



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

# **AB'YE KATILIMDAN BEŞ YIL SONRA ORTA VE DOĞU AVRUPA'DA KAMU HİZMETİ REFORMLARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ**

**SIGMA BELGE No. 44**

**Nottingham Üniversitesi'nden  
Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling  
tarafından Sigma için hazırlanmıştır**

**Nisan 2009**

Bu belge Avrupa Birliği'nin mali desteği ile oluşturulmuştur. Burada ortaya konulan görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin resmi görüşünü yansıtmıyor şeklinde yorumlanamaz ve OECD veya üye ülkeleri veya Sigma Programı'na katılan yararlanıcı ülkelerin görüşlerini yansıtmamaktadır.

## SIGMA PROGRAMI

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

Sigma yararlanıcı ülkelerle ortaklık kurmak suretiyle çalışarak yönetişimi şu şekilde desteklemektedir:

- Reformdaki ilerlemeyi değerlendirerek ve reform önceliklerini belirleyerek
- Kurum geliştirme sürecine yardımcı olarak ve yasal çerçeveler oluşturarak
- Projeleri tasarlamak ve eylem planlarını uygulamaya yardımcı olmak suretiyle AB ve diğer donörlerden gelen desteği kolaylaştırarak.

Sigma 2009 yılında aşağıdaki ortakların kamu idaresi reform çabalarını desteklemektedir:

- **AB aday ülkeleri**– Hırvatistan, eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti ve Türkiye
- **Batı Balkanlar'da potansiyel AB adayları**– Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karabağ, Sırbistan ve Kosova (UNSCR 1244/99 kapsamında)<sup>1</sup>
- **Avrupa Komşuluk ve Ortaklık (ENPI) aracı kapsamındaki ülkeler** – Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Mısır, Gürcistan, İsrail, Ürdün, Lübnan, Libya, Moldova, Fas, İşgal altındaki Filistin Toprakları, Suriye, Tunus ve Ukrayna<sup>2</sup>.

Sigma Programı ortakların aşağıdaki alanlardaki reform çabalarını desteklemektedir:

- Kamu hizmeti, idari ve yasal çerçeve, kamuda dürüstlük sistemi
- Kamu iç mali kontrol (KİMK)
- Dış denetim, yolsuzlukla mücadele, AB fonlarının yönetimi
- Kamu harcama yönetimi, bütçe ve hazine sistemleri
- Kamu alımları
- Politika oluşturma ve eşgüdüm
- Düzenleyici kapasiteler, mülkiyet hakları yönetimi.

Sigma hakkında daha fazla bilgi için web sitemize başvurunuz:

<http://www.sigmaweb.org>

### OECD Telif Hakkı

OECD bu materyalin ticari olmayan maksatlarla kullanılmasını onaylamaktadır. Bu materyalin ticari maksatlarla kullanımı veya çeviri hakları yönündeki tüm talepler için başvuru adresi: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org).

<sup>1</sup> Haziran 1999'dan beri Kosova BM Güvenlik Konseyi Kararı doğrultusunda BM Kosova Geçici Yönetim Misyonu tarafından yönetilmektedir. (UNMIK).

<sup>2</sup> Avrupa Komisyonu ile kararlaştırıldığı üzere, Sigma faaliyetleri başlangıçta 9 öncelikli ülkede üstlenilmektedir: Mısır, Ürdün, Fas ve Tunus (ENPI-Güney); Ermenistan, Azerbaycan, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna (ENPI-Doğu).

## İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI .....	2
TEŞEKKÜRLER.....	4
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	5
1. Giriş .....	7
2. Kamu Hizmeti Reformlarının Katılım Sonrası Sürdürülebilirliğinin İncelenmesi: Analiz için Çerçeve	9
3. Katılımdan bu yana Orta ve Doğu Avrupa'daki Kamu Hizmetleri: Avrupa İdare İlkeleri Işığında Yollar ve Sonuçlar .....	12
3.1. Kamu İdaresi Reform Programlarında Kamu Hizmetinin Durumu.....	12
3.2. Kamu Hizmetinin Yasal Dayanağı .....	15
3.3. Kamu Hizmeti'nin Merkezi Koordinasyon ve Yönetimi .....	18
3.4. Açık Rekabet .....	21
3.5. Giriş Sınavları ve Aday Seçim Sistemleri .....	22
3.6. Üst Düzey Kamu Hizmetinin Yönetimi ve Siyasetten Uzaklaştırılması .....	26
3.7. Kamu Hizmeti İstihdamının Korunması.....	32
3.8. Değerlendirme ve Gözden Geçirme Sistemleri .....	35
3.9. Maaş Sistemleri .....	39
3.10. Eğitim Sistemleri ve Devlet Memurlarının Geliştirilmesi .....	50
3.11. Hak ve Yükümlülük Sistemleri .....	52
4. Karşılaştırmalı Tartışma ve Sonuç.....	57
4.1. Alanlar arası Karşılaştırma .....	57
4.2. Kurumsallaşma Seviyelerinin Karşılaştırılması .....	60
4.3. Ülkelerarası Karşılaştırma .....	62
4.4. Tartışma: Orta ve Doğu Avrupa için hangi kamu yönetişimi modeli?.....	67
4.5. Katılım Sonrasında Kamu Hizmetleri Reformunun Sürdürülebilirliğini Destekleyen Unsurlar: AB Kamu Hizmetleri Politikasının Ülke İçi Siyasetle Tanışması .....	69
5. Kaynakça .....	74
6. Ek: Araştırma Yöntemleri.....	78

## TEŞEKKÜRLER

Bu belgenin hazırlanma sürecinde birçok kişinin yardım ve desteğinden faydalanılmıştır. Özellikle de bu belgede incelenen sekiz yeni Üye Ülke'den ülke uzmanlarımıza teşekkür etmek istiyorum: Jane Järvalt ve Tiina Randma-Liiv (Estonya), Iveta Reinholde (Letonya), Vitalis Nakrosis (Litvanya), Robert Sobiech (Polonya), Jakub Onisko ve Petra Trnkova (Çek Cumhuriyeti), Katarina Staronova (Slovakya), Laszló Vass ve Zsofiá Czoma (Macaristan), Samo Godec ve Klaudija Korazija (Slovenya). Yeni Üye Devletlerde gerçekleştirdiğimiz web tabanlı araştırmanın geliştirilmesi ve yönetilmesinde harika bir ortaklık gösterdikleri için Christian van Stolk ve RAND Europe'deki ekibine özel teşekkürlerimi iletiyorum. Ayrıca deneysel araştırmada gösterdikleri yardımdan ötürü Joanna Kaminska, Kamila Fialova ve Alison Taylor'a özel bir teşekkür borçluyum. Salvador Parrado-Diez, Derry Ormond, Klaus Goetz ve Paul Heywood'a bu belgenin ön taslakları üzerindeki görüşleri ve eleştirel incelemeleri için minnettarım. Nottingham Üniversitesi Yeni Araştırmacılar Fon'una AB Entegrasyonu ve Çek Cumhuriyeti'ndeki kamu hizmet reformu konusunda gerçekleştirilen deneysel araştırmayı finanse ettikleri için teşekkür ediyorum; bu araştırmanın sonuçları mevcut projeye entegre edilmiştir. Son olarak, bu belge kapsamında yapılan araştırmaların çoğu Floransa'da Avrupa Üniversite Enstitüsü'nde Max Weber Araştırma Görevlisi olarak çalıştığım dönemde gerçekleştirilmiştir. Floransa'da olduğum süreçte proje üzerine yoğun bir şekilde çalışabilmeme imkan tanıyan Max Weber Program Direktörü Ramon Marimón ve Siyasi ve Sosyal Bilimler Bölüm Başkanı Peter Mair'e teşekkür ediyorum.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling  
Nisan 2009

## YÖNETİCİ ÖZETİ

Bu belge, kendilerini Mayıs 2004'te gerçekleşen AB katılımı (5. AB Genişlemesi) için hazırlamak üzere Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkeleri tarafından gerçekleştirilen kamu hizmet reformlarının kaderini incelemektedir. 2004 yılında Avrupa Birliği'ne (AB) katılan sekiz ODA ülkesindeki (ODA ülkeleri) mevcut durumun tanımlanmasına odaklanmaktadır. Bu belgenin temelini oluşturan araştırma mevcut ekonomik kriz baş göstermeden önce gerçekleştirilmiştir; bu nedenle ilgili ülkelerdeki kamu hizmeti gelişmelerinin öngörülebilir etkilerine dayanmamaktadır.

Belge bu ülkelerin katılım sonrasında kamu hizmetini ne dereceye kadar yeniden düzenlemeye devam ettiklerini ve şu andaki kamu hizmeti sistemlerinin ne ölçüde Avrupa yönetim ilkelerine uyduğunu incelemektedir. Araştırmanın sonuçları mevcut AB adayları ve potansiyel AB adayları ile ilgili olarak AB kamu hizmet politikasını bilgilendirmeyi hedeflemektedir.

AB'ye katılım, ODA kamu hizmetlerinin geliştirilmesi için yeni bir aşamanın başlangıcına işaret etmiştir. ODA hükümetleri, kamu hizmet sistemlerinde daha fazla yatırım için esas olarak yerli girişimlere ihtiyaç duymuştur. Katılım öncesinde AB, idari kapasite geliştirmeyi AB üyeliği için bir koşul haline getirmiştir. İdari kapasitenin geliştirilmesi, o zamanın aday ülkelerinde profesyonel ve siyasetle ilgilenmeyen kamu hizmeti sistemleri kurulması gerekliliğini kapsamıştır. Kamu hizmet reformu politikası "Avrupa İdari Alanı İlkeleri"ne dayalı olmuştur. Avrupa ilkeleri Sigma tarafından 1990'lı yılların sonlarında AB'nin ODA ülkelerinde yatay idari reformları bilgilendirebilecek bir politika şablonu talebi bağlamında geliştirilmiştir. Politika AB'nin *topluluk müktesebatı* alanlarında sektörel idari kapasiteler geliştirme çabasını tamamlamayı hedeflemiştir.

2003 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Kapsamlı İzleme Raporları, ODA ülkelerinin AB'ye katılımlarından sonra kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesi de dahil olmak üzere idari kapasitelere yatırıma devam etmek zorunda olacaklarını açık bir şekilde ortaya çıkarmıştır. Katılımdan bu yana kamu hizmeti, AB'nin Üye Devletlere karşı politikasında yalnızca küçük bir kısmı teşkil etmiştir. ODA'daki kamu hizmetleri Avrupa Sosyal Fonu (ESF) tarafından sağlanan mali kaynaklar ve Avrupa Birliği Kamu İdareleri Ağı (EUPAN) bağlamında tecrübe ve fikir alışverişinden faydalanmaktadır fakat bu politikalar belirli koşullara bağlıdır. 2004 yılında AB'ye katılım bu ülkeler için kamu hizmet reformunun artık harici olarak yönlendirilen hiçbir teşvike tabi olmaması anlamına gelmektedir. Bunun sonucu olarak, kamu hizmet reformunun katılım gününden itibaren dahili olarak oluşturulması gerekmiştir.

Bu arka plan bilgisini takiben, 2004 yılında AB'ye katılımdan bu yana ODA kamu hizmetlerine ne olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmeti sistemlerinin Avrupa idare ilkelerine uygunluğunu arttırmak üzere katılım öncesi reformlara devam mı etmişlerdir? Reformları bırakmışlar mıdır? Katılım öncesinde gerçekleştirilen reformları geri almışlar ve katılım günündeki mevcut durum ile karşılaştırmak suretiyle Avrupa idare ilkelerine uyum derecesini azaltmışlar mıdır? Yoksa katılım yönündeki süreçte AB tarafından sağlanan ve halen Batı Balkanlar'daki mevcut ve potansiyel adaylar ile ilgili AB kamu hizmet politikası konusunda bilgilendirmeye devam eden politika şablonunu bir kenara bırakıp tamamen yeni bir sürece mi girmişlerdir?

Bu belge bu soruları konu almaktadır. Katılım sonrası yolları ve kamu hizmeti sistemlerinin Avrupa idare ilkeleri ile mevcut uyumunu incelemektedir. Analiz katılım öncesi kamu hizmet politikasını AB tarafından geliştirildiği şekliyle hesaba katan bir çerçeveye dayalıdır. Kamu hizmeti yönetişiminin on bir alanı (kurumsallaşmanın genişliği) ve kurumsallaşmanın üç seviyesini (kurumsallaşmanın derinliği) ayırt etmektedir. Kurumsallaşma seviyeleri kamu hizmetini yöneten resmi-yasal kurallar, kamu hizmet yönetiminin güncel uygulamaları ve devlet memurlarının çeşitli kamu hizmet yönetimi ilkelerine karşı yaklaşımlarını kapsamaktadır. Kamu hizmeti yönetişimi alanları kamu hizmeti ve idari reform programları, kamu hizmetinin yasal dayanağı, kamu hizmet politikasının merkezi yönetimi, açık rekabet sistemleri, giriş sınavı ve aday seçim sistemleri, kıdemli kamu hizmeti yönetimi sistemleri, kamu hizmeti istihdamının korunması için sistemler, performans değerlendirme sistemleri, maaş sistemleri, eğitim ve gelişim için sistemler ve devlet memurlarının hak ve yükümlülükleri sistemlerini kapsamaktadır.

Araştırma üç tür deneysel kaynağa dayanmaktadır. Öncelikle ülke uzmanları 2004 yılından bu yana gerçekleşen yasal gelişmelerin kapsamlı bir analizini gerçekleştirmiştir. İkinci olarak, araştırma mevcut ve

eski üst düzey yetkililer, mevcut ve eski politikacılar ve akademik çevreden dış gözlemciler, STKlar ve medya ile gerçekleştirilen 200'den fazla görüşmeye dayanmaktadır. Görüşmeler sekiz yeni AB Üye Devleti'nde, Brüksel'de Avrupa Komisyonu temsilcileri ile ve Paris'te Sigma temsilcileriyle gerçekleştirilmiştir. Üçüncü olarak, bakanlık bürokrasisinde yer alan devlet memurlarına ilişkin bir anket gerçekleştirilmiştir. Anket devlet memurlarının çeşitli personel politikası ilkelerine yaklaşımlarının yanı sıra personel politikası uygulamaları konusundaki tecrübelerini ortaya çıkarmıştır. Anket bu belgede incelenen sekiz ülkenin yedisinden neredeyse 3000 yanıt oluşturmuştur. Çevirim içi (internet üzerinden) bir anket olarak idare edilmiş ve merkezi Birleşik Krallık, Cambridge'de bulunan RAND Europe tarafından yönetilmiştir. Bu belge bu deneysel kaynakların bir karışımına dayalı olarak kamu hizmeti yönetişiminin seviye ve alanlarının Avrupa idare ilkeleri ile "uyum derecesi"ni belirlemektedir.

Belge 2004 yılında tam AB üyeliği kazanmalarından bu yana ülkelerin yalnızca az bir kısmının ilerleme kaydettiğini belirtmektedir. Öncelikle Litvanya, Letonya ve daha az bir derecede Estonya katılım öncesi reformlarına devam ettiklerini ve kamu hizmeti sistemlerini iyileştirdiklerini belirtmişlerdir. Bu üç ülkenin hepsinde de kamu hizmeti sistemi Avrupa idare ilkeleri ile oldukça yüksek derecede uyuma ulaşmışlardır fakat elde edilen başarılar halen hassastır ve çok pekişmemiştir. Litvanya kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesi alanında bölgede ilk sırada yer almıştır.

İkinci olarak, Macaristan ve Slovenya "yapıcı reform iptalleri" vakaları olarak sınıflandırılmaktadır. Her iki ülke de kamu hizmeti yönetişiminin bazı alanlarında ilerleme kaydetmiştir fakat Avrupa ilkeleri ile uyum diğer alanlarda başarısız olmuştur. Genel olarak bakıldığında Macaristan ve Slovenya'daki kamu hizmeti sistemleri Avrupa idare ilkelerine orta derecede uyum sergilemektedir.

Üçüncü olarak Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti "yıkıcı reform iptalleri" vakaları olarak sınıflandırılmaktadır. Her üç vakada da kamu hizmet kurumları katılımdan bu yana yeni çerçeveler oluşturulmaksızın tasfiye edilmiştir. Şu anda bu üç yeni Üye Devlet'in kamu hizmeti sistemleri Avrupa idare standartları ile orta derecede uyuma erişmemiştir. Fakat bu üç ülke, özellikle de Polonya, son zamanlarda kamu hizmet sistemlerini yeniden inşa etmek üzere çaba göstermeye başlamışlardır.

Belge ayrıca bazı kamu hizmeti yönetişimi alanlarının diğerlerine oranla daha yüksek derecede katılım sonrası sürdürülebilirliğe sahip olduğunu öne sürmektedir. Avrupa ilkelerine genel uyum açık rekabet alanında en yüksektir ve eğitim ve devlet memurlarının hak ve yükümlülükleri alanlarında daha az derecededir. Bunun aksine, çoğu ODA'de katılımdan bu yana gerçekleştirilen büyük reform yatırımına rağmen maaş sistemleri kamu hizmeti sistemlerinin en zayıf bağlantısı olmaya devam etmektedir. Sınav ve seçim sistemlerinin kısıtlayıcı şartları kaldırılmıştır ve genel olarak Avrupa ilkeleri ile orta derecede uyuma artık erişmemektedirler. Geri kalan alanlar ülke genelindeki değişimlerden büyük ölçüde etkilenmektedir.

Belge aynı zamanda Avrupa ilkelerinin kurumsallaştırılmasının derinliğinin alanlar ve ülkeler arasında çeşitlilik gösterdiğini öne sürmektedir. Fakat güncel personel politikası uygulamalarının Avrupa standartları ile resmi-yasal kurallar ve devlet memurlarının personel yönetimine yaklaşımlarına oranla daha az uyumlu olması yönünde genel bir eğilim vardır. Kamu hizmeti yaklaşımları liyakate bağlı işe alım ve terfi, siyasi açıdan tarafsızlık ve apolitikleşme ilkelerini yüksek ölçüde desteklemektedir. Aynı zamanda, devlet memurlarının çoğunluğu sınav, maaş ve istihdamın korunması alanlarında kamu hizmeti sistemlerinin serbestleştirilmesi taraftarıdır.

Katılım öncesi süreçte AB tarafından yönlendirilen baskı olmaksızın kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesinin daha da az ilgi çekeceği anlaşılabilirken, bu belgede yer alan bulgular özellikle AB'nin yeni Üye Devletlerde katılım sonrası sürdürülebilirliği sağlama ile ilgili olmak üzere çeşitli katılım sonrası yörüngelerin altında yatan itici güçler ile ilgili sorular ortaya koymaktadır. Belge yalnızca birkaç AB politika aracının kamu hizmet reformu alanında katılım sonrası sürdürülebilirliği sağlamaya yönlendirildiğini belirtmektedir. AB teknik desteği Geçiş Kolaylığı Aracı aracılığıyla 2007 yılı sonuna kadar devam ederken, katılım gününde AB katılım öncesi baskısı büyük ölçüde durdurulmuştur. Fakat reformların uzun vadeli etkileri katılım sonrasında neredeyse yalnızca yurtiçindeki koşullara dayandırılmıştır. Katılım sonrası araçları arasında Avrupa Sosyal Fonu (ESF) eğitim politikası alanında genel anlamda olumlu bir katkıda bulunmuştur.

Bu nedenle bu belge, yurt içindeki koşulların katılım sonrası izlenen yollardaki çeşitlilikleri büyük ölçüde şekillendirdiğini öne sürmektedir. İzlenen bu çeşitli ulusal yolları açıklayan nedenleri belirlemek üzere daha derin analizlere ihtiyaç duyulmaktadır. Üye Devletlerde kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesinin genel belirleyici faktörleri gelecekte Sigma tarafından daha fazla araştırmaya tabi tutulacaktır.

## 1. Giriş

Bu belge Orta ve Doğu Avrupa (ODA) ülkelerinin Mayıs 2004'te gerçekleşen AB'ye katılım (5. AB genişlemesi) için kendilerini hazırlamak üzere gerçekleştirdikleri kamu hizmeti reformlarını incelemektedir. 2004 yılında Avrupa Birliği'ne (AB) katılan sekiz ODA ülkesindeki (ODA ülkeleri) mevcut durumu tanımlamaya yoğunlaşmaktadır. Bu belgenin temelini oluşturan araştırma şu anki ekonomik kriz patlak vermeden önce gerçekleştirilmiştir ve bu nedenle ilgili ülkelerde kamu hizmeti konusundaki gelişmeler üzerinde öngörülebilir etkilere dayanmamaktadır. Bu belge şunları incelemektedir: (i) bu ülkelerin katılımdan sonra katılım öncesi kamu hizmet reformlarına ne derece devam ettikleri ve (ii) kamu hizmeti sistemlerinin bu belge hazırlanırken (2008 yılı yazı-sonbaharı) Avrupa idare ilkelerine ne derece uyduğu.

AB'ye katılım, ODA kamu hizmetlerinin geliştirilmesinde yeni bir aşamanın başlangıcı anlamına gelmiştir. ODA hükümetleri artık AB baskısına tabi olmamıştır ve profesyonelleşme ve kamu hizmetlerini Avrupa idare ilkeleri ile uyumlaştırma istemeleri halinde kamu hizmeti reformlarının devamı için dahili girişimler geliştirmek zorunda kalmışlardır. Katılım öncesinde AB idari kapasite geliştirmeyi AB üyeliği için bir şart olarak belirlemiştir. İdari kapasitenin geliştirilmesi o zaman aday olan ülkelerde profesyonel ve siyasi niteliği yok edilmiş kamu hizmet sistemleri oluşturma gerekliliğini de kapsamıştır. Kamu hizmeti reform politikası "Avrupa İdari Alanı ilkeleri"ne dayanmıştır (Sigma 1998, 1999). Avrupa kamu idaresi ilkeleri 1990'lı yıllarda ODA ülkelerinde AB'nin yatay idari reformları bilgilendirebilecek ve Kopenhag ve Madrid katılım kriterlerinden kaynaklanan gerekliliklere dayalı olacak bir politika şablonu ihtiyacı bağlamında Sigma tarafından geliştirilmiştir.

2003 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Kapsamlı İzleme Raporları ODA ülkelerinin AB'ye katılımları sonrasında idari kapasiteye yatırım yapmak zorunda olacaklarını açıklığa kavuşturmuştur<sup>3</sup>. Katılımdan bu yana kamu hizmeti yine de AB'nin yeni Üye Devletlere yönelik politikasının yalnızca küçük bir kısmını teşkil etmiştir. ODA'daki kamu hizmetleri Avrupa Sosyal Fonu (ESF) tarafından sağlanan mali kaynaklar ve Avrupa Birliği Kamu İdareleri Ağı (EUPAN) bağlamında tecrübe ve fikir alışverişinden faydalanmaktadır fakat bu araçların kullanımı belirli reform politikaları veya koşullara bağlı değildir. 2004 yılında AB'ye katılım bu ülkeler için kamu hizmet reformunun artık AB koşullarına tabi olmadığı anlamına gelmiştir. Sonuç olarak, kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesine yapılan yatırım artık dış teşviklerden faydalanamayacak ve reformun gücü dahili olarak belirlenecekti.

Bu nedenle 2004 yılında gerçekleşen AB katılımından bu yana ODA kamu hizmetlerine ne olduğu sorusu gündeme gelmektedir. Kamu hizmeti sistemlerinin Avrupa idare ilkelerine uyumunu arttırmak üzere katılım öncesi reformlarına devam ettiler mi? Çabalarını durdurdular mı? Hatta katılım öncesi reformları geri alıp ve Avrupa ilkelerine uyum derecesini 2004 yılında katılım gerçekleştiği zamanki mevcut durumun altında bir seviyeye mi indirdiler? Yoksa AB tarafından katılım öncesi süreçte teşvik edilen ve Batı Balkanlarda mevcut AB adayları ve potansiyel AB adayları ile ilgili kamu hizmet politikasını bilgilendirmeye devam eden politika şablonunu bir kenara bırakıp yeni bir reform sürecine mi girdiler?

ODA ülkelerinde profesyonelleştirmelerinin ardından kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliklerinin incelenmesi aynı zamanda ODA idarelerinin geleceği ve ODA ülkelerinin Avrupalılaştırılması ile de ilgilidir. On beş yıldan fazla süre önce komünizmi bırakmalarından bu yana ODA ülkelerinde ortaya çıkan idari yönetim modelleri konusunda çoktandır devam eden tartışma mevcuttur (Bossaert/Demmke 2003, Dimitrov ve arkadaşları. 2006, Verheijen 1999). Başlangıçtaki beklenti ODA idarecilerinin kamu idaresi konusunda Batı model ve gelenekleri ile birbirilerine doğal olarak yaklaşacağıydı (Hesse 1998). Avrupa İdari Alanı nosyonu ve kamu idaresinin paylaşılan ilkeleri daha sonra bu beklentiyi ODA ülkelerine göre AB katılım öncesi politikasını bilgilendiren bir programa dönüşmüştür (Sigma 1998).

Avrupa İdari Alanı, AB-15'in kurumsal konfigürasyonlarında farklılıklar olsa dahi bunlar arasında en azından belirli bir seviyede genel ilke ve bir derece yakınsama bulunduğu ve bu ilkelerin Avrupa Adalet Divanı ve Üye Devletlerden devlet memurları arasında sürekli etkileşimin içtihat hukukunun bir ürünü olduğu fikrini vermesi hedeflenen bir mecazdı. Mahkeme, Avrupa çapında başlangıç niteliğinde bir idari hukuk oluşturmak üzere AB-15 ulusal sisteminden toplanan çeşitli genel idari hukuk ilkelerini işlemekteydi. Ayrıca, Avrupa İdari Alanı fikri Kopenhag ve Madrid kriterleri 1993 yılında Kopenhag'da kabul edildiğinde

<sup>3</sup> Kapsamlı İzleme Raporları genellikle diplomatik bir dille "A ülkesinde müktesebatın uygulanmasına yönelik yeterli koşullar mevcuttur ancak hala geliştirilmesi gereken alanlar bulunmaktadır" ifadelerini kullanmaktadır. Geliştirilmesi gerektiği düşünülen konular, sayı, kapsam, detay ve ivedilik açısından değişiklik gösterse de, raporlarda bütün ülkelerin üzerinde durması gereken temel alanlar işaret edilmiştir.

EU-15'in bunları genel olarak zaten karşıladığını göz önünde bulundurmak suretiyle Üye Devletler'in adaylardan talep ettiği bu kriterlerinin meşruluğunu vurgulamaktır.

Bazı araştırmalar ODA idarelerinin yavaş yavaş Batılılaştırılması konusundaki beklentilere şüpheli yaklaşmaktadır (Nunberg 1999). Bunun yerine Batı ve ODA idareleri arasındaki farklılıklar varlığını uzun vadede sürdürebilir (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Ayrıca, bu tür özelliklere göre hukukun üstünlüğü ilkesinin yüksek seviyelerde siyasallaşma, istikrarsızlık ve zayıflığı ile nitelenen "hatalı idareler" daimi olarak kurumsallaştırılabilir; bu durum ODAlerin yönetim kapasitelerini ve AB'ye etkin katılım yeteneklerini sarsacaktır (Goetz 2001). ODA ülkelerinde gerçekleşen son kamu hizmeti gelişmelerinin değerlendirilmesi, 2004 yılında AB'ye katılan sekiz ODA ülkesinde ortaya çıkan kamu hizmet sistemlerinin türünün belirlenmesine yardımcı olması nedeniyle bu tartışmalara katkıda bulunmak üzere bir fırsat sağlamaktadır.

Kamu hizmeti yönetimi alanında katılım sonrası gelişimin incelenmesi aynı zamanda ODA ülkelerinin AB üyeliği kazanmaları sonrasında reformlar üzerindeki katılım öncesi şartlılık ilkesinin sonuçları konusundaki tartışmaları da ele almaktadır. Katılım öncesi reformların şartlılık baskılarına tabi olması nedeniyle, ODA ülkelerinin AB üyeleri olmaları ile birlikte bunları geri alma yönünde istekleri olduğu konusu tartışılmıştır (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski ve arkadaşları 2006, Sedelmeier 2008). Fakat katılım öncesi reformların ODA idarelerinde kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesini savunanları koruma altına aldıkları anlaşılabilir ve sonuç itibarıyla ODA ülkeleri AB'ye katılım tarihinden sonra kamu sistemlerinin geliştirilmesine yatırım yapmaya devam etmişlerdir. Bu belge öncelikle 2004 yılında AB'ye katılan sekiz ODA ülkesi için ne tür katılım sonrası yolların seçilebileceğini belirlemesi nedeniyle bu sorulara katkıda bulunmaktadır. Bu, bazı ODA ülkelerinin "neden" diğerlerine oranla daha yüksek seviyede katılım sonrası sürdürülebilirliğe eriştiklerini açıklamaya başlamadan önce gerekli bir ilk adımdır.

Son olarak, yeni Üye Devletler'de kamu hizmeti gelişmelerinin değerlendirilmesi (henüz) AB üyesi olmayan ülkeler için çıkarımlar sunmaktadır. AB Batı Balkanlar'daki mevcut kamu hizmet reformu da dahil olmak üzere üye ülkeler ve potansiyel AB adaylarındaki idare reformunu desteklemektedir. Birleştirilmiş ulus-devletlerin olmaması ve "kullanılabilir devlet araçları" (Linz/Stepan 1996) oluşturulmasına yatırım ihtiyacı bu ülkelerdeki demokratikleşme sürecinin başarısı için bir ön koşul olacaktır. Genişleme olsa da olmasa da AB'nin bu ülkeler için *topluluk müktesebatı* (bundan böyle *müktesebat* olarak anılacak) tarafından kapsanan politika alanlarında idari kapasiteler geliştirilmesinin ötesine geçen etkili bir idari reform ve devlet oluşturma politikası geliştirmesi bir zorunluluktur. Hesap verebilir ve etkili kamu hizmeti sistemlerinin oluşturulması bu tür bir politika için kilit bir unsurdur. Yeni ODA Üye Devletleri ve mevzuat AB adayları ve potansiyel adaylar arasında önemli birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Fakat ODA ülkeleri üzerine yapılan çalışma gelecekte katılım öncesi süreçten ve mevcut AB adayları ve potansiyel adaylara en benzer ülkelerin ilk katılım öncesi deneyimlerinden dersler çıkarmak üzere fırsat sağlayacaktır.

Bu genel bilgilere karşılık olarak belgenin geri kalanı üç bölüme ayrılmıştır. Öncelikle kabul eden ülkelerdeki kamu hizmet reformu ile ilgili olarak AB şablonuna dayalı reform sürdürülebilirliğinin analizi için çerçeve ortaya koymaktadır (Bölüm II). Bu belge daha sonra 2004 yılından bu yana olan gelişmelerin ve ODA kamu hizmetlerinin AB tarafından geliştirilen Avrupa ilkelerine uyuma ne ölçüde eriştiğinin bir analizini vermektedir. Analiz resmi-yasal çerçeveler, personel yönetiminin güncel uygulamaları ve devlet memurlarının Avrupa idare ilkelerine yaklaşımlarını incelemek suretiyle on bir kamu hizmet yönetimi alanı ve üç kurumsallaşma seviyesini belirlemektedir (Bölüm III).

Belge daha sonra karşılaştırmalı sonuçları elde etmekte ve bulgularının daha geniş imalarını ele almaktadır (Bölüm IV). ODA kamu hizmetlerinin ayırt edici özelliklerini tartışmakta ve yüksek derecede katılım sonrası sürdürülebilirliğe erişen ülkeler ile bu konuda başarısız olan ülkeleri belirlemektedir. Belge katılım sonrasında kamu hizmet reformlarının sürdürülebilirliğine katkıda bulunan ve/veya zayıflatan faktörlerin bir tartışmasıyla sona ermektedir. Bu tartışma AB kamu hizmet politikasının yeni Üye Devletler'de sürdürülebilirliği yeniden düzenlemek yönündeki katkısına özel önem vermektedir. ODA ülkelerinde kamu hizmetinin profesyonelleşmesi konusundaki farklılıkların belirleyicilerini daha ayrıntılı araştırarak ve AB stratejisinin mevcut adaylar ve potansiyel adaylar ile ilgili olarak incelenmesi için çıkarılacak dersleri belirleyecek bir sonraki araştırma aşaması için ortam oluşturmaktadır.



## 2. Kamu Hizmeti Reformlarının Katılım Sonrası Sürdürülebilirliğinin İncelenmesi: Analiz için Çerçeve

Orta ve Doğu Avrupa'daki yeni AB Üye Devletleri'ndeki kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliği nasıl araştırılabilir? Oxford İngilizce Sözlük'te tanımlandığı üzere "Sürdürül-ebilirlik" "bir şeyi zaman içerisinde veya sürekli olarak devam ettirme" yeteneğini ifade etmektedir. Mevcut bağlamda yalnızca AB'ye katılımdan sonra reformların devam ettirilmesi ile ilgilenmiyoruz. Bundan ziyade AB'nin kamu hizmeti reformu alanındaki katılım öncesi girişimleri doğrultusundaki çabaların devam ettirilmesi ile ilgileniyoruz. Burada anlaşıldığı üzere, ODA Üye Devletlerinin kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesi konusunda yatırım yapma çabalarını durdurmaları veya hatta katılım öncesi reformları geri çekmeleri ve sonuç olarak katılım günü eriştikleri kamu hizmeti profesyonelleştirmesinin seviyesini düşürmeleri halinde sürdürülebilirlik eksik kalmıştır.

Sürdürülebilirlik yönündeki bu dar anlayış doğrudan AB'nin aslında katılım öncesinde aday ülkelerin ne yapmalarını istediği sorusuna dikkat çekmektedir. Reformun ilerlemesi üzerine Komisyon tarafından yıllık olarak hazırlanan Düzenli Raporlar AB'nin başvuru sahibi ülkelerden ne istediği ve Komisyon için ne kadar önemli bir konu olduğu konusunda en güvenilir kaynak olarak kabul edilebilir (cf. Steunenber/Dimitrova 2007). Kamu hizmeti, raporların "siyasi bölüm" ünün kamu idaresi başlığı altında ele alınmıştır. Fakat AB kamu hizmeti politikasının en kapsamlı anlayışı aday ülkelerde kamu hizmetlerinin Sigma tarafından gerçekleştirilen yıllık değerlendirmelerle bağlantılı olarak belirlenen "Kamu Hizmeti'nin Ana Hatları"nda oluşturulmuştur. Sigma değerlendirmeleri diğerleri ile birlikte AK'nin Düzenli Raporlarının kamu idaresi bölümlerinin hazırlanması için bilgi kaynağı olmuştur.

Sigma değerlendirmelerinin hedefi aday ülkelerdeki kamu hizmeti sistemlerinin "Avrupa İdari Alanı ilkeleri"ne ne derece uyumlu olduğunu incelemektir. Bu Avrupa kamu idare ilkeleri AB'nin genel bir kamu idaresi reform politikası geliştirme girişiminin bir parçası olarak AB ve Sigma tarafından geliştirilmiştir (Sigma 1998, 1999), bu durum başvuru sahibi ülkelerin Kopenhag ve Madrid kriterlerini karşılamalarına yardım edebilecekti. Bu Avrupa ilkeleri başlıca dört gruba ayrılmaktadır: (i) hukukun üstünlüğü: meşruluk, güvenilirlik ve öngörülebilirlik; (ii) açıklık ve şeffaflık; (iii) yasal olara hesap verebilirlik ve (iv) etkililik ve etkinlik. Her grup bu başlıca dört gruptan elde edilen yasal kesinlik, tarafsızlık, siyasi tarafsızlık, mesleki dürüstlük ve orantılılık gibi bir dizi ilke ile desteklenmektedir.

Bu ilkeler ağırlıklı olarak Avrupa Adalet Divanı içtihadından fakat aynı zamanda Üye Devletlerin ulusal bürokrasileri arasındaki uygulamaların alışverişinden de elde edilmektedir. AB Üye Devletlerinin idari uygulamalarında geçerli şekilde yansıtıldıkları varsayılmaktadır. Genel ilkelere yapılan referans, AB'nin Üye Devletlerin kamu hizmeti durumlarına müdahale etmesi için anlaşmaya dayalı hiçbir belirli yetkisi olmaması nedeniyle Komisyon'un aday ülkelerin kamu hizmetlerinin yönetimi için belirli türde bir kurumsal çözüm benimsemelerini dikte edemeyeceği gerçeğini hesaba katmaktadır. Sonuç olarak, Komisyon Sigma ile işbirliği içerisinde aday ülke tarafından benimsenen kurumsal düzenlemelerin Avrupa kamu idaresi ilkeleri ile ne derece uyumlu olduğunu ve bu kurumların bu ilkelerle uyumlu idari uygulamalar oluşturmak üzere ne derece kapasiteye sahip olduğunu değerlendirecektir.

Bu yaklaşımdan yola çıkarak bu belge, ODA hizmetlerinin Avrupa idare ilkeleri ile uyumunu incelemek üzere kamu hizmetini kamu hizmeti yönetişiminin on bir alanı ve kurumsallaşmanın üç seviyesine göre "irdelemektedir".

Öncelikle kamu hizmet yönetişiminin başlıca alanları, bunların araçları ve temel ilkeleri şunları kapsamaktadır:

- (i) Devletin kamu hizmeti reformuna bağlılığını gösteren kamu hizmeti programları, özellikle kamu idare reformu için kamu hizmetinin genel programlara dahil edilmesi<sup>4</sup>;

<sup>4</sup> Aslında bu alan hiçbir Avrupa idare ilkesi ile doğrudan ilgili değildir. Fakat katılım öncesinde AB reform programları geliştirilmesine özel vurgu yapmıştır ve reform programları kamu hizmetinin kalitesine daha fazla yatırım için önemli bir (zorunlu olmasa dahi) ön koşul teşkil etmiştir. Komisyonun 2003 yılına ait Kapsamlı İzleme Raporları'nda kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesinin daha fazla araştırılmasını talep ettiği gerçeği göz önünde bulundurularak, bu belge kamu hizmeti reform programlarını ve bu nedenle katılım sonrası yolların değerlendirilmesinde devletin reforma bağlılığını kapsamaktadır.

- (ii) Kamu hizmeti için yasal dayanak, özellikle de kamu hizmetinin yasal kesinlik, yasal hesap verebilirlik ve yasal öngörülebilirlik ilkelerini desteklemek üzere bir kamu hizmeti yasasının kabul edilmesi ve tam olarak uygulanması;
- (iii) Kamu hizmetinin tutarlılığını sağlamak üzere devlet kurumlarında kamu hizmeti politikasının yönetimi, eşgüdümü ve kontrolü için merkezi yapılar;
- (iv) Kamu hizmetinin açıklığını ve işe alım sürecinin etkililiği ve adil olmasını sağlamak üzere açık rekabet sistemi;
- (v) Liyakate bağlı işe alım, adalet ve siyasi tarafsızlık ilkelerini sağlamlaştırmak üzere standart haline getirilmiş incelemeler ve aday seçimi;
- (vi) Öncelikli olarak profesyonelleştirmeyi destekleme ve kamu hizmetinin siyasetten uzaklaştırılmasını sağlama amacıyla üst düzey kamu hizmetinin yönetimi için sistem;
- (vii) Özellikle de kamu hizmetinin istikrarını ve siyasi tarafsızlığını arttırmak amacıyla kamu hizmetinde istihdamın korunması için sistem;
- (viii) Özellikle de kamu hizmetinde yetkinliğin geliştirilmesi amacıyla devlet memurlarının eğitimi için sistem;
- (ix) Kamu hizmetinin etkililiğini arttırmak ve devlet memurlarının performansı için girişimler ortaya koymak üzere devlet memurlarının değerlendirilmesi için sistem;
- (x) Devlet memurlarını motive etmek ve aynı zamanda onların şeffaflığı ve adil ve eşit muamelesini sağlarken bir yandan da onlar için teşvikler oluşturmak amacıyla ödüllendirilmeleri ve genel bir mükafatlandırma;
- (xi) Şeffaflık ve kamu hizmetinin tarafsızlığının desteklenmesi için – devlet memurlarının siyasi ve ekonomik/profesyonel haklarının, etik kurallarının uygulanması, mal beyanı sistemleri ve dahili disiplin sisteminin sınırlandırılması da dahil olmak üzere- hak ve yükümlülükler sistemi<sup>5</sup>.

İkinci olarak, yukarıda ana hatlarıyla anlatıldığı şekilde Avrupa idare ilkeleri ile uyum kavramı yalnızca resmi kuralların kabul edilmesi ile sınırlı değildir aynı zamanda mevcut idari uygulamalara ve resmi kuralların uygulanmasının kalitesine de dikkat etmektedir. Aslında ODA kamu hizmetlerinin Avrupa idare ilkeleri ile uyumunun bu ilkelerin ODA idarelerinin gün geçtikçe daha çok parçası haline gelmesi ve bu nedenle ODA devlet memurlarının değer temellerine yansıtılması nedeniyle daha da arttırıldığını varsayabiliriz. Avrupa idare ilkelerinin kurumsallaşmasını üç seviyeye ayırabiliriz:

- (i) Resmi kuralların Avrupa kamu idare ilkeleri ile uyumu;
- (ii) Kamu hizmeti yönetiminin güncel uygulamaları ve böylece kamu hizmeti yasalarının uygulanma kalitesi;
- (iii) Devlet memurlarının Avrupa kamu idare ilkelerine karşı hakim değer ve yaklaşımları.

AB ODA kamu hizmetlerinin reformu için ayrıntılı bir kontrol listesi temin etmemiştir. Örneğin Avrupa ilkelerine göre ODA ülkelerinden kamu hizmet politikasının yönetimi için merkezi bir otorite kurmaları istenmiştir fakat bu kurumun başbakanlıkta mı yoksa iç işleri bakanlığında mı yoksa ayrı bir kamu hizmeti ofisi olarak mı kurulması gerektiği belirtilmemiştir.<sup>6</sup> Diğer bir deyişle, ODA hükümetleri düzenlemenin Avrupa idare ilkeleri ile çatışmayacağını doğruladıkları sürece seçecekleri kurumsal çözümlerin türü ile ilgili olarak yüksek derecede esnekliğe sahip olmuşlardır.

Avrupa ilkeleri aynı zamanda kamu idaresinin çok sayıda model ve geleneği ile de uyumludur. Geniş yelpazede bu tür bir uyumu başarmak Sigma ve Komisyon için bir zorunluluktan çünkü AB kamu hizmet

<sup>5</sup> Tabii ki daha fazla alan belirleyebiliriz. Örneğin kamu hizmeti birliklerinin temsili ve katılımı alanı kamu hizmeti reformu değerlendirmelerinde genel anlamda tartışılmaktadır. Bu alanda birliklerin zayıf olması ve katılımlarının nadiren etkili olması nedeniyle ODA ülkeleri zayıf hareket etmektedirler. Bu konudaki istisna birliklerin önemli bir rol oynadığı Slovenya'dır. Ayrı olarak listelenmesi gereken diğer bir alan da etkinlik ilkesine doğrudan bir bakış sağlayan personel maliyet kontrolüdür.

<sup>6</sup> Kamu hizmeti yönetim yapıları, mevcut çeşitli seçenekler ve bunların değerlerinin kusursuz bir tartışması için Beblavy (2002)'ye bakınız.

reformu politikasının diğerlerini bir kenara bırakarak belirli AB ve OECD üye ülkelerinin kamu hizmeti sistemlerini tercih etmesi siyasi açıdan kabul edilemezdi. Sonuç olarak, bir referans olarak öne sürülen kamu hizmet reformu modeli klasik Weber idaresinin yanı sıra yeni kamu yönetimi ile de uyumludur; idare konusunda Alman, Anglo Sakson ve Napolyonik geleneğe olduğu kadar İskandinav geleneğine de uymaktadır<sup>7</sup>.

Bu nedenle, Avrupa idare ilkelerine neyin uymadığı sorusu ortaya çıkmaktadır. İki dizi ilke belirlenebilir. Birincisi Avrupa idare ilkeleri Orta ve Doğu Avrupa’da siyasi rejimlerin değişimini etkili bir şekilde destekleyebilen Avrupa idari uygulama ve anlayışları oldukça açık bir şekilde tasarlanmıştır. Rejim değişmeden önce ODA ülkelerinde kamu ve özel sektör istihdamı arasında olduğu kadar siyaset ve idare arasında da ayırım yapan hiçbir kamu hizmeti yasası mevcut değildi (König 1992). Hukukun üstünlüğü ilkesi genellikle zayıf ve gayri resmiydi ve isteğe bağlı yönetim personel politikasının karakteristik bir özelliği idi (Pakulski 1986). İşe alım ve terfi siyasi ve ideolojik güvenilirlik gibi kriterlere vurgu yapmakta ve egemen parti genellikle idare bünyesinde üst düzey terfilerin seçimi ve onaylanması sürecine dahil olmaktadır. Komünist türü idarelere özgü ilkelerin varlığını sürdürmesinin AB’nin doğuya doğru genişlemesinin başarısı için bir tehdit olacağı varsayılmaktadır.

İkinci dizi ilkelere gelince, AB politika yapıcılarında ve aynı zamanda Sigma’da, o zamanki Anglo Sakson ülkelerdeki reformun gidişatı üzerinde hüküm süren yeni kamu yönetiminden ziyade kıtasal *Rechtsstaat* geleneğine yakın bir türde kamu hizmeti sistemi seçeneği mevcuttu. Bu ilke AB’nin temelde Üye Devletler arasındaki yakınlaştırmaya dayalı bir yönetim sistemi olduğu ve yönetim sisteminin her bir Üye Devlette etkili bir şekilde faaliyet gösterme kuralına bağlı olduğunu savunmaktadır. Bu nedenle katılım gelecekteki Üye Devletlerin demokratik hukukun üstünlüğü ilkesini sağlamaları yönündeki yeteneklerini gerekli kılmıştır. Hukuku uygulama konusundaki başarısızlık AB Anlaşmalarında yer alan ilkeler olan sadık işbirliği ve karşılıklı tanıma aracılığıyla faaliyet gösteren tüm Üye Devletleri doğrudan tehdit edecekti.

AB yaklaşımı hepsi de komünizm türü idarenin karakteristik özelliği olan “gayri resmîlik”, keyfi yönetim ve siyasileşme risklerini azaltmak üzere hem siyasi hem yönetsel takdir yetkisinin en aza indirilmesi için bir tercih dahilinde açıklığa kavuşmuştur. Siyasallaşma ile ilgili konu siyasi olarak atanan kişilerin siyasi amirlerine meşruluk ve hukukun üstünlüğü ilkesine oranla daha sadık kaldıkları varsayımı idi.

AB yaklaşımı yeni kamu yönetimine genel bir muhalefet olarak değil, daha çok AB kamu hizmeti politikası oluşturulurken komünizm sonrası idarelerin reformunun genel gidişatının bir yansıması olarak görülmelidir. Kamu idaresinin serbestleştirilmesi ve kamu sektörü yöneticilerine takdir yetkisi verilmesinin güçlü bir kamu hizmeti değerler sistemi ve hukukun üstünlüğü ilkesine saygı geleneğine sahip olmayan bir bağlamda uygun olmayacağı konusu ağırlıklı olarak tartışılmıştır. Bu nedenle akademisyenler ve avukatlar arasındaki tartışmalar, klasik kıtasal *Rechtsstaat* geleneğine uygun idari reformların ODA devletlerine yeni kamu yönetiminden ilham alan reformlardan daha uygun olduğunu ele almıştır (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, World Bank 1997). Doğrudan söylemek gerekirse, o zamanda gerçekleşen reform söylemi ODA idarelerinin yeni kamu yönetiminin teşvik ettiği reformların dozunu daha da arttırmayı düşünmeden önce, öncelikle Weber modelini göz önünde bulundurmalarını önermiştir. Henüz 1992 yılında Sigma, ODA devletlerinin daha çok yönetsel yaklaşım benimsemeden önce, öncelikle idari kararların düzenliliği ve öngörülebilirliğini sağlamaları gerektiğini savunmuştur.

Kısacası bu belge, kamu hizmet reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliğinin, ODA kamu hizmeti sistemlerinin Avrupa idare ilkeleri ile uyumunun katılımdan bu yana artmış olması halinde mevcut olduğunu varsaymaktadır. Sürdürülebilirlik Avrupa ilkelerinin alanlar arasındaki yayılımı ve bu ilkelerin ODA kamu hizmetlerine yasal, davranışsal ve tutumsal açılardan sağlamalaştırılmasındaki ilerlemeyi ima etmektedir. Ayrıca, katılım sonrası sürdürülebilirliğin kamu hizmet reformlarının katılım öncesi süreçte geliştirilen ve uygulanan Avrupa standartlarına göre devam ettirilmesine atıfta bulunmaktadır. Sonrasında bu değerlendirmenin, yeni AB Üye Devletlerindeki kamu hizmeti reformlarının güncel katılım sonrası sürdürülebilirliklerinin belirleyici etkenlerini belirlemek üzere katılımdan bu yana kamu hizmeti gelişmelerini şekillendiren faktörlerin bir analizi ile tamamlanması gerekecektir.

Belgenin sonraki bölümü, Orta ve Doğu Avrupa’da yer alan sekiz yeni AB Üye Devletinde katılım sonrası sürdürülebilirliğin deneysel analizini ele almaktadır. Belge münferit kamu hizmeti yönetimi alanlarının altında yatan temel gerekçeyi ortaya koymakta, Avrupa idare ilkelerine uyumun değerlendirilmesi için kilit

<sup>7</sup> İdari gelenekler üzerine son zamanlarda yürütülen çalışmalar için Painter/Peters (2009) ve Ongaro (2008)’ye bakınız.

kriterleri belirlemekte ve münferit alanlarda ve münferit ülkelerde reformların sürdürülebilirliği ile ilgili olarak makul bir karar sağlamak üzere sekiz ODA ülkesindeki yörüngeleri ve mevcut gidişatı tartışmaktadır. Bu belgenin karşılaştırmalı sonuçları (Bölüm 4) daha sonra bulguları bir araya getirecektir. Alanlar ve ülkeler düşükten yükseğe değişiklik gösteren bir sıralama ölçeğine göre puanlanacaktır; bu sayede ülke, alan ve eğilimler bu belgenin yazıldığı tarihteki Avrupa idare ilkelerine “uyum dereceleri” açısından geniş ölçüde sınıflandırılacak sıralanacaktır.

Analiz yasal ve belge niteliğindeki materyaller, AB kurumlarının temsilcilerinin yanı sıra kamu hizmeti üyeleri, politikacılar ve ODA ülkelerindeki dış gözlemcilerle gerçekleştirilen kişisel görüşmeler de dahil olmak üzere çeşitli deneysel kaynaklara ve bakanlıkta çalışan devlet memurları ile gerçekleştirilen ankete dayalıdır. Anket güncel personel politikası uygulamaları ve devlet memurlarının çeşitli kamu hizmeti yönetimi ilkelerine karşı yaklaşımlarını belirlemeye yardımcı olmuştur. Web tabanlı olarak gerçekleştirilmiş ve sekiz ODA ÜLKESİ'nin yedisinden (Çek Cumhuriyeti hariç) neredeyse 3000 yanıt gelmiştir. Değerlendirme için kullanılan araştırma yöntemlerinin ayrıntıları bu belgenin ekinde tartışılmaktadır.

### 3. Katılımdan bu yana Orta ve Doğu Avrupa'daki Kamu Hizmetleri: Avrupa İdare İlkeleri Işığında Yollar ve Sonuçlar

#### 3.1. Kamu İdaresi Reform Programlarında Kamu Hizmetinin Durumu

Bu bölüm kamu hizmetinin pozisyonunu 2004 yılında gerçekleşen katılımdan bu yana yeni AB Üye Devletlerinde geliştirilen daha geniş idari reform programları bağlamında incelemektedir.<sup>8</sup> Katılım öncesinde Komisyon'un aday ülkelerdeki ilerleme üzerine Düzenli Raporları, ilgiyi özellikle de bu ülkelerin idari kapasitelerinin artırılmasına yönelik gerçekleştirilen idari reform programlarının varlığına çekmiştir<sup>9</sup>. Komisyon bir reform programı geliştirilmesinin idari reform alanında eyleme yönelik atılan önemli bir adım olduğunu tanımıştır. İdari reform programları, reformun çeşitli unsurlarının birbirleriyle nasıl ilgili olduklarını ve insan kaynaklarının reform gündemine nasıl entegre edildiğini ana hatlarıyla çizmektedir. Reform programları aynı zamanda kamu hizmeti reformlarının zamanlamasıyla ilgili olarak ipuçları vermekte ve kamu idaresi reformu konusunda bir çeşit devlet bağlılığına işaret etmektedir. Bu nedenle bu analiz için kamu hizmeti reformunun kapsamlı bir kamu idaresi reform programına entegre edilip edilmediğini inceledik.

Yeni Üye Devletlerin katılım sonrası kaydı bu alanda inceleme altında karıştırılmıştır. Sekiz ODA ülkesinin hepsi kamu hizmetleri için bir reform hazırlamak üzere en azından temel düzeyde bir girişimde bulunmuştur. Fakat yalnızca Litvanya, Macaristan ve daha az bir düzeyde Letonya kapsamlı bir kamu idare reformu programında yer alan kamu hizmet reformu girişimleri geliştirmiş ve takip etmiştir. Macaristan'ın gösterdiği gelişme tartışmaya açıktır fakat geleceği belirsizliğini korumaktadır.

Diğer beş ülke kapsamlı idari reform programları geliştirilmesi konusunda daha az üretkenlik göstermişlerdir. Estonya bir kamu hizmeti reformu geliştirmiştir fakat “reform genelgesi” daha geniş çaptaki idari reform planları ile çok fazla entegre edilmemiştir. Slovenya ve daha az bir düzeyde Çek Cumhuriyeti aktif idari reformcular olmuşlardır fakat kamu hizmeti bu faaliyetlerde küçük bir rol oynamıştır. Polonya yolsuzluğa karşı mücadeleye odaklanmıştır fakat hem bir kamu hizmeti planına hem de katılım sonrası dönemin daha geniş çaplı bir idari reform stratejisine sahip olamamıştır. Şu anda Slovakya tartışmaya açık bir şekilde diğer ülkelerle kıyaslandığında en kısıtlı kamu hizmeti reformu stratejisine sahiptir fakat Polonya'da olduğu gibi- son zamanlarda kamu hizmeti reformunu devam ettirme girişimleri olmuştur.

#### *Devletin kamu hizmeti reformuna bağlılığının keşfedilmesi*

**Slovakya** 2006 yılında Kamu Hizmeti Ofisi kapandığında ve işe alım sistemi yeniden düzenlendiğinde büyük değişiklikler gerçekleştirmiştir. Fakat bu değişim hiçbir idari reform programının parçası olmamıştır. Kamu Hizmeti Ofisi Kamu Hizmeti Yasası'nı değiştirmek üzere planlar hazırlamıştır fakat bu Ofisin kendisinin kapatılmasını kapsamamıştır. 2006 reformu bunun yerine Maliye Bakanlığı tarafından başlatılan ve daha sonra meclis seçimlerinden önce Dzurinda Hükümeti tarafından onaylanan geçici bir tedbirdir. Fico

<sup>8</sup> Yukarıda da belirtildiği üzere, kamu hizmeti ve kamu idaresi reform programları doğrudan hiçbir Avrupa idare ilkesiyle çakışmamaktadır. Fakat reform programları katılım sürecinde kamu hizmeti reformuna AB yaklaşımının temel bir unsuru olmuştur.

<sup>9</sup> İdari kapasiteler kavramı genellikle kamu hizmetinde yeterli düzeyde profesyonelleşmenin mevcut olduğu ve bir dizi tutarlı kurumsal veya organizasyonel idari yapının mevcut olduğu şeklinde anlaşılmaktadır.

