



SIGMA

Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek
AB tarafından finanse edilen, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi

MERKEZİ DEVLET İDARESİNİ DÜZENLEME: Politikalar ve Araçlar

SIGMA BELGE No: 43

Bu belge Avrupa Birliği'nin finansal yardımı ile hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin resmi görüşünü yansıttığı şeklinde alınamaz ve OECD'nin, üye ülkelerinin ya da Sigma Programına katılan yararlanıcı ülkelerin görüşlerini yansıttığı anlamına da gelmemektedir.

SIGMA PROGRAMI

Sigma Programı — Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi için Destek — Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği'nin esas olarak AB tarafından finanse edilen müşterek bir girişimidir.

Yararlanıcı ülkelerle ortaklık halinde çalışan Sigma aşağıdaki yöntemlerle iyi iletişimi desteklemektedir:

- Reformla ilgili ilerlemeyi değerlendirme ve iyi Avrupa uygulamasını ve var olan AB mevzuatını (topluluk müktesebatı) yansıtan ana hatlara karşı öncelikleri tespit etme

- Avrupa standartlarını ve iyi bir uygulamayı yerine getirecek organizasyonlar ve prosedürler oluşturma yolunda karar alanlara ve idarelere yardımcı olma

- Projeler tasarlamaya yardımcı olmak, ön koşulları temin etmek ve uygulamaya koymayı desteklemek yoluyla Avrupa içerisinde ve dışında bağışçıların yardımını kolaylaştırma.

2007 yılında Sigma aşağıdaki ortak ülkeler ile çalışmaktadır:

- **Yeni AB Üye Devletleri** — Bulgaristan ve Romanya

- **AB aday ülkeleri** — Hırvatistan, eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti ve Türkiye

- **Batı Balkan ülkeleri** — Arnavutluk, Bosna Hersek (Devlet, BIH Federasyonu ve Republika Srpska), Karadağ, Sırbistan ve Kosova (Haziran 1999'dan bu yana Kosova'daki BM Geçici Yönetim Misyonu – UNMIK tarafından yönetilmektedir)

- **Ukrayna** (İsveç ve İngiltere tarafından finanse edilen aktiviteler).

Sigma Programı aşağıdaki alanlarda ortak ülkelerin reform çabalarını desteklemektedir:

- Hukuki ve idari çerçeveler, kamu hizmeti ve adalet; kamuda dürüstlük sistemleri

- Kamu iç mali kontrol, dış denetim, yolsuzlukla mücadele ve AB fonlarının yönetimi

- Kamu harcama yönetimi, bütçe ve hazine sistemleri

- Kamu alımları

- Politika geliştirme ve koordinasyon

- Daha iyi düzenleme.

Sigma ile ilgili daha fazla bilgi için web sitemize başvurunuz:

<http://www.sigmaweb.org>

Telif OECD

OECD bu materyalin ticari olmayan amaçlar için kullanımına hiçbir ücret talep etmeksizin izin vermektedir. Bu materyalin ticari kullanımları ya da tercüme hakları için bütün talepler rights@oecd.org adresine sunulmalıdır.

ÖNSÖZ

Bu belge Çek Cumhuriyeti Hükümet Dairesinin talebi üzerine Sigma Programı tarafından hazırlanmıştır. OECD son birkaç yıldır geniş kapsamlı olarak ulusal idarenin organizasyonel boyutu ve özellikle “ajanslaşma” (agencification) olgusu ve bunun yönetim yapıları üzerindeki etkisi ile ilgili konular üzerine çalıştı. Hâlihazırda, *Distributed Public Governance (2002)*¹ üzerine geniş kapsamlı karşılaştırmalı bir yayın dâhil, dikkati çekecek sayıda analiz ortaya çıkarmış durumdadır². Sigma aynı zamanda konu üzerinde kamu harcamaları yönetimi çerçevesinde ve geçiş ülkelerine ilişkin olarak yayınlar da çıkarmıştır³.

Bu OECD çalışmasına kendi üye ülkeleri içerisinde giderek artan idari-işlevsel yetkilerin dağıtılmasının yol açtığı sorunlar neden olmuştur. Yöneltilen başlıca sorular aşağı yukarı şu bağlamlardaydı: Bölümleşme (bütün sorumluluğu bir bakanlık içerisinde tutma) idari ve diğer kamu hizmetlerinin daha iyi bir şekilde kontrolünü ve etkili yönetimini temin eder mi yoksa tam tersine, ajanslaşma (ayrı organlar kurma anlamında) daha iyi bir yönetim ve siyasi niteliğin yok edilmesi sonucunu verir mi?

Bu belge esas olarak Floransa’daki Avrupa Üniversitesi Enstitüsü’nün Hukuk Dairesi’nden Profesör Jacques Ziller tarafından hazırlanmıştır. Hâlihazırda OECD-GOV Direktörlüğü tarafından yayımlanmış çalışmanın değerlendirmesini yapmaktadır, bu çalışmanın Ek 1 ve 2’deki en iyi tanımlayıcı ve yönlendirici kısımlarından bazılarını tekrar ortaya koymuştur. Analizini aynı zamanda danışmanlık ve eğitimin yanı sıra akademik araştırma çerçevesinde edinmiş olduğu AB Üye Devletlerin idareleri ile ilgili kendi bilgisine dayandıran yazar tarafından diğer kaynaklar⁴ da kullanılmıştır.

Bu belge OECD tarafından daha önceden yayımlanmış kaynaklardan faydalanır, fakat merkezi devlet yönetiminin yanı sıra bunların hukuki çerçevelerini düzenlemekle ilgili var olan Avrupa modellerini tanımlamak ve genellikle hükümetlerden bağımsız olarak yer alan özerk organlara verilmiş kamu hizmetlerinin genel olarak dağılık kalıbı olduğu fikrini sorgulamak yoluyla hâlihazırda yapılmış çalışmanın kapsamını derinleştirir ve genişletir. Örnekler esas olarak AB Üye Devletlerinden ve AB kurumlarından alınmıştır, bunun nedeni özellikle ikincisinin, bir AB Üye Devletinin sadakat ve yükümlülükleri prensibi göz önüne alındığında, ilgili olmasıdır.

OECD ülkelerinde yukarıda bahsi geçen idari-işlevsel yetkilerin dağıtılması hizmetin ulaştırılmasında etkinlik, ek tasarruf ve iyileştirme arayışı, pazarları düzenleyen organlarda daha çok şeffaflık ve tarafsızlık gereksinimi ve belirli alanlarda “bağımsız” uzmanların yanı sıra etkilenen vatandaşları da karar alma sürecinin içine çekme isteği tarafından motive edilmişti. Gözlemciler aynı zamanda bazı ülkelerde bilhassa bu tür ajanslardaki kadronun işe alınması ve ücret programlarında idari mevzuattan kaçan ve hukuki kısıtlamaları azaltan özerk organlar oluşturmak için başka nedenler de tespit etmişlerdir.

Bu yetki devrinden bu yana, olası bir siyasi kontrol kaybı, kamuya hesap verme sorumluluğunda zayıflama (şeffaflığın olmaması, yasama organı tarafından kontrol gücünün), politika geliştirmenin parçalanması ve bunun yanı sıra kamu sektöründe etik olmayan davranışlar ile vatandaşların haklarının garanti edilmesi yönünden zayıflatılmış bir sistemden dolayı politikanın zayıf bir şekilde koordinasyonu ile ilgili endişeler ortaya atılmıştır. Sonuç olarak bu belge aynı zamanda ülke deneyimlerini değerlendirmekte ve eleştirmektedir, çünkü en yakın ana hedeflerinden birisi devlet idaresinin düzenlenmesi ve işlev görmesi ile ilgili yasa taslağını hazırlamaları için Çek politika geliştiricilerine politika ile ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır.

Bu belgenin temelini oluşturan, ajanslaşmanın etkisinin kritik değerlendirmesi mantıksal olarak yazarın daha önceki OECD belgelerinde, özellikle kapsamlı karşılaştırmalı bir genel bakış olan *Distributed*

¹ OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris.

² Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris ve SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Sigma Tebliğ no. 32, OECD, Paris.

³ Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris ve SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Sigma Tebliğ no. 32, OECD, Paris.

⁴ 29 Avrupa ülkesinde kamu yönetiminin modern hale getirilmesi ile ilgili literatürü ve İnternet kaynaklarını kapsamlı bir şekilde gözden geçirmek için, bakınız Hermann Hill (2006), *Quellen zur Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas — Bücher, Aufsätze, Internet*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 183, 266 p.). En yakın tarihli yayınların içinden, bakınız Annie Chemla-Lafay ve Céline Cholf (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l’OCDE : Convergence et systémique*, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Paris (internet üzerinde şu adreste mevcuttur: http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bilan_de_25_ans_de_r/view?iqpde_lang_r_edirect=1) ve Office parlementaire d’évaluation de la législation (2006), *Les autorités administratives indépendantes: évaluation d’un objet juridique non identifié* (şu adreste mevcuttur: <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>).

Public Governance — Agencies, Authorities and other Government Bodies (Dağıtılmış Kamu Yönetişi – Ajanslar, İdareler ve Diğer Devlet Kurumları) içinde ve “Organising Ministries and Agencies: Recent Trends in OECD Member Countries” (Bakanlıklar ve Kamu Ajansları: OECD Üye Ülkelerindeki Son Eğilimler) başlıklı politika belgesinde kolaylıkla bulunabilen var olan yapıların ayrıntılı bir tanımından ziyade politika geliştiriciler tarafından sorulacak ve yanıtlanacak sorular üzerinde ısrar etmesine yol açmaktadır. Yukarıda bahsi geçen bu iki yayından en faydalı alıntılar bu belgeye ek olarak sunulmuştur.

Belgenin temel amaçlarından birisi politika geliştiricilere devlet idaresinin düzenlenmesi ve işlev görmesi ile ilgili mevzuatın tasarlanması ile ilgili olarak politika tavsiyesi için temel sağlamaktır. Bu yüzden uygulamaya yönelik olarak yazılmıştır ve kuramsal gelişmeler ve yayınlar ile diğer materyallere referanslar anlamında akademik standartlardan uzaktır. Yine de genellemelere varma girişiminde bulunmaktadır.

Bu belge aynı zamanda yeni AB Üye Devletleri ve eskiden komünizm ile yönetilen, demokrasiye geçiş başlamadan çok önce “ajanslaşma”nın işlerin normal işleyiş tarzı olduğu diğer devletler dâhil olmak üzere, Orta ve Doğu Avrupa’nın herhangi bir ülkesi için faydalı olabilir. Bu durum “komünist özerkliğinin paradoksu” olarak tanımlanmıştır (Beblavý, 2001)⁵.

“Komünizm (ya da bu ülkelerin kendi içinde resmen ve gayet yerinde bir şekilde adlandırıldığı gibi gerçek sosyalizm) bütün üretim araçlarının müşterek mülkiyetine ve baskıcı ve müdahaleci bir siyasi sisteme dayalı totaliter bir sistem anlamına geldiği için, hem dışarıdakiler hem de içeridekiler genellikle herhangi bir bölgedeki münferit aktörler için çok düşük bir özerklik düzeyi içeren bir ortam olarak görme eğilimindedir. Bu tür bir görüş bütün komünist toplumu, merkezin (örneğin, bir komünist partinin merkezi komitesi ve onun hükümet vasıtaları) sektörlerin, organizasyonların ve bireylerin kaynaklarını ve aktivitelerini yönettiği merkezileşmiş, dikey ve yatay olarak örgütlenmiş bir hiyerarşi olarak algılama eğilimindedir. Özellikle devlet vasıtaları örneğinde, bu, ajans hamlesi başlamadan önce OECD ülkelerinin dikey olarak örgütlenmiş bakanlıkları ile bu tür yapıların belirlenmesine yol açar. Netice itibarıyla, hükümet mekanizmasının parçalarına daha fazla özerklik sağlamak için komünizmin çöküşü ile OECD ülkelerinde reformların başlaması arasındaki benzerliği algılamak kolaydır.

Bu tür bir yaklaşım birtakım önemli gerçekleri göz ardı eder. Resmi olarak sıkı sıkıya örülmüş hiyerarşi, yasal özerkliğe sahip binlerce organizasyonu ve milyonlarca bireyi içermekteydi. Bir yandan sistem bu hiyerarşi içerisinde çıkarlar arasındaki çatışmaları çözmek için belirli bir düzeye kadar otoritenin keyfi kullanımı ile ilgili yeteneğine güvenebilirken, otoritenin keyfi kullanımı kendi içinde karmaşık bir toplumda idarenin günlük rutinlerine yetersiz bir yanıt oluyordu. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde vatandaşlara beşikten mezara refah üst devleti sağlayan endüstrileşmiş bir ekonomi olarak komünist sistem 40 ila 70 yıl sürdü (kalite, hızlı çözüm oluşturma ve zenginlik oluşturma ile ilgili meselelere rağmen). Hem bireysel hem de organizasyonel çıkarlar arasında çatışma çözecek nispeten önceden tahmin edilebilir bir sistem geliştirmeden hiçbir ekonomik, siyasi ve sosyal sistemin bu karmaşık koşullarda bu kadar uzun süre dayanması mümkün olamazdı.

Hiyerarşi OECD ülkelerinde anlaşıldığı gibi yalnızca kamu sektörünü içermediği, aynı zamanda bütün kurumsal sektörü (girişimler) içerdiği için, kontrol kapsamı sorunları ve hesap verme yükümlülüğü sistemlerinin yokluğundan dolayı, çok iyi bilinen bilgi akışı ve bilgi eşitsizliği sorunları OECD ülkelerinin kamu sektörlerinden bile daha vahimdi. Organizasyonların yöneticileri bilgi akışı ve karar almadaki eşsiz konumlarından dolayı sistemin gerçek efendileriydi. Komünist sistem altında “kamu” sektörüne ve “kurumsal” sektöre eşit muamele edildiği için her ikisi de sektörel bakanlıklar tarafından kontrol ediliyordu ve benzer düzenleyici ortamlara tabilerdi (bu muğlaklık yalnızca girişimlerin “kamu hizmeti” gibi davranmasına yol açmakla kalmadı, aynı zamanda “kamu personelinin” kurumsal yönetici gibi davranmasına da yol açtı).

Sonuç, komünist sistemin kendi demokratik mirasçılara hem “kurumsal” hem de “kamu” sektöründe özel işlevlere sahip çok yüksek sayıda münferit organizasyonları olan bir sistem bağışlamasıydı. Bu organizasyonlar çoğunlukla tek amaçlı ajans prensibine dayalıydı ve komünist sistemin bunların bütçelendirilmesi, yönetimi ve insan kaynakları prosedürleri için kesin kuralları vardı.

Bununla birlikte, bu organizasyonların genellikle bakanlıklar tarafından denetime ilave olarak hiçbir hesap verme sistemi yoktu. Diğer yandan, bazen hükümetin diğer unsurları ile birlikte mahkemelerde icraata konabilen birtakım hukuki ilişkilere sahipti. “Kamu sektöründeki” organizasyonların kendisi ve bakanlıklar bunları “kurumlar” ile eşit düzeyde gördükleri için (zaten neyin nereye ait olduğu net olmadığı için) ve düzenleyici çerçeve benzer olduğu için, bu hem meşru olarak hem de fiilen yüksek düzeyde özerkliğe yol açtı.

Geçiş dönemi boyunca, bu felsefe, kamu organizasyonlarının misyonlarına ve bu tür bir yaklaşımın uygun olup olmadığına bakılmaksızın geliri yükseltmek için teşvik edildiği ve zorlandığı bütçe tahsisatındaki dramatik kesintilerin “hayatta kalma gereksinimi” ile güçlendirildi.

Bütün bunlar komünizmin gerçek mirasının hiyerarşik değil disiplinli, fakat organizasyonların çoğunlukla yasal olarak tanımlanmış özerkliğe, haklara ve sorumluluklara sahip olduğu, kadrolarının ve özellikle yöneticilerinin belirli gayri resmi mülkiyet hakları hissettikleri ve kamu ile özel sektör zihniyeti arasındaki farkın çoğu aktörün gözünde muğlak olduğu ya da mevcut olmadığı bir çok karışımı olan kaotik bir kavga haline geldiği bir duruma yöneltti”.

Çek Hükümet Dairesi işte böyle bir zeminde Sigma’dan AB Üye Devletleri ve AB kurumları ile ilgili karşılaştırmalı analizler ve bilgi talep etti. Netice itibarıyla, bu belge ilk olarak ulusal idarelerin örgütsel

⁵ Miroslav Beblavý (2001), “Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries”, OECD tarafından 22-23 Kasım 2001 tarihinde Bratislava’da organize edilen ve Slovak Hükümetinin ev sahipliği yaptığı konferansa sunum.

boyutuna odaklanmakta ve “ajanslaşma”nın yönetim yapıları üzerindeki etkisinin eleştirel bir değerlendirmesine dayanmaktadır. Özellikle AB ülkelerinin baştan başa devlet idarelerinde politika tutarlılığını, kamu fonlarının kontrolünü ve bir bütün olarak hükümetin vatandaşların beklentilerine cevap verme yeteneğini temin etmek için yürürlüğe koyduğu (ya da koymadığı) hesap verme mekanizmaları ile ilgili bilgi vermektedir. Bu mekanizmalar AB Üye Devleti olmanın yükümlülüklerinin, bilhassa AB ve AT antlaşmalarının yanı sıra AB/AT mevzuatında ortaya konmuş ilke ve kurallara ve Avrupa Birliği’ni kuran Antlaşmanın 10. maddesinde açık ve kesin bir biçimde belirtilen sadakat ilkesine uymanın ışığında incelenecektir:

Üye Devletler bu Antlaşmanın ortaya koyduğu ve Topluluğun kurumları tarafından alınan önlemlerden kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini temin etmek için, ister genel isterse özel olsun, uygun bütün tedbirleri alacaktır. Topluluğun görevlerinin başarılmasını kolaylaştıracaklardır... Bu Antlaşmanın hedeflerine ulaşılmasını tehlikeye atabilecek her türlü tedbirden uzak duracaklardır.

İkinci olarak, belge aynı zamanda konuya AB kurumsal bakış açısından odaklanmaktadır. Kolaylıkla ulaşılabilen genel, yazılı bir düzenleyici çerçevede şart koşulan nadir girişimlerden birisini oluşturan Avrupa Topluluğu yürütme ajansları örneğini de hesaba katmak özellikle ilginçtir (yani *Topluluk programlarının yönetiminde belirli görevler verilen yürütme ajanslarının nizamnamesini oluşturan 19 Aralık 2002 tarihli Konsey Tüzüğü (AT)No 58/2003* - bakınız Ek 4)⁶. Bu bir yandan mutlaka uyulacak bir model olarak düşünülmezken, Tüzük, düzenlenmesi gereken meseleleri çok kapsamlı bir şekilde ele almanın avantajına sahiptir. Buna ek olarak, bir bütün olarak AB Üye Devletlerinde bir referans olarak kullanılacağı neredeyse kesindir. Bu nedenle tüzüğün metni takdim edilmekte olan belgeye bir ek olarak sunulacaktır.

Demokratik hesap verme yükümlülüğü organizasyonda ve idarenin işleyişinde komünist özerklik paradoksunu aşmayı mümkün kılmakta, fakat aynı zamanda belgenin 2004 öncesi AB Üye Devletlerinin bazılarında öngördüğü, gerçekçi olsun ya da olmasın, çözümlerle birlikte tanımladığı diğer sorunları tehlikeye sokmaktadır. Bu ülkelerde tek bir kritik zorluk, yani yönetsel özerklik ile siyasal ve idari hesap verme yükümlülüğü arasında sağlam bir denge kuran idareler için genel örgütsel yasal çerçevelerin tasarlanması kalır. Bu tür bir tasarı keyfilikten kaçınırken aynı zamanda yönetsel karar almada akla uygun bir basirete de izin veren net çerçeveleri içermelidir.

Bu belge ile ilgili daha fazla bilgi için lütfen Sigma’da Kıdemli Danışman olan Sayın Francisco Cardona ile temas kurun (francisco.cardona@oecd.org).

⁶ Tüzük 16 Ocak 2003 tarihli *Official Journal of the European Communities*, n° L 11’in 1-8. sayfalarında yayımlanmıştır. Ne yazık ki Mayıs 2004 genişlemesinden önce yayımlandığı için, yeni AB Üye Devletlerin dillerinde hiçbir versiyonu yoktur.

İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI	2
ÖNSÖZ.....	3
1. EN İYİ UYGULAMALAR, MODELLER, REFORM VE BELGELER	7
Avrupa hükümet modelleri	7
Reform için yabancı model ve uygulamaları kullanma	8
Ajanslar, “bağımsız” hareket eden hükümet ve dil karmaşaları	9
2. HÜKÜMET İÇERİSİNDEKİ UZMANLAŞMADAN KAYNAKLANAN ÖRGÜTSEL YAPI BİÇİMLERİ.....	10
a) Merkezi Devlet İdaresinin Organizasyonu ve İşlev Görmesinin Kavramsal Geçmişi	10
b) Örgütsel uzmanlaşma ve ajanslaşmanın nedenleri	12
c) Uzmanlaşmış örgütsel birim, ajans ve otorite türleri	18
d) Ajanslaşmaya bir alternatif olarak idari delegasyon?	19
3. UZMANLAŞMIŞ ÖRGÜTSEL YAPILAR OLUŞTURMA.....	20
a) Anayasal ve siyasi kısıtlamalar.....	21
b) Uzmanlaşmış örgütsel yapılar oluşturmanın hukuki çerçevesi	21
c) Uzmanlaşmış örgütsel yapıların kurumsal çerçevelerini ve yönetim araçlarını tasarlama	23
d) Uzmanlaşmış örgütsel yapıların yönetsel koordinasyonunu temin etme	25
e) Koşullar değiştiğinde reform yapma ya da uzmanlaşmış örgütsel yapıları tasfiye etme kapasitesi	27
EK 1.....	28
EK 2.....	30
EK 3.....	39
EK 4.....	51

1. EN İYİ UYGULAMALAR, MODELLER, REFORM VE BELGELER

Avrupa hükümet modelleri

İdari örgütlenme söz konusu olduğu zaman, modeller, kurumlar ve kavramların zaten olması gerektiği gibi olduğu düşünülürken, bu esnada gerçeklikte resmi yetkililer ve politikacılar arasındaki alışverişler çok kesin bir şekilde tanımlanmış ve sınırlanmış politika alanının ötesine geçmeye başlar başlamaz klişeler ve yanlış anlamaların hâkim olması sonucu ortaya çıkar. Yönetim danışmanları ve aynı zamanda pek çok akademisyen karşılaştırmalı analiz araçlarını kullanmakta daha iyi değildir ve bu nedenle kamu yönetimi reformu üzerinde düşünürken politika geliştiricilerin dikkatini hesaba katılması gereken belirli temel kavramlara ve olgulara çekmek gereklidir.

Uygulamacılar sık sık “modellerden” bahsederken Max Weber’in kategorilerine aşına olan sosyal bilimciler “ideal örneklerden” bahseder. Analiz ve değerlendirme maksadıyla gerçekliğin basitleştirilmiş tanımından bahseden bu iki formülasyonda ortak olan şey bunların dinleyenleri ve okuyanları kolaylıkla yanlış bir şekilde bir tanım ya da analizin bir reçete olarak alınacağına inanmaya yönlendirmeleridir (en iyi şekli anlamında, ideal olarak bakılacak ve izlenecek bir model). Bu tehlikeden kaçınmak için diğerleri (akademisyenlerin yanı sıra politikacılar, kamu yetkilileri ve gazeteciler) yalnızca köken bilgisini bilenler için açık olan, oysa “yeni bir fikre sahip olmak isteyip de hiçbir şey bulamayanlar tarafından çok sık bir şekilde kullanılan bir kelime”⁷ olan “paradigma”⁸ kelimesini kullanmaktadır.

“Paradigma” terimi çok sık olarak “paradigma değişimi”⁹ olarak söz edilen bir şey, yani hakim kavram ya da modelde bir değişim ele alınırken kullanılır ve bu yüzden özellikle reform ve değişim yönetimi literatüründe rağbet görür. Ajanslaşma ile ilgili literatürün çoğu hükümet örgütlenmesinde bir “paradigma değişimi”nden söz eder. Bu tek bir ülke için doğru olabilse bile (özellikle 1980’li yıllardaki İngiltere), “dağıtılmış yönetim” konusu altında incelenen örgütsel formların pek çoğu 50 yıldır ya da belki bir asır veya daha uzun zamandır mevcut olduğu için, OECD ülkelerinin hepsi ya da büyük çoğunluğu için geçerli olduğuna dair hiçbir deneysel bulgu yoktur.

Bununla birlikte, batı Avrupa Yönetişim sistemlerinin çoğunun gerçekten de İsveç ve ABD hükümet modellerinden¹⁰ bütünüyle farklı olan “standart Avrupa idare modeli” olarak düşünülecek kadar yakın olan kalıplara dayalı olarak 19. ve 20. yüzyıllarda kurulduğunun farkına varmak önemlidir. Amerika modeli hükümetin yasama ve yürütme kolları arasındaki (başkanlık/meclis sistemi) güç dağılımına göre hem federal hem de devlet düzeyinde yapılanmıştır ve ABD sistemindeki mahkemelerin Avrupa ülkelerinde kopyalanmamış olan önemli rolünü yansıtır.

Fransa, Almanya ve İngiltere hiçbir surette Batı Avrupa hükümet sistemlerinin kök örneği (arketip) olarak tanımlanabilen tek ülke olmasa da, bunlardan sık sık Avrupa idare modelini sağlayan ülkeler olarak bahsedilir. 19. yüzyılda Orta Avrupa ve kuzey İtalya’da oldukça büyük etkiye sahip olmuş olan Avusturya sistemi Alman deneyiminden farklılık gösteren bazı temel, spesifik özellikler gösterir. Buna ek olarak, yukarıda bahsi geçen üç ülkenin idari sistemlerinin birçok özelliği bunların göreceli olarak önemli olan boyutları ile ilgilidir (toprak anlamında ve daha da önemlisi nüfus anlamında) ve bu yüzden nispeten daha küçük ülkelerle bağlantıları yoktur. Bununla birlikte, daha küçük ülkelerden her birinin çok farklı özelliklere sahip bir kamu yönetimleri olmasına rağmen (özellikle Hollanda), bir grup olarak belirli bir dereceye kadar kendi daha geniş komşularının sistemlerinden etkilenmişlerdir.

⁷ Mervyn Allister KING, eski Vali Yardımcısı, Bank of England (kaynak *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

⁸ Paradigma kelimesi “kalıp” ya da “örnek” anlamına gelen Yunanca sözcük παράδειγμα ya da “sergilemek” anlamına gelen sözcük παραδεικνύω’den gelmektedir.

⁹ Thomas Khun’un “Paradigma Değişimi”ni bilimsel evrime götüren bir motor olarak keşfi kötüye kullanılmıştır. Bu deyim “pazarlama jargonunda” kötüye kullanılmıştır ve bu bağlamda sık sık anlamsız bir moda sözcük olarak düşünülmüştür. “Bu şimdi öyle yaygındır ki Larry Trask kitabı *Mind The Gaffe*’de asla kullanılmaması gereken bir deyim olarak listeler ve bu ifadeyi içeren herhangi bir şey okurken de dikkat etmemizi tavsiye eder (kaynak *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

¹⁰ Bakınız Jacques Ziller (2001), “European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces” in *Parliamentary Affairs*, 102-119.

Kuzey ülkeleri bir istisnadır. Finlandiya ile İsveç çok spesifik sistemlere sahip iken, Danimarka ve Norveç, İsveç modelinden bazı kalıpları ve standart Avrupa modelinden bazı şeyleri takip etmişlerdir. İsviçre'nin anayasal rejimine olduğu kadar çok federal formuna ve yarı dolaylı demokrasinin her yerde hazır ve nazır olmasına da bağlı, emsalsiz bir hükümet sistemi vardır (ki bu ne Avrupa'nın geri kalanında olduğu gibi parlamenter bir sistemdir ne de ABD'de olduğu gibi başkanlık/kongre sistemidir). Bu emsalsiz özellikler hükümet örgütlenmesi reformu için bir ilham kaynağı olarak İsviçre'ye işaret etmeyi çok güç kılmaktadır.

İtalya özellikle ilginç bir örnektir. Çünkü 1864 yılındaki birleşimin ardından İtalya Krallığının idari yapıları Piyemonte-Sardinya Krallığına ait olanlardı; bu da 19. yüzyılın ilk on yıllarından başlanarak Fransız idari sisteminden örnek alınmıştı. Bu yapılar İtalyan birliğinden sonra oldukça benzer şekilde, fakat hükümet kültürü ve yapıları söz konusu olunca çok farklı bağlamlarda uygulanmıştı. Kuzeyde Lombardy ve Veneto etkili (fakat yabancı ve otokrat) Avusturya idaresinin deneyimine sahipti. Güneyde, İki Sicilya Krallığının Buorbon'larının gerici, zorba ve yozlaşmış rejimi yönetiminde oldukça küçük ve etkisiz bir hükümet yapısı vardı. Aynı zamanda İtalya'nın orta kısmında kent hükümeti geleneği ile halen İtalyan devlet idaresinin inatçı zayıflığını belirli bir dereceye kadar açıklayan Guelph'ler ile Ghibelline'ler arasındaki (yani İmparator yanlıları ile Papa yanlıları arasındaki) kadim muhalefetin mirasını birleştiren çok çeşitli hükümet yapıları vardır.

Reform için yabancı model ve uygulamaları kullanma

Farklı ülkelerin politika geliştiricileri ile kamu yetkilileri arasında “en iyi uygulamaların” değiş tokuşu, politika reformunun yanı sıra kamu hizmeti, yönetim danışmanlığı ve kamu idaresi ve kamu yönetimi alanlarında akademik yayınlardan sorumlu hükümet ajanslarının iç kaynaklı reform planlarının önemli bir kaynağıdır.

Bu ilham kaynaklarının çeşitliliği ve bolluğu, hükümet hizmetlerinin daha iyi bir şekilde örgütlenmesine yardımcı olabilecek örnekleri ve bakış açılarını çoğaltma avantajını sunar. Bununla birlikte, bunlar aynı zamanda kavramların belirsizliğini artırmanın yanı sıra örgütsel yapıların, kuralların ve işlevlerin gerçekliği ile ilgili belirsizliğe de katkıda bulunur. Bu da sonuçta kolaylıkla hem acele ile reform yapmaya hem de değişime pasif dirence bir bahane haline gelir.

AB üyeliği çerçevesinde, “en iyi uygulamaların” alışverişi, 2000 yılında AB'yi “2010'a kadar daha çok ve iyi işler ile daha büyük sosyal bütünlük ve sürdürülebilir ekonomik büyümeye muktedir, dünyanın en rekabetçi ve dinamik bilgiye dayalı ekonomisi” haline getirme hedefiyle benimsenmiş “Lisbon Stratejisi”nde merkezi bir rol oynayan “Açık Koordinasyon Yöntemi”nin önemli bir aracı olarak teşvik edilmiştir.

Bu stratejinin ve *Açık Koordinasyon Yöntemi*'nin iyi taraflarına girmeksizin, bunun kendi başarılarını ve organizasyonlarını en olumlu şekilde sunmaları (özellikle “eski” üye devletler örneğinde) ve diğer (söylendiğine göre daha etkili) üye devletlerden yöntemleri ve organizasyonları kendine mal etmeye doğru olumlu bir yaklaşım göstermeleri için AB Üye Devletlerden resmi yetkililer ve politikacılar üzerindeki baskıyı güçlendirdiğine işaret edilmelidir. Bununla birlikte, bu çok sık olarak karşılaştırmalı analiz araçlarını kullanmak için zaman ayırmaksızın olmaktadır.

Beblavy'nin (2001) ifade ettiği gibi, eğer sağlıklı karşılaştırmalı analiz kurumsal reforma yol gösterecekse, kurumların ve ajansların oluşturulmasında iç tutarlılığı temin etme konusunda samimi bir kaygı olacaktır. İç tutarlılık ajansın aktivitelerinin ve davranış teşvikini yöneten fiili kurallarının bir organizasyonun etkili ve sorumlu işleyiş arayışında karşılıklı destekleyici olduğu anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle, yararlı olan bir kurumun sınır ötesine aktarılması değil, herhangi bir kurumsal düzenlemenin belirli bir ulusal hukuk sistemi içerisine ve bunun yanı sıra böyle bir aktarmanın kök salacağı ülkedeki gayri resmi kurallara nasıl uydurulacağıdır.

Kamu yönetiminde kurum oluşturma, reform ve değişimin yönetilmesi ile ilgili olarak, yabancı ülkelerin uygulamalarını kendi hukuki, siyasi ve sosyal ortamlarında değerlendirmek, yalnızca bunları anlaşılır kılmak için değil, aynı zamanda bunları ithal etmeye ya da taklit etmeye çalışmaya değip değmeyeceğini belirlemek için de gereklidir. Yabancı model ya da uygulamaların siyasette, kamu hizmetinde ve ekonomi ve sivil toplumda kamu yönetiminin daha iyi işlemeden kamu yararı olan ve/veya net bir şekilde tespit edilebilen çıkarları olan yenilikçileri fark etmek için bir teşvik olarak kullanılabilmesi doğrudur, fakat yabancı model ve uygulamaların kullanımı reform ve değişimin yönetimi stratejisinin bütününe kapsamlı ve yukarıda gördüğümüz gibi, iç tutarlılığı temin etmelidir.

Ancak bunun tersi de doğrudur. Yabancı model ve uygulamaları kullanmak, toplumda ve kamu hizmetinde statülerini zayıflatabilecek reformları reddetmek için milliyetçi duygulardan istifade edebilecek

en tutucu unsurların hepsini teşvik etmekle de sonuçlanabilir. Buna ek olarak, yabancı model ve uygulamaları kullanmak, kamu hizmetindeki en iyi profesyonellerin ve ülkenin siyasetteki, ekonomideki ve sivil toplumdaki en iyi kamu yönetimi uzmanlarının önem derecesini düşürebilir. İlk tepki sözü geçen model ve uygulamalar yerleşik sistem ve kültüre çok yabancı görüldüğü takdirde oluşabilir ve ulusal uygulamalardan ziyade yabancı uygulamaların kullanımı sistemde reform yapmak isteyen ulusal politikacıların işlerini iyi bilmedikleri izlenimini oluşturduğu takdirde ulusal yeteneğin yerinden edilmesi gerçekleşebilir. Yabancı model ve uygulamaların çift taraflı görünüşü, örgütsel reformların tasarımı ve/veya uygulamaya konmasında yabancı uzmanlık kullanıldığı zaman daha da net bir şekilde ortada olur.

Politika geliştiriciler değişimlerinin yönetimi için “big bang” süreci kullanmayı faydalı ve uygun buldukları takdirde, reform planları ve ayrıntılı tasarımların yapılması için yabancı model ve uygulamaların kullanımı başlangıçta gerçekten de uygun olabilir. Bununla birlikte, yabancı bir sistemin iyi işlev görmesine sebep olan temel etmenlerin bazılarının gözden kaçırılması ya da sadece reformların gerçekleşeceği ülkede yeniden oluşturulamayacağı gibi büyük bir tehlike halen mevcuttur.

Bunun tersine, reform süreci ilgili kamu yetkililerinin ve diğer menfaat sahiplerinin bütününün ya da en azından çoğunluğunun katılımına dayalı olduğu takdirde, yabancı model ve uygulamalar yine değerli bir şey olabilir. Modeller ve uygulamalar çok dikkatli bir şekilde seçilmelidir. Seçim kendi liyakatlarına, daha da ötesi aktarılabilir olma kapasitesine ve bunun yanı sıra “ihraç eden” ile “ithal eden” ülkelerin kültürlerindeki ve örgütsel alışkanlıklarındaki benzerliklere dayalı olarak yapılmalıdır. Önemli sorunlardan birisi, algılanan benzerliklerin bu tür benzeşimin yaşamasına izin vermeyecek kadar birbirlerinden çok ayrı olarak evrimleşmiş kışelere ya da tarihsel unsurlara dayalı olabilmesidir.

Ajanslar, “bağımsız” hareket eden hükümet ve dil karmaşaları

Bu belgenin temel konusu ile ilgili literatürün bir kısmı hükümet sistemlerinin örgütsel ve işleyişle ilgili yönlerini analiz etme ve karşılaştırmanın içerdiği dille ilgili zorlukların farkındalığını yansıtmaktadır. Belgeler zaman zaman farklı ülkelerde kullanılan belgelerin¹¹ ya da bir dizi tanımın¹² bir araştırmasını sunmaya çalışır. Bununla birlikte, ne OECD ülkeleri için ne de AB Üye Devletleri için, istatistiksel amaçlar için bile olsa, kamu yönetiminin organizasyonu ile ilgili kavram ve terimlerin ortak olarak mutabık kalınmış bir terimler sözlüğü yoktur. Bu nedenle politika reformu amacıyla hükümet organizasyonu üzerine herhangi bir literatürü kullanırken özellikle dikkatli olunması çok önemlidir ve bu uyarı aynı zamanda şu anda size sunulmakta olan belge için de geçerlidir.

