
İNGİLTERE'DE KAMU PERSONEL SİSTEMİNDE DEĞİŞİM: Geleneksel Westminster Modeli'nden Esnek Örgütlenme Modeline Doğru

Ahmet Hamdi AYDIN*
Sibel GÖK**

ÖZET

İngiltere, siyasal ve yönetsel sistem olarak köklü bir tarihsel alt yapıya sahiptir. İngiliz siyasal ve yönetsel kurumları da diğer ülkeler tarafından en çok örnek alınmış kurumların başında gelmektedir. Yazılı bir anayasasının olmaması ve devlet sistemi olarak monarşi olmasına rağmen "anayasal krallık" ve "parlamentar demokrasi" olarak açıklanan bir yönetim sistemine sahip olması İngiltere'yi diğer ülkelerden ayıran temel bir özelliktir. Ülkede kamu yönetimi alanında 1980'li yıllarda başlayan ve günümüze kadar devam eden reform çalışmaları, geleneksel Westminster kamu yönetimi modelinden, esnek kamu yönetimi örgütlenme modeline doğru bir değişimin yaşanmasını sonuç vermiştir. Aynı değişim trendi, kamu personel sistemi için de geçerlidir. Bu çalışmanın amacı, İngiliz kamu yönetimi sisteminde yaşanan değişim sürecinden, kamu personel sisteminin nasıl etkilendiğini araştırmaktır.

Anahtar Kelimeler: İngiltere, Kamu Yönetimi, Yönetsel Değişim, Kamu Personeli Sistemi, Kamu İstihdam Politikası

CHANGE IN THE ENGLISH PUBLIC PERSONNEL SYSTEM: From the Traditional Westminster Model Towards the Flexible Organisational Model

ABSTRACT

England has a deep-rooted history of political and administrative system. English political and administrative institutions, therefore, are taken as the examples by the other countries. Although England is a monarchic state and has not got a written Constitution, it is called as constitutional monarchy and a parliamentary democracy, and this is the main characteristic that makes England dissimilar to the other countries. Reform efforts in public administration system that started in 1980's, resulted in a change from the traditional Westminster model towards the flexible organisational model. This trend of change is also valid for the public personnel system. The aim of this study is to research how the public personnel system is being affected by the process of change in the English public administration system.

Key Words: England, Public Administration, Administrative Change, Public Personnel System, Public Employment Policy.

* Prof.Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü

** Öğr.Gör., Şırnak Üniversitesi, Silopi MYO.

GİRİŞ

Dünyanın en sanayileşmiş ülkelerinden birisi olarak kabul edilen İngiltere, siyasal ve yönetsel anlamda kendisine has bazı özelliklere sahiptir. Örneğin; yazılı bir anayasası olmayıp, devlet şekli olarak monarşidir. Fakat buna rağmen “anayasal monarşi” ve “parlamentar demokrasi” olarak bilinir. Ayrıca siyasal ve yönetsel kurumları diğer ülkeler tarafından en çok taklit edilen ve örnek alınan ülkedir. Parlamentar demokrasiyle yönetilen ülkede, “Parlamento egemenliği” anlayışı hâkimdir.

İngiltere’de yürütme yetkisi; Kraliyet, Özel Konsey ve Bakanlar Kurulu arasında paylaşılmaktadır. Bunun yanında kamu yönetimi örgütlenmesi ise, yürütmenin parlamentoya karşı sorumlu olduğu “Westminster Modeli” adı verilen bir model ile örgütlenmiştir. Ancak diğer ülkelerde olduğu gibi, İngiltere’de de kamu yönetiminde reform veya yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1980’lerde başlayan ve halen devam eden reform sürecinin sonucu olarak “Westminster Modeli” olarak bilinen geleneksel kamu yönetimi örgütlenme modelinden, “esnek kamu yönetimi örgütlenmesi” modeline doğru bir değişim yaşanmaktadır. Kamu yönetiminin genelinde yaşanan bu değişim, kamu yönetiminin bir alt alanı olan kamu personel yönetimi sisteminde de etkisini göstermektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, bu değişim sürecinin İngiltere’de kamu personel sisteminde neleri, nasıl ve ne kadar değiştirdiğini ve değiştirmediklerini araştırmaktır. Bu amaçla, çalışma üç ana başlık halinde organize edildi. İlk bölümde İngiltere’nin tarihsel, demografik ve coğrafi özellikleri ile siyasal, yönetsel ve hukuksal alt yapısı hakkında bilgiler verilecek, ikinci bölümde İngiltere’de yürütme yetkisinin kullanılması ile genel olarak kamu yönetimi yapısı ve değişim süreci tartışılacak, son olarak İngiltere’de geleneksel kamu personel yönetimi sisteminin özellikleri, kamu hizmetlerinde işe alma ve ücretlendirme ilkeleri ile personel yönetimi sisteminde geleneksel Westminster Modelinden esnek örgütlenme modeline doğru halen yaşamakta olduğu savunulan değişim süreci tartışılacaktır.

1. İNGİLTERE’NİN TARİHSEL, DEMOGRAFİK, COĞRAFİ, SİYASAL, YÖNETSEL VE HUKUKSAL ALT YAPISI

1.1. Tarihi ile Demografik ve Coğrafi Özellikleri

“İngiltere” adının kaynağı, 5. Yüzyılda Saksonlar’la birlikte adayı istila eden Cermen halkı Anglus’lardır. Angleland (Anglus Diyarı) olarak kullanılan isim, zamanla England olmuştur (www.wikipedia.org).

Günümüzde İngiltere olarak bilinen ülke aslında Büyük Britanya’yı (Great Britain=GB) oluşturan üç ülkeden (İngiltere, İskoçya, Galler) birisidir. Büyük Britanya da Kuzey İrlanda ile birlikte Birleşik Krallığı (United Kingdom=UK) oluşturmaktadır. İngiltere, Galler ve İskoçya 1707’de birleşerek Büyük Britanya olmuş, Büyük Britanya ile İrlanda’nın 1800’de birleşmeleri ile de Birleşik Krallık oluşmuştur. Tam olarak adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı olan devlet bu günkü şeklini, 1921’de İrlanda’nın bölünmesi sonrasında almıştır. Bu tarihte İrlanda adasının güneyi İrlanda Cumhuriyeti

adıyla bağımsız bir devlet olurken, kuzey bölgesi Kuzey İrlanda adıyla Birleşik Krallık içinde kalmıştır (Güler, 2009:171).

Bu dört devlet, Birleşik Krallığın birer parçası olsalar da, her birinin kendisine özgü siyasal ve yönetsel sistemleri vardır. Bir başka deyişle aslında Birleşik Krallığın içinde toplam dört ayrı sistemden söz edilebilir (Gönülaçar, 2010:28).

İngiltere ismi, günümüzde konuşma dilinde, medyada ve hatta zaman zaman bilimsel çalışmalar ile resmi platformlarda yaygın bir şekilde Büyük Britanya ve Birleşik Krallık yerine kullanılabilir (www.wikipedia.org). Bu çalışmada da İngiltere ismi kullanılacak ve bu, zaman zaman Büyük Britanya ve Birleşik Krallık anlamına gelebilecektir. Zaten coğrafi alan ve nüfus itibarıyla bu devletlerin en büyüğü olan İngiltere, aynı zamanda Büyük Britanya ve Birleşik Krallığın tüm sosyal, siyasal ve yönetsel özelliklerini en çok taşıyan ülkedir.

Dünyanın en sanayileşmiş ve kentleşmiş ülkelerinden biri olan İngiltere’de çalışan nüfusun sadece yüzde dördü tarımla ilgilenmektedir. Nüfusun yüzde 70 kadarı nüfusu 20.000’i geçen kentlerde yaşarken, bu yüzde yetmişin yarısı da 6 büyük ve yaygın kentte yaşamaktadır. Sanayileşmenin beraberinde getirdiği yüksek yaşam düzeyi ile birlikte, iş bölümü, ulaşım ve haberleşme imkânları da çok gelişmiştir. Bu sanayileşme ve kentleşme İngiliz toplumuna iki yönde tesir etmiştir. Bunlardan ilki, sanayileşme ve kentleşmenin bir taraftan İngiliz kültürünü türdeşleştirilmesi (homojenleştirilmesi) diğeri ise politik alanda fikir birliğini (konsensus) sosyo-kültürel bir fikir birliğiyle pekiştirmesidir. Bu olay, toplumda yeni sosyal sınıfların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Böylece, birinci yöndeki tesir toplumda siyasal çatışmaları azaltıcı yönde etkide bulunurken, ikinci yöndeki etkisiyle azda olsa yeni siyasal eşitsizliklerin oluşmasına yol açmıştır (Gürbüz, 1987:302).

