

## Avrupa Birliği Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar Sigma Belgeleri: No. 26\*

Çeviren: Pınar ACAR

### SIGMA PROGRAMI

“Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesinin Desteklenmesi (SIGMA<sup>1</sup>)” adlı program OECD<sup>2</sup> ve Avrupa Birliği’nin ortak bir girişimi olup, geçiş dönemindeki on üç ülkede kamu idari reform çalışmalarını desteklemekte ve esas olarak Avrupa Birliği Phare<sup>3</sup> programı tarafından finanse edilmektedir.

OECD, gelişmiş piyasa ekonomisine sahip 29 demokrasinin oluşturduğu bir hükümetlerarası örgüttür. Üye olmayan ülkelerle işbirliğini yürütmek üzere faaliyet gösteren Örgüt Merkezi, geniş kapsamlı ekonomik konulara ilişkin öneri ve desteğini Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Eski Sovyetler Birliği’ne ait reformcu ülkelere aktarmaktadır. Phare, Merkezi ve Doğu

---

\* Orijinali OECD tarafından İngilizce olarak SIGMA PAPER, No:26 “Sustainable Institutions for European Union Membership” başlığı altında yayımlanmıştır, 1998, © OECD, 1998. Tüm hakları saklıdır. Türkçe çevirisinin kalitesi ve orijinal metne uygunluğu Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı’nın sorumluluğu altındadır.

**Pınar ACAR:** 1977 İstanbul doğumlu olup Ortadođu Teknik Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden 1999 yılında mezun olmuştur. Maliye Bakanlığı AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı’nda AB Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

<sup>1</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

<sup>2</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Gelişim Örgütü)

<sup>3</sup> Poland and Hungary: Aid for Economic Restructuring

Avrupalı partner ülkeleri Avrupa Birliği üyelik yükümlülüklerini üstlenmeye hazır hale getirmek üzere desteklemek amacıyla hibe şeklinde finansman sağlanmaktadır.

Phare ve SIGMA aynı ülkelere yönelik olup, söz konusu ülkeler Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Eski Makedonya Yugoslav Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya'dan oluşmaktadır.

1992 yılında kurulmuş olan SIGMA, politika yapıcılara kamu yönetimi ile ilgili bilgi ve uzman analizi sağlayan ve kamu sektörü yöneticileri arasındaki irtibat ve deneyim alışverişini kolaylaştıran OECD'ye ait Kamu Yönetim Hizmeti bünyesinde faaliyet göstermektedir. Deneyimli kamu idarecileri irtibat ağı, karşılaştırmalı bilgi ve Kamu Yönetim Hizmeti ile ilgili olarak yararlanıcı ülkelere SIGMA tarafından teknik bilgi sağlanmaktadır.

SIGMA'nın hedefleri şunlardır:

- İdari etkinliğin iyileştirilmesi ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerler, etik kurallar ve hukukun üstünlüğüne saygı ilkelerine uyumunu teşvik etmek üzere, yararlanıcı ülkelere iyi yönetim araştırmalarında yardımcı olmak,
- Uluslararasılaşma ve Avrupa Birliği Entegrasyonu planlarıyla ilgili çalışmalarda çaba gösterecek, merkezi hükümet düzeyine indirgenmiş kapasitelerin oluşturulmasına destek olmak,
- Yararlanıcı ülkelere kamu yönetim reformlarını yürütürken destek olmak ve donör faaliyetlerinin koordinasyonuna katkı sağlamak üzere AB ve diğer donörlerin girişimlerini desteklemek.

Faaliyetleri süresince SIGMA, hükümetler arası işbirliğinin geliştirilmesine büyük önem atfetmekte olup, söz konusu faaliyet Merkezi ve Doğu Avrupa idarelerindeki uygulayıcılara ait veya bu uygulayıcılarla diğer demokratik ülkelerdeki muadilleri arasında bir irtibat ağının oluşturulması için lojistik destek sağlama çalışmasını kapsamaktadır.

SIGMA, beş teknik alanda faaliyet gösterir. Bu alanlar; Kamu İdari Gelişim Stratejileri; Politika Yapma, Koordinasyon ve Düzenleme; Bütçeleme ve Kaynak Tahsisi, Kamu Hizmeti Yönetimi; İdari Gözetim, Mali Kontrol ve Denetimdir. Buna ilave olarak, bir Bilgi Hizmetleri Birimi, kamu yönetimi konularında yayımlanmış olan ve on-line materyallerin dağıtımından sorumludur.

## ÖNSÖZ

Avrupa Birliği'ne (AB) katılmaya aday ülkeler, "Kopenhag Kriterlerini" karşılayabilecek idari kurumlarını oluşturabilmek için karmaşık ve acil bir görevi göğüslemek durumundadır. Söz konusu kurumlar, sıkı bütçe kısıtlamaları içinde *AB Müktesebatı'nı (Acquis Communautaire)* uygulayabilmek ve rekabetçi bir özel sektör için uygun koşulları yaratmak zorundadır. Bu kurumlar aynı zamanda, aday ülkelerin AB'ye katılımına yönelik olarak gelecekte AB bünyesindeki politika yapma sürecine etkin katılımı sağlayacak kurumsal kapasiteyi de temin etmelidir. Bu belge, söz konusu kurumların tesisi için gerekli temel ilkeleri, araç ve konuları ortaya koymaktadır. Hedef okuyucu kitlesi aday ülkeler, AB üye ülkeleri, Avrupa Komisyonu ve yardım veren toplulukta Kurum Tesisi alanında çalışanların tamamıdır. Belge, üye devletler ile aday ülkelerin bu sorunlarla nasıl mücadele ettiğine ilişkin somut örnekler ortaya koyarken, etkin kurumların tesisi ile ilgili konular üzerine yoğunlaşmaktadır. Bir çok önemli terimin tanımı, ilave bilgi kaynakları ile ilişkilendirilerek (SIGMA ve PUMA yayınları ve ilgili web siteleri) Ek'te yer almaktadır. (Koyu gösterimli).

Süt kalitesi alanındaki AB Müktesebatının kabulü ve uygulanması ile ilgili sorunlara ilişkin somut bir vaka örneğine, SIGMA ana sayfasında yer alan <http://www.oecd.org/puma/sigma> adresinden ulaşılabilir. (Bu özel internet sayfalarının kağıt kopyaları için lütfen aşağıdaki adreste yer alan SIGMA Bilgi Hizmetleri ile temasa geçiniz. )

Bu belge, Paris'te 11-12 Haziran 1998 tarihinde düzenlenen Dokuzuncu Yıllık Sigma İrtibat Grubu toplantısı katılımcılarından elde edilen verilerle SIGMA Sekreteryası üyeleri tarafından düzenlenmiştir.

Daha fazla bilgi için, lütfen Jak Jobes, Kıdemli Danışman-Kamu İdare Gelişimi ile temasa geçiniz.

Bu belge'nin yayımlanması, OECD Genel Sekreteryası'nın sorumluluğu altında gerçekleştirilmiştir.

Belge, "*Des Institutions durables pour l'integration a l'Union europeenne*" başlığı ile Fransızca olarak yayımlanacaktır.

### Aday Ülkeler AB Müktesebatını Üstlendiklerinde...

1. Aday ülkeler, Avrupa Birliği Üyeliğine yönelik taahhütlerine ulaşabilmek için AB Mevzuatını sadece kabul etmekle kalmayıp aynı zamanda uygulamak durumundadır. Bu durum, ülkelerin ağırlıklı olarak mesleki yönetime yatırım yapmasını gerektirir. Aday ülkeler ve Avrupa Komisyonu halihazırda katılım sürecinin “tarama” aşamasındadır. Bu aşama, Komisyon Görüşlerine ait analizi derinleştirmekte ve hem hukuka uygunluğu hem de kurum kapasitelerini kapsamakta olup, katılım için verilen gayretin boyutunu ortaya koyacaktır.

2. Her Üye Devletin idari performansı diğer ülkelerin idari performanslarını etkilemektedir. Bu sebeple, işleyişi büyük oranda ulusal idari kurumların kalitesine dayanan iç pazar örneğinde olduğu gibi, kamu idaresi ile ilgili standartların iyileştirilmesi ortak bir menfaata dayanır. İdareleri yakın tarihin yükünü taşıyan yeni adayların katılımı, Birlik için yeni ve zorlu bir problem oluşturmaktadır. İdari kalite, müzakerelere konu olan önemli bir husustur. Tarama süreci uygulayıcı bir kurumun varlığını doğrulayabilir; ancak gerçek veya potansiyel performansın değerlendirilmesi daha zor bir süreçtir.

3. Taramaya referans oluşturan çerçeve, karmaşık yapıya sahip serbest ekonomilerin ihtiyaçlarına işaret eden *AB Müktesebatı*'dir. *Müktesebat*, kendisi ile birlikte gelişme gösteren komplike Üye Devlet idarelerinin doğrudan katılımıyla yıllar içerisinde oluşturulmuştur. Üye Devletler, göreceli olarak eksiksiz bir karşılıklı denetim ile birlikte fonksiyonel ve bölgesel yetki dağılımına sahiptir. *AB Müktesebatı* uygulamayı emretmez; çünkü Birlik ilkelerine göre *müktesebatın* tüm yargı alanlarında uygulanabildiği kabul edilir. Yetki ikamesi (subsidiarity) ilkesinin de işaret ettiği gibi, ulusal idare her koşulda Üye Devletlerin egemenlik alanındadır.

4. *Müktesebat*, ağırlıklı olarak sektörel unsurlar ile birlikte gelişme göstermiş ve büyük oranda güvenilirlik veya etkinlik gibi temel idari değerleri esas almıştır. *Müktesebatın* Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (NPAA<sup>4</sup>) ve tarama, Kopenhag kriterlerinden (insan hakları ve adalet sistemlerini kapsar) ya da Devletin genel modernizasyonuna ilişkin geçiş sonrası ihtiyaçları ele alan ulusal reform programlarından daha az kapsamlıdır. Kurum Tesisinin genel yönetim sistemlerinin iyileştirilmesi ihtiyacını karşılayabilmesi için, aday ülkeler tarafından özel bir çaba gösterilmelidir.

5. Müzakerelerin açılmasını müteakiben, katılım süreci hızlanmaktadır. *AB Müktesebatı* 100.000 sayfa civarındadır. Sınırlı bir yasal kapasite mevcut olmasına karşın, NPAA'nın yasal yönüne öncelik verilmesi beklenir. Ancak yasal mevzuat, gerekli olmakla birlikte üyelik yükümlülüklerini karşılamak için yeterli olmaktan çok uzaktır. Aday ülkeler, mevcut mevzuatın uygulanmasını sağlayan kurum ve prosedürleri temin edebilmek için ciddi bir gayret göstermekle kalmayıp, yakın gelecekte bu duruma uyum sağlayacak kapasiteye de sahip olmak durumundadır.

<sup>4</sup> National Programme for the Adoption of Acquis

**... uygulama açığı oluşabilir.**

6.Uygulama açığı, konulan yasal normlar ile bu normları AB standartlarına uygun olarak uygulama ve uygulatma kapasitesi arasındaki farktır. Az veya çok tüm ülkeler uygulama açığı ile karşı karşıyadır. Mesele, bu açığın, hükümetin önemli politika hedeflerine ulaşma kapasitesine kabul edilemez şekilde zarar verecek düzeyde, sistematik ve ciddi olmasıdır. Aday ülkelerde mevcut olan uygulama açığı iki temel sebeple Üye Devletler açısından ciddi bir sorun oluşturabilir. Öncelikle Üye Devletler, diğer bir Üye Devlette dahi meydana gelen bir idari başarısızlık kaynaklı sorun ile ilgili olarak, tüketicilerin kendi bakanlarını sorumlu tutacağı politik risklere maruz kalır. Örneğin, bir ülkenin ihraç izni vermiş olduğu gıda ürünleri, ithal eden ülke piyasasına sürüldüğünde kamu sağlığı riski oluşturabilir. İkinci olarak, Üye Devletlerin ekonomik kurumları, gerek ihraç ve gerekse ithalat için adil rekabeti ve adil bir faaliyet ortamını sağlamaya ve politik ve yargısal araçlarla memnuniyet elde etmeye çalışır. (örneğin, AB çevre düzenlemelerini uygulamadıklarından dolayı daha düşük fiyatlı mal sunan üreticilerin yer aldığı Üye Devletlere karşı Avrupa Adalet Divanına yapılan başvurular yoluyla).

