

ABD Kamu Personel Rejiminde Esnek İstihdam (At-Will Employment) Eğilimi¹

Süha Oğuz Albayrak, Devlet Personel Başkanlığı,
e-posta: soalbayrak@hotmail.com

Özet

Amerika Birleşik Devletlerinde ülke düzeyinde uygulanan, tüm yönetsel düzeylerde geçerli, homojen bir yapılanma olmamakla birlikte, genel olarak kamu personel rejimi Taylorcu bir anlayışla düzenlenmiştir. Taylorcu personel rejimi, iş analizleri ve ayrıntılı görev tanımları üzerine inşa edilmiş sınıflandırma sistemine dayanır. Kamu çalışanlarının özlük hakları ve yürütecekleri görevleri, unvanlarının içinde bulunduğu hizmet sınıfı ve görev tanımları esasında belirlenir. Dolayısıyla sınıflandırma sistemi kamu çalışanının tüm iş yaşamını kuşatır. Sınıflandırma sistemi, özel sektör mantığıyla iş görme anlayışına dayanmakla birlikte işleyiş için zorunlu olan ayrıntılı düzenlemeler sendikalar için pazarlık zemini oluşturmuş ve zamanla sistemi statüer personel rejimine benzetmeye başlamıştır. Sınıflandırma sisteminin kamu emek gücünün özel sektör mantığı ile düzenlenmesine engel olarak görülmesi sonucunda bazı eyaletlerde sınıflandırma sisteminden uzaklaşma ve esnek (*at-will*) istihdam modeline geçme eğilimi öne çıkmıştır. *At-will* istihdam biçiminde idare ya da personel karşılıklı olarak birbirlerine hiçbir yükümlülük altına girmezler. Kamu kurumu hiçbir gerekçe göstermeksizin her an çalışanın işine son verebilir. Aynı biçimde çalışan da hiçbir mazeret ileri sürmeksizin her zaman iş akdini sonlandırabilir. Çalışanın pozisyonu sınıflandırma sistemi içinde yer almaz. Her çalışan için ayrı performans ölçütleri geliştirilebilir. Önemli olan kamu hizmeti sunumunda “etkili” ve “verimli” olmayı sağlamaktır. Yaygınlaşan yeni eğilimle etkili hizmet sunumu ile kamu çalışanın statüsü arasında bağlantı kurulmaktadır. Bu çalışmada, ABD'nin özellikle güney eyaletlerinin kamu kurumlarında ağırlık kazanmaya başlayan esnek istihdam modeli tartışılmaya ve yeni modelin içeriği analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Sözcükler: Esnek istihdam, sınıflandırma sistemi, bilimsel yönetim, federal memurlar, eyalet memurları.

At-will Employment Trends in the U.S. Public Personnel Regime

Abstract

Although there is not a homogenous structure in the public personnel regime applied at the country level in the United States at all administrative levels, the Taylorist approach is dominant. The Taylorist personnel regime is based on the classification system which is built on job analyses and detailed job descriptions. Personnel rights and duties of public employees are determined in accordance with the job descriptions and class of service containing the employees' titles. Therefore, the classification system surrounds the entire

career of public employees. Though the classification system is based on doing business with the mentality of the private sector, the detailed arrangements necessary for functioning to create the bargaining ground for trade unions and made it necessary for the system to adopt kind of a statutory personnel regime. As a result, in some states where the classification system has been seen obstructively to regulate public labor force as a market oriented mentality, there is a tendency to move away from the classification system and adopt the flexible (at-will) employment models. At-will employment the administration or staff is under no obligation mutually to each other in the format. Public institutions can give no justification at any time terminate the employment of employees. In the same way no excuse for further eases the employee may terminate the employment contract at all times. The position of the employees is not included in the classification system. Can be improved separate performance measures for each employee. It is important to provide that the provision of public services "effective" and "efficient". The new trend with widespread a connection is established between the status of public employees and effective service delivery. In this study, flexible (at-will) employment model which has began to be distinguished especially in the public agencies of the southern states of US, will be discussed and the content of the new model will be analyzed.

Key words: At-will employment, classification system, scientific management, federal public employees, local public employees.

Giriş

Emek süreci açısından Fordist birikim rejiminin en önemli özelliği kitlesel üretime uygun bant sisteminin oluşturulması, bu bant sisteminin çalışacağı büyük fabrikaların kurulması ve iş gücünün üretim alanlarında toplu halde bulundurulmasıydı. Kitlesel üretim sürecinin hatasız işlemesi Taylorcu bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanması ile gerçekleştirildi. Ayrıntılı iş analizlerinin yapılması, iş süreçlerinin belirlenmesi ve bu iş süreçlerinde her birinin görev tanımı ve üretimdeki işlevi belirlenmiş personelin çalıştırılması bilimsel yönetimin esasıydı. Taylorcu yönetim sürecinde bütün çalışanların nitelikli olması zorunlu değildi. Önemli olan en niteliksiz personelin bile yapabilmesine olanak tanıyacak biçimde parçalara ayrılmış işin, maksimum verimlilikle yerine getirilmesiydi. Parçalara ayrılmış görevin tanımının iyi yapılması ve her bir çalışanın sorumluluklarının açıklık bırakmayacak biçimde belirlenmesi (Mihçioğlu, 1958: 10-18) emek süreçlerinin standardizasyonunu sağlıyor ve bu durum kitlesel üretim için gerekli üretim süreci örgütlenmesine zemin oluşturuyordu.

ABD’de bilimsel yönetim anlayışına uygun olarak kurgulanan personel sistemi sadece özel sektörde değil, verimlilik ilkelerine göre çalışmayı hedefleyen kamu kurumlarında (Adal, 1968: 150-153) çalışanlar için de uygulanmaya başladı. Bu uygulama, asıl olarak iş sınıflandırması sistemine dayanıyordu. Sınıflandırma sisteminin en önemli faydası "eşit işe eşit ücret" uygulamasına olanak sağlamasıdır

(Mihçioğlu, 1958: 81-98). EŖit iŖe eŖit ücret ilkesinin hayata geçmesi demek, kamu emek süreçlerinde, tam da Fordist birikim rejiminin idealize ettiđi biçimde, gerekli standardizasyonun sağlanması demektir.

Bir baŖka yönüyle iŖ sınıflandırma sistemi, ABD’de 19. Yüzyılda tüm yönetsel görevlerin siyasi kadrolar tarafından serbestçe deđiŖtirilmesi anlamına gelen kayırma sistemine karŖı, bürokraside liyakati sağlamaya dönük arayıŖların bir sonucu olarak da ortaya çıkmıŖtır (Güler, 2005: 194-195). Dolayısıyla sınıflandırma sistemi, idarenin politik etkilerden mümkün olduğu kadar uzak tutulmasını sağlama aracı olarak da görev yapmaktadır.

Tüm bu geliŖmeleri kapsayan Fordizm döneminin Keynezyen refah devleti anlayıŖı sayesinde devlet eliyle kalkınmanın sağlanması, yüksek büyüme oranlarının yakalanmasını, buna dayalı olarak görece yüksek ücret verilmesini ve diğer sosyal faydalarla (örgütlenme özgürlüklerinin geliŖtirilmesi, konut edindirme kolaylığı, tüketim kapasitesinin artırılması, yaŖam standartlarının yükseltilmesi vb.) (Hirsch, 1994: 67-69) emek gücünün denetimini mümkün kılmıŖ ve birikim rejiminin krize girmesini önlemiŖtir. Kapitalist piyasa iliŖkileri içindeki tüm emek gücü için yapılan bu değerlendirme Ŗüphesiz kamu emeğini de kapsar. Bu dönemde etkin biçimde kullanılan ve tüm emek süreçlerinin standardize edilmesi/kurallı kılınması anlamına gelen sınıflandırma sistemi zaman içerisinde kamu emek süreçlerinin fiilen statüer² personel rejimlerine benzemesine yol açmıŖtır. Ayrıntılı biçimde belirlenmiŖ iŖ ve görev süreçleri, çalıŖanların iŖe alınmasını ya da göreve son vermeyi zorlaŖtırır bir forma dönüşmüŖtür.

Fordist birikim rejiminden Post-Fordist birikim rejimine geçiŖle birlikte devletin davranıŖ kalıpları ve sınıf iliŖkileri köklü biçimde deđiŖmiŖtir. Refah devleti anlayıŖının aksine devlet müdahaleciliğinden uzaklaŖılması, bürokrasinin azaltılması, deregölasyon, özelleŖtirme ve serbest piyasa anlayıŖı emek piyasalarını da yeniden düzenleyici etki yapmıŖtır. Taylorcu kitle üretiminin aksine, ileri teknoloji/inovasyon gerektiren ürün yapılanması, parça halinde ve müŖterinin isteklerine özel üretim anlayıŖı, daha nitelikli iŖ gücünü gerektirmiŖ, dolayısıyla iŖ gücü piyasasında esnekleŖme anlayıŖı egemen olmaya baŖlamıŖtır. (Jessop, 1997: 257-262) Refah devleti anlayıŖından uzaklaŖılmasının sonucu olarak, devletin kamu hizmetini doğrudan sunmak yerine bu alanı piyasaya bırakmaya baŖlaması, kamu emek gücünün düzenlenmesinde de sınıflandırma sisteminden kaçıŖı ve sınıflandırma dışında personel istihdamına olanak tanıyan esnek istihdam modellerine doğru yönelme eğilimini beraberinde getirmiŖtir. Yeni birikim rejimi, kendisini yeniden üretecek yeni düzenleme biçimini yani esnek emek istihdamını dayatmıŖtır.