İlave olarak, yabancı model ve uygulamaların kullanımı sloganların ve moda etiketlerin kullanımına kendini çok kolaylıkla açar. Bu özellikle akademik literatür ve politika raporlarının büyük çoğunluğunda İngilizcenin ana dil olmaksızın kullanımından dolayı doğrudur. Şunu da vurgulamak gerekir ki anadili İngilizce olup kamu yönetimi ve hükümet meseleleri konusunda uzman olanlar arasında bile aynı kelimeler ülkeden ülkeye çok farklı anlamlar alabilir.

En iyi örneklerden birisi “ajanslaşma” (agencification) olgusu ile birlikte bu belgenin ilgi alanının merkezinde olan “ajans” (agency) kelimesinin kullanımınıdır. İngiltere’de ve büyük ölçüde İngilizce konuşan İngiltere uluslar topluluğu ülkelerinde, “ajans” teriminin kullanımı, bir dereceye kadar yönetsel özerkliğe sahip olması gereken devlet idaresinin örgütsel yapıları için geçerli olan genel bir kavram olarak son yirmi yıldır moda haline gelmiştir. Buradaki slogan bakandan bağımsız olarak hareket etmektir. Bağımsız olarak hareket etmenin (İng. At arm’s length, tr. Bir kol boyu uzaklıkta) fiziksel olarak birisi tarafından yakalanabilecek, esir alınabilecek ya da vurulabilecek kadar yakın olmak anlamına gelir ki büyük ihtimalle bu bağımsızlık için en iyi niteleme değildir. Gerçekten de İngiliz ajanslarının başkanları, Hazine onların kredisini kestiği zaman kendilerini nasıl bir kol boyu uzaklıktaymış gibi hissettiklerini vurgulamayı ihmal etmezler. Bununla beraber, İngiliz ortamında ajans kelimesinin kullanımı bir bakanlığın “geleneksel” hiyerarşisinden farklılık gösteren örgütsel bir yapıyı ifade etmektedir. Geçenlerde bir yandan “yürütme ajansları”, diğer yandan ise “bakanlık ile ilgili olmayan kamu organları” arasındaki bir ayırım rağbet gördü ve bir şekilde “ajans” teriminin kapsamını azalttı.

Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri’nde, özellikle federal hükümet düzeyinde, “ajans” terimi bütün idare biçimleri için kullanılır. Bu Başkanın yürütme kadrosuna bağlı bir politikacı ile (genellikle Sekreter unvanı ile) hiyerarşiler halinde düzenlenmiş idari birimleri içerir ve bu şekilde geleneksel Avrupa

¹¹ Özellikle bakınız OECD, *Distributed Public Governance...*, bakınız yukarıdaki dipnot 2.

¹² Örneğin, Sigma (2001), *Organisation of the Public Administration*, OECD, Paris.

bakanlık idaresine benzer (İngiltere ve kıta Avrupasında). Aynı zamanda ister Kongre tarafından oluşturulmuş olsun, isterse Başkan tarafından, düzenleyici ya da yürütme fonksiyonu olan özerk organlar için de geçerlidir. Amerika Birleşik Devletleri'nde, "ajans" terimi bu yüzden idari bir yapının özerklik derecesi ile ilgili hiçbir şey ifade etmez (bu da sonuçta siyaset bilimi ve hukuk literatürünün bir kısmının ABD hükümetinde özerk ajansların varlığına gereğinden son derece fazla değer biçtiklerini açıklamaktadır). ABD ile ilgisi olmayan hükümet ve kamu yönetimi literatüründe sık sık düzenleyici ya da bağımsız ajanslar (ya da bazen otoriteler) olarak adlandırılan örgütsel yapı tipi Amerika Birleşik Devletleri'nde genellikle "Federal Komisyon" (ya da "Devlet Komisyonu") unvanını taşıırken Kanada'da birtakım eşdeğer kurumlar "idari divan" olarak adlandırılır ki bu da kavram kargaşasını daha da arttırır.

Bir diğer çarpıcı örnek çekirdek devletin yasal bir parçası olarak kalan varlıklara yetki transferi olarak tanımlanan delegasyon ile devletten yasal olarak ayrı olan varlıklara güç transferi olarak tanımlanan yetkilendirme arasındaki bilindik ayırımdır¹³. Bu ayırım son derece kabul edilebilir bir şeydir, fakat delegasyon ile yetkilendirme kelimelerinin bütünsel ortak anlayışına dayalı değildir (diğer dillerde olduğu gibi İngilizce dilinde) ve organizasyonun yasal kimliği ya da vasıtanın yasal statüsü gibi, yasal kriterler üzerinde çok ağır bir vurgusu olduğu için eleştirilebilir (idari bir eylem olarak delege etmeye karşılık parlamentonun bir eylemi olarak yetkilendirme). Bununla birlikte, hem tanımında hem de uygulanmasında net olması ve örgütsel reform konusunda işleyişle ilgili tercihlerle doğrudan bağlantısı olması avantajı vardır.

2. HÜKÜMET İÇERİSİNDEKİ UZMANLAŞMADAN KAYNAKLANAN ÖRGÜTSEL YAPI BİÇİMLERİ

Belgenin bu bölümü politika geliştiricilerin olası yabancı modelleri ve en iyi uygulamaları iyi kullanmalarına yardımcı olmak amacıyla bu örgütsel yapı tipolojilerini incelemektedir. Hükümet içerisindeki örgütsel yapılar idarelerin boyut olarak (yani idari işlemler ve hükümet işlevleriyle ilgilenmek zorunda olan kişi sayısı olarak) büyümelerinin ve kamu yönetimi işlevlerinin çeşitlenmesinin bir sonucu olarak bir ülkeden diğerine ve bir dönemden diğerine çeşitli şekillerde gelişmiştir.

Diğer yandan, birtakım örgütsel yapılar, ister politikacılar olsun isterse kamu personeli, bu tahakküm edici güçlerin kişisel tercihlerinin sonucuydu ve bazen hâlâ öyledir. Tipik bir şekilde, Avrupa monarşileri uzun bir süre uzmanlaşmanın esas olarak coğrafi çıkarılara ve daha az bir ölçüde işlevsel çıkarılara dayalı olduğu (finans işlevsel uzmanlaşmanın ilk alanıydı) hükümetlere dayanmıştı. Bazı ülkelerde bazı örgütsel birimler (bakanlık daireleri ve diğerleri) hâlâ işlevsel olmaktan daha ziyade coğrafi eylem kapsamını temel almıştır.

Hükümet ve kamu yönetimi üzerine ortak bir dilin yokluğunun yanı sıra bu koşullar, yerel ve bölgesel özerk yönetim bir yana, merkezi hükümetin örgütsel yapılarına sade ve kapsamlı bir genel bakış sunmayı güçleştirir. Bununla birlikte, bir miktar kavramsal ortak zeminin faydalı olduğu da görülebilir.

a) Merkezi Devlet İdaresinin Organizasyonu ve İşlev Görmesinin Kavramsal Geçmişi

Merkezi devlet idaresinin organizasyonu ve işlev görmesinin kavramsal geçmişi, yerleşmiş bir kavram değil, genellikle yalnızca gerçekleşen bir yeniden yapılanmadır (modeller, ideal tipler ya da paradigmlar anlamında). Belirli durumlarda bu yapı ve prosedürler spesifik bir reformcunun planının bir sonucu olarak düşünülebilir (19. yüzyılın başlarında sırasıyla Baron Vom Stein ve Napoléon Bonaparte tarafından yeniden organize deline Prusya ve Fransız idareleri örneğinde ya da daha az bilinen bir durum olan, aynı yüzyılın ortasında Macaulay'ın etkisi altında İngiliz kamu hizmetinin yeniden organizasyonu örneğinde olduğu gibi). Bu reformcular esas olarak zamanlarının bazen devrimsel değişimlerini var olan toplumsal ve yönetim yapılarına ve kültüre iyice yerleştirebildikleri için başarılı oldular.

Daha yakın zamanda, idari organizasyona tanıtılan reformlardan bazıları bir şekilde elaborated kavram üzerine dayalı olarak sunuldu (İngiltere'de 1987 yılındaki Sonraki Adımlar reformunu takip eden yürütme ajansları gibi). Bununla birlikte, bu örneklerde merkezi devlet yönetimin bütünsel bir organizasyon ve işleyiş kavramı yoktu, fakat, en iyimser bir görüşle, spesifik bir yapı tarzı için bir kavram vardı. Bu tür kısmi bir kavramlaştırmanın yakın bir örneği AT düzenlemesinin yürütme ajansları üzerine açıklamasında görülebilir (bakınız Ek 4). Bunların ışığında, ajanslaştırma meselesi ile en ilgili olan iki Avrupa hükümet modelinin kavramsal geçmişi ile ilgili daha fazla ayrıntıya girmek yararlıdır.

Standart Avrupa idare kalıbı (esas olarak İngiliz, Fransız ve Alman kamu yönetim sistemleri tarafından getirilmiş, fakat aynı zamanda, Kuzey ülkeleri ve İsviçre hariç tutulmak üzere, diğer batı Avrupa ülkelerinde de gözlemlenebilen) bir bakanlığın (ya da dairenin) organizasyonu içerisinde hiyerarşik bir birleşime dayalıdır. Bu tip bir sistem çoğunlukla “Weber idare modeli” olarak adlandırılır. Bu yanıltıcı bir ifadedir, çünkü kural koyma niyetini ifade eder. Oysa Max Weber’in ilgili yazılarının (bir yüzyıl önce) analitik bir yapısı vardı ve yukarıda bahsi geçen ülkelerin ve Amerika Birleşik Devletleri’nin deneyimlerine dayalıydı, çünkü o zaman bunlar büyük, modern devletlerdi. Bu modele göre, hiyerarşik çizgi tepedeki politikacı ile başlar ve en altta sokak düzeyindeki memura kadar gider. Bütünsel kavram politika alanlarına göre dikey bir bölünmeye dayalıdır (bakanlıklar arasında ve bakanlıklar içerisinde). Bu tür bir örgütsel yapının işlev görmesi, karar alma gücü ve hesap verme sorumluluğu anlamında net hiyerarşik sınırlara, bir disiplin yetkileri ve müeyyideleri sisteminin varlığına ve politikacıların eylemlerinin parlamento tarafından incelenmesine dayanır. Bunun doğal bileşenleri hükümet ve bakanların parlamento sorumlulukları ilkesi, aşağıda sorumlu olan kimselerin gerçek isimlerinin gizliliği ve bakanın yetki alanında görev yapan memurların eylemlerinden bakanın sorumlu olmasını garanti etmek için idare içerisinde bilgiyi saklayan sıkı bir sistemdir. Bir yandan bu model bütün idari sistem için geçerli olmakla birlikte, spesifik işlevlere sahip olan özerk kamu organlarının (örneğin, Fransa’da *établissements publics* ve Almanya’da *öffentliche Anstalten*) varlığına engel oluşturmadığı da ilave edilmelidir. Bununla birlikte, sistemin mantığı bu hiyerarşide görülebilir ve aynı zamanda bu organların kurullarının standart bir şekilde oluşturulmasında, icra başkanları olarak seçilen yetkili tiplerinde ve genel düzenleyici ortamda da yansıtılmaktadır.

Esas olarak 19. yüzyılın başlarında oluşturulmuş İsveç hükümet modeli çok farklı bir kalıp sergilemektedir. Bu model iki dünya arasında yatay bir bölünmeye dayanmaktadır. Bir yanda, hükümet ve bakanlar politika yönelimlerini belirlemek, bütçe kaynaklarını tahsis etmek, politikaların uygulanmasını izlemek ve vatandaşların idari kararları temyizlerini karara bağlamaktan müşterek olarak sorumludur. Diğer yandan, özerk idari bürolar ya da ajanslar mevzuatı uygulamaya koymaktan ve bu şekilde zamanın hükümetinin politikasının gün be gün uygulanmasından sorumludur. Bu idari bürolar karar almalarına başka herhangi bir kamu otoritesinin karışmasına karşı Anayasa tarafından korunmaktadır (anayasal kurallar ile ilgili daha ayrıntılı bilgi için bakınız Ek 3). Bu ajansların hesap verme yükümlülüğü hiyerarşik ve disiplin uygulayıcı güçler yoluyla değil, yönetimlerinin parlamento ve kamuya doğrudan hesap verme yükümlülüğü yoluyla temin edilmektedir. Bu şema sonuçta belgelere erişimde bir şeffaflık sistemine, basın özgürlüğüne dayanmaktadır ve kamu görevlilerine karşı sivil ve cezai kovuşturmayı başlatabilecek bağımsız bir parlamento delegesi olarak kamu denetçisinin sağladığı kurumsal garantiye dayalıdır.

20. yüzyılın son yirmi yılı boyunca devlet idareleri standart Avrupa örneği olarak adlandırdığımız çizgide düzenlenmiş, giderek artan sayıda ülke düzeyde politika geliştirme ve diğer düzeyde ise politikayı icra etme ya da yönetme arasında net bir ayrılığa benzer bir şekilde düşünülmüş reformları bir düzeye kadar uygulamaya koyuyordu. Politika geliştirmenin bakanlık/dairenin ana görevi olduğu düşünülürken politikaların icrası ya da yönetimi bir dizi “ajansın” sorumluluğundaydı. Bu tür bir sistemden sık sık yukarıda eleştirdiğimiz “paradigma değişimi” olarak söz edilmiştir. Bir yandan örgütsel kalıpların ve politika uygulama işlemlerinin altında yatan kendilerine ait farklı mantıkları anlamak için var olan hükümet sistemlerinden ya standart Avrupa kalıbı olarak ya da İsveç modeli olarak söz etmek faydalı olabilirken, kamu yönetimini yeniden düzenlerken gerçekliği fazlasıyla basite indirgeme ve bu şekilde temel bazı unsurları gözden kaçırma gibi büyük bir tehlike vardır. Avrupa hükümet kalıbına yalnızca üç önemli tarihsel örneği almak gerekirse, uygulamaların Fransa, Almanya ve İngiltere’nin kendi arasındaki ve üçüncü ülkelerle bu üçü arasındaki alışverişinin faydalı olması için bir dizi uyarının gerekli olduğunu göstermek üzere bu ülkeleri birbirinden farklı kılan birkaç özelliği işaret etmek yeterlidir.

Fransız idare sistemi son bir buçuk yüzyıldır devlet ya da bölgesel veya yerel yönetimlerinininkinden ayrı olan yasal bir kişiliğe sahip “işlevsel ademi merkezîyetçi” örgütsel yapıların (*établissements publics*) kullanımını temel almıştır. Bir yandan Fransız *établissement public* Alman *öffentliche Anstalt*’da kendi eşdeğerini bulurken, bunların İngiltere’deki eşdeğerleri hem nadir hem de belirlenmesi güç olarak kaldı.

Yönetimsel özerklik düzeyi, her organı oluşturan ve bu organların uymak zorunda olduğu yasa ve düzenlemelerin geniş kapsamlı ayrıntılarından dolayı, bir *établissement public*’ten diğerine muazzam bir değişiklik gösterir. Özerkliği aynı zamanda ilgili bakanlıklardaki politika sektörlerinden sorumlu olan resmi yetkililere atfedilmiş denetleme yetkisine bağlıdır. Genel olarak, Fransız devlet idaresi bu nedenle bakanlıkların basit bir hiyerarşik modeline indirgenemez.

İngiliz idare sistemi bir yüzyıldan uzun zamandır hükümet politikalarının uygulamaya konmasının yerel yönetime delegasyonuna dayandırılmıştır. Bu sistem yerel yönetim yetkililerinin iki taraflı hesap verme

yükümlülüğüne dayalıdır: bir yanda seçimle gelmiş konseylere ve diğer yanda Londra'daki merkezi hükümete (1998 yılındaki yetkilendirme yasalarından bu yana İskoçya ve Galler hariç olmak üzere). Fransa'da merkezi devlet (ya da yerel) *établissements public* 'ler tarafından yerine getirilen zorunlu sayıda işlev, İngiltere'de yerel yönetim yetkilileri tarafından yerine getirilmektedir. Bununla birlikte, sosyal güvenliğin önemli refah devleti işlevleri, İngiltere'nin aksine, Fransa'da hiçbir zaman bakanlık idareleri tarafından yerine getirilmemiş, uzmanlaşmış kamu organları tarafından yerine getirilmiştir.

Almanya örneğinde, Almanya'nın bir idari federalizm ülkesi olduğunun altını çizmek yeterlidir. Bir prensip meselesi olarak, federal hukuk ve federal politikaların yerine getirilmesi *Länder*'in idaresi yoluyla yapılmaktadır. Fransa'da olduğu gibi, sosyal güvenliğin önemli refah-devleti işlevleri geleneksel olarak kamu yönetimi tarafından yerine getirilmemektedir. Buna rağmen, yine de İngiliz ve Fransız devlet idareleri iki yüzyıldır mükemmel bir devamlılık gösterdiği halde, Alman devlet idaresinin 1945 yılında ülke yüzölçümünün ve bütün nüfusun yaklaşık üçte ikisini temsil etmiş bir *Land* olan Prusya'nın dağılmasıyla radikal bir değişim geçirdiğini akılda tutmak faydalı olacaktır. Bu şekilde, kamu yönetimi ile ilgili olarak, 1870 yılından 1933 yılına kadar olan Alman federalizmi, 1949 yılından bu yana olan Alman federalizminden çok farklıydı.

Buna ek olarak, bu üç sistemin işlevlerini neden böylesine uzun bir süredir tatminkâr bir biçimde icra ettiklerini anlamak için, Fransız kamu yönetimi sisteminin (18. yüzyılın sonundan bu yana) geleneksel olarak profesyonel kurumlarda örgütlenmiş ve kendi okullarına ve kariyer sistemlerine sahip olan mühendislerin, yol ve köprü inşaatçıların, orman ve toprak idarecilerinin güçlü varlığına dayalı olduğu gerçeği hesaba katılmalıdır. Prusya kökenli Alman sistemi geleneksel olarak yoğun bir şekilde hukukçulara dayalıdır (hatta Alman kamu hizmetinde "*juristenmonopol*" esprisi bile olmuştur). İngiliz sistemi geleneksel olarak büyük ölçüde en iyi üniversitelerden mezun olmuş ve politika tavsiyelerinde bulunmuş, bakanlık dairelerini yönetmiş "kültürlü kimselere" ve daha az bir ölçüde ise hukukçular dâhil, spesifik bir teknik eğitim almış ve bu politikaları ya dairelerin hiyerarşisi içerisinde ya da yerel yönetim yetkilileri olarak icra eden "uzmanlara" dayalıdır.

Bu özellikler, örneğin, Fransa'da 19. yüzyılın ilk yarısından bu yana dış kaynak kullanımı ve kamu-özel ortaklıklarının çok fazla (*concession de service public, concession de travaux publics, vs.*) ve diğer iki ülkede çok daha az ölçüde kullanılmış olduğu gerçeğini açıklamaktadır. Bunun açıklaması ise Fransız kamu hizmetinin, çok önemli bir ölçüde, devlet idaresi ve özel ortaklar arasındaki sözleşmelerinin, özel taahhütlerdeki kendi emsalleri tarafından icra edilen, yüksek derecede teknik kısımlarının icrasının taslağını yapabilecek ve izleyebilecek mühendislerden oluşmuş olmasıdır.

Aynı nedenden dolayı, iddialara göre "Anglo-Sakson" kökeni yüzünden bir miktar direncin ardından, network endüstri ve hizmetlerin bağımsız düzenleyicileri modeli, mühendisler bu modelin kendi profesyonel becerilerini, etiklerini ve çıkarlarını bakanlık dairelerindeki ilgili yönetimlerdeki ya da "*établissements publics*"ın icra başkanları olarak kendi geleneksel hâkimiyetlerinden daha iyi koruduğunu keşfettikleri için Fransız hükümet yapısında 1990'ların ortasından bu yana kolaylıkla takip edilmiştir. Almanya'da bunun tersine anayasal engeller (çok fazla hukuki-teorik yapısı olan) bu tür bağımsız düzenleyicilerin genelleştirilmesine engel oluşturmuştur.

b) Örgütsel uzmanlaşma ve ajanslaşmanın nedenleri

Hükümet işlevlerinin uzmanlaşması (herhangi bir kamu ya da özel organizasyonda olduğu gibi) büyük ölçüde görevleri ve karar alma yetkilerini çeşitli kişiler arasında paylaşmak yoluyla olur. Bu kişiler sonuç olarak görev ve işlev gruplarının nispeten daimi bir şekilde bağlandığı örgütsel birimler halinde gruplaşmıştır. Görevler ve yetkiler tek bir kişiye de verilebilir (doğrudan ya da parlamento tarafından seçilmiş bir hükümet üyesi ya da atanmış bir yetkili). Fakat belki çok küçük çaplı yerel yönetim organları¹⁴ hariç olmak üzere, bunların gün be gün icraatının işlev görebilmesi için diğer kimselere delege etmenin bir şeklini gerektirir.

Farklı formlarda örgütsel yapılar ve bunun yanı sıra bunlar için çeşitli açılardan daha çok ya da daha az özerkliği ifade eden farklı uygulama yolları da vardır. AB Üye Devletlerinin ve bunun ötesinde OECD ülkelerinin diğer hükümet yapılarının deneyimine bakılınca, bir organizasyon tipini bir diğerine göre tercih

14

Bu, örneğin, genellikle yetkinin evrak işlerinin bir kısmını yapan yerel ilkokul öğretmeni olan bir "*secrétaire de mairie*"nin yardımıyla, seçimle gelmiş bir belediye başkanı tarafından kullanıldığı, 500'den daha az sakini olan yaklaşık 20.000 Fransız komününün durumudur.

etmek için nedenler özetlenmeye çalışılabilir. Merkezi hükümette bir miktar örgütsel özerklik gereksinimi birtakım nedenlerden ortaya çıkabilir¹⁵:

i. Etkililik arayışı:

Bazen etkililik hükümetten sorumlu olan ve bu yüzden parlamentoya hesap vermekle yükümlü bulunan politikacılarının isteğinin hızlı, tam ve adeta mekanik bir şekilde eyleme dönüşmesi olarak anlaşılabilir. Bu da hiyerarşik sorumluluk hatlarının tam bir tanımına götürebilir; yani, talimatların çabuk ve net bir şekilde iletilmesi; bu talimatları uygulamaktan sorumlu olan yetkililerden basit ve net bir geribildirim sistemi; gerektiği takdirde kararları tekrar tepeye getirecek olan temyiz mekanizmaları ve itaati teşvik etmek için bireysel teşvik ve disiplin müeyyideleri sistemi.

Etkililik arayışı aynı zamanda ayrı organların oluşturulmasına da yol açabilir. Bu durumda etkinlik, başarılması yönetimin politikadan ayrılmasını gerektiren, bozulmamış bir yönetsel değer olarak anlaşılır. “Farklılaşmış yönetimin yapısı ile birleşen ayrılık işlevlerin uzmanlaşmasına ve müşteri gereksinimlerine daha iyi odaklanmaya olanak tanır. Bazı durumlarda farklılaşmış yönetim yapısı ile birleşen yönetsel özerklik daha da yönetsel bir kültürün gelişmesine ve faaliyetler ile sonuçlara daha iyi odaklanmaya olanak tanır. Farklılaşmış kontrol ortamı varlığın ağır işleyen bazı idari ve mali kurallardan kaçmasına yardımcı olur.”¹⁶

ii. Teknik/işlevsel uzmanlaşma gereksinimi:

Teknik uzmanlaşma temelinde işlevlerin farklılaştırılması çoğu kamu organizasyonunu ve özel organizasyonları Max Weber’in uzmanlaşmanın in rasyonel yolu olmuş (ve hâlâ olan örgütsel bir sistemi tanımlarken “bürokrasi” olarak adlandırdığı şeye yöneltti. Bu yalnızca uzmanlaşmaya göre birimlerin dikey olarak farklılaştırılmasına ve her birimde çalışan kişilerin profesyonel uzmanlığına değil, aynı zamanda politikaların uygulanması için genel kurallar, standartlar ve direktifler dizisinin varlığının yanı sıra gerektiği takdirde bu genel kurallar, standartlar ve direktiflerden ayrılmayı mümkün kılan mekanizmalara da dayalıdır. Hükümet aktivitesinin işlevsel olarak farklılaştırılmasının iki tipi farklılaştırılmış teknik/işlevsel gereksinimlerin tespit edilmesiyle özellikle ilgilidir.

Bunlardan ilki politika geliştirme ile icraat arasındaki farklılaştırmadır. Bu iki işlev arasındaki farklılaştırma ne kadar çok algılanırsa, politikaları uygulamaya koymaktan sorumlu örgütsel birimler için o kadar çok özerklik arzu edilir hale gelecektir. Bu mantıksal düşünce İsveç hükümet modelinin temelini oluşturmanın yanı sıra politika geliştirmenin seçimle gelmiş ya da atanmış politikacılar ile onların danışmanlarının yürüteceği bir iş iken icraatının teknisyenler ile yöneticilerin meselesi olduğu fikriyle, 1980’li yılların ortasında uygulamaya konmuş örgütsel değişimlerin çoğunun da temelinde yatıyordu. Bu yaklaşımın bir örneği yürütme ajansları ile ilgili AT düzenlemesinde görülebilir (bakınız Ek 4).

Politika geliştirme ile icraat arasındaki ayırımın çok fazla basite indirgenmiş olması ve politika geliştirme ile icraat arasındaki sınırın hem tanımlanması güç hem de zaman içerisinde değişmekte olduğu gerçeğini gözden kaçırıyor olması yönünden eleştirilebilir. Buna ek olarak, politika tasarımının politika alanını en iyi bilenlerin katılımına dayandığı, çünkü onların günlük politika uygulanma sürecinin içinde olduğunu ve (idari eylem için gerekli) idari basiretin politika geliştirmeyi etkileyecek tercihleri ifade ettiği önemle vurgulanabilir.

Politika geliştirme ile uygulanması arasındaki ayırım buna rağmen kavramsal olarak bir yandan parlamento ve hükümet dâhil siyasi kurumlar, diğer yandan idari ve adli kurumlar arasındaki farkın temelini oluşturması gerçeğinden hareketle faydalıdır. Özerklik derecesi, siyasi ve teknik bileşenlerinin nispi önemine bağlı olarak politika alanına göre değişiklik gösterecektir.

Uygun olmayan yapılar oluşturmaktan kaçınmak için en önemli olanın örgütsel yapıların şekli olmadığını; bu yapıların düzenleyici bir ortamla ve hem günlük çalışmalarda hem de politika tasarımı ve icraatının bütünsel koordinasyonunda özerkliği temin etmek için tasarlanmış bir dizi çalışma rutini ile ilişkisinin asıl mesele olduğunu akılda tutmak önemlidir (bakınız aşağıdaki bölüm 3).

¹⁵ *Distributed Public Governance*’nin yazarları için (bakınız yukarıdaki dipnot 2), “i) farklılaştırılmış yönetim yapısı ve/veya ii) farklılaştırılmış kontrol ortamı ve/veya iii) bir miktar yönetim özerkliği olan organların örgütsel motiflerinin” arkasında üç gerekçe seti vardır: yani 1. uzmanlaşmış işlevlerle hükümet varlıklarının verimliliği ve etkililiği, 2. karar almanın meşruluğunu ve uzmanlığını iyileştirme ve 3. bunların oluşumu için ‘gizli’ bir dizi neden” (bakınız 14-15. sayfalar).

¹⁶ *Distributed Public Governance*, s. 14.

İkinci olarak, *düzenleyici aktiviteler ile hizmet ya da ürün sağlama arasındaki ayırım* özellikle hem refah devletinin gelişmesinin hem de 2. Dünya Savaşının ardından gelen kamulaştırmaların geniş kamu sektörlerini oluşturduğu batı Avrupa ülkelerinde 1980’li yılların ortalarından bu yana gerçekleşmekte olan “serbestleşme” ve özelleştirme dalgası ile giderek daha da önemli hale gelmektedir. “Devleti eski konumuna getirme”ye dayalı ideoloji devlet için önemi azaltılmış bir rolü ortaya atar. Politika geliştirme ve politikaları uygulama ile ilgili rollerinin hemen yanında, devlet doğal olarak esas itibarıyla pazarı ve toplumu düzenlemekten sorumlu olarak düşünülürken onun hizmet ya da ürünlerin sağlanmasına dâhil olması yalnızca istisnai bir durum olmalı ve pazarın başarısızlığı kavramının içerdiği beklenmedik geçici nedenlere dayanmalıdır.

Devlet pazarlanabilir hizmet ve ürünlerin sağlanmasına dâhil olduğunda, rekabet kurallarına saygı göstermelidir ve özel sektör firmaları ile aynı kurallara bağlı olarak söz konusu hizmeti sağlaması gerekmektedir¹⁷. Bu nedenle daha uygun olduğu varsayılan, gerçekleştirilecek aktivitelere göre değişiklik gösterebilen örgütsel tarz, işletmelerinki gibidir. Genel anlamda, bu söz konusu örgütsel yapılara dikkate değer bir özerklik verme lehinde bir tez olarak düşünülebilir. En liberalizm odaklı siyasi partilerin programlarına göre, bu örgütsel birimlerin mümkün olduğu kadar erken özel sektörün içine itilmesi gerekmektedir ki bu da yine özel sektörde bulunan bir örgütsel model tercihini ifade etmektedir.

Devlet düzenleyici bir aktivite uyguladığında, kural koyma, hüküm verme¹⁸ ve izleme gibi genellikle gerçekten kamusal nitelik taşıdığı düşünülen araçlar ile kurallara uymayı temin etmek için teşvikler ve müeyyideler kullanır. Düzenlemeden sorumlu örgütsel yapı sektörün özgüllüğüne göre değişiklik gösterebilir. Bunlar en çok network endüstrileri ve hizmetlerinde belirgindir (telekomünikasyon, demir yolları, posta hizmetleri vs.). Bunlar çoğunlukla oldukça yakın bir geçmişte özelleştirilmiştir ve spesifik bir organizasyon söz konusu pazarı düzenlemekten sorumludur.

iii. Kamunun ve paydaşların güvenini destekleme:

Düzenleyici işlevlerin uygulanması otomatik olarak düzenlemeden sorumlu birimin özerkliğini ifade etmez. Aslında, çözümler zaman içerisinde ve ülkeden ülkeye değişiklik gösterir; bunlar ilgili bakanlık dairesi tarafından yapılan düzenlemeden aşağı yukarı uzmanlaşmış özerk otoriteler tarafından yapılan düzenlemelere kadar bir yelpaze oluşturur. Düzenlemeden sorumlu örgütsel birimin daha fazla özerklik kazanmasına yol açacak nedenler arasında düzenleme yapılan sektörün teknik karmaşıklığı ve esas pay sahiplerinin güvenini teşvik etme gereksinimi yer alır. Bununla birlikte, pay sahiplerinin çıkarlarına uluslararası anlaşmalar ve AB hukukundan doğan yükümlülükler ile anayasal ilkelere saygı yoluyla karşı durulmalıdır.

AB idaresi durumunda, düzenleyici organların özerkliğinde artış, bir dizi ajansın geliştirilmesi yoluyla örneklenmektedir (Çevre, Yiyecek Güvenliği, İlaçlar vs.)¹⁹. Bu ajanslara yürütme ajanslarına uygulanan AT düzenlemesinin uygulanmaz (bakınız Ek 4) ve bunların aktiviteleri ve pay sahiplerinin yanı sıra örgütsel yapıları ile yetkileri büyük ölçüde değişiklik gösterdiği ve genel, ortak bir kalıp izlemedikleri için genel bir düzenleyici çerçeveye dâhil edilmemişlerdir.

Parlamente sistemine dayalı standart Avrupa idare modelinde, hesap verme yükümlülüğünün ana hattı kamu yetkililerinden hükümet üyelerine, hükümet üyelerinden parlamentoya ve parlamento üyelerinden seçmenlere doğrudur. İsveç hükümet modeli, 18. yüzyılın sonunda krallıktaki İsveç burjuvazisine güven eksikliğinden dolayı farklı bir hesap verme rejimine dayanır. Ancak bu yine de ne bir yüzyıl önce İngiltere’de olduğu gibi, kralın onursal işlevlerle sınırlandırılması ve kabine sisteminin gelmesiyle ne de 1789 Devrimi ile Fransa’da olduğu gibi, monarşinin ortadan kaldırılmasıyla sonuçlandı. İsveç’te bu, bireysel durumlar ile ilgili karar vermek zorunda olan, kraldan bağımsız oldukları için burjuvazinin güveninden istifade ettikleri varsayılan idari otoriteler arasında güçlü bir ayrıştırmayla sonuçlandı.

¹⁷ 1921 yılı gibi erken bir tarihte Fransız Anayasa Mahkemesi’nin “*services publics industriels et commerciaux*”ın medeni hukuk ve ticaret hukuku ve özel işletme uygulamalarını temel alarak işletilmesi gerektiğine karar verdiği gerçeğinin gösterdiği gibi, bu 20. yüzyılın sonunda bir yenilik değildi (*Tribunal des Conflits*, 22 Ocak 1921: *Bac d’Eloka* davası olarak bilinen *Société commerciale de l’Ouest africain*).

¹⁸ ABD ve İngiltere’de idari hukukta “hüküm verme” hukuk davası bağlamının dışında bireysel durumlar üzerine karar vermek anlamına gelmektedir. Oysa genelde hüküm verme sözü hâkimler ile mahkemelerin aktivitesini anlatmak için kullanılır. Bu tebliğde bu kelimenin ilk anlamı kullanılmıştır.

¹⁹ Bakınız: http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm.

Aynı neden (yani günün hükümetinin yöneliminden bağımsız olarak kamunun ve pay sahiplerinin güven gereksinimi) daha sonra ABD Kongresi tarafından hassas alanlarda Federal Haberleşme Komisyonunun gibi ya da daha genel olarak ya belirli bir sektörü düzenleyen (örneğin, network endüstrileri ya da hizmetleri) veya hem özel organizasyonlarının hem de kamu otoritelerinin ihlaline karşı özel yaşamın gizliliği hakkı ya da vatandaşların spesifik haklarını korumaktan görevli bağımsız düzenleyici otoritelerin oluşturulmasındaki gibi bağımsız düzenleyici otoritelerin kurulmasında yeniden gündeme gelir.

OECD'nin *Distributed Public Governance* adlı yayınının yazarları "*Improving the legitimacy and expertise of decision-making*"²⁰ (Karar almanın kanuna uygunluğunu ve uzmanlığını iyileştirme) genel başlığı altında bu nedenleri güzel bir şekilde ortaya koymuştur:

"Politika bağımsızlığı: Bazı işlevler için (bağışlar ve faydaların tahsisi, ekonomik düzenleme, bazı mesleklerin profesyonel dikkatsizliği ya da hükümetin eylemleri organın yargılama gücüne tabi olduğu zaman gibi) ve bazı kurumsal ortamlarda, farklılaşan kurumsal form süregiden siyasi ya da bürokratik etkiden bağımsızlaşmanın artmasına yardımcı olabilir ve değişimi işaret edebilir. Genel olarak, bu değişim farklılaştırılmış bir yönetim yapısını, belirli bir derecede yönetsel özerkliği ve farklılaştırılmış bir kontrol ortamını gerektirecektir.

Bazı durumlarda yönetsel özerklikle birleşen farklılaştırılmış bir yönetim yapısı vatandaşların ya da uzmanlaşmış profesyonellerin kamu karar alma sürecinin içine girmesine olanak tanır.

Çoğunlukla bir miktar yönetsel özerklikle birleştirilmiş farklılaştırılmış bir yönetim yapısı ulusal hükümet içerisindeki organizasyonlar arasında ve hükümetin farklı düzeylerine ait organizasyonlar arasında işbirlikçi ortaklıkların kurulmasını mümkün kılar."

iv. Uluslararası yükümlülüklere yanıt verme:

Artan sayıda örnekte, uzmanlaşmış örgütsel birimler kurmanın en aşikâr nedeni bir ülkenin çok taraflı bir antlaşmaya taraf olmasından kaynaklanan uluslar arası yükümlülükler ile bağlantılıdır. Çok taraflı bir antlaşmaya taraf olmanın birtakım spesifik yetkileri sağlayacak ilgili ajansı kurma yükümlülüğü ile sonuçlandığı sivil havacılık ya da meteoroloji gibi teknik alanlarda ama aynı zamanda uluslararası anlaşmaların sık sık bir izleme ajansının kurulmasını ifade ettiği sivil haklar alanında ya da çevre alanında durum açık olarak böyledir. AB Üye Devletleri söz konusu olduğunda, büyüyen sayıda sektörel politika vasıtası (düzenlemeler ya da direktifler) hükümetleri, üstü kapalı bir biçimde ya da açık bir biçimde, karşılıklı gelen ortak politikayı uygulamaya koymak ya da diğer Üye Devletlerin işletmecileri ile rekabete açılması gereken bir sektörü düzenlemek için spesifik örgütsel birimleri kurmak zorunda bırakmaktadır.