7.Bu kaygılara rağmen, bir açık olması beklenebilir. Söz konusu açık neden ortaya çıkar?

- Yasal hükümlerin hazırlanması ve onaylanması, etkin uygulayıcı kurumların tesis edilmesinden daha hızlı ve kolay gerçekleştirilmekte ve siyasi elitlerin talep, çıkar ve vasıflarına cevap vermektedir.

- Yasal normların hazırlanmasına ilişkin sistem, hizmet sunum sistemlerinin tanımlanması ve tasarlanması (personeli de içerir) ve “düzenlemeye tabi topluluklar” ile görüş alışverişi (örneğin, düzenlemeler kabul edildiğinde bunlara uyum sağlamak zorunda olacak kişiler) gibi uygulama konularının sistematik olarak ele alınması süreci ile mevcut yasal normlar ve uygulayıcı kurumlarla etkileşime aykırı eğilimler gösterebilir.

- Yasal normlar hazırlanırken bütçesel unsurlar tam olarak gözönünde bulundurulmamış olabilir; bütçe kısıtlamaları, uygulayıcı kurumların tesisi için gerekli kaynakların yetersiz olması (başlangıç veya yatırım aşaması) anlamına gelebilir ve bu durum, kurumların istenen düzeyde faaliyet gösterebilmesi için gerekli kaynaklar mevcut olmadığından sürdürülebilir bir uzun vadeli faaliyeti engelleyebilir.

- Kanunlar; kural, talimat, el kitabı, yönerge ve benzer unsurlar yardımıyla, sokaktaki vatandaş ve müteşebbis ile doğrudan temas halinde olan yetkililer için tercüme edilmelidir. Bu uygulama süreci, yönetsel, yasal ve politik anlayışı biraraya getiren nadir vasıfları gerektirir.

- Sektörel kurumların çalışabilmesi açısından önem taşıyan yatay ve genel yönetim fonksiyonları (örneğin, adalet sistemi, idari gözetim, harcama yönetimi, kamu personeli, hükümetin ulusal ve taşra düzeyleri arasındaki koordinasyon) işler durumda olmalıdır. Ancak, Kurum Tesisinde sektörel vurgu (büyük çapta *müktesebatın* kendisinden kaynaklanan) söz konusu yatay

yönetişim fonksiyonlarına verilen önceliğin azalmasına ve kurum tesisi ile ilgili diğer amaçların gerisinde kalmaya yol açabilir.

• Üye Devletlerde *müktesebatın* yürütülmesi, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki iletişime dayanır. Söz konusu iletişim, aday ülkelerde taraflardan herhangi biri açısından mevcut durumda olmayabilir.

8. *Müktesebatın* uygulanabilmesi, eylem kapasitesinin güçlendirilmesine ve düşünce yapısının değişmesine bağlıdır. Uygulama açığı, aşağıdaki hususlar gerçekleşmediği takdirde zaman içinde büyüyecektir:

- Kurum Tesisinin yönetimi NPAA ile ilişkilidir.
- Sürdürülebilir bir finansman için yeterli özen gösterilmelidir.
- Çalışanların değişmemesi ve profesyonelleştirilmesi için gerçek bir gayret gösterilmelidir.
- Gerekli yatay sistemler (adalet ve denetim dahil) güçlendirilmelidir.

**Uygulama açığı yönetim ve ekonomi ile ilgili büyük riskler doğurur.**

9. "Avrupa yapılanmasının" özünde karşılıklı bağımlılık söz konusu olduğundan, herhangi bir uygulama açığı, katılım takvimi ile aday ülkelerin destek alabilme ve AB fonlarından faydalanabilme kapasitesi açısından tehdit oluşturacaktır. Ancak, bunun ötesinde daha derin diğer birtakım tehlikeler söz konusudur.

*Piyasa ekonomisinin kurumları:* Hukukun üstünlüğünün istikrarlı şekilde uygulanması ve şeffaflık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, güvenilirlik gibi temel politik/idari ilkelere uyum, etkin bir piyasa ekonomisi ve ekonomik entegrasyonun gelişimi için ön koşuldur. Uygulama açığı, yolsuzluğu kolaylaştıracak, düşük katma değerli "sömürücü" yatırımı teşvik edecek ve piyasa kurumlarının (sermaye piyasaları gibi) gelişimine engel olacaktır. Piyasa ekonomisine ilişkin zayıf kurumsal çerçeve, müteşebbislerin işlem maliyetlerini artırmak ve doğrudan yabancı yatırımın cesaretini kırmak suretiyle ekonomik gelişim üzerinde önemli sonuçlar doğurmaktadır.

**Örnek:** Uygulama açığı yolsuzluğun artmasına yardımcı olmaktadır. Yolsuzluğun ekonomik gelişim üzerinde iki temel etkisi söz konusudur. Öncelikle, ekonomideki başarı büyük oranda kaynakların optimal tahsisine bağlıdır; fonların, yöneticilerin ve çalışanların yolsuz faaliyetleri aracılığıyla saptırılması kaynak tahsisinin bozulması anlamına gelir ve böylece büyüme için gerekli mevcut kaynakların azalması ile sonuçlanır. İkinci olarak yolsuzluk, yatırımcıları tedirgin eden ve doğrudan yabancı yatırımın cesaretini kıran bir unsurdur; yolsuzluk sebebiyle önemli bir sermaye kaynağına erişim de azalmaktadır.

*Ekonomik etkinlik:* Kötü uygulama, vatandaş ve iş sektörünün uyum maliyetini fayda yaratmaksızın artırır. Zayıf uygulayıcı kurumlar, tipik bir Üye Devlet ile ilgili olarak en az dört şekilde ekonomik etkinliği ve rekabeti azaltabilir:

- Entegre bir Avrupa piyasasının ekonomik getirileri (güçlendirilmiş rekabet baskıları ve daha geniş çaplı ölçek ekonomileri sonucunda oluşan), tüm Birlik Üyelerine getirilen maliyetlerle birlikte azalacaktır;
- *Müktesebatın* sosyal hedeflerinin hayata geçirilmesi (ör. çevre) özel sektöre gerektiğinden daha fazla ekonomik maliyet getirebilir;
- Kamu hizmetleri daha yüksek maliyetle temin edilecek ve bu durum, vergiyle ilgili olumsuz etkiler ve vergiden kaçınma davranışını getirecektir.
- Ekonomik aktörler, kamu hizmetinden faydalanma ve idare ile etkileşime ilişkin olarak (ör. lisans alma) gerektiğinden daha fazla maliyet ve gecikmeye maruz kalacaktır.

**Örnek:** Avrupa firmalarının, AB ve ulusal idare gereklerini karşılayabilmek için katlandıkları yaklaşık maliyet yıllık 540 milyar ECU tutarındadır (GSYİH'nın yüzde 3-4'ü).

*Etkili politikalar:* *Müktesebat* kapsamında oluşturulan politikalar "Batılı Devletler" in benimsediği ortak standartların "Avrupalı versiyonlarını" temsil eder; örneğin çevrenin korunması ve piyasa düzenlenmesinde olduğu gibi. Zayıf uygulama mekanizmaları, Avrupa'ya katılım gündeminden bağımsız olarak, vatandaşların diğer Avrupalı dostlarının faydalandığı hizmet ve korumalardan yoksun kolmasına sebep olur ve bütünüyle "Avrupa projesinin" arkasındaki politik desteğe zarar verir.

*Kötü yönetim ve yolsuzluk:* Yönetime ait kontroller, uygulayıcı kurumların dizaynında ele alınan unsurlardan biri olmalıdır. Devlet mekanizmasının geliştirilmesi; denetim ve adalet gibi izleme ve kontrole ilişkin genel yönetim sistemlerini ve profesyonel kamu hizmeti değerlerini destekleyen "**etik altyapı**"nın teşvik edilmesini içermek durumundadır. Zayıf uygulama ve kötü hazırlanan kanunlar; genellikle düşük kazançlı, eğitim düzeyi düşük ve sorumluluklarını, görev ve haklarını kavrayabilmek açısından kötü donanımlı "niteliksiz" bürokratların ellerine yetkiyi bırakır.

**Örnek:** Görevlerini yürütürken idari görevlilerden beklenen uygulamalar ile ilgili bilinci artırmak mevcut önlemlerden sadece birisidir. Bunu gerçekleştirmenin yollarından birisi, yasama ilkelerine dayalı uygulamaya yönelik bir referans rehberi oluşturmaktır. Örnek olarak, idari prosedürlere ilişkin 15 Kasım 1991 tarihli kanunda yer alan ilkeleri ifade ederken daha açık ve net bir dil kullanan Portekiz "Kamu Hizmetleri Kanunu" verilebilir.

*Devlet mekanizmasının yeknesaklığı:* Batılı idarelerde pekçok farklı tipte kamu kurumu mevcut olmakla birlikte, bu kurumların gelişimi ve yasal biçimi dikkatle izlenmektedir. Asgari düzeyde devletin ana yetkileri için yeknesaklık ilkesi uygulanmaktadır. (ör. kamu görevlileri için çalışma koşulları). Çoğu ülkede bu ilke, coğrafik eşitsizlikleri sınırlamak ve ülke çapında hukukun yeknesaklığını korumak üzere yerel idareler ve kendi kendini yöneten organlara kadar yayılmıştır. İdarenin, bütünleştirici ilkeleri esas almadan gelişigüzel gelişme göstermesi devletin temel bütünlüğünü zayıflatabilir.

*Hukukun üstünlüğü ilkesi:* Bir uygulama açığının zaman içerisinde sürdürülmesine devlet tarafından göz yumulması halinde, bu durum hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılığının zayıf olduğu mesajını verir ve toplumu, hızla bütünleşen eski komünist toplumlar için ağır sonuçlar doğuracak bir uzlaşmaya doğru iter. Uygulamaya yönelik kanunların vatandaş, idare ve ekonomik kurumlar üzerindeki vatandaşlığa ilişkin potansiyel eğitimi etkisi ortadan kalkar. Bunun da ötesinde, uygulamadaki başarıya büyük oranda esas teşkil eden **gönüllü uyum**, kamu otoriteleri üzerindeki hukuki yaptırım gücüne dair açık taahhüdün ortadan kalkması nedeniyle zayıflar.

*Demokratik gelişim:* Devletin politikalarını yürütemez görünmesi, devletin genel meşruiyetini ve politik katılımı azaltacaktır. Bu durumda politikacılar isteklerine ulaşabilmek için diğer yollara başvurabilmektedir.

### Hükümetler öncelikle görev ve performansı dikkate almalıdır...

10. “Kurum Tesisi” üzerine odaklanma, dikkatleri kamu idarelerinin oluşturulmasına yönlendirmektedir (ör. ürün güvenliği test laboratuvarları). Daha öncesinde ele alınması gereken konu, özel sektör ve kamu sektörü aktörlerinin *müktesebata* uyumunun minimum maliyetle nasıl sağlanacağıdır. *Müktesebata* uyum ile ilgili olarak temelde verimli sektörden<sup>5</sup> kaynaklanan ekonomik maliyet çok büyük çaplı olacaktır. Üye Devletlerden alınacak ders, ekonomik aktörler üzerindeki yükün esas olarak *müktesebatın* ulusal düzenleyici sistemlere nasıl dönüştürüldüğü ve bu düzenlemelerin uygulanması ve yürütülmesinin ne şekilde dizayn edildiği ile ilgili olduğudur.