İngiltere dünyada siyasal ve yönetsel kurumları en çok taklit edilmiş ülke olmakla birlikte, siyasal kültür ve kurumları gibi yönetsel kültür ve kamu yönetimi açısından da model ülke konumundadır (Güler, 2009:171).

1.2. Dünü ve Bugünü ile Siyaset, Yönetim ve Hukuk Sistemi

İngiltere, siyasal ve yönetsel gelenek bakımından kendine has özellikler taşıyan bir ülkedir. Sahip olduğu bu yönetsel ve siyasal gelenekler, İngiltere’de yine kendine özgü bir güçler ayrılığı anlayışının doğmasına yol açmıştır. Bu anlayışın odağında “parlamento egemenliği” ilkesi bulunmaktadır. Devlet sistemi monarşi olan İngiltere’nin yazılı bir anayasası yoktur. Parlamenter demokrasi ile yönetilen anayasal bir krallık olan İngiltere’de İngiliz parlamento düzeni, Kraliyet Tahtı, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından meydana gelmektedir. Bu üç kademeli sistem içinde en güçlü olanı ise Avam Kamarası’dır (Oğuz, 2009:68).

Parlamentonun, mevcut hukuk kurallarını uygulamak, hükümetin güncel yönetimini eleştirmek ve takip etmek görevleriyle birlikte, yeni hukuk normları ihdas etmek ve yönetimin kullanacağı araçları, örneğin vergileri belirlemek yetkisine de mevcuttur. Bu çerçevede, 1.000’in üzerinde üyesi bulunan Lordlar Kamarası’nda, ruhani özellik arz eden ve bununla birlikte Lord ünvanını ya doğuştan veya sonradan kazanarak elde etmiş kişilerle beraber, İngiltere’de Kamu Personel Sisteminde Değişim

Hukuk Lordları ve İskoçya'yı temsil eden soylular bulunmaktadır. Lordlar Kamarası'nın temel görevleri; yasama faaliyetini yerine getirmek, tüzükleri incelemek ve ihtiyaç bulunacak her türlü devlet girişiminde danışmanlık hizmetinde bulunmaktır. Parlamantonun güçlü kanadını oluşturan ve genel seçimlerle seçilen parlamenterlerin oluşturduğu Avam Kamarasının; toplum hayatını düzenleyici kurallar yapmak, topluluk ihtiyaçlarını karşılamak, ihtiyaç duyulan fonları uygulanabilir kılmak ve hükümeti eleştirmek yetkileri bulunmaktadır (Baydar, 2004:76).

Anayasal bakımdan parlamantonun yetkileri herhangi bir biçimde sınırlanamazken, Parlamento, yasa yapmak konusunda tek ve mutlak yetkili organ konumundadır (Oğuz, 2009:68).

Parlamenter bir demokrasiye dayanmasına rağmen, İngiliz Uluslar Topluluğu'nun başı olan Monark (Kraliçe), aynı zamanda devleti temsil etmektedir. Hukuki yönden devletin başı olan Kraliçe; İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'daki yargının ve aynı zamanda İngiliz kilisesinin başı konumunda bulunmaktadır (Baydar, 2004:75).

İngiltere'de Kıta Avrupa'sı ülkelerinden farklı olarak "devlet" kavramı yerine, Kraliyet ve Parlamento'ya odaklanılması, "parlamento egemenliği" ilkesinden kaynaklanmaktadır (Oğuz, 2009:68).

İngiliz kamu yönetimi tarihi incelendiğinde siyasal olayların ve yönetim anlayışının daha çok "Taht, Parlamento, Başbakan, ve Bakanlar" arasındaki ilişkiler etrafında yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Bu anayasal kurumların köklü geçmişleri bulunmaktadır. Lordalar ve Avam Kamarasının geçmişi ortaçağa kadar giderken, Monarşinin tarihi kesintisiz olarak Normandiyalıların işgali öncesine dayanmaktadır (Gürel, 2006:38).

İngiltere'de "anayasa" adı verilebilecek bir belge bulunmamaktadır. Yani İngiltere, dünyada göreneksel anayasa düzenine bağlı kalan birkaç ülkeden bir tanesidir (Eroğul, 2010:4). Anayasanın temel kaynakları arasında yasalar (bunlar arasında Magna Karta ya da Haklar Bilgirgesi gibi çok eski tarihli yasalar da bulunmaktadır), siyasal ve yönetsel gelenekler ve mahkeme içtihatları gösterilebilir (Güler, 2009:172).

İngiltere'de yazılı bir anayasanın olmaması ve anayasal nitelik taşıyan kuralların çeşitli yasalara dağıtılmış olması sebebiyle, devlet yönetiminde önemli unsurlar büyük oranda gelenek veya adetlere bağlı olarak gelişme göstermiştir. Bu olgu yüzyıllar boyunca bazı kurumların öneminin evrimleşmek ve tecrübeler kazanmak suretiyle devamlı arttığını ve sanki yazılı bir anayasadan yetki almış gibi gücünü artırdığını göstermektedir (Yücel, 2010:65).

Bilindiği üzere anayasalar devleti meydana getiren temel siyasal ve yönetsel kuruluşların yetki ve sorumlulukları ile aralarındaki güç ilişkilerini belirler. İngiltere'de yazılı bir anayasanın bulunmaması, devlet yönetiminde görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının veya devleti meydana getiren kurumların aralarındaki ilişkilerin belirsiz olduğu yada bütünüyle gelenek ve içtihatlarla dayandığı anlamına gelmemektedir (Uzun, 2003:600).

İngiliz anayasa hukuku başlıca üç kaynağa sahiptir:

Yasalar: 1215 tarihli Magna Karta (Magna Carta), 1689 tarihli Haklar Bildirgesi (Bill of Rights), 1911-1949 tarihlerinde Parlamantonun çıkardığı kanunlar (Parliamentary Acts) ve 2005 yılında çıkarılan Anayasal Reform

Kanunu (Constitutional Reform Act) yasalara örnek olarak gösterilebilir (Eroğul, 2010:4).

İçtihatlar: Edward Coke (İngiliz tarihinin en ünlü yargıcı), 1604 yılında görülen Semayne davası için verdiği kararda, “herkesin evi kendi kalesidir” diyerek, keyfi arama ve el koymalara karşı konut dokunulmazlığı ilkesini getirmiştir. 1670’te Court of Common Pleas (Krallığın en yüksek üç mahkemesinden biri), Bushel davasında aldığı kararda, hiçbir mahkemenin jüriyi belli bir yönde karar vermeye zorlayamayacağı kuralını getirmiştir (Eroğul, 2010:4).

Anayasal görenekler: Parlatentonun yılda en az bir kez toplantıya çağrılması buna örnek olarak verilebilir. Ayrıca Bakanlar parlamento üyesi olmalıdır. Genel seçimleri kazanan parti liderine hükümeti kurma görevi verilir (Eroğul, 2010.4).

Anayasal bakımdan geçerli kurallar, İngiltere’nin üniter bir devlet olduğunu göstermektedir. Üniter olmanın yanında, aslında tarihsel olarak yerinden yönetim geleneğine sahip olan ülkenin giderek daha çok merkezîyetçi bir yapıya büründüğü de söylenebilir. Örneğin, 1972’de, Başbakanın kararı ile Kuzey İrlanda Parlatentosu, İngiliz Parlatentosu tarafından kırk sekiz saat içerisinde feshedilmiştir. Öte yandan, yerel yönetim birimleri olan County ve Borough’ların anayasa ile teminat altına alınmış yetkileri de bulunmamaktadır. Yerel yönetim birimlerinin yetkileri, görevleri hatta bunların isimleri dahi merkezî hükümet tarafından her zaman değiştirilebilmekle birlikte çoğu kez de resen değiştirilmiştir (Uzun, 2003:600).