Hükümeti şimdiye kadar Devlet Dairesi ve Çalışma Bakanlığı'ndaki idari politika belirleyiciler ve dış gözlemciler arasında kamu hizmeti reformunun devam ettirilmesi gerektiği yönünde fikir birliği olsa dahi kamu hizmeti sisteminin yeniden yapılandırılması gibi bir ihtiyaç görmemiştir. Sonuç olarak, hükümet 2008 yılı yasama planında Kamu Hizmeti Yasası'nın değiştirilmesini de kapsamıştır fakat bir reform kavramının olmaması ve meclis döneminin kapanmak üzere olması gerçeği yakın zamanda yapıcı bir reform üstlenilmesini zorlaştıracaktır.

**Polonya** benzer bir yol izlemiştir fakat şuanda kamu hizmeti sistemini yeniden inşa etmek yönünde çabalar mevcuttur. Hükümetin 2005 yılında değişmesi kamu hizmeti sisteminde Kamu Hizmeti Ofisi'nin kaldırılması ve kıdemli kamu hizmeti görevlerinin siyasi olarak atanan kişi pozisyonlarına dönüştürülmesi de dahil olmak üzere büyük bir değişiklik meydana getirmiştir. Bu değişiklikler 2005 yılında merkez sağ hükümetin yoksullukla mücadele kampanyası bağlamında getirilmiş fakat kapsamlı bir idari reform programının bir parçası olmamışlardır.<sup>10</sup> Hükümetin 2007 yılında değişmesi Başbakanlığın kamu hizmeti sisteminin yeniden inşa edilmesinin hazırlığına başlaması nedeniyle bir yeniden yönlendirmeye neden olmuştur fakat kamu idaresinin kapsamlı bir reformunun şu anki hükümetin önceliklerinden birisi olduğu veya olacağı yönünde bazı sinyaller mevcuttur.

**Çek Cumhuriyeti** genellikle bölgedeki kamu hizmet reformu açısından geri kalmış ülke olarak nitelendirilmektedir çünkü 2002 yılında kabul edilen Kamu Hizmeti Yasası'nı hiçbir zaman uygulamamıştır. Fakat 2006 yılı sonbaharında göreve gelen Topolanek Hükümeti verimlilik, düzenleyici kalite, e-devlet, vatandaşa odaklanma ve kamu hizmetlerinin kalitesi gibi konulara odaklanmak suretiyle kamu idare reformunu devam ettirmiştir. Bu bağlamda, İç işleri Bakanlığı bazı umut vaat eden girişimler başlatmış ve denemiştir.<sup>11</sup> Kamu idaresindeki insan kaynakları yönetimi daha geniş bir gündemin parçasıyken, İç işleri Bakanlığı'ndaki siyasi liderler tarafından bu konuya aynı ilgi gösterilmemiştir. 2007 yılı yazından bu yana kamu hizmet reformunun devam ettirilmesi yönünde çabalar gerçekleşmiş ve bu reform bakanlar kurulu tarafından da yetkilendirilmiştir fakat Slovakya örneğinde olduğu gibi bu meclis döneminin sona ermesinden önce çok fazla ilerleme kaydetmek zor olacaktır.

Letonya, Estonya ve Slovenya daha hırslı reform planları geliştiren ülkelerdendir. **Estonya** stratejik planlama ve hükümette performans yönetimi ve yolsuzlukla mücadele tedbirleri gibi birtakım idari reform tedbirleri geliştirmiştir. Ayrıca 2004 yılında katılım öncesinde hâlihazırda hazırlanmış olan bir kamu hizmet reformunu yürürlüğe koymak üzere ilk girişimler gerçekleşmiştir. Aynı reform planları 2007 yılı sonunda kısmen yeniden canlandırılmıştır. Adalet Bakanlığı tarafından bir kamu hizmet reformu "genelgesi" yayınlanmasına ve 2008 yılında büyük çaplı bir kamu hizmet reformu değişikliği hazırlanmasına neden olmuştur (bu belgenin yazılma tarihinde değişikliğin yürürlüğe girip girmeyeceği kesin değildi). Estonya örneği bu nedenle reform konusunda hırs sergilenmesi ve yapıcı reform planları hazırlanmasını sağlamıştır fakat bu tedbirler kapsamlı idari reform programına entegre edilmemiştir ve bunların başarılı olup olmayacağı ileride görülecektir.

Bunun aksine **Letonya**, katılım sonrasında 2007 ila 2013 arasındaki dönemi kapsayacak bir kamu idari reform programı kabul etmiştir. Program büyük ölçüde 2001 ila 2006 arasındaki dönemi kapsayan katılım öncesi reform programının uzatılmasını temsil etmiştir ve birçok dış gözlemci Letonya Hükümeti'nin AB'ye girilmesinden sonra kamu hizmeti reformu için bir vizyona sahip olmadığını tartışmıştır. Ayrıca idari reform programı oldukça geneldir ve arazi reformu, vatandaşa odaklanılması ve e-devlet gibi konuları kapsamaktadır. İnsan kaynakları yönetimi katılım sonrasında reformun ivmesini korumaya yardımcı olan bir reform programı alanı olmuştur. Örneğin ücret politikası gibi alanlarda bu reform 2005 ve 2006 yıllarında hâlihazırda etkileyici değişikliklere yol açmıştır. O zamandan bu yana Devlet Şansölyeliği devlete ait bir insan kaynakları kurumu kurma hedefi de dahil olmak üzere bir sonraki kamu hizmet reformları etabı için bir kavram geliştirmek suretiyle reform programı yetkisini takip etmiştir. Bu nedenle, kamu hizmetinin reformuna gösterilen bağlılık katılım sonrasında büyük ölçüde sürdürülmüştür.

<sup>10</sup> Siyasallaşmanın genel olarak yolsuzlukta meydana gelen artışla bağlantılı olması nedeniyle bir yolsuzlukla mücadele kampanyasının kamu hizmetinde daha fazla siyasallaşma meydana getirmesi mantığa aykırı gelebilir. Fakat PiS (Hukuk ve Adalet Partisi) başkanlığındaki hükümetler bürokrasideki personelin değiştirilmesinin Polonya'daki kamu sektörü yolsuzluğunun kökeni olduğunu düşündükleri "eski şebekeleri" dağıtacağını tartışmıştır. PiS-led hükümetlerin stratejisinin başarı olduğu konusu şüphelidir (daha ayrıntılı bilgi için Heywood/Meyer-Sahling 2008'e bakınız).

<sup>11</sup> Bu girişimlerden bazıları Sigma desteğinden faydalanmıştır.

**Slovenya'nın** kaydı daha da belirsizdir. Katılım sonrası reformların en görülebilir bölümü Kamu İdaresi Bakanlığının kurulması olmuştur. Bakanlık daha sonra düzenleyici kalite, kamu idaresinin vatandaşlara odaklanmasını arttırmak üzere tedbirler, idari maliyetlerin azaltılması ve e-devlet araçlarının uygulanmasına vurgu yapmak suretiyle reform için bir güç merkezine dönüşmüştür. Kamu hizmet sistemi ve devlet idaresinin yönetimi bakanlığın yetki alanına dahil edilmiştir ve Kamu Hizmeti Yasası'nın iki değişikliği 2005 ve 2008 yıllarında hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. 2005 yılında gerçekleştirilen değişiklik özellikle de devlet memurları ile ilgili olarak kamu hizmeti sisteminin kısıtlayıcı şartlarını mümkün olduğunca kaldırmaya ve yüksek kamu hizmetinin siyasallaştırılmasını kolaylaştırmaya çalışmıştır. Daha sonra çoğu reform girişimleri ve değişiklikleri Kamu Hizmeti Maaşları Yasası'nın ciddi anlamda ertelenmiş olan uygulaması için hazırlıklara çok çaba harcanması nedeniyle hükümet tarafından takip edilmemiştir. Bu nedenle kamu hizmet reformu yapısı itibarıyla reaktif kalmış, siyasallaşma kavramını yeniden getirmiş ve kamu idaresinin daha kapsamlı olarak modernleştirilmesi sürecine daha fazla entegre olmamıştır.

En kapsamlı idari reformlar Macaristan ve Litvanya'da hazırlanmıştır. Fakat bu reformlar hedef ve kökenleri açısından birbirlerinden farklılık göstermişlerdir. **Macaristan'da** devletin reformu büyük ölçüde 2006 yılı meclis seçimleri öncesinde Başbakan Gyurcsány'nin gösterdiği bir siyasi bir girişim olmuştur. Hükümet kamu sektörünün verimliliğini hedefleyen ve büyük ölçüde yeni kamu yönetimi düşüncesinden ilham alan genel bir reform programı yayınlamıştır. 2006 yılı baharında Sosyalist-Liberal hükümetin yeniden seçilmesi sonrasında hükümet eski Maliye Bakanı (ve bu belge yazıldığı tarihte Adalet Bakanı) Draskovics tarafından yönlendirilen bir Devlet Reform Komisyonu kurmuştur. Bu komisyon tüm kamu sektörü için kamu hizmeti reformu da dahil olmak üzere reform girişimleri hazırlamıştır. Reform programının bazı bölümleri halihazırda 2007 yılında Kamu Hizmeti Yasası'nda meydana gelen büyük çaplı bir değişiklik aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. En radikal değişiklikler Devlet Personel Merkezi kurulması ve özel sektör ödeme yöntemleri ve yeni işe alım tekniklerinin getirilmesini kapsamaktadır. Fakat programın büyük bir bölümü halen uygulanmamıştır ve idare dahilinde yüksek oranda itiraza maruz kalmıştır. Mayıs 2008'den bu yana hükümetin azınlık statüsünü de göz önünde bulundurduğumuzda, 2007 reformunun gelecekte ne kadar sürdürülebilir olacağı ve arzulanana sonuçlara ulaştırıp ulaştırmayacağı ileride anlaşılacaktır.

Bunun aksine, sürdürülebilirlik **Litvanya** örneğinde daha görülebilir durumdadır<sup>12</sup>. Litvanya Hükümeti "2010 İdari Reform Stratejisi" geliştirmiş ve kabul etmiştir. Strateji İç İşleri Bakanlığı'nın İdari Reform Departmanı tarafından Kamu Hizmeti Departmanı'ndan sağlanan girdilerle hazırlanmıştır. Strateji "daha iyi ve kamu çıkarına odaklanmış hizmetler sağlayan" ve "AB'nin kurumsal, idari ve siyasi süreçler konusundaki tecrübesini alma" kapasitesine sahip bir kamu idare sistemi geliştirmeyi hedeflemektedir. Program kamu idaresinde "şeffaf, sonuç ve vatandaş odaklı kamu idare sistemi oluşturmayı ve bilişim teknolojilerinin uygulanmasına yatırım yapmayı" hedeflemektedir.

Litvanya kamu hizmeti 2010 Stratejisi'nde önemli bir yere sahiptir. Strateji eğitim aracılığıyla idari kapasite geliştirme, kamu hizmeti yönetim prosedürlerinin basitleştirilmesi, insan kaynakları alanında kurumlar arası işbirliği, kamu hizmeti yönetiminin izlenmesinin artırılması ve kamu hizmetinin toplum içerisinde imajının iyileştirilmesi konularına odaklanmaktadır. Hükümetin stratejik yönetim planlarına entegre edilen reform programı belirli tedbirleri tanımlamış, bağlantıları tespit etmiş ve reform eylemi için bir zaman çizelgesi belirlemiştir. Strateji önemli ölçüde idarenin dahili bir girişimini sunmaktadır fakat kamu idaresine yatırım yapma ihtiyacı hükümet ve meclis üyeleri tarafından açıkça tanınmaktadır. Aslında hükümetin değişmesinden sonra Litvanya Hükümeti, 2013 yılı sonuna kadar bir strateji belirleyecek sonraki reform programı için önemli yapı taşları teşkil edecek modernleşme seçenekleri keşfetmeye hâlihazırda başlamıştır.

Bu nedenle Litvanya yeni AB Üye Devletleri arasında en kapsamlı ve en tutarlı kamu hizmeti reformu yaklaşımını sunmaktadır. Aşağıda da göreceğimiz üzere, bu durum Litvanya'nın diğer kamu hizmeti yönetimi alanlarında sergilediği reform ilerlemesinde de yansıtılmaktadır. Katılım sonrası kamu yönetiminin program boyutu Polonya, Çek Cumhuriyeti ve özellikle de Slovakya'da en zayıf olmuştur. Fakat bu ülkeler son zamanlarda kamu hizmet reformu programları geliştirilmesine de yatırım yapmaya başlamışlardır; bu durum 2004 yılında AB'ye katılan sekiz ODA ülkesinin hepsinin reform gündeminde kamu hizmet reformunun (yeniden) ortaya çıktığını göstermektedir.

<sup>12</sup> Litvanya katılım öncesinde kamu hizmet reformuna daha az koordine ve daha geçici bir yaklaşım sergilemiştir (Nakrosis 2008a).

### 3.2. *Kamu Hizmetinin Yasal Dayanağı*

Bu bölüm ODA ülkelerindeki kamu hizmetinin yasal dayanağını incelemektedir. Devlet memurlarının yasal statüsünü tanımlayan yasaların varlığına odaklanmaktadır. Kamu hizmeti yasasının kabul edilmesi, katılım öncesi dönemde daha geniş kapsamlı idari reform alanında AB politikasının en önemli ve en çok tartışılan unsurlarından birisi olmuştur. Avrupa idare ilkelerine gelince, bir kamu hizmeti yasasının olması tarafsızlığın korunması ve devlet memurlarının devlet otoritesini uygulayan bireyler olarak hesap verebilirliğinin yanı sıra yasal kesinliği garanti altına almak üzere gerekli olan devlet memurlarının profesyonelliğinin geliştirilmesi konusunda temel mekanizma sağlamaktadır. Bu nedenle AB politikası bir kamu hizmet yasasının varlığını, bu yasanın zaman içerisinde istikrarını, yasanın tam uygulanmasını ve kamu hizmetinin siyaset, özel sektör istihdamı ve potansiyel olarak kamu sektörü istihdamının diğer şekillerine göre sınırlarının tanımlanmasını gerektirmiştir.

İlk bakışta ODA ülkeleri, kamu hizmeti yönetişimi alanında Avrupa idare ilkeleri ile iyi bir uyum sergilemektedir. Sekiz ülkeden yedisi (Çek Cumhuriyeti hariç) yürürlükte olan bir kamu hizmeti yasasına sahiptir. Fakat katılımın çeşitli ülkelerde olumsuz olması nedeniyle yasal dayanak çeşitli tartışmalara ve eğilime tabidir. Öncelikle, kamu hizmeti yasaları her zaman tam olarak uygulanmamaktadır veya yasal dayanağın kapsamadığı birtakım boşluklar mevcuttur. İkinci olarak, yasal dayanak tüm kamu hizmeti yasalarının sık sık veya çok sık değiştirilmesi nedeniyle yüksek derecede istikrarsızlığa tabidir. Üçüncü olarak, Macaristan, Polonya ve Slovakya gibi ülkeler bürokrasinin üst katmanlarını kamu hizmetinden hariç tutmak ve bu pozisyonları siyasi atamalara dönüştürmek üzere yasalarını gözden geçirmişlerdir. Bu nedenle kamu hizmeti reformunun yasal hesap verebilirliği, yasal öngörülebilirliği ve siyasi tarafsızlığının doğruluğu genellikle sorgulanmaktadır<sup>13</sup>. Yalnızca Letonya ve Litvanya bu katılım sonrası düşüşü önleyebilmiş ve bu alanda Avrupa idare ilkeleri ile yüksek uyumu büyük ölçüde sürdürmüştür.

#### ***Kamu Hizmeti yönetişiminin yasal dayanağının tanımlanması***

##### *Kamu hizmeti yasalarının kabul edilmesi ve uygulanması*

**Çek Cumhuriyeti** kamu hizmeti yasası uygulamayan tek ODA ülkesidir ve bu nedenle Avrupa idare ilkeleri ile bağlantılı en temel gerekliliği karşılamamaktadır. Çek Cumhuriyeti 2002 yılında bir kamu hizmeti yasası kabul etmiştir fakat bu yasa hiçbir zaman uygulanmamıştır. Uygulanmasına başlanması 2004 yılından bu yana birçok kez ertelenmiştir ve çoğu gözlemci 2002 yasasının hiçbir zaman uygulanmayacağını düşünmektedir. Bu görüş aynı zamanda yeni bir kamu hizmeti yasası hazırlanması yönünde son zamanlarda gösterilen çabalarda da yansıtılmaktadır. Reform planı, kamu hizmeti yasasını yine 2002 yılında kabul edilen ve 2003 yılından beri uygulanmakta olan yerel ve bölgesel idarelerde istihdam edilen kamu görevlileri ile ilgili yasa ile birleştirmektedir.

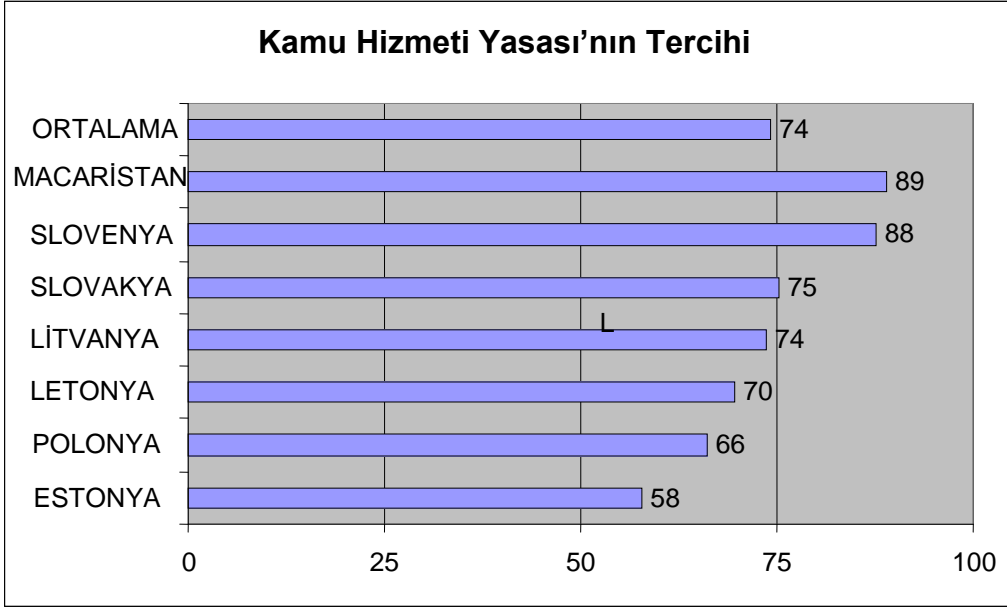
Çek Hükümeti (birkaç hüküm haricinde) 2002 Kamu Hizmeti Yasası'nı hiçbir zaman uygulamamış olsa dahi, Çek Cumhuriyeti'ndeki personel yönetiminin yasal bir boşluk içerisinde işlemediği gerçeği kabul edilmelidir. Öncelikle Çalışma Yasası kamu idaresi çalışanlarını düzenleyen bir maddeyi (md. 73) kapsamaktadır. İkinci olarak, 1992 yılından bu yana ödeme sistemini düzenleyen ayrı bir Maaş Yasası bulunmaktadır; bu personel yönetiminin önemli bir alanıdır. Üçüncü olarak, 1992 yılından bu yana görevlilerin hak ve görevlerini düzenleyen bir Çıkar Çatışması Yasası mevcuttur. Dördüncü olarak ise, yukarı da bahsedildiği üzere yerel ve bölgesel idarelerde istihdam edilen görevliler 2002 Bölgesel Özerklik Yasası tarafından kapsamaktadır.

Çek Cumhuriyeti'nin aksine, diğer tüm ülkeler bir kamu hizmeti yasası kabul etmiş ve uygulamıştır. **Macaristan'da** 1992 yılına ait Devlet Memurlarının Yasal Statüsü Yasası geçerlidir; **Estonya'da** devlet memurları 1995 Kamu Hizmeti Yasası tarafından kapsamaktadır; **Slovakya'da** 2001 Kamu Hizmeti Yasası geçerlidir ve **Slovenya'da** 2002 Yasası yürürlükte. Diğer ülkeler kamu hizmeti yasalarını en az bir kez tam olarak değiştirmişlerdir. **Litvanya** 1995 yılında Görevliler Yasayı benimsemiş ve bu 1999 yılında bir Kamu Hizmeti Yasası ile değiştirilmiştir. **Letonya** ilk yasası 1994 yılında kabul etmiş ve bunu 2000 yılında yeni Kamu Hizmeti Yasası ile değiştirmiştir. **Polonya'da** Kamu Hizmeti Yasası halihazırda iki kez değiştirilmiştir; ilk 1996 Yasası önce 1998 yılında sonra da 2005 yılında katılım sonrasında değiştirilmiştir.

<sup>13</sup> Macaristan, Polonya ve Slovakya'daki kamu hizmeti yasalarının kapsamındaki değişiklikler aynı zamanda siyaset-idare bağlantı noktasının yeniden tanımlanması olarak da kabul edilebilir. Bu yeniden tanımlamalar yine de kamu hizmetinin siyasi tarafsızlığı gibi Avrupa ilkeleri açısından sorun yaratan sonuçlar doğurmuştur.

Kısacası, Çek Cumhuriyeti haricinde tüm ODA devletleri katılım *öncesinde* Avrupa İdari Alanı'nın en temel gerekliliğini halihazırda karşılamışlardır ve bu durum bu tarihe kadar değişmemiştir. Devlet idaresindeki çalışanların ayrı bir kamu hizmeti yasası tarafından kapsanması gerektiği ilkesinin genel kabulü bakanlıkta çalışan devlet memurlarının tutumlarında yansıtılmaktadır. Sigma anketine göre, katılımcıların neredeyse yüzde 75'i bakanlık bürokrasisindeki istihdam ilişkilerinin ayrı bir kamu hizmeti yasasına tabi olması gerektiği ifadesini desteklemiştir.

Şema 1. "Bakanlıklardaki personel yönetiminin bir kamu hizmeti yasasında açıkça resmileştirilmesi önemlidir."



Tam olarak uygulanan bir kamu hizmeti yasası kapsamında kamu hizmetinde hiç istihdam tecrübe etmemiş olmamaları nedeniyle Çek yetkililerinin bir kamu hizmeti yasasını ilgili görüp görmediğini anlamak ilginç olurdu. Kişisel görüşmelerden alınan görüşler, Kamu Hizmeti Yasası'nın desteklenmesinin Maliye Bakanlığı gibi bazı önemli Çek bakanlıklarında düşük seviyede olduğunu ortaya koymaktadır. Bakanlıklar genellikle kendi anlaşma ve yönetmeliklerini ortaya koymuşlardır ve bazı bakanlıklar artık genel bir kamu hizmeti tüzüğü sahibi olmakta bir fayda görmemektedir. Aynı zamanda, bazı bakanlıkların personellerini 2002 Kamu Hizmeti Yasası yürürlükteymiş *gibi* yönettiklerini de öğrenmiş bulunuyoruz. Uygulama ve görüşlerdeki bu çeşitlilik, merkezi yönetim yetkililerinin Çek Cumhuriyeti'nde genel kamu hizmet reformunu tamamiyle benimseyeceklerinin düşünülmemesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

#### Uygulamanın kalitesi

ODA ülkelerinde kamu hizmeti yasalarının varlığı ve devlet memurlarının kamu hizmeti yasalarına olumlu yaklaşımlarına rağmen, bazı nitelikler eklenmesi gereklidir. Öncelikle, kamu hizmeti yasalarının uygulanmasının kalitesi katılım sonrasında düşüş göstermiştir. Örneğin **Slovenya'da** performans değerlendirmesinin düzenlenmesi ve disiplin sürecinin düzenlenmesi üzerine bölümler 2005 yılında gerçekleştirilen büyük çaplı değişiklik bağlamında Yasa'dan çıkarılmıştır. Fakat eski yasal dayanağın değiştirilmesi için hükümet kararları henüz kabul edilmemiştir ve bu durum kamu hizmetinin yasal kesinliğine gölge düşürmektedir. **Slovakya'da** disiplin kuralı 2006 yılında Kamu Hizmeti Yasası'ndan çıkarılmıştır ve o tarihten bu yana hiçbir yeni düzenleme getirilmemiştir. Başka bir örnek vermek gerekirse, **Estonya** birkaç yıldır büyük bir uygulama boşluğu yaşamıştır. 1995 Kamu Hizmeti Yasası'nın gözden geçirilmesi girişimleri birçok kez başarısız olmuştur. Sonuç olarak, personel yöneticileri meşruluk görüntüsünü sürdürmek üzere bugünün uygulamalarını geçmişin resmi kurallarına "sıkıştırılmaya" etkin bir şekilde zorlanmaktadır.

#### Kamu hizmeti yasalarının istikrarsızlığı

İkinci olarak, kamu hizmeti yasalarının varlığı kamu hizmetinin tarafsızlığı ve yasal hesap verebilirliği ilkelerini desteklemektedir. Fakat bu sekiz ülkenin hepsinde mevcut olan kamu hizmeti "yasal öngörülebilirlik" açısından zayıf not almıştır. Sekiz ülkenin tümü 2004 yılından bu yana kamu hizmeti yasalarını değiştirmişlerdir. 2007 yılının sonunda Slovak kamu hizmeti yasası 2002 yılından beri hâlihazırda 23 kez ve 2004 yılında gerçekleşen katılımdan bu yana 13 kez değiştirilmiştir. Benzer şekilde, Litvanya yasası 1999 ve 2007 yılı sonu arasındaki dönemde 36 kez değiştirilmiştir (2004'ten bu yana sekiz kez).



Büyük bölümü yürürlükte olmayan Çek kamu hizmeti yasası dahi 2004 yılından bu yana birkaç kez değiştirilmiştir. Bu değişikliklerin çoğu yalnızca küçük değişiklikler getirmiş fakat bu belgenin geri kalanında daha da açık anlaşılacağı üzere Estonya ve Çek Cumhuriyeti haricindeki tüm ülkeler devlet memurlarının yönetilme şeklini önemli ölçüde etkileyen en az bir büyük değişiklik yapmıştır. Diğer bir deyişle, Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu hizmetlerini yöneten resmi kurallar oldukça istikrarsızdır ve sonuç itibarıyla kamu hizmeti yönetiminin öngörülebilirliği ciddi ölçüde zarar görmektedir ve gelişigüzel bir yönetim ortaya çıkabilir.

#### *Kamu hizmeti yasalarının kapsamı*

Üçüncü olarak, kamu hizmeti yasalarının kapsamının tanımlanması her zaman sorunsuz olmamaktadır. Kamu hizmeti yasasının kapsamının büyük ölçüde devlet otoritesini uygulayan yetkililerle sınırlı olması nedeniyle ODA hükümetlerinin kamu hizmetinin dar tanımlarını tercih etmesi genel bir eğilimdir. Bunun aksine, daha geniş çaplı kamu sektöründeki çalışanlar- örneğin, eğitim, sağlık ve silahlı kuvvetler- ayrı bir mevzuata tabidir. Fakat çeşitli kamu hizmeti sistemlerinin kapsamı Slovenya ve Polonya gibi çeşitli ülkelerde belirsizliklere tabidir. Yasanın bordrolu, göreve atanmış devlet memurları ve kamu hizmeti yasası kapsamında olan fakat bunun dışında olağan çalışma yasası sözleşmelerine tabi olan "kamu hizmeti çalışanlarını" ayırt etmesi nedeniyle Polonya'daki durum dikkate değerdir. Fakat göreve atanmış ve bu nedenle gerçek devlet memurlarının sayısı şu anda genel kamu hizmetinin yüzde beşidir. Bu kamu hizmetinin yasal hesap verebilirliğinin sağlandığı fakat aşağıda ele alınacak yönetim düzenlemelerinin çoğunun görevlilerin yalnızca çok küçük bir kısmı için geçerli olduğu anlamına gelmektedir.

Avrupa idare ilkeleri ile uyum sorunları siyaset ve idare arasındaki ilişkinin tanımı ile ilgili olarak ortaya çıkmaktadır. Üç **Baltık Devleti'nde** en yüksek kıdemli devlet memuru bakanlık seviyesinin altındaki ilk hiyerarşik seviyedir. Ayrıca, danışma pozisyonları da tanımlanmıştır fakat danışman personelin sayısı genellikle azdır. Bunun aksine, diğer ülkeler bakanlık seviyesi ve en kıdemli devlet memuru arasında bir veya daha fazla siyasi atama katmanı koymaktadır.

**Slovenya'da** bakan ve en kıdemli devlet memurları olan genel müdürler arasında bir veya iki siyasi olarak atanmış devlet bakanları vardır. **Macaristan'da** bir veya iki kıdemli devlet bakanı ve çeşitli uzman devlet bakanları, en kıdemli devlet memurları olan daire başkanlarının yukarısında bakanlık hiyerarşisinin en üstünde yer almaktadır. Macaristan resmi bakanlık kabinelerine sahiptir; fakat kabinelerin boyutu 20 veya 30 personele erişebilmektedir ve siyasi kabine başkanı bakanlık departmanlarının yönetiminde oldukça önemli bir rol oynamaktadır. **Slovakya'da** bakanlıklardaki üçüncü seviyeye sahip genel müdürler en kıdemli devlet memurları olarak sınıflandırılırken, bir veya iki devlet bakanı ve bir hizmet ofisi başkanı vardır. **Polonya'da** bir veya iki devlet bakanı, çeşitli müsteşarlıklar, bir genel müdür ve çok sayıda daire müdürleri ve daire müdür yardımcılarının tüm siyasi atamaları teşkil etmesi nedeniyle bu sınır hiyerarşinin daha da altında yer almaktadır. Sonuçta birim başkanı, Polonya'da mevcut en kıdemli devlet memurudur. Son olarak, **Çek Cumhuriyeti'nde** kamu hizmeti yasası bulunmaması nedeniyle siyaset ve idare arasında hiçbir resmi sınır yoktur. Gayri resmi olarak, bölüm ve daire başkanlarının yarı siyasi atamalar olması nedeniyle bakan yardımcılığı seviyesinin altına bir sınır çizilebilir.

Siyasileşmenin resmi derinliği, devlet otoritesinin uygulanmasında merkezi bir role sahip üst düzey yetkililerin çoğunun aslında kamu hizmeti yasasına tabi olmadığını ima etmektedir. Bu durum kamu hizmetinin hesap verebilirliğini zayıflatmakta ve profesyonellik ve siyasi tarafsızlık ilkelerine zarar vermektedir. Ayrıca, çeşitli ülkelerin eskiden üst düzey devlet memuru olanları siyasi atamalara dönüştürmek suretiyle siyaset ve idare arasındaki sınırları bakanlık hiyerarşisinin altına yerleştirmeleri de kayda değerdir. Bu durum **Macaristan'da** idari devlet bakanı ve devlet bakanı yardımcısının pozisyonları yeniden isimlendirildiğinde ve siyasi görevlere dönüştürüldüğünde; **Slovakya'da** hizmet ofisi başkanı siyasi bir atamaya dönüştürüldüğünde ve özellikle de **Polonya'da** üç tür müdürün görevleri siyasi pozisyonlara dönüştürüldüğünde ortaya çıkmıştır<sup>14</sup>. Bu gelişmeler siyaset-idare bağlantısının basit bir yeniden tanımlanması olarak düşünülebilir. Fakat bunların Avrupa kamu idare ilkelerinden bir uzaklaşma olarak sınıflandırılması gerekmektedir.

Özet olarak, kamu hizmeti yönetişiminin yasal dayanağının genel kalitesi aslında Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya gibi çeşitli ülkelerde düşüş göstermiş ve Estonya ve Çek Cumhuriyeti'nde sorunlu

<sup>14</sup> Polonya'da bu belgenin yazıldığı tarihte kamu hizmeti kapsamında genel müdür, daire müdürleri ve müdür yardımcılarının yeniden yerleştirilmesi planlanıyordu. Bu 2006 öncesi düzenleme konusunda bir reform U dönüşü yapılması anlamına gelmekteydi.

olmuştur. Bu eğilim yeni Üye Devletlerde yasal kesinlik, hesap verebilirlik, tarafsızlık ve öngörülebilirlik ilkelerinin etkili bir şekilde kurumsallaştırılması ile ilgili önemli sorular ortaya koymaktadır.

### 3.3. *Kamu Hizmeti'nin Merkezi Koordinasyon ve Yönetimi*

Bu bölüm kamu hizmeti politikasının yönetimi ve koordinasyonundan sorumlu merkezi yapıları incelemektedir. Sigma değerlendirmeleri özellikle kamu hizmeti politikasının koordinasyonu ve kontrolü için konsolide bir pozisyona ve yeterli güçlere sahip merkezi bir kurumun ODA kamu hizmetlerinin Avrupa idare ilkeleri ile uyumunun sağlanması için önemli bir unsur olduğunu vurgulamaktadır. Bu bakış açısı, merkezi yönetim yapılarının kamu hizmet politikasının yasal öngörülebilirliğini ve tüm devlet kurumlarında devlet memurlarının adil ve eşit muamelesini sağlamak için mekanizmalar olarak önemini yansıtmaktadır. Yetkin yönetim yapıları da genellikle kamu hizmeti reformunu geliştirmek, reform mevzuatının hazırlığını yönetmek ve insan kaynakları yönetim standartları belirlemek için gereklidir.

Kamu hizmeti yönetişiminin bu alanı ülkeler arasında yüksek derecede çeşitlilik göstermektedir. Kamu hizmeti yönetiminde tek bir ODA modeli mevcut değildir. Merkezi yönetim kurumları başbakanlıklarda ve şansöyeliklerde, iç işleri, maliye, çalışma ve adalet bakanlıklarında ve kamu idaresinin özel bakanlıklarında bulunabilir. Avrupa idare ilkeleri ile ilgili olarak, her bir ODA ülkesinde kamu hizmeti işleri konusunda genel sorumluluğa sahip en az bir merkezi kurum belirleyebiliriz. Fakat Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'da mevcut yönetim kapasitesi zayıftır. Estonya'da merkezi yönetim kapasitesi otoritenin çeşitli kurumlara dağıtılmasından zarar görmüştür. Polonya, Macaristan ve Slovenya'da merkezi yönetim yapıları istikrarsızlık ve belirsizliğe tabidir. Yalnızca Litvanya ve daha az bir oranda Letonya 2004 yılında gerçekleşen AB katılımından bu yana istikrarlı ve yetkin merkezi kamu hizmeti yönetimi geliştirmiş ve sürdürebilmiştir.

#### *Kamu hizmeti idaresinde çeşitlilik*

Kamu hizmeti yönetiminin bu alanındaki katılım sonrası sürdürülebilirlik en azından Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Estonya'da bir endişe nedeni olmuştur. **Çek Cumhuriyeti** bir kamu hizmeti yasası uygulamamış olması nedeniyle hiçbir zaman birleşik ve merkezi bir kamu hizmeti yönetim yetkisine sahip olmamıştır. 2002 yılında Kamu Hizmeti Yasası'nın kabul edilmesinden sonra Çek Hükümeti Hükümet Konağı'nda Kamu Hizmeti Genel Müdürlüğü'nü kurmuştur. Aslında Genel Müdürlük oldukça güçlü bir merkezi kamu hizmeti ofisi olabilirdi fakat Hükümetin Müdürlüğe hiçbir zaman bir başkan atamaması nedeniyle tam olarak faaliyet geçmemiştir. Bunun yerine, Genel Müdürlük 2005 yılında kaldırılmıştır. Şuanda İç İşleri Bakanlığı bir sonraki kamu hizmeti reformunun hazırlanmasından sorumludur fakat personel yönetimi konusunda homojen yönetim standartları belirlenmesine ve kurumlar arasında personel politikasının koordine edilmesine yardımcı olabilecek başka hiçbir işlevi yoktur. Sonuç olarak, personel politikası sektörden sektöre uygulanmıştır ve bakanlıklar arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir.

**Slovakya** kamu hizmeti yönetimi açısından büyük bir boşluğa sahip diğer bir ülkedir. Slovakya bölgede en güçlü konumda olan bir kamu hizmeti ofisine sahipti. Kamu Hizmeti Ofisi yalnızca reformun yönetimi ve uygulamanın kontrolü sürecinde standart bir rol oynamakla kalmamış aynı zamanda personel alımı ve personel maliyetlerinin kontrolünün yanı sıra işe alma, inceleme, seçme ve değerlendirme konusunda da kapsamlı yetkilere sahip olmuştur (bkz. "sistemleştirme"). Kamu Hizmeti Ofisi'nin birçok yetkisi bakanların geleneksel rollerine çok fazla müdahale etmeleri ve en önemlisi Maliye Bakanlığı'nın rolü nedeniyle çöküşüne katkıda bulunmuştur.

Kamu Hizmeti Ofisi'nin kapatılmasından bu yana, Slovakya'da kamu hizmeti yönetimi resmi olarak 2002 yılında Kamu Hizmeti Yasası'nın uygulanmasından önce bünyesinde yer aldığı Çalışma Bakanlığı'na dönmüştür. Fakat Çalışma Bakanlığı'ndaki birim- Kamu Hizmeti Departmanı- yediden az sayıda kişiden oluşmaktadır ve Kamu Hizmeti Ofisi'nin dağıtılmasından sonraki ilk yıl hiçbiri Ofis'ten transfer edilmemiş olan üç kişiden oluşmuştur. Bu nedenle Kamu Hizmeti Departmanı kamu hizmeti reformu hazırlama ve Kamu Hizmeti Yasası'nın uygulanmasını kontrol altına alma kapasitesine sahip değildir. Şu anda, çeşitli eski yönetmeliklerin halen geçerli olması ve eski yönetim tekniklerinin halen kullanımda olması nedeniyle Kamu Hizmeti Ofisi'nin mirası halen fark edilebilir boyuttadır. Fakat kamu hizmetinin çözülmesi ve yönetim uygulamaları açısından heterojenliği hızlı bir şekilde artmaktadır.

Hükümet Ofisi'ndeki personel birimi, Slovakya'da kamu hizmeti politikasını koordine etmek üzere daha iyi bir konumdadır. Resmi olarak, Hükümet Ofisi sayıda az olan ve birkaç küçük yatay personel yönetimi görevlerinden sorumlu "atanmış devlet memurları"ndan sorumludur. Yine de aynı zamanda bakanlıklarda personel müdürleri olarak görev yapan hizmet ofisleri başkanları ile gerçekleştirilen düzenli bir toplantıdan

önemli bir işlev ortaya çıkmıştır. Hükümet Ofisi'nin Hizmet Ofisi Başkanı tarafından yönetilen bu toplantı personel politikası koordinasyonu ve sonraki kamu hizmeti reformunun hazırlığı için ses çıkaran bir kurul ve forum olarak hizmet vermeye başlamıştır. Kamu hizmeti reformunun yeniden başlatılması beklentileri büyük ölçüde Hükümet Ofisi'ne ve Hükümet Ofisi'nin diğer hizmet ofisleri başkanlarından reform için destek sağlama yeteneğine bağlı olacaktır.

**Estonya** yönetim sorunlarına sahip üçüncü ülkedir fakat sorunlar kapasite eksikliğinden değil kamu hizmeti yönetimi konusundaki otoritenin çeşitli kurumlar arasında dağıtılmasından kaynaklanmaktadır. Bu sorun yenidir fakat 1990'lı yılların ortasında Kamu Hizmeti Yasası'nın kabul edilmesinden bu yana varlığını sürdürmüştür. Kamu hizmetinin evi Devlet Şansölyeliği'ndeki Kamu Hizmeti Departmanı'dır. Fakat Devlet Şansölyeliği yeni bir Kamu Hizmeti Yasası hazırlama ve taslak haline getirme ve yasanın uygulanmasını kontrol etme gücü gibi temel güçlere sahip değildir. Uygulamanın kontrolü göz önünde bulundurulduğunda, Devlet Şansölyeliği bir kontrol kurumundan ziyade bir danışman olarak hareket etmektedir. Aslında Devlet Denetleme Ofisi genellikle bir kontrol kurumu olarak ortaya çıkmıştır- örneğin, 2000'li yılların başlarında ortaya konulduktan sonra performansla ilgili ödeme sistemi değerlendirilirken- fakat kontrol faaliyetleri rastgele kontrollerin ötesine geçememektedir.

Yeni mevzuatın hazırlanması ve taslak hale getirilmesi yetkisine gelince, Estonya'daki Devlet Şansölyeliği bu yetkinin Adalet Bakanlığı'nda olması nedeniyle bir danışmandan daha fazla role sahip değildir. Çalışmanın bu şekilde bölünmesinin altındaki resmi gerekçe, Devlet Şansölyeliği'nin başkanı olan Devlet Bakanlığı'nın parlamentoda mevzuat başlatma yetkisine sahip olmaması konusundaki (anayasal) kısıtlamadan kaynaklanmaktadır<sup>15</sup>. Buna ek olarak, Maliye Bakanlığı'nın ödeme politikası alanında kamu hizmeti yönetimini koordine ve kontrol etmedeki rolünü de hatırlamak önemlidir. Sonuç olarak, Estonya'daki kamu hizmeti yönetimi idari kurumlar arasında tek tip standart ve uygulama ortaya koyma kapasitesine sahip değildir. Beklendiği üzere, içerideki ve dışarıdaki birçok gözlemci Estonya'nın her bakanlığın kamu yönetimine kendi yaklaşımını getirmesi nedeniyle bir değil birçok kamu hizmeti sistemine sahip olduğunu tartışmaktadır. Bu anlamda, Estonya ve Çek Cumhuriyeti arasında çarpıcı benzerlikler bulunmaktadır.

İlk bakışta, **Polonya'nın** katılım sonrası yörüngesi 2006 yılında bağımsız Kamu Hizmeti Ofisi'nin kaldırılması nedeniyle Slovakya örneğine oldukça benzerdir. Slovakya'nın tersine Polonya, merkezi kamu hizmeti yönetimi alanında kurumsal bir boşluk ortaya çıkmasını engelleyebilmiştir. 2006 reformundan sonra kamu hizmeti yönetimi Başbakanlık bünyesinde iki departmana bölünmüştür. Kamu Hizmeti Departmanı reform yönetimi, uygulama kontrolü ve merkezi eğitimin hazırlanması ve koordinasyonu da dahil olmak üzere eski Kamu Hizmeti Ofisi'nin görevlerini devralmıştır. Fakat müdürlerin pozisyonlarının kamu hizmetinin kapsamından çıkarılması ve müdürlerin içerisinden seçileceği bir Devlet Personel Alımı Havuzu kurulması yalnızca Devlet Personel Alımı Havuzu'nun yönetimi ile ilgilenen ikinci bir departman oluşturulmasına neden olmuştur.

Polonya Hükümeti kamu hizmeti yönetimi açısından bir boşluk ortaya çıkmasını önlemesine rağmen, Ofisin atanan varisi olan Kamu Hizmeti Departmanı bu rakamın üçte birinden az personele sahipken Kamu Hizmeti Ofisi'nin yaklaşık 100 personeli olduğunu kabul etmek önemlidir. Yeni departmanın personelinin çoğunluğu önceki Kamu Hizmeti Ofisi'nde deneyim kazanmıştı ve işten çıkarılmış personelin çoğu diğer merkezi devlet bakanlıklarına aktarılmış ve sonuç olarak Polonya Slovakya'da olduğu gibi büyük çaplı bir kamu hizmetine özgü uzmanlık kaybı yaşamamıştır. Yine de, 2006 reformunu kamu hizmeti yönetimini bir yılı aşkın bir süre büyük ölçüde aksatan büyük bir belirsizlik dönemi takip etmiştir.

2007 sonbaharında seçimler sonrasında oluşturulan hükümet Devlet Personel Alım Havuzu'nu Kamu Hizmeti Departmanı'na entegre etmek suretiyle sorunu ele almıştır<sup>16</sup>. Bu yeniden yapılandırma kamu hizmeti yönetimi alanında eylem kapasitelerini korurken, Polonya'da gelecekteki kurumsal yapı açık kalmaktadır. Mevcut tartışma eski Kamu Hizmeti Ofisi'nin küçültülmüş bir versiyonunun yeniden kurulması veya daha fazla kurumsal özerkliğe sahip ve Başbakanlık bünyesindeki bir devlet bakanı tarafından idare edilen bir Kamu Hizmeti Departmanı'nın kurulması üzerinde yoğunlaşmaktadır.

<sup>15</sup> Bu gerekçenin Şansölyeliği kontrol altında tutma imkanı tanınması nedeniyle birçok kurum ve siyasi aktöre oldukça iyi bir şekilde hizmet ettiğini fark etmek için çok fazla hayal gücü gerekmemektedir.

<sup>16</sup> Reform planı tüm Devlet Personel Alımı Havuzu'nu kaldırmak ve bu havuzun personellerini kamu hizmeti kapsamında entegre etmektir.

Kamu hizmetini yönetme yetkisi ile ilgili değişiklik ve belirsizlik son zamanlarda **Macaristan'daki** yapının da başlıca özellikleri olmuştur. 1990'lı yılların ortalarından itibaren kamu hizmeti yönetimi ağırlıklı olarak İç işleri Bakanlığı'nda yer almıştır fakat Başbakanlık genellikle reform yönergeleri geliştirilmesi ile ilgili bazı yetkinlikler paylaşmıştır. Hükümetin 2006 yılında yeniden organize olmasını takiben, kamu hizmeti ile ilgili konular tamamen Başbakanlığa taşınmıştır.

Başbakanlığın sorumlulukları 2007 yılında Devlet Personel Merkezi (KSZK) kurulmasıyla birlikte arttırılmıştır. Devlet Personel Merkezi kamu idaresi üzerine araştırma yapmaktan ve kamu hizmeti sınavlarını hazırlamak ve yürütmekten sorumlu Macaristan Kamu İdaresi Enstitüsü üzerine kurulmuş (ve bünyesinde yer almıştır). 2007 reformu yeni kuruma devlet memurlarının işe alınması ve eğitilmesi konusunda büyük bir rol verirken, araştırma görevini başka enstitülere vermiştir. Fakat Devlet Personel Merkezi boş kadroların ilanı için halihazırda merkezi bir iş bankası kurmuştur; departman başkanlarının ön seçimine dahil olmaya başlamıştır ve şu anda ilginç bir şekilde Fransız ve Avrupa Birliği *concour* sistemleri ile karşılaştırılabilir düzeyde bir sınav sistemi kurmaktadır.

Macaristan'da ileriye dönük bir devlet personel kurumu için mevcut planın gelecekte tam anlamıyla gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceği ileride görülecektir. 2008 baharından bu yana hükümetin azınlık statüsü reform planlarına önemli boyutta belirsizlik katmıştır. İlgili bakanlıklar adayların işe alımı ve taranması konusundaki özerkliklerinden vazgeçmeye isteksiz olmaları nedeniyle reforma yalnızca tereddütlü bir destek sergilemektedir. Ayrıca Başbakanlıktaki departman yapısı liderlik düzeyinde birtakım değişiklikler yaşamıştır. 2007 kamu hizmeti reformunun esas teşvikçisi olan Devlet Bakanı kamu hizmetini bırakıp özel sektöre dönmüş ve bazıları kamu hizmeti yönetimi alanında 15 ve daha fazla yıllık tecrübeye sahip "eski" kıdemli yetkililerin bazıları yeni reform tedbirlerine karşı çıkmak üzere Başbakanlıktan ayrılmışlardır. Bu belgenin yazıldığı tarihte daha sonra kimin görevli olacağı ve yakın gelecekte organizasyonel yapının ne olacağı konusunda bir belirsizlik mevcuttu.

Katılım sonrasında **Slovenya** da merkezi yönetim yapıları ile ilgili olarak büyük değişiklikler yaşamıştır. 2004 yılında gerçekleşen seçimlerden sonra yeni hükümet, kamu hizmeti yönetimi de dahil olmak üzere idari reform ve yönetim ile ilgili tüm konulardan sorumlu olması için bir Kamu İdaresi Bakanlığı kurmuştur. Bakanlık bünyesindeki sorumlu birim bir genel müdür tarafından yönetilmektedir ve yeterli personeli bulunmaktadır. Kamu hizmeti reformu ve kamu hizmeti yönetiminin kontrol ve teftişi de dahil olmak üzere kamu hizmeti sistemi, devlet idaresinin organizasyonu ve idari reformun yönetimi ile ilgilenmektedir. Kadro boşluklarının merkezi ilanını organize etmekte, kaydı sürdürmekte, devlet memurlarının şikayet ve itirazları ile ilgilenmek konusunda büyük bir rol oynamakta ve eğitim planları geliştirmektedir.

Slovenya'da kamu hizmeti yönetim yapıları önceden İç işleri Bakanlığı bünyesindeydi. Kıdemli personel seçiminden sorumlu Yetkililer Konseyi Hükümet Ofisi'nden yeni Kamu İdaresi Bakanlığı'na taşınmıştır<sup>17</sup>. Bu nedenle, mevcut kurumsal yapı kamu hizmeti reformu ve yönetiminde güçlü bir liderlik sağlama potansiyeline sahiptir. Yeni bakanlık merkez sağ Janza hükümeti bünyesinde oluşturulmuştur. 2008 sonbaharında gerçekleşen en son hükümet değişikliğinden sonra çalışmasına devam etmiştir.

En istikrarlı ve yetkin kurumsal yapılar Letonya ve Litvanya'da görülebilir. **Letonya'da** son zamanlarda değişiklikler de olmuştur fakat bunlar kamu hizmeti ofisi niteliğindeki Kamu Hizmeti İdaresi'nden Devlet Şansölyeliği'ne doğru yavaş ve gittikçe artan bir yetki değişimi göstermektedirler. Devlet Şansölyeliği şu anda reform yönergeleri geliştirilmesi, reform mevzuatı hazırlanması ve Letonya Kamu İdaresi Okulu ile işbirliği içerisinde eğitim planları geliştirilmesinden sorumludur.

Kamu Hizmeti İdaresi ve Devlet Şansölyeliği departmanı Başbakan'ın liderliğindedir fakat iki kurum arasındaki ilişkilerde bazı gerginlikler mevcuttur. Kamu Hizmeti İdaresi ilgili bakanlıklardan yalnızca oldukça kısıtlı destek almaktadır çünkü rolü bakanlık işlerine karışmak ve ilgili bakanlıkların özerkliğine zarar vermek olarak algılanmaktadır. Reform geliştirmedeki rolü ve sınav prosedürü ve personel seçimine katılımı da dahil olmak üzere son on yıldaki kurumsal değişikliklerin çoğu ilgili bakanlıklar için "hizmet sağlayıcısı"ndan ziyade "kontrol kurumu" imajını güçlendirirken Kamu Hizmeti İdaresi'ni zayıflatmıştır. Buna rağmen artık Kamu Hizmeti İdaresi'ni çeşitli personel görevlerinin merkezi uygulaması ile ilgilenecek ve Macaristan Devlet Personel Merkezi'ne benzeyecek yeni bir devlet insan kaynakları kurumuna entegre etmeye önem verilmektedir.

En istikrarlı ve güçlü kamu hizmeti yönetimi yapısı **Litvanya'da** ortaya çıkmıştır. İç işleri Bakanlığı bünyesindeki Kamu Hizmetleri Departmanı 2002 yılı sonunda kurulmuştur. 2001 yılında kaldırılan eski

<sup>17</sup> Yetkililer Konseyi, Kamu Hizmeti Yasası temelinde kurulmuş bağımsız bir organdır.

Kamu İdaresi Reformu ve Yerel Makamlar Bakanlığı'ndan ortaya çıkmıştır; daha sonra kamu hizmeti alanındaki görevler İç İşleri Bakanlığı'na aktarılmıştır. Kamu Hizmeti Departmanı Müdürü doğrudan İç İşleri Bakanlığı'na karşı sorumludur. Departman reform gelişimi, kontrol, kayıt, eğitim gelişimi ve boş kadroların yönetimi, sınavların yönetiminin hazırlanması ve seçim komitelerinde yer alma da dahil olmak üzere işe alma politikası ile ilgilenen çeşitli birimlerde görevli 40'tan fazla personelden oluşmaktadır. Kamu Hizmeti Departmanı İç İşleri Bakanlığı'ndaki Kamu İdaresi Reform Departmanı ile yakın çalışmaktadır. İki departman arasında koordinasyon ihtiyacı azaltılmıştır fakat bu Kamu Hizmeti Departmanı'na son zamanlarda kamu hizmeti reformu alanında yeni girişimler geliştirme ve hazırlama yetkisi verilmesinden bu yana gerçekleşmiştir. Bu nedenle Litvanya son birkaç yıldır bölgedeki en birleşik ve istikrarlı yönetim yapısını geliştirmiştir.

### 3.4. Açık Rekabet

Bu bölüm ve sonraki iki bölüm devlet memurlarının işe alınmasıyla ilgilidir. Açık rekabet sisteminin incelenmesi ile başlayan bu bölüm kamu hizmetindeki kadro boşluklarının Avrupa kamu idare ilkeleri ile ilgili temel araç olan zorunlu ve kapsamlı ilanına odaklanmaktadır<sup>18</sup>. Açık rekabet liyakat iyileştirme kavramını bütünlükte ve kamu hizmeti işi için daha çok potansiyel başvuru sahibine ve potansiyel olarak daha iyi başvuru sahibine ulaşmak suretiyle profesyonellik ve etkililik ilkelerini desteklemektedir. Aynı zamanda tüm başvuru sahiplerine adil ve eşit muamele edilmesini sağlamaya ve bu nedenle genellikle adam kayırma ve zayıf kalitede personele neden olan gayri resmi ve şeffaf olmayan işe alım uygulamalarını yenmeyi amaçlamaktadır. Bu alanı analiz etmek üzere zorunlu ilan gereklilikleri, açık rekabetin güncel uygulamaları ve devlet memurlarının açık rekabet ilkesine yaklaşımlarını inceledik.

Sekiz ODA ülkesindeki katılım sonrası sürdürülebilirlik kamu hizmeti yönetişiminin bu alanında oldukça olumlu olmuştur. (Çek Cumhuriyeti haricindeki) tüm ülkeler zorunlu açık rekabeti kurumsallaştırmıştır. Avrupa ilkeleri ile iyi düzeyde uyum da aynı zamanda kamu hizmeti yönetiminin günlük uygulamalarına yansıtılmaktadır ve ODA ülkelerindeki devlet memurları tarafından da büyük ölçüde desteklenmektedir. Göreceğimiz üzere, açık rekabet alanı Avrupa idare ilkeleri ile uyum açısından kamu hizmeti yönetişiminin diğer tüm alanlarından yüksek puana sahiptir.

#### *Açık rekabetin kurumsallaştırılması*

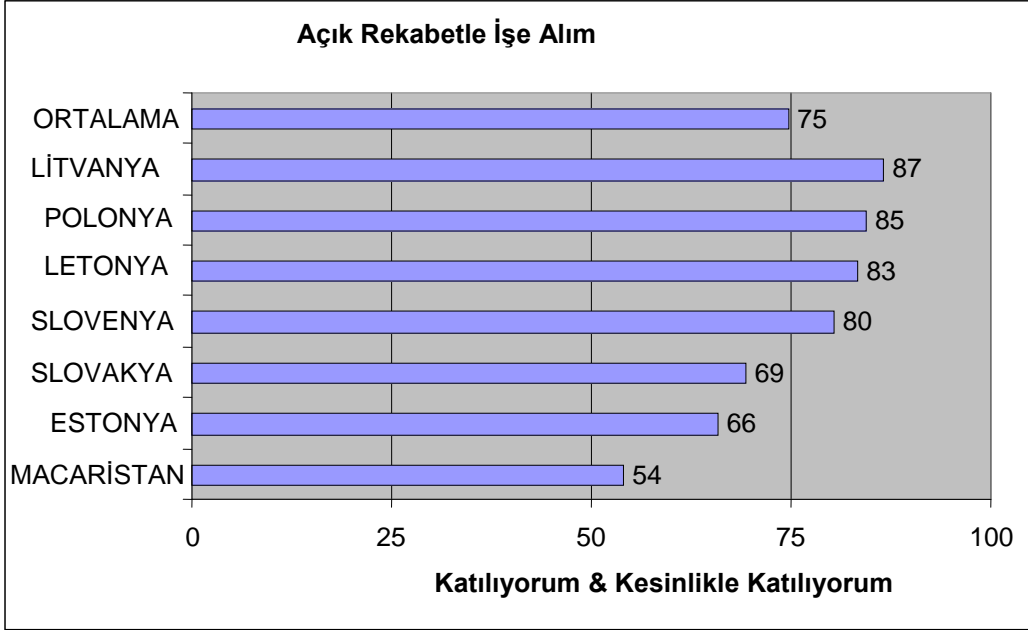
2008 yılına kadar Çek Cumhuriyeti haricindeki tüm ülkeler kamu hizmetindeki açık işlerin zorunlu ilan ilkesini ortaya koymuştur. **Çek** istisnası büyük ölçüde bir kamu hizmeti yasası olmamasının bir sonucudur. Fakat bu uygulama zorunlu olmasa dahi iş açıklarının genellikle ilan edilmesi nedeniyle Çek Cumhuriyeti aslında gerçekten istisnai bir durum değildir. İlginç bir şekilde, Çek Cumhuriyeti'ndeki uygulama, bakanlık hiyerarşisinde boş pozisyon ne kadar kıdemliyse, ilanların yayınlanmasının daha az ihtimali olduğunu öne sürmektedir. Bu nedenle müdür ve hepsinden önce bakan yardımcılığı düzeyindeki ilanlar nadirdir.