Uluslararası yükümlülükler ya da AB yükümlülüklerinin bir sonucu olarak kurulmak zorunda olan uzmanlaşmış birim ya da ajansın tam örgütsel formu, ilgili çok taraflı antlaşma, AT düzenlemesi ya da direktifinde nadiren açıkça belirtilmiştir. Çoğu durumda ve özellikle AT hukuki vasıtaları örneğinde, açıkça belirtilen şeyler ulaşılabilecek hedefler, kullanılacak yetki türleri, bazen kullanılacak araç tipleri (özellikle AB bütçesine girecek ve AB bütçesinden çıkacak fonları yönetme söz konusu olunca) ve kamuya ve pay sahiplerine verilecek garanti türleridir. Bazen prosedürle ilgili bu yükümlülükler antlaşma, düzenleme ya da direktifte yazılı olan bir maddeden kaynaklanmaz, Avrupa Adalet Divanı'nın içtihadından kaynaklanır²¹. Bazen bu yükümlülükler bir tür bağımsız otorite oluşturma gereğini ima edecek kadar spesifik ve çok sayıdadır, fakat ilgili hükümler yine politika geliştiricilere büyük bir tercih imkânı bırakır.

Tercih imkânı yeni AB Üye Devletleri tarafından sık sık hafife alınır ya da bazen algılanmaz bile. Bunun nedeni katılım öncesi dönem boyunca Avrupa Komisyonu temsilcilerinin ve onların aday ülkelerdeki ulusal emsalleri, sanki bir modelden daha ziyade diğerini seçmek zorunluymuş gibi, önceden tanımlanmış ajans ya da kamu otoritesi modelleri uyguladı. Bu yöntemin oldukça hızlı karar almaya olanak tanıma ve ilgili organların kurulması anlamında bazı faydaları vardı, fakat aynı zamanda çok sık olarak "öz olmaksızın resmi yapılar oluşturmak"²² ile sonuçlandı.

²⁰ *Distributed Public Governance*, s. 14.

²¹ Prosedürler ile ilgili en eski yükümlülüklerden biri olarak, kamu otoritelerinin kararları için neden sunma ve Avrupa vatandaşlarının, 1987 yılında kabul edilen, milliyet temeline dayalı ayırmacılık yapmama ilkesinden doğan hakları uygulamalarını mümkün kılacak kararların yargı denetimlerine olanak tanıyan çareleri oluşturma görevi sayılabilir (15/10/1987 dava 222/86 *Unectef / Heylens*).

²² Formül Bojan Bugarič (2006) tarafından verilmiştir: "*The Europeanisation of National Administration in Central and Eastern Europe: Creating formal structures without substance?*" içinde: Wojciech Sadurski, Jacques Ziller ve Karolina Žurek (eds.), *After Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, sayfa 195-223. Ayrıca bakınız yukarıda bahsi geçen Miroslav Beblavý, "*Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries*".

v. *Anayasal gereklere yanıt verme:*

Anayasal gereklerin idarenin örgütlenmesine uygulandığı durumlar vardır (bakınız aşağıdaki bölüm 3a). Bu tür gerekler ya belirli bir tarihsel deneyimden kaynaklanmıştır ya da tasarımcıların, idarenin en iyi nasıl organize edileceğine dair görüşlerini yansıtmıştır. Anayasal metnin tarihine, anayasa hükümlerinin kesinliğine ve değiştirme sürecinin nispi katılığın bağlı olarak, anayasal gerekler yalnızca ülkenin daha önceki paragraflarda ele alınan meseleleri ve kriterlerinin temel hukuka çevirisi olabilir ya da bunlar politika geliştiricilerinin gerçek ya da algılanan gereksinimlerinden kopuk olabilir. Anayasalar bu şekilde iyi idare için bir araç olarak hizmet edebilir ya da değişime direnç için bir bahane olarak kullanılabilir, hatta reforma mani olan bir engel olabilir. Yine de bu durumdan “hukukun” ya da bu itibarla “kamu hukukunun” reforma bir engel olduğu ihtimalini çıkarmak yanlıştır²³.

vi. *Parti politikasının beklenmedik durumlarına yanıt verme ya da bütçe kurallarını ve kadro düzenlemelerini boş vermeye çalışma:*

Bir diğerinden ziyade belirli bir örgütsel yapıyı seçmeye yol açan nedenler arasında parti politikalarının beklenmedik durumlarına yanıtlar bulunabilir (değişken bir miktarda ülkeye ve karar tarihine bağlı olarak). OECD'nin *Distributed Public Governance* yayınının yazarları bu nedenlere iki başlık altında yer vermişlerdir.²⁴

“*Improving the legitimacy and expertise of decision-making*” ((Karar almanın kanuna uygunluğunu ve uzmanlığını iyileştirme) başlığı altında, OECD yazarları örgütsel bir yapı olarak özerk bir ajansın tercih edilmesinin kamu idaresinde parti politikasının etkisini hafifletmenin bir yolu olabileceği gerçeğine işaret etmektedir: “*Politika sürekliliği: Farklılaştırılmış bir yönetim yapısı, idari organın başkanı için aday gösterme (icra başkanı ve bazı durumlarda kurul üyeleri) siyasi döngüden ayrı tutulmuş olabileceği için, bazı hükümet işlevlerinde politika sürekliliğini temin etmeye yardımcı olabilir.*” Öte yandan, aynı yazarlar tarafından “*Oluşumları için ‘gizli’ nedenler dizisi*” başlığı altında işaret edildiği gibi, özerk yapı tercihi parti politikası ile ilgili tercihlerin gelişigüzel bir sonucu olması da pekâlâ muhtemeldir:

“*Yalnızca son yıllarda ajansların oluşumunun ayrı hükümet organlarına iyice düşünülmüş yetki devri sürecinden kaynaklandığı görülmektedir. Belirli durumlarda, ‘metinler ajansların nedenleri konusunda sessiz kaldığı zaman, bu belki de [...] onların yönetimin tutarlı bir gözden geçirilişinin bir parçası olarak değil de, yalnızca o dönemlerde oluşmuş belirli bir siyasi duruma yanıt olarak olduğu içindir. Diğer yandan, verilen nedenler ajans oluşturulmasına yol açmış gerçek siyasi dinamiği yansıtmayabilir. Ajanslar siyasi müttefiklere borç ödemek için, spesifik gruplar için seçmen grubu oluşturmak için ya da kamu malları ya da kaynaklarının haczi için fırsat sağlamak için oluşturulabilir.*”

vii. *İdari hukukun kısıtlamalarından kaçma*

Son olarak, denetleme ve inceleme organları tarafından tekrar tekrar kınanmış olan özerk yapıları seçmenin geleneksel bir nedeni genel bütçe kurallarının ve mali kuralların yanı sıra devlet idaresine uygulanan kadro düzenlemelerinden de kaçınma isteğidir. Yine OECD'nin *Public Governance*²⁵ yayınının yazarları tarafından işaret edildiği gibi, bu görünüşte iyi nedenlerden dolayı mazur gösterilebilir: Son yıllarda bu tür organların oluşum dalgasını geçirmiş geçiş dönemindeki ve gelişen ekonomilerde, aynı zamanda kamu hizmeti içerisinde ‘mükemmellik adacıkları’ yaratmak da bu organları oluşturmak için önemli bir neden olmuştur. Geleneksel, dikey olarak örgütlenmiş bakanlıklardan organları ayırmak, nispeten daha genç ve kendini adanmış bir yönetime doğrudan müşteri gereksinimlerine daha çok odaklanmış organları yönetmek için daha büyük özerklik imkânı tanıyarak, terfi ile ilgili geleneksel kamu hizmeti kurallarından kaçınmanın bir yolu olarak görülmüştür.

Bununla birlikte, orta ya da uzun vadede bu riskli bir çabadır, çünkü yasaya riayetin değerine zarar vermektedir. Bu nedenle bu genel kuralları içeren vasıtalarda gerçekten gerekli olduğu takdirde esnekliğe olanak tanıyacak bir şekilde reform yapmaya çalışmak daha iyidir.

viii. *İşlev, biçim ve yönetsel özerklik arasında tutarlılık*

Bir yandan belirli bir örgütsel yapı ve belirli bir özerklik düzeyinin tercihine yol açmış nedenlerle ilgili net bir görüş sahibi olmak faydalı olmakla birlikte, pratikte başvuru nedenleri ile belirli organizasyon tipleri arasında net ve otomatik bir benzerlik olmadığı vurgulanmalıdır. Bir kez daha yabancı model ve

²³ Bakınız Jacques Ziller, (2005) “Public Law: a Tool for Modern Management, Not an Impediment to Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, cilt 71, no. 2 Haziran 2005, s. 267-277.

²⁴ *Distributed Public Governance*, s. 14-15.

²⁵ Aynı yerde s. 15.

uygulamaların ihtiyatlı bir şekilde alınması gerektiği yolunda bir uyarı yapılmalıdır. OECD'nin *Distributed Public Governance*²⁶ yayınının yazarları tarafından yapılan aşağıdaki değerlendirme acele bir şekilde edinilen yabancı modellere ve en iyi uygulamalara dayanan hazır çözümlere ve detaylı planlara karşı bir uyarı olarak alınmalıdır (okumakta olduğunuz belgenin yazarı da bu konuyu vurgulamaktadır):

Örgütsel biçim, hükümet fonksiyonu ve yönetsel özerklik arasındaki uyumluluk efsanesi

Ajansları, otoriteleri ve diğer hükümet organlarını onların örgütsel biçimlerine, yönetsel özerkliklerinin türüne ve boyutuna, onlara uygulanan mali, yönetsel ve personel kurallarına ve işlevlerine göre sınıflandırmaya çalışmak çok caziptir. Politika tavsiyesi amacı için bütün bu gruplandırmalar akla uygun olmakla birlikte, hiçbirisi gerçekten tatminkâr değildir.

Her şeyden önce, incelenen dokuz ülkenin içerisinde ve arasında hükümet fonksiyonları spesifik örgütsel biçimlerle uyumamaktadır. Örneğin, vatandaşlara ticari olmayan hizmetler doğrudan bakanlıklar tarafından, merkezi bakanlıklardan ayrı teşekküller ya da şirket veya şirket olmayan biçimlerde devlet girişimleri tarafından sağlanabilir.

Çıkarılabileceğimiz olumlu sonuçlar sadece şunlardır: 1) merkezi hükümetin hakimiyet fonksiyonları genellikle merkezi bakanlık daireleri tarafından yürütülür; 2) bağımsız organlar nispeten tutarlı, odaklanmış ve ölçülebilir fonksiyonlar yürütme eğilimindedir ve 3) daha ticari fonksiyonlar yürüten teşekküller özel sektöre uygulanana yakın ya da aynı hukuki, istihdam ve bütçeleme kuralları uyarınca işlev görme eğilimindedir. Bir teşekkülün görevleri ne kadar "kamu hizmetini" oluşturuyorsa, o teşekkül o kadar çok genel kamu hukukuna uymak zorundadır ki bu hukuk, birçok ülkede, özel sektöre göre daha sürece uygun ve girdi-odaklı yönetimi tercih etme eğilimindedir.

İkinci olarak, yönetsel özerklik ve farklılaştırılmış bir kontrol ortamı ülkeler arasında spesifik örgütsel biçimlere uygun düşmez. Bazı ülkelerde, özellikle bütün devlet teşekkülleri için geçerli olan anayasal ya da organik kuralları olan ülkelerde, hükümet organına ayrı bir yasal kimlik sağlamak ona uygulanan kontrol ortamını farklılaştırmanın tek yoludur. Diğer ülkelerde, durum böyle değildir. Benzer bir şekilde, bakanlıklar içerisinde yönetsel özerklik sağlama yeteneği hukuki ve kültürel bağlama bağlı olarak bir ülkeden diğerine değişiklik gösterir ve bu yetenek bazı organları kurumsal ve hukuki olarak bakanlıklardan ayırma gereksinimini kısmen belirleyecektir. Bu bazı ülkelerde bakanlıklar içerisindeki teşekküllerin neden başka ülkelerde devletten yasal olarak ayrı olan teşekküllerden daha fazla yönetsel özerkliğe ya da politika bağımsızlığına sahip olduğunu açıklar.

Politika bağımsızlığı sorunu

Pek çokları aynı zamanda örgütsel biçimleri sağladıkları politika bağımsızlığı düzeyine göre sınıflandırmaya çalışmıştır. Yine bir yandan bu politika tavsiyesi amacı açısından mantıklı gelirken, mesele literatürde genellikle tanımlandığından daha karmaşıktır. Son yirmi otuz yıldır kamu yönetimi literatüründe trend politika bağımsızlığını talep ederek çekirdek hükümetten birçok fonksiyonu almaya teşvik etmek olmuştur. Genel fikir farklılaştırılmış bir yönetim yapısı (örneğin, bir idari heyet ve farklı pay sahiplerinin temsili ile) ve bazen farklılaştırılmış bir kontrol ortamı ile bir dereceye kadar yönetim özerkliği sağlamak suretiyle doğrudan bakanlıkların etkisini ve siyasi etkiyi azaltmaktır. Politika bağımsızlığı amacı ile farklı organların oluşturulmasının belirli fonksiyonlarda başarıya ulaştığı kanıtlanmıştır. Bununla birlikte, bazı durumlarda yeni tehlikeler ortaya çıkmıştır. Bunlar idari heyetin temsilciliğinin, bağımsızlığını koruyacak garantilerin eksikliği (çeşitli pay sahiplerinin yanı sıra siyasi etkilerden gelecek dengesiz etkilerden) ve farklılaştırılmış bir kontrol ortamından ve yönetsel özerklikten kaynaklanan kontrol eksikliği dâhil, oluşturulmalarının temel nedenini tehdit eden tehlikelerdir.

Aslında politika bağımsızlığına sahip organlar hükümetin her yerine yayılmış örgütsel biçimlerde bulunabilir. Örneğin, çoğu ülkede polis münferit davaların peşine düşerken bağımsızlığa sahiptir, bununla birlikte çekirdek hükümetten en az alınan işlevlerden birisidir. Benzer bir şekilde, yine münferit durumlar bazında önemli bir bağımsızlığı kullanan bazı düzenleyici ya da yarı-yargısal fonksiyonların ya özel hukuk organları ya da kamu hukuku idarecileri tarafından yürütülebileceğini keşfederiz. Bazı durumlarda politika bağımsızlığı aslında yargının bağımsızlığı için güçlü garantileri (kamu personelinin işten çıkarılmasına karşı garantiler, ücret ve terfi kuralları, tedarik kuralları vs. gibi) kapsayan geleneksel kamu sektörü ve kamu hizmeti kurallarını uygulayan, geleneksel bir bakanlık hiyerarşisi tarafından temin edilir. Ayrılığın özel bir pay sahibi olarak devlet ya da zamanın hükümetinin, pek çok düzenleyici fonksiyonda olduğu gibi, münferit kararların sonuçlarıyla ilgili özel bir siyasi çıkarı olduğu zaman en çok hak verildiği görülür."

Bu sonuçlar dokuz farklı OECD ülkesinde sağlam kanıtlara dayalıdır. Bunlar aynı zamanda diğer ilginç ve ilgili OECD incelemesinin yanı sıra uygulama öncesi kavramlaştırmadan ziyade deneysel bulguya dayalı olan ilgili literatür tarafından da doğrulanmıştır. Bunların politika tavsiyesi anlamında önemli bazı ifadeleri vardır:

1. Belirli bir örgütsel yapının biçimsel yönleri bazen onun yerine getirdiği işlevlere uymaz. Özellikle, hukuki kimliği olan bir organizasyon ile olmayan bir organizasyon arasında seçim yapmak için nedenler bir ülkeden diğerine büyük bir farklılık gösterir. Çoğu durumda spesifik bir örgütsel yapının, yani bir tür ajansın tercihinin yol açan bir dizi kümülatif neden vardır ve bu nedenler mutlaka kamusallaştırılmamıştır.

2. "Avrupa'da ajansların ya da bağımsız otoritelerin aslında amaçlarına eriştiğine dair uluslararası anlamda hangi kanıtlar mevcuttur" sorusunu yanıtlamaya kalkışmak için son derece temkinli olmak gerektir. Yanıt birtakım nedenlerden dolayı her iki türlü de pek az kanıt olduğudur: a) Araştırmaların gösterdiği gibi, bu ajansları kurma nedenleri ile seçilen biçim arasında hiçbir net ve belirgin bağlantı yoktur. Kanıtlar aynı

zamanda bir ajansın başarısının mutlaka ajansın aslında amaçlarına eriştiği anlamına gelmediğini de göstermiştir; b) Bir örgütsel yapının etkisini onun başarısına dayalı olarak değerlendirmek iki farklı yapı arasında karşılaştırmalı bir analizi gerektirecektir ki bu, alternatif örgütsel yapı seçilmiş olan ile bir arada var olamayacağı gerçeğinden dolayı nadiren mümkündür (en azından aynı ortamda); c) Her halükârda pek az bağımsız kanıt, yani bir araştırma sorusunu yanıtlamaktan ziyade bir gösteriyi gerçekleştirmek için bir araya gelmiş ilgili organizasyon ile pay sahiplerinden başka organlar tarafından toplanmış kanıt vardır.

Bu, ajanslar ve diğer özerk örgütsel yapıların başarılı olmadığı anlamına gelmez. Sadece belirli bir yapı tercihini sürdürmek için bilimsel kanıt beklemenin boş olduğu anlamına gelir. Politika geliştiriciler uygulanmasını istedikleri fonksiyonların ve tercihlerini desteklemek üzere yabancı sistemlerde kanıtlar aramaktan ziyade, belirli bir ortam içinde en uygun politikanın uygulanmasını temin etmek için gerekli görülen (uygulama öncesi) örgütsel unsurların derinliğine analizinin yapılması için zaman ayıracak kadar tedbirlidir.

3. Örgütsel bir yapının tüzel kişiliği, farklı türler arasında, özellikle ajanslaşma ve diğer örgütsel yapı türleri arasında değil, ilk ayırım çizgisi olarak düşünülmelidir. Gerçekten de bir tüzel kişiliğe sahip olmanın sonuçları sayıca çoktur ve bunların tümünün spesifik biçimde sunulması şart değildir (yasal bağlayıcılığı olan sözleşmelere girme ihtimali, adli prosedüre taraf olma ihtimali, spesifik mal varlıkları üzerinde mülkiyet hakkını kullanma ihtimali, hediye alma ihtimali, bağış alma ihtimali vs.). Kamu hukukuna bağlı bir tüzel kişilik ile özel hukuka bağlı tüzel kişilik arasındaki tercihin bile bir ülkeden diğerine değişen farklı sonuçları vardır. Örnek olarak, yürütme ajansları üzerine AT düzenlemesinde bir tüzel kişiliğin bahsi için nedenin (bakınız Ek 4, madde 4, paragraf 2) genel anlamda kendi Üye Devletleri içinde bir tüzel kişiliğe sahip Avrupa Topluluğunun çok spesifik bağlamında haklı görüleceğinin altı çizilmelidir; yani yalnızca Avrupa Komisyonu ya da Avrupa Konseyi'nin Avrupa Topluluğu adına sözleşme imzalamasına izin verilmiştir.

Buna ek olarak, bir tüzel kişilik ile örgütsel bir yapı oluşturmanın ya da bu tür bir yapıya yetkileri devretmenin hukuki ve siyasi koşullarını gerçekleştirmek, bir tüzel kişilik olmaksızın yapılar oluşturmanın ya da bu yapılara yetki devretmenin koşullarını gerçekleştirmekten daha güç olacak diye bir şey yoktur. Bu nedenle, hukuki anlamda devletten ayrı olan ve parlamentonun bir kararını gerektirecek ajanslara uygulanacak devir ile bakanlık dairelerinin hiyerarşisi içerisinde uygulanacak olan ve hükümetin takdir yetkisine bağlı bulunan delegasyon arasında genel olarak uygulanması mümkün ve net bir ayırım yoktur.

Tüzel kişilik, yalnızca belirli bir hukuki sistemde bağımsızlığın spesifik garantileri için zorunlu olduğu takdirde, düzenleyici ajanslar için uygundur. Bununla birlikte, bunun düzenleyici fonksiyonların uygulanması ile pek ilgisi olmadığını göstermek için mahkemelerin ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadığı gerçeğini işaret etmek yeterlidir. Öte yandan mal ve hizmetlerin sağlanması örneğinde, tüzel kişilik meselesi gerçekten de önemli olabilir, fakat yalnızca tüzel kişiliğin sözleşme yapmak, varlıkları hareketli hale geçirmek vs. anlamında ilgili fonksiyonun daha etkin uygulanmasına izin verdiği ölçüde. Bir rekabet ortamına ne kadar çok aktivite girerse, bu unsurlar o kadar ilgili olacak ve kamu hukuku organı ya da medeni hukuk veya ticaret hukuku organının spesifik bir biçiminin tercihine o kadar çok yol açacaktır.

c) Uzmanlaşmış örgütsel birim, ajans ve otorite türleri

Politika analizi ve politika tavsiyesi amacı için merkezi hükümet idaresinin örgütsel biçimlerinin ikna edici genel bir tipolojisi yoktur. Var olan tipolojiler ya yalnızca spesifik bir ülke ya da uluslararası organizasyon çerçevesinde geçerlidir veya yalnızca pedagojik amaçlar için faydalıdır (yani eğitim ve daha az bir ölçüde politika tavsiyesi ya da politika geliştirmenin hazırlık safhası olarak kişinin kendi düşüncelerinin netleşmesi için). İkinci amaç için, bir yandan OECD'nin *Distributed Public Governance* yayınının yazarları ve diğer yandan, çeşitli OECD yayınlarından alınmış olan "Organising Ministries and Agencies — Recent Trends in OECD Member Countries" (Bakanlıkları ve Ajansları Organize Etme – OECD Üye Ülkelerinde Son Trendler) başlıklı OECD/GOV belgeyi tarafından önerilen sınıflandırmalar en tatminkâr olanlardır.

Distributed Public Governance dört tip yapıya dayalı bir tipoloji kullanmaktadır (bakınız Ek 1'deki ayrıntılar): 1) bakanlık daireleri; 2) dairelere bağlı ajanslar; 3) kamu hukukuna tabi idareler ve 4) özel hukuka tabi organlar. Her kategori için belge kurumsal ve hukuki temellerin kısa bir tanımını; yönetim yapısını ve kontrolünü; finansal kuralları, yönetim ve personel kurallarını ve fonksiyonu, farklı ülkelerden örnekler ilave ederek verir.

"Organising Ministries and Agencies" belgeyi ikili bir tipoloji kullanır (bakınız Ek 2'deki ayrıntılar), bunlar aşağıdakiler arasındaki farkı ayırt eder: 1) Geleneksel olarak dikey bir şekilde örgütlenmiş çekirdek

bakanlıklar ve 2) Üç alt kategoriden oluşan bağımsız yönetim: a) dairelere bağlı ajanslar; b) yine kendi arasında alt bölümlere ayrılan dolaylı olarak denetlenen organlar: kamu hukukuna tabi idareler ve devlet girişimleri (bunlar da ticari devlet girişimleri ya da ticari olmayan diğer özel hukuk organları olabilir) ve 3) yarı hükümet kuruluşları. Her kategori ve alt kategori için belgeyi, kurallar ve kontrol göstergeleri ve fonksiyon göstergeleri dâhil, düzenleyici ortam ve örgütsel yapıya genel bir bakış sunmaktadır. Belge aşağıdaki konuları belirtmek suretiyle “Bağımsız yönetimin başarısı için koşullar” ile sona ermektedir:

“başarılı ve sürdürülebilir paylaştırılmış yönetim sistemi [...] şunları içermektedir:

1. Bağımsız organların türlerinin sayısını sınırlayacak, onlara net bir hukuki temel kazandıracak ve belirtilmiş kuralların her türlü istisnasına gerekçe gösterecek sağlam bir hukuki ve kurumsal çerçeve [...];

2. Aynı zamanda, bağımsız sistemlere doğru tedrici bir hamle dâhil olmak üzere, münferit kurumlar için iyice düşünülmüş bir yapı da önemlidir [...];

3. Bağımsız organizasyonlar ile merkezi ana bakanlıklar arasında gerekli sürekli bir ara birimin organizasyonu;

4. Yetkilendirilmiş yöneticilerin hesap verme yükümlülüğü ve rapor vermeleri ve parlamento dâhil, organların sıkı gözetimine duyulan gereksinim.

Her iki belge de daha dikkatli okununca, fonksiyonel bakış açısı ile hukuki-örgütsel bakış açısının var olan örgütsel yapı türlerine bire bir uymadığı görülür. Fonksiyonel bir bakış açısından, temel farklılık, şayet sertifika vermek ya da bağışta bulunmak vs. hizmet ulaştırma olarak anlaşılabilirse, hizmet ve mal sağlama olarak analiz edilebilecek, düzenleyici fonksiyonlar ile yürütme fonksiyonları arasındaki farklılıktır. Bir yandan bakanlık dairelerinin hiyerarşik yapı çerçevesinde hangi düzenleyici fonksiyonların uygulandığı ile ilgili hiçbir karşılaştırmalı analiz bulunmazken, düzenleyici ajanslar ile yürütme ajansları arasındaki ayırım bu farka tekabül etmektedir. Bu fonksiyonlardan hiçbirisi tüzel kişiliği ya da yüksek derecede resmi ve hemen görülebilen özerkliği gerektiren bir biçime sahip değildir.

Gerçek dünyada var olmayan genel, uluslararası bir yapı tipolojisini takip etmeye çalışmaktan ziyade, politika geliştiriciler tercihlerini bir yandan hukuki ve siyasi kısıtlamalar ile var olan genel düzenleyici çerçevelere, diğer yandan ise özerklik ve bütünsel koordinasyon anlamında belirli bir fonksiyonun uygulanması için belirlenmiş koşulların incelenmesine dayandırmalıdır.

d) Ajanslaşmaya bir alternatif olarak idari delegasyon?

Yukarıda bahsedildiği gibi, OECD literatürü bazen delege etme ile yetkilendirme arasında bir ayırım yapar²⁷. Bu ayırım yetkilendirme ve delege etme sözcükleri ile ilgili genel, ortak bir anlayışa dayalı değildir. Yetkilendirme, delegasyon ve ademi merkezîyetçilik gibi ifadelerin (İngilizce dilinde ortak olarak kullanılan yalnızca üç ifade alınacak olursa) hukuki ve siyasi açılardan olduğu kadar ülkeden ülkeye de değişiklik gösteren bir anlamı vardır. Uluslararası bir organizasyon çerçevesinde kullanıldıkları zaman, genellikle belirli bir politika, hatta bir belge amacı için yapılmış bir tanıımı gerektirir, fakat bunlar zaman ve politika alanları içerisinde nadiren tutarlı bir tarzda kullanılır.

Daha önce bahsi geçen literatür içinde kullanıldığı gibi, *delege etme* çekirdek devletin hukuki bir parçası olarak kalan varlıklara yetki transferi olarak tanımlanabilir. *Yetkilendirme* ise hukuki olarak devletten ayrı olan varlıklara yetki transferi olarak tanımlanabilir. Bu ayırım organizasyonun hukuki statüsüne ya da vasıtanın hukuki statüsüne çok büyük bir vurgu yaptığı için eleştirilebilir (yetkilendirme için parlamento kararına karşılık delege etme için idari karar).

Pek çok ülkede idari hukukta ve yönetim analizi ile uygulamada rastlanan başka bir ayırım da yapılabilir. Bu bir yandan yetkilerin ya da yetkinliklerin delege edilmesine, diğer yandan ise imzanın ya da günlük karar almanın delege edilmesine muhalefet eder. Yetkilendirme sözü yetki ya da yetkinliklerin delege edilmesi için de pekâlâ kullanılabilir ve delege etme sözü imzanın ya da günlük karar almanın delege edilmesine mahsustur. Bu anlamda, yetkilendirme ile delege etme arasındaki fark, fonksiyonların yetkilendirildiği ya da delege edildiği yapının tüzel kişiliğine bağlı değildir, ancak kullanılacak olan hiyerarşik mekanizmaların türüne bağlıdır.

İmzanın ya da günlük karar almanın delege edilmesi geçicidir ve delege edilmiş otorite tarafından iptal edilebilir; müracaat normal olarak delege eden otoritedir ve bu otorite kararı veren yapının yerine karar verebilir. Bu tür delege etme yalnızca hiyerarşik bir yapı çerçevesinde uygulanabilir (çoğu durumda bir bakanlık dairesi); bu ise talimat verme yetkisini ve bir disiplin müeyyideleri sistemini içerir. Öte yandan,

²⁷

Örneğin, PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

yetkinin delege edilmesi harici bir organı yetkilendirme çerçevesinin yanı sıra bir hiyerarşik yapı çerçevesinde de (bir bakanlık dairesi) işleyebilir.

İmzanın ya da günlük yönetim kararlarının delege edilmesi, bakanın ya da bakanlığın başındakilerin resmi kararını beklemeye bağlı gecikmelerden kaçınmayı mümkün kıldığı için, normal olarak yönetsel etkinliği artırır. Kararların, idarenin günlük rutinine en alışkın olan kişilerce verilmesini mümkün kılarken, bir yandan da bakanlıktaki üst düzey yetkililerin istisnai ya da özellikle dikkat çeken durumlarda karar vermelerine yine izin verir. Genel koşulların bir çerçeve dokümanda şarta bağlandığı ve bakanın ya da bakanlığın başındakilerin yalnızca olay sonrasında ve önceden belirlenmiş karşılaştırma ölçütlerine dayalı olarak imza ya da günlük karar alma yetkisini delege ettikleri kişi ya da birimlerin eylemlerini gözden geçirmeyi kabul ettiği durumlarda, çoğu “yürütme ajansının” ya da “daire ajansının” koşulları karşılanmış olmaktadır. Böyle bir doküman ya genel yetkileri ve yapının düzenlenmesini betimleyen bir çerçeve doküman ya da niceliği belirlenmiş hedefleri ve hem yapı hem de icra başkanı (başkanları) için bir zaman çerçevesi ortaya koyan daha spesifik bir performans sözleşmesi şeklini alabilir.

İmzanın ya da günlük kararların delege edilmesi münferit durumlarda kararlar rutin değerlendirmelere dayalı olduğu bütün durumlarda belirtilir. Aynı zamanda hizmet ve ürünlerin sağlanması için de belirtilir ve bu ajanslaşmaya pekâlâ bir alternatif olabilir (ayrı organlar kurma anlamında). Kurulması ve ortadan kaldırılmasının genellikle çok daha kolay olması avantajına sahiptir (bununla birlikte, ister yazılı olsun isterse sadece idari eylemin adli açıdan incelenmesinden sorumlu mahkemelerin kazai içtihadına dayalı olsun, idari karar almanın genel prensip ve kurallarının buna izin verdiğini varsayarak).

Bunun tersine, imzanın ya da günlük kararların delege edilmesi, karar alıcının özerkliğini parti politikalarının müdahalesine karşı garanti etmek için özel nedenler olduğu her sefer ya da karar alma süreci nihai karara katkıda bulunan çeşitli pay sahiplerinin etkileşimini içerdiği takdirde belirtilmemiştir (genellikle düzenleyici işlevlerde olduğu gibi). Temsil hakkı sahibinin yerine hareket etme yetkisini delege etme ihtimali karar alma sürecinde endişe verici bir kısa devre yaratacaktır.

Yetkilerin ya da yetkinliklerin delege edilmesi aynı zamanda ademi merkezîyetçilik olarak da bilinir. Bu daimi bazda verilir ve iptal edilemez. Buna genellikle ya hükümetin ya da bağımsız üçüncü şahısların (mahkemeler ya da divanlar) belirli bir kararı gözden geçirmesine ve bozmasına ya da (daha nadir olarak) yetkinin delege edildiği yapıya kararın nasıl uygulanacağına dair bir uyarı çekilmesine olanak veren temyiz mekanizmaları eşlik eder.

Bir yandan ajanslaşma (ayrı organlar kurma anlamında) mutlaka yetkilerin delege edilmesini ifade ederken, yetkilerin delege edilmesi, parti politikasının müdahale etmesinden ya da çeşitli pay sahipleri ile etkileşimden kaçınmak için özel bir neden olduğu zamanlarda bile, ajanslaşma olmaksızın pekâlâ gerçekleştirilebilir. Gerçekten de önemli olan yetkileri delege eden yapının biçiminden çok daha fazla yürürlükte olan temyiz mekanizmalarının türüdür. Böyle bir yapıyı bakanlık içerisinde tutup bir temyiz bir bütün olarak hükümete, bir parlamento komisyonuna ya da bağımsız bir kuruma veya mahkemeye yapılmasını sağlamak son derece mümkündür. İşlev görmesi için yetki devrinin koşullarının, temyiz mekanizmalarının ve kamu hizmeti yasası ile bu yetkilerin delege edilmiş olduğu alanlardaki takdir yetkisinin uygulanmasından doğan disiplin müeyyideleri ya da eşdeğerleri (işe alma sözleşmesi, bir kamu yetkilisinin transferi vs.) ihtimalini hariç tutan kadro düzenlemelerinin koşullarını ortaya koyan çok net bir çerçeve gereklidir. Burada yine idari hukukun ve anayasa hukukunun genel prensiplerinin bu çözümlerin mevcut olması için açık bir şekilde bu tür mekanizmalara izin vermesi gereklidir.

Yukarıdan ajanslaşmaya (ayrı organlar oluşturma anlamında) ve departmanlaşmaya mutlaka muhalefet edilmeyeceği sonucu çıkmaktadır. Ajanslaşma biçimsel çerçeve ile ilgili daha net bir görüş sağlayabilir ya da idari hukukun veya anayasa hukukunun genel ilke ve kurallar sisteminden dolayı daha uygun olabilir. Aynı zamanda temyiz mekanizmaları ve kamu hizmeti yasası tam tanımlanmamış olduğu, parti politikasının müdahalesine çok fazla izin verdiği ya da (tam tersine) hesap verme yükümlülüğüne engel oluşturduğu takdirde bir yanılgı olabilir.

3. UZMANLAŞMIŞ ÖRGÜTSEL YAPILAR OLUŞTURMA

Merkezi hükümet ile ilgili olarak fonksiyonların uygulanması için uzmanlaşmış örgütsel bir yapının oluşturulması spesifik siyasi, hukuki ve kültürel ortama; ülkeden ülkeye ve zaman içerisinde değişiklik gösteren bir ortama bağlıdır. Bu nedenle, bu tip bir politika tavsiyesi yalnızca icra edilecek fonksiyon, bunun icra edilmesine neden gerek olduğu ve örgütsel yapı için teoride ve uygulamada hangi seçeneklerin mevcut olduğu tam olarak analiz edildikten sonra yapılabileceği için, bu tür yapıların oluşturulması gereken şekilde

ilgili, uygulama öncesinde, işaretler vermek mümkün değildir (yukarıda bahsi geçen seçenekler ülkenin siyasi ve idari sisteminin yanı sıra anayasal ve hukuki düzeni ile de ilgili iyi bilgi sahibi olmaya bağlıdır). Bu belge bu yüzden yalnızca, bu belgede başvuruda bulunulan literatür ya da diğer kaynaklar yoluyla mevcut olduğu ölçüde, diğer ülkelerin deneyimlerinden istifade etmeye çalışıldığı zaman hesaba katılması gereken ana unsurları işaret edebilir.

a) Anayasal ve siyasi kısıtlamalar

Organizasyon için anayasal çerçeve ile merkezi devlet idaresinin işlemesi bir ülkeden diğerine dikkate değer ölçüde değişiklik gösterir. Aşağıdakileri sağlayabilmek için ilgili anayasal kural ve ilkelerin var olan çeşitli kalıplarıyla ilgili iyi bir anlayışa sahip olmak özellikle önemlidir: 1) merkezi devlet idaresinin organizasyonunu düzenlemek ve/veya yeniden biçimlendirmek için tercihleri koşula bağlayan ve hâlâ kısıtlayan resmi ve siyasi kısıtlamaları anlamak; 2) merkezi devlet idaresinin olası reformu için anayasal ön koşulları tespit etmek; 3) belirli bir reformun uygulamaya konması için gerekli olabilecek anayasa değişikliklerini tespit etmek ve 4) kuralın siyasi anlamda göze batan yönüne ya da söz konusu ilkeye veya siyasi partiler arasında reform için fikir birliğinin yokluğuna bağlı olarak var olan anayasal kısıtlamaların aşılabilmesi durumunda ikinci en iyi çözümü seçmek.