İngiltere hukuk sistemi, hukukun bir bütün olduğu “ortak hukuk” (common law) sistemine dayanmaktadır. Bu sistemde devlet dahil, hukukun tüm özneleri eşit kabul edilmekle beraber ortak hukuka tabi olmaktadır. Parlatento egemenliği ilkesi, güçler ayrımı, bakan sorumluluğu ilkesi ve negatif (kişisel) özgürlük anlayışı İngiliz hukuk sisteminin dayanaklarını oluşturmaktadır. Genel hukuk sistemi içinde geçerli olan ilkeler aynı zamanda kamu kuruluşları için de geçerlidir (Güler, 2009:172-173).

Kamu kurumlarının kendilerine verilen yetkileri aşmamaları (ultra vites), bu yetki alanı dışında işlem ve eylem yapmamaları gerekmektedir. Yetkileri dahilinde bulunsa bile (intra vites), eylem ve işlemlerinin aşırı ya da gayri makul olmaması da gerekir. Her iki durum ile ilgili olarak kamu kurumları için yargısal denetim söz konusu olmaktadır. “Makul olmama ya da yetkiyi aşma” yönetimin kararlarını geçersiz sayabilecek sebepler arasında görülmektedir (Güler, 2009:172-173).

Fakat, son yıllarda yargı reformları ekseninde ve özellikle de Avrupa Birliği süreci ile birlikte İngiliz hukuk sisteminin değişmeye başladığını görmek mümkündür. Örneğin, 2003’te Anayasal İşler Bakanlığı’nın ve “Supreme Court” adı altında bir yüksek mahkemenin kurulması gibi. Bu mevcut yapı içerisinde mahkemelerle birlikte uyumsuzlukların çözümünde yer alan “Yönetsel Uzlaşma Kurulları (Administrative Tribunals)”, “Tüketici Meclisleri”, “Vatandaş Hizmet Sözleşmeleri Platformu (Citizen Charter)”, “Ombudsman ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi” gibi kurumlar da yargı alanında faaliyette bulunmaktadırlar (Ekşi, 2009:68).

2. İNGİLTERE'NİN KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİ

2.1. Yürütme Yetkisi

İngiltere'de yürütme yetkisi Kraliyet Tahtı (Crown) ve Özel Konsey (Privy Council) ile Bakanlar Kurulu (Cabinet) ve Başbakan (Prime Minister) tarafından kullanılmaktadır. Ayrıca yürütmenin yönetim aygıtı olan kamu yönetiminin (civil service) yetkisinden de söz edilebilir (Güler, 2009:177).

Kraliyet Tahtı: İngiltere'de devlet kurumlarının en önemlisi olan Kraliyet Tahtı'nın, yetkileri gerçekte sembolik olmasına karşın, her yönüyle devletin başı durumunda olan Kral veya Kraliçe; yürütmenin başı, yasamanın ayrılmaz parçası, yargının başı, silahlı kuvvetlerinin baş komutanı, İngiltere kilisesinin yüce yöneticisi konumundadır. Gerçekte yetkileri sembolik veya göstermelik olan Kraliçe, Bagehot'a göre üç gerçek yetkiye sahiptir (Eroğul, 2010:23):

- 1) Haberdar edilme (bilgi verilmesi ve danışılma) yetkisi.
- 2) Yüreklendirme (doğru gördüğü yerde destekleme) yetkisi.
- 3) Uyarma (sorumluları kendi tecrübesinden faydalandırma) yetkisi.

Bugün İngiltere'de bir kraliyet ailesinin bulunmasının nedeni veya amacı yıllardan beri süregelen bir geleneği bozmamaktır. Kraliyet ailesi ülkeyi yönetmek için değil, temsil etmek için vardır. Ancak zaman zaman Kraliyet Ailesi'nin ülke yönetimi konusunda fikir beyan ettiği de olmaktadır. Yönetimde doğrudan söz sahibi olmadıkları halde Kral veya Kraliçenin mutlaka onaylaması gereken kanunlar da vardır. Örneğin, Parlamentonun açılması, yasa tasarılarının kabul edilmesi gibi (Aydın, 2012:349).

Özel Konsey: Eski Curia Regis kurumunun son kalıntısı olan Özel Konsey, Divan-ı Hümayun'a da benzetilebilir. Bugün İngiltere'de yürütme organının en önemli kurumu olan kabineye kaynaklık eden kurum konumundadır (Eroğul, 2010:24).

Özel Konsey İngiliz modern devlet idaresinin en eski kurumlarından bir tanesidir. Zaman içinde İngiltere'nin anayasal krallık şeklindeki yönetim yapısına uyum sağlayan Özel Konsey, 17. yüzyılda kralın az sayıda danışmanlarından oluşmuştur. Aynı zamanda kabinenin ilk şekli olan Özel konsey 530 üyeye sahiptir. Bu üyeler arasında daha önceden kabine üyeliği yapmış olan bakanlar, vazifedeki bakanlar, yüksek yargıçlar, büyükelçiler, Canterbury ve York başpiskoposu ve Bilim adamları bulunmaktadır. Zamanla sahip olduğu çok önemli işlevleri kaybeden Özel konsey, halen birçoğu vakıf niteliği taşıyan yardım kurumlarının yönetim işlevini yerine getirmektedir. Yaklaşık 400 tane yardım kurumu Özel Konseye bağlanmıştır (Güler, 2009:177-178).

Bakanlar Kurulu ve Başbakan: İngiltere'de yürütmenin üçüncü ve en güçlü halkası, güçlü iktidar modelinin temel öğeleri olarak Başbakan ve Bakanlar Kurulu'dur (Kabine). Bakanlar kurulu, yürütme sürecinde aktif rol alan Başbakan ve onun seçtiği Bakan, Devlet Bakanı ve Bakan Yardımcılarının hepsini (yaklaşık 80 kişi) ifade etmek üzere yapılan bir tanımlamadır (Güler, 2009:180).

Kabinenin üç ana işlevi bulunmaktadır. Bu işlevler, politika oluşturmak, idari kontrol ile gözetimi sağlamak ve koordinasyon tesis etmektir. İngiltere'de bir bakanlıkta birden fazla bakan bulunmaktadır. Bakanlar arasında, Kabine

üyeyi bakanlar (Secretary of State), Kabine üyesi olmayan fakat Kabine toplantılarına katılan bakanlar ve Kabine dışı bakanlar biçiminde bir ayırım bulunmaktadır. Hükümet ve devlet idaresi ile ilgili temel siyasi sorumluluk Kabine üyesi bakanlarda bulunmaktadır. Çoğu ülke ile mukayese edildiğinde toplam bakan sayısının yüksek olduğu İngiltere’de, Devlet Bakanı (Minister of State) ve Parlamento Bakanı (Parliamentary Undersecretary of State) kabine dışı bakanlara verilen unvanlardır (Özen, 2008:16).

Modern anlamda “eşitler arasında birinci” sayılan Başbakan’ın ABD Başkanı ile kıyaslandığında bakanları atamada sınırsız bir özgürlüğünün olmaması buna karşılık bakanları atama ve azletme yetkisinin kendisinde olması, onu sistem içerisinde çok güçlü hale getirmiştir (Uzun, 2003:604).

Kabineye başkanlık yapan başbakan, bakanlar üzerinde güçlü ve etkilidir. Onu güçlü hale getiren en önemli unsurlar, kabine toplantılarını yönetmesi ve son sözü söyleme hakkının yine kendisinde bulunmasıdır. Fakat bütün bu güçlü yetkilerin varlığına rağmen politikaların belirlenmesi ve uygulanmasında uzlaşma esastır. Başbakanın kabine üyeleri arasındaki uyumsuzlukların çözümünü sağlama ve kabine üyelerinin bakanlıkları ile alakalı politikaların diğer üyeler tarafından anlaşılmasını ve savunulmasını sağlamak gibi görevleri de bulunmaktadır (Özen, 2008:16).

Kabine 18. yüzyıla kadar yürütme gücünü büyük ölçüde elinde bulunduran Özel Konsey’in yerini alarak, zamanla günümüzdeki şeklini almıştır (Güler, 2009:180).

2.2. Kamu Yönetiminin Örgütsel Yapısı

İngiltere’de kamu yönetiminin örgütlenmesi, sistemin çok önemli bir parçası olan bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenen kamu yönetimi, yargı organları ve ordudan meydana gelmektedir. Bu organların hepsi bürokratik bir özellik arz etmektedir (Baydar, 2004:77).