Bu çalıŖmanın temel amacı, Amerika’da özel sektör istihdamında yaygın biçimde

kullanılan ancak son dönemde kamu kurumlarında da uygulanmaya başlayan ve Post-Fordist birikim rejimiyle uyumlu biçimde ortaya çıkan esnek istihdam (*at-will employment*) modelinin analiz edilmesidir. Ele alınan yeni istihdam modeli henüz yaygınlaşmaya başlamaktadır. Dolayısıyla Amerikan kamu personel rejiminde top yekûn bir alt üst oluştan söz edilmemektedir. Eyaletler, emek sürecinin düzenlenmesinde kendi içlerinde özerk oldukları için tüm kamu emek süreçlerinin ülke genelinde, aynı anda/merkezi biçimde değişime uğratılması ve buna dönük hükümet politikasını gösterir resmi/merkezi bir düzenleme yapılması beklenmez. Çalışmanın yürütülmesi sırasında yapılan araştırmalarda esnek istihdam modeline göre Amerika’da toplam ya da eyaletler esasında ne kadar sayıda personel istihdam edildiğine ilişkin bir bilgiye rastlanmamıştır. Kamu personelinin sayısal kayıtlarını tutan Amerika Federal İstatistik Bürosu’nun istatistiklerinde de *at-will* personele ilişkin bir sayısal veriye yer verilmemiştir. Dolayısıyla yeni kamusal istihdam eğiliminin ülke düzeyinde ne kadarlık bir alan kapladığı konusunda bir bilgiye çalışmada yer verilememiştir.

Çalışmada öncelikle federal düzeyde kamu personel rejimi ele alınacaktır. Bu başlık altında federal devletin kurulmasından itibaren Amerikan bürokrasisinin gelişimi dönemselleştirilerek ana hatlarıyla incelenecektir. Daha sonra eyalet sisteminin personel rejimi ele alınacaktır. Federal kamu kurumlarında istihdam edilen memurlar ile eyaletlerin kamu personeli arasındaki farklılıklar ve kamu emek gücünün denetiminde ikili yapılanmanın etkisi bu bölümde analiz edilmeye çalışılacaktır. Son olarak esnek istihdam modeli, bu modelin Amerikan kamu personel rejiminde neden tercih edilmeye başlandığı ve bu yeni eğilimin nasıl bir etki yaratacağı konuları ele alınacaktır.

Federal Devlet Kamu Personel Rejimi

Sanayi devrimini hızlandıran önemli ülkelerden biri olan ABD’de yüzü piyasaya dönük, iktisadilik üzerine kurulu bir kamu yönetimi düzeni kurulmaya çalışılmıştır. Reform ve ilerlemecilik gibi akımlar sayesinde siyasetle bürokrasi ve demokrasi ile verimlilik arasındaki ilişki sanayi kapitalizminin gereklerine uygun olarak düzenlenmiştir (Zengin, 2011: 44-45). Kamu yönetim sistemi bu felsefe ile kurulan ABD, federal bir devlet ve yönetim yapısına sahiptir (Ömürgönülşen, 2009: 315). Federal yapı içerisinde kamu çalışanları ve bu çalışanların tabi olduğu personel sistemi iki düzeyde ele alınabilir: Federal devlet ve eyaletler/ yerel yönetimler. Kamu personelinin bu yönetsel düzeyler esastaki dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 1: ABD Kamu Personeli Dağılımı Tablosu (2013)

Yönetmel Birim	Kamu personeli sayısı	Yüzde
Federal Devlet	2.744.931	12,6
Eyaletler	5.281.933	24,2
Yerel Yönetimler	13.804.391	63,2
Toplam Kamu Çalışanı	21.831.255	100

Kaynak: Annual Survey of Public Employment & Payroll, (2013), United States Census Bureau

<http://www.census.gov/govs/apes/>. Son erişim tarihi, 06.11.2015.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi ABD’de kamu çalışanlarının çok büyük çoğunluğu, yaklaşık %88’i, federal devlet dışında, eyaletlerde ya da yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir. Fakat Türkiye’deki alan yazında ABD kamu çalışanlarının statüsüne ilişkin çalışmalarda genellikle federal düzey çalışanları esas alınarak değerlendirme yapılmaktadır. Oysa federal örgütlenmenin doğal bir sonucu olarak Amerika’da kamu personel sisteminin işleyişinde “ikili” bir yapı bulunmakta ve bu yapılar arasında farklılıklar göze çarpmaktadır. Dolayısıyla ABD’de tek bir memurluk sistemi değil birbirinden farklı ve birden fazla sistemin birlikte uygulanması söz konusudur (Battaglio ve Condrey, 2006: 119). Bu yapı, federal düzey ve eyalet/yerel yönetimler düzeyi olmak üzere iki seviyede incelenebilir.

ABD’nin merkezi bürokrasisini temsil eden federal memurlar toplam kamu istihdamının yaklaşık %12’sini oluşturur. Toplam kamu istihdamına oranı görece az olmakla birlikte federal memurlar, genellikle alan yazında Amerikan kamu personel rejimini temsilcisi olarak kabul edilirler. Bu durum, merkez bürokrasisinin Amerikan kamu yönetim sisteminin kuruluşunda ve işleyişinde önemli bir role sahip olmasıyla açıklanabilir. Aynı zamanda ABD kamu yönetim sistemiyle benzer bir değişim çizgisi gösteren federal kamu personel rejiminin gelişimi yedi başlık altında (Milakovich ve Gordon, 2013: 286-288; Ömürganülşen, 2009: 375-380) dönemleştirilerek incelenebilir:

Centilmenler Dönemi (1789-1829)

Bu dönem ABD’de federal devletin kuruluş aşamasında yaşanan ve politik katılımın oldukça sınırlı olduğu dönemdir. Nepotizm olarak da adlandırılan ve kamu görevlerine atamada kan bağına göre tercih edilmenin öne çıkarıldığı bu dönemde asıl olan en üst yöneticiye politik bağlılıktır. Yapılan atamalarda “erkek”, “beyaz”, iyi eğitim görmüş “toprak sahiplerinden oluşan seçkinler”

tabakası üyeleri arasından seçim yapılması yaygındır (Milakovich ve Gordon, 2013: 287). Görece seçkin kimselerin yönetim kademelerine getirilmesi nedeniyle bu dönem centilmenler dönemi olarak anılmaktadır.

Halk Adamları (Kayırmacılık/Yağmacılık) Dönemi (1829-1883)

Başkan Andrew Jackson (1829-1837), dönemindeki seçilmişlerle işbirliği içinde yürüttüğü popülist politikalarla federal düzeyde kayırmacılık/yağmacılık sistemini (spoils system) getiren kişi olmuştur (Burns vd., 1998: 451). Bu dönemde kamu görevleri, siyasilere yakın olanlara politik sadakatlerinin bir karşılığı olarak, ehliyet-liyakat ilkelerine bakılmaksızın teklif edilmekte; kamu görevleri siyasi yandaşlar için “hak” olarak görülmekteydi.

Kayırmacılık döneminde, “kurumsallaşma” zorunlu görülmediği gibi bu tür girişimlerin “sıradan vatandaşlar”ın politik planlarının gerçekleşmesini önlemeye yönelik aristokratik çabalar olduğu kabul ediliyordu (Milakovich ve Gordon, 2013: 287-288). Çoğunluk iradesi belirleyiciydi ve kamu yönetiminde görev alma çoğunlukta olanın doğal hakkı olarak görülüyordu.

Yağmacılık sistemi yarım yüzyıla yakın bir süre federal kamu örgütlenmesinin işleyişinde etkili olmuştur. Kamu görevlerine atanmada Başkana ya da güçlü Kongre üyelerine yakın olma neredeyse tek ölçü olduğu için bu dönemde federal kamu bürokrasisi normalin çok ötesinde politikleşmiş ve Başkanın isteklerine dayalı hale gelmiştir (Ömürgönülşen, 2009: 376).

İdealistler Dönemi (1883-1906)

Kamu görevine atanma talebi yerine getirilmeyen biri tarafından 1881 yılında Başkan James Garfield’e suikast düzenlenmesinden sonra kamu bürokrasisinde yağmacılık sisteminin ortadan kaldırılmasına dönük girişimler hızlanmıştır. 1883 yılında, kamu hizmetlerine girişin açık yarışma sınavı ile yapılmasını ve bu süreçten sorumlu olacak bağımsız bir kamu personeli komisyonu (Civil Service Commission) kurulmasını öngören “kamu personeli yasası”nın (Civil Service -Pendleton- Act) yürürlüğe konulmasıyla yağmacılık dönemi sona ermiştir.

