

İNGİLİZ KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE GENEL BİR BAKIŞ: KAMU HİZMETLERİNE GİRİŞ, PERFORMANS DEĞERLENDİRME VE DİSİPLİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Hülya Eşki UĞUZ*

ÖZET

Türkiye’de kamuoyuna açıklanan Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı esneklik, liberalleşme, sözleşmeli istihdam, performansla bağlı değerlendirme ve ücretlendirme gibi ilkeleriyle henüz uygulamaya geçmeden tartışılır hale gelmiştir. Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı pek çok açıdan bu çalışmanın konusunu oluşturan İngiliz Kamu Personel Yönetimi’ndeki uygulamalara benzer öneriler getirmektedir. “Açık yarışma”, “liyakat”, “eşitlik”, “yansızlık” gibi geçmişin mirasından alıkonulan unsurlara rağmen yaşanan reform süreci ile birlikte İngiltere’de tekçi ve merkezi hiyerarşik nitelikteki Whitehall ve Westminster yapılarının yerini esnek kamu örgütlenmesi almıştır. Bu bağlamda reform sonrası İngiliz kamu personel yönetiminin kamu hizmetlerine giriş, performans değerlendirme ve disipline ilişkin düzenlemeleri çalışmanın konusunu oluşturmaktadır. Söz konusu analizin, esnek kamu yönetiminin “kuralsızlık” ve “keyfiyet” anlamına gelmediğinin anlaşılması noktasında faydalı olacağı düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: İngiltere, Personel Yönetimi, Kamu Hizmetlerine Giriş, Performans, Disiplin.

AN OVERVIEW OF THE BRITISH PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT: THE ARRANGEMENTS FOR RECRUITMENT, PERFORMANCE EVALUATION AND DISCIPLINE

ABSTRACT

Public Personnel Regime Draft Law announced to the public in Turkey has already become controversial for its principles such as flexibility, liberalization, employment-on-contract, performance based assessment and pricing even without having been in practice. Public Personnel Regime Draft Law puts forward recommendations similar to the applications English Public Personnel Management that constitutes the subject matter of this study in many aspects. With the reform that is experienced in spite of the factors that are withhold from the legacy of the past such as

* Dr., Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, hulyaeski@selcuk.edu.tr

“open competition”, “merit”, “equality”, “impartiality”, Whitehall and Westminster structures in England which are monists and with a central hierarchical character has been replaced by the flexible public organization. Within this context, regulations of post-reform English public personnel management on introduction to public services, performance, assessment and discipline constitute to subject matter of the study. It is considered that the said analysis is beneficial for understanding that flexible public management does not mean "lawlessness" or "arbitrariness".

Keywords: England, Personnel Management, Recruitment, Performance, Discipline

1. GİRİŞ

Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın birleşmesi ile oluşan 'Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı' ya da günlük dildeki ifadesi ile İngiltere, siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından kendine özgü özelliklere sahip bir ülkedir. Kendine özgü özellikleri dolayısıyla 'örneklerin örneği' (Eroğul, 1993: 30) olarak gösterilen İngiltere'de reform sonrası kamu yönetimi açısından en köklü değişiklik, tekçi ve merkezi hiyerarşik nitelikteki Whitehall ve Westminster¹ yapılarının yerini esnek kamu örgütlenmesinin almasıdır. Yaşanan reform hareketi ülkenin personel rejimini de derinden etkilemiş, var olan yapıları, yönetsel süreçleri değiştirmiş ve bunların yerini yeni yapı ve süreçler almıştır. Ancak büyük değişime rağmen geçmişin mirasından alıkonulan şeyler de vardır. Mesela; "açık yarışma", "liyakat", "eşitlik", "yansızlık", "bakan sorumluluğu", "Tac'ın hizmetkarı olma" gibi kamu personel rejimine 1855'li yıllarda giren ve sistemin belirleyici unsuru haline gelen ilkeler bugün için de geçerli olan ilkelerdir. Bunun yanısıra değişen hususlar da bulunmaktadır. Kamu kurumlarının insan kaynakları planlamasından, personel tedarikine, seçim ve yerleştirmeden eğitim ve geliştirmeye, performans değerlendirmeden disipline etmeye, ücretleri tespit etmeye, emekliliğe ilişkin insan kaynakları yönetimine ait bir çok hususta inisiyatif sahibi kılınması gibi.

¹ İngiltere'nin kamu örgütlenmesi, Londra'da Kraliçe'nin konutu, bakanlıklar ve Parlamento'nun bulunduğu bölgenin adı olması dolayısıyla Westminster modeli olarak da adlandırılmaktadır. Normatif, geleneksel ve Kraliyete ait bir takım öğeler içeren Westminster modeli, parlamento egemenliği üzerine inşa edilmiştir. Westminster modelinin birbiri ile ilişkili özellikleri şöyle özetlenebilir: Yürütme gücünün merkezde toplanması, asimetrik iki meclislilik, iki partili sistem, çoğunlukçu seçim sistemi, tekçi-merkeziyetçi yönetim, yazılı olmayan anayasa, temsili demokrasi (bkz. Karasu, 2004: 91).

Bu çerçevede İngiliz kamu personel sistemini anlamaya çalışmak, yaşanan değişimin etkisiyle ve İngiltere'de kamu personel rejimine yön veren temel bir kanunun olmamasından dolayı bir hayli zor görünmektedir. Ancak bu zorluğa rağmen, kamu kurumlarının personel politikalarına yön veren, kamu kuruluşlarının asgari düzeyde de olsa uymaları gereken bir takım temel düzenlemeler de yok değildir. Kamu kurumları, personeline yönelik düzenlemeler yaparken 'Civil Service Code', 'Civil Service Management Code', 'Recruitment Code' gibi isimler altında “hazırlanmış olan kodlara” uygun hareket etmek zorundadırlar. Bu çalışmada da, söz konusu kodlar/yönetmelikler temel alınarak, İngiltere'de kamu personel yönetiminin nasıl işlediği anlatılmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda "kamu görevlisi kimdir?", "kamu kurumları personeline nasıl tedarik eder", "çalışanlarının performansını nasıl değerlendirir" ve “disipline ilişkin kurallar nelerdir?” gibi kamu personel yönetimine ilişkin temel konular irdelenmektedir.

