

## İNGİLİZ PERSONEL REJİMİ

Şenol DURGUN\*

Sanayi devrimiyle başlayan, 19. ve 20. yüzyılda artan bir hızla devam eden idari yapılaşma, her ülkede farklı şekillerde olmuştur. Çünkü bu devrimin yol açtığı çığır, her toplum nezdinde farklı yankılar yaratmıştır. Yine de bazı hususlarda -ülkelerarasında- ortak yönler oluşmuştu. Bunların başında ise, rasyonel düşünce ve davranma bulunmaktadır. Zaten "modern çağ" diye adlandırılan dönemin temelinde de bu yatmaktaydı. Böylece devletlerin oluşan bu yeni düşünce tarzı ekseninde, yeniden yapılaşmaya çalıştıklarını görüyoruz. Her ne kadar bu düşünce tarzının yol açtığı idari yapılaşma, ülkeden ülkeye farklı özellikler gösterse de, hepsinin temel özelliği pragmatik yön taşımalarıydı. Artık eski yapının korunması ve kutsal olarak algılanması düşüncesi, yeni anlayışla terk edilmişti. Bu durum, ülkelerin idari yapılaşmasındaki değişikliği hızlandırmıştı. Nitekim bu zamana kadar, kendilerini mevcut otoritenin kulu olarak gören devlet ricali ve çalışanlarının başarılılığı, onun otoriteye olan sadakati esasına göre ölçülmekteydi. Oysa, bundan sonra, değerlendirme, idari yapıda çalışanların işin ehli olup olmadığına göre yapılmaya başlanmış oldu. Yani çalışanların işe alınmasında duygusal (hissi) hareket tarzı terk edilerek alınacak olanın işe uygun olup olmadığı esasında -rasyonel düşünce tarzına göre yapılması- benimsenmişti. Zamanla değişen ve gelişen hayat ve idari şartların daha komplike bir hal alması karşısında, işin mahiyeti daha da karmaşıklaşmış ve uzmanlık gerektirir nitelik kazanmıştı. Böylece değişik ülkelerde bu hususla ilgili olarak, çeşitli çalışmaların yapılmaya başlandığını görüyoruz. Nitekim ilk kez personel yönetiminin varlığına da, bu gelişmeler

---

\* Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim elemanıdır.

sonucunda tanık oluyoruz. Çünkü idari sistemin düzenli çalışabilmesi için personelin seçimi önemliydi. Zaten buradaki amaç da, işe en uygun insanların alınmasını ve bu insanların örgüt içerisinde uyumlu bir tarzda hizmet etmesini sağlamaktı. Bunun için sanayi devrimini yaşayan veya yakından etkilenen ülkelerde, bu tip çalışmaların erken başladığını görüyoruz. Diğer bir ifadeyle, personel rejimlerinin varlığını, diğer ülkelere nazaran, önceden görüyoruz. Zira ülke idari yapısının bel kemiğini oluşturan personelin rasyonel bir tarzda çalışmasını sağlamak, kalkınma için zarurîydi. Ancak, bu şekilde her ülke, farklı bir yapılaşma arzuetmekteydi. Çünkü her ülkenin sosyo-kültürel şartları farklı idi. Nitekim sanayi devrimi bütün Avrupa'yı etkilemesine rağmen, Avrupa'nın çeşitli ülkelerinde farklı yankılar, etkiler bırakmıştır. Biz de bu makalemizde sanayi devriminin doğduğu, büyüdüğü İngiltere'de; oluşan personel rejiminin genel olarak geçirdiği aşamaları ve mevcut yapısını, değişik yönleriyle ele alarak incelemeye çalıştık.

## I. GENEL OLARAK İNGİLİZ PERSONEL SİSTEMİ

İngiliz Personel Sisteminin yönetim stili daha çok evrimci bir çizgi takip etmektedir<sup>1</sup>. Başlangıç noktası İngiliz kraliyetinin 17. yüzyılda Parlamento üzerindeki otoritesini kurma isteğinin başarısızlığa uğramasına dayanmaktadır. Çünkü, tarihte kuvvetli şahsiyetler iyi bir düzen ve idare kurmuşlardı. Oysa, bu yüzyıldan itibaren idarenin genel yapısı öyle değildi. Atama, çalışma, nitelikli eleman ve ödemeler arasında düzenli bir uyum bulunmuyordu. Genelde kraliyet çalışanları, uyarısız, tazminatsız ve nedensiz olarak idari personelini atayabilmekteydi. Fakat, 18. yüzyıldan sonra bu durumun kaybolduğunu ve krallığın gereksiz işten çıkarma

1 GROCOTT, Martin; "Civil Service Management", Ed. by; Taylor, Ian-POPHAM, George; An Introduction To Public Sector Management, London, 1989, p. 114.

durumunun sona ermiş olduğunu görüyoruz<sup>2</sup>. Ancak, her ne kadar İngiliz Personel Sistemi uzun bir geçmişe sahip olsa da, çağdaş bazı özellikleri, 17. yüzyılda da görülmektedir. Çünkü, İngiltere'de asla Amerikan tipi bir yağma sistemi (spoils) söz konusu olmadı. Buna rağmen, tarihsel açıdan ele alındığında görülecektir ki, 19. yüzyılın ortalarından önce İngiltere'de birleşmiş, bütünleşmiş tek bir sivil servis yoktu. 18. yüzyılın sonlarında 20.000 çalışan (civil servant) (1 Ocak 1987 rakamlarına göre 507.000 civil servant bulunmakta) bulunmaktaydı. Bu 20.000 çalışan, belli bir kurallar dizisi dahilinde ve tek bir kuruluş (Agency) tarafından işe alınmamışlardı. Aksine alanında patronaj olan kurumlar tarafından işe alınmışlardı. Yani 19. yüzyılın ortalarından önce genel olarak işe alma, kontrol etme ve her kurumun uyacağı örgüt ilkeleri yoktu. 20. yüzyılda yönetim fonksiyonlarındaki artışa paralel olarak, kamu yönetiminin verimli olması artık zorunluluk arz etmişti<sup>3</sup>. Bu açıdan patronaj atamalarının, artan yönetim fonksiyonlarının ihtiyaçlarını karşılamada ehliyetli olmaması karşısında birtakım düzenlemeler, 19. yüzyılın sonlarına doğru ihtiyaç olarak görülmeye başlandı. Nitekim Kasım 1853'de İngiliz Personel Sisteminde yeni düzenlemelerin yapılabilmesi için Northcote-Trevelyan Raporu yayınlanır. Bu rapor, aynı zamanda modern İngiliz Personel Sistemi tarihinin başlangıç tarihi olarak da kabul edilmektedir<sup>4</sup>. Yani bu raporla, modern sivil servisin temeli atılmış oldu<sup>5</sup>. Bu rapor, nepotizm (kayırmacılık), yetersiz eğitim,

2 MACKENZIE, W.J.M. -GROVE, J.W.; Central Administration In Britain, London 1957, p. 3-4.

3 MACRAE, Stuart -PITT, Douglas, Public Administration: An Introduction, London 1985, p. 79.

4 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; Modern Governments, The Governments of the UK: Political Authority in a Changing Society, Second Edition, London 1985, p. 97.

5 MACRAE, Stuart -PITT, Douglas; a.g.e., p.80.

güçlüklerden kaçınma, gelişmeye karşı isteksizlik, servisin parçacıl karakterini, uygun personeli istihdam etmedeki başarısızlıkları mahkum etmişti<sup>6</sup>. Raporun en önemli sonucu, patronaj ve nepotizmin tamamen reddedilmiş ve liyakat sistemine dayalı sürekli bir kariyer sisteminin kurulmasını önermiş olmasıdır.

1870'de ise Düzenleme Kurulu (Order-in-Council) bu önerileri yürürlüğe koymuştu. Tüm Sivil Servis için genel (ortak) istihdam (recruit) işlemleri, bağımsız Sivil Servis Komisyonu tarafından -açık, yarışmacı sınavla- yapılması kabul edilmişti<sup>7</sup>.

1900'lara gelindiğinde ise, Sivil Servisin karakteri değişmeye başlamıştı. 22 Temmuz 1920'de Düzenleme Kurulu (Order-in-Council) tarafından idarenin organizesi için Hazine'nin (Treasury) genel sorumluluğu resmen tanınmış oldu. Bu durum hazineye, majestelerinin sivil personelini yerleştirmede genel bir güç vermişti<sup>8</sup>. Nitekim, 1960'larda var olduğu gibi, Sivil Servisin yüksek mevkilerine giriş hususu, kolayca açıklanabilmekteydi. Çünkü, Personel Sistemine giriş bu zamanlarda liyakat ilkesine göre yapılmaktaydı. Aynı şekilde, işe alma ve yerleştirmede (recruitment), amaca uygun sınavlarla yapılmaktaydı. Yani açık ve yarışmacı sınavlarla işe eleman alınıyordu. Artık önceden varolan patronaj sistemi kademeli olarak kaldırılmıştı. Her ne kadar bu sistem diplomatik serviste uzun dönem devam etmişse de Home Sivil Serviste kaldırılmıştı\*<sup>9</sup>.

6 GROCATT, Martin; a.g.m., p.114.

7 MACRAE, Stuart -PITT, Douglas; a.g.e., p.80.

8 MACKENZIE, W.J.M. -GROVE, J.W.; a.g.e., p.8.

\* İngiltere'de Sivil Servis iki kısma ayrılmaktadır: İç Sivil Servis (Home Civil Service) ve Dış İlişkiler Servis (Diplomatic Civil Service). Bu ayırmada eski kolonial Sivil Servis hariç tutulmaktadır. Yani ayrı bir kategoride değerlendirilmektedir. Çünkü, Kolonial sivil servisin çalışanları, buldukları

Aynı şekilde sivil servis, varlığını statüye değil, kraliyetin öncelikli güçlerine boçludur. -Commen hukukun bir maddesi gibi-. Kraliyet, başka herhangi bir özel hukuku. çalışanlarına (sivil servant) uygulama peşinde değildir. Sadece çalışanlarını disipline etme çabası içerisindeydiler. Bu bakımdan Commen hukuku, statü gibi, hukuk biçiminde tutulabilmektedir. Bu nedenle İngiliz Personel Sistemi gerek bu açıdan ve gerekse tarihsel açıdan çoğu diğer Avrupa sivil servislerine tezat teşkil etmektedir. Çünkü, İngiliz Personel Sisteminin açıklaması, kısmen gelenekler ve tecrübelerle yapılmaktadır. Yalnız bazı durumlara da, resmi kaynakların çeşitli yerlerine referans yapılarak sınırlama konulabilmektedir<sup>10</sup>.

Üst kesimlerde (strata) Personel Yönetimi çalışmaları ise daha çok yönetsel olmaktadır. Bundan kastedilen ise, işin organizesi, çeşitli kurumların işlerinin planlanması, bakanlara kurumla ilgili politik danışmanlıkta bulunması, birincil ve ikincil aşamalarda yasaların hazırlanmasıdır<sup>11</sup>.