**Macaristan** diğer yedi ülkenin içinden 2007 yılında zorunlu ilan ilkesini getiren son ülke olmuştur. Kamu hizmeti yasasında yapılan bu değişiklikten önce, hiçbir dahili aday işe alınamadığı takdirde departman başkanlığı pozisyonu için rekabet ilan etmek zorunluydu. Fakat Çek örneğinde olduğu gibi Macaristan'da da daha geniş yelpazedeki bakanlık yapısında iş açıklarının halka ilan edilmesi tipikti. Bunun aksine diğer tüm ülkelerde ilanlar uzunca bir süredir zorunlu olmuştur. Örneğin Slovenya'da 1990 yılında kabul edilen ve 2002 Kamu Hizmeti Yasası'ndan önce gelen Devlet Çalışanları Yasası'nın kabul edilmesinden bu yana işlerin ilan edilmesi gerekli olmuştur.

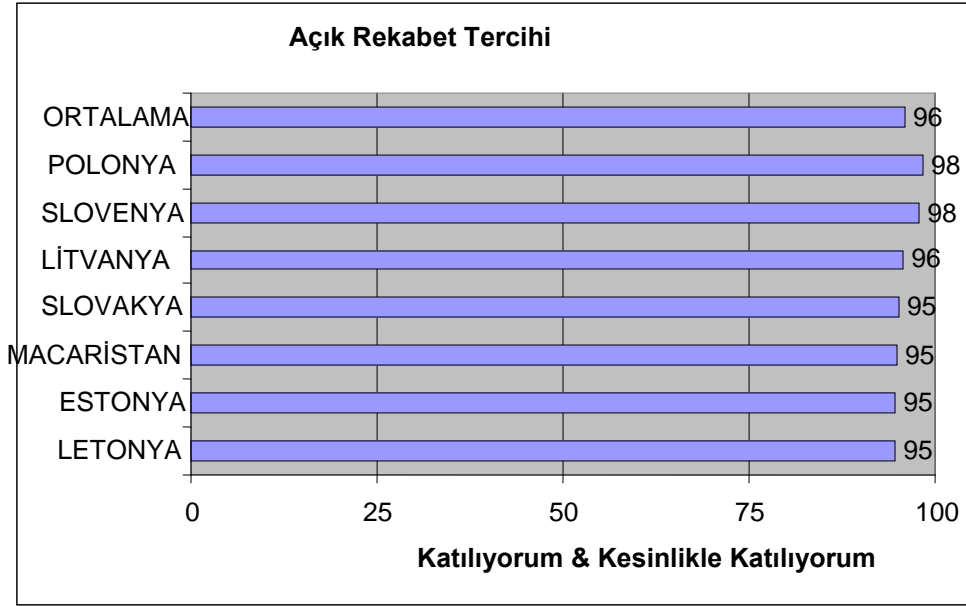
Avrupa idare ilkeleri ile yüksek derecede uyum Sigma anketinin sonuçlarında güzel bir şekilde yansıtılmaktadır. Katılımcıların neredeyse yüzde 75'i iş açıklarının yeni bir görevli atanmadan önce ilan edildiğini belirtmektedir. Ülkeler arasındaki farklılıklar Litvanya'da yüzde 86'dan Macaristan'da yüzde 54'e kadar değişmektedir. Macaristan'ın sahip olduğu oldukça düşük değer çok yeni gerçekleştirilen kurumsal değişimle açıklanabilir. Aslında bu düşük değer boş pozisyonların halka ilanlarının kamu hizmeti yasası tarafından zorunlu hale getirilmeden önce hâlihazırda bir şekilde belirlenmiş olduğunu öne sürmektedir.

<sup>18</sup> Açık rekabet kavramı tabii ki daha geniş kapsamlıdır ve sınav ve seçimle ilgili konuları kapsamaktadır. Bu konuları sonraki bölümde ele alacağız.

Şema 2. “İş açıkları hiç kimse atanmadan önce halka ilan edilmektedir.”



Şema 3. “Bakanlıktaki iş açıklarının halka ilan edilmesi istenmektedir.”



Avrupa ilkelerine uyum, devlet memurlarının açık rekabet konusundaki tercihleri göz önünde bulundurulduğunda daha da yüksektir. Yüzde 95’ten fazla bir ortalama ve yüzde 94 ila 98 arasındaki oldukça küçük bir değişime bakınca, açık rekabet nosyonunun ODA idareleri tarafından büyük ölçüde ve derin olarak kabul edildiği ve diğer taraftan açık rekabetin kamu hizmeti yöneticileri tarafından ihlal edilmesinin devlet memurları tarafından oldukça eleştirel bir şekilde görüleceği sonucu çıkarılabilir. Kısacası, – kısaca iş açıklarının ilan edilmesi olarak anlaşılan- açık rekabet artık ODA kamu hizmetlerinde geniş çapta ve derin bir şekilde kurumsallaştırılmıştır.

### 3.5. Giriş Sınavları ve Aday Seçim Sistemleri

Bu bölüm giriş sınavı ve aday seçim sistemlerini analiz etmektedir. Giriş noktasında yazılı sınavlar ve bağımsız bir seçim komisyonu huzurunda kişisel mülakatlar şeklinde sözlü sınavları kapsamaktadırlar. Giriş sınavları çeşitli Avrupa idare ilkelerini ele almaktadır. Kamu hizmeti için yetkin adayların uygunluğunu denetlemek için hizmet vermelerinden dolayı etkililik ve profesyonellik ilkelerini doğrudan ilgilendirmektedirler. Düzenlenmiş ve standart hale getirilmiş giriş sınavları da kamu hizmeti adaylarının adil ve eşit muamelesi konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle sınav sistemleri adam kayırma ve

siyasi iltimasa dayalı işe alıma karşı “liyakate göre işe alım” için kilit bir gösterge olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle analiz için zorunlu yazılı sınavların varlığına, bu sınavların güncel uygulama ve etkilikleri, sözlü sınavların düzenlenmesi, seçim komisyonlarının siyasi bağımsızlığı ve devlet memurlarının sınav sistemlerine gelen yaklaşımını inceledik.

Açık rekabet alanının aksine, ODA kamu hizmetleri sınav sistemlerinin kalitesi hususunda düşük bir başarı grafiği çizmektedir ve katılımdan bu yana olan eğilim çoğu ülkede olumsuz yöndedir. Yalnızca Litvanya genel anlamda Avrupa idare ilkelerine uygun bir sınav sistemine sahiptir. Diğer ülkeler ise ya hiç standartlaştırılmış sınavlara sahip olmamış ya katılım sonrası dönemde bunları kaldırmıştır veya böyle yapmayı planlamaktadır. Avrupa ilkelerine bu düşük derecede uygunluk, kamu hizmeti yönetiminin fiili uygulamalarına ve daha küçük çapta olmak üzere, devlet memurları arasındaki düşük kabul düzeyine yansımaktadır. Bu nedenle, kamu hizmetine girişe yönelik değerlendirme tipik olarak kişisel mülakatlara dayanarak yapılmaktadır; ancak sözlü değerlendirmelerin standartlaştırılmasına ilişkin resmi-yasal koşullar düşük seviyede olma eğilimi göstermektedir ve seçim komitelerinin siyasi bağımsızlığı yalnızca üç Baltık Ülkesinde sağlanabilmektedir.

### ***Standartlaştırılmış sınav sistemlerinin azalması***

#### ***Yazılı sınav sistemleri***

Yalnızca **Litvanya'daki** sınav sistemi, Avrupa idare ilkeleri ile “uyum” a yaklaşmaktadır. Burada yazılı bir sınav tüm başvuru sahipleri için zorunludur. Sınav, çoktan seçmeli formata sahiptir ve iki kısımdan oluşmaktadır. Soruların yarısı genel ve yasal bilgi dağarcığını sınamakta ve bu kısım merkezi olarak Kamu Hizmeti Departmanı tarafından hazırlanmaktadır. Diğer yarı işe özgüdür ve yeni bir devlet memurunu işe almayı amaçlayan bakanlık tarafından hazırlanır. Adayların sonuçları, adaylar seçim komisyonu tarafından mülakata alınmadan önce, puanlanır ve sıralanır.

Bununla birlikte Litvanya örneği de sorunsuz değildir. Sınav özellikle çok kolay olduğuna yönelik eleştiri almıştır; çünkü Kamu Hizmeti Departmanı tarafından hazırlanan sorular internette yayınlanmıştır. Bunun yanı sıra, sınav adayların yetkinlikleri ile analitik becerilerini ölçmediğinden, adayların entelektüel kapasitelerini ne kadar etkili bir şekilde kontrol edebildiği şüphelidir. Sonuç olarak bazıları sınav sisteminin temel değerinin sembolik olduğunu öne sürmektedir. Aynı zamanda sistemin nispeten kolay bir şekilde işletilebildiği ve böylelikle işe alım aşamasındaki esneklik ile hiçbir yazılı sınav gerekliliği olmayan işe alım sistemlerine kıyasla daha yüksek derecede meşruiyeti birleştirdiği kabul edilmelidir.

Değerlendirme kapsamındaki diğer yedi ülke daha az sayıda inceleme mekanizmasına sahiptir. **Slovenya'da** son zamanlara kadar Litvanya'nınki ile kıyaslandığında daha kısa ve öz bir sınav uygulanmaktaydı. Bu sınav merkezi olarak idare edilmekteydi; bağımsız yetkili bir sınav komisyonuna sunulmuştu ve yasal bilgi dağarcığı odaklıydı; ancak Litvanya versiyonuna göre daha geniş kapsamlıydı ve de mülakat alınan şahısların açıkladığı üzere, İdare Akademisi tarafından verilen kurslarda en az 4-6 haftalık sıkı bir hazırlığı gerekli kılmaktaydı. Başlangıçta sınav kolay değildi. Nitekim adayların en fazla yüzde 50-60'lık dilimi ilk girişimde sınavı geçmiştir. Bununla birlikte, burada sınava kamu hizmetine atamadan *sonraki* bir yıl içinde girildiğini belirtmek önem taşımaktadır. Dolayısıyla inceleme cihazı olmaktan çok “başlangıç eğitimi” olarak görülmesi daha iyi olabilir (bkz. aşağı, bölüm 2.7).

Slovenya'da yazılı sınav pek çok devlet memuru, özellikle genç yetkililer tarafından sevilmemiş; fazla bürokratik bulunmuş ve içerik açısından pek amacına uygun olarak görülmemiştir. 2008'in en yeni reformu sınav sistemini kaldırmış ve onun yerine kişinin kariyerinin çeşitli basamaklarında görülmek üzere zorunlu eğitimi getirmiştir. Sonuç olarak Slovenya, kamu hizmetine girişe yönelik standartlaştırılmış sınav sistemini etkili bir şekilde kaldırmıştır.

**Macaristan'daki** düzen Slovenya'daki düzene benzerlik göstermektedir; çünkü orada da devlet memurları atanmalarından sonraki bir yıl içerisinde bir sınavı geçmek zorundadırlar. Bunun yanı sıra, kariyerin daha sonraki bir basamağında zorunlu olan bir ihtisas sınavı mevcuttur. Bu sistem yavaş yavaş kullanımdan kaldırılmak üzeredir. Devlet Personel Merkezi, günümüzde giriş noktasında *concours* benzeri bir sistemin kuruluşu için hazırlanmaktadır. Aynı zamanda yasal bilgi dağarcığının ötesinde becerilerin sınanması planlanmaktadır. Şimdilik yeni sınav sisteminin başlatılıp başlatılmayacağı belirsizliğini korumaktadır. Aslen planlandığı üzere 2009'da uygulanması olası gözükmemektedir.

Litvanya dışında kamu hizmetine atanmadan önce bir sınav uygulayan iki ülke yalnızca Polonya ve Slovakya'dır. Bununla birlikte, her iki örnekte de sınav sistemi zayıftır ve **Polonya'da** “göreve atanmış devlet memuru” statüsünü kazanmak isteyen yetkililer hariç kaldırılmak üzeredir. Polonya'da bordrolu

devlet memuru olarak göreve atanmak isteyen tüm yetkililer için bir vasıflandırma prosedürü zorunludur. 2006 yılından önce bir göreve atanma, bir yöneticilik pozisyonuna tayin edilme için önkoşuldu; bu da tüm yöneticilerden sıkı bir sınav prosedürünü takip etmeleri beklendiği anlamına gelmekteydi. Bu gereklilik, göreve atanmış/bordrolu devlet memurlarının Devlet Personel Alımı Havuzu'nun bir parçası haline gelmeleriyle 2006 reformu sırasında değişti. Onlar böylece tayin eden bakanlar tarafından seçilebileceklerdi; ancak üst düzey pozisyonlar artık kendilerine ayrılmayacaktı<sup>19</sup>.

Devlet Personel Alımı Havuzuna kabul edilme bir sınavın başarıyla geçilmesini gerekli kılmaktaydı. Söz konusu sınav bir gün sürmekte ve Ulusal Kamu İdaresi Okulu (KSAP) tarafından idare edilmekteydi. Adayların yaklaşık yüzde 50'si sınavların ilk turunu geçti. Başarısızlıklar genellikle sınavın bir parçası olan dil testinin sonucuydu. Yukarıda bahsi geçtiği üzere, Devlet Personel Alımı Havuzu ilk olarak Kamu Hizmeti Departmanına entegre edilmişti ve şimdi ise havuzun kaldırılması planlanmaktadır. Bu, mevcut sınav gerekliliğinin ortadan kalkacağı anlamına gelmektedir. Bu nedenle sınavlar göreve atanmış devlet memurları ile sınırlı olacaktır ama bu söz konusu grup tüm kamu hizmetinin yüzde 5'inden fazlasını teşkil etmediğinden ötürü, Polonya'da sınavı geçmenin bir kural olmayıp istisna olduğu öne sürülebilir.

**Slovakya da** benzer bir gelişmeyi tecrübe etmiştir. Aslında 2006 yılından önce birkaç tür sınav vardı. Öncelikle 2002'den beri "seçim prosedürü"nin bir parçası olarak giriş düzeyinde bir sınavı geçmek zorunludur. İkinci olarak tüm yetkililer için bir "göreve atanma sınavı" gerekmekteydi. Bu, başlangıçta Kamu Hizmeti Ofisi tarafından idare edilmekteydi ancak daha sonra bakanlıklara devredilmiştir (2003). Bu tür sınav işe alım prosedürünün bir parçası olarak kullanılmaktaydı; ancak aynı zamanda hali hazırda bakanlıklarda istihdam edilmiş olup kalıcı devlet memuru olmadan önce geçiş prosedüründen geçmesi gereken yetkililer için bir "sağlık kontrolü" olarak tasavvur edilmekteydi. Söz konusu sınav yaygın olarak beğeni görmemiş ve 2006'da kaldırılmıştır. Üçüncü sınav yetkililerin bordrolu devlet memurları olmalarına yönelik olan "düzgün bir göreve atama sınavı"ydı. Polonya çözümüyle mukayese edildiğinde bu sınav hiçbir zaman tamamen işlevsel olmamıştır. Slovakya'da yalnızca beş tane bordrolu devlet memuru mevcuttur ve sistemin yakın gelecekte kaldırılması planlanmaktadır. Son olarak "hızlandırılmış" işe alım sınavları halen vardır ancak kullanılmamaktadır.

Dolayısıyla Slovakya'da günümüze taşınan yazılı bir sınavı da kapsayan "seçim prosedürü" olmuştur. Sınav hala eski Kamu Hizmeti Ofisi'nin bir kararnamesi ile düzenlenmektedir; ancak artık seçim prosedürüne yönelik herhangi bir kontrol ya da teftiş söz konusu değildir. Sınavların içeriği ve yönetimi bakanlıkların takdirindedir. Sorumlu personel yöneticileri olarak hizmet ofisinin başkanlarıyla sınavlar etkili bir şekilde siyasi olarak atanan kişi statüsüne henüz (yeniden) dönüştürülen bir yetkilinin kontrolünde olurlar. Buna bağlı olarak, bir giriş sınavının etkililiği sınırlıdır. Sınavlara girilirken soruların belirli başvuru sahiplerine uygun olarak hazırlandığı ya da önceden iletildiğine dair söylentiler mevcuttu. Adayların yalnızca psikoloji testinde hata yapma riski olduğu söylenmektedir. Aynı zamanda sınav prosedürünü kaldırma yönünde bir istek yoktur. Sınav, işe alım prosedürünün işe alım kararların meşruiyetine katkıda bulunan genel bir unsuru olarak kabul edilir.

Geriye kalan üç ülkenin herhangi bir sınav gerekliliği yoktur. **Estonya ile Letonya'da** sınavlar kamu hizmeti yasasında belirtilmemektedir ve **Çek Cumhuriyeti'nde** bir kamu hizmeti yasasının olmaması burada da bu yönde bir gereklilik olmadığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte her üç ülkede de sınavlar, seçim süreci bağlamında kamu hizmeti yöneticileri tarafından ara sıra kullanılmaktadır.

Aslında sekiz yeni Üye Devlette uygulanan kişisel mülakatlarda genel olarak sınavların resmi-yasal gereklilikler göz önüne alınmaksızın düzenli olarak geliştirildiği ve işe alan yöneticiler tarafından hazırlandığı gözlemlenmiştir. Söz konusu sınavlar standartlaştırılmamış ancak başvuru sahiplerinin beceri ve bilgi dağarcığını incelemek amacıyla maksatlı olarak geliştirilmiştir. Diğer bir deyişle, sınavlar yeterliği incelemeye yardımcı olan prosedürler tertipleyerek kamu hizmetinin etkililiğini arttırmak üzere kullanılmaktadırlar. Bunun aksine, yasal hesap verebilirlik ve eşit muamele ilkeleri ülkelerin çoğunda statüko tarafından yetersiz ölçüde karşılanmaktadır.

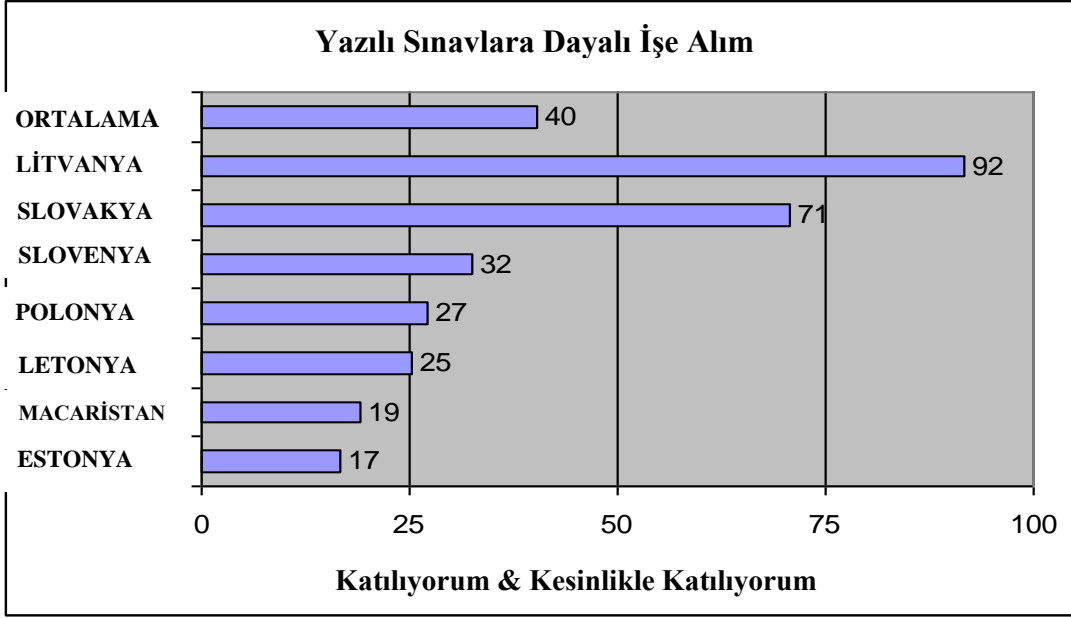
Kurumsal düzendeki farklılıklar Sigma anketine verilen yanıtlara yüksek düzeyde yansımıştır. Anket sonuçları, kamu hizmeti yönetiminin fiili uygulamalarına ilişkin olarak Litvanya'nın işe alım sürecinde yazılı sınavları yaygın olarak kullanan bir ülke olarak dikkat çektiğini göstermektedir. Yazılı sınavlar Slovakya'da

<sup>19</sup> Bu sistem kapsamında, göreve atanmış bir devlet memurunun yöneticilik pozisyonuna atanmış olması halinde, söz konusu kişi kamu hizmetinden resmi olarak izinli kabul ediliyordu; ancak atama sona erdiği zaman kamu hizmetine geri dönebilmekteydi.

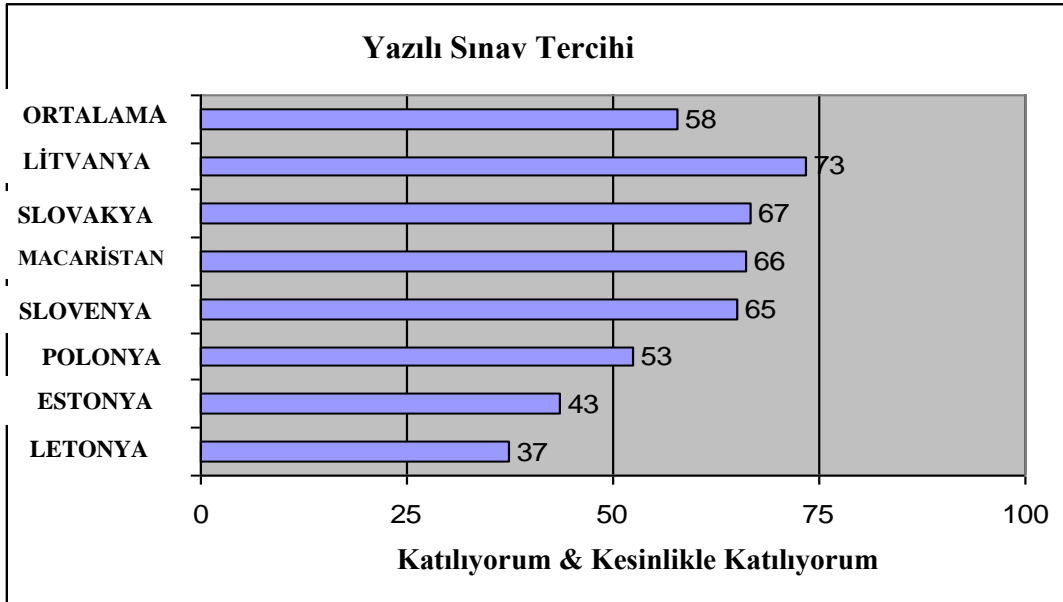


da yaygın şekilde kullanılmaktadır. Veriler önceki yasal dayanağı yüksek düzeyde yansıtmakta; ancak burada sınav sisteminin kalitesinin pek çok bakanlıkta bozulduğunu gösterememektedir. Ankete verilen yanıtlar aynı zamanda Macaristan ve Slovenya’da adayların atamalarından *önce* genellikle sınanmadıklarını göstermektedir. Bu durum, kamu hizmetine katılım *sonrasında* bir sınava girmeye ilişkin yasal gerekliliği yansıtmaktadır. Aynı zamanda rakamlar, en azından bazı kamu hizmeti yöneticilerinin sözlü sınavları tamamlamak amacıyla zorunlu yazılı sınavları düzenleme imkanından yararlandıklarını ortaya koymaktadır. Bu yasal imkan Macaristan’a göre Slovenya’da daha sık yakalanmaktadır.

Şekil 4. “İşe yeni alınan kişiler bakanlıkta çalışmaya başlamadan önce vasıf sınavı amaçlı yazılı bir sınava girerler.”



Şekil 5. “Kamu hizmetindeki boş pozisyonlara yönelik adayların işlerine başlamadan önce vasıflarının sınanması amacıyla yazılı bir sınavı geçmeleri arzu edilir.”



Buna ek olarak ankete verilen yanıtlar yazılı sınav sistemlerine yönelik genel desteğin orta düzeyde en iyi olduğunu ortaya koymaktadır. Kurumsal dayanak en çok Litvanya ve Slovakya’da kabul görürken, fiili uygulama (bkz. yukarıdaki şekil 4) ile devlet memurlarının tercihi arasında en büyük farklılıklar (bkz. yukarıdaki şekil 5) Macaristan, Slovenya ve Polonya’da görülmektedir. Letonya ve Estonya’daki devlet memurları, aşikar bir şekilde yazılı sınav sistemlerinin kullanımda olmamasını bir sorun olarak görmemektedirler; çünkü bu gibi sınav yöntemlerinin kullanımına en düşük ilgiyi onlar sergilemektedirler. Anket sonuçları aynı zamanda, seçim yöntemi olarak açık rekabete yönelik kuvvetli destekleriyle yazılı

sınavlara yönelik alçakgönüllü destekleri mukayese edildiğinde devlet memurlarının tutumlarının büyük ölçüde farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır.

#### *Mülakatlar ve seçim komisyonları*

Yazılı sınavlar adayların seçimi için amaca daha az uygun olduğunda, ispat yükü temelde sınavın sözlü kısmına biner. Bundan dolayı beklendiği üzere, **kişisel mülakatlar** adayların bakanlıklardaki pozisyonlar için niteliği ve uygunluğunu sınamada en yaygın olarak kullanılan yöntemdir. Kişisel mülakatların kullanımındaki sorun, tüm adayların adil ve eşit muamelesini temin etme zorluğundan kaynaklanmaktadır. Pek çok ülkede, kişisel mülakatların yönetimine ilişkin açık kurallar koyan özel bir hükümet düzenlemesi mevcut değildir. Litvanya’da Anayasa Mahkemesi sözlü sınav prosedürünün şeffaflık ilkesini ihlal ettiği yönünde karara varmış ve hükümeti sınavın sözlü kısmını adam kayırma potansiyelini en aza indirecek şekilde düzenleme konusunda teşvik etmiştir.

Sınav prosedürleri nispeten yeterli ölçüde düzenlenmemiş olduğunda ve kişisel mülakatlar adayların seçiminde kilit araç olduğunda, özellikle fiili seçim kararlarını alma yetkisi verilmiş şahıslara bakılması amaca uygundur. Bundan dolayı, Sigma değerlendirmeleri, kamu hizmetinin profesyonelliği ile siyasi tarafsızlığını geliştirmek amacıyla **seçim komitelerinin** varlığına ve devlet memurlarının seçiminde bakanlar ve siyasi olarak atanan kişilere yönelik minimal role vurgu yapmıştır.

ODA ülkelerinde seçim komiteleri kurmaya ilişkin yasal gereklilik yaygındır. Bu konuda, bu gibi komiteleri zorunlu hale getirebilecek bir kamu hizmeti yasası mevcut olmadığından **Çek Cumhuriyeti** istisnai bir durum teşkil etmektedir. Bununla birlikte, yönetim dışı personelin seçimi hususunda genellikle ülkeler arasında büyük farklar yoktur. Tipik olarak departmanında doldurulacak boş bir pozisyon olan yönetici, seçim sürecini başlatan ve daha sonra sıra adayların fiili seçimine geldiğinde fikri en çok önem taşıyan kişidir.

Seçim komiteleri genellikle 3-7 kişiden oluşur. Standart düzen, departman başkanını, ilgili birim başkanını ve personel departmanının bir temsilcisini içerir. **Litvanya** gibi bazı ülkeler seçim komitelerinde 7 üyeye kadar üye barındırır. Söz konusu durumda bu komiteler, bakan yardımcılarını gibi diğer kıdemli yetkilileri kapsar; ancak aynı zamanda merkezi kamu hizmeti departmanlarının temsilcilerini, dış uzmanlar ile sendika temsilcilerini içerebilir. Litvanya’da seçim komitelerinin üyeleri bireysel bakanlıklar için mevcut olan bir listeden çekilir. Diğer ülkelerin çoğunda, seçim komitelerinin kuruluşuna ilişkin daha düşük seviyede düzenleme mevcuttur.

Aynı zamanda, seçim komitelerinin kuruluşundan “kimin” sorumlu olduğunun belirlenmesi hususunda önemli farklılıklar vardır. Temel farklılık, bu yetkiyi kıdemli bir devlet memuruna veren ülkeler ile bunu siyasi olarak atanan bir kişiye veren ülkeler arasındadır. **Estonya, Letonya ve Litvanya’da** en yüksek devlet memuru olarak devlet bakanı ya da genel sekreter seçim komitesini resmi olarak atar ve komitenin tertibini onaylar. Bunun aksine, **Macaristan, Polonya ve Slovakya’da** bu yetki resmi olarak siyasi olarak atanan bir kişiye verilir. Her üç ülkede de bu düzenleme, AB’ye katılım sonrasında, Macaristan’daki yönetsel ve devlet bakanı yardımcılarını, Polonya’daki genel müdürler ve Slovakya’daki hizmet ofisi başkanları siyasi pozisyonlara dönüştürüldüğünde uygulanmaya başlamıştır. Bu değişim, bu üç ülkedeki artan siyasallaşma baskısını yansıtmaktadır. **Slovenya**, bakan, resmi olarak hem seçim komitelerinin kurulmasından hem de daha sonraki seçim ile komisyon üyelerinin atanmasından<sup>20</sup> sorumlu olduğundan diğer ülkelerden farklılık gösterir. Uygulamada bu yetkiler tipik olarak genel müdürlere ya da personel müdürlere verilir ve bakanlar yalnızca kıdemli personelin seçimine ilgi gösterir. Özet olarak, ODA ülkelerinde sınavlar ile seçim sistemlerinin ortalama uyum seviyesi düşüktür ve yalnızca üç Baltık Ülkesi katılımdan beri bu alanda bir düşüşü engelleyebilmiştir.

### **3.6. Üst Düzey Kamu Hizmetinin Yönetimi ve Siyasetten Uzaklaştırılması**

Yönetimin tepe noktasındaki üst düzey kamu hizmeti, Avrupa ilkelerinin kamu hizmeti içinde yayılması hususunda merkezi bir role sahiptir. (Sigma 1998, 1999). AB Düzenli Raporları ile Sigma değerlendirmeleri bu nedenle ODA ülkelerindeki üst düzey kamu hizmetinin profesyonelleşmesini ve siyasi tarafsızlığını önemli ölçüde vurgulamıştır. Avrupa ilkeleri ve AB politikası, üst düzey kamu hizmetinin siyasetten

<sup>20</sup> Slovenya’da bakan, bakanlıkta seçim komisyonlarının kurulmasından sorumluyken, diğer kurumlar için yetki Hükümet Ofisi’nin müdürüne, bakanlığa bağlı bir kurumun müdürüne, idari bir birimin başkanına ve diğer herhangi bir devlet kurumu başkanına verilir.

uzaklaştırılmasını sağlamak maksadıyla, devlet idaresinde kıdemli personelin seçimi ve atamasında siyasi takdir yetkisinin uygulanması imkanlarını azaltmayı (ve en aza indirmeyi) hedeflemiştir. Bu nedenle analiz için, kıdemli yetkililerin seçimine yönelik seçim kurallarının atanmış kişilerin siyasi bağımsızlığını ne derecede sağlayabildiğini, bakanlık bürokrasisinde siyasallaşmanın gerçek derinliğini ve liyakate dayalı ölçütlerin aksine siyasi ölçütlere dayanarak devlet memurların terfi konusundaki tutumlarını inceledik.

Kıdemli yetkililerin seçilmesine yönelik fiili uygulamaların yanı sıra kurallar ve prosedürler, sekiz ODA ülkesi arasındaki değişkenliğin önemli bir unsurunu temsil etmektedir. Bakanlık bürokrasisinin üst kademeleri en azından Baltık ülkelerinde siyasallaştırılmaktadır. Çek Cumhuriyetindeki kamu hizmeti mevzuatı eksikliğine karşın, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti bir ara grubu temsil etmektedir. Macaristan, Slovakya ve özellikle de Polonya'daki üst düzey bürokrasi en siyasallaşmış olanlardır. AB'ye katılmadan beri üst düzey bürokrasinin siyasallaşması Slovenya, Macaristan, Slovakya ve Polonya'da artarken, Baltık ülkelerinde ve liyakatlerle Çek Cumhuriyetinde sabit kalmıştır. Bu kamu hizmeti yönetişimi alanı için devlet memurlarının tutumlarının, kıdemli yetkililere ilişkin personel politikasının resmi kuralları ve fiili uygulamalarına kıyasla Avrupa standartları ile nispeten daha uyumlu olduğu aşikar hale gelecektir.

### **Üst düzey kamu hizmetinin yeniden siyasallaştırılması**

**Estonya**, kıdemli bakanlık personelinin seçimi konusunda en az siyasallaştırılmış resmi sürece sahiptir. Genel sekreterlerin seçimi, merkezi olarak Devlet Şansölyeliğinde bulunan Üst Düzey Kamu Görevlileri Rekabet ve Değerlendirme Komitesi tarafından hazırlanmaktadır. Seçim sürecine yönelik girişim bakanlık tarafından yapılır; ancak süreç büyük ölçüde aynı zamanda merkezi Rekabet Komitesi'nin başkanı olan Devlet Şansölyeliği'nin Devlet Bakanı tarafından yönetilir. Devlet Bakanı, kıdemli yetkililer, çeşitli idari kurum ve sendikaların temsilcileri ile bağımsız uzmanlardan oluşan bir seçim paneli oluşturur. Yeni bir genel sekreterin atanmasını isteyen bakanlığın genellikle bir temsilcisi mevcuttur; ancak panelde herhangi bir siyasi temsil söz konusu değildir. Süreçte, adaylar mülakata alınır ve atama istedikleri bakanlık için bir çalışma programı geliştirmek zorundadırlar. Bunu müteakiben komite, bakanlığa bir, iki ya da daha fazla aday önerebilir. Bakanlık ise bunlar arasından seçim yapma hakkına sahiptir. Daha sonra bakanlık resmi onay için kabineye seçimini sunar.

Bakanlar, seçim süreci sonunda bir role sahiptir; ancak devlet memurları ile dış uzmanlar tarafından gerçekleştirilen ön-seçim ile sürecin merkezi yönetimi, temel vasfı bakana ve bakanın partisine siyasi sadakat olan bir adayın seçilme potansiyelini azaltır. Bu, siyasi nüfuzun imkansız olduğu anlamını taşımamaktadır. Seçim sürecinin ilk aşamasında yeni bir genel sekreterin işe alınmasını amaçlayan bakanlık içerisinde yapılan bir mülakat söz konusudur. Bu durum, bakanlığa tercihlerini merkezi Rekabet Komitesine iletme fırsatı sunar. Bunun yanı sıra, bakanlığın rekabet panelinde bir temsilcisi bulunmaktadır ve bu şahıs bakanlığın sözde temsilcisi olarak hareket edebilir. Bununla birlikte bakanlar yine de Rekabet Komitesinin teklifini veto edebilir ve sınırlı bir süreyle bir genel sekreter vekili atayabilir.

Sonuç olarak, bakanlıkların içinden ve dışından birçok gözlemci “bakanların genellikle istediğini elde edebildiğini”<sup>21</sup> öne sürmüşlerdir. Bundan dolayı, Rekabet Komitesi'nin önemli bir işlevi seçim sisteminde şeffaflığı temin ederek ve bakanlıklardaki en yüksek seviyedeki devlet memurlarının seçimlerini meşrulaştırarak kamu hizmetinin en aşikar siyasallaşmasını önlemektir. Seçim süreci dinamikleri, aynı zamanda büyük ölçüde apolitik olan Rekabet Komitesi'nin bakanların tercihlerini göz önünde bulundurmaması halinde hükümete ve bakanlara karşı kendi meşruiyetini zayıflatacağını göstermektedir. Bundan dolayı, Estonya'da belirli bir derecede var olan esneklik ve intibak, merkezi Rekabet Komitesi'nin başarısının sırlarından biri olarak görülebilir.

**Slovenya'da** genel müdürlerin seçim prosedürü, en çok Estonya düzenine yakındır. Slovenya ile Estonya'yı mukayese ederken başlangıçta Slovenya'daki en üst pozisyon olan devlet bakanlığı makamının hükümet tarafından yapılan siyasi bir atama olduğu ve genel müdürlük makamının bakanın iki seviye altında olduğu belirtilmelidir. Slovenya'da genel müdürlük, genel sekreterlik, Hükümet Ofisi müdürlüğü, bakanlıklara bağlı kurumların müdürlüğü ve idari birimlerin başkanlığı makamlarına uygun adaylar, Yetkililer Konseyi tarafından incelenir ve seçilir. Konsey başlangıçta Hükümet Ofisinde bulunmaktaydı; ancak daha sonra 2005 Kamu Hizmeti Yasası değişikliğinin ardından Kamu İdaresi Bakanlığı'na taşınmıştır. Konsey on iki üyeden oluşmaktadır. Bunlardan üç üye, kamu sektörü uzmanları arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Üst düzey yetkililer kendi kademelerinden üç üyeyi gizli oylama ile seçerler. Konseyin iki üyesi, kamu

<sup>21</sup> Partiler ile devlet arasındaki ilişki ve siyasi partilerin merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler ile daha geniş kamu sektörüne atama yapma olanaklarına ilişkin tartışma için bkz. Sikk (2006) ve Madise (2007).

idaresindeki mesleklerin sendikaları tarafından atanır. Dört üye ise Kamu İdaresi Bakanlığı'nın teklifi üzerine hükümet tarafından atanır. Yetkililer Konseyi Başkanı, Konsey üyeleri tarafından seçilir. Yazılı sırasında başkanlık, Adalet Bakanlığından Devlet Bakanı'nda (siyasi olarak atanan bir kişi) bulunmaktaydı.<sup>22</sup>

Liyakatleri göz önüne alınarak hangi adayların pozisyon için uygun olduğunun belirlenmesi için özel rekabet komisyonları kurulmuştur. Bireysel rekabet komisyonları; Yetkililer Konseyi'nden bir üye, bakanlıktan bir üye ve devlet idaresi dışından uzman(lar) olmak üzere en az üç üyeden oluşur. Sözlü sınavları müteakiben komisyon, "uygun" ve "uygun olmayan" adayların bir listesini hazırlar. Uygun adayların listesi bir, iki ya da daha fazla adayı kapsayabilir. Bundan sonra bakan, bu listeden seçim yapabileceği gibi arzu ederse bu listesi göz ardı edebilir. Sonuç olarak, Slovenya'da seçin dinamikleri, bakanlığın son sözü söylemesi ve genellikle kararı arzu ettiği şekilde yönlendirebilmesi bakımından Estonya'dakilere benzer şekilde çalışır.

Slovenya ile Estonya arasındaki önemli fark, siyasallaşmanın *gerçek* derinliğinden kaynaklanmaktadır. Estonya'da uygulamada az sayıda danışman dışında bakanlık bürokrasisinde çok az siyasi olarak atanan kişi mevcutken, genel sekreter gerçekte politika ile kalıcı kamu hizmeti arasındaki bir gri bölgede bulunmaktadır. Bunun aksine Slovenya'da bakanın altındaki ilk seviye olan devlet bakanı açık bir şekilde politiktir. Buna ilaveten, genel müdürlere, genel sekreterlere, hükümet ofislerinin müdürlerine, bakanlığa bağlı kurumların müdürlerine, idari birimlerin başkanlarına yönelik seçim prosedürü bakanlıktaki bu seviyenin siyasallaştırılması uygulaması üzerinde yalnızca sınırlı bir etkisi olmuştur. 2004'deki hükümet değişikliğinin ardından, genel müdür seviyesinde siyasi nedenli hatırı sayılır bir devir gerçekleşmiştir. Yetkililer Konseyi, üst düzey kamu hizmetinin en aşikar siyasallaşmasını engelleyebilirdi; ancak dış (ve iç) gözlemcilerin bu seviyenin gerçekte bakanlık bürokrasisinde büyük ölçüde siyasi bir seviye haline geldiği yönündeki algılamalarını engelleyememiştir. Yetkililer Konseyi bu nedenle seçim sürecinin şeffaflığını ve meşruiyetini arttırmış; fakat üst düzey kamu hizmetinin fiili siyasallaşmasını engelleyememiştir.

İlk bakışta **Çek Cumhuriyeti'ndeki** fiili siyasallaştırma uygulamasının Slovenya'da geçerli olan modelden çok farklı olmaması şaşırtıcı görünebilir; zira Çek Cumhuriyeti'nde kıdemli personel seçimi büyük ölçüde yasal bir boşlukta gerçekleşir. Bakan yardımcılarını, bakanın altında en üst seviyede atanan kişilerdir ve bakanlıklarda önemli yönetsel sorumluluklara sahiptir. Bakan yardımcılarını genellikle bakan tarafından seçilir; ancak bakanlar, koalisyonu oluşturan partilerin yaptığı anlaşmaları göz önünde bulundurmak durumundadır. Bu durum ise koalisyonun her bir üyesine en üst düzey işleri orantılı olarak tahsis etmeyi gerektirme eğilimindedir. Diğer bir deyişle, Çek bakanlık bürokrasisinde dikkate değer bazı istisnalar olsa dahi, bakan yardımcılıkları geleneksel olarak siyasal makamlardır. Bunun aksine hiyerarşideki takip eden seviyelerde- bölüm başkanı ve departman başkanı seviyeleri- bakanlar ve bilhassa bakan yardımcılarını, tercih edilen adaylarını seçme konusunda genellikle özgürdür.

Tüm bunlar, söz konusu pozisyonlar için aday seçimine seçim komitelerini dahil etmenin genelde alışılmadık bir durum olduğu anlamına gelmektedir. Bundan dolayı, kıdemli personelin seçimi büyük ölçüde düzensizdir ve şeffaf değildir. İlginç bir biçimde, seçim süreci Çek Cumhuriyeti ve Slovenya arasında hatırı sayılır ölçüde farklılık göstermektedir; fakat siyasi ölçütlerin fiili kullanımı, Slovenya'da genel müdürlerin seçimine kıyasla Çek Cumhuriyeti'nde bölüm ve departman başkanlarının seçimi için amaca daha uygun değildir. "Doğru" yasal çerçevenin etkilerine büyük vurgu yapan AB kamu hizmeti politikası açısından, bu iki ülkedeki sonucun benzerliği şaşırtıcıdır. Bununla birlikte, bu durum aynı zamanda "hiç" yasal düzenleme olmaması ile "yetersiz" yasal düzenleme olmasının aynı sonuçları doğurabileceği anlamına gelebilir.

**Letonya ve Litvanya'da** devlet bakanlarının seçimi Estonya ve Slovenya'daki düzenlemeye yaklaşmaktadır; ancak yine de bazı önemli farklar vardır. Öncelikle bakanlar, seçim panellerine devlet bakanları için kabul edilirler ya da en azından panellerin tertibini etkileyebilirler. Bundan dolayı bakanlar karar alma sürecini doğrudan etkileyebilirler. Pek çok bakımdan bu düzenleme, Estonya ve Slovenya'da gayri-resmi olan bir uygulamaya resmiyet kazandırmaktadır. İkinci olarak, seçim kararlarının merkezi denetimi Letonya ile Litvanya'da daha düşük seviyede düzenlenmiştir. Litvanya'da Kamu Hizmeti Departmanı seçim panellerine temsilciler göndermektedir; ancak fiili seçim bakan tarafından yapılmaktadır. Letonya'da uygun panel üyelerinin listesi bir kabine düzenlemesinde belirlenmiştir ama liste, devlet bakanlarının ataması için bir bakanlıktan diğerine farklılık göstermektedir. Örneğin Şansölyeliğin Devlet Bakanı, Tarım Bakanlığında Devlet Bakanı seçimi için panelde bulunmakla birlikte diğer devlet bakanlarının seçimi için bulunması şart değildir.

<sup>22</sup> 2008 sonbaharındaki son hükümet değişikliğinden sonra, Yetkililer Konseyi Başkanlığı Kamu İdaresi Bakanlığı'nın bir temsilcisine devredilmiştir.

Yine, daha da önemli olabilecek unsur, fiili üst düzey siyasallaşma uygulamasıdır. Gerek Litvanya gerekse Letonya'da bakanlar devlet bakanlarının atamasında söz sahibidir; ancak her iki durumda da bu kıdemli yetkililer, Estonyalı genel sekreterlerle birlikte şimdiye dek bölgedeki atanan en az siyasallaştırılmış ve en üst düzey kişilerdir<sup>23</sup>. Bakanların söz sahibi olduğu, zaman zaman seçim sürecini daha aktif bir şekilde etkilemeye çalışabilecekleri ve atanan kişilerin aynı zamanda parti üyeleri olabileceği kabul edilmektedir-ancak sonuç olarak genelde bu üç ülkede devlet bakanlarının/genel sekreterlerin büyük ölçüde profesyonel devlet memuru olduğu kabul edilir. En kıdemli seviyenin siyasetten uzaklaştırılması elbette bakanlık hiyerarşisindeki takip eden seviyelerdeki siyasallaştırmaya yönelik sonuçlar doğurmaktadır. Buna karşın, devlet bakanı yardımcılarını ile departman başkanları bu üç ülkede ancak ender olarak siyasallaştırılmaktadır.

Bu model, Slovenya ve Çek Cumhuriyeti'ndeki kamu hizmeti yönetiminden büyük ölçüde farklılık göstermektedir; Polonya, Slovakya ve Macaristan'daki kamu hizmeti yönetiminden farklılık göstermektedir. Öncelikle, bu üç ülkede bakanlıkta bakanın altında yer alan ve yönetsel sorumluluklara sahip en üst düzey yetkililer siyasal olarak atanan kişilerdir. **Polonya'da** bakanın altında devlet bakanları ve müsteşarlar yer almaktadır. Bu kıdemli yetkililer büyük ölçüde Çek Cumhuriyeti'ndeki bakan yardımcılarının seçildiği şekilde seçilmektedir. Zira bakanlar ekseriyetle tercih ettikleri yetkilileri seçebilmektedir; ancak kilit makamlar için yönetimdeki koalisyon içinde orantılılık ilkesine riayet etmek durumundadırlar. 2006 yılından önce, Polonya'daki Kamu Hizmeti Yasası, departman genel müdürlerini, müdürlerini ve müdür yardımcılarını, Kamu Hizmeti Ofisi tarafından düzenlenen bir rekabet prosedüründe seçilen devlet memurları olarak tanımlamıştır. 2006 reformu, müdürleri siyasi olarak atanan kişiler haline getirerek bu düzeni değiştirmiştir. O zamandan beri söz konusu pozisyonlar için herhangi bir seçim komitesi mevcut olmamış ve bakanlar, müdürler ile müdür yardımcılarını atamada sınırsız yetkiye sahip olmuşlardır. Siyasallaşmanın gerçek derinliğine ilişkin araştırma, genel müdürler ile departman müdürlerinin de ekseriyetle siyasal olarak atanan kişiler halinde geldiğini ortaya koymaktadır. Siyasallaşma sıklıkla müdür yardımcısı ve birim başkanı düzeyine kadar dahi inmektedir. (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

2004 sonrasında **Slovakya'nın** gelişimi de benzer bir doğrultuya girmiştir. 2006 yılında kamu hizmeti reformu, hizmet ofisi başkanını siyasal olarak atanan bir kişiye dönüştürmüş ve bakanlıktaki resmi üç numara haline getirmiştir (devlet bakanı, bakandan sonra iki numaradır). Bundan önce, Polonya'daki müdürlerin örneğinde olduğu gibi<sup>24</sup>, söz konusu pozisyona yönelik seçim Kamu Hizmeti Ofisi tarafından düzenlenmekte ve hazırlanmaktaydı. 2006 yılından beri, hizmet ofisi başkanı hükümet tarafından seçilmekte ve atanmaktadır. Tüm devlet memurları için olduğu gibi genel müdürler için de standart işe alım prosedürü geçerlidir: pozisyonlar ilan edilir, adaylar yazılı sınavları geçmek zorundadır...vs. Bununla birlikte uygulamada, söz konusu prosedür müdürlerin siyasallaştırılması üzerinde herhangi bir kısıt yaratmamıştır. Kişisel mülakatlar, siyasal müdahaleden genellikle hiyerarşideki sonraki bir ya da iki seviyenin etkilendiğini ortaya koymuştur. Bilhassa 2006'daki hükümet değişikliği bakanlıklarda bazen birim başkanı düzeyine kadar inen büyük bir devire neden olmuştur. Katılımdan beri yeniden kendini gösteren siyasallaşma, katılımdan önce çıkartılan kamu hizmeti yasasının ruhu ile açık bir şekilde çeliştiğinden, Slovakya'daki devlet memurları arasında büyük çapta bir belirsizliğe yol açmıştır.

Son olarak, aynı zamanda **Macaristan'da** bakanlıklardaki en üst iki pozisyon da siyasi atamalara dönüştürülmüştür. Kıdemli devlet bakanları ile uzman/devlet bakanı yardımcılarını günümüzde bakan ya da başbakan tarafından seçilmektedir ve bu pozisyonlara atama için herhangi bir komite ya da başka bir seçim ölçütü mevcut değildir. 2006 yılından önce bu pozisyonlar ismen devlet memurluğuydu; ancak bakanlar o zaman dahi kendi devlet bakanları ekibini seçme konusunda sınırsız yetki sahibiydi. Dolayısıyla Macaristan'daki yönetim pozisyonlarının siyasallaştırılması 2006 yılından önce hali hazırda yaygın bir uygulamaydı. Her ne kadar pek çok gözlemci bu pozisyonların dahi politika ile yönetim arasındaki gri alanda yer aldığını kabul ediyor olsa da, profesyonel seviye yalnızca departman başkanlarıyla başlamaktadır.

Bu nedenle, sekiz ülkeyi kıyaslarken, üç Baltık ülkesinde seçim sürecinde profesyonellik, siyasal tarafsızlık ve adalet ilkelerinin genel anlamda yerine getirildiği sonucuna varmalıyız. Bunun aksine, bilhassa Polonya,

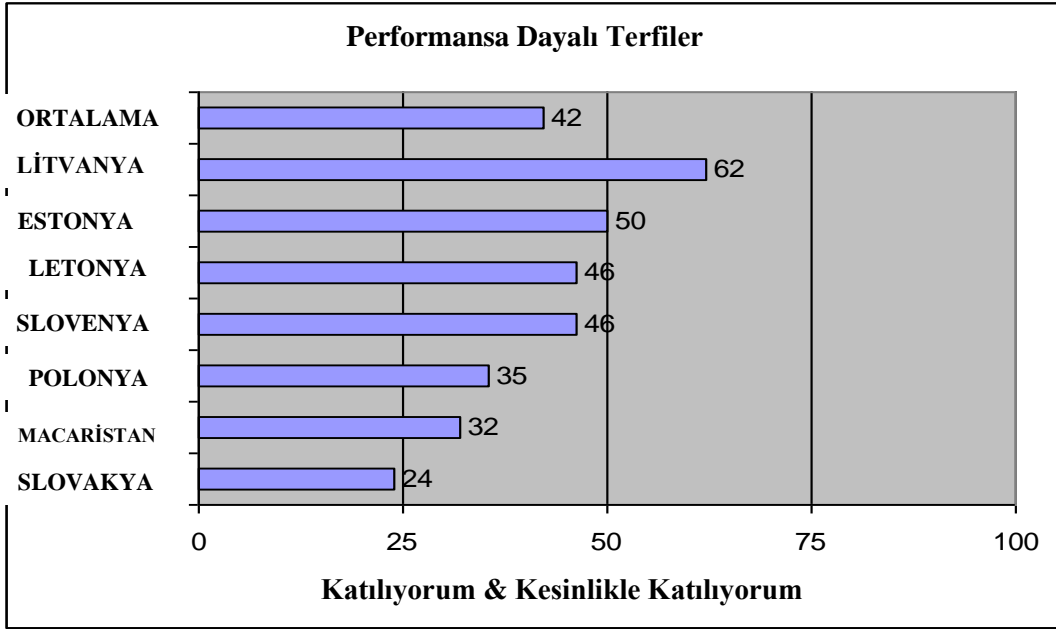
<sup>23</sup> Letonya ile ilgili görüşleri ve ilk elden verileri incelemek için bkz. Reinholde (2003, 2004). Litvanya'ya ilişkin sonuç, bu araştırmanın yapıldığı zaman için geçerlidir. Mevcut hükümet değişikliğinin etrafındaki tartışmalar ve işaretler, müsteşar ve diğer üst düzey devlet memurlarının son yedi ila sekiz yıla kıyasla daha fazla siyasi baskıya maruz kalma ihtimalinin olduğunu gösteriyor. Litvanya'da üst düzey kamu hizmetinin ne dereceye kadar yeniden politikleştirileceği görülecektir.

<sup>24</sup> Slovakya'da üst düzey kamu hizmetinin analizi ve politikleşmeye ilişkin hususlar için bkz. Staronova (2003) ve Staronova/Malikova (2005).

Slovakya ve Macaristan'da olmak üzere araştırma kapsamındaki diğer beş ülkede siyasallaşma, seçim sürecinin karakteristik bir özelliğidir<sup>25</sup>. Siyasi ölçütlerin kıdemli yetkililerin seçimi ve bakanlık bürokrasisinin personel alımı açısından önemi, sekiz ODA ülkesi devlet memurlarının terfisi için geçerli olan ölçütlerle yakından ilişkilidir. Terfi kuralları genellikle kamu hizmeti yönetiminin yeterli ölçüde düzenlenmemiş unsurları arasındadır. Birçok ülkede bu konuda hiçbir kural yoktur; çünkü terfi yalnızca sınıflandırma ve maaş sistemleri ile bağlantılıdır ve üst düzeylerdeki yetkililerin seçimi üzerinde herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, Sigma anketinin bulguları, siyasi bağlantıların terfi için genellikle devlet memurlarının performansına kıyasla daha büyük önem taşıdığını ortaya koymaktadır. Aşağıda şekil 6 ve şekil 7'de gösterildiği üzere, terfi kararları için liyakat e dayalı ve siyasi ölçütlerin önemindeki değişkenlik yüksek düzeydedir. Litvanya, Estonya ve Letonya en üstte toplanırken, Slovakya, Polonya ve Macaristan ise tabloların en altında toplanmaktadır. Slovenya ise orta bir konumdadır. Bundan dolayı doğu ve orta Avrupa ülkelerindeki devlet memurlarının kamu hizmetine açık rekabete dayanarak girebilmeleri, hatta bazılarının sınava girmelerinin istenmesinin ironi olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, idare içerisinde ilerlemek istiyorlarsa ve her şeyden önemlisi daha yüksek pozisyonlara ulaşmak istiyorlarsa siyasi bağlılık göstermek ve siyasi bağlantılara sahip olmak durumunda olacaklardır. Ne var ki, bu durum aynı zamanda birçok eski AB-15 Üye Devletlerinde de mevcuttur.

