

POLICY BRIEF



Makedonya'nın Yeni Onaylanmış Yasasının Kamu Görevlileri Üzerine Yasal İçgörüsü

- ... Giriş
- ... Kanuna Bakış
- ... Tavsiyeler

Giriş

Geriye bakıldığında ve Makedonya'daki kamu yönetimi üzerine reform sürecinin akışı incelendiğinde bunun asla bitmeyecek ve çok karışık bir süreç olduğu anlayışı hakimdir. Bu güne kadar ki hiçbir hükümet reforma ilişkin olarak yorgunluk veya çelişki belirtmemiştir. Fakat bu isteklilik ideal kamu yönetim sistemi fikrini "somutlaştıracak" doğru hareketler ve stratejilerle tamamlanmamıştır. Siyasi partiler arasındaki güç savaşı pek çok kez genel ilgiyi zayıflatmıştır. Bu yüzden, reformun gelişimine doğru uluslararası faktörün eleştirel duruşu onlar tarafından yakından gözlenmektedir.

Mevcut hükümetlerin AB gündemine öncelik verme istekliliği genelde AB Müktesebat'ına uygun hazırlanan yasalar yoluyla ifade edilir. Bunlardan biri Adalet Bakanlığı tarafından teklif edilmiş olan henüz onaylanmış Kamu Görevlileri hakkındaki Kanundur. Bu yasanın tasarlanması için başlangıç, karşıt tepkilere sebep oldu; bir kısım taraftan övülürken, öngörülen kanuni hükümler yüzünden diğer kısımdan gelen güçlü bir muhalefetle karşılaştı.

Giriş (1)

Geriye bakıldığında ve Makedonya'daki kamu yönetimi üzerine reform sürecinin akışını incelendiğinde bunun asla bitmeyecek ve çok karışık bir süreç olduğu anlayışı olduğu hakimdir. Bu güne kadarki hiçbir hükümet reforma ilişkin olarak yorgunluk veya çelişki belirtmemiştir. Fakat bu isteklilik ideal kamu yönetim sistemi fikrini "somutlaştıracak" doğru hareketler ve stratejilerle tamamlanmamıştır. Siyasi partiler arasındaki güç savaşı pek çok kez genel ilgiyi zayıflatmıştır. Bu yüzden, reformun gelişimine doğru uluslararası faktörün eleştirel duruşu onlar tarafından yakından gözlenmektedir.

Mevcut hükümetlerin AB gündemine öncelik verme istekliliği genelde AB Müktesebat'ına uygun hazırlanan yasalar yoluyla ifade edilir. Bunlardan biri Adalet Bakanlığı tarafından teklif edilmiş olan henüz onaylanmış Kamu Görevlileri hakkındaki Kanundur. Bu yasanın tasarlanması için başlangıç karşıt tepkilere sebep oldu; bir kısım taraftan övülürken, öngörülen kanuni hükümler yüzünden diğer kısımdan gelen güçlü bir muhalefetle karşılaştı.

Özellikle uzmanlar ve muhalefetin düşüncesini ifade edenler yasanın onaylanmasının tüm prosedürüne olan yaklaşım üzerine olumsuz beyanatlar vermişlerdir.

"Yasa acilen yürürlükten kaldırılmalıdır. Tamamen yeni bir versiyonu hazırlanmalıdır. Tüm payl sahipleriyle geniş danışma süreci sağlanmalıdır. Aslında, yasanın hazırlanması sırasında en ciddi ifrat sendikalarla görüşmelerin yapılmamış olmasıdır. Kabul edilmesi halinde bu yasa diğer bir ülke için yaygın bir uygulama olmayan Memurlar hakkındaki Kanunla paralel işleyecektir. Yasa kamu görevlilerinin maaşları konusundan ve bu konuyu düzenleyecek olan diğer yasal hükümlerden bahsetmemektedir." 2