İngiliz Personel Sistemini tanımlayan genel bir statü yoktur. Ama bu demek değildir ki, Personel Sistemi kanunla düzenlenmemiştir. İç işlerinde Düzenleme Kurulu (Orders-in-Council) tarafından Sivil Servis düzenlenmiştir. Düzenlemenin çerçevesi ise kanundur. Ama kanun kraliyet tarafından yapılmıştır, parlamento tarafından değil. Yani İngiltere'de bazı şeyler hala patriarchal olarak tutulmaktadır. Parlamento statüsünün gerektirdiği özel işlemleri zaman zaman düzenlemektedir. Yalnız Personel Sistemi parlamentonun eseri değildir ve Personel Yönetimi çalışanlarına da güç vermemektedir. Daha çok bakanlara güç sağlamaktadır<sup>12</sup>.

---

ülkenin bütçesinden hak edişlerini (emeklilik, ücret vs. gibi) almaktadır. Daha geniş bilgi için bkz. MACKENZIE, W.J.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.13.

9 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p.97.

10 MACKENZIE, W.J.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.11.

11 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p.97.

12 MACKENZIE, W.J.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.13.

Bu bakımdan genel olarak İngiliz bürokrasisine yapılan eleştirilerin iki farklı yol takip etmiş olduğunu görüyoruz. Nitekim 1964'te iktidara İşçi Partisi'nin dönüşü ve 1979'da Muhafazakarların zaferi arasında esas önem verilen husus, İngiliz Personel Sisteminin kazanmış olduğu (göstermiş olduğu) karakter ve niteliktir. Özellikle 1979'dan sonra Personel Sistemi rolü ile ilgili tartışmalarda, İngiliz Sivil Servisinin tarihinde görülmediği oranda farklı hususlar görülmüştür. Sözgelimi, kurumların verimliliğini yükseltebilmek için personel sayısında sınırlamalara gidilmiş, kurulların iç dizaynları yeniden gözden geçirilmiş ve tasarruf sağlayıcı tedbirler alınmıştır<sup>13</sup>. Bunun neticesinde 1979'da Personel Yönetiminde çalışan ve sayısı 730.000 olan personel sayısı (Civil Servant), 1983'te 640.000'e düşmüştür<sup>14</sup>. 1 Ocak 1987 rakamlarına göre ise, yaklaşık olarak bu sayı 507.000'e kadar inmiştir<sup>15</sup>. Böylece -1979'dan sonra- personel indirimindeki artışın dolayı; yarıdan fazla büyük bir verimliliğin elde edilmesi, merkezi hükümetin fonksiyonlarının % 20 oranında kısılması ve % 10 oranında özel sektöre fonksiyonların devredilmesinin etkisi büyük olmuştur. Elbette bu sonuçların alınmasında, diğer bir deyişle modern İngiliz Personel Sisteminin tarihi gelişiminde temel rolü oynayanlardan birisi, yukarıda da açıklandığı gibi Northcote Trevelyan Raporu ise, diğeri 1966 yılında Lord Fulton'un başkanlığı altında kurulmuş bulunan Fulton Komitesinin yapmış olduğu çalışmalardır. Özellikle Fulton Komitesinin -yakın zamanda kurulduğu için- çalışmalarının etkileri, halen daha günümüz İngiliz Personel Sisteminin üzerinde yoğun olarak devam etmektedir. Çünkü bu komitenin kurulmasındaki amaç; Home Sivil Servisin (İç Sivil Servisin) eğitim, istihdam, yönetim yapısı ile ilgili araştırmalarda ve önerilerde bulunmaktı<sup>16</sup>. Nitekim Fulton

13 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p.96.

14 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p.97.

15 GROCOTT, Martin; a.g.m., p.111.

Komitesi yapmış olduğu çalışmalar sonucunda, Personel Sistemi çalışmalarını altı açıdan yetersiz bulmuştu. Buna göre ilk olarak görülen yetersizlik, cult of amateur'ların (inançlı amatörlerin) hala Personel Sisteminde tutuluyor olmalarıdır. İkinci olarak; idari yürütme ve katip (clerical)sınıflar arasındaki sert bölünmenin kariyer yapma durumunu sınırlandırmasıdır. Üçüncüsü ise; Scientist (bilim adamları) mühendisler ve diğer uzmanların en üst yönetim mevkilerinden hariç tutulmasıdır. Dördüncü olarak ise, bazı çalışanların (civil servant), yöneticilerin eğitime ihtiyaç duymaları, beşincisi servis çalışanları profesyonel olmaları ve toplumdaki izole halde yaşamasıydı. Son olarak, personel yönetiminin eksik ve terfinin daha çok kıdem üzerine bağlı olmasıdır<sup>17</sup>. Komite bu değerlendirmelerden sonra, birtakım önerilerde bulunuyordu. Bunların bazıları; Sivil Servis Kuruluşu (Department) adı altında yeni bir personel yönetimi kuruluşunun kurulmasıdır. Bunun başkanı ise, aynı zamanda Home Sivil Servisin başkanı olacaktır. Yeni kuruluş, Sivil Servis Komisyonu'nu da absorbe edecektir. Bu arada kurulmuş bulunan yeni Sivil Servis Koleji de yönetimde daha fazla profesyonelliğin ve eğitim düzeyinin geliştirilmesine katkıda bulunacaktır. Buna ilaveten Sivil Servis Kuruluşları, personel yönetim tekniklerini geliştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunacak; "O ve M" yi yayacak ve modern yönetim tekniklerini bütünüyle teşvik edecektir<sup>18</sup>. Böylece Fulton Komitesi yapmış olduğu çalışmalarla merkezi hükümetin örgütlerine, Personel Yönetiminin etkinliği ve rolüne önemli katkılarda bulunmuş oldu. Nitekim komite çok radikal bir biçimde sınıf yapısının değiştirilmesi önerisinde bulundu. Çünkü komitenin amacı sınıfsız bir personel rejimi yaratmaktı. Zira, onlara göre bu ayırım suni idi, geçerliliği yoktu. Aynı şekilde komite, sivil servisin üst düzey yöneticilerinin Hazinenin sorumluluğundan alınması gerektiğini ve bu sorumluluğun

---

16 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.100.

17 GROCOTT, Martin; a.g.m. p.115.

18 GROCOTT, Martin; a.g.m., p.117:

Sivil Servis Departmanı adı altında bir kuruluşa verilmesi gerektiğini savunmuştur. Çünkü Fulton, çoğu kuruluşların / dairelerin geleneksel yönetim yapısında zayıflık görmüştür. Ona göre, departmanların üst personeli günlük işlerle uğraşmakta, gelecekle ilgili işlere yeteri kadar önem vermemektedirler<sup>19</sup>.

Elbette Fulton'un düşünceleri 1960'ların yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Nitekim bu rapor ve önerilerden sonra, Personel Yönetimi hala maksimum verimi ve en iyi sonucu elde edememişti. Yine de önerilerin bugünkü İngiliz Personel Sisteminin bu duruma gelmesinde çok önemli etkileri olmuştur. Çünkü Fulton'dan sonra, çalışanların (sivil servant) bütün düzeyde eğitimi gelişmişti. Zaten bu amaç için, Sivil Servis Koleji kurulmuştu. Böylece, genel olarak baktığımızda, değişikliğe yönelik ilk hareketin 1966 yılında bu komite ile başlamış olduğunu görüyoruz.

1976-77 yıllarında ise Avam Kamarasının Harcamalar Komitesi, sivil servisle ilgili olarak bazı araştırmalar yapmıştı. Harcamalar Komitesi 1977-78'de Fulton Reformlarının tam olarak uygulanamamasından dolayı, değişimi geliştirmek için ek önerilerde bulunmuştu. Bu komite de daha çok eğitimle ilgili sorunlarla ilgilenmişti. Komite de Oxford ve Cambridge'nin diğer üniversiteler üzerindeki hakimiyetinden rahatsızlık duymuştu. 1979 yılında da Muhafazakar Hükümetin kurulmasıyla, devletin rolü azaltılmaya ve Personel Yönetiminin genişlemesi durdurularak maliyetler düşürülmeye ve kamu sektörüne de özel iş ahlakı ve ilkelerin getirilmesine çalışıldı<sup>20</sup>. Bunun için muhafazakar hükümet anılan bu durumları yapabilmek için 1979'dan sonra önemli değişiklikler yapmıştı. Thatcher'ın iktidara gelişiyle, genel olarak kamu harcamaları azaltılmış, israf giderilmiş,

19 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.103.

20 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p. 107.



bürokrasinin ölü tarafları kaldırılmıştı. Yani yeni tip muhafazakarlık öncekilerin aksine, örgüt işlerinin klasik ideallerinin izleyicisi değildi<sup>21</sup>. Nitekim Sivil Servis Kuruluşu (Department) kaldırılmış, Personel Yönetimi ile ilgili olarak Yönetim ve Personel Ofisi (Management And Personnel Office) Kabine Ofisinde (Cabinet Office) kurulmuş oldu<sup>22</sup>. Böylece bu yeni kuruluş bağımsız olma gibi bir durumu olmaksızın, kabinenin bir parçası olmuştu. Bunun esas amacı (Yönetim ve Personel Ofisi); ileriye dönük çalışmalar yapmak, verimlilik elde edici çalışmalarda bulunmak ve personel yönetiminde yönetsel kabiliyetli olanları teşvik etmek ve ödüllendirmektir. Buna göre, yapılan yeni düzenlemelerle uygulamaların açıkca Hazine ile Yönetim ve Personel Ofisi (Management And Personnel Office) arasındaki uygulamalara dayandığını görmekteyiz. Mayıs 1982'de ise bu işbirliğini daha da bir düzene oturtmak için Hazine/Kabine Mali Yönetim Birimi (Treasury/Cabinet Financial Management Unit) kurulmuş oldu. Bu birim ise çeşitli danışmanlık eğitim ve seminer programlarının sorumluluğunu üzerine almıştı. Her ne kadar bu ünite 1983 sonunda kapanmışsa da, çalışmaları 1984'ün sonuna kadar uzamıştı<sup>23</sup>.

Buna göre, genel olarak bakıldığında görülmektedir ki, İngiliz Personel Yönetimi'nde personelin % 56'sı, katip (clerical) düzeydedir. Sadece % 5'i yüksek düzeyde görevlendirilmiştir. Çalışanların (memurların) % 76'sı Londra dışında istihdam edilmektedirler. 1982 yılına göre İngiliz Personel Yönetiminde 12 iş grubu 28 genel servis sınıfı ve 2500 kurumsal sınıf (departmental grades) bulunmaktadır<sup>24</sup>.

21 GROCOTT, Martin; a.g.e., p. 119.

22 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p. 112; GROCOTT, Martin; a.g.e., p. 119.

23 BELOFF, Max And PEELE, Martin; a.g.e., p. 113.

24 BELOFF, Max And PEELE, Martin; a.g.e., p. 116.

## II. İNGİLİZ PERSONEL SİSTEMİNİN YÖNETİMİ

Bütün karmaşıklığına rağmen, endüstriyel olmayan (non-industrial) Personel Sistemi, personel yönetiminin amaçları için, tek bir organ gibi ele alınmaktadır. Nitekim çoğu sorumluluklar, daireler (departmant) ve daire içlerine desentralize edilmişlerdir. Genelde burada anlaşmazlık (ihtilaf) ve baskı vardır. Yalnız bunlar uzun süreli değildirler. Bütün sorunlar, 600.000 dolayında olan ve birbirleriyle ilişkili olan insanları etkilemekte ve bu sorunlarla ilgili kararların odağı olan Hazine'nin içine kadar uzanmaktadır<sup>25</sup>. Bu bakımdan sivil servisle ilgili olarak Hazine'nin resmi gücü üç bölümde toplanmaktadır. İlki Kraliyet çalışanlarının, bütün sorunlarının düzenlemelerinde önceliğe sahip olmasıdır. Öncelikli durumlar ise, özel bir statü ile belirlenmişlerdir. Düzenlenmesinin en formal biçimi Düzenleme Kurul(Orders-in-Council)larıdır. Bu da bakanın tavsiyesi üzerine yapılmaktadır.