2. KAMU GÖREVLİLERİ

İngiltere'de kamu kesiminde çalışan personel, “*memurlar, parlamento tarafından istihdam edilenler* ve diğer kamu görevlileri” olmak üzere üç grup içinde kategorize edilmektedir (www.civilservant.org.uk/definitions.shtml, 2010). Öncelikle belirtilmelidir ki İngiltere'de Kıta Avrupası sisteminde olduğu gibi bir memur kavramı ve memur rejimi yoktur. Kamu personelinin yasal statüsünü belirleyecek idare hukuku gibi bir alanın gelişmemiş olmasının da bir sonucu olarak, memur ya da kamu personeli açısından net bir tanımlama yapmak güçtür. Memur kavramının yasal bir tanımı da bulunmamaktadır.² Bu nedenden dolayı memurluk statüsü de belirsiz bir hale gelmektedir. Diğer birçok konuda olduğu gibi bu konuda da gelenekselleşmiş uygulamalardan yola çıkılarak bazı tanımlara gidilmektedir. Bu gelenekselleşmiş tanımlardan birine göre memur; “*politik ya da adli*

² İngiltere'de, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişine ilişkin genel bir yasa yoktur. Parlatentonun kamu yönetimi ile ilgili çeşitli konularda çıkarmış olduğu yasalar vardır. Bu yasaların yanında yürütmenin çıkardığı kararnamelemler (Order in Council), başta kabine bürosu olmak üzere çeşitli kamu kurumlarının çıkarmış olduğu yönetmelik düzeyinde (code) düzenleyici işlemler de vardır. Kamu yönetimi ile ilgili uygulamaların diğer bir kaynağı hükümetin ve kamu kurumlarının hazırlamış oldukları raporlardır. Yönetli belirleme, gözden geçirme ya da değerlendirme metinleri olarak hazırlanan bu resmi raporlar, hizmet alanı ile ilgili raporlarda politikacıların ve kamu personelinin temel referans kaynaklarından biridir (bkz. Karasu, 2004: 90).

organlar dışında çalışan, kamu gücünü kullanan, maaşlarını parlamento tarafından onaylanan kamu ödeneklerinden alan, Kraliyet'e bağlı ve kadroya sahip görevlilerdir".³ Yani bu tanıma göre memurlar, Tac'ın (Crown) hizmetkârlarıdır ve bu kategoriyi daha çok bakanlıklarla onlara bağlı kurumlarda (örneğin agency'lerde) çalışan personel oluşturmaktadır. Bu çerçevede bakanlar, hakimler, ordu çalışanları ile millileştirilmiş sanayi kurumlarında, yerel yönetimlerde ve özerk örgütlerde çalışanlar memur kategorisi içinde yer almamaktadır. İngiltere'de ordu mensupları ve adli makam personeli için de ayrı bir personel rejimi öngörülmüştür (Karasu, 2004: 127).

Parlamento tarafından istihdam edilenlere gelince bu kategori içinde parlamento için çalışanlarla, direkt parlamentoya rapor veren Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office), Parlamento Ombudsmanı (Parliamentary Ombudsman) ve Seçim Komisyonu (Electoral Comission) çalışanları yer alır. Anayasal olarak bu kurumların çalışanları Tac'ın hizmetkârı değildirler ve bu yüzden memur olarak kabul edilmemektedirler (www.civilservant.org.uk/definitions.shtml, 2010).

Diğer kamu görevlileri başlığı altında ise çok sayıda kurum çalışanı yer almaktadır. Belirtilmelidir ki, bu kurumlarda çalışanlar memur sayılmamakla birlikte kamu görevlisidirler. Bu grupta (www.civilservant.org.uk/definitions.shtml, 2010);

– Çoğunlukla quangolar olarak bilinen bakanlık dışı kamu kurumlarında (non-departmental public bodies) çalışanlar⁴,

³ Bu tanım, 1931 yılında Tomlin Komisyonu tarafından yapılmış ve tanıma Avam Kamarası'nın 2003'te yayımladığı Kamu Yönetimi Yasa Tasarısı Taslağı'nın birinci maddesinde de aynen yer verilmiştir.

⁴ İngiltere'de kamu hizmetlerinin geleneksel yürütme birimleri bakanlıklardır. İngiliz kamu yönetimi yazarları, bakanlık dışındaki bütün kamu örgütlerini "bakanlık statüsünde olmayan kamu örgütleri-non departmental public bodies biçiminde bir şemsiye kavram altında toplamaktadırlar. Bakanlıklara bağlı birimler (deparmental bodies), yarı özerk örgütler (agencies), yarı özerk hükümet dışı örgütler (Quasi autonomous non governmental organizations ya da kısaca quangos), düzenleyici kurumlar ya da kamu yararları şirketleri (public interest companies) bu kategori içine girmektedir. Çeşitli nitelikte olan bu kurumları birbirlerinden ayırmak çok güçtür. Bu özerk örgütler, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, danışmanlık, lisans verme, denetleme, düzenleme ve hatta kolluk olmak üzere çeşitli işlevleri yerine getirmektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için (bkz. Karasu, 2004: 101-108).

- Ulusal Sağlık Servisi (The National Health Service) çalışanları,
- Kamu işletmelerinde (public corporating) çalışanlar⁵,
- Silahlı kuvvetler (the armed forces) mensupları,
- Yerel yönetimler (local authorities) personeli yer alır.

3. KAMU HİZMETLERİNE GİRİŞ VE ARANAN ŞARTLAR

İngiltere’de 1980’lerde işe alma ve seçme sisteminde önemli değişimler gündeme gelmeye başlamış ve 1991 yılında yapılan köklü bir değişiklikle 7. derecenin altında tüm işe alımların sorumluluğu bakanlıklar ve yönetim acentelerine transfer edilmiştir. Bakanlıklar ve yönetim acenteleri, işe alma hususunda geniş bir hareket serbestisine sahiptirler (Pyper, 1997: 29). Bu serbesti içinde kurumlar belirlenen pozisyonlar için kendi işe alma programlarını uygulayabilirler ya da ticari acentelerin personel seçme ve yerleştirme hizmetlerinden yararlanabilirler. Kamu personelini seçme ve yerleştirme hususunda bakanlıklar ve acenteler geniş bir serbesti içinde bulunmakla birlikte, işe alma sürecinde tüm kamu kurumlarının uyması gereken bir takım zorunluluklar vardır. Kamu Yönetimi Komisyonu'nun İşe Alma Yönetmeliği'ne göre (Civil Service Commissioners' Recruitment Code, 2010);

- (i) İşe ilişkin fırsatlar kamuoyuna duyurulmalı,
- (ii) Seçimin her aşaması objektif olmalı ve tüm adaylara adil davranılmalı,
- (iii) İş için seçilenler için gerektirdiği yetenek ve ehliyete sahip olmalı,
- (iv) İş için en iyi aday seçilmelidir.