Teklif edilen yasa tasarısı üzerine yorum olarak Sendika'dan Pece Grujoski şunu belirtmiştir: "Makedonya'nın durumundan farklı olarak Sloven Kamu görevlileri hakkındaki Kanun için hazırlıklar neredeyse 4 yıl sürmüştür. Hükümet ve Sendikalar uyum içinde yer almışlardır. Ek olarak kamu sektöründeki işçilerden hiçbiri yasa ve iş pozisyonlarında ortaya çıkacak olan değişiklik ve etkiler hakkında bilgi sahibi değildi." 3

1 Bu Siyasi Özet Ms. Dijana Mijovic, Avukat ve Makedonya Cumhuriyet'inin Eski Milletvekili Genel Savcısı iş birliği ile hazırlanmıştır.

2 Ana Pavlova Daneva, Zakonot za javni sluzbenici itno da se povlece od Sobraniето, Utrnski Vesnik, No. 3226, 06.03.2010,
<http://www.utrniski.com.mk/default.asp?ItemID=FDC35E6984409449B482B05688EB5A82>

3 Pece Grujoski, Ibid

Sendika'dan gelen diğer tepki kamu görevlisinin performansının ikinci kere "yetersiz" olarak değerlendirildikten sonra dört hafta içinde işten çıkarılma ihtimali hakkında olmasının yanı sıra kamu görevlisinin işten uzaklaştırıldığında yalnızca %30 nafakası hakkındadır. Kamu görevlisi coğrafik ve zaman kısıtlaması olmadan diğer çalışma yerine nakledilebilir. Ek olarak, kamu görevlisinin nakline karar verme hakkı yalnızca daha üst düzeydekilerde olacaktır ki bu uygulama da çoğunlukla suiistimal edilecektir.

Kanuna Bakış

Kamu Görevlileri hakkındaki Kanun şüphesiz ki Makedonya'daki Kamu Yönetimi Reformu (KYR) akımında bir adım öndedir. Bunun önemi yalnızca memur grubu altında yer almayan kamu yönetimindeki binlerce işçinin statülerini iyi yönde değiştirmeye doğru bir ana görüşün hâkim olması gerçeğinin altında yatar. Yasanın sağlık, eğitim, kültür, sosyal koruma sektöründe görevli insanların ve kamu işletmelerinde çalışanların statülerini düzenleyeceği öngörülmüyor. Bu yasadan etkilenen işçilerin sayısının çokluğunun belirtilmesiyle Makedon otoriteleri bu girişimi üstlenmek için yıllar önce zemin hazırlamalıydı. Onaylandığı zaman tüm pay sahiplerinin ve işçilerin girişim hakkında zamanında bilgilendirildiğine ve danışıldığına inanmayı imkansız hale getiriyor. Kanunun yazarları Sloven Kanununun Makedon kanununun metninin hazırlanması için model olarak alınıp kullanıldığını açıklamışlardır.

Kabul edilmelidir ki Sendikalar, yerli uzmanlar ve bir ölçüde muhalefet tarafından gönderilen, daha geniş bir dinleyici kitlesi tarafından onaylanan işaretler yasa onaylama sürecinde çoğunlukla dikkate alınmamıştır. Bunu yansıtmak için muhalefet tarafından teklif edilmiş olan reddedilmiş düzeltmelerin miktarı hesaplanabilir.(4) Bu muhalefet tarafından oylamada boykota yol açmıştır, bu yüzden yasa geniş fikir birliği olmaksızın iktidar koalisyon tarafından oylanıp onaylanmıştır. Yasa parlamentoda yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra uygulanabilecektir. Bu yüzden, yürürlüğe giren yasal hükümler tarafından üretilen etkiler henüz hissedilip görülmemiştir.