Kamu personeli komisyonunun kamu görevlerine atanmada objektif kurallar getirmesi bir taraftan işe giriş sürecindeki yolsuzlukların büyük ölçüde önüne geçerken diğer taraftan sınavı geçen toplumun her kesiminden vatandaşların kamu hizmetine girişte eşit şansa sahip olmasına imkân tanımıştır. Kamu personeli komisyonu ayrıca politik baskılara karşı koymayı sağlayacak şekilde personel rejimini izole etmiştir. Kamu bürokrasisinde eşitlikçilik ve idealizm anlayışı üzerine kurulan yeni yapı federal düzeyden sonra eyaletler ve yerel yönetimlere de yayılmıştır (Milakovich ve Gordon, 2013: 287). Bu dönemde

Fordist birikim rejiminin etkisiyle kitlesel üretim biçiminin yaygınlaşmaya başlaması Taylorcu bilimsel yönetim anlayışının ortaya çıkması için önemli bir zemin oluşturmuştur.

Verimlilik ve Bilimsel Yönetim Dönemi (1906-1937)

Siyaset-yönetim dikotomisinin gündeme gelmesi ve kamu yönetiminde verimlilik tartışmaları, özel sektörde uygulanan “bilimsel yönetim” anlayışını kamu yönetiminde de uygulama çabalarına yol açmış bunun sonucunda, federal kamu personel rejiminde işleyişin liyakat sistemine (*merit system*) göre yürütülmesi gerektiği yaygın biçimde kabul görmeye başlamıştır.

Liyakat sistemi esas olarak kamu yönetiminde politik tarafsızlık ve verimlilik ilkelerine dayanmaktadır. Kamu yararına uygunluk, etik davranma, tarafsızlık ve yönetimde bilimsellik bu dönemin diğer baskın ilkelerindedir. 1900’lerde federal işgücünün sadece %45’i liyakat ilkesine göre istihdam ediliyorken bu oran 1930’da %80’e yükselmiştir (Milakovich ve Gordon, 2013: 287-288). Bilimsel yönetim paradigmasının kamu yönetiminde de kendine alan bulması sınıflandırma anlayışına dayalı bir kamu personel rejiminin kurulması için zemin oluşturmuştur. İş analizlerinin yapılması, görev tanımlarının oluşturulması, parçalara ayrılmış kamu görevlerinin özel sektör mantığı ile örgütlenmesi bu dönemin anlayışı sonucudur.

Kamu Yöneticileri Dönemi (1937-1955)

Başkan Roosevelt tarafından, federal bürokraside reform çalışması için oluşturulan komisyon tarafından 1937’de yayımlanan Brownlow Raporunda, Başkanının ve Amerika kamu yönetiminin üst düzey yöneticilerinin merkezileşme ve kamu hizmetlerinin konsolidasyonun sağlanması yönünde inisiyatif almaları gerektiği önemle vurgulanmıştır (Milakovich ve Gordon, 2013: 288). Çünkü bu dönemde kamu yönetimi, büyük bunalımın yol açtığı çöküntüyü telafi etme ve II. Dünya Savaşı için gereken alt yapıyı oluşturma konusunda öncülük görevi üstlenmişti.

Bu dönemde Yeni Düzen (*New Deal*) politikaları ile birlikte devletin işlevi yeniden tanımlanmış ve toplumsal refahın topyekûn artışının sağlanması için devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesi gerektiği anlayışı genel kabul görmüştür. Devletin işlevlerindeki artışın yanında kamu personel rejiminin de bir istihdam aracı olarak kullanılması öne çıkmıştır. Bu çabaların kamu yönetimi için sonul hedefi bilimsellik ya da karlılık ilkelerinden çok “yönetimsel etkinlik”tir (Ömürgönülşen, 2009: 378).

Profesyoneller Dönemi (1955-1995)

1955 yılında, federal memurluklara giriş sınavı (*The Federal Service Entrance Examination*) uygulamasına geçilmesiyle birlikte bir taraftan kamu hizmetlerine atanma esaslı bir ölçüye bağlanmış, diğer taraftan da profesyonelleşme olgusunun kamu yönetiminde yaygınlaşmasına zemin hazırlanmıştır. Mesleki uzmanlaşma olarak da adlandırılabilir profesyonelleşme, çalışanların kişisel mesleki geçmişlerine/öğrenimlerine uygun kariyer arayışlarına yanıt olarak görülmekle birlikte bu olgunun geleneksel kamu bürokrasisi içinde nerede oturması gerektiği önemli bir çatışma alanı olarak kendisini göstermiştir (Milakovich ve Gordon, 2013: 288). Mesleki uzmanlaşma ile klasik memurluk anlayışı belirli ölçülerde çatışma içine girmiş ve bu iki anlayışın uzlaşma noktasının bulunması hayli zaman almıştır.

Profesyonelleşmenin yaygınlaşması, özel sektör istihdamı da ölçü alınarak, kamusal istihdamda genel bir ücret artışına yol açarken, Amerikan personel rejiminin en esaslı unsuru olan “iş sınıflandırması”nda da çok özel ve dar kapsamlı tanımlamalar yapılmasına yol açmıştır. Bu durum, bazen profesyonellerin kamu politikası oluşturma sürecinde, kamuoyu denetimi ve hesap verebilirlik ilkelerinden uzak biçimde, önemli ölçüde söz sahibi olmalarına da imkan tanımıştır (Milakovich ve Gordon, 2013: 288).

Profesyonellerin karar alma mekanizmasında belirli ölçüde güç elde etmesi şu beş yolla olabilir (Milakovich ve Gordon, 2013: 288): a) Bazı üst düzey kadrolara sadece belirli dalda öğrenim görenlerin (hukuk, siyaset, teknik vb) atanmasına olanak tanınması, b) Kamu kurumlarının yönetiminde ya da karar mercilerinde belirli meslek gruplarının söz sahibi olması (örneğin, Eğitim Bakanlığında öğretmenlerin, Teknik Kurumda mühendislerin, Sağlık Bakanlığında doktorların vb) c) Bazı profesyonellerin kamu kurumlarında mesleki bir belirleyicilik olmaksızın bulunması (tüm kurumlarda görev yapan bütçeciler, planlamacılar, personelçiler vb), d) Kamu bürokrasisi dışında bulunan meslek gruplarının bürokrasi içindeki meslektaşları aracılığıyla karar verme organları üzerinde etkili olması, e) Kamu kurumlarındaki profesyonellerin diğer kamu kurumlarında çalışan meslektaşları ile işbirliği yaparak belirli politikaların oluşturulmasında söz sahibi olması.

ABD federal personel rejimindeki profesyonelleşme, liyakat sisteminin doğal bir sonucudur (Cayer, 1975: 50). Liyakat sistemi, bürokrasiyi politik olmaktan uzaklaştırmak ve tarafsız olmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir. *Pendleton* Yasası ve 1939-1940 yıllarında *Hatch* Yasalarıyla bürokratların siyasetle iç içe olmasını yasaklamış ve tarafsızlıkları zorunlu kılınmıştır. Memurların tarafsızlaştırılması profesyonelleşmeyi ve mesleki standartların oluşturulmasını

beraberinde getirmiş, bu standartlar da yetenek, beceri ve uzmanlaşmaya odaklanmıştır (Cayer, 1975: 50).

Profesyonelleşme olgusu yönetimde etkinlik ve liyakat ilkelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmışsa da ABD kamu personel rejiminde reformu savunanlar mevcut yapıya ilişkin eleştirilerini yine bu olgu üzerinden yapmaktadırlar. Bu konudaki eleştiriler, federal personel sisteminin çok fazla uzmanlaşmaya, hiyerarşik ve görece kapalı-kurallı bürokratik yapıya dayandığı ayrıca kırtasiyeci bir nitelik taşıdığı yönündedir (Battaglio ve Condrey, 2006: 118). Burada çarpıcı olan, özel sektör anlayışı ile işlediği vurgulanan sistemin kapalı sistem bürokratik yapıya sahip olduğu eleştirisidir.

Vatandaşlar, Uzmanlar ve Sonuç Odaklılık Dönemi (1995 ve sonrası)

İnternet teknolojisinin gelişmesi ve yaygınlaşmasıyla elektronik ortamda kamu hizmetlerinin görülmesine zemin hazırlanmış; teknolojiye dayalı kamu hizmeti sunumu yeni bir dönemin önünü açmıştır. Bu dönem her şeyden önce sonuç odaklıdır. Sürekli haberleşme esasına dayandığı için açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik temel ilkelerdir. Bu ilkeler beraberinde kamu hizmetini muhataplarıyla yani vatandaşla birlikte görme anlayışını getirmektedir. Ayrıca yüksek teknoloji kullanımı alanında uzman, nitelikli personel gereksinimi doğurduğu için yeni dönem “uzmanlaşma” dönemi olarak da adlandırılmaktadır. ABD’de 2002’de yürürlüğe konulan “Elektronik Devlet Yasası” ile kamu kurumlarının birçok hizmetini elektronik ortamda sunması yaygınlaşmış ve vatandaşların bu kanalları kullanması teşvik edilmiştir. Ayrıca özel sektörün de internet üzerinden işlem yapması devlet tarafından teşvik edilmiştir. Bu gelişmeler sonrasında kamu kurumlarının sonuç odaklı ve piyasa esaslı örgütlenmesi çalışmaları yaygınlaşmıştır (Milakovich ve Gordon, 2013: 287-288).