Ajanslar ile ilgili olarak var olan literatür bu mesele konusunda çok hayal kırıcıdır, çünkü çoğunlukla anayasa kısıtlamalarını göz ardı eder ve bazen hukuki yönlerin sonuçlarına (Anayasanın işlemesi üzerine siyasi ortamın etkisini unutarak) aşırı değer biçme eğilimindedir ya da bunun tersine, bunların politikacılara sunduğu (iyisiyle kötüsüyle) resmi kural ve kısıtlamaların önemini değerinden az görme eğilimindedirler.

Bu belge, anayasal kısıtlamalar meselesini incelemek için sınırlı bir sayıda ulusal davanın incelenmesini önermektedir: Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, İsveç, İngiltere ve bir bütün olarak Avrupa Birliği. Bu davalar kısmen anayasal kuralların tam yapısı genellikle göz ardı edildiği için (örneğin, İngiltere’de krala ait yetkiler) ve daha genel olarak imkânlar ve kısıtlamalar anlamında çok farklı oldukları için seçilmişlerdir. AB hem olası bir model hem de üye devletleri için bir kısıtlama kaynağı olarak özellikle bağıntılıdır.

Bu ulusal davalara karşılaştırmalı bir genel bakış (bakınız Ek 3) aşağıdakileri net bir şekilde göstermektedir: 1) Bütçe ve finansal yönetimin parlamentonun onayını istemesi ve mali hukukun etkisini bir yıl ile sınırlayan prensipleri içermesi uyarınca, ortak olarak paylaşılan genel bütçe kuralları ve mali kurallardan elde edilen kısıtlamalardan ayrı olarak, merkezi devlet (ya da AB) idaresinin organizasyonu ya da işleyişi ile ilgili anayasal kısıtlamaların hiçbir genel kalıbı yoktur. 2) İdarenin düzenlenmesi ve işleyişi ile ilgili olarak anayasal kısıtlamaların önemi yalnızca hükümet ve parlamento arasında yetkilerin dağılımına göre değil (bu bir ülkeden diğerine değişiklik gösterir) fakat aynı zamanda ve muhtemelen daha çok sonuca götüren bir şekilde hükümet koalisyonlarının istikrarına ve parlamento ile hükümet düzenlemesinin kararlarının adli yönden incelenmesinin mevcudiyetine ve derinliğine göre de (ki bu da sonuçta, aynı zamanda bir davadan diğerine değişiklik gösteren, mahkemelere az ya da çok serbest girişe bağlıdır) değişiklik gösterir. 3) Bir yanda devletinkinden (ya da AT’ninkinden) değişik bir tüzel kişiliğe sahip olan bağımsız bir organı yetkilendirme ile diğer yanda, merkezi hükümetin içine iyice yerleşmiş olarak kalan daire birimleri ile yürütme ajanslarına delege etme arasında bir fark olduğu durumlarda, delege etmenin hükümet düzenlemesi ya da kararı ile etkilenebilirken yetkilendirmenin parlamento kararını gerektireceği genel bir kalıp yoktur. 4) Anayasal kısıtlamaların ötesinde, hükümetler aynı zamanda idarelerini yeniden düzenlerken mümkün olduğu kadar pay sahiplerini dâhil etme gerekliliği ve bunun yanı sıra tutarlılık ve nihai olarak da etkinlik arayışları yolu ile de sınırlanmıştır.

b) Uzmanlaşmış örgütsel yapılar oluşturmanın hukuki çerçevesi

Merkezi idarede uzmanlaşmış örgütsel yapılar oluşturmanın hukuki gerekleri anayasal kısıtlamalara bağlıdır. Genel bir yasal çerçeve, politika geliştirenler için bu tür yapılar oluşturma ya da onlara işlevler delege etme meseleleri ortaya çıktığı anda zaten var olabilir ya da olmayabilir. Bu genel yasal çerçeve yazılı kuralların kolaylıkla erişilebilen, tutarlı bir grubunu oluşturan bir dizi kural, ilke ve düzenlemenin içine iyice yerleşmiş olabilir. Bunlar, bunun tersine, çeşitli anayasa hükümlerinin, tüzel ve yasal vasıtaların içine, idari mahkemelerin ve anayasa mahkemesinin ve bazen medeni ve ticari mahkemelerin de içtiğine da yayılmış olabilir.

Aynı zamanda bu tür yasal koşulların Avrupa Topluluğu düzenlemelerinde ya da direktiflerinde veya Avrupa Birliği çerçeve kararlarında yer alması ya da Avrupa Adalet Divanı tarafından yorumlanıp uygulandığı gibi, AT ve AB antlaşma hükümlerinin sonucu olması da mümkündür. Genel olarak, AB/AT

hukukunun yanı sıra uluslararası hukuk altında bir devletin, eyleme geçen örgütsel yapıya bakmaksızın, onun adına uygulanan fonksiyonlardan sorumlu olduğu dikkate alınmalıdır (devlet yalnızca devlet otoritelerinden değil, aynı zamanda ara ve yerel yönetimlerin yanı sıra kendi adına hareket eden özel şahıslardan da sorumludur).

Belirli bir ülkede önceden var olan kanunun öngördüğü şartların yokluğunda, politika yapıcıların ilk olarak hem teknik hem de siyasi nedenlerden dolayı son derece zaman tüketici olabilecek bir operasyon olan bu tip bir genel çerçeve oluşturmaya çalışmak mı isteyecekleri yoksa genel bir yasal çerçeve oluşturmadan önce deneyimden ders almak için deneysel bir tarzda önceden tasarlanmamış kural ve prensipleri benimsemelerinin mi akla yatkın olduğu (siyasi ve hukuki açıdan) ile ilgili sorunun ele alınması gereklidir. Sonuncu durumda, ülkenin mevzuatının geri kalanıyla ve (geçerli ise) Avrupa Birliği hukuku ile uyum içinde olacak deneysel bir çerçeve oluşturmak için hukuki uzmanlık da gereklidir. Uygun hukuki uzmanlığa dayanmak politika geliştiriciler için temel bir gerekliliktir ve bir kişinin, hatta küçük bir insan grubunun (ne kadar yetenekli olursa olsun) gerekli bütün hukuki uzmanlığa sahip olacağı belli değildir.

Belirli bir ülkede ve belirli bir zamanda durum ne olursa olsun, zamanın belirli bir anında belirli bir ülkede var olan hukuki çerçeveye genel bir bakış ya da bir değerlendirme elde etmek için aşağıdaki noktaların incelenmesi gerekmektedir. Bu aynı zamanda genel bir yasal çerçevenin, hatta belirli bir dizi işlev için deneysel bir yasal çerçevenin oluşturulması için temel prensipler olarak da kullanılabilir. Aşağıdaki kontrol listesi ayrıntılı değildir:

1. Belirli bir örgütsel yapı kurmak için kim yetkindir? Parlamento mu? Müşterek olarak hareket eden hükümet mi? Münferit bakanlar mı? Bakanlık dairesinin içerisinde var olan idari yapılar içerisindeki birimler mi? Mevcut diğer kamu organları mı?

2. İcra edilecek fonksiyonlar bir AT düzenlemesi ya da direktifinden veya bir AB çerçeve kararından kaynaklandığı takdirde, bağımsızlık ve pay sahiplerinin dahil olması gibi garantilere ilişkin ilgili vasıtalarda spesifik koşullar var mıdır? İcra edilecek fonksiyonlar AT hukukunun uygulamaya konması başlığı altına mı giriyor? Bunlar kişilerin, malların, hizmetleri ve sermayenin dolaşım özgürlüklerini etkileyebilir mi ya da uyruklar ile diğer AB vatandaşları arasında ayırımı yol açabilir mi?

3. Belirli bir örgütsel yapıyı kurma yetkinliğine sahip otorite içerisinde takip edilecek prosedür nedir? Devletin başındakilerin onayı gerekli midir? Hangi organlara ya da temsilci gruplarına danışılması gerekmektedir ve onların görüşü ne dereceye kadar bağlayıcıdır? Bu yapının oluşturulması ile ilgili bilgilendirmeyi iç bünyede (parlamentoya ya da diğer ulusal organlara) ya da dış bünyeye (Avrupa Komisyonuna, çok taraflı antlaşmalar çerçevesinde uluslararası organizasyonlara ya da iki taraflı bir antlaşmaya dayalı olarak başka bir hükümete) sağlamakla ilgili herhangi bir yükümlülük var mıdır?

4. İdari prosedür ile ilgili genel bir yasal çerçeve var mıdır ve eğer varsa, bu bir sisteme bağlanmış mıdır yoksa bağlanmamış mıdır? Bunun istisnaları var mıdır; eğer varsa, hangi koşullar altında? İcra edilecek fonksiyonlar AB/AT hukukunun uygulamaya konması başlığı altında mı verilir? Eğer öyleyse, “iyi idare edilme hakkı”nın unsurlarının (AB Temel Haklar Şartı’nda formüle edildiği ve daha sonra Avrupa Kamu Denetçisi’nin Avrupa İyi İdari Yargılama Yasası²⁸ tarafından daha da geliştirildiği gibi) bilinmesini ve örgütsel yapı tarafından uygulanmasını temin etmek için mekanizmalar var mıdır?

5. Yetkilerin bir otoriteden diğerine delege edilmesine engel olacak yasal prensipler ya da kurallar var mıdır? İmza ve günlük karar almanın delege edilmesine engel olacak yasal prensip ya da kurallar var mıdır? Delege edilmiş kararlara karşı temyiz mekanizmalarını uygulamaya koyacak prensip ya da kurallar var mıdır? Anayasada, tüzükte ya da genel düzenlemelerde ilgili hiçbir yazılı hüküm olmadığı takdirde, mahkemelerden herhangi ilgili bir içtihat var mıdır? Karar alanları uluslararası Avrupa hukukuna uymaya mecbur eden bir mekanizmaya sahip olmak için uluslararası hukukta ve Avrupa hukukunda devletin yükümlülüğünün sonuçları hesaba katıldı mı?

6. Bütçenin benimsenmesi ve mali yönetim ile ilgili genel prensip ve kurallar var mıdır? Bunlar istisnalara yer verir mi? Eğer veriyorsa hangi koşullar altında? Ülkenin AT’ye üyeliğinin sonuçları (Avrupa para sistemi ve şu an ya da gelecekte Avrupa Para Birliği’ne katılım dâhil) Avrupa Para Birliği’ne ve Büyüme ve İstikrar Sözleşmesine katılım kriterlerine riayet edecek mekanizmalara sahip olmak için göz önüne alındı mı?

7. İcra edilecek aktivite ulusal kamu denetçisinin (şayet böyle bir otorite mevcut ise) ve/veya verilerin, gizliliğin, rekabetin vs. korunmasından sorumlu başka bir idari otoritenin tetkik yetkisi kapsamına girer mi? Bu otoritelerin yetkileri karar alma organının yapısına göre mi yoksa alınacak kararların yapısına ya da amacına göre mi tanımlanmaktadır?

8. İdari eylemin yargısal denetimi ile ilgili genel bir sistem var mıdır? Şayet varsa, ilgili idari kararlarda gerekçeler sunulmuş mudur ve Avrupa Adalet Divanı'nın içtihadı yoluyla oluşturulmuş koşullara riayet edecek yargısal denetime olanak sağlayan çareler var mıdır?

9. Uzmanlaşmış divanlar ya da mahkemeler var mıdır ve şayet varsa, bu mahkemelerin yargı alanını oluşturan kriterler nelerdir? Karar alma organının resmi yapısı mahkemenin yargı alanına uygun mudur ve ne ölçüde?

c) Uzmanlaşmış örgütsel yapıların kurumsal çerçevelerini ve yönetim araçlarını tasarlama

Politika yapıcılar için bu tür yapıları kurma ya da onlara işlevler delege etme meselesi ortaya çıktığı anda, yasal çerçeve ile ilgili olduğu gibi, kurumsal çerçeveler ve uzmanlaşmış örgütsel yapıların yönetim araçları da hâlihazırda mevcut olabilir ya da olmayabilir. Bunlar uyarlanması az ya da çok kolay olan birtakım kural, ilke ve düzenlemenin içinde yer alabilir. Aynı zamanda bu tür kurumsal çerçeveler ve yönetim araçlarının da üye devletlerin yasal yükümlülüklerini temsil eden AT düzenlemeleri ya da direktiflerinde ya da AB çerçeve kararlarında veya Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan yeşil kitap, beyaz kitap ya da tebligatlar gibi bağlayıcılığı olmayan vasıtalarda yer alması da mümkündür. Uygun yönetsel ve hukuki uzmanlığa dayanmak bu yüzden politika yapıcılarının nasıl bir manevra alanları olduğunu anlamaları, var olan ulusal modelleri hangi ölçüye kadar kullanabileceklerini ya da ne ölçüde yeniliklere gereksinim olduğunu belirlemeleri için temel bir koşuldur. Yine burada politika tavsiyesi üzerine genel bir belge hemen uygulanabilecek ve OECD'nin mevcut tavsiye setlerinin ötesine geçecek kesin bilgiler veremez (bakınız Ek 2).

Belirli bir ülkede, belirli bir zamanda durum ne olursa olsun, herhangi bir suretle geniş kapsamlı bir liste oluşturulmasına rağmen, yine de aşağıdaki noktaların incelenmesi gerekmektedir. Hukuki koşullar ve prosedürlerle ilgili önceki paragraftaki gibi, aşağıdaki kontrol listesi de belirli bir zamanda, belirli bir ülkede var olan modellere genel bir bakış ya da değerlendirme temin etmek için kullanılabilir. Aynı zamanda genel bir yasal çerçeve ya da belirli bir işlev seti için deneysel bir yasal çerçevenin oluşturulması için temel ilkeler olarak da kullanılabilir. Aşağıdakiler önceki bölümde yer alan kontrol listesini tamamlayabilir:

1. Karar alma ile ilgili genel rejimlerin, mali yönetim, kadro düzenlemeleri, denetleme ve yargısal denetim ile yargısal olmayan denetimin uygulanması anlamında var olan kurumsal yapıyı seçmenin sonuçları nelerdir?

2. Yapının misyonu, rolü ve hedefleri nelerdir? Bunlar anayasal gereklere, sektörel politika koşullarına, AT/AB yükümlülüklerine bağlı mıdır? Bu misyon, rol ve hedeflerle ilgili pay sahipleri kimlerdir (parlamento, bir bütün olarak hükümet, politika sektöründen ya da diğer sektörlerden sorumlu bakanlar, Avrupa Komisyonu, kaynak sağlayanlar, belirli bir politika sektöründeki işletmeciler, onların müşterileri, çıkar grupları, vatandaşlar vs.)? Bu soruların yanıtları mevzuat, düzenlemeler ve/veya Avrupa düzenlemeleri, direktifleri ya da çerçeve kararlarda yazılı ifadelerin basit bir incelemesine dayanmamalı, hükümet ve parlamentodaki politika yapıcılarının yanı sıra uzmanlarla ve örgütlenmiş ya da dağıntık çıkarların temsilcileri ile müzakerelerin sonucu olmalıdır. Pay sahipleri bir kez tespit edildikten sonra, hesap verme mekanizmaları için çeşitli uygun seçenekler incelenmelidir (parlamentoya ya da vatandaşlara siyasi hesap verme yükümlülüğü; farklı pay sahiplerine karşı belirli hesap verme mekanizmaları; çok profesyonel organlar için emsallere hesap verme yükümlülüğü vs.). Bu da sonuçta yapılar ve prosedürler anlamında tercihlere yol açacaktır. Parlamentoya hesap verme yükümlülüğü en iyi bir bakanlık içerisindeki hiyerarşi yoluyla ya da bakanlık dairelerinden bütünüyle ayrı bir organa hesap verme mekanizmaları yoluyla düzenlenebilir. Pay sahiplerine hesap verme bir kurulun, rapor verme mekanizmalarının, dış denetleme ya da inceleme oluşturulması yoluyla ya da bütün bunların bir kombinasyonu yoluyla başarılabilir.

3. Bu yapının üst düzey fonksiyonları neler olacaktır? İcra başkanı ve/veya eşit oranda sorumluluğa sahip bir organ mıdır? Tek bir idareci daha çabuk karar almayı mümkün kılacak ve eşit sorumluluğa sahip bir organa göre daha az masraflı ve daha az hantal olacaktır. Aynı zamanda sektörel bakanlığa karşı daha net hesap vermeyi mümkün kılacaktır. Öte yandan, eşit sorumluluğa sahip bir organ çeşitli pay sahipleri ile daha iyi bir iletişimi mümkün kılacak ve çıkar çatışmasının, hatta yolsuzluğun sonuçlarına karşı bir garanti olacaktır. Üst düzey fonksiyonlar nasıl atanmaktadır? Yapıda bir denetim ve

denge sistemi oluşturmak için onların farklı organlar tarafından ve/veya farklı prosedürlere göre atanmalarını sağlamak yardımcı olur mu? Hem denetim ve dengeyi temin etmenin hem de sistemde herhangi bir blokajdan kaçınmanın seçenekleri nelerdir? Üst düzeyler tutarlı bir organda uzmanlık temeline göre sadece birbirlerini tamamlıyor mu? Bir yandan yönetimin birliğini korurken doğru uzmanlığın mevcut olmasını temin etmek için seçenekler nelerdir?

4. Yapının misyonunu ve rolünü başarıp başarmadığını ve bunu iyi icra edip etmediğini değerlendirme kriterleri nelerdir? Bu tür kriterleri uygulama öncesinde oluşturmak mümkün müdür? Bu kriterleri iyi finansal yönetim kriterlerinin ötesinde ölçmek mümkün müdür yoksa ölçme yalnızca ikinci derecede yönlere odaklandığı için bunu oluşturmak çok zor, hatta amaca zararlı mıdır? Yapının eyleminin ölçülebilir olduğu durumlarda (ve eğer ölçülebilen unsurlar yerine getirilecek fonksiyonun etkililiği için yeterince önemli ise) ölçülebilir hedefler kamulaştırılabilir (edinimin tarihi anlamında) ve gönderilen kişiler için mali bir fayda ile sonuçlanabilir. Bu bir yandan kamunun güvenini teşvik etmenin bir yolu olabilirken, yapının kaynaklarının türüne ve kadrosunun münferit durumuna etkisine bağlı olan, daha fazla etkililik için mutlaka doğru teşvik olduğu açık değildir. Hedefleri ölçme imkânı olduğu zaman, doğru araç ulaşılacak hedefleri ve bunlara ulaşılması için zaman çerçevesini belirleyen, genellikle performans sözleşmesi olarak adlandırılan şey olabilir. Sözleşme genellikle yapının icra başkanı (başkanları) tarafından, sektörel sorumluluğu olan bakanlığın bakanı ya da üst düzey yetkilileri ve maliye bakanlığı tarafından imzalanır. Yapının ve icra başkanının (başkanlarının) performansını değerlendirmek için bir araç olarak hizmet eder ve bunun mali açıdan doğuracağı sonuçlar (olumlu ya da olumsuz) olabilir ya da bu yetkililerin terfisi ile sonuçlanabilir. Bu çoklu yıllık bir temele dayalı olarak kaynak sağlama taahhüdü ile dengelenmelidir. Hukuki ortamlarda İngiltere (esas olarak dairelere bağlı ajanslar için) ve Fransa'dakiler (*centres de responsabilité* için) kadar farklı olarak mevcut olan bu tür sözleşmeler hukuki yönden bağlayıcılığı olmayan sözleşmeler olarak düşünülür; yani bunlar mahkeme kararıyla yaptırılamaz; bunlar gerçekten de "karşılıklı güvene dayalı anlaşmalardır". Bu performans sözleşmelerinin temel kusurları bütçe kanunundan sapamazlar. Bütçe büyümesi zamanlarında bu sorun değildir, fakat kısıtlama zamanlarında vaat edilen kaynaklara mutlaka uyulmaz. Bu sorulara yanıt verildiği zaman, kimin kime rapor verdiğini (hesap verme konusunda yapılmış tercihlere uygun olarak), hangi formda (yazılı ya da sözlü, hangi tür tamamlayıcı dokümanlarla), ne zaman ve ne sıklıkta rapor verdiğini ve bu raporların sonuçlarının ne olduğunu öngörecektir raporlama mekanizmaları kurmak mümkün olacaktır.

5. Bir çerçevenin karar alma sürecini tarif etmesi gerekir. Bu genel bir idari yargılama usulü kanununun ya da spesifik bir düzenlemeler dizisinin doğrudan uygulanması olabilir. Spesifik anlaşmalar faydalı olabilir ya da genel bir yasanın olmamasından dolayı bunlara gereksinim duyulabilir. Bunlar ya yerine getirilecek fonksiyon karar alma sürecini basitleştirecek spesifik düzenlemeleri gerektirdiği ya da spesifik pay sahipleri grubundan dolayı karar alma sürecinin daha karmaşık hale geleceği öngörüldüğü için faydalı ya da gerekli olabilir. Karar alma süreci yapının yönetişimi için yapılan düzenlemelerle tutarlı olmalıdır. Şayet hiçbir idari yargılama usulü kanunu yoksa, olası temyiz ve kanuni yollarla ilgili net işaretleri içeren davranış standartlarının oluşturulması ve yayınlanması gereklidir.

6. Aynı zamanda bütçe süreci ve mali yönetim için de bir çerçevenin tarif edilmesi gerekmektedir. Burada yine genel bütçe prosedürünün ve mali yönetimin kurallarının ya da belirli fonksiyonlar ile bağlantılı spesifik kuralların doğrudan uygulanması olabilir. Sağlıklı mali yönetim prensiplerinin uygulanması gerektiği açıktır.²⁹

7. Aynı zamanda denetleme çerçevesinin de tarif edilmesi gerekmektedir. Dış denetleme söz konusu olunca, ülke kamu idareleri için genel bir denetleme sistemine sahip olduğu takdirde (özellikle Sayıştay ve denetçiler kurulu), biçimleri, fonksiyonları ve hukuki yapıları ne olursa olsun, bu büyük ihtimalle bütün uzmanlaşmış devlet yapıları için geçerli olacaktır. Genel sistemin istisnaları, sonuçta daha az şey talep eden denetleme mekanizmaları oldukları takdirde, daha dikkatli bir şekilde tetkik edilmelidir. Daha sıkı denetleme mekanizmaları sonucunu doğurdıkları takdirde (ve bu uluslararası ya da AT/AB yükümlülüklerinde kaynaklanan bir koşul olabilir) yapının iyi işleyişini yavaşlatmadıkları ya da ayak bağı olmadıkları takdirde (örneğin, denetçiler için doküman toplamaya çok fazla zaman ayırmak gerektiği için) desteklenmelidir. Bir kez daha, bunun daha sonra bir genelleme yapma görüşüyle dış denetleme mekanizmaları ile bir deney yapmak için iyi bir fırsat sağladığı düşünülebilir; tabii bu deney bir yapı

29

Bakınız Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris ve "Financial Management and Control of Public Agencies" (dipnot no. 2'de bahsi geçen). Bunların birkaç cümle ile özetlenmesi mümkün değildir.

oluştururken birinci amaç haline gelmediği takdirde. İç mali kontrol ile ilgili olarak, alternatif bir kez daha olası genel bir plan uygulamakla spesifik mekanizmalar kurma arasındadır. Çok farklı uzmanlıklar gerektirebileceği için, hem dış denetleme hem de iç mali kontrol mekanizmaları için yapılacak tercihin yerine getirilecek fonksiyonun yapısını hesaba katması gerekir. Esas itibarıyla iyi bir yönetim, özellikle mali yönetim³⁰ üzerine odaklanan denetleme mekanizmalarının yanı sıra, fonksiyonun uygulanma şeklinin uzmanlarca denetimi için pekâlâ bir gereksinim olabilir. AT/AB politikaları çerçevesinde, Komisyon yetkililerini ya da diğerlerini içeren dış denetleme unsurları vardır (örneğin, yapısal fonlar ve ortak tarım politikaları çerçevesinde). Sorulacak sorulardan birisi, bu unsurların belirli bir ülke için yeterli olup olmadığı ya da diğer denetleme mekanizmaları tarafından daha tamamlanmaları gerekip gerekmediğidir.

8. İşe alma, terfi ve maaş cetvelleri için kadro düzenlemelerinin tarif edilmesi gerekmektedir. Bir kez daha bu kamu hizmeti ile ilgili genel yasanın doğrudan uygulanması olabilir. Bu iyi tasarlandığı zaman bir yandan karar alma yapılarında bir dönüşüm gerektiren fonksiyonlarda periyodik değişimlere izin verirken, kamu görevlilerinin parti politikası ile ilgili değişimlerden gerektiği gibi yalıtılmasını temin edecek mekanizmaları da kapsamalıdır. İlgili kamu görevlilerinin bazı pay sahipleri tarafından ele geçirilmesinden ve bu bağlamda onlar için gerekli bağımsızlığın bu suretle meydana gelen kaybindan kaçınmak babından ikincisi özellikle önemlidir. Şayet kamu hizmeti ile ilgili genel bir yasa yoksa ya da öngörülen yapı için geçerli değilse, kadro düzenlemelerine büyük bir dikkat sarf edilmesi gereklidir. Üst düzey yetkililer ile genel kadro arasında bir ayırım yapılmalıdır. Genel olarak bakıldığında ikincisinin özellikle kamu personelinin ilgilendiren genel kurallara tabi olması gereklidir. Bununla birlikte, genel kamu hizmeti kurallarında istisnalar yapma kararı yalnızca spesifik bir yapı kurma görüşüyle yapılmamalıdır. Şayet genel kamu hizmeti kuralları belirli bir yapının gereksinimleri için çok katı olarak düşünülüyor ise, genel kamu hizmeti kurallarının prensip gereği olarak mı çok katı olduğu ve yeniden düzenlenmesi gerektiği, yoksa politika yapıcıları istisnalar aramaya iten nedenlerin çok kıt görüşlü, hatta uygunsuz olmadığı için mi olduğunu sormaya değerdir. Öte yandan, eğer genel kadro düzenlemelerine istisna getirmenin nedeni ikincisinin çok karmaşık, çok değişken ve çok öngörülemez olması ise kendi kadro düzenlemeleri olan spesifik bir yapı kurmak, daha sonra bütün kamu hizmetine genişletilebilecek revize edilmiş bir kadro düzenlemeleri sistemi ile deney yapmak için çok iyi bir fırsat olabilir. Bununla birlikte, böyle bir sistemle deney yapmak daha sonra kendi asıl rolü ve fonksiyonundan başka yöne çevrilecek böyle bir yapı seçmenin asıl amacı olmamalıdır.

Ek 4, örnekleme yoluyla, burada bahsi geçen meseleleri nasıl ele alınacağı ile ilgili yakın geçmişte bir örnek oluşturan yürütme ajansları ile ilgili AT düzenlemesini yeniden vermektedir. Bununla birlikte, AT'nin mali düzenlemesinin ve daha genel kurumsal ve hukuki çerçevesinin daha derin bir analizi olmaksızın uygulanamaz ve kesinlikle kopyalanamaz³¹.

d) Uzmanlaşmış örgütsel yapıların yönetsel koordinasyonunu temin etme

Ajanslaşma sık sık idari yapıların parçalanmasına yol açan bir yapılanma ve bu yüzden hükümetin icraatını ve politikalarının koordinasyonundaki sorunların önemli bir nedeni olarak görülür. Bunun doğru olup olmadığı bir ülkeden diğerine oldukça fazla değişiklik gösterir. Politika koordinasyonunun bakanlık dairelerinin hiyerarşik sistemi çerçevesinde iyi işlev gördüğü yerlerde, ajanslaşma gerçekten de oturmuş rutinlerin ve iletişim hatlarının bozulmasına neden olabilir. Bu aynı zamanda ilgili yetkililerin daha fazla özerklik aramasına, bu suretle de özellikle daireler arası hareketliliğin alışlagelmiş olmadığı sistemlerde, ilgili kamu personelinin kültürünü değiştirmeye yol açabilir. Politika koordinasyonunun iyi işlemediği yerlerde, ajanslaşma büyük ihtimalle durumu iki yönde de değiştirmeyecektir. Durum ne olursa olsun, koordinasyonla ilgili doğru sistemi sürdürmek ya da kurmak ne uzmanlaşmış örgütsel yapıların ne de bir bütün olarak hükümet düzeneğinin doğrudan bir sonucu değildir. Politika koordinasyonu nosyonunu ve araçlarını iyi anlamının bir sonucudur.

Metcalf'e politika koordinasyon skalası³² koordinasyon stratejilerini çeşitli mekanizmalar arasındaki ilişkilere özel bir dikkat göstererek rasyonelize etmek için kullanılacak bir araçtır. Aynı zamanda

³⁰ Bakınız n. 27.

³¹ Hem yürütme ajanslarının düzenlenmesi hem de bunun bağlantılı olduğu AT mali düzenlemesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için, bakınız Paul Craig, *A New Framework For EU Administration: The Financial Regulation 2002*, 68 *Law & Contemporary Problems* 107, <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dwinter2004p107.htm> adresinde mevcuttur;

³² Bakınız Les M. METCALFE, 'International Policy Coordination and Public Management Reform' in *International Review of Administration Sciences*, 60, 1994, s. 271 — 290; Les M. Metcalfe, 'Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance', *Journal of Common Market Studies* 2000, 38(5), s. 817-841.

koordinasyonun ölçülebileceği ve darboğazların tespit edilebileceği bir düzendir³³. Uzmanlaşmış hükümet yapıları arasında koordinasyonu temin etmek bu skalanın ilk beş düzeyinin iyi işlemesi için gerekli araçları kurmayı gerektirir (diğer dört düzey koordinasyonun bu belgenin amacının ötesine geçen yönlerini ele almaktadır). İlk beş düzey aşağıda verilmiştir:

Düzye 1: Bağımsızlık (her birim, bağlantılı birimlerin/alanların yayılma etkisine bakılmaksızın, kendi politika alanı içerisinde özerkliğini sürdürür): Bu her türlü koordinasyon sistemi için bir temel dayanaktır ve resmi özerklik düzeyine bakılmaksızın, bir birim tarafından icra edilecek fonksiyon ve yetkilerin iyi ve net bir tanımına dayanır. Fonksiyonların ve yetkilerin sınırlandırılması bir miktar muğlak ise ya da birimlerin fonksiyonları ve yetkileri arasındaki örtüşmeler ya kaçınılmaz ya da arzulan bir şey ise (örneğin, deneyleme durumlarında), ilgili birimlerin yönetim yapısı ve/veya işleyiş rutinleri 2'den 5'e kadar olan düzeylerin sürekli koordinasyonunu temin etmek için adapte edilmelidir. Şayet, bunun tersine, birimlerin fonksiyonları ve yetkileri arasındaki ayrılık net ise ve hiçbir örtüşme yoksa bu birimlerin fonksiyonlarının net olmayan sınırlandırmasına ya da örtüşmesine, bu suretle de hükümetin merkezi düzeylerinin eylemlerini teşvik etmesine yol açabilecek her türlü değişimi tespit etmelerini mümkün kılacak, çok genel yapıda iletişim kanallarını sağlamak yeterli olacaktır.

Düzye 2: İletişim (birimler kabul edilmiş iletişim kanalları yoluyla birbirlerini kendi alanlarındaki aktivitelerden haberdar eder): Bu iletişim birim başkanlarının periyodik toplantıları ve birimlerin dokümanlarının dağıtım listeleri gibi resmi araçların yanı sıra ilgili birimlerden sorumlu yetkililer arasındaki tartışmalar gibi gayri resmi araçlara da dayalıdır.

Düzye 3: Danışma (birimler çakışmalardan ve tutarsızlıklardan kaçınmak için kendi politikalarını formüle etme sürecinde birbirlerine danışır): Bu danışma yine birim başkanlarının periyodik toplantıları ve diğer birimlere bir pozisyon alma talebi ile doküman yollama gibi resmi araçların yanı sıra ilgili birimlerden sorumlu yetkililer arasındaki tartışmalar gibi gayri resmi araçlara dayalıdır.

Düzye 4: Politika ayrılığından kaçınma (birimler aktif bir şekilde politikalarının bir noktada birleşmesini temin etmeye çabalar): Koordinasyon aynı zamanda bu düzeyde de yalnızca birbirlerini bilgilendirme değil, aynı zamanda olası ayrılıkları aşma konusundaki net amaca ve diğer birimlerin tepkilerini gerekli bir adım olarak bütünleştiren karar alma sürecine dayalıdır.

Düzye 5: Fikir birliğine ulaşmaya çalışma (birimler ortak komiteler ve ekipler yoluyla yapıcı bir şekilde birlikte çalışmak için yalnızca çakışmalardan/taşmalardan kaçınmanın ve farklılıkları saklamamanın ötesine geçer): Bu yine merkezi koordinasyon birimlerinin girişimiyle periyodik toplantılar, çalışma kollarının oluşturulması ve muhtemelen belirli politika alanlarında liderlik üzerine kararlar gibi, çok daha resmiyet kazanmış araçlara dayalıdır.

Politika araçlarının belirli bir düzeyde iyi işlemesinin hemen öncesindeki düzeylerin araçlarının mevcudiyeti ve rutin kullanımını gerektirdiğini anlamak önemlidir. Bilgi teknolojileri, özellikle yazılım dağıtım listelerinin oluşturulmasını, özel olarak bayraklanmış dokümanların dağıtımını (bilginize, yönlendirin, okuyun, yanıt gerekli değildir, yanıtlayın, inceleyin – koordinasyonun çeşitli düzeyindeki gereksinimlere karşılık gelen talimatlar), hatta bir dokümanı son haline getirmenin ya da çeşitli birimlerin görüşlerini bütünleştirmeden önce karar almanın önündeki engellerin kurgulanmasını mümkün kıldığı için bu vasıtalara önemli bir katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte, bu mekanizmaların düzgün bir şekilde işlemesinin büyük ölçüde (hâlihazırda mevcut değilse) geliştirilmesi için hatırı sayılır ölçüde eğitim çabasının yanı sıra bir birimden diğerine hareketliliğin gerektiği ortak bir kültüre bağlı olduğunun farkına varmak gereklidir. Merkezi bir pozisyondan resmi hakemlik yoluyla koordinasyonu gerçekleştirmeye çalışmak, kültür ve belirli rutinler uygulamaya konmadığı takdirde, başarısızlığa mahkûmdur.

Bütün bunlar, hükümet fonksiyonlarının büyümesi ve çeşitlenmesine bağlı olarak uzmanlaşmış bir yapının oluşumunun koordinasyon açısından ciddi güçlükler ortaya çıkardığını söylemek içindir. Bu fonksiyonlar, göz önünde tutulacak pek çok faktörden birisi olarak, kurumsal tasarımda hesaba katılmalıdır, fakat koordinasyon esas olarak genel bir düzenleyici çerçevenin doğrudan sonucu değildir, mevcut idari ve yönetsel kapasitenin doğrudan sonucudur.

e) Koşullar değiştikçe reform yapma ya da uzmanlaşmış örgütsel yapıları tasfiye etme kapasitesi

Politika geliştiricilerin haklı bir endişesi (onlar için bir görev olduğu da ilave edilmelidir) karşılamakla yükümlü oldukları gereksinimlere karşılık vermeyi kesmiş uzmanlaşmış örgütsel yapıların, koşullar değiştiği zaman yeniden düzenlendiklerinden ya da tasfiye edildiklerinden emin olmaktır. Bu gereksinim ile iyi bir hükümet sisteminin yapısında bulunan istikrar gereksinimi arasında bir gerginlik vardır ve bu gerginlik karar alıcıların bağımsızlık gereksinimi ile ihtilaf içinde olabilir. İstikrar ile reform yapma ihtimali arasındaki doğru dengeyi bulmak güçtür ve yalnızca politikaların değişen ihtiyaçlarını değil, tabii ki parti politikalarının da beklenmedik durumlarını hesaba katmalıdır.

Anayasal ve hukuki çerçeveler bu yüzden aşağı yukarı bu iki çelişen hedef arasındaki dengeye uygun olacak şekilde iyi adapte olabilir, fakat bunlar aynı zamanda diğer iki bakış açısından da değerlendirilmelidir: uluslararası ve AT/AB yükümlülüklerine uyma ve daha genel olarak, hukukun üstünlüğü ve güçlerin ayrılığı ilkelerine uygunluk. Devletin idari organizasyonunun belirli bir derecede katılığını içerebilen hukukun üstünlüğü ve demokrasi için ödenecek bir etiket fiyatı vardır. Bu yüzden odaklanılacak yer yalnızca değişen koşullar ve kaynakların tahsisi olmamalı, hukukun üstünlüğü ve demokrasinin daha geniş değerlerini de içermelidir.