Hazine (Treasury), Majestelerin sivil idaresinin yönetimini kontrol edebilmekte ve düzenleme yapabilme yetkisine sahip olmaktadır. Kişilerin servis sınıflandırmaları ücret ve sürekli ve geçici istihdam edilmeleri hususları da görevleri içinde bulunmaktadır. Bundan dolayıdır ki Hazine, geniş bir otoriteye sahip bulunmakta ve çok nadir olarak, Hazine dışında Düzenleme Kurulu'na (Orders -in- Council) gidilmektedir. Hazinenin geniş gücüne rağmen, bakanlar hala kurumların idaresi için bireysel olarak sorumlu tutulmakta ve bir bakan bağlı kuruluşun idaresini düzenlemek için öncelikli güce sahip olmaktadır. Memurlar kurum tarafından servise resmi olarak atanmaktadır. Buradan da görüldüğü gibi, İngiliz Personel Sisteminde hiyerarşi bulunmaktadır. Hiyerarşinin temeli ise Estacode'ye dayanmaktadır. Estacode;

Düzenleme Kurulu (Orders-in-Council), Hazine Düzenlemeleri (Treasury Regulations), Hazinesinin Eğitimleri (Treasury Instructions), Kurumsal Düzenlemeler (Departmental Regulation), Kurumsal Eğitimler (Departmental Instructions) Sivil Servisin düzenlenmesi ile ilgili genel kuralları ihtiva etmektedir. Yerleşik (establishment) bütün dairelerin başvuru kaynağıdır. Estacode'ye herhangi bir madde eklemek veya çıkarmak, Daireler tarafından onaylamasına bağlıdır. Haliyle Estacode, bütün Sivil Servis Personel Kuruluşlarında (derneklerinde) mevcuttur, ama yazılı (basılmış) değildir<sup>26</sup>. İkinci olarak, kraliyet personelini ayrıcalıklı şekilde düzenleyebilmektedir. Yalnız Parlamento tarafından sağlanan birliğin dışında istisnai olarak, onlara ödeme yapılmamaktadır. Bu durum teoriye 1689 devrim yıllarında konulmuştu. Bunun için Parlamentonun kontrolünü sağlamak için, etkili prosedür 19. yüzyılın ortalarına kadar verilmemişti. Parlamentonun ilgisi bütün kuruluşlarla ilgili karar almak ve resmi olarak Avam Kamarası tarafından onaylanmaktadır. Yalnız kamaranın onaylaması için Kabine tarafından da onaylanma gerekmektedir. Kabineye ulaşmak için ise de, ilk olarak onları Hazine'ye sunmak / teslim etmek gerekir. Bu bakımdan Hazine, ücretlerin bütün sorunları üzerinde bekçi gibi durmaktadır. Üçüncü olarak Hazine çok özel statüler altında düzenleyici organ gibi de hareket edebilmektedir. En önemlisi seri (silisile) Emeklilik Sözleşmesine (Superannuation Act) devamlı referans yapmasıdır. Bunlar yönetsel açıdan önemlidir. Çünkü, Hazineye, çeşitli açılardan birtakım düzenlemeler yapmak için yetki verilmiştir. Diğer taraftan Hazinesinin gücü sınırsız değildir. Bazı şeyler sadece Sivil Servis Komisyonu'nun (Civil Service Commission) rızası ile yapılabilmektedir. Örneğin, Sözleşmeyle belirlenmiş olan tazminatın, sadece Komisyondan sertifika almış olan memurlara (civil servants) ödenmesidir. Buna ilaveten çok sayıda ayrı ayrı kuruluşlara, Hazinesinin de onayıyla, özel konularını düzenlemekle ilgili verilmiş statüler

vardır. Bu statülerin bazıları Sivil Servisi etkilemektedirler. Kurumsal düzenlemelerinde de Hazine onayı istenmesi, çalışanların (civil servants) otorite ve görevleri ile ilgili, Hazine politikasının sadece genel çerçevesi içerisinde verilmiştir. Yine de I. Dünya Savaşı'ndan beri statü ile kurulmuş bulunan her yeni kuruluş (department) ve bu statülerin her biri bakana atamalarla ilgili özel bir güç vermiştir<sup>27</sup>.

## A. İŞE ALMA

19. yüzyılda karşılaşılan en büyük sorunlardan biri de işe almaların, atamaların hatır gönüle dayanması ve dolayısıyla işe alınan personelin kalitesinin düşük olması idi. Bu sorunu çözmek için atama ve işe alma işlemi yasal olarak bağımsız olan ayrı bir kuruluşa, Sivil Servis Komisyonuna verilmişti. Çünkü bakanlıklarda personel stratejilerinin önemli bir bölümünü oluşturan atamalar, kıdemli personel yöneticilerinin kontrolü dışında bir olaydır<sup>28</sup>. 1 Ocak 1971'de idari grubun teşkili konusunda yapılan değişikliklerle diğer üniversite mezunlarının da işe alınmalarında önemli bir değişikliği de beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerle beklenen idari (Administrative class) sınıfa müdür yardımcısı olarak atanmış ve üst kademeler için ikmal kaynağı teşkil edecek üniversite mezunları için uzun vadede orta kademe yöneticilerin cazibesini güçlendirmektedir<sup>29</sup>.

Aynı şekilde yapılan değişiklikle, yetenekli genç bay ve bayan memurlara yeni atananlarla eşit şartlar altında süratli yükselme imkanı tanınmıştır. Genellikle de bu hükümler üç safhalıdır: Bir yazılı imtihan, personel seçim kurulu

27 MACKENZIE, W.J.M. -GROVE, J.W.; a.g.e., p.34.

28 Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi (Çev. Refik Çiçek), Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara 1991, s. 14.

29 "İngiliz Personel Dairesinin İkinci Raporu" (Çev. Sezai TAŞKELİ), Türk İdare Dergisi, Yıl: 43, Sayı 336, Mayıs-Haziran 1972, s.125.

huzurunda test ve mülakat ile en son seçim kurulu tarafından yapılacak bir mülakattan oluşmaktadır<sup>30</sup>. Buna göre işe almada siyasal kriterlerin varlığını İngiliz Personel Sisteminde yer almadığını görüyoruz. Nitekim işe alma, politik kriterleri ortadan kaldırmak için, standart usullere göre yapılmaktadır<sup>31</sup>.

Kısaca, İngiliz Personel Yönetiminde iki kuruluşun varlığının önemli bir etkisi vardır. Bunlardan birisi Hazine, diğeri ise Sivil Servis Komisyonu'dur. Bunlar personel sisteminin yönetiminde önemli ağırlığı olan kuruluşlardır.

### 1. HAZİNENİN YERLEŞİK BİRİMLERİ

Günümüzde Hazine içerisinde yedi yerleşik (ana) birim bulunmaktadır. Bunlardan uzman olmayan (non-specialist) Hazine sınıfının yönetsel durumları ve ödemelerle ilgili olarak çok karmaşık olan müzakereleri için, odak noktası daima ilk yerleşik (established) birimler olmaktadır. İstihdam (recruitment), terfi (promotion) ve emeklilik politikası (retirement policy) ikinci genel birimlerin ilgisi dahilindedir. Profesyonel, bilimsel ve teknik sınıflar bütün bu amaçlar için, ayrı birimlere sahiptirler. Müesseseseleşme endüstriyel personeli de etkilemektedir. Dördüncü birim ise, emeklilik işlemlerinden sorumlu olmaktadır. Sivil Servisin tümü için bireysel tazminat ödemelerini yapmaktadır. Beşinci birim (daire) de, uzman olmayan (non-specialist) personelin, birimler içi görevleri ile ilgilenmekte ve Sivil Servisin dışından belli bir göreve birinin (civil servant) atanması gibi, kamu işbirliği durumlarını da ihtiva etmektedir. Belli sivil kuruluşların içindeki personel hesaplarının ve personel sayılarının kontrolü ve onların içinde istihdam edilmiş kurumsal (departmental) sınıfların ödeme ve dereceleri, altıncı dairenin (birimin) çalışmalarındandır. Benzer fonksiyonlar, Savunma kuruluşları, Arz (Supply)

30 "İngiliz Personel Dairesi ...", a.g.m., s.126.

31 TORTOP, Nuri: Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara 1992, s. 75.

Bakanlığı ve Bilimsel ve Endüstriyel Araştırmalar kuruluşlarındaki sivil personel içinde yapılmıştır. Bunlar silahlı kuvvetlerin ödeme ve aylıklarıyla da ilgilenmektedirler. Kalan kuruluşlardaki personelin kontrolü ise diğerlerinden ayrılmakta ve karışık daireler (mixed division) diye adlandırılan bu üçü tarafından yapılmaktadır.

Bazı idari sistemlerde, Hazine ve Sivil idare bu kadar yakın ilişki içerisinde değildir. Halbuki İngilterede sistem çok yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Çünkü Hazinesinin her bir birimi, bir diğeriyle çok yakın ilişki içerisinde ve faaliyetleri birbirlerini tamamlamaktadır.

Kuruluşlarla ilgili bakan kendisine bağlı kuruluşlardaki bütün atamalardan başlıca sorumlu kişidir. Yalnız iki önemli istisnası bulunmaktadır. İlki 1920'lerden beri daimi (devamlı) sekreteryalık, yardımcıları, bütün önemli mali memurlar ve üst personelin atamalarında başbakanın rızası gerekli olmaktadır. İkincisi ise, 1872'den beri her bir kuruluş mali bir personele sahiptir. Bu personel, kuruluştaki mali işlerin doğru bir şekilde gözlenmesi için, Avam Kamarasına karşı şahsi olarak sorumlu bulunmaktadır. Bunun atanması ise Hazine tarafından yapılmaktadır. Aynı şekilde, buna ilaveten idari sınıfın (Administrative Class) bütün üyelerinin kariyerleri ile ilgili kayıtlar Hazine'de tutulmuşlardır. Sadece Hazine, uzman sınıfın (specialist classes) kariyerleri için bu gibi genel bir sorumluluk taşımaktadır<sup>32</sup>.

## 2. SİVİL SERVİS KOMİSYONU

Daha önce de vurgulandığı gibi, İngiltere'de Personel Komisyonu düşüncesi önerilmiş ve 20 yıl sonrasında da benimsenmiştir. Oysa bundan önceki sistem istismara açık bir

Komisyon üyelerinden sertifika almaksızın, bir adayı atayamaz. Aynı şekilde kuruluş uygun bir sınıf için sınavı geçmiş bir bireyin atanmasını reddetme durumuna da sahip değildir. Sistemin dayandığı temel ilkeler açısından bakıldığında, Sivil Servis Komisyonu'ndan sertifika almış herhangi biri, özel bir sınıf için de göreve uygun demektir. Burada tayin gücü komisyon üyelerine verilmemiştir, yalnız atamaları görme yetkisi verilmiştir.