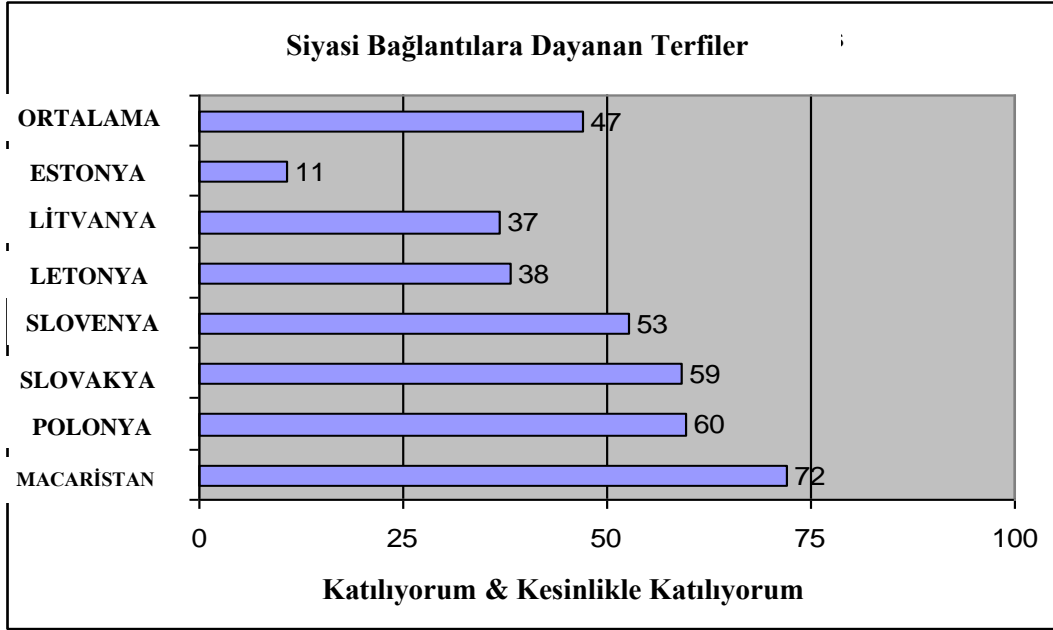
Şekil 6. "Benim bakanlığında iyi bireysel performans, daha yüksek bir pozisyona terfi ile sonuçlanır."



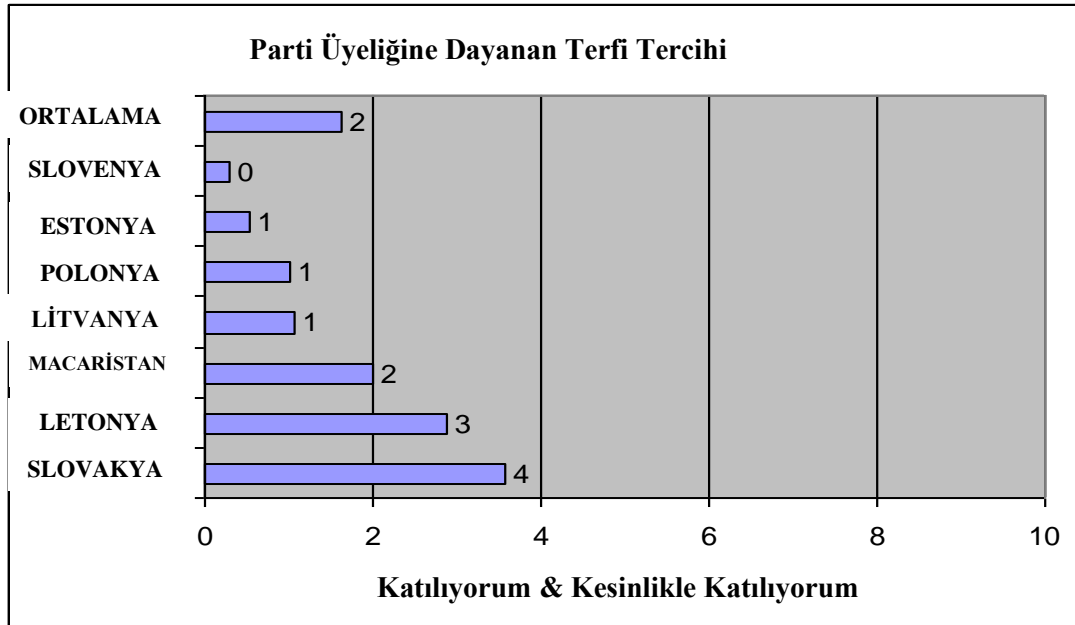
<sup>25</sup>

ODA ülkelerinden beşindeki siyasallaşma (üç Baltık ülkesi hariç), Batı Avrupa kamu hizmetleri ile mukayese edildiğinde yüksektir. Bu özellikle Polonya, Slovakya ve Macaristan için geçerlidir. Karşılaştırmalı tartışmalar için bkz. Peters/Pierre (2004), Ketelaar ve ark. (2007), ve Matheson ve ark. (2007).

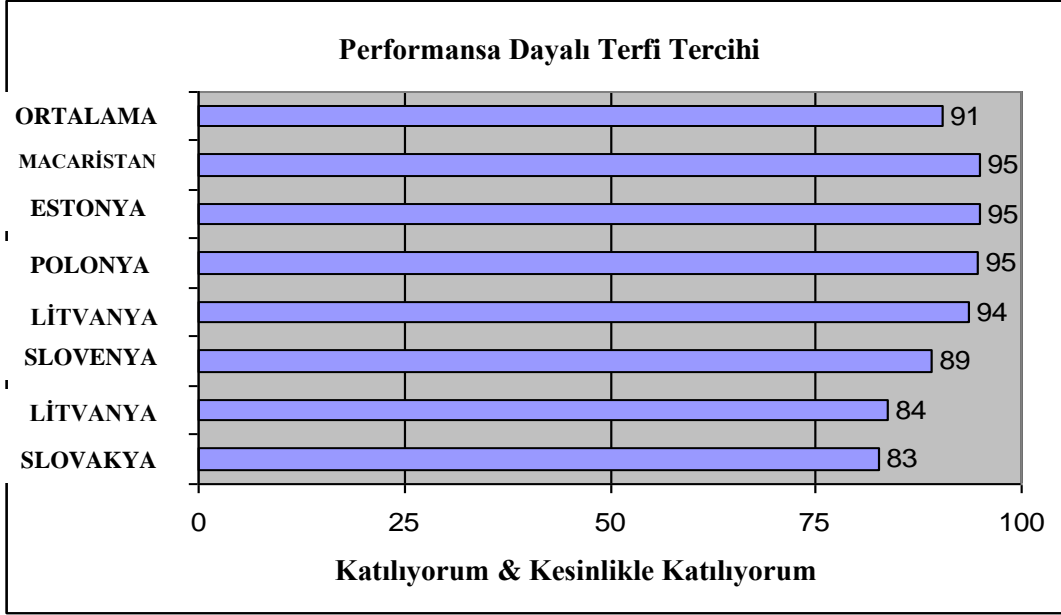
Şekil 7. "Siyasi bağlantılar benim bakanlığında terfleri hızlandırabilmektedir."



Şekil 8. "Parti üyeliğinin daha yüksek bir pozisyona terfi için bir koşul olması mantıklıdır."



Şekil 9. "Daha yüksek pozisyonlara terfiler kesinlikle bireysel performansa dayanmalıdır."



Sigma anketi aynı zamanda devlet memurlarının, personel yönetiminin siyasallaştırılmasına yönelik tavırlarının çok eleştirel olduğunu ve yaygın personel yönetimi uygulamaları ile tamamen zıt olduğunu ortaya koymaktadır. Terfi bakımından parti üyeliğinin önemine bakıldığında, tüm anket katılımcılarının yüzde 98'inin bu personel yönetimi uygulamasına karşı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, sıklıkla komünist yönetim ile bağdaştırılan terfi ilkesine mevcut devlet memurları tarafından güven duyulmadığı anlamına gelmektedir. Buna ilaveten, devlet memurlarının tutumları ile fiili personel yönetimi uygulamaları arasındaki uyumsuzluk, personel politikasına daha az müdahalenin bölgedeki devlet memurlarının memnuniyetini ve motivasyonunu arttırmasının beklenebileceğini ortaya koymaktadır.

ODA ülkelerindeki ayrı üst düzey kamu hizmeti sistemlerinin resmi olarak kurumsallaştırılması hususunda son bir açıklama eklenmelidir (Batı demokrasilerindeki üst düzey kamu hizmetlerinin yeni yapılmış gözden geçirmesi için bkz. OECD 2008). Üst düzey yönetim hizmetleri hem Macaristan hem de Slovakya'da kurulmuş; ancak her iki sistem de başarısız olmuştur. Macaristan'da üst düzey yönetim hizmeti 2001'de uygulamaya sokulmuştur. Söz konusu hizmet, kıdemli yetkililere daha yüksek düzeyde bir iş güvencesi, daha yüksek maaşlar ve eğitim kurslarına daha fazla erişim (ve katılım için görevler) sağlamıştır. Ne var ki, yönetimdeki partiler üst düzey yönetim hizmetine siyasi iştiraklerini atadığından ötürü, sistem kısa sürede suiistimal edilmiştir. Bu durum, seçim prosedürlerinin ciddi ölçüde gelişmemiş olduğunun bir göstergesidir. 2007 reformunda Macaristan'daki üst düzey yönetim hizmeti kaldırılmıştır.

Slovakya'da 2002'den beri göreve atanmış kıdemli devlet memurlar sınıfı oluşturulması planlanmıştır. Adayların zorlu sınavları geçmesi gerekmektedir. Bu sınavları geçmeleri halinde kendilerine en üst düzey işlere, artan iş güvencesine ve daha yüksek ödüllere erişim olanağı verilmesi planlanmaktaydı. Ne var ki, 2007'ye kadar yalnızca bir avuç dolusu devlet memuru göreve atanmış devlet memuru statüsünü kazanmış; ancak kendilerine yönetimde üst düzey bir iş temin edilememiştir. Sonuç olarak şimdi en kısa zamanda Slovakya'daki göreve atanmış üst düzey kamu hizmetinin kaldırılması planlanmaktadır.

### 3.7. Kamu Hizmeti İstihdamının Korunması

Kamu hizmetinde istihdamının korunması Avrupa idare ilkeleri arasında önemli bir konumu olan bir konudur. Görevden almalarda siyasi ve yönetsel takdir yetkisine karşı koruma, devlet memurlarının dış çıkarılara olan bağımlılıklarını azaltır ve kamu hizmetlerinin tarafsızlık olasılığını artırır. Devlet memurlarının zaman ufku seçilen hükümetin iktidar dönemini aşacak şekilde genişletir ve böylece siyasi tarafsızlık ilkesi güçlenir. Kamu hizmeti işlerinin korunması aynı zamanda daha yüksek seviyelerdeki istikrar ile de sıkça bağdaştırılır; çünkü bu koruma ile daha az devir gerçekleşir ve artan iş deneyimi ile daha yüksek yeterlik seviyelerine ulaşılır. Bu nedenle analiz için, hem kıdemli yetkililere hem de yönetsel sorumluluklara sahip olmayan yetkililere yönelik olarak görevden alınma (siyasi nedenlerle), fiili devir ve kamu hizmetinde kalıcı memuriyet ilkesine karşı tutumları inceledik.



Avrupa idare ilkeleri açısından bakıldığında kamu hizmeti yönetişiminin bu alanındaki gelişme çelişkili görünmektedir. Devlet memurlarının işlerine yönelik genel koruma temelde aslında tüm ülkelerde yüksek seviyelerdedir ve mahkemelerin genel itibarıyla çalışanın yanında olduğu görülmektedir. Ne var ki dört Visegrad ülkesinde (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya) ve Slovenya’da üst düzey pozisyonlar daha güvencesiz bir hal almış ve devir oranında yükselme görülmüştür. Ayrıca genel kamu hizmetindeki koruma oranı yüksek olsa bile, deliller ODA kamu hizmetlerindeki gerçek istikrarın düşük olduğunu ve devlet memurlarının iş güvencesince çok da itimat etmediklerini göstermektedir. Bu nedenle ODA ülkelerindeki gelişme kamu hizmeti istihdamının korunmasının kısıtlayıcı şartlarının kaldırılması yönünde kaymıştır. Dolayısıyla Avrupa idare ilkelerinden de uzaklaşmıştır.

### ***Kamu Hizmeti İş Güvencesinin Kısıtlayıcı Şartlarının Kaldırılması***

#### ***Belirsiz Hizmet Süresi ve Sabit Süreli Atamalar***

Genel bir kural olarak, ODA ülkelerindeki devlet memurları belirsiz bir süreliğine atanırlarken, siyasi danışmanlar ve devlet bakanları gibi siyasi olarak atanan kişilerin hizmet süreleri hükümetin görev süresi ile bağlantılıdır. Bu genel kural konusunda önemli istisnalar da mevcuttur. Öncelikle Çek Cumhuriyeti’ndeki bakan yardımcılarını Çalışma Kanunu uyarınca istihdam edilmekte ve dolayısıyla belirsiz bir süreliğine atanmaktadırlar. Söz konusu kişilerin görevlerine herhangi bir zamanda son verilebilse de, kişilerin görevden alınması ya bir tazminat ödemesini ya da bakanlık içerisinde başka bir pozisyona aktarılmasını gerekli kılar. Ancak bakan yardımcılarının daha alt bir pozisyona indirilmeleri nadir rastlanan bir olaydır. Siyasi olarak atanan kişiler olarak sınıflandırılan yetkililer grubu içerisindeki ikinci istisna ise Polonya’daki Devlet Personel Alımı Havuzu’ndaki müdürler ile ilgiliydi. Bu kişiler de belirsiz bir süre boyunca hizmet vermek üzere atanmışlardır; ancak atamalarına herhangi bir zamanda son verilebilmekteydi. Bu kişiler daha sonra bir kamu hizmeti pozisyonuna atanma hakkını beraberinde getiren “göreve atanmış devlet memuru” sıfatına sahip değillerse bakanlık yapısını terk etmek zorundaydılar. Devlet Personel Alımı Havuzu’nun uygulamadan kaldırılması planlandığından Polonya’daki durum yeniden değişmektedir.

Üçüncü istisna ise en üst seviye devlet memurlarının sabit süreli atamaları ile ilgilidir. Sekiz ODA ülkesinden dördü sabit süreli atamalar konusunda bir tür düzenleme yapılmasını tercih etmiştir. Estonya’daki genel sekreterler ve Letonya’daki devlet bakanları beş yıl boyunca hizmet vermek üzere atanmaktadırlar. Slovenya’da bakanın iki alt seviyesinde bulunan genel müdürler de beş yıllık bir süre için atanmaktadırlar. Son yıllarda Macaristan, aynı zamanda ismen en yüksek seviyedeki devlet memurları olan departman başkanları için altı yıllık bir sabit süreli atama sistemini uygulamaya başlamıştır. Bu düzenleme, Macaristan’da 2007 yılında yeni kamu idaresi odaklı reformları sonucunda uygulanmaya başlamıştır.

#### ***Siyasi Nedenlerden Dolayı Görevden Alınmaya Karşı Koruma***

Genelde bakanlıklarda çalışan en kıdemli yetkilileri dahi siyasi nedenlerden dolayı görevden almaya karşı koruyan ülkeler ile yönetsel sorumluluklara sahip tüm yetkililerini –birim başkanına kadar incek şekilde– siyasi nedenlerden dolayı görevden alınma riskine maruz bırakan ülkeler arasında belirgin bir ayrım çizgisi bulunmaktadır. En üst düzeydeki yetkililer üzerindeki korumanın en yüksek olduğu yer **Litvanya’dır**. Bu ülkede devlet bakanlarının görevden alınması için geçerli olan kurallar, etkili bir şekilde diğer tüm devlet memurları için de aynı şekilde geçerlidir. Devlet bakanları sadece büyük çaplı bir yeniden yapılanma veya disiplin suçu nedeniyle görevlerinden alınabilir<sup>26</sup>. Ancak bu siyasi nedenlere dayanan devirlerinin olmadığı anlamına da gelmez. Bir devlet bakanının bakanın isteği veya talebi doğrultusunda görevden ayrılması son yıllarda gayri resmi bir gelenek/norm haline gelmiştir. Bu tür istifa vakalarının birkaçına 2007 ve 2008 yıllarına ait raporlarda rastlanabilir. 2008 seçimleri hükümette büyük çaplı bir siyasi sarkaç sallantısına neden olduğundan bu norm son zamanlarda ciddi bir deneme sürecinden geçmektedir ve yeni hükümet, üst düzey atamalara ilişkin korumayı azaltmak konusunda kararlı görünmektedir. **Letonya’da** devlet bakanlarının görevden alınması için geçerli olan kurallar Litvanya’daki düzen ile karşılaştırılabilir niteliktedir. Aradaki tek fark **Letonya’daki** atamaların sabit beş yıllık bir süre için geçerli olmasıdır.

**Estonya**, bu ülkede bir genel sekreterin yeni bakanın göreve gelmesinden bir yıl *sonra* işten çıkarılmasının mümkün olması bakımından diğer iki Baltık ülkesinden farklılık göstermektedir. Bu düzenleme bölgedeki en ilginç düzenlemeler arasında sayılmaktadır; çünkü “eski dönemden kalma” genel sekreterlere yeni dönemde değerlerini göstermeleri için en az bir yıl boyunca şans verilmektedir.

<sup>26</sup> Devlet bakanları arasında yeniden yapılanma alışılmadık bir durumdur; çünkü bu aracın görevden alınma için kullanılması merkezi devlet başkanlığının kaldırılmasını gerektirmektedir.

**Slovenya** –burada inceleme altına alınan diğer pek çok alanda olduğu gibi- orta dereceli bir örneği temsil etmektedir. Devlet bakanları siyasi olarak atanan kişilerdir ve bunlar herhangi bir zamanda görevden alınabilirler. Bunun aksine, genel müdürler, hükümet ofislerindeki müdürler, bakanlığa bağlı kurumların müdürleri ve idari birim başkanları *yeni bir bakanın atanmasından sonraki ilk yıl içerisinde* görevden alınabilirler. Ancak bu durumda söz konusu kişiler beş yıllık görev süreleri sona erene kadar koruma altındadırlar. Bunun sonucunda genel müdürler üzerindeki etkili koruma önemli ölçüde azalmıştır; çünkü yeni bakanlar, eski dönemden kalma kıdemli herhangi bir personeli isteği gibi görevden almakta serbesttir. Bu düzen, Kamu Hizmeti Yasası üzerinde 2005 yılında yapılan değişiklik bağlamında uygulanmaya başlamıştır. Bu bir tür uzlaşmayı temsil etmiştir; çünkü 2004 yılında iktidara gelen yeni hükümet iş güvencesi seviyesinin kısıtlayıcı şartlarını kaldırmak ve bakanlar için genel müdürleri herhangi bir zamanda görevden almayı mümkün hale getirmek istiyordu. Bu nedenle AB'ye katılmadan bu yana değişimin yönü Slovenya'da kıdemli yetkililerin daha az korunmasına doğru kaymıştır.

**Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ile Macaristan** atanan kıdemli kişilere neredeyse hiç teminat vermeyen dört ülke olarak dikkat çekmektedir. Her dört örnekte de yöneticiler- en üst düzey devlet bakanından/bakan yardımcısından birim/bölüm başkanına kadar- görevlerinden herhangi bir zamanda ve hiçbir sebep gösterilmeksizin alınabilmektedir. Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Macaristan'da bu, kıdemli yetkililere halen bakanlık yapısında bir iş verildiği; ancak bu yeniden görevlendirmenin Polonya'da (bölgedeki kıdemli yetkililere en az koruma sağlayan) temin edilmediği anlamına gelmektedir. Macaristan'da günümüzde (2007'den beri) bir departman başkanının görevden alınması, bir gerekçeyi gerekli kılar ve sebeplerin geçerli olmaması halimde yetkili, bakanlığı mahkemeye verebilir. Söz konusu hüküm uygulamada ne kadar etkili olacağı henüz belli değildir.

Özetle, üst düzey işlerin korunması hususunda Avrupa kamu idaresi ilkelerinin yalnızca Litvanya, Letonya ve Estonya'da uygulandığı öne sürülebilir. Slovenya'daki düzenlemeler bakanlıkların en üst iki seviyesinde büyük çapta takdir yetkisi barındırmaktadır ve dört Visegrad ülkesindeki (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya) kurumsal hükümler, yönetim pozisyonlarında görevlendirilen yetkililer için neredeyse hiçbir koruma sağlamamaktadır.

Yönetimsel sorumluluklara sahip olmayan yetkililerin görevden alınma ihtimallerine bakıldığında, yasal seviye bakımından orta ve doğu Avrupa Üye Devletlerinin nispeten Avrupa ilkelerini karşıladığı görülmektedir. Devlet memurları belirsiz bir süreliğine atandığından, yalnızca istisnai koşullar altında görevden alınabilmektedirler. Söz konusu koşulların listesi genellikle uzun olmasına rağmen bunları pratikte uygulamak kolay değildir. Gerekçeler arasında bir devlet memurunun pozisyon için uygun olmayışı, devlet memurlarının yetersizliği ve profesyonel kapasite eksikliği ile hastalık nedeniyle uzun vadeli iş göremezliktir. Görevden alınmalara aynı zamanda kitlesel işgücü kesintileri, kurumların kapatılması, bir kurumun yeniden yapılandırılması, belirli bir pozisyonun iptal edilmesi ve bir disiplin kararının uygulanması bağlamında izin verilmektedir. Bu gerekçeler listesi kolaylıkla uzatılabilmektedir.

Macaristan, Polonya, Slovakya ve Litvanya gibi ülkeler, belli bir makamın kaldırılması ya da onun yeniden yapılandırılması ve hatta bir pozisyonun iptali (Litvanya) ya da bir pozisyonadaki devlet memurunun uygunsuzluğu (Estonya) veya uyumsuzluğu (Estonya) nedeniyle devlet memurlarını görevden alma olanağına sahiptir. Bununla birlikte, bu araçlar kıdemli yetkililer ile bakanların eline büyük çapta takdir yetkisi veriyor olsa dahi, bunları pratikte uygulamak kolay değildir. Örneğin, yetkililerin görevden alınmalarının dayanağı olarak yeniden yapılandırmanın kullanılması uygulamada sıklıkla yaşanan bir durumdur; ancak sorunsuz değildir. Örnek olarak, bir telekomünikasyon kurumunun müdürünün, kurumun postane ile birleştirilmesi nedeniyle görevden alınmasını gerekçelendirmek için kullanılabilir; ancak mesleki işlevleri iki kurumun birleşmesinden her zaman etkilenmediğinden kurum personelinin çoğunu işten çıkartmak daha zordur.

Litvanya'da, "pozisyon iptali hükmü"nü kullanılamasına karşı yapılan başvuruları müteakiben, idare mahkemelerinin kararlarında dahi "bir devlet memurunun görevden alınmasının bir gerekçesi olarak söz konusu devlet memurunun pozisyonunun kaldırılmasının yalnızca pozisyonun kaldırılmasından sonra bir devlet memuruna verilen ve kaldırılan pozisyonu açıklayan *belirli işlevlerin bütün kapsamının gerçekte yerine getirilmemesi* halinde söz konusu olduğunu belirtilmiştir. Kural olarak, Orta ve Doğu Avrupa'daki mahkemelerin çalışanlardan yana olduğu görülmektedir.

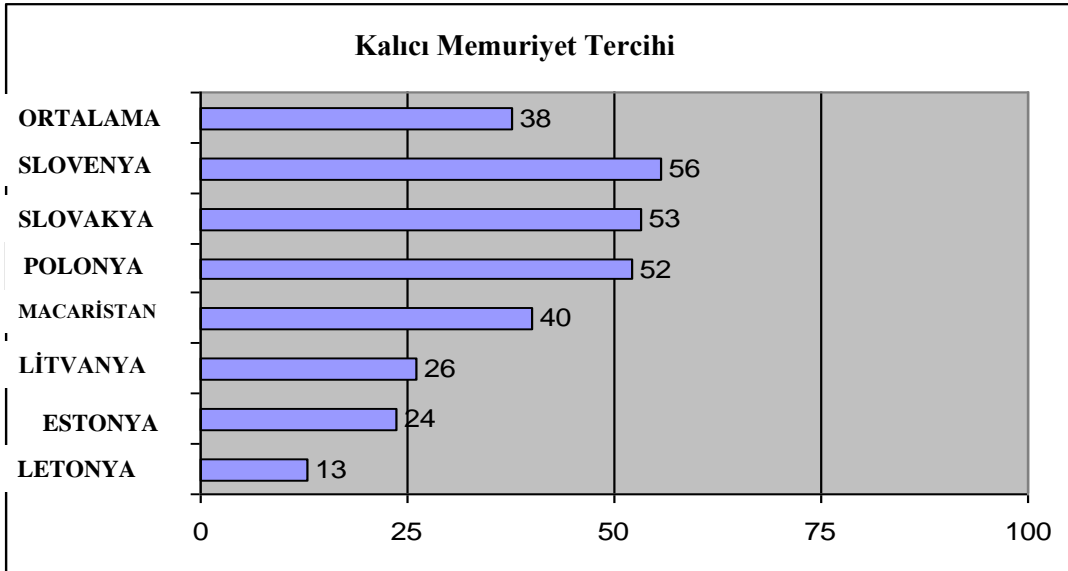
Yönetim dışı pozisyonlardaki devlet memurlarının görevden alınmasını kontrol eden kurallar bu nedenle Avrupa kamu idaresi ilkeleri ile nispeten uyumludur. Şaşırtıcı bir şekilde bu, kamu hizmetindeki fiili devir uygulamalarına ve devlet memurlarının kamu hizmetinde kariyer ve iş güvencesine ilişkin tutumlarına

yansımamaktadır. İdaredeki fiili devir ile ilgili olarak güvenilir veriler bulmak çok zordu. Üst seviyede, devir büyük ölçüde önceki bölümde ele alınan siyasallaşma derecesi ile ilişkilidir.

Daha geniş bir çerçeveden bakıldığında, mevcut bilgiye göre devir oranları yüzde 9 (Litvanya) ile yüzde 14 (Estonya)<sup>27</sup> arasında seyretmektedir. Bununla birlikte, Slovakya ile Çek Cumhuriyeti gibi pek çok ülke ayrıntılı verilere sahip değildir. Örneğin Slovakya’da gözlemciler 2006’da kamu hizmetinde yüzde 30’a yakın bir devir gerçekleştiğini tahmin etmektedir. Genellikle aynı zamanda bakanlıklar ve diğer idari kurumlar arasında da büyük farklar gözlemlenmektedir. Örneğin Polonya’da veriler, İç İşleri Bakanlığı’nda yüzde 36’lık bir ciroya işaret etmektedir. Bu devir oranlarının yüksek olduğu kabul edilmelidir.

Devirin büyük bir kısmı işveren tarafından başlatılmamakta; ancak yönetimde geçirdikleri birkaç yıldan sonra özel sektöre geçen devlet memurlarının yaptıkları seçimden kaynaklanmaktadır. Litvanya (bölgedeki en istikrarlı kamu hizmeti sistemlerinden biri) için toplanan veriler, gönüllü olarak istifa eden devlet memurlarının yaklaşık dörtte birinin doğrudan özel sektöre gittiğini göstermektedir. Bunun aksine, katılım öncesinde devir, yaygın olarak *müktesebatın* uygulanmasına yönelik idari düzenlemeler yapmak için gerekli olan yeniden yapılandırmaların bir sonucu olarak görülüyordu. Bununla birlikte, “eski” AB Üyesi Devletlerde işgücü piyasalarının açılması, büyüyen ekonomi ile düşük istihdam oranları özellikle genç ve yüksek vasıflı yetkililere özel sektörde ve yurt dışında istihdam arama fırsatı sunduğundan ötürü katılımdan beri devir genellikle düşmemiştir.

Şekil 10. “Yaşam boyu memuriyet bir devlet bakanlığında istihdam için iyi bir ilkedir”



İkinci olarak, Sigma anketi sonucu elde edilen veriler, uzun vadeli kariyerler ile yüksek dereceli iş güvencesinin bakanlıkta istihdam için gerekli olarak düşünülmediğini göstermektedir. Bunun yerine devlet memurları çalışanların işten çıkarılması hususunda amirlerine daha fazla takdir yetkisi verme konusunda isteklidir. İstihdam sistemlerinin esnekleştirilmesi ve kısıtlayıcı şartlarının kaldırılması yönündeki bu tercih, özellikle şu anda ODA ülkeleri arasında en yüksek düzeyde iş güvencesi sağlayan üç Baltık ülkesinde güçlüdür. Bundan dolayı, ODA kamu hizmetlerinde istihdamın korunması ve istikrarının sağlanması ile bağdaştırılan Avrupa ilkelerinin kurumsallaştırılması çok derin boyutlara ulaşmamış, daha çok resmi kurallar düzeyinde bir görüntü olarak kalmıştır. Özet olarak, kamu hizmetinde istihdamın korunması alanı ülkeler arasında hatırı sayılır derecede farklılık göstermektedir. Buna karşın, bölgede iş istikrarı nispeten düşük kalmasına rağmen, ortalama katılım sonrası eğilim, Avrupa ilkelerinden uzak kalmış ve koruma sistemlerinin kısıtlayıcı şartlarının kaldırılması yönünde olmuştur.

### 3.8. Değerlendirme ve Gözden Geçirme Sistemleri

Bu bölüm, devlet memurlarının performansının değerlendirilmesine yönelik çekirdek mekanizmaları incelemektedir. Performans değerlendirme sistemlerinin, daha geniş kamu hizmeti sistemi sistemleri bağlamında oynayacakları çok sayıda önemli rol bulunmaktadır. Performans değerlendirme sistemleri,

<sup>27</sup> Burada devir, bir takvim yılı boyunca yaşanan işten ayrılmaların sayısını ifade etmektedir.

yöneticilerin iletişim kurmaları ve kurumsal amaç ve hedefleri bireysel devlet memurlarının çalışmaları ile uyumlu hale getirmelerinde hayati önem taşıyan araçlardır ve yetkililerin çalışmalarının gözden geçirilmesi ve yeniden yönlendirilmesi için bir aracı teşkil etmektedir. Performans değerlendirmeleri de aynı zamanda, devlet memurlarına yönelik terfi kararlarını ve parasal prim ödemelerini belirleyebilmeleri bakımından genel olarak teşvik sistemleri ile bağlantılıdır. Buna ek olarak performans değerlendirmeleri, devlet memurlarının eğitim ve gelişim ihtiyaçlarının belirlenmesine yönelik tanıtılabilir bir araç olarak rol oynamaktadır. Bu nedenle analizimizde, performans değerlendirme sistemlerinin varlığı ile kalitesini, ne kadar adil olduklarını ve eğitim, terfi ve maaş kararları ile bağlantılarını inceledik.

Performans değerlendirmelerinin kalitesindeki belli başlı farklılıklar devam ettiğinden ve 2004 yılından beri az ilerleme sağlandığından, kamu hizmeti yönetişiminin bu alanındaki katılım sonrası istikrar sınırlı olmuştur. Macaristan, performans değerlendirme sistemini yenilemek için en cesur teşebbüste bulunmuş olmasına rağmen, söz konusu sistem aynı zamanda günümüzde bölgedeki en çok tartışılan sistemdir. Diğer taraftan Litvanya ve Letonya bu alanda artan düzeyde bir ilerle kaydetmiştir. Bununla birlikte, bölgedeki performans değerlendirme sistemleri gelecekte genel olarak bir canlandırmaya ihtiyaç duyacaktır.

### ***Değerlendirmelerin işe yaramasını sağlama zorluğu***

Yeni Üye Devletlerde performans değerlendirme sistemleri 1990lı yılların ortasından beri yaygındır. **Çek Cumhuriyeti**, bölgede resmi bir değerlendirme sistemi olmayan tek ülkedir ve Çek kamu hizmeti sistemindeki diğer pek çok boşluk gibi bu, kamu hizmeti yasasının olmamasına bağlanabilir. Bununla birlikte uygulamada, performans değerlendirmeleri arada sırada bireysel bakanlık seviyesinde düzenlenmekte; hatta bazen bireysel departman düzeyinde düzenlenmektedir. Değerlendirme yöntemleri ve sıklığı bir yerden bir yere hatırı sayılır derecede değişiklik göstermektedir.

Bu tarz bir sistemi resmi olarak kurumsallaştırmış olan yedi ülke arasında performans değerlendirmelerinin kalitesi bakımından kayda değer farklılıklar mevcuttur. Öncelikle Estonya ve özellikle de Polonya, performans değerlendirme sistemleri bakımından zayıf uygulama kayıtlarına sahiptir. Kağıt üzerinde **Polonya**, iki yılda bir performans değerlendirmesi gerektiren bir sisteme sahiptir; ancak bu sistem pratikte nadiren uygulanmaktadır. Performansı değerlendirilip değerlendirilmemesi, büyük ölçüde bireysel müdürler ile genel müdürlerin inisiyatifine bağlıdır.

Bunun aksine **Estonya** birbirlerine bağlı iki değerlendirme sistemine sahiptir. Ana değerlendirme sistemi 1996'da uygulamaya başlanmıştır ve üç yılda bir değerlendirmeyi gerekli kılar. Söz konusu sistem resmi olarak bireysel bakanlıkların rekabet ve değerlendirme komiteleri tarafından uygulanır. 1998'den beri yetkililer de yıllık performans mülakatlarına alınmaktadır. Yetkilinin doğrudan amiri olan kişi tarafından bu mülakatlar, geri bildirim ile kişisel gelişime vurgu yaparak personel politikalarına yönelik daha yumuşak bir yaklaşım sunar. Performans mülakatları özelliği gereği daha gayri-resmidir ve yöntem ise bakanlıklar arasında eşit şekilde uygulanmamaktadır. Sonuçlar, bir yetkilinin maaş kademesinin artırılması ya da fazladan prim ödemesine yönelik bir teklifi beraberinde getirebilir; ancak böyle bir teklif garanti edilmemektedir. Performans mülakatları, her üç yılda bir yapılması gereken resmi mülakata göre daha popülerdir. Devlet Şansölyeliği'nden alınan verilere göre, tüm devlet memurlarının yüzde 50'sinden fazlası, yıllık bir performans mülakatına alınmakla birlikte, 2006'da resmi bir değerlendirmeye tabi tutulması gereken yetkililerin yalnızca yüzde 24'ü gerçekten böyle bir değerlendirmeye maruz kalmıştır. Bu nedenle, uygulamanın kalitesi çok sınırlıdır; ancak aşağıda göreceğimiz üzere, Estonyalı devlet memurları bu konuda daha olumlu bir anlayış içerisindedir.

İkincisi, esasen performans değerlendirme sistemlerine büyük çapta yasal belirsizlik kattıklarından Slovenya ile Slovakya bu alanda düşük derecede bir katılım sonrası sürdürülebilirlik sergilemektedir. 2005'te **Slovenya**, bir hükümet kararnamesi ile yönetilen yeni bir versiyon ile değiştirmek amacıyla performans değerlendirme sistemini kamu hizmeti yasasından çıkarmıştır. Kararname 2008 yılının sonunda kabul edilmiş ve bu arada eski sistem işlemeye devam etmiştir. Sonuçta performans değerlendirmesi daha uzun bir süre belirsizliğini korumuştur. Eski performans değerlendirme sisteminin uygulanması bir bakanlıktan diğerine ve bir departmandan diğerine kayda değer ölçüde farklılık gösterdiğinden, belirsizlik ve tutarsızlık, bu araştırmanın yapılması sırasında göze çarpmaktaydı.

**Slovakya'da** performans değerlendirme sistemi, Kamu Hizmeti Ofisi'nin bir tüzüğünde tanımlanmıştı. Kamu Hizmeti Ofisi kaldırılınca tüzük, bireysel hizmet ofislerinin (yani bakanlıklar, kurumlar...vs) tüzükleriyle değiştirilmiştir. Sonuç olarak, Kamu Hizmeti Ofisinin mirası hala hissedilebilmektedir; ancak performans değerlendirme sisteminin uygulanışındaki kurumlar arası tutarlılık son iki yılda azalmıştır.

Değerlendirme amir tarafından yıllık olarak yapılmaktadır. Eğitim, terfi ve ödeme ile bağlantı, yöneticiler için tercihe bağlıdır.

Litvanya, Macaristan ve Letonya'daki performans değerlendirme sistemleri en gelişmiş olanlardır ve aynı zamanda katılımdan beri ilerleme kaydetmişlerdir. **Litvanya'da** katılım sonrası reformlar, devlet bakanları da dahil olmak üzere kurum başkanları için ayrı bir değerlendirme sistemini uygulamaya sokmuştur. Bunların değerlendirmesi "bir kurumun, yönetimin ya da liderliğin stratejik amaçlarının uygulanması"na dayanmaktadır. Devlet memurlarına yönelik değerlendirme ölçütleri de, memurların üç temel ölçüt olan üretkenlik, yeterlik ve performans kalitesine dayanarak değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir. Değerlendirmelerin sonuçları daha yüksek bir vasıf sınıfına terfi tavsiyesiyle sonuçlanabilmektedir. Bir vasıf sınıfı, devlet memurlarının terfisi ve her şeyden önemlisi maaş düzeyi bakımından önem taşımaktadır.

Macaristan ile Letonya, performans değerlendirmesinin sonuçları, devlet memurlarına yapılan prim ödemesi ile otomatik olarak bağlantılı olduğundan dolayı, diğer ülkelerden farklılık göstermektedir. **Macaristan** bölgedeki en zorlu performans değerlendirmesini uygulamaya sokmuştur. Özellikle de devlet memurları, yeni performans değerlendirmesinin adaletinden şüphe ettiklerinden, bu değerlendirme yönetimde tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Aslen, bir devlet memurunun daha yüksek bir kademeye terfi ettirilecek olması halinde kamu hizmeti yasası, en az dört yılda bir değerlendirme yapılmasını öngörmüştür. Ne var ki herhangi bir ortak yönerge mevcut değildi ve sistem bakanlıklar arasında tutarsız bir şekilde uygulanmaktaydı. 2007 yılından beri hükümet, tüm devlet kurumlarında müşterek olan bir performans değerlendirme sistemini uygulamaya sokmak üzere çalışmalar yapmıştır. Sistem, Devlet Personel Merkezi tarafından yönetilmekte ve değerlendirmelerin sonuçlarına ilişkin veriler Merkez tarafından saklanmaktadır. Bireysel performans, yıllık olarak belirlenen ve devletin stratejik hedeflerinden türetilen performans göstergelerine dayanmaktadır. Değerlendirme yöntemi, bireysel performanslar arasında zorunlu olarak ayırım yapılmasını kapsamakta, bu ise değerlendirme yapan yöneticileri normal bir dağılıma göre yetkilileri kategorize etmeye zorlamaktadır. Değerlendirmenin sonuçları, devlet memurlarının yılsonu primini doğrudan etkiler. Devlet memurları, değerlendirmenin kapsamlı etkilerini göz önüne alarak değerlendirmede bir sendika temsilcisinin varlığını talep edebilir ve mahkemede değerlendirmenin sonucuna itiraz edebilirler.

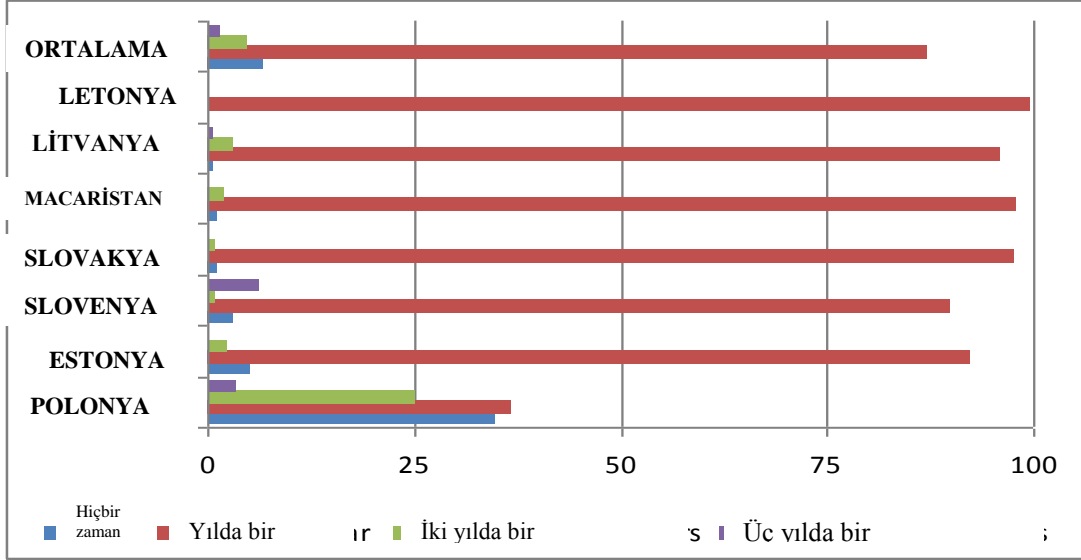
**Letonya'da** performans değerlendirmesi Macaristan'a göre daha az katıdır. Bununla birlikte, sonuçların, devlet memurlarının maaş düzeylerinin belirlenmesine yönelik iki boyuttan biri olan vasıf düzeyleri ile doğrudan bağlantılı olması bakımından Macaristan örneğine benzerdir. Değerlendirme sistemi halihazırda 2000'de Kamu Hizmeti Yasası ile uygulamaya başlanmıştır ve 2002 yılından beri kullanımdadır. Macaristan'daki sistem bu sisteme göre daha sıkı bir şekilde düzenlenmiştir. Letonya sistemi, bakanlık için değerlendirme komisyonları oluşturan devlet bakanı tarafından düzenlenir. Bu komisyon ise en az devlet memurunun amiri ile insan kaynakları müdürünü içinde barındırır. Mülakata dayanmakta ve öz-değerlendirme ile fiili değerlendirmeyi içermektedir. E-değerlendirme araçlarını uygulamaya başlamak, bilgiyi merkezi olarak saklamak ve devlet memurlarının değerlendirildiği ölçütleri genişletmek ve düzeltmek suretiyle değerlendirme sistemini daha da iyileştirmeye yönelik planlar üzerinde çalışılmaktadır.

Her ne kadar ülkelerin çoğunda bir performans değerlendirme sistemi mevcut olsa da, bunlardan yalnızca birkaç tanesi eğitim programları hazırlama için bilgiyi etkili bir şekilde kullanmaktadır. Letonya'da bu mekanizma en gelişmiş olanıdır. Zira bakanlıklar, Litvanya Kamu İdaresi Okuluna yöneltecekleri eğitim taleplerini şekillendirirken performans değerlendirmelerinden elde edilen bilgiyi kullanırlar. Okul bunun üzerine bu talepleri yerine getirme amacıyla bir program hazırlarken, Devlet Şansölyeliği ise eğitim planlarını onaylar. Macaristan günümüzde performans değerlendirmelerinden bilgi toplayarak bu bilgiyi eğitim programlarının geliştirilmesi için kullanmak üzere merkezi bir veri tabanı kurmayı planlamaktadır.

Bunun yanı sıra, performans değerlendirmeleri genelde başta hükümet politikasının stratejik amaçları ve hedefleri olmak üzere, değerlendirme döneminin başlamasından önce belirlenen hedefler kadar iyidir. Genel bir hükümet stratejisi (kısa vadenin ötesine giden) ve hükümet düzeyinde bir performans yönetim sistemi olmaksızın, performans değerlendirme sistemlerinden yararlanmak zordur. Macaristan örneği burada yol gösterici niteliktedir; çünkü hükümetin stratejik amaçlarının geliştirilmesi ve departmanlar ile bireysel devlet memurlarının çalışma amaçlarına bağlanması bekleniyordu; ancak hükümet ödevini yapmayı başaramadığından, performans değerlendirme sisteminin büyük bir kısmının etkililiğini kaybettiği söylenmektedir. Bunun aksine, Letonya ile Litvanya, diğer tüm orta ve doğu Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında performans değerlendirme sistemlerinin işlemlerini sağlama konusunda önemli ölçüde daha iyi koşullara sahiptir.

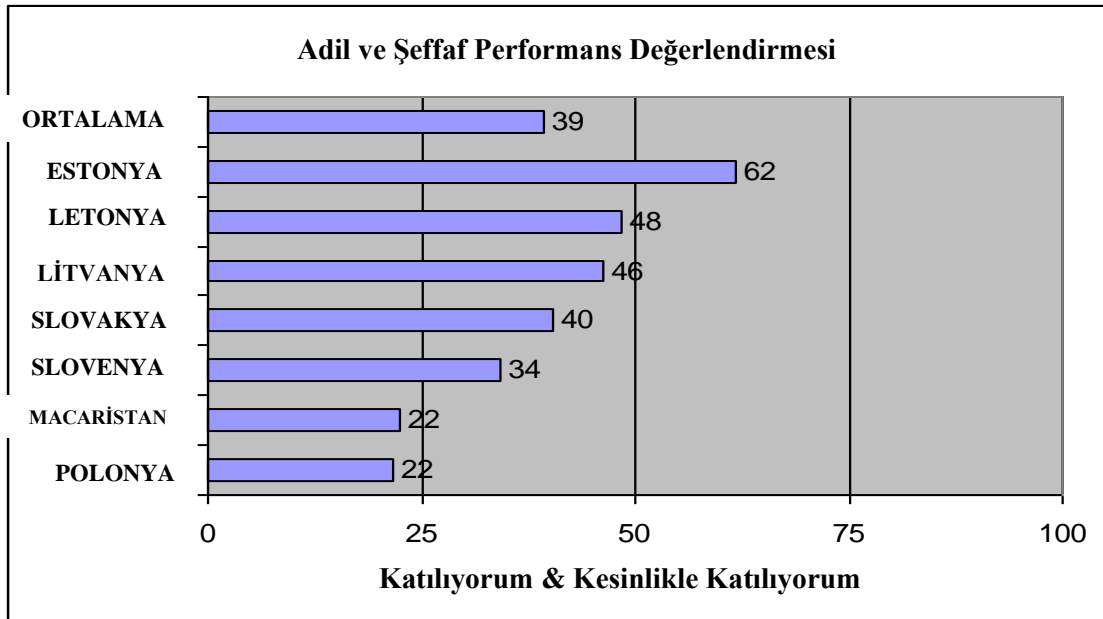
Sigma anketinden elde ettiğimiz iç görüşler genel olarak şu ana kadar çizilen tabloyu doğrulamaktadır. Veriler, Polonya haricinde tüm ülkelerde performansın yıllık olarak değerlendirildiğini göstermektedir. Devlet memurlarının yüzde 35'i hiçbir zaman bir performans değerlendirmesini geçmediğinden ve geçenlerden çoğu da yalnızca iki ya da daha fazla yılda bir değerlendirmeye tabi tutulduğundan Polonya, bölgede açık bir aykırı değer niteliğindedir.

Şekil 11. "Performans ne kadar sıklıkla değerlendirilmektedir"

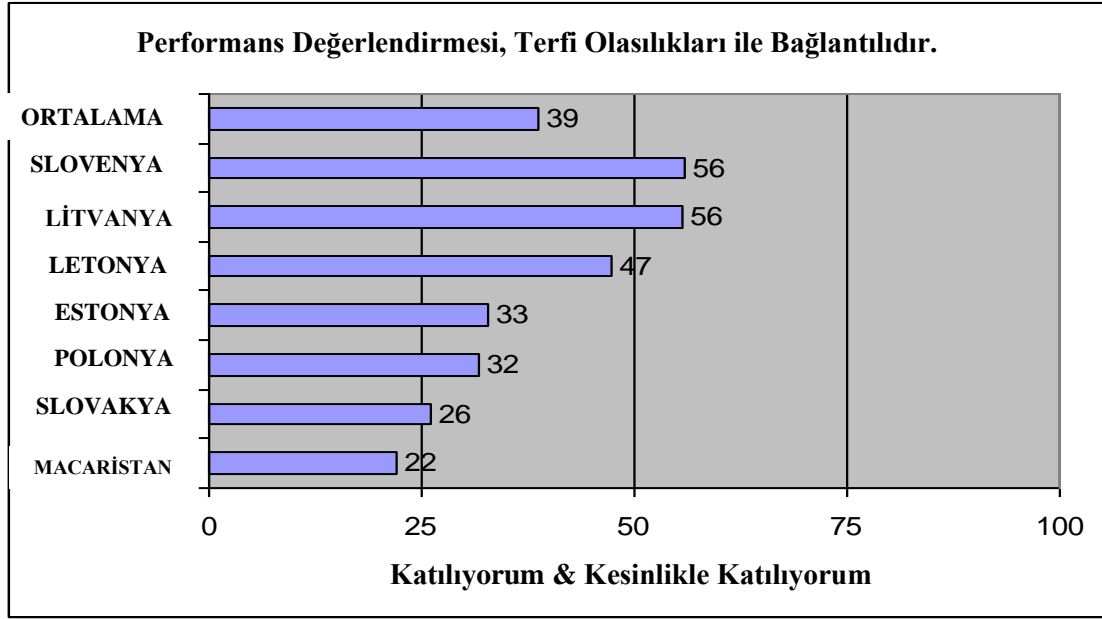


İkincisi, devlet memurları, değerlendirme sisteminin gerçek kalitesi konusunda eleştirel bir tavır sergilemektedir. Devlet memurlarının yüzde 40'ından azı sistemin adil ve şeffaf olduğunu düşünmektedir. Bu durum, uygulama seviyesinin genellikle sorgulanabilir nitelikte olduğunu ve sistemin muhtemelen bir kurumdan diğerine hatırı sayılır derecede farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında da kayda değer farklılıklar bulunmaktadır. Macaristan ile Polonya'daki performans değerlendirme sistemlerinin düşük düzeyde kabul görmesi, Macaristan'daki sistemin tartışmalı doğası ile Polonya'daki sistemin muhtemel düşük kalitesini doğrulamaktadır. Şaşırtıcı bir biçimde, her ne kadar başka bir delil kuralların pratikte uygulanmadığını gösterse de, Estonyalı anket katılımcılarının performans değerlendirme sistemlerinden nispeten daha memnun olduğu ortaya çıkmıştır.

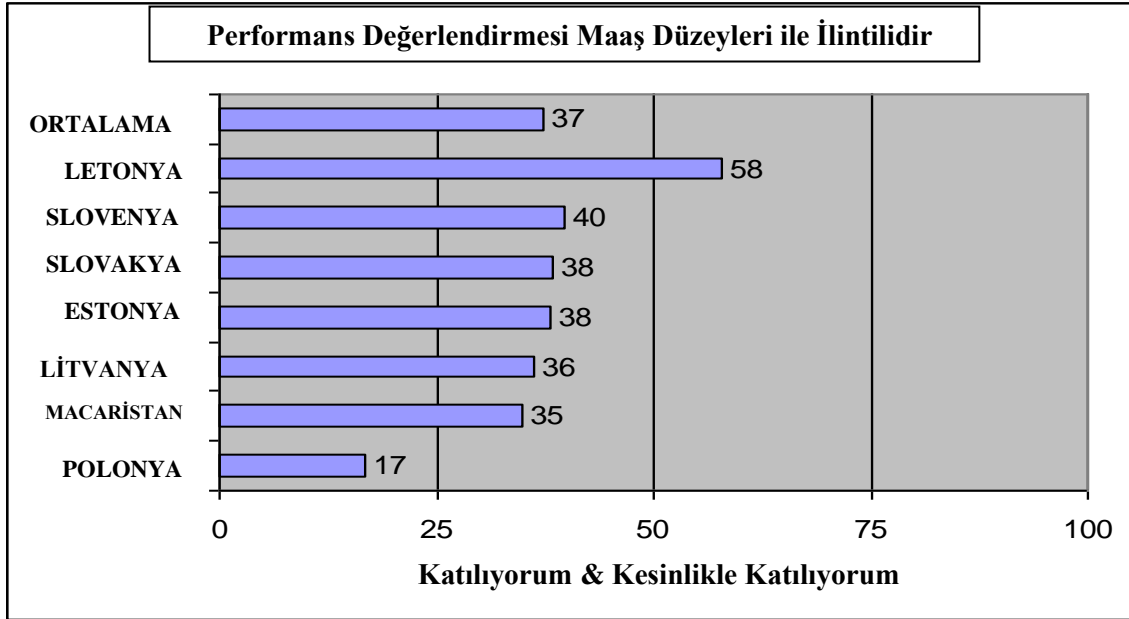
Şekil 12. "Bakanlıktaki performans değerlendirmesi adil ve şeffaftır."



Şekil 13. "Terfi olasılıkları, performans değerlendirmemin sonucu ile bağlantılıdır."



Şekil 14. "Maaş düzeyim, performans değerlendirmelerimin sonucu ile ilintilidir."



Üçüncüsü, devlet memurları, performans değerlendirmelerinin terfi ve ödüllendirme kararları ile bağlantısı konusunda şüpheli bir yaklaşım sergilemektedir. Letonya'nın, performans değerlendirmesi ile maaş sistemi arasındaki ilişki hususundaki aykırı değer statüsü, Letonya'daki performansa bağlı maaş sistemini kurumsallaştıran resmi-yasal dayanağa bağlanabilir. Macaristan'daki düşük değer, devlet memurlarının hala performans değerlendirmeleri ile yılsonu parasal primlerinin meblağı arasındaki gerçek bağlantı konusunda şüphe duyduklarını ortaya koymaktadır. Genel olarak, devlet memurlarının deneyimine göre, bölgedeki performans değerlendirme sistemlerinin ciddi ölçüde geliştirilmesine olanak vardır. Bununla birlikte, değerlendirme sisteminde yapılacak bir reformun, diğer unsurlardan ayrı olarak yaklaşıldığında iyi işlemesi olası değildir.

### 3.9. Maaş Sistemleri

Bu bölüm, araştırılan ODA ülkelerindeki maaş sistemlerini incelemektedir. Katılım öncesinde AB politika belirleyicileri, ODA maaş sistemlerini temelde ödüllendirme seviyeleri bakımından ele almışlardır. Devlet memurlarının, kendilerine yeterli ölçüde ödeme yapılmaması halinde iyi bir performans sergilemeyeceklerine dair bir endişe duyulmaktaydı. Bunun yanı sıra, vasıflı personel maaşların özel sektör

ile mukayese edildiğinde aşırı düşük olması halinde kamu hizmetine girmeyebilirdi. Bundan dolayı, maaş düzeylerinin daha yüksek olacak şekilde yeniden düzenlenmesi, aday ülkelerdeki yönetimlerin AB *müktesebatı* alanındaki politikaları uygulama kapasitesine sahip olmasının sağlanması bakımından önemli bir araçtı. Bu nedenle, katılım öncesindeki tavsiye kararları, maaşların ODA yönetimlerinin<sup>28</sup> etkililiğini arttırmada önemli teşvik araçları olarak oynadığı role vurgu yapmıştır.

Gerçek ödüllendirme seviyelerine ilaveten Sigma değerlendirmeleri, özellikle ODA maaş sistemlerinin öngörülebilirlik, şeffaflık ve devlet memurlarına adil ve eşit muamele gibi diğer Avrupa idare ilkeleri ile uyumlaştırılması ihtiyacına dikkati çekmiştir. Bundan dolayı, tüm kamu hizmetinde net maaş derecelerinin belirlenmesi, devlet memurlarının maaş derecelerinin belirlenmesi konusunda takdir yetkisinin en aza indirilmesi, prim ödemelerinin tahsisi konusunda hem politik hem de yönetsel takdir yetkisinin en düşük düzeyde tutulması ve kamu kurumlarında eşit iş sorumluluğuna sahip devlet memurları için aynı maaşın verilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Bu kamu hizmeti yönetişimi alanındaki katılım sonrası kayıt, aynı anda hem kötü hem de iyi haber vermektedir. Ortalama olarak, maaş sistemleri, katılımdan beri diğer tüm kamu hizmeti yönetişimi alanları ile mukayese edildiğinde daha fazla reform çalışmasına maruz kalmıştır. Bununla birlikte, genel Avrupa idare ilkelerine genel uyum, düşük seviyesini korumaktadır. Birçok ülkede, asli maaşların belirlenmesi hususundaki takdir yetkisi yüksek seviyededir. Ülkelerin çoğunda bilhassa prim ödemelerinin boyutu çok büyüktür ve primlerin tahsisi konusunda yüksek derecede takdir yetkisi söz konusudur. Kurumlardaki maaş düzeylerinin birliği düşük seviyededir ve genel ödüllendirme seviyeleri incelenen neredeyse tüm ülkelerde bir endişe kaynağı olmayı sürdürmektedir. Avrupa ilkelerine düşük seviye uyum, devlet memurlarının genellikle takdire dayalı ödeme yöntemlerini tercih etmesiyle perçinlenmektedir. Bu durum, bu alandaki uygulamalar ile Avrupa idare ilkeleri arasındaki boşluğun yakın gelecekte kapatılmasının zor olabileceğini ortaya koymaktadır.

