerine getirerek iş sistemi içinde bir kariyer yaratmak mümkündür. Ancak işe alım, belirli bir iş için söz konusudur ve bazı ülkelerde ücret artışları sadece kıdeme bağlıdır. Bu ülkelerde herhangi bir terfi veya ilerleme yeni bir işe alım uygulaması anlamına gelmektedir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kariyer bazlı kamu hizmeti arzusunun sonuçları daha fazla ayrıntı ile irdelenmelidir. İlk önce, kariyer odaklı bir kamu hizmeti meydana getirmek ile kanuni çerçevenin uygulanmasını birbirinden ayırmak gerekmektedir. Kariyer gelişimi için garantiler kolektif anlaşmalar ve kanuni çerçevenin varlığı ile hâlihazırda sağlanmış olabilir ki bu durum esas alınan kuralların içeriği (İş Kanunundan kısmen alınmış olabilir) veya bu kuralların uygulaması hakkında bir peşin hüküm verilmesine neden olmaz.

Daha sonra, yeteneğe bağlı tarafsız kamu hizmeti konsepti netleştirilmelidir. Bu, işe alınmış ve sahip oldukları profesyonel niteliklere göre terfi ettirilen ve kanun tarafından tanımlandığı şekilde kamu çıkarına hizmet eden memurlardan oluşan bir grubu ifade etmektedir.

Yeteneğe dayalı prensip, sembolik ve materyal anlamda niteliklerin ve know-how'un değerinin bilinmesine bağlıdır.

Nötr olma hali, sadece siyasi otoritelere karşı değil, aynı zamanda özel çıkar gruplarına karşı da tarafsız olmak olarak anlaşılabilir. Tarafsızlıkla el ele olarak algılanabilir. Siyasi tarafsız olma hali – mutlak veya göreceli anlamda – görevlerini yerine getirirken, ne idarenin devlet otoritelerine olan itaatini, ne de siyasi

¹ Bakınız Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, 1994, 158 sayfa

anlamda atanmış kişilerin güven duydukları yakın işbirlikçilerine teslim olma ihtimallerini engeller. Öte yandan, işaret etmekte olduğu konu siyasi ve idari seviyeler arasında bir ayırım ve kariyer yönetiminde partizan yaklaşımlar şeklinde müdahalelerin olmamasıdır. Bu ayırımın hangi seviyede yapılacağı duruma göre ve bir ülkeden diğerine elbette ki oldukça değişik olacaktır.

Yasal statüyü esas alarak bir kamu görevi kariyeri meydana getirmek, profesyonel ve etkin bir kamu hizmet yaratmak için Avrupa'da devreye alınan temel bir yaklaşım olmuştur. Bu çalışmanın da göstermeyi amaçladığı üzere, bu şüphesiz ki kolay bir süreç olmamıştır.

SIGMA bu çalışmayı iki perspektiften ele almıştır:

- çeşitli ülkelerde, kamu hizmeti sistemlerinin asıl işlev görmekte olduğu koşulları belirlemek üzere, başka bir deyişle yazılı metinlerin ötesine geçerek, personel yönetimi metot ve uygulamalarının, karşılaşılan zorlukların ve elde edilen ilerlemenin derinlemesine bir araştırma çalışması olarak;
- özel ilgiye değeceği düşünülen temel konularla ilgili sonuçları ortaya çıkaran bir araç olarak.

Dört ülke, farklılıklarına göre ve Orta ve Doğu Avrupa'ya dahil olan ülkelerle olan ilişkileri ile ilgili olarak temsil edebilme niteliklerinden dolayı seçilmişlerdir. Bu dört ülkenin her biri idari gelişimin farklı aşamalarında.

Macaristan (10 milyon nüfus) uzun bir parlamenter geçmişe sahiptir. 1989 Anayasası ve 1990 baharında yapılan seçimler çoğulcu demokrasinin geri dönüşünü işaret etmektedir. Kurumlarını yeniden yapılandırdıktan sonra², ülkede özel mülkiyete dayalı bir pazar ekonomisi kurmaya öncelik verilmektedir.

İdari reformlar ve özellikle kamu hizmeti için kanuni çerçeve geçişin en başından beri devreye alınmıştır ve bu sürecin üst düzey takibi ise idareyi çağdaştırmakla yükümlü bir komisyonluk tarafından gerçekleştirilmektedir.

Macaristan uzun bir geçmişe dayanan, hatta komünist dönemde bile faydacı bir yaklaşımla devreye alınmış olan bir idari gelenekten faydalanır ve daima ayrıcalıklıdır, bu durum da idari alanda kademeli düzenlemelerin yapılmasına zemin hazırlamıştır. Macaristan oldukça kapsamlı bir yasal ve mevzuat sisteminin ve üst düzey memurların genel yetkinliklerinin avantajlarından yararlanır.

Seçilmiş dört ülkenin en geniş alana ve en fazla nüfusa sahip ülkesi olan Polonya (yaklaşık 40 milyon nüfus), Sovyet hakimiyeti döneminden oldukça fazla etkilenmiş olduğu halde, liberal yönetimi ileriye taşımak adına önceki kanunlardan net bir şekilde sıyrılmıştır. Bir dizi siyasi olayları takiben, ülke ilk kez 1991 yılında seçim gerçekleştirdi ve 1992 yılından itibaren de anayasal reformlarını, ayrıca kitlesel özelleştirmeleri devreye aldı. Parlamento tarafından 1994 yılında onaylanan, hükümetin uzun dönemli stratejisi ("Polonya için Strateji"), diğerleri ile birlikte, ekonomik ve sosyal reformların ön koşulu olarak tanımlanmış olan kamu hizmetinde reformu esas alır. Polonya'da oldukça yetkin üst düzey memur bulunmaktadır, ancak bunlar ülke ihtiyaçlarını karşılamak için yeterli değildir.

Büyüklik ve nüfus açısından dört ülke arasında en küçük konumda bulunan Estonya, bağımsızlığını eli yıllık bir işgalden sonra, 1991 yılında yeniden kazandı. Yeni Anayasa 1992 yılında devreye alındı. Estonya üniter bir devlettir ve çoğu Rusça konuşan (nüfusun yaklaşık üçte biri) 1.5 milyon nüfustan oluşan parlamenter bir cumhuriyettir. 1995 yılında devreye alınan Vatandaşlık Kanunu, Estonya milliyetine girmek için nispeten zorlayıcı maddeler içermektedir. Ekonomik ve idari reformlar, artan bir hızla devreye alınmıştır (özelleştirmeler, hükümet yapısında değişiklikler, kamu yönetimi, sosyal koruma, vs.). Burası, sektöre bağlı olarak daha fazla veya daha az ilerleme kaydedilmiş bulunan, kurumsal yeniden yapılandırma faaliyetlerinin tam olarak devreye alınmış olduğu bir ülkedir, bu ise idari sistem için çelişen bir şekil vermektedir. Ayrıca, Estonya'nın uzun bir geçmişe dayalı olan eğitim, kültür ve idare geleneği vardır ki bu da Sovyet döneminde geniş ölçüde baskı altında tutulmuştur.

Arnavutluk ise (3 milyon nüfus ile) son olayların da göstermiş olduğu üzere, en büyük zorlukları yaşamış olan ülkedir. Kendi içinde tamamen kapalı olan bir sistemden pazar ekonomisi ile çalışabilen bir idarenin meydana getirilmesi (normatif kuralların uygulanmasının başlatılması, üst düzey memurların işe alımları,

² Bu ülkelerden her biri için, bakınız *Public Management Profiles — SIGMA Countries (Düzenlenmiş Baskı 1995)*, SIGMA, Paris, 1995, 266 sayfa.

yönetim ve idare prensipleri, vs. hakkındaki temel prensiplerle ilgili olarak memurları eğitmek, vs.) insan ve mali kaynakların sınırlı olması nedeniyle yavaşlamıştır. Arnavutluk, daha sonra birçok fırsatta revize edilmiş olan 1991 temel anayasal hükümler esasına göre hazırlanmış kanun tarafından tanımlanmış olan parlamenter bir cumhuriyettir. İlk serbest seçimler Mart 1992 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Ekonominin özelleştirilmesine dair çalışmalar başlatılmış ve ekonomik ve idari reformlar merkez ve yerel yapılara, prosedür ve kamu hizmetine odaklanmıştır. Ancak, 1997'deki ciddi ayaklanmalar devlet otoritesine dair ciddi şüpheler meydana getirmiştir ve tüm idari ve yönetim sistemini altüst ederek işlevsel bir yönetimi ikame etmeyi daha da güç bir hale getirmiştir.

Dört ülkeye dair olan bu çalışma 1996 yılının ilkbahar ile sonbahar ayları arasında yapılmıştır.

İlk aşama, hem yazılı metin hem de uygulamalara (kanuni çerçeve, memur sayısı, işe alım, kariyer yönetimi, haklar ve görevler, vb.) yönelik ayrıntılı bir rehber doküman hazırlamak olmuştur (bakınız Ek 1).

Bir sonraki aşama ise her bir ülkedeki ilgili kişileri belirlemektir. Bu ilgili kişiler sadece akademik bilgileri esasına göre seçilmeyip pratik tecrübeleri ve tarafsızlıklarına göre de tercih edildiler. Rehber dokümanı ülke özelliklerine göre değerlendirme ve temsil niteliğine ve bilgi bulunmasına göre seçilen çeşitli sektörlerde (ülke başına, maliye, iç işleri, çalışma, eğitim, sağlık, ticaret ve endüstri) alanlarından seçilmiş olan dört sektör araştırmayı yürütme görevi kendilerine verildi.

Her bir ilgili kişi tarafından ulusal raporlar hazırlanarak Temmuz 1996 tarihinde sunuldu. Bu raporlar esas alınarak proje koordinatörleri ilk sentez raporu hazırladı ve ulusal ilgili kişilerle ve SIGMA temsilcileri ile bir günlük bir çalışma toplantısında içerik ve sonuçları değerlendirildi. Tüm bu unsurların bileşimi bu dokümanın ortaya çıkmasını sağladı. Bu rapor, 5 Temmuz 1996 tarihli yeni Polonya Kamu Hizmeti Kanununu dikkate almamaktadır. Bunun yanı sıra, Arnavutluk'taki son olaylar da idare ile ilgili bazı gözlemleri geçersiz kılmıştır.

Çalışmanın yapılmış olduğu dört ülkedeki kamu hizmeti idare sistemleri, prosedürleri ve uygulamaları, bu raporun tespit ve analiz etmeyi hedeflediği birçok özelliklere sahiptir. Bu ülkelerin her birini incelemek üzere ortak yönergelerin kullanılması, daha sonra yatay ve karşılaştırmalı bir yaklaşımla kullanılacak ve her bir kamu hizmeti sistemindeki ortak özellikleri aynı zamanda kendilerine özgü özellikleri işaret edecek olan veriyi biriktirmeyi mümkün kılmıştır. Bu çerçevede, prosedür ve uygulamaların geliştirilmesini esas alan genel bir değerlendirme hedeflenebilmekte ve dikkate alınması gereken çeşitli konular öne çıkarılabilmektedir.

2. GENEL ÇERÇEVE

Çalışmanın yapıldığı dört ülkedeki gelenek, kültürel arka plan, siyasi ve idari geçmiş ve dış etkenlerin oynadıkları önemli rolü dikkate almak önemlidir. Bu etkenler geçiş sürecini yöneten şartlarla, özel sektörün durumu ve gelişim derecesi ile aynı zamanda idare ve toplumla olan ilişkilerle birlikte hareket eder ve bütün bu unsurların kurum ve davranışlar üzerinde geçiş kapsamlı etkileri bulunmaktadır.

Toplumun gelişim derecesi ile kamu hizmetinin gelişim derecesi arasında bir ilişki mevcuttur ve bu çok çeşitli durumlara yol açabilmektedir.

Geçiş, hızlı değişimler ve reformları "hazmetmeye" yarayacak olan dinlenme dönemleri ile değerlendirilmekte olan bir süreç ile ele alınmalıdır. İncelenen tüm ülkeler dikkate değer gayret sarf etmişler ve geçiş süreci kendi içsel momentumuna sahip olmuştur. Ancak, zorluklar her ülke için aynı değildir. Bazı ülkeler için bir kamu hizmeti meydana getirmek oldukça zorlayıcı bir soru teşkil ediyorsa da diğerleri için bu sistemi iyileştirmek adına devrede olan reformları yürütmek daha zorlayıcı olabilmektedir.

Ortaya çıkan ilk konu, önceki rejimden kalan idari mekanizma ile ne şekilde devam edileceği hususu olmuştur. Çalışmanın yapıldığı dört ülkedeki geçiş dönemi, hâlihazırda devrede bulunan yapı ve personelin tamamen kaldırılmasına neden olmamıştır. Açıkçası, idarenin güçlü derecede siyasetleşmiş olması büyük ayrılıklara neden olmuş olan Arnavutluk'ta, geçiş öncesi işe alınmış olan personelin değişmediği Macaristan'a göre daha büyük değişimler gerçekleşmiştir. Ancak büyük tasfiyelerden ziyade, kesinti ve yeniden yapılandırma çalışmaları ile mevcut sistemi dönüştüren çabalar devreye girmiştir.

Arnavutluk'ta kamu idari personelin yenilenmesi, iş kanununun revizyonu ile gerçekleşti: bu kanun daha önce çalışanların sadece profesyonel ihmal veya yönetmelik veya kanunları ihmal etmeleri halinde işten çıkarılmalarına izin veriyordu. 30 Nisan 1992 tarihinde, Parlamento 12 Aralık 1991 tarihli İş Kanunu için, hizmet birimi yöneticilerinin kendi çalışanlarını başka işlere tayin edebilmelerine imkan veren bir değişikliği onayladı. Bir memurun niteliklerine uygun bir pozisyon bulunamaması halinde ise, bu memur için sosyal sigortalar bir yıllık bir süre için deraya girmekte, bu süre hitamında da memur işten çıkarılmaktaydı. Bu esasa, 1992 ile 1996 yılları arasında çok sayıda memurun işine son verilmiştir: bunların büyük bir çoğunluğu ilk birkaç yılda görevden alınmışlardır, çünkü işe uygun herhangi bir nitelikleri olmadan geçmiş dönemlerde siyasi nedenlerle işe alınmış olan kişilerdir. 1991 düzeltmesi 22 Şubat 1996 tarihinde, yasal sürenin hitamından kısa bir süre önce feshedilmiştir.

Estonya'da çalışan sayısı azaltılmıştır. Bu sadece siyasi kriterlere dayanmamış, aynı zamanda yaş haddi, nitelik ve Estonya dilini bilmekle ilgili olmuştur.

Polonya'da birçok departmanın devreden kaldırılması ve yeniden yapılandırılması çalışanların azaltılmasına neden olmuştur. Bu özellikle 1990- 92 döneminde, önceki rejimle çok yakın ilişkileri olan memurların görevden alınmaları ve aşırı istihdamı önlemekle ilgili bir uygulamaydı. Bu tür yeniden yapılandırma çalışmaları, mali sonuçlar yaratmadan bazı memurlardan kurtulmayı sağladı. Bir aşamada, birim yöneticilerine çalışanlarının yüzde 10'unu fuzuli olarak gözden çıkarmaları gerektiği tebliğ edildi. Bu operasyonun otomatik yönü nedeniyle, aşırı istihdamın olduğu birimler ve Avrupa entegrasyonundan sorumlu olan departmanlar gibi büyüyen departmanlar eşit oranda etkilendiler. Birçok durumda memurlar iş mahkemeleri kararıyla görevlerine iade edildiler. Örneğin, personelinin yüzde 60'ını işten çıkaran Milli Eğitim Bakanlığı'nda birim yöneticileri görevlerine iade edildiler.

Genelde, çalışmanın yapıldığı dört ülke komünist dönemin mirasını taşımaktaydı, özel sektör zayıftı veya hiç mevcut değildi, çalışanlara maaşlar kamu fonlarından ödenmekteydi ve aynı iş kanununa tabiydiler. Geçişin ilk yıllarında birçok reform çok kısa bir süre içinde yürütüldü. Özgün bir kanuna dayalı profesyonel bir kamu hizmeti için yapılan çabalarda bu nedenle deneysel bir yaklaşım devreye alınmıştır. Ancak, bu çabaların hedeflerin iyi anlaşılması ve hedeflere ulaşmak için devreye alınan araçlar esas alınarak yapılandırıldığı hususunda şüpheler mevcuttur. Her bir ülkede, profesyonel kamu memurlarının tarafsızlığı, istikrarı ve etkinliğini sağlayacak olan bir kanunun gerekliliği prensipte kabul edilmiştir. Ancak günlük uygulamalar bu tür bir kanunun özüne aykırı olabilmektedir. Geçmişteki bürokratik uygulamaların izleri hala sürmektedir ve ara sıra bireysel idareler ve hatta departmanlar yerel koşullara göre veya anlık güç ilişkilerine dayalı olarak çalışanlarını özerk olarak sürdürme yetkisine sahiptir.

Çalışmanın yapıldığı dört ülkede kamu hizmeti için kanuni çerçeve ile karşılaştırmaya girebilecek bir kanun mevcuttur: Macaristan'da, 1992 yılından bu yana XXIII sayılı Kanun; Estonya'da 25 Ocak 1995 tarihli kanun; Arnavutluk'ta 21 Mart 1996 tarihli kanun. Son iki metin için, henüz etkinliğinin ölçülmesi ve bir değerlendirme yapılabilmesi için yeterli zaman geçmemiştir. Polonya'da, bu raporun hazırlandığı dönemde devrede olan kanun, kamu hizmetinin esaslarını belirleyen (hiyerarşik derece sistemi, maaş skalası, kıdem ve liyakate dayalı ilerleme)1982 tarihli kanundu. Son zamanlarda yeni bir kanun devreye girmiştir (5 Temmuz 1996 tarihli kanun), ve aşamalı olarak uygulanması söz konusu olmuştur, ancak bu rapor hazırlandığı sırada kanunun etkileri değerlendirilmeye alınamamıştır. Genel olarak kamu hizmeti kanununun mevcudiyeti, uygulamadan etkilenenler için kanuni statüde belirli çeşitliliğe pay bırakmaktadır, özellikle Macaristan örneğinde olduğu şekilde.

Bir kamu hizmeti kanunun devreye alınması merkez hükümetin, bağlı kamu kurum ve kuruluşların, bölgesel yetkililerin ve kamu sektörü işletmelerinin ilgili rol ve görevlerinin netlik kazanması ihtiyacından doğmaktadır. Çalışma koşulları, yetki ve görevleri ile ilgili olarak bu tür bir açıklık getirilmesini ilgili memurların kendileri talep etmekteydiler. (örn. Estonya ve Arnavutluk). Ancak, kamu hizmeti statüsünü veren bir yönetmeliğin uygulanması sadece bir başlangıçtı ve herhangi bir ana reform ile birlikte, özellikle geçiş sürecinin kapsamında olarak, uygulamada zorluklar doğurmakta ve düzeltmelere başvurulmasına neden olmaktadır. Örneğin, Macaristan'da bağımsız fonlara sahip kurumlardaki maaşlar için esneklik sağlayan ve özellikle kamu hizmetinde esnekliği arttırmayı hedefleyen bir düzenleme getirilmiştir ve 1992 Kanununun bütünsel bir revizyonu ise gündemdedir. Estonya'da 25 Ocak 1995 tarihli Kanunun tasarımı çok teorik olarak değerlendirilmiş ve aynı yılın Aralık ayında, özellikle tanımının ve uygulama kapsamının net olmayan niteliği ile pratik uygulamaları çözümlenmek için yeniden düzenlenmiştir. Kanunun uygulanması çok sayıda ikincil mevzuatı gerekli kılacaktır.