ABD’de son dönemde kamu personel rejiminin özel sektör çalışma biçimine uyarlanması gerektiği anlayışı ağır basmaktadır. Bu anlayış, kamu personel rejiminin desantralizasyon ve deregülasyon gibi daha çok yetki devrine işaret eden ilkeler üzerine yeniden inşa edilmesi; küçültülmüş ve işletme tipi çalışan kamu örgütleri oluşturulması gerekliliğine vurgu yapmaktadır (Bowman ve West, 2006: 139). Bu eleştiriler dolayısıyla kamu personel reformunu savunanların önerdiği temel reform başlıkları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Kim ve Kellough, 2014: 219; Hays ve Sowa, 2006: 102):

- Merkeziyetçi bir yapı yerine adem-i merkeziyetçi personel rejiminin oluşturulması,
- Güvenceli liyakat sistemi yerine esnek (*at will*) istihdamın tercih edilmesi,

- Performansa dayalı ücret rejiminin yaygınlaşması,
- Verimli ve esnek örgütlenme biçiminin benimsenmesi.

Federal kamu personel rejiminin liyakat ilkesinin hayata geçirilmesinde kullanılan en önemli araç kamu hizmetine girişte merkezi sınav uygulamasıdır. 1883'de *Pendleton Yasası* ile ilk kez memuriyete girişte sınav uygulaması getirilmişti (Ban ve Ingraham, 1988: 788). 1920'li yıllarda bilimsel yönetim anlayışının gelişmesiyle birlikte etkili yönetim için işe en uygun adayın bulunmasını sağlamak üzere sınav yöntemi de değişmiş; kısa cevaplı, teknik uzmanlık gerektiren sınav sistemi geliştirilmiştir. 1955 yılında üniversite mezunlarının memuriyete girişlerinde kullanılmak üzere "Federal Görevlere Giriş Sınavı" (*Federal Service Entrance Examination "FSEE"*) uygulamasına geçilmiştir. Bu sınavın adayları değerlendirilmesinde yeterli olmadığı tartışmaları sonrasında 1974 yılında yeni bir sınav sistemine geçilmiştir (Ban ve Ingraham, 1988: 708). Federal düzeyde işe alınacaklar için uygulanan yeni sınav, Profesyonel ve Yönetmel Kariyer Giriş Sınavı (*Professional and Administrative Career Examination "PACE"*) adını taşımaktadır ve bu sınavla mesleki bilginin yanında yetenek ve becerilerin de ölçülmesi hedeflenmiştir. Fakat uygulanan bu yeni sınav da önemli eleştirilere maruz kalmıştır. Sınava yapılan en önemli eleştiri, federal memurluklara girişte toplumun tüm kesimlerinden aday bulunmasına imkân tanımadığı yönündedir. 1970 yılında yapılan bir araştırma sınava giren beyazlardan %42'si sınavda başarılı olurken siyahlarda bu oran %5, hispaniklerde ise %13'de kalmıştır (Ban ve Ingraham, 1988: 709).

İçeriği ve uygulama biçimi dolayısıyla siyahların ve diğer azınlıkların yeterince başarılı olamadığı dolayısıyla niteliği itibariyle beyazların federal memuriyetlere atanmasında avantaj sağladığı yönündeki yoğun eleştiriler üzerine 1982'de *PACE* kaldırılmış yerine B skalası (*Schedule B*) adlı sınav getirilmiştir (Ban ve Ingraham, 1988: 709). Aslında B skalası sınavı *PACE*'ye getirilen eleştirilere karşı geçici bir çözüm olarak geliştirilmiş ve daha çok giriş seviyesi ya da düz memurluk (*entry level employees*) olarak adlandırılacak memurluklar için uygulanmıştır. Bilgisayar uzmanı, vergi teknisyeni, gümrük müfettişi, milli gelir uzmanı, sosyal sigorta uzmanı (Ban ve Ingraham, 1988: 713) gibi daha nitelikli memurluklar için ayrı sınavlar yapılmıştır.

Federal memurluklara federal personel örgütü (*Office of Personnel Management-OPM*) aracılığıyla girişte merkezi sınavla birlikte "üç aday" (*The Rule of Three*) kuralı geçerlidir. Personele ihtiyacı olan kurum bu ihtiyacı federal personel örgütüne bildirir. Boş kadrolar ülke genelinde ilan edilir, ilana başvuran adaylardan uygun nitelikleri taşıyanlar merkezi sınava alınır. Merkezi

sınavdan en yüksek skoru elde eden ilk üç aday merkezi personel örgütü tarafından kadroya gereksinim duyan kuruma gönderilir. İlgili kurum üç adayı değerlendirir (genellikle mülakat yöntemiyle) en uygun bir adayı seçer ve diğer ikisi başka yerleştirmeler için adaylıklarını korumaya devam ederler (Dye, 1997: 447-448).

Genel olarak merkezi ilan, merkezi değerlendirme ve merkezi sınav gibi unsurlardan oluşan OPM aracılığıyla federal düzeyde işe alma süreci aşırı merkeziyetçilik niteliği taşıdığı eleştirilerine neden olmaktadır. Merkeziyetçi yapısıyla süreç çok yavaş ilerlemektedir öyle ki bir kurumda işe alma süreci toplam 374 günde ancak tamamlanabilmiştir (Ban, 2000: 61-62). Yavaş olmanın dışında ayrıca işe alma süreci rijit ve hantal niteliktedir. Adayları merkezi olarak değerlendiren ve en uygun üç adayı ilgili kuruma gönderme işlemini yapanlar bazen hem değerlendirdikleri kadroya hem de adına değerlendirme yaptıkları kuruma çok uzak olabilmektedirler. Bu eleştiriler dolayısıyla işe alma sürecinde yetkilerin mümkün olduğu kadar ilgili kurumlara delege edilmesi gerektiği savunulmaktadır (Ban, 2000: 62). Bu savunu ve merkeziyetçilikten kurumsallığa geçiş talebi temel olarak şu üç sebebe dayandırılmaktadır (Wilson j Q vd. 2013: 388):

- Eskimiş durumda olan *OPM* sistemi hantal yapıdadır ve kamu kurumlarının güncel, karmaşık nitelikli gereksinimlerini karşılamaktan uzaktır.
- Artık kamu kurumları daha “profesyonel” ve iyi eğitim görmüş personel (hukukçu/avukat, biyolog, mühendis, bilgisayar uzmanı vb) almayı tercih etmektedirler. Bu tür iyi eğitilmiş personelin *OPM*'in kullandığı ve temel standartları ölçmeye yarayan araçlarla değerlendirilemeyeceği ve aday seçimi yapılamayacağı düşünülmektedir.
- Sivil toplum kurumlarının, “çeşitlilik” (*diversity*) ilkesinin gereği olarak, federal bürokraside tüm toplum kesimlerinin bulunmasının sağlanması yönünde Washington’a baskı yapmaları, merkeziyetçilikten yani *OPM* kontrolünde işe alma sürecinden uzaklaşılmasına yol açmıştır.

Federal memurluk sistemine getirilen merkeziyetçilik eleştirisi sadece işe alma sürecine özgü olmayıp sınıflandırma sistemi için de benzer eleştiriler yapılmaktadır. Sınıflandırmanın merkezden kontrol edilen kesin ve kapalı görev tanımlarına dayanması bir taraftan memurun maaşının yetenek ve becerilerine göre ayarlanmasını zorlaştırırken diğer taraftan memurun kurumlar arasında hareketliliğini de güçleştirmekte, azaltmaktadır (Hal R G, 2006: 35).

Federal kamu personel rejimine getirilen eleştiriler sonrasında 1994’de hazırlanan Ulusal Performans Gözden Geçirme Raporunda temel çözüm başlıkları şu şekilde sıralanmıştır (Hays W S vd. 2006: 175):

- Her türlü personel işlemine ilişkin kararların alınmasında, merkez ya da tepe yöneticisi yerine, en yakın hiyerarşik amirlerin yetkili kılınmasının sağlanması,
- Merkezi işe alma sürecinin (ön başvuruların alınması, başvuruların merkezi olarak incelenmesi vb) kaldırılıp, işe alma sürecinin desantralize edilmesiyle operasyonel birimlere (işe alınacak personelin bizzat görev yapacağı birimler) yetki devrinin sağlanması,
- Atama, yer değiştirme, yeniden işe alma gibi işlemlerdeki merkezi denetime olanak sağlayan kısıtlama ve bürokratik formalitelerin kaldırılması,
- Yöneticilerin astlarını ödüllendirme ve motive etme olanaklarının artırılması; ücret rejimi ve sınıflandırma sistemlerinde performansa dayalı ücretlendirmeyi de içerecek biçimde esnek yapılanmaya gidilmesi,
- Düşük performans gösteren çalışanların işten çıkarılması için izlenecek prosedürün kolaylaştırılarak yöneticilerin işten çıkarma konusunda elinin güçlendirilmesi; disiplin sürecine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla yöneticilerin verdiği disiplin cezalarının yargı kararıyla iptal edilmesinin önlenmesi, bu yolla düşük performanslı çalışanların cezalandırılması için gerekli zeminin hazırlanması.

Yukarıda yer verilen reform başlıkları dikkatli incelendiğinde genel olarak işe alma sürecinin yetki devri sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesine, çalışanların performanslarının artırılmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılmasına, ücret rejiminin performans esaslı düzenlenmesine, disiplin sürecinin yöneticilere daha çok inisiyatif verecek biçimde yeniden düzenlenmesine yönelik önceliklerin belirlendiği görülecektir. Dolayısıyla federal kamu personel rejiminde güncel tartışma konuları asıl olarak federal bürokrasinin ve kamu örgütlerinin özel sektör mantığıyla işlemesi talepleri etrafında biçimlenmektedir.