11. *Müktesebat*, araçların kirlilik ve yola elverişlilik koşullarına uyum sağlaması gerekliliğine benzer fonksiyonel talepler yaratmaktadır. Bu gereklilik, kamunun izin ve kontrolüne tabi özel aktörlerce yürütülebilen yıllık denetimler şeklindeki süreçlere dönüştürülmektedir. Çoğu Üye Devlette, araç denetimleri lisanslı faaliyet gösteren özel araç bakım servisleri tarafından gerçekleştirilirken, hayvan sağlığı incelemeleri hükümet düzenlemelerine uygunluğu tasdikli özel sektör veterinerleri aracılığıyla yürütülür. Üye Devletlerde görevler genellikle kanun veya sözleşme yoluyla özel sektöre, sivil toplum örgütlerine ve merkezi

<sup>5</sup> “Verimli sektör” terimi, kamunun tüketimi için piyasaya sürülebilen mal ve hizmetleri üreten özel sektör ve Devlet teşekküllerini kapsamaktadır.

idare ve gözetim organlarının kontrolü altında faaliyet gösteren daha alt düzey hükümet organlarına devredilmektedir.

**Örnek:** Birleşik Krallık'ta, araç standartlarını belirleyen sorumlu kurum Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Departmanıdır; Araç Denetleme Birimi, yerel teşkilatlarından oluşan bir ağ aracılığıyla bu standartlara uyum sağlanmasından sorumlu iken, araçların yola elverişli olup olmadığının esas olarak test edilmesi işlemini test istasyonları olarak faaliyet gösteren yetkili özel araç bakım servisleri gerçekleştirir. Araç Denetleme Birimi, bu testi gerçekleştirecek olanları onaylar ve eğitir; test istasyonlarında standartlara uyulup uyulmadığını kontrol eder ve araba sahiplerinin şikayet ve başvuruları ile ilgilenir.

12. Hükümetler, Üye Devlet deneyimlerinden yararlanarak her faaliyetin yürütülebilmesi için uygun bir hizmet belirlemede serbesttirler. Görevlerin yerine getirilmesi veya başkaları tarafından gerçekleştirilen uygulamaların kontrol edilmesi amacıyla sorumluluklar idari organizasyonlara devredilmektedir. Sorumluluğun devri, bir kural ile organizasyon arasında birebir benzerliğe gerek olmadığını hatırlamak açısından önem taşıyan temel bir stratejik görevdir. Bir denetim birimi, birkaç farklı mevzuat bölümü ile ilişkili denetimlerden sorumlu iken mevzuatın bir bölümü birkaç uygulayıcı kurumu görevlendirebilmektedir.

**Örnek:** Fransa'da Hayvan Hastalıklarını Denetleme Hizmetleri, hayvancılık ve hijyen düzenlemelerine uyumun sağlanmasından sorumlu olmakla birlikte çiftlik denetlemeleri (bir denetleme birimi, iki görev) sırasında belirli çevre koruma hükümlerinin yerine getirilmesini sağlamakla da görevlidir. Bunun aksine Macaristan'da, zararlı atıkların yönetimi çevre denetimi ile bağlantılı olarak hem Çevre ve Bölge Politikaları Bakanlığını hem de zararlı atık işleme fabrikalarının denetlenmesi ile ilgili olarak (iki denetleme birimi, bir görev) Ticaret ve Endüstri Bakanlığını ilgilendirmektedir.

Tüm idari düzeylerde ve bakanlıklarda, uygulamaya ilişkin sorumluluklar devredilirken stratejik kararların alınması gerekir. Etkinlik, müşteri-esaslı organizasyon ilkesini şart koşabilmektedir (ör. küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ'ler) ile ilgili olarak bir ofis bünyesinde yürütülen idari işlemlerin tümü aracılığıyla) Ancak, farklı görev türlerini bir araya getirmek her zaman kolay veya güvenilir olmayabilir (ör. kirlilik denetimleri ve işgücü piyasası ile ilgili hizmetler). İdari birimlerin tamamen birleştirilmesinden ziyade, yetkileri belirli bir görev kapsamında örtüşen farklı kamu idari sektörleri arasındaki bilgi alışverişinin iyileştirilmesi (örneğin bilgi teknoloji ağları aracılığıyla) daha geçerli bir alternatif olarak görülebilir.

13. Bir sorumluluk, özellikle de özel sektöre devredilirken **performans standardının** belirlenmesi gerekir; örneğin sorumlu kurumun görevlerini ne kadar başarılı yerine getirdiği tespit edilmelidir. Bu uygulama, hedef tespitiyle ilişkili olarak performans ölçümüne karar verilmesi ve ulaşılabilecek performans düzeyinin belirlenmesi anlamına gelir. Sütün makrobiyotik kalitesi örnek olarak alınır, çiftlik denetleme görevlilerinin sayısı (girdi), denetim sayısı (çıkıtı) veya kabul edilen kirlilik düzeyine (sonuç) göre performans belirlenebilir. Bu durumda, *müktesebatı* uygulayacak kurumlar beklenen performans standartlarını karşılayacak şekilde dizayn edilebilir (organizasyon, personel, ekipman, prosedürler vb).

#### ..temel idari değerleri teşvik ederken...

14. Avrupa Devletleri kamu idarelerinin eski kurumlardan meydana gelmesine karşın, söz konusu kuruluşlar, kendi içinde gelişen Birliğe üyelik de dahil yeni koşullara devamlı surette uyum sağlamaktadır. Üye Devlet kamu görevlilerinin kendi aralarında ve Komisyon ile olan düzenli teması, Birlik çerçevesinde eş değer güvenilirlik standartlarına uygun olarak *AB Müktesebatını* geliştirme ve uygulama yükümlülüğü ve Avrupa çapında bir idari adalet sisteminin ortaya çıkışı ulusal idareler arasında bazı yakınlaşmalara sebep olmuştur. Sonuç, "**Avrupa İdare Alanı**" (EAS<sup>6</sup>) olarak adlandırılan yapılanma olmuştur.

15. EAS temel kurumsal düzenleme, süreç ve değerler ile ilgili olup, henüz tamamlanmamıştır ve Üyeleri arasında ciddi niteliksel farklılıklar mevcuttur. Gerçekten, Üyeler arasındaki söz konusu farklılıklardan kaynaklanan problemler genişleme sürecinde Kurum Tesisine böyle büyük bir öncelik verilmesinin temel sebebidir. AB Direktiflerinin ulusal yapıya aktarılması ve uygulanması süreçlerinde görülen önemli değişikliklere pek çok önemli politika alanında rastlanmaktadır. Örneğin, bitki sağlığı önlemlerine ilişkin olarak ilk Üye Devletlerin bazıları yüksek düzeyde uygulamalara ulaşırken diğer Üye Devletler daha az başarılı olmuşlardır. Aday ülkeler, EAS güvenilirlik seviyesine ulaşabilmek için idarelerini modernize etme ihtiyacı duyacaklardır. Müzakereler ve yardım yönetimi için gerekli olan yoğun temaslar halihazırda bu süreci başlatmıştır; ancak çoğu zaman bu süreç, sıklıkla değişime tabi olan az sayıdaki kıdemli memurlar ile sınırlı kalmaktadır.

16. *Güvenilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, uyum sağlayabilirlik ve etkinlik* teşvik edilmesi gereken temel idari değerlerdir. Söz konusu değerler, sadece hükümetlerin kamu görevlilerine "pazarladığı" fikirler olmayıp, kurumlarda ve her düzeydeki idari süreçte benimsenmiş olmalı; bağımsız kontrol organları (ör. denetim), adalet sistemi ve yargısal yaptırım ve Parlamento denetimi aracılığıyla ve kamu idaresinin "müşterileri" konumunda

---

<sup>6</sup> *European Administrative Space*

olan vatandaş ve şirketlerin seslerini duyurma ve onlara cevap verme fırsatı yaratmak suretiyle korunmalıdır.

17. Ancak EAS maddi hukuk ile de ilişkilidir (ör. gıda işleme fabrikalarındaki hijyen ile ilgili). Maddi hukuk yolsuzluk, kötü yönetim ve uygulama açıklarıyla ilgili toleransı azaltacak şekilde uygun kalite düzeyinde hazırlanmalıdır.

#### ...bütçe kısıtlamalarına riayet ederek...

18. *Müktesebatı* uygulayabilmek için idari kurumların tesisi, bütçeyi ciddi şekilde etkileyecek çok büyük bir projedir. Bütçe maliyetleri sermaye (başlangıç) ve faaliyet maliyetleri olmak üzere iki grupta toplanır. Her iki maliyet unsuru da, *müktesebata* uyum ve ekonomik değişime paralel olarak artış gösterecektir. Vergi sisteminin kapasitesi, vergi beyannamelerinin iletilmesine ilişkin yeni ve daha "kullanıcıyla dost" yöntemler kullanmak suretiyle özel firmaların ve bireysel girişimlerin sayısındaki artış hızını yakalamak durumunda olacaktır.

**Örnek:** İtalya'da 1998 vergi reformu ile getirilen yenilikler arasında, gerçek kişiler için vergi beyannamelerinde tek ve birleşik bir formun kullanımına başlanmıştır. "UNICO 98" olarak adlandırılan bu form, daha önce gerekli olan birkaç ayrı beyanname formunun yerine geçmiş ve farklı vergilere ilişkin vergi alacak ve borçlarının doğrudan hesaplanmasına imkan sağlamıştır.

Benzer şekilde, ekonomik yapılar değiştikçe (ör. mali hizmetler sektörünün gelişimi) ve yeni suç türleri olası hale geldikçe, muhasebe ve emniyet güçlerinin kapasitesi de gelişmek durumunda olacaktır.

19. AB üyeliği için gerekli Kurum Tesisi, kamu idaresinde niceliksel ve niteliksel değişikliklerin yapılması anlamına gelir. İdari nitelik büyük oranda kişilerle ilişkilidir. Bazı aday ülkelerde kamu hizmeti kanunları mevcut olmasına karşın bu alana ilişkin uygulama zayıftır. "Nitelsiz" kamu görevlileri, kalitenin artırılması ile ilgili çalışmalarda bazı sorunlara sebep olmaktadır. Hiçbir ülke, kamu sektöründeki ücretlerin özel sektör muadilleri ile nasıl daha da yakınlaştırılabileceği konusunda sistematik bir yaklaşım göstermemektedir. Mevcut koşullarda, ücretleri artırma konusundaki politik ve ekonomik irade zayıftır. Ödemeleri artırmak için sayısal indirime gitmek, işsizlik sorununu özellikle kısa dönemde daha da ciddi hale getirebilir; personelin eski görevlerden yenilerine aktarılması söz konusu kişilerin yetenekleri ve mesleki nitelikleri açısından imkansız olabilmektedir. "İçerden yenilenmeyi" harekete geçiren önlemler, eğitime yapılan büyük yatırım ve Avrupa'nın "en iyi uygulamalarına" uyum şeklinde nitelendirilen, tüm hükümet düzeylerindeki (merkezi ve yerel) nitelikli kamu görevlileri için hızlı gelişen kariyer planlarının oluşturulmasını içerebilmektedir.

20. Ödemeler konusu ile yüzleşmek şart olmakla birlikte, sıkı kamu harcamaları çerçevesinde gelecek yıllara ilişkin olarak planlanan maaş artışları için gerekli manevra alanı giderek daralmaktadır. Gelirlerin GSYİH ile birlikte artış göstermesi ve vergi hasılatını artırmak üzere sarfedilen ciddi çabalar sayesinde reform kapsamı genişleyebilmektedir; ancak süregelen yapısal değişimin maliyeti de giderek artacaktır. “**Kullanıcıya ödetme**” veya diğer maliyet karşılama teknikleri aracılığıyla ve idari kontrol altında faaliyet gösteren özel sektör kuruluşlarına idari görevler aktarmak suretiyle bir miktar rahatlatma sağlanabilir. Birlik içinde yaygın olan söz konusu teknikler, idari gözetim ve harcama yönetimi açısından yeni zorluklar yaratmaktadır.