Komisyon dan ise sertifika almanın belli temel esasları bulunmaktadır. Bunlar liyakat testi (Qualifying tests), yarışma testleri (competitive tests) ve istisnai olaylar (exceptional cases) dir. Liyakat testi ilk zamanlar çok sık kullanılmıştı. Ama birtakım rahatsızlıklar yaratmış olduğu için, şimdi sadece yarışmacı testin uygulanmadığı düşük derecedeki belli durumlar için uygulanmaktadır. Yarışmacı testlerde ise, yarışma iki sınıfta toplanmıştır. O da girişte açık veya sınırlı olmaktadır. Sınav ise yazılı, yazılı ve sözlü veya sadece sözlü şeklinde yapılmaktadır. Bunlar ise ilan verilerek gerekli niteliklere sahip adayların başvurması için kamuya duyuru şeklinde yapılmaktadır. Bu sınavlardan açık yazılı sınavlar, sadece düşük genel sınıflar (büro (clerical)), büro yardımcıları (clerical assistant) ve diğerleri için kullanılmaktadır. Yazılı ve sözlü açık sınavlar ise, idari (administrative) ve yürütme (executive) kategorisi için yapılmaktadır. Sadece mülakatlı açık sınavlar ise uzmanlık sınıflara (specialist classes) ve de çoğunlukla atamalar için uygulanmaktadır. İstisnai durumlar ise, çeşitli Kategorilere uygulanmaktadır. Nitekim teoride komisyon üyeleri, birey adayları tavsiye etmesi için test yapması gerekir. Fakat, bu işlem çok nadir uygulanmakta ve önemsiz olmaktadır<sup>36</sup>.

Böylece Sivil Servis Komisyonunun kurulmasıyla sivil servisin verimli işleme için, herşeyden önce ilk olarak yasal

36 MACKENZIE, W.J.M. -GROVE, J.W.; a.g.e., p.41-42.

çerçeve kurulmuş oldu. Bununla birlikte işe alma, yükselme gibi durumlarda objektif kriterlere göre uygulama yapma imkanı doğmuş oldu. Liyakat ilkesinin uygulanması basit bir şey değildir. Kurum içerisindeki boş bir yer için mümkün olan en iyi elemanın seçilmesi, ideal olarak sistematik yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Bunun için, boş olan ve istenilen iş yeterince tanıtılmış olmalıdır. İş analizi yapılmalıdır.

Aynı şekilde bunu izleyen bilgilerin de sınav kapsamına dahil edilmeleri gerekir. İşin adı, işin kimler tarafından yapılacağı belli olması, diğer personelin sayısı, işi yapan kişilerin sorumlulukları, terfi rotası, işin esas gayesi, çeşitli görev veya aktiviteleri, hangi güçlükleri içerdiğini ve özel sorumluluklarını kapsmalıdır. Yani normal olarak "iş" le ilgili olarak (gazete ve diğer kitle iletişim araçlarıyla) duyuru yapılması, başvuru formlarının temin edilmesi ve bütün ilgili bilgilerin sunulmuş olması gerekir<sup>37</sup>. Ondan sonra işe eleman alma durumu sözkonusu olmaktadır. İlki, direk giriş yoludur. Açık yarışmacı sınav sistemi ile yapılan sınavla, boş yerlere eleman alınmaktadır. İkincisi ise özel bir kategori için eleman alımıdır ki, burada kullanılan yol ya terfidir ya da transfer (nakil) dir. Yani eleman ya terfi ettirilerek boş yerler doldurulmakta ya da sınıftan sınıfa transfer ettirilerek<sup>38</sup>. Ancak son zamanlarda devlet memurlarının büyük bir kısmının atama haklarının komisyondan alınmasına karar verilmiştir. 1991 yılından beri kuruluşlar atama işlemlerini kendileri yürüteceklerdir<sup>39</sup>.

Zaten İngiliz personel sisteminde yerleştirme (recruitment) kurumsal olarak değil, merkezi olarak yapılmaktadır. Bundan da Sivil Servis Komisyonu sorumlu olmaktadır. Bu komisyon işe almanın liyakat ilkesine uygun bir

---

37 WALLIS, Malcolm; a.g.e., p.148-149.

38 MACRAE, Stuart - PITT, Douglas; a.g.e., p.88.

39 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p.98.



tarzda yapılması için kurulmuş ve bağımsız bir organdır. Bu bağımsızlık ise; bakanlık patronajına karşı bir garantilik teşkil etmektedir.

## B. LİYAKAT İLKESİ

İngiltere'de liyakat ilkesinin gelişmesi Civil Servis Komisyonu'nun gelişmesi ile paralellik arz etmektedir. Nitekim 1855 yılında Kraliçe Viktorya'nın çıkardığı bir kararname, Civil Servis Komisyonunun kurulmasının başlangıcı, aynı zamanda patronaj sisteminin terki, personel yönetiminde liyakatın uygulanmasının başlangıcı olmaktadır. Çünkü bu komisyon-İngiliz İdaresine girecek gençlerin niteliklerini tesbit etmekle görevli kılınmış bir komisyondur. Bununla beraber komisyon üyelerinin yetkileri liyakat açısından dar tutulmuştur. Bunlar şu şekilde sınırlandırılmıştır:

1. Uygulanacak yaş haddinin kontrolü
2. Görevlerini yapmaya etkili hastalık ve sakatlık hallerinin tesbiti
3. Ahlak durumunun tayini
4. Gerekli bilgi ve kabiliyetlerin belirtilmesi.

Bu sınırlı görevler içinde çalışan Komisyon, asıl atamaya yetkili bakanlık ve dairelere yardımcı olmakla yetiniyordu. Yapılan imtihanlar açık yarışma sınavları değildi. Sınırlı bir ehliyet sınavı niteliği taşıyor ve atamaya yetkili daire amirine tam bir takdir hakkı bırakılıyordu<sup>40</sup>. Buna göre İngiliz Personel Sisteminde liyakatın önemli bir etkisini görmekteyiz. Nitekim bu ilkenin etkisini ve ağırlığını korumak için komisyonun oluşumunda titizlik gösterilmektedir. Komisyon üyeleri, devlet memuru statüsünde olmakla beraber, Başbakan'ın teklifi ve kralın tayini ile iş başına getirilmektedir. Böyle bir prosedürün takip edilmesinin nedeni komisyonun politize olmasını önlemek ve onun objektif kriterlere göre davranmasını sağlamaktır.

40 ADAL, Hasan Şükrü; Kamu Personel İdaresi, İstanbul 1968, s. 106.

Nitekim, Komisyonla ilgili atamalar, hala bu şekilde yapılmaktadır. Parlamentodaki siyasi partilerin, Komisyon üyelerinin atanması hususunda bir anlaşmaya varmak, geleneksel bir usul olarak devam etmektedir. Böylece tarafsız, her türlü tesir ve müdahalelerin üstünde kalacak özerk bir kuruluş, İngiliz liyakat sisteminin kurulmasında ve uygulanmasında etkili olmaktadır<sup>41</sup>. Nitekim memur, partilerin ve partililerin aleti olmaktan ancak bu liyakat ilkesi ile kurtulmuş, halk arasındaki idarenin prestiji bu sayede sağlam kalmıştır<sup>42</sup>. Böylece İngiliz sisteminde memurların siyasal bağımlılığının olmadığını görüyoruz. Buradan hareketle memurların meclis seçimine giremeyeceklerini, politik konularda yazamayacakları, konuşamayacakları, partilerin politikalarında aktif rol oynayamayacakları,<sup>43</sup> sözkonusu olmaktadır.

Kısaca, İngiltere'de bugün görev süresinin her safhasında çok gelişmiş bir liyakat sisteminin başarı ile uygulandığını görüyoruz. Buna göre, açık yarışma sınavları ile boş kadrolara memur alınmakta, ancak bu kişilere liyakat usulleri uygulanmaktadır.

### C. KARIYER İLKESİ

Kariyer ilkesi, kamu personelinin, kamu idaresi içerisinde haklarını, garantilerini, yükümlülüklerini güvenliklerini ve tüm hizmet şartlarını objektif kurallar halinde belirten statüler içinde ve sınıflandırılmış ihtisas gruplarında sürekli çalışarak ve yetişerek, idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi halidir<sup>44</sup>. Yani kişilerin çalıştıkları iş alanlarında, işin gerektirdiği bilgi, beceri, tecrübe ve davranışlar ve yükselme

41 ADAL, Hasan Şükrü; a.g.e., s.106.

42 ADAL, Hasan Şükrü; a.g.e., s.107.

43 TORTOP, Nuri, a.g.e., s.75.

44 ADAL, Hasan Şükrü; a.g.e., s. 132.

şartlarına göre aşamaları katetmek suretiyle bu iş dallarının en yüksek derecelerine kadar yükselmelerini ifade eder<sup>45</sup>.

Kariyer ilkesi açısından baktığımızda, İngiliz Personel Sisteminde kariyer sistemi egemendir. Memurluğa alt kademededen başlanarak emekliliğe kadar yeteneğe göre yükselinebilmektedir<sup>46</sup>. Buna göre, bütün bakanlıkların, ister bakanlık içinde, isterse bütün bakanlıklara şamil olarak, sadece bu görev gruplarında veya gruplar arasında hareketlilik sağlamak için değil, fakat aynı zamanda kariyerliğin geliştirilmesinde gerekli eğitim, performansların değerlendirilmesi ve terfi gibi zorunlu unsurları da kapsayacak şekilde kendi idarecilerinin kariyerliklerini geliştirmek için çalışmalar yapmaktadır<sup>47</sup>. Nitekim Sivil Servis Komisyonu'nun genel yönetimi altında çalışan ve ilmi sınıflar için ilgili derecelerinde kariyer yönünde merkezi bir görüş ortaya koymak üzere bir merkezi kariyerlik geliştirme grubu teşkil olunmuştur.

İngiliz Personel Sisteminde ilim sahasına ve mühendisliğe dair daha geniş kapsamlı olarak yetenekli kimselere mahsus özel terfi imkanları teşmil olunmuş ve bunun sonucu olarak mükafaten özel terfi heyetine daha geniş faaliyet sahalarını kapsayan daha çok aday ismi bildirilmektedir<sup>48</sup>. Bunun yanında, idarecilerin terfi alabilmesi için son terfilerden sonra aldıkları derecede belirli bir süre çalışmış olmalarına terfi için uygun olduklarını belirten değerlendirme raporlarına gerek vardır. Bundan sonra da

45 KALKANDELEN, A. Hayrettin; Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler, Ankara 1972, s.112.

46 TORTOP, Nuri; a.g.e., s.75.

47 İngiliz Personel Dairesinin 1972 Yılı Çalışmalarından (Çev. Sezai TAŞKELİ), Türk İdare Dergisi, Yıl 43, Sayı 335, Mart-Nisan 1972, s.152.