Bilişim teknolojisinin ilerlemesi dolayısıyla, kamu kurumlarının mümkün olduğu kadar kamu hizmetlerini internet üzerinden sunmaları ve kamu hizmetinin sanal ortamda sunulmaya elverişli olacak biçimde yeniden kurgulanması gündeme gelmiştir. Kamu hizmetinin yerine getirilme biçimine ilişkin yeni gelişme, kamusal istihdamın da “inovasyon” becerisi yüksek, “teknik” beceriye

sahip “uzman” personel çalıştırma yönünde gelişme göstermesine yol açmıştır. (Milakovich ve Gordon, 2013: 287-288). Fordist birikim rejimine uygun biçimde, kamu görevinin yerine getirilmesinde doğrudan görev alan, çok yüksek nitelik gerektirmeyen işlerde çalışan “klasik” kamu çalışanları yerine, yeni hizmet sunma biçimlerini tasarlayan, süreci planlayan kamu çalışanları istihdam edilmeye başlanmıştır.

Kamusal istihdam açısından federal düzeydeki yönelime benzer eğilimler daha da yüksek oranda eyalet düzeyinde kendisini göstermektedir. Özel sektör anlayışına daha yakın bir mantıkla kamusal istihdamın koşullarının belirlendiği eyalet yönetimleri yeni arayışları ve farklı istihdam biçimlerini daha kolay zorlayabilmektedir.

Eyaletler ve Yerel Yönetimler Kamu Personel Rejimi

Amerikan kamu yönetimi, Avrupa ülkelerinden farklı olarak, şehirler özelinde kurulmaya çalışılmıştır. Öncelikli olarak yerel yönetim yapıları oluşturulmuş ve bu yapılardan elde edilen reform tecrübesi tüm ülkeyi kapsayan bir reform sürecine zemin oluşturmuştur (Zengin, 2011: 44-45). Dolayısıyla eyaletler ve yerel yönetimler Amerikan kamu yönetim sisteminde önemli bir işlev görür ve bir yönüyle ABD’deki federal devlet örgütlenmesinin yapıtaşlarını oluşturur. Federal devlet dışında örgütlenmiş yerel yönetim kademeleri sadece eyaletlerden oluşmaz. Eyaletlerle birlikte, il/büyükşehir (*county*) yönetimleri, şehir/belediye (*city/municipality*) yönetimleri, kasaba/köy (*town/township*) yönetimleri, okul ve özel bölge (*school/specialdistrict*) yönetimleri gibi idari kademeler aracılığı ile yerel kamu hizmetleri sunulur. Eyaletlerle birlikte yerel yönetsel kademelerin toplam sayısı **(90.106)** adettir. Söz konusu yönetsel kademelerin dağılımı aşağıda tabloleştirilmiştir.

Tablo 2: ABD Eyalet ve Yerel Yönetim Kademeleri Dağılımı (2012) Tablosu

Eyalet (<i>State</i>)	50
İl/büyükşehir (<i>County</i>)	3.031
Belediye/şehir (<i>Municipal/City</i>)	19.519
Kasaba/köy (<i>Town/Township</i>)	16.360
Özel bölge yönetimleri (<i>Special Districts</i>)	38.266
Okul yönetimleri (<i>School Districts</i>)	12.880
Toplam	90.106

Kaynak: Census of Governments (2012), United States Census Bureau <http://www.census.gov/govs/cog/>. Son erişim tarihi: 17/12/2014.

Amerikan Federal Anayasası, federal devletin temel görevlerini tanımlar ve yönetsel görevleri federal devletle eyaletler arasında paylaşır. Federal anayasa dışında her bir eyaletin de kendi anayasası vardır. Eyalet anayasaları her bir eyaletin yönetsel organlarını kurar, bu organların güç ve yetki sınırlarını tanımlar (Snider, 1950: 50). Eyaletlerdeki yönetsel kademelerin yetki ve görevleri standart değildir. Her bir eyalet, tarihsel ve geleneksel özelliklerine göre kendi idari yapılanmasını oluşturur ve yönetsel kademeler arasında yetki görev dağılımını belirler.

Personel rejimi konusunda da her bir eyalet ve yerel yönetimler federal anayasada belirtilen genel çerçeveye aykırı olmamak koşuluyla kendi kurallarını koyar. Eyaletler ya da yerel yönetimler için federal devlet memurlarına uygulanan personel rejiminin aynen benimsenmesi zorunlu değildir. Her biri kendi içinde özerk olan bu birimler isterse federal personel rejimindeki uygulamaları (liyakat sistemi, sınıflandırma sistemi, ücret rejimi -GS skalası- disiplin rejimi, görev tanımlama sistemi vb) kendi personeli için de uygular, isterse tamamen farklı bir personel rejimi oluşturur.

1883 yılında uygulamaya konulan ve memuriyet rejimine politik müdahalenin önüne geçilmesini öngören *Pendleton* Yasası federal bürokrasiyi kapsar. Aynı kanunla kurulan kamu personeli komisyonu da federal memurlarla ilgili düzenleme yapmaya yetkili kılınmıştır. Eyaletler ve yerel yönetimler sonraki yüzyıl içerisinde yavaş yavaş liyakat sistemine geçmişlerdir (Goodman D vd. 2014: 202).

Esnek İstihdam (*At-Will Employment*) Modeli

Wilson'un 1887'de geliştirdiği siyaset-yönetim dikotomisine uygun olarak kamu personel rejimini politik etkilerden arındırmak için kurulan personel sistemi, "tarafsız yetkinlik ve liyakat" (*neutral competence*) ilkesi üzerine Prusyacı/Weberyen bir anlayışla inşa edilmişti (McGrath, 2013: 639). Bu yeni yapı, Fordist birikim rejiminin kitlesel üretim için kullandığı Taylorcu bilimsel yönetim anlayışı ile "katılık" ilkesi esasında benzerlikler gösteriyordu. Çünkü Fordist birikim rejiminin emek düzeninin denetimi açısından kullandığı en önemli özellik "katılık"ı (Harvey, 2012: 165). Fakat süreç içerisinde işgücü piyasalarında, emek dağılımında ve iş sözleşmelerinde katılıktan kaynaklanan sorunlar yaşanmaya başlamıştı (Harvey, 2012: 165). Kapitalizmin kendisini yeniden üretebilmesi için kamu emeğinin denetiminin zorunlu oluşu yeni arayışları ve mevcut sisteme eleştirileri beraberinde getirdi. 1990'lı yılların yeni kamu işletimi anlayışıyla yapılan değerlendirmelerde, kamu personel sisteminin çok fazla uzmanlaşmaya, hiyerarşik ve görece kapalı-kurallı bürokratik yapıya dayandığı ayrıca kırtasiyecilik bir nitelik taşıdığı (Battaglio ve Condrey, 2006: 118); verimsiz, ölümcül, hantal, performans yerine

iş güvencesine odaklanmış bir görünüm sergilediği (Coggburn, 2006a: 158) eleştirileri getirilmiştir. Bu eleştirilere benzer biçimde, eyalet memurları için *at-will* istihdama geçişin öncüsü konumundaki Georgia eyaletinin Demokrat valisi Zell Miller personel rejimindeki dönüşümü gerekçelendirmek için yaptığı konuşmada, 1943 yılında kamu personel rejiminin kuruluşu aşamasında “çözüm” olan neyse 1996 yılında “problem” haline dönüşmüştür diyerek (McGrath, 2013: 639) iş güvencesi sisteminin devleti felç ettiğini öne sürmüştür. Dolayısıyla siyaset yönetim ayrımı çerçevesinde kamu çalışanlarının politik etkilerden ayrıştırılmasının uzun erimde devletin işleyişini yavaşlattığı ve hantallaştırdığı sonucundan hareketle iş güvencesinden kurtulma arayışları *at-will* istihdam biçimini gündeme getirmiştir. Bir başka deyişle, Fordist birikim rejiminin emek düzeninin denetimi açısından getirdiği “katılık” anlayışının krize girmesi sonucunda, Post-Fordist birikim rejiminin “esneklik” anlayışı devreye sokularak kamu emek düzeninin denetiminde yaşanan kriz aşılmaya çalışılmıştır.

1990’lı yıllardan itibaren kendisini ağırlıklı olarak hissettiren Post-Fordist birikim rejiminin de etkisiyle eyaletlerde ve yerel yönetimlerde kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin işleyişi konusunda sürekli eleştiriler getirilmiş ve bu alanlarda adem-i merkezîyetçi, yetki devrine dayanan ve özel sektör gibi çalışmayı sağlayacak reformlar yapılması gerektiği dile getirilmiştir. Özel sektör gibi çalışmayı sağlayacak en önemli reform adımı kamu istihdam biçiminin “esnek istihdam” adı altında yeniden düzenlenmesidir (Coggburn, 2006a: 158-177; Wilson, 2006: 178-187).