Örgütsel teori, deneysel çalışmalar ve deneyimin hepsinin aynı yönü işaret ettiği ilave edilmelidir: spesifik bir yapı bir kez kurulduğunda, dışarıdakilere mantıklı görünmese bile, bu yapı içinde mevki olanların onu yaşatma ve büyütme yönünde doğal bir eğilimleri olmaktadır. Bu eğilimin tek çaresi dış ve bağımsız şahıs ya da organlar tarafından yapılan periyodik değerlendirmelerde (değişimi tavsiye etme olasılığı olan), icra başkanlarının ve onlarla esas işbirliği yapanların yetki zamanındaki sınırlamalar ve muhtemelen bir yapıyı oluşturan mevzuat ya da hükümet düzenlemesinde yetkinin yenilenmesi için periyodik bir değerlendirmeyi mecbur kılan bir “sona erme hükmü” tarafından yapılacak periyodik değerlendirmelerde bulunur. Burada da yine gerilim olabilir. Bu mekanizmaların etkisi devlet otoritelerinin ve kamu hizmetinin bütünsel sistemine bağlıdır: iyi işleyen bir kıdemli kamu hizmeti sistemi³⁴, bir yandan gerekli uzmanlığı sürekli olarak sağlarken, hükümet sistemini koşullardaki değişimlere uyumlu halde tutmak için gerekli olan yürütme fonksiyonlarında gerekli dönüşüm çabukluğuna izin verecek iyi bir kaynak olabilir.

34

Bakınız Jacques Ziller (1995), *Top Management in Central Government — Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, Sigma Tebliğleri no. 1, OECD, Paris.

EK 1

Distributed Public Governance Agencies, Authorities and other Government Bodies 'den**Alıntı**

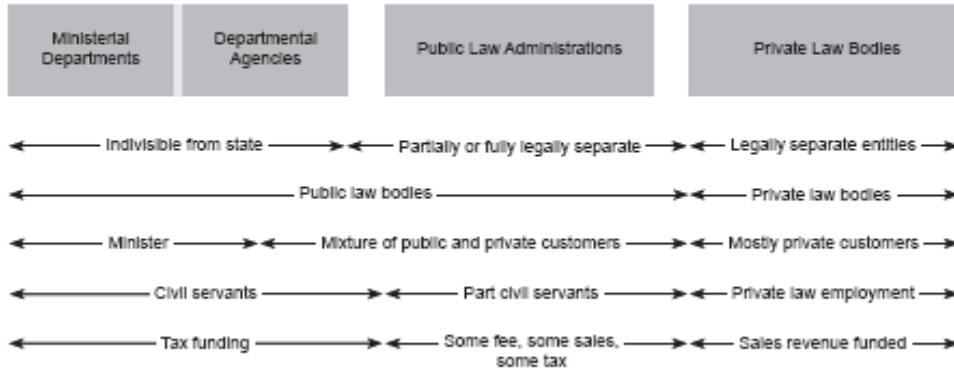
OECD, Paris, sayfa 17 19

Ajansları, otoriteleri ve diğer hükümet organlarını sınıflandırma

Derek Gill belgeninde hem kurumsal hem de yasal özellikleri onlara uygulanan mali, yönetsel ve personel kuralları ile ilgili değerlendirme ile birlikte karıştıran bir hükümet örgütsel biçimleri tipolojisi geliştirdi. Ülke raporlarından veriler çoğu hükümet organının, hükümetlerin şu anda bu geniş organ dizisinin yönetimi sırasında karşı karşıya kaldığı meselelerin (belirli örgütsel form tiplerine göre meseleler bu raporun 1. bölümünde tanımlanmıştır) anlaşılmasına önemli katkıda bulunan bu sınıflandırmaya uyduğunu göstermektedir. Bu sınıflandırmaya göre, incelememizde kapsanan üç ana organ tipi vardır (lütfen sentez raporunun geri kalanında aşağıda ana hatlarıyla verilen terminolojiyi kullanacağımızı dikkate alın):

1. Dairelere bağlı ajanslar

Kurumsal ve hukuki temeller: Bunlar bakanlıkların bir parçasıdır ve devletten ayrı kendilerine ait hukuki bir kimlikleri yoktur. Kamu hukuku altında, genellikle kendileriyle ilgili bakanlıkla sözleşme benzeri bir anlaşmaya dayalı bir ilişki çerçevesinde işlev görürler.

Executive Central Government¹

1. This graph is a simplified version of the graph presented by Derek Gill in his paper (see Footnote 10).

Yönetişim yapısı ve kontrol: Bir yönetim kurulları yoktur (yönetim ve danışma kurulları olabilmesine rağmen) ve icra başkanı doğrudan bakan tarafından atanır. Bakanın resmi (ancak daha az doğrudan) kontrolü olmakla birlikte, icra başkanının harekât kontrolü vardır.

Finansal, yönetim ve personel kuralları: Kadroları atanma, terfi ve görevden alınma anlamında, genel kamu hizmeti kuralları çerçevesinde çalıştırılır, fakat emeğin fiyatı ve niceliği ile ilgili girdi kontrolleri genellikle gevşektir. Çoğu devlet bütçesinden tahsisler yoluyla finanse edilir ve bütçeleri devlet bütçe süreci yoluyla yıllık olarak gözden geçirilir. Bazıları kısmen kullanıcı harcı ile finanse edilir.

İşlev: genellikle ticari olmayan hizmetlerin vatandaşlara ve destek hizmetlerinin devlet sektöründeki diğer organlara sağlanması.

Örnekler: Almanya: Doğrudan federal idare; Hollanda: Ajanslar; Yeni Zelanda: Yarı-özerk organlar; İspanya: Özerk örgütler; İngiltere: Yürütme ajansları; Amerika Birleşik Devletleri: Performansa dayalı organizasyonlar.

2. Kamu Hukukuna Tabi İdareler

Kurumsal ve hukuki temeller: Çoğunlukla kamu hukuku çerçevesinde işlev görürler, fakat kurumsal olarak kısmen ya da bütünüyle bakanlıklardan ayırdırlar ve/veya kısmen ayrı ya da bütünüyle ayrı hukuki organlar olabilirler.

Yönetişim yapısı ve kontrolü: Bir yönetim kurulları, bir danışma kurulları olabilir ya da tek bir kişinin yönetimi altında da olabilirler. Kontrol idari organa bırakılmıştır (yönetim kurulu olan ya da olmayan) ve bakanın dolaylı kontrolü söz konusudur.

Mali, yönetimsel ve personel kuralları: Kadro ile ilgili kurallar tam kamu hizmeti kontrolleri, farklılaştırılmış kontroller ve genel ortak istihdam kuralları arasında değişiklik gösterir, fakat çalışanlar çoğunlukla genel devlet hizmetlisi çerçevesine tabi olarak kalır. Çoğu kamu hukuku idaresi vergi gelirleri ile finanse edilir ve artakalan miktarı nakletmelerine sık sık izin verilmesine rağmen, bütçeleri genel bütçe yasasının bir parçasıdır.

İşlev: Şunları sağlamak üzere oluşturulmuşlardır: *i)* bazı durumlarda daha fazla yönetim özerkliğine ya da politika bağımsızlığına izin veren farklılaştırılmış bir yönetim yapısı (yönetişim kurulu) ve/veya *ii)* farklılaştırılmış bir kontrol ortamı ve/veya *iii)* bir miktar yönetimsel özerklik. Spesifik işlevler hizmet sağlamaktan düzenleyici ve yarı-yargısal işlevlere kadar geniş ölçüde farklılık gösterir.

Örnekler: Fransa: İdari kamu kuruluşları (“*Etablissements publics administratifs*”), profesyonel kamu kuruluşları (“*Etablissements publics professionnels*”) ve özerk idari otoriteler (“*Autorités Administratives Indépendantes*”); Almanya: Dolaylı kamu idareleri; Hollanda: Kamu hukuku ZBO’ları; New Zealand: birçok Kraliyet teşekkülü (“yasal korporasyonlar”, “tek kişili tüzel kişilikler”, “Kraliyet avukatları”, schools, “özerk Kraliyet teşekkülleri”, “bağımsız Kraliyet teşekkülleri” dâhil); İspanya: OA idareleri ve seçilmiş düzenleyici organlar; İsveç: ajanslar ve kurullar; İngiltere: bakanlık ile ilgili olmayan yürütmeye yardımcı birçok kamu organı.

3. Özel Hukuka Tabi Organlar (hükümet şirketleri hariç): kendi kendini yöneten teşkilatlar ve ticari olmayan özel hukuka tabi organlar

Kurumsal ve hukuki temeller: Bunlar şirket değildir, fakat çoğunlukla özel hukuka tabi olarak, genellikle devletten tamamen ayrı bir yasal kimlikle çalışırlar.

Yönetişim yapısı ve kontrolü: Genellikle bir yönetim kurulları vardır ve bakanın dolaylı kontrolüne tabidir.

Mali, yönetimsel ve personel kuralları: Kadro genellikle girdiler üzerinde ya hiç kontrol olmaksızın ya da sınırlı kontrolle, genel istihdam yasasına tabi olarak çalıştırılır. Genellikle satış geliri ile finanse edilir ve artakalan miktarı nakledebilir, ödünç alabilir ve ödünç verebilirler. Bütçeleri bakanlık bütçelerinden ayrıdır.

İşlev: Tam kâr hedefine ya da esas olarak net maliyet kısıtlamasına tabi hizmet hedefi işlevine sahip olabilirler. Hepsi olmasa da birçoğu Systems of National Accounts (SNA) tanımına göre ticari sektörde faaliyet gösterir, diğerleri özelleştirmeye doğru ilerleyen hükümet organlarıdır.

Örnekler: Fransa: Endüstriyel ve ticari kamu kuruluşları (“*Etablissements publics industriels et commerciaux*”); Almanya: Özel hukuka tabi idareler ve yükümlü idareler; Hollanda: Özel hukuka tabi ZBO’lar; İngiltere: Bazı NDPB’ler.

EK 2

Organising Ministries and Agencies — Recent Trends in OECD Member Countries'dan**Alıntı**

(Elsa Pilichowski tarafından çeşitli OECD yayınlarından alınarak hazırlanmış belge), sayfa 13-23

II. Hükümet organizasyonu tarafından sağlanan kamu hizmetlerinin örgütsel biçimleri³⁵

Bu belgenin 1. kısmında tanımladığım gibi, OECD hükümetleri kamu hizmetlerini bir yandan hükümetin katılımı olmaksızın özel sektör tarafından üstlenilebilecek ticari aktivitelerden yoksun bırakırken diğer yandan aynı zamanda kamu hizmetlerinin sağlanmasına özel sektörün katılımını arttırmak suretiyle yeniden tanımlamıştır. Bu önemli trendlere rağmen, kamu hizmetlerinin nüvesi halen hem geleneksel olarak dikey bir şekilde örgütlenmiş bakanlıklar yoluyla, fakat sorumlulukların giderek artan ölçüde bağımsız yönetime delege edilmesi yoluyla hükümet organizasyonları tarafından sağlanmaktadır. OECD ülkeleri iyileştirilmiş hizmetler ve iyileştirilmiş hükümetin zorluklarına göğüs germek için hükümetin örgütsel formlarını çeşitlendirmiştir. Bu bölüm kamu hizmetlerinin sağlanması için hükümetin farklı örgütsel formlarının türlerine genel bir bakışı sunmaktadır.

II.1 Geleneksel biçimde dikey olarak örgütlenmiş bakanlıklardan oluşan çekirdek**II.1.a Genel Bir Bakış:**

Hükümet bakanlıklarının sayısı ve yapıları sürekli olarak değişir. Çoğu yeni hükümet kabine yapısında ve bakanlıkların sayısında değişiklik yapar. Fakat bütünsel olarak OECD hükümetlerinde bakanlıkların boyutu ve sayısı 1950'lerden itibaren hızla büyümüş, sonra 1980'lerin ortasında istikrarlı hale gelmiş ve o zamandan bu yana da ekonominin bazı sektörlerinde azalmıştır bile.

Büyük bakanlık organizasyonlarının küçük organizasyonlardan daha iyi ya da bunun tersinin olup olmadığı konusunda genel sonuçlara varmak imkânsızdır. Bu fonksiyonların yapısına, daha geniş kurumsal ortama, başarılmaya çalışılan yönetim hedeflerine ve organizasyonun yapısına bağlıdır. Bununla birlikte, genel olarak daha küçük organizasyonlar daha sıkı bir odaklanma sunabilir ve daha net hesap verebilir, fakat müşterekliği daha güç hale getirebilir. Daha büyük organizasyonlar ölçek ekonomileri sunabilir, kötü işleyen birimleri iyi işleyenlerle birleştirebilir fakat siyasi yönden ele alınması gereken kararları iç bünyede alabilirler.

Kurallar ve Kontroller

Bakanlıkların devletten ayrı bir kimlikleri yoktur ve genel olarak kamu yasasına ya da genel hükümet yönetimi yasalarına veya genel idari düzenlemelere tabi olarak işlev görürler. Bakanın resmi, doğrudan hiyerarşik kontrolü varken Genel Müdürün operasyonel kontrolü vardır. Bakanlıklar yıllık bazda vergilerle finanse edilir; ödünç alma ya da ödünç verme ehliyeti yoktur ve tipik olarak artakalanları nakletme konusunda sınırlı ehliyetleri vardır. İdari prosedürlere ve süreç kontrollerine tabidirler (örneğin, emeğe dayalı olmayan girdileri satın alma konusunda). Geleneksel olarak, ücret gideri ya da münferit maaşlar ve/veya kadro sayısı üzerinde girdi kontrolleri olmuştur. Kadroları tayin edilme, terfi edilme ve işten çıkarılma konusunda süreç kontrolüne tabidir.

II.1.b Bakanlıkların temel fonksiyonları:

Örgütsel bir form olarak bakanlıkların temel güçlü yanları çok fonksiyonlu olmaları, idari süreçler ile ilgili siyasi müdahalelerden nispeten yalıtılmış bulunmaları (kadro ve finansal yönetim ile ilgili kurallar), siyasi ortama duyarlı olmaları, demokratik bir bakış açısından görülür olmaları ve kalıcı örgütsel formlar olmalarıdır.

Belli başlı zayıf yönleri çekirdek yeterlilikten büyük olasılıkla yoksun olmaları, riskten aşırı düzeyde kaçınmaya eğilim, sınırlı yenilik ve performans yönetiminin sınırlı uygulanması, vatandaşlara pek az odaklanarak kadroyu ve işi yönetme kültürü ve özel bir kazanılmış hakta menfaat olan meselelerde olası siyasi müdahaledir (bazı düzenleyici fonksiyonlar).

Bakanlığın doğrudan gözetimine ve egemenlik fonksiyonlarına (savunma) güçlü bir ihtiyacın olduğu, ölçülebilirliğin olmadığı, belirsiz olan ya da hızlı ve tahmin edilemeyen değişime tabi olan politika hedeflerinin olduğu ve yüksek siyasi ilginin bulunduğu durumlarında en iyi kullanılırlar. Bu itibarla,

bakanlık bütün çok fonksiyonlu aktiviteler, politika geliştirme için uygun örgütsel formdur ve odaklanmış, bağlılık oluşturan aktivite grupları ve ticari aktiviteler hariç, bütün yürütme fonksiyonları için tercih edilir.

II.2 Bağımsız yönetim

Genel Bir Bakış

Geleneksel olarak, çoğu OECD hükümetinde, çekirdek hükümet bakanlıklar, bir Bakanın ve/veya parlamenter sistemlerde başbakanın ya da başkanlık sistemlerinde devlet başkanının doğrudan hiyerarşik kontrolüne tabi olan yürütme daireleri olarak tanımlanır. Bu doğrudan hesap verme hatları politika geliştirme ve hizmetlerin sağlanmasının açık bir şekilde parlamentoya ve nihai olarak da halka hesap verme yükümlülüğü olan bir hükümetin sorumluluk alanına girdiği basit ve değişmez bir yönetim modeli sağlar. Aynı mali yasalar ve yönetim yasaları grubu ve rapor verme mekanizmaları genellikle bu organların tümü için geçerlidir.

Bununla birlikte, bütün ülkeler her zaman geleneksel olarak yapılandırılmış bakanlık ya da dairelerden ayrı olan çekirdek hükümet organlarına bir dereceye kadar yönetsel özerklik vermişlerdir. Bu tür pek çok organ çoktandır devam etmektedir ve hem siyasi hem yönetsel çeşitli nedenlerden dolayı oluşturulmuştur.

Son yirmi yılda geleneksel olarak işlev gören bakanlıklardan farklı bir hiyerarşik yapısı olan, politikacıların doğrudan ve devamlı kontrolünden bağımsız organlara kamusal sorumluluklar ve bazı durumlarda yönetsel özerklik ve siyasi etkiden bağımsızlık verilmek suretiyle bu tablo önemli ölçüde değiştirilmiştir. Bazı durumlarda yeni yönetim yapılarıyla organlar yeni oluşturulmuş, diğer durumlarda ise uzun süredir varlıklarını sürdüren organlara önemli ölçüde daha çok yönetsel özerklik verilmiştir.

Değişimin nedenleri

Bu değişimlerin nedeni iki yönlüdür: sistemin verimliliğini ve etkililiğini arttırmak ve organın türüne bağlı olarak doğrudan siyasi müdahaleden bir miktar bağımsız olmaları sağlanmak suretiyle karar almayı yasal hale getirmek. Bu, maliyetleri daha net bir şekilde kavranması ve politika geliştirme ile politika uygulama arasındaki sorumluluğun net bir şekilde ayrılması yoluyla sağlanır.

Genel olarak, özellikle hizmetin sunulması örneğinde, hükümetler performans üzerine odaklanma ve bu yolla kadro ve münferit organizasyonların hesap verme yükümlülüğüne daha iyi odaklanma konusunda giderek artan bir baskı hissetti. Bağımsız organlar, ana bakanlıkları ile yaptıkları net performans sözleşmelerine tabi olarak çekirdek bakanlıklardan daha iyi işlev gördükleri için performans yönetimini uygulamanın tercih edilen bir formu olmuştur, girdi kontrollerinde söz konusu rahatlamadan faydalanmaktadır, fakat bakana karşı belirgin bir hesap verme hattı vardır ve çoğu durumda kurumsal olarak ana bakanlıklarının bir parçası olarak kalırlar.

Bağımsız organların evrensel olarak kabul edilmiş bir sınıflandırması yoktur. Bunlar organizasyon, hukuki statü ve yönetsel özerkli ya da siyasi bağımsızlık düzeyi anlamında büyük ölçüde farklılık gösterir. Fakat temel olarak hükümetler bu organları çekirdek bakanlıklardan ayırmak için üç ana yöntem kullanır (bunların hepsi aynı zamanda uygulanmayabilir: 1) Bunlardan ilki geleneksel bir bakanlıktan farklı bir yönetim yapısı ve hiyerarşidir. 2) İkincisi farklı bir kontrol ortamı, diğer bir deyişle genellikle geleneksel bakanlıklar için geçerli olan yönetsel, mali ve personel kurallarından kısmen ya da bütünüyle muaf tutulmadır. 3) Ve üçüncüsü belirli bir düzeyde yönetsel özerkliktir (ayrı bir mali idare dâhil).

Merkezi hükümetteki bu bağımsız organlar şimdi birçok OECD ülkesinde kamu harcamasının ve kamu istihdamının %50 ila %75'i arasındaki bir oranını teşkil etmektedir. Bu yeni kurumsal ortam hükümetlerin merkezi yön ve kontrolü sürdürmesinde yeni zorluklar meydana getirmiştir. Belgenin bu kısmı bağımsız yönetimler için farklı organizasyon biçimlerini ve bu kurumların düzgün bir şekilde işlev görmesi ve beklenen sonuçları vermesi için yerine getirmesi gereken koşulları inceleyecektir.

II.2.a Dairelere bağlı ajanslar

Genel bir bakış

Dairelere bağlı ajanslar nispeten yeni bir örgütsel biçimdir. Dairelere bağlı ajanslar bakanlıkların doğrudan alt kuruluşudur ve kamu hukuku ya da bütün bakanlıklara uygulanan genel idari süreçlere tabi olarak işlev görürler. Geleneksel, dikey olarak örgütlenmiş bakanlıklardan temel farklılıkları, geleneksel, dikey olarak örgütlenmiş bakanlıkla müzakere edilmiş hedefler ve performans ile ilgili yönetim ve performans sözleşmesi içerisinde onlara daha fazla yönetsel özgürlük ve işlev verilmiş olmasıdır. Bu da

daiirelere bağlı ajanslar tarafından faaliyetler ve sonuçlar üzerine iyi bir raporlamanın ve bakanlıklar tarafından da faaliyetlerin ve sonuçların ayrıntılı bir Şekilde kontrol edilmesinin sistemin işlev görmesi için çok önemli olduğu anlamına gelmektedir.

Kurallar ve kontroller

Daiirelere bağlı ajansların yönetim kurulları yoktur. Bakanın bakanlıkta çok daha az doğrudan olmakla birlikte resmi kontrolü vardır ancak bununla birlikte genel müdürün de operasyonel kontrolü vardır. Daiirelere bağlı ajanslar ya bütünüyle vergi gelirleriyle ya da kısmen vergi kısmense kullanıcı harcı ile finanse edilir. Yıllık bir btleri vardır ve çoğunlukla artakalanları nakledebilirler. Süreç kontrollerine tabi olabilirler ya da olmayabilirler. Kadroları kamu hizmetinin bir parçasıdır fakat çoğunlukla kamu hizmeti kadro süreçleri ve sayıları biraz esnemiŐtir. Genellikle fon alma ya da verme yetkileri yoktur fakat varlıkların satışından gelirleri alıkoyabilirler.

İngiltere 1988 yılından bu yana kamu hizmetinin dörtte n oluşturan 131 adet daiirelere bağlı ajansı oluşturmuştur. Hollanda'da 2004'e kadar kamu hizmetinin %80'inin daiirelere bağlı ajanslarda çalıŐıyor olması beklenmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki performans dayalı organizasyon programı ya da Fransa'daki *Centres de Responsabilit* gibi daha sınırlı diğer reformlar daha sınırlı sayıda organizasyonu ilgilendirmiŐtir. Örneğin, 1999'dan bu yana 23 daiirelere bağlı ajansın oluŐturulduęu ve Şimdi 5 000'den fazla kadroyu istihdam eden ve hükümet btsinin %7'sini kullanan Kore'de de önemli reformlar yapılmıştır.

İŞlevler

Daiirelere bağlı ajanslar çok çeşitli olabilir ve geleneksel, dikey olarak örgütlenmiş bazı bakanlıkların genellikle yürüttüğü, özellikle ticari olmayan hizmetlerin vatandaşlara ulaŐtırılması ya da devlet sektöründeki diğer organlara destek hizmetleri sunmak gibi pek çok fonksiyonu kapsayabilir. Örneğin, mevzuata uygunluk hizmetleri (rneğin, ehliyet çıkarma), bakanlıklara destek hizmetleri gibi. Bu rgtsel biçim büyük olasılıkla önemli bilgilerin açık olmadığı fakat veriler haline dnŐtrlebiyeceęi (rneğin, gelir tahsili ve bir nedenle özel sektörle sözleşme akdetmenin ve özelleŐtirmenin bir seçenek olmadığı destek hizmetlerinin sunulması) somut idari hizmetlerin (rneğin, ehliyet çıkarma) sunulmasında uygulanır.

Daireye bağlı ajans biçimi, ağırlıklı olarak somut hizmetleri ulaŐtıran, birbirine bağlı işlevsel idari görev grupları söz konusu olduğu zaman daha iyi performans sözleşmesi yapma ve daha iyi odaklanma yoluyla performansını iyileştirebilir. Daireye bağlı ajans biçimi vatandaşlara ya da hükümet müşterilerine bir ya da birkaç ilgili hizmete odaklanmaya, siyasetten daha iyi yalıtılmaya, bakandan daha ziyade vatandaşlara ve müşterilere hizmet vermeye odaklanmaya, yönetsel özerklik ve hesap verme yükümlülüğü ile performans sözleşmesi yapmaya, hizmet sağlanmasında iyileştirilmiş yönetim uzmanlığına olanak verir.

Bununla birlikte, diğer örgütsel biçimler gibi, daiirelere bağlı ajanslar da bütün kamu hizmetleri için uygun değildir. Politikalar arasında birbiriyle bağlantılı olma halinin yüksek olduğu durumlarda, ajans biçimi koordinasyonda güçlük arz edebilir. Siyasi bir meselenin çok fazla dikkat çektiği durumlarda, siyasi kontrolü kaybetmelerine yol açabilir. Ayrıca, yalnızca bazı hükümet aktiviteleri ölçülebilir ve kötü bir Şekilde tanımlama örgütsel modeli zayıflatabilir. Odaklanmış ajanslar aynı zamanda, politika ortamlarının sabit ya da devamlı olmadığı yerlerde özel bir sorun olan kaynakların yeniden tahsis edilmesine direnebilir. Son olarak da yönetimin siyasi ve hükümet ortamında çalışma konusunda daha az deneyimi vardır.

Yönetim organlarının örgütsel sınıflandırılması [...]

			Devletten hukuki ayrılık	Varlık için geçerli kurallar	Müşteriler	Kadronun statüsü	Finansman sağlama	
Bağımsız yönetim	Geleneksel Bakanlıklar		Devletten ayrılamaz	Bakanlıklara uygulanan genel kurallar/kamu hukuku	Bakan	Kamu personeli	Vergilerle finanse ediyor	
	<u>Dairelere bağlı ajanslar</u>		Vergilerle finanse ediliyor (küçük harçların olma ihtimali)	Bakanlıklara uygulanan genel kurallar. Bazı kontrollerinin gevşetilmesi	Kamusal ve özel müşterilerin bir karışımı	Kamu personeli	Vergilerle finanse ediyor	
	<i>Kamu hukukuna tabi idareler</i>		Devletten hukuki anlamda kısmen ya da tam olarak ayrı	Bakanlıklara uygulanan genel kurallar/kamu hukuku Bazı kontrollerinin gevşetilmesi	Kamusal ve özel müşterilerin bir karışımı	Kısmen kamu hizmetlileri	Biraz ücret, biraz satışlar, biraz vergi	
	<u>Dolaylı olarak kontrol edilen organlar</u>	Ticari girişimleri	devlet	Devletten hukuki anlamda ayrı varlıklar	Özel hukuka tabi organlar	Özel müşteriler	Özel hukuka tabi istihdam (bazen bir miktar özel statü)	Satış geliriyle finanse ediliyor/devlet desteği
		<i>Devlet girişimleri</i>	Ticari olmayan diğer özel hukuka bağlı organ	Yukarıdaki gibi	Yukarıdaki gibi	Yukarıdaki gibi	Yukarıdaki gibi	
		<u>Hükümete yarı bağlı varlıklar</u>		Yukarıdaki gibi	Yukarıdaki gibi	Yukarıdaki gibi	Yukarıdaki gibi	

II.2.b Dolaylı olarak kontrol edilen organlar

Dolaylı olarak kontrol edilen organlar bakanlıklardan ayrıdır ve çoğunlukla ayrı hukuki varlıklardır. Ayrı bir hukuki varlığa sahip olmak bazı ülkelerin bu organlara geleneksel dikey olarak örgütlenmiş bakanlıklardan çok farklı bir yönetim yapısı (nispeten bağımsız bir kurulun varlığı dolayısıyla çok göze çarpan) ve farklı yönetim kuralları sağlamasına izin verdi. Her durumda, dairelere bağlı ajanslarda olduğu gibi, dolaylı olarak kontrol edilen organların iyi işlev görmesinin anahtarı, ana bakanlığın dolaylı olarak kontrol edilen organ ile birlikte tasarlamış olduğu faaliyetlerle ilgili yapılan sözleşmenin yönetiminde ve söz konusu organa uygulanan bütünsel hesap verme yükümlülüğü ve yönetim mekanizmalarında yatar.

Çoğu OECD ülkesi önemli sayıda bakanlık ile ilgili olmayan kamu organını bildirir ve bunlar bu genel başlık içerisinde farklı türleri gösterir. Bunlar sonuçta şu şekilde sınıflandırılabilir: 1) kamu hukukuna tabi idareler (bunlar esas olarak bütün hükümet varlıklarına uygulanan genel idari kurallara tabi olarak işlev görür, çoğunlukla idari işlevleri üstlenirler), 2) devlet girişimleri (bunlar esas olarak genel hukuka tabi olarak işlev görür, çoğunlukla ticari, endüstriyel ya da finansal aktiviteler yürütürler).³⁶

II.2.b.i Kamu hukukuna tabi idareler

Genel bir bakış

Bu organlar bakanlıklardan ayrıdır ve bakanlardan bağımsız olarak iş gördükleri için kontrol doğrudan olmak yerine dolaylı olarak uygulanır.

Kamu hukukuna tabi idareler dikkate değer devlet işverenleri olabilir. Almanya'da sivil federal çalışanların kamu hukukuna tabi idarelerdeki %51'ine karşılık bakanlıklar yalnızca %6'sını istihdam etmektedir³⁷. Bunun tersine, Fransa'da merkezi hükümet kadrosunun %70'i bakanlıklar tarafından istihdam edilmektedir (savunma hariç %66).

Bazı istisnalarla, kamu hukukuna tabi idareler oldukça sağlam, iyi tesis etmiş bir gruptur; öyle ki bazı durumlarda ortaçağa kadar uzanan bir tarihleri vardır. Dikkati çeken istisnalar, 1980 ve 1990'lı yıllarda büyük bir sayıda Kraliyet Varlığını oluşturmuş olan Yeni Zelanda ve pek çok ülkede uzmanlaşmış ayrı kamu hizmet kuruluşu düzenleyicilerinin oluşumudur.

³⁶ Kamu hukukuna tabi ve özel hukuka tabi organlar arasındaki fark her organın bütünüyle bu hukuki yetki alanlarından birinde olacağını ifade ettiği anlamına gelmemektedir. Örneğin, özel hukuka tabi organlar özel hukuk kapsamında kurulmuş olabilir fakat yine de tüzükle oluşturulmuş ve birtakım idari yetkileri icra etmesi bakımından idari hukuka ya da bütçe hukukuna tabi olabilir. Benzer şekilde, kamu hukukuna tabi organlar üçüncü şahıslarla belirli işlemleri (örneğin, kiralari deftere geçirmek) yürütürken özel hukuka tabi olabilir (ve bu amaçlarla ayrı hukuki varlıklar olarak muamele edilebilirler).

³⁷ Federal bakanlıklarda çalışanların %40'ı savunma sektöründe çalışmaktadır.

Kurallar ve Kontroller

Kamu hukukuna tabi idareler çeşitlilikleriyle karakterize edilir. Herhangi bir ülke içerisinde çeşitlilik arz eden fonksiyonları üstlenmek için çok çeşitli yönetim rejimleri ve hukuki formlar kullanılabilir. Ülkeler arasında hukuki statüler, kontrol rejimleri, yetkiler, boyut, fonksiyonlar, iç yönetim ve idari kültürler daha da çok değişiklik gösterir.

Kamu hukukuna tabi idareler çoğunlukla devlet kuruluşlarına uygulanan genel kurallara tabidir. Bakanlıklarla aralarındaki esas fark devletten ayrı olan yasal varlıklarında ve farklı yönetim yapılarında yatar. Tam bir yönetim kuruluna, bir danışma kuruluna sahip olabilir ya da tek kişinin hâkimiyeti altında bulunabilirler. Bunların kontrolü genellikle genel müdüre görev devreden yönetim kuruluna verilmiştir. Bakan dolaylı kontrolü elinde tutar. Bunları yalnızca vergilerle finanse edilebilir, bazıları kısmen vergilerle/kimsen kullanıcı harçlarıyla finanse edilir. Bunların sık sık artakalan miktarı aktarmalarına izin verilir. Kadrolarının statüsü tam kamu hizmeti denetimleri, kısmi denetimler ya da genel iş kanunu arasında değişiklik gösterir (fakat davranış standartları, liyakat EEO vs. konularında devlet hizmetlileri genel çerçevesine tabidirler). Kurulun statüsüne bağlı olarak genel müdürlerin atanmasında farklılık gösteren denetimler vardır. Son olarak, varlıkların satışından elde edilen gelirlerin ödünç alınması, ödünç verilmesi ve alınması ile ilgili denetimler değişiklik göstermektedir.

Örnekler bir ülkeden diğerine muazzam farklılıklar gösterir, fakat sanat ve kültür, spor, bilim, sağlık güvenliği ve çevre için düzenleyici organlar, devlet üniversiteleri, müzeler ve bazı hastanelerin vs. finanse edilmesi için varlıkları içerebilir.

Roller ve işlevler

Kamu hukukuna tabi idareler aşağıdaki durumlarda birbirine bağlı görevler grubu için performansların iyileştirebilir: 1) bir yönetim kurulu güçlü liderlik ve etkili bir izleme sağlar: Pek çok ülkede, kamu hukukuna tabi idarelerin bir yönetim kurulu vardır. İyi bir kurul yönetime uzmanlığı katar, liderlik sağlar, etik bir tarz belirler ve performans izleme bir sorun arz ettiği zaman eyleme geçer. Düzenleyici ya da başka politikalarından dolayı şirket biçiminin kullanılmadığı yerlerde, yönetim kurulunun ticari aktivite bağlamında özellikle önemli bir rol oynaması olasıdır. Benzer şekilde, yönetim kurulu olan kamu hukukuna tabi idareler daireye bağlı bir ajans için uygun olan birbirine bağlı idari aktivite grubunu üstlenmek üzere kullanılabilir. Bununla birlikte, kurul üyelerini atama/işten çıkarma mekanizmalarının şeffaf olması ve atamaların meşruluğunu temin etmesi gerekmektedir. 2) Denetim ortamı varlığın statüsüne ve görevlerine daha uygun hale getirilebilir. Bu da birçok durumda mali yönetim, muhasebe, kamu hizmeti ve satın alma kurallarının dikey olarak örgütlenmiş bakanlıklara uygulananlardan belirli bir ölçüde farklı olduğu anlamına gelmektedir. Bunun ölçülebilirliğin yüksek ve siyasi ilginin düşük olduğu organizasyonlar için faydalı olması çok muhtemeldir.

Kamu hukukuna tabi idarelerden bu şekilde vatandaşlara ya da kamu müşterilerine bir ya da birkaç ilgili hizmete odaklandıkları zaman; vatandaşların/üyelerin çıkarlarına hizmet etmeye odaklanmış bir kültürün gelişmesine izin vermek için aktiviteleri siyasetten arındırabildikleri zaman; yönetim, liderlik ve “tarz” konusunda uzmanlık sağlayan ve performansı denetleyen bir yönetim kuruluna sahip olduğu zaman; farklılaştırılmış bir kontrol ortamı organın statüsüne ve işlevlerine uygun hale getirilebildiği zaman; kamu hizmetinin dışından kadroyu daha iyi çekebildikleri zaman; pay sahiplerini (özel sektör, sivil toplum) ve uzmanlık bilgisine ve uzmanlığa sahip olanları katmak suretiyle karar almanın meşruluğunu yükselttikleri zaman en iyi istifade edilir.

Kamu hukukuna tabi idarelerin aynı zamanda örgütsel bir biçim olarak önemli zayıflıkları da vardır: Koordinasyon kaybıyla ve bu suretle birbirine bağlantılı olma hali yüksek olan yerlerde kaynakların yeniden tahsis edilmesine bir dirençle, kamu hizmeti ve kadronun hareketliliği ortamının zayıflaması ve ücret farklılıklarında artışlarla sonuçlanabilir. İlave olarak, kurulun kalitesini baltalayacak şekilde kurul atamalarında kayırma riskini içerir.

II.2.b.ii Devlet girişimleri

Bütün ülkelerin genel olarak özel hukuka tabi olarak kurulmuş ve ticari, endüstriyel ya da finansal aktiviteleri üstlenen devlet girişimleri vardır. İlave olarak, çok az sayıda ülkede hükümetlerin ticari olmayan özel hukuka tabi bazı organları vardır.

1) Ticari Devlet Girişimleri

Genel bir bakış

Devlet girişimleri (devlet şirketleri [özel hukuka tabi bir şirket halinde kurulmuş olan] ve aynı zamanda yarı-şirketler [bunlar ayrı birer hukuki varlık değildir fakat sanki bir devlet şirketiymiş gibi hareket ederler]) çok çeşitli ülkelerde önemli bir rol oynamıştır. Ülkeler devlet girişimlerinin üstlendiği aktiviteler düzeyinde önemli ölçüde farklılıklar göstermesine rağmen, tarihsel olarak yoğunlaştıkları endüstrilerde dikkate değer bir benzerlik vardır (posta hizmetleri, demiryolları, hava yolları, telekomünikasyon, elektrik üretimi ve dağıtımı, gaz şebekesi, radyo ve TV kaydı). Geçtiğimiz yıllarda birtakım ülkelerde girişilen yaygın özelleştirmeler bu kalıbı değiştirmiştir.

Yine de OECD Üye ülkeleri arasında ortalama %7'lik gayri safi milli hasıla halen devlet girişimleri tarafından üretilmektedir. Birtakım ülkeler yarı-şirketleri özelleştirmekte, düzenleyici ve ticari aktiviteleri bütünden ayırmakta ve ikincisini devlet girişimlerine vermektedir. Ticari aktiviteleri ve hemen hemen bütün özellikleri (yönetişim kurulunun rolü vs.) üstlenmek üzere özel sektörde geliştirilmiş şirket biçimi devlet sektöründe de eşit düzeyde geçerlidir. Bununla birlikte, bu biçim politika tavsiyesi ya da düzenleyici fonksiyonlara uygun değildir.