İngiltere’nin kamu yönetimi örgütlenmesi Westminster modeli olarak adlandırılmaktadır. Parlamento egemenliği üzerine inşa edilen Westminster modeli, içerisinde normatif, geleneksel ve Kraliyete ait birtakım öğeler barındırmaktadır. Yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. İngiltere Kamu yönetimi, merkezi ve tümleşik bir siyasal yapıya sahip olması ile ün yapmıştır. Bu sistemde merkezin çevre üzerinde belirgin olarak üstünlüğü bulunmaktadır. 12. yüzyıldan itibaren gelişen güçlü merkezîyetçi geleneğin bir devamı olan bu yapı da gücün kullanımı hiyerarşiktir (Güler, 2009:188-189).

Geleneksel Westminster modelinin en belirgin özellikleri şöyle sayılır (Diamond, 2011):

Çok yetkili fakat uygulamada sembolik işlevleri olan bir devlet başkanının (Kral veya Kraliçe) olması.

Kraliçenin atadığı fakat uygulamada en yetkili yürütme gücünü elinde bulunduran bir hükümet başkanının (Başbakan) olması.

Başbakanın başında bulunduğu bir Kabinenin (Bakanlar Kurulu) olması.

Kariyer sistemine dayanan bağımsız bir memuriyet statüsünün (bürokrasi) olması.

Parlamente muhalefetin (çok partili sistem) olması.

İngiltere’de Kamu Personel Sisteminde Değişim

İki meclisli bir yasama organının (parlamento) olması.

Parlamentonun, Hükümeti ve kendi kendisini feshederek seçime zorlama yetkisinin olması.

İngiltere, Londra'da Whitehall'dan yönetilen, merkezi sistemle işe alınan ve temelde Başbakan'a karşı sorumluluğu bulunan memurlarıyla, her zamanki devletlerden biri olarak nitelendirilmiş; uzun süre yerinden yönetim anlayışı etkili olmasına ve bölgesel veya federal bir sistem olmasına rağmen son dönemlerde merkezîyetçiliğin egemen olmaya başladığı gözlemlenmiştir. Mesela, Edinburg merkezli İskoçya'nın, özerkliği bulunmaktaydı, ancak Londra ya da Westminster'daki bakanlar tarafından yönetilirdi. İngiltere'de ulusal mecliste Yeni Sol'un iktidara gelmesi ile beraber yönetim yeniden yapılandırılmıştır. Günümüzde İskoç yürütme organı kraliyete bağlıdır fakat Westminster'da temsiliyeti olmadan sadece Edinburg'daki İskoç Meclisinde parlamenterlere karşı sorumlu olan ve kendileri de bu parlamentonun üyeleri olan bir Birinci Bakan önderliğindeki Bakanlar Kurulu tarafından yönetilmektedir (Dugget, 2002).

İngiltere'de, Amerika Birleşik Devletleri gibi kentsel kültüre (civic culture) dayanan bir yönetim sistemi olduğu kabul edilir. Bu da kamu yönetiminde oldukça yaygın yerinden yönetimleşmeyi sonuç vermiştir. Tarihsel olarak yaygın şekilde yerinden yönetim sisteminin olduğu İngiltere'de kıta Avrupa'sı ve Türkiye'deki anlamda taşra teşkilatları yoktur. Devletin sunduğu kamu hizmetleri daha çok yerel hükümet (Local Government) gibi işlev gören bölge konseyleri (County Council), şehir konseyleri (City Council) ve daha küçük Mıntıka Konseyleri eliyle yürütülür. Bu yerinden yönetim birimlerinde her bir hizmetin yürütülmesi için bir yerel meclis vardır. Merkezi hükümet ulusal çapta sınırlı işler ile dış politika konusunda yetkilidir. Şehir ve kasabalarda ayrıca yerel yönetim olarak Belediye Başkanları (Mayor) bulunur (Aydın, 2012:350).

2.3. Kamu Yönetimi Sisteminde Değişim Süreci

İngiltere'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacı diğer birçok ülke gibi oldukça eskilere gitmekte, somut adımlarla bu konunun önem kazanması ise yine diğer birçok ülke gibi 1980'li yıllara rastlamaktadır. 1979 yılında Margaret Thatcher'in iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı bir liderlik sergilemesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışın gelişmesi konusunda ön koşulları büyük oranda sağlamıştır. İngilizce literatürde bu yeni anlayış (new public service=yeni kam hizmeti) olarak ifadesini bulmuştur ([Farnham](#) ve Horton, 1996:314).

Bu dönemde özelleştirme hususuna güçlü bir vurgu yapılarak, çeşitli kamu kurumlarında "verimlilik incelemeleri" yapılmış ve performans düşüncesini öne çıkaran "Mali Yönetim Girişimi" başlatılmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003:44).

İngiltere, kamu yönetimi sisteminde en kapsamlı değişimlerden birisini hayata geçiren ve alanda geniş kapsamlı ilk uygulamayı başlatan, bu sebeple de diğer ülkeleri büyük ölçüde etkileyen bir ülke konumundadır (Yılmaz, 2001:35). İngiltere'de kamu hizmetlerinde reformu gerektiren temel etkenler sosyal, ekonomik ve teknolojik alanlarda gerçekleşen büyük gelişim ve değişimlerdir. İngiltere'de son otuz yıl içinde yaşam tarzında köklü değişiklikler

meydana gelmiştir. Özellikle birlikte yaşama, evlilik, ayrılma gibi konularda ve aile yapısında kapsamlı değişimler meydana gelmiş, nüfus ise giderek yaşlanmıştır. Yaşanan bu değişimle birlikte vatandaşların ihtiyaçları daha fazla çeşitlilik arz etmeye başlamış ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin bu değişime cevap vermesi gereklilik arz etmiştir. Kamu hizmetlerinin toplumun istekleri doğrultusunda yönlendirilmesi ihtiyacı artmıştır (Özen, 2008:28).

İngiltere, 1980 sonrası dönemde yeni kamu yönetimi anlayışını taviz vermeden uygulamaya koyan bir ülkedir. Gerçekleştirilen reform sürecinde, bu ülkeye özgü bazı uygulamaların varlığı dikkat çekmektedir. Bunun yanı sıra, Türkiye örneğinde olduğu gibi, reform çabası içinde olan ülkeler için İngiltere bir laboratuvar niteliği taşımaktadır. Başarılı örneklerden Yeni Zelanda, Finlandiya ve Danimarka gibi ülkelerin küçük olmaları, Amerika'nın da federal niteliği göz önünde bulundurulursa, eğer takip edilecekse, parlamenter niteliği ve üniter yapısıyla, İngiltere, daha iyi bir örnek teşkil etmektedir (Gönülaçar, 2010:28).

Kamu yönetimi reformlarının en sık gerçekleştiği ülkelerden bir olan İngiltere'de, kurulan, kaldırılan, birleştirilen ismi veya niteliği değiştirilen kurum sayısı çok fazla olması sebebiyle bazen kamu yönetimi örgütlenmesindeki değişimin takip edilmesi mümkün olamamaktadır. Gerçekleştirilen reformlarla, mevcut kurumların örgütlenme ve işleyişine yönelik düzenlemeler yapmak yerine sıklıkla yeni bir kurum yaratmak tercih edilmektedir. İngiltere kamu yönetimi kurumunu daha da karmaşık duruma getiren sürekli yeniden yapılanma girişimlerini bilhassa bakanlık örgütlenmesi ve personel yönetimi alanlarında görmek mümkündür (Güler, 2009:193).

Kendine özgü özellikleri dolayısıyla 'örneklerin örneği' olarak gösterilen İngiltere'de reform sonrası kamu yönetimi açısından en köklü değişiklik, tekçi ve merkezi hiyerarşik nitelikteki Whitehall ve Westminster yapılarının yerini esnek kamu örgütlenmesinin almasıdır. Horton, bu değişimi 'tekçi ve merkezîyetçi geleneksel kamu yönetiminden, devletin tekelinin olmadığı yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş' olarak açıklar (Horton, 2000).

İngiltere kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilen reform hareketi ülkenin personel rejimini de derinden etkilemiş, mevcut yapıları, yönetsel süreçleri değiştirmiş ve bunların yerini yeni yapı ve süreçler almıştır (Oğuz, 2010:130). Kamu personel yönetimi sisteminde değişim konusu aşağıda ele alınacaktır.