Esnek istihdam modeli iki temel iki temel ayak üzerinde yükselir. Bunlardan birincisi, kamu personel sisteminin desantralize edilmesidir (Kim ve Kellough, 2014: 219; McGrath, 2013:638; Coggburn, 2006a: 159). Sınıflandırma sistemi ve buna bağlı iş güvencesine dayanan geleneksel kamu personel rejiminde yoğun bir merkezîyetçilik vardır. İstihdam koşullarının belirlenmesi, görev tanım formlarının geliştirilmesi, işe alma sürecinin yürütülmesi süreçleri başından sonuna kadar sık sık merkezi bürokrasiden izin alınmasını gerektirir. Esnek istihdam modeline geçiş kurumlara geniş yetki sağlar. Merkezi kamu personel örgütlerine ve merkezden üretilen düzenlemelere ihtiyaç kalmaz ya da çok azalır. Esnek istihdamın dayandığı ikinci ayak ise üst düzey yöneticilere/politikacılara daha fazla inisiyatif verilmesidir. (Battaglio ve Condrey, 2006: 118-119; McGrath, 638-641) Kısaca, “bırak yöneticiler yönetsin/*let managers manage*” biçiminde sloganlaştırılan (Battaglio ve Condrey, 2006: 118) yeni anlayışla üst düzey yöneticilerin ya da politikacıların yönetim sürecinde daha etkili olmaları esas alınır. Performanstan çok iş güvencesine dayanan personel sistemlerinin yöneticilerin elini kolunu bağladığı, hareket kabiliyetini azalttığı, aşırı kurallar ve bürokratik süreçlerin hantallığa yol açtığı (Coggburn, 2006a: 158) eleştirisiyle

esnek istihdam çözüm olarak önerilmiştir. Yeni modelde, verimsizliğe yol açtığı ya da yeterince performans göstermediği belirlenen personelin derhal işine son verilecektir. Bu yaptırım sayesinde yöneticilerin politikalarını daha sorunsuz biçimde hayata geçirebilecekleri varsayılmaktadır.

Esnek istihdam, kamu kurumlarına işten çıkarma ve çalışma disiplini sağlama konusunda önemli bir inisiyatif vermektedir (Battaglio ve Condrey, 2006: 121). Esnek istihdam modeli, hem işveren (kamu) hem de çalışanın iş ilişkisini her zaman (sözleşmenin başında, ortasında, sonunda her ne zaman isterse o zaman) ve hiçbir gerekçe göstermeden sonlandırabileceği istihdam biçimidir. Taraflar karşılıklı ve gönüllü olarak daha en başta bunu taahhüt ederler (Kim ve Kellough,2014:219). Bu sistem sadece işe son vermeyi kolaylaştıran bir düzenek değildir. Asıl olarak personel yönetimi sürecinin büyük ölçüde desantralize ve deregüle edilmesini sağlar. Ayrıca esnek istihdam, klasik ücretlendirme sisteminin dışında performansa dayalı ücret rejiminin kurulmasını ve sınıflandırma sisteminin çok büyük ölçüde sonlandırılmasına da olanak tanır (Kim ve Kellough,2014:220).

Esnek istihdam modeli kurumların işe alma sisteminde önemli ölçüde esnekleşme sağlamıştır. Yeni modelde kurumların merkezi (federal ya da eyalet düzeyindeki merkezi yapılar) personel birimleri aracılığıyla işe alma sürecini tamamlamaları zorunluluk olmaktan çıkmış tüm inisiyatif personeli atayacak kuruma hatta ilgili birime geçmiştir. İşe alma sürecinde büyük ölçüde yerelleşme söz konusudur (Battaglio ve Condrey, 2006: 121).

Esnek istihdamın kamu kurumlarına sağladığı önemli olanaklardan bir diğeri de örgütsel küçülme ve disiplin/göreve son verme alanlarında kendisini göstermektedir. Kıdem esasına son verildiği için örgütsel küçülme halinde tüm çalışanların hizmet birimleri rahatlıkla değiştirilebilmekte ve yeri değiştirilen çalışan mesleki kıdemini gerekçe göstererek görev yeri değişikliğine itiraz edememektedir. Benzer biçimde örgütsel küçülme gerekçe gösterilerek sadece görev yeri değişikliği değil işten çıkarma da yapılabilmektedir ve çalışan, örgütle kurduğu "eğreti bağ" dolayısıyla bu karara itiraz ya da yeniden atanma talebinde bulunamamaktadır. Disiplin süreci de esnekleşmeden payını almaktadır. Oysa sınıflandırma sistemine tabi personel için oldukça uzun bir disiplin süreci mevcuttur. Bu süreçte her çalışan için standart disiplin prosedürü uygulanır. Önce çalışanın sözlü ya da yazılı olarak uyarılmasıyla başlanır, daha sonra görevden uzaklaştırma ya da aylıktan kesme cezaları verilir ve en sonunda işten çıkarma yaptırımı uygulanır. Üstelik bu aşamaların her biri için çalışanın ilgili mercilere itiraz hakkı vardır. Esnek istihdam modelinde ise çalışan ilk adımda işinden olur. Üstelik herhangi bir şekilde itiraz müessesesi de mevcut değildir. (Battaglio ve Condrey, 2006: 121).

ABD’de eyaletler ve yerel yönetimler düzeyinde kamu personel reformu ve bu çerçevede esnek istihdam modeli daha çok güney eyaletlerinde hayata geçirilmiştir. Georgia, Florida ve Teksas eyaletleri kamu personel reformunda başı çeken eyaletlerdir.

Georgia eyaletinde 1990’lı yıllardan itibaren kamu personel yönetimi alanında biri ücret rejimi diğeri de istihdam biçiminde olmak üzere iki temel değişiklik yapılmıştır (Nigro ve Kellough, 2006a: 117-118). Ücret rejiminde yapılan değişiklikle, çalışanların sınıflandırmalarına esas oluşturan görev tanımları ve kıdemlerine göre maaş almaları sistemi yerine performansa dayalı ücret sistemine geçilmiştir. Bu geçişle personelin klasik anlayış dışında, hizmet sunarken gösterdiği performansa göre maaş alması kuralı benimsenmiş ve bu sayede kamu kurumlarının daha etkili ve verimli çalışacağı varsayılmıştır.

Georgia eyaletinde personel reformu adı altında atılan ikinci önemli adım istihdam biçiminin değiştirilmesi ve esnek istihdam modeline (*at-will employment*) geçilmesidir. Yeni modelde seçimle işbaşına gelmiş (Eyalet valisi, vali yardımcısı, başsavcı gibi seçilmişler) tepe yöneticilerin başta üst düzey bürokratlar olmak üzere tüm eyalet memurları üzerinde daha etkili olmalarının sağlanması hedeflenmiştir. 1996’da yapılan yasal düzenleme ile bu tarihten itibaren memuriyete girenlerin esnek statüde istihdam edilecekleri kuralı benimsenmiştir (Nigro ve Kellough, 2006a: 118). Bu memurlar artık sınıflandırma sisteminin dışında tutulacak dolayısıyla klasik memurluk sisteminin sağladığı iş güvencesine sahip olmayacaklardır. Esnek istihdama geçiş sınıflandırma sisteminin dışına çıkılmasına yol açtığı gibi işe alma sürecini de dereğüle etmiştir. Bu sistemde merkezi olarak yürütülen işe alma sürecinde inisiyatif personelin çalıştırılacağı hizmet birimine geçmiş ve işe alma gibi işe son verme de çok kolaylaştırılmıştır.

Florida eyaletinde 2000’li yıllarda kamu personel yönetimi alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. 1998’de işbaşına gelen vali Jeb BUSH 2001 yılında “Önce Hizmet” (*Service First*) sloganıyla isimlendirdiği kamu personel yönetimi reform programını uygulamaya koymuştur (Battaglio ve Condrey, 2006: 122). Memurların hakları, işe alma, ücret rejimi ve sınıflandırma gibi başlıklar altında yürütülen reform programının esası eyalet yönetiminin işletme mantığıyla çalışır hale getirilmesi ve adem-i merkezîyetçi bir yapıya kavuşturulmasıdır (Bowman vd. 2006: 152-159).

Florida’da kamu personel reformu konusunda atılan ilk adım üst düzeyde çalışan 16.300 yöneticinin güvenceli memurluk statüsünden (*career service*) sözleşmeli statüye (*selected exempt service*) geçirilmesi olmuştur. Bu statüde

çalışanların iş güvenceleri bulunmaz. Seçimle gelen yöneticilerin gösterdiği hedef doğrultusunda görev yaparlar ve gereken “performansı” göstermedikleri takdirde işlerini kaybederler.

İşe alma sürecinde reform çalışması öncesinde Florida’da işe alma sürecinin tamamlanmasında minimum süre 45 gün, ortalama süre ise 60 gündü. Süreç çok fazla kademe içeriyordu ve adaylardan istenen bilgi/belgeler çok fazlaydı. Yapılan çalışmalarla yetki devrine gidildi, ara basamaklar kaldırıldı ve süreç hızlandırıldı. Ayrıca adaylardan istenen belge sayısı da azaltıldı. Sadece ilk değerlendirme için gerekli belgeler yeterli sayıldı. Atama için zorunlu olan belgeler ön eleme sonrasında finale kalan adaylardan istendi (Bowman vd. 2006: 154).