Genel olarak, orta ve Doğu Avrupa ülkeleri şimdi de iki endişeyi bir arada taşımaktadır: eşitlik ve liyakate dayalı yeni bir yasal çerçevenin oluşumuna devam etmek. Aynı zamanda, hukukun üstünlüğü ve kamu hizmeti etkinliğini güçlendirmek için mevcut yönetmeliği etkin bir şekilde uygulamak.

Kamu Hizmeti Konsepti

Bazı ülkelerde kamu görevlileri kamu mercileri tarafından yapılmış olan istihdamın çoğunluğunu teşkil ederler; diğerlerinde ise idare personelinin sadece küçük bir oranını meydana getirirler (Polonya’da yüzde 10). Bu farklılıklar, çeşitli tarihi geleneklere, kapsamlarında reformların devreye alındığı siyasi, ekonomik ve sosyal dokulara kamu hizmeti konseptinin kendisine dair temel farklılaşmalar göstermektedir. Dört ülkenin her biri bu nedenle “kamu görevlisi”ni farklı biçimlerde tanımlamaktadır ve bu ülkelerin bazılarında mevzuat metinleri bile henüz netlik kazanmamıştır. Bu nedenle, kamu hizmetine uygulanabilecek olan kanuni çerçevenin uygulama kapsamının belirlenmesi önem taşımaktayken, bu tanımın kapsamının dışında yer alacak olan, nitelik ve profesyonelliklerinin idarenin etkinliği üzerinde çok büyük bir etkisi olan çok sayıda memur olduğu dikkate alınmalıdır.

Macaristan’da başlıca beş grup memur kategorisi mevcuttur: kamu görevlileri, kamu hizmeti çalışanları, işçiler ve dördüncü olarak da oldukça farklı ve statüleri özel metinlerle belirlenmiş olan kategori:

- 1992 yılına ait XXIII sayılı Kanun maddelerince, kamu görevlileri, idari, karar-verici, yasama ve yürütme fonksiyonlarını yerine getiren veya kamu idari kurumlarında özellikle önemli görevleri üstlenmiş memurlar olarak tanımlanmıştır (kanunda yer alan ekte listelenmiştir). Bu kategori, kamu personelinin sadece yüzde 12’sini teşkil etmektedir;
- Hizmet sağlamakla görevli memurlar (öğretmenler, sağlık hizmetlerinde veya yerel otoritelerde idare edilen diğer hizmetlerde çalışan memurlar);
- İş Kanunu’na tabi “Mavi yaka” işçiler;
- Kanuna riayet edilmesini sağlamakla sorumlu üniforma giyen memurlar: polis, gümrük memurları, itfaiye ve silahlı kuvvetlerde görevli kişiler. Bu gruptan her biri, özel görevleri ve hizmet koşullarını dikkate alan özel bir yönetmelikle idare edilir.
- Son kategori olan “uzmanlar” ise hâkimler ve diğer hukuk profesyonellerinden oluşmaktadır.

İşe alım, kariyer gelişimi, ücretlendirme ve ilgili yetki ve görevlerine dair koşulların farklı olabilmesine rağmen, çeşitli memur kategorilerini idare eden ana kurallar eşdeğerdir.

Estonya’da kamu hizmeti kanununun uygulama kapsamı 1993’ten 1995’e kadar daraltılmak durumundaydı, çünkü yeni kamu görevlisi statüsüyle gelen hak ödemeleri ile ilişkili harcamalar için bütçe sağlanmamıştı.

Estonya’da 25 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe girmiş olan kamu hizmeti kanunu hükümlerine göre, kamu hizmeti, devlet veya bir idari kurum tarafından başka bir deyişle (merkezi veya yerel) bir kamu bütçesi ile finanse edilmiş ve “kamu yetkisini” icra eden bir birim tarafından istihdam edilmiş olmak şeklinde tanımlanmıştı. Kanun üç tür kamu memuru arasında ayırım yapmaktadır: bir devlet kurumuna veya yerel mercie atanmış üst düzey memurlar; sözleşme ile istihdam edilmiş olan destek personel ve sabit dönemli sözleşme ile atanmış olan geçici personel. “Üst düzey memur” kategorisi diğerlerinden ayrı tutulmaktadır ve mevzuattaki ilgili tanım ise kendilerini yönetsel ve planlama fonksiyonları ile görevlendirir.

Estonya’da 1993 yılına ait taslak kamu hizmeti kanunundan bu yana kamu hizmeti temel konseptinin evrim geçirmiş oluşu önemlidir. Orijinal olarak, metin net ve işlevsel bir tanım içermemekteydi. Kamu hizmetinin nelerden oluştuğuna dair olan tanım oldukça geniş bir şekilde ele alınmıştı ve tüm memurlara uygulanışının kanunca kapsanmış olduğu addedildiğinden tüm bu memurlar maaş skalasına tabiydiler ve bütçede herhangi bir karşılığı olmayan primler de dahil olmak üzere birkaç finansal katkıya hak kazanmış durumdaydılar. Maliye Bakanlığı ve Devlet Konseyi tarafından yapılan itirazlar, kanunun uygulama kapsamını daralttı. 20 Aralık 1995 tarihinde akdedilmiş değişiklikler, kamu görevlisi istihdam etmeye yetkilendirilmiş olan idari kurumların bir listesini oluşturdu. Kamu görevlilerini, kendilerini istihdam etme hakkı bulunan kurumların listesine atıfta bulunarak tanımlamanın sonucu, ister kamu hizmeti çerçevesinde ister bunun dışında olsun, eşdeğer fonksiyonların yürütülebileceğidir. Sonuç olarak, sağlık ve sosyal güvenlik ile ilgili tüm sektörler hariç tutulmuştur ve mevzuatta tanımlanmış olan kamu mercilerinden birine ait olup olmadıklarına göre eşdeğer fonksiyonlar üstlenmiş olan memurlar farklı statülere dahil olabilirler. Pratik nedenlerden ötürü, daha sınırlayıcı bir tanım devreye alınmıştır. Kanunun uygulanma kapsamı bu nedenle bazı özel kurumlarla sınırlandırılmıştır

ve kanun koyucular tarafından belirtilmiş olan kamu mercilerinin birinde çalışıyor olma koşuluna bağlı olması zorunlu kılınmıştır.

Aynı zamanda, Estonya kamu hizmeti kanununun hükümet veya bir bakan, devlet genel sekreteri, bakanlık sekretaryaları, kurum ve teftiş genel müdürleri ve valiler tarafından atanmış memurlara uygulandığı dikkate alınmalıdır. Sadece seçimle iş başına gelmiş olanlar bu uygulama kapsamına dahil edilmemiştir.

Ayrıca, her ne kadar kamu hizmeti, merkezi kamu hizmeti ve yerel kamu hizmeti olarak ikiye ayrılmış dahi olsa, kanunun bazı bölümleri yerel kamu hizmeti için mecburi değildir ve tavsiye niteliğinde olarak kabul edilebilir (özellikle ödemelerin bütçe karşılığı, mali faydalar ve resmi maaş skalası).

Son olarak, kamu çalışanlarının bazı kategorileri özel mevzuata tabidir (polis, sınır muhafızları ve hapisane idaresi).

Polonya'da kamu hizmeti için temel kriter, bir devlet yetkilisince atanmış olmak ve merkezi idareye, merkezde olmayan özerk bir kuruma hatta bir yerel idareye atanmış olmaktır. Bu kriter, sözleşme ile görev üstlenmiş veya yerel mercilerde istihdam edilmiş olan memurları kamu hizmeti kapsamından hariç tutmaktadır. Atanmış kamu görevlileri bakanlık personelinin yaklaşık yüzde 10'unu teşkil etmektedir. Sözleşmeli personel İş Kanununa tabidir.

Arnavutluk'ta, 5 Nisan 1996 tarihli kanun siyasi olarak atanmış kamu görevlilerine ve merkez ve yerel idarelerde yer alan tüm kamu çalışanlarına uygulanmaktadır. Macaristan'da olduğu gibi, hâkimler, silahlı kuvvetler mensupları ve kamu işletmeleri çalışanları gibi kategoriler ayrı bir yönetmelik kapsamına alınmışlardır. Eğitim ve sağlık çalışanları kamu görevlisi statüsüne sahip olmamakla beraber İş Kanununa tabidirler.

Bu nedenle, bu dört ülkede kamu hizmeti konsepti bir nebze daha sınırlayıcı bir şekilde devreye alınmıştır. Devlet hizmeti, kamu hizmetinin temel esası olarak kabul edilebilir ve merkez idarenin "yan alanlarında" yer alan kategorileri kapsamaz. Bu yan alan kategorilerinin asıl doğası bir ülkeden diğerine değişebilir: Estonya'daki teknik veya operasyonel personel, Polonya'daki sözleşmeli ve yerel idare personeli, Macaristan'daki henüz kurulmamış kamu hizmeti memurları ve Arnavutluk ile Estonya'da sağlık ve eğitim memurları.

Kamu hizmetinin genel yapısı bu nedenle eş merkezli daireler halinde ifade edilebilir. Tüm kategoriler kanunca belirtilmiş olan bazı prensipleri paylaşırlar, ancak kendi fonksiyon ve statülerine göre de kendi özelliklerine sahiptirler. Merkezden dış alanlara geçildiğinde, yasal konum daha ziyade iş kanununa tabi bir hale gelmektedir. Yine de, bu iki kategori arasındaki sınır belirgin değildir ve genellikle durumlara ve bütçe sınırlamalarına göre belirlenmektedir, bu durum farklı memur tiplerine verilmiş görevleri daha net bir hale getirememektedir ve daha ziyade merkez idarenin düzenleyici ve planlayıcı rolü ile ilişkilidir.

Bu hassas konulardan bir tanesi ve bu raporun daha da odaklanması gereken konu, politik ve idari fonksiyonların ayrışması konusudur. Her şeyin ötesinde, özellikle Batılı ülkelerde bazı fonksiyonlar siyasi niteliği çok ön plana çıkararak tanımlanmış olsa da, uygulamaların daha da politize edilmiş olduğu kapsamlar daha yaygındır. Arnavutluk ve Estonya'da, yeni statü hükümet tarafından istihdam edilmiş olan memurlar için uygulanacağı iddiasındadır (Arnavutluk örneğinde hızla hedeflenen konu ücretlendirme ile ilgili daha fazla şeffaflığı devreye alabilmektir). Çalışma yapılan ülkelere hiç birinde istihdam ve kariyer gelişimi siyasi etkiden tamamen bağımsız değildir.

Kamu Hizmeti Ölçütü ve Çalışanların Dağılımı

Kamu hizmetinin kapsamına dair tanımda farklılıklar ve belirsizlikler olduğu için herhangi bir rakamsal değerin karşılaştırması keyfi olabilmektedir ve verilmiş olan istatistikler de bu bağlamda son derece dikkatle değerlendirilmelidir. Ancak yine de bu tür istatistikler karar vericiler ve yöneticiler için son derece kullanışlı bir araç niteliğindedir. Bu nedenle istatistiksel araçların geliştirilmesi için her türlü teşvik devreye alınmalı ve yönetim hizmetlerinde görev yapanlar da çalışanlar, dağılımları ve gelişimleri konusunda daha iyi bir anlayışa ulaşmalıdır.

KAMU HİZMETİ YÖNETİMİ

Bakanlığa ait Özerklik ve İnsan Kaynakları Yönetimi için bir Ulusal Politikanın Koordine Edilmesi ve Uygulamasındaki Zorluklar

Çalışmanın yapıldığı tüm ülkelerde açıkça görülen konu, koordinasyon sağlayan yapıların yokluğu veya zayıflığıdır. Geçmiş döneme ait tek ve baskın parti rejiminin çökmesi sonrasında kamu işlerinin planlanması ve izlenmesi açısından çok büyük bir boşluk meydana gelmiştir ve bu tamamen doldurulmak durumundadır. Siyasi sınıfta hemfikir bir platforma ulaşmanın zorluğu nedeniyle koordinasyon ve yönetimdeki eksiklikler daha da zorlayıcı bir hale gelmektedir. Macaristan ve Polonya hükümet hiyerarşisinde idare ve reform alanlarında liderlik ve koordinasyon sağlamak amacıyla reform birimleri oluştursa da, atanmış olan bu kurumlara belirsiz görevlendirmeler yapılmıştır ve ne nitelik ne de nicelik açısından bu görevleri devreye alabilecek insan kaynaklarından yoksundurlar. Sonuç olarak, sadece az sayıda işe odaklanmışlardır. Estonya’da Maliye Bakanlığı’na bağlı devlet kurumları için geliştirme departmanı, “kamu kurumlarının faaliyetleri, gelişimi ve etkinleştirilmesinin analizi” ve “uygun bütçe kaynakları ile katkı sağlamak ve idari reformları yürütmek” konularında sorumludurlar. Şu anda faal olan departman sadece personel eğitiminin mali yönleri ile ilgilenerek sınırlı bir şekilde hareket etmektedir. Bu durum, bakanlıklar ve hatta bazı durumlarda bakanlık departmanlarının içlerinde dahi, yönetim biçimlerinin çeşitlendirilmesi ve farklılaştırılmasını teşvik etmektedir.

Sonuç olarak, çalışmanın yapılmış olduğu dört ülkede, insan kaynakları yönetimi konusunda, bakanlıklar ve idari kurumlar önemli ölçüde özerkliğe sahiptir. Mevzuatın uygulanma oranı zamana ve bakanlığa göre değişiklik göstermektedir; aynı zamanda yöneticilerin bu mevzuatı ne derece doğru oluşturulduğuna ve ne derece zorunlu olduğuna inandıkları oranda değişebilmektedir. Ayrıca, yöneticiler, mevzuatı uygulamada önemli ölçüde özgürdürler (hatta bazen mevzuatı oluştururken), sistem de olası siyasi baskılara veya adam kayırmacılığa her zaman bir karşı denge yaratmamaktadır.

Polonya’da 16 Eylül 1982 tarihli kanun Bakanlar Kuruluna, istihdam, terfi ve ücretlendirme konularında geniş çaplı yetkiler sağlamaktadır. Kurul, hangi pozisyonların memur istihdamının yapılacağını belirler ve kariyer gelişimi, performans değerlendirmesi ve maaşlarla ilgili olarak prosedürleri ve mevzuatı devreye alır. Ancak, uygulamada bakanlıklara serbestlik tanınabilmekte ve partizan yaklaşımların önlenmesi güç olabilmektedir.

Arnavutluk’ta personel işlerini koordine etmekle yükümlü merkezi bir kurum bulunmaktadır: Başbakanlık Ofisine bağlı bulunan Kamu İdaresi Departmanı. Ancak, 1996 Kanununun devreye girmesine kadar her bir bakanlık ve hatta her bir servis, istihdam, kariyer gelişimi ve disiplin, vs. için kendi mevzuatını oluşturmakta serbestti.

Macaristan’da, kanunun tanımladığı çerçevede, bakanlık birim yöneticilerine yüksek derecede özerklik verildi. Bakanlıklar içerisinde görev dağılımı özel durumlara bağlıdır. Örneğin, İç işleri Bakanlığı’nın bazı direktifleri, bakanlık yetki alanı içinde personel politikasından sorumlu personel yöneticisinin (Personel Yönetimi ve İş Dairesi Başkanı) tabi olduğu koşulları belirlemiştir (söz konusu yönetici disiplin ve istihdam konularında kararlar alır).

Birim yöneticileri; yönetim ve destek ekipleri ve doğrudan kendi kontrolleri altında olan aracı kurumlar tarafından istihdam edilmiş olan personel üzerinde otoriteye sahiptirler. Adalet Bakanlığı’nda, birim yöneticileri son derece fazla yetki ile donatılmıştır. Benzer bir düzenleme Polonya’da göze çarpmaktadır, bakanlığa göre bazı kararlar bakanın veya müsteşarların kendileri tarafından verilmektedir. Sosyal İşler Bakanlığı’ndaki durum biraz farklıdır, en önemli kararlar müsteşar tarafından alınır, ancak münferit birim direktörleri de oldukça güçlü tavsiye gücüne sahiptirler.

Estonya’da, personel politikasını koordine etmek ve yönetmek için bir mekanizma resmi anlamda mevcut ise de, bu alanda gerçek güçlere sahip bir merkezi otorite bulunmamaktadır. Bakanlar uygun gördükleri şekilde, kendi yetki alanlarında bulunan personeli idare etmek konusunda özerktirler.

Estonya örneği, sabit bir koordinasyon mekanizması kurmanın zorluğuna işaret eden önemli bir vakadır. Ağustos 1995’te kamu idaresinin gelişimine dair bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyona müsteşar (Devlet Genel Sekreteri) (Devlet Kançılıryası Başkanı) tarafından başkanlık edilmektedir. Bakanlar ve kamu birimleri arasında daimi bir işbirliğini yürütmek ve kamu hizmeti mevzuatı uygulamaları ile ilgili problemleri çözmek amacıyla Konseyde özel bir departman kuruldu. Ancak, bu departman birkaç ay sonra, bakanların idari reformlar üzerinde kendi güçlerini devreye almak istemeleri nedeniyle, nitelikli eleman bulmakta zorlandı.

Polonya’da Eylül 1982 tarihli kanun Bakanlar Kurulu’na koordinasyon fonksiyonunu da görev olarak verdi. Mart 1994 tarihinde bu ofis, her bir bakanlıkta eşdeğer mevzuatla yönetilen personel yönetim birimleri kurmak üzere harekete geçti. Ancak bütün uğraşlara rağmen istenilen sonuçlar elde edilemedi. Bu organın personel yönetimi alanında verdiği tavsiyeler bakanlıklar tarafından hayata geçirilmedi ve Başbakanın rolü de net bir biçimde tanımlanamadı. Bu hükümet başkanının personel politikaları konusunda herhangi bir etki oluşturmadığı anlamına gelmemektedir, çünkü kendisi her bir bakanlığa aktarılacak olan işletme fonlarını ilk başta belirlemektedir, nihai toplam miktar ise Mali Kanunda belirtilmektedir. Bu etki, bir kamu politikasını uyguluyor olmaktan daha çok genel bir bütçesel dengeyi yakalamakla ve çeşitli siyasi seçenekler arasında en uygun olanı tespit etmekle ilgili olarak algılanmalıdır.

Macaristan bu dönemde daha büyük bir başarı elde etmiştir, çünkü muhtemelen hedefleri daha sağlam bir kurumsal destek seçilmiş olduğundan daha ılımlı idi. Alman çözümleri örnek alınarak İç İşleri Bakanlığına çok geniş sorumluluklar verilmiştir: mevzuat ve düzenleme çerçevelerinin tanımlanması ve düzenlenmesine katkıda bulunmak ve maaşlar, eğitim, vs. konularında da öneriler getirmek (tüm kamu sektöründeki üst düzey memurların yönetilme sorumluluğu nihai olarak Başbakanlığa aittir). Bu görevler için, İç İşleri Bakanlığı personel kayıtlarını esas alır: kamu hizmetinin bu veri tabanı personel politikasını uygulamak için gerekli olan temel öğeleri kapsar (yaş, cinsiyet, nitelikler, kategori, yabancı dil bilgisi, vs.). Ancak Polonya’da olduğu gibi, bakanlık, diğer bakanlıklarla (Maliye, Çalışma) ve aynı zamanda da İdari Reform Komisyonu ile işbirliği içinde olmalıdır. Bu farklı birimlerin arasındaki ilişkilerin bozulmalara neden olabilecek gerilimden bağımsız olup olmadığı net değildir.