Kamu kurumlarının uyması gereken bu zorunluluklar İngiltere'de kamu hizmetlerine girişin temelinde yer alan üç temel ilkeyle, “açıklık, eşitlik ve liyakat”la bağlantılıdır. İngiltere'de merkezileştirilmiş bir işe alma süreci bulunmadığı için işe ilişkin fırsatların konu ile ilgilenen herkese duyurulması anlamına gelen "açıklık ilkesi" boş kadroların ilanını önemli kılmaktadır. Boş kadrolar oluştuğu zaman her bir bakanlık ya da acente bu kadroları, boş kadro bilgi tabanında olduğu kadar yerel, ulusal, bölgesel basında, dergilerde,

⁵ BBC, The Bank of England, Royal Mail Group, British Waterways Board gibi kamu işletmelerinde çalışanlar.

kariyer servislerinde ve iş merkezlerinde ilan etmek zorundadır. İkinci zorunluluk, yani seçim sürecinin tüm önyargılardan uzak bir biçimde gerçekleştirilmesi ise "eşitlik" ilkesine atıfta bulunmaktadır. Üçüncü ve dördüncü zorunluluk ise "liyakat" ilkesini göz önünde bulundurmaya gerekli kılar. Bu çerçevede liyakat hem işi yapmaya ehil olmayan hiç kimsenin işe alınmamasını ifade ederken, hem de iş için gerekli niteliklere sahip iki ya da daha fazla aday varsa işi onu yapabilecek en iyi adaya vermeyi ifade eder. Bu üç ilke ile ulaşılmak istenen iki temel hedef vardır. Bu hedeflerden ilki cinsiyet, maluliyet, ırk gibi bir takım unsurlar dikkate alınmaksızın düşünülen iş için mevcut en iyi kişiyi bulmaktır. Hedeflerin ikincisi ise tüm atamaları patronaj şüphesinden uzak tutmak ve işe almada politik tarafsızlığı sağlamaktır. Tüm bu söylenenlerse tek bir amaç içindir; "daha iyi hizmet sunmak."

Hizmete almada bakanlık ve acenteler geniş bir yetki ile donatılmış olmakla birlikte tüm kamu kurumlarında işe alma sürecinin işleyişinde takip edilmesi gereken bir takım kurallar vardır. Kurumlar işe alma sürecini Kamu Hizmeti Yönetmeliği'ne (Civil Service Management Code) ve Kamu Yönetimi Komisyonu'nun İşe Alma Yönetmeliği'ne (Civil Service Commissioners' Recruitment Code) uygun bir şekilde yürütmek zorundadırlar. Ancak söz konusu yönetmelikler yalnızca işe alma ilkelerini belirlemektedirler ve bu anlamda işe alımları gerçekleştirmede gereken her şey için bir rehber niteliğinde değildirler. Bu yönetmeliklerde ele alınmayan işe almanın diğer yönleri hakkındaki rehber, kurumların personel bölümleri tarafından hazırlanmalıdır. Bu yönetmeliklerde yer alan ve kurumların işe alımlarda uymaları zorunlu olan ilkeler şunlardır:

– Atamalar liyakate dayanır.

– Bağımsız bir yargıç yardımcısı açıklık ve şeffaflığı sağlamak için tüm süreçlere katılır.

– Pozisyonun gerektirdiği kriterler (gerekli nitelik, yetenek ve deneyim) hem orijinal iş ilanlarında hem de broşürlerde açık bir biçimde ortaya koyulmalıdır. Bazı yeteneklerin kamuda çalışmak isteyen herkeste bulunması gerekirken bazı yeteneklerin varlığına ise işin niteliğine göre ihtiyaç duyulabilmektedir. Bunlar açık bir şekilde ilanlarda ve/veya broşürlerde bildirilir. Mesela; sadakat, kurumun çalışmalarına aktif katılıma ve gerekli zamanı adamaya istekli olma, sağduyu ve toplumun tüm

kesimlerinde kararların etkisini değerlendirebilme yeteneği, düşüncelerin netliği ve bir durumu hızlı ve tek başına değerlendirebilme yeteneği, geniş bir bakış açısı gibi yetenekler kamudaki çoğu atama için önemli olan yeteneklerdir. İlanlar, pozisyonun gerektirdiği nitelikleri belirlemekle birlikte ayrıca işe ilişkin bir takım belirleyici bilgileri de içinde barındırmalıdır. Bu çerçevede iş ve görev tanımı, görev yeri, ödeme rakamlarında esneklikleri de içerecek biçimde ücret, işin sürekli ya da kısa dönemli mi olduğu ve işin yükselme imkanı sunup sunmadığına ilişkin bilgiler de bu ilanlarda verilmiş olmalıdır. İlanlara ilaveten çıkarılacak broşürlerde bu bilgiler genişletilebilir ve hatta seçim sürecinin nasıl işleyeceğine dair bilgiler de verilebilir. Adaylara bu bilgileri sağlama, adil ve açık bir yarışmaya imkan verecek ve aynı zamanda uygun olmayan başvuruların sayısını da azaltacaktır. Bu ilanların gerekli bilgilerle donatılmış olması, açık ve adil bir yarış için gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Muhtemel adaylara, aynı zamanda boş kadroları fark edebilmeleri için makul bir fırsat verilmeli ve başvuru için de uygun bir zaman aralığı sunulmalıdır.

– Adaylar başvurdukları pozisyonun gerektirdiği nitelik ve yeteneklere sahip olduklarını göstermek amacıyla bir başvuru formu doldururlar.

– Başvuru, adayın gerekli nitelik ve yeteneklere ne derecede sahip olduğunu belirlemek için değerlendirilir. İş için başvuru fazla ise sınav ve mülakat tekniği birlikte uygulanır. Ancak söz konusu pozisyona başvuranların sayısı fazla değilse sadece mülakatla da yetinilebilir. İster sınav isterse mülakat tekniği kullanılmış olsun seçim tüm adaylara uygun kriterlerin uygulanması temeline dayanmalıdır. Uygun kriterlerin yanısıra, seçim sürecinin her bir aşamasında adayları aynı kriterlerle değerlendirmek de önemlidir. Bu bağlamda seçim kriterleri başlangıçta belirlenmeli, iş ile bağlantılı ve objektif olmalı, adayları önyargılara karşı korumalı, ilanlarda belirlenen nitelik, yetenek ve tecrübe ile uygun olmalıdır. Adaylarda işi yapmak için gerekenlerden daha fazla niteliğe sahip olması aranmamalı, onların doğum yerleri ya da şu anki yaşadığı yer gibi faktörler işe almada bir kriter olmamalıdır. Uygun olmayan kriterleri kullanma "eşitlik" ve "açık yarışma" ilkelerini gerçek anlamlarından saptıracaktır.