48 İngiliz Personel Dairesinin 1972 Yılı..., a.g.m., s.153.

adaylar bir komite tarafından mülakata alınmaktadırlar. Sözkonusu komite, personel biriminden bir kişi ile diğer bölümlerden gelen hiyerarşik kademe yöneticilerinden oluşmaktadır<sup>49</sup>. Daha sonra komitenin vereceği kararla, yükselme olayı gerçekleşir.

#### D. İNGİLİZ PERSONEL SİSTEMİNDE SINIFLANDIRMA

İngiliz personel sisteminde üç büyük genel sınıf bulunmaktadır. Bunlar; idari (Administrative), yürütme (Executive) ve katip (clerical) sınıflar (Classes) dır<sup>50</sup>. Sistemdeki bu sınıflandırma durumu, modern İngiliz personel rejiminin başlatıcısı olan Northcote-Travelyan Raporu'na dayanmaktadır. Genelde de bu ayırım, uzun yıllar (1970'li yıllara kadar) başlandığı gibi aynı kalmıştı.

1970'li yıllardan itibaren ise, personel rejiminin yenileştirilmesine yönelik bazı çabalarla beraber, bazı sınıfların kaldırılması, sınıf yapısının ortaya çıkardığı güçlükler neticesiyle bazı yeni iş gruplarının ortaya çıkardığı güçlükler neticesiyle bazı yeni iş gruplarının ortaya çıkmasına yol açmıştı. Çünkü Fulton Komitesi'nin çalışmaları, sınıfsız bir sivil servis yaratmaya dönüktü. Bunun için sivil servis içerisindeki yatay ve dikey engelleri bozmaya çalışmıştı<sup>51</sup>. Klasik sınıfların yanında 1971'in Eylül'ünden sonra, personel sisteminde bilimsel sınıflar (Scientific Class), Bilim Grubu (Science Group) gibi yeni sınıflar ortaya çıkmıştı. 1972 yılında ise, bunlara ilaveten profesyonel ve teknoloji gruplarının oluşturulduğunu görüyoruz<sup>52</sup>. Bütün bu yeni sınıflara rağmen, İngiliz personel sistemi hala eski klasik

49 Kamu Hizmetlerinde ..., a.g.e., s.15.

50 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.61.

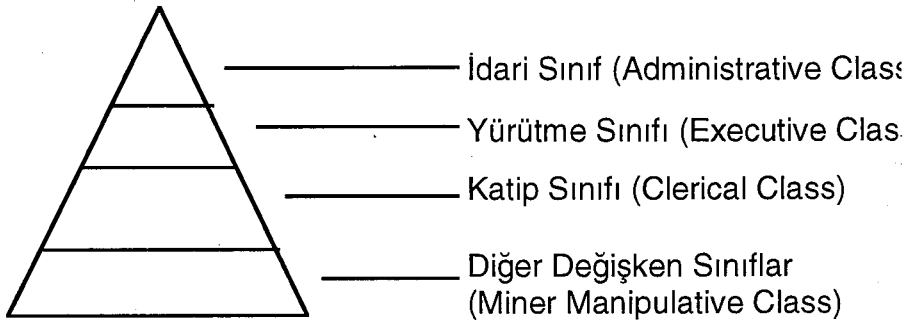
51 FARNHAM, David-Mc VICAR, Malcolm; Public Administration In the United Kingdom: An Introduction, London 1984, p.118.

52 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.106

üçlü ayrımın etkisi (ağırlığı) altındadır.

## 1. İDARİ SINIF (ADMINISTRATIVE CLASS)

Bu sınıf daha çok poliika üretmek ve onu formüle etmekle ilgilenmektedir. Yani İdari kuruluşların yönetim ve kontrolü ile yönetim mekanizmasının geliştirilmesine ve koordinasyonuna yönelik politik formülasyonlar uğraş alanını oluşturmaktadır. İdari sınıf, yönetsel piramidin en üstü olmaktadır. Diğer sınıflara nazaran daha az bir sayıya sahiptir. Buna rağmen, diğerlerine nazaran, yönetsel işlerde ve karar almalarda daha etkin bir sınıftır. 1968 rakamlarına göre idari sınıf 3000'den az bir sayıya sahiptir. Aynı şekilde yürütme (executive class) sınıf 90000, katip sınıfı (clerical class), (katip memurlar (clerical officer) ve Katip yardımcıları (clerical assistants) da dahil) 150.000 kişiden ibarettirler<sup>53</sup>.



Sivil Servis İçindeki Genel Sınıflar

Kaynak: MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p. 83

İdari sınıf çalışanları genelde üniversite mezunlarıdır. Yürütme sınıfına (Executive Class) ortaöğrenimini tamamlamış olanlar alınırken, Katip sınıfına (Clerical Class)

53 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.84.

ilk öğretimini tamamlamış olanlar alınmaktadır<sup>54</sup>. Yani idari sınıfa ilke olarak yazılı sınav ile üniversite mezunları alınmaktadır. Bu da iki yolla yapılmaktadır. İlki kişinin tayin edilmesi yoludur. Burada adaylar, adayları tanımayan sınav direktörleri tarafından, adayların yazılı çalışmalarına bakılarak tayin edilmektedir. Bu yolla sistem kayırmacılığa imkan vermemektedir. ikinci yol ise; sınırlı rekabet, terfi ve transfer yoludur. Burada, idari sınıfa, diğer sınıflardan terfi, sınırlı yarışma ve transfer yolu ile giriş yapılmaktadır. Özellikle bu yol idari sınıfa girmek için, iki savaş arasında çok kullanılmıştı. Bu zamanda öncelikle terfi yoluyla, idari sınıfa girişte ani artışlar olmuştu.

İdari sınıflara, yasal sınıftan (legal class), Dışışleri Servisi, Eski Hindistan (India) Sivil Servisi'nden Denizaşırı Ülkelerin Sivil Servisinden transfer yapılamamaktadır. Yine de liyakat eksen olmak üzere her bir servisteki bireylerle ilgilenilmektedir. Yani standartlaşmış işlem bulunmamaktadır<sup>55</sup>.

İngiliz personel sisteminde bulunan her bir sınıfa statüsü ve önemine göre belirli sorumluluklar verilmiştir. İdari sınıfa memurların (civil servants) stratejik sorunlarıyla ilgili karar alınması ve yönetilmesi sorunu verilmiştir. Buna rağmen, bu sınıflar arasındaki sorumluluk çizgisi pek net değildir.

Sivil servis içerisindeki bu sınıfların hepsinin organize tarzı hiyerarşiktir.

#### İdari Sınıf (Administrative Class)

Daimi Sekreterlik (Permanent Secretary)

Head of Department (Kuruluşun Başkanı)

I

Sekreterya Yardımcısı

54 BELOFF, Max And PEELE, Gillian; a.g.e., p.98.

55 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p. 68.

(Deputy Secretary)

I

Birim Başkanı

(Under Secretary)

I

Birim Başkan Yardımcısı

(Assistant Secretary)

I

Şube Şefi

(Principal)

I

Şube Şef Yardımcısı

(Assistant Principal)

### İdari Sınıf Hiyerarşi Modeli

Kaynak: MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.85

İdari sınıfın çalışmalarının önemi, en prestijli üyelerinin sorumluluklarına bakılarak ölçülebilir. Bu da daimi sekreteryaya (permanent secretary) dır. Daimi sekreteryaya ofisi, idari sınıf içerisinde en yüksek mevki olmaktadır. Yani bu makam, kuruluşun başı olmaktadır. Bütünüyle sorumluluk bu makamın üstünde bulunmaktadır. Aynı zamanda, daimi sekreteryaya kurumun muhasebe sorumlusudur da. Yani paranın, Avam Kamarası'nın belirlediği ölçülere göre, Kurum tarafından harcanmasını sağlar. Buna ilaveten de kuruluşun, Parlamento ile ilgili işleriyle direkt olarak ilgilenmektedir. Bakanlarla yakın ilişki içerisinde bulunmaktadırlar. Bunların en önemli işi, bakana politikasında danışmanlık görevinde bulunmasıdır.

Daimi sekreteryaya, yardımcı (deputy) sekreteryaya tarafından asiste edilmektedir. Bir ya da daha fazla yardımcı (deputy) sekreteryaya bulunmaktadır. Under sekreteryaya ve Assistant sekreteryaya, kurum içerisinde idari olarak anahtar fonksiyonlar icra ederler. Çünkü idari sınıfın çalışmalarının önemi şüphesiz politika oluşturma görevinden gelmektedir. Bu bakımdan idari sınıfın elemanları kuruluşların siyasi sorumluları ile çok yakın çalışma içerisinde bulunmaktadır.

Bu sınıfa alınan elemanlar daha çok üniversiteden yüksek derece ile mezun olan kişilerdir. Genellikle alınan elemanlar, Oxbridge (Oxford & Cambridge) mezunları olmaktadır. Nitekim, 1976 yılına göre, idari sınıfa giren 140 elemanın % 57'si Oxbridge mezunuydu<sup>56</sup>. Yalnız bu oran, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra kademeli bir şekilde azalmaya başlamıştır.

## 2. YÜRÜTME SINIFI (EXECUTIVE CLASS)

Bu sınıfın elemanları, idari kuruluşların rutin işleri ile idari sınıfın altında olan ve yönetsel açıdan hayati önem taşıyan işlerin yürütülmesiyle ilgililenmektedirler. Her ne kadar siyasi danışmanlık yapma gibi durumu olmasa da yönetsel işlerde bu sınıfın elemanları tamamlayıcı işlevini görürler. Yürütme sınıfının en üst düzeydeki personeli, geleneksel olarak, idari sınıfın çakışan işleriyle de ilgilenmektedir. Çünkü, bu sınıfta da örgütlenme tarzı hiyerarşiktir.

### Yürütme Sınıfı (Executive Class)

Yürütme Şefi (Principal Executive Officer)

I

Senyör Şef

(Senior Chief Executive Officer)

I

Şef Memur (Chief Executive Officer)

56 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.85-88.



## I

Kıdemli Yürütme Memur (Higher Executive Officer)

## I

Yürütme Memur (Executive Officer)  
Yürütme Sınıfının Hiyerarşik Modeli

Kaynak: MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.85.

Bu sınıf, sivil servisin en büyük yönetim gücü olmaktadır. Bunların çalışmaları endüstri içerisinde orta yönetime benzemekte ve merkezi hükümet kuruluşlarının uzaktaki ofisleri için çok geniş grub olan katip personelin (clerical staff) üstü ve çalıştırılmasında sorumlu olan sınıftır.

Yürütme sınıfı da, idari sınıf gibi görelî olarak kapalı ve izole edilmiş bir sınıftır. Servis içerisinde, specialist (uzman) sınıftan, bu sınıfa transfer görelî olarak zor ve maddî açıdan da cazip değildir. Zira bu sınıf bilimsel ve teknik uzmanlığın faydasına pek iyimser bakmamaktadır<sup>57</sup>.

Bu sınıfa alınan elemanlar 17.5 ve 19 yaş grupları arasından olmaktadır. Alınan elemanlar idari sınıfta olduğu gibi ya direkt giriş yolu ile (Gelişmiş Eğitim Sertifikası (Advanced Level Certificate) alan kişiler arasından) ya da katip sınıfından (clerical class) terfi ile alınmaktadır. Böylece boş yerlerin 2/3'ü yazılı sınavda en iyi olan bu insanlar arasından doldurulmaktadır.