İşe Alım ve Seçim

Asıl istihdam usulleri ve koşulları (aday yetersizliği, seçim kriterlerinin çokluğu, vs.) çalışmanın yapılmış olduğu dört ülkedeki ana problemlerden birini teşkil etmektedir. Ancak, geçişin başlatılmasından bu yana gerçekleşen ilerleme de unutulmamalıdır: merkezi partinin kontrolünün devreden çıkarılması; yeni seçim yöntemlerinin devreye alınması; resmi niteliklere atfedilen önemin artması. Tarama prosedürleri, resmîyete geri dönme cazibesine kapılmakla, yönetsel yetkinlikleri belirlemek üzere yüz yüze görüşmeler ve testler gibi daha “modern” tekniklere doğru çekiliyor olmak arasında gidip geldi. Birçok Batı ülkesine olduğu gibi, rekabetçi sınavlar (*konkurlar*), başvurular bazında seçim veya daha karmaşık yöntemler genelde doldurulması düşünülen pozisyonun analizi (iş tanımı) ile bağıntılı değildir.

Aday sayısının azlığı ve bunun sonucunda rekabetin olmaması sıklıkla bahsi geçen konulardır. Bunun için birçok açıklama ileri sürülmüştür: Arnavutluk’un izole bölgelerinde iletişim ve yaşam sorunları ve bunun tam aksine başkentte özel sektörden kaynaklanan rekabet (Estonya); kısıtlı kariyer beklentileri (Macaristan); sorumluluk düzeyi ile eşdeğer olmayan düşük maaşlar. Bazı görevlerdeki zorluklar da bu konunun nedeni olarak ileri sürüldü: Arnavutluk’ta kurumların kontrolleri için, yüksek derece sorumluluk ve önlenmesi güç olan yolsuzlukla ilgili sorunlar, istihdamdaki zorlukların nedenleri olarak işaret edilmektedir. Genel bir kural olarak, bilgisayar uzmanları, avukat ve ekonomistler gibi bazı uzmanlar için özel sektörde daha iyi imkânlar sunulmaktadır. Bu durum, gerekli eğitimi veya profesyonel tecrübesi olmayan adayların işe alınmasına neden olmuş ve çalışanları, öğrencilerin yarı zamanlı çalışmaları gibi acil çözümler aramaya itmiştir (Estonya).

Özel sektörde sadece maaşlar yüksek değildir, aynı zamanda iş ile bağlantılı sorumluluklar ve itibar genellikle daha fazladır (ancak Arnavutluk’un da gösterdiği üzere, her vakada bu geçerli değildir). Diğer yandan özel sektörde sosyal haklar genellikle daha azdır.

Ayrıca, göreve veya sektöre göre seçicilik seviyesinde de değişiklikler görülmektedir. Macaristan’da, bu tür farklılıklar maaş ve prim seviyelerini yansıtmaktadır (aşağıya bakın). Estonya’da yabancı dil bilgisi olan genç mezunlara cazip gelmesi için yeni işe alınanlara bazen yüksek maaşlar teklif edilir. Bazı maaşlar karar verici pozisyonların çekiciliğini yansıtmaktadır. Başka faktörlerin de rol oynadığı görülmektedir, “önemli bir şey yapıyor olmak” gibi bir hisse kapılmak (ülkenin geçişi için) veya öğrenim için fon bulmak (aşağıya bakın), bu durumda kamu hizmeti eğitim sisteminin bir uzantısı olarak algılanır.

Çoğu ülkede istihdam bakanların inisiyatiflerine bırakılmıştır. Mevzuat belgelerinde belirtildiği üzere, yaş, nitelik, gibi kriterlere uygunluğun uygulamasında güçlük çıkabilir. Rekabetçi bir sınav için mevzuatta bir hüküm yer almasına rağmen, Estonya örneğinde olduğu gibi, hiç aday olmaması veya adayların yeterli sayıda olmayışı nedeniyle bu prosedürün devreye alınması güç olabilir. Genellikle işe alım prosedürü, adayın gereken yetkinliklere sahip olup olmadığını belirlemek üzere yapılan kısa bir görüşmeden ibarettir. Normalde, bir aday

birim yöneticisi tarafından önerilmekte ve resmi olarak bakanlık kararı ile işe alınmaktadır. Bu koşullar altında ise, profesyonel veya kişisel ağlar ana istihdam kaynağını teşkil eder.

İstihdamdaki en optimum yöntem konusunda bir uzlaşının eksikliğini ve birim yöneticilerinin iş arkadaşlarının seçimindeki kontrolü elde tutmak istemelerini belirtmek yerinde olacaktır. Bu yaklaşımı desteklemek üzere ileri sürülen açıklamalar boşuna değildir. İdareye girecek olan başarılı adayları ikna etmek için çaba gösterilmesini gerektirecek aday sayısı mevcut olduğunda kişisel ağlar büyük fayda sağlar. Yöneticiler, birlikte çalıştıkları, güvendikleri ekiplerden destek aldıklarını ve bunun da bu ekiplerin kaynaşmalarını garantilemek adına önemli olduğunu ifade etmekte. Bununla birlikte, tarafsız istihdam prosedürleri için koşulların bazıları her zaman garanti edilemez: boş iş pozisyonları için ilanlar, resmi yetkinlikler (veya başka bir kriter) ile ilgili olarak kuralların gözetilmesini sağlayan prosedürler. Bu, alınmış olan istihdam kararının tarafsızlığını ve uygunluğunu riske atabilir. Gelecekteki çabaları teşvik edebileceğinden ötürü, istihdam prosedürlerini daha tarafsız bir hale getirmek üzere devreye alınan bazı girişimlerden bahsetmek gerekir.

Arnavutluk'ta işe alım bankalarının takdir yetkisine dahil edilmiştir ve seçim başvurular bazında yapılır ("önemli" pozisyonlar için görüşme dahil olmak üzere). İşe alım tam olarak rekabetçi değildir ve kişisel tavsiyeler hala belirleyici bir rol oynamaktadır.

Estonya'da Kamu Hizmeti Kanunu'nda belirlenmiş olan açık rekabet prensibi (en üst düzey pozisyonlar için mecburidir, diğerleri için isteğe bağlıdır) uygulanabilir değildir: yetersiz adaylıkların yanı sıra, öngörülen prosedürler yavaş ve karmaşıktır. Kanuna göre, işe almaya yönelik tüm kararlar, aday tarafından belli koşullar yerine getirilebiliyorsa verilmelidir: eğitim dereceleri, mesleki nitelikler, kişisel yetenekler (iletişim yetenekleri, özerklik, strese dayanıklılık, vb.). Bu kriterler farklı sorumluluk seviyeleri için bir Sınav ve Değerlendirme Komitesi tarafından belirlenmiş olarak her bir pozisyon için gerekli olan özel koşullar ile devreye alınmıştır. Adaylar için gerekli olan nitelikleri detaylandıran boş iş pozisyonu ilanları yayınlanmak zorundadır. 1996 tarihli Kararname, Komite'nin gücünü bir şekilde işaret ederek, detaylı bir işe alım prosedürü öngörmektedir. Pratikte, bu prosedüre nadiren uyulmaktadır. En geçerli fikir ise bu tür bir sistemin son derece karmaşık olduğu ve uygulamaya konulmasının zaman kaybına yol açtığıdır. Genellikle adaylar seçim kriterlerinden haberdar değildir ve başvurularını ne şekilde hazırlamaları gerektiği hakkında bir fikri yoktur. Yetersiz sayıda aday oluşu sebebiyle, işe alım genellikle anlık yaklaşımlarla, oldukça resmi olmayan bir temelde ele alınır (kişisel bağlantıların harekete geçirilmesiyle). Prosedürün karmaşıklığına ve bazı yasal zorunlulukların gerçekçi olmayan doğasına rağmen, üst düzey pozisyonları doldurmak amacıyla, yönetsel kabiliyetleri tespit etmek üzere kriterleri devreye alarak, bazı bakanlıklar açık sınavlar organize etmişlerdir. Ancak genellikle, sorumlu memurlar, Sınav ve Değerlendirme Komitesince tespit edilmiş olan kriterlere şüphe ile yaklaşmakta ve ekiplerine dahil edecekleri en uygun kişiyi kendileri seçmeyi tercih etmektedirler.

Estonya deneyiminden başka bir ders de çıkarılabilir. 124 sayılı ve 2 Mayıs 1996 tarihli Kararnameye göre, her bir iş tanımlanmalı ve "ana işler ve sorumluluklar, yönetsel yetki ve erkler ve bu amaçları gerçekleştirmekteki başarı kriterleri", vs. belirtilmelidir. Estonya raporunda belirtildiği üzere, bu tür iş tanımları, gerçekleştirilmesi gereken amaçlara daha az odaklanmış ve daha ziyade görevlendirilmiş olan memurların üstleriyle olan ilişkilerini korumaya yöneliktir: örneğin personel veya ekipman konusundaki ihtiyaçlarla ilgili olarak üst yöneticilerin ne şekilde ikna edilebilecekleri veya kendilerine verilmiş olan projelerin tamamlanmasının neden imkansız olduğu gibi.

Macaristan'da kanun ne iş ilanlarının duyurulmasını ne de sınav uygulamalarını zorunlu kılmaz ve istihdam seçim prosedürü genellikle yüz yüze görüşmeler aracılığıyla yapılır (bazen bunlar psikolojik testlerle desteklenir). Resmîyetin olmaması, birim yöneticisinin edinmiş olduğu kişisel izlenimine büyük bir pay bırakır, ki departman yöneticisinin onayı olmaksızın bir eleman işe alınmaz. Eğer dolması gereken pozisyona birden fazla başvuru varsa (örn. Patent Bürosu), gerçekçi ve düzgün bir sınav organize edilir. İşe alım kriteri profesyonel nitelikler ile kişisel niteliklerin bir karışımından meydana gelir.

Polonya'da işe alım koşullarını kanun ve yönetmelikler belirler. İş ilanları nadiren duyurulur, ancak üst düzey özel pozisyonlar için iş ilanları yayınlanır. Bazı yorumcular bu tür ilanların boş yere masraf olup olmadığı hakkında şüphe içindeler. Teoride seçim prosedüründen personel dairesi sorumludur ve işe alım bazen başvuruları halihazırda veritabanında bulunan adaylar arasından seçim yapılarak gerçekleştirilir. Teoride bu daire, doldurulacak olan pozisyon için tüm tarafsız istihdam koşullarını doğrulamakla yükümlüdür (yaş, eğitim dereceleri, yetenekler, vb.). Ancak, pratikte personel dairesi prosedürün sadece resmi unsurlarını kontrol etmekle kendini sınırlar, yani yönetmelikte belirtilen belge ve eklerin başvuru sahibi tarafından temin edilip edilmediğine bakar. Sonuç olarak, mevzuat gereklilikleri ile uyum (derece seviyesi, ödeme skalalarının

uygulanması) ilgili birim yöneticileri ile çatışmalara yol açabilir. Birçok personel dairesinde 1989 yılında yapılan değişiklikler birim başkanlarının olası siyasi bir baskı ile daha uzlaşıcı bir yaklaşım içine girmesini teşvik etmiştir. Ancak bu durum sektörden sektöre değişkenlik göstermektedir. Eğitim Bakanlığı (nispeten daha az siyasileştirilmiştir), çalışanlarının ortalama yaşlarını (ve kadın çalışan oranını) 2000 yılına doğru düşürmek için kendi personel politikasını ve planlarını geliştirmeye çalışmaktaydı. Kültür Bakanlığı'nda özellikle alt ve orta derecelerde siyaset önemli bir rol oynamaktadır, ancak üst düzeylerde ise mesleki yetkinlikler önem kazanmaktadır.

Polonya'da bunun yanı sıra 1993 yılında iş tanımı sistemini düzenlemek için ilginç bir reform hedeflendi. Bakanlar Kurulu ofisine bağlı bulunan personel ve eğitim birimi eşdeğer işe alım ve seçim prensipleri oluşturmak üzere iş tanımları oluşturmaya çalıştı. Bu birim, adaylardaki gerekli yetenekleri belirlemeye olanak tanıyan bir seçim yöntemi ile birlikte, gerekli iş ve profillerini analiz etmek ve tanımlamak için bir yöntem geliştirmek üzere sorumlu kılındı. Proje, özel bir danışmanla birlikte yürütüldü ve özel bir eğitim düzenlendi. Bakanlar Kurulu Ofisi ve Ticaret ve Sanayi Bakanlığı özel tasarlanmış bir yazılım ile donatıldı (Thomas Kişisel Profil Sistemi). Ancak, bu sistem hiç bir zaman gerçekten kullanılmadı. Eğitim seminerinde geliştirilmiş olan seçim prensiplerinin hiçbiri uygulanmadı. İşe alım süreci de nadiren bir yüz yüze görüşme ile başlatıldı. Diğer bakanlıklarda iş tanımlarına dair herhangi bir sistematik yaklaşım devreye alınmadı. Ancak, Polonya'da genel anlamda, iş profili tanımlarının eksik oluşunun, idarede insan kaynakları yönetimi için bir politika dereye alınması halinde bile çok faydalı olamayacağı anlamına gelmektedir.

Dört ülkenin hepsinde atamalar, süreleri farklı olan deneme döneminden sonra yapılmaktadır (bu süre bazı durumlarda kanunla tanımlanmaktadır). Estonya'da bazı görevler için sabit dönem atamaları öngörülmüştür: mevzuat tasarımları hazırlamak, programları düzenlemek ve özel uzmanlık gerektiren projeler. Macaristan'da sabit dönem atamaları deneme sürelerinin yerine uygulanmaktadır: belirli bir görevi yerine getirecekmiş gibi memurlar atanmakta ve belirlenmiş dönemin sonunda da geçmiş performanslarına göre işe alım kararı alınmaktadır.

4. EĞİTİM³

Çalışmanın yapıldığı dört ülkede eğitim sisteminde karşılaşılan problemler, Batı ülkelerinde karşılaşılan sorunlardan özünde daha farklı değildir: ulusal düzeyde net olarak tanımlanmış bir eğitim politikasının eksikliği, oluşturulmuş amaçların olmayışı, bakanlıklar arasında koordinasyon eksikliği, kaynakların ve eğitim olanaklarının düzensiz dağılımı, mevcut kaynaklara göre ihtiyaçların yetersiz değerlendirilmiş oluşu, eğitim seminerlerinin içeriğinin ve etkisine dair herhangi bir değerlendirmenin olmayışı, personeli motive etmek konusundaki zorluklar, vs.

Bununla birlikte, bu konuda bazı ülkelerde, komünist dönemden, hatta daha öncesinden beri yerleşmiş bir gelenek mevcuttur ve eğitime çok değer verilmektedir. Özellikle Macaristan, idari alan dahil olmak üzere eğitimde uzun bir pratik tecrübeye sahiptir. Devlet memurları yönetsel yaklaşımla uzun bir süre boyunca ilgili olmuşlardır ve Kamu Yönetimi Koleji 1977 yılında kurulmuştur. Ancak Estonya’da eğitim için düzenlemelerin yeterli olmayışı sistemin ana zayıflığı olarak kabul edilmektedir. Bir yanda idari yapının küçültülmüş ebadı ve sınırlı sayıda ilgili memurlar, diğer yandan da personelin yüksek oranda değişmesi uyarlanmış profesyonel eğitim kurslarının uygulanması için birer engel teşkil etmektedir.

Ancak bütünsel olarak komünizm döneminden miras kalmış olan eğitim enstitüleri şu andaki gerekliliklerle başa çıkabilecek yeterlilikte değildir. Koordine edilmiş bir insan kaynakları politikasını oluşturmak ve uygulamak için mekanizmaların geliştirilmesinden faydalanacak olan ilk sektör eğitim olacaktır.

İstihdam öncesi eğitim birçok yolla sağlanmaktadır. Hukuk, ekonomi ve hatta bazen de kamu yönetimi alanlarındaki genel eğitimden üniversiteler sorumludur. Estonya’da altı devlet ve birkaç tane de özel üniversite mevcuttur ve kamu yönetimi dalı son dönemde eklenmiş bulunmaktadır. Macaristan’da Kamu Yönetimi Yüksek Okulu (İç İşleri Bakanlığı tarafından mali yönden desteklenmektedir), bazı üniversiteler (Budapeşte Ekonomi Üniversitesi, Szeged, Mitolk, Pé cs Hukuk Fakülteleri) ve artan sayıda özel okul kamu ve özel sektör yönetimleri alanında eğitim sağlamaktadır. Bu kuruluşlar birbirlerinden bağımsız olarak hareket etmektedirler ve uluslararası programlarla çok sayıda bağlantı kurmuşlardır (iki taraflı veya çok taraflı olarak). Bir dereceye kadar bu kuruluşlar eğitim pazarında baskın bir konum için birbirleriyle rekabet halindedirler. Polonya’da idareye girmek üzere eğitim veren tek kuruluş, 1990 yılında kurulmuş olan Kamu Yönetimi Ulusal Okuludur (KSAP). Fransız modeli ENA⁴ esas alınarak KSAP iki yıllık bir yüksek lisans derecesinde kurs imkânı sağlar ve üst düzey idarede yönetim ve planlama pozisyonlarını doldurabilecek yetkinlikte olan kamu memurlarını eğitir. İlk hareket noktası, yeteneğe dayalı bir kamu hizmeti oluşturmak üzere tarafsız ve yüksek kaliteli bir eğitim sağlamaktır. Okula kabul edilecek öğrenciler seçilerek, tarafsızlık, etkinlik ve kanunlara saygılı olmak gibi değerlerle yetişmiş yeni nesil memurları hazırlamak üzere hukuk ve yönetim konularında eğitim sağlanmaktaydı. Pratikte, Kamu Yönetimi Ulusal Okulu’ndan mezun olanların iyi teorik bilgi açısından personel müdürlerince takdir edilmelerine rağmen eğitimleri sahanın gerçekliklerinden oldukça uzaktır ve idari bilgi birikiminin eksikliği idari hiyerarşideki önemli pozisyonlara tam uyum sağlayamamalarına neden olmaktadır. Bu durumu düzeltmek üzere, 1993 yılında başbakanlık tarafından yayınlanan bir yönetmelik ile Ulusal Okul Müdürünün sorumluluğuna verilmiş olan Görev Başlı Eğitim Konseyini kurulmuştur. Bu sorun sadece Polonya ile sınırlı değildi, bu daha ziyade talep değil tedarik üzerine kurulu bir eğitim sistemi organizasyonuna ait bir sorundu.

Hizmet içi eğitim, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde önemli bir husustur. Yeni bir kamu hizmeti yaratmak üzere, mevcut yapıda son derece katı ve hiyerarşik emir komuta zinciri içeren bir yapıda kariyer yapan memurların pratik uygulamalarını, yeteneklerini ve idari kültürlerini değiştirmek üzere büyük bir çaba sarf edilmesi söz konusuydu⁵. Bu gerekliliklerin kapsamı son derece genişti ve uzmanlık tekniklerinden yeni değerlerin öğrenilmesine ve yönetimle ilgili çeşitli konular ve hukukla ilgili olarak da bazı dalları kapsamına

³ Eğitim sistemleri ile ilgili daha fazla bilgi için, bakın *SIGMA Belgeleri: No. 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, August 1997.

⁴ *Ecole nationale d’administration*, İdare için Ulusal Okul.

⁵ Bakınız Barbara Numberg, *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, EMTPM Orta ve Doğu Avrupa’da Bölgesel Girişimler, Kasım 1995. Gereklilik kapsamı oldukça geniştir ve teknik bilgi birikiminden yeni değerlerin, yönetim biçimlerinin ve hukukun bazı unsurlarının kazanılmasına dek uzanır.

alıyordu. Eğitimin bir diğer konusu ise Avrupa idi. Çalışmanın yapıldığı dört ülkeden üçü Avrupa Birliği'ne katılmak ve buna bağlı olarak da yapılarını, hukuk ve politikalarını yeniden yapılandırmak için isteklerini açıkça ortaya koymuşlardır. Dış dünyaya, diğer Avrupa dillerine açılım ve Birlik hukukuna ve uygulamalarına dair bilgi birikimi, öncelik olarak kabul edilmektedir.