Elbette, bu genel özelliklerin ötesinde ülkeler arasında önemli farklılıklar mevcuttur. Litvanya ile daha az derecede olmak üzere, Slovenya'daki maaş sistemleri, diğer ülkelerdeki maaş sistemlerinden daha şeffaftır ve daha az takdire dayalıdır. Estonya, maaş sistemlerini modernize etmek amacıyla üstün gayret göstermiştir; ancak tüm kurumlar arasında tutarlılık gösteren uygulama henüz sağlanamamıştır. Letonya ile Macaristan, maaş sistemlerinin performansa dayalı olması konusunda önemli bir girişimde bulunmuştur; fakat Litvanya sistemi önemli takdire dayalı araçları elinde bulundurmaktadır. Macaristan çözümü ise bugüne kadar devlet memurlarının motivasyonu bakımından olumlu etkiler yapmaktan daha çok yönetimde kızgınlık yaratmıştır. Slovakya hali hazırda katılımdan önceki son yıl performansa dayalı maaş sistemi uygulama teşebbüsünde bulunmuş; ancak bu büyük ölçüde sistemin kısıtlayıcı şartlarının kaldırılması ile aynı anlama gelmiştir. Son olarak Polonya ile Çek Cumhuriyeti'nde maaş sistemleri esasen reforma tabi tutulmamıştır ve hala 1990ların sistemlerini yansıtmaktadır.

### ***Takdire dayalı maaş sistemlerinin kurumsallaştırılması***

#### ***Takdir yetkisi ve asli maaşların hesaplanması***

Bu bölüm, sekiz ODA ülkesindeki maaş sistemlerini betimleyen beş genel gözleme göre yapılandırılmıştır. İlk gözleme göre, ODA ülkelerindeki asli maaşlar tipik olarak işlerin ve pozisyonların kamu-hizmeti çapında sınıflandırılması temelinde hesaplanmaktadır; ancak burada incelenmekte olan sekiz ODA ülkesinden birkaçında devlet memurlarının sınıflandırmasının belirlenmesi, hatırı sayılır düzeyde bir yönetsel takdir yetkisini kapsamaktadır. **Polonya'da** bu takdir yetkisinin derecesi diğer ülkelerle mukayese edildiğinde daha yüksektir. Maaş sisteminde beş pozisyon grubu mevcuttur. Her bir pozisyon grubuna, Başbakanının bir yönetmelik ile belirlediği asli maaş ile bağlantılı bir dizi çarpan verilmektedir. Bunun sonucunda, personel politikasından sorumlu olan genel müdürler, çarpanı seçebildiklerinden, asli maaşların belirlenmesinde geniş bir takdir yetkisine sahip olur. Uygulamada genel müdürlerin esnekliği daha kısıtlıdır; çünkü bakanlığın daha geniş maaş yapısına uyan adil bir asli maaş hesaplaması için göz önünde bulundurulmuş filli iş sorumlulukları ve gayri-resmi kıdemlilik normları bulunmaktadır.

Sorumlu devlet memuru yöneticilerinin, asli maaşların tanımlanması konusunda az derecede takdir yetkisine sahip olması bakımından **Macaristan**, süremin diğer ucunu temsil etmektedir. Macaristan'da genel kamu hizmetine yönelik temel sınıflandırma sistemi kıdemlilik temelli, yönetsel sorumluluklara sahip yetkililer için pozisyon temellidir. Genel kamu hizmet için, kamu hizmeti yasası, devlet memuru

<sup>28</sup> AB'nin görüşü ile en azından kısmen çelişkili olarak, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar, kamu harcamalarının düşürülmesi ve kamu bürokrasisinin boyutunun küçültülmesini desteklemiştir.



kategorilerini, memurların eğitimsel vasıflarına göre ayırmakta, daha sonra da kıdemlilik derecelerini ve maaş sınıflarını ayırmaktadır. Örneğin kamu hizmeti yasası, üniversite mezunu devlet memurları için altı kariyer derecesi ve 17 maaş sınıfı belirlemiştir. Daha sonra her bir maaş sınıfı için, parlamento tarafından yıllık olarak belirlenen bir maaş tabanı ile çarpılan bir katsayı tahsis edilir. Kıdemli yetkililer için, çarpanlar yine kamu hizmeti yasası ile belirlenir. Böylelikle yöneticilerin temelde, bir kişiyi daha yüksek bir yönetsel kademeye terfi etmemeleri halinde, devlet memurlarının asli maaşlarını etkileme olanağı olmamaktadır.

Diğer ülkelerde, maaş kararlarını almakla sorumlu kıdemli memurlar, Macaristan ile karşılaştırıldığında daha fazla takdir yetkisine ama Polonya'ya göre daha az özgürlüğe sahiptirler. **Çek Cumhuriyeti'nde** maaş sistemi, 1992 Maaş Kanunu (son değişiklik 2006'da yapılmıştır) ile düzenlenmektedir. Asli maaşlar iki boyutlu bir maaş bareminden elde edilmektedir. Bir boyutta sistem 16 iş kategorisi belirlemekte, diğer boyutta, 12 kıdemlilik seviyesinden oluşmaktadır. İki boyut birlikte 192 maaş grubu ortaya çıkarmaktadır. Yalnızca yeni bir devlet memurunun görev tanımını, dolayısıyla iş sınıflamasını etkileyebildiklerinden ancak kıdemlilik seviyesini etkileyemediklerinden, kıdemli yetkililerin asli maaş seviyesini etkileme konusundaki takdir yetkileri sınırlıdır. Bununla birlikte bakanlıklardaki devlet memurları büyük ölçüde 10-16 arası iş sınıflarında kategorize edilmekteyken, kıdemli personel genel olarak ilk üç sınıfa düşmektedir ve ilgili maaş sınıfları arasındaki sıkışma çok düşük düzeydedir. Bunun sonucunda, bakanlıklarda kıdemli pozisyonlarda olan daha genç devlet memurlarının maaş düzeylerini yükseltmek bilhassa zordur. Bu nedenle, asli maaşların belirlenmesi konusundaki genel takdir yetkisi, Çek Cumhuriyeti örneğinde nispeten daha kısıtlıdır.

Hem Slovakya hem de Litvanya, asli maaşların belirlenmesi konusunda aynı zamanda sınırlı bir takdir yetkisi sağlayan tek boyutlu sınıflandırmalara sahiptir. **Litvanya'da** asli maaş, 20 iş kategorisinden oluşan bir katalog tarafından belirlenmektedir. İşlerin değerlendirilmesine yönelik metodoloji, 2002 reformu bağlamında geliştirilmiştir. Her bir iş kategorisine bir katsayı verilmektedir ve bu katsayı daha sonra "minimum aylık maaş" (MAM) ile çarpılmaktadır. Minimum aylık maaş yıllık olarak parlamento tarafından belirlenir. Çoğu iş üç ya da dört kategoriye kestiğinden dolayı, maaş politikasından sorumlu yöneticiler olarak, devlet bakanları, devlet memurlarının iş kategorilerine ve maaş sınıflarına tahsisi konusunda bir miktar takdir yetkisine sahiptir. Kamu Hizmeti Departmanı, bu takdir yetkisini azami iki kategori arasında yapılacak seçim ile sınırlandırmayı planlamaktadır; çünkü mevcut düzenleme, benzer sorumluluklara sahip pozisyonlar için kurumlar arasındaki maaş birliğini azaltma eğilimindedir. Bu nedenle Litvanya yörüngeleri büyük ölçüde, Avrupa idare ilkeleri gereklilikleri ile uyumludur.

Asli maaşların belirlenmesi, asli maaşların 11 maaş sınıfından oluşan ve bireysel pozisyonlara yönelik vasıf seviyeleri ile gerekliliklerini belirleyen bir sınıflama sisteminden elde edildiği **Slovakya'da** da benzer bir mantık ile gerçekleştirilmektedir (Staronova/Lastic 2007). Her bir maaş sınıfı için, sendikalarla yapılan toplu sözleşme ile müzakere edilen belirli bir meblağ tahsis edilmektedir. Bireysel makamların sınıflandırılmasına yönelik ölçütler, kamu hizmeti yasasında belirlenmektedir ve iş kategorisi, boş pozisyonun ilanında tanımlanmak zorundadır. Sonuç olarak, hizmet ofisi başkanları, devlet memurlarının asli maaş seviyelerinin belirlenmesi konusunda fazla özgürlüğe sahip değillerdir; ancak aşağıda göreceğimiz üzere, ellerinin altında daha başka pek çok araç bulunmaktadır.

Estonya, Letonya ve Slovenya, katılımdan beri ana sınıflandırma sistemlerinde büyük çaplı değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte, maaş sistemleri hatırı sayılır derecede farklılık göstermekte ve farklı türde sınırlandırmalara maruz kalmaktadır. **Slovenya** düzeni, asli maaş seviyelerinin belirlenmesi konusunda nispeten düşük bir takdir derecesini kurumsallaştırmıştır; ancak sistem tamamen uygulanmış durumda değildir. Slovenya, 2002'de yeni bir Maaş Kanunu'nu kabul etmiştir; ancak söz konusu kanunun uygulanması en fazla kısmi olmuş ve 2008'in sonunda gerçekleştirilmesi planlanan tam uygulama, pek çok kez ertelenmiştir. Yeni maaş sistemi, Maaş Kanunu'nda tanımlanan 65 sınıf ortaya koymaktadır. Her bir iş yeri, belirli bir meblağın tahsis edildiği bir ücret sınıfında sıralanmıştır. Ücret sınıflarından oluşan ücret merdiveni, kamu hizmeti sendikalarıyla tanımlanmış ve müzakere edilmiştir. Asli maaş, toplu sözleşme ve hükümet kararnamesi ile belirlenmektedir. Toplu görüşme, beklenenden çok daha uzun sürmüş ve bu nedenle Kanun'un uygulanmasındaki gecikmeden sorumlu olmuştur. Bununla birlikte Kanun, tamamen uygulandığında, yöneticiler tarafından devlet memurlarının asli maaşını etkilemek için kullanılan takdir yetkisini önemli ölçüde azaltmalıdır.

Maaşların 1996 Resmi Unvan ve Maaş Kanunu ile belirlendiği **Estonya'da** yasal belirlilik ile öngörülebilirlik de mevcut maaş sisteminin önemli sınırlamalarındandır. Söz konusu kanun, 28 farklı devlet memurluğu kademesi için tek tip bir maaş baremini kapsamaktadır. Her bir maaş sınıfı için bir maaş meblağı tahsis edilmektedir. Bununla birlikte, bireysel bakanlıklara, devlet memurlarının bireysel maaş sınıflarına tahsisi konusunda büyük çapta bir takdir yetkisi bırakılmaktadır. Maliye Bakanlığı, maaş sistemini

modernleştirmek amacıyla, Devlet Şansölyeliği ile işbirliği halinde ve Avrupa Sosyal Fonu'nun finansmanı ile, asli maaşların hesaplanmasına yönelik yeni bir iş değerlendirme yöntemi geliştirmiştir. Yeni maaş tasarısına katılım şimdiye kadar gönüllü olmuştur; ancak bakanlıkların ve kurumların üçte biri, iş değerlendirmeleri yapmış ve asli maaş sistemlerini bu doğrultuda tasarlamıştır.

Yeni maaş sistemi, asli maaş meblağlarının belirlenmesi konusunda yöneticilerin sahip olduğu takdir yetkisini azaltmaktadır. İşler, yedi boyut temelinde puanlanır. Daha sonra genel puan numarası, yüzde +/- 20'lik bir aralıkta benzer sorumluluklara ve dolayısıyla benzer puan miktarına sahip işleri kapsayan asli bir maaş aralığı ile ilintilenir. Reform, Estonya'daki maaş sistemi için büyük çaplı bir ilerlemeyi temsil etse dahi, henüz resmîyet kazanmamıştır ve bunun sonucunda yasal metin ile fiili uygulama arasındaki boşluk daha da artmıştır. Uygulamada maaşlar günümüzde öncelikle yeni değerlendirme yöntemine göre hesaplanmaktadır. Bunu takiben, maaş hesabının resmi dayanağı ile uyumlu hale getirilirler ve bunun sonucunda da sistemin meşruiyeti korunur; ancak yasal nitelik şüphelidir.

Son olarak **Letonya** maaş sisteminde en önemli değişiklikleri uygulamaya koymuştur. Maaş reformuna yönelik planların çoğu, katılımdan önce hazırlanmıştı. 2005 yılında yeni sistem resmîyet kazanmıştır ve Temmuz 2007'den bu yana tamamen uygulanmaktadır. Diğer tüm ülkelerin aksine Letonya'da asli maaş, yıllık performans değerlendirmesi sonuçları ile ilintili değişken bir unsur içermektedir. Asli maaş iki bileşenden oluşmaktadır. İlk olarak her bir iş tanımlanarak 16 maaş grubundan birinde sınıflandırılır. İşlerin değerlendirilmesi ve sınıflandırılması, iş değerlendirme araçları kullanılarak bir özel sektör şirketi ile işbirliği halinde, Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğunda hazırlanmıştır. İkincisi, daha sonra maaş grubu bir "vasıf düzeyi" ile birleştirilir. Vasıf düzeyi, beş kıdemlilik sınıfından oluşur. Vasıf düzeyinin diğer bir unsuru, yıllık performans değerlendirmesinin sonucudur. Altı vasıf düzeyi yaratmak için iki unsur birleştirilir. Daha sonra iki boyut –altı vasıf düzeyi ve 16 maaş grubu- eşleştirilir ve bunun sonucunda 96 maaş sınıfı ortaya çıkar. Bununla birlikte, maaşın hesaplanması için, her bir maaş sınıfına bir meblağ değil, çok geniş olma eğilimi gösteren bir meblağ aralığı verilir. Aralığın üst seviyesi, aralığın alt seviyesinden iki buçuk kat kadar daha yüksek olabilir. Sonuç olarak, maaşlar büyük ölçüde bireysel kurumların mali durumuna bağlıdır ve devlet bakanları, sorumlu yöneticiler olarak ellerinde aralık dahilindeki maaş seviyesini belirleme konusunda büyük çapta takdir yetkisi bulundurmaktadır.

Şimdiye kadarki inceleme, ODA ülkelerinde kıdemliliğin devlet memurlarının maaş düzeylerinin belirlenmesinde nispeten küçük bir rol oynadığı anlamına gelmektedir. Kıdemlilik Macaristan'da ve daha az ölçüde olmak üzere Çek cumhuriyetinde, asli maaşların sınıflandırılması ve hesaplanmasına yönelik tek dayanaktır. Bununla birlikte Macaristan'da bu yalnızca genel kamu hizmeti için geçerlidir. Slovenya'da devlet memurlarının belirli bir iş kategorisinde sınıflandırma için uygun olabilmeleri için belirli bir iş ünvanına sahip olmalarının gerekmesi bakımından kıdemlilik, terfi sistemindeki bir etmendir. Letonya'da kıdemlilik, sınıflandırma sisteminin bir boyutunu teşkil eden, ancak son alınan maaşın yüzde 10'unu geçmeyen "vasıf sınıfının" bir parçası olarak yer almaktadır. Polonya, Estonya ve Litvanya'da ise kıdemlilik, sınıflandırma sisteminin bir parçası değildir; ancak devlet memurlarına bir kıdemlilik primi ödenmektedir. Estonya'da kıdemlilik primi yüzde 15'e kadar çıkabilmekteyken, Litvanya'da yüzde 30'a varabilmektedir. Son olarak Slovakya'da kıdemlilik, maaş sistemi reforma tabi tutulunca 2003 yılında etkili bir şekilde kaldırılmıştır.

#### *Büyük primler ve primlerin tahsisi konusunda geniş takdir yetkisi*

ODA maaş sistemlerinin ikinci karakteristik özelliği, prim ödemelerinin boyutu ve kamu hizmeti yöneticilerinin prim ödemelerinin belirlenmesi konusunda sahip olduğu takdir yetkisi ile ilgilidir. ODA ülkelerinde değişken, garantisiz ödemeler, sayı ve boyut olarak fazladır. Çek Cumhuriyeti ile Slovakya'da devlet memurları, çok iyi performans için asli maaşın yüzde 100'üne kadar prim alabilmektedir ve söz konusu performans primleri, alabilecekleri tek prim ödemesi değildir. Estonya'da performans ödemesi, asli maaşın yüzde 50'sine varabilmektedir<sup>29</sup>. Slovenya'da ise en yüksek yegane prim – aşırı iş yükü için- yüzde 35'e varabilir. Bu sayılanlar yalnızca bireysel prim tasarılarından verilen birkaç örnektir ve bunlara benzer daha pek çok düzen sıralanabilir.

ODA maaş sistemlerinden çoğu birçok garantili ve garantisiz prim sağlayabilir. Örneğin Macaristan, merkezi hükümet düzeyinde istihdam için ek ücret, yönetsel pozisyonlar için primler, dil primleri, jübile ve yıl dönümü mükafatları, yeni bir performans değerlendirmesi (bkz. aşağıda) tarafından belirlenen yıl sonu primi

<sup>29</sup> Estonya'daki performansla ilintili maaş konusunda eleştirel bir tartışma ve geçiş ülkeleri için performansla ilintili maaşın sınırlı uygulanabilirliğine yönelik olarak çıkartılabilecek dersler için, bkz. Randma-Liiv (2005).

ve asli maaşın yüzde 30'una kadar bir aylık prim ödemesi yapmaktadır. Bunun yanı sıra, 2007 reformu, bazıları Başbakan tarafından tanımlama yapılmasını gerektiren özel görevlerin tamamlanması için tek seferlik ek primleri uygulamaya sokmuştur.

Sonuç olarak, devlet memurları, personel bütçesinin elvermesi kaydıyla, tüm bir prim yelpazesini asli maaşına ekleyebilir. Macaristan örneğinde, prim boyutu konusunda, genel maaşa oran olarak, yüzde 50'lik resmi bir sınırlama mevcuttur; ancak bu limitin aşılması halinde, yalnızca bu bilgiyi Başbakanlık başkanına iletmek gerekmektedir. Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Estonya'da prim boyutları konusunda herhangi bir sınırlama yokken, Litvanya'da primlerin birikimli boyutu yüzde 70, Slovenya'da yüzde 55, Letonya'da ise yüzde 40'tır. Bununla birlikte Litvanya son zamanlarda, belirli koşulların karşılanması halinde bu değeri arttırma olasılığını ortaya koymuştur.

Prim tavanlarının yüksek olması ya da hiç olmaması elbette, ODA devlet memurlarına yönelik prim ödemelerinin her zaman aşırı yüksek olduğu anlamına gelmemektedir. Bununla birlikte, bu hususta elde edebildiğimiz bilgiler, prim ödemelerinin ortalama boyutunun Litvanya'da yüzde 16, Letonya'da yüzde 20-30 (maaş reformundan önceki yüzde 50-60'tan düşerek) ve Estonya'da yüzde 25-30 düzeyinde olduğunu göstermiştir. "Ortalama" değerler, bazen çok daha yüksek olan bireysel bakanlıklar ya da bireysel yetkililere yönelik primlerin boyutunu gizlemektedir. Örneğin, Estonya'ya yönelik ülke içi rakamlar, bazı bakanlıklardaki prim ödemelerinin, maaşın yaklaşık yüzde 50'sine kadar (ki bu, orijinal asli maaş üzerine yüzde 100'lük prime denktir) vardığını göstermiştir. Slovakya için, genel müdürlerin yıllık net maaşlarının hesaplanması, bazı bakanlıklarda bu kişilerin asli maaşlarının üç katına kadar para kazanabildiklerini göstermiştir (asli maaş, son alınan maaşın yüzde 35'ine denktir)<sup>30</sup>.

Bölgedeki prim ödemelerinin boyutu ve değişkenliği temelinde tüm ODA maaş sistemlerindeki öngörülebilirlik ve şeffaflığı zayıflatmaktadır. Bununla birlikte, ODA maaş sistemlerinin en kayda değer özelliği, yöneticilerin prim ödemeleri konusunda sahip olduğu geniş takdir yetkisidir. Birçok ülkede yöneticilerin ellerinde büyük ölçüde kısıtsız olan pek çok prim aracı bulunmaktadır. Polonya ile Çek Cumhuriyeti'nde bazı primlerin tahsisine yönelik belirli hiçbir düzenleme bulunmamaktadır<sup>31</sup>. **Çek Cumhuriyeti'nde** seçilen yöntem, bireysel bakanlıklara ve hatta departmanların bireysel başkanlarının inisiyatifine dayanmaktadır ve dağıtılabilecek meblağ, büyük ölçüde bakanlık için kullanılabilir olan bütçe kaynaklarına bağlıdır.

**Polonya'da** genel müdürler tipik olarak departman başkanlarına belirli bir meblağ tahsis etmekte ve daha sonra da primleri personeli arasında dağıtma görevi departman başkanlarının olmaktadır. Primin dağıtılma yöntemleri büyük çapta farklılık göstermektedir. Bazı departmanlarda primlerin yalnızca personeller arasında eşit bir şekilde dağıtıldığını öğrendik. Diğerlerinde primler, iş başarıları temelinde tahsis edilmektedir; ancak yöntem gayri-resmiliğini ve departman personeli için dahi bulanıklığını sürdürmektedir. Ancak, çoğu zaman müdürler, çalışanlarının motivasyonunu zayıflatacağından, çok fazla adaletsizlikten kaçınmaya çalışmaktadır. Eşitsizlik sorunları temelinde devlet memurları kendilerini diğer bakanlık ve kurumlardaki (ve hatta bazen aynı bakanlık/kurumun diğer departmanlarındaki) görevdeşleri ile karşılaştırdığında doğmaktadır.

Kamu hizmeti yöneticileri ellerinde tipik olarak birden fazla takdir yetkisine dayalı araç bulduğundan, çeşitli primlerin birleşimi ile ilgili olarak ilginç kalıplar ortaya çıkmaktadır. **Slovakya** örneği bu noktada yol gösterici nitelik taşımaktadır (Staronova/Lastic 2007). Slovakya'da ilk garantili primler, her bir yönetsel seviye için bir dizi artış yüzdesi sağlayan, yöneticilere yönelik olan primlerdir. Örneğin hizmet ofislerinin başkanları, yönetim primi olarak asli maaşın yüzde 47'si ile 90'ı arasını alabilmektedirler. Kesin artış yüzdesi, ilgili yöneticinin amiri tarafından, bu durumda bakan tarafından, belirlenir. İkincisi, yüzde 100'e kadar varan kişisel performans-temelli primin bir performans değerlendirmesini müteakiben verilmesi gerekmektedir. Ne var ki gerçekte prim, tipik olarak, devlet memuru ile işvereni (genel müdür ve daha sonra hizmet ofisi başkanı tarafından onaylanır) arasında müzakere edilmekte ve müzakereler fiili değerlendirme döneminden önce gerçekleşmektedir. Bu tür bir prim, etkili bir şekilde belirlenmiş maaşın bir parçası haline gelir.

<sup>30</sup> Bundan dolayı, değişken maaş unsurlarının genel boyutu, Batı demokrasilerindeki kamu hizmetleri ile mukayese edildiğinde çok yüksektir (OECD 2005).

<sup>31</sup> Polonya ve Çek Cumhuriyeti aynı zamanda, AB politikaları ile ilgilenen devlet memurları için özel bir prim uygulamasına başlamıştır. Çok yakın geçmişte, Polonya'daki Tusk Hükümeti, devlet memurlarına yönelik tek seferlik bir yılsonu primi için bütçe dışı kaynaklar sağlayan bir önergeyi meclisten geçirmiştir. Kamu Hizmeti Departmanı şu anda, bu primin tahsisine yönelik bir yöntem hazırlamaktadır.

Bundan sonra bakanlıklar hedeflenen çıktı ve kaliteli iş için “ödüller” verebilmektedir. Verilen meblağa dahili olarak bakanlıklar tarafından karar verilir ve bu bilgi, veri koruma gerekçesiyle kamuya açık olmaz. Bundan dolayı, sınırlar devlet memurlarının ödüllendirilmesine yönelik bütçe tarafından belirlenir. Uygulamada, performansa dayalı primin çoğunu bu “ödüller” oluşturmaktadır. Tahsis, müdürler tarafından düzenlenmekte ve tahsis yöntemi müdürlerin kişisel inisiyatiflerine dayanmaktadır. Slovakya’daki Fico Hükümeti de devlet bakanları için ödül verilmesi uygulamasını yeniden başlatmıştır. Bu durum, siyasi olarak atanan kişilerin devlet memurları kadar bu araca erişim imkanına sahip oldukları anlamına gelmektedir. Dolayısıyla mevcut maaş sistemi herhangi bir dışarıdan kimse için şeffaf değildir ve yalnızca bilgili bir içerden kimse için öngörülebilir niteliktedir. Bununla birlikte, aşağıda göreceğimiz üzere, sistem, gerekli görülmesi halinde rekabete dayalı maaş ödemesine olanak vermektedir<sup>32</sup>.

Diğer ülkelerde prim sistemi daha fazla düzenlenmiştir; ancak yine de devlet memurlarının maaş seviyelerini arttırmak için en az bir temel takdire dayalı araç sağlamaktadırlar. **Letonya’da** yetkililere “yönetim sözleşmeleri” verilebilmektedir. Söz konusu sözleşmeler 1997’den beri mevcuttur ve AB ile Sigma Letonya’daki kamu hizmetini değerlendirdiğinden beri eleştirilmektedir. Yönetim sözleşmeleri devlet bakanı ve/veya bakan tarafından hazırlanmaktadır. Sınırlı bütçe kaynakları dışında ödenebilecek meblağ konusunda herhangi bir kısıtlama söz konusu değildir. Kıdemli personel tarafından sağlanan bilgi, yönetim sözleşmelerinin Devlet Şansölyeliği’ndeki personelin yüzde 60’ına kadar verilmiş olduğunu belirtmiştir. Maaş reformunun ardından bu oran günümüzde yüzde 20’ye düşerken, Maliye Bakanlığı, *tüm* devlet memurlarının yüzde 10’unun halen yönetim sözleşmelerine bağlı olduğunu tahmin etmektedir.

Letonyalı yetkililer, yönetim sözleşmelerinin, aksi halde kamu hizmetine katılmayacak olan en üst düzey yetkililere yönelik performans teşviklerinin belirlenmesinde önemli bir rol oynadığını öne sürmektedir. Bunun yanı sıra, bakanlar bu sözleşmeleri alternatif bir siyasi kontrol yöntemi olarak kullanmaktadır. Yönetim sözleşmeleri herhangi bir zamanda verilebilmekte ve feshedilebilmektedir. Personel çekmeye ve aynı zamanda personeli daha uyumlu hale getirmeye yardımcı olabilmektedirler. Pek çok bakımdan yönetim sözleşmeleri, yukarıda bölüm 4.6’da ana hatlarıyla açıklanmış olan en üst düzey yetkililerin atama ve görevden alınmalarındaki bakanlık kontrolü eksikliğini telafi edebilmektedir.

Diğer ülkelerin hiçbiri, Letonya’daki yönetim sözleşmeleriyle kıyaslanabilir bir ödeme aracı temin etmemektedir (örneğin Macaristan kıyaslanabilir bir tasarımı uygulamadan kaldırmıştır). Bununla birlikte, **Estonya’da** yüzde 50’lik performans primine ilişkin pek fazla düzenleme söz konusu değildir<sup>33</sup>. **Slovenya’da** yöneticiler, devlet memurları tarafından üstlenilen herhangi bir ek iş yükünü ödüllendirmek için yüzde 35’lik primi kullanmakta nispeten özgürdürler<sup>34</sup>. **Macaristan’da** yetkililerin maaşları yüzde 30 oranında arttırılabilmekte ve yüzde 20 oranında düşürülebilmektedir. Üç örnekte de, prim araçlarının uygulanmasındaki sınırlar, büyük ölçüde personel bütçeleri tarafından ve bakanlıklar ile bunların yetki alanındaki kurumlarda boş pozisyonları koruyarak tasarruf yaratma olanağı tarafından belirlenmektedir.

**Macaristan** aynı zamanda performans ile prim ödemeleri arasında bağ kurmak amacıyla bölgedeki en iddialı planı uygulaması dolayısıyla da diğer ülkeler arasından sıyrılmaktadır. Yeni performans değerlendirmesi esasen yıllık primde uygulanmaktadır. Geçmişte yıllık primler de uygulanmaktaydı ancak tahsisleri takdire çok dayanmaktaydı. Son reform, iş hedeflerinin uygulama öncesi tanımı, başarı değerlendirmesi ve devlet memurlarının yetkinlik değerlendirmesi ile son model bir performans değerlendirmesi oluşturmuştur. Bununla birlikte, yeni sistem bireysel performans derecelerine yönelik kotalar barındırmaktadır. Sonuç olarak değerlendirme yapan yöneticiler, mümkün tüm bir derece dizisini göz önüne alarak devlet memurlarının performanslarını ayırmak durumunda kalmaktadır. Yeni sistem için departmanlar ve hatta bölümler analiz birimi haline geldiğinden, departman başkanları, zaman zaman söz konusu devlet memurlarının performansları arasında büyük farklar olmasa dahi çalışanlarını A’dan C’ye derecelendirmek durumunda kalmıştır. Bununla birlikte, performans değerlendirmesinde verilen derecenin devlet

<sup>32</sup> Bunun yanı sıra, “üst düzey öneme haiz” makamlar ve “göreve atanmış devlet memurları” için olmak üzere iki tür özel prim düzeni mevcuttur. Bu makamlar, AB meseleleri ile ilgilenen yetkilileri de kapsamaktadır.

<sup>33</sup> İlginç bir şekilde, Estonya’daki performans primleri de genellikle devlet memurları göreve başlamadan önce müzakere edilmektedir.

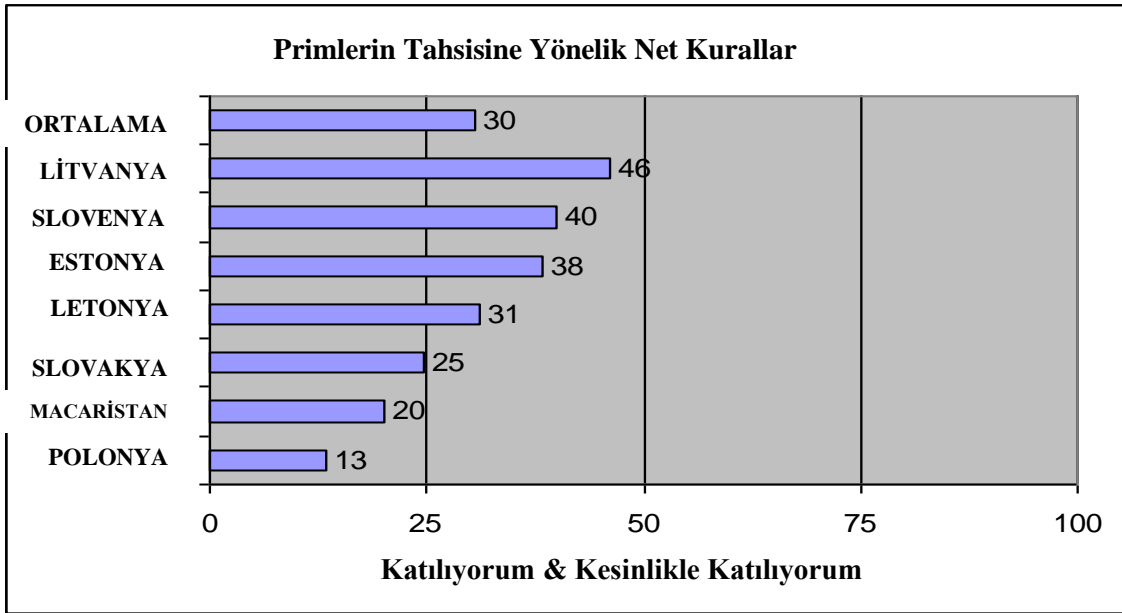
<sup>34</sup> Yeni Maaş Kanunu Slovenya’da tamamen uygulandığında yöneticiler, bireysel devlet memurlarının ek iş yükünü ödüllendirmek üzere yüzde 20’lik bir prim kullanabileceklerdir. Bunun yanı sıra, özel projelerde yer alma için yüzde 50’ye varan bir prim uygulaması da mümkün olacaktır. Özellikle ikinci prim ile ilgili net bir düzenleme getirilecektir.

memurlarının net maaşları üzerinde hatırı sayılır bir etkisi olmuştur. Yıllık ödüllendirme primi, sıfırdan üçe ve daha fazla aylık maaşlara denk olacak şekilde farklılık gösterme eğilimindedir<sup>35</sup>.

Macaristan'daki reform iki yıldan daha kısa bir sürede hazırlanmış ve uygulanmıştır. Çeşitli tasarıları deneme ve yeni sistemin devlet memurları arasında kabul görme düzeyinin "arttırılması" konusunda nispeten az bir alan yaratmıştır. Sonuç olarak, sistem devlet memurları tarafından iyi bir şekilde karşılanmamış ve hatırı sayılır ölçüde kızgınlığa neden olmuştur. Macaristan'daki kişisel mülakatlar, performans dayalı ödeme yöntemlerini kullanma konusunda büyük bir istekliliğin söz konusu olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte, zorunlu dağıtım mantığı ve yeni tasarımın uygulamaya başlanması için seçilen hız ve süreç, Macaristan'da kamu hizmetinin önderliğine duyulan güveni ve performans dayalı maaş sisteminin etkililik ve adaletine olan inancı sarsmıştır.

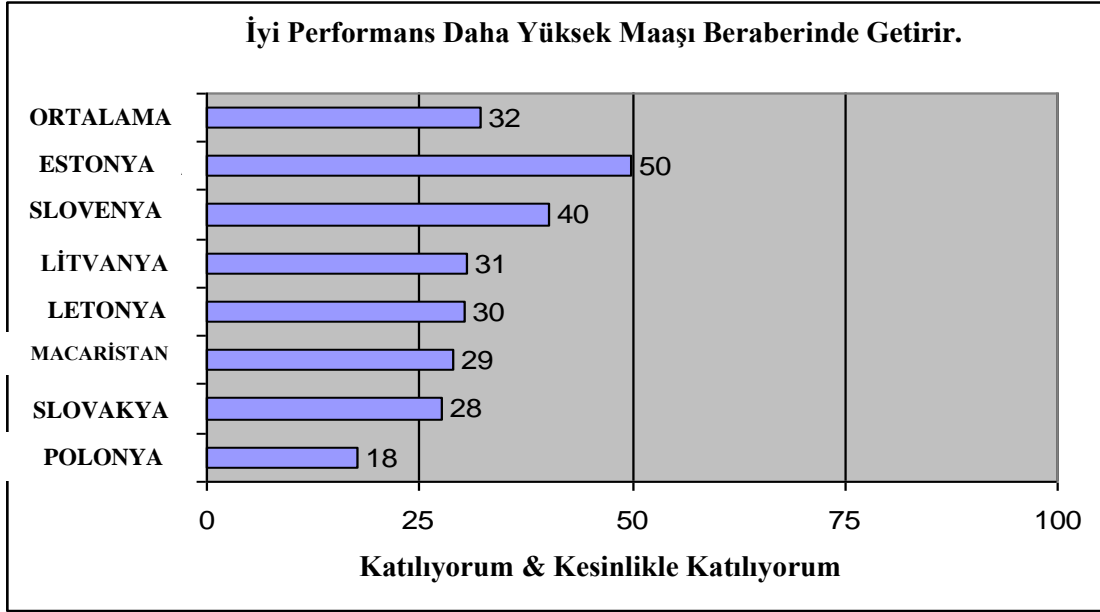
ODA ülkelerinin çoğunda primlerin ödenmesi konusunda sahip olunan yüksek düzeydeki takdir yetkisi aynı zamanda Sigma anketinde aldığımız yanıtlara da yansımıştır. Primlerin tahsisine yönelik net bir yasal-resmi dayanağın var olmaması özellikle Polonya örneğinde barizdir. Macaristan'a yönelik düşük değer, yalnızca yeni performans değerlendirmesi sistemi konusunda devam eden sorunları değil, aynı zamanda yeniliği ve yeni performans dayalı maaş tasarısı ile ilgili var olan tartışmayı da ortaya koymaktadır. Slovakya, Slovenya ve Estonya'daki büyük ölçüde düzenlenmemiş ve genellikle yüksek düzeyde takdire dayalı olan primler aynı zamanda bu ülkelerdeki devlet memurlarının ankete verdikleri yanıtlara da net bir şekilde yansımıştır. **Letonya** (asli maaşa bağlı performans değerlendirme konusunda) ile **Litvanya** primlerin tahsisi konusunda muhtemelen en net kurallara sahiptir- ki bu aynı zamanda önceki bölümde ele alınan performans değerlendirme sistemlerinin düzenlenmesi ile ilintilidir). Buna ilaveten, anket sonuçları, devlet memurlarının daha iyi performansın daha yüksek maaş seviyelerini beraberinde getirdiği konusunda şüphe duyma eğiliminde olduklarını ortaya koymaktadır.

Şekil 15. "Primlerin tahsisi için net kurallar vardır."



<sup>35</sup> Kıdemli yetkililer için azami prim, 13. maaş hariç olmak üzere yıllık maaşın yüzde 56'sına tekabül etmektedir. Bu durum, yıllık primin altı aylık maaşa bile denk gelebileceği anlamını taşımaktadır.

Şekil 16. "Benim bakanlığında iyi performans, daha yüksek maaş seviyeleri ilde ödüllendirilmektedir."

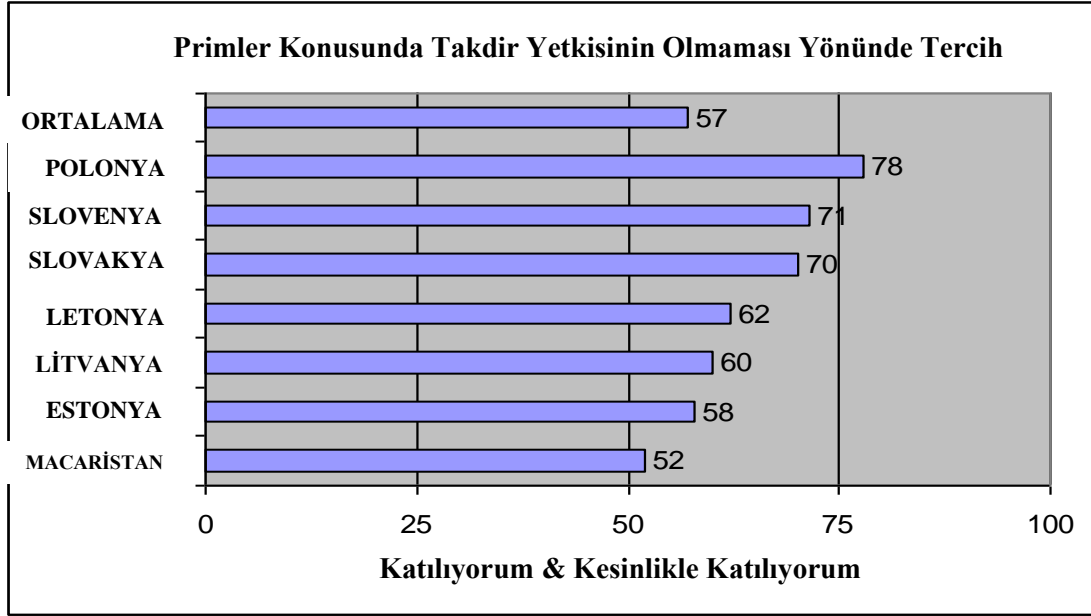


Genel olarak maaş sistemlerinin çok sayıda farklı primi içermeye devam etmesi ve prim sistemlerinin yüksek ölçüde takdire dayalı olma eğilimi gösteriyor olması şaşırtıcılığı korumaktadır. Aşağıda daha ayrıntılı ele alacağımız üzere, özel sektör ve kamu sektörü maaşları arasındaki uyumsuzluk, kıdemli yetkililer ve uzmanlar gibi bazı devlet memuru grupları için sürekli olarak büyümüştür. Bu devlet memurlarını kamu hizmetinde tutmak amacıyla hükümetlerin sıklıkla maaşa ek olarak kamu-özel farkını azaltacak ücretler ödemeleri gerekmiştir. AB'ye katılım süreci ironik bir biçimde aynı zamanda kısıtlayıcı şartları kaldırılmış primlerin kullanılmasına da katkıda bulunmuştur. AB yetkilileri, genellikle az sayıda bulunan uzmanlar arasında yer almışlardır. Bunun yanı sıra, AB yetkilileri AB'ye katılım sürecini yönetmek ve AB politikasını uygulamak amacıyla özel uzmanlık elde ettiklerinden ve eğitim programlarına katıldıklarından, bu yetkililerin görüşme yürütme pozisyonu gelişmiştir. Bunun sonucunda, hükümetleri, örneğin AB sorumluluklarına sahip devlet memurları için açık bir şekilde, yeni prim tasarıları uygulamak ve maaş politikası konusundaki yönetsel esnekliği arttırmak amacıyla mevcut tasarıların kısıtlayıcı şartlarını kaldırmak durumunda kalmıştır.

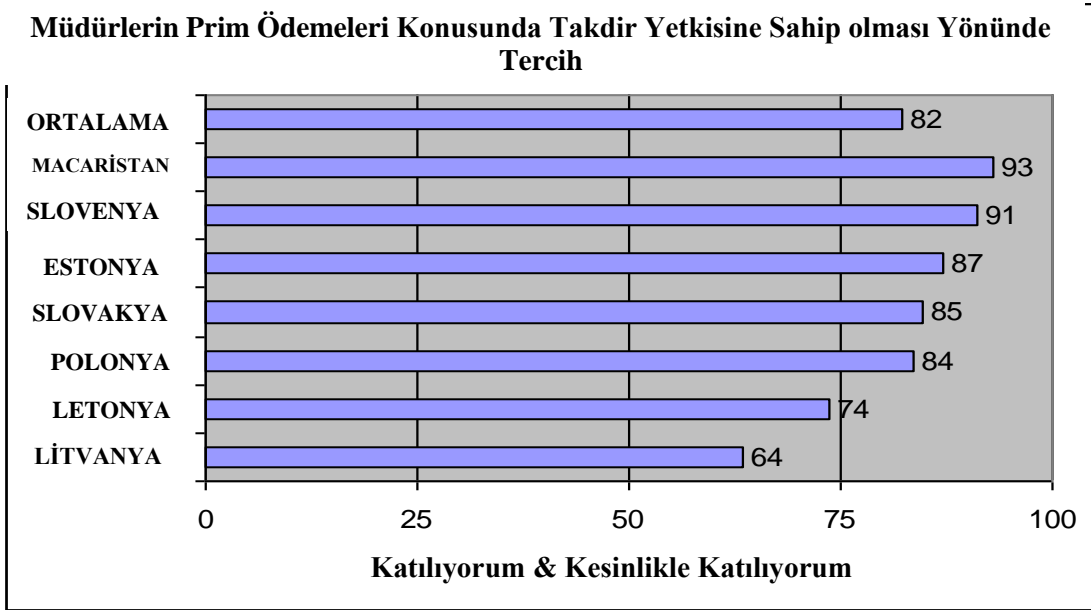
*Devlet memurları takdire dayalı maaş sistemlerini desteklemektedir.*

Prim ödemeleri konusunda geniş takdir yetkisinin kurumsallaştırılması ve net bir şekilde düzenlenmiş primlerin eksikliği, yüksek meblağlardaki değişken maaş ile birlikte Avrupa idare ilkeleri açısından eleştirel bir şekilde incelenmelidir. Ayrıca, takdire dayalı maaş yöntemleri maaş konularında öngörülebilirlik eksikliği ve potansiyel adilsizliğe katkıda buldukları için, devlet memurlarının bu konuya eleştirel bir şekilde yaklaşmaları beklenmektedir. Ancak – ve bu bizim üçüncü genel gözlemimiz – Sigma anketi, devlet memurlarının oldukça farklı tutumlar sergilediklerini ortaya çıkarmıştır. İlk olarak devlet memurları, politikacılara prim ödemesi konusunda takdir yetkisi verilmesi hususuna eleştirel yaklaşmaktadır; ancak bu karşıt duruşları, şu ana kadar yukarıda bölüm 4.6'da ana hatlarıyla açıklandığı üzere, siyasetten uzaklaştırma meselesinde olduğu kadar belirgin olmamıştır. İkincisi, devlet memurları, primlerin ödenmesinde yetkinin yöneticilerine verilmesi konusunda aşırı ölçüde destekleyici bir tavır sergilemektedirler. Elbette ülkeler arasında bir takım değişkenlikler mevcuttur; ancak "primler konusunda siyasi takdir yetkisinin olmaması"na yönelik tercih ortalama olarak yalnızca yüzde 57'ye varırken (bkz. Şekil 17), "prim ödemeleri konusunda müdürlerin sahip olduğu takdir yetkisi"ne verilen ortalama destek yüzde 82'ye (bkz. Şekil 18) varmıştır- ki bu değerler çok yüksek olarak kabul edilmelidir.

Şekil 17. “Bakanlar ile diğer politikacıların, herhangi bir bakanlık personelinin primleri ve maaşı konusunda etkisi olmaması önem taşımaktadır.”



Şekil 18. “Müdürlerin iyi performansı ödüllendirmek için prim ödemesi yapma konusunda takdir yetkisine sahip olması gerekmektedir.”



Yönetmelik takdir yetkisinin verilmesi elbette yeni kamu idaresi ilkeleri ile oldukça uyumludur; ancak Avrupa idare ilkeleri olarak tarafsızlık ve şeffaflıktan türetilen maaş tasarımı ilkeleri ile büyük ölçüde çelişmektedir. Bunun yanı sıra, bulgu resmi-yasal dayanak ile maaş politikasının fiili uygulamalarının uyum düzeyinin, AB tarafından teşvik edilen reform şablonu bakımından düşük olduğunu ve devlet memurlarının tutumlarının bu Avrupa ilkelerinden sapmayı desteklediklerini ortaya koymaktadır.

#### Devlet Kurumlarında düşük düzeyde maaş birliği

ODA maaş sistemlerini karakterize eden dördüncü genel nokta, devlet kurumları arasındaki çok düşük düzeyli maaş birliği ile ilgilidir. Avrupa ilkeleri eşit iş için eşit maaş kavramını desteklemektedir. Bu doğrultuda, benzer iş sorumluluklarına sahip devlet memurlarına, hükümet düzenindeki konumlarına bakılmaksızın benzer meblağda maaş verilmelidir. Ülkelerin çoğu bu meseleyi kurumsal düzeyde ele almamıştır bile. Bu noktada, bir kurumun hangi koşullar altında daha yüksek maaşlar verebileceğini netleştirmek ve düzenlemek amacıyla kurumların resmi olarak beş gruba ayrılması bakımından **Litvanya** bir istisnadır. Uygulamada bu sistem çok etkili değildir; çünkü tüm bakanlıklar aynı kurum grubuna ait olmasına rağmen ortalama maaşlar büyük ölçüde farklılık göstermektedir.

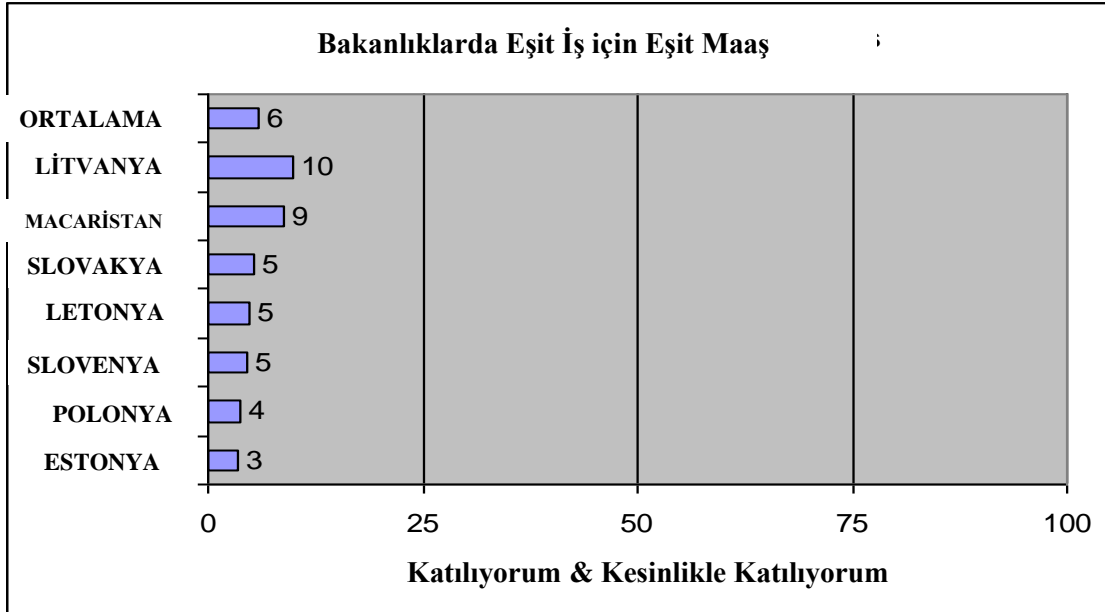
Bu belgeye yönelik araştırma sırasında hazırlanma aşamasında olan **Estonya'daki** kamu hizmeti reformu bağlamında Estonya, özel sektördeki karşılaştırılabilir maaşları yansıtan ve dolayısıyla Sosyal İşler Bakanlığı, Çevre Bakanlığı...vs tarafından ödenenlere kıyasla Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı...vs tarafından daha yüksek maaşlar ödenmesini haklı çıkaran bireysel hükümet sektörlerine yönelik katsayıların uygulamaya sokulmasını ele almaya başlamıştır. Bu çözümün gelecekte uygulanıp uygulanamayacağı henüz belli değildir.

Genellikle bu hususta güvenilir veriler elde etmek zordur; ancak sağlanan bilgiler, ortalama maaşlardaki farklılıkların **Çek Cumhuriyeti'nde** yüzde 35'e, **Slovakya'da** ise yüzde 30'a varan düzeyde olduğunu ortaya koymaktadır. Slovakya'da Bilgiye Erişim Özgürlüğü Yasası'nın yürürlüğe sokulmasının ardından, genel müdürlere verilen maaş düzeylerinin de bazen çarpıcı biçimde farklılık gösterdiği aşikar hale gelmiştir. Örneğin 2006'da Maliye Bakanlığı'ndaki genel müdürler Tarım Bakanlığındaki genel müdürlerin kazandığı maaşın iki katından fazlasını kazanmaktaydı. Burada sunulan örnek uç noktadaki bir durumu ortaya koyuyor olabilir; fakat aynı zamanda birçok takdire dayalı maaş aracının mevcut olmasının kurumlardaki maaş düzeyleri arasındaki büyük farklılıklara kolaylıkla katkıda bulunabileceğini göstermektedir.

Maaş seviyelerindeki bu farklılıklar büyük ölçüde bakanlıkların zenginlik düzeylerindeki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, devlet memurlarının maaş düzeyleri ile primlere erişimleri büyük ölçüde bütçe sürecinin dinamiklerine dayanmaktadır. Bu durum, devlet memurlarının maaş düzeylerinin, iş sorumlulukları ve işteki gerçek performansları ile çok daha az ölçüde bağlantılı olduğunu anlamını taşımaktadır. Aynı zamanda boş pozisyonları muhafaza ederek tasarruf yaratma, bakanlıklar arasında yaygın bir uygulama olmayı sürdürmektedir. Zira bakanlıklar bu pozisyonlar için Maliye Bakanlığı'ndan fon almakta; ancak kullanılmamış fonları mevcut devlet memurlarının prim ödemeleri için kullanabilmektedirler. Örneğin Maliye Bakanlığı'nın artık altı ay içerisinde doldurulmaması halinde boş pozisyonları toplam pozisyon sayısından çıkarttığı Litvanya'da bu uygulamaya yakın geçmişte son verilmiştir.

Yüksek düzeydeki kurumlar arası maaş eşitsizliği, devlet memurlarının Sigma anketine verdiği yanıtlarda net bir şekilde ortaya konulmaktadır. Yalnızca olumlu yanıtlar göz önüne alındığında, ortalama olarak yüzde 5'lik bir dilimin dahi aynı iş sorumluluklarına sahip meslektaşlarının eşit maaş aldıklarına inanmadığını ortaya çıkmaktadır. İlginç bir şekilde Litvanya'ya yönelik değerler biraz daha yüksektir. Bu durum, Litvanya'nın bu durumu resmi kurumsal seviyede ele alan tek ülke olma statüsü ile bağdaşmaktadır. Genel olarak, bu uyumluluk ölçütüne bakıldığında Avrupa idare ilkelerine uyum yine de son derece düşüktür.

Şekil 19. "Aynı iş sorumluluğuna sahip yetkililer, diğer bakanlıklarda eşit maaş almaktadırlar."



#### Devlet Memurları için Düşük Maaş Düzeyleri

Son olarak beşinci genel gözlem, ODA ülkelerindeki gerçek maaş düzeylerini ele almaktadır. Devlet memurları arasındaki genel kanı, maaşlarının çok düşük olduğu yönündedir. Bu görüş temelde tüm ülkeler ve tüm devlet memurları için geçerli olup, bir öz-algılama olduğundan çok şaşırtıcı değildir. Bundan dolayı, her ne kadar özel sektör ile mukayese edildiğinde devlet memurlarının maaş düzeyleri konusunda sağlam ve



güvenilir veriler elde etmek son derece zor olmuş da olsa, bu durumun düzeltilmesi gerekmektedir. Genel izlenime göre, kıdemli yetkililer ile uzmanlar, özel sektör ile karşılaştırma yapıldığında kaybetmektedirler. Bununla birlikte, birkaç istisna söz konusudur. **Slovakya** için topladığımız veriler, hizmet ofisleri başkanları ile genel müdürlere zaman zaman özel sektördeki en üst düzeydeki bir yöneticinin maaşı kadar yüksek düzeyde maaşlar verildiğini göstermektedir. Bu tür yüksek maaşlar yalnızca çok az sayıda kıdemli yetkiliye verilmektedir; ancak maaş sisteminin kısıtlayıcı koşullarının 2003 yılında kaldırılması ve dolayısıyla aynı zamanda yüksek ölçüde takdire dayalı bir takım araçların kullanılmaya başlanması bu maaşları mümkün kılmıştır. Bunun sonucu olarak, maliye bakanlığı gibi yüksek özel sektör maaşlarıyla rekabet eden bazı bakanlıklar, dahili maaş dengesizlikleri pahasına ellerinde yüksek vasıflı personeli tutabilmektedir.

Slovakya örneği tek değildir. **Macaristan'daki** kıdemli yetkililer, bütün primlerin ödenmesi halinde çok yüksek maaşlar alabilmektedirler. **Letonya'daki** yönetim sözleşmeleri hükümete, özel sektör yöneticilerinin maaşları ile oldukça örtüşen çok yüksek maaşlar ödeme olanağı vermektedir. **Çek Cumhuriyeti'nde** bakanlıklar kıdemli yetkililere rekabete dayalı maaş verilmemesini, aksi halde genel prim ödemeleri için ayrılacak olan fonlardan yararlanarak telafi edebilmektedir. Söz konusu durum, içerden kimseler ve dışarıdan kimselerin, gerekli görülmesi halinde, yüksek maaşların ödenmesinin mümkün olduğunu ileri sürmesine yol açmaktadır. Tüm bu durumlar, bakanlıkların kıdemli yetkililere rekabete dayalı maaş ödeyebilmelerini sağlamak açısından takdire dayalı maaş araçlarının büyük önem taşıdığını ortaya koymaktadır.