Florida’da sınıflandırma sisteminde ve ona bağlı olarak ücret rejiminde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Yeni bir sınıflandırma sistemi geliştirilerek 32.343 adet olan iş sınıfları (*job classes*) sayısı genişletilmiş hizmet gruplarına (*broad-banded classification*) dönüştürülmüş ve sayısı 145 adede düşürülmüştür (Bowman vd. 2006: 155). Geniş kapsamlı nitelik taşıyan esnek gruplandırma sistemiyle piyasa tarzı örgütlenmenin önü açılmış kamu çalışanlarının özlük hakları çok daha kolay değiştirilebilir hale getirilmiştir. Ayrıca sınıflandırma sisteminde yapılan değişikliğe paralel biçimde ücretlendirme sistemi de değiştirilmiş ve çalışanlara rekabetçi performanslarına göre teşvik ya da ikramiye gibi ilave ödeme yapılması yolu açılmıştır (Bowman vd. 2006: 155).

Kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin piyasa anlayışına göre düzenlenmesi yönündeki reformların eyalet düzeyindeki bir diğer örneği Teksas eyaletidir. Teksas, kamu personel sisteminin çok uzun yıllardır özel sektör mantığıyla işlediği eyalet olma özelliğini taşır. Öyle ki Teksas “memurluk rejimi olmayan eyaletlerin büyük babası” (*grandfather of civil-service-free states*) olarak tanımlanmaktadır (Coggburn, 2006a: 159). Teksas diğer eyaletlerden farklı olarak hiçbir zaman merkezi bir personel yönetim sistemine sahip olmamıştır (Coggburn, 2006b: 205). Daha önemlisi birçok eyalette yürütülen kamu personel yönetimi reformları Teksas’ı kendisine model olarak almıştır. Teksas, kamu yönetiminde ve personel yönetiminde özel sektör gibi çalışma anlayışını uygulamış, deregülasyon ve desantralizasyon bu anlayışın iki ana hareket noktası olmuştur. Teksas’ta kamu çalışanları esnek istihdam modelini kullanılarak çalıştırılmaktadır. Kaç adet personelin esnek statüde çalıştığı konusunda istatistik çalışmasına rastlanmamış olmakla birlikte Teksas Eyalet Sınıflandırma Bürosu, Eyalet istihdam politikasına ilişkin bildiriminde sözleşmelerinde aksine bir düzenleme bulunmadığı sürece tüm çalışanların “*at-will*” yöntemiyle istihdam edildikleri belirtilmiştir (Coggburn, 2006a: 160).

Genel olarak ABD eyaletlerinde personel reformu sürecini sorgulayanlar mevcut sistemi şu başlıklar altında eleştirmektedirler (McGrath, 2013: 639-640; Cogburn, 2006a: 159-161; Rainey, 2006: 35-38; Battaglio ve Condrey, 2006: 118-121):

- Memurluk rejimi katı niteliktedir, değişime açık değildir,
- Maaş rejimi üstlerin astları motive etmesine ve performansı değerlendirmeye uygun değildir,
- Disiplin rejimi yetersizdir ve memuru cezalandırmaya değil, ödüllendirmeye zemin oluşturmaktadır,
- Memuriyet güvencesi kamu hizmetinin etkili görülmesini sağlayacak hareketliliği kısıtlamaktadır,
- Memuriyet rejimi, işe alma ve atama süreci çok fazla merkeziyetçidir, hantaldır, yavaş ve etkisiz çalışmaktadır,
- Memurun iş görme sürecinde yatay işleyiş ve rekabetçi bir ortam mevcut olmayıp; dikey işleyiş ve hiyerarşik bir ortam mevcuttur.

Yukarıda ana başlıklar halinde sıralanan eleştiriler incelendiğinde eyaletlerdeki personel rejiminin değişime dönük adımların politik arka planı da açıklıkla görülebilecektir. Her şeyden önce eyalet düzeyinde kamu yönetimi anlayışındaki değişim önemli etkenlerden birisidir. Yeni anlayış, doğrudan seçimle gelen üst düzey yöneticilerin halka vaat ettiklerini yerine getirebilmek için karar alma ve uygulamada hareket kabiliyetinin yüksek olması sağlayacak mekanizmaları öne çıkarmaktadır. Bu mekanizmalar da “özel sektör gibi çalışan kamu yönetimi” ve “özel sektör çalışanı gibi memurlar” dan oluşmaktadır.

Serbest piyasa kurallarına uygun esnek istihdam modeli ile sınıflandırma dışında memur istihdamı gerçekleştiğinde her şeyden önce istihdam maliyetleri düşmekte ve daha önemlisi güvencesini yitiren kamu çalışanı seçilmişler tarafından daha kolay kontrol edilebilmektedir. Bu aynı zamanda kamu politikalarının uygulanmasında memurların itirazının da önünü kapatmakta, istenen politikanın daha kolay hayata geçmesine zemin hazırlamaktadır. Georgia ve Florida eyaletlerinde “reform” adı altında öncelikle güvenceli istihdam biçimine saldırılması ve serbest piyasa koşullarında çalışmaya benzeyen yeni bir istihdam biçiminin kamu yönetiminde zorunlu kılınması bu rasyonalitenin ürünüdür.

ABD kamu personel rejiminde dönüşüm merkeziyetçi liyakat sisteminden

adem-i merkeziyetçi esnek istihdam modeline geçiş biçimindedir ve bu dönüşüm özelleştirmeci, piyasacı yeni kamu işletimi anlayışına dayanmaktadır (McGrath, 2013: 638).

Kamu yönetiminin serbest piyasa koşullarında çalışması anlayışı şu soruları da beraberinde getirmektedir: Kamu yönetimi bu koşullarda hala sürekli statüde, tam zamanlı, yüksek iş güvenceli memurlar eliyle hizmet götürmek zorunda mı? Bunun yerine geçici statüde, parça zamanlı, güvencesiz, sözleşmeli personel istihdamı kamu hizmetlerinin daha etkili sunumunu sağlamaz mı? Serbest piyasa esaslı yeni kamu personel yönetimi anlayışı kamu çalışanlarının ağırlıklı çoğunluğu için bu sorulara cevap veren modeli önermekle birlikte bu yapı içinde “yüksek nitelikli çekirdek personel” (*core high-skill employees*) olarak adlandırılan faklı bir grubun da gerekliliğine işaret edilmektedir (Nigro ve Kellough, 2006b: 321). Bu yeni anlayışa göre yüksek ücretli, gelişmiş sosyal güvenlik sistemiyle desteklenmiş ve iyi çalışma koşullarında istihdam edilen çekirdek personel, özel sektörle benzer koşullarda kamu hizmeti sunmayı amaçlayan kamu yönetiminin etkili hizmet sunumunda çok önemli bir işleve sahip olacaktır.

Sonuç

Amerikan kamu personel rejimindeki yeni eğilimin esnekleşme ve güvencesiz istihdam yönünde olduğu biçimindeki değerlendirme başlangıçta çok şaşırtıcı gelebilir. Genellikle kamu personel rejimleri arasında karşılaştırma yapılırken, Avrupa ülkelerinde statüer rejime bağlı güvenceli kamusal istihdam biçimi olmasına karşılık ABD’de, özel sektör anlayışıyla çalışan ve güvencesizliğin asıl olduğu bir kamusal istihdam biçiminin egemen olduğu varsayılır. Bunun en önemli nedeni, ABD kamu personel rejiminin Taylorcu bilimsel yönetim ilkelerine göre ve bu yönetim anlayışının personel rejimi açısından ruhunu oluşturan sınıflandırma sistemi esasında kurgulanmış olmasıdır.

Sınıflandırma sistemi, işin, basit ve herkes tarafından yapılabilir parçalara ayrılmasını, ayrıntılı biçimde analiz edilmesini ve tanımlanmasını öngörür. Bu sayede herkes sorumluluklarını tam olarak bilecek, işe en uygun adayın seçilmesi sağlanacak, aynı niteliği gerektiren tüm görevler için de aynı ücret ödemesi yapılacaktır. En genel hatlarıyla kamu emeğinin denetimi süreci bu kurallar esasında işlemektedir. Fakat zaman içerisinde, özellikle sendikal yapılanmanın güç kazanmasıyla birlikte, sınıflandırma sistemi ve onun tamamlayıcı ögesi konumundaki görev tanımları kamu emek piyasası açısından güvence unsuruna dönüşmüştür. Sendikalar, görev tanımları üzerinden pazarlık düzenini kurmuşlar ve sınıfı içerisinde kendisine verilen görevleri yerine getiren kamu çalışanının iş akdinin sona erdirilmesi oldukça güçleşmeye başlamıştır. Bir başka deyişle

sınıflandırma sistemi fiilen güvenceli istihdam biçimine dönüşmeye başlamıştır.