3. İNGİLTERE'NİN KAMU PERSONEL YÖNETİMİ SİSTEMİ

3.1. Kamu Personel Yönetimi Sisteminin Niteliği

İlk olarak belirtilmelidir ki İngiltere'de Kıta Avrupası sisteminde olduğu gibi bir memur kavramı ve memur rejimi bulunmamaktadır. Memur veya kamu personeli açısından net bir tanım yapmak da güçtür. Çünkü kamu personelinin yasal konumunu belirleyecek olan idare hukuku gibi bir alan gelişmemiştir. Ayrıca, Memur kavramının yasal bir tanımı da yoktur. Bu nedenle, memurluk statüsü de belirsiz bir hal almaktadır. Diğer pek çok konuda olduğu gibi bu konuda da gelenekselleşmiş uygulamalardan yola çıkılarak bazı tanımlar yapılmaktadır (Oğuz, 2010:131).

Bu geleneksel hale gelen tanımlardan birine göre memur; "politik veya adli organlar dışında görev yapan, devlet gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, Kraliyet'e bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir" (Oğuz, 2010:132).

Verilen bu tanıma göre memurlar, Kraliyet makamının hizmetkârı durumundadırlar ve bu kategoride daha çok bakanlıklarla onlara bağlı kurumlarda (örneğin agency'lerde) çalışan personel bulunmaktadır. Bu kapsamda bakanlar, hakimler, ordu çalışanları ile millileştirilmiş sanayi kurumlarında, yerel yönetimlerde ve özerk örgütlerde çalışanlar memur kategorisi içinde bulunmamaktadır. Ayrıca, ordu mensupları ve adli makam personeli için de ayrı bir personel rejimi uygulanmaktadır (Oğuz, 2010:132).

İngiliz idari yapısı bakımından kamu personeli, adli ve siyasi özellikteki kadroların dışında, belirli bir kadro karşılığında, tahtın hizmetlileri olarak devlet gücünü kullanan ve maaşını kamu personel ödeneğinden alan görevlilerden meydana gelmektedir. İngiltere'de kamu görevlileri kamu Kraliyet Tahtının ve dolayısıyla Kral/Kraliçe ve onun bakanlarının hizmetlileri konumundadır (Baydar, 2004:77).

İngiltere'de beş milyondan fazla personel kamu kuruluşlarında istihdam edilmektedir. Bunlar, merkezi hizmet birimlerinin yanında yerel yönetimler ve diğer kamu otoritelerinde de görev yapmaktadırlar (Uzun, 2003:621).

Silahlı kuvvetler (yaklaşık 200.000 kişi), kamu işletmeleri çalışanları (yaklaşık 350.000 kişi), ulusal sağlık görevlileri ve yerel yönetimler (yaklaşık 3 milyon kişi) haricinde 525.000 civarında kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunların dörtte üçü, dört bakanlıkta toplanmış vaziyettedir: Bu bakanlıklar şunlardır: Çalışma ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Ulusal Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Maliye ve Gümrükler Bakanlığı. Bunların yaklaşık olarak beşte dördü tam gün esasına göre çalışırken, beşte biri ise kısmi esasa göre çalışıyor (Eroğul, 2010:30-31).

Fakat İngiltere'de merkezi hizmet birimlerinde çalışan personel ile diğerleri arasında bazı yazarların ayırım yaptıkları görülmektedir. Öte yandan kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar kapsamında başlatılan "Next Steps- ileri adımlar ve serbest piyasa uygulamaları (Market testing) gibi inisiyatifler hem kamu personelinin tanımında hemde kapsamında önemli değişiklikler meydana getirmiştir (Uzun, 2003:621).

İngiltere'de kamu kesiminde istihdam edilen personel, "memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler ve diğer kamu görevlileri" olmak üzere üç grup içinde sınıflandırılmaktadır. Kamu kurumunun ikinci kategorisi, devlet dairelerinde çalışan bakanlara rapor veren çalışanlardan meydana gelmektedir (www.civilservant.org).

Parlamento üyeleri ve doğrudan parlamentoya bağlı kurumların istihdam ettiği kamu personelinin yanı sıra özerk örgütler, ulusal sağlık hizmeti (NHS), kamu işletmeleri, ordu ve yerel yönetim çalışanları kamu personeli diğer kamu personeli grubuna dahildir (Durukan, 2011:28).

Parlamentonun istihdam ettiği kamu personeline gelince bu kategori içerisinde parlamento için çalışanlarla, doğrudan parlamentoya rapor veren Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office), Parlamento Ombudsmanı (Parliamentary Ombudsman) ve Seçim Komisyonu (Electoral Commission) çalışanları yer almaktadır. Anayasal bakımdan bu kurumların çalışanları

Kraliyet Tahtının hizmetkârı değildirlir ve bu nedenle memur olarak kabul görmemektedirler. Bu tanımdan anlaşıldığı üzere memurlar, Tahtın hizmetkârlarıdır ve bu kategoriye daha çok bakanlıklarla onlara bağlı kurumlarda (örneğin agency'lerde) çalışan personel oluşturmaktadır (Oğuz, 2010:132).

İngiltere'de, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişine yönelik genel bir yasa bulunmamaktadır. Bununla birlikte, parlamentonun kamu yönetimi ile ilgili çeşitli konularda çıkarmış olduğu yasalar mevcuttur. Bu yasaların yanı sıra yürütmenin çıkarmış olduğu kararnameler (Order in Council), başta Kabine Bürosu olmak üzere çeşitli kamu kurumlarının çıkarmış olduğu yönetmelik (code) düzeyinde düzenleyici işlemler de bulunmaktadır. Kamu yönetimi ile ilgili uygulamaların bir başka kaynağı ise hükümet ve kamu kurumları tarafından hazırlanan raporlardır. Hizmet alanı ile ilgili raporlarda politikacıların ve aynı zamanda kamu personelinin ana referans kaynaklarından biri olan bu resmi raporlar, yön belirleme, gözden geçirme veya değerlendirme metinleri olarak hazırlanırlar (Karasu, 2004:90).

Bakanlar ile kamu görevlilerinin sorumluluklarının esasları 1985-1986 Savunma Komitesinin verdiği cevapta şu şekilde belirlenmiştir:

- Her Bakan, bakanlık teşkilatının yönetiminden parlamentoya karşı sorumludur.

- Bir Bakan, bakanlığının faaliyetlerinden dolayı parlamentoya hesap verebilir.

- Kamu çalışanları da çalışma ve faaliyetlerinden dolayı Bakanlara karşı sorumludurlar.

Bu doğrultuda bakanların bireysel sorumluluğu, parlamento, bakanlar ve kamu çalışanları arasındaki ilişki bakımından belirlenmiş olmaktadır. Bakanlar, bakanlık uygulamalarını ve kendilerine ait çalışmalarını açıklamalı ve hatalı faaliyetlerinin sorumluluğunu üstlenebilmelidirler (Baydar, 2004:80).

3.2. Geleneksel Kamu Personel Sistemi: İlkeler ve Merkezi Standart Yapı

İngiliz kamu personel sistemi, geleneksel olarak süreklilik, tekbiçimlilik, anonimlik ve siyasal yansızlık ilkeleri üzerine inşa edilmiştir. Bu ilkelerin 19. Yüzyılın sonlarından itibaren geleneksel hale geldiği İngiltere kamu yönetiminin "kariyer bürokrasisi" veya "yansız kamu yönetimi" bakımından adeta bir model haline geldiği söylenebilir. Bu ilkeler kısaca şöyle açıklanabilirler (Güler, 2009:253):

Süreklilik: Kamu personelinin hükümet değişikliklerinden etkilenmeden devamlı bir kadro işgal etmesi anlamına gelmektedir. Memurluk bir kariyer mesleği olmakla beraber memurlar siyasal iktidarlardan bağımsız olarak çalışırlar (Uzun, 2003:621).

Tekbiçimlilik: Tekbiçimlilik ilkesi ile anlatılmak istenen, merkezi işe alma, ücret sistemi ve yükselmelerde merkez tarafından belirlenmiş standartların uygulanması, bütün kamu personelinin aynı kural ve standartlara tabi olması anlamına gelmektedir (Güler, 2009:254).

Anonimlik: Kamu personelinin geleneksel olarak anonim kalma ayrıcalığı vardır. Bakanların, kişisel sorumluluk ilkesinin gereği olarak, kamu personeli ve özellikle üst düzey yöneticilerle olan ikili ilişkilerinde "gizlilik"

esastır. Bakan, kamuoyu önünde bunların her türlü eylem ve işlemlerinden sorumlu bulunmaktadır (Uzun, 2003:621).