Takdire dayalı maaş araçları, mali ve ekonomik politika sektörlerindeki kıdemli yetkililer dışında AB işleri sektöründe istihdam edilmiş yetkililer için büyük önem taşımıştır. **Polonya** ve **Çek Cumhuriyeti** gibi birçok ülke, AB politikası sorumlulukları olan devlet memurlarına yönelik özel prim tasarımlarını uygulamaya sokmuştur. **Slovenya'da**, daha fazla iş yükü ile yetkililerin çalışmasının Slovenya için önemini tanımak ve ödüllendirmek amacıyla AB dönem başkanlığı süreci için ekstra prim uygulaması başlatılmıştı. Bununla birlikte, kilit yetkililerin maaş seviyelerini arttırmaya yönelik takdire dayalı araçlar, bu yetkilileri daha yüksek maaşlar vermeden elde tutmanın zor olduğu ve söz konusu yetkililerin kaybının hükümet için potansiyel olarak çok maliyetli olduğu katılım öncesi dönemde de hali hazırda büyük önem taşımaktaydı.

Deliller aynı zamanda, aldıkları maaş özel sektör yöneticilerinin aldığı maaş ile kıyaslandığında **Slovenya, Litvanya** ve **Estonya'da** kıdemli yetkililerin daha dezavantajlı olduğunu ortaya koymaktadır. Örneğin Estonya'ya yönelik veriler, Talin menkul kıymetler borsasında listelenmiş şirketlerin özel sektör CEOlarının bir genel sekreterin ortalama maaşının 20 ya da daha fazla katını kazandığını göstermektedir. Demir yolları gibi kamu sektörü şirketlerinin en üst düzey yetkilileri dahi, bakanlıkların en üst seviyesinde yer alan genel sekreterlerden kat be kat fazla maaş almaktadırlar (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

İkincisi, maaşlar, orta ve düşük kademeli devlet memurları için nispeten daha rekabetçi olma eğilimindedir. Örneğin Slovenya'da yaygın olarak, ortaokul mezunu devlet memurlarının, özel sektördeki benzer vasıf ve sorumluluklara sahip çalışanlara kıyasla nispeten iyi maaş aldıkları kabul edilmektedir. Orta ve düşük kademelerin bu rekabetçi maaş pozisyonu, özel sektördeki ortalama maaşlar ile kıyaslandığında tüm kamu hizmetine yönelik ortalama maaşlara yansımaktadır. Geniş kapsamlı bir mukayese yapıldığında, devlet memurlarının ortalama maaşlarının genellikle ortalama özel sektör maaşlarından bir parça yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bundan dolayı, özel sektör maaşları ile kamu hizmeti maaşları arasındaki uyuşmazlık, üniversite mezunu olan yüksek düzey devlet memurları, bir miktar iş tecrübesi kazanmalarının ardından genç devlet memurları ve görüşme yürütme (ve siyasi) pozisyonu istisnai bir maaşı müzakere etmeye yetecek güçte olmayan tüm kıdemli devlet memurları için daha geçerlidir. **Slovenya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya** ve **Estonya** gibi ülkelerde bu devlet memuru grubunun ortalama maaşının, genellikle bu yetkililerin özel sektöre geçmeleri halinde kazanacakları maaşın yüzde 40-60'ı kadar olduğu tahmin edilmektedir. **Letonya'da** bu oran yüzde 30-40'a kadar düşmüştür; ancak son maaş reformu, aradaki açığı yüzde 70-80lik orana kadar daraltma (teşebbüsünde bulunmuştur). Benzer şekilde **Estonya ve Litvanya'da** asli maaşlar, etkili bir şekilde birkaç yıllığına dondurulmuştur ve aynı dönemde hızla büyüyen bir özel sektör karşısında rekabet gücünde yaşanan kaybı telafi etmek üzere ancak yakın bir zamanda arttırılmıştır.

ODAdaki kamu hizmeti sistemlerinin birçok iç ve dış gözlemcisi, özel sektör ile kamu sektörü arasındaki maaş uçurumun, yeteneği özel ekonomiye çekmek ve eski geçiş ekonomilerinde güçlü bir özel sektör oluşturmak amacıyla siyasi olarak arzu edilen bir durum olduğunu öne sürmektedir. Bunun yanı sıra, başta Uluslar arası Para Fonu olmak üzere uluslar arası mali kuruluşların politika talebi, kamu harcamalarının azaltılması gereğini vurgulamıştır. Bu durum ise kaçınılmaz olarak devlet memurlarının maaşlarının artırımı konusunda hükümetler üzerinde kısıtlar doğurmaktadır. Yeni Üye Devletlerin gelecekte Euro'ya katılma

konusunda duyduğu istek, kamu maliyesinin güçlendirilmesine yönelik baskılara yol açmakta ve bundan dolayı, yakın gelecekte kamu hizmetindeki maaşlarının arttırılma olasılığını sınırlamaktadır.

Sonuç olarak bu bölümde şöyle bir paradoks ortaya çıkmaktadır: daha fazla takdire dayalı araçların söz konusu olduğu maaş sistemleri küçük bir kıdemli yetkili grubuna daha rekabete dayalı maaşlar ödeyebilmektedir; ancak bu maaş sistemleri Avrupa idare ilkeleri bakımından nispeten düşük düzeyde uyum sergilemektedir. Aslında, Litvanya ve Slovenya gibi nispeten daha az takdire dayalı maaş sistemine sahip ülkeler diğer ülkelere kıyasla kıdemli yetkililere, üst düzey yetkililere ve uzmanlara rekabete dayalı maaşlar sunma konusunda daha fazla çaba sarf etmektedirler. Bu nedenle gerek katılım öncesinde gerekse katılım sonrasında hangi maaş sistemi türünün sistemik dönüşüm ve AB entegrasyonu bağlamında en uygun olduğu henüz belli değildir.

### 3.10. *Eğitim Sistemleri ve Devlet Memurlarının Geliştirilmesi*

Bu bölüm, incelenmekte olan ODA ülkelerindeki eğitim sistemlerini ele almaktadır. Eğitim, AB'ye katılım hazırlıkları sırasında en çok ilgi gösterilen kamu hizmetimi yönetişimi alanları arasında yer almaktadır. Özellikle *müktesebat* alanlarında idari kapasitenin geliştirilmesi, genellikle devlet memurlarının politika alanına özgü beceriler edinme ihtiyacı bakımından ele alınmıştır. Yaygın bir biçimde devlet memurlarının belirli AB *müktesebat* alanının nasıl çalıştığını anlamalarıyla kapasite sorunun çözüleceği varsayılmaktaydı. Ne var ki eğitim politikaları, devlet memurlarının “yetkinliklerini” geliştirmek ve dolayısıyla kamu hizmetinin etkililiğini arttırmak üzere daha genel bir mekanizma sağlamaktadır. Avrupa idare ilkeleri ile ilgili olarak Sigma anketi, eğitim kurumlarının kurulması, eğitim programlarının oluşturulması ve devlet memurlarının eğitim faaliyetlerine düzenli katılımıyla özellikle ilgilenmiştir.

Analiz genel anlamda, genel eğitim faaliyetleri ile katılım sabit kaldığından ve hatta artmış olduğundan ötürü, eğitim ve gelişim alanındaki katılım sonrası sürdürülebilirliğin kayda değer olduğunu göstermektedir. ODA ülkelerinin Avrupa Sosyal Fonu'ndan aldıkları finansman, bu alanda kamu hizmeti reformlarının sürdürülebilirliğine katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, etkili bir eğitim politikası oluşturma kapasitesi bakımından önemli farklılıklar mevcuttur. Bunun yanı sıra, eğitim programlarının stratejileri ve içeriği farklı yönler almış ve Estonya ile Litvanya gibi bazı ülkeler, devlet memurlarının yetkinliklerinin geliştirilmesi için programlar geliştirme konusunda ilerleme kaydetmişlerdir.

#### *Devlet memurlarının eğitimine sürekli yatırım*

##### *Eğitimin geliştirilmesi ve verilmesi*

Merkezi olarak düzenlenmiş eğitim politikası, sekiz yeni Üye Devlet arasında hatırı sayılır derecede farklılık göstermektedir. **Litvanya'da** İç İşleri Bakanlığı bünyesindeki Kamu Hizmeti Departmanı, eğitim politikasının geliştirilmesi bakımından başı çekmektedir. Litvanya Kamu İdaresi Enstitüsü, eğitim sağlayan ana merkezi kurumdur; ancak aynı zamanda Kamu Hizmeti Departmanı tarafından geliştirilen genel yörüngelere dayalı eğitimin geliştirilmesi ve belirlenmesinde de yer almaktadır. Birçok bakanlık, kendi eğitim kurumuna sahiptir. Buna ilaveten, bakanlıklar ile kurumlar, özel şirketler ve üniversitelerin de içinde bulunduğu diğer kamu kurumlarından eğitim kursları “satın” alabilmektedirler.

**Letonya'da** Devlet Şansölyeliği kademeli olarak, eğitim programlarını hazırlayan ve koordine eden temel birim olma özelliğini ele geçirmiştir. Bununla birlikte, yukarıda ana hatlarıyla açıklandığı üzere, Litvanya Kamu İdaresi Okulu, eğitim planlarının geliştirilmesine önemli bir girdi sağlamaktadır. **Polonya'da** eğitim politikası Başbakanlıktaki Kamu Hizmeti Departmanı tarafından hazırlanmaktadır. Katılım öncesinde bu sorumluluk Kamu Hizmeti Ofisi'ne aitti; ancak eğitim politikası ile ilgilenen önceki birçok personel Başbakanlığa tayin edildiğinden, personel sürekliliği sağlanmıştır. Polonya, 1990'da Fransa'daki *Ecole nationale d'administration* (ENA) ile rekabet etmek üzere kurulan Ulusal Kamu İdaresi Okulu (KSAP) ile ünlüdür. KSAP, kamu idaresi öğrencilerine yönelik bir yüksek okul olarak, göreve atanmış devlet memurlarına yönelik sınavların yönetiminden (daha önce Devlet Personel Alımı Havuzu'na erişimden) sorumlu kamu kurumu olarak ve devlet memurlarına yönelik eğitim kurslarının genel sağlayıcısı olarak önemli bir role sahiptir.

**Macaristan'da** eğitim politikasının organizasyonuna yönelik düzenlemeler 2006/2007'de değiştirilmiştir. Genel yönergelerin hazırlanması ile eğitimin koordinasyonu günümüzde Kamu İdaresi Eğitimi Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. Genel yönergelere dayalı ayrıntılı eğitim planlarının geliştirilmesi yetkisi günümüzde yeni Hükümet Personel Merkezi'ne verilmiştir. Merkez aynı zamanda, özel sektör şirketleri

tarafından eğitim modüllerinin sağlanmasına yönelik bir eğilim mevcut da olsa, eğitim sağlayıcısı olarak da bir rol sahibi olacaktır.

Macaristan'daki eğitim politikasının hazırlanma ve uygulanma kapasitesi, Polonya ve Baltık ülkelerine göre daha az gelişmiştir. **Estonya'da** eğitim politikası Kamu Hizmeti Yasası tarafından düzenlenmemektedir. Eğitim politikasının yönetimi bakanlıkların sorumluluğu altındadır. Bununla birlikte, Devlet Şansölyeliği, genel eğitim yönergelerinin hazırlanmasında ve koordinasyonunda rol oynamaktadır. Ne var ki bu yönergelerin uygulanması isteğe bağlıdır. Ayrıca, genel eğitim politikasının uygulanması konusunda güçlü bir kurumun mevcudiyeti söz konusu değildir. Kamu Hizmeti Eğitimi ve Geliştirme Merkezi (ATAK), 2005 yılında İç İşleri Bakanlığı'nın yetki alanındaki Kamu Hizmeti Akademisi ile birleştirilmiştir. ATAK, devlet memurlarına yönelik en büyük eğitim sağlayıcısı olmayı sürdürmektedir; ancak Estonya'da harici eğitim sağlayıcıları da geleneksel olarak güçlü bir role sahip olmuşlardır.

Slovenya'da eğitim politikası, İdari Akademiden alınan önemli destek ve girdiler ile birlikte esasen Kamu İdaresi Bakanlığı tarafından geliştirilmiştir. Yakın geçmişe kadar İdari Akademi, bakanlığın yetki alanında bulunan organizasyonel bir birimdir. 2008 yılının ilkbaharında yeniden yapılandırılarak bakanlığın Yönetim ve Personel Müdürlüğüne entegre edildi. Müdürlük bünyesinde, İdare içerisindeki Eğitim ve Uzmanlık Sınavları Bölümü halini aldı ve böylece eğitim politikasının geliştirilmesi ve koordinasyonunda yer aldı. Eğitimin verilmesi, üniversiteler ve özel sektör şirketlerine bağlıdır. Gerçekleştirilen bu yeniden yapılanma personel kesintisini de kapsamıştır ve bu değişikliğin Slovenya'daki eğitim kapasitesini ne derecede etkileyeceği henüz belli değildir.

Slovakya ile Çek Cumhuriyeti, eğitim politikasının geliştirilmesi ve uygulanmasından sorumlu merkezi kurumlara sahip olmaması bakımından diğer ülkelerden farklılık göstermektedir. **Slovakya'da** genel eğitim politikası elbette Kamu Hizmeti Ofisinin ve hatta daha spesifik olarak Ofisteki eğitim biriminin sorumluluğu altındaydı. Söz konusu birim, hükümetin kamu hizmeti eğitimine yönelik genel bir anlayışı kabul ettiği 2004 yılında kaldırılmıştır. Bununla birlikte yönetim boşluğu, 2006'da Kamu Hizmeti Ofisi'nin kaldırılmasıyla ortaya çıkmıştır. O zamandan beri eğitim politikasına ilişkin sorumluluk bakanlıklardadır ve genel eğitim politikasının temel koordinasyonunu sağlama konumunda olan herhangi bir merkezi kurum söz konusu değildir. Şimdilik eğitim biriminin müteakip kurumu Çalışma Bakanlığına entegre edilmiştir; fakat merkezi bir koordinasyon kurumunun eksikliği kaçınılmaz olarak Slovakya'daki eğitim politikasının dağılmasında rol oynamıştır.

Slovakya'da olduğu gibi **Çek Cumhuriyetinde de** genel eğitim politikasının merkezi yönetiminden sorumlu bir kurum mevcut değildir. Bununla birlikte, Devlet İdare Enstitüsü AB dönem başkanlığı ile ilintili eğitimin (bkz. aşağıya) düzenlenmesinden ve verilmesinden sorumlu bir merkezi kurumdur. Enstitü, Hükümet Ofisi'nden İç İşleri Bakanlığı'na taşınmıştır ve AB işlerinden sorumlu bakan yardımcısının sorumluluğu altına sokulmuştur. Sonuç olarak, artık kamu yönetimine ilişkin genel eğitim politikası ile ilgilenen herhangi bir kurum bulunmamaktadır.

#### *Eğitim programlarının odak noktası*

Yeni Üye Devletler, kurumsal düzen dışında aynı zamanda eğitim programlarının odak noktası bakımından da değişiklik göstermektedirler. Gerek **Slovenya'da** gerekse **Çek Cumhuriyeti'nde** eğitim faaliyetleri, AB Dönem Başkanlığı'na yönelik hazırlıklar ile bu başkanlığın fiili yönetimine odaklanmıştır. Slovenya'da hükümet, AB Dönem Başkanlığının yönetiminde yer alan devlet memurlarının eğitimi için ekstra finansman sağlamıştır. AB Dönem başkanlığına yönelik hazırlıkların çok fazla kaynak emerek diğer eğitim faaliyetlerine alan bırakmama riski söz konusudur. Çek Cumhuriyeti'nde İç İşleri Bakanlığı'nda Devlet İdare Enstitüsü'nün yerine AB işlerinden sorumlu birimin getirilmesi de aynı kalıba oturmaktadır.

AB meseleleri katılımdan beri genellikle eğitim gündeminin en üstündeki yerini korumuştur. Çoğu zaman, devlet memurlarına AB politik sisteminin temellerini öğreten daha az seminer düzenlenmiştir. Bununla birlikte yeni meseleler ortaya çıkmıştır. AB yapısal fonlarının yönetimi temelde tüm ülkelerde en önemli eğitim faaliyetleri arasında yer almıştır. Bu nedenle, AB meseleleri, diğer konulara alan bırakmama pahasına -katılım öncesindeki durumla aynı olduğu üzere- eğitim politikası hususunda orta ve doğu Avrupa idarelerini seferber etmeye devam etmektedir.

Bununla birlikte yeni Üye Devletler aynı zamanda AB politikaları ile doğrudan ilintili olmayan eğitim faaliyetlerinde de bulunmuşlardır. Bu konudaki en önemli eğilim, kıdemli devlet memurlarının yetkinliklerinin geliştirilmesine yapılan yatırım ile ilgilidir. **Litvanya**, idari reform ile kamu hizmeti eğitimi stratejisinin bir parçası olan kıdemli yetkililere yönelik iki programa sahiptir. **Estonya'da** değişen deneyim

düzeylelerine ve genel yönetsel becerilere sahip devlet memurlarını hedefleyen Üst Düzey Kamu Hizmeti Yetkinlik Çerçevesi bağlamında üç program mevcuttur. Söz konusu program, kıdemli yetkililerin seçilmesi, geliştirilmesi ve elde tutulmasını destekleyen bir araç olarak Şansölyelik tarafından hazırlanmıştır. Performans değerlendirmelerinin sonuçlarına dayanılarak ve Estonya'nın stratejik hedefleri göz önünde bulundurularak, Global Development Trends and Future Estonia (Küresel Gelişim Trendleri ve Gelecekteki Estonya) adlı bir program, genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı kademelerindeki en üst düzey yetkililer için uygulanmaktadır. Program, ayrıntılı bir biçimde kuruma ilişkin bir vizyonun oluşturulması, yenilik ve işbirliği ağlarının kurulması gibi yetkinliklerin geliştirilmesine odaklanmaktadır. Program şimdiye dek seminerler, yurtdışına yapılan inceleme gezileri ve en üst düzey yetkililerin bireysel ihtiyaçlarına göre hazırlanmış teke tek eğitim modüllerinden meydana gelmiştir. Kıdemli yetkililer arasındaki katılım yüzde 70 dolaylarında olmuştur. Bu durum, Estonya'daki kamu hizmetinin yönetim yapısı göz önünde bulundurulduğunda büyük bir başarı olarak görülmelidir.

Estonya ile Litvanya Hükümetlerinin girişimleri, yeni Üye Devletlerde daha karmaşık becerilerin geliştirilmesine yönelik daha genel bir kaygıyı yansıtmaktadır. Şimdiye dek eğitim faaliyetleri, nispeten AB'nin siyasi sistemi ve kamu idaresinin yapıları ve süreçleri gibi temel bilgiler üzerine odaklanmıştır. Bu tür eğitim faaliyetleri, aslında kamu idaresinin performansı için hayati önem taşıyan genel devlet memurlarının analitik becerileri ve sorun çözme becerileri ile kıdemli yetkililerin yönetsel kapasitelerini ender olarak ele almaktadır.

Günümüzde, kamu hizmeti yönetişimi alanında bölgesel akım belirleyici ülkeler Estonya ve Litvanya'dır. Bu ülkeler ayrıca, kıdemli yetkililerin eğitim ve diğer gelişimsel faaliyetlerde daha fazla zaman harcaması açısından diğer ülkelerden farklılık göstermektedir. Genellikle, ülkeler arası karşılaştırma için uygun göstergeler bulmak zordur. Ancak, kıdemli yetkililerin Estonya'da her sene 12 günlerini eğitim için harcadıkları söylenmektedir. Aksine, Macaristan ve Polonya'daki kıdemli yetkililer ise senede nadiren beş günlerini eğitim için ayırmaktalar. Bunun yanı sıra, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki ortak şikayet, kıdemli yetkililerin eğitime katılmak için yeterli zamana sahip olmamalarıdır. Şüphesiz ki bu yetersiz zaman, bu ülkelerdeki yüksek seviyedeki siyasallaştırma ve kıdemli personel devrinin bir yan ürünüdür.

### 3.11. *Hak ve Yükümlülük Sistemleri*

Bu son bölüm, sekiz ODA ülkesindeki hak ve yükümlülükler sistemini incelemektedir. Devlet memurlarının kişisel hakları üzerindeki kısıtlamalar, özel sektör personeli sistemleri ile mukayese edildiğinde kamu personeli sistemlerinin karakteristik özellikleri arasında yer almaktadır (Horn 1995). Söz konusu kısıtlamalar, Avrupa idare ilkeleri arasında önemli bir rol oynamışlardır ve kamu hizmetinin profesyonel değerler sistemini destekleme ve koruma amacı gütmektedir. Örneğin siyasi haklar üzerindeki kısıtlamalar, kamu hizmetinin siyasi tarafsızlığını korumak amacıyla uygulanmaktadır. Başta özel sektördeki alternatif gelir fırsatları olmak üzere devlet memurlarının ekonomik faaliyetlerine uygulanan kısıtlamalar bu kişilerin topluma karşı tarafsızlığını ve adaletini artırma amacı taşımaktadır. Buna ilaveten, son yirmi yıldır mesleki ahlak kuralları ile kamu görevlilerinin mal varlıklarının ifşasına ilişkin sistemler gibi yolsuzlukla mücadele kampanyaları bağlamında bir dizi mekanizma popülerlik kazanmıştır. Haklar, görevler ve etik davranışlara ilişkin meseleler, uygunsuz davranışa yönelik çok sayıda yaptırım içeren; ancak aynı zamanda devlet memurlarını beklenen yasal ve etik standartlara uygun düşmeyecek şekilde davranmaktan caydıran disiplin kuralları ile yakından bağlantılıdır. Bu analizde, hak ve yükümlülük sistemlerinin her bir beş unsurunun niteliği incelenmektedir.

Genel anlamda, incelenmekte olan sekiz ülke, bu kamu hizmeti yönetişimi alanında Avrupa idare ilkelerine nispeten yüksek düzeyde uyum ortaya koymuştur. Kurumsal yapı taşlarının çoğu 2004 yılından önce inşa edildiğinden AB'ye katılımdan beri bu alanda çok az değişiklik yaşanmıştır. Slovakya, son yıllarda geride kalan ve devlet memurlarının hak ve yükümlülük sisteminde pek çok boşluk ortaya koyan tek ülkedir.

Genellikle yüksek düzeydeki sürdürülebilirlik, resmi kurallar ve devlet memurlarının siyasi tarafsızlığa yönelik tutumlarınca yansıtılmaktadır. Bununla birlikte hak ve görevlerin oluşturulması, mesleki ahlak kurallarının ayrıntılı bir şekilde hazırlanması ve mal varlığı beyanı sistemlerinin geliştirilmesinin, kamu hizmetindeki profesyonelleşmenin artışına gerçek anlamda katkısı sorgulanmalıdır. Bununla birlikte, disiplin prosedürleri yönetsel bir araç olarak yaygın bir biçimde yetersiz düzeyde kullanılmaktadır. Bu nedenle gelecekte ODA ülkelerindeki hak ve görev sisteminin etkililiğine daha fazla özen gösterilmesi gerekmektedir.

***Sembolik ve somut etki arasında hak ve yükümlülük sistemleri****Devlet memurlarının siyasi faaliyetlerinin düzenlenmesi*

İncelenmekte olan tüm ülkeler, devlet memurlarının siyasi haklarına ilişkin düzenleme yapmıştır. Devlet memurlarının siyasi faaliyetleri üzerindeki kısıtlamaların en katı olduğu ülke Polonya, en hafif olduğu ülke Letonya'dır. **Polonya'da** yasalar, devlet memurlarının siyasi anlamda tarafsız olmalarını gerektirmektedir. Memurlar bir siyasi parti mensubu olabilmekle birlikte parti kuramamakta, parti çalışmalarına katılamamakta ve halka açık bir şekilde siyasi görüşlerini ortaya koyamamaktadırlar. Bunun aksine, **Letonya'da** devlet memurlarının siyasi faaliyetleri üzerinde neredeyse hiçbir kısıtlamanın bulunmamaktadır. Kamu Hizmeti Yasası, devlet memurlarının tüm hükümetlere sadık olmasını gerektirmekte ve "Çıkar Çatışması" Yasası ise açık bir şekilde devlet memurlarının bir parti üyesi olmalarına izin vermektedir.

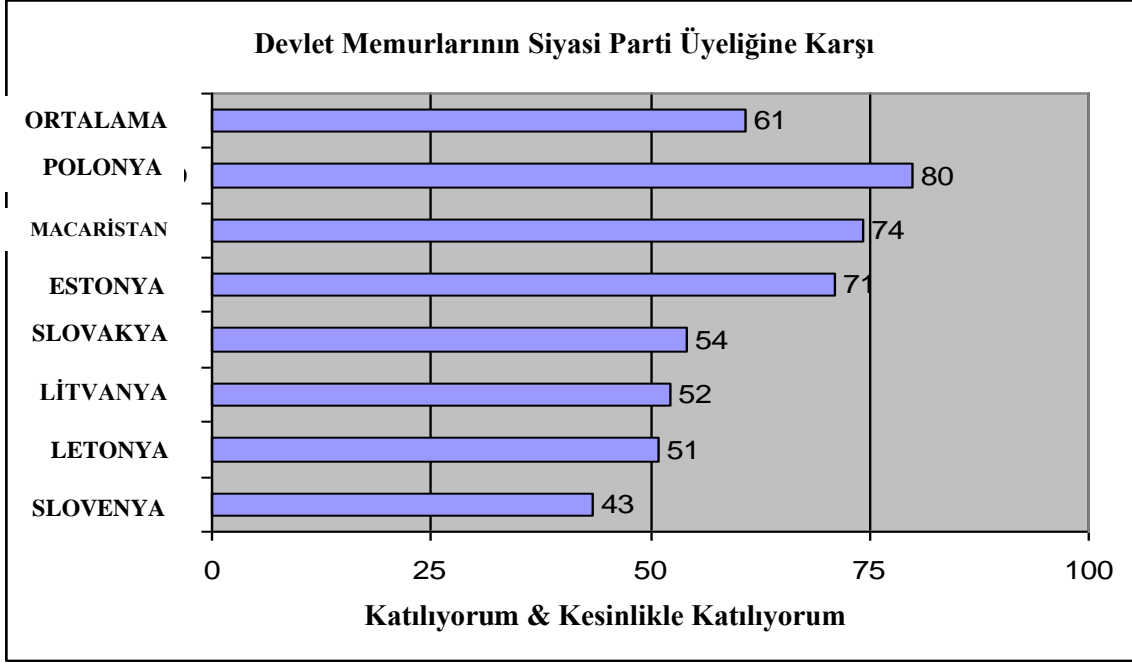
Uç noktadaki iki ülke olarak özellikle Polonya ile Letonya arasındaki ayrım, devlet memurlarının siyasi faaliyetleri üzerindeki kısıtlamaların, kamu hizmeti yönetiminin fiili uygulamalarıyla örtüşmediğini ortaya koymaktadır. Yukarıda ele alındığı üzere, Polonya sekiz yeni Üye Devlet arasında en fazla siyasallaştırılmış kamu hizmetlerinden birine sahip olan bir ülkeyken; Letonya'daki kamu hizmeti en az siyasallaştırılmış kamu hizmetlerinden biridir. Bundan dolayı, siyasi hakların düzenlenmesinin personel politikası üzerinde ne ölçüde somut bir etki yarattığı tartışmaya açıktır.

Aynı zamanda devlet memurlarının tutumları, Orta ve Doğu Avrupa'daki mevcut duruma göre siyasi özgürlüğe ilişkin daha sıkı kısıtlamalara yönelik tercihi ortaya koymuştur. Tüm ülkelerdeki yasal dayanak, devlet memurlarının bir siyasi parti mensubu olmasına izin vermektedir. Aslında yasal dayanak bazen hem bir memur hem de bir parti aktivisti olmaya imkan vermektedir. Örneğin Litvanya'da bir devlet memuru bir partinin hazinedarı olamaz; ancak o partide farklı bir rol üstlenebilir.

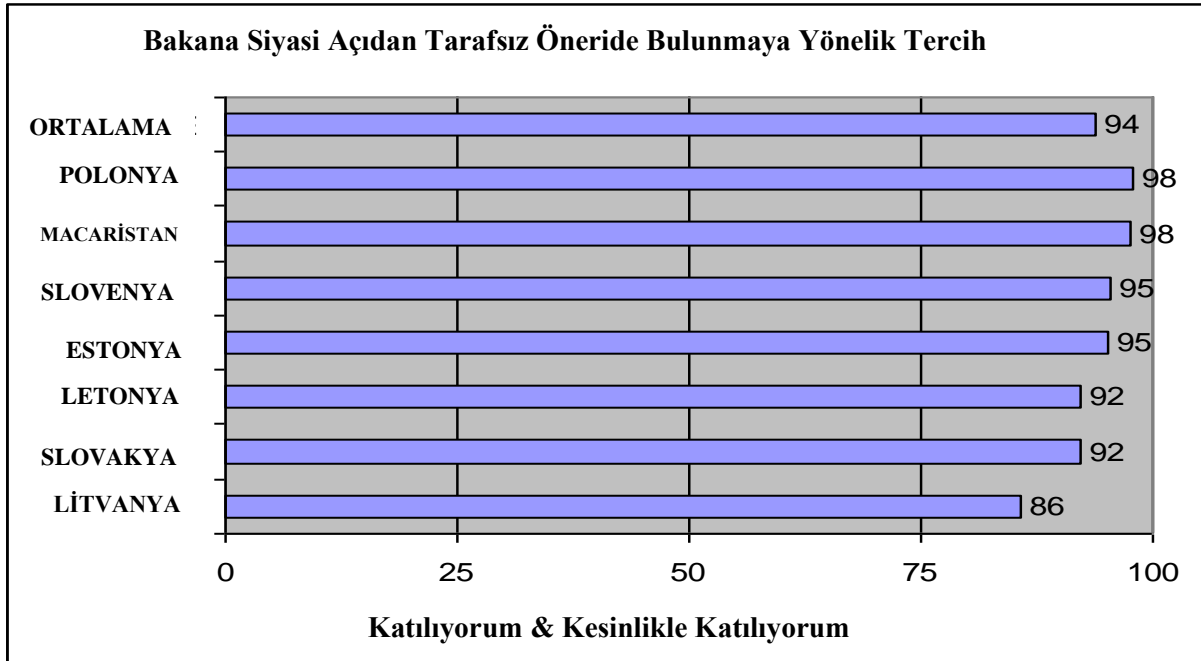
Bunun aksine, Sigma anketine verilen yanıtlar, devlet memurlarının parti üyeliğinin dahi devlet memuru rolüne uygun düşmediği kanısını taşıdıklarını ortaya koymaktadır<sup>36</sup>. Parti üyeliğine yönelik şimdiye kadarki en yüksek düzeyde itiraz Polonya ve Macaristan'da olmuştur. Bu durum, iki ülkedeki fiili personel politikası uygulamalarına zıt düşmektedir. Personel politikası uygulamaları ile devlet memurlarının tutumları arasındaki çelişki, iki ülkede statüko konusunda mevcut olan yüksek memnuniyetsizlik derecesini ortaya koyabilmektedir. Bununla birlikte devlet memurlarının siyasi tarafsızlık ilkesi konusundaki olumlu tavırları, günümüzde çok siyasallaştırılmış personel politikasına maruz bırakılan ülkelerde devlet memurlarının siyasetten uzaklaştırılması bakımından çok daha iyi olanaklar yaratmaktadır.

<sup>36</sup> Avrupa ilkeleri, parti üyeliğinin kamu hizmetinde görev yapmaya uygun düşmediğini ifade etmemektedir. Bununla birlikte, soru, metodolojik amaçla devlet memurlarının siyasi tarafsızlık ilkesine yönelik tutumlarının yoğunluğunu ortaya koymaktadır.

Şekil 20. “Bakanlıktaki personel genel olarak herhangi bir siyasi parti mensubu olmamalıdır (bakan ile danışmanları hariç).”



Şekil 21. “Personel, bakanın siyasi görüşlerine katılmıyor olsa bile, bakanına alandaki uzmanlığına dayanarak tarafsız bir şekilde öneride bulunmalıdır.”



#### Devlet Memurlarının ekonomik faaliyetlerinin düzenlenmesi

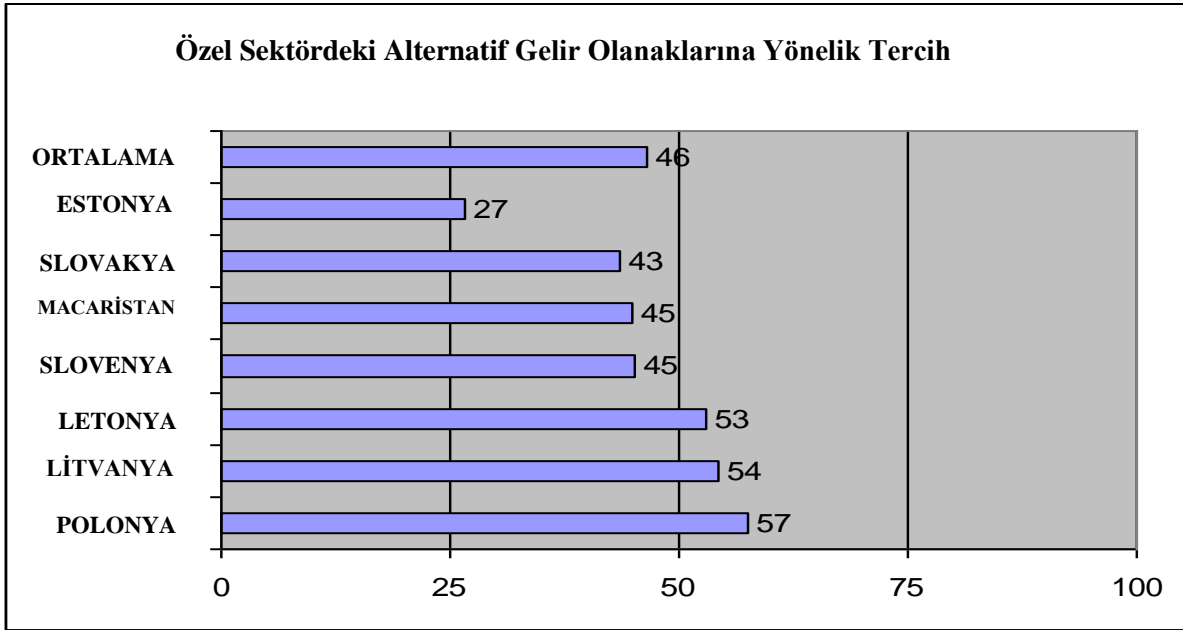
Orta ve Doğu Avrupa'daki tüm yeni Üye Devletler, devlet memurlarının ekonomik faaliyetlerini sınırlamaktadır. Tipik olarak, çıkar çatışması yaratabilecek ekonomik faaliyetlere izin verilmemektedir. Ticari şirketlerde istihdam genellikle, atama devlet etkisi tarafından yapılmadığı sürece, yasaktır. Tarafsız olabilmek becerileri konusunda şüphe uyandıracığından dolayı, sıklıkla yetkililerin, kendi otoriteleri dahilindeki şirketlerden gelir elde etmesinin yasak olduğu açık bir biçimde belirtilmektedir. Aynı zamanda kamu hizmeti yasaları ve/veya çıkar çatışması yasaları, devlet memurlarına yüksek öğretim ve kültürel sektörlerde, gazetecilik ve sanatta ücretli faaliyetler gerçekleştirme imkanı sağlamaktadır.

Konu ile ilgili farklılıklar, devlet memurlarının kariyer sonrası istihdamını yöneten düzenlemeler konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu noktada Slovakya ile başta Estonya olmak üzere üç Baltık ülkesi, devlet memurunun, görevi bıraktıktan sonra görev başında olduğu süre dahilinde istihdamının uygunsuz olduğu bir şirkette

istihdam edilmesine üç yıl süreyle izin vermeyen kısıtlayıcı kurallara sahiptir. Bunun aksine, Polonya, Macaristan ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkelerde hiçbir kısıtlama söz konusu değildir.

Yukarıda ele alınan siyasi hakların aksine, kamu hizmeti dışında ekonomik faaliyetler yürütülmesi konusundaki kısıtlama, devlet memurları arasında çok daha az derecede destek görmektedir. Sigma anketine katılan memurların neredeyse yüzde 50'si özel sektörde istihdamın, kamu sektöründe istihdam ile uyumlu olduğunu düşünmektedir. Max Weber'in kamu hizmeti ile sınırlı istihdamı modern bürokrasilerin bir karakteristik özelliği haline getirdiği göz önünde bulundurulduğunda bu, klasik Avrupa kamu idaresi ilkelerinden etkileyici bir sapmadır. Alternatif istihdam olanaklarına yönelik bu güçlü desteğin arkasındaki nedenleri belirlemek için daha fazla analiz yapılması gerekmektedir. ODA ülkelerindeki (bkz. yukarıda) devlet memurlarının düşük maaşları söz konusu durumun muhtemel nedenlerindedir.

Şekil 22. "Bakanlıklardaki personelin özel sektörde ikinci gelir olanaklarına sahip olması kabul edilebilirdir."



#### Mal varlığı beyanı sistemleri

Yeni Üye Devletler, devlet memurlarının mal varlığının ifşasına yönelik sistemler muhafaza etmiş ya da kurmuşlardır. Slovenya, böyle bir sisteme sahip olmayan tek ülke olduğundan bu konuda bir istisnadır. **Çek Cumhuriyeti** dahi Çıkar Çatışması Yasası'nın değiştirilmesi bağlamında mal varlıklarının beyanına yönelik bir sistemi kabul etmiştir. Elbette mal varlığının beyanına ilişkin düzenlemelerin ayrıntıları bir ülkeden diğerine değişiklik göstermektedir. Örneğin **Macaristan'da** mal varlığı beyanı sistemi şu anda Başbakanlıktaki Kamu Hizmeti Departmanı tarafından yönetilmekteyken, **Litvanya'da** bu bir Etik Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir.

Ancak devlet memurlarının mal varlığının beyanına ilişkin sistemlerin etkisiz olması daha büyük sorun teşkil etmektedir. Kişisel mülakatlar ile gözlemci raporları, mal varlığı beyanlarının genelde formalite olarak görüldüğünü (Estonya), bilginin aslında kullanılmadığını (Litvanya) ve yolsuzluk risklerini azaltmadığını ortaya koymaktadır. Bundan ziyade yalnızca sembolik değerler olarak algılanmaktadırlar. Aynı zamanda ilgili diğer girişimler daha etkili olmuştur. Örneğin Estonya'da yakın geçmişte bakanlıklar için çalışanlarının maaşlarını internet sitesinde yayınlamak zorunlu hale getirilmiştir. Bu girişim popüler olmuştur ve medya, bilgiye düzenli olarak erişim sağlamak ve bilgiyi ele almaktadır. Dolayısıyla bir mal varlığı beyanı sisteminin etkili olabilmesi için şeffaflık konusunda şimdiye kadar olduğundan daha radikal bir yaklaşım sergilenmesi gerekmektedir<sup>37</sup>.

#### Mesleki ahlak kuralları

Mesleki ahlak kurallarının etkililiği de benzer şekilde sorgulanabilir. Bu kurallar, 1990ların sonlarında ve 2000li yılların başında ODA hükümetlerinde popülerdi. Yalnızca **Çek Cumhuriyeti** ve **Slovakya'da**

<sup>37</sup> Mal varlığı beyanının kapsamlı analizi için bkz. Sigma 2006.

mesleki ahlak kuralları yoktur<sup>38</sup>. Bununla birlikte, Çek Cumhuriyeti'nde Çıkar Çatışması Yasası mevcuttur. Bu durum, devlet memurlarının etik davranışlarına ilişkin kılavuz ilkelerin hiç var olmadığı anlamına gelmemektedir. Slovakya'da mesleki ahlak kuralları oluşturmak amacıyla pek çok girişimde bulunulmuştur; ancak yönetsel kapasite eksikliği nedeniyle bu alanda ilerleme kaydetmek mümkün olmamıştır.

Mal varlığı beyanı durumunda olduğu gibi, mesleki ahlak kuralları ele alınırken de bir etkisizlik durumu söz konusudur. Çoğu durumda mesleki ahlak kurallarının ihlali, disiplin yaptırımlarına tabi olabilir; ancak belirli türde bir davranışın bir etik ilkeyi ihlal edip etmediğinin net bir ayrımına varmak zordur ve tartışmaya açıktır. Bundan dolayı, mesleki ahlak kurallarının, şimdiye dek kamu idaresindeki fiili davranışsal uygulamalar bakımından ne kadar etkili olduğunu belirlemek için daha fazla araştırma yapılması gerekmektedir. Aynı zamanda ODA'dan elde edilen deliller, bir mesleki ahlak kuralının bir anlaşma ya da görev beyanı olarak kamu hizmeti için önemli bir sembolik rol oynadığını ortaya koymaktadır. Bu itibarla, bu kural, kamu hizmet etiğinde eğitim kursları için ve devlet memurlarının kim oldukları ve kim olmak istedikleri konusunda anlayışlarını geliştirmek ve farkındalık yaratmak amacıyla kullanılabilir.

#### *Disiplin prosedürlerinin sınırlı kullanımı*

Disiplin kuralları, devlet memurlarının hakları ve görevleri ile iyi davranış standartlarının ele alınmasında önemli bir tamamlayıcı role sahiptir. Yeni Üye Devletlerde bu kurallar nadiren bir ihtilaf konusu olmuştur. Bununla birlikte, **Slovakya'da** devlet memurlarına yönelik hiçbir disiplin kuralı yoktur ve **Slovenya'da da** durum belirsizdir. Slovakya'da disiplin kuralı, kamu hizmeti yasasının bir parçası olmuştur; ancak 2006 reformu kapsamında bu bölüm yasadan çıkartılmıştır ve günümüzde artık uygulamada olan bir kural yoktur. Slovenya'da da disiplin kuralının ayrıntıları kamu hizmeti yasasından çıkartılmıştır. Söz konusu ayrıntıların bir hükümet kararnamesi ile düzenlenmesi gerekmekteydi; ancak bu kararnama henüz kabul edilmediğinden, eski disiplin kuralı yürürlükte. Bununla birlikte, bu konudaki yasal durum belirsizdir. Diğer tüm ülkelerde disiplin kuralları genellikle hatırı sayılır derecede ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir.

Bununla birlikte, disiplin kurallarının kamu hizmeti yönetiminin fiili uygulamaları ile uyumluluğu konusunda kayda değer farklar mevcuttur. **Litvanya ve Letonya'da**, kamu hizmeti yöneticilerinin, kıdemli devlet memurlarının görevden alınmasını başlatması bakımından kurallar önemli araçlardır. Disiplin soruşturmalarının başlatılması, mutlak olarak görevden alınma ile sonuçlanmamaktaydı; ancak kaçınılmaz olarak devlet memurları üzerinde baskı yaratmaktaydı. Örneğin Letonya'da bu gibi bir önlem, şikayetlerin ve görülen disiplin davalarının yönetimi konusunda hükümet mensupları ile yaşanan anlaşmazlıklardan sonra Kamu Hizmeti İdaresi Başkanı ile buradaki yetkilileri dahi etkilemiştir. Bunun aksine diğer ülkelerde, buradaki kıdemli yetkililer nispeten kolay bir biçimde görevden alınabildiğinden, bu kişilere yönelik olarak disiplin önlemlerinin uygulanması amaca daha az uygundur.

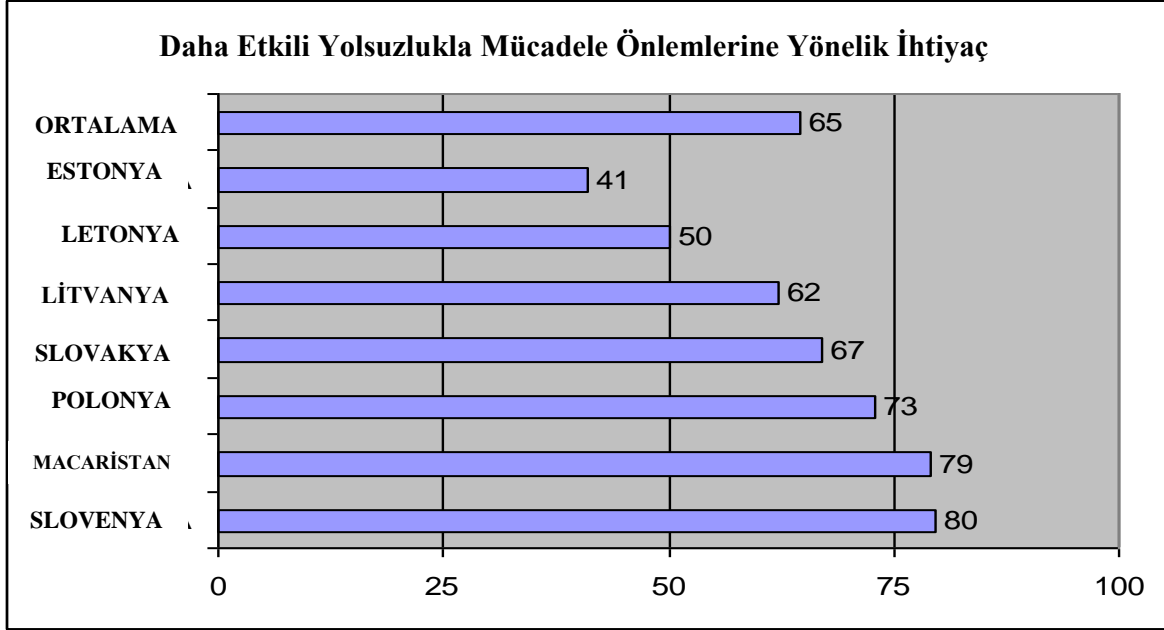
*Sonuç* olarak, katılım sonrası sürdürülebilirlik, bu kamu hizmeti yönetişimi alanında nispeten yüksektir. Slovakya ve Slovenya'daki disiplin kurallarının geleceğine ilişkin olarak bir takım sorular belirmiştir; ancak genel tablo olumludur. Bununla birlikte, önemli sorular, bu kuralların ve kısıtlamaların fiili kamu hizmeti politikası uygulamaları ve kamu politikasının yürütülmesinde devlet memurlarının davranışları üzerindeki etkileri bakımından etkililikleri ile ilintilidir. Politik faaliyetlerin düzenlenmesi genellikle personel politikası uygulamalarından sapmaktadır; ekonomik faaliyetler düzenlenebilir ama devlet memurları özel sektördeki paralel istihdam kısıtlamasına sınırlı destek vermektedirler; mal varlığı beyanı sistemleri yönetim ve yürütme kapasitesinden yoksun olma eğilimi göstermektedir; mesleki ahlak kurallarının esasen sembolik bir değere sahip olduğu görülmektedir ve de disiplin kuralları uygulamada yeteri kadar kullanılmamaktadır.

Bu kamu hizmeti yönetişimi alanındaki düzenlemelerin etkililiği hususundaki eleştirel bakış açısı, devlet memurlarının kendi ülkelerindeki yolsuzlukla mücadele önlemlerinin etkililiği ile ilgili genel görüşüne yansımaktadır. Devlet memurlarının hak ve görevlerinin düzenlenmesi elbette yolsuzlukla mücadeledeki birçok mekanizmadan sadece biridir. Bu koşulları göz önünde bulunduran Sigma anketi katılımcılarının neredeyse üçte ikisi, daha etkili yolsuzlukla mücadele önlemlerinden yana olmuştur. Bilhassa Slovenya, Macaristan ve Polonya'da verilen yanıtlar çarpıcıdır; çünkü hükümetlerin ellerinde bulunan mevcut araçlarla yolsuzlukla mücadele etme kapasitesi konusunda çok düşük derecede güven ortaya koymaktadırlar. Yolsuzlukla mücadele ve her şeyden önce de etkili yolsuzlukla mücadele aracı arayışı, ODA kamu hizmetlerinin gelecekteki gelişimi için önemli bir alan olmayı sürdürecektir.

<sup>38</sup> Litvanya'da, "Etik Kuralları"nın düzgün bir mesleki ahlak kuralı olarak sınıflandırılıp sınıflandırılmayacağı konusunda bir tartışma yaşanmıştır; bkz. Palidaskaite ve ark. 2007.



Şekil 23. “Kamu hizmetimiz daha etkili yolsuzlukla mücadele araçlara sahip olmalıdır.”



#### 4. Karşılaştırmalı Tartışma ve Sonuç

Bu belge, sekiz ODA ülkesindeki kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliğini analiz etmiştir. Kamu hizmeti gelişimin, 2004'teki katılımdan beri izlediği yollar ile kamu hizmeti sistemlerinin, katılım öncesi süreçte AB tarafından teşvik edildiği üzere, Avrupa idare ilkeleri ile ne derece uyumlu olduğunu incelemiştir. Bu sorulara verilebilecek basit bir cevap yoktur. Analiz, kamu hizmetlerinin yönetilme şekillerinde ve ODA ülkelerinin AB üyeliğinden beri gösterdikleri gelişim şekillerinde çok fazla çeşitlilik olduğunu ortaya koymuştur. Özetle, ODA bölgesi tek bir kamu hizmeti yönetişimi dünyası olarak düşünülemez. Bununla birlikte, ODA kamu hizmetlerindeki benzerlikleri ve farklılıkları karakterize etmek üzere genel kalıpların belirlenip belirlenemeyeceğini keşfetmek mümkündür.

Bu doğrultuda bu bölüm de, kamu hizmeti yönetişimi alanları arasında yapılan kıyaslama sonucu ortaya çıkan kalıpların bir incelemesi, çoğu alan için ele aldığımız kamusallaştırmanın üç seviyesi arasındaki karşılaştırma ve bu belgede incelenen sekiz ülke arasındaki karşılaştırma ile başlamaktadır. Bu bölümün son iki kısmı, bu belgede sunulduğu şekilde bulgulardan ortaya çıkan meseleleri incelemektedir. Söz konusu kısımlar, yeni kamu idaresini, kamu idaresinin klasik modellerini ve Avrupa İdari Alanının altında yatan çıkarımlarla ilgili olarak yeni Üye Devletlerdeki kamu hizmeti gelişmelerinin üzerinde durmaktadır. Son kısım, katılım sonrası kamu hizmeti gelişmelerinin belirleyicilerine dikkati çekmektedir. Bu kısım ayrıca, AB politikasının, özellikle katılım sonrası reform sürdürülebilirliğinin ülke içi belirleyicilerine kıyasla yeni Üye Devletlerdeki katılım sonrası reform sürdürülebilirliğine olan katkısıyla ilgilenmektedir.

##### 4.1. Alanlar arası Karşılaştırma

Katılım sonrası sürdürülebilirliğin incelenmesi için kamu yönetimini 11 kamu hizmeti yönetişimi alanına “ayırдық”. Analiz, Avrupa idare ilkeleri ile şu anki uyumları ve 2004'ten beri değişimin gidişatı bakımından alanlar arasında hatırı sayılır bir değişkenliği ortaya çıkarmıştır. Bu bölümdeki sınıflandırma, bu belgenin önceki kısmındaki analize dayanmaktadır. Anket verilerinin analizi, yasal materyalin analizi ve kişisel mülakatlar bağlamında kazanılan iç görüşleri göz önünde bulundurmaktadır. Bundan dolayı sınıflandırmaların sadece araştırma verilerine değil, çeşitli deneysel bilgi kaynaklarına dayandığını belirtmek önem taşımaktadır.

Bu koşulları göz önüne alarak 11 alanı, Avrupa idare ilkeleri ile mevcut uyumları ve 2004 yılından bu yana gelişimin değişim gidişatı bakımından farklılık gösteren beş grupta genel olarak toplayabiliriz.

- (1) İlk grup, açık rekabet, eğitim politikası ve hak ve yükümlülük sistemlerini içermektedir. Ortalama olarak bu üç alan, bu belgede ele alınan diğer sekiz alan ile mukayese edildiğinde Avrupa idare ilkeleri ile daha yüksek düzeyde uyum sergilemektedir. Bunun yanı sıra, katılımdan bu yana

gelişim büyük ölçüde istikrarını korumuş ve hatta açık rekabet ve eğitim politikası alanlarında bir miktar olumlu yönde seyretmiştir. Diğer bir deyişle bu grup, yüksek derecede bir katılım sonrası reform sürdürülebilirliği sergilemektedir.

Açık rekabet, Avrupa idare ilkeleri ile yüksek derecede uyumlu olan tek kamu hizmeti yönetişimi alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Avrupa standartları ile yüksek derecede uyum hemen hemen tüm ülkeler için ve her bir 3 kurumsallaşma düzeyinde de geçerlidir. Çek Cumhuriyeti, en azından orta düzeyde bir uyuma ulaşmayı başaramayan tek ülkedir<sup>39</sup>.

Eğitim politikaları ile hak ve görev sistemleri de Avrupa idare ilkeleri ile oldukça yüksek düzeyde bir uyum sergilemektedir. Temelde son birkaç yılda yaşanan merkezi eğitim politikası ve eğitim kurumlarındaki dağılma nedeniyle, yalnızca Slovakya ile Çek Cumhuriyeti eğitim politikası konusunda düşük düzeyde uyum sergilemektedir. Slovakya aynı zamanda şu anda hak ve yükümlülükler sistemi bakımından en azından orta düzeyde bir uyuma ulaşmayı başaramayan tek ülkedir. Hak ve yükümlülükler sistemi için, devlet memurlarının siyasi ve ekonomik faaliyetlerinin kısıtlanmasını, mesleki ahlak kurallarını, mal varlığı beyanı sistemlerini ve disiplin prosedürlerinin niteliğini inceledik. Slovakya için, mesleki ahlak kurallarının eksikliği ve disiplin sistemleri konusundaki yasal boşluk, bu kamu hizmeti yönetişimi alanında önemli boşluklar olduğunu göstermektedir.

Geçiş Kolaylığı Aracı ile Avrupa Sosyal Fonu'ndan (ESF) alınan finansman bu kamu hizmeti yönetişimi alanındaki katılım sonrası sürdürülebilirliğe katkıda bulunmuştur. Bununla birlikte, eğitim politikasına yönelik ESF desteğinin uzun vadeli etkililiği henüz belli değildir. Ayrıca, yeni Üye Devletlerin gelecekte etkili eğitim programlarının geliştirilmesine yatırımı artırması gerekecektir.

Hak ve görev sistemlerinin genel olarak pozitif değerlendirmesi daha bulanıktır. İlgili kurumların çoğu, katılım öncesinde hali hazırda mevcuttu. Katılım sonrasında da çok az sayıda değişim gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, bu alandaki resmi düzenlemelerin etkililiği tartışmaya konusu olmayı sürdürmektedir ve bu, gelecekte gelişim için önemli bir alan olacaktır.

(2) İkinci grup, katılımdan beri yapıcı reform çabalarına maruz kalan, ancak Avrupa standartları ile uyumun düşük olarak kaldığı alanlardır. Yörünge, maaş sistemleri alanı için geçerlidir. Yalnızca Litvanya, Macaristan ile Slovenya'daki maaş sistemleri Avrupa idare ilkeleri ile orta derecede uyum sergilemektedir- ki bu durum maaş sistemini güçlendirme çabaların gelecekte artırılması gerekeceğini göstermektedir. Bununla birlikte, bölgeye yönelik eğilim olumludur. Zira Polonya ile Çek Cumhuriyeti temelde katılımdan beri maaş sistemlerine yatırım yapmayan yegane iki ülke iken, Slovakya bunu 2003'te tam katılımdan önce gerçekleştirmiştir. Bundan dolayı, katılım sonrası reform sürdürülebilirliğinin derecesi olumlu olarak ancak hala yetersiz olarak kabul edilmelidir.