Devlet şirketlerinin kullanımı çoğunlukla devletin bütün çıkarlarını ayırıp bir kenara koymayı (mülkiyet sahibi, düzenleyici ya da hizmet kullanıcı olarak) ve her çıkar için en iyi işleyecek yönetim düzenlemelerini tasarlamayı gerektirir. Özellikle hükümetin kamu politikası hedeflerini netleştirebildiği ve diğer politika vasıtalarını (açık devlet desteği ve düzenleme gibi) kullanabildiği durumlarda, ticari fonksiyonları şirket olarak kurulmuş SOE'lere geçirmek suretiyle önemli kazançlar elde edilebilir.

Ticari aktiviteleri devlet şirketlerine vermek, özellikle bütçe reformu ve düzenleyici reform eşlik ettiği zaman, performansı iyileştirebilir³⁸. Devlet girişimlerinin güçlü yanları müşterilere bir ya da birkaç ilgili hizmete odaklanmakta; organizasyonu siyasetten ayıran, bu şekilde ticari bir kültürün gelişmesine izin veren bir kurulun varlığında ve finansal performansı ölçme imkânında yatar. Bununla birlikte, kamu politikası hedeflerinin hâkim olduğu/siyasi müdahalenin yüksek olduğu yerlerde yönetim kurulu zayıflatılabilir. Devlet girişimleri bakana bağlı olan siyasi bir zayıf performans riskini de ifade eder.

Kurallar ve kontroller

Devlet girişimleri özel hukuka tabi olarak işlev görür ve devletten ayrı bir hukuki varlığı vardır. Bütünsel kontrolleri İcra başkanına yetki devreden bir kurula verilmiştir. Bakanın yalnızca dolaylı bir kontrolü vardır. Genellikle bir yönetim kurulları vardır. Kadroları genel iş kanununa tabi olarak istihdam edilir. Satış gelirleriyle finanse edilirler ve artakalan miktarları ödünç alabilir, aktarabilir ya da fonları ödünç verebilirler. Kadro ya da diğer girdi kontrolleri yoktur. Varlıklarının satışından elde edilen gelirler ve yıpranma payı alıkonur.

³⁸

Örneğin, Dünya Bankası yalnızca hukuki biçimdeki değişikliklerin yeterli olmadığını vurgulamaktadır. "Bureaucrats in Business" da devlet girişimlerinde başarılı reformları başarısız reformlardan ayırt eden şeyin, başarılı ülkelerin şunları içeren bir reform paketini başlatmış olmaları olduğunu rapor eder: geniş kapsamlı tasfiye (devlet mülkiyetinin daha yüksek olduğu yerlerde); rekabeti getirme (büyük girişimleri bütünden ayırma ve girişteki sınırlamaları rahatlatma dâhil); sıkı bir bütçe kısıtlaması (doğrudan ve dolaylı devlet yardımlarını saf dışı bırakma); finansal sector reformlarını başlatma (ticari bazda finansla erişim sağlama); kurumsal reform (gözetim organları, yönetsel özerklik, performans anlaşmaları).

Türler ve işlevler

Bir grup olarak devlet girişimleri oldukça çeşitlilik arz eden bir gruptur: ticari olmayan diğer hükümet organlarından ortaya çıkmış yarı şirketler; özelleştirilme yolunda olan kamu organizasyonları; devletin sahip olduğu özel olarak kurulmuş şirketler (fakat bunlar tıpkı kâr amaçlı özel girişimlerin yaptığı gibi, siyasi ortam içerisinde kârlarını en yüksek düzeye çıkarmak üzere hareket eder); maliyet kısıtlamasına tabi olarak başka bir hedef işlevi (hizmet, çıktı vs.) en üst düzeye çıkaran, özel kâr amaçlı olmayanlara daha yakın organizasyonlar.

Kâr amaçlı ve kâr amaçlı olmayanlar arasındaki farkı (per SNA) kullanarak devlet girişimleri faydalı bir şekilde alt sınıflara ayrılabilir. Buna göre iki alt tür önerilmiştir: i) kâr amaçlı işleve sahip devlet girişimleri ve ii) bir hizmet işlevini en üst düzeye çıkarmayı amaçlayan, kâr amaçlı olmayan devlet girişimleri (çıktı, verilen hizmet vs.).

Kamu politikası çıkarımının ölçülebilirliğinin yüksek olduğu yerlerde ticari aktiviteleri üstlendikleri için SOE'ler kâr amaçlı olmayan devlet girişimlerinden üstündür, çünkü bu bir hükümetin diğer politika vasıtaları yoluyla (açık devlet yardımları ve düzenleme gibi) kamu politikası hedeflerinin peşine düşmesine ve organizasyonun yönetim kuruluna nispeten kesin stratejik bir hedefi bağlamasına olanak verir.

2) *Ticari olmayan, özel hukuka tabi diğer organlar*

Oldukça yüksek sayıda ülke özel hukuka tabi olarak kurulmuş ancak SNA tarafından tanımlandığı şekliyle ticari olmayan devlet organlarını rapor etmektedir. Bir yandan devlet girişimleri dikkate değer ticari aktiviteleri üstlenirken, özel hukuka tabi diğer organlar daha ülkede bulunmakta ve orada dahi çok daha küçük bir ölçekte işlemektedir. Bunlar tanımlanmış gruplara üyelik hizmetleri sağlama, düzenleyici uygulama ve destek hizmetleri sağlama dâhil, geniş kapsamlı işlevler üstlenmektedir. Örgütsel biçimler arasında seçim yaparken bunun mantıklı bir kategori olup olmadığı net değildir.

II.2.c Yarı devlet kurumları

Bütün hükümetlerde kamu politikası işlevlerini üstlenen (hizmet ulaştırma, düzenleme vs.) raporlayan varlığın dışında bir dizi organ vardır. Bunlar genellikle özel mülkiyete ait, devlet tarafından atanmış bazı kişilerle birlikte bir yönetim kurulu olan özel hukuka tabi organlardır. Kısmen devlet bağıışı ile finanse edilirler ve kadro ya da diğer şeyler üzerinde hiçbir devlet kontrolü yoktur. Bu kategoride, örneğin, devlet tarafından oluşturulmuş bazı vakıfları buluruz.

Bu özel mülkiyete ait organlarla ilgili, özellikle hükümet kurulda yer alacak üyeleri atadığı zaman, hükümet için dikkate değer yönetim riskleri vardır. Bunlar birleştirilmiş genel hükümetin dışında olsalar bile, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki sınır keskin olmaktan ziyade muğlâktır. Bazı ülkelerde, bazen mahkemeler devletin sahip olmadığı (işte bu nedenle bunlar mali raporlama biriminin dışındadır) ancak kontrol ettiği farz edilen organların eylemlerinden hükümeti sorumlu tutmuştur. Varsayılan bu kontrol, çok açık bir şekilde yönetim kurulunun üyelerini atama ya da görevden alma yetkisi yoluyla, net bir ikinci derecede talep sahibinin yokluğunda ortaya çıkabilir.

Bu suretle, tüzük ile kurulmuş ancak mülkiyeti devlete ait olmayan ve devlet tarafından kontrol edilmeye ve kısmen bazı kamu politikası işlevlerini yerine getirmekten sorumlu bir dizi yasal organ vardır. Hükümetin bu organın bazı işlevlerini nasıl yerine getirdiği konusunda bir payı ve kontrolü olduğu varsayıldığı takdirde şarta bağlı yükümlülüğü vardır. Bu risk yarı devlet kuruluşlarını kurarken son derece dikkatli olma gereksinimini akla getirir.

II.2.d Sonuç: Bağımsız yönetimin başarılı olma koşulları

OECD ülkelerinin deneyiminden başarılı ve sürdürülebilir bölünmüş yönetim sistemi için temel koşullar ile ilgili sonuçlar çıkarmak mümkündür. Bunlar aşağıdakileri içermektedir:

1) Bağımsız organların sayısını sınırlayacak, onlara net bir yasal temel verecek ve belirtilmiş kuralların herhangi bir istisnasını savunacak sağlam yasal ve kurumsal bir çerçeve. Bu yasal ve kurumsal

çerçeve aşağıdakileri göz önüne almalıdır:³⁹ 1) organizasyonları sınıflar halinde gruplama, yeni kuruluşların oluşturulması ve devreden çıkarılması için kesin prensipler tespit etme; 2) spesifik yönetim sorumlulukları atama; 3) organizasyonlar için kapsayıcı bir yasa sağlama; 4) farklı organlarla politika anlaşmaları oluşturma; 5) bu organlar için kamu finansının ilkelerini tespit etme; 6) kadronun işlev göreceği kuralları ayrıntılı bir şekilde belirtme; 7) dış raporlama ve denetleme prosedürlerinin yanı sıra planlama ve kontrol döngüsünü de ayrıntılı bir şekilde belirtme; 8) bireysel sorumlulukları atama; 9) kamu kaynaklarının kullanımı, ulaşılan sonuçlar ve iyi yönetim standartları ile ilgili hesap verme, pay sahiplerine hesap verme ve onlara danışma konusunda sağlam prosedürler oluşturma; 10) davranış standartları oluşturma; 11) kontrol ve denetleme prosedürleri ve ilkelerini oluşturma.

2) Aynı zamanda bağımsız sistemlere tedrici bir hamle dâhil, münferit kurumlar için etraflıca düşünülmüş bir yapı da önemlidir. Özellikle hükümetler sonuca dayalı bir ortamda bağımsız çalışmak üzere yeterli sayıda yöneticinin mevcut olduğundan emin olmaya ihtiyaç duydukları için, bütün organlar aynı zamanda hükümetten bağımsız olarak işlev görmeye hazır olmayacaktır. Bir sorun bağımsız organları izlemekten sorumlu bakanlıkların yeni oluşturulmuş organizasyonlardan ziyade performans dayalı yönetime uyum sağlamakta daha yavaş olabilmesidir ve bununla başa çıkmak iyi işlev gören dağılmış yönetim sistemini kurma konusunda önemli bir mücadeledir.

3) Bağımsız organizasyonlar ile merkezi ana bakanlıklar arasındaki gerekli sabit arabirimin organizasyonu.

4) Delege edilmiş yöneticilerin hesap verme yükümlülüğü ve rapor vermesi ve parlamento dâhil, organların güçlü bir şekilde gözetiminin yapılma gereksinimi.

Her durumda kapasite oluşturmak zaman alır. Geleneksel bakanlık hiyerarşisini iyi işlev gören bağımsız bir organa dönüştürme ve denetimci bakanlığın bunu iyi yönlendirebilmesi aylar, çoğu zaman da yıllar alır. İşleri rayına oturtma süreci bütünüyle üst düzey tarafından yürütülemez, işbirliğine ve her iki taraftan da öğrenmeye bağlıdır.

³⁹

Distributed Public Governance, OECD, 2002'de yer alan, Rob Laking tarafından yazılmış "Distributed Public Governance: principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies"den alınmıştır;

EK 3**Örgütsel Uzmanlaşma ve Ajanslaşmaya Anayasal Kısıtlamalar**

Jacques Ziller

Takdim edilen belge nedeniyle SIGMA tarafından yazılmış olan yayımlanmamış araştırma

Burada hem seçilmiş ülkelerin göreceli etkisini hem de onların merkezi devlet idaresinde başarılı ya da öngörülmuş reformların çeşidini hesaba katarak, seçilmiş bir sayıda örnek burada incelenmektedir. Bu sunum için takip edilen düzen daha esnek olandan daha az esnek kalıba doğrudur (çok katı anayasa hükümleri, reformların gerekliliği ile ilgili yeterince güçlü siyasi bir fikir birliği olduğu takdirde kolay reforma yine de izin verebildiği için, göreceliliğini sürdüren bir kavram).

İngiltere Örneği

İngiltere'nin hiçbir anayasası olmadığı ya da en azından yazılı bir anayasası olmadığı (İngiliz ve İngiliz olmayan yazarlar, politikacılar ve avukatlar tarafından) sık sık söylenir. Ancak bu yanlıştır ve bu nedenle İngiliz Anayasasının kamu yönetiminin organizasyonu ve işlev görmesi ve özellikle merkezi hükümette ajanslaşma meselesi ile ilgili ilke ve kurallarına ilişkin daha fazla ayrıntıya girmeye değerdir.

İngiltere anayasası belirli sayıda yazılı olmayan ilke ve uygulamaların (anayasal görenekler) yanı sıra tüzük (parlamento kararı) tarafından, mahkemeler ve doktrin tarafından anayasal yapısı kabul edilmiş olan, parlamentonun birtakım yakın tarihli sayılabilecek parlamento kararları dâhil, yazılı metinlerden oluşmuştur. Parlamentonun (yani Kraliyet, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası) bu tüzükleri olağan mevzuat prosedürleri yoluyla teğıştirebileceği gerçeği onların anayasal yapısı ile tezat teşkil etmemektedir ve bazen bunların değıştirilmesinin kolay olacağı sanısını vermektedir (örneğin, Lordlar Kamarasının oluşumunu ve yetkilerini değıştirmek mümkündür, fakat muhtemelen ortadan kaldırmak mümkün değildir). İngiltere'de birtakım anayasal ilke, kural ve prosedürler, ilgili resmi raporlar ya da akademik literatür tarafından çoğunlukla bütünüyle göz ardı edilmesine rağmen, ajanslaşma meselesi ile ilgilidir ve açıklanmaya ihtiyacı vardır.

Krala ait yetkiler

İngiliz hükümetinin düzenlenmesi ve işlev görmesine ilişkin en ilgili anayasal kurallar kümesi krala ait yetkiler nosyonu ve bunların kapsamıdır. Krala ait yetkiler kapsamına giren her türlü yetki yürütmenin hiçbir parlamento kararı olmaksızın düzenlenmesini ve karar vermesini mümkün kılar. O günkü hükümet krala ait yetki kapsamında kendi kararından parlamentoya karşı sorumlu olarak kalır (ve gerçekte parlamento çoğunluğu bu kararları son derece etkilimiktir), fakat bu kararların alınabilmesi için kanun hükmünde kararname (yani Kabine kararı) yeterlidir. Bununla birlikte, şayet parlamento krala ait yetkiler kapsamına giren bir alanda yasa çıkarmışsa, söz konusu yasayı değıştirme ya da önlemek ve bu suretle yürütmenin tam özgürlüğünü yeniden iade etmek için başka bir parlamento kararı gereklidir.⁴⁰ Krala ait yetkiler kapsamı İngiliz tarihi boyunca azaltılmıştır, fakat bir yanda dış işleri ya da dış ilişkiler⁴¹, diğer yanda ise kamu hizmetinin düzenlenmesi ve yürütülmesini (yani merkezi devlet idaresi)⁴² kapsadığı için oldukça geniş kalmaktadır.

⁴⁰ Bu, örneğin, aynı zamanda kamu hizmetinde istihdama uygulanmak için özellikle düşünülen, çalışma koşulları ve endüstriyel ilişkiler üzerine genel mevzuatın yürürlüğe sokulduğu durumdur.

⁴¹ Bu uluslararası bir antlaşmanın parlamento kararı olmaksızın neden İngiltere tarafından onaylandığını, fakat aynı zamanda neden böyle bir antlaşmayı iç bünyede yürürlüğe sokmak için bir parlamento kararının gerekli olduğunu da açıklamaktadır.

⁴² Diğer yandan, parlamento bir tüzük şeklinde onaylamadığı sürece, merkezi hükümetin kudreti dâhilindeki karar almanın merkezileşmesine karşı çıkacak hemen hiçbir anayasa ilkesi olmamasına rağmen, yerel yönetimi düzenleme parlamento kararını gerektirmektedir.

Kamu hizmetinin düzenlenmesi ve yürütülmesinin krala ait yetkiler kapsamına girdiği gerçeği hem esnekliğin (ve bazen İngiliz merkezi hükümetinin yönetimindeki hızlı değişimlerin) hem de reformu uygulama vasıtalarının yasal statüsünün yokluğunun sebebidir. Bu vasıtalar genellikle hukuki bağlayıcılığı olmayan vasıtalar (parlamento kararları ya da kanun hükmünde kararname) fakat hükümete (örneğin, ajanslaşmaya yol açan büyük çaplı reform, 1987'nin Sonraki Adımlar Raporu), beyaz kitaplara ya da diğer yasal bağlayıcılığı olmayan vasıtalara rapor verir⁴³. Bu aynı zamanda "Kraliyet memurları" (yani devlet kamu hizmeti) için kadro düzenlemelerinin parlamento kararlarında değil, kanun hükmünde kararnamede bile yer alması gerektiği gerçeğini açıklamaktadır. 20. yüzyılın büyük kısmında bu düzenlemeler, kamu hizmetinin çalışma koşulları üzerine tartışma ve anlaşmanın yeri olan "Whitley Konseyleri" çerçevesinde bakanlık dairelerinin temsilcileri ile kadro temsilcileri arasındaki anlaşmaların sonucuydu. Bu anlaşmalar o zaman, bağlayıcı bir yasal niteliği olmaksızın "kurallar" halinde konmuştu ki bunlar 1980'lerin mahkemeleri tarafından bütünüyle göz ardı edilmişti. Mahkemeler şimdi bunları kamu personeli ile onların işverenleri arasındaki hukuki ihtilaf durumlarında almasına rağmen, geleneksel olarak bu tür hukuki ihtilaflar iki önemli nedenden dolayı mahkemelere sunulduğu için, ilgili pek az içtihat vardır: prosedürle ilgili spesifik kanuni yollar ve mahkemede dava açmanın maliyeti.

Hukuki yönden bakılacak olursa, Kabine bir yandan parlamentonun bütçe ile ilgili meselelerde ilgili yetkinliklerine, diğer yandan hukuki açıdan makul olma prensipine saygı duyduğu takdirde, kamu hizmetini istediği şekilde düzenlemekte ve yürütmekte bütünüyle özgürdür. Prosedürle ilgili hiçbir ilke ya da kural reform sürecine uygulanmaz, bu da İngiliz kamu hizmetinde son zamanlarda yapılan bazı reformların teknik ve siyasi açıdan mümkün olur olmaz çok hızlı bir şekilde yürürlüğe sokulup uygulanmaya konmasını açıklamaktadır. Siyasi yönden bakılacak olursa, Kabine siyasi sorumluluğu yönünden parlamentoya tabii ki bağlıdır, yani kendi partisinin siyasi desteğine gereksinim duyar. Bununla birlikte, kamu hizmetinin düzenlenmesi ve işlev görmesi ile ilgili soruların çoğunun siyasi açıdan yalnızca azalmış bir göze batıcılığı vardır. Bu da sonuçta Margaret Thatcher ya da Tony Blair gibi başbakanların neden kamu hizmetindeki büyük çaplı reformları son derece hızlı ve kıta Avrupasında hükümet reformunu tanıtmaya uygulamaya koyma konusunda bu tür bir esnekliğe sahip olmayan ülkelerin hükümetlerini (yani sıra ABD hükümetini) kısıktırca bir şekilde teşvik edebildiğini açıklamaktadır.

Parlamentonun bütçe ve mevzuat ile ilgili yetkinlikleri

Yazılı olmayan ancak bütün İngiliz hukuk sisteminin temelinde yatan diğer iki anayasal kural, yalnızca parlamentonun vergi yükseltme yetkisi olduğu ilkesi ile parlamentonun egemenliği ilkesidir.

İlk anayasa kuralının bir sonucu olarak, vergileri arttırma ve kamu parasını harcama ile ilgili olan ilke, kural ve prosedürlerin hepsi ya parlamento kararıyla ya da parlamento kararına dayalı olan kanun hükmünde kararname ile konulmalıdır. Bu nedenle, vergileri yükseltmeye bağlı ya da genel bütçeden fonların harcanmasını kapsayan mali olanakları olan her türlü ajansın, parlamentonun yıllık bütçe olabilen bir kararı ile ilgili yetkiyi edinmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, bu yalnızca yürütmenin kararıyla bir ajans kurma özgürlüğünün, ajansın bütçesi bütünüyle ajansın aktivitesi yoluyla meydana getirilen gelire dayalı olmadığı anda sınırlarla karşılaşacağı anlamına da gelmektedir.

İkinci anayasa kuralının bir sonucu olarak, parlamento gerekli gördüğü şekilde kanun çıkarmakta özgürdür. Gerekli olduğu takdirde, parlamento krala ait yetki alanına giren bir mesele ile ilgili bu şekilde kanun çıkarabilir. İngiliz siyasi sisteminin parlamenter yapısı ve bundan da çok başbakanın hükümet milletvekillerinin başkanı olduğu gerçeği, parlamento ile yürütme arasında, zorunlu olarak hükümetin rızası ile benimsenmiş krala ait yetkiler üzerinde etkisi olabilecek herhangi bir çelişkiyi önlemektedir. Bundan dolayı bir ajans pekâlâ parlamento kararıyla kurulabilir. Bir ajansa hukuki şahsiyet vermek için bu

⁴³

Bunun müşterek hukuk yasal sistemlerinin özellikleriyle hiçbir ilgisi yoktur: Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongrenin ve Başkanın yetkilerini tanımlayan yazılı bir Anayasanın mevcudiyetine bağlı olarak, kamu hizmeti reformlarını uygulamaya koyma vasıtalarının (yani Kongrenin yasa teklifleri ya da yürütmenin düzenlemeleri) hukuki açıdan bağlayıcılığı vardır.

tür bir kararın gerekli olup olmadığı hukuki kişiliğin tam kapsamına çok bağlıdır (bu yine bir kraliyet fermanıyla müzakere edilebilir).

Sunulmakta olan belgede tartışılan meseleler açısından daha da önemli olan şey parlamento kararlarının icra edilmesi için gerekli kararları benimsemek üzere hangi otoriteye yetki verildiğine dair net bir işaret sunması gerektiğidir. Genel olarak böyle bir karar yetkinin delege edildiği isim olarak başbakanı (ya da sekreteri) verirken, krala ait yetki yürütmenin uygun gördüğü takdirde bir yürütme ajansı kurma dâhil, istediği şekilde başbakanla ilgili yapıları düzenlemesini mümkün kılar. Bununla birlikte, yürütme yetkisi hükümetten bağımsız olan bir ajansa verilmek zorunda olduğu takdirde, bu yalnızca söz konusu ajans parlamentonun bir kararı ile ya da bir parlamento kararına dayalı olan bir kanun hükmünde kararname ile kurulmuş olmalıdır. Kanun hükmünde kararname ile ilgili anayasa kuralları (bir parlamento kararında yazılıdır) parlamentonun gerçekleşen kanun hükmünde kararnamenin içeriğini, açık bir şekilde ya da zımnî rızayla onaylamasını hüküm altına almaktadır. Parlamento kararıyla kurulmamış ya da yetkilerin açık bir şekilde verilmesi temeline dayalı olarak karar almayan herhangi bağımsız bir ajans yetki dışında (ultra vires) davranmaktadır ve mahkemeler bu kararları iptal edecektir.

Hükümetin parlamentoya karşı sorumluluğu

Daha önce bahsi geçen anayasa ilke ve kuralları, İngiliz hükümeti parlamentodan geçmeksizin ajansları şekillendirme ve reform yapma özgürlüğünü korumak istediği sürece, bu özgürlüğü doğrudan o da sonuçta parlamentoya karşı sorumlu olacak bir bakana karşı sorumlu olan ajanslarla sınırlaması gerektiğini açıklamaktadır.

İngiliz anayasa hukukunda hesap verme yükümlülüğünün iki yüzü vardır. Bunlardan birisi parlamenter rejimin ana karakteristiği, yani parlamentonun icra organını görevden alabilmesi ya da yürütme organının bir üyesini istifa etmeye zorlayabilmesidir. İngiliz hükümetleri genellikle Avam Kamarası'ndaki⁴⁴ parlamento üyelerinin çoğunluğuna sahip tek partiye dayalı olduğu için, bu mekanizma yalnızca edimsiz bir müeyyide olarak işlemektedir. Avam Kamarası'nda güven oylaması ile hükmüne son verilen son başbakan, 1979'da kurduğu İşçi Hükümeti İskoç Milliyetçi Partisinin desteğine dayanmak zorunda kalan James Callaghan'dı ve ondan önce 1924 yılında Ramsay MacDonald'dı. Hesap verme sorumluluğunun ikinci yüzü hükümetin eylemleri ile ilgili olarak talep edilen bütün bilgileri ve özellikle parlamento kararları ile bakanlara delege edilmiş yetkileri nasıl kullandığıyla ilgili bilgileri parlamentoya vermek zorunda olmasıdır. Bu da kamu personeli dahi parlamentoya hesap vermek zorunda kalabildiği takdirde (her iki Kamara'nın da toplantılarında ve geçici komitelerde düzenli olarak olur), nihai olarak kararları onaylayacak ve onları açıklayabilecek olanın bakan olduğu bir örgütsel yapıyı ifade etmektedir.

Yargısal denetim

Kamu yönetiminin düzenlenmesi ve işlev görmesi konusu ile ilgili son derece önemli olan bir diğer anayasa ilkesi, parlamento hariç kamu otoritelerinin (yani mahkemeler, divanlar ve hükümet) bütün kararlarının mahkemeler tarafından yargısal denetime sunulması prensibidir. Yazılı bir prensip olmamasına rağmen, İngiltere'de hukukun üstünlüğünün temellerinden birisidir.

Çok uzun bir zamandır mahkemeler incelemelerini kamu otoritelerinin yetkilerini aşarak hareket etmediklerini, yani bu otoritelere bir parlamento kararı yoluyla kararlarını alma yetkinliğinin verilmiş olduğunu tespit etmekle sınırlandırmıştı, fakat mahkemeler bu kararlara liyakat gösterip göstermediklerini incelememi. 2. Dünya Savaşı'ndan sonra, mahkemeler, "Wednesbury mantıklılık testi"⁴⁵ kullanmak suretiyle kamu otoriteleri kararlarının makullüğü olarak adlandırdıkları şeyi gözden geçirmeye başladı; bu teste göre bir karar şayet "...hiçbir mantıklı otorite bu karara varamazdı" (Lord Greene) deniliyorsa mantıksız olacaktı. Bu modern İngiliz idari hukukunun gelişmesinin, bunun yanı sıra 1970'li yılların

⁴⁴ İcra organı Lordlar Kamarasına karşı sorumlu değildir; Lordlar Kamarasının gözetim yetkisi vardır ancak hükümete izin verme yetkisi yoktur.

⁴⁵ 7 Kasım 1947 tarihinde Temyiz Mahkemesi tarafından karara varılan *Associated Provincial Picture Houses, Limited / Wednesbury Corporation* davasının adı nedeniyle.

sonunda yargısal denetim reformu ve daha da yakın zamanda 2 Ekim 2000 tarihinde yürürlüğe giren, 1998 İnsan Hakları Yasasının temellerinden biri olmuştur. 1985 yılına kadar mahkemeler krala ait yetkiler altında alınmış kararları gözden geçirmeyi kabul etmiyordu, fakat bu Lordlar Kamarasının (İngiltere'nin yüce mahkemesi) bu kararların gözden geçirilebilir olduğuna karar verdiği ünlü GCHQ davası⁴⁶ ile dramatik bir şekilde değişti.

İdari kararları gözden geçirme standartları, İngiltere'de idari prosedürün herhangi genel bir kanun halinde toplanması söz konusu olmadığı için, büyük ölçüde sektörel mevzuata ve içtihadı kalmıştır. 2000 Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası, kamu otoritelerine uygulanan idari prosedür ile ilgili genel mevzuatın ilk bölümü olarak düşünülebilir. Kamu otoriteleri Avrupa Birliği hukukunu uygulamaya koydukları zaman, gözden geçirme standartları ve yargısal koruma araçları, düz orantılılık ya da meşru gizlilik gibi Avrupa idari hukukunun tipik prensiplerini kullanmayı içerecektir.

Fransa örneği

Fransa 1791 yılından bu yana, şu anda 4 Ekim 1958 Anayasası olan yazılı bir anayasaya sahiptir. Kamu yönetiminin düzenlenmesi ve işlemesiyle ve özellikle merkezi hükümette ajanslaşma meselesi ile ilgili bütün anayasa ilkeleri anayasa metninde açıkça yazılmış değildir. Bazı ilkeler iki yüzyıl kadar uzun bir zaman önce, Fransız yüksek idare mahkemesi olan *Conseil d'Etat*'ın içtihadı yoluyla tespit edilmiş ve yakın zamanda Fransız anayasa mahkemesi olan *Conseil constitutionnel* tarafından anayasa ilkeleri olarak kabul edilmiştir. Bu prensipler arasında genellikle yürütme kararlarının yargısal denetiminin normal olarak idari mahkemeler tarafından yerine getirilmesini (umumi asliye hukuk ve ağır ceza mahkemeleri'nin aksine) gerektiren, adli ve idari otoritelerin ayrılığı ilkesi de vardır⁴⁷.

Bu belgede ele alınan meseleler ile özellikle ilgisi olan 1958 Anayasasının 20. maddesidir. Bu maddeye göre:

Hükümet Ulusun politikasını belirleyecek ve önderlik edecektir.

Kamu hizmeti ve silahlı kuvvetler emri altında bulunacaktır.

Madde 49 ve 50'de belirtilmiş şartlar ve prosedürlere uygun olarak Parlamento'ya karşı sorumlu olacaktır⁴⁸.

Bu madde hükümetin kararnameler yoluyla devlet idaresini düzenleme ile ilgili temel yetkisinin dayanağıdır – mutlaka parlamentonun kararları olan tüzüklerin aksine. Bu 34. madde tarafından teyit edilmektedir. Buna göre:

Tüzükler Parlamento tarafından kararlaştırılacaktır.

Tüzükler şunlarla ilgili kuralları belirleyecektir: [...]

- her tür verginin dayanağı, oranları ve tahsil yöntemleri ; [...]

Tüzükler benzer şekilde şunlarla ilgili kuralları belirleyecektir: [...]

- kamu kuruluşlarının kategorilerinin oluşturulması;

- Devlet tarafından istihdam edilen sivil ve askeri personele verilen temel garantiler;

- girişimlerin kamulaştırılması ve girişimlerin mülkiyetlerinin kamudan özel sektöre transferleri. [...]

Tüzükler aşağıdakilerin temel prensiplerini belirleyecektir:

- ulusal savunmanın genel düzenlenmesi;

- bölgesel birimlerin kendi kendini idare etmesi, onların yetki ve kaynakları;

⁴⁶ *Kamu Hizmeti Birlikleri Konseyi / Kamu Hizmeti Bakanı [AC 347, 1985].*

⁴⁷ *Bakınız 23 Ocak 1987 tarihli 86-224 DC kararı — Conseil de la concurrence.*

⁴⁸ *Assemblée Nationale tarafından yapılan resmi tercüme ikincisinin internet sitesinde mevcuttur <http://www.assemblee-nationale.fr>.*

- eğitim; [...]

Mali Yasalar kurumsal bir Yasada açıkça belirtilmiş tarzda ve koşullarla Devletin kaynaklarını ve yükümlülüklerini belirleyecektir.

Sosyal güvenli mali Yasaları sosyal güvenliğin mali dengesi için genel koşulları belirleyecek ve gelir tahminlerinin ışığında, kurumsal Yasada açıkça belirtilen tarz ve koşullarla harcama hedeflerini belirleyecektir.

[...]

Bu şekilde hükümet, parlamentonun kararını gerektiren, madde 34'te bahsi geçen kural ve prensiplerin istisnası ile parlamentodan geçirmek zorunda olmaksızın devlet idaresini düzenlemekte özgürdür. Bunların ışığında, hükümet düzenlemelerinin benimsenmesi, düzenlemenin benimsenmesinde önce genellikle birtakım istişarelerden geçilmek zorunda olduğu için, mevzuatın benimsenmesinden mutlaka daha kolay ya da daha çabuk olacak diye bir şey yoktur. Hükümete danışmak zorunda olduğu organizasyon ve kurulların görüşleri engel olmasa bile, prosedürün takip edilmesi gerekmektedir ve bu hatırı sayılır gecikmelere yol açabilir, önceden tahmin edilmesi her zaman kolay olmayan sonuçları olan toplumsal tartışmaları meydana getirebilir. Bu nedenle hükümetin, özellikle partilerin sağlam bir koalisyonuna dayandığı takdirde, vasıta olarak parlamento kararını tercih etmesi sık rastlanan bir durumdur. Parlamento kararları buna ek olarak, benimsenme tarihinden itibaren iki ay içerisinde yapılan bir iddiaya dayalı olarak yürürlükten kaldırılabilen ya da yasa dışı ilan edilebilen ve bu yüzden zaman açısından herhangi bir sınırlama olmaksızın, uygulamadan yoksun bırakılabilen hükümet düzenlemelerinin tersine, bir kez yürürlüğe girdikten sonra artık mahkemelerin incelemesine sunulmama avantajına da sahiptir.

Anayasada güçlü bir çoğunlukla (parlamentonun her iki kanadının toplam üyelerinin üçte ikisi) ya da referendum yoluyla değişiklik yapılabilir. Bu da uygulamada Anayasa değişikliği yapma imkânının parlamento çoğunluğunun gruplaşmasına ve Cumhuriyetin Başkanı ile parlamento çoğunluğu⁴⁹ arasındaki ilişkiye bağlı olduğu anlamına gelmektedir.

Bu kural ve prensiplerin tam sınırları hem *Conseil d'Etat* hem de *Conseil constitutionnel*'in içtihadıyla güçlendirilmiştir; bunlardan ilki bir tüzüğe dayalı olmayan hükümet düzenlemelerinin anayasaya uygunluğuna karar vermiş; ikincisi ise hükümetin bir talebinin ardından, bir tüzüğün belirli bir parçasında hükümet düzenlemesi yoluyla değişiklik yapıp yapılamayacağına karar vermiştir. Bir yandan bir tüzüğün Anayasaya uygunluk açısından *Conseil constitutionnel* tarafından incelenmesi imkânı henüz yürürlüğe girmemiş tüzüklerle sınırlanmışken (parlamentonun en az 60 üyesi, her iki kanadın da başkanları, Cumhuriyetin Başkanı ya da Başbakanın başvurularına dayalı olarak), hükümet düzenlemelerinin *Conseil d'Etat* tarafından yapılan yargısal denetimi, çok açık nizamnameler ve *Conseil d'Etat*'ın hükümete karşı geniş fesih ve mahkeme kararı yetkileri olmasından dolayı çok geneldir. Ajanslaşma söz konusu olduğu kadarıyla, hükümet özgürlüğü oldukça geniştir. Buna, *établissements publics*'in kategorileri içerisine girdikleri takdirde, tüzel kişiliği olan ajansları kurmak da dâhildir. Öte yandan, kadro düzenlemeleri, bütçe ile ilgili ve mali düzenlemelerin parlamento kararlarına dayalı olması gerekmektedir ve bunların unsurlarında bir kısmı parlamento yetkisine dayalı kanun hükmünde kararname ile bile kabul edilemez.

Birtakım genel yasalar, 12 Nisan 2000 tarihli hem *Conseil d'Etat* hem de *Conseil constitutionnel* tarafından anayasa değerine sahip olduğu düşünülebilecek bazı prensipler içeren, *vatandaşların kamu yönetimleri ile ilişkilerindeki hakları ile ilgili* tüzük no 2000-321 gibi, bazı önemli yönleri düzenlemesine rağmen, idari prosedürün genel kanun olarak toplanmış bir hali yoktur. Bütçeyi düzenlemek ve uygulamak için geçerli kurallar, her iki meclisin de onayını gerektiren bir *loi organique* tarafından oluşturulur (yalnızca Millet Meclisi'nin nihai onayına ihtiyaç duyan normal mevzuatlara karşı olarak) ve bütün kamu otoritelerinin mali durumlarına uygulanabilir. Bu kurallar genellikle *LOLF* olarak bilinen, mali tüzüklerle

49

Orta-sağ koalisyonlar Anayasa değişikliği yapmak için daha çok kolaylığa sahiptir, çünkü bunlar orta-sol koalisyonların tersine, genellikle her iki mecliste de çoğunluğa sahip olabilirler.

ilgili 1 Ağustos 2001 tarihli *Loi organique* no 2001-692 tarafından köklü bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. İçerdiği büyük çaplı değişikliklerden dolayı, yasa tedrici bir şekilde uygulandı ve LOLF'a tabi olarak tam olarak kabul edilen ilk bütçe 2005'in sonlarında kabul edilen 2006 bütçesiydi.