#### **Zor tercihler yapmak gerekir.**

21. Bir uygulama yaklaşımı dizayn edilirken dikkate alınacak en önemli konu, hangi unsurun etkinleştirileceğine karar vermektir. Söz konusu karar çok yönlü alınmalıdır. Öncelikle, yürütme maliyeti belirli bir gayret düzeyinin ötesinde beraberinde getirdiği faydayı aşmaya başladığında, çeşitli yürütme stratejileri ile ilişkili olarak “paranın yarattığı değer” hususuna yoğunlaşmak gerekir. İkinci olarak, idari düzenlemeler gerek bütçesel maliyet (vergi mükelleflerince ödenen) gerekse ekonomik maaliyet (doğrudan işletmelerce ödenen ve tüketiciye maliyet olarak yansıyan) oluşturmaktadır. Bir şirketin ilk olarak, firma tarafından ödemesi yapılan özel sektör lisanslı bir muhasebeci tarafından denetlenmesi ya da vergi mükellefi tarafından ödemesi gerçekleştirilen bir idari denetçi tarafından denetlenmesi arasında genellikle bir tercih yapılmaktadır. Bu tercihlerden hangisinin ekonomik olarak daha etkin ve idari açıdan daha etkili olduğu tartışmaya açık bir husustur.

22. Ancak bütçe kısıtlamaları, maliyeti kullanıcıya ve diğer hükümet düzeylerine aktarmayı teşvik eder şekilde işler. Aday ülkelere ait bölgesel otoritelerin veya düzenleme, hesap verebilirlik ve kontrol ile ilgili mevcut sistemlerin, bu tür bir “devredilen hizmet” yaklaşımı için hazır olup olmadığı net değildir. Merkezi ve yerel hükümet düzeyinde tam uyumlu ve birbiriyle bağlantılı kontrol sistemlerinin mevcut olmaması halinde (bunlar arasında kötü yönetim, ihmal ve kötü tasarlanmış sistemlerden kaynaklanan diğer problemler), **devredilen hizmet** ilave yolsuzluk fırsatları yaratabilmektedir. Buna ek olarak, hizmetler ile ilgili ücret talep edilmesi nakit ve bütçe kontrolünde, hizmet sistemlerine ilişkin adalet ve teşvik gibi konularda problemlere yol açmaktadır.

23. Farklı idari bölümlerden kaynaklanan çeşitli yükümlülüklerin kullanıcılar üzerindeki toplu etkisi, sadece söz konusu bölümlerin toplamından çok daha fazla olabilir. Bu durum büyük olasılıkla, düzenleyici yükümlülüklerin ve idarenin dizayn edilme sürecinin bir çeşit merkezi kalite kontrol ve yönlendirmeye tabi olmaması ve kullanıcıların dizayn aşamasına dahil edilmemiş olması sebebiyle ortaya çıkar. OECD Ülkelerinde düzenlemeler kabul edilmeden önce bu düzenlemelerin iş sektörü üzerindeki etkileri (Birleşik Krallık), mali etkileri (Avusturya, Portekiz, Finlandiya) ve sosyo-ekonomik

(Hollanda) unsurlarına ilişkin maliyet hesaplamaları yapılırken, politika yapmayı destekleyen bir araç olarak **Düzenleyici Etki Analizinin** (RIA<sup>6</sup>) sistematik kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır. Buna karşın RIA; iş anketleri, detaylı vaka çalışmaları veya uyum maliyet modeli gibi diğer önlemlerin daha faydalı olabildiği, düzenlemelerin toplu etkisine ilişkin değerlendirmeler için çok uygun bir yöntem değildir.

24. Bir “uygulama açığı” olma olasılığı ve bütçe kısıtlamasının kesin nitelik taşıması, sürdürülebilir ve güvenilir bir uygulamanın temini için önceliklerin belirlenmesi ve sıralanması gerektiği anlamına gelir. Yukarıda önerilen daha karmaşık hizmet ve mali sistem türleri için merkezi yönetim sistemleri ve geliştirilmiş merkezi yönlendirme kapasiteleri gereklidir. “Köpeği sallayan kuyruk”<sup>7</sup> deyimine yakın bir izlenim uyandırmasına karşın, hükümetin politika öncelikleri ve katılım müzakerelerinin önceliklendirilmesi süreci potansiyel uygulama kapasitelerine dayalı olmak durumunda kalabilir. Böylece, sürekli iyileştirmeyi sağlayabilmek için Kurum Tesisi aracılığıyla uygun hareket yollarının oluşturulması ve etkili uygulama süreçlerinin mevcut seviyelerin üzerine çıkarılması yönündeki orta vadeli hedef arasında tam bir uyum sağlanabilecektir.

**Örnek:** Kapasitenin güçlendirilmesi çalışmalarına özel sektörde de rastlanabilir. Taze süt ürünlerinde dünya liderleri arasında olan bir şirket, 1990 yılından itibaren Merkezi ve Doğu Avrupa’da üretim yapmakta ve bu bölgede tedarikçileriyle olan ilişkilerinde uzun vadeli bir perspektif ve “uygulamalı” bir yaklaşım benimsemektedir. Üstün kaliteli, yeterli süt tedarik edebilmek için, yerel süt ürünü üreticilerinin dağıttıkları süt kalitesinin adım adım iyileştirilmesi yönünde bu üreticilere yardım etmek üzere, hedeflenen gerekli önlemleri hataya geçirmiştir.

**Hükümetler kurumsal gelişimi yönlendirecek kapasiteye sahip olmalıdır...**

25. Üyelik için gerekli kurumların tesisinde, üç düzey yönlendirme mevcut olmalıdır. *Merkezi yönlendirme*; önceliklere karar vermek, bütçe ve Avrupa Entegrasyonu birimleri ile ilişki kurmak, bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamak, sektörel ve genel yönetim fonksiyonları arasında denge kurmak ve idare ve oy verenlerin desteği için gerekli irtibatı sağlamak için gereklidir. *Bakanlık düzeyindeki yönlendirme*; Bakanlık içi sorumlulukların bağlı organizasyonlara ve uygun bölgesel düzeydeki birimlere dağılımını sağlamak, koordinasyon kurmak ve merkez ile ilişkiyi sağlamak için gereklidir. *Proje*

<sup>6</sup> *Regulatory Impact Analysis*

<sup>7</sup> *Bu deyim, daha az önemli veya ikincil öneme haiz bir unsurun herhangi bir olayda baskın duruma geçmesini ifade eder.*

*düzeyindeki yönlendirme* ise bireysel görevlerin tatbik edildiği ve organizasyonların dizayn ve tesis edilerek desteklendiği süreçtir.

26. Karmaşık yapısı düşünüldüğünde, yönlendirme sisteminin ilerlemeleri izleyebilecek, gerekli değişiklikleri takip edebilecek ve sürekli gelişim gösterecek ademi merkezi bir stratejik süreç olarak tasarlanması gerekmektedir. Stratejik yönetim, uygulama açığı risklerini asgari düzeye indirebilmek için NPAA ile paralel şekilde yürütülmeli ve yardım akışı ile ilişkilendirilmelidir. İdeal olanı, bir merkezi birim ve her bakanlık bünyesindeki muadil birimler aracılığıyla gerçekleştirilen Avrupa Entegrasyonu düzenlemelerine benzer bir uygulamadır. Merkezi düzeyin, özellikle bakanlıklar ve projelerle ilgili ekiplere verdiği hizmetlerle faydalı olacak şekilde kendine ait bir kapasite geliştirmesi mümkündür. Avrupa Entegrasyonunda olduğu gibi Kurum Tesisinde de, Parlamento gibi devletin diğer bölümleri ile iletişim kanallarının kurulması gerekir. İletişim, organizasyon gelişimi, personel, finansal modelleme ve proje yönetimi geliştirilmesi gereken beceriler arasında yer almaktadır.

27. Kurum Tesisinde merkezi sorumluluğun nerede olacağı çok önemli bir husustur. Pek çok aday ülke, NPAA'den sorumlu Avrupa Entegrasyonu Birimi ile bir tür Kamu İdare Reformu Birimine sahiptir. Söz konusu birimlerin dışında bir organ oluşturmak bu aşamada mahsurlu olmakla birlikte, Kurum Tesisinin her durumda bu iki fonksiyonla yakın işbirliği içinde olması gerekmektedir. Kurum Tesisini yönlendirme görevi nerede olursa olsun, orta ve uzun vadeli bütçe baskısının izlenebilmesi için Maliye Bakanlığı ile yakın bağlantı kurulmalıdır. Mevcut Üye Devletler arasında Avrupa Koordinasyonu ile ilgili farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Bu bağlamda, Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık'ta bakanlıklar arası organlar veya hükümet başkanına bağlı sekreteriyalar oluşturulmuşken diğer Üye Devletlerde sorumluluk Dışişleri Bakanlığı ve/veya Ekonomi ve Maliye Bakanlıklarına verilmiştir.

### **...genel yönetim sistemlerinde olduğu gibi.**

28. *Müktesebatın* uygulanabilmesi için gerekli kurum tesisinin, *müktesebatın* doğası gereği sektörel alanlara yönelik olması beklenebilir. Ancak bu yaklaşım; idarenin parçalanması, kurumlarda yoğun artış ve kalıcılık, bütçe üzerinde kontrol edilemez bir baskı ve özel sektör üzerinde kalan gereksiz işler şeklinde riskler doğurmaktadır. Söz konusu riskler, bir hükümetin sıkı ve esnek yaklaşımlar arasında uygun bir denge kurmasını sağlayan hükümet genel yönetim yetkilerinin kullanımı sayesinde azaltılabilir. Genel yönetim yetkilerinin en önemlilerinden bazıları aşağıda belirtilmekte olup, söz konusu yetkilerin çoğu birbirine bağlıdır:

*Kanun/Politika yapma ve koordinasyon:* Bakanlar Kuruluna ait bir sekreterya tarafından koordine edilen bu tür mekanizmalar, hükümet merkezinde alınan kararların kalitesi için güvence sağlamakta ve ikincil hukuku (tüzük) kapsayabilmektedir.

**Örnek:** İspanya Bakanlar Kurulu'nun karar almaya ilişkin yönetim prosedürleri; kurulun haftalık toplantılarına ilişkin gündemin hazırlanmasını, bakanların üzerinde anlaşamadıkları politika konuları ile ilgili uzlaşma sağlanmasına yönelik uygulamaları ve taslak mevzuatın gözden geçirilmesini kapsar.

*Hükümet mekanizması:* Genellikle Hükümet başkanının sorumluluğunda olan (kanunla başka birine verilmediği takdirde) ve bakanlıklarla ilgili sorumlulukların rasyonel şekilde dağılımı ile etkin bir politika yapma sistemi sağlayan mekanizmadır.

*Bakanlıkların organizasyon yapıları:* Bu yapılar merkezden kontrol edilmekte olup; (a) bakanlıklar ve temel kuruluşların ortak görevlerinin (başlıca personel, organizasyon, bütçe ve mali yönetim, yürütmenin kontrolü, yasal ve siyasi kurullar şeklinde) aynı yasal standartlar izlenerek gerçekleştirilmesini (b) bakanlıklar arası hiyerarşi düzeylerin uyumunu ve (c) politik/idari aracılığın yeknesak bir yolla yürütülmesini sağlar.

**Örnek:** Kamu hizmetinin tamamı için uygulanabilir olan politikalar ile ikincil mevzuatın önerilmesi görevi, kendi içinde değişik şekiller alabilen merkezi hükümet otoritelerine aittir. Portekiz ve İspanya'da bu koordinasyon fonksiyonu Kamu İdaresi Bakanlığı tarafından gerçekleştirilirken, Belçika, Almanya, Hollanda, İrlanda ve Avusturya'da bu organ Maliye Bakanlığı ya da İçişleri Bakanlığı, İsveç ve İtalya'da Başbakanlığa bağlı özel bir kuruluş tarafından yürütülmektedir. Her durumda amaç, kamu hizmetinin farklı bölümlerinde adil bir uygulama ile birlikte performans ölçümü, hareketlilik ve gözetim faaliyetlerinde eşdeğer standartları temin etmektedir.