Siyasal tarafsızlık: Bu ilke, kamu görevlisinin, siyasi sorumluluğu bulunan bakana tavsiyelerde bulunması, bakanın vereceği karar ne olursa olsun bunu “sadakat ve liyakat” ile gerçekleştirmeye çalışması anlamına gelmektedir. Siyasi yönelimi ne olursa olsun “o günün hükümetin”e hizmet etmek kamu görevlisinin görevidir (Güler, 2009:255).

İngiltere’de özellikle memurların siyasi açıdan tarafsız olmalarına büyük önem verilmektedir. Bu yüzden, en sorumlu konumlarda bulunanlar da dahil olmak üzere, üst kademe yöneticilerin siyasi tartışmaların dışında tutulmasına büyük önem gösteriliyor. Siyasi sorumluluk tümüyle hükümet üyelerine aittir. Fakat bu genel kural herkes için aynı ölçüde geçerliliğe sahip değildir. Siyasi tarafsızlıkta üç basamak mevcuttur (Eroğul, 2010:33):

Üst Düzey Memurlar: Bu grupta bulunan memurlar, parti çalışmalarına katılamazlar, görüşlerini açıklayamazlar, fakat izinle yerel yönetimlerde siyaset yapabilirler. Ancak yine de ölçülü davranmaya ve göze batmamaya mecburdurlar.

Orta Düzey Memurlar: Bu memurlar, sadece yerel işlerde değil aynı zamanda ulusal düzeyde de siyasi konularla ilgilenebilirler. Fakat bunun için izin almaları gerekmektedir. Diğer taraftan, Üst düzey memurlar için geçerli olan, ölçülü davranmak ve göze batmamak kuralı bunlar için de geçerli bulunmaktadır.

Alt Düzey Memurlar: Bunlar ise siyaset yapma serbestliği bulunan memurlardır. Fakat, siyasi çalışmalarıyla işlerini kesinlikle ayrı tutmak zorundadırlar. Dolayısıyla bunlar için siyaset, ancak iş saatleri dışında, iş yeri dışında mümkün olmaktadır.

3.3. Kamu Hizmetlerine Giriş

Kamu personelini seçme ve işe alma hususunda geniş yetkilerle donatılmış olmalarına rağmen, bakanlıklar ve yönetim acentaları dahil tüm kamu kurumlarının uyması gereken bir takım kurallar vardır. Kurumların işe alma sürecini Kamu Hizmeti Yönetmeliği’ne (Civil Service Code) ve Kamu Hizmeti Komisyonu İstihdam Yönetmeliği’ne (Civil Service Commission’s Recruitment Code) uygun bir biçimde yürütme zorunluluğu vardır (Oğuz, 2010:134).

Mevcut Kamu Yönetimi Komisyonu İstihdam Yönetmeliği’ne göre işe kamu görevlisi istihdam edileceği zaman şu aşamalardan oluşan bir süreç izlenir (Oğuz, 2010:133):

- Öncelikle, İş ile ilgili fırsatlar kamuoyuna duyurulmalıdır.
- Seçim sürecinde tüm adaylara adil davranılmalı ve her aşaması objektif olmalı
- İş için seçilen adaylarda işin gerektirdiği yetenek ve ehliyet bulunmalıdır
- İş için adaylar arasında en iyisi seçilmelidir.

Söz konusu yönetmelikler sadece işe alma ilkelerini belirlemektedir. Fakat işe alımları gerçekleştirmede gereken her şey için bir rehber niteliği taşımamaktadırlar. Söz konusu yönetmeliklerde mevcut olmayan işe almanın diğer yönleri hakkındaki rehberin, kurumların personel bölümleri tarafından

hazırlanması gerekir. Bu yönetmeliklerde bulunan ve kurumların işe alımlarda uymaları gereken zorunlu ilkeler şöyledir (Oğuz, 2010:78):

- Atamalar liyakat usulüne göre olmalıdır.

-Açıklık ve şeffaflığı sağlamak üzere bağımsız bir yargıç yardımcısı bütün süreçlerde bulunur.

-Pozisyonun gerektirdiği kriterler (gerekli nitelik, yetenek ve deneyim) gerek orijinal iş ilanlarında gerekse broşürlerde açık bir şekilde belirtilmelidir. Kamu kurumlarında çalışmak isteyenlerde bulunması gereken yetenekler açık bir biçimde ilanlarda ve/veya broşürlerde bildirilir. Bazı yeteneklerin kurumda istihdam edilecek kişilerin hepsinde olması gerekirken bazı yetenekler ise işin niteliği ile ilgilidir. Kamudaki birçok atama için önemli olan yeteneklere; sadakat, örgütün çalışmalarına aktif katılım sağlama, bir olayı hızlı ve tek başına değerlendirebilme kabiliyeti, geniş bir bakış açısı, sağduyu vs. örnek verilebilir. İlanlar, hem pozisyonun gerektirdiği niteliği belirlemeli hem de iş ile ilgili birtakım belirleyici bilgileri içermelidir. Bu kapsamda, iş ve görev tanımı, görev yeri, ücret, işin devamlı veya kısa süreli mi olduğu ve işin yükselme imkanı verip vermediği ile ilgili bilgiler de bu ilanlarda yer almalıdır (Oğuz, 2010:78).

İngiliz geleneksel sistemine göre, memurlar milletin hizmetindedir, iktidardaki siyasi parti değiştiğinde memurlar görevlerine devam ederek yeni gelen siyasi parti iktidarının emrinde çalışırlar. Memurların doğrudan bakanların emrinde değil de yüksek dereceli sürekli bir bürokratin emrinde çalışması nedeniyle böyle bir durum ortaya çıkmaktadır. Bakanlar bu yüksek dereceli bakanlık sekreterine (Müsteşar) genel politik eğilimleri yansıtır, daha sonra bakanlık üst düzey yöneticisi de bunların personele aktarılmasını sağlar. Böylelikle, İngiliz kamu personeli yönetiminde büyük oranda tam tarafsızlık sağlanmış olmaktadır (Başar, 2007:63).

İngiltere'de personel işlerinden sorumlu olan örgüt Civil Service Commission'dur. Bağımsız kişilerden uzun süreli olarak atanan kişilerden oluşan örgüt, bütün bakanlıktaki personel seçimini, sınav ve mülakatların düzenlenmesini denetleme görevlerini yerine getirmektedir. Ayrıca, personel eğitiminde de önemli bir rol oynamaktadır (Başar, 2007:63).

İngiliz kamu personel sisteminde bir derecedeki kadrolara girmek için ihtiyaç duyulan eğitim düzeyi ve bir kadronun gerektirdiği işler arasındaki bağlantı pek katı olmamakla birlikte kamu hizmetindeki bütün kadroların derecelendirilmesi ise değerlendirme sonuçlarına göre yapılmaktadır. Genel idari sınıfa girebilmek için asgari bir eğitim seviyesi şarttır. Ayrıca, profesyonel, teknik ve bilimsel derecelere girebilmek için de bazı özel niteliklere sahip olunması gereklidir. Kişide bulunan eğitim seviyesi, o kişinin kamu hizmetinde işe başlayacağı dereceyi değil, belirli derecelere müracaat edip edemeyeceğini belirlemektedir. İngiltere'de hakim olan anlayış, hizmet öncesi eğitimde, çeşitli memuriyetler için üniversitelerde ve okullarda edinilen genel bilgilerin yeterli olduğu şeklindedir. Memur olan bir bireyin yapacağı işi öğreneceği düşünülmekte, ilke olarak ise genel kültür yeterli görülmektedir. Çıraklık, memuriyet görevini yerine getirirken adaylık dönemi içinde geçirilir ve ayrıca geliştirme eğitimleri de yapılabilir (Başar, 2007:63).

Yerel yönetimlerde ise, yüksek dereceli memurlar, o hizmetten sorumlu komiteler, düşük dereceli memurlar ise, idare şube başkanları tarafından personelden sorumlu baş memurla işbirliği sonucu atanmaktadır.

İngiltere'de Kamu Personel Sisteminde Değişim

Bütün bu atamaların hepsinde yerel Meclisin onayının alınması zorunluluğu vardır. İngiltere’de yerel yönetimlerde çalışan yaklaşık 3 milyon personel bulunmaktadır. Bunlar üç kategoride sınıflandırılabilir (İnaç ve Ünal, 2006:135):

- Birim amirleri.
- Büro çalışanları, profesyonel ve teknik nitelikte görevliler.
- İşçiler.