Bu iddialı hedefler ışığında, bazı önemli iyileştirmelere rağmen hizmet içi eğitim henüz yeterli oranda gelişmiş değildir. Bu durum, eğitim ve kariyer gelişimi arasındaki ilişkiler ve idarenin eğitimdeki yatırımlardan faydalanabilmesi gibi bazı sorunları ortaya çıkarmaktadır (diğer bir deyişle yeni eğitim görmüş memurların yeteneklerini özel sektörde değerlendirmeyi tercih edebilmeleri gibi).

Estonya'da idari alanda süregelen eğitim Devlet Konseyi'nin personel dairesinin sorumluluğundadır. Bugüne dek bu daire, Estonya Kamu İdaresi Enstitüsü'ne (EIPA) dikkatini odaklamış ve genellikle diğer ülkelerde olduğu gibi mevcut eğitim kurslarını dikkate almamışlardır. Birçok ülkedeki diğer muadilleri gibi EIPA, kurslarını duyurmak veya idari ihtiyaçlara cevap vermek için pek gayret göstermemektedir. Bu program çok çekici ve doyurucu görünmediğinden de potansiyel başvuruları ikna etmek çok kolay olmamaktadır.

Aynı zorluklar, sahadaki ihtiyaçlara tam olarak cevap vermeyen eğitimler düzenleyen Arnavutluk Kamu İdare Yönetimi (IMPA) için de ortaya çıkmaktadır. Enstitünün bakanlıklarla olan ilişkisi farklı şekillerde takdir görmektedir: bakanlıklara göre, bakanlığın ihtiyaçlarına cevap veremediğinden Enstitü'nün kursları nadiren uygulanabilmektedir.

Polonya'da, 1993 yılında kurulmuş olan Hizmet İçi Eğitim Konseyi OECD/SIGMA ile işbirliği yaparak hizmet içi eğitimi tanımlayan değerli bir referans niteliğinde sayılabilecek kapsamlı bir rapor hazırlamıştır.

Macaristan'da, üç aşamalı bir eğitim sistemi devreye alınmıştır:

- Kamu idaresindeki genel sınav (Hükümet Emirnamesi No. 51 — 1993) geçişten önceki süreçte hali hazırda mevcut olan memurların profesyonel bilgi birikimlerini güncellemeyi hedefleyen bir programın parçasıdır. Sınavın içeriği, kurumlar, idarenin genel işleyiş prensipleri, idari prosedür, kamu maliyesi, yönetimi ve veri koruma prensipleri gibi temel konuları kapsamaktadır. Sınav sistemi kamu sektörünün tekliğini güçlendirmek üzere olan isteği yansıtmaktadır: tüm kamu hizmeti memurları için mecburidir (bazı istisnalar 46 sayılı ve 24 Nisan 1995 tarihli Kanun ile tanımlanmıştır). Sınavı başaramayanlar idareden ayrılmak durumundadır.
- Profesyonel kamu idaresi sınavı tüm kamu hizmeti memurları tarafından, kariyerlerinin bir aşamasında geçilmek zorundadır (bazı istisnalar da mevcuttur). Bu, yukarıda bahsedilen genel sınavdan daha pratik bir sınavdır ve bazı yönetim prensiplerini ve Avrupa Birliği hukukuna ilişkin bazı unsurları kapsar. Bu sınavın amacı kamu hizmeti memurlarının profesyonel yetkinliğini teyit etmek ve idari alandaki işlerini gerçekleştirebilmeleri için onları hazır hale getirmektir. Sınavı başaramayanlar, düşük düzeylerde görev yaparlar (örn. çalışan II, kıdemsiz memur II, idareci II veya kayyum II), ve özellikle yüksek kategorilerdeki primler gibi bazı mali desteklerden yoksun olarak çalışırlar.
- Son olarak, uluslararası kurum ve fonlarla işbirliği içinde birçok üst düzey seminer organize edilmektedir. Avrupa Birliği'nin Phare Programı bu eğitim işbirliklerinin en önemlilerindedir. Kamu görevlilerinin geniş bir çoğunluğu, profesyonel ufuklarını uluslararası anlamda genişletebilecekleri bu seminere katılmaktadır.

Sağlanan eğitimin kalitesi ve sınav seviyeleri konusunda Macaristan'da bile çelişkili görüşler mevcut olsa da, Macar sistemi Orta ve Doğu Avrupa'da devreye alınmış en iddialı sistemdir. Bazılarına göre, gereken mesleki düzey düşük kalmıştır ve sınavlar mesleki bilgi birikiminden daha ziyade resmi bilginin değerlendirilmesine yöneliktir. Sınavdan sorumlu olanların işaret ettiğine göre ise bu tür sınavların uygulanması genel anlamda kabul görmektedir ve zaman içinde daha seçici hale getirilebilirler. Macaristan, kamu hizmetini küresel standartlara taşıma girişiminde bulunmuş olan tek ülkedir kariyer gelişiminde önemli bir rol oynamak üzere eğitimin temellerini atmıştır. Ancak yeni sistem çok gönüllü bir özellik taşımadığından dolayı eleştirilmektedir. Eleştiriler, özel kuruluşların sponsor olduğu eğitim programlarının eğitim "pazarında" önemli bir rol oynuyor olmasına da yöneliktir. Bu programlar idare için genel olarak pahalı olduğundan kamu ve özel sektör çalışanları arasında farklılaşmaya yol açabilmektedir.

5. KARIYERLER

Dört ülkeden üçü, organizasyonun yeniden yapılandırılması durumunda ve bazı durumlarda profesyonel yetersizlik nedeniyle işten çıkarılma ihtimalini devre dışı bırakmayan, kariyere dayalı bir sistemi açıkça tercih etmişlerdir. Estonya’da, belirli bir iş konumunu doldurmaya bağlı atamaların olması anlamını taşıyan işe dayalı bir sistem seçilmiştir. Buna rağmen, bu herhangi bir önemli fark oluşumuna neden olmuşa benzememektedir (hatta hangi sistemin bir diğerine göre tercih edilmesi de bu farkı yaratmamıştır, asıl konu sistemin ne şekilde uygulanması gerektiğidir).

Macaristan’da teşkilatın yeniden yapılandırılması nedeniyle işten çıkarılma nadiren rastlanan bir durum olmuştur. Yaygın olan bir uygulama ise, bakan değişikliği durumunda işten çıkarma maliyetlerinden kaçınmak amacıyla, üst düzey memurlara aşağı yukarı eşdeğer bir görev teklif edilmesidir. Genel idari sınavda başarısızlık durumunda ise işten çıkarılma öngörülmektedir. Ancak, idari kurumların lağvedilmeleri halinde veya görevlerin gerekliliklerle örtüşmemesi durumunda bu mümkün olabilmektedir. Ayrıca, işten çıkarılma, profesyonel yetersizliğin bir sonucu veya disiplinsizlik halinde gerçekleştirilebilmektedir. Bir memur, iki kez olumsuz değerlendirme almışsa da işten çıkarılabilmekte, ancak bu uygulamada son derece nadir olarak uygulanmaktadır. 1995 yılının baharında hükümet, kamu personelinde yüzde 15 oranında bir azaltılmaya gidilmesine karar vermişti. Uygulamada ise, yönetim birimleri, tasarruf edilen pozisyonların sağladığı faydaları göz önüne almadan, yarı zamanlı veya emekli personel tarafından doldurulmuş bulunan muallâk pozisyonları devre dışı bırakarak bu söz konusu azaltma zorunluluğunu devreye aldılar.

Ayrıca, sadece özel sektörle rekabet, sadece işe alımda sorun yaratmakla kalmayıp, işten ayrılmalara da neden olmaktadır. Bu durumun önemini değerlendirmek oldukça güçtür ve buna ilişkin sayılar bulunsa bile genellikle tam değildir. Ancak Macaristan’da Kamu Hizmeti Kanunu, kamu hizmetinin düzenlenmesinde esas rolü oynamıştır.

Kamu idaresi dışındaki kariyer beklentileri bazen olduğundan yüksek olarak değerlendirilmekte, bu da bazı yanlışlara neden olmaktadır (örn. Estonya). Genel olarak, gitmeyi seçenler en yüksek niteliklere sahip genç çalışanlar olmaktadır. En gözde sektörler, finans ve bankacılık, devlet işletmeleri ve özelleştirilmiş şirketlerdir (Estonya’da yerel ve ulusal seviyede, özelleştirmede görev almış olan kamu çalışanları, sıklıkla söz konusu bu işletmelerin başlarında çalışmaya devam etmişlerdir).

Performans Değerlendirmesi ve Terfi

Tüm kamu hizmeti sistemlerinde kariyer gelişimi, aynı anda göz önünde bulundurulmuş iki unsura bağlıdır: bir yanda kıdem, diğer yanda profesyonel yetkinliklerin değerlendirilmesi. Bu unsurlardan ilkinde, her şey kendiliğinden ilerlemekte olduğundan, herhangi bir problem söz konusu değilken, diğeri ise daha hassastır. Üstelik ikincisi devlet memurlarının motivasyon ve profesyonelliğine bağlıdır. Ancak, birçok Batı Avrupa ülkesinde olduğu gibi, performans değerlendirmeleri için hedef kriteri belirlemek, kesin prosedürleri belirleyen yasal metinlerin düzenlemelerine rağmen, birçok farklı türde sorunu da beraberinde getirir.

Devlet memurlarını ve kamu çalışanlarını değerlendirmek ve derecelendirmek konularında ortaya çıkan güçlükler aşağı yukarı aynıdır bu nedenle son derece görecelidir. Herhangi bir mucize tedavi yoktur ve hatta en iyi sistemlerin içinde dahi çoğu memurlar iyi puanlar almaktadırlar ve nihai analizde terfi için esas kriter kıdem olmaktadır.

Örneğin Polonya’daki yönetmelik her iki yılda bir memurlar için bir performans değerlendirmesi yapılmasını öngörmektedir. Yeni kanun ise standart teknik dosyaların ve değerlendirme çizelgelerinin oluşturulmasını sağlamaktadır. Ancak, mevzuatın kesin kriteri belirtmesi ve sonraki faaliyetlerin ne olacağı konularında eksikliklerinin bulunması nedeniyle değerlendirme prensibine karşı bir direnç mevcuttur. Çalışanların gözünde, değerlendirmeler, işten çıkarılmaları haklı çıkarmak için kullanılması olası silahlardır; hiyerarşidekilerin gözünde ise, değerlendirmeler maaş artışları için bir ön metin niteliğindedir. Bazıları ise, onları ilgilendirdiği halde değerlendirme sonuçlarının çalışanlarla paylaşılmasını dahi sorgulayabilmektedir. Uygulamada ise, derecelendirme için somut prosedürlerin olmayışı nedeniyle, idareler, değerlendirme yapıp yapmamak konusunda karar vermekle ilgili olarak serbesttirler.

Ayrıca, memurların tecrübeleri ve yeteneklerinin de dikkate alınmasına rağmen, özellikle terfilere bakanın karar veriyor oluşu nedeniyle bir üst amire karşı olan kişisel veya politik bağlar gibi diğer subjektif unsurlar da rol oynayabilmektedir. Bakanın bizzat kendisi, muhtemelen direktörlerin görüşünü de aldıktan sonra, memurun

performans ve profesyonel niteliklerini değerlendirmektedir. Sistemin zayıf yönlerinin eğitim sistemi üzerinde de yansımaları mevcuttur (eksik olan ihtiyaçların değerlendirilmesi) ve terfiler için olan kriterler de eksiktir. Maaş artışı için tek yol olan terfiler için bazı bakanlıklarda her vakaya özel olarak, profesyonel niteliklere verilen önem ve piyasadaki az bulunurluklarına ve kişisel ağlar aracılığıyla karar verilir. Diğer bakanlıklar bu alanda mevzuatın oluşturulması için yoğun çaba göstermektedirler, özellikle Tarım Bakanlığı ve Eğitim Bakanlığı. İkincisi, etkin bir personel politikası geliştirip uyguluyor olmasındaki kesin kararlılığı nedeni ile belirtilmeye değerdir.

Estonya'da, terfi için bir önceki pozisyonda en az altı ay çalışmış olma koşulu haricinde resmi bir prosedür mevcut değildir. Ancak yine de üst düzey yöneticiler terfi tekliflerini ilgili bakan veya direktöre izah etmek durumundadır. Kariyer gelişimlerini idare eden 124 sayılı ve 5 Şubat 1996 tarihli kararname hem kişisel niteliklerden hem de hedef kriterinden bahsetmektedir. Değerlendirme sistemi bunun paralelinde resmi iş tanımlarını, göreve dair özel gereklilikleri ve memurun bir üst amiri tarafından kişisel niteliklerinin değerlendirilmesini de oluşturmaya çalışmaktadır. Bu nedenle belirli bir ölçüde subjektif bir niteliği mevcuttur. Terfi ve yükselme sistemi Estonya'da son zamanlarda yeniden düzenlenmektedir.

Macaristan, kişisel değerlendirme için kapsamlı bir sistem oluşturmuş olan tek ülkedir. Kamu çalışanları daha üst bir dereceye terfi ettirilmeden önce en azından bir kez değerlendirilmeye alınmaktadır. Bu değerlendirmenin amacı, memurun profesyonel performansı ve kişisel nitelikleri ile ilgili olarak daha üst derece bir pozisyona atanmayı hak edip etmediği üzerinde tarafsız bir yargıya varabilmektir. İlgili kişinin profesyonel geleceği için önemli sonuçlar doğuracağından dolayı departman yöneticisinin yapmış olduğu değerlendirmesini savunması gerekmektedir. Aynı zamanda, adayın da performans değerlendirmesi sonuçlarından haberdar edilmesi zorunludur ve memur, amirinin hazırladığı değerlendirmeyi imzalamalıdır. Aday, kendi yorumlarını da ekleyebilir, iş mahkemesine başvurabilir ve hatta kendisi hakkında alınmış olan karara itiraz edebilir. Ancak, Fransa gibi birçok Batı ülkelerinde olduğu gibi, bu adil değerlendirme sisteminin sakıncalı yanlarından biri, herhangi bir çatışmayı önlemek amacıyla amirlerin memurlarını aşağı yukarı olumlu ifadeler kullanarak değerlendirmeleridir. Bu durum sadece Orta ve Doğu Avrupa ile sınırlı değildir, ancak bu ülkelerde değerlendirme yapanların tavırlarının geçmişin olumsuz anılarından etkilenmiş olduğunu söylemek mümkündür.

Arnavutluk'ta, kamu hizmetlilerinin dosyaları için performans değerlendirme kriterlerini belirleyen 29 Ocak 1996 tarihli bir kararname mevcuttur. Bu kısmen uygulanmıştır, ancak değerlendirmenin ücretlendirme ve kariyer gelişimine de bağlanması öngörülmüştür.

Personel Hareketliliği

Yatay hareketlilik, diğer bir deyişle aynı bakanlıkta birimler arası, ama özellikle bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar arası yer değiştirme, kariyer gelişimi için başka bir bileşendir. Yükselme veya terfiden kaynaklı dikey hareketliliği tamamlamaktadır.

Batı Avrupa ülkelerinde yatay hareketlilik bir ülkeden diğerine ve personel yönetim politikalarına göre değişir. Çalışma yapılan dört ülkedeki yatay hareketliliği değerlendirmek zor olsa da, personel yönetiminde her bir bakanlığa tanınan yüksek özerklik seviyesi nedeniyle, bunun zayıf olduğu hatta hiç yapılmadığı söylenebilir.

Macaristan'da hareketlilik ekonomik rasyonalizasyon gerekçesiyle işten çıkarılmalar yolu ile canlandırılrsa da, ülke bu konuda bir istisnadır. Bunun dışında dikey hareketlilik daha üst pozisyonlara terfi yolu ile sağlanmaktadır. Haziran 1990'a dek sadece idari hizmet birimleri dahilinde transfer mümkündü. O tarihten bu yana, genel anlamda tüm kamu hizmeti birimlerinde yaygınlaştırıldı: idari kuruluşlar, bütçeden finanse edilen özerk birimler, mahkemeler, silahlı kuvvetler, vs. Ancak, personel yönetiminin çok çeşitli yönlerinin bulunması, özgün istihdam politikalarının uygulanmasını güçleştirmektedir.

Memurların belirli bir bakanlık tarafından (devlet tarafından değil) istihdam edilmiş olduğu düşünüldüğünden Polonya'da hareketliliği bir sisteme oturtmak zordur. Memurları insan kaynakları biriminin tasarrufuna bırakmak gibi, yer değiştirmelerini gerektiren bir sistem de bir disiplin tedbiriymiş gibi algılanır.

6. ÜCRETLENDİRME

Tüm ücretlendirme sistemleri iki zorunluluğu dengede tutmayı hedeflemektedir: genel bütçe dengesini sağlamak ve memurları motive etmek. Kanunla oluşturulmuş genel bir çerçevede yöneticilere tanınan manevra alanı farklılık göstermektedir.

Macaristan'da, 1992 Kanunu ücretlendirmenin temel bileşenlerini ortaya koymaktadır: temel maaş, primler, on üçüncü ay⁶. 170 sayılı ve 22 Aralık 1992 tarihli Hükümet Nizamnamesi, hak edilebilecek çeşitli primlerin ayrıntılarını tanımlamaktadır. Temel maaş, Parlamento tarafından belirlenmiş olan bir asgari orana göre belirlenir (şu anda 23.400 Macar Forinti). Her bir memurun maaşı, hiyerarşideki pozisyonuna (sınıf, derece, aşama) göre, bir çarpan katsayı uygulanarak belirlenir. Bu genel çerçeve içinde, bakanlıkların maaş ve primlerin miktarını belirlemek üzere oldukça fazla özerklikleri mevcuttur. Kanun, aynı maaş kategorileri içinde yer alan memurlar için, ödenen maaşların işveren biriminin kendi fonlarından karşılandığı sürece, yüzde 20'ye varan farklılıkları kabul etmektedir (bu durum sadece seçilmiş bazı birimler tarafından devreye alınabilmektedir (örn. Patent Bürosu)). Yerel idareler aynı sistemi uygulamakta ancak manevra için daha geniş bir alana sahip bulunmaktadır: yerel meclisin kararı üzerine temel maaş farklı bir seviyede belirlenebilir, hatta katsayılar dahi değiştirilebilmektedir. Sonuç olarak, farklı çalışanlar arasında ve bir kurumdan diğerine büyük farklar oluşabilmektedir. Bazı memurlar primle veya ilave ödeneklerle ödüllendirilirken, diğerlerine bu imkanlar verilmemektedir. Hazine tarafından bütçede yer alan görev pozisyonları için maaş zarfları her bir bakanlık veya idari birime ayrılmaktadır. Buna bağlı olarak, idareler boş pozisyonlara ait maaşları kullanmak ve bunları prim ve diğer ödenek olarak yeniden dağıtılmasını sağlamak konusunda yetkilidir.