– Kişileri önyargılara karşı korumak için tüm seçim kararları ve son elemeye kalan adayları belirlemeye yönelik karar en az iki kişi tarafından

verilmelidir. Bakan ve atamaya yetkili otorite, mülakat heyeti tarafından önerilen kişilerden son seçimi yapacaktır. Atamalarda nihai sorumluluk bazen delege edilmiş olmasına rağmen bakanlara düşmektedir.

– Başarılı olan adaylara atanma mektubu gönderilecek ve diğer bütün başvuranlar da sonuç hakkında bilgilendirileceklerdir.

İşe alma sürecinin işleyişine ilişkin yukarıda belirtilen kuralların tam zamanlı atamalar kadar yarı zamanlı atamalar için de uygulanması zorunludur. Kamu personelini seçerken kurumlar vatandaşlık, yaş, sağlık, eğitim, kısıtlılık gibi genel bir takım şartlara uygun hareket etmek zorunda iken; kurumlar aynı zamanda işe ilişkin bir takım özel şartlar da ileri sürebilirler. Genel şartlar kamu görevlisi olmak isteyen herkeste her kurumun araması gereken şartları ortaya koyar. Buna göre her kamu kurumu, işe alımlarda şu genel şartları göz önünde bulundurmak zorundadır:

Vatandaşlık

İngiliz vatandaşı olanlar veyahut birisi İngiliz vatandaşlığı olmak üzere çifte vatandaşlığa sahip olanlar kamu hizmetinde görev alabilirler. Ayrıca AB üyesi ülkelerin vatandaşları, Avrupa Serbest Ticaret Alanı üyesi ülkelerin (İzlanda, Norveç ve Lihtenştayn) vatandaşları ve koloni ülkelerin (Commonwealth-1981 British Nationality Act'ta sayılan ülkeler) vatandaşları kamu hizmetinde görev alabilir (Cabinet Office, 2010).

Yaş

Bu konuda kurumlara bir serbesti tanınmakla birlikte genel kural 16-60 yaş arasında olan kadın ya da erkeğin kamu hizmetinde görev alabileceği şeklindedir. Yaşa ilişkin ayrımcılık yapmak eşitlik ilkesinin ihlali anlamına geleceği için kanunlarla yasaklanmıştır.

Eğitim

İşin niteliğine göre adaylarda aranan öğrenim düzeyi farklı olabilmektedir. Bu farklılık belirli bir fakülteyi, okul ya da bölümleri bitirmek olduğu kadar meslek içi ya da meslekle ilgili bir eğitim programını tamamlamış olmak gibi şartları içermektedir.

Sağlık

Kamu kurumları işe alacakları kişilerin sağlık koşullarını kendileri belirleme yetkisine sahiptirler. Fiziki ve zihni özürlü bulunanların kamu

hizmetlerine girememeleri gibi bir durum olmamakla birlikte, özörlöölere karşı pozitif bir ayrımcılık da söz konusu değildir. Özörlöölülerin işe alınmasında "liyakat" ve "açık yarışma" ilkelerinden ödün verilmez. Ancak bununla birlikte kurumlar, özörlöölüleri seçim sürecinde çeşitli yollarla (mülakat garantisi vermek, kısa cevaplı testlerin kullanımı, ya da yetenek kriteri yerine eğitim kriterini ikame etme gibi) destekleyip cesaretlendirebilirler. Özörlöölü istihdamında kurumlar 1996 yılında yürürlöölüğe girmiş olan 'Özörlöölü Ayrımcılığı Yasası'nı da göz önünde bulundurmamak zorundadırlar. 2004 yılında tüm bakanlık ve acentelerde memur statüsü ile istihdam edilen özörlöölü sayısı 23.550'dir. Bu rakam bakanlık ve acentelerde memur statüsü ile çalışanların %4.2'sine tekabül etmektedir (Civil Services Management Code, 2010).

Kısıtlılık

Kamu Hizmet Kodu'na (Civil Service Management Code, 2010) göre, kamu kurumları güvenilir ve iyi karaktere sahip olan kişileri işe almalıdır. Ancak bununla birlikte kurumların Suçluların Rehabilitasyonu Yasası'nı (Rehabilitasyon of Offenders Act 1974 and Exceptions Order 1975-Amended in 1986) da göz önünde bulundurmaları zorunludur.

Belirtilen bu genel şartlar dışında kurumlar kamu hizmetinde görev almak isteyenlerde işin niteliğine göre bir takım özel şartlar da arayabilir. Seçim süreci sonucunda başarılı olan adaylar kurumlarınca "memur adayı" olarak atanırlar. Adaylık süresi 12 aydan az olamayacağı gibi 24 aydan da fazla olamaz. Bu süre, adayın hem yetiştirildiği hem de denendiği bir zaman dilimini ifade eder.

4. PERFORMANS DEĞERLENDİRME

Çalışanın performansının, potansiyelinin ve gelişme ihtiyacının düzenli bir biçimde değerlendirilmesi konusunda bakanlık ve acenteler başka birçok konuda olduğu gibi geniş yetkilerle donatılmışlardır. Bakanlık ve acenteler kendi performans değerlendirme düzenlemelerini hazırlama yetkisine sahip olmakla birlikte, bunu yaparken bir takım koşullara da uygun davranmak zorundadırlar. Kamu Hizmet Kodu'nda (Civil Service Management Code) yer alan bu zorunluluklar şunlardır:

– Oluşturulacak performans değerlendirme sistemi, organizasyonun performansa dayalı ücret ödemelerine ilişkin kararlara katkıda bulunacak şekilde tasarlanmalıdır.

– Performansı değerlendirme sistemleri ve raporlama düzenlemeleri performansı açık bir biçimde tanımlamaya muktedir olmalıdır.

– Kurumlar hazırlayacakları personel el kitaplarında işin gerektirdiği standartları açıklamalı ve çalışan kendisinden beklenenler konusunda şüphe içinde bırakılmamalıdır. Yine bu kitaplarda çalışanın, gerekli standartları karşılamada başarısızlığa düşmesi halinde ne gibi durumlarla karşılaşacağı açıkça ortaya koyulmalıdır.

– Performansın değerlendirilmesi için bakanlık ve acentelerin geliştirdiği ve tasarladığı sistem, Kabine Ofisi tarafından yayınlanan iyi uygulamaları hesaba katmalıdır.

– Kamu kurumları ayrıca bu konuda yapacakları düzenlemelerde ACAS⁶-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod'da (ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures) yer alan kuralları da dikkate almak zorundadırlar.

Bu çerçevede kurumlar, değerlendirme süresi, değerlendirmenin hangi şekilde yapılacağı, hangi tekniğin kullanılacağı, değerlendirme sonuçlarının açık olup olmayacağı ve benzeri konularda karar verme serbestisine sahiptirler.