İdari sınıf gibi yürütme sınıfını da genelleştirmek sakıncalı olmaktadır. Çünkü, farklı kuruluşlar arasında kariyer yapısı büyük farklılıklar göstermektedir. İdari sınıfa terfi veya bulunulan düzey üzerine çıkma fırsatı, bireysel kuruluşların yapısından etkilenmektedir. Bu sınıf elemanları servis zorunluluğuna göre yer değiştirebilmektedir. Londra

57 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.92.

dışında çalışanları çoktur. Sınıf hala çok geniş bir lise mezunu (erkek & kız) elemanları sınıfıdır<sup>58</sup>.

### 3. KATİP SINIFI (CLERICAL CLASS)

Adından da anlaşılacağı gibi, bu sınıfın elemanları açık bir şekilde istatistiklerin ve dokümanların hazırlanmasını, muhasebecilik ve kamu işlerinin yazışmalarını yapmakla görevli olan bir sınıftır. Aynı zamanda küçük (minor) ofis işlerini de icra etmektedirler. Bu sınıf elemanlarının kariyer durumları yeterli oranda gelişmemiştir. Böylece bu sınıf elemanları, diğer sınıflara göre, kendilerini daha önemsiz görmektedirler. Bu durum ise, onların yaratıcı yönlerinin gelişmesini ve çalışmalarından övünç duymalarını engellemektedir.

Diğer sınıflarda olduğu gibi, burada da istihdam iki yolla yapılmaktadır. İlk olarak direkt girişle, kazanılmış (alınmış) Genel Eğitim Sertifikası almış olanlar arasından, yarışmayla eleman alınmaktadır. Diğeri ise alt derecelerden terfi yapılarak eleman açığı kapatılmaya çalışılmaktadır<sup>59</sup>. Bunun da örgütlenme tarzı hiyerarşiktir.

#### Katip Sınıfı (Clerical Class)

Kıdemli Katip Memur  
(Higher Clerical Officer)

I

Katip Memur  
(Clerical Officer)

I

Katip Memur Yardımcısı

(Clerical Assistant)

I

Geçici Elemanlar

58 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.78.

59 MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.93.

(Temporary Clerks)  
Katip Sınıfı Hiyerarşisi

Kaynak: MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; a.g.e., p.85

Burada çok sayıda kadın ve erkek kurumlar (departmant) tarafından geçici elemanlar (temporary clerks) olarak istihdam edilmiştir. Halen daha yaşlı kadın ve erkek geçici olarak-bu sınıf elemanı olarak- istihdam edilmektedir.

Terfi olayı ise, Katip memurlardan (Clerical Assistant), yerleşik kategorik, manipulatif ve kurumsal alt-katip derecelerinden çok sınırlı ölçülerde yapılmaktadır. Burada, kurumlararası çok az hareket vardır. Yine de bir katip memur, zor da olsa bir yürütme sınıfına terfi edebilir. Üst düzey yürütme sınıfı elemanının ücretine ulaşabilir. Fakat idari sınıfa girmesinin (terfi etmesi) çok küçük şansı bulunmaktadır<sup>60</sup>.

Kısaca bu sınıf elemanları, Sivil Servis içerisine geniş bir oranda yayılmışlardır. Nitekim hiç bir hükümet kuruluşu katip personel kaynaklarını ve imkanlarını kullanmaksızın işlev göremez.

### **E. PERSONEL DEĞERLENDİRMESİ**

İngiltere'de devlet sektöründe uzun yıllar çok geliştirilmiş bir değerlendirme sistemi kullanılmıştır. Bu sisteme göre hiyerarşik kademedeki yöneticiler personelleri hakkında yıllık raporlar hazırlamakta, bu raporlar hiyerarşik kademedeki bir üst yönetici tarafından gözden geçirilmekteydi. Değerlendirmede daha çok kişinin yıl boyunca gösterdiği kişisel nitelikleri üzerinde duruluyor ve bu kişinin o görevdeki başarısından çok bir üst göreve terfi edip edemeyeceği konusuna önem veriliyordu. Nitekim bu değerlendirme kişilerin hiyerarşik düzende bir üst dereceye terfi etmesinde kullanılan ana

60 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; A.G.E., P.83-86.

faktördür<sup>61</sup>.

Personel sistemi gözden geçirildikten sonra Mali Yönetim İnsiyatif Programı çerçevesinde yönetim sistemlerinin geliştirilmesinde değişiklikler yapılması tavsiye edilmiş ve aynı zamanda performans konusunda önem verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu yeni sisteme göre devlet memuru ile ondan sorumlu olan yönetici ve bir sonraki yılda ulaşılabilecek hedefleri tespit etmekte ve memur bu hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirilmemesine göre değerlendirilmektedir<sup>62</sup>. Ancak, tüm hedeflerin devlet hizmeti ortamına doğru olarak değerlendirilmesine imkan olmadığına işaret etmek gerekmektedir. Sonuçta tüm değerlendirme sistemleri kişilerin kararlarına bağlı olup, objektif bir sistem aranması boşuna olmaktadır. Değerlendirme sisteminde son yıllarda bazı iyileştirmelere gidilmesine rağmen, sonuçta değerlendirilen ve daha da önemlisi değerlendirmeyi yapan aynı şahıslardır. Buna göre, İngiliz Personel Sisteminde memur performans ve potansiyelinin değerlendirilmesinde geliştirilmiş metodların esas kısımları standart olup -her ne kadar değerlendirmeyi aynı şahıs yapsa da-, kurumların kendi ihtiyaçlarına göre, gerekli gördükleri ilaveleri yapabilecekleri yeni bir tezkiye formu esasına dayanmaktadır. En önemli yeniliği ise esas performans değerlendirmesinin memurun yaptığı işlerin müessiriyetine teksif edilmiş olması ve tezkiye döneminde memurun amiri ile görüşülüp mutabakata varılmasıdır<sup>63</sup>. Bu tezkiye sisteminin iyiliği amirin hakkaniyet içerisinde tesir altında kalmadan tarafsız değerlendirebilme kabiliyetine bağlıdır. Memurların birbirlerine göre mukayese edilmesinde bunun değeri ancak mümkün olduğu kadar belli standartlara göre yapılmış olmasındandır. Bu itibarla yeni tezkiye formunun uygulanmasına başlanmadan önce personelin bu formun doldurulması

61 Kamu Hizmetinde ., a.g.e., s.10-11.

62 Kamu Hizmetinde ., a.g.e., s.11.

63 İngiliz Personel Dairesinin 1971 yılı..., a.g.m., s.155.

ve değerlendirilmesi üzerinde eğitime tabi tutulmasına özellikle önem verilmiştir.

Değerlendirme mülakatlarının tedricen müsteşar yardımcılarını kademesine (dahil) kadar bütün memurlara teşmil olunmasında gelişmeler kaydedilmiştir. Gelecekte mülakatın esasları memurun şahıs olarak kalitesini göstermekten ziyade geçen yıl görevindeki performansı ile önümüzdeki yıl bunun nasıl olması gerektiğini göstermek olacaktır. Elbette değerlendirme esaslarının etkili olabilmesi için bunların kontrol ve gözetimi de yapılmaktadır<sup>64</sup>. Ancak özellikle devlet hizmetinde performansa dayalı ücret sistemi kullanılmaya başlamasından sonra değerlendirme daha çok önem kazanmıştır. Nitekim 1985 yılında devlet hizmetinde ilk kez performansa dayalı ikramiye uygulamaya konulmasıyla<sup>65</sup> personel değerlendirmesine daha bir önem verilmiştir.

## F. ÖDEME VE ÇALIŞMA DÜZENİ

Sivil servisteki istihdam şekli, ticari veya özel endüstrideki istihdam şekline farklı olmaktadır. Ödemeler derece esasına göre -seniority (kıdemlilik) ölçeğine göre- bağlı olduğu pozisyona ve karşılığındaki dereceye bağlı olarak yapılmaktadır. Prensip olarak ve uygulamada hiçbir ayrıcalıklı ödeme yapılmasına sistem cevaz vermemektedir<sup>66</sup>. Bu da sistemdeki ödeme ilkelerine sıkıca riayet etmekten kaynaklanmaktadır. Priestley Komisyonu tarafından geliştirilen ödeme ilkeleri; Hazine ve personel kuruluşları tarafından da benimsenerek yürürlüğe konmuştur. Komisyonun önerdiği ilkeler iki başlıkta toplanmaktadır. İlki sivil servis personelinin ödemelerinde, ödeme yapılırken, kuruluş dışındaki, başka kuruluşlarda çalışan personele, yapılan ödemeler de gözönüne alınarak -servisin, diğer servislere nazaran farklılıkları da gözönünde

64 İngiliz Personel Dairesinin 1971 yılı ..., a.g.m., s.154.

65 Kamu Hizmetinde ..., a.g.e., s.12.

66 MACKENZIE, W.J.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.44.

bulundurulacak- ödeme yapılmalıdır. Buradaki kıyaslama, kuruluş dışındaki diğer kuruluşların çalışma tipleri; derece derece ve sınıf şeklinde yapılmaktadır.

İkinci olarak ise iç sistemde, yani yerleşik (established) kuruluşun yönetsel organlarında da iyi bir kıyaslama ilkesi kullanılmalıdır. Böylece sivil servis ücret ödemelerinde, bütün kuruluşların ödemeleri, benzer şekilde yapılması sağlanmış olunacaktır<sup>67</sup>.

Genelde sivil servis sistemi ile, Kraliyet silahlı güçlerinin genel bir benzerliği vardır. Yine de bu benzerliğe rağmen, ilkinin çalışma düzeni, farklı ödeme ölçüm modeli gerektirmiştir. Bu model ise, iki önemli özelliğe sahip olmaktadır. Birincisi, servisin temel organının oldukça uzun dönemde artan bir şekilde ödeme yapması gerektiğidir. İkincisi yönetsel pramidin yukarısına tekabül eden derecelere, ilkinin gerektirdiği şekilde ödeme yapılmasıdır. Böylece yüksek derecelerde sabit oranlarda veya çok kısa artış ölçüleri üzerinden ödemeler yapılıyor demektir. Bu oranlar veya ölçüler sorumluluklarında herhangi bir farklılaşma olmadığı ölçüde, derece içindeki bütün makamlar için aynıdır. Yani temel esas, derecenin ötesindeki gelişmeler hariç, liyakat ve kıdemlilik kombinezonuna göre yapılmasıdır.

Hastalık durumları ve izinlerinde sistem, daimi personeline karşı çok cömert davranmaktadır. Hastalık izinlerinde rejim bir yıllık süre içinde, 6 ayı aşmamak koşuluyla tam ücret ödemelerine izin vermektedir. Yarı ödemeli hastalıklı izinlerinde dört yıl veya daha az süre için, toplam hastalık izni -12 ayı aşmamakta- 12 ay olmaktadır. Diğer yandan süreli (daimi) olmayan personelin hastalığı durumunda da benzer haklar sistem tarafından verilmekte, yalnız aynı cömertlik

67 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.57.

sözkonusu değildir<sup>68</sup>.