(3) Üçüncü grup, katılımdan beri olumsuz bir eğilimi olan ve Avrupa ilkeleri ile nispeten düşük düzeyde uyum sergileyen alanları kapsamaktadır. Giriş sınavları sistemleri, bu alan grubunda sınıflandırılabilir. Günümüzde Litvanya, az çok işler durumda olan bir sınav- özellikle de kamu hizmetine katılmadan önce girilmesi gereken bir yazılı sınav- sistemine sahip tek ülkedir. Slovakya'da sınav sisteminin etkililiği hususunda yaygın bir şekilde şüphe duyulmaktadır. Diğer ülkelerde yazılı sınavlar ya hiç mevcut olmamış ya da kaldırılmıştır (ya da kaldırılması planlanmaktadır). Giriş sınavı sistemlerinin kısıtlayıcı şartlarının kaldırılmasının, Avrupa idare ilkelerinden sapmanın kalıcı bir özelliği haline gelip gelmeyeceği ve bir çeşit ODA istisnacılığının temelini oluşturup oluşturmayacağı henüz belli değildir.

(4) Dördüncü grup, en iyi şekilde sekiz ODA arasındaki büyük değişkenlik derecesi ile karakterize edilen alanları içermektedir. Bazı ülkelerde bu alanlar Avrupa idare ilkeleri ile yüksek düzeyde uyum sergilerken, diğer ülkelerde uyum düzeyi düşük ya da orta seviyededir. Bunun yanı sıra, katılım sonrası yollar her bir sekiz ülkede farklı yöne işaret etmektedir. Bu alan grubu, idari ve

<sup>39</sup>

Açık rekabet konusunu dar bir kapsamda ele aldığımız yeniden belirtilmelidir (yani kamu hizmetlerinde boş pozisyonların ilanı). Eğer açık rekabet anlayışımıza sınav mekanizmaları ile aday seçimini dahil etmiş olsaydık (onları aşağıda ayrı ayrı ele almak yerine), bu alanı yüksek düzeyde uyum sergileyen bir kamu hizmeti yönetişimi alanı olarak sınıflandıramazdık.

kamu hizmeti reform programları alanı, kamu hizmeti yönetimi alanı ve performans değerlendirmesi alanını içermektedir.

İdari ve kamu hizmeti reform programları Litvanya, Letonya ve Macaristan'da güçlüyken, diğer ülkeler çok daha az ilerleme kaydetmişlerdir. Bu durum, katılım sonrası ilk günlerde hükümetin kamu hizmeti reformuna bağlılığının genel olarak zayıf olduğunu göstermektedir; ancak -Çek Cumhuriyeti ve Slovakya gibi ülkelerde dahi- son girişimler, başlangıç aşamasında olsa bile, bölgedeki kamusal insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik yeni gelişen ilgiye işaret etmektedir.

Merkezi yönetim yapılarının aynı zamanda yer, kapasite ve istikrar bakımından çeşitli olduğu belirlenmiştir. Bununla birlikte, bazı genel eğilimler aşıkardı. Sözde bağımsız kamu hizmeti ofislerinin, katılım öncesinde var olanlar zayıflatıldığından ve dağıtıldığından, bölgede kullanılamaz olduğu ortaya çıkmıştır. Bunun yerine, Letonya, Macaristan, Polonya ve hatta Slovakya gibi ülkelerde başbakanlıkların ve şansöyeliklerin sürece dahil edilmesine yönünde küçük çaplı bir değişim yaşanmıştır<sup>40</sup>. Kamu hizmeti reform programları alanında olduğu üzere bu değişim, hükümetin etkili bir şekilde çalışmasının sağlanması bakımından personel politikasının önemine ilişkin farkındalığın arttığını gösterebilmektedir.

Performans değerlendirme sistemlerinin kalitesi, daha önce olduğu gibi bölge içerisinde büyük farklılıklar göstermiştir. Polonya ve Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler, bu kamu hizmeti yönetişimi yönü ile ilgilenmeye ancak başlamıştır. Bunun aksine Macaristan, yakın zamanda yeni ve son model bir performans değerlendirme sisteminin geliştirilmesine yatırım yapmıştır, ancak maaş sistemleri ile olan bağlantısı, idare içerisinde büyük gerginlikler oluşmasına neden olmuştur. Performans değerlendirme sistemlerinin gelecekteki gelişimi, büyük oranda maaş sistemleri gibi diğer kamu hizmeti yönetişimi alanları ile olan bağlantıların niteliğine ve aynı zamanda da genel hükümet performans yönetimi sistemlerine bağlıdır.

(5) Son grup, üst düzey kamu hizmetinin siyasallaştırılması ve iş güvencesi alanları ile kamu hizmetini yöneten resmi-yasal çerçevelerin kalitesini kapsamaktadır. Bu alanlarda, ülkeler arasındaki yüksek düzeyli değişkenlik de kendini göstermektedir; ancak katılım sonrası eğilim, Avrupa idare ilkelerine göre değerlendirildiğinde ortalama olarak olumsuz olmuştur. Sekiz ülkeden hiçbiri katılımdan beri bu alanda reform ilerlemesi kaydetmemiştir.

Katılımdan bu yana ülkelerin bu gruba ilişkin olumsuz yörüngeleri, özellikle Komisyonun bu alanlara ne kadar önem verdiği göz önünde bulundurulduğunda şaşırtıcıdır. Örneği kamu hizmeti yasaları, genellikle kamu hizmeti reformu alanındaki AB önkoşulların özü olarak görülmüştür. Kamu hizmeti yasaları katılımdan sonra yürürlükten kaldırılmamıştır; ancak mevzuatın kalitesi düşmüştür. Yasalar istikrarsız hale gelmiş ve birçok ülke büyük çaplı değişiklikler yaşamıştır. Bu durum, kamu hizmeti yönetiminin yasal öngörülebilirliğini zayıflatmıştır. Bilhassa Estonya, Slovakya ve Slovenya gibi ülkelerde uygulama kalitesi halen tartışmaya açıktır. Son iki durumda kamu hizmeti yasalarının kısıtlayıcı şartlarının kaldırılması, uygulamada kamu hizmeti yönetiminin yasal dayanağında boşluklar yaratmıştır.

Ayrıca, kamu hizmeti yasalarının kapsamı genellikle kamu hizmeti politikasına yönelik politik müdahalelere olanak sağlanmasına indirgenmiştir. Bu nedenle de, yasal dayanakların niteliği ile üst düzey kamu hizmetinin artan siyasallaştırılması ve özellikle de üst düzeyde olmak üzere kamu hizmeti işlerinin gittikçe daha az korunması arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Macaristan, Polonya ve Slovakya'da siyasallaştırma, bakanlık bürokrasisinin derinliklerine kadar inmektedir. Siyasallaştırma, bu üç ülkede ve ayrıca Slovenya'da katılımdan beri artmıştır. Bu ülkelerdeki kamu hizmetinin yeniden siyasallaştırılması, kıdemli yetkililerin siyasi nedenlerle görevden alınmaya karşı korunmasının kısıtlayıcı şartlarının ortadan kaldırılması ile el ele gerçekleşmiştir. Şu anda sadece üç Baltık Ülkesi, merkezi hükümet idaresinin üst düzeyinde temel seviyede bir siyasetten uzaklaştırma ve istikrar sergilemektedir.

Bulgular bilhassa: “neden açık rekabet gibi bazı alanlar esasen tüm ülkelerde yüksek standartlar tarafından karakterize edilmektedir; Avrupa ilkeleriyle uyum düzeyi genellikle sınavlar ve maaşlar gibi alanlarda neden düşüktür ve neden bazı alanlar daha yüksek derecede ülkelerarası değişkenlik göstermektedir” gibi bir takım kritik sorular doğurmaktadır.

<sup>40</sup>

Bu eğilim, pek çok ODA ülkesinde çekirdek yönetimi sağlama ve daha ehil hükümet merkezleri kurmaya yönelik bulunan genel teşebbüsler ile örtüşmektedir (Dimitrov et al. 2006, Goetz/Margetts 1999).

#### 4.2. Kurumsallaşma Seviyelerinin Karşılaştırılması

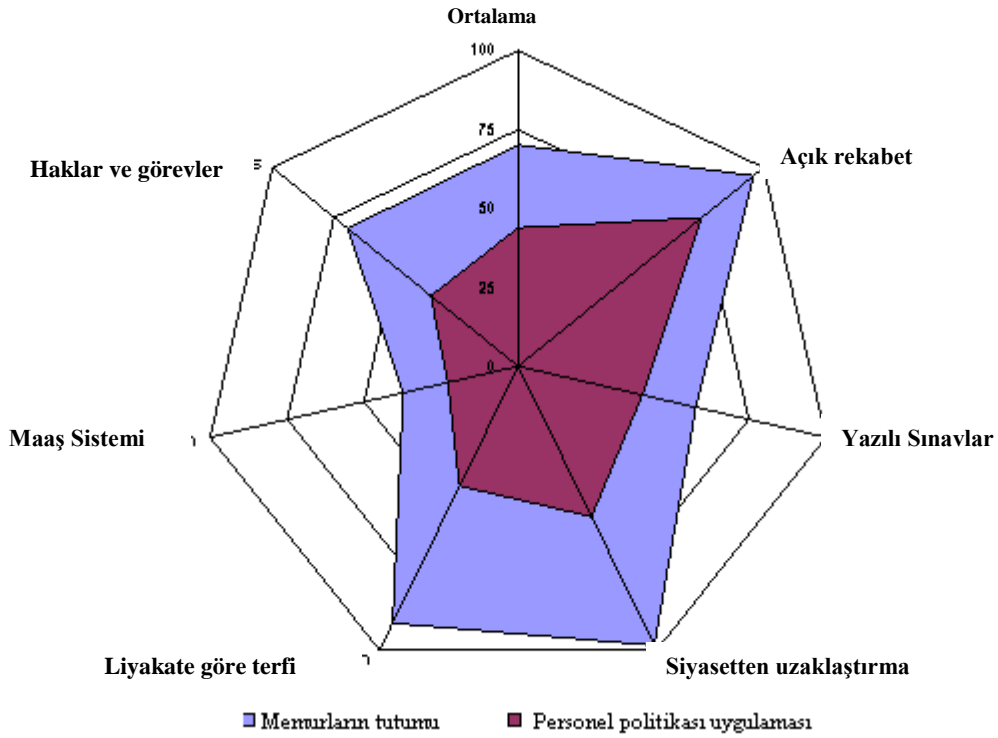
Kamu hizmeti yönetişimi alanları arasındaki farklılığın aksine, Avrupa idare ilkelerinin, ODA idarelerine ne derece işlemiş olduğunu ve 2004 yılında gerçekleşen AB'ye katılımından bu yana gelişimin ne derece olumlu olduğunu tahmin etmek daha zordur. Analizimizde, kamu hizmeti yönetişiminin yasal dayanaklarını, kamu hizmeti yönetiminin fiili uygulamalarını ve devlet memurlarının çeşitli personel yönetimi ilkelerine yönelik tutumlarını inceledik. Yasal dayanaklarla ilgili olarak, AB'ye katılımından beri meydana gelen gelişimine ilişkin nispeten açık bir tablo görebiliştik. Sigma anketi 2008 baharı ve yazındaki statükoya ilişkin iç görüler sağlarken, kişisel mülakatlar ODA ülkelerindeki personel uygulamalarının gelişimi hususunda bize iç görü sağlamıştır. Bunun tersine, devlet memurlarının tutumları ile ilgili olarak, Sigma anketi zamanla tutumların gelişimini keşfetmemize imkan tanımadığı için, katılımından bu yana gelişim hakkında çok fazla şey söylemeyiz. Yukarıda bahsedilenler doğrultusunda, ODA ülkelerindeki Avrupa ilkelerinin kurumsallaştırılmasının derinliğini anlamak için en az üç genel gözlem yapabiliriz.

(1) **Avrupa idare ilkeleri ile uyum düzeyi, fiili personel politikası uygulamalarına kıyasla resmi kurallarda daha yüksek olma eğilimi göstermektedir. Bu gerçek sıklıkla “uygulama boşluğu” olarak adlandırılmaktadır.** Birkaç durumda yasal dayanak uygulanmamıştır ya da tamamen uygulanmamıştır veya personel politikasının yasal dayanağı ve fiili uygulamaları uyuşmamıştır. Estonya, kamu hizmeti politikasının yasal dayanağının ve fiili uygulamalarının zaman zaman iki ayrı dünya olarak görüldüğü bir örnektir. Bu durum bilhassa Estonya'daki maaş sistemi için geçerlidir. Performans değerlendirme sisteminin uygulanması özellikle Polonya'da sıklıkla eleştirilmiştir. Slovakya'daki sınav sistemi denetçilere ve seçim komitelerine takdir yetkisi vermektedir. Bu ise sınav sürecinin etkililiğini zayıflatmaktadır. Devlet memurlarının hak ve yükümlülüğü sistemleri genellikle kağıt üzerinde güçlüdür; ancak uygulamada etkililikten yoksundur. Örnekler listesi uzatılabilecekken, Avrupa idare ilkelerinin en azından personel politikası uygulamaları düzeyinde kurumsallaştırıldığı aşikardır.

(2) **Resmi-yasal çerçeveler ile personel yönetimi uygulamaları arasındaki boşluk, katılımından bu yana azaltılmıştır.** Yasal gerekçe ve fiili uygulama arasındaki uyuşmazlığın ODA'daki idari yönetişimin karakteristik özelliklerinden biri olduğu ileri sürülmüştür (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). Katılımdan önce, resmi olarak profesyonel ve kalıcı devlet memurları şeklinde sınıflandırılmış, ancak aynı zamanda uygulamada oldukça siyasallaştırılmış olan kıdemli yetkililere oldukça çok rastlanıyordu. Kamu hizmeti yasaları kapsamındaki değişiklik ve siyasi atamalar ile kıdemli yetkililerin görevden alınması konusundaki artan siyasi takdir yetkisi Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya'da Avrupa idare ilkeleri ile bu kamu hizmeti sistemlerinin genel uyum düzeyini düşürmüştür. Buna rağmen, aynı zamanda bu ülkelerdeki fiili personel yönetimi uygulamaları ile resmi kurallar arasındaki ahengi de arttırmıştır.

(3) **Devlet memurlarının Avrupa idare ilkelerine yönelik tutumları belirsizdir (bkz. aşağıda Şekil 24).** Diğer taraftan, bazı Avrupa ilkelerine yönelik tutumların son derece olumlu olduğu aşikar hale gelmiştir. Aslında, Sigma anketinden elde edilen deliller, devlet memurlarının tutumlarının kamu hizmetini yöneten resmi kurallara kıyasla Avrupa idare ilkeleri ile daha yüksek düzeyde uyumlu olduğunu ileri sürmektedir. Bununla birlikte, Avrupa idare ilkelerine ilişkin tavırlar ile fiili personel yönetimi uygulamalarını karşılaştırmanın zor olduğunu kabul etmeliyiz.

Şekil 24. Personel Uygulamalarıyla Devlet Memurlarının Tutumlarının Avrupa ilkeleri ile Uyum Düzeyi:  
Anket Verileri temelinde alanlar arası karşılaştırma



Açık rekabet, kamu hizmeti yasaları ihtiyacı gibi alanlarda ve kamu hizmetinin siyasetten uzaklaştırılması ve profesyonelleştirilmesine ilişkin hususlarda devlet memurlarının olumlu tavırları açık bir şekilde fark edilmektedir. Devlet memurları, kamu hizmetinde parti himayesi, parti üyeliği ve siyasi bağlantılara dayalı terfi konularına...vs eleştirel bir şekilde yaklaşmaktadırlar. Bununla birlikte Şekil 24, devlet memuru tutumlarının yüksek siyasallaştırma düzeyine maruz kalan ülkelerde en olumlu derecede olma eğilimini taşıdığını göstermektedir. Bu, her şeyden önce ahenk derecesi üç Baltık ülkesinde daha yüksekken, Macaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya gibi ülkelerde anketteki siyasetten uzaklaştırmaya ilişkin sorulara yönelik tutumlar ile uygulamalar arasında sistematik bir ahenk eksikliği olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, farklar elbette ilk gruptaki ülkelerde devlet memurlarının statükodan memnun olmadığına da işaret edebilir.

Sekiz ülkeden bazılarında, devlet memurlarının duygusal yanıtları anket sonuçları etkilenebilmekteyse de, genel olarak devlet memurlarının bu kamu hizmeti yönetişimi alanlarındaki yüksek düzeydeki olumlu tutumları, pek çok bakımdan iyi haber olarak değerlendirilebilir. Söz konusu tutumlar, Avrupa idare ilkeleri ile resmi kuralların örtüşürken devlet memurlarının değerlerinin örtüşmediğine yönelik şüpheye ters düşmektedir. Bu, genellikle ODA idarelerinin “sığ Avrupalılaşması”nı çevreleyen görüşlerce beklenmekteydi (Goetz 2005). Profesyonelleşme ve siyasetten uzaklaştırmaya yönelik güçlü destek aynı zamanda, komünist idarenin karakteristik özellikleri olan değerler ile normların bu güne kadar süregeldiğine ilişkin korkuları da azaltmaktadır.

Diğer taraftan analiz, devlet memurlarının tutumlarının, kamu hizmeti işlerinin korunması, giriş kapısında adayların incelenmesi gibi alanlarda ve maaşlar ile ödüllere ilişkin çoğu hususta daha az olumlu olduğunu göstermiştir. Söz konusu alanlarda devlet memurlarının tutumları, idari kurallar ve prosedürlere dayalı personel yönetimine karşı, yönetsel takdir yetkisine yönelik açık bir tercihe işaret etmektedir. Ankete katılan devlet memurları, yöneticilerin devlet memurlarını işe alma ve işten çıkarma konusunda daha fazla takdir yetkisine sahip olmasından yana tavır sergilemiş, standartlaştırılmış sınav sistemlerini destekleme konusunda isteksiz davranmış ve performans dayalı maaş yöntemleri ile primlerin tahsisi konusunda yöneticilere takdir yetkisi verilmesine yönelik olumlu bir tutum takınmışlardır.

Ortalama olarak, yeni Üye Devletlerde anket uygulanan devlet memurlarının, kamu hizmeti yöneticilerinin ellerindeki takdir yetkisinin en aza indirilmesi ile siyasetten uzaklaştırmadan ziyade, yönetsel takdir yetkisi ile siyasetten uzaklaştırmayı birleştiren bir kamu hizmeti sisteminden yana tutum sergiledikleri gözlenmiştir. Bundan dolayı, AB Antlaşmalarında yansıtıldığı ve Avrupa Adalet Divanı tarafından yorumlandığı üzere,

ODA'daki anket uygulanan devlet memurlarının genel olarak desteklediği formül, Avrupa *Rechtsstaat* geleneği ilkelerine kıyasla yeni kamu idaresi ilkelerine daha yakındır.

Avrupa idare ilkeleri ile devlet memurlarının tutumları arasındaki bu kısmi uyumsuzluk, nesilsel bir değişikliğin sonucu olabilir. Zira, ODA ülkelerindeki tüm devlet memurlarının nispeten büyük bir kısmını teşkil eden genç devlet memurları, daha yaşlı nesle göre daha performans ve esneklik odaklı bir bakış açısında sahiplerdir<sup>41</sup>. Bununla birlikte, alternatif açıklamalar da akla yatkındır. Yöneticilere verilen takdir yetkilerinin, genelde düşük olan maaşları telafi etmeye yönelik bir mekanizma olarak görülmesi muhtemeldir; çünkü yönetsel takdir yetkisi belirli kişilerin maaşlarını arttırmak için kullanılabilir. Ekonomik geçişin başlangıcından beri devlet ve kamu sektörüne eleştirel bir şekilde yaklaşıırken, yönetselci yaklaşımlara yönelik tercih, aynı zamanda özel sektöre ve komünizm sonrası toplumdaki piyasaya ilişkin genel olarak olumlu tutumu yansıtabilir.

Yönetselci yaklaşımlara yönelik olumlu tavrın, AB'ye entegrasyon süreci ile ilintili olması da olasıdır. Bilhassa, katılım öncesi süreçte sonuçları sunma ihtiyacı ve son tarihlere yapılan güçlü vurgu, ODA bakanlık bürokrasilerinde kanuni prosedür yerine hızlılığı tercih eden ve katılım gününü aşacak şekilde devam etmiş olan yönetsel bir kültürün ortaya çıkmasına katkıda bulunmuş olabilir. Tüm bu değerlendirmeler, gelecekte daha fazla araştırmayı gerekli kılan hipotezlerdir.

### 4.3. Ülkelerarası Karşılaştırma

Önceki her iki karşılaştırma şekli de ülkelerarası değişkenliğin, kamu hizmeti yönetişiminin bütün olmamakla birlikte pek çok yönü ile bağlantılı olduğunu vurgulamıştır. Ülkeler arasındaki mukayeseye odaklanırken, katılımdan bu yana izlenen yollar ne olmuştur ve çağdaş ODA kamu hizmetleri, Avrupa idare ilkelerini ne derecede kurumsallaştırmıştır?

Tablo 2, ülkeleri genel anlamda üç gruba ayırabileceğimizi göstermektedir. Bu gruplar, katılımdan beri profesyonelleştirme yörüngesi ve Avrupa idare standartları ile mevcut uyum bakımından farklılık göstermektedir. Sınıflandırma yine bu belgede kullanılan geniş deneysel kaynak yelpazesini içermektedir<sup>42</sup>. Tablo 2 ile Şekiller 26 ve 27'nin karşılaştırılması ülkelerin sıralaması ve sınıflandırılmasında nispeten büyük bir örtüşme olduğunu ortaya koymaktadır. Ek deneysel bilgi ve ek kamu hizmeti yönetişimi alanlarını kapsayan daha geniş tabloya bakmak yerine yalnızca anket verilerine dayanıyor olsaydık, daha alt düzeyde sınıflandırılan tek ülke Macaristan olurdu.

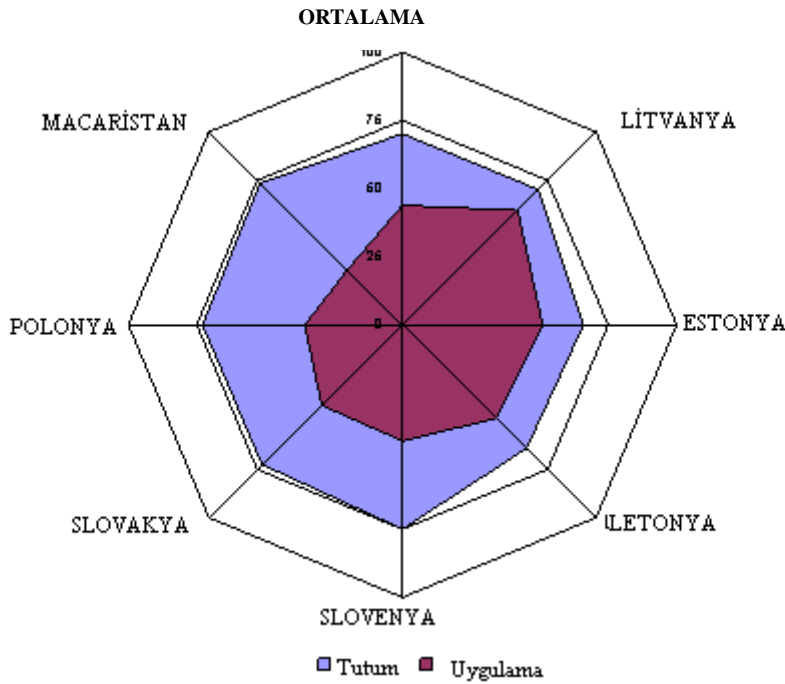
<sup>41</sup> Genç devlet memurlarının ankette fazla temsil edilmeleri halinde bu etki daha güçlü olurdu. Olası eğilimler için bkz. ek.

<sup>42</sup> Yalnızca Sigma anketine dayanmayan bu geniş yaklaşım, bizim aynı zamanda Çek Cumhuriyeti'ni sınıflandırmaya dahil etmemize olanak sağlamıştır.

Tablo 1. Avrupa İdare İlkeleri ile Uyum: Ülkelerarası Karşılaştırma

Mevcut Uyum & Katılım sonrası yollar	Yüksek Düzeyde uyum	Orta-yüksek düzeyde uyum	Orta düzeyde Uyum	Orta-Düşük düzeyde Uyum	Düşük düzeyde uyum
Reformun yapıcı devamı	Litvanya	Letonya Estonya			
Reformdan geri adım (yapıcı)			Macaristan Slovenya		
Reformdan geri adım (yıkıcı)				Slovakya Polonya	Çek Cumhuriyeti

Şekil 25. Personel Uygulaması ve Devlet Memurlarının Tutumu ile Avrupa İdare İlkelerinin Uyumu: Anket verilerine dayalı ülkelerarası Karşılaştırma



(1) Bu koşullar ışığında ilk grup Baltık Ülkelerini içermektedir. Litvanya, Letonya ile Estonya, Avrupa ilkeleri ile nispeten yüksek düzeyde uyum sergilemektedir ve katılımdan bu yana yörengel olumlu olmuştur. Diğer bir deyişle, kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliği, profesyonelleştirmeye yönelik yatırımın katılımdan beri devam etmesi bakımından bu üç örnekte en yüksek düzeyde olmuştur.

**Litvanya'daki** kamu hizmeti, diğer yeni ODA Üye Devletlerine kıyasla Avrupa idare ilkeleri ile en yüksek düzeyde uyum sergilemektedir ve "yüksek düzey uyum" olarak sınıflandırılabilir tek örnektir. Litvanya'daki kamu hizmeti, yukarıda ele alınan neredeyse tüm kamu hizmeti yönetişimi alanlarında en yüksek puanları almaktadır. Bu bulgu, tutarlı bir biçimde Sigma anketi sonuçları için geçerlidir ve kamu hizmetini yöneten yasal çerçeve ile kişisel mülakatlarda elde edilen iç görüşlere yansımaktadır<sup>43</sup>.

43

Bu, Litvanya'daki kamu hizmetinin hiçbir zayıf yönü olmadığı anlamına gelmemektedir. Aslında maaş sistemi daha fazla yatırıma ihtiyaç duyacaktır ve sınavın yazılı kısmının inceleme etkililiğini arttırmak amacıyla sınav sisteminin de düzeltilmesi gerekecektir. Eğitim programının içeriği ve etkililiği de, içerden kimseler ve dış gözlemciler tarafından benzer şekilde eleştiriye maruz kalmıştır.

Litvanya aynı zamanda en iyi katılım sonrası sicile sahip olan ülkedir. Reformların devam etmesi, İç İşleri Bakanlığı'ndaki merkezi yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi, eğitim politikasına yapılan daha fazla yatırım ve performans değerlendirme sistemini güçlendirilmesi sayesinde Litvanya, bölgedeki diğer tüm ülkelere göre kamu hizmeti yönetişiminin daha fazla alanında ilerleme kaydetmiştir.

Her ne kadar bu tartışmadan Litvanya en iyi performansı ortaya koyan ülke olarak kendini gösterse de, Avrupa standartları ile yüksek düzeyde uyumun gelecekte devam edeceğine kesin gözüyle bakılamaz. Kamu hizmeti sağlamlaştırılmış olarak sınıflandırılabilir; ancak hala hassastır. Son parlamento seçimlerinin sonucu ve siyasi yelpazenin diğer ucundaki yeni hükümet koalisyonunun oluşumu, Litvanya'daki kamu hizmeti sisteminin dayanıklılığını sınavacaktır. Hali hazırda, kamu hizmeti üzerindeki siyasi baskının artmakta olduğuna ve dolayısıyla Litvanya'daki kamu hizmeti reformunun son on yılda elde ettiği bazı başarıları riske attığına dair işaretler mevcuttur.

**Letonya** aynı zamanda Avrupa idare ilkeleri ile uyum düzey bakımından da nispeten yüksek bir konumdadır. Bununla birlikte Letonya birkaç alanda Avrupa standartları ile çok iyi örtüşmemektedir. Bu durum özellikle sınav sistemindeki standart hale getirilmiş unsurların eksikliği ve maaş sistemindeki yüksek derecede takdire dayalı unsurların varlığını sürdürmesi ile ilgilidir. Katılım sonrası maaş reformu bölgedeki muhtemelen en olumlu örneklerden biri olmuştur; ancak asli maaşların belirlenmesine yönelik son derece geniş bir yelpazenin varlığı ve yönetim sözleşmelerinin devam ettirilmesi, temel Avrupa idare ilkelerine ters düşmeye devam etmektedir.

Litvanya gibi Letonya'da katılımdan beri olumlu bir gelişme göstermektedir. Maaş sisteminin reformu, performans değerlendirme sisteminin iyileştirilmesi ve reform programlarının geliştirilmesine yapılan yatırım, en az üç kamu hizmeti yönetişimi alanında ilerlemeyi göstermektedir.

Nispeten yüksek uyum düzeyi ve yüksek reform sürdürülebilirliği örneği olarak Estonya'nın sınıflandırılması belirsizdir. Estonya'daki kamu hizmeti, merkezi kamu hizmeti yönetiminin ve koordinasyon yapılarının parçalanması, yazılı sınav sistemi eksikliği ve bilhassa maaş sistemi gibi alanlarda yasal metin ile fiili uygulamalar arasındaki büyük uyumsuzluğun da dahil olduğu bir takım belirgin zayıf yönlere sahiptir. Bununla birlikte Estonya, diğer boyutların çoğunda yüksek başarı göstermektedir ve Sigma anketine verilen yanıtlar, profesyonellik ve siyasi tarafsızlık ilkelerinin Estonya'daki kamu hizmetinde hatırı sayılır düzeyde yerleşmiş olduğunu ortaya koymaktadır.

Estonya'nın katılım sonrası yörüngesinin sürdürülebilir olarak ve kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesine sürekli yatırımın yapıldığı örnek olarak sınıflandırılması hususunda şüpheler mevcuttur. Estonya 1990ların ortasında büyük çapta bir ilerleme kaydetmiş; ancak AB'ye katılım sürecinin Komisyon Görüşleri'nin 1997'de yayımlanmasıyla başlamasının ardından önemli bir kamu hizmeti reformunun kabul edilmesi konusunda hiçbir zaman başarı göstermemiştir. Bundan dolayı, katılım sonrasında kamu hizmeti sisteminin büyük bir onarıma tabi tutulmaması bir tür durgunluk olarak görülebilir. Buna karşın, kamu hizmeti reformu konusundaki düğüm, son zamanlarda bir reform teklifinin hazırlanması ve sunulması sayesinde çözülebilir. Bunun yanı sıra Estonya'daki idare, maaş sistemi ve eğitim politikası gibi alanlarda kamu hizmeti sistemini yöneten yasal-resmi çerçevede büyük çapta herhangi bir değişiklik yapılmaksızın, yerinde takip edilen bir takım önemli ve yenilikçi girişimler geliştirmiştir.

(2) İkinci grup, Slovenya, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nden oluşmaktadır. Bu üç ülkenin ortak özellikleri Avrupa idare ilkeleri ile nispeten düşük düzeyli uyum ve 2004'te AB üyesi olmalarından beri reformlardan sapma işaretleri göstermeleridir. Her üç örnekte de, yerlerine yenileri kurulmaksızın, katılım öncesinde oluşturulan kurumların dağıtıldığı gözlemlenmiştir. Diğer bir deyişle, bu gruptaki kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliği düşük düzeyde olmuş, profesyonelleştirme azalmıştır. Bundan dolayı bu üç ülke, yıkıcı anlamda reformdan geri adım örnekleridir.

Neredeyse tüm kamu hizmeti yönetişimi alanlarında en kötü performans gösteren devlet olduğu ortaya çıktığından **Çek Cumhuriyeti**, yeni Üye Devletlerarasındaki kamu hizmeti reformu tembelidir. Buradaki istisnai durum, Çek kamu hizmetinin Avrupa standartları ile orta düzeyde bir uyuma ulaştığı devlet memurlarının hak ve yükümlülükleri sistemidir. Sigma anketinde, Çek Cumhuriyeti hakkında herhangi bir veri bulunmamaktadır, ancak, yararlanmak zorunda kaldığımız çok sayıda mülakat, Çek Cumhuriyeti'nin diğer ülkelere kıyasla gelişimini sınıflandırmamıza



imkan tanımıştır. Avrupa idare ilkeleri ile düşük düzeyde uyum, büyük ölçüde, kamu hizmeti yasası eksikliğinin ve dolayısıyla yasal hesap verebilirlik ve öngörülebilirliğin yanı sıra standartlar ile prosedürlerin devlet kurumları arasındaki homojenliğini arttıracak yeterli resmi kuralın olmamasının sonucudur. Şimdilik Çek Cumhuriyeti'ndeki kamu hizmeti, farklı personel yönetimi sistemlerin bir birleşimi olmayı sürdürmektedir. Çek Cumhuriyeti'ndeki çeşitli kamu hizmetlerinin ortak bir özelliği, neredeyse tüm kamu hizmeti yönetimi alanlarındaki yüksek düzeyde "gayri-resmiyet"tir.

Avrupa standartları ile düşük düzeyde uyum Çek cumhuriyeti için yeni bir olgu değildir. Zira kamu hizmeti yasası katılımdan önce de uygulanmamıştı. Bununla birlikte, katılımdan beri gerçekleşen gelişim, en iyi şekilde, halihazırda düşük olan düzeyden bir çeşit reformdan sapmaya varış olarak sınıflandırılabilir. Entegre bir kamu hizmeti reformu programı (en azından son zamanlara kadar), daha düzgün bir şekilde işlemeye başlamadan önce dahi Hükümet Ofisi'ndeki Kamu Hizmeti Genel Müdürlüğü'nün dağılması ve eğitimin geliştirilmesi ile organizasyonuna yönelik kurumların kaldırılması, yakın gelecekte Avrupa idare ilkelerine yaklaşıma olasılıklarını azaltmıştır.

Gerek Slovak Cumhuriyeti gerekse Polonya'daki statüko, Çek Cumhuriyeti'ne kıyasla Avrupa idare standartlarına daha yakındır; ancak her iki ülke de şu anda bu standartlara orta derecede uyum gösteren ülkeler olarak sınıflandırılmaz. **Slovakya'daki** kamu hizmeti yönetimi Kamu Hizmeti Yasası'na dayanmaktadır ve açık rekabet, sınavlar ve performans değerlendirmesi gibi alanlarda makul derecede bir güç ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, genellikle bu alanlarda dahi, yasal hedef ile fiili uygulama arasında hatırı sayılır bir uyuşmazlık söz konusudur.

Kamu hizmetinin Avrupa idare ilkeleri ile uyumu açısından bakıldığında Slovakya, katılımdan beri geriye doğru en büyük adımı atan ülke olarak diğerleri arasından sıyrılmaktadır. Katılımdan önce, muhtemelen pek çok yasal hükmün uygulanma kalitesi konusunda endişe mevcuttu. Bunun yanı sıra, 2003'teki maaş sistemi reformu, primlerin tahsisi için yeterli prosedürler tasarlamaksızın, performansa dayalı maaş önlemlerini uygulamaya sokarak sistemin kısıtlayıcı şartlarını kaldırmıştır. Diğer bir deyişle, Avrupa idare ilkelerinden sapma, hali hazırda katılım öncesinde başlamıştı. Bununla birlikte, özellikle Kamu Hizmeti Ofisi'nin kaldırılması ve merkezde yönetsel bir boşluğun ortaya çıkması nedeniyle 2006 reformundan beri dik bir alçalma söz konusudur.

**Polonya'daki** kamu hizmeti Slovakya'ninkine çok benzeyen bir yörüngeyi takip etmektedir. Bununla birlikte, Polonya'daki kamu hizmeti, aynı zamanda gelecekte kamu hizmetinin yeniden yapılandırılmasının temellerini sağlaması beklenebilecek birkaç ayırt edici güçlü yöne sahiptir. Merkezi yönetim yapıları halen belirsizliğini korumaktadır; ancak bazı eylem kapasitelerini yeniden kazanmışlardır. Ulusal Kamu İdaresi Okulu ile göreve atanmış kamu hizmeti, Polonya Hükümeti'nin profesyonel bel kemikleri olmayı sürdürmektedir. Açık rekabet sistemi ile hak ve yükümlülük sistemleri gibi diğer alanlar ise nispeten iyi bir şekilde sağlamlaştırılmıştır.

Katılımdan bu yana yörünge, Avrupa idare ilkeleri ile Polonya'daki kamu hizmetinin yönetilme şekli arasındaki derinleşen uçuruma katkıda bulunmuştur. Kamu Hizmeti Ofisi'nin kaldırılması, profesyonellik ile siyasetten uzaklaştırmanın koruyucusunun sahneden çekildiği anlamına gelmiştir. Devlet Personel Alımı Havuzu'nun uygulanmaya başlanması ve kıdemli devlet memurlarının siyasi olarak atanan kişilere dönüştürülmesi, kamu hizmetinin yeniden siyasallaştırılmasına katkıda bulunmuş, devlet memurları arasında çok fazla güvensizlik ve belirsizlik yaratmıştır. Bundan dolayı, Polonya'daki kamu hizmeti aynı zamanda kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliği konusunda düşük düzeyde başarı göstermektedir.

Slovakya örneğinde olduğu üzere, Polonya'nın Avrupa standartlarından sapmasının hali hazırda katılım öncesinde başladığı öne sürülebilir. Bilhassa, 2001'de kamu hizmeti yasasının o zamanlar göreve yeni başlayan Miller Hükümeti tarafından değiştirilmesi, kamu hizmetinin yeniden siyasallaştırılmasına kapıları açmıştır. Bunu kısa bir süre sonra kıdemli personel politikası uygulamaları takip etmiştir. Dolayısıyla 2005 ve 2006'da uygulanmaya başlayan değişiklikler büyük ölçüde katılımın çok öncesinde başlayan yeniden siyasallaştırma eğiliminin bir devamıydı. Bu belgenin yazılışı sırasında hazırlanmakta olan reformlar, Polonya'daki kamu hizmetinin hali hazırda bir sonraki reformdan geri adım atılma sürecini yaşadığını ileri sürmektedir. Devlet Personel Alımı Havuzu'nun kaldırılması ve kamu hizmeti kapsamına müdürlük pozisyonlarının yeniden dahil edilmesi, Avrupa idare ilkeleri bakımından Polonya'daki kamu hizmetini rayına oturtacaktır.

(3) Üçüncü grup ülkeler Macaristan ve Slovenya'dan oluşmaktadır. Her iki ülkedeki kamu hizmeti sistemleri bazı alanlarda kuvvetliyen, diğer alanlarda zayıftır. Ayrıca, bazı alanlardaki

ilerleme diğer alanlardaki reformlardan geri adım atma şekilleri ile birleştirildiğinden, katılımdan bu yana gerçekleşen gelişim farklı yönleri göstermektedir. Bundan dolayı da kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası sürdürülebilirliği bu belgenin 2. Bölümündeki kavramsal tartışma göz önüne alındığında belirsizdir. Bu gelişim ele alındığında, bu iki ülke, genel profesyonelleştirme seviyeleri neredeyse değişmezken, en iyi şekilde reformlardan yapıcı yönde geri atılması örnekleri olarak etiketlenmiştir.

**Macaristan'daki** kamu hizmetinin mevcut düzeni ile son yörüngesi, birlikte bölgedeki en büyük çelişkiyi sergilemektedir. Sigma anketinde Macaristan, neredeyse sürekli olarak bölgedeki en kötü performansı sergileyen ülke olmuştur (ancak Çek Cumhuriyeti'nin ankete katılmadığı göz önüne alınmalıdır). Söz konusu sonuçlar, giriş sınavları ve üst düzey kamu hizmetinin siyasallaştırılması gibi alanlarda Avrupa idare ilkeleri ile düşük düzeyde uyumu, kıdemli yetkililere yönelik düşük iş güvencesi seviyelerini ve maaş sisteminde oluşturulan belirsizlikleri yansıtmaktadır. Bununla birlikte, Macaristan'daki kamu hizmeti sisteminin, hak ve görevler sistemi ile güçlü bir reform programının geliştirilmesi gibi kamu hizmeti yönetişimi alanlarına ilişkin uyumunun daha yüksek olduğu kabul edilmelidir. Bunun yanı sıra, açık rekabet sistemi ve performans değerlendirme sistemi tartışma konusudur ve şu an için belirsizdir, ancak son iki yılda en azından kağıt üzerinde önemli ölçüde geliştirilmişlerdir.

Katılımdan bu yana çoğu çelişki, kamu hizmeti reformu yolu nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Bir taraftan, Macaristan'daki kamu hizmetindeki istikrarsızlık ve siyasallaştırmanın 1990'ların ortalarından beri neredeyse sürekli olarak arttığı aşırıdır (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). Katılım bu açıdan önemli bir dönüm noktasını teşkil etmemektedir; ancak siyasallaştırma 2004 yılında başbakanlığın Medgyessy'den Gyurcsány'e geçmesinden sonra ve daha sonra da 2006 seçimlerinde Gyurcsány'nin yeniden seçilmesinden sonra artmaya devam etmiştir. 2006 yılında kıdemli personel pozisyonlarının siyasi olarak atanmış kişilere dönüştürülmesi bu eğilimi doğrulamıştır. Aslında, Macaristan örneğinin Sigma anketindeki başarısız görüntüsü, kamu hizmeti yönetişimi kalitesinin, özellikle son beş yılda olmak üzere, son on yılda sürekli olarak bozulmasını yansıtmıştır. Anketin Macaristan ile ilgili sonuçları, 2008 yılının bahar ve yaz aylarında gerçekleştirilen mülakatlarda elde edilen iç görüşler ile oldukça benzeşmektedir. Diğer taraftan Macaristan, katılım sonrası dönemde ODA ÜLKESİ'ler arasında en radikal reform girişiminde bulunan ülke olmuştur. Reformun sonuçları hala belirsizdir, ancak maaş, performans değerlendirmesi, sınav ve işe alma sistemleri ve eğitim sisteminin bölümlerinin reformu için gösterilen çabalar memnuniyetle karşılanmalı ve gelecekte yapıcı bir şekilde desteklenmelidir.

**Slovenya**, yapıcı reform girişimlerinin, Slovenya ile Avrupa idare ilkeleri arasındaki uçurumu daha da büyüyen önlemlerle harmanlanmış olması bakımından Macaristan ile aynı deneyimi paylaşmaktadır. Aslında Slovenya'da kamu hizmeti, güçlü yönler ile zayıf yönleri, aynı kamu hizmeti yönetişimi alanı içerisinde bile harmanlama eğilimi içindedir. Bu durum, şeffaf ve oldukça iyi düzenlenmiş bir sürecin, bir hayli yüksek düzeydeki fiili personel siyasallaştırması ile bir arada bulunduğu bir alan olan kamu hizmetine üst düzey personel alımı ve seçimi alanında paradigmatiktir. Bununla birlikte maaş sistemine (maaş ve primler konusunda daha az takdir yetkisi geçerli olmakla birlikte uzun bir süre boyunca sistem düzgün biçimde uygulanamamıştır), sınavlara (artık sınav uygulaması yoktur, onun yerine herhangi bir değerlendirmenin yapılmadığı zorunlu eğitim uygulamasına geçilmiştir) vb. ilişkin olarak da benzer bir hükme varılabilir.

Slovenya'da katılım sonrası gelişim de belirsizdir fakat Macaristan'a kıyasla, reformlardan sapmaya ilişkin daha fazla unsur ve yapıcı kurum oluşturmaya yönelik daha az unsur içermektedir. Kamu İdaresi Bakanlığı'nın kurulması ve Yetkililer Konseyi'nin bu bakanlığa entegrasyonu, yönetim kapasitesinin geliştirilmesine katkı sağlamıştır. Bununla birlikte 2005 yılında kamu hizmeti kanununun kısıtlayıcı şartlarının kaldırılması; performans değerlendirme sistemi ile disiplin sistemi gibi alanlarda büyük ölçüde belirsizlik doğmasına yol açmıştır. 2002 tarihli Maaş Kanunu'nun uygulamaya konması birçok defa ertelenmiş olmakla birlikte 2008 yılının sonuna kadar tam uygulamaya geçilmesi beklenmekteydi. Ayrıca kamu hizmeti işleri daha güvensiz hale gelmiş olup, üst kademeler daha fazla siyasallaştırılmış ve köklü Eğitim Akademisi yeniden yapılandırılmıştır. Katılım sonrasında ve 2004 yılında Janza Hükümeti'nin (2008 sonbaharına kadar görevde kalmıştır) seçilmesinden sonra Slovenya, kamu hizmeti politikasında rota değişikliği arayışına girmiştir. 2005'te ilk adımlar atılmış fakat o tarihten itibaren bunların pek arkası gelmemiş ve bu da kamu hizmetinin geleceğinin belirsizlik içinde kalmasına neden olmuştur.

Özetle, Avrupa Komisyonu'nun yıllık ilerleme raporları, katılım öncesi dönemde, ODA ülkelerinin kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesini destekleyecek reform çalışmalarında nasıl bulunduğunu belgelemiştir. 2003 yılında Komisyon'un Kapsamlı İzleme Raporları yayımlandığında, ODA ülkelerinin, kamu hizmeti sistemlerinin geliştirilmesine daha fazla yatırım yapmaları gerektiği açıkça ortaya konmuştur. Bu nedenle, kamu hizmeti reformlarının Avrupa idare ilkelerine uyumunun devamlılığı açısından reform sürdürülebilirliği, katılım sonrası dönemde önemli bir hedefti. Bununla birlikte katılım sonrasında izlenen yollar ve mevcut gelişim seviyeleri, AB'ye 2004 yılında katılmış sekiz ODA ülkesinde büyük ölçüde farklılık göstermektedir. Litvanya, Letonya ve diğerleri kadar olmasa da Estonya, katılım sonrasında profesyonelleşme çalışmalarını sürdürmüşlerdir. Macaristan ve Slovenya'nın reformlardan sapma ve yapıcı kurum oluşturmaya yönelik unsurları harmanlayan belirsiz bir sicili vardır. Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Polonya ise mevcut kurumları yürürlükten kaldırarak ve yerlerine yenilerini koymayarak Avrupa idare ilkeleri karşısında uçurumu daha da genişletmişlerdir<sup>44</sup>.

#### 4.4. *Tartışma: Orta ve Doğu Avrupa için hangi kamu yönetişimi modeli?*

Bulgular, bu çalışmanın giriş kısmında genel hatlarıyla belirtilen, Avrupa'da kamu idaresinin geleceğine ilişkin tartışmalara yönelik daha geniş çıkarımları beraberinde getirmektedir. İlk olarak, sekiz ODA ÜLKESİ arasındaki büyük farklılıklar, ODA bölgesinin hiçbir şekilde tek bir kamu yönetişimi dünyası olarak görülemeyeceğine işaret etmektedir. Bunun yerine, ODA'de aynı genel özellikleri, Avrupa idare ilkeleriyle uyum seviyelerini ve en son reform yörüngelerini paylaşan farklı ülke grupları belirleyebiliriz. Bu tespit, AB idari sistemlerinin belirli birtakım idare ilkeleri temelinde yakınsamasını sağlaması gereken Avrupa İdari Alanı kavramı ile özdeşleştirilen beklentiye ters düşmektedir. Aslında katılım sonrası gelişim, ODA kamu hizmeti sistemlerinin son beş yıl içerisinde birbirinden uzaklaşmış olduğuna işaret etmektedir.

Avrupa idare ilkelerine mevcut uyumda ülkeler arası farklılıklar, en azından bazı ODA ülkelerinin, özellikle Litvanya'nın ve kısıtlamalarla Letonya ve Estonya'nın, yerleşik esas Avrupa idare ilkelerine yakınsamak üzere olduğunu göstermektedir. Başka bir deyişle; önde giden üç ülke kamu hizmeti yönetişimi alanında ODA istisnacılığının giderek yok olduğunu göstermektedir. Dört Visegrad ülkesinde (Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Slovakya) ve Slovenya'daki kamu hizmetlerinin uzun vadede birbirinden uzaklaşıp uzaklaşmayacağını veya açık rekabet gibi alanlardaki yakınsamanın aşamalı olarak kamu hizmetleri yönetişimin diğer alanlarına yayılıp yayılmayacağını zaman gösterecektir (ayrıca bkz. alt tarafta bir sonraki bölüm).

“Yayıma” kavramı, kamu hizmetleri yönetişiminin çeşitli alanları arasındaki ilişkilere olduğu kadar kamu hizmetleri reformlarının doğru veya yanlış sıralanmasından kaynaklanan kısır ve verimli döngüler potansiyeline de dikkat çekmektedir. Analiz, **merkezi yönetim kapasitesinin**, kamu hizmeti yönetişiminin diğer alanlarında “ilerleme” açısından önemli bir önkoşul olduğunu ortaya koymaktadır. Buna rağmen Polonya ve Macaristan örnekleri, nispeten yetkin (istikrarsız olsa dahi) bir merkezi yönetim kurumunun, kamu hizmetinin diğer alanlarda profesyonelleştirilmesi açısından yeterli bir önkoşul olmadığını da göstermektedir. Benzer biçimde Estonya örneği, kıyaslanabilir ölçüde zayıf bir yönetim kapasitesinin yine de Avrupa idare ilkelerine oldukça yüksek oranda bir uyum sağlayabildiğini göstermektedir.

Resmi-yasal çerçevenin kalitesi ve özellikle de üst düzey kamu hizmetlerinin siyasetten uzaklaştırılması, kamu hizmetleri yönetişiminin diğer alanlarında uyum ile en yüksek seviyede karşılıklı bağıntıya sahiptir. Örneğin; bakanlık bürokrasisi içerisindeki üst kademelerin siyasetten uzaklaştırılması, bakanlık bürokrasisinde istikrarın sağlanmasına ve personel yönetiminde sağlam uygulamaların kurumsallaşmasına katkıda bulunacaktır. Bunun aksine, yüksek bir siyasallaşma düzeyi, bakanlık bürokrasisinde yüksek oranda personel devrini gerektirme eğiliminde olup kurumsal istikrarsızlığı artırmakta ve orta kademe yönetim ile yönetim dışı devlet memurlarının motivasyonunu kırmaktadır; çünkü bakanlıklardaki en üst düzey görevler, liyakat temelinde değil salt kişisel ve siyasi bağlantılar kullanılarak elde edilebilmektedir. Üst düzey kamu hizmetinin siyasetten uzaklaştırılmasının getirdiği verimli sonuçlar karşısında kıdemli personelin yüksek oranda siyasallaştırılmasıyla tetiklenen kısır döngü arasındaki farklılıklar, üç Baltık Devleti ile dört Visegrad ülkesi arasında yapılan karşılaştırılmayla çok iyi ortaya konmaktadır.

<sup>44</sup> Dünya Bankası (2007) da yeni Üye Devletleri, seçilmiş bazı Avrupa idare standartlarına uyum bakımından sıralamaya koymaktadır. Nihai sıralama bu çalışmada yer almaktadır. Slovenya az farkla sıralamada daha üstte ve Estonya da az farkla daha alttadır; Litvanya ve Letonya en üstte yer almakta iken Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti en alt sıradadır. Macaristan karşılaştırmaya dahil edilmemiştir.

Bunun aksine kamu hizmetleri yönetimindeki, her ikisi de katılım öncesi AB politikası bağlamında büyük ölçüde ilgi görmüş yazılı sınav sistemleri ve yüksek iş güvencesi düzeyleri gibi diğer birçok alan, kamu hizmetlerinde yüksek bir genel profesyonelleşme düzeyini yakalamak açısından gerekli önkoşullar gibi gözükmemektedir. Özellikle de Letonya ve Estonya örnekleri, standartlaştırılmış rekabete dayalı sınavların mevcut olmayışının, Avrupa idare ilkeleri bakımından kritik görüldüğünü ortaya koymaktadır; fakat kanıtlar bu boşluğun, kamu hizmetleri yönetimiminin diğer alanlarında Avrupa ilkelerine uyum açısından olumsuz sonuçlar doğurmadığını göstermektedir. Ayrıca maaş sistemi reformu ve iyi işleyen performans değerlendirme ve inceleme sistemlerinin ve daha ileri eğitim ve yetkinlik geliştirme düzenlerinin oluşturulması da bakanlık personeli, özellikle de kıdemli personel istikrarının sağlanmasını ve reform tedbirlerini tersi yönde sıralamak yerine ehil yönetim yapılarının kurulmasını gerektirme eğilimindedir.

Bu vasıflar göz önünde bulundurulduğunda aynı zamanda komünist tipi idarenin mirasının da ortadan kaldırılmış olduğu sonucunu çıkartabiliriz. Resmi kurallar aşağı yukarı 18 yıl önce komünizmden çıkıştan itibaren temel olarak tüm ülkelerde dönüşüme uğramış durumdadır. Çek Cumhuriyeti'nde halen yürürlükte olan mevcut bir kamu hizmeti yasası bulunmasa da bu bağlamda yasal dayanakta da değişiklik yapılmış durumdadır. Yukarıda ana hatlarıyla açıklandığı üzere, devlet memurların tutumları, yine komünist modeli idarelerin karakteristik bir özelliği olan takdir yetkisine dayalı yönetim ilkesi haricinde komünist modeli idare ilkelerinden önemli ölçüde ayrılmaktadır (König 1992, Pakulski 1986)<sup>45</sup>. Bu durum her şeyin ötesinde kamu hizmetlerinin siyasetten uzaklaştırılması için de geçerlidir. Personel yönetimi uygulamaları; siyasallaşma ve “gayri-resmîyet” en azından bazı ODA ülkelerinin önemli bir karakteristik özelliği olmaya devam ettiğinden, demokrasiye geçişten bu yana büyük olasılıkla en az düzeyde değişikliğe uğramıştır.

ODA ülkelerindeki kamu hizmetlerini, Weber bürokrasi modeli ve yeni kamu yönetimi gibi diğer bazı belli başlı kamu idaresi modelleri bakımından sınıflandırmak daha da zordur. Sigma anketi ile kişisel mülakatlar, iktisatçılar ile işletme mezunlarının kamu hizmetlerinde güçlü bir konumu olduğunu göstermektedir. Devlet memurlarının büyük bir bölümünün özel sektörde çalışma deneyimi vardır ve/veya gelecekte bir noktada özel sektörde çalışma fikrine açıktırlar. Ayrıca, kıdemlilik ve kariyere dayalı unsurların aksine pozisyona dayalı sınıflandırma sistemlerinin yaygınlığı ile maaşlar, sınavlar ve giderek artan bir şekilde iş güvencesi gibi alanlardaki kısıtlayıcı şartların kaldırılmasının ve takdir yetkisinin önemi yeni kamu idaresi doğrultusuna işaret etmektedir.

Tüm bu özellikler; değişen görevlere, değişen ortama ve gezici işgücüne hızla uyum sağlamaya olanak tanıyan esnek personel sistemlerinin egemenliğine işaret etmektedir. Buna karşın, bu özellikler katılım süreci esnasında AB'nin kamu hizmetleri reformuna yaklaşımının merkezinde yer alan AB sisteminin karakteristik bir özelliği olan “kanun yoluyla idare” kavramıyla daha az örtüşmektedir. Araştırmaya dahil edilen devlet memurlarının tutumları aynı zamanda kamu hizmetlerinin yönetselleştirilmesi tercihini desteklemektedir. Bununla birlikte personel politikasındaki fiili uygulamalar, dört Visegrad ülkesinin ve onlar kadar olmasa da Slovenya'nın, yeni kamu idaresi ilkelerini, kamu hizmetlerinin siyasallaştırılmasıyla harmanlarken, Baltık Devletleri'nin kamu hizmetlerinin siyasetten uzaklaştırılmasını, kamu hizmetlerinde daha fazla düzenlenmiş bir yönetsellelikle harmanladığını ortaya koymaktadır.