Polonya'da devlet memurlarının maaşları 1982 Kanunu ile ve Bakanlar Kurulu'nun Nisan 1995'te yayınlamış olduğu bir Kararname ile düzenlenmektedir. Ancak, maaşlar sadece ne şekilde hesaplanmış olduklarına göre esas alınır. Yıllık bütçe çalışmalarının bir parçası olarak, Maliye Bakanlığı'nın bütçe müdürlüğü, Bakanlar Kurulu'nun onayı ile kamu idaresi için bir ücret ödemeleri toplamı oluşturur. Birçok Batı ülkesinde olduğu gibi, Polonya'da da maaşlar hayat pahalılığına endekslidir, bu da enflasyonist bir etken teşkil etmektedir. Ücret artışları ilgili bakanlıklar (Maliye ve Çalışma Bakanlığı) ve ana sendikalar arasındaki müzakereler yoluyla kararlaştırılır. Farklı bakanlıklara dağıtılacak olan yıllık ücret ödemeler toplamını Maliye Bakanlığı belirlemektedir. Çalışma Bakanlığı bu süreçte işbirliği yapar, ancak gerçekte rolü daha geniştir, geçmiş uygulamalara bir geri dönüş sağlanarak Çalışma Bakanlığı tüm işçilerin ücretlerini belirleme yetkisine sahiptir. Aslında bakanlıklar, kamu kuruluşları ve sendikal organizasyonlar ücret skalasının uygulanması veya değiştirilmesi için Çalışma Bakanlığını referans alırlar. Bunun yanı sıra, ücret belirleme süreci ve genel anlamda kamu bütçesinde belirlendiği şekilde personel ücretlendirmesi son derece merkezi olmayan bir yapıda yürütülmektedir. Her bir bakanlık, çalışanlarının ücret miktarlarını belirlemek konusunda oldukça özerktir (kendileri için özel kanuni düzenlemelerin mevcut olduğu vergi yetkilileri, gümrük memurları ve bakanların kendileri hariç olmak üzere). Bu özgürlük, mevcut çalışanların ücretlerini yükseltmek için, toplam ücret ödemelerinden boş kadrolara karşılık gelen miktarların da çekilmesi olanağını yaratmıştır. Bu ise, boş olan pozisyonların oranının (belirsiz şekilde) artması ile sonuçlanmaktadır.

Estonya'da da bakanlıklar maaşları yükseltmek veya öngörülmemiş ihtiyaçları karşılamak için yedekte boş kadro bulundurlar. Benzer şekilde, yeni yönetsel pozisyonlar açmak için, yeni yapılar oluşturma yoluna da başvurulmaktadır.

Bununla birlikte, bu pozisyonların gereksinimlere göre fuzuli olup olmadığı veya bu pozisyonların boş kalmasının idarenin kadrosunun yetersizliğine mi işaret edip etmediği sorulabilir. Personel yönetim araçlarının sınırlı gelişimi bu sorunun cevaplanmasını güçleştirmektedir. Alternatif bir çözüm olarak yapılması gereken görevler düzgün bir şekilde analiz edilebilir ve bu sürecin sonunda, gerekli olması halinde bazı ücretlerde artış yapılabilir.

Polonya'da her bir kamu kurumunun bünyesinde çalışanların kayıtlarını güncel olarak tutmakta olan bir personel dairesi mevcuttur (kimlik, medeni hal, dereceler, kariyer, vs. gibi tüm bilgiler). Bu daire, bakanın terfi edilmesi için teklif ettiği kişilerin, mevcut terfi kurallarına ve kişilerin dosyalarına uygunluğunun incelenmesinden sorumludur. İşe alımla ilgili olarak görmüş olduğumuz gibi, personel dairesi hemen hemen tüm durumlarda onay veren mercidir. Bakanlıklar arası, elle idare edilen veya bilgisayarlı bir entegre bilgi

⁶ Yılsonu primi bir aylık maaşa eşittir.

sistemi olmadığı için dosyalar elde tutulmaktadır. Maaşlar nakit olarak ödenmektedir. Mevzuata göre, maaş aralığı olarak adlandırılan ücret skalası her bir görev kategorisi ile ilişkilendirilmiştir. Her bir aralık seviyesi yıllık olarak Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı'nca, Maliye Bakanlığı'na danışılarak belirlenmektedir.

Çalışmanın yürütüldüğü tüm ülkelerde, maaşlar, yapılan işe ve idareye göre önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Örneğin, Polonya'da Yüksek Mahkeme memurları, maaşları en düşük bakanlık olan Adalet Bakanlığı memurlarından ortalama üç kat daha fazla maaş almaktadırlar. Maliye Bakanlığı'ndaki ortalama maaş Adalet Bakanlığı'nın iki katıdır. Benzer şekilde yerel idarelerde çalışan memurların maaşları merkezi idarelerde çalışanların maaşlarından genellikle daha yüksektir. Maaş miktarları yerel idarelerin kendileri tarafından belirlenmektedir. Polonya'da bu idareler, bazı ek görevler ekleyerek, kendi personellerinin ücretlendirmelerini yükseltmeyi başarmışlardır (harici personel kullanımına başvurmak yerine). Bu durum Estonya'dakine oldukça benzemektedir, burada da gümrük, vergi ve özelleştirme kurumları, ödeme skalalarında yer alan ücretlerin yüzde 20 ila 40 oranında daha yüksek bir ödeme yapmaya yetkilidirler.

Bir diğer önemli konu ise, hiyerarşinin en üstünden en altına kadar olan maaşlar arasındaki farklardır. Eğer toplam ücret (prim ve diğer ödenekler dahil olmak üzere) referans olarak alınırsa, Arnavutluk'ta bu fark daha küçüktür (1:2). Polonya'da bu fark daha büyüktür, ortalama 1:4 ila 1:4.5 arasında, bir idareden diğerine ise farklar oldukça fazladır. Estonya'da karşılaştırmayı sadece ücret skalaları ile sınırlandırdığımızda ise daha büyük bir fark görülmektedir (resmi olarak 1:7), ancak gerçekte maaşlar nadiren en üst seviyelere çıktığından bu fark daha az olmaktadır. Ancak yine de, çalışmanın yapıldığı dört ülkeden Estonya'da en fazla farkın olduğu bir hiyerarşik yapı ortaya çıkmaktadır. Macaristan, nispeten Batı Avrupa ülkelerinin mevcut ortalamalarına daha yakındır, en yüksek oranlar, devlet memurları için 1:7.5, kamu hizmeti memurları için 1:5'tir. Ancak bu ülkede, 1992 mevzuatı ile belirlenmiş olan, kamu hizmeti ücretlendirmesini daraltan asgari ücret dikkate alınmalıdır.

Çalışmanın yapıldığı dört ülkede karşılaşılan ana sorunlardan birisi, tüm ülkelerin geçiş sürecinde olmalarından dolayı, hızla genişleyen özel sektörün yüksek maaşlar teklif edebilmesidir. İdaredeki ücretlendirme, genç ve yüksek niteliklere sahip üst düzey memurlar için her zaman cazip olmayabilmektedir, özellikle Polonya ve Macaristan'da. En iyi niteliklere sahip kadronun idareyi bırakmaması için bir ücretlendirme ve kariyer sisteminin ne şekilde devreye alınması mümkündür? Maaşlarda küresel bir artış ve özel teşvikler gibi (bütçe sınırlarına bağlı olarak), genel uygulamadan uzak ancak gerekli olduğu şekilde sınırlandırılmış önlemler kullanılmaktadır. Örneğin, üst düzey memurlara ulusal firmaların yönetim kurullarında devleti temsil etme imkanı tanınmıştır. Örneğin, Macaristan'da bazı durumlarda bu sistem memurların kendi maaşlarını ikiye katlamalarına izin vermiştir. Bir başka kamu veya hatta özel sektör faaliyeti ile bir arada ortak bir şekilde bir arada bulunmak genellikle tolere edilir (kanunen veya pratik uygulamada). Bu faaliyetler değişen derecelerde mevzuata bağlıdır (aşağıya bakın). Arnavutluk'ta ücretlendirme, yetkilendirilmiş ikincil faaliyetler çerçevesinde ele alınır ve yıl bazında iki aylık resmi maaşı geçemez. Ancak, mevzuat bazen atlatılmaktadır. Estonya'da kamu hizmetlilerinin özel firmalarda danışman olarak faaliyette olmaları karşılaşılan bir durumdur.

En iyi teşvik, çalışanlara özel niteliklerinin anlaşılmasının bir göstergesi olarak veya olağandışı bir performans için ödül olarak verilen primlerdir. Genellikle iki tür prim kullanılır. Nesnel kriterlere bağlı olanlar (aile ödenekleri, taşınma ödenekleri, yabancı dil primleri, sağlık veya emniyete dair herhangi bir risk taşıyan faaliyetleri için primler, vb.) otomatik olarak verilir. Diğer ülkelerde olduğu gibi, belirli bir fonksiyonun veya performansın uygulanması ile ilgili primler, başka amaçlar için kullanılabilir ve fonların mevcudiyetine bağlı olarak herhangi bir ayrımcılığı devreye almadan bazı personelin veya tüm personelin maaşlarını arttırmak için bir araç olarak tarafsızca verilir. Polonya'da, ilgili idareye bağlı olarak, prim şeklinde ödenen maaşın oranı yüzde 4 ila yüzde 60 arasında değişmektedir.

Bu tür prim ödemeleri, ücretlendirme dağılımlarında önemli farklılıklara neden olabilir. Genel bir kural olarak, maaş farklılıkları çalışmanın yapıldığı ülkelerle sınırlı değildir, birçok ülkede Maliye Bakanlığı'nın ayrıcalıklı konumu kendi çalışanlarına daha avantajlı kariyer ya da prim sağladıkları bir gerçektir. Prim dağılımında şeffaflığın bulunmaması Batı ülkelerinde de karşılaşılan bir durumdur, ayrıca kontrol idarelerine (Maliye Bakanlığı'na da) özel uygulamalar ayrılması, ilgili kişinin performansından ziyade hiyerarşik konuma dayalı, belirleyici özellikleri olmayan prim sistemlerinin tercih edilmesi de sıkça görülür. Bununla birlikte, bakanlıklara ve yerel idarelere tanınmış olan özerklikler ve iş piyasasının en çok aranan pozisyonlar için daha iyi bir ücretlendirme sunması, bu eşitsizliklerin şiddetlenmesine neden olmaktadır. Bu farklılıklar, fonları yetersiz olan ve düşük ücret veren sektörlerle en yetkin adayların girmesi konusunda caydırıcı etkiye sahiptir. Ayrıca, siyasi açıdan etkin bakanlıklar ile daha az etkin olanlar arasındaki artan dengesizliği de teşvik etmektedirler.

Dört ülkeden elde edilen genel izlenimlere göre ücretlerdeki büyük farklar, bakanlığa ve resmi mal varlığının merkezi veya yerel kamu mercilerine ait olup olmamasına ve hatta bölgesine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmeti ücret politikasının işgücü piyasasının gerçekliklerini ve bazı mesleklere prim verilmesini göz ardı etmesi düşünülemez.

7. HAKLAR VE GÖREVLER — MESLEKİ ETİK

Daha önceleri, kamu sektöründe haklar ve görevler iş kanununca düzenlenmekteydi. Hükümleri oldukça belirsizdi, ihlaller pek cezalandırılmıyor ve haklar her zaman savunulmuyordu. Hak ve görevler şu anda kamu hizmeti kanununca belirlenmektedir. Ancak, çıkar çatışmaları ve uyumsuzluklar veya kamunun bilgilendirilmesi (ve gizlilik) gibi bazı kritik konularda yasal metinler belirsiz kalabilmektedir. Herhangi bir kesin kriterin eksikliğinde, örneğin özel sektör işlevleri nedeniyle kamu çıkarlarını belirleyen sınırın tehlikeye girmesi ve işleyen prosedürlerin eksikliği, yasalar bazı genel prensiplerin oluşturulmasından öteye gidememektedir. Öte yanda, Estonya'da olduğu gibi prosedürlerin çok ayrıntılı olması halinde de tam olarak uygulanamamaktadır.

Genel olarak, devlet memurlarının ana görevleri şunlardır:

- Anayasa'ya ve kanunlara saygı;
- Üst amire itaat (bazı sıkı belirlenmiş sınırlamalara tabidir);
- tarafsızlık, dürüstlük;
- objektiflik;
- kamunun bilgilendirilmesi;
- "bağlılık" (Arnavutluk);
- Kamu hizmetinin imajını ve devlet sırlarını korumak (Macaristan);
- Eğitim seminerlerine ve sınavlara katılmak (Macaristan).

Haklar farklı şekillerde tanımlanmıştır: iş güvenliği (Arnavutluk, Macaristan), eğitim ve maaş alma hakkı, kişinin isteği dışında transfer yapılmaması, sendikaya üye olma hakkı. Macaristan kanunları ayrıca siyasi nitelikteki hakları da gözetir. Macaristan'da grev yapma hakkı mevcuttur (ancak sınırlar, hükümetle sendikalar arasında 1994 yılında imzalanan bir anlaşmaya uygun olarak konulmuştur) ve Polonya'da da bu şekildedir, ancak Arnavutluk'ta durum böyle değildir; eskiden grevi yadsıyan Estonya kanunları bu çerçevede Aralık 1995 tarihinde yeniden düzenlenmiştir.

Sendikaların varlığı ülkeye göre değişmektedir. Genel olarak, çalışmanın yapıldığı ülkelerde kamu hizmetinde sendikalaşma oranına dair fazla bilgi bulunmamaktadır, ancak bu oranın çok düşük olduğu tahmin edilmektedir ve sendikalar Sovyet Rusya döneminden miras kalan negatif imajdan dolayı zor durumda kalmaktadır. Genelde toplu sözleşme henüz uygulanmamaktadır (yönetime sendika katılımı da söz konusu değildir); ancak Macaristan bu konuya bir istisnadır.

Macaristan Kamu Hizmeti Kanunu bu alanda ayrıntılı hükümler içermektedir ve sendikalar önemli bir rol oynamaktadır. Yasalar, çalışan çıkarlarını temsil etmek konusunda sendikanın rolünü kabul etmekte ve söz konusu memurun talebi doğrultusunda sendikaların disiplinle ilgili davalara katılmasına izin vermektedir. 1993 yılında kurulmuş olan danışma birimi olan Kamu Hizmeti Çıkarları için düzenlenen foruma ve aynı zamanda toplu sözleşmelere sendikalar katılmaya yetkilidir. Bu forum, ücretler konusunda etik standartların oluşturulmasında olumlu bir rol üstlenmiştir (yukarıya bakın).

Önemli ölçüde, kamu birimlerinin çeşitliliğinden kaynaklanan hassaslık da görev ve haklar başlıkları altında ele alınan bir konudur.

Arnavutluk'ta kanun, kamu çalışanına ikincil bir kamu faaliyetinde bulunma hakkı tanımaktadır "eğer bu faaliyet, memurun [ilk] fonksiyonu ile ihtilaf yaratmıyorsa" (Maliye Bakanlığının eski bir nizamnamesi gümrük ve vergi memurlarının özel sektörde çalışmalarını hâlihazırda yasaklamıştır).

Estonya'da, özel sektörle eşgüdümlü olarak çalışmaya hiyerarşik yetkilendirme ile imkan tanınmaktadır, ancak bu faaliyetin, fonksiyonları yerine getirmek konusunda çizgisini aşmaması veya kurum itibarına zarar verecek sonuçlar doğurmaması şartı getirilmiştir. Ticari firmaların yönetimlerine üye olmak veya idari kadrolarında yer almak yasaktır. Ancak, kamu işletmeleri için bu sınır uygulanmamaktadır. Pratik uygulamada ise, birçok üst düzey kamu hizmeti memuru kendi konumlarını danışmanlık veya diğer faaliyetlerle birleştirmektedirler. Tüm kamu çalışanlarının her yıl, arabalarının, teknelerinin, uçaklarının, vs. sayıları dahil olmak üzere, kendi malvarlıklarının dökümlerini ayrıntılı olarak bildirmeleri kanunen zorunludur. Hiçbir durumda, yaptırımlara dair herhangi bir hüküm devreye alınmamıştır ve kamu çalışanlarına hediye verilmesini tanımlayan ayrıntılı mevzuatı düzenli aralıklarla hazırlayan kamu mercileri inandırıcılıklarını biraz kaybetmektedirler.

Estonya'da, kamu çalışanlarının denetleyici yetkilerle çalıştıkları firmalara geçmelerini yasaklayan mevzuat devreye alınmıştır. Ancak, Kamu Hizmeti Kanunu'nun bu hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacakları bilinmemektedir, çünkü bu tür kontrol fonksiyonları içeren pozisyonlar hakkında ve kamu hizmetinden ayrılmış memurların nerede çalışmaya devam ettiklerine dair bilgi sağlayan merkezi bir kayıt birimi bulunmamaktadır. Burada dikkate alınması gereken husus, mevzuata uyulması sağlanmak isteniyorsa, bunun ön koşulu personel yönetim araçlarının mevcut olması ve devreye alınmasıdır. Ayrıca, bu sorun bağdaşmazlıklarla da ilgilidir. Bu noktada, Estonya raporlarında şu çıkarım yer almaktadır; bazı durumlarda hem kamu hem de özel sektörde eşzamanlı pozisyonlarda çalışmak, kamu hizmetini özel sektörde çalışmak üzere bırakarak sonradan hayal kırıklığına uğramaktan daha iyi bir tercihtir.

Macar kanunları da bağdaşmazlık hususuna değinmektedir. Memurların kendi profesyonel sorumluluk alanlarında seçimle gelinen pozisyonlara getirilmesi yasaklanmıştır. Özel faaliyetlerde bulunulması onaya tabidir ve memurun nötr olma ve tarafsızlık ilkesini ihlal etme riskini doğurmamalıdır. Üst düzey memurların bir başka pozisyonda görev almaları yasaktır (öğretmenlik gibi entelektüel ve sanatsal faaliyetler istisna olmak üzere). Özel sektördeki bir işletmenin yönetim kadrosunda yer almak, herhangi bir çıkar çatışması olmaması durumunda bağdaşmazlık anlamına gelmemektedir, çıkar çatışması olması halinde ise memurun istifa etmesi istenmektedir (bu otomatik olabilir veya 30 günlük bir ihbar süresi devreye girebilir).

Polonya'da bağdaşmazlıkla ilgili olarak kanun oldukça sıkıdır. Birden fazla görev üstlenmek, birim başkanının onayı haricinde yasaktır. Söz konusu memurun tarafsızlığını gölgeye düşürecek en ufak bir kuşku oluşması halinde veya bir çıkar çatışması riski meydana gelecekte buna izin verilmeyebilir. Prosedürler ise uygulamada daha farklıdır, ancak hangi bakanlık olduğuna bağlı olarak değişkenlik gösterebilirler. Başka bir faaliyette bulunma izni, nadiren Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı tarafından verilir (idari çalışma saatleri ile çatışmayan öğretim faaliyetleri hariç). Buna karşılık, Ticaret ve Endüstri Bakanlığı'nda, tıpkı Kültür ve Sanat Bakanlığı'nda olduğu gibi yarı zamanlı ikinci bir işe sahip olmak için genellikle kolayca izin alınabilmektedir. Bunun ardındaki sebep ise, bu izinlerin memurların kamu sektöründe kalması için bir teşvik unsuru olduğudur. Bazı durumlarda, ek iş kavramının İş Kanunu'nda yer aldığı şekilde, dar bir çerçevede yorumlanması, memurların bir yetki ile dağılmalarına imkan vermektedir. Ayrıca, kanun, kamu hizmet memurlarının özel firmaların yönetim ve denetim kurullarında üye olmalarını yasaklamaktadır, buna tek istisna ise kamu çıkarlarını temsil etmek üzere kanun çerçevesinde atanmış olan memurlardır. Bu durumda ise bu tür memurların ücretlendirilmelerinin yasallığına dair bir tartışma açılmıştır; Adalet Bakanlığı bu tür ikramiyeleri almış bulunan memurlarının isimlerini açıklamıştır ve hukuka başvuracakları yönünde kendilerini tehdit etmişlerdir. Ancak, bazı memurların görevden alınmalarına rağmen bu tehditler yerine getirilmemiş ve artık bundan böyle bu tür pozisyonların ücretlendirilemeyeceği ortaya çıkmıştır.