Genel anlamda, ajans kurmaya ilişkin olarak hükümet oldukça özerktir ve her durumda hükümet genellikle bunu parlamentoda desteklemesi ve gerekli mevzuatı kabul etmesi için nispeten sağlam koalisyonlara güvenebilir. Ayrıca özelleştirmeden başka örgütsel meseleler ile ilgili siyasi partiler arasında oldukça yüksek düzeyde bir fikir birliği vardır. Hükümetin özgürlüğüne getirilen sınırlamalar daha ziyade çok sık olarak içtihatların sonucu olan ve kolaylıkla değişiklik yapılamayan hukuki ilkelerden, geleneksel olarak devlet yönetiminin düzenlenmesi ve yürütülmesine hâkim olan bazı kamu yetkilileri kuruluşlarının, yani "grands corps"un, yani bir yanda *Conseil d'Etat* ve Sayıştay'ın yanı sıra Maliye Genel Müfettişliği üyeleri (bunların çoğu *Ecole nationale d'administration*'de eğitilmiştir) ve diğer yanda mühendisler derneği (*Ecole polytechnique*'de eğitilmiş) güçlülüğünden kaynaklanmaktadır. Politikacılar (bunların önemli bir sayısı bu "kuruluşlardan" gelen eski kamu personelleridir) kamu yönetiminin düzenlenmesi ve işlenmesi üzerinde etkisi olacak reformların taslağını yapmak ve uygulamaya koymak için onların desteğine güvenmek zorundadır.

Almanya örneği

Almanya 1870 yılından bu yana yazılı bir anayasaya sahiptir. Birleşik Almanya söz konusu olunca, bunun öncesinde 19. yüzyılın başlangıcından bu yana birtakım ayrı devlet anayasaları yer almıştır. Şu anki Anayasa 23 Mayıs 1949 tarihli Temel Yasadır. Temel Yasanın birtakım hükümleri kamu yönetiminin düzenlenmesi ve işlenmesi ve özellikle merkezi hükümetteki ajanslaşma meselesi ile doğrudan ilgilidir. Bunlar Alman Anayasa Mahkemesinin içtihatlarıyla bütünlenmiştir ki bunlar sayıcı çöktür.

Bu belgede ele alınan meseleler ile özellikle ilgili olan Temel Yasanın 86 ve 87. maddeleridir ve şunu içermektedir⁵⁰:

Madde 86

[Federal yönetim]

Federasyonun yasaları kendi idari otoriteleri ya da kamu hukukuna tabi olarak kurulmuş federal kuruluş ya da kurumlar yoluyla icra ettiği yerde, Federal Hükümet, söz konusu yasa hiçbir özel hüküm taşımadığı ölçüde, genel idari kuralları çıkaracaktır. Federal Hükümet, söz konusu yasa aksini şart koşmadığı sürece, otoritelerin kurulmasını sağlayacaktır.

Madde 87

[Doğrudan federal idarenin uyrukları]

(1) *Hariciye hizmeti, federal mali idare ve Madde 89'un hükümleri uyarınca, federal su yolları ve deniz taşımacılığının idaresi federal idari otoritelerce kendi idari altyapıları ile yürütülecektir. Polis bilgi ve iletişimi, kriminal polis ve anayasanın korunması amacı ve güç kullanımı ya da güç kullanımına hazırlık mahiyeti taşıyan eylemler yoluyla Federal Almanya Cumhuriyetinin dış çıkarlarını tehlikeye atan, federal bölge içerisindeki aktivitelere karşı koruma amacıyla veri toplamak için, federal bir yasa Federal Sınır Polisi otoritelerini ve merkezi ofisleri kurabilir.*

(2) *Yetki alanı tek bir memleketin toprağının ötesine uzanan sosyal sigorta kurumları kamu hukukuna tabi olarak federal kuruluşlar olarak idare edilecektir. Yetki alanı tek bir memleketin (land) toprağının ötesine uzanan ancak üç Länder'in ötesine uzanmayan sosyal sigorta kurumları, bu paragrafın ilk cümlesine bağlı olmaksızın, söz konusu Länder hangi memleketin düzenleyici otoriteyi uygulayacağını açıkça belirlediği takdirde, kamu hukukuna tabi olarak memleket kuruluşları olarak idare edilecektir.*

(3) *İlave olarak, özerk federal üst makamların yanı sıra kamu hukukuna tabi yeni federal kuruluş ve kurumlar Federasyonun yasama gücü olduğu meseleler için federal bir yasa tarafından kurulabilir. Federasyon*

50

Alman Parlamentosu (*Bundestag*) tarafından sağlanan çeviri Alman Parlamentosunun web sitesinde mevcuttur <http://www.bundestag.de>.

yasama gücü olan meseleler ile ilgili olarak yeni sorumluluklarla karşı karşıya kaldığı zaman, orta ve alt düzeylerdeki federal otoriteler Bundesrat'ın ve acil bir gereksinim olduğu durumlarda, Bundestag Üyelerinin çoğunluğunun rızası ile kurulabilir.

Bu belgede değişime açık olan mesele için bu hükümlerin asıl atılımı, federal yasalarda ya da Anayasada (yani esas olarak madde 87'de) parlamento kararını gerektiren hiçbir hüküm olmadığı takdirde, federal hükümetin prensipte hükümet düzenlemesi yoluyla ajan kurabileceğidir. Federal hükümetin genel düzenlemelerinin Länder'in çıkarları üzerine bir etkisi olabileceği her zaman Bundesrat'ın onayına gerek olduğu; bu nedenle, hükümet düzenlemelerinin kabul edilmesinin parlamento yoluyla mevzuatın kabul edilmesinden mutlaka daha kolay ya da daha çabuk olmadığı konusuna dikkat çekilmelidir.

Federal yönetimin düzenlenmesi ve işelmesi söz konusu olduğunda, federal hükümet ve parlamento arasındaki yetki dağılımını tesis eden bu hükümleri tam olarak anlamak için madde 30'un [Federasyon ve Länder arasında yetki dağılımı] göz önüne alınması gerekmektedir. Bu maddede şu ifade kullanılmaktadır: "Temel Hukukta aksi şart koşulduğu ya da aksine izin verildiği durumlar haricinde, devlet güçlerinin kullanılması ve devlet işlevlerinin yerine getirilmesi Länder'in meselesidir."

Temel Hukukun burada ele alınan meseleler üzerine doğrudan etkisi olan diğer spesifik hükümleri şunlardır: "*Federal Almanya Cumhuriyeti'nin anayasal düzeninden demokratik ve federal bir devlet*" olarak bahseden madde 20 (temel kurumsal prensipler; anayasal düzenin savunulması); paragraf 5'te "*Kamu hizmetini yöneten yasa profesyonel kamu hizmetinin geleneksel prensiplerine gerekli saygı gösterilerek düzenlenecektir*" ifadesini kullanan madde 33 (eşit vatandaşlık; profesyonel kamu hizmeti) ve paragraf 1'de "*En yüksek federal otoriteler tarafından istihdam edilen kamu personeli uygun oranda bütün Länder'den çekilecektir. Federal otoriteler tarafından görevlendirilen kişiler, kural olarak, hizmet ettikleri memleketten çekilecektir*" ifadesini kullanan madde 36 [federal otoritelerin personeli].

Bu belgede ele alınan meseleler söz konusu olunca, Anayasa Mahkemesinin Almanya'da özellikle önemli bir rolü vardır. Bu, bir yandan, eşitlik prensibi ile ilgili anlayışından gelen iç mevzuattaki tutarlılığın incelenmesini içeren, Anayasa Mahkemesi tarafından uygulanan çok yüksek düzeyde yargısal denetim standartlarının bütünlediği Alman kamu hizmetindeki hukuki kültürün geleneksel genişliğine ve derinliğine bağlıdır. Diğer taraftan bu, aynı zamanda, Alman anayasa inceleme sisteminin iki spesifik özelliğine de bağlıdır. İlk özellik siyasi fikir çatışmalarının Anayasa Mahkemesine getirilmesini mümkün kulan, çok geniş kapsamlı açık kanuni yollar sistemidir (Bu sistem Orta Avrupa'da birçok anayasayı etkilemiş ve Alman Anayasa Mahkemesi hukuk sisteminin Orta Avrupa'daki emsalleri üzerindeki etkisi ile bütünlenmiştir). İkinci özellik ise Anayasa Mahkemesi'nin Temel Hukukun 1 ila 9. maddesinde yer alan temel hakların ve 20. maddesinde yer alan demokratik federal devlet prensibinin özüne karşı gelen anayasa değişikliklerinin kabul edilmesine engel olmasını mümkün kılan teknik kanuni yolların varlığıdır. Anayasa Mahkemesi'nin güçlerin ayrılığının sonuçları üzerindeki içtihadı ajanslaşma ortamı ile özellikle ilgilidir ve belirli ajans biçimlerinin Temel Hukuka uygunluğunu kabul etme konusundaki dogmatik isteksizliği desteklemektedir.

Diğer yandan, bu temel prensiplerden hiç birisi değiştirilmeye açık olmadığı zaman ve önemli hükümet partileri arasında (yani 1949 yılından bu yana 51 değişikliğin kabul edilmesinin gösterdiği gibi, Hıristiyan Demokratlar ile Sosyal Demokratlar arasında) bir fikir birliği olduğu zaman, Temel Hukukun değiştirilmesi çok kolaydır.

Alman federal sisteminin ve onun Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimi sisteminin özgünlüklerinin ötesinde, bir yandan parlamentonun bütçesel ve mali yetkilerinden doğan sınırlamalara, diğer yandan idari mahkemeler tarafından idarenin yargısal denetimine tabi olan hükümet düzenlemesinin kullanımına ilişkin olarak (parlamento kararına karşı olarak) İngiltere, Fransa ve Almanya arasında çeşitli benzerlikler vardır. İngiltere'nin tersine fakat Fransa'ya benzer olarak, Almanya'da kamu personeli için kadro düzenlemeleri büyük ölçüde parlamento kararları ile kabul edilmeye ve anayasal ilkeler tarafından sınırlamalara tabidir. Fransa ve İngiltere'nin tersine, Almanya'da genel idari prosedürün

(*Verwaltungsverfahren*) çok kapsamlı bir şekilde kanunlaştırılması, bütün kamu otoritelerine uygulanabilen parlamento kararıyla başarılmıştır.

Hollanda örneği

Hollanda 1814 yılından bu yana yazılı bir anayasaya sahiptir. Bu anayasa 1848 yılında büyük bir revizyondan geçirilmiş ve 1983 yılında temel bir değişiklik olmaksızın yeniden yazılmıştır. Anayasanın 134. maddesi devlet ve ajanslaşmanın düzenlenmesi meselesi ile en ilgili hükümdür:

Madde 134⁵¹

1. Mesleki ve ticari kamu organları ve diğer kamu organları Parlamento Kararı ile ya da Parlamento Kararı gereğince kurulabilir ve fesh edilebilir.

2. Bu tür organların görevleri ve düzenlenmesi, bunların idari organlarının derlenmesi ve yetkileri ve bunların toplantılarına halkın girmesi Parlamento Kararı ile düzenlenecektir. Parlamento Kararı ile ya da Parlamento Kararı gereğince onların idari organlarına yasama gücü verilebilir.

3. İdari organların gözetimi Parlamento Kararı ile düzenlenecektir. İdari organların vereceği kararlar, yalnızca yasa ya da kamu çıkarları ile çelişki arz ettiği takdirde, bozulabilir.

Bu hüküm parlamento kararlarını çıkarmakla ilgili hukuki prosedürü düzenleyen 81 ila 88. maddeler ve 89. madde ile kombinasyon halinde okunmalıdır. 89. maddeye göre:

1. Kanun hükmünde kararnameler kraliyet kararnamesi ile tespit edilecektir.

2. Cezaların yüklendiği her türlü düzenleme yalnızca bir Parlamento Kararına uygun bu tür kararnamelerle somut hale getirilecektir. Verilecek cezalar Parlamento Kararı ile belirlenecektir.

3. Kanun hükmünde kararnamelerin yayınlanması ve yürürlüğe girmesi Parlamento Kararı ile düzenlenecektir. Bu kararnameler yayınlanmadan önce yürürlüğe girmeyecektir.

4. İkinci ve üçüncü paragraflar, gereken değişikliğin yapılması koşuluyla, Devlet tarafından tespit edilen genel olarak bağlayıcı olan diğer düzenlemelere de uygulanacaktır.

Bu hükümlerin kombinasyonu hükümetin idari yapıları düzenleme ve yürütme konusunda geniş özgürlüğe sahip olduğu anlamına gelmektedir. Parlamento kararı yalnızca tam yetkili tüzel kişiliğe sahip bir kamu organının kurulması için temel teşkil etmesi ve yasama yetkisi bile verilmiş olabilecek bu tür organların derlenmesi, yetkileri ve gözetimini düzenlemek için gereklidir. Merkezi devlet idaresinin oluşturulması, dağılması, düzenlenmesi ve yürütülmesinin bütün diğer yönleri için, kanun hükmünde kararname vasıtası ya da diğer genel bağlayıcılığı olan hükümet düzenlemeleri yeterlidir. Hollanda'da yasama usulü parlamento kararlarının kabul edilmesi ile ilgili anayasal kurallar yüzünden ve Hollanda hükümetlerinin sık sık merkezi devlet idaresinin yürütülmesini oldukça karmaşık ve zor hale getiren parti koalisyonlarına dayanmasından dolayı özellikle uzun olduğu için, bu özellikle önemlidir.

Hollanda parlamento kararlarının anayasaya uygunluğu ile ilgili hiçbir yargısal denetimin olmadığı nadir Avrupa ülkelerinden birisidir (Anayasanın 120. maddesi ile açık bir şekilde yasaklanmıştır). Anayasanın 94. maddesine göre, parlamento kararları uluslararası anlaşmalar ile (AT yasası dâhil) çeliştiği takdirde, mahkemeler bununla birlikte uluslararası anlaşmalara öncelik vermek zorundadır. Kanun hükmünde kararnameler ve diğer genel bağlayıcılığı olan hükümet düzenlemeleri, bunun tersine, yasallıkları ile ilgili yargısal denetime tabidir ve yüksek idari mahkeme olarak hareket eden Danıştay tarafından iptal edilebilirler.

Anayasa aynı zamanda vergi almak (madde 104), devletin yıllık bütçesini oluşturmak (madde 105) ve kamu hizmetlilerinin statüsü, hizmetlerinin korunması ve yönetime katılmalarının (madde 109) yanı sıra kamunun bilgiye erişim hakkını düzenlemek için parlamento kararı gereksinimini de belirlemektedir.

51

Hollanda İç İşleri Bakanlığının yaptığı İngilizce çeviri Bakanlığın internet sitesinde mevcuttur: <http://www.minbzk.nl>.

İdari yapıların oluşturulması ve yürütülmesi esas olarak hükümet düzenlemeleri yoluyla kolaylıkla düzenlenmekle birlikte, bütçesel ve mali düzenlemeler, kadro ile ilgili düzenlemeler ve 1992 yılından bu yana genel idari prosedürü kanun haline getiren kapsamlı bir dizi kural ve prensip dâhil, onlara mutlaka uygulanmaktadır (*algemene wet bestuursrecht*).

Genel olarak, Hollanda'daki durum bir yandan Fransa ve Almanya'daki durum ile diğer yandan İngiltere'deki durum arasında bir yerde olarak nitelenebilir. Hükümet düzenlemesi için yasal olarak bağlayıcılığı olan vasıtaların kullanımı ve parlamento kararları ile hükümet düzenlemeleri yoluyla kamu hizmetinin genel düzenlemesinin mevcudiyeti Hollanda'yı diğer iki kıta ülkesine daha yakın bir konuma getirir.

İtalya örneği

İtalya'nın 1861 yılında birleşmesinden bu yana yazılı bir anayasası vardır (Piyemonte-Sardinya Krallığının 1848 Anayasasının bütün İtalya'ya yayılması yoluyla Kral Charles-Albert (*Statuto Albertino*) tarafından tebaasına liberal statü verilmiştir). *Statuto Albertino*'nun yerini alan şu anki anayasa İtalya Cumhuriyeti'nin 27 Aralık 1947 tarihli anayasasıdır. Anayasanın kamu yönetiminin düzenlenmesi ve işlemesi ve özellikle de merkezi hükümette ajanslaşma meselesi ile doğrudan ilgili olan ana hükmü İtalya Anayasa Mahkemesi'nin oldukça çok sayıda olan içtihadı ile bütünlenmiştir.

Madde 97⁵², ye göre:

İdarenin etkililiğini ve tarafsızlığını temin etmek için yasa hükümlerine göre kamu daireleri düzenlenir.

Daireler için yapılan düzenlemeler yetkililerin yetkinlik, görev ve sorumluluk alanlarını belirler.

Kamu yönetiminde işe yasa ile tespit edilmiş durumlar hariç, seçme sınavları yoluyla girilir.

Anlaşılması için bu hükmün Anayasanın 76 ve 77. maddeleri ile birlikte okunması gerekmektedir. Bu maddeler aşağıdakileri sunar:

Madde 76. Yasama işlevinin uygulanması, prensip ve kriterler yalnızca sınırlı bir süre için ve belirtilmiş amaçlarla belirlenmiş olmadıkça, Hükümete delege edilemez.

Madde 77. Meclislerden kanuna aykırılığı meşru kılan bir kanun hükmü olmaksızın, Hükümet olağan yasa gücüne sahip kararname yayınlamaz.

Olağanüstü gereklilik ve aciliyet durumlarında, Hükümet yasa hükmüne sahip geçici önlemleri kabul ettiği zaman, aynı gün söz konusu tedbirleri Meclislere onay için sunmalıdır. Bu meclisler dağılmış bile olsalar, özellikle bu amaç için çağrılacak ve beş gün içerisinde toplanacaktır.

Yayınlamasından itibaren altmış gün içerisinde onaylanmadıkları takdirde, bu kararname kararlaştırıldığı tarihten itibaren hükümlerini yitirir. Bununla birlikte, Meclisler onaylanmamış kararnamelerden doğan hukuki ilişkileri yasal yolla düzenleyebilir.

Bir tarafta madde 97 ile diğer tarafta madde 76 ve 77'nin kombinasyonu, her yeni yapı oluşumunun ya da merkezi hükümetin var olan yapısındaki herhangi bir değişimin sonuçta kararname ile hareket etmesi için hükümete yetki veren parlamento dayalı olan, ya olağan bir yasa ya da geçici bir kararname olabilen bir parlamento kararına dayalı olması gerektiği gibi bir yoruma yol açmıştır. Bir yandan uygulamada İtalyan hükümetleri hızlı hareket edebilmek üzere hem gündelik mevzuat hem de daha geniş reformlar için 76 ve 77. maddelere dayalı hükümet kararlarını kullanma eğiliminde iken, yine hem bağımsız kamu organlarının oluşturulması ve yeniden düzenlenmesi hem de var olan bakanlıkların iç bünyede yeniden düzenlenmesi için uygulama öncesi ve uygulama sırasında parlamento müzakereleri sürecinden geçmek zorundadır. Bu yalnızca bir parlamento kararında ya da başkanlık kararnamesinde niyet edilen değişim yolunda ilerlemeyi mümkün kılmaya yetecek kadar ayrıntılı yasal dayanak olduğu takdirde olabilir.

Bu iki faktörün kombinasyonundan dolayı yasama usulü genellikle uzundur ve ayrıntıları önceden pek tahmin edilemez. İlk olarak, İtalya her iki meclisi de aynı yetkilere sahip olan çift meclisli tek Avrupa ülkesidir ve ikinci olarak da seçim yasası ile son derece parçalanmış siyasi partiler modeli fazlasıyla sık bir biçimde Temsilciler Meclisi ve Senatoda farklı çoğunluk kalıplarına yol açar. Yönetim reformu süreci bu nedenle üst düzey politikacılardan, bu bölümde incelenen diğer Avrupa ülkelerinden herhangi birinden daha fazla istikrar ve kendini adamayı gerektirmektedir.

Yasama işlemi, bir davayı çözüme ulaştırmak için uygulamak zorunda olduğu bir yasanın anayasaya uygunluğu hakkında bir şüphesi olan herhangi bir mahkeme tarafından Anayasa Mahkemesine yönlendirilen sorulara dayalı, oldukça açık bir hukuki yollar sistemi olan Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetime sunulur. İdari mahkemeler (ve bir yüksek idari mahkeme olarak Danıştay) yeterli bir hukuki temele dayanmayan hükümet kararlarını ve düzenlemeleri iptal edebilir. Bu anayasa ve yargısal denetim sistemi ile bunun sonucu olarak bir parlamento kararının anayasaya uygunluğu ile ilgili bir sorun mahkemeye çıkıp sonuçta reformun yasama ile ilgili bir temelini kısmen iptal edilmesine yol açana kadar iki yıl geçebilir. Bu denetim sisteminin yavaşlığı ülkede yönetim reformunun kabul edilmesi ve uygulamaya konmasını yavaşlatan bir başka faktördür.

Bütçe ile ilgili ve mali düzenlemeler söz konusu olunca, İtalya burada ele alınan diğer ülkelerinkine çok benzer bir durumdadır; bununla birlikte kadro düzenlemesi konusunda durumu farklılık göstermektedir. 1993 yılında bu yana, kamu idarelerinin istihdamı genel iş hukukuna ve işçi sendikaları ile kamu istihdamı ile ilgili merkezi özerk bir ajansın müşterek anlaşmalarına tabidir. Adli yargı uyuşmazlık durumunda yetkindir; ancak bunun bir istisnası vardır. Kamuda çalışmaya başlamak için seçme sınavlarını gerektiren madde 97'nin anayasa hükmü spesifik parlamento kararları ile düzenlenmek zorundadır ve bu incelemelerle ilgili uyuşmazlıklar idari mahkemeler tarafından çözüme ulaştırılır. 1992 yılında bu yana her türlü idari otoriteye uygulanan oldukça kapsamlı bir parlamento kararı genel idari usulü kanunlaştırdı.

Burada ele alınan diğer örneklerle kıyaslanacak olursa, İtalya yalnızca bakanlık dairelerinden bağımsız kamu organlarının düzenlenmesi ve yürütülmesi için değil, aynı zamanda bakanlıkların iç düzenlemeleri için de parlamento kararlarına gerek duyması açısından (ki bunun kabul edilmesi uzun ve karmaşık bir süreci gerektirir) çok daha fazla çaba gerektiren bir sistemle nitelendirilir.

İsveç örneği

İsveç'in dört temel yasadan oluşan⁵³, geçmişi 18. yüzyılın sonu ile 19. yüzyılımı başlarına dayanan yazılı bir anayasası vardır. Devlet yönetiminin organizasyonuna ilişkin en ilgili hüküm, "Hükümet Belgesi"nin 11. bölümünün 7. maddesidir. Bu madde şunu ifade etmektedir:

Riksdag dâhil, hiçbir kamu otoritesi ya da yerel yönetimlerin karar alma organları, idari bir mercinin özel bir şahıs ya da bir yerel yönetim ile karşı karşıya kamu otoritesinin uygulanması veya yasanın uygulanması ile ilgili belirli bir durumda nasıl karar vereceğini belirleyemez.

Bu madde bağımsız ajanslar yoluyla idare konusunda çok spesifik İsveç sisteminin temelidir. Tam olarak anlaşılması için, 6. madde ile birlikte okunmalıdır:

Madde 6. Adalet Bakanı, Başsavcı, merkezi yönetim kurulları ve ilçe yönetim kurulları Hükümetin yetki alanına girmektedir. Diğer Devlet yönetim otoriteleri, şu anki Hükümet Belgesi uyarınca ya da diğer yasalar gereğince Riksdag'ın yetki alanı içine girmedikleri takdirde, Hükümetin yetki alanına girer.

İdari fonksiyonlar yerel yönetimlere verilebilir.

İdari fonksiyonlar bir limited şirkete, derneği, kolektif şirkete, vakfa, kayıtlı bir dini topluluğa ya da onun organizasyonunun herhangi bir kısmına veya özel bir şahsa delege edilebilir. Bu tür bir fonksiyon kamu otoritesinin uygulanmasını içerdiği takdirde, delegasyon yasa gereğince yapılacaktır.

53

İsveç'teki dört temel yasa Hükümet Belgesi, İntikal Yasası, Basın Özgürlüğü Yasası ve İfade Özgürlüğü Temel Yasasıdır. Riksdag Yasası temel hukuk ile özel hukuk arasında ara bir konumda yer alır. İsveç Parlamentosunun internet sitesine bakınız: <http://www.riksdagen.se>.

Burada ele alınan meselelerle ayrıca ilgisi bulunan diğer maddeler şunlardır: “Riksdag tarafından hiçbir adli ya da idari fonksiyon yerine getirilemez” diye hatırlanan madde 8; “Hükümetin yetki alanına giren idari otoritelerdeki [...] görevlere atanmasının Hükümet ya da Hükümet tarafından belirlenmiş bir kamu otoritesi tarafından yapılır. [...]” diyerek atamaları düzenleyen madde 9; “kamu personelinin hukuki statüsü ile ilgili temel kuralların [...] yasada hükme bağlanır” diye ifade eden madde 10.

İsveç ve diğer hükümet sistemleri arasındaki temel fark (örgütsel uzmanlaşma ve ajanslaşma meseleleri söz konusu olunca) ne hükümetin ne de parlamentonun idari fonksiyonların (yukarıdaki madde 6 anlamında) bakanlık dairelerinde yerine getirilmesi seçeneğine sahip olmamasıdır. Tek tercih bunu ya uzmanlaşmış bir idari otorite kurmak (ya da var olan bir otoriteye yeni yetkiler delege etmek) ya da bunu madde 6’ya göre tüzel bir kişi ya da bireye delege etmek arasındadır. Bütçe ile ilgili ve mali kurallar, halkın parası ile finanse edildiği ölçüde bu idari fonksiyonlardan sorumlu olan her türlü otorite ya da şahıs için geçerlidir

Avrupa Birliği örneği

1957 tarihli Roma Antlaşması, Avrupa Topluluğunu (AT) kuran şu anki Antlaşma ve Avrupa Birliği (AB)⁵⁴ ile ilgili 1992 tarihli Maastricht Antlaşması AB kurumlarının düzenlenmesi ve yetkileri ile ilgili olarak anayasa fonksiyonuna sahiptir.

AT antlaşmasının birtakım hükümleri (AB antlaşmasına uygulanan) AT/AB yönetiminin organizasyonu ve yürütülmesi meselesiyle ilgilidir, özellikle:

Madde 211 (eski Madde 155)

Ortak pazarın düzgün bir şekilde işlev görmesini ve gelişmesini temin etmek için, Komisyon aşağıdakileri yapacaktır:

— *Bu Antlaşmanın hükümlerini ve ona uygun olarak kurumlar tarafından alınmış tedbirlerin uygulanmasını temin edecektir;*

— *Bunu açık bir şekilde şart koştuğu ya da Komisyon gerekli gördüğü takdirde, bu Antlaşmanın ele aldığı meseleler üzerine tavsiyeler formüle edecek ya da görüş bildirecektir;*

— *Bu Antlaşmanın şart koştuğu tarzda Konsey ya da Avrupa Parlamentosu tarafından alınmış tedbirleri şekillendirme çalışmasına katılacak ve kendi karar yetkisine sahip olacaktır;*

— *İkincisi tarafından konulan kuralların uygulanması için Konsey tarafında ona verilen yetkileri uygulayacaktır.*

Madde 202 (eski Madde 145)

Bu Antlaşmada ortaya konulan hedeflere ulaşılmasını temin etmek için Konsey, bu Antlaşmanın hükümleri uyarınca:

— *Üye Devletlerin genel ekonomi politikalarının koordinasyonunu temin edecektir;*

— *karar alma yetkisine sahip olacaktır;*

— *Konseyin kabul ettiği yasalarda, Komisyona Konseyin şart koştuğu kuralların uygulanması için yetki verecektir. Konsey bu yetkilerin uygulanması ile ilgili olarak belirli koşullar koyabilir. Konsey aynı zamanda belirli durumlarda bu yetkileri doğrudan icra etme hakkını kendisine saklayabilir. Yukarıda bahsi geçen prosedürler Komisyondan gelen bir öneri üzerine ve Avrupa Parlamentosunun Görüşünü aldıktan sonra ittifakla hareket eden Konsey tarafından şart koşulmuş ilke ve kurallar ile uyumlu olmalıdır.*

Madde 218 (eski Madde 162)

1. Konsey ve Komisyon birbirine danışacak ve kendi işbirliği yöntemlerini ortak mutabakatla belirleyecektir.

54

1986 yılında Tek Avrupa Senedi tarafından ve 1992 yılında Maastricht’te, 1997 yılında Amsterdam’da ve 2000 yılında Nice’de imzalanan Antlaşmalar tarafından değişikliğe gidildiği gibi.

2. Komisyon hem kendisinin hem de departmanlarının bu Antlaşmanın hükümlerine uygun olarak çalışmalarını temin etmek için kendi Prosedür Kurallarını kabul edecektir. Bu kuralların yayınlanmasını temin edecektir

Madde 283 (eski Madde 212)

Konsey, Komisyondan gelen bir öneri üzerine ve ilgili diğer kurumlara danıştıktan sonra gerekli çoğunlukla hareket ederek, Avrupa Toplulukları Memurları Personel Tüzüklerini ve bu Toplulukların diğer hizmetlilerinin Çalışma Koşullarını koyacaktır.

Topluluk yasalarının (genellikle Bakanlar Konseyinin karar verme yetkisine ve giderek artan sayıda alanda Avrupa Parlamentosunun veto yetkisine dayalı olan madde 249 ila 256) kabul edilme ve uygulama prosedürlerinin ile ilgili hükümlerin yanı sıra madde 268 ila 280'deki mali hükümler alıntı yapılan maddeyi AB idaresinin düzenlenmesi ve yürütülmesi ile ilgili bir çerçeve olarak tamamlar. Bu hükümlerin birlikte okunmasından, Komisyonun mali düzenlemeler ve kadro düzenlemeleri hariç olmak üzere, yalnızca kendi departmanlarının iç düzenlenmesi söz konusu olunca kendi başına hareket etme yetkisine sahip olduğu bilgisi elde edilmektedir. AB idaresinin düzenlenmesi ve yürütülmesi ile ilgili her türlü tedbir ile ilgili olduğu gibi, ikincisi için de Bakanlar Konseyinde görev yapan en azından 25 üye devlet hükümetinin gerekli çoğunluğunun (Ocak 2007'den bu yana 27) rızası ile kabul edilmelidir.

Buna ek olarak, bu hükümler AT/AB adına kararların yalnızca Antlaşma yoluyla kurulmuş kurumlar (Parlamento, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı, Sayıştay ve bunlara Avrupa Merkez Bankası ile Avrupa Yatırım Bankası da ilave edilebilir) tarafından alınabileceğini ifade etmektedir. Bu kurumların genel düzenlemesi ya da münferit kararı ile kurulmuş başka her türlü organ yalnızca bağlayıcı niteliği olmayan, danışmanlık fonksiyonlarını yürütebilir. Bu, bütün AB/AT kurumsal sistemine uygulanabileceği düşünülen, Avrupa Adalet Divanı'nın, Topluluğun "kurumsal denge"sine saygı gösterme gereğine dayanarak, 1958 yılında *Meroni* davasında⁵⁵ Avrupa Kömür ve Çelik Birliğini kurduğu Antlaşmaya dayalı olarak oluşturduğu bir kısa açıklamanın içindedir.

Avrupa Adalet Divanı ya üye devletler tarafından kolaylıkla açılabilen iptaldeki işlemler yoluyla doğrudan ya da önemli AT kurumları (Konsey, Komisyon ve Parlamento) tarafından ve (daha kolay bir şekilde) bu kararların muhatapları tarafından ya da dolaylı olarak üye devletlerin hukuki sistemleri üzerinde bir etkisi olması amaçlanmış, AT kurum veya organlarının düzenleme, direktif ya da kararları ile ilişkili olarak ulusal mahkemeler tarafından ele alınan geçerlilik soruları yoluyla AT organlarının bütün kararları üzerinde yargısal denetim uygular.

Bu ana maddeler aşağıdaki duruma yol açmaktadır: Karar alma yetkisi olan AB organları yalnızca Antlaşma revizyonları yoluyla kurulabilir (çok yakın geçmişte Maastricht Antlaşması ile Avrupa Merkez Bankası için olduğu gibi). Diğer AB organları, üye devlet hükümetlerinin gerekli çoğunluğu ile genellikle Avrupa Parlamentosunun onayına ihtiyaç duyan, düzenlemeler yoluyla kurulabilir, fakat bu organların, son on yılda giderek artan sayıda kurulmuş AT ve AB ajansları yoluyla sergilendiği gibi⁵⁶, karar alma yetkileri olmayabilir⁵⁷. Komisyon ne üye devletlerin ne de Avrupa Parlamentosunun onayını almaksızın kendi departmanlarını düzenleyebilir, fakat yürütme ajansları kurmak istediği takdirde (ki bu diğer AT ve AB ajanslarından daha da sınırlı özerkliğe sahiptir), üye devlet hükümetlerinin gerekli çoğunluğunun onayı ile kabul edilmiş ve ancak bu şekilde değişiklik yapılabilecek olan Konsey Tüzüğünde⁵⁸ konulmuş kriter ve prosedürlere başvurmak zorundadır. Bu yüzden Komisyon ajanslaşma ile ilgili olarak kendi başına manevra yapmak için çok küçük bir alana sahiptir.

⁵⁵ 13/06/1958, *Meroni / Yüksek Otorite kararı*, dava 10/56.

⁵⁶ Kapsamlı bir genel bakış için, bakınız: http://europa.eu/agencies/index_en.htm.

⁵⁷ İç Pazarda yalnızca Uyumlanma Kurulu hariç olmak üzere (Ticari Markalar ve Tasarımlar) (OHIM); bakınız: http://europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_en.htm.

⁵⁸ Konsey Düzenlemesi (AT) No. 58/2003 (OJ L 11, 16.1.2003).

EK 4**Topluluk programlarının yönetiminde belirli görevler verilen yürütme ajanslarının tüzüğünü düzenleyen****19 Aralık 2002 tarihli****KONSEY DÜZENLEMESİ (AT) No 58/2003**

16.1.2003 Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi L 11/1

Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Topluluğunu oluşturan Antlaşmayı ve özellikle bununla ilgili Madde 308'i göz önüne alarak,

Komisyon'dan gelen öneriyi göz önüne alarak

Avrupa Parlamentosunun görüşünü göz önüne alarak

Sayıştayın görüşünü göz önüne alarak

Aşağıdaki maddelerden dolayı

BU ANTLAŞMAYI KABUL ETMİŞTİR:

(1) Antlaşmanın 3. Maddesinde öngörülen aktivetelerin bir parçası olarak, çeşitli hak sahipleri kategorilerini hedefleyen çok çeşitli alanda giderek artan bir sayıda programlar oluşturulmaktadır. Komisyon, genel kural olarak, bu tür programları uygulamaya koymak için tedbirleri kabul etmekten sorumludur (Topluluk programları).

(2) Söz konusu Topluluk programlarının uygulamaya konması, en azından kısmen, Avrupa Birliğinin genel bütçesine giren ödeneklerden finanse edilmektedir.

(3) Bu Antlaşmanın 274. Maddesi uyarınca, Komisyon bütçeyi uygulamaya koymaktan sorumludur.

(4) Şayet Komisyon vatandaşlara karşı gerektiği gibi sorumlu olacaksa, öncelikle kendi kurumsal görevlerine odaklanmalıdır. Bu nedenle Topluluk programlarının yönetimi ile ilgili görevlerden bazılarını üçüncü şahıslara delege edebilmelidir. Kaldı ki yönetimle ilgili belirli görevleri dış kaynaklardan sağlama, bu tür Topluluk programlarının amaçlarına daha etkin şekilde ulaşmanın bir yolu olabilir.

(5) Yönetimle ilgili görevlerin dış kaynaklardan sağlanması yine de Antlaşmada şart koşulduğu gibi kurumsal sistem tarafından belirlenmiş sınırlar içerisinde kalmalıdır. Bu da Antlaşma tarafından kurumlara devredilen, siyasi tercihlere eyleme dönüştürürken takdir yetkisini gerektiren görevlerin dış kaynaklardan sağlanamayacağı anlamına gelmektedir.

(6) Dış kaynaklardan hizmet almanın, buna ek olarak, dış kaynaklardan hizmet almayı haklı çıkaran görevlerin tespit edilmesi, koordinasyon ve kontrollerin maliyetlerini, insan kaynakları üzerine etkisini, dış kaynaklara verilmiş görevlerin uygulanmasındaki etkililik ve esnekliği, kullanılan prosedürlerin sadeleştirilmesini, dış kaynaklardan sağlanan aktivetelerin nihai yararlanıcılara yakınlığını, söz konusu Topluluk programının teşvikçisi olarak Topluluğun görünürlüğü ve Komisyon içerisinde yeterli teknik bilgi düzeyini sürdürme gereğini içeren bir maliyet-fayda analizi gibi birtakım faktörleri hesaba katan bir maliyet-fayda analizine tabi olmalıdır.

(7) Dış kaynaklardan hizmet almanın bir biçimi tüzel kişiliğe sahip olan Topluluk organlarını kullanmaya dayanır (yürütme ajansları).

(8) Kurumsal anlamda yürütme ajanslarının tek biçimliliğini temin etmek için, tüzükleri, özellikle yapılarının, görevlerinin, çalışmalarının, bütçe sistemlerinin, kadrolarının, denetim ve sorumluluklarının belirli temel yönlerine ilişkin olarak belirlenmelidir.

(9) Çeşitli Topluluk programlarını uygulamaya koymaktan sorumlu kurum olarak Komisyon bir ya da daha çok Topluluk programı ile ilgili yönetim görevlerini bir yürütme ajansına vermenin uygun olup olmadığını ve ne ölçüye kadar uygun olduğunu değerlendirme konusunda en ehliyetli kuruluştur. Bununla birlikte, bir yürütme organına müracaat etmek Antlaşmaya ve özellikle bununla ilgili 274. Maddeye göre Komisyonu sorumluluklarından kurtarmamaktadır.

Bu nedenle her yürütme ajansının faaliyetinin sınırlarını yakından çizebilmeli ve onun çalışması ve özellikle yönetim kurulları üzerindeki gerçek kontrolünü sürdürebilmelidir.

(10) Bu da Komisyonun bu Düzenlemeye uygun olarak bir yürütme ajansını oluşturmaya ve uygun olduğu takdirde tasfiye etmeye karar verme yetkisi olması gerektiği anlamına gelmektedir. Bir yürütme ajansı kurma kararı, Komisyona verilen yetkileri uygulamaya sokma çalışması ile ilgili prosedürleri kararlaştıran 28 Haziran 1999 tarihli Konsey Kararı 1999/468/EC'nin 2. Maddesinin anlamı dâhilinde genel kapsamlı bir tedbir olduğu için (4), bu tür kararlar Karar 1999/468/EC'ye uygun olarak alınmalıdır.

(11) Komisyon aynı zamanda kendi imtiyazında olan görevleri bir yürütme ajansına delege etmek yoluyla bunun kontrolünü de bırakmamayı temin etmek için, hem her yürütme ajansının Yürütme Kurulunun üyelerini hem de müdürünü atayabilmelidir.

(12) Bir yürütme ajansı tarafından yerine getirilen aktiviteler, ajansın yönetiminde yer aldığı Topluluk programları için Komisyonun belirlediği programa tam olarak uymak zorundadır. Ajansın yıllık çalışma programı bu nedenle Komisyonun onayına tabi olmalı ve bütçeye ilişkin kararlara uygun olmalıdır.

(13) Dış kaynaklardan hizmet almanın etkili olmasını ve yürütme ajansının uzmanlığından tam faydanın sağlanmasını temin etmek için, Komisyonun, siyasi tercihleri eyleme dönüştürmenin takdir hakkı gerektiği görevler hariç, bir ya da daha çok Topluluk programı ile ilgili görevlerin hepsinin ya da bir kısmının uygulamaya konması işini delege etmesine izin verilmelidir. Delege edilebilecek görevler belirli bir projenin ömrü içerisinde bütün aşamaları ya da bazı aşamaları yönetmeyi, bütçeyi uygulamaya koymayı, Komisyona gönderilecek bilgileri toplayıp işlemeyi ve Komisyon için tavsiyeler hazırlamayı içerir.

(14) Bir yürütme ajansının bütçesinin yalnızca kendi işletme masraflarını finanse etmesi amaçlandığı için, geliri esas olarak bütçe otoritesi tarafından belirlenecek ve ajansın içinde yer aldığı yönetimde Topluluk programına finansal tahsisten çekilecek, Avrupa Birliği'nin genel bütçesine girilecek bir ödenekten ibaret olacaktır.

(15) Antlaşmanın 274. Maddesinin uygulanması amacıyla, yönetiminde bir yürütme ajansının yer aldığı Topluluk programlarının işletme giderleri Avrupa Birliği'nin genel bütçesine girilmeye devam edilmelidir ve o bütçeye doğrudan masraflandırma yoluyla uygulanmalıdır. Bu giderlerle ilgili mali işlemler bu yüzden Avrupa Topluluklarının genel bütçesine uygulanan Mali Düzenleme ile ilgili 25 Haziran 2002 tarihli Konsey Düzenlemesine (EC, Euratom) No 1605/2002 uygun olarak yürütülmelidir.

(16) Bir yürütme ajansına Avrupa Birliği'nin genel bütçesinden başka kaynaklarla finanse edilen programların yönetimi ile ilgili görevleri uygulanması verilebilir. Bununla birlikte, bu dolaylı olarak dahi olsa söz konusu genel bütçeye girilecek ilave giderlerle kapatılması gereken fazladan idari maliyetlere yol açmamalıdır. Bu tür durumlarda, bu Düzenleme söz konusu Topluluk programları ile ilgili temel yasalardaki spesifik hükümlere tabi olarak uygulanmalıdır.

(17) Yürütme ajanslarının yönetiminde şeffaflık ve güvenilirlik hedefi, çalışmalarını sırasında iç ve dış denetimlerinin yapılmasını gerektirir. Bu amaçla, yürütme ajansları eylemlerinden sorumlu tutulmalı ve Komisyon Adalet Divanı tarafından yapılacak bir denetleme olasılığını göz ardı etmeksizin, yürütme ajansı üzerinde idari denetim uygulanmalıdır.

(18) Kamunun Antlaşmanın 255. Maddesindekilere benzer koşullarla ve süreler içerisinde, yürütme ajansları tarafından tutulan belgelere erişimi olmalıdır.

(19) Her yürütme ajansı, yönetiminde yer aldığı Topluluk programlarından sorumlu Komisyon departmanları ile yoğun bir şekilde ve sürekli olarak işbirliği yapmalıdır. Bu tür bir işbirliğini mümkün olduğu kadar kolaylaştırmak için, her yürütme ajansı Avrupa Topluluklarının ve Avrupa Birliği ile ilgili Anlaşmaya ve Avrupa Topluluğunu, Avrupa Kömür ve Çelik Birliğini ve Avrupa Atomik Enerji Topluluğunu kuran Antlaşmalara ek olan Europol'ün belirli organ ve departmanlarının yerleştikleri yerlerle ilgili Protokole uygun olarak buldukları yerde yerleşmelidir.

(20) Bu Düzenlemenin kabul edilmesi için, Antlaşma 308. Maddede verilmiş olanlardan başka yetki vermez,

Madde 1

Amaç

Bu Düzenleme, Komisyonun, kendi kontrolü ve sorumluluğu altında, Topluluk programlarının yönetimi ile ilgili belirli görevleri verebileceği yürütme ajanslarının mevzuatını belirlemektedir.

Madde 2

Tanımlar

Bu Düzenlemenin amacı açısından:

(a) 'yürütme ajansı' bu Düzenlemeye uygun olarak kurulmuş bir tüzel kişi anlamına gelmektedir;

(b) 'Topluluk programı' ilgili temel vasıtanın ya da bütçe ile ilgili yetkinin Komisyonun gider taahhüdünde bulunmak suretiyle bir ya da daha fazla spesifik yararlanıcı kategorileri için uygulamasını istediği herhangi bir aktivite, aktiviteler dizisi ya da başka bir girişim anlamına gelmektedir.

Madde 3

Yürütme ajanslarını kurma ve tasfiye etme

1. Önceden yapılmış bir maliyet-fayda analizinden sonra, Komisyon bir ya da daha fazla Topluluk programının yönetimi ile ilgili belirli görevleri verme amacıyla bir yürütme ajansı kurmaya karar verebilir. Komisyon yürütme ajansının ömrünü de belirleyecektir.

Maliyet-fayda analizi dış kaynaktan hizmet almayı haklı kılan görevlerin belirlenmesi, koordinasyon ve kontrollerin maliyetini, insan kaynakları üzerindeki etkisini, Avrupa Birliğinin bütçe ile ilgili genel çerçevesi içerisindeki olası tasarrufları ve dış kaynaklardan sağlanan görevlerin uygulanmasındaki esnekliği, Topluluğun söz konusu Topluluk programının teşvikçisi olarak görünürlüğü ve Komisyon içerisinde yeterli teknik bilgi düzeyini sürdürme gereksinimini içeren bir maliyet-fayda analizi gibi birtakım faktörleri hesaba katacaktır.

2. Yürütme ajansının kurulduğu zaman belirlenen tarihte, Komisyon başlangıçta öngörüleni aşmayan bir dönem için ömür süresini uzatabilir. Bu tür bir uzatma yenilenebilir. Komisyon kurmuş olduğu bir yürütme ajansının hizmetlerini artık istemediğini ya da onun varlığının artık sağlıklı bir mali yönetim ilkelerine uymadığını düşündüğü noktada, onu tasfiye etmeye karar verecektir. Bu durumda, iki tasfiye memuru atayacaktır. Komisyon yürütme ajansının tasfiyesinin koşullarını belirleyecektir. Tasfiyeden sonraki net sonuç Avrupa Birliği'nin genel bütçesinden çıkarılacaktır.

Ajansın ömrünü uzatma, bu tür bir uzatmayı yenileme ya da ajansı tasfiye etme kararı paragraf 1'de bahsi geçen maliyet-fayda analizine dayalı olarak alınacaktır.

3. Komisyon Madde 24(2)'de şart koşulan prosedüre uygun olarak paragraf 1 ve 2'de bahsi geçen kararları kabul edecektir. Bunlarda aynı prosedür gereğince değişiklik yapılacaktır. Komisyon bu bağlamda gerekli olan bütün bilgiyi, özellikle bu Maddenin 1. paragrafında bahsi geçen maliyet-fayda analizi ile 25. maddede bahsi geçen değerlendirme raporlarını Madde 24(1)'de bahsi geçen Komiteye gönderecektir.

4. Komisyon bir Topluluk programını kabul ettiği zaman programı uygulamaya koymak için bir yürütme ajansı kurma niyetinde olup olmadığı ile ilgili bütçe otoritesine bilgi verecektir.

5. Bu Maddenin 1. paragrafına tabi olarak kurulan bütün yürütme ajansları bu Düzenlemeye uymak zorundadır.

Madde 4

Hukuki statü

1. Bir yürütme ajansı kamu hizmeti rolü olan bir Topluluk organıdır.

2. Bir yürütme ajansı tüzel kişiliğe sahip olacaktır. Üye Devletlerden her birisinde, ulusal hukuka tabi olan tüzel kişilere tanınan en kapsamlı yasal kapasiteden istifade edecektir. Özellikle taşınabilir ve taşınamaz mülk edinebilir ya da elinden çıkarabilir ve hukuki işlemlere taraf olabilir. Bu amaçla Müdürü tarafından temsil edilecektir.

Madde 5

Mevki

1. Bir yürütme ajansı Avrupa Toplulukları ve Europol'un kurumlarının ve belirli organ ve departmanlarının merkezlerinin bulunduğu mevkiiler ile ilgili Protokol uyarınca, Komisyon ve departmanlarının yer aldığı mahalde yerleşecektir.

2. Departmanlarını sorumlu bulunduğu Topluluk programlarının yönetim gereksinimlerine göre ve sağlıklı mali yönetim kriterleri uyarınca düzenleyecektir.

Madde 6

Görevler

1. Madde 3(1)'de konulmuş hedefe ulaşmak için, Komisyon, bir ajansa, siyasi tercihleri eyleme dönüştürürken takdir yetkisi gerektiren görevler hariç olmak üzere, Topluluk programını uygulamaya koymak için gerekli her türlü görevi bir yürütme ajansına verebilir.

2. Yürütme ajanslarına özellikle aşağıdaki görevler verilebilir:

(a) Komisyon tarafından kendisine delege edilmiş yetkileri kullanarak ilgili kararları kabul etmek yoluyla, bir Topluluk programını uygulamaya koyma ve bu amaçla gerekli kontrolleri yütüme bağlamında, spesifik münferit projelerle ilgili olan bir projenin yaşam süresinin bir safhasını ya da bütün safhalarını yönetme;

(b) gelir ve gider için bütçe uygulamasının vasıtalarını kabul etme ve Komisyon tarafından delege edilmiş yetkiye dayalı olarak bir Topluluk programını uygulamaya koymak için gerekli bütün aktiviteleri ve özellikle sözleşme ve bağış verme ile bağlantılı aktiviteleri yürütme;

(c) bir Topluluk programını uygulamaya koymaya rehberlik etmek için gerekli bütün bilgileri toplama, analiz etme ve Komisyona iletme.

3. Bir yürütme ajansının paragraf 2'de bahsi geçen görevleri icra ederken uymak zorunda olduğu koşul, kriter, parametre ve prosedürler ve ajansın bir parçası olduğu yönetimde Topluluk programlarından sorumlu Komisyon departmanları tarafından icra edilen kontrollerin ayrıntıları delegasyon belgesinde Komisyon tarafından tanımlanacaktır.

Madde 7

Yapı

1. Bir yürütme ajansı bir Yürütme Komitesi ve bir müdür ile yönetilecektir.

2. Bir yürütme ajansının müdürünün kendi kadrosu üzerinde yetkisi olacaktır.

Madde 8

Yürütme Komitesi

1. Yürütme Komitesi Komisyon tarafından atanmış beş üyeden oluşacaktır.

2. Yürütme Komitesinin üyelerinin görev süresi prensip olarak iki yıl olacaktır ve yürütme ajansına yönetimi verilmiş Topluluk programının uygulanması için belirlenmiş sürenin uzunluğu dikkate alınacaktır. Atamanın süresi uzatılabilir. Görev sürelerinin bitiminde ya da istifa ettikleri takdirde, üyeler atamalarının süresi uzatılana ya da yerlerine yeni birisi alınana kadar görevde kalacaktır.

3. Yürütme Komitesi üyeleri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçecektir.

4. Yürütme Komitesi yılda en az dört kez başkan tarafından bir araya getirilerek toplantı yapacaktır. Aynı zamanda üyelerinin en azından salt çoğunluğu tarafından talep edildiğinde ya da müdürün talebi üzerine de toplanabilir.

5. Yürütme Komitesinin toplantıya katılmayacak herhangi bir üyesi söz konusu toplantı için özel olarak yetki verilmiş başka bir üye tarafından da temsil edilebilir. Her üye başka yalnızca bir üyeyi temsil edebilir. Başkan katılmayacak olduğu takdirde, Yürütme Komitesine başkan vekili başkanlık edecektir.

6. Yürütme Komitesi'nin kararları oyların salt çoğunluğu ile kabul edilecektir. Sayı eşitliği olduğu durumda, başkan belirleyici oyu verecektir.

Madde 9

Yürütme Komitesinin Görevleri

1. Yürütme Komitesi kendi prosedür kurallarını kabul edecektir.

2. Müdür tarafından sunulmuş bir taslağa dayalı olarak ve Komisyon tarafından kabulünden sonra, Yürütme Komitesi her yılın başlangıcından daha geç olmamak üzere, yürütme ajansının ayrıntılı hedefleri ve performans göstergelerini içeren yıllık çalışma programını kabul edecektir. Çalışma programı, yürütme ajansının dahil olduğu yönetimde Topluluk programlarını oluşturan vasıtalara uygun olarak Komisyon tarafından tanımlanmış programa uymak zorundadır. Yıllık çalışma programında, özellikle söz konusu Topluluk programları ile ilgili Komisyon kararlarını hesaba katmak üzere, aynı prosedürü izleyerek yıl boyunca değişiklik yapılabilir. Yıllık çalışma programına dâhil olan projelere gerekli harcamalar ile ilgili bir tahmin de eşlik edecektir.

3. Yürütme Komitesi Madde 13'te konulan prosedür yoluyla yürütme ajansının idari bütçesini kabul edecektir.

4. Yürütme Komitesi Topluluktan başka kaynaklardan herhangi bir hediye, bağış ve hibe kabul etmeye karar vermeden önce Komisyonun anlaşmasını edinecektir.

5. Yürütme Komitesi yürütme ajansının departmanlarının düzenlenmesi ile ilgili karar verecektir.

6. Yürütme Komitesi Madde 23(1) uyarınca yürütme ajansının dokümanlarına erişim hakkını uygulamaya koymak için gerekli her türlü özel kararı kabul edecektir.

7. Her yılın 31 Mart tarihinden daha geç olmamak üzere Yürütme Komitesi mali ve yönetimle ilgili bilgilerle birlikte yıllık bir aktivite raporunu kabul edecek ve Komisyona sunacaktır. Rapor Düzenleme (EC, Euratom) No 1605/2002'nin 60(7). Maddesine uygun olarak hazırlanacaktır. Rapor hem yürütme ajansı tarafından yönetilmiş Topluluk programına tekabül eden işletme giderlerinin uygulanmasını hem de idari bütçenin uygulanmasını kapsayacaktır. Komisyon her yılın 15 Haziran tarihinden daha geç olmamak üzere, Düzenleme (EC, Euratom) No 1605/2002'nin 60(7). Maddesinde bahsi geçene ekli olarak önceki yıl için yürütme ajanslarının yıllık raporlarının bir özetini bütçe otoritesine yollayacaktır.

8. Yürütme Komitesi yolsuzluk ve usulsüzlükle mücadele etmek üzere tedbirleri kabul edecek ve uygulayacaktır.

9. Yürütme Komitesi bu Düzenleme yoluyla kendisine verilen diğer görevleri de icra edecektir.

Madde 10

Müdür

1. Yürütme ajansının müdürü Komisyon tarafından atanacaktır. Komisyon bu amaçla memur Personel Tüzüleri ve bundan böyle 'Personel Düzenlemeleri' olarak geçecek olan Konsey Düzenlemesi (EEC, Euratom, ECSC) No 259/68 (1) tarafından konulmuş Avrupa Topluluklarının diğer hizmetlilerinin istihdam koşullarının anlam çerçevesi içerisinde bir yetkili atayacaktır.

2. Müdür prensip olarak dört yıllık bir dönem için atanacaktır ve yönetimi yürütme ajansına verilmiş Topluluk programının uygulamaya konması için belirlenmiş zamanın uzunluğunu göz önüne alacaktır. Bu atamanın süresi uzatılabilir. Yürütme Komitesinin görüşünü aldıktan sonra, Komisyon hizmet süresi bitmeden önce müdürü görevden alabilir.

Madde 11

Müdürün görevleri

1. Müdür yürütme ajansını temsil edecektir ve onun yönetiminden sorumlu olacaktır.

2. Müdür Yürütme Komitesinin çalışmasını, özellikle yürütme ajansının yıllık taslak çalışma programını hazırlayacaktır. Müdür, oylama olmaksızın, Yürütme Komitesinin çalışmasına katılacaktır.

3. Müdür yürütme ajansının yıllık çalışma programının uygulanmasını temin edecektir. Özellikle, müdür Madde 6'da bahsi geçen görevlerin yerine getirilmesinden sorumlu olacaktır ve bu yönde ilgili kararları alacaktır. Müdür yönetiminde yürütme ajansının yer aldığı, Komisyonun bütçe uygulama görevlerini icra etmesi için ajansa yetki delege etmiş olduğu Topluluk programları ile ilgili işletme giderlerinin uygulanmasına ilişkin olarak vekâleten yürütme ajansının ita amiri olarak hareket edecektir.

4. Müdür gelir ve harcama ile ilgili geçici beyannameyi düzenleyecek ve ita amiri olarak Madde 15'te bahsi geçen Mali Düzenlemeye uygun olarak yürütme ajansının idari bütçesini uygulayacaktır.

5. Müdür yürütme ajansının Komisyona sunmak zorunda olduğu raporları hazırlamaktan ve yayınlamaktan sorumlu olacaktır. Bunlar Komisyonun yürütme ajansından düzenlemesini istediği, genel ya da spesifik bir yapısı olan ve Madde 9(7)'de bahsi geçen yürütme ajansının aktiviteleri üzerine yıllık raporlardır.

6. Müdür yürütme ajansının personeli ile ilgili iş sözleşmeleri akdetmek üzere Avrupa Topluluklarının diğer hizmetlilerine uygulanan düzenlemelere tabi olarak yetkilendirilecektir. Müdür yürütme ajansı içerisinde personel yönetimine ilişkin bütün diğer meseleler ile ilgili sorumlu olacaktır.

7. Avrupa Topluluklarının genel bütçesine uygulanan mali Düzenleme uyarınca, müdür yürütme ajansına, yürüttüğü çalışmaların kanuni, kurallara uygun ve etkili olmasını temin etmek üzere verilmiş görevlere uyarlanmış yönetim ve iç kontrol sistemleri kuracaktır.

Madde 12

İşletme bütçesi

1. Yürütme ajansının bütün geliri ve harcaması ile ilgili tahminler, takvim yılı ile aynı olacak her mali yıl için hazırlanacak ve onun işletme bütçesinde gösterilecektir. Yürütme ajansının kuruluş planını içerecek olan tahminler Avrupa Birliği'nin ön taslak genel bütçesi ile ilgili dokümanlar ile birlikte bütçe otoritesine gönderilecektir. Yalnızca geçici görevlerden oluşan ve söz konusu mali yıl boyunca yürütme ajansı tarafından istihdam edilen kadronun sayısı, derecesi ve kategorisini belirten kuruluş planı bütçe otoritesi tarafından onaylanacak ve Avrupa Birliği'nin genel bütçesinin III. Kısımının (Komisyon) ekinde yayınlanacaktır.

2. Yürütme ajansının işletme bütçesinin gelir ve gideri dengede olacaktır.

3. Yürütme ajansının geliri, ajansın yönetiminde yer aldığı Topluluk programlarına mali tahsisten çekilen, bütçe otoritesi tarafından belirlenmiş diğer gelirlere zarar getirmeksizin, Avrupa Birliği'nin genel bütçesine giren bir ödeneği içerecektir.

Madde 13

İşletme bütçesinin hazırlanması

1. Her yıl müdür, yürütme ajansı için, bir sonraki mali yıl için ajansın cari masraflarını kapsayan taslak bir işletme bütçesi hazırlayacaktır.

2. Her yıl 1 Mart tarihinden daha geç olmamak üzere, Yürütme Komitesi, bir sonraki mali yıl için kuruluş planını dâhil, taslak işletme bütçesini kabul edecektir.

3. Bu taslak bütçeye dayalı olarak ve yönetiminde yürütme ajansının yer aldığı Topluluk programları için Komisyonun programlamasının ışığında, Komisyon, yıllık bütçe prosedürünün bir parçası olarak, yürütme ajansının işletme bütçesine yıllık ödeneği önerecektir.

4. Her mali yılın başında, Yürütme Komitesi, yürütme kuruluna verilen farklı katkılar ve diğer kaynaklardan her türlü fona uygun olarak bütçeyi ayarlayarak, yıllık çalışma programını kabul ettiği zaman, bütçe otoritesi tarafından bunun için belirlenmiş yıllık ödeneğe dayalı olarak yürütme ajansının işletme bütçesini de kabul edecektir.

5. Ajansın işletme bütçesi, Avrupa Birliği'nin genel bütçesi nihai olarak kabul edilene kadar kesin bir şekilde kabul edilmeyebilir.

6. Komisyon bir yürütme ajansı kurmayı düşündüğü zaman, bütçe prosedürüne uygun olarak ve şeffaflık prensibine saygı göstererek bütçe otoritesini aşağıdaki hususlarla ilgili olarak bilgilendirecektir:

(a) yürütme ajansını yürütmek için gerekli giderler ve memuriyetler anlamında kaynaklar;

(b) Memurların Komisyondan yürütme ajansına planlanmış geçici görevlendirilmeleri;

(c) Görevlerin Komisyon departmanlarından yürütme ajansına transfer edilmesiyle serbest kalan idari kaynaklar ve serbest kalmış bu idari kaynakların yeniden tahsis edilmesi.

7. Madde 15'te bahsi geçen Mali Düzenlemeye uygun olarak, kuruluş planı dâhil, işletme bütçesinde yapılan bütün değişiklikler bu Maddede sağlanan prosedüre uygun olarak kabul edilmiş değişiklik yapılan bütçede sunulacaktır.

Madde 14

İşletme bütçesinin uygulanması ve ibra

1. Müdür yürütme ajansının işletme bütçesini uygulayacaktır.

2. Yürütme ajansının hesapları Düzenleme (EC, Euratom)'un 127 ve 128. Maddelerinde verilen prosedür uyarınca ve aşağıdakilere uygun olarak Komisyonun hesapları ile birleştirilecektir:

(a) her yıl müdür Yürütme Komitesine önceki mali yıl için gelir ve giderin ayrıntılı geçici hesaplarını sunacaktır ve Yürütme Komitesi bunları en geç 1 Mart tarihine kadar Komisyonun muhasebecisine ve Sayıştaya gönderecektir;

(b) nihai hesaplar en geç ertesi yılın 1 Temmuz tarihine kadar Komisyonun muhasebecisine ve Sayıştaya gönderilecektir.

3. Konyeyden yapılan bir tavsiye üzerine harekete geçen Avrupa Parlamentosu Sayıştayın raporunun incelenmesinden sonra n+2 yılının 29 Nisan tarihinden daha geç olmamak koşuluyla bütçesinin uygulanması için yürütme ajansına ibra edecektir.

Bu tür bir ibra kararı Avrupa Birliği'nin genel bütçesinin uygulanması ile ilgili olanlarla birlikte verilecektir.

Madde 15

İşletme bütçesine tatbik edilebilir Mali Düzenleme

Bir yürütme ajansının işletme bütçesine tatbik edilebilen standart mali düzenleme Komisyon tarafından kabul edilecektir. Standart düzenleme, yalnızca yürütme ajanslarının spesifik faaliyet koşulları öyle gerektirdiği takdirde, Avrupa Topluluklarının genel bütçelerine tatbik edilebilen mali Düzenlemelerden sapabilir.

Madde 16

İşletme giderlerine tatbik edilebilir Mali Düzenleme

1. Komisyon Madde 6(2)(b) uyarınca Topluluk Programları için işletme giderlerinin bütçe uygulaması ile ilgili olarak yürütme ajansına görevler delege ettiğinde, bu tür giderler Avrupa Birliği'nin genel bütçesine girilecek ve Komisyonun sorumluluğu altında bu bütçeye dolaysız masraflandırmak suretiyle uygulanacaktır.

2. Müdür bu işletme giderlerini uygulamakla ilişkili olarak vekâleten yürütme ajansının ita memuru olarak hareket edecek ve bu amaçla Avrupa Topluluklarının genel bütçesine tatbik edilen mali Düzenlemede konulan yükümlülüklerle uyacaktır.

3. İşletme giderlerinin uygulanmasına ait ibra kararı, Madde 276'ya uygun olarak, ayrılmaz bir parçası olduğu Avrupa Birliği'nin genel bütçesi ile ilgili olarak verilmiş ibra kararı çerçevesi içerisinde verilecektir.

Madde 17

Avrupa Birliği'nin genel bütçesinde başka kaynaklar tarafından finanse edilen programlar

Madde 13 ve 16, önyargı ve taraf tutma olmaksızın, Avrupa Birliği'nin genel bütçesinden başka kaynaklar tarafından finanse edilen programlar ile ilgili temel araçlarda konulan spesifik hükümlere uygulanacaktır.

Madde 18

Kadro

1. Yürütme ajansının kadrosu, kurumlar tarafından yürütme ajansında sorumluluk gerektiren mevkilere geçici kadro üyeleri olarak görevlendirilen Topluluk memurlarından, yürütme ajansı tarafından doğrudan işe alınan diğer geçici kadro üyelerinden ve bunun yanı sıra yine yürütme ajansı tarafından yenilenebilen sözleşmelerle işe alınan diğer hizmetlilerden oluşacaktır. Ya özel hukuka ya da kamu hukukuna tabi olan sözleşmenin yapısı, hizmetlilerin ajansa karşı yükümlülüklerinin süresi ve derecesi ve statüye uygunluk kriterleri yerine getirilecek görevlerin spesifik yapısı temeline dayalı olarak belirlenecektir ve Personel Düzenlemelerinin yanı sıra geçerli ulusal mevzuat ile de uyumlu olacaktır.

2. Daimi aktivitelere tabi olarak ve memurun geçici görevlendirilme türüne bakılmaksızın, köken kurum:

(a) geçici görevlendirmenin süresi boyunca, o geçici görevlendirme nedeniyle boşaltılmış pozisyonları doldurmayacaktır;

(b) yürütme ajanslarına transfer edilen memurların masraflarını standart indirimde hesaba katmayacaktır.

Bununla birlikte, paragraf 1 ve paragraf 2'nin ilk alt paragrafı ile ilişkili pozisyonların toplam sayısı Komisyon tarafından yürütme ajansına verilen görevlerin yerine getirilmesi için gerekli pozisyonların sayısını aşmayacaktır.

3. Yürütme Kurulu, Komisyon ile mutabık kalarak, gerektiği takdirde yürütme ajansı içerisinde personel yönetimi için gerekli uygulama kurallarını kabul edecektir.

Madde 19

Ayrıcalıklar ve Dokunulmazlıklar

Avrupa Topluluklarının ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar ile ilgili 8 Nisan 1965 tarihli protokolü hem yürütme ajansı hem de Kadro Düzenlemelerine tabi olduğu ölçüde kadrosu için geçerli olacaktır.

Madde 20

Denetim

1. Yürütme ajanslarına verilen Topluluk programlarının uygulanması Komisyon tarafından denetlenecektir. Bu tür bir denetim Madde 6(3) uyarınca kabul edeceği prosedürlere tabi olacaktır.

2. İç denetçinin fonksiyonu yürütme ajanslarında Komisyonun iç denetçisi tarafından yerine getirilecektir.

3. Komisyon ve yürütme ajansı, iç denetçilerin her birinin kendi yetkisine göre vereceği tavsiyeleri uygulamaya koyacaktır.

4. 28 Nisan 1999 tarihinde Komisyon Kararı 1999/352/EC, ECSC, Euratom ile kurulan Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Bürosu (OLAF) Komisyon departmanları ile ilgili sahip olduğu yetkilerin aynısına yürütme ajansları ve onların kadrosu ile ilgili de sahip olacaktır. Yürütme ajansı kurulur kurulmaz, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Bürosu (OLAF) tarafından yürütülen iç araştırmalarla ilgili olarak Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi ve Avrupa Toplulukları Komisyonu arasında yapılan 25 Mayıs 1999 tarihli Kurumlar Arası Anlaşmaya imza verecektir. Yürütme Kurulu bu kabulü resmi hale getirecek ve OLAF tarafından yürütülen iç soruşturmayı kolaylaştırma için gerekli hükümleri kabul edecektir.

5. Sayıştay Antlaşmanın 248. Maddesi uyarınca yürütme ajansının hesaplarını inceleyecektir.

6. Yürütme kurulunun bütün eylemleri ve özellikle tarafından kabul edilmiş bütün kararlar ve yapılmış sözleşmeler Komisyonun iç denetçisinin, OLAF'ın ve Sayıştayın nihai yararlanıcıların mahalli dâhil, Topluluk fonlarını alan bütün yüklenici ve alt yüklenicilerin belgelerinin ani teftişlerini yürütebilmesini açık bir şekilde koşul olarak koyacaktır.

Madde 21

Yükümlülük

1. Yürütme ajansının sözleşmeye dayalı yükümlülüğü söz konusu sözleşmeye uygulanabilir yasa ile yönetilecektir.

2. Sözleşme dışı yükümlülük durumunda, yürütme ajansı Üye devletlerinin yasalarında ortak olan genel prensiplere uygun olarak, görevlerini yerine getirme esnasında ajans ya da görevlilerinin yol açtığı her türlü zararları telafi edecektir. Adalet Divanı bu tür herhangi bir zararın tazmini ile ilgili uyuşmazlıklara bakma yetkisine sahip olacaktır.

3. Kadronun yürütme ajansına karşı kişisel yükümlülüğü onlara uygulanan kurallar tarafından yönetilecektir.

Madde 22

Tasarrufların hukuka uygunluğu

1. Yürütme ajansının üçüncü bir şahsa zarar veren herhangi bir eylemi doğrudan ya da bireysel olarak ilgili herhangi bir şahıs tarafından ya da hukuka uygunluğunun incelenmesi için bir Üye Devlet tarafından Komisyona havale edilebilir.

İdari muhakeme, ilgili taraf ya da söz konusu Üye Devletin itiraz ettiği eylemi öğrendiği günden itibaren bir ay içerisinde Komisyona havale edilecektir.

İlgili şahıs ya da söz konusu Üye Devlet tarafından ileri sürülen tezleri ve yürütme ajansının tezlerini dinledikten sonra, Komisyon muhakemenin başlatıldığı tarihten itibaren iki ay içerisinde idari muhakeme üzerine bir karara varacaktır. Komisyonun kararı ile ilgili gerekçeleri yazılı olarak bildirdiği yanıt verme yükümlülüğüne zarar vermeksizin, Komisyonun belirlenmiş son tarihe kadar yanıt vermemesi muhakemenin üstü kapalı reddi olarak alınacaktır.

2. Komisyon kendi inisiyatifiyle yürütme ajansının herhangi bir eylemini inceleyebilir. Ajans tarafından sunulan tezleri dinledikten sonra, inceleme tarihinden itibaren iki ay içerisinde kararını verecektir.

3. Paragraf 1 ya da 2 uyarınca Komisyona herhangi bir eylem havale edildiği zaman, Komisyon söz konusu fiilin uygulanmasını askıya alabilir ya da geçici önlemler koyabilir. Nihai kararında Komisyon yürütme ajansının eylemini onaylayabilir ya da ajansın onu ya bütünüyle ya da kısmen değiştirmesine karar verebilir.

4. Yürütme ajansları Komisyonun kararına uymak için makul bir zaman dilimi içerisinde gerekli önlemleri almak zorundadır.

5. Komisyonun idari itirazı açık ya da üstü kapalı bir şekilde reddetme kararının iptali için dava Antlaşmanın 230. Maddesi uyarınca Adalet Divanı'na getirilebilir.

Madde 23

Belgelere erişim ve gizlilik

1. Yürütme ajansları, Avrupa Parlamentosunun ve Konseyin, tasarrufunda bulunan bir belgeye erişim talebi aldığı zaman Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon belgelerine kamu erişimi ile ilgili 30 Mayıs 2001 tarihli Düzenlemesine (EC) No 1049/2001 tabi olacaktır.

Yürütme Komitesi, yürütme ajansının kuruluşundan itibaren altı aydan geç olmamak üzere bu hükümleri uygulamaya koymak için gerekli özel kuralları kabul edecektir.

2. Yürütme Komitesinin üyeleri, müdür, kadro üyeleri ve yürütme ajansının aktivitelerinde yer alan bütün şahısların mesleki gizlilik yükümlülüğü çerçevesine giren türde bilgileri, görevleri sona erdikten sonra dahi, ifşa etmemeleri gerekecektir.

Madde 24

Komite

1. Komisyon, bundan böyle 'Yürütme Ajansları Komitesi' olarak söz edilecek bir komiteye yardımcı olacaktır.

2. Bu paragrafa gönderme yapıldığı yerlerde, 1999/468/EC no'lu Kararın 5 ve 7. Maddeleri uygulanacaktır.

1999/468/EC no'lu kararın 5(6). Maddesinde konulan zaman dilimi üç ay olacaktır.

3. Komite kendi prosedür kurallarını kabul edecektir.

Madde 25

Değerlendirme

1. Her yürütme ajansının çalışmasının ilk üç yılında bir dış değerlendirme raporu Komisyon tarafından düzenlenecek ve yürütme ajansının yürütme komitesine, Avrupa Parlamentosuna, Konseye ve Sayıştaya sunulacaktır. Bu rapor Madde 3(1)'de belirtildiği gibi bir maliyet-fayda analizini içerecektir.

2. Değerlendirme bundan sonra her üç yılda bir aynı koşullarla tekrar edecektir.

3. Değerlendirme raporlarına istinaden, yürütme ajansı ve Komisyon tespit edilen her türlü sorunu çözmek için uygun bütün önlemleri alacaktır.

4. Şayet, değerlendirmeye istinaden, Komisyon bir yürütme ajansının varlığını sürdürmesinin sağlıklı mali yönetim açısından artık makul olmadığını anlarsa, Komisyon o ajansı tasfiye etmeye karar verecektir.

Madde 26

Geçici önlemler

Yürütme ajansları hâlihazırda kurulmuş olduğunda:

(a) Madde 9(7)'de bahsi geçen yıllık aktivite raporu 2003 mali yılı için ilk kez düzenlenecektir;

(b) Madde 14(2)(b)'de kesin hesapların devir ve teslimi için bahsedilen son tarih ilk kez 2005 mali yılı için uygulanacaktır;

(c) 2005 yılından önceki mali yıllar için kesin hesapların devir ve teslimi için son tarih 15 Eylül olacaktır.

Madde 27

Yürürlüğe girmesi

Bu Düzenleme *Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi*'nde yayınlanmasını takip eden 10. günde yürürlüğe girecektir.

Bu Düzenleme bütünü ile bağlayıcı olacak ve bütün Üye Devletlerde doğrudan uygulanacaktır.

19 Aralık 2002 tarihinde Brüksel'de yapılmıştır.

Konsey adına

Başkan

L. ESPERSEN