3.4. Kamu Personelinin Ücretlendirilmesi

Kamu hizmetinin değişik kesimleri farklı derecelendirme ve ücret sistemlerine sahiptir. Bu durum kamu hizmeti, yerel yönetim, eğitim ve sağlık hizmetinde farklı derecelendirme için daha fazla esnekliğe olanak sağlamaktadır. İngiltere’de ilk atamalar, diğer ülkelere göre, eğitim niteliklerine daha az bağlıdır. Kişiler eğitim düzeylerinden daha düşük bir eğitimi gerektiren derecelerde göreve başlayabilmekte ve en yüksek derecelere kadar yükselebilmektedir. Üst derecelere terfi etmek de eğitim düzeyi daha az rol oynamaktadır (Burnham ve Horton, 2012:306).

Geleneksel ücret belirlemede, her derecenin bir ücret skalası bulunmaktaydı. Bu ücret skalasını ise, en düşük ve en yüksek ücret ile bu iki ücret arasındaki yıllık kademe artışları oluşturmaktaydı. İlk atama yeri olan derecelerde yaş unsuru göz önünde bulunduruluyordu. Belirli kademelerin belirli yaşlardaki personele ayrıldığı ücret skalasında, bir sonraki kademe artışı kişinin doğum gününde yapılmaktaydı (Başar, 2007:64).

Günümüzde ise personelin ücret ve çalışma koşulları, genel olarak yerel yönetimler ile personeli temsil eden sendikalar arasında yapılan görüşmeler sonucunda belirlenmektedir (İnaç ve Ünal, 2006:135).

Yerel yönetimde görev yapan ve atanarak gelen yöneticiler maaşlı veya ücretli olarak çalışmaktadırlar. Meclis üyeleri ise yalnızca görevli oldukları zaman yaptıkları harcamaları talep edebilirler. Meclis üyeleri karar almakla yöneticilerse bu kararları uygulamakla yükümlüdür, kural budur. Seçilenlerle atanmaların birbirlerini etkiledikleri açık bir şekilde görülmektedir (Gürel, 2006:40).

3.5. Kamu Personel Yönetimi Sisteminde Değişim

İngiliz kamu yönetimi sisteminde meydana gelen reform süreci, ülkenin personel rejimini de önemli ölçüde etkilemiş, mevcut yapıları, yönetsel süreçleri değiştirmiş ve bunların yerini yeni yapı ve süreçler almıştır. Ancak büyük değişime rağmen geçmişin mirasından alıkonulan bugün de geçerliliğini devam ettiren ilkeler vardır. Örneğin, "açık yarışma", "liyakat", "eşitlik", "yansızlık", "bakan sorumluluğu", "Taht'ın hizmetkârı olma". Aynı zamanda bu ilkeler, İngiliz kamu personel rejimine 1850’li yıllarda giren ve sistemin belirleyici unsuru haline gelen ilkelere dir. Bunlarla birlikte değişen başka şeyler de vardır. Kamu kurumlarına insan kaynakları yönetimiyle ilgili bir çok konuda inisiyatif verilmiştir. Mesela, personel tedariki, seçim ve yerleştirme, ücretlerin belirlenmesi, emeklilik, performans değerlendirme, insan kaynakları planlaması gibi (Oğuz, 2010:130).

Örneğin, 1980'lerde kamu kurumlarına işe alma ve personel seçme sisteminde önemli değişimler meydana gelmeye başlamış ve 1991 yılında yapılan kapsamlı bir değişiklikle, 7. derecenin altında tüm işe alımların sorumlulukları bakanlıklara ve yönetim acentelerine aktarılmıştır. Hala bakanlıklar ve yönetim acenteleri, kamu personelini işe alma konusunda geniş bir hareket serbestisine sahip bulunmaktadır. Kurumlar belirlenen pozisyonlar için kendi işe alma programlarını uygulayabilirler veya ticari acentelerin personel seçme ve yerleştirme hizmetlerinden faydalanabilirler (Oğuz, 2010:133). İngiliz kamu yönetiminde yapılan reformlar, genel olarak kamu sektöründe kullanılan kaynakları çoğaltmaya, özelleştirme programı ve tüm kamu kurum ve kuruluşlarının verimliliklerini artırmaya yönelik programlardan meydana gelmektedir. Bu programlar kapsamında, 1979'dan bu yana yaklaşık olarak 19 kamu kurumunun özelleştirilmesi gerçekleşmiş, karar verme yetkisinin hizmeti veren birimlere doğru transferi sağlanmış ve personel politikası bakımından ücret ve performans arasındaki bağlantıyı güçlendirmeye yönelik girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerin en önemlilerinden birini, bilimsel ve teknik derecelerde görev yapan yaklaşık olarak 60.000 personelin performanslarının ödüllendirilebilmesine yönelik uzun dönemli ücret anlaşmalarının yapılması oluşturmaktadır (Altan, 2005:72).

On dokuzuncu yüzyılın ortalarına kadar İngiltere'de kamu personeli seçiminde kayırma, İngiliz kamu yönetimi sisteminin temel özelliği olmuştur. Atamalar ise, partiye olan bağlılık, akrabalık, arkadaşlık, veya satın alma temelinde gerçekleştiriliyordu. Sistemde "kayırma" kurumsallaştığından, kamuoyundan büyük tepki de almamıştır. Fakat sistemin kamu yönetiminde verimliliğe ve aynı zamanda etkililiğe olumsuz yönde tesir etmesi Trevelyan'ın öncülüğünde reform hareketleri başlatılmasına neden olmuştur. Günümüzde uygulanan İngiliz kamu personel sisteminin temelini meydana getiren Trevelyan-Northcote Raporu, 1854 yılında yayınlanmıştır. Söz konusu raporun tavsiyeleri arasında, işe almada yarışma sınavı, yapılan işin özelliğine göre personelin sınıflara ayrılması, işe almada ve yükselmelerde kurumlar arasında bir örneklik sağlanması ve liyakat usulünün getirilmesi bulunmaktadır. Günümüzde İngiltere kamu personel sisteminde liyakat sistemi bulunmaktadır. Gerekli özelliklere sahip her İngiliz yurttaşı kamu hizmetine girme hakkına sahiptir. Siyasal nitelikli olan ve olmayan kadro ayrımını kesin bir şekilde yapan sistemde, siyasal niteliğe sahip kadroların sayısı 100'ü aşmamaktadır. Bir kısmı milletvekilleri tarafından doldurulan bu kadrolara atamalar başbakan tarafından gerçekleştirilir. Söz konusu kadroları işgal edenlere ayrı bir ücret ödenmemektedir (Türkan, 2000:7).

İngiliz kamu personel sisteminde personelin değerlendirilmesi, personelin etkili bir biçimde istihdamına ve yeteneğinin geliştirilmesine temel oluşturan bir işlem olarak ele alınmaktadır. Kamu kesiminde başlatılan yönetsel reformlar doğrultusunda 1985 yılında uygulamaya konan yeni değerlendirme sisteminin amacı, personelin terfi potansiyelini ölçmekten ziyade personelin yönetime katılımını sağlayarak, personelin kendi kendisini değerlendirmesine imkan vermektir (Farnham, Honddeghem, d., 2005:339).

Ve mevcut işteki performansını değerlendirmektir. Bu sistemde değerlendirme yapılırken iş tanımlarıyla, mümkün olan durumlarda değerlendirme sürecinin başında tespit edilen hedefler göz önünde bulundurulmaktadır. Bu

yeni performans değerlendirme sisteminin belli başlı özellikleri ise şöyledir (Altan, 2005:73):

- Performansın her yıl değerlendirilmesi (daha sonradan yapılan bir düzenlemeyle yıl ortasında da bir gözden geçirme çalışmasının yapılması kararlaştırılmıştır).

- Sisteme açıklık getirilmesi amacıyla, değerlendirme sonuçları ile ilgili personele bilgi verilmesi.

- Değerlemenin, daha önceden personelle uzlaşa sağlanan bir iş tanımına göre yapılması.

- Personelin en yakın üstüyle bir uzlaşa sağlandıktan sonra gelecek yıl için özgül amaçları ve incelikleri içinde barındıran bir iş planı hazırlaması ve sunması.