Fordist birikim rejiminden Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte kapitalizmin kendisini yeniden üretebilmesi için düzenleme biçimini yeni birikim rejimine uyarlaması zorunluydu. Emek piyasasının etkin sendikal hareket ve görece yüksek özlük hakları (sosyal güvence sistemi, sağlık, emeklilik güvencesi, görece yüksek ücretlendirme vb) ile düzenlenmesi ve emek süreçlerinin katılık esasına dayandırılması Fordist birikim rejimine uygun bir rasyonaliteydi çünkü kapitalizm kendisini ancak bu rasyonalite zemininde yeniden üretebiliyordu. Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte yeni rasyonalite esneklik ve güvencesiz istihdam temelinde kuruldu. Fordist birikim rejiminin kitlesel üretime uygun olarak montaj ekibinde çalışan görece uzmanlaşmış, az nitelikli ama belirli özlük haklarına sahip emek gücü, Post-Fordist birikim rejimine geçişle birlikte önemli ölçüde dönüşmeye başlamıştır. Kitlesel üretim yerine daha dar çaplı ve müşterilerin isteklerine göre farklılaşan malların üretilmeye başlanması, merkezde, görece nitelikli çekirdek işgücünün oluşmasına buna karşılık nitelsiz işgücünün periferiye itilmesine, “talep esasında”, gereksinim duyuldukça istihdam edilecek işgücünün bulunduğu esnek emek piyasasının ortaya çıkmasına zemin oluşturmuştur. Yeni birikim rejimi, benzer dönüşümü kamu hizmetini sunan kamu örgütlerinin işleyişi için de dayatmaya başlamıştır. Refah devleti anlayışından uzaklaşılmasıyla birlikte devlet, kamu hizmeti sunumundan çekilmeye başlamış; kamu hizmetlerinin doğrudan kamu görevlileri eliyle sunulması yerine piyasadan temin edilmesi yoluna gidilmesi sonucunda tüm kamu görevlilerinin, yüksek özlük haklarıyla aynı anda kamu kurumlarında tutulduğu emek düzeni yerine, gereksinim duydukça istihdam edilebilecekleri esnek ve adem-i merkezîyetçi kamu emek düzeni yaygınlaşmaya başlamıştır.

Son dönemde ABD’de kamu personel rejiminin işleyişine ilişkin eleştiri getirenler sistemin her geçen gün daha da katılaştığı, kamu kurumlarının hareket becerisini kısıtladığı, “verimsiz” memurun teşvik edilmesine yol açtığı, merkezîyetçi olduğu ve aşırı yavaş çalıştığı iddialarını dile getirip tüm bu olumsuzlukların sorumlusu olarak da sınıflandırma sistemini göstermişlerdir. Kamu personel rejimindeki tıkanıklığın sorumlusu olarak gösterilen sınıflandırma sisteminden kaçış eğilimi yeni kamusal istihdamı sınıflandırma dışında gerçekleştirme yöntemlerini gündeme getirmiştir. İşte esnek istihdam (*at-will employment*) olarak adlandırılan yeni kamusal istihdam modeli sınıflandırmadan kaçış arayışlarının bir ürünüdür.

At-will istihdam biçiminde idare ya da personel karşılıklı olarak birbirlerine hiçbir yükümlülük altına girmezler. Kamu kurumu hiçbir gerekçe göstermeksizin

her an çalışanın işine son verebilir. Aynı biçimde çalışan da hiçbir mazeret ileri sürmeksizin her zaman iş akdini sonlandırabilir. Çalışanın pozisyonunun sınıflandırma sistemi içinde karşılığı bulunmaz dolayısıyla kamu hizmetinin gördürülmesinde kendisinden her an vazgeçilebilir. Her çalışana ayrı performans ölçütleri geliştirilebilir. Önemli olan kamu hizmeti sunumunda “etkili” ve “verimli” olmayı sağlamaktır.

Kamusal alanda *at-will* istihdam biçiminin genellikle Cumhuriyetçilerin güçlü olduğu güney eyaletlerinde gelişmesi dikkat çekicidir. Genellikle, kamu yönetiminin piyasacı bir anlayışla yapılandırılması ve kamu hizmetlerinin özel şirketlerin mantığıyla sunulması gerektiği anlayışına sahip olan Cumhuriyetçilerin kamusal istihdamda güvencesiz yeni istihdam modellerine geçişi zorlaması kendi rasyonalitesine uygun gözükmektedir.

Sonnotlar

¹ Bu makale, “Türkiye’de Kamu Personel Rejiminde Kopuş ve Kariyer Uzmanlık Sistemi” başlıklı doktora tezinden türetilmiştir.

² “Statüter” kavramı, idare ile çalışan arasındaki ilişkinin, tarafların serbest iradesine dayanan “akdi” bir ilişki olmayıp, devletin tek tarafı olarak yürürlüğe koyduğu “yasalar” ve “diğer mevzuatla” düzenlenmesi dolayısıyla “statüye dayanan” bir ilişki olduğu istihdam biçimini betimlemek üzere kullanılmıştır.

Kaynakça

Adal H Ş (1968). *Kamu Personel idaresi*, İstanbul: Ahmet Sait Matbaası.

Annual Survey of Public Employment & Payroll, (2013). United States Census Bureau <http://www.census.gov/govs/apes/>. Son erişim tarihi, 06.11.2015.

Ban C ve Ingraham P W (1988). Retaining Quality Federal Employees: Life After PACE. *Public Administration Review*, 48 (3), May-Jun, 708-718.

Ban C (2000). The National Performance Review as Implicit Evaluation of CSRA: Building on or Overturning the Legacy. İçinde: J Pfiffner ve D Brook (ed), *The Future of Merit, Twenty Years After The Civil Service Reform Act*. Washington D.C., USA: The Woodrow Wilson Center Press. 57-81.

Battaglio R P ve Condrey S E (2006). Civil Service Reform: Examining State and Local Government Cases. *Review of Public Personnel Administration*, 26 (2), June, 118-138.

Bowman J S ve West J P (2006). Ending Civil Service Protections in Florida Government. *Review of Public Personnel Administration*, 26 (2), June, 139-157.

Bowman J S vd. (2006). Florida's Service First: Radical Reform in the Sunshine State. *Civil Service Reform in the States*. İçinde: Kellough J E ve Nigro L G (ed). *Civil Service Reform in the States*, Albany, State University of New York Press, 145-170.

Burns J M G vd. (1998). *Government by the People*, New Jersey, USA: Prentice Hall.

Cayer N J (1975). *Public Personnel Administration in the United States*, , New York, USA: St. Martin's Press.

Census of Governments (2012). United States Census Bureau <http://www.census.gov/govs/cog/>. Son erişim tarihi: 17/12/2014.

Coggburn J D (2006a). At-Will Employment in Government, Insights From the State of Texas. *Review of Public Personnel Administration*, 26 (2), June, 158-177.

Coggburn J D (2006b). The Decentralized and Deregulated Approach to State Human Resources Management in Texas. İçinde: Kellough J E ve Nigro L G (ed). *Civil Service Reform in the States*. Albany, State University of New York Press, 203-237.

Dye T R (1997). *Politics in America*, New Jersey, USA: PrenticeHall.

Goodman D vd. (2014). The Appropriate Use of Employment At-Will in County Sheriffs' Departments: Employment At-Will or Political Patronage? *Review of Public Personnel Administration*, 34 (3), September, 200-217.

Güler B A (2005). *Kamu Personeli, Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Kitabevi.

Harvey D (2012). *Postmodernliğin Durumu*, İstanbul, Metis Yayınları.

Hays S W ve Sowa J E (2006). A Broder Look at the 'Accountability' Movement, *Review of Public Personnel Administration*, 26 (2), June, 102-117.

Hays S W vd. (2006). South Carolina's Human Resource Management System: The Model for States With Decentralized Personnel Structures. İçinde: Kellough J E ve Nigro L G (ed). *Civil Service Reform in the States*, Albany, State University of New York Press, 171-201.

Hirsch J (1994). From The Fordist to the Post-Fordist State, *The Politics of Flexibility*, Ed. Bob Jessop, Hans Kastendiek, Klaus Nielsen, Ove K. Pedersen, Edwar Algar Publishing Company, USA, s. 67-81.

Jessop B (1997). Post-Fordism and the State, *Post-Fordism A Reader*, Ed. Ash Amin, Blackwell Publishers, Oxford, UK, s. 257-262.

Kim J ve Kellough J E (2014). At-Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors. *Review of Public Personnel Administration*, 34 (3), September, 218-236.

McGrath R J (2013). The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States. *Public Administration Review*, 73 (4), July/August, 638-649.

Mihçioğlu C (1958). *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara, AÜ SBF Yayınları.

Milakovich M E ve Gordon G J (2013). *Public Administration in America*, Eleventh Edition, Boston, USA: Wadsworth.

Nigro L G ve Kellough J E (2006a). Civil Service Reform in Georgia: A View from the Trenches. İçinde: Kellough J E ve Nigro L G (ed). *Civil Service Reform in the States*. Albany, State University of New York Press, 117-144.

Nigro L G ve Kellough J E (2006b). The States and Civil Service Reform: Lessons Learned and Future Prospects. İçinde: Kellough J E ve Nigro L G (ed). *Civil Service Reform in the States*. Albany, State University of New York Press, 315-324.

Ömürgönülşen U (2009). Amerika Birleşik Devletleri'nde Kamu Yönetimi. İçinde: K Karasu (ed.) *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara: İmge Yayınevi, 313-412.

Rainey H G (2006). Reform Trends at the Federal Level with Implications for the States: The Pursuit of Flexibility and the Human Capital Movement. İçinde: Kellough J E ve Nigro L G (ed). *Civil Service Reform in the States*, Albany, State University of New York Press, 33-58.

Snider C F (1950). *American State and Local Government*. New York, USA: Appleton Century Crofts.

Wilson G (2006). The Rise of At-Will Employment and Racial Inequality in the Public Sector", *Review of Public Personnel Administration*, 26 (2), June, 178-187.

Wilson J Q vd. (2013). *American Government: Institutions and Policies: The Essentials*, Boston, USA: Wadsworth Cengage Learning.

Zengin O (2011). Amerikan Kamu Yönetimi Disiplininin Kuruluşunda Verimlilik Olgusunun Yeri. *Mülkiye Dergisi*, 35 (273), 43-54.