Bireysel davranışlar kolaylıkla takdir edilememekte ve en geçerli olan değerleri yansıtmaktadır. Bu alanda da, komünist dönem zarfında ebedileştirilmiş olan kamuya olan duyarsız tutuma rağmen, ilerlemeler kaydedilmiştir. Arnavutluk raporunda bazı kamu hizmeti öğeleri yer almaktadır: kibir ve kendini beğenmişlik, gurursuzluk, yaltaklanma ve yavaşlık. Estonya raporuna göre ise bürokratik bir tavır ve bireysel kültür kamu çıkarlarına karşı duran en önemli tehditlerdir. Estonya'da bakanların sıklıkla değişiyor oluşu istikrarsız çalışma koşullarının oluşmasına neden olmuştur. Sonuç ise motivasyon eksikliği ve ortaya çıkan sonuçlara karşı kayıtsızlık olmuştur. Sıklıkla, kamu hizmeti ve kişisel ilişkiler arasındaki etkileşim, kamu hizmeti kültürünü tanımlayan bir unsur olagelmıştır.

Etik kurallar ve tüzükler oluşturmak üzere çabalar sürdürülmüştür. Macaristan'da bu tür bir tüzük Kamu İdari Konseyi ile kamu hizmeti arasında gerçekleştirilmiş olan bir işbirliği sonucu ortaya çıkmıştır. Standartların uyarlamasının ortak bir çaba veya mevzuat düzenlemesi olup olmaması gerektiğine dair bir tartışma devreye alınmıştır. Bununla birlikte, Estonya'daki Kültür Bakanlığı örneğinde olduğu gibi, mevzuatın kullanıcılara daha iyi bir hizmet sağlamak yerine daha ziyade kurumları korumaya odaklanması riski ortaya çıkabilecektir.

Arnavutluk'ta Bakanlar Kurulu'nun 16 Eylül 1996 tarihli nizamnamesi kamu hizmeti etiklerini yönetmektedir. Dürüstlük, tarafsızlık, çıkar çatışmaları ve kamu ile ilişkiler konularında hükümler içermektedir.

Polonya komünist dönemden miras kalan etik kuralları yeni düzenlenen metinlerle ikame etmeyi henüz başaramamıştır.

Tespiti oldukça güç olan yolsuzluk, genellikle ciddi bir sorun olarak kabul edilir. Estonya raporunda yolsuzluğun bazı nedenlerinden şu şekilde bahsedilmektedir: ülkenin küçük olması ve bu nedenle herkesin birbirini tanınması, sağlam bir elit kadronun eksikliği ve refahın geçiş sürecinden hemen sonra (bir sosyologun

ifadesinde yer almış olduğu gibi “herkes bir zamanlar fakirken”) bir anda dağıtılmış olması sebebiyle yeni zenginlerin türemesi. İhalelerin verilmesinde kişisel ağların önemli bir rol oynadığına inanılmakta ve hatta bazı politikacılar ve üst düzey devlet memurları banka sahibi olabilmektedir. Ancak, yolsuzluk vakalarının kamuya duyurulduğu veya cezalandırıldığı nadiren görülür. Böyle olması halinde de, çoğu zaman bu siyasi nedenlere dayanır. Çok açıkça ifade etmek gerekirse, bu durum kamu idaresine ve imajına büyük zarar vermektedir.

Macaristan’da kamuoyu, yolsuzluk sorununa karşı çok hassastır ve suçlu olarak tespit edilmiş memurların işten çıkarılmasına neden olan birkaç olay yaşanmıştır.

Disiplin

Daha önceleri bu ülkelerde iş kanununa tabi olan disiplin sistemleri şimdilerde yeni bir kurallar çerçevesine alınıyor. Disiplin prosedürünü idare etmekte olan mevzuatın karmaşıklığı ülkeden ülkeye değişmektedir. Savunma hakkına saygı ve bağımsız bir kurum önünde yaptırımların zorlanması gibi sistemin tarafsızlığını garanti altına alan ana unsurlar yeni yeni yerine oturtulmaktadır.

Macaristan’da devreye alınmış olan disiplin prosedürü iki aşamaya sahiptir: inceleme aşaması ve bunu izleyen yargı aşaması. Savunma hakları garanti altına alınmıştır (müdafaa hakkı, yasal destek ve temsil hakkı, vb.). Polonya’da disiplin sistemi ise idari yapının içinde iki ayaklı bir sistemdir, bu da mahkeme temyiz hakkı ile bağlantılıdır. Ülkeye bağlı olarak, yaptırımlar iş mahkemelerinde (Macaristan) veya idari mahkemelerde (Estonya, Polonya) tartışılabilir. Arnavutluk’ta yaptırımlar için olan sistem oldukça merkezi bir yapıya sahiptir, bakanlık kendi birim başkanlarının tavsiyeleri üzerine karar verir. Temyize dair mevzuat bulunmakla birlikte henüz uygulamaya alınmamıştır.

Ancak bir yasal takibin uygulanmasında karşılaşılan bazı engeller mevcuttur, örneğin skandal korkusu ki bu bazen mahkeme harici anlaşmaların yapılmasına hatta zorla istifa edilmesine dahi neden olabilir (Estonya, Macaristan). Disiplin sebebiyle işten çıkarmalar oldukça nadirdir. Buna rağmen, Arnavutluk’ta yaklaşık 350 gümrük memuru ve mali kontrolör, yolsuzluk nedeniyle son yılda işten çıkarılmıştır. Polonya’da bu araştırma çalışması sürdürülürken, küçük ihlallerle ilgili birkaç dosya ele alınmıştır (mazeretsiz işe gelmemek, zamanında dosyaların incelenmemesi gibi). İzin verilmemiş çoklu işte çalışma vakalarından birinde memurun kendisi istifa etmeyi tercih etmiştir; bir başkasında ise disiplin prosedürü hiçbir şekilde devreye alınmamıştır.

8. KAMU İLİŞKİLERİ

Devlet memurları sıklıkla bürokrasinin yavaşlığı ve verimsizliği, yolsuzluk gibi konularda kamuoyunun eleştirilerinin hedef noktasında olurlar. Hatta bazen babacan bir devletçilik yaklaşımına alışık olan halkın memnuniyetsizliğinin günah keçileri olsalar da, kamu hizmeti kültürünün her zaman da kullanıcı odaklı olmadığı bir gerçektir. Nezaket ve kamuya hizmet eşit olmayan bir dağılıma sahiptir. Macaristan'da bir vatandaşın bir devlet memurunun davranışı hakkında bir şikayeti olması halinde, hiyerarşik yetkililer bir disiplin süreci başlatmak zorundadır (ancak, sadece ciddi oranda görevin kötüye kullanılmış olması müeyyideye tabidir).

Bilgiye serbest erişime dair mevzuat metinleri mevcut olmasına rağmen bunlar idari bilgiye herhangi bir erişimi tanımlıyor olabilirler. Kamuoyunu bilgilendirme görevi sıklıkla idari devlet sınırlarını paylaşmak ile birlikte zayıf bir anlayışta tutulabilmekte ve bunun da idareye karşı bir önyargı oluşturabileceği düşünülebilmektedir. Uygulamada ise, gizliliğe dair tutumlar çok ciddi farklılıklar göstermektedir.

Estonya'da Anayasa'nın 44.maddesi kamuoyunu bilgilendirme görevi dayatmaktadır. Bu, kamu sağlığı, çevre, insan hakları ihlalleri, eğitim, yolsuzluk veya kriminal istatistikler hakkında genel çizgide bilgiyi ihtiva eder. Aynı durum, hükümet üyeleri ve yerel yönetimlerin (idari birimler hariç) maaşları için geçerlidir. Bununla birlikte, bilginin serbestliği konusunda bir mevzuatın eksikliği durumunda ise, kamu mercileri hangi bilginin ifşa edilmesinin belirleneceği yönünde oldukça geniş bir takdir yetkisine sahiptir.

Macaristan'da, kamunun genel çıkarları gereğince, kişisel bilgi ve verilerin kamuya açılması 1992 tarihli kanunda garanti altına alınmıştır; ancak bunun uygulamasını devreye alan koşullar her bir kurumun kendi bünyesinde değerlendirilir. Bu mevzuat, hem bilgiye erişimden faydalanan kişilerden oluşan gruplar hem de bu bilginin kapsamına dair oldukça sınırlı tanım sağlamaktadır. Gizli olarak addedilen bilgi 1995 yılında yürürlüğe giren mevzuatla tanımlanmıştır. Yeterli güvenlik önlemlerini almakta başarısız olmak ve idareye karşı bir önyargı oluşturabilme ihtimali yaratan bu tür bilginin yayınlanması disiplinsizce bir kötüye kullanım olarak değerlendirilir.

Arnavutluk'ta bilgiye erişim serbestliği, bakanlıklara göre farklı olan çeşitli kurallarca belirlenmiştir (örneğin, Maliye Bakanlığı bütçe ile ilgili belgelere erişime izin vermemektedir). Gizliliğe dair mevzuat göz önünde bulundurulmaktadır.

9. KAMU YÖNETİMİ VE POLİTİKA

Bu çalışmada değerlendirilen her bir ülkenin idare ve politika arasındaki ilişkileri ele alış şekli, (bu raporun giriş bölümünde ifade edildiği üzere), idarenin tarafsızlığı ilkesi ve hükümet yetkililerine olan tabiiyeti konusunda birbirinden oldukça farklı kavramların olduğunu ortaya çıkmaktadır.

İngiltere gibi Batı Avrupa ülkelerinde, idarenin tamamen tarafsız kalması gerektiği öngörülür ve buna göre de siyasi ve idari düzeylerin arasında sıkı bir ayırım olması sağlanır. Diğer ülkelerde, demokrasinin ve siyasi çoğulculuğun normal işleyiş şeklinin belirli derecede bir siyasileşmeyi kaldırabileceği algılanmakta bu da liyakat ve kariyer gelişimi ilkeleriyle bağlantılıdır. Aynı çeşitlilik Orta ve Doğu Avrupa’da göze çarpmaktadır.

Somut anlamda, idare ve siyaset arasındaki ilişkinin birden fazla unsuru bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kamu hizmetinde istihdam ile siyasi faaliyetlerin birleştirilmesidir (bir siyasi partiye, mücadele grubuna üyelik, seçimle gelinen bir görevde çalışıyor olmak); ikincisi ise siyasi etkenlerin işe alım ve kariyer gelişimi konularında etkisidir. Kamu hizmetinin daha üst düzeylerinde siyasileşmenin sınırlandırılması çelişkili bir konudur ve birçoklarına göre geçiş döneminde belirli bir seviyede siyasileşme kabul edilebilmelidir.

Durum her ne olursa olsun, konuyu değerlendirmek zordur, çünkü belirli bir ülke içinde siyasi unsurların etkisi bir sektörden diğerine ve zaman içinde oldukça fazla farklılık gösterebilir. Ayrıca, daha önce belirtildiği üzere, özellikle işgücü piyasasında aranan daha yoğun mesleki yetenekleri gerektiren daha üst düzeylerde siyasi yaklaşımlar daha az bir etkiye sahip olabilir.

Genel olarak, kamu çalışanlarının siyasi faaliyetlerde bulunmaları hususunda bazı sınırlamalar bulunmaktadır. Macaristan’da seçimle elde edilmiş görevlerle idarede bir görevi bir arada sürdürmek, söz konusu memurun sorumluluklarının birbirlerini etkileme riski nedeniyle yasaklanmıştır. Estonya’da siyasi partilerin yönetim kadrolarına üyelik yasaktır. Arnavutluk’ta kamu hizmeti kanununun 33.6 maddesi karşıt yasal hükümlerin bulunmaması halinde ve faaliyetlerin kendi işlevleri ile uyumsuz olmaması durumunda, devlet memurlarına siyasi faaliyetlere katılma hakkı tanımaktadır. Siyasi partilerde veya siyasi bir organizasyonda bir pozisyonda görevlendirilmek konusunda izinleri yoktur.

Tüm durumlar söz konusu olduğunda, idarenin ve üst düzey devlet memurlarının siyasileşmesinde mevzuatın oldukça düşük bir etkisi bulunmaktadır. Arnavutluk hukuku, politik nedenlerden ötürü işlerine son verilebilecek olan bir “siyasi atanmışlar” kategorisi tanımlamıştır. İncelenen dört ülke arasında en dramatik değişiklikleri yaşamış olan bu ülke, geçiş döneminin başlarında bu tür çok sayıda işten çıkarılma deneyimlerine sahne olmuştur. Ancak, idarenin üzerine uygulanan siyasi baskının değerlendirilmesi oldukça güçtür.

Polonya’da da siyasi görüşler, işe alım ve kariyer gelişimi konularında rol oynamaktadır, bu bazen de profesyonel yetenek ve kanuna rağmen gerçekleşebilmektedir. Buna rağmen, özellikle Eğitim Bakanlığı gibi bazı bakanlıklar bu tür uygulamalardan uzak kalabilmeyi başarmışlardır.

Estonya’da sistem 1990 yeniden yapılanma sürecinin travmalarını yaşamıştır, bu durum hızlı ayrılıklara ve terfilerle, ayrıca aşırı abartılmış niteliklerin oluşmasına yol açmıştır. Aynı zamanda, idaredeki bazı genç memurlar için eğitimler (ve eğitimlerin sağlamış olduğu bağlantılar) özel sektöre ve siyasete geçiş için bir atlama rampası olmuştur. Bunun sonucu olarak, özellikle elde edilmiş konumlarını muhafaza etmekten başka seçenekleri olmayan daha yaşlı memurlar gibi kendi kariyer gelişimlerini kısaltmak zorunda kalanlar için bu durum elbette bir hayal kırıklığı kaynağı oldu.

10. DEĞERLENDİRİLECEK KONULAR

Profesyonel ve verimli bir kamu idaresi, bütünüyle kamu çıkarları için hizmet vermeye adanmış bir sistemde faaliyet gösteren yetkin, motive olmuş ve tarafsız kamu görevlilerini işaret eder. Kavramsal olarak yeteneğe dayalı bir kamu hizmetinin profilini çizmek nispeten kolaysa da, bu tür bir kamu hizmetini devreye almak için yöntem ve araçları tanımlamak elbette ki daha güçtür. Her ülkenin değişik dokusu tarihsel, kültürel, ekonomik ve sosyal faktörleri, bir reformun başarısını veya başarısızlığını belirlemek konusunda kurumsal tedbirlerden daha büyük bir rol oynar. Değişim fırsatları siyasi engeller veya bütçe sınırlamaları nedeniyle değişkenlik gösterebilir. Bu, geçişin evrimsel bir süreç olduğu gerçeğini değiştirmez. İyileştirmeler her zaman yapılabilir ve Avrupa Birliği'ne ve Tek Pazar'a daha da yakınlaşma durumu da dahil olmak üzere, reform için güçlü teşvikler mevcuttur.

Reformun ön koşullarından biri, idaredeki kariyerleri, sadece maaş ve primler anlamında değil (bu her halükarda bütçe sınırlamalarıyla belirlenmiştir), garantili kariyer gelişimi, prestij ve mesleki hareketlilik anlamında da daha cazip hale getirmektir.

Bu noktadan itibaren, bu hedefler göz önünde tutulmalıdır:

10.1. Kamu Hizmeti için bir Yasal Çerçeve İlkesi ve Oluşturulması

10.1.1. Derhal uygulanabilecek olan basit kurallara olan ihtiyaç, evrensel olarak kabul görmektedir ve çalışmanın yapıldığı dört ülke de kamu hizmeti için yasal bir çerçeve almışlardır.

Ancak, böyle bir mevzuatın kabul edilmesi oldukça değerli bir yasal çerçevenin (kamu hizmetinin kapsamının, işe alım ve kariyer yönetimi kurallarının tanımlanması, vs.) ortaya çıkmasını sağlasa da, kanunen ortaya konmuş kuralların tüm taraflarca tanınması ve kabul görmesi ve yönetim uygulamalarına aktarılması da eşit derecede önemlidir.

Ayrıca, tartışma sadece oranları bir ülkeden diğerine değişen devlet memuru yasal statüsünde olan kamu görevlileriyle de sınırlandırılmaz. Bakanlıklardaki ve bağlı kuruluşlardaki (bu çalışmanın çerçevesi içinde kalmak üzere) bütün çalışanların profesyonelliği ve performansı da, ilgili personelin yasal statüsünden bağımsız olmak üzere, dikkatle incelenmek durumundadır.

10.1.2. Genel olarak, önem açısından bir ülkeden diğerine fazlasıyla değişen farklı türde fonksiyonlar ve sorumluluk seviyeleri tespit etmek mümkündür. Her bir durumda farklı kategoriler arasındaki ayrım çizgisini çizmek pek de kolaylıkla yapılabilecek bir şey değildir ve söz konusu ülkenin ayırıcı özelliklerini göz önüne almak gerekmektedir.

- Siyasi nitelikteki görevler veya doğrudan bakana destek sağlayan fonksiyonlar hükümet görevi olarak tanımlanabilir. Bu tür görevlere atanan kişilerin kamu hizmeti kategorisinde sayılmayacağı mantıklı görünebilir, çünkü oynadıkları rol kendilerine siyasi mercilerce verilmiş olan biz dizi fonksiyonu yerine getirmekle ilgilidir.
- Karar verme sorumluluğu, kamu politikalarını oluşturulması ve tanımlanması ve bunların yanında yönlendirme veya denetleme sorumlulukları içeren görevler, mevcut olduğu taktirde kamu hizmetinin yasal çerçevesine konu olabilir. Bu tür bir görev özel nitelikler ve tarafsızlık gerektirmektedir ve bunların da yasalarca belirlenmesi ve korunması yerinde olacaktır. Mali idare gibi belirli bazı özel fonksiyonların kamu hizmeti çerçevesinden tamamen devre dışı bırakılması uygun olacaktır. Nitelikli ve motivasyonu yüksek, özel sektörün de kendileri için çok cazip olduğu üst düzey memurlara olan ihtiyacın en belirgin olduğu seviye budur.
- İdari ve yürütmeye ilişkin işleri kapsayan görevler, muhtemelen ya kamu hizmeti statüsüne sahip olabilir ya da toplu sözleşmeler ve iş kanunu ile kapsama alınabilir, bu iki kategori arasındaki sınır ise mevzuat kesin bir şekilde ayırıyor olmalıdır.
- Emniyet, adalet veya silahlı kuvvetler gibi belirli fonksiyonlarla ilişkili olan görevler özel statülerde kapsama alınırlar.

10.2. Personel Politikasının Tasarımı ve Uygulanması

10.2.1. Geçiş dönemi süresince bireysel idarelerin genel hüküm alanları ciddi ölçüde farklılaşmıştır. Avrupa entegrasyonu gibi yeni işler ortaya çıkmış, diğer işler daha az önemli hale gelmiştir. Bazı sektörlerde, kimi zaman işten çıkarmaların da devreye alındığı yeniden yapılandırılmalar, çoğu vakada anlık gerekliliklerin

karşılanma ihtiyacı insan kaynaklarının dağılımının ve yapılması gerekli işlerle söz konusu bu tür kaynakların eşleştirilmesinin genel bir değerlendirmesini imkansız hale getirmiştir. Böyle bir değerlendirme, kişisel ayrıntılarla (yaş, eğitim seviyesi, tecrübe, vs.) birlikte her bir birimde çalışan memurlarla ilgili olarak detaylı bir araştırma gerektirmektedir. Amaç sadece idarelerin her zaman yakındığı kronik kaynak yetersizliğini göstermek değil, aynı zamanda her bir birimde yapılacak işlerle bağlantılı olarak var olan kaynakların kullanılmasının kalitatif bir değerlendirmesini yapmaktır. Bu, gerçek ihtiyaçları dikkate almadan ve personelin yeniden düzenlenmesine izin vermeden keyfi veya standardize kadro azaltılmasına gidilmesini önleyecek olan karar verme sürecinin aydınlatılma meselesidir.