*Kuruluşların yasal biçimleri:* Yeni kurumlar üzerindeki kontroller; söz konusu kurumlar ile bu kurumların tüzel kişiliklerini, hesap verme rejimlerini ve mali ve idari özerklik derecelerini belirleyen açıkça tanımlanmış yasal şekiller arasındaki uyumu belirlemeye yönelik olmalıdır.

*Personel sistemleri:* Bu sistemler, idarede kalite ve devamlılık sağlamak ve bir anayasal güvence olarak hizmet verebilecek kamu görevlilerini temin etmek amacıyla, doğrudan yönetim veya belirli çalışan gruplarına yönelik standartlar belirleyerek, işe alma, terfi, disiplin, eğitim, değerlendirme ve başvuru sistemleri kullanılmak suretiyle kamu görevlilerinin profesyonelliklerini artırmaktadır. En üst kamu hizmet düzeyleri arasında dinamik ve motive edilmiş bir liderlik oluşturma ihtiyacı, pekçok OECD ülkesine getirilen en üst yönetim hizmeti (TMS<sup>8</sup>) ile karşılanmaktadır.

<sup>8</sup> Top Management Service

**Örnek:** Hollanda'da 1995 yılında başlatılan ve Kıdemli Kamu Hizmeti Birimi (SPS<sup>9</sup>) ile desteklenen Kıdemli Kamu Hizmeti, kıdemli memurlar arasındaki hareketlilik, işbirliği ve profesyonel gelişimin iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Bu uygulama kamu idaresinin esnekliği, yenilikçiliği ve giderek uluslararasılaşan, karmaşık ve dinamik hale gelen politik ortamda beliren yeni ihtiyaçlara cevap verilebilirliği güçlendirmek için gerekli bir adım olarak görülmektedir.

Özel sektörle kıyaslandığında dezavantaj yaratan maaş farklılıkları ve performanstan ziyade hizmet yılı ve eğitim özelliklerine bağlı sıkı kariyer geliştirme kuralları dikkate alındığında, aday ülkelerde kamu hizmetine yönelik üstün nitelikli kişiler bulma ve çalıştırma giderek zorlaşmaktadır.

*Merkez/yerel dengesi:* Yerel idare (gerek kendinden yönetim gerekse ademi merkezi), *müktesebatın* yerine getirilmesi ve fon yönetimi için gerekli olmakla birlikte, uygun bir güç dengesinin kurulması, finansman ve sorumluluk gibi hususlar aday ülkelerin karşılaştığı en zorlu konular arasındadır. Tüm aday ülkelerde, belediye düzeyinde yerel kendinden yönetimler olmasına karşın, bu ülkelerden çok azı, bölgesel ekonomik gelişim ve altyapıyı ya da ulusal ve nihayet AB düzeyindeki ilişkilerin yönetimi gibi ortak hususları koordine edebilecek bölgesel yapıları oluşturmuş durumdadır.

**Örnek:** Hükümet fonksiyonlarının ademi merkezi hale gelmesi ve yerel yönetimin güçlendirilmesi, tüm aday ülkeler için çok önemli hususlardır. Polonya'da 28 Temmuz 1998 tarihli bir kanunla başlangıçta 49 olan 16 adet bölgesel birimin oluşumuna sebep olan, *Voivod gemi* sayısının azaltılması ile ilgili uzun süren tartışmalar bu tür kararların ne kadar güç olabileceğini ortaya koymaktadır.

*Mali yönetim:* Mali yönetim, hükümetin mali amaç ve hedeflerine ulaşmasını ve yıllık bütçe aracılığıyla kaynakların farklı hükümet faaliyet ve fonksiyonlarına etkin şekilde dağılımını sağlar. Farklı ülkelerde farklı sistem türleri mevcut olabilmektedir; ancak söz konusu sistemler Avrupa standartları ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu, bir örnek bir hükümet hesap grubu ve harcama sınıflandırmasını; tek bir hazine hesabı aracılığı ile hükümetin nakit işlemlerinin düzenli yürütülmesini sağlayan prosedürleri; ve hükümetin harcama, gelir ve borçları ile ilgili doğru ve güncel mali bilgi sağlayan sistemleri içermektedir.

*Kamu alımları:* Kamu alımları ve ihalelerinde etkinlik ve şeffaflığı temin etmek üzere oluşturulan kanun ve sistemleri kapsamaktadır. Kamu alımları ile

<sup>9</sup> Senior Public Service

ilgili politika, rehber ve eğitimlerin geliştirilmesi ve uygulanmasında sorumluluk genellikle Başbakanlık veya Bakanlar Kuruluna bağlı bir Kamu Alımları Birimine aittir. Merkezi ve Doğu Avrupa (CEE<sup>10</sup>) ülkelerinin çoğunda, alım faaliyetinin kendisi harcamacı bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarındaki bireysel kamu alımları birimlerince yürütülmektedir. Buna karşın, bazı batı ülkelerinde ortak kullanıma tabi mal ve hizmetlerin alımından merkezi bir kuruluş sorumludur. Ulusal kamu alımları sistemi; AB Direktifleri ile uyumlu eksiksiz bir yasal çerçeveyi, idari yapıyı, çalışanlar için eğitim programlarını, bilgi ve verileri, yolsuzlukla mücadele önlemlerini ve uyumsuzluğun çözümü mekanizmasını gerekli kılmaktadır.

*İmtiyazlar:* Kamunun özel sektöre verdiği ayrıcalıklar ile ilgili şeffaf süreçlerin temini için oluşturulan kanun ve sistemlerdir. İmtiyaz planlarının geliştirilmesi ve tatbiki, ilgili kamu ve özel sektör aktörleri arasındaki hak ve yükümlülüklerin dağılımı ile yakın alakayı gerektirir.

*Kontrol sistemleri:* Öncelikle, idari faaliyetin düzgün şekilde işleyişini kontrol eden iç kontrol, teftiş ve denetim ile idari yargı ve başvuru süreçlerini kapsamaktadır. Yürütmeden bağımsız bazı kontrol kanalları da mevcut olup, söz konusu kurumlar Üst Denetim Kurumlarından (Fransa ve İtalya'daki gibi hukuk mahkemeleri veya Almanya'daki gibi gözetim otoriteleri şeklinde olabilir.) başlayarak vatandaşların kamu idaresi ile ilgili şikayetlerini dinleyen Ombudsman Birimlerine kadar uzanmaktadır.

*Vatandaş/idare arasındaki ilişki:* (a) Hizmet kalitesini artırmak, (b) yükü hafifletmek (örneğin, idari prosedürlere ilişkin kanunlar, formların merkezi şekilde temini aracılığıyla) ve (c) politikaların uygulanması ve etkililik derecesi ile ilgili bilgi ve geri bildirim sağlamak amacıyla, kamu idaresi ve vatandaşlar arasında etkileşim sağlamak için gerekli çeşitli mekanizmaları kapsamaktadır.

**Örnek:** Vatandaşlarla "ilişkiler"; ayaküstü bilgi merkezleri, ücretsiz telefon yardım merkezleri ile belgelerin çıktısını alma ve ceza ve yerel vergileri ödemek için gerekli otomatik sayma makinalarında kullanılan kişisel "akıllı kartları" kapsar. Hak ve görevler, idari prosedürler, hizmet yerleri ve erişebilirlik ile ilgili güncel ve güvenilir bilgi içeren INFOCID adlı entegre bir veritabanının kurulması, Portekiz'de gerçekleştirilen önemli bir yeniliktir. INFOCID tarafından sağlanan bilgi ücretsiz olup, kamu binalarında yer alan terminaller (24 saat erişim) aracılığıyla veya internet (<http://www.infocid.pt/>) ile kullanılabilir.

### **İdari kurumların tesisi ve işleyişi kaynak gerektirir.**

29. Genel olarak aday ülkeler, geçiş dönemini dünya ticaret sistemleri ile entegre, demokratik bir piyasa ekonomisi ile sonuçlandırabilmek üzere gerekli kurumları tesis etme ihtiyacı içindedir. Buna karşın, henüz önemli

<sup>10</sup> Central and Eastern European

ekonomik ve idari kapasiteler geliştirilmemiş iken katılım ile bu süreç ciddi şekilde hızlandırılmaktadır. Bu sebeple katılım gündemi, öncelikler ile ilgili stratejik karar almayı ve kaynaklara ilişkin zor kararların alınmasını gerektirebilecektir.

30. Ancak, politik hedeflerden biri olarak ağırlıklı olarak katılım üzerine yoğunlaşmak, bir kez üye olduktan sonra göğüslenecek hak ve sorumluluklar için hazırlıklı olma şeklindeki daha önemli bir sorunun gözden kaçması riskini doğurur. Aktif bir AB üyesi olmak, üye olmak için verilen uğraşılardan daha güçtür. Diğer bir deyişle, bir kez kabul edildikten sonra üyelik yükümlülüklerini karşılamak daha çok değilse bile her koşulda en az katılım süreci kadar çaba gerektirir. Bu sebeple, yasal uyumlaştırma ve Phare fonlarının kullanımındaki ilerleme ile ilgili gerçekleştirilen düzenli raporlama, yapısal fonları da içeren Topluluk mali enstrümanlarının benimsenmesi ve kullanımına ilişkin eşdeğer detayda bir raporlamaya dönüşecektir. Kurumlar, katılım süreci ve sonrasında sürdürülebilir olmalı ve üyelik yükümlülüklerini karşılayabilmelidir. Bunun ötesinde, söz konusu kurumlar değişen koşullara uyum sağlayabilmelidir.

Böyle bir faaliyetin zamana yaygın, revizyona tabi ve gerekli görülen aşağıdaki kaynaklar bakımından yoğun şekilde uygulanması beklenir:

*Para:* Kurum Tesisinin faturası, çok büyük olacak ve yıllar geçtikçe değişim gösterecektir. Bu değişim, diğer pek çok unsura ilave olarak, idari faaliyet kapsamının değişimine, performans düzeyine, idarenin maliyet yapısına ve talep faktörlerindeki değişime (ör. firma sayısı) bağlı olacaktır. Elbetteki modernleşmek ve Avrupa'yı yakalamak için daha fazlası gerekmektedir.

Hükümetler, politika hayatta kaldığı sürece varlığını sürdürebilecek kurumlar tesis etmek durumundadır. Mesele, bir çevre koruma kuruluşu yaratmaktan ziyade çevre mevzuatı yürürlükte kaldığı sürece çevre denetimlerinin yapılmasını sağlamaktır. Hükümetler, sürdürülebilir nitelikte bir idari Kurum Tesisini finanse edebilmek üzere (gerek başlangıç ve gerekse işletme maliyetleri), Topluluk ve diğer donör kurumlardan sağladıkları kaynakları tamamlamak için bütçelerinde gerekli fon tahsisini gerçekleştirmek zorundadır.

Dikkate alınacak enstrümanlar, kullanıcıya ödetme ve **bütçe dışı harcamaları** (kredi enstrümanları, vergi harcamaları, düzenlemeler, bütçe dışı kuruluşlar) içerir. Söz konusu enstrümanlar Üye Devletler tarafından kullanılmaktadır; ancak deneyimler, ekonomik maliyetlerin yüksek olabilmesi ve politik sorunlara yol açabilmesi sebebiyle bu enstrümanların çok dikkatli bir yönetim ve kontrol gerektirdiğini göstermiştir. Verilen bir hizmetin tüm maliyetinin kullanıcıya ödetilmesi düşük gelirli, uzak yerlerde yerleşik veya büyük yığın halindeki kullanıcılara benzer belirli kullanıcı kategorileri için adaletin sağlanmasında sorunlar doğurur. Bu bağlamda çıkarılacak ana ders, söz konusu enstrümanların kontrol altında tutulması ve genel mali disiplini zayıflatmaması için karmaşık kararlara, hesap verebilirlik ve kontrol sistemlerine gereksinim olduğudur. Söz konusu enstrümanların kullanımı aday ülkelerde riskli olup, sadece temel mali yönetim ve kontrol sistemlerinin güçlü olduğu yerlerde öngörülebilmektedir.

**Örnek:** Standart muhasebe sistemleri, kullanıcıya ödetme sistemi devreye girdiğinde ortaya çıkan yeni bilgi ve kontrol gereksinimlerine cevap veremeyebilmekte ve iç prosedürlerin uyumlaştırılması zaman alabilmektedir. Söz konusu durum, Finlandiya’da meydana gelmiştir. Finlandiya’da pekçok hükümet organizasyonu, yeni faturalama sistemlerinin yönetimi ve ödemelerin toplanmasının takibi ile ilgili yeni sorumlulukları üstlenirken ilk etapta sorunlar yaşamıştır.

*Beceriler:* Bugüne kadar, genellikle “Avrupa ile müzakere edebilmek” için gerekli kapasitelerin tesisi üzerinde yoğunlaşılırken, bu durum büyük olasılıkla temel sorunu oluşturmamakta ve geçici nitelik taşımaktadır. Katılımı müteakiben aday ülkeler kendilerini “Avrupa’nın içinde müzakere eder” durumda bulacaklar ve bu görev esaslı bir koordinasyon kapasitesini ve AB politikalarının oluşturulduğu resmi ve gayriresmi alanlara katılabilme yeteneğini gerektirecektir.

Bununla beraber, üyelik ile ilgili yeni kurumlar her alanda ortaya çıkacaktır. Adalet sistemini de kapsayan kamu hizmetinin tamamında bireyler, AB politikalarını uygulayabilmek için yeni beceri ve tutumlar geliştirmek durumunda olacaklardır. İdare ile vatandaş/girişimci arasındaki ilişkinin niteliği ve yoğunluğu değişim gösterecektir.

Kamu hizmetinde gerekli kaliteyi sağlayabilmek için, kamu hizmeti yönetimine ilişkin sistemler ile ilgili, sermayenin kıdemli elitlerinin ötesine geçen radikal reformlara kesinlikle ihtiyaç vardır. En belirgin ihtiyaç maaşlara ilişkindir; ancak kalite artırımı tüm personel yönetim döngüsüne özeni de beraberinde gerektirecektir. Bu uygulama, kariyer rotalarını netleştirmekte ve diğer önlemler ile birlikte hizmet içi eğitimin yaygınlaştırılması ve hükümetin farklı birim ve düzeyleri arasındaki hareketliliğin geliştirilmesi şeklindeki önlemleri kapsamaktadır.

Kamu görevlilerinin performansı ve kullanıcı tutumları, organizasyon, fiziksel olanaklar ve prosedürleri kapsayan iş ortamına da bağlıdır. Yeni bir kanunun işletme rehberi ve formlarına dönüştürülmesi ve etkinlik ve kontrol ile ilgili görevlerin tasarlanması, yeni kanunun kabul edilmesinden daha maliyetli ve güç olabilmektedir. İdari organizasyonlara ilişkin değişikliği yönetme becerileri, tüm uygulama birimlerine büyük çapta yaygınlaştırılmalıdır.

*Siyasi destek:* İdari kurumların tesisi uzun vadeli bir süreç olup, bu sürecin sonuçları genellikle daha sonraki yıllarda görülebilmektedir. Ancak söz konusu süreç, düzenli politikalar ve hırslı katılım takviminin kısa dönem perspektifi içinde gerçekleşmektedir. Üye Devlet deneyimleri, kurumların tesisinde devamlı surette üst düzey desteğe ihtiyaç duyulduğunu göstermiştir. Avrupa Topluluğu bünyesinde tam entegrasyonu başarmak için gerekli yerli kurumların güçlendirilmesi yönünde süregelen taahhüt, katılım ve Avrupa Para Birliği’ne geçiş müteakiben İspanya ve Portekiz’in idari ve ekonomik

performanslarında ciddi iyileşmelere sebep olmuştur. Mevcut aday ülkelere bakıldığında, Avrupa azmi ve AB ile müzakerelerin getirdiği devamlı baskı beraberinde bir üstünlük sağlayabilmektedir. Hükümetler, üyelik için verilen desteği devam ettirmek amacıyla gayret gösterme ihtiyacı duyacak ve aynı zamanda idari modernizasyonun sürdürülmesi için diğer unsurlardan özellikle de ekonomik olanlardan yararlanacaklardır.

31. Ancak etkili bir politika hareketi için gerekli kapasite artırımına yönelik, uzun vadeli, ulusal bir gayret olan Kurum Tesisi, sadece kamu idaresi modernizasyonundan daha fazlasını ifade etmektedir. Politika hedeflerine ulaşabilmek için benzer nitelikteki kamu-özel sektör aktörlerinin beraber hareket etmesi gerektiğinden, en geniş anlamı ile Kurum Tesisi, birlikte etkili bir uygulama gerçekleştiren organizasyonların tümünün oluşturduğu bir takımı kapsamaktadır. Uygulamaya yönelik kamu idare kapasitesinin geliştirilmesi, özel sektör muadillerin (ör. ticaret odaları, tüketici dernekleri, özel kalite sertifikasyon kuruluşları, mesleki organlar) oluşumu ve gelişimini güçlendirecek tamamlayıcı çabalarla desteklenmektedir.

#### **Kurum tesisinin esasen ulusal bir süreç olmasına karşın, dış yardım destekleyici olabilir...**

32. Avrupa'dan ve diğer donörlerden sağlanan destek, tarihi açıdan bir yardım akışını ifadesi bakımından mali öneme sahiptir; ancak ihtiyaçlar karşısında yeterli değildir. Bu yardımların temel amacı, ana araçlarından biri olan eşleştirme gibi pratik deneyimlere erişimi sağlamaktadır. Söz konusu deneyimler, harcama yönetimi ve gözetimi veya merkezi hükümet mekanizmaları gibi evrensel konularda gerek AB Üye Devletlerinin ve gerekse diğer gelişmiş demokrasilerin sahip olduğu çeşitli deneyimlere erişim sayesinde ve bunlarla ilgili karşılaştırmalı analizler aracılığıyla zenginleştirilmelidir. Aday ülkeler yol kat ettikçe birbirlerinden öğrenecekleri daha çok şey olacaktır. Bu ülkelerin işbirliğine gitmesi Avrupa'nın yararına olacaktır. Dış destek, söz konusu alışverişe katkıda bulunarak, tüm aday ülkeler arasında ve aday olmayan diğer Avrupa ülkeleri ile iletişimin sürdürülmesine de yardımcı olacaktır.

#### **...iyi yönetilir ise...**

34. Geçmiş deneyimler, kamu idare reformu alanında sağlanan desteğin yönetimi ile ilgili tartışmaları zenginleştirmektedir. Komisyon, Kurum Tesisine halihazırda atfedilen büyük önceliğin ortaya konması yönünde daha iyi hizmet sunumu için önemli adımlar atmıştır. Bu kapsamda alınan derslerden bazıları aşağıda yer almaktadır :

- Kamu idare reformu destek programları tamamen ulusal siyasi otoriteye tabi olmalı ve ulusal idari modernizasyon programları kapsamına alınmalıdır; söz konusu programlar esnek ve ilgili ülkenin idari kültürü ile uyumlu olacak şekilde tasarlanmalıdır;

- Dış kaynak akışları ve kamu alımları, ulusal mali yönetim süreçleri ile tamamen entegre edilmeli ve bu unsurların geliştirilmesine öncelik verilmelidir;
- Kurumlar, ulusal kaynaklar ile sürdürülebilir şekilde tasarlanmalıdır;
- İlk olarak desteğin denetimi ve kontrolü, öncelikli olarak güçlendirilmesi gereken ulusal otoritelerce üstlenilmelidir;
- Proje yönetim becerileri (tasarım, değerlendirme ve izleme dahil) daha da geliştirilmelidir;
- Etkili öğrenme, uygulayıcılar arasındaki esnek mübadele süreçleriyle ve aday ülke memurlarınca kullanılabilen bilgiye erişim sayesinde sağlanır;
- Bölgedeki deneyimin paylaşımı, aktif şekilde kaynak sağlanması ve teşvik edilmesi gereken değerli bir araçtır.

35. *AB müktesebatının* uygulanması ile ilgili gayretler büyük önem taşımaktadır. Hali hazırda aday ülkeler için öncelik taşıyan husus, ulusal yapıya uyarlanmış, katılım için gerekli acil ihtiyaçlara cevap veren ve en önemlisi gelecekteki üyelik yükümlülüklerine ilişkin somut temeller oluşturan bir Kurum Tesisi stratejisinin geliştirilmesidir.

36. Komisyon Görüşlerinde altı çizilen sektörel konular köklü ve uygun şekilde ele alınırken, genel uyumu ve etkililiği sağlayacak yatay yönetim fonksiyonları eş değer öneme sahip hususlardır. Kurumsal düzenleme ve süreçlerin uygun bir güvenilirlik seviyesinde faaliyet göstermesi, aday ülkelerce temin edilmelidir.

37. Günümüzün *AB müktesebatını* uygulayabilmek ve dost Üye Devletlerle birlikte AB'ye gelecekte etkili şekilde katılabilmek için gerekli idari kapasitenin güçlendirilmesi, her aday ülke için büyük önem taşımaktadır. Bunu başarabilmek için, Kurum Tesisinde yeterli kaynağa, geniş çaplı kamu desteğine ve ulusal politika yapıcılarının uzun vadeli taahhüdüne ihtiyaç vardır. Kolay olmamakla birlikte söz konusu koşullar ulaşılabilecek düzeydedir ve birkez güvenceye alındığında başarı, şansa kalmayacaktır.

**EK: Önemli Terimlerin Tanımları****AB Müktesebatı**

Birliğin Antlaşmaları, ikincil mevzuatı ve politikaları ile birlikte Avrupa Sayıştay'ının içtihatları nı kapsayan AB Hukuk yapısının tamamıdır.

Avrupa Birliği ile ilgili daha fazla bilgi için, <http://europa.eu.int> web sayfasını ziyaret ediniz.

**Denetim**

Yönetimin gereksinimlerini karşılamak (iç denetim) ya da bağımsız bir iç denetçi tarafından (dış denetim) yasal gereklilikleri yerine getirmek amacıyla yürütülen resmi denetimdir. Denetimin kapsamı çok çeşitlidir ve aşağıdaki hususları içerir:

- *Mali denetim*: mali tablolara ilişkin inceleme ve raporlama ile söz konusu tabloların esas aldığı muhasebe standartlarının incelenmesini kapsar;
- *Uyum ya da uygunluk denetimi*: yasal ve idari uyum ile birlikte idarenin, mali sistemlerin ve yönetime ait kontrol sistemlerinin doğruluğunu ve uygunluğunu inceler;
- *Performans denetimi/paranın yarattığı değer denetimi*: kamu programlarının ve belirli bakanlık ve kurumların amaçlarına ulaşırken mali, beşeri ve diğer kaynakların kullanımında sergiledikleri yönetsel ve işlevsel performansları (ekonomiklik, etkinlik ve etkililik) değerlendirir.

*Kaynak: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA Papers: No. 20, SIGMA, OECD, 1997. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur.*

**İmtiyaz**

“İmtiyaz” terimi, daha önce devlet tarafından kullanılan ayrıcalık ve hakların, devletin gerçekleştirmekle yükümlü olduğu faaliyetleri yürüten kişi ve organizasyonlara devrini ifade eder. İmtiyaz, kamusal görevlerin özel aktörler tarafından yürütülmesine olanak tanır ve kamu hukuku ile özel hukukun her ikisine ait unsurları biraraya getiren ikili bir yasal niteliğe sahiptir.

İmtiyaz sözleşmesi, devletin malik sıfatıyla bir sözleşme gerçekleştirdiği ve sabit olmakla birlikte genellikle uzun dönem için özel bir aktöre tekel hakkı verdiği (kamu mülkünün kullanımı veya hizmetlerin temininde) spesifik bir olaydır. Bunun sebebi, imtiyaz sözleşmelerinin genellikle, yüksek sermaye yoğunluğu ve düşük kiralabilirlik özelliği taşıyan (ör. otoyol yapımı ve işletimi) ve kamu idaresinin, özel sermayeyi çekebilmek için belirli avantajlar sağlayan garantiler temin etmek zorunda kaldığı alanları kapsamasıdır.

İmtiyaz sözleşmesinin spesifik karakteri, özel hukuk sözleşmesinin niteliklerine rağmen geçerliliğini koruyan ve aşağıdaki iki sebebe dayalı önemli bir kamu idaresi unsurunda yatmaktadır:

- İmtiyaz ögesi daima kamu mülkiyeti veya kamu fonları ile ilgilidir (bu sebeple, bir kamu ihalesinin yürütülüyor olması sözleşmesinin yapılması için gerekli bir önkoşuldur);
- Kamu idaresi, hizmetin devamlılığı ve kalitesinde nihai sorumluğa sahiptir (bu sebeple, çoğunluğu temsil eden hissedar sıfatıyla özel yasal kurallar aracılığıyla ya da imtiyaz sözleşmesinde belirtilen kontrol haklarını kullanmak suretiyle kamu idaresine, özel sektör üzerinde geniş denetim hakları tanınmıştır).

*Kaynak:* BORDAS, M. "Legal Aspects in the Field of Public Services with Special Regard to Concession", in Jabes, J. and M. VINTAR (eds.), *Public Administration in Transition : Proceedings from the Third Annual Conference Held in Bled, Slovenia 23-25 March 1995*, NISPACee, Bratislava, Slovakia, 1995.

### **Kopenhag Kriterleri**

Haziran 1993'teki AB Konseyi'nde kabul edilmiş olup, üyelik için gerekli ekonomik ve politik koşulları ifade eder ve aday ülkelerce aşağıdaki özelliklerin karşılanmasını öngörür:

- Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı ile azınlıkların korunmasını garanti altına alan kurumların istikrarlı olması;
- İşleyen bir piyasa ekonomisi ile birlikte Birlik'teki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile başa çıkabilme kapasitesi;
- Politik, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine uyumla birlikte üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği.

Avrupa Birliği ile ilgili daha fazla bilgi için, <http://europa.eu.int> web sayfasını ziyaret ediniz.

### **Devredilen Hizmetlerin Sunumu**

Kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin yeni yaklaşımlar, pek çok OECD ülkesindeki kamu sektörü reformlarında ele alınan temel bir konudur. Bu konu kapsamında kuruluşların kullanımı, kamu sektöründe hizmet sunucuların ticarileştirilmesi veya yarı ticari hale getirilmesi (örneğin, hizmetin bir başkasına ihale edilmesi), kamu sektörü ile özel sektör arasındaki ortaklıklar ve kamu hizmetlerinin tamamen özelleştirilmesi yer almaktadır.

Bu tür pekçok düzenlemenin önemli bir özelliği, hükümet ile kamu hizmeti sunucuları arasında sözleşmesel bir ilişki oluşturmasıdır. Bu durum, kamu otoritelerinin etkili bir gözlem ve kontrol gerçekleştirme kapasitelerinin kontrolü yapılırken kimin, ne konuda, kime karşı sorumlu olduğu hususunu

gündeme getirmektedir. Şeffaflık ve açıklık, hizmet sunumunu vatandaş veya müşteriye yakınlaştırarak ve daha açık hizmet standartları ortaya koyarak geliştirilebilmektedir; buna karşın değerler çatışması, etik standartlarla ilgili daha fazla risk ve karışıklık da söz konusu olmaktadır.

Kamu sektöründe etik ile ilgili daha fazla bilgi için, *Symposium on Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD Countries: Issues Paper* OECD's Public Management Service (PUMA) website at: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

### Etiksel Altyapı

Sürekli olarak üst düzey davranış standartlarını teşvik eden kamu sektörü ortamında, etiksel bir altyapının desteğine ihtiyaç vardır. Bu altyapının unsurları tamamlayıcı ve birbirini destekler özellik taşıyor ve üç temel başlık altında gruplandırılabilir:

- *Rehberlik*: siyasi liderin güçlü taahhüdü, davranış kuralları ve mesleki sosyalleşme ile (örneğin öğrenim ve eğitim aracılığıyla) sağlanır;
- *Yönetim*: mevcut merkezi bir yönetim kuruluşu veya özel olarak oluşturulmuş bir organ aracılığıyla ve aynı zamanda kamu hizmetinin özel koşulları ve yönetim uygulamaları sayesinde sağlanan koordinasyon ile gerçekleştirilir;
- *Kontrol*: bağımsız bir denetim ve soruşturma, etkili hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarına ve son olarak idari şeffaflık ile kamunun müdahalesi ve denetimine olanak tanıyan yasal bir çerçeve ile sağlanır.

*Kaynak: Recommendations of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service*, OECD Document C(98)70, OECD, Paris, 1998.

Kamu sektöründe etik ile ilgili daha fazla bilgi için, PUMA'nın etik ile ilgili web sayfasını ziyaret ediniz: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

### “Avrupa İdare Alanı”

Avrupa Birliği üyeliği, en yoğun şekilde idari düzeyde hissedilen yüksek dereceli bir karşılıklı bağımlılık yaratmaktadır. Buna karşın, idari organizasyon veya kamu yönetimi ile ilgili hiçbir Topluluk kuralı mevcut değildir. Doğrudan yetkisi olmamakla birlikte Avrupa Birliği, özellikle ulaşılmaması gereken sonuçlar şeklinde belirlenen yükümlülükler getirerek (*obligation de resultat*) Üye Devletlerdeki yönetimi etkilemektedir.

Bu temelde Avrupa Birliği; gelecekteki ve mevcut Üye Devletlerin, Topluluk standart ve kararlarını kendi yasal sistemlerine entegre ederek güvenilir bir yönetim sistemine sahip olmasını ve bu standart ve kararların etkili şekilde uygulanması ve yürütülmesinin sağlanmasını talep etme hakkına sahiptir.

İşte bu bağlamda “Avrupa İdare Alanı”, Üye Devletlerdeki kamu görevlilerinin düzenli olarak biraraya geldiği, bilgi alışverişinde bulunduğu ve kamu idaresi ile ilişkili konular üzerinde ortaklaşa inceleme yaptığı bir forum çerçevesinde yavaş yavaş şekillenmektedir. Hukun üstünlüğü için gerekli olan idari güvenilirlik, etkili politika uygulama ve ekonomik gelişim söz konusu alanın temel özellikleri arasında yer almaktadır.

*Kaynak: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers: No.23, SIGMA, OECD, 1998. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur.*

### **Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programlar (NPAA)**

Her aday ülke ile Katılım Ortaklığı (APs<sup>11</sup>) oluşturulmasına ilişkin 4 Şubat 1998 tarihli Avrupa Komisyonu kararını müteakiben aday ülkeler, Müktesebatın Üstlenilmesi İlişkin bir Ulusal Program (NPAA) hazırlamaya davet edilmişlerdir. NPAA, AP’de belirtilen her önceliğin ne şekilde uygulanacağını detaylı şekilde gösteren, takvim ile birlikte beşeri ve mali kaynakların dağılımına ilişkin taahhütlerin de yer aldığı bir belgedir. Komisyon kendi tarafında, ilerlemeye ilişkin olarak yaptığı düzenli revizyonlar için önemli girdi sağlayan NPAA’nin oluşturulması ve müteakip revizyonu hakkında her aday ile sürekli bir diyalog halinde olmak durumundadır. AP’nin izlenmesi, Avrupa Anlaşması olarak belirtilen mekanizma aracılığıyla gerçekleştirilecektir (Alt-komiteler, Ortaklık Komitesi ve Konseyi).

Avrupa Birliği ile ilgili daha fazla bilgi için, <http://europa.eu.int> web sayfasını ziyaret ediniz.

### **Bütçe Dışı Harcamalar**

“Bütçe dışı harcamalar ve mali riskler” ile ilgili birçok tanım kullanılmakla birlikte, söz konusu terim genellikle hükümet tarafından gerçekleştirilen fakat hükümet bütçesi ya da borçlar tablosunun dışında tutulan mali nitelikli harcamaları belirtmektedir. Bu tip mali yükümlülükler farklı biçimler alabilmekte; doğrudan bir harcama, mali yükümlülük ya da vazgeçilen gelirleri beraberinde getirmektedir. Söz konusu yükümlülükler açık (örneğin hükümet kanunu veya sözleşme ile tanınmış) veya üstü kapalı (kamusal beklentilere ya da çıkar gruplarının baskılarına dayalı moral bir yükümlülük); doğrudan (kesin) veya koşullu (özel bir olayın gerçekleşmesine bağlı olarak) olabilmektedir. Bu borçlara ait temel kategoriler ile ilgili aşağıda bazı örnekler verilmektedir:

- Mükelleflere verilen destek nedeniyle kaybedilen gelirler (vergi harcamaları);

---

<sup>11</sup> Accession Partnerships

- Merkez bankası veya diğer mali kurumlar aracılığıyla bağımsız ya da özel borçlulara verilen destekli krediler ve borç garantileri;
- Devlet sigorta planları (ör. mevduat sigortası, sel ya da savaş riski sigortası);
- Örneğin bölgesel veya yerel bir otoritenin borç yükümlülüklerini karşılamada temerrüde düşmesi veya bir bankanın batması durumunda sağlanan dolaylı garantiler;
- Bütçe kapsamı dışındaki özel tüzel kişilerce gerçekleştirilen doğrudan harcamalar (bütçe dışı kurumlar, kamu işletmeleri);
- Özel tüzel kişiler için getirilen özel maliyetler (düzenleme).

Bu borç ve risklerin tamamının resmi olarak bütçe kapsamında belirtilmesi gerekli değildir. Gerçekten de, bazı durumlarda böyle bir uygulama mali piyasalarda yersiz bir belirsizlik yaratarak hükümet için tehlike yaratabilir. Ancak, hükümetin tüm bu mali borç ve risklerle ilgili bir değerlendirme yapması ve ilgili stratejiler geliştirmesi önem taşımaktadır.

*Kaynak: The Control and Management of Government Expenditure, OECD, 1987.*

### Ombudsman

Pekçok farklı ombudsman türleri mevcut olmakla birlikte, bu kurumların ayırtedici özelliği genellikle Parlamente'ya cevap veren bağımsız bir yasal otoriteye (kanun veya hatta anayasa ile oluşturulan) sahip olmasıdır. Söz konusu kurumlar, idare hukuku ve yargısal incelemenin sağladığı temel garantileri tamamlayıcı bir rol oynamaktadır. Yetki alanı tüm idari çerçeveyi kapsayabilen ya da bu idari çerçevedeki belirli alanlarla sınırlı olabilen Ombudsmanın görevi, kişi veya grupların idari otoritenin eylemleri ile ilgili şikayetlerini incelemektir. Ombudsman çok farklı biçimler alabilmektedir. Örneğin, İdareden Sorumlu İngiliz Parlamento Komisyonu merkezi idare hakkındaki şikayetleri incelerken, Ulusal ve Etnik Azınlık Hakları ile İlgili Macar Komisyonu azınlıklarla ilgili şikayetleri incelemekte, Polonya'da Vatandaş Hakları ile İlgili Komisyon genel olarak medeni haklarla ilgili ihlalleri takip etmektedir. Genel olarak ombudsmanın yetkisi, olaylardan doğrudan etkilenenlerce öne sürülen bireysel şikayetleri incelemekle sınırlıdır.

Ombudsmanlar tipik olarak, denetim altındaki idareden istek üzerine belge ve diğer delilleri talep etme yetkisine sahip olmakla birlikte, düzeltici eylemleri talep etme veya cezai yaptırımında bulunma yetkisine sahip değildir; söz konusu yetki idareye tavsiyelerde bulunma ve kamunun, parlamentonun ve hükümetin baskılarına dayalı olarak söz konusu tavsiyelerle ilgili idarenin harekete geçip geçmediği izlemekle sınırlıdır. Ombudsman, sadece kamu idaresinin hesap verebilirliğini güçlendirmede önemli bir rol oynamakla kalmaz, aynı zamanda kötü idare örneklerini ifşa ederek ve kamunun beklentileri ile ilgili kamu görevlilerinin bilincini artırarak idari kalitenin iyileştirilmesine de yardımcı olur.

*Kaynak: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, SIGMA Papers: No.17, SIGMA, OECD. 1997. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur.*

### **Performans Standardı**

Performans yönetimine ilişkin bir yaklaşım benimsenirken iki temel konu üzerinde durmak gerekir. İlk olarak, neler *performans ölçümü* olarak kullanılacaktır? Bu ölçüm, belirlenmesi ve ölçümü kolay olan ancak elde edildiğinde politik hedeflere gerçekten ulaşabilmek için tek başına yeterli olmayan çıktılar; ya da politika sonuçlarının genellikle kontrol edilemeyen pek çok dış faktörden etkilendiği düşünüldüğünde kamu yöneticilerinin güçlükle sorumlu tutulabildiği sonuçlara dayanmaktadır (örneğin yerel işsizlik oranındaki azalma). Bu örneklerin ortaya koyduğu gibi, çıktılar ile sonuçlar arasındaki ilişkiyi anlamak performans ölçümü için gerekli bir önkoşuldur.

İkinci temel mesele ulaşılmak istenen performans düzeyleri belirlenirken ortaya çıkmaktadır. Performans ölçüsü olarak çıktılar üzerine yoğunlaşmak, verilen bir kamu hizmetinin tahmini olarak üreteceği "birimler" in hesaplanmasını gerektirecektir (örneğin, verilen eğitimin kaç saat olduğu). Performans ölçüsü olarak sonuçların kullanılması ise, belirli bir politika meselesinin eylemlerden ne derece etkilendiğinin tespiti ile ilgilidir (örneğin, eğitim alan kişiler arasındaki işsizlik oranının azalma yüzdesi).

*Kaynak: In Search of Results: Performance Management Practices, OECD, 1997. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur.*

### **Kamu Alımları (scrutiny-gözetim-araştırma)**

Hükümetin özel sektörden sağladığı mal ve hizmet alımları, çoğu ülkenin kamu harcamalarında büyük yer tutmaktadır. Söz konusu faaliyetler, kamu alımları ile ilgili ulusal mevzuat tarafından düzenlenmekte ve şeffaflık, açıklık ve adil rekabet şeklindeki uluslararası standartlar ile yönlendirilmektedir. Ekonomik olarak etkin bir kamu alımı sistemlerinin kurulması aşağıdaki unsurları gerektirir:

- işleyen ve tutarlı bir idari ve yasal çerçevenin tasarlanması;
- eğitimli personel, eğitim ve "eğiticilerin eğitimi" programlarının geliştirilmesi;
- açık rekabet, alım süreçlerinde kamu denetimi ve tedarikçilerle ilgili rekabetçi bir havuz oluşturulmasını destekleyen bilgi ve veri sistemleri;
- sahtekarlık, israf ve yolsuzluğu önlemek üzere iç kontrol sistemleri ve dış denetim ile daha da güçlendirilmiş etkili mekanizmalar;

- Şikayetlerin incelenmesi ve alım süreçlerinin denetimi ile ilgili açık ve tarafsız uzlaşmazlıkların çözümü prosedürleri.

*Kaynak: Public Procurement, SIGMA Policy Brief: No.3, SIGMA, OECD, 1997. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur.*

### Düzenleyici Etki Analizi

Düzenleyici Etki Analizi (RIA), bir düzenlemenin ve bu düzenleme ile ilgili alternatiflerin olumlu ve olumsuz etkilerini sistematik olarak değerlendiren bir tekniktir. Söz konusu analiz, hükümetin yüksek kalitede analiz yapabilme, fayda-zarar analizini kapsayan analitik metotları uygulayabilme, veri toplayabilme ve tahminlerin gerçekçi olmasını sağlamak üzere kamu ile görüş alışverişinde bulunabilme kapasitesine dayanmaktadır.

Başarılı bir düzenleyici etki analizi aşağıdaki alanlara katkıda bulunabilmektedir:

- Hükümet faaliyetlerinin gerçek dünyadaki etkilerinin daha iyi anlaşılabilmesini sağlamak (analitik araç);
- Çoklu politika amaçlarını entegre etmek (koordinasyon aracı);
- Hükümetin cevap verebilirliğini iyileştirmek üzere şeffaflık ve görüş alışverişini geliştirmek (görüş alışverişisi aracı);
- Hükümet kararları ile ilgili daha kapsamlı bilgi sağlayıp söz konusu hükümet kararlarının topluma ne şekilde fayda sağladığını göstererek hükümetin hesap verebilirliğini iyileştirmek (hesap verebilirlik aracı).

*Kaynak: OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, OECD, 1995. Bu belge ayrıca, Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Regulation adlı belgeye ekli olarak PUMA web adresinde de mevcuttur: <http://www.oecd.org/puma/refreg/pubs/rco95>. Düzenleyici Etki Analizi ile ilgili ilave bilgiye, <http://www.oecd.org/puma/refreg/ria.htm> sayfasından ulaşılabilir.*

### Hukukun Üstünlüğü

Yasal hükümlerin istikrarlı olarak uygulanması hukukun üstünlüğü ilkesinin somut kanıtıdır; örneğin kamusal ve özel organların mevzuat hükümlerine uygun hareket etmesi ve etmediği takdirde ise cezai bir yaptırım riski ile karşı karşıya gelmesi beklenmektedir. Kamu idaresinin niteliği gereği, hukukun üstünlüğü ilkesi, idari bir organın sadece hukuk veya daha üst bir otorite ile verilen bir yetkiye sahip olması ve bu yetkinin sadece hukukun belirlediği şekilde kullanılacağı anlamına gelmektedir. Hukukun üstünlüğü; katiyet ve öngörülebilirliği, eylemlerde istikrarı ve uygulamada eşitliği, kişilere

saygıyı, idari eylemin yargılanmasında objektif standartların esas alınmasını desteklemektedir.

*Kaynak: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania, SIGMA Papers: No.17, SIGMA, OECD, 1997. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur.*

### Üst Denetim Kurumu (SAI<sup>12</sup>)

Üst Denetim Kurumu, devletin en yüksek kamu denetim fonksiyonunu kanuna dayanarak yürütmek suretiyle atanan, kurulan ya da organize edilen Devlete ait bir kamu organıdır. Bu kurumun aldığı biçimler büyük farklılıklar göstermektedir. Bu sebeple, örneğin Almanya'daki Üst Denetim Kurumu Federal Sayıştay iken İrlanda'da bu görevi Kontrolör ve Genel Denetçiler Ofisi yürütmektedir.

*Kaynak: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA Papers: No.20, SIGMA, OECD, 1997; Central Bank Audit Practices, SIGMA Papers: No.24, SIGMA, OECD, 1998. Ayrıca SIGMA web sayfasında, <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm> adresinde mevcuttur. Üst Denetim Kurumları Uluslararası Organizasyonu (INTOSAI<sup>13</sup>) ile ilgili bilgi için, bu organizasyona ait web sayfasını ziyaret ediniz: <http://www.intosai/magnet.at/intosai/>.*

### Kullanıcıya Ödetme

Kullanıcıya ödetme sistemini uygulayabilmek için gerekli önkoşullar, mevcut açık bir kullanma klavuzu ve sıkı bir kontrol sistemi ile etkili denetim prosedürlerinden oluşmaktadır. Hükümet hizmetlerinin kullanıcılarca ödenmesi pek çok OECD ülkesinde giderek yaygınlaşmakta olup, aşağıdaki amaçlara ulaşmayı hedefler:

- Bütçe açıklarının azaltılması;
- Hizmetlerle ilgili maliyet ve faydaların, bu hizmetleri sağlayan kişi ve hükümet organizasyonları için daha belirgin hale gelmesi;
- Genel mükellef üzerindeki maliyet yükünün, hizmetin doğrudan yararlanıcılarına aktarılması;
- Hizmetlerle ilgili kullanıcı taleplerini disipline etmesi;
- Müşteri odaklı yönetim ve hizmet sağlayıcıların mali ve hizmet performanslarında iyileştirme sağlanması için destek vermesi;
- Piyasaların ve rekabetin gelişimini teşvik etmesi.

<sup>12</sup> Supreme Audit Institutions

<sup>13</sup> International Organisation of Supreme Audit Institutions

Kullanıcıya ödetme sisteminin getirilmesi veya bu kapsamdaki önemli değişiklikler aşağıdaki unsurlarla birlikte gerçekleştirilmelidir:

- Kullanıcılarla görüş alışverişi;
- Hizmet sunumunun tam maliyeti ile makbuzların muhatabının belirlenmesi;
- Etkili ve etkin bir tahsilat sistemi;
- Organizasyonel performansın iyileştirilmesi ve izlenmesi için önlemler;
- Uygun fiyatlandırma stratejileri;
- Hakkaniyet ilkesine özen gösterilmesi.

*Kaynak: Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services, PUMA Policy Brief: No.3, <http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm>.*

### Gönüllü Uyum

Kamu idaresinin izlediği politika hedeflerine erişim, büyük oranda vatandaş ve işletmelerin düzenlemelere gönüllü olarak uymasına bağlıdır. Bireysel mükelleflerin vadesi gelen tutarların hesaplanması ve transferine ilişkin yoğun iş yükünü üstlendikleri, gelir vergisinin tahsilatı süreci buna örnek olarak verilebilir. Bu bağlamda, kamu yetkililerince uygulanan yaptırımın temel etkisinin, uyumsuzluğu caydıracak düzenlemeleri takip eden kişilerdeki “uyum isteğini” güçlendirip güçlendirmede tartışmalı bir konudur.

Uyum maliyeti (bir endüstri tesisinin geliştirilmesi için gerekli olan sermaye yatırımlarında olduğu gibi) yürütme fonksiyonunun sonuçları (*uyumsuzluk* halindeki yaptırımın büyüklüğünün, uyumsuzluğun *tespit edilme* olasılığı ile çarpımı) ile karşılaştırıldığında elde edilen sonuç, uyumsuzluğun gerçekten çekici bir seçenek olup olmadığı konusunda düzenlemeye tabi tüzel kişiler için kaba bir gösterge sağlayacaktır. Algılamalar bu tür hesaplamalarda önemli rol oynamaktadır; kamu otoriteleri uygulanan yaptırımın düzeyini yükselterek ya da denetim sayısını artırarak veya her ikisi ile uyumu sağlamak üzere “dengeleri sarsabilmektedir”. Çok açıktır ki, belirli bir alanda denetim sayısının artırılması bütçe kısıtlamaları nedeniyle makul olmayabilir; aynı şekilde çok yüksek ceza seviyelerin uygulanması tahsilatın zorluğu ortaya çıktığında aksi bir etki yaratabilir. Bunlara alternatif diğer bir seçenek, tespit edilen ve yaptırım uygulanan örnekleri geniş çapta kamuya duyurarak, düzenlemeye tabi tüzel kişilerin *algıladığı* tespit edilme olasılığını artırmak ve böylece söz konusu kişilerin uyum yönündeki çabalarını güçlendirmektir.

*Kaynak: Administration as Service, The Public as Client, OECD, 1987.*