Mesela, değerlendirmenin ne sıklıkla yapılacağı organizasyonun yapısına ve sistemin hedeflerine dayanacaktır. Örneğin ileri teknoloji kullanan bir örgütte hedefler çok çabuk değişebileceğinden böyle bir örgütte yılda bir kereden daha fazla yasal değerlendirme yapılması gerekebilir. Daha az değişime maruz kalan bir çevrede faaliyet gösteren bir kuruluşta ise yılda bir kez değerlendirme yapmak yeterli olacaktır. Ancak genelde değerlendirmenin yılda bir defa temeline bağlı kalınarak yapıldığı söylenebilir. Buna göre her bir kamu görevlisinin performansı kendi kurumu içinde yıllık olarak değerlendirilir. Yılın sonunda yapılan değerlendirmede görevlerin ne derece başarıyla başarılmadığı, hedef ve amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ve performansın genellikle "kişisel nitelikler" olarak bilinen yönleri değerlendirilir. Bu çerçevede çalışanların;

⁶ Çalışma koşullarını iyileştirme amacıyla 1975'te kurulan ACAS'ın (Danışma, Uzlaştırma ve Tahkim Servisi-Advisory, Conciliation and Arbitration Service) İş, Yenilik ve Yetenekler Bakanlığı'na (Department for Business, Innovation&Skills) doğrudan bağlı olmamakla birlikte bakanlık sorumluluğundaki özerk bir kurum olduğu burada belirtilmelidir.

- Doğru karar verebilme yeteneği,
- Kavrama yeteneği,
- Problem çözme/yaratıcı düşünme yeteneği,
- Analitik düşünme yeteneği,
- Maiyetindeki personeli yönlendirebilme yeteneği,
- Kararlılığı,
- Baskı altında güvenilirliğini kaybedip kaybetmediği ve yine baskı altında verimli çalışıp çalışmadığı,
- Sorumluluğu üstlenme yeteneği,
- Sözlü ve yazılı iletişim yeteneği,
- İnsan ilişkileri yeteneği değerlendirilir.

Tüm değerlendirme sistemlerinde yeteneğin çeşitli boyutlarının değerlendirilmesi genel ilkedir (ACAS, 2010).

Değerlendirme sonuçlarının açık olup olmaması gerektiği konusunda da yine farklı kurumların farklı uygulamalara gittikleri görülmekle birlikte eğilimin "açık raporlama" yönünde olduğu söylenebilir. Çalışanların performans sonuçlarını görmeleri gerektiği yönündeki inanç, bazen yöneticiyi personelini tarafsız bir biçimde değerlendirmeden alıkoymakla birlikte, yaygındır.

Düşük performansa ilişkin düzenlemelerse kurumdan kuruma değişen bir farklılık göstermez. Bu durumda kurumların, ACAS-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod'da (ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures) yer alan kurallara uygun bir şekilde hareket etmeleri gerekmektedir. Düşük performansla kastedilen, çalışanın performansının kabul edilemez derecede düşük olması veya çalışanın kurumun verimliliğini etkileyecek bir şekilde işe devamsızlık göstermesidir. Yetersiz performans, özellikle de deneme süresindeki, uygun çözümler geliştirebilmek için mümkün olduğunca çabuk belirlenmelidir. Tüm durumlarda yetersiz performansın nedenleri incelenmelidir. Bu incelemeyi yapmak ve sorunun nedenini anlayabilmek için atılacak ilk adım, çalışana performansının yetersiz görüldüğünü bildiren bir yazılı uyarı göndermektir. Bu yazılı uyarı, aynı zamanda çalışana "sorunu tartışma amacıyla yapılacak

olan toplantıya" da davet eder. Çalışan bu toplantıya katılmak zorundadır, aksi taktirde yokluğunda karar alınabilir. Çalışanın mazeret bildirmesi durumunda toplantı başka bir tarihe ertelenir. Yapılan toplantı sonucunda;

- Performansın niçin yetersiz görüldüğü,
- Performansın arzulanan seviyeye yükseltilebilmesi için neyin gerektiği,
- Arzulanan performans seviyesine ulaşmak için öngörülen zaman aralığı,
- Durumu yeniden değerlendirmek için yapılacak bir sonraki toplantının tarihi çalışana bildirilir.

Toplantı sonrasında, çalışanın düşük performansının nedeninin iş için gerekli olan bir takım yeteneklere sahip olunmaması olduğuna kanaat getirilirse çalışana gerekli yeteneklere sahip olabilmesi, eksikliklerini giderebilmesi için ilave eğitim verilmek zorundadır. Durumu yeniden gözden geçirmek amacıyla yapılan toplantıda, çalışanın performansının verilen eğitim ve tanınan süre sonunda hala arzulanan seviyeye ulaşmadığı yönünde bir karara varılırsa çalışana son bir yazılı uyarıda daha bulunulur. Bu son yazılı uyarı, çalışana arzulanan yönde hareket etme amacıyla son bir kez daha uyarma işlevi görür ve bundan sonraki aşamanın disiplin cezası verme ya da işten çıkarma olduğu konusunda çalışana uyarır. Ancak unutulmamalıdır ki, bir çalışan normalde düşük performanstan dolayı uyarılmaksızın, iyileştirme fırsatı ve şayet gerekli ise ilave eğitim verilmeksizin işten çıkarılamaz.

5. DİSİPLİN

Bakanlık ve acenteler, merkezi çerçevede içinde kalmak şartıyla kendi disiplin düzenlemelerini hazırlamakla yükümlüdürler. Ancak, kurumlar bu konuda hazırlayacakları düzenlemelerde neyin disiplin suçu sayıldığını, disiplin cezalarının neler olduğunu, hangi durumlarda hangi cezaların verileceğini, ceza vermeye yetkili makamı, çalışanların başvuru haklarını nasıl kullanabileceklerini açık bir şekilde ortaya koymalı, personelin kendilerine uygulanacak disiplin prosedürünün ve sığınabilecekleri koşulların farkında olmalarını sağlamalıdır. Kurumlar kendi prosedürlerini hazırlayabilme esnekliğine sahip olmakla birlikte, en az düzeyde takip etmeleri gereken yasal bir süreç vardır. Buna göre kurumlar disipline ilişkin olarak yapacakları

düzenlemelerde şu üç belgeyi göz önünde bulundurmamak zorundadırlar (ACAS, 2010):

1. ACAS-Disiplin ve Şikayet İşlemlerinin Uygulamasına İlişkin Kod (The ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures),
2. Fırsat Eşitliği Komisyonu Uygulama Kodu (The Equal Opportunities Commission Code of Practice),
3. Irk Eşitliği Komisyonu Irk İlişkileri Uygulama Kodu (The Commission for Racial Equality Code of Practice Race Relations).

Disiplin cezasını gerektiren suçların tümünün ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi mümkün olmadığı için disipline ilişkin düzenlemelerde bunların tek tek sayılması yoluna gidilmemiştir. Ancak disiplin cezasını gerektiren suçlar ikiye ayrılmış, bu başlıklar altında disiplin cezasını gerektiren suçlar örnek kabilinden sayılmıştır. Yukarıda adı geçen belgelere göre;

İkincil derecedeki disiplin suçları;

- Meslektaşlarına ya da vatandaşlara kaba davranılması,
- Zamanın verimsiz kullanılması,
- Esnek çalışmanın kötüye kullanılması,
- Takip edilen eğitim programlarında tekrar eden ve ciddi başarısızlıklar,
- Telefonun amaç dışı kullanımı,
- Düşük performans,
- Bilgi teknolojilerinin uygun olmayan kullanımı vb. iken

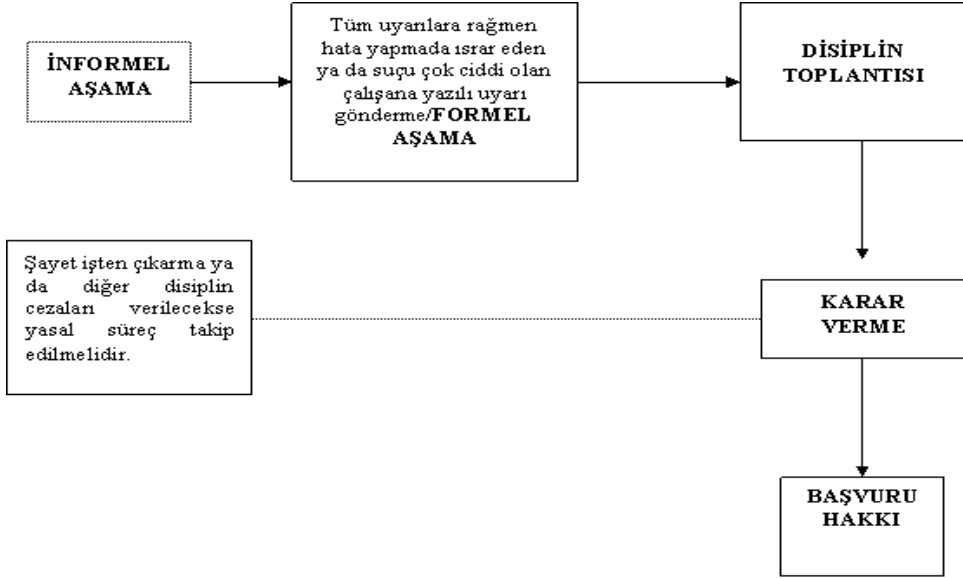
Ciddi disiplin suçları;

- Kurum kaynaklarının ve teçhizatının uygunsuz kullanımı,
- İşyerinde şiddet,
- Kurumun malvarlığına ve bilgisine bilinçli bir şekilde zarar verme,
- Ciddi itaatsizlik,
- Cinsel ya da ırksal taciz,
- Mobbing (yıldıрма eylemleri),

– Uyarılara rağmen ikincil derecedeki disiplin suçlarının tekrarlanması, gibi suçlardır.

Disiplin cezalarıysa, en hafiften en ağırına doğru; yazılı kınama, performansa göre ücretlemenin iptali, mesai saatleri içinde görev başında bulunmamanın veya da suçlunun neden olduğu zarar ve kayıpların tazminin ya da para cezasının bir yolu olarak maddi ödüllere/ödeneklere el koyma, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması, derece veya rütbe tenzili, işten çıkarma. Söz konusu disiplin suçlarının işlenmesi sonrasında disiplin sürecinin işleyişi ise Şekil 1'deki gibi gerçekleşecektir. Buna göre disiplin süreci, informel (gayriresmi) ve formel (resmi) olmak üzere iki aşamalı bir süreç üzerinden işler.

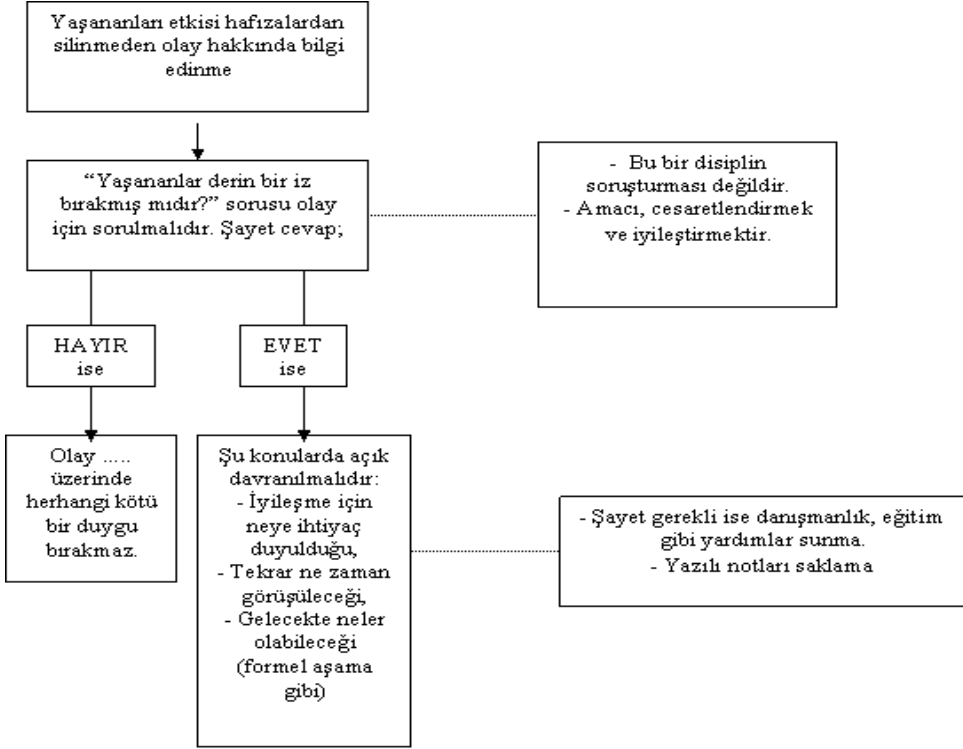
Şekil 1: Disiplin Sürecinin İşleyişi



Kaynak: ACAS, 2010.

Formel sürecin öncesi olan informel aşamada, sorun disiplin merciine aktarılmadan personel ile yönetim arasında giderilmeye çalışılır. Bu aşamada iletişim önemli bir rol oynar. Çalışana danışmanlık hizmeti ya da ihtiyacı varsa eğitim sunma yoluyla sorun giderilmeye çalışılır (İnformel sürecin işleyişi için bkz. Şekil 2).

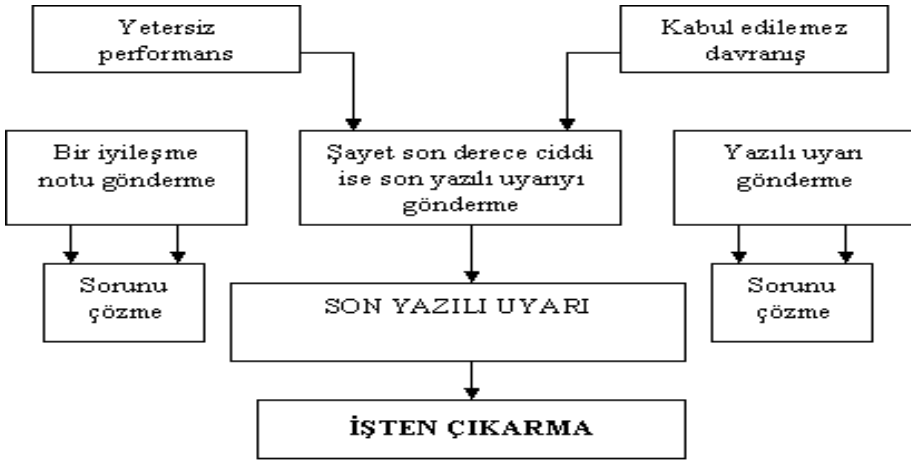
Şekil 2: İnfornel Sürecin İşleyişi



Kaynak: ACAS, 2010.

Formel disiplin süreci ise, disiplin suçunun çok ciddi olması ya da ikincil derecedeki disiplin suçlarının tüm uyarılara rağmen tekrar etmesi durumunda işlemeye başlar. Formel süreç; "çalışanın yaptığı iddia edilen şeyin yazılı ifadesi", "durumu tartışma toplantısı" ve "başvuru hakkı" olmak üzere üç adımı içerir (Formel sürecin işleyişi için bkz. Şekil 3).

Şekil 3: Formel Sürecin İşleyişi

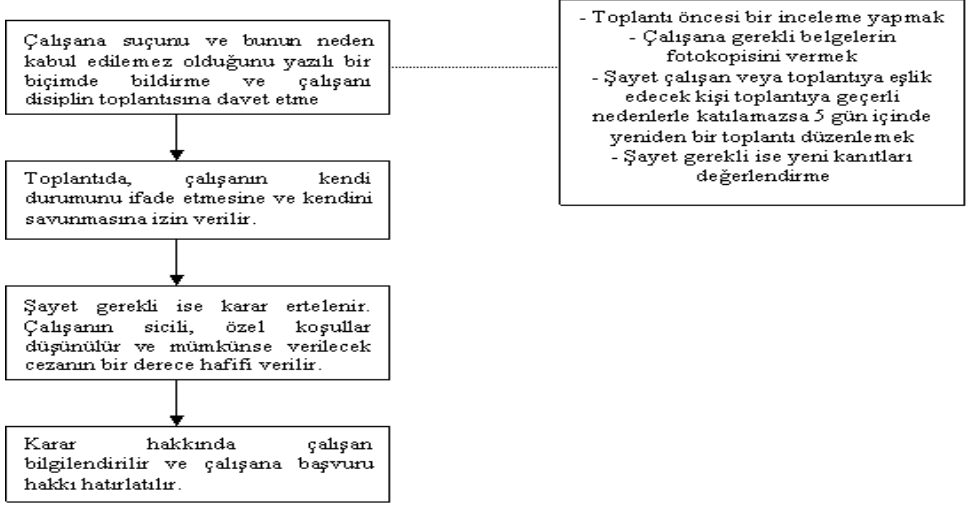


Kaynak: ACAS, 2010.

Buna göre formel süreçte ilk adım çalışana yanlış yaptığı iddia edilen şeyin yazılı bildirimidir. Çalışana, hem neyi yanlış yaptığını hem de bunun niçin kabul edilemez olduğunu anlamasına yardımcı olabilecek yeterli bilgiyi içeren bir mektup ya da uyarı gönderilir. Bu uyarı mektubu, aynı zamanda çalışana sorunun tartışılacağı disiplin toplantısına davet etme amacını taşımakta ve çalışana hakları konusunda bilgilendirmektedir. Sorunun tartışılacağı disiplin toplantısında sürecin işleyişi ise Şekil 4'deki gibidir.

Çalışanla toplantının yeri ve zamanı konusunda mümkünse, fikir birliğine varılmalıdır. Yazılı bildirim tarihi ile toplantı günü arasındaki zamanın uzunluğu çalışanın toplantıya hazırlanmasına imkan verecek bir uzunlukta olmalı, ancak bu uzunluk yaşananları unutturacak kadar da uzun bir zaman dilimini de kapsamamalıdır. Toplantı özel bir yerde yapılmalı ve toplantıya müdahale edilmemesi garanti edilmelidir. Toplantıda, çalışana yöneltilen şikayetler açıklanmalı ve kanıtlar incelenmelidir. Eğer çalışan, hastalık gibi, kendi kontrolü ve öngörüsü dışında gerçekleşen nedenler dolayısıyla toplantıya katılamazsa yeniden bir toplantı düzenlenmelidir.

Şekil 4: Disiplin Toplantısı



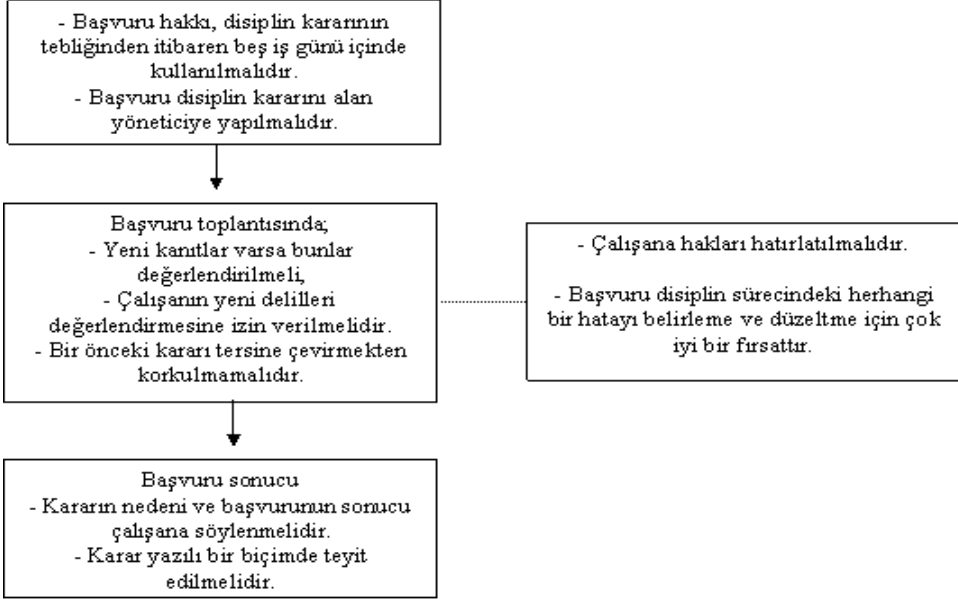
Kaynak: ACAS, 2010.

Çalışan geçerli bir nedeni olmaksızın yeniden düzenlenen toplantıya da katılmazsa, çalışanın yokluğunda karar alınabilir. Toplantı sonrasında, çalışana, davranışlarını değiştirmesi için bir mühlet verilir. İlk uyarı sonrası yapılan toplantı sonucunda çalışana tanınan mühlette davranışı değiştirme ya da iyileştirmede başarısızlık söz konusu ise ya da suç son derece ciddi ise çalışana son yazılı uyarı verilir. Son yazılı uyarı, şikayetin detaylarını verir, davranışlarını değiştirmede ya da iyileştirmede başarısızlığa düşerlerse bunun işten çıkarma veya diğer cezalara yol açabileceği konusunda çalışanları uyarır ve çalışanın başvuru hakkına da atıfta bulunur.

Disiplin sürecinde son aşama işten çıkarma, derece veya rütbe azaltma ya da kıdem/ücret kaybı gibi diğer cezalar olmalıdır. İşten çıkartma kararı, yalnızca bunu yapma konusunda yetkiye sahip bir yönetici tarafından alınmalıdır. Çalışan işten çıkarmanın nedenleri, çalışma akdinin sona erme tarihi ve başvuru hakkı konusunda mümkün olduğunca bilgilendirilmelidir. Çalışanlar, işten çıkarma da dahil, haklarında verilen disiplin cezalarına karşın bunun kendilerine bildirilmesinden itibaren 5 işgünü içinde bir üst disiplin amirine, 10 işgünü

içinde de bölüm yöneticisine başvurabilirler (Başvuru sürecinin işleyişi için bkz. Şekil 5).

Şekil 5: Başvuru Süreci



Kaynak: ACAS, 2010.

6. SONUÇ

İngiltere’de Personel Yönetimi uygulamalarına yön veren temel bir hukuki metnin olmamasından dolayı, tüm kamu kurumları için geçerli standart uygulamalar olmamakla birlikte, kamu kurumları personel politikalarını belirlerken tümüyle serbest hareket etmezler. Kendilerine tanınan bu serbestinin bazı kısıtlamaları vardır ve kamu kurumları kendilerine sunulan merkezi bir çerçeve içinde hareket etmek zorundadırlar.

Mesela kamu kurumlarının, personel seçme sürecinin tüm aşamalarında “açıklık”, “liyakat” ve “eşitlik” ilkelerine uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Kurumların bu ilkelere uygun hareket edip etmedikleri de bağımsız bir takım kuruluşlar (OCPA gibi) tarafından denetlenmektedir. Yine kamu kurumlarının yapacakları tüm düzenlemelerde Kabine Ofisi tarafından

hazırlanan en iyi uygulamaları (best practice) da göz önünde bulundurmaları gerekir. Bu ve benzeri düzenlemeler, son dönemde İngiliz Kamu Personel Yönetimi'nde yaşanan yerelleşme eğilimleri yüzünden sisteme yöneltilen “yağmacılık (spoil) sistemine geri dönme” şeklindeki eleştirilerin pek de yerinde olmadığını ortaya koymaktadır. Çünkü, kamu kurumları tamamen serbest hareket etmemektedir ve belirlenen ilkelere uygun hareket edip etmedikleri de sürekli kontrol edilmektedir.

Kamu personel yönetiminin yerelleştirilmesi yönündeki bu tespitin yanı sıra İngiliz kamu personel yönetimi için bir başka tespit de bulunulabilir ki bu da sistemin temelinde yatan felsefenin ve uygulamaların personel yönetimi anlayışından ziyade insan kaynakları yönetimi anlayışına daha yakın olduğudur. İngiltere'de çalışanlar bir maliyet unsuru olarak değil, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken bir kaynak olarak görülmektedir. Performans kavramına yapılan vurgu, eğitim ve geliştirmeye aşırı önem verilmesi, ücretlemenin ve yükselmenin performans temeline dayalı olarak yapılması, cezadan mümkün olduğu kadar kaçınılması ve bu bağlamda ödüllendirmenin temel alınması, görev tanımlarında netlik, her kurumun personel kitapçıklarının olmasının zorunlu olması, emeklilik ve izin gibi haklar konusunda standart uygulamalardan ziyade çalışanlara alternatifler sunulması, çalışana kariyer geliştirmesinde yardımcı olunması gibi özellikleri dolayısıyla böyle bir çıkarımda bulunmak yanlış olmasa gerektir.

KAYNAKÇA

- ACAS (2010), The ACAS Code of Practice on Disiplinary and Grievance Procedures,
<http://www.acas.org.uk/CHttpHandler.ashx?id=457&p=0>, (E. Tarihi: 12.08.2010).
- Cabinet Office (2010), Cabinet Office Civil Service Nationality Rules Guidance on Checking Eligibility, www.civilservice.gov.uk/Assets/November_2007_Guidance_tcm6-2456.pdf, (E. Tarihi: 06.07.2010).
- Civil Service Commissioners' Recruitment Code (2010), http://www.civilservicecommission.org.uk/admin/assets/spaw2/uploads/files/Recruitment_Principles.pdf (E. Tarihi: 12.09.2010).
- Civil Services Management Code (2010), http://civilservice.gov.uk/Assets/CSMC%20Nov%202010%20SC_tcmb6-34938.doc (E. Tarihi: 12.08.2010)
- Eroğul, Cem (1993), *Anatüzeğe Giriş*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- "How to be Civil Servant", <http://www.civilservant.org.uk/definitions.shtml>, (E. Tarihi: 05.07.2010).
- İlhan, Neriman (2003), *Karşılaştırmalı Kamu Personel Sistemleri Ders Notları içinde "İngiltere Kamu Personel Sistemi"*, TODAİE, Ankara.
- Karasu, Koray (2004), "İngiltere", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Yay. Haz. Nuray E. Keskin, AÜ SBF KAYAUM Yayınları, Ankara.
- Örücü, Esin (1991), "Kamu Hukuku-Özel Hukuk: Kavram ve Ölçüt Karmaşası", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C: 12, S: 1-3, ss. 303-316.
- Pyper, Robert (1997), *The British Civil Service*, Prentice Hall.