10.2.2. Personel yönetimi politikalarının uyumlaştırılmasındaki zayıflık ile profesyonel bir kamu hizmeti oluşturmak konusunda karşılaşılan sorunlar arasında bir ilişki görülmektedir. Personel yöneticilerinin, işe alım ve özellikle ücretlendirme konularında kendilerine sağlanan özerkliğin getirdiği esneklik ve manevra kabiliyetinden fayda sağladıkları bir gerçektir. Bu özgürlüğün bazı yöneticilere daha sonra diğer bakanlıklara da örnek aldığı yenilikçi personel yönetim politikaları deneyimleme ve geliştirme fırsatı verdiği de doğrudur. Ancak görünüşe göre, danışma, koordinasyon ve uygulamadan sorumlu bir organın olmayışından ötürü, kamu hizmetinin hem daha profesyonel hem de daha verimli hale getirilmesine yönelik çabalar boşa gideceğinden, kariyer yönetimi de olumsuz etkilenmektedir.

Her ne kadar koordinasyon kendi içinde bir amaç değilse de (zayıf bir şekilde tasarlanmış bir koordinasyon sistemi prosedürleri daha da içinden çıkılmaz bir hale getirebilmektedir), asgari seviyede bir koordinasyon yine de iyileştirmelere neden olabilir ve özellikle bakanlıkların büyük şirketlerle veya başka güçlerle olan bağlantılardan ötürü çelişkili düzenlemeler veya politikalar üretmesine engel olabilir. Bu, personel yönetiminin tek bir hükümet mercii tarafından yürütülmesi gerektiği anlamına gelmemelidir. Diğer bir yandan, bu tür bir koordinasyon ulusal düzeydeki önceliklerin uygulanmasını, kaynakların hedeflerle eşleştirilmesini ve personel yönetiminin izlenmesini kapsayabilir.

10.2.3. Bu tür bir koordinasyonu geliştirmek için en etkin yol nedir sorusuna verilebilecek cevaplar ise şüphesiz bir ülkeden diğerine farklılık göstermektedir. Bu alanda verimlilik, gerçekçilikle birlikte uyum içinde olmalıdır. Çok iddialı veya çok zayıf bir şekilde tanımlanmış fonksiyonlarla oluşturulan kurumların başarısızlıkla sonuçlandığı tecrübeyle sabittir. Koordinasyon ancak, kendisine tahsis edilmiş olan kaynaklarla orantılı olarak devreye alınmış, kesin ve gerçekçi görevler için oluşturulmuş bir kuruma tevdi edildiğinde bir ilerleme kaydedilmesini sağlayabilir. Yeterli düzeyde bir yetki ile bir kurum dahilinde (Başbakanlık makamı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Kamu Hizmeti Bakanlığı veya diğerleri) basit bir yapı kurmak, bakanlıkları uyumlu ve tutarlı politikalar izlemeleri yönünde teşvik için olumlu bir rol oynayabilir. Bu tür bir kurumun fonksiyonlarını açık olarak tanımlamak ve gerçekçi bir şekilde oluşturmak önerilmektedir.

10.3. Personel Politikasının Araçları

Bir personel politikası hangi araçlara dayanmalıdır? Bu çalışma kapsamında yapılmış olan birçok gözlem bu soruya bazı cevaplar verebilir.

10.3.1. Koordinasyon kurumuna verilen rolden bağımsız olarak, her bakanlık bünyesindeki personel müdürlüklerinin rolü oldukça önemlidir. Bu direktörlüklere kendi fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için yetki, süreklilik ve kaynak verildiğinde insan kaynakları daha büyük bir titizlikle yönetilir ve politik faktörlerin veya kişisel ağların etkisi önemli ölçüde azaltılır. Personel politikalarının tüm ilgili memurlar tarafından anlaşılması ve kabul edilmiş olması da çok yararlıdır ve bu amaç doğrultusunda eğitim organize edilebilir.

10.3.2. Yönetim ve uygunluk kurallarını uyumlu hale getirmek için tek bir personel kaydı oluşturulabilir, bu, Arnavutluk'ta 1996 tarihli kararnamede hükme bağlanmış, Macaristan'da ve birçok Batı Avrupa ülkelerinde ise hâlihazırda uygulanmaktadır. Böyle bir araç, koordinasyon biriminin tüm yönetim kararlarını izlemesini ve ulusal seviyede kabul edilen insan kaynakları politikalarının takip edilmesini sağlar. Bu araç için bakanlıklar arasında organizasyon yöntemleri ve kuvvet ayırımına ve bilgisayar kaynaklarının seviyesine göre birden fazla yönetim türü öngörülebilir. Bilgisayarlı yönetim, kaydın paylaşımına imkan tanıyan bir ağ yarattığı için en fonksiyonel yöntemdir. Ancak, bilgisayar bazlı bir sistemin halihazırda gerçekleştirilebilir olmaması halinde, personel dosyaları bilgisayarlı sisteme geçişi hazırlamak üzere ilk etapta elle de idare edilebilir.

10.3.3. Görevi ve kariyer yönetimini düzenleyen kurallara dair bilgi sağlamak, bu durumun sağlanmış olduğu vakalar için, oldukça olumlu bir tedbirdir, böylelikle daha çok sayıda başvuru sahibini cezp etmek ve memurların motivasyonunu arttırmak mümkündür. Bu bilginin bir yönü boş pozisyonlarla ilgili ilanlardır ve bu da işe alım uygulamalarında önemli ölçüde bir iyileştirme sağlamaktadır (aşağıya bakın).

10.3.4. Konu doğrudan ele alınmış olmasa da, teori ile pratik uygulama arasında bazen meydana gelen uçurum kontrol konusunu gündeme getirmektedir. Mevzuata uymak konusundaki başarısızlık var olan mekanizmalardaki yetersizlikten kaynaklanmaktadır.

Kontroller yargı yetkisi dahilinde veya yargı dışında (idari) olabilir. Genellikle önleyici tedbir olarak devreye alınan yargı dışında olan kontroller çeşitli şekillerde meydana gelir. Bu nedenle mali mevzuata uygunluğun doğrulanması, günlük bazda yürürlükte olan yasal ve düzenleyici hükümlere uygun olmayan kararların iptali için etkin bir araçtır. Bütçeye etkisi olabilecek herhangi bir karar, en üst düzeyde bile alınmış olsa, maliye bakanlığı tarafından atanmış olan ve her bir kamu idaresine bağlı bulunan yetkin bir mali kontrol mercii tarafından açık bir onayı ifade etmektedir; böyle bir onayın verilmemiş olması halinde karar bloke edilmiş halde kalır. Diğer idari kontrol türleri de dahil olabilir (komisyonlar, denetçiler, vs.).

Yargı kontrolü uzmanlaşmış veya uzmanlaşmamış mahkemeler tarafından uygulanır. Bir başlangıç aşaması olarak, bakanlık ve diğer seviyelerde idari temyiz mahkemelerinin kurulabilir. Muhtemelen memur kadrosunun ve idari yetkililerin temsilcilerinden kurulu olabilecek bu mahkemeler, yönetim tarafından alınıp kararlara karşı temyize gelen başvuruları incelemekle yükümlüdür.

Bu tür kontrollerin yerli yerinde devreye girmesi, sadece kanunun uygulanmasını sağlamakla kalmayıp memurların kariyerlerine dair güven ve motivasyonunu da arttırmaya yarar ve idarenin imajını güçlendirir.

10.4. İşe Alım

İşe alım son derece önemli bir konudur. Aslında, işe alım kadroda nesil yenilemelerine giderek idarenin geleceğini belirler. Ortaya konulanlar oldukça önemlidir, çünkü uygun olmayan memurların işe alınması uzun yıllar boyunca hem verimli hem de özel sektörün ve yabancı ortakların gözünde güvenilir kamu hizmeti meydana getirmek konusunda bir risk teşkil eder.

İdarenin tarafsızlığını ve cazibesini etkileyen bazı unsurlara özel bir dikkatin verilmesi gerekmektedir: ilk olarak, prosedür ve iş tanımlarına dair bilgi sağlanması; ikinci olarak, seçme yöntemlerinin seçimi.

10.4.1. Kamuoyuna bilgi sağlanması hukukun üstünlüğünü sağlamak ve idarenin tarafsızlığını garanti altına almak için ana unsurlardan biridir. Ancak, işe alım yöntemlerine dair şeffaflık da kamu hizmetinin profesyonelliğine katkıda bulunur: en fazla sayıda kişiye teklif götürerek — özellikle gereken yetkinliğe sahip kişilere — gelecekteki işe alımlar için hazırlık yapma ve başvurma fırsatı için idare bu tür işe alım faaliyetlerindeki seçiciliğini arttırmaktadır.

Bilginin sağlanması ilk olarak tüm seviyede uygulanan kurallara bağlı olarak devreye girer: adayların sahip olmaları gereken koşullar (yaş, derece, vs), doldurulması söz konusu görev pozisyonu açısından seçime dair net yöntem ve kriter, atama prosedürleri ve boş olan pozisyonun içeriği (iş tanımının amacı gereken niteliklerle yapılacak işlerin birbirine uymasıdır), maaş seviyesi, kariyer beklentileri. Daha küresel bir anlamda, adaylar arasında hakkaniyet ve eşitliği gözetmek de işe alım şartlarının iyileşmesine katkıda bulunur.

10.4.2. İşe alım yönteminin seçilmesi duruma göre değişir ve hiçbir yöntem özünde bir diğerine kıyasla üstün olarak kabul edilmemelidir. Seçilecek yöntem, potansiyel aday sayısına, yapılacak görev türüne ve gereken niteliklerin türüne bağlıdır. Açık rekabet prosedürü, beklenen aday sayısına bağlı olarak ve çok karmaşık düzenlemelere engel olmak amacıyla devreye alınabilir.

Bu alanda önlenmesi gereken esas tehlike aşırı resmiyet veya tam tersi olan kuralların hiç olmayışdır. Bu raporun da işaret etmiş olduğu üzere, karmaşık bir sistem çoğu zaman uygulanabilir olmamakta ve hem yöneticileri hem de adayları sistemden uzaklaştırmaktadır. Tam karşıt durumda ise, asgari sayıda kural genelde doğru veya yanlış şüphe yaratmakta ve yapılan seçimlere dair şüphe doğurmaktadır. Bu nedenle, bürokratik bir çözümle değil, belirli bir görev veya göre türü için temel gereklilikleri karşılayan bir yönetsel yaklaşım olarak ara bir yol aranması önerilmektedir. Örneğin, fonksiyonel bir kategori olarak kabul edilmiş bir yaklaşım (tür veya meslek olarak) her bir işin detaylı tanımlarına dayanan bir sisteme göre daha gerçekçidir (çoğu Batılı ülkelerin böyle bir sistemin sistematik uygulamasını bırakmış oldukları önemlidir).

10.5. Kariyerler

İdarenin profesyonelliği ve verimliliği sadece işe alım kalitesine değil kariyer gelişiminin düzenlenmesine de bağlıdır. En iyi memurları kamu hizmetinde tutabilmek için kariyer beklentileri önemli unsurdur ve terfi alarak profesyonel kapasitelerinin takdir görmesi kendi performans niteliklerini iyileştirmek için önemli bir teşviiktir.

Aşağıdaki noktalar özel dikkat gerektirmektedir:

10.5.1. Farklı idarelere uygulanabilecek olan ve bir fonksiyon hiyerarşisini, dereceleri, kariyer gelişimini oluşturan ortak bir çerçevenin ortaya çıkarılması uyum sağlayıcı bir etki yaratmaktadır. Sektörler arasında aşırı ayrımların olmasını engellemeyi mümkün kılar, kamu hizmeti içindeki bütünleşmeyi teşvik eden bir unsur olarak olumlu bir ışık tutar ve idareye ve memurlarına karşılıklı fayda sağlar.

10.5.2. Liyakate dayalı kariyer gelişimi kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesi ve memurların motivasyonu için ana unsuru teşkil eder. Liyakate dayalı bir sistem oturtmak için, ilk olarak kariyer gelişimine ilişkin kararların nitelik ve performansla göre alınmasını sağlayan adil bir değerlendirme sistemi oluşturmanın gerekliliği kabul edilmektedir; böylelikle yetenekleri tarafsız bir şekilde kabul edilen memurların terfileri devreye alınır.

Bu tür bir değerlendirme sistemi, bu alanda bazı ülkelerin göstermiş oldukları çabaları temel alabilir (İngiltere, Fransa, Almanya, Macaristan), bu da bazı genel derslerin çıkarılmasını sağlar. Her biri basit ve şeffaf standartlar aracılığıyla değerlendirilecek olan, azim, sebat, dakiklik, girişkenlik, sorumluluk hissi, yaratıcılık, belirli bir seviyede problem çözme ve birim hedeflerini gerçekleştirmek, vs. gibi bir tarafsız kriter setinin yönetmeliklerle düzenlenmesi prensibine özel bir ilgi gösterilmesi gerekmektedir. Bu kriterlere ek olarak alınabilecek en yüksek puan aralıklarında belli kotalar oluşturularak, her sistemde karşılaşılabilecek hızla üst kademelere doğru çıkma eğilimi de engellenmiş olur. Ayrıca, değerlendirme sürecine yüz yüze görüşmelerin de dahil edilmesi, değerlendirmeyi yapan kişinin, değerlendirilmesi yapılan memurla doğrudan bir iletişim kurma fırsatını doğurur ve kendisinin başarmak istediği hedefleri ve güçlüklerini anlamasını sağlar. Böyle bir görüşme ayrıca görüşmeyi yapan memur için kendisinden gelecekte neler beklendiğini daha iyi anlamak için en iyi fırsatı elde etmesi anlamına gelir.

10.6. Eğitim⁷

Hem kısa vadeli gereksinimleri hem de uzun vadeli ihtiyaçları göz önüne alan bir eğitim politikasını devreye alarak eğitim alanında halihazırda kaydedilmiş ilerleme üzerine devam etmek oldukça anlamlıdır. Batı Avrupa ülkelerinin tecrübeleri, hedeflenen programlar aracılığıyla ulusal düzeyde belirlenen öncelikler çerçevesinde gerekliliklerin belirlenmesi, hedeflerin tanımlanması konularında tanısız bir yaklaşımın faydasını açıkça göstermektedir.

Aşağıdaki konulara özel ilgi gösterilmelidir:

10.6.1. Verilecek eğitimlerin idarenin gerçek ihtiyaçları ile eşleştirilmesi, eğitimi veren ile talep eden arasında bir diyalogu sağlayacak olan basit bir mekanizmayı gerektirir (danışma, araştırma veya diğer). Pazarı keşfetmek ve eğitim planlaması yapmak için gösterilen ilk çabalar, bütün personel kategorilerinde arz ile talep arasında daha iyi bir denge yakalayabilmek için yardımcı olabilir.

10.6.2. Hizmet içi eğitim Avrupa ülkelerinin şu günlerde değerlendirmekte oldukları bir konudur. Birimin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde eğitim almış olan memurlar üzerindeki gerçek eğitim etkisinin ne yazık ki her zaman yeterince ölçülemediği bir gerçektir. Bu durumu düzeltmek üzere devreye alınan gayretler ciddi anlamda memurlar, profesyonel kurumlar tarafından dirençle karşılanmaktadır, ancak bu şekilde bir direnç hedef ve eğitim yöntemleri üzerinde karşılıklı görüşülerek çözülebilmektedir. Eğitime ayrılmış olan mali kaynakların ve insan kaynaklarının artışı ve ilgili konuların önemini göz önüne alarak, önümüzdeki yıllarda bu konulara daha da değinilmelidir. Memurların eğitimlerinin kendi ilerlemelerine sağladığı katkıdan yola çıkılarak, eğitimin memurun nitelik ve bilgisine doğrudan etkisine göre değerlendirilmesi ilkesi daha güçlü bir şekilde savunulabilir.

10.7. Ücretlendirme

Kariyer gelişimine dair dikkate alınan farklı yaklaşımlar, ücretlendirme konusuna da yansıtılabilir, bu alanda standart kuralların birtakım esnekliklerle birlikte devreye alınması, özel durumlara uyum sağlamayı ve özel sektördeki gelişmeleri takip etmeyi kolaylaştırır. Batılı ülkelerin aşına olduğu iki konu şu günlerde masaya yatırılmaktadır.

⁷ Eğitim sistemleri hakkında daha fazla bilgi için, bakınız *SIGMA Papers: No. 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries*, August 1997.

10.7.1. Maaş ve primler memurların bireysel liyakatini, motivasyonunu ve başarılarını dikkate almadan sadece statik kriterlere göre (derece, kıdem, vs.) mi belirlenmeli yoksa ilgili memurları motive etmek üzere ücretin küçük bir oranı liyakate mi bağlı olmalıdır?

10.7.2. Ücret ve maaşlara yapılan yan ödemelerin dağılımı daha şeffaf hale nasıl getirilebilir? Prensipde bu çok istenilen bir durum olsa da, bu konudaki engeller de açıkça bilinmektedir.

10.8. Profesyonel Etik

Çalışmanın yapılmış olduğu dört ülkede profesyonel etik konusunda herhangi bir çıkarım yapılması istenildiğinde dikkatli ve pragmatik bir yaklaşım devreye alınmalıdır. Çok karmaşık olan mevzuatın etkisiz olduğu ispatlanmıştır. Komünist rejimin çöküşünün yaratmış olduğu boşluk birden bire veya çok otoriter bir şekilde çözülememektedir. Bir etik kurallar setinin oluşturulması uzun bir öğrenme sürecini ve standartların ilgili herkesçe kabulünü kapsamaktadır. Oluşturulan bu kurallara uyulması halinde, buna uyumlu olmak birim yöneticilerinin de çıkarına olmalıdır veya onları herhangi bir yönden olumsuz etkilememelidir. Personel yönetim araçlarının mevcudiyetinin uygulamada hangi kurallara uyulacağını belirleyeceği de dikkate alınmalıdır.

Bir yaptırımlar sistemi, daha da önemlisi bu yaptırımları uygulamak konusunda kararlılık zorunludur. Kurallar konulduğunda, bunların ihlal edilmesi halinde, disiplin kurumları veya mahkemeler devreye girmelidir. Kontrol tedbirlerine dair karmaşık bir düzene ihtiyaç yoktur, böyle bir düzen ters bir etki de yaratabilir. Diğer yandan, kural ihlalinin şüphe götürmez kesinliğinin ceza göreceği olması ihlalden vazgeçmenin önemli bir nedenidir.

Bu konudaki farkındalığı yükseltmek, zihniyet ve alışkanlıkların değişimini sağlamak için önemli ilk adımlardan biridir ve bu da teşvikler ve nihai olarak devreye girecek olan yaptırımlarla desteklenmelidir. Aynı şekilde, kamu ile ilgili olan davranış, etik kurallardan ziyade, bir öğrenme süreci ve kültürel bir konu olarak görülmelidir.