Çalışma düzeni açısından bakıldığında ise görülecektir ki, önceleri çalışma durumları eğer memurların (çalışanların) çalışmaları istenmişse, iş bitene kadar işte kalmaları gerekiyordu. Eğer iş yoksa, iş yerlerinde bulunmuyorlardı. Ayrıca her bir kurum kendi çalışma düzenini kendisi belirliyordu. 10'a 4, bazı kurumlar için resmi kuraldı. Yalnız bu sistem 1910 yılına kadar sürmüştü. Yani bu düzen 1910 yılında tamamen uygulamadan kaldırılmıştı. Belirlenen yeni çalışma düzeni Düzenleme Kurulu (Orders-in-Council) damgasını taşıyordu. Kurul, yeni çalışma düzenini Cumartesi günü yarım gün tatille, günde 7 saat olarak belirlemişti. 1955 yılında ise, Priestley Komisyonu'nun tavsiyesi üzerine çalışma düzeni Londra'da haftada 42 saat, Londra dışındaki illerde 44 saat olarak belirlendi. Bu saatler öğle yemeği için tanınan 1 saatlik molayı da kapsamaktadır<sup>69</sup>. Yani kurumlar, Priestley Komisyonu'nun tavsiyesinden sonra haftada 5 günlük çalışma düzenini benimsemişlerdi. Böylece çalışma düzeni, ülke ölçeğinde bütün kurumlar düzeyinde standartlaştırılmış ve fazla çalışma mesaisi kaldırılmış oldu<sup>70</sup>.

## G. FARKLILAŞMA VE EMEKLİLİK

Bayanlar için eşit ücret sorunu Kraliyet Komisyonu'nun 1946 Raporu'nun konusu idi. Mayıs 1952'de hükümet Sivil Servis için gerekli ilkeleri belirlemişti. Ama bu ilkeler mali durum rahatlayana kadar uygulanmamıştı. Daha sonraları gelen baskılardan sonra, bayanların ödemeleri, 7 yılı aşkın bir süre sonrasında erkeklerle aynı düzeye getirilmişti. Her ne kadar aynı işleri yapanlara adil bir ücret sağlanması için uğraşılıyor olsa da, burada çalışma yerine göre, ödeme oranları arasında, genel bir farklılaşma bulunabileceğini sistem öngörmektedir.

68 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.46-48.

69 GLADDEN, E. N.; Civil Service or Bureaucracy, London 1953, p.58.

70 MACKENZIE, J.W.M.-GROVE, J.W.; a.g.e., p.47.

Yine de genel olarak terfi işlemi dört başlıkta ifade ediliyordu. Buna göre ilk olarak personel raporlarını (staf reporting) görüyoruz. Burada, yani eğer büyük bir serviste terfi, pure seniority'den daha farklı bir şekilde olmuşsa, çalışan bireylerin çalışmaları ile ilgili olarak, -bazı standartlaşmış raporlar olmak zorundadır. Zira adil bir seçim adil bir kıyaslama üzerine yapılacaktır. Nitekim bunun için standartlaşmış raporlar, ilk defa 1922'de personel rejimine girmiştir. Bunun esasısı ise kontrol amacıydı. Bu bakımdan üst personel her yıl astı ile ilgili olarak rapor yazması gerekiyordu.

Genelde her bir başkanlık altında, belli sayıda dereceler vardır. Eğer birine en düşük derece takdir edilmişse, ona bildirilmekte, böylece itiraz etme veya düzeltme fırsatına kavuşmaktadır. Sonuçta raporlar karşı tarafca da imzalanmakta ve bireyin dosyasına konulmaktadır. Böylece Terfi Kurulunca bir terfi düşünüldüğünde, dosya gözönüne alınarak terfi işlemi yapılmaktadır. Yalnız senyor personel bu işleminden hariç tutulmaktadır. Nitekim aşağı derecelerde terfi daha çok pratikte seniority'e bağlı olmaktadır.

İkinci olarak en yüksek idari makamlara (Dışişleri hariç) terfi işlemi, bakan tarafından, başbakanın rızası alınarak yapılmaktadır. Zira başbakan Home Sivil Servisin (İç Sivil Servis) başı olmaktadır. Atamalar servisin gelenekleri ile de sınırlanmıştır. Genelde şimdi de servisin dışından birini yüksek bir makama atama olayı çok nadirdir. Ağırlık hep seniority'e verilmiştir. O, iç sivil servisin (Home Civil Service) başıdır ve geleceği üzerinde büyük bir güce sahiptir. Yalnız bu gücünü sivil servis görevi altında kullanmaktadır<sup>73</sup>. Üçüncü olarak Asistant Sekretery düzeyinde ve üzerindeki makamlar için terfi işlemi: Burada bütün sınıflar, specialist (uzman) sınıf da dahil, sürekli sekreterin (permanent Secretary) tavsiye üzerine kuruluşun bağlı olduğu bakan tarafından doldurulmaktadır.

73 MACKENZIE, J.W.M. -GROVE, W.M.; a.g.e., p.122.



Son olarak ise, terfi kurulları bulunmaktadır. Burada Asistan Sekretery düzeyinin aşağısı için terfiler, kuruluşların terfi kurulları tarafından yapılmaktadır. Kurulun kompozisyonu ise, yerleşik şef memur (Principal Established Officer) ve iki senyör çalışandan oluşmaktadır. İki senyör çalışan, yerleşik şef memurun yardımcısı olmaktadır. Bunlardan biri çalışanların dereceleri ile ilgilenmekte, diğeri ise bağımsızdır. Yalnız bu çalışanlar (staff) Kurulda (Board) temsil edilmemiştir. Çünkü staff dernekleri, terfi durumunda bireylerin liyakatlarının tartışılmasını kabul etmemektedirler<sup>74</sup>.

Genelde terfi olayı ne zaman bir boşluk olursa, o zaman yapılır. Seçilebilir adaylar kıdemlilik (seniority) esasına göre terfi kapsamına alınır. Seçim genelde kayıtlar, raporlar üzerine veya adaylarla mülakat yapılarak yapılır. Buna göre, İngiliz personel rejiminde hiçbir kuruluş, yürütme sınıfını (executive class) Hazinesinin onayını olmaksızın idari sınıfa almamaktadır. Kısacası İngiliz personel rejiminde en düşük düzeydeki terfi kurumsal ve otomatikken, en yüksekteki terfi milli (national) ve seçici olmaktadır.

## 2. EĞİTİM

İngiltere'de 1939 yılından önce hemen hemen eğitimle ilgili genel bir politikanın var olduğunu söylemek imkansızdır. Yine de bazı kuruluşlar, postahane gibi, kuvvetli bir eğitim organizasyonlarına sahiptirler<sup>75</sup>. Özellikle II. Dünya Savaşı esnasında eğitim önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştı. Zaten bu zamandan sonra, genel olarak kamu kesiminde eğitim olayı yürürlüğe konmaya başlandı. Nitekim bundan sonra personelin eğitilmesi olayı İngiltere'de memurların yetiştirilmesiyle ve personeli ilgilendiren bütün diğeri hususlarla ahenkli olarak cereyan eder. Buna göre, her bakanlık kendi eğitim

74 MACKENZIE, J.W.M. -GROVE, W.M.; a.g.e., p.123.

75 MACKENZIE, J.W.M. -GROVE, J.W.; a.g.e., p.124.

programlarını düzenlemekle sorumludur. Yine de bütün memurun camiasında, personele ait meseleleri ahenkleştirmek vazifesiyle görevli bulunan Hazine Bakanlığı, çeşitli eğitim programları arasında genel koordinasyonu sağlamakla yükümlüdür. Genelde her bakanlıkta ayrı bir eğitim müdürü bulunur. Bakanlık eğitim müdürü, kendi bakanlığındaki eğitim işlerinin düzenlenmesinden, o bakanlığın personel şefine karşı sorumludur<sup>76</sup>. Nitekim Hazine Bakanlığı içindeki Eğitim ve Öğretim Bölümünün (Training and Education Division) temel işi kurumun eğitim aktivitelerini koordine etmek ve yönlendirmektir. Bu bölüm hükümet mekanizması içerisinde üç sekreteryadan biri olmaktadır ve altı örgüt ve metod bölümü ile bağlantılı ve Assistant bir sekreter veya Şef (Principal) tarafından başkanlık edilmektedir<sup>77</sup>. Aynı zamanda bütün memurların eğitiminde umumi bir rehberlik ve kontrol icra etmek görevi de bu bölümün görevleri arasındadır. Böylece Eğitim ve Öğretim Müdürlüğünün başkanlığı altında Bakanlıklar eğitim müdürlerinin genel meseleleri münakaşa etmek üzere muntazam toplantılar yapılmakta ve özel meseleler üzerinde Bakanlıklarla Hazine arasında cereyan eden yazışmalar vasıtasıyla genel bir eğitim politikası oluşturulmaktadır<sup>78</sup>. Buradan da anlaşıldığı gibi, bütün bakanlıklar ilaveten kendi eğitim bölümlerine sahip bulunmaktadır. Genelde bu birimler aynı derecede bulunan bir yürütme sınıfı (Executive Class) üyesi veya bir şef (Principal) ile yönetilmektedir. Bunların kontrolü ise Principal Establishment Officer (Yerleşik Şef Memur) tarafından yapılmaktadır. Bunların amacı kurumsal eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi ve eğitim materyalinin sağlanmasıdır<sup>79</sup>. Böylece sistem bakanlıkların kendi

76 TICKNER, C.B.E., F.J. (Çev. Cemal Mihçoğlu); "İngiltere'de Memurların Eğitimi", A.Ü. S.B.F. Dergisi, Cilt: VII, Sayı: 1-4, Ankara 1952, s.261.

77 MACKENZIE, J.W.M., GROVE, J.M.; a.g.e., p.126.

78 TICKNER, C.B.E., F.J.; a.g.m., s. 261.

79 MACKENZIE, J.W.M., GROVE, J.W.; a.g.e., p.126.

ihtiyaçlarına göre değişen farklı eğitim programları tatbik etmelerine imkan vermektedir.

Hizmete yeni giren elemanların eğitimi usul olarak ya dersane eğitimi olarak ya da işi nezaret altında bizzat yaparak öğrenme şeklinde cereyan eder. Dairenin görevleri çeşitlendikçe, memurların yapacağı işler de çeşitlenecek ve dersane öğretimi imkansız bir durum olacaktır. Mutad olarak her bakanlıkta bütün yeni gelenler için başlangıç mahiyetinde olmak üzere birinci tipte umumi bir kurs gösterilir. Yeni girenlerden teşkil edilen gruplara, o bakanlığın görevleri ve devlet teşkilatındaki yeri hakkında genel mahiyette bir seri konuşmalar yapılır. Bu başlangıç kursu bir veya iki hafta sürer. Yeni memur bu dersler esnasında hem çalışacağı Bakanlık hakkında genel bir fikir edinmiş, hem de kendisine grup mensupları arasında birkaç arkadaş edinmek fırsatını bulmuş olur. Sonra aday, şahsi kabiliyetleri de dikkate alınmak suretiyle, bakanlık teşkilatının bir yerine tayin edilir.

Yeni memurun gittiği yerde bir şahıs kendisine rehberlik ve öğretmenlik etmekle görevlendirilir. İlk iki yıllık hizmeti esnasında bahis konusu memurun tamamen ayrı iki yerde ve ayrı amirler tarafından denenip kabiliyeti hakkında hüküm verilmesini sağlamak için görevinde bir değişiklik yapılır. Eğer verildiği ilk vazifenin uygun olmadığı anlaşılırsa, bu değişiklik daha erken yapılır. Bu iki tayinden sonra da memurun kabiliyetleri hakkında herhangi bir şüphe kalırsa kendisine üçüncü bir iş daha verilir<sup>80</sup>.

Kıdemli memurların merkezi devlet mekanizmasının ve diğer bakanlıkların işleyiş tarzını iyice vakıf olabilmeleri için hizmete yeni giren idareci elemanlar, kendi bakanlıklarında gördükleri eğitime ilaveten genel mahiyette kısa bir kursa tabi tutulurlar. Bu yeni idareci elemanlar hizmete ya doğrudan

---

80 TICKNER, C.B.E., F.J.; a.g.m., s. 262.

doğruya üniversiteden gelirler veya alt kadroların otuz yaşını geçmemiş, kabiliyetli elemanları arasından seçilirler. Kendilerine, mensup oldukları bakanlığın çalışması hakkında aylarca devam eden geniş bir eğitim gösterilir ve gerek merkezde, gerekse merkeze bağlı servislerde hususi ziyaretler yapmak suretiyle yapılan işin bütün safhalarını görmelerine imkan verilir<sup>81</sup>.

Kısaca, personelin eğitilmesiyle, bütün devlet hizmetlerinden ve her kademedeki gelen yeni öğrencilerde, kendilerinin bir takımın üyeleri buldukları ve hizmetinde iftiharla çalışacakları bir daireye tayin edilmiş oldukları hissi uyandırılmaya çalışılmaktadır.

## SONUÇ

İngiliz kamu yönetimi, 20. yüzyılda büyük bir dönüşüm yaşamıştı. Bu dönüşümle birlikte hükümet kendini sadece belirli alanlarda değil (hukuk, rejim ve savunma gibi değil); ticari, sosyal ve ekonomik alanlarda da faaliyet içerisinde bulmuştu. Elbette bu değişiklikler, ülkenin sivil servisini etkilemişti. Zira idari sistemin uğraş alanı genişlemiş ve çeşitlenmişti. Bu bakımdan sivil servis, kamu kesiminin diğer kesimlerinde olduğu gibi, idari sorumluluk alanında da genişlemekte ve bu sorumluluk için, yüksek düzeyde yönetim uzmanları ya da yönetim açısından lüzumlu olabilecek vasıflara sahip elemanlar gerektirmektedir. Çünkü 20. yüzyılla beraber kaydedilen gelişmeler üzerine, parlamentonun büyüyen yönetim sorumluluklarını karşılayamamaları sonucu oluşan boşluk, Sivil Servisin yetkilerinin ve yetki alanının genişletilmesiyle dolduruldu. Bu durum ise bakanların, kuruluşları üzerinde kontrolünün ya da müdahale etme gücünün zayıflamasına yol açtı. Böylece, politikaların uygulanması ile ilgili çoğu önemli kararlar bütünüyle bakanlar

81 TICKNER, C.B.E., F.J.; a.g.m., s. 264.

tarafından değil, kuruluş içi sivil servis komitelerinin çalışmalarıyla alınmaya başlandı. Bu durumda siyasilerin idare üzerindeki etkisi kırılmış oldu. Yani, sivil servisin günlük siyasi dalgalanmalardan etkilenmemesi için gerekli mekanizma kurulmuş oldu.

Sistemi bütünüyle gözönüne aldığımızda görülecektir ki, çağdaş İngiliz personel rejiminin temelleri Northcote Trevelyan Raporu ile atılmış, 1966 yılındaki Fulton Komitesi'nin çalışmalarıyla revize edilmiştir. Yani Northcote Trevelyan Raporu modern personel sisteminin temelini attıysa da, zamanla önerdiği ilkeler de, -değişen şartlardan dolayı- bir takım değişikliklerin yapılması zorunlu olmuştu. Çünkü bu rapor, 1880'lerin başlarında, o günün koşullarına göre hazırlanmış bir rapordur. Önerildiği durumlar için, rapor çok ileri ve modern bir rapordur. Ancak, raporun önerileri, getirdiği yenilikler -değişen durumlardan ötürü- 1960'lara kadar geçerliliğini korumuştur. 1960'lardan sonra artık bu raporun atmış olduğu temel revize edilmesi gerekli olmuştu. Zira değişen ve gelişen şartlara bu raporun cevap vermesi güç olmuştu. Çünkü, dünya 1880'lerin dünyası değildi ve şartlar 1880'lerin dünyasının şartlarından çok daha hızlı değişiyordu. Bunun için İngiliz personel rejiminin karşılaştığı güçlükleri gidermek için, 1960'larda Lord Fulton başkanlığında, Fulton Komitesi kuruluyordu. Fulton Komitesi, değişen koşulları gözönünde bulundurarak, bir çalışma başlatıyor ve sonucunda birtakım önerilerde bulunuyordu. Nitekim bu tavsiyeler, sonraları tamamen olmasa da çoğunlukla uygulama imkanı bulmuş oluyordu. Bu komitenin zamanına kadar çok sıkı olan sivil servis sınıf bölünmesi, artık gevşemeye, sert bölünme yumuşamaya başlamıştı. Ayrıca sivil serviste çalışanların, daha vasıflı olmalarını sağlamak için eğitsel faaliyetlere de önem verilmişti. Son dönemlerde ise, bu ve buna benzer değişiklikler daha da hızlanmıştı. Bunun nedeni ise, dünyadaki değişimin kazandığı hızı. Sivil servis de buna ayak uydurmak için, daha dinamik bir yapı içerisine girmiş bulunuyordu.

Türkiye ile kıyasladığımızda, İngiliz personel rejiminin geçirmiş olduğu reform çalışmalarını, personel rejimimizin geçirmiş olduğunu söylemek biraz zor görülmektedir. Özellikle Cumhuriyetin ilk 40 yılı içerisinde, personel rejimi çok donuk bir görünüm arz etmektedir. Bu zamanda rejim, hizmet açısından kuralcı, şekilci ve ağır işleyen özellikler taşımaktaydı. Ancak 1950'lerde başlayan, 1960'larda hızlanan nüfus artışı, endüstrileşme ve çok partili siyasi yaşam, Türkiye personel sistemini çok etkilemişti. Yani gelişmeler, sistem üzerine olumlu tesirlerde bulunmuş olduğu gibi, sisteme yükler ve sorumluluklar da getirmiştir. Çoğunlukla da getirilen bu yüklerle ayak uydurma da personel rejimi zorluk çekmiştir. Oysa personel yönetimimiz, modern personel yönetiminin temel ilkelerini baz alarak -toplum yapısına uygun bir tarzda- personel rejiminin uygulanmasını şart koşmuştur. Nitekim 657 sayılı D.M.K., bu amaçla çıkarılmıştır. Ancak, benimsenen ilkeleri yürürlüğe koymada başarılı olunamamıştır. Zaten personel sistemimizi, İngiliz personel sisteminden ayıran en önemli fark da burada yatmaktadır. Yani İngiltere'de yapılan çalışmaların sadece kağıt üzerinde kalmadığı, yürürlüğe konması için aynı zamanda, ona uygun idari uygulamaların geliştirildiği görülmektedir. Diğer bir deyişle, İngiltere'de alınan kararların uygulamada karşılaştığı güçlükler ya da uygulanamamasındaki yönetsel yetersizlikleri gidermek için, gerekli şartlar oluşturularak, yürürlüğe konmuştur. Mesela, eğer personel rejiminin ilkelerinin gerektirdiği vasıfta eleman yoksa -ya da eleman yetersizliği söz konusuysa, bunu Sivil Servis Koleji'ni kurarak telafi etme yoluna gittiler. Oysa Türkiye'de, buna benzer bir kurum- sırf bu amaçla- son zamana kadar görülmemiştir. Ayrıca, uygulamadan kaynaklanan kayırmacılığı önlemek için geliştirilmiş idari birimler, Türkiye personel sisteminde bulunmamaktadır. Halbuki İngiltere'de, Sivil Servis Komisyonu, özellikle kayırmacılığın önlenmesinde, önemli işlev görmüştür. Zira bu komisyonla, liyakat ilkesi maksimum düzeyde korunmaya çalışılmıştır. Böylece, işe alma

ve yükselme gibi durumlarda, objektif kriterlere göre uygulama yapma durumu sürdürülmüştür.

Kısaca, İngiliz personel rejimi ile Türk personel rejiminin yapısı farklı olsa da, elde edilecek etkinlik açısından, İngiliz personel sistemi daha verimli ve daha dinamik görünmektedir. Çünkü, İngiliz personel rejimi karşılaşmış olduğu her tıkanıklığı aşmak için sürekli bir çaba içerisinde olmuştur. Oysa bizde bu tip çabalar -İngiltere'ye nazaran- pek görülmemektedir. Yani Türkiye personel rejimi, kendi idari yapısının gerekli kıldığı koşullara göre, liyakat ve kariyer fikrini benimsemiş olsa da, bunların praktize edilmesi üzerinde pek başarılı uygulamalar getirememiştir.

### KAYNAKÇA

ADAL, Hasan Şükrü; Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul 1968

BELOFF, Max And PEELE, Gillian; Modern Governments, The Governments of the UK: Political Authority in a Changing Society, Second Edition, WIEDENFELD AND NICOLSON Pub., London 1985

FARNHAM, David, McVICAR, Malcolm; Public Administration in The United Kingdom: An Introduction, Casell Pub., London 1984

GLADDEN, E.N.; Civil Service of Bureaucracy, Staples Pres Limited, London 1953

GROCOTT, Martin; "Civil Service Management", Ed. by: TAYLOR, Ian-POPHAM, George; An Introduction to Public Sector Management, Unwin Hyman, London 1989

İngiliz Personel Dairesinin 1971 Yılı Çalışmalarından (Çev. Sezai Taşkeli), Türk İdare Dergisi, Yıl 43, Sayı 335, Mart-Nisan 1972, s. 151-175

İngiliz Personel Dairesinin İkinci Raporu (Çev. Sezai Taşkeli), Türk İdare Dergisi, Yıl 43, Sayı 336, Mayıs-Haziran 1972, s. 99-129

KALKANDELEN, A. Hayrettin; Personel Yönetimi ve Yönetiminde Sistemler-İlkeler, Şenyuva Matbaası, Ankara 1972

Kamu Hizmetinde Esnek Personel Yönetimi (Çev. Çiçek Refik), Devlet Personel Başkanlığı Yayını, Ankara 1991

MACKENZIE, W.J.M.-GROVE, J.W.; Central Administration in Britain, Longmans Green And co., London 1957

MACRAE, Stuart-PITT, Douglas; Public Administration: An Introduction, English Language Book Society/PITT MAN, London 1985

TICKNER, C.B.E., F.J.; (Çev. Cemal Mihçioğlu); İngiltere'de Memurların Eğitimi", A.Ü. S.B.F. Dergisi, Cilt VII, Sayı 1-4, Ankara 1952



TORTOP, Nuri; Personel Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara 1992

WALLIS, Malcolm; Development Studies Bureaucracy: Its Role in Third World Development, Mc Millan Pub. London 1989.