Yasal hükümlerin gelişimi için tekrar incelenmesi gereken konular:

1. Kamu servislerinde güçlendirme

Yasa boş pozisyonların aşağıdaki yollarla doldurulabileceğini tasarlar:

4 Etnik gruplar arası ilişkiler ve Siyasi Sistem Komitesinde yer alan Yasa'nın ikinci okuması sırasında dosyalanan 38 düzeltme vardı. Bunlar dışında 31 düzeltme reddedildi. <http://www.sobraine.mk/ext/materialdetails.aspx?Id=36eb8aba-44f0-49f7-b102-51dc2611d319>

- Harici arama
- Dahili arama
- Kamu görevlilerini aynı kurumda başka pozisyonlara atama
- Kamu görevlilerini bir kurumdan öbürüne nakletme (5)

Görüldüğü üzere hükümler çok yüzeysel. Hangi iyileştirme kararının (yukarda belirtilenlerden biri) kullanılacağına bağlı belirli kriterler mevcut değildir. İyileştirme için pek çok seçenek arasından seçim yapma yüksek kademelilere siyasi istismar için pek çok boşluk bırakacak olan büyük takdir yetkisi sağlar. Buna ek olarak İşyerlerinin Sistemleştirilmesi üzerine Düzenlemelerini bir iyileştirme yolu olarak dahili aramayı da kapsayan terfi fırsatını öngörmesini konuya dahil etmek gereksiz olur.

2. Kamu servisinin büyüklüğü

Bu kanun tarafından statüleri düzenlenen somut insan sayısı veren Devlet Memurları hakkındaki Kanunun aksine Kamu Görevlileri hakkındaki Kanun, bu kanundan etkilenen insan sayısı hakkında hiç bilgi vermemektedir. 90.00 - 150.000 arasında değişen bazı yaygın rakamlarda insanlar kamu hizmetinde görev aldı. Düzenli olarak ortaya çıkan “ geçici iş vermeler” daha uzun bir dönemde bu tehlikeli rakamlara büyük katkıda bulunur.

3. Devlet Sınavı

Kanun devlet sınavı ve profesyonel sınavla alakalı hiçbir şey belirtmemektedir. Buna zıt olarak iyi bir örnek sınavın nasıl olmasını gerektiğinin ayrıntılı tanımlamasını veren Sloven Kanunudur. (Tablo1)

Tablo 1. profesyonel sınavın içeriği

1. Anayasal emir ve Avrupa Birliği kurumları ve yasal sistemi;
2. Yasama sistemi, idari ve yargısal güçler ve ortak ilişkileri;
3. Yerel özerklik;
4. Kamu maliyesi sistemi;
5. Devlet organları çalışması ve yerel özerklik toplumunun organları;

5 Kamu Görevlileri hakkındaki Kanun, RM'nin Resmi Gazetesi, No.52, 16.04.2010

yönetimi;

6. İdare hukuku sistemi, idare prosedürü ve idari uyumsuzluk;
7. Yasama prosedürü
8. Elektronik işletmeyi içeren bakanlık işletim kuralları, kişisel ve diğer bilgilerin korunma kuralları ve diğer materyallerin üretim kuralları.

4. İşten çıkarma programları

Bir bölüm içinde fazla sayıda işçi olması durumunda, kamu yönetim organlarının yeniden düzenlenmesiyle başa çıkmak için güvenilir bir metot olarak işlem gören işten çıkarma programları hakkında hiçbir bilgi yoktur (kamu personelinin fazlalığı).

5. Yetersizliği tespit etme

Hangi memurun pozisyonları için yetersiz görüldüğü üzerinde belirtilmiş kriterler yoktur. Örneğin; Sloven Kanunu'nda yetersizliği tespit etme

“Memurlar pozisyonları için yetersiz görülecektir:

1. Eğer memur tarafından idare edilen kurum veya organizasyonsal birim, kurumun iş programına göre, kurumun veya organizasyonsal biriminin verimli servis ve kalitesini sağlayacak olan beklenen iş sonuçlarına ulaşmakta başarısız olursa;
2. Eğer memur tarafından idare edilen organizasyonsal birim veya kurumun iş alanında iyileştirme hata verir veya kurumun servisinde ciddi bir hata oluşursa.” şeklinde belirten Madde 141 tarafından düzenlenmiştir. (6)

6. Özel Kanunlar

Belirli konuları düzenleyen pek çok maddenin sonunda konuların özel bir Kanun tarafından düzenlenmesi gerektiği belirtilir. Şüphesiz bu konunun çözülmesi açısından Kanun uygulama sürecini zorlaştıracaktır. Kamu Görevlileri hakkındaki Kanun'un yanı sıra diğer özel kanunlar da görüşülmek zorundadır.