Birden fazla işte çalışmak karşılaşılan çelişkili durumlara bir örnektir: bu konuda katı kurallar mı uygulanmalıdır, yoksa memurların kamu hizmetinde çalışmaya devam etmeye teşvik etmek için ikincil faaliyetlerin yapılmasına izin mi verilmelidir, ki bu ikinci durum kamu çıkarları üzerinde ne tür bir geriye gidişin söz konusu olabileceğine dair sınırların tanımlanmasını gerektirir. Hiç bir çözüm otomatik olarak reddedilemez, herhangi bir potansiyel çözüm mutlaka izin verilmiş ikinci faaliyetlerle kamu hizmetinin nötr tutumunu ve tarafsızlığını tehlikeye atabilecek faaliyetler arasındaki ayırıcı çizgiyi meydana getirecek dikkatli bir incelemeye dayanmalıdır.

Sonuç olarak, çoğu idari sistemde ortak bir ana özellik mevcuttur: mevzuat metinleri ile uygulamaların birleştirilmesi ve idarenin, hatta daha genel bir tanımla hukukun doğru işleyebilmesi için mevzuat ve uygulama arasındaki aralığın kapatılması.

Bu dört çalışmada görmüş olduğumuz üzere, bu sorun Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yüzleşmekte oldukları bir durumdur ve acil dikkat gerektirmektedir. Bu ülkelerden bazıları, uygulanması zor olan karmaşık mevzuat ve düzenleyici mekanizmalar geliştirmiştir. Diğerleri ise, önceki dönem geleneklerinden kopamamış ve resmi kesinlikten oldukça uzak olan kültürün etkisinde kalmıştır. Standart ve prosedürleri daha sadeleştirmek ve pratik gerekliliklerle daha uygun hale getirmek üzere, uygulamaları mevzuat metinlerine göre uyarlamak mümkündür. Aynı zamanda, tüm idari sistemi zaman içinde yolsuzluğa itme gibi bir tehdit oluşturan kötüye kullanma ve sahtekarlık risklerini ortadan kaldıracak şekilde uygulamalarda düzeltmeler yapılmalı ve kanunla daha iyi bir uyum sağlanmalıdır.

Özellikle Orta ve Doğu Avrupa'da göze çarpan bu tür reformlar aşağıdaki koşullar ile birleştiği takdirde daha başarılı sonuçlar elde edilmesi için daha yüksek bir şans ortaya çıkacaktır:

- proje başlangıç aşamasındaki ilk ivmenin kaybedilmemesi için, en üst düzeyde ifade edilen, açık ve sürekli bir siyasi çözüm;
- yanlış anlaşılma veya değişime direnç riskini azaltmak için hiyerarşinin her seviyesinde kamu görevlilerinin yaygın katılımı;
- kamuoyu desteği: kamuoyu uzun veya kısa vadede reformlardan yarar göreceğini anlarsa reformları daha kolay benimser;
- uluslararası topluluktan ve çok taraflı ve çift taraflı işbirliği kuruluşlarından yardım: bu kurumların reformlar için fikri ve maddi destek sağlama kabiliyeti, hedefler ve bu hedeflere ulaşmak için kullanılacak olan araçlar açıkça belirlenmişse daha da fazla olacaktır.

EK 1. REHBER DOKÜMAN

1. Genel Çerçeve

1.1. *Bir kamu hizmeti kanunu mevcut olduğunda:*

Gerçek *kapsamını* tanımlayabilir misiniz: tüm kamu çalışanları?

- Üst düzey kamu görevlileri ve siyasi danışmanlar dahil midir?
- Yerel kamu görevlileri?
- Öğretmenler, polis, yargıçlar, .
- ekonomik sektörler (özelleştirilmemişlerse) postane, telefon, elektrik, demiryolları gibi?

Kanun çıkarıldığı tarihten bu güne kadar değiştirildi mi? Kaç kez?

1.2. *Bir kamu hizmeti kanunu mevcut değilse:* iş kanununda veya kamu çalışanları için özel gruplar hakkında başka bir yerde özel düzenlemeler mevcut mu?

1.3. Mevzuat (*kamu hizmeti kanunu / iş kanunu /kamu düzenlemeleri*) hangi düzeyde uygulanıyor veya uygulanmıyor? Aşağıdaki alanlarda uygulamalara ve uygulamayı tanımlayan mevzuata dair somut örnekler verebilir misiniz:

- işe alım ve seçim;
- değerlendirme ve performans;
- personel hareketliliği;
- tarafsızlık;
- haklar ve görevler;
- disiplin prosedürü;
- ödeme sistemi;
- (etik).

1.4. Tüm kamu hizmeti kapsamında yeknesak *istihdam koşulları* oluşturulmuş mudur (statü, haklar ve görevler, kariyer, ücretlendirme, vs.)? Teoride? Pratikte?

Yakından incelenmesi gereken şunlardır:

- Kanun (veya mevzuat) ne kadar ayrıntıya girebiliyor ve kamu kurumlarına *ne kadar inisiyatif* bırakılıyor;
- Hangi durumlarda yasal veya mevzuata dayalı hükümler *uygulanamıyor* ve *neden*;
- Bu hükümlerin eğer varsa, *istenmeyen başlıca etkileri* nelerdir.

1.5. Kamu *çalışanlarına dair veri* mevcut mu?

- toplam devlet ve yerel idare memuru sayısı;
- kamu çalışanlarının nüfusa oranı;
- kamu çalışanlarının toplam işgücüne oranı;
- kamu çalışanlarının bakanlık birimleri arasında dağılımı;
- eğitim altyapısı (öğretmenler, mühendisler, askeri) ve diplomalar;
- mevcut çalışanların ortalama yaşı ve hizmet süreleri:
 - ⇒ geçiş döneminden önce işe alınmış olan çalışanlardan ne kadar bir oranı hala görevde?
 - ⇒ Ne kadarı önümüzdeki 5 yıl içinde emekli olacak? önümüzdeki 10 yıl?
- son beş yılda kamu sektöründen ayrılanların sayısı:
 - ⇒ Sayı arttı mı? Neden?
 - ⇒ Nereye gittiler (özel sektör, devletin sahibi olduğu şirketler, siyaset)?
 - ⇒ İşten ayrılma oranı nedir?
- Farklı seviyelerde kadınların oranı.

2. Personel Yönetim Organizasyonu ve Kuvvetlerin Dağılımı

2.1. Personel yönetimi hangi seviyede veya hangi kurum tarafından düzenlenmektedir? Eğer merkezi bir koordinasyon kurumu mevcutsa, fonksiyonları nelerdir (teklif, bilgi, koordinasyon, ...)? Başlıca bakanlıklara gerçek etkisi nedir (içişleri veya maliye gibi)? Örnekler verin.

- 2.2. Her bir bakanlık için kendi insan kaynaklarının yönetimi ve kanun ve mevzuatın uygulanması konusunda *özerklik derecesi* nedir (*teoride ve uygulamada*)?
- 2.3. Birimler arasında *güç ve sorumlulukların dağılımı* ne şekildedir? Şu konularda gerçekte karar veren kim:

- İşe alım;
- terfiler;
- yaptırımlar;
- ödemeler.

Geçen yıl kaç kişi işe alındı:

- ilanla?
- tavsiyeyle?

İnsan kaynakları birimi tarafından mı işe alındılar? Danışman hizmetiyle mi, değil mi?

- 2.4. Her bir işe alım kararında gözetilen *ana kriterler nelerdir* (eğitim, performans, yaş, kayırma, siyasi faaliyet, aile bağları, vs.)?

3. İşe Alım ve Seçim

- 3.1. *İşe alım prosedürleri* nelerdir?

- Boş pozisyonlar için düzenli bir ilan mekanizması var mı? Nasıl?
- İşe alım toplu mu yapılıyor, yoksa her seferinde birkaç pozisyon için mi?
- İşe alım birim başkanlarının takdirine mi bırakılıyor yoksa rekabet, yüz yüze görüşme yöntemlerine mi başvuruluyor?
- Gerçek işe alım kriterleri nedir (eğitim, kayırma, vs.)? Resmi işe alım sistemleri ile gerçekte uygulanan sistemler arasında herhangi bir fark var mı?
- Seçim rekabete dayalı olduğunda, akademik veya uygulamalı bir sınav düzenleniyor mu?
- İş tanımları oluşturuldu mu? Kim tarafından?

“İş tanımı” ifadesi ne anlama gelmektedir (ana unsurlar? süre?)? Örnekler verin.

Bunlar ne derece geçerli? Nasıl kullanılırlar?

- 3.2. Bir *deneme süresi* var mı? Tamamen resmi mi değil mi?

- 3.3. İşe alım *kriterleri* (diplomalar, profesyonel deneyim, vs.) idari hiyerarşinin belirli seviyelerine uyarlanabilir mi?

- 3.4. Gerçekte *işe alım ne derece rekabetçidir*? Bir pozisyon için kaç aday vardır (ortalama olarak)?

Bu soru farklı birimler ve seviyeler için ayrıntılı olarak incelenmeli ve farklı sektörlerde *aday eksikliğinin nedenleri* belirlenmelidir.

- Aday eksikliğinin giderilmesi için kamu mercileri tarafından hangi araçlar kullanılmıştır? Başarılı oldular mı?
- Devlet idaresini adaylar için daha cazip hale ne getirebilir? Daha yüksek maaş, primler? Daha cazip kariyerler (terfi, hareketlilik, sorumluluklara erişim)? Daha ilginç görevler? Diğer avantajlar?

- 3.5. Geçişten bu yana işe alım ve seçim prosedürlerinde ne gibi değişiklikler oldu? Teoride? Pratikte?

4. Eğitim

- 4.1. Eğitim ve toplum değerleri üzerine önemli etkileri olan *kültürel doku ve sosyal mekanizmaları* tanımlar mısınız (bireysel veya kolektif değerler, dini geçmişin etkisi, kanunun dikkate alınması, verimlilik için, girişim veya kurum kültürü, vs.)?

- 4.2. *Yeni işe başlayanlar için eğitim* mevcut mu? Bakanlıklar içinde düzenlenmiş mi? Zorunlu mu? Şu anda devlet idaresine girenler için bu eğitim uygun mu? Üst düzey memurlar ve orta derece çalışanlar vs. için sistemi tanımlayın.

- 4.3. Ne tür bir *hizmet içi* eğitim düzenlenmektedir? Zorunlu mu? Terfi için ön koşul mu? Eğer değilse, hizmet içi eğitim için herhangi bir başka teşvik mevcut mu?
- Pratikte bu derslere kimler katılıyor (sorumluluk sahibi olacak memurlar veya devre dışı bırakılmak istenilen memurlar mı?)
 - Geçiş döneminden önce işe alınmış memurlar için özel dersler mevcut mu? Hangi teşviklerle?
- 4.4. *Eğitim programları* hangi konuları ele almaktadır (kanun, yönetim, ekonomi, etikler, ...)? İhtiyaçlar ne şekilde belirlenir? Programlar ihtiyaç doğrultusunda mı belirlenmektedir?
- 4.5. Kamu çalışanları arasında *ne tür yetenekler eksiktir* (hiyerarşinin farklı seviyelerinde)? Kamu çalışanları eğitim sisteminin yapısı ve fonksiyonu ne şekilde iyileştirilebilir?
- 5. Kariyer**
- 5.1. *İşten çıkarılma veya zorla ayrılma* zemini neye dayandırılmaktadır (yeniden yapılanma, siyasi nedenler, verimsizlik, suç)? Geçen yıl kaç adet zorlanmış ayrılma vakası mevcuttu? Geçişin başından bugüne?
- 5.2. Memurları *sabit dönemli sözleşme bazında* işe almak mümkün mü? Bu uygulanıyor mu? Faydaları nelerdir (daha yüksek maaşlar, örneğin)? Geçişten bugüne, *geçişten önce işe alınmış olan* çalışanların devre dışı bırakılmaya çalışılması için herhangi bir girişim oldu mu (özel sınavlar, erken emeklilik, vs yolu ile)?
- 5.3. Farklı bakanlıklar arasında personel hareketliliği mevcut mu? Tek bir bakanlık içinde? Hareketlilik için herhangi bir teşvik mevcut mu? Görevleri ve farklı sektörlerdeki kamu çalışan sayısını değerlendirme ve *atıl olan çalışanları* başka birimlere kaydırma konularında herhangi bir girişim oldu mu? Engeller ve güçlükler nelerdir?
- 5.4. *Terfi kriterleri* nelerdir? Yetenek, hizmet süresi, birim başkanının karar yetkisi? Kararları kim alıyor? *Terfi ve performans değerlendirme sistemini* tanımlayın. Değerlendirme ne şekilde ve kim tarafından gerçekleştiriliyor? Devlet çalışanlarının performanslarını değerlendirmek üzere herhangi bir mevzuat veya iç yönetmelik mevcut mu? Hangi kritere göre? Ne şekilde uygulanıyor (resmi şekilde veya performansı değerlendirmek üzere gerçek bir girişimle)?
- 6. Ödeme Sistemi (ve diğer avantajlar)**
- 6.1. *Ödeme sistemi ve maaş skalası* kamu sektörü boyunca eşdeğer midir? Eğer değilse, farklar nelerdir?
- 6.2. Maaş skalaları ve bireysel maaşlar *ne şekilde ve kim tarafından* oluşturuluyor ve belirleniyor? Kriterler nelerdir?
- 6.3. *Ödeme unsurları* nelerdir (doğrudan maaş, genel veya bireysel primler, takdir edilen ödenekler ve ödülleri, mesken, yabancı ülkeye seyahat vs gibi farklı avantaj türleri, öğretmenlik, devlet iştiraki olan bir şirkette yönetim kurulu üyeliği, vs. gibi diğer gelir imkanları)? Farklı bileşenlerin *oranları* nelerdir? Ücretler ne şekilde veriliyor?
- 6.4. Farklı seviyelerdeki *devlet memurlarının maaşlarına* örnekler verin (azami ve asgari seviyeler dahil). Farklı seviyelerde *özel sektör ile karşılaştırma* örnekleri verin.
- 7. Özel Sektör ile Rekabet**
- 7.1. Özel sektör veya devlet iştiraki şirketlerde çalışmak için birçok yetenekli devlet memuru işten ayrılıyor mu?
- Nereye gidiyorlar?
 - Özellikle hangi sektörlere gidiyorlar?

7.2. Kamu idaresini bırakmanın nedenlerinden bazılarını belirtir misiniz? Prestij eksikliği, kamu hizmetinde daha düşük maaşlar, özel sektörde daha fazla sorumluluk veya prestij? Diğer sebepler? Böyle bir eğilimi değiştirmek için ne yapılabilir?

8. Hesap verebilirlik — Disiplin

8.1. *Kamu görevlileri hangi yetkili mercie hesap veriyor* (devlet / hükümet başkanı, Parlamento, mahkemeler)?

8.2. *Profesyonel etiği* tanımlayabilir misiniz? Ortak değer ve standartlar nelerdir? Hangi değerler eksiktir? Durumu iyileştirmek için ne yapılabilir?

8.3. Kamu çalışanların *ana görevleri* nelerdir? Statü, iş kanunu, özel mevzuat veya üst düzeyin emirlerinden mi kaynaklanıyor? Gizlilik, hiyerarşiye bağlılık, tarafsızlık, sadakat, vs. konusundaki kurallar nelerdir? Bu prensipler ne şekilde devreye alınabilir?

8.4. *Bir kamu görevlisi, özel sektörde veya kamu sektöründe aynı anda bir başka işte çalışabilir mi?* (veya başka bir pozisyonda görev alabilir mi?) Bu sıklıkla karşılaşılan bir uygulama mıdır? *Çıkar çatışmaları konusundaki kurallar* nelerdir? Çıkar çatışmaları halinde sosyal ve yasal yaptırımlar nelerdir (iş kanunu hükümleri, adli yaptırımlar)?

8.5. Kamu çalışanlarının temel hakları nelerdir (ifade özgürlüğü, grev hakkı veya bir sendikaya üye olma hakkı, işten çıkarılma konusunda adil davranılma hakkı, vs.)? Uygulamada karşılaşılan sorunlar nelerdir?

8.6. *Disiplin sistemini* (teoride ve uygulamada) ve karar verme mekanizmasını tanımlayın. Herhangi bir temyiz sistemi mevcut mu? Yargısal inceleme?

8.7. *Ana suçlar* nelerdir? Verimsizlik nedeniyle kamu çalışanlarını işten çıkarmak mümkün müdür? Yolsuzluk? Bu pratikte de gerçekten uygulanabiliyor mu? Örnek verebilir misiniz?

9. Kamuoyu ile İlişkiler

9.1. Kamuoyu ile ilişkileri tanımlayabilir misiniz? Kamu görevlileri isimlerinin saklamak zorunda mıdır yoksa isimlerini belirtmek mi?

9.2. Kamu hizmeti kullanıcılarına karşı *nezaket, bilgi ve destek* için talimatlar mevcut mu? Bunlar uygulanıyor mu? Kamu ile ilişkileri iyileştirmek üzere teşvik öne sürmek gibi bir girişim mevcut mu?

9.3. Teori ve pratikte *çalışma saatleri* nasıldır? Kurumların açılış saatleri nasıldır? Bunlar etkin mi?

9.4. Kullanıcılar *kamu çalışanlarının davranışları hakkında şikayette* bulunabilirler mi? Yasal başvuru mercileri nedir?

9.5. Herhangi bir gizlilik mevzuatı mevcut mu?

Bilgiye erişim özgürlüğü yasası mevcut mu? (Neden değil?)

Eğer bilgiye erişim özgürlüğü yasası mevcutsa, dokümanlara erişim için kapsamlı bir yetki sağlıyor mu? Herhangi başka bir mevzuat böyle bir hak sağlıyor mu yoksa dokümanların açılması idarenin inisiyatifine mi bağlı? Ne tür dokümanlar gizli tutulabilir? Bu dokümanlara erişim için prosedür nedir? Bu mevzuat uygulanıyor mu? Maliyetleri nelerdir? Yaptırımlar nelerdir?

9.6. (Kullanıcıların memurlar hakkında genel değerlendirmesi nedir? Neler sorun olarak algılanıyor?)

10. Sendikalar

10.1. *Kamu çalışanları sendika üyesi* midir? Sendika sistemine katılan memurların oranı nedir?

10.2. Sendikalar toplu iş sözleşmesine ve kamuda insan kaynakları yönetimine katılmaya yetkili midir? Ne dereceye kadar? Roller (hem resmi hem gayri resmi) bilgi sağlamak ve toplamak mıdır? Danışmanlık mı yoksa karara katılım mıdır?

10.3. Sizce yakın gelecekte bu rolün genişletilmesi, azaltılması veya tamamen değişmesi mi gerçekleşecektir?

11. Kamu İdaresine İnsan Kaynakları Yönetiminin Etkisi

- 11.1. İdarede *yönetim kavramı* kullanılıyor mu? Hangi anlamda (yönetmelik, karar verici yetki, performansa bağlı ödeme, özel sektör yönetimine ve/veya işe alımına dayalı olmak)?
- 11.2. Bu noktada herhangi bir siyasi tartışma mevcut mu? En son reform veya projeler nelerdir?

12. İdare ve Siyaset

- 12.1. Kamu görevlileri ne tür *siyasi faaliyetlere* katılabilirler?
Bir siyasi parti üyesi olmak mümkün müdür? Bir partide görev almak?
- 12.2. Hangi seviyelerdeki memurlar politik sebepler yüzünden işten çıkarılabilir veya yer değiştirebilir? (siyasileşme ne derece derin?)
- 12.3. Diğer görevliler için siyasetin kariyere etkisi nedir (işe alım, terfi, ödeme)?
- 12.4. *Politikacılar mı idaredenkileri yönetir yoksa idarecilerin mi bürokratik yapı içinde gerçek güçleri vardır?*
- 12.5. Devlet görevlileri ve *Parlamento arasındaki ilişkiler nasıldır?* Eski Parlamento üyeleri devlet idaresinde çalışıyor mu? Parlamento, kamu idaresi üzerinde herhangi bir kontrol sağlıyor mu (araştırma, vs.)?