Yukarıda ana hatlarıyla belirtildiği üzere, ODA ülkelerindeki kamu hizmetlerinde son on yılda gerçekleşen nesilsel değişimin bölgedeki esneklik-odaklı kamu hizmetleri sistemlerinin baskınlığına katkıda bulunmuş olması muhtemeldir. Yine de AB entegrasyonunun da bu gelişmeye katkıda bulunmuş olduğuna dair pek şüphe yoktur. Sıkı ve çoğunlukla çok kısa vadeli çizelgeler, katılım müzakereleri esnasında sonuçların dağıtılması gerekliliği ve hatta AB taleplerine uyum sağlamanın katılım hazırlıkları sırasında kaçınılmaz olarak ODA idarelerinde önemli bir kurumsal istikrarsızlık ve personel istikrarsızlığı anlamına gelmesi, personel yönetiminde esnek, takdir yetkisine dayalı ve hepsinden önemlisi hız-odaklı bir yaklaşımın benimsenmesini gerekli kılmıştır. Diğer bir deyişle, AB katılım süreci doğası gereği; düzenlilik, standartlaşma, tekbiçimlilik ve sıkılaştırılmış yönetsel takdire daha fazla özen gösterilmesini gerektiren Avrupa idare ilkelerinin kurumsallaşmasını illa ki desteklememiştir.

AB entegrasyonunun ODA kamu hizmetleri üzerindeki potansiyel olarak çelişkili bu baskılarına rağmen 2004 yılından itibaren AB katılım sürecine ve AB üyeliğine iştirak, yeni üye olmuş ODA Üye Devletlerindeki kamu hizmetleri sistemleri arasındaki büyük farklılıkları açıklamaya yetmemektedir. Ayrıca ODA ülkelerindeki esnek ve teşvike dayalı personel sistemlerinin popülerliği, Weber bürokrasi modelinin AB'ye katılmış olan veya ileride katılımı hedefleyen ülkeler için geçerliliğini yitirdiği anlamına kesinlikle

<sup>45</sup> Komünist modeli idarede uygulanan takdire dayalı yönetim ilkeleri ile yeni kamu yönetiminde savunulan “yönetime özgürlük” kavramı arasında tartışmaya açık şekilde şaşırtıcı birtakım benzerlikler bulunmaktadır.

gelmemektedir. Bu durum, aday ülkelerdeki ve yeni üye olmuş ülkelerdeki AB katılım sürecinden doğan çeşitli baskılar ile kamu hizmetlerindeki gelişmeler arasındaki ilişkinin daha dikkatli değerlendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bunlara ilaveten ODA ülkeleri, 1990'larda yaygın bir şekilde önerildiği üzere yeni kamu idaresi türünde reformlar denenmeye başlamadan önce tam kapsamlı bir Weber modeli kamu hizmetleri sistemini kapsayan gelişimsel bir sıralamayı tam olarak tercih etmemiş olduklarından, yeni ODA Üye Devletlerinin sicili kamu hizmetleri reform girişimlerinin sıralanmasına ilişkin soruları gündeme getirmektedir.

Bu belgedeki bulgular, Orta ve Doğu Avrupa'da hüküm sürmeye başlamış kamu hizmetleri yönetişimi modellerinin nedenleri ve sonuçlarına ilişkin başka daha birçok soruyu gündeme getirmektedir. Bu noktada, Avrupa ilkelerine daha yüksek düzeyde uyumun, mutlak olarak idarenin daha iyi işlemesi anlamına gelmediğini tekrarlamakta fayda vardır. Bürokrasinin niteliği ile ekonomik kalkınma arasındaki ilişkiye dair araştırma, yeni sanayileşmiş ülkelerde Weber modelinin daha fazla uygulanmasının daha yüksek ekonomik büyüme oranları ve daha az yolsuzlukla pozitif biçimde ilişkilendirildiği sonucunu ortaya atmaktadır (Evans/Rauch 1999). Bununla birlikte, aynı çıkarımları ODA ülkeleri için yapamayız. Bundan dolayı Avrupa idare ilkelerinin ekonomik performans üzerindeki olumlu etkisi, gelecek çalışmalarda yürütülecek deneysel araştırmaya konu olması gereken bir varsayım olmayı sürdürmektedir.

Bunlara ek olarak, yukarıda açıklandığı üzere Avrupa ilkeleri, AB yönetişimi sisteminden türetilen "kanunla idare" kavramına ayrıca önem vermektedir. Katılım öncesi reform sürecinin hedefi, Birliğe tam üye olacakları zaman için hazırlık halinde olan ODA ülkelerinin "güvenilirliklerini" artırmaktır. Güvenilirlik hem AB politikalarının uygulanması hem de AB karar alma süreçlerine katılımı ilgilidir. Kamu hizmetleri sistemlerinin Avrupa idare ilkelerine daha yüksek seviyede uyum özelliği gösterdiği ülkelerin daha yüksek bir güvenilirlik düzeyini yakalayıp yakalayamamış olduğu ise yine gelecekte yürütülecek araştırmalara konu edilmelidir.

Ayrıca Avrupa idare ilkelerine daha yüksek seviyede uyumun, AB politikalarının bu ülkelerde kamu hizmetlerindeki gelişmeye olumlu ve büyük bir etkisi bulunmasına eşdeğer olduğu çıkarımını yapamayız. ODA ülkelerindeki son gelişmeler, katılımlarından önceki AB müdahalesinin ve 2004 yılında katılımlarından itibaren ODA ülkelerindeki kamu hizmetlerini etkilemekte olan AB politikalarının bir sonucu olabilir. Bununla birlikte, reform yörüngelerinin genel anlamda ODA ülkelerindeki ülke içi girişimlerin bir sonucu olması ve AB'nin en iyi ihtimalle, büyük oranda ulusal temelde yönlendirilen reform süreçlerini güçlendirmiş olması da akla yatkındır.

Son olarak burada şunu belirtmek gerekir ki; eski AB Üyesi Devletler hiçbir zaman yeni üye devletlerle aynı değerlendirmeye tabi tutulmamıştır. Tüm eski Üye Devletlerin Avrupa idare standartlarını karşıladığını varsaymak risklidir. Eski üyelerdeki kamu hizmetleri sistemleri, hem kurumsal düzen hem de nitelik bakımından büyük farklılıklar göstermektedir. Aslında karşılaştırmalı kamu idaresi araştırmasından elde edilen iç görü, eski Üye Devletlerin birçoğunun, katılım öncesinde AB tarafından ODA ülkeleri için teşvik edildiği üzere, Avrupa ilkelerine yüksek seviyede uyumu sağlamış olmalarının muhtemel olmadığını ortaya koymaktadır (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). Bir sonraki bölüm bu konuları, burada incelenen sekiz ODA ülkesinde katılım sonrası reform yörüngelerine AB'nin ve ülke içi koşulların katkısı bakımından mercek altına alacaktır.

#### **4.5. *Katılım Sonrasında Kamu Hizmetleri Reformunun Sürdürülebilirliğini Destekleyen Unsurlar: AB Kamu Hizmetleri Politikasının Ülke İçi Siyasetle Tanışması***

Komünizm sonrası Avrupa'da kamu idaresi reformuna ilişkin tartışmalar, reformun ülke içi ve dış destekleyici unsurumuz birbirinden ayırma eğilimi içerisindedir. Mevcut bağlamda biz dış destekleyici unsur olarak AB'ye odaklanmaktayız. AB'nin ODA ülkelerinde katılım sonrası sürdürülebilirliğe katkısı da, katılım öncesi AB politikaları ve ODA ülkeleri AB üyesi olduktan sonra ancak sonuç vermeye başlayan AB politikalarının etkisi olarak birbirinden ayrılabilir. Sonuç olarak burada kamu hizmetleri reformu alanında katılım sonrası gelişmeleri şekillendiren üç ayrı genel faktörü tanımlamaktayız. Ülke içi koşulların etkisinin, AB katılım öncesi politikasının ve AB katılım sonrası politikasının derinlemesine bir analizi bu belge kapsamının dışına taşmaktadır. Bununla birlikte bu bölümün geri kalan kısmı, ileride yürütülecek başka deneysel araştırmalar ve diğer politika alanlarıyla karşılaştırmaya tabi tutulması gereken üç genel önerme dizisinin çerçevesini çizmektedir.

İlk önerme; AB katılım öncesi politikasının kamu hizmetleri yönetişimi alanında uzun vadeli bir etkililiği gerçekleştirmeye yönelik olarak düzenlenmemiş olduğudur.<sup>46</sup> AB katılım öncesi politikasının en azından beş unsuru, katılım sonrası reform sürdürülebilirliğine önemli ölçüde katkı sağlayabilme kapasitesinden yoksun durumdaydı. İlk olarak katılım öncesinde kamu hizmeti reformu genel AB koşulsallığına tabiydi. Ancak, AB koşullarına uymamanın AB'ye katılımın dışında bırakılma gibi ciddi yaptırımlara yol açması pek muhtemel olmadığından bu alanda koşulsallığın güvenilirliği düşüktü (Bugaric 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)<sup>47</sup>. Çek Cumhuriyeti örneği, Çek Hükümeti'nin Komisyon'dan gelecek herhangi bir yaptırımdan çekinmeksizin Kamu Hizmetleri Yasası'nın uygulanmasını katılım sonrasına ertelemesi açısından özellikle yol göstericidir. Koşulsallığın katılım öncesindeki düşük güvenilirliği, kamu hizmetleri reformunun AB için daha az öncelik taşıdığı anlamına gelmektedir. Sonuç olarak da konunun katılım sonrasında da, hem reformların sürdürülmesi karşılığında bir ödül alınması hem de katılım öncesi reformların durdurulması veya reformlardan geri adım atılması ve böylece de kamu hizmetlerinde profesyonelleşme düzeyinin düşürülmesi nedeniyle Komisyon'dan kınama gelmesi bakımından fazla dikkat çekmesi ihtimali daha düşüktü.

İkincisi; kamu yönetişimi alanında *müktesebatın* bulunmayışı, Komisyon'un katılım öncesi dönemde kamu hizmetleri konularına öncelik vermeye yönelik teşvik gücünü zayıflatmıştır. Brüksel'de ve ODA ülkelerinin başkentlerinde yapılan kişisel mülakatlar, Komisyon yetkililerinin net bir yasal dayanağı bulunmayan bir konuda baskı yapmakta doğal olarak tereddüt ettiğini göstermiştir. Diğer taraftan, bir kamu hizmetleri *müktesebatının* bulunmayışı, ODA aday ülkelerinin gözünde AB baskısının meşruiyetini azaltmıştır. Özellikle ülke içindeki reform karşıtları AB'nin aday ülkelerden değişiklikler talep etmesinin meşruiyetini sorgulamışlardır. Katılım sonrası dönemde ise bir *müktesebatın* yokluğu, reform sürdürülebilirliğinin olasılığını zayıflatmıştır; çünkü Komisyon'un ihlal davası işlemlerini başlatmak ve bu yolla da yeni Üye Ülkelerde reformlardan geri adım atılması karşısında yaptırım uygulamak için hiçbir yasal dayanağı yoktur.

Üçüncüsü; Komisyon'un ve Konsey'in katılım öncesi kamu hizmetleri işleri yönetimi, katılım sonrası reform sürdürülebilirliğini desteklememiştir. Katılım öncesi dönemde, Komisyon düzeyinde, kamu hizmetleri işleri alanında Genişleme Genel Müdürlüğü'nün muadili olarak görev yapabilecek ilgili bir Genel Müdürlük bulunmamaktaydı. Bunun sonucunda da, ODA devletleri tam üye olduklarında kamu hizmetleri politikasını devralabilecek ve "sahiplenebilecek" ilgili bir Genel Müdürlük mevcut değildi. Uzun vadeli etkililik eksikliği, kamu idaresiyle ilgili kamu hizmetleri de dahil olmak üzere ayrı bir müzakere faslının mevcut olmayışıyla pekişmiş oldu. Kamu hizmetleri tabi ki "siyasi fasıla" ait bir bölümdü; fakat katılım müzakereleri başlayınca bu fasıl da kesin bir biçimde kapandı. Sonuç olarak kamu hizmetlerine ilişkin konular, sektörel fasıllar bağlamında gündeme geldi fakat müzakereler sırasında idari kapasitenin değerlendirilmesi için resmi olarak açılıp kapanabilecek ayrı bir fasıl yoktu. Katılım öncesindeki yetersiz izleme, 2004'te AB'ye katılmalarından sonra yeni Üye Devletlerde reformlardan sapmanın önüne geçecek katılım sonrası izleme mekanizmalarının yokluğuyla aksettirilmiş oldu. Bu tür mekanizmalar, 2007'de AB'ye girdiklerinde Bulgaristan ve Romanya'da mevcuttu ama bu ülkelerde bile katılım sonrası izleme, doğrudan kamu hizmetlerine ilişkin konuları hedef almamaktadır.

Dördüncüsü; AB eşleştirme programı bağlamında yürütülen faaliyetler, katılım tarihinin ötesine taşınabilecek uzun vadeli etkiler üretmeye yönelik mekanizmalardan yoksundur. Eşleştirmenin kamu hizmetleri kapasitesinin geliştirilmesi üzerindeki "doğrudan" etkisi kısıtlı olmuştur. Eşleştirme, sektörel idari kapasitenin geliştirilmesini amaçlamaktaydı; bundan dolayı da kamu hizmetleri reformu gibi yatay idari reformlar hedef alınmamıştır. Buna rağmen Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Litvanya gibi birçok ülke, kamu hizmeti politikası alanında destek "talep etmiş" ve görmüştür. Bu projeler hep birlikte tüm eşleştirme projelerinin yüzde birinden daha azını oluşturmaktadır. Bu projelerin uzun vadeli etkisi tamamen, yeni Üye Devletlerde katılımdan itibaren mevcut olan ülke içi koşullara bağımlı olmuştur. Polonya, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti'nde, katılım öncesi eşleştirme desteğinin ana faydalanıcıları Kamu Hizmeti Büroları olmuştur. Bu bürolar katılımdan sonra kaldırıldığı için eşleştirme programı ile aktarılmış olan uzmanlığın büyük bir kısmı kaybolup gitmiştir. Litvanya ise katılımdan itibaren daha yüksek bir düzeyde seyreden siyasi ve idari istikrar sayesinde eşleştirmenin olumlu etkisinin süregelmesi bakımından, diğer senaryoyu temsil etmektedir. Diğer bir deyişle, eşleştirme projelerinin uzun vadeli etkiler getirmesini sağlayacak hiçbir mekanizma mevcut değildir.

<sup>46</sup> Doğu'ya genişleme sürecinde "zaman" ilişkili konuların rolü için bkz. Avery (2009) ve Meyer-Sahling/Goetz (2009). Zaman ve AB yönetişimine ilişkin daha genel bir tartışma için bkz. Goetz/Meyer-Sahling (2009).

<sup>47</sup> Koşulsallık çalışmaları için bkz. Haughton (2007)

Beşincisi; Sigma Programının kamu hizmetleri politikası, tüm aday ülkelerde tutarlı bir biçimde uygulanmış ve Avrupa kamu idaresi ilkeleriyle uyumlaştırılmış olma avantajına sahipti. Bu yaklaşım, Komisyon'un rolünün aday ülkeleri ve Üye Devletleri bireysel eşleştirme projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla bir araya getirmekle sınırlı olduğu eşleştirme programlarının yaklaşımından farklılık göstermekteydi. Eşleştirme programı bağlamında yürütülen faaliyetlerin Avrupa idare ilkeleriyle uyumlu olmasını garanti altına alacak mevcut hiçbir mekanizma bulunmamaktaydı. Bunun aksine Sigma, idari reform politikasında iyi uygulamaların tutarlı bir biçimde nüfuz etmesini sağlayacak bir ana istasyon olarak hareket edebilmekteydi. Bununla birlikte katılım öncesi tavsiyelerin uzun vadeli etkisi yine de, programlar ODA ülkeleri AB'ye girince sonlandırıldığı için, katılım öncesi "öğrenme etkilerinin" idare bünyesinde ne ölçüde muhafaza edildiğine bağlı olmuştur. Aynı durum, katılım öncesi değerlendirmeler; katılımdan sonra kamu hizmetleri profesyonelleşmesine daha fazla yatırıma yönelik ivmeyi muhafaza edebilme amacıyla katılım sonrası emsal değerlendirilmelerine çevrilmemiş olduğundan Sigma'nın izleme görevi için de geçerlidir.

İkinci önerme, AB'nin katılım sonrası araçlarıyla ilgilidir. Kamu hizmeti, yeni Üye ODA Devletlerini ilgilendiren AB politikaları arasında yalnızca küçük bir rol oynamaktadır ki bu durum kısmen kamu idaresi alanında belirli katılım sonrası izleme mekanizmalarının yokluğundan kaynaklanmaktadır. Buna rağmen ODA kamu hizmetleri üzerinde doğrudan veya dolaylı etkileri bulunan yeni politikaların katkısı, potansiyellerinin büyük bir kısmı henüz değerlendirilememiş olsa da olumlu olarak nitelendirilmelidir.

İlk olarak; Avrupa Sosyal Fonu (ESF) Avrupa Birliği'nde istihdamı geliştirmeyi ve istihdam olanaklarını artırmayı hedeflemektedir. Bu bağlamda aynı zamanda program geliştirilmesi ve insan sermayesi geliştirilmesini destekleyerek kamu idaresinde kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesini sağlayacak kaynakları temin etmektedir. ESF'den gelen finansman ODA ülkelerinde çok büyük bir memnuniyetle karşılanmıştır. ODA hükümetlerinin devlet memurların eğitimlerini gündemlerinde tutmaları için bir teşvik sağlamış, eğitim alanındaki kesintilerin önüne geçmiş ve bazı durumlarda da yeni programların geliştirilmesini finanse etmiştir. Estonya'da yenilikçi bir eğitim politikasının ayrıntılı bir şekilde hazırlanması ve maaş sisteminin düzeltilmesi için sağlanan bölgedeki en olumlu örnekler arasında yer almaktadır.

Bununla birlikte ESF'nin katılım sonrası kamu hizmetlerinin geliştirilmesi üzerindeki potansiyel etkisinin büyük bir kısmı halen gerçekleştirilememiş durumdadır. ODA ülkelerinin idareleri için ESF'den aldığı mali destek azdır. Genel ESF bütçesinin yalnızca yüzde 2.7'lik bir kısmı kurumsal kapasite oluşturmaya tahsis edilmektedir. Burada incelenen Yeni Üye Devletler için oran, ESF tahsis oranlarının yüzde 7.3'üdür fakat bu fonların kapsadığı faaliyetler merkezi, bölgesel ve hatta idari idareleri ve kamu hizmetlerini içermektedir. ESF ödeneklerinin kamu hizmetlerini hedeflediği ölçüde, bunlar çoğunlukla eğitim ve geliştirme tedbirleriyle ilgili olup bu durum kamu hizmetleri yönetişiminin bu alanındaki daha yüksek katılım sonrası sürdürülebilirlik seviyesiyle de ortaya çıkmaktadır. Yürürlükte olan hiçbir özel izleme mekanizması ve de kaynakların yeni Üye Devletler tarafından etkisiz biçimde kullanımı halinde öngörülen hiçbir etkili yaptırım mevcut olmadığından ESF projelerinin Avrupa idare ilkeleriyle uyumlaştırılacağına ilişkin hiçbir garanti yoktur. Bu nedenle bugüne dek ESF'nin etkisi seçici olmuştur; fakat program, ODA kamu hizmetlerine yapılan AB yönetimli yatırımlar için umut vadeden bir aracı temsil etmektedir.

İkincisi, Avrupa Birliği Kamu İdareleri Ağı (EUPAN), kamu idaresinin modernizasyonu için uygun seçenekleri araştırmak üzere Komisyon'da ve 27 Üye Devlet'te görevli idari politika belirleyicileri bir araya getirmektedir. EUPAN birçok gruba ayrılmaktadır ve bunlardan bir tanesi de insan kaynakları konusu üzerine çalışmaktadır. Toplantıları öncelikli olarak, ODA ülkelerinde kamu hizmetleri reformlarına ilham verebilecek fikirlerin ve iyi uygulamaların yayılması için bir forum görevi görmektedir Bununla birlikte EUPAN açık koordinasyon metoduna dayalı değildir. Bu ağın ulusal idareler için bağlayıcı olacak kararlar alma yetkisi kısıtlıdır. Ulusal idarelerin EUPAN'daki delegelerinin görevi yetersiz bir şekilde tanımlanma eğiliminde olup bu temsilcilerin ulusal düzeydeki EUPAN-kaynaklı önlemleri yayma görevleri de kesinmiş gibi düşünülemez. Bundan dolayı EUPAN'ın etkisi çok kısıtlı kalmıştır fakat kamu hizmetlerine ilişkin konularda AB'nin yapıcı rolünü sağlamada daha etkili bir araç haline gelme potansiyeline sahiptir.

Üçüncü önerme, AB'ye katılımlarından itibaren ODA ülkelerinin reform sürdürülebilirliğini gerçekleştirmeleri için gerekli ülke içi koşullarla ilgilidir. AB'nin katılım sonrası sürdürülebilirliğe katkısının kısıtlı ve seçici olduğunu öne süren önceki iki önerme ışığında kamu hizmetleri profesyonelleşmesinin ülke içi destekleyici unsurları özellikle önem kazanmaktadır. Bundan dolayı, kuvvetli dış teşviklerin yokluğunda reform sürdürülebilirliği genel anlamda ülke içi koşullara bağlı durumdadır. Sekiz ODA ülkesindeki ülke içi koşullar genellikle elverişli değildir; fakat bunlar neden bazı ülkelerin katılım sonrası sicillerinin diğerlerinden daha iyi olduğunu açıklamaya yardımcı olmaktadır.

İlki; ODA ülkelerindeki siyasi istikrarsızlık, katılım sonrası reform sürdürülebilirliğine katkıda bulunmamıştır. Özellikle sık tekrarlanan toptan hükümet değişiklikleriyle cereyan eden hükümet istikrarsızlığı, birçok ODA ülkesinde reform gelişimi başarısının olasılığını düşürmüştür. Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya’da 2004 yılı sonu ile 2006 arasında yaşanan siyasi sarkaç sallantıları, katılımdan önce müzakere edilmiş ve yürürlüğe sokulmuş reformlarda hiçbir payesi bulunmayan hükümetlerin oluşumuna işaret etmiştir. Estonya, Letonya ve Litvanya’da da başbakanlar ve hükümetteki partiler değişmiştir; fakat hükümet değişiklikleri, siyasi yelpazenin aşırı uçları arasında değişimler şeklinde meydana gelmemiştir. Sonuçta, üç Baltık Devleti’ndeki hükümet sürekliliği diğer ODA ülkelerinden daha yüksek derecede olmuştur.

İkincisi; ülke içi idari reform yönetimi yapıları birçok ülkede istikrarsızlığını korumuştur (bkz. bölüm 3.3). Yapısal istikrarsızlık, yeni Üye Devletlerdeki reform kapasitesini zayıflatmış ve bunların kamu hizmetinin koruyucuları olarak görev yapma kabiliyetini azaltmıştır. Burada Litvanya ve Letonya, idari politika belirleyicilerin daha yüksek kapasite ve süreklilik düzeyine sahip olması bakımından dikkat çekmektedir. Slovenya’daki Kamu İdaresi Bakanlığı’nın gelecekte reform kapasitesi açısından kaynak haline gelme potansiyeli vardır; ancak şu ana dek kurumsallaşması çok düşük bir seviyede kalmıştır. Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve hatta Macaristan’da, kamu hizmetinde tamamen hiçbir paydaş kalmamıştır (veya çok az sayıda vardır). Kamu Hizmeti Bürosu’nun kapanmasından sonra bile, göreve atanmış memurlar sınıfının ve Ulusal Kamu İdaresi Okulu’nun kamu hizmetinin yeniden yapılandırılmasını aracılık edeceğine dair beklentiler olduğundan koşullar Polonya’da nispeten daha iyidir.

Üçüncüsü; bu belgede yer alan analiz, devlet memurların, Avrupa idare ilkelerinin çoğunu desteklediğini göstermektedir. Kamu hizmetleri reformu koşulları, bu nedenle, memurların tercihleri ve değerleri dikkate alındığında olumlu olarak değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, yeni Üye Devletlerdeki reform söylemi, kamu hizmetlerine daha fazla yatırım yapılmasını nadiren desteklemiştir. Genelde reform söylemi “devlet karşıtı” ve “piyasa yanlısı” olmuştur. Etkinliğin artırılması ve kamu sektörünün modernizasyonu, kamu hizmetlerinin niteliği de dahil olmak üzere kamu sektörünün niteliğine ve etkinliğine ilişkin tartışmalar nadiren birlikte ele alınmıştır. AB’nin daha iyi bir düzenleme gündemine yapılan atıf giderek daha popüler hale gelmiştir fakat düzenlemenin niteliği ile kamu hizmetlerinin niteliği arasındaki bağlantı nadiren geliştirilmektedir. Örneğin Polonya’da olduğu üzere kamu sektöründeki yolsuzluk etrafında gelişen tartışmalar, siyasi seçkinler sınıfına kamu hizmetlerinin dürüstlüğünü ve bütünlüğünü sorgulattığından, kamu hizmetlerine yatırım için destek kazanılması olasılığını daha da azaltmıştır.

Bu nedenle, katılımdan sonraki ilk dört yıl boyunca koşullar ODA ülkelerindeki kamu hizmetinin profesyonelleşmesine yapılan yatırımın sürekliliği için uygun olmamıştır. Yani katılım öncesi kamu hizmeti reformlarının katılım sonrası “sürdürül-ebilirliliği” oldukça kısıtlı olmuştur. AB’nin katılım öncesi tedbirleri, katılım sonrası reform sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik biçimde düzenlenmemiş, AB’nin katılım sonrası tedbirleri de kapsam ve amaç bakımından çok zayıf kalmış ve reforma ilişkin ülke içi koşullar, katılımdan sonra reformların sürekliliği açısından nadiren elverişli olmuştur.

Bu eleştirel sonuçlar dikkate alındığında, kamu hizmetinin profesyonelleştirilmesinin bir gecede tamamlanamayacak uzun vadeli bir süreç olduğunu akıldan çıkarmamız gerekmektedir. Bugün bu süreç halen, bazı ülkelerde diğerlerinden daha fazla olmak kaydıyla, tamamlanmamış durumdadır. Aslında kamu hizmeti reformu süreçlerini daha AB ufukta görünmeden önce, 1997 yılında Komisyon’un yayımladığı Görüşleri dikkate alarak başlatmış olan ve de katılım sürecini kamu hizmetine yaptıkları yatırımları sürdürmek için kullanan ODA ülkeleri aynı zamanda mevcut kamu hizmeti sistemlerinin Avrupa idare ilkelerine daha büyük ölçüde uyum gösterdiği ülkelerdir.

Üç Baltık Devleti 1990’ların başında aktif kamu hizmeti reformcuları konumundaydılar ve AB o zamanlar aday olan ülkelerdeki kamu hizmeti gelişmelerini desteklemeye başladığında en azından kısmi bir başarı gösterebilmişlerdi. Bu belgede incelenen ODA ülkeleri arasında yalnızca Macaristan’ın benzer bir biçimde kamu hizmetine uzun soluklu bir sürekli yatırım geçmişi bulunmaktadır. Buna rağmen Macaristan’da reformlar tartışmalı bir şekilde daha fazla anlaşmazlık konusu olmuş ve kamu hizmetinin siyasallaşması 1990 ortalarına kadar ilerlemenin önünde ciddi bir engel olarak kalmıştır. Diğer dört ülkedeki reform mirası ya daha kısadır (örneğin: Slovakya) ya da anayasal demokrasinin kuruluşundan beri süregelen reformun yönü ve içeriğine ilişkin devamlı olan bir anlaşmazlıkla şekillenmiştir (özellikle Çek Cumhuriyeti ve Polonya’da).



Bu nedenle zaman ve reform sürekliliği, yeni Üye Devletlerde kamu hizmetinin profesyonelleşmesinin önemli belirleyicileri olmuştur<sup>48</sup>. AB'nin katılımından sonra kamu hizmeti reformuna uzak durma yaklaşımı, bu ülkelerde kamu hizmeti reformları için zaman ufkunu genişletmeye yardımcı olmamıştır. Bunun yerine, katılımından sonra reformların ülke içi hakimiyetine geçişini düzenlemeksizin kamu hizmetine dış destekli yatırım dönemini kesmiştir.

Kamu hizmetinin profesyonelleşmesine yatırım için koşulların iyiye mi yoksa kötüye mi gittiği halen belirsizliğini korumaktadır. Mevcut ekonomik ve mali kriz özellikle yeni ODA Üye Devletlerini vurmuştur ve bu ülkelerde kamu hizmetinin geleceğine ilişkin yol açacağı sonuçlar da belirsizdir. Bir taraftan kamu maliyesine daha fazla kısıtlama getirmektedir ki bu da özellikle kamu hizmeti maaş sistemlerine daha fazla yatırım yapılması gereksinimi dikkate alındığında kamu hizmeti reformcuları için kötü bir haberdur. Örneğin, birçok ülke çoktan maaş düzeylerini düşürmüştü ve diğer maaş reformlarını da ertelemiş durumdadır. Mali açıdan bakıldığında kaçınılmaz olmakla birlikte bunun kamu personelinin daha fazla profesyonelleşmesini desteklemesi pek de mümkün değildir. Diğer bir taraftan, ekonomide devlet için yeni bir rolün, kamu hizmetinin kamu ve siyasi aktörler tarafından algılanışını etkilemesi de olası bir durumdur. Algılamadaki değişikliğe, kamu hizmetinde kalitenin, hem kamu sektörünün hem de devletin piyasaya müdahalesinin etkinliği ve etkililiği bakımından büyük bir fark yaratabileceği gerçeğinin kabullenilmesi eşlik ettiği takdirde kamu hizmeti reformu koşullarının gelecek yıllarda iyileşeceği de düşünülebilir.

---

<sup>48</sup> Kamu yönetimi reformlarının başarısında zamanın oynadığı önemli rol hakkında genel bir görüş için bkz. Pollitt (2008).

## 5. Kaynakça

- Avery, G. (2009), “Uses of Time in the EU’s Enlargement Process”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Beblavy, Miroslav (2002), “The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe”, in G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*.
- Bekke, H.A.G.M. and F. van der Meer (eds.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bossaert, D. and C. Demmke (2003), *Civil Services in the Accession Countries: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bosseart, D. C. et al. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bugaric, B. (2006), “The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures without Substance?” in Sadurski, W. et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Dimitrov, V., K.H. Goetz and H. Wollmann (2006), *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield, Boulder.
- Dimitrova, A. (2002), “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.
- Dimitrova, A. (2007), *Institutionalisation of Imported Rules in the EU’s New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, EUI Working Papers, RSCAS 2007/37, European University Institute, Florence.
- Dimitrova, A. (2005), “Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe”, in F. Schimmelfennig, and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 71-90.
- Epstein, R. and U. Sedelmeier (2008), “Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 795-805.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748-765.
- Goetz, K.H. (2001), “Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Goetz, K.H. (2005), “The New Member States and the EU: Responding to Europe”, in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, pp. 254-280.
- Goetz, K.H. and H.Z. Margetts (1999), “The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe”, *Governance*, Vol. 12, No. 4, pp. 425-453.
- Goetz, K.H. and J.-H. Meyer-Sahling (2009), “Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Goetz, K.H. and H. Wollmann (2001), “Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.
- Golubeva, M. and I. Reinholde (2007), “Efficiency and Accountability of Governance Structures” in Commission of Strategic Analysis (ed.), *How Democratic is Latvia: Monitoring of Democracy 2005-2007*, Zinatne, Riga.
- Hart, P. et al. (2007), “The Europeanisation of the Civil Service Craft” [report presented to the Dutch Ministry of the Interior (BZK)].
- Haughton, Tim (2007), “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, [Political Studies Review](#), Vol. 5, No. 2, pp. 233-246.

- Hesse, J.J. (1998), “Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe”, in Sigma (ed.), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers No. 23, Sigma, Paris, pp. 168-79.
- Heywood, P. and J.-H. Meyer-Sahling (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Better Government in Poland Series, Ernst and Young, Warsaw.
- Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford University Press, Oxford.
- Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2006), “Starting from Scratch: Rewards of High Public Office in Estonia” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(5), OECD, Paris.
- König, K. (1992), “The Transformation of a ‘Real Socialist’ Administrative System into a Conventional West European System”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 58, pp. 147-161.
- Linz, J. and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Madise, Ü. (2007), *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn.
- Matheson, A., B. Weber and N. Manning (2007), *Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(6), OECD, Paris.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), “The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary”, *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 693-716.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006b), “The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 274-294.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) “De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008), “The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary”, *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-33.
- Meyer-Sahling, J.-H. and K.H. Goetz (2009), “The EU Timescape: From Notion to Research Agenda”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Nakrosis, V. (2008a), “*Public Management Profile of Lithuania*”, Vilnius University, Vilnius [unpublished manuscript].
- Nakrosis, V. (2008b), “Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government”, in B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budapest, pp. 53-115.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper No. 466, World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, B. (ed.) (1999), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.
- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Paris.

- Olsen, J.P. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 506-531.
- Ongaro, E. (ed.) (2008), “Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain”, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Élites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State – The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.
- Painter, M. and B.G. Peters (eds.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.
- Pakulski, J. (1986), “Bureaucracy and the Soviet System”, *Studies in Comparative Communism*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-24.
- Palidauskaite, J., A. Pevkur and I. Reinholde (2007), “A Comparative Analysis towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania” [paper presented at EGPA Annual Conference, Madrid, September 2007].
- Papadimitriou, D. and D. Phinnemore (2004), “Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 619-39.
- Peters, B.G., and J Pierre (eds.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- Pridham, G. (2008), “The EU’s Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparison from Slovakia and Latvia”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 365-387.
- Pollitt, C. (2008), *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, Oxford.
- Randma-Liiv, T. (2005), “Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, pp. 95-115.
- Reinholde, I. (2003), “Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia” [paper presented to 11<sup>th</sup> NISPAODA Annual Conference, Bucharest, April 2003].
- Reinholde, I. (2004), “Challenges for Latvian Public Administration in the European Integration Process” in Dimitrova, A.L. (ed.), *Driven to Change: The European Union’s Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, pp. 163-178.
- Sadurski, W., J. Ziller and K. Zurek (eds.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Scherpereel, John (2004), “Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries”, *Administration and Society*, Vol. 36, No. 5, pp. 553-593.
- Sedelmeier, U. (2008), “After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806-825.
- Sigma (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper No. 23, Sigma, Paris.
- Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma, Paris.
- Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper No. 36, Sigma, Paris.
- Sikk, A. (2006), “From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 341-361.

- Staroňová, K. (2003), “[Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia](#)”, in M. Bryane *et al.* (eds.), *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, NISPAODA, Bratislava.
- Staroňová, K. and E. Láštík (2007), *Rewards for High Public Office: The Case of Slovakia*, Institute of Public Policy, Comenius University, Bratislava [unpublished manuscript].
- Staroňová, K. and L. Malíková (2005), “Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia”, in Peters, B.G., T. Verheijen and L. Vass (eds.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAODA, Bratislava, pp. 178-203.
- Steunenberg, B. and A. Dimitrova (2007), “Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, No 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.
- Vass, L. (2001), “Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?” in Peters, B.G. and J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. 83-92.
- Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents No. 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague.
- Verheijen, T. (ed.) (1999), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Verheijen, T. and D. Coombes (eds.) (1998), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997*, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (2007), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States – The Limits of Innovation?*, World Bank, Washington, D.C.

## 6. Ek: Araştırma Yöntemleri

Bu çalışma; belgesel araştırma, mülakata dayalı araştırma ve ODA'da bakanlık bürokrasilerinde yer alan devlet memurlarına uygulanan anketin bileşimine dayanmaktadır. Öncelikle bu çalışma temel olarak AB'ye Mayıs 2004'te girmiş sekiz ODA ülkesindeki kamu hizmetlerini yöneten resmi-yasal mevzuat çerçevesinin incelenmesi amacıyla, mevzuatın, devlete ait ve devletten bağımsız kaynaklarca hazırlanan raporların ve genellikle belgesel materyalin analizine dayanmaktadır. Materyal analizinin büyük bir kısmı kamu idaresinden yerel uzmanlarca gerçekleştirilmiş olup yazar tarafından hazırlanmış olan bir dizi soru temelinde yapılandırılmıştır.

İkinci olarak bu belge, ülkelerdeki devlet memurlarıyla, siyasetçilerle ve dışarıdan gözlemcilerle gerçekleştirilen yarı-yapılandırılmış ve açık-uçlu görüşmelerden elde edilen iç görüye dayanmaktadır. Mülakatlar, idari reform programlarının ilgili olduğu ölçüde yasal materyalin ve hükümet raporlarının analizini tamamlama işlevi görmüştür. Özellikle mülakatlar, sekiz ODA ülkesinde bakanlıklardaki fiili kamu hizmeti yönetimi uygulamalarının analizi için bir araç sağlamıştır.

Her bir ülkede yaklaşık 15 kişiyle mülakat yapmayı amaçladık. Yazar tarafından gerçekleştirilen diğer araştırma projelerinde elde edilen iç görüşler, bu belgede sunulan analizle doğrudan bağlantılı olduğundan Macaristan, Polonya ve Çek Cumhuriyeti örneklerinde, bu araştırma her bir ülkeden yaklaşık 40-50 mülakata dayanmaktadır (bkz. örneğin; Heywood/Meyer-Sahling 2008). Mülakatlar sekiz ülkenin tümünde de Kasım 2007 ile Mart 2008 arasında gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Nisan ve Haziran 2007 arasında Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nde mülakatların bir ilk turu gerçekleştirilmiştir. Haziran ve Eylül 2008 arasında ise Macaristan'da ikinci bir mülakat turu daha gerçekleştirdik.

Her bir ülke için mülakat yapılacak kişileri konu ile ilgili mümkün olduğunca çok farklı bakış açısı yakalayabilmek üzere seçtik. Mülakat yapılacak kişiler genel olarak, konulara ilişkin yatay bir perspektif elde etmek amacıyla kamu hizmeti yönetimi ve koordinasyonundan sorumlu merkezi yapılardan temsilcilerin yanı sıra Maliye Bakanlığı'ndan temsilcileri kapsamaktaydı. Ayrıca, mülakat için çeşitli bakanlıklardan, hiyerarşi bakımından farklı düzeylerde ve deneyimleri bakımından farklı sürelerden beri görev yapmakta olan kişileri seçtik. Örneğin, genel olarak görev başındaki iki veya üç devlet bakanı (veya eşdeğeri), iki veya üç departman başkanı ve iki veya üç parlamento üyesinin yanı sıra üniversitelerden birkaç akademisyen veya denetim büroları, devlet başkanlığı ofisleri ve STKlar gibi devlete bağlı veya devletten bağımsız diğer kurumlardan temsilcilerle mülakat yapmayı amaçladık. Ayrıca zaman içerisinde gerçekleşen değişikliklere, özellikle de katılım öncesi dönemdekilerle karşılaştırmalı olarak katılımdan sonra gerçekleştirilen değişikliklere ilişkin daha iyi bir iç görü edinmek amacıyla birkaç eski bakan, devlet bakanı ve departman başkanı ile görüşmeyi hedefledik. Son olarak farklı politika alanlarında deneyim sahibi yetkililerle görüşmeyi amaçladık. Görüşme yapılan kişileri pratik olarak, AB işlerine nispeten daha fazla maruz kalanlar ile çoğunlukla yurtiçi iş gündemine sahip olanlar olarak birbirinden ayırdık.

Mülakatlar genellikle aynı yapıyı izlemiş ve mülakat yapılan kişilerin kendi kurumları içerisindeki personel yönetimi deneyimleri hakkında bilgi edinmeyi amaçlamıştır. Ülke başına en az 15 mülakat yapılmasının, belirli bir ülkedeki personel yönetimine ilişkin temel kalıpların tanımlanabilmesi için yeterli olduğu düşünülebilir. Bununla birlikte, mülakat yapılan kişiler eksik bilgi sahibi olabileceği veya bilgiyi yanlış sunabileceği için kişisel görüşmeler gerçekleştirilirken bütün önyargılardan kaçınmak olanaksızdır. Yine de çapraz sinama yoluyla ve bilgileri aynı mülakat içerisinde ve mülakatları karşılaştırmak suretiyle kontrol ederek deneysel araştırmanın tüm bu tuzaklarından kaçınmaya çalıştık.

Üçüncü araştırma aracı, incelenen ODA ülkelerinin bakanlık bürokrasilerinde görev yapan devlet memurlarına uygulanan web tabanlı bir ankettir. Anket, RAND Europe ile işbirliği yapılarak geliştirilmiş ve yönetilmiştir. RAND ekibinin liderliğini Dr. Christian van Stolk üstlenmiştir. Anketin amacı iki katlıydı. İlki, devlet memurlarına personel politikasıyla ilgili kişisel deneyimleri hakkında soru sorarak fiili kamu hizmeti yönetimi uygulamalarını belirleme amacıdır. Memurların personel alımı ve maaş alanlarındaki deneyimlerine odaklandık ve bakanlık düzeyindeki memurlar tarafından gözlemlendiği şekliyle personel politikası uygulamalarının Avrupa idare ilkeleriyle ne ölçüde örtüştüğünü tespit etmeye çalıştık. İkincisi, devlet memurlarının çeşitli kamu hizmeti yönetimi ilkelerine yükledikleri değerlerin ve bunlara karşı tutumlarının ortaya çıkarılması amacıdır. Özellikle, devlet memurların tutumlarının Avrupa idare ilkeleri ile ne ölçüde uyumlu olduğunu belirlemeye çalıştık.

Anket yaklaşık 80 sorudan oluşmaktadır. Kişisel soruların ardından katılımcılara bakanlık bürokrasisi içinde yer alan çalışanların kişisel günlük deneyimlerini ve tercihlerini yansıtan basit ifadelere "katılıp"

“katılmadıkları” sorulmuştur. Görüşlerinin güçlülüğünü ölçmek amacıyla anket katılımcılarından yanıtlarını beş noktalı Likert ölçeğine göre derecelendirmeleri istenmiştir.

Anket, bu belgede yer alan tüm ülkelere gönderilmiştir ve sekiz ülkeden yedisinden yanıt gelmiştir. Çek Cumhuriyeti ankete katılmayan tek ülke olmuştur. Anketin uygulanması açısından, ODA ülkelerinde kamu hizmeti yönetim makamı ile yakın işbirliği içinde çalıştık. Anketin site linkini yayınlamadan önce, ülkelerde sorumlu üst düzey yetkililerden anketin uygulanabilirliğini ve tercümesini kontrol ederek anket taslağı ile ilgili geribildirim sağlamalarını ve anketin pilot uygulamasını kendi bölümlerinde küçük bir devlet memuru grubu ile gerçekleştirmelerini talep ettik.

Bundan sonra ülke ortaklarımızdan merkezi hükümete bağlı bakanlıklardaki ilgili yöneticilere uygulanan anketin site linkini göndermelerini istedik. Bakanlıkların seçimi konusunda ise kamu hizmeti yönetim makamının bulunduğu bakanlığın yanı sıra ilk olarak maliye, bölgesel kalkınma, tarım, içişleri ve sağlık bakanlıklarını hedefledik. Daha sonra ülkelere göre yanıtları arttırmak için ekonomi, çevre ve eğitim bakanlıklarını ekledik. Bakanlıkların seçimi gündemleri ağırlıklı olarak iç meselelere yoğunlaşan (sağlık gibi) bakanlıklardan ziyade (maliye gibi) temel bakanlıkların yanı sıra AB işlerine yakın (bölgesel kalkınma, tarım gibi) bakanlıkları dahil etme çabasını yansıtmaktadır. Bakanlıklardan ilgili idarecilerden daha sonra kendi bakanlıklarındaki anketi dağıtımaları ve bakanlık hiyerarşisi içinde tüm düzeyleri dahil etmeleri istenmiştir.

Anket Mayıs 2008 başında uygulanmaya geçilmiştir. Ortalama olarak, anketler iki-üç ay açık kaldıktan sonra Temmuz 2008 ortasında kapanmıştır. Daha temsili ve çeşitlilik gösteren yanıtları elde edebilmek için anketlerin Macaristan ve Çek Cumhuriyeti’nde daha uzun süre açık kalmasına özen gösterdik. Macaristan ve Çek Cumhuriyeti’nde son anketler Eylül 2008’de kapanmıştır. Ne yazık ki, Çek Cumhuriyeti anketi kamu hizmeti yönetim kapasitesi eksikliğini büyük ölçüde gösteren kendi yönetimi içinde dağıtmayı başaramamıştır.

Genel olarak, yedi ülke arasında site linkinde 4975 tıklama elde ettik. 2931 katılımcı anket bölümlerini kısmen yanıtlarken, 2361 katılımcı anketin tamamını yanıtlamıştır. Şu ana kadar, anketler ODA’de ülkeler arası araştırmalarda nadiren kullanılmıştır<sup>49</sup>. Bunun istisnası Çek Cumhuriyeti ve Slovakya’da 2004 ilkbaharında 296 devlet memurunu ankete alan Scherpereel’dir (2004). Aşağıda Tablo 3’te ülkelere göre anket katılımcılarının sayısı yer almaktadır. En üstteki satır anket linkine tıklayan yetkili sayısını göstermektedir. İkinci satırda anketi tamamlayan katılımcı sayısı yer almaktadır. İki satır arasındaki fark anketi açan yetkililerin %50-60’ının anketi tamamladığını göstermektedir. Bu oran, daha önce RAND Europe tarafından yürütülen diğer web-tabanlı anketlerle karşılaştırıldığında yüksektir.

Tablo 2. Ünelere göre Anket Yanıtları

	Estonya	Macaristan	Letonya	Litvanya	Polonya	Slovakya	Slovenya
<b>Tıklama Sayısı</b>	560	493	574	404	798	1409	737
<b>Katılımcı Sayısı</b>	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

İkinci satırda gösterilen aralıklar tamamlanan anket sayısının sorulara göre farklılık gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ancak soru başına verilen yanıtların sayısının katılımcıların her soruyu yanıtlama zorunluluğunun olmamasına bağlı olarak sabit olmadığını belirtmekte fayda vardır. Örneğin, bir performans değerlendirmesine tabi olmayan katılımcılara performans değerlendirmesinin niteliğine ilişkin sorular sorulmamıştır. Bu tipteki çeşitli sorular ankete dahil edilmiş ve sonuç olarak bazı anket sorularında elde edilen yanıt sayısı değişiklik göstermiştir. Kısmen ya da tamamen doldurulmuş anketler arasındaki %10-15 oranındaki fark, anket uygulamasına başlayan hemen her katılımcının bunu tamamladığını göstermektedir. Bu belgede yer alan verilerin sunumu için, soru başına elde edilen tüm yanıtları (kısmen doldurulan anketler ve tamamen doldurulan anketler için) saydık.

Ankette çeşitli bakanlıklardan yanıtlar derledik. Anketin ülke ortakları için uygulanabilirliğini sağlamak açısından bütün bakanlıkları *hedeflemedik*. İlk uygulamada kamu hizmeti yönetiminden sorumlu bölümün bulunduğu bakanlık/kurumun yanı sıra maliye, içişleri, bölgesel kalkınma ve sağlık bakanlığını dahil ettik.

<sup>49</sup> Örneğin, bakınız t’Hart ve arkadaşları (2007) tarafından Hollanda’da kamu hizmetinin Avrupalılaştırılması konusunda yürütülen büyük N anketi

İkinci uygulamada, ekonomi, çevre ve eğitim bakanlıklarını dahil ettik. Ülkeler arasında azami karşılaştırılabilirlik derecesine ulaşabilmek amacıyla anket linkini göndermeden önce her ülke için ilgili bakanlıklar ile muadillerini belirledik. Anket yanıtları da bakanlık seçimlerini yansıtmaktadır. Ancak bazı durumlarda muhtemelen son aşamada site linki ilgili bakanlıklardaki devlet memurlarına dağıtılmadığından hedeflenen bakanlıklardan bir, iki ya da üçünden yanıt alamadık. Katılan bakanlık sayısının en az olduğu ülke Macaristan olmuştur.

Tablo 3, tıklama ve tamamlanan anket sayısının Slovakya’da en yüksek, Macaristan’da ise en düşük olduğunu göstermektedir. Kamu hizmeti kayıtlarından aldığımız verilerle karşılaştırmalı olarak örneklemdeki temsil edilme durumunu test ettik. Aşağıda daha ayrıntılı olarak tartışılacağı üzere tam olarak kaç devlet memurunun ankete davet edildiğini söyleyemiyoruz. Ancak, bakanlıkların çalışan büyüklükleri ile bakanlıklardan ayrı ayrı aldığımız yanıtlar karşılaştırıldığında, yanıt oranının Slovakya’da %25’in üzerinde, Polonya, Slovenya ve üç Baltık ülkesinde %20-25 ve Macaristan’da ise yalnızca %10 olduğunu tahmin ediyoruz. Macaristan’da nispeten yüksek bir orana sahip olup diğer ülkelerin ortalama yanıt oranı ile geniş ölçüde karşılaştırılabilecek tek Bakanlık diğer merkezi hükümete bağlı bakanlıklar ile karşılaştırıldığında da üstün profesyonelliği ile bilinen Maliye Bakanlığı’dır. İlk başta Macaristan personel politikası uygulamalarının Avrupa yönetim ilkelerine uygun olduğunu düşünen katılımcı oranı yüzdesini bildiren grafiklerin tutarlı olarak tabanında yer almasından dolayı bekleneceği üzere yanıtın çok büyük bir olumsuz etkisi olacağını düşünmemiştik. Ancak Macaristan’daki nispeten düşük yanıt oranı Macaristan’dan gelen veriler konusunda başka ülkelere ait verilere kıyasla daha şüpheli olmamız gerektiği anlamını taşır.

Kamu hizmeti kayıtlarından alınan veriler ile karşılıklı olarak katılımcı profilini de inceledik. Bu inceleme yeterince belirli bilgiyi güvence altına alabildiğimiz oranda katılımcı profili ile ankete katılan devlet memuru popülasyonu arasında uygunluk ortaya koyacaktır. Litvanya için (nispeten küçük bir örneklem ile) örneklemimiz yaş, eğitim düzeyi, üniversitede öğrenim görülen alan ve bakanlık hiyerarşisi içindeki derece konularında katılımcılar arasında oldukça benzer bir dağılım göstermektedir.

Genel olarak ülke ortaklarımızdan bu anketteki bakanlık hiyerarşisinin tüm düzeylerini dahil etmelerini rica ettik. Katılımcıların %30’u idari sorumlulukları olduğunu, %70’i ise idari sorumluluklarının olmadığını belirtmiştir. Birçok ülkede, katılımcı gruplarının oranı yönetici olanlar ile olmayanların ortalama dağılımına nispeten yakındır. Ülkelerde toplanan bilgiler, bu dağılımın yönetici oranının temsilini olduğundan biraz daha fazla gösterdiğini ortaya koymaktadır. Ancak Slovakya örneğinde, kamu hizmeti yöneticilerinin daha büyük bir oranına sahibiz. Örneklemimizde yöneticilerin yüzdesi %51, idari sorumluluğu bulunmayan devlet memurlarının yüzdesi ise %49 iken, bakanlıklardan toplanan bilgiler bakanlık başına idari sorumluluğu bulunan devlet memurlarının yaklaşık %25-30 olduğunu göstermektedir. Kişisel görüşmeler, kamu hizmetinin siyasileşmesi gibi konularda idarecilerin daha az eleştirel olduğunu göstermektedir. Buna göre Slovakya verilerinde siyasetin kamu hizmetine etkileri göz ardı edilmiş olup idari görevlerde bulunan devlet memurlarının olduğundan fazla görünmesinin getirdiği yanılgi miktarını ölçmek için daha fazla inceleme yapılmasına gerek vardır. Buna ek olarak, daha genç devlet memurlarının online-tabanlı anketlere katılımlarının doğal olarak daha fazla olmasına bağlı olarak örneklemimizde olduğundan biraz fazla temsil edilmesini bekleriz. “Gençliğin” ODA kamu hizmetinin genel bir özelliği olduğu rahatlıkla savunulabilir.

Ancak, anket verilerinin yorumlanması konusunda tedbir amaçlı bazı hususlara değinmek önem taşımaktadır. Web-tabanlı anketlerin büyük N anketlerinin yönetilebilirliği açısından büyük avantajı bulunmaktadır. Bu durum her şeyden önce başka türlü büyük ölçekli anketin gerçekleştirilemeyeceği sözgelimi bakanlık bürokrasisi gibi unsurlar için geçerlidir. Ancak web-tabanlı anketlerde çeşitli riskler mevcuttur. Öncelikle, özellikle potansiyel katılımcılar ile temasa geçilmesi gerektiğinde diğer anketlerde olduğu kadar katılımcı sayı ve tipi üzerinde yüksek denetim sağlayamaz. Bu sınırlılık yanıt oranlarının sağlanmasını ve yanıtların temsil edilmesinin güvence altına alınmasını zorlaştırmaktadır. Bu riski ülke ortaklarımızla yakın bir biçimde çalışmak ve katılımcılara sekiz ülkede de potansiyel “seçme etkisi” ve seçme önyargılarını asgari düzeye indirmek amacıyla aynı şekilde ulaşılmasına çalışarak azalttık.

İkinci olarak, web-tabanlı bir anket katılımcıların anketi her doldurmasında kontrol sağlanmasına olanak tanımamaktadır. Diğer bir deyişle, bazı ülkeler ve/veya bakanlıkların anketi “yönlendirme” riski de vardır. RAND’da yer alan ortaklarımız tekrarlanan yanıtların kontrol edilmesinde çeşitli elektronik ve istatistiksel yollardan yararlanmışlardır. Örneğin, katılımcıların aynı yerden (kişisel bilgisayar) iki kez anket yanıtlamasını önledik. Ancak, aynı kişi tarafından birden fazla yanıt gönderilme riski ortadan kaldırılamamıştır.



Üçüncü olarak, anketlerle ilgili genel bir sorun da ülkelere göre yanıt sayısındaki değişiktir. Anlamli yanitların tüm ülkelerden sağlanabilmesinin bir güvencesi yoktur. Bu durum aynı zamanda belirli bakanlıklardan ve devlet memuru gruplarından gelen yanitlara da uygulanmaktadır. Biz anketin çeşitli bakanlıklara ve çeşitli düzeylerde bulunan devlet memurlarına dağıtılmasını sağlamak üzere kendi ülke ortaklarımızla yakın bir biçimde çalışarak bu riski azaltmaya gayret gösterdik..

Dördüncü olarak, web-tabanlı anketlerde devlet memurlarının e-posta ve internet erişimi olduğu varsayılmaktadır. Bazı devlet memuru gruplarının internet erişimi hatta e-posta adresi bile olmayabilir. Ayrıca bazı grupların özellikle de genç memurların web-tabanlı ankete kendilerinden büyük memurlara nazaran daha fazla katılım gösterme eğiliminde olduklarını varsaymaktayız.

Bunun ardından anketin sonuçları diğer araştırma araçları ile kazanılan iç görülere büyük ölçüde uygunluk göstermektedir. Özellikle, ülkelerde uygulanan görüşmeler de anket sonuçlarıyla büyük ölçüde aynı yönde olmuştur. Görüşmelerin anket açılmadan önce yapıldığını belirtmekte yarar vardır. Dolayısıyla anket sonuçları görüşme araştırmasına bilgi sağlamamıştır. Bunun yerine, anket görüşmeden sağlanan iç görülerin denetlenmesinde bir araç olmuştur.

Anket aracının bu özellikleri ve sınırlılıkları göz önünde tutularak, belgede münferit ülkelerde toplanan veriler sunulmaktadır. Ayrıca, anketin bulgularını sadeleştirmek için belgede yalnızca söz konusu ifadeye “katılan” veya “kesinlikle katılan” devlet memurlarının değerleri derlenerek sunulmuştur. Bu sadeleştirmenin bir dezavantajı ise sözgelimi devlet memurlarının “kararsız” yanitlarını göstermemesidir. Kararsız yanitlar devlet memurlarının yanitlarını katılmak ile katılmamak arasında derecelendirdiklerini ya da bir fikirlerinin olmadığını gösterir. Ancak, bütün yanitları dahil etmek suretiyle gerçekleştirdiğimiz denemeler “katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” yanıt çetelesinden elde edilen sonuçlardan büyük ölçüde farklı sonuçlar ortaya çıkarmamıştır<sup>50</sup>.

“Katılıyorum” ve “kesinlikle katılıyorum” yanitlarının toplamının