-Yükselmeye yeterliliğin ve potansiyelin düzenli bir şekilde değerlendirilmesi

-Kabule değer performans ve yükselmeye yeterlik seviyelerini belirlemede faydalanılan kriterlere açıklık ve nesnellik getiren bir derecelendirme ölçeği oluşturulması.

-Personelin eğitimi ve geliştirilmesi hususunda sene sonunda, değerlemeyi yapan üst ile astı arasında yapılacak bir değerlendirme görüşmesine imkan sağlanması.

Görüldüğü gibi İngiliz kamu personel yönetimi sisteminde performans değerlemesi, üst düzey bir performans kültürü oluşturmak için, hizmet sunumundaki stratejik hedeflerin geliştirilmesi ve bireysel performansın artırılmasına odaklanarak katılımcı bir anlayışla ve önceden belirlenmiş amaçlar doğrultusunda yapılmaktadır (Altan, 2005:73).

SONUÇ

Kamu görevlilerinin temel görevi, parlamentonun da onayladığı mevcut hükümetin politikasının oluşturulması ve uygulanmasında bakanlarına yardımcı olmaktır. Bu hususta, bakanlarının düşüncelerini anlamak ve belirsiz olan konuları açıklığa kavuşturmak için çaba göstermeli, fakat tartışma zamanı geçtiğinde bakanlarına sadakatle hizmet vermelidirler. Bakanların görevi ise, bakanlık faaliyetlerine yönelik prensipleri belirleyerek hizmetlerin sunumunu takip etmek ve birimler ile Avam Kamarası arasında arabulucu olarak hizmet sunmaktır. Bu kapsamda, İngiliz yönetim anlayışında, kamu görevlilerinin temel görevlerinin kamusal alana hizmetten ziyade, siyasi iradeye ve siyasi iradenin temsilcisi olan bakana hizmet etmek olduğu söylenebilir (Baydar, 2004:77).

Fakat İngiltere kamu personel yönetimi sisteminde, son zamanlarda kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform hareketleri doğrultusunda bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Örneğin, performans değerlendirme işlemlerinden, personel tedarikine kadar birçok alan yürütülen reform çalışmalarından etkilenmiştir. Fakat bunun yanı sıra İngiliz kamu personel yönetiminde değişmeyen kurallarda bulunmaktadır. Mesela, Liyakat, siyasal yansızlık ve eşitlik gibi. Örneğin iktidar değiştiğinde kamu görevlileri görevlerine devam ederek yeni hükümete hizmet etmektedirler. Böylece, İngiliz kamu personel yönetiminde önemli derecede siyasal yansızlık sağlanmakta ve halkın hizmetinde görev yapmaktadır (Türkan, 2000:7).

Daha önce seçkinci, kurallara boğulmuş, kırtasiyeci, israf içinde yüzen, daha ayrıcalıklı ve hantal bir yapıya sahip olan geleneksel İngiliz bürokrasisi, 1980 sonrasında gerçekleştirilen reformlar birlikte rekabete dayalı, daha kaliteli, daha çok hesap verebilen, daha katılımcı, sonuçlara ve çıktılara odaklı, vatandaşın gereksinimlerini, yüksek bireysel performansı ve yüksek sorumluluk bilincine öncelik veren bir kamu yönetimine dönüşüm gerçekleştirildi. Bu çerçevede, personel rejiminde de sınıflar arası geçiş imkânının bulunduğu, seçkinci olmayan, nitelikli yöneticilerin görev yaptığı uzmanlığa dayalı bir sistem kuruldu. Üst yöneticiler sözleşme ile işe alındı, birimlere özerklik tanındı. İlaveten, bürokrasinin üstesinden gelmek için de yeni bir bürokrasi yaratılmadı (Gönülaçar, 2010:28).

Sonuç olarak, 1980 sonrasında yapılan reformlarla başlayan ve günümüze kadar devam eden değişim sürecinin sonucu olarak İngiltere’de kamu personeli ve personel yönetimi sisteminin sahip olduğu özellikler şöyle belirtilebilir:

- İngiltere’de son yıllarda kamu personel sisteminde önemli değişimler olmuştur.
- Kamu personel sistemi bireysel performansı ve yüksek sorumluluk bilincini önceleyen bir özellik taşımaktadır.
- Memurlar halka hizmet ederler
- Kamu personeli hükümet değişikliklerinden etkilenmez
- Kamu personeli seçiminde liyakat usulü gözetilir
- Siyasal tarafsızlık ve eşitlik İngiliz Kamu Personeli sisteminin belirgin özelliklerindedir
- Memurlar en düşük derecede göreve başlayıp en yüksek dereceye kadar yükselebilmek imkanına sahiptirler
- Farklı dereceye sahip memurlar için farklı ücret sistemi uygulanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Altan, Y.. (2005). Türk Kamu Personel Sisteminde Performans Değerlemesi Sistemi ve Çağdaş Bir model Önerisi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Isparta.
- Aydın, A.H.. (2012). Kamu Yönetimine Giriş. Ankara. Seçkin Yayıncılık.
- Başar, Ö.. (2007) “Bazı Batı Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Olarak Türk Kamu Personel Yönetiminde Sınıflandırma ve Ücretlendirme Sistemleri”. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Antalya.
- Baydar, (2004). Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- [Burnham](#), J. ve [Sylvia](#), H.. (2012). Public Management in the United Kingdom: A New Introduction, Palgrave Macmillan.
- Diamond, P.. (2011). “Beyond the Westmisnter Model”, Renewal, Vol. 19, No. 1.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C.. (2003). Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1 Kitabı. Ankara. TC. Başbakanlık.
- Dugget, M.. (2002). (Çevirenler) A. Argun Akdoğan, Onur Ender Aslan, Amme İdare Dergisi, Cilt 35, Sayı 2, ss.1-9.

- Durukan, G.. (2011). Birleşik Krallıkta Yerel Yönetimler.
- Ekşi, H.. (2009) "Düzenleyici Kurumlara İngiltere Örneği Üzerinden Bakmak," Sayıştay Dergisi, Sayı, 72, s. 68.
- Eroğul, C.. (2010). Çağdaş Devlet Düzenleri. Ankara. İmaj Yayınevi. 7. Baskı.
- Farnham, D. Hondeghem, A. ve Horton, S.. (2005). Staff Participation and Public Management Reform, Palgrave Macmillan.
- [Farnham, D. ve Horton, S.. \(1996\).](#) Managing the New Public Services. Macmillan.
- Gönülaçar, Ş.. (2010). "Kamuda iç Denetçiler ile Müfettişler Arasındaki Görev Örtüşmesi Sorununa Bir çözüm Önerisi". Mali Hukuk Dergisi. Sayı 148.
- Güler, B. A.. (2009). Kamu yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara. İmge Kitabevi. 2. Baskı.
- Gürbüz, Y.. (1987). Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler. İstanbul. Beta, 2. Baskı.
- Gürel, F.. (2006). Türk Kamu Yönetiminin AB'ye Uyum ve Mülki İdare Amirliği. Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi. Muğla.
- Horton, S.. (2000). From Public Administration to Public Management, University of Portsmouth.
- İnaç, H. ve Ünal, F.. (2006). İngiltere'de Yerel Yönetimler, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sayı:16.
- Karasu, K.. (2004). "İngiltere" Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. (Ed.), Nuray E. Keskin, Ankara .AÜ SBF KAYAUM Yayınları.
- Oğuz, H.. (2010). İngiliz Kamu Personel yönetimine Genel Bir Bakış: Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans Değerlendirme ve Disipline İlişkin Düzenlemeler. Sayıştay Dergisi, Sayı:78.
- Özen, Ö.. (2008). Birleşik Krallıkta Kamu Yönetimi Reformları 1979-2008 (Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu. Ankara. Birinci baskı.
- Türkan, A.. (2000). Liyakat İlkesi ve Türk Personel Sistemi İçindeki Yeri. Uzmanlık Tezi. Ankara.
- Uzun, Ş.. (2003). Büyük Britanya Yönetim Sistemi. Sayıştay Dergisi.
- Yılmaz, O.. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyim. Devlet Planlama Teşkilatı. Ankara.
- Yücel, K.. (2010). İngiltere'de Hazine Kontrolü ve Ekonominin Koordinasyonu. Sayıştay Dergisi, Sayı:78.

İnternet Kaynakları

<http://tr.wikipedia.org>.