7. Terimlerin belirsizliği

Madde 44te belirtilen bazı terimlerde belirsizlik vardır. İş akdinin feshi gibi çok önemli konulara bağlı olduğunu varsayarak, “kuruma karşı zararlı sonuçların ortaya çıkması” terimi yorumlamak için çok geniştir.

Tam olarak hangi zararların kastedildiği ve hasarın hangi derecesinin çalıştırmanın sonlandırılmasının gerekçesi olarak ifade edildiğinin tam olarak belirtilmesi daha iyi olacaktır.

8. İş sözleşmeleri

İş sözleşmeleriyle ilgili hükümlerin var olmaması Sloven Kanunu'nda sorun olmayan diğer bir eksik unsurdur. İkincisi iş sözleşmelerinin nasıl olması gerektiğinin ayrıntılı tanımını verir. (Tablo 2)

Tablo 2. İş Sözleşmesi, Sloven Kanunu'nda tasarlanan unsurlar

1. Akit tarafların isimleri
2. Devlet memurunun çalışacağı kurum
3. Çalıştırma süresi
4. Devlet memurunun çalışacağı pozisyon veya iş mevkisi veya işin cinsi hakkında işin kısa bir tanımıyla birlikte bilgi
5. İş başlangıç tarihi
6. Çalışma yeri
7. Tam zamanlı veya yarı zamanlı çalışma saatleri konusundaki şartlar
8. Bu anlaşmayla veya kurumlardaki devlet memurlarının statülerini düzenleyen belirli bir yasa tarafından belirtilen diğer bilgiler (7)
9. İş mevkisiyle alakalı muhtemel ilaveler ve temel maaş şartları
10. Yıllık izin şartları
11. Çalışma saatleri şartları
12. İhbar süresi şartları
13. İş veren anlaşmanın belirli hükümlerini kanuna uygun olarak tek taraflı olarak değiştirebilir ifadesi

Tavsiyeler

Analytica'nın analizi temel alınarak Kamu görevlileri hakkındaki Kanun'un geliştirilmesi için somut tavsiyeler aşağıda verilmiştir.

- 1) Yetkilinin isteğe bağlı hakları için yetki en azda tutulmalıdır.
- 2) Kamu görevlilerinin kesin sayısı en sonunda aleni yapılmalıdır.
- 3) Tüm PA'nın doğru ölçülendirilmesinin verilmesiyle somut işten çıkarma programlarının kapsamı önemli bir zorunluluk olur.
- 4) Yetersizliği belirleme metotları tam olarak belirtilmelidir (analizde yukarıda belirtilen Sloven vakası iyi bir örnektir).
- 5) Özel Kanunlar hakkındaki hükümleri kaldırmak Kanunun uygulanma sürecini kolaylaştırmak için iyi bir yoldur.
- 6) Madde 44teki gibi terimlerin belirsizliği kesin üslup ve açıklamayla değiştirilmelidir. Bu hem ortaya çıkan belirsizliği hem de yanlış anlama olasılığını ortadan kaldıracaktır.



POLICY BRIEF

Kamu Politikası Analizi ve Yönetim Programı

“Kamu Görevlileri hakkındaki Makedonya’nın yeni onaylanmış Yasası içine Yasal Anlayış”

Agim Selami, *Programın Araştırma Yoldaşı*
aselami@analyticamk.org

Contact

Adress:

*Dame Gruev
No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia*

Tel: 00389 (0)2 3121 948

Fax: 00389 (0)2 3121 948

E-mail: info@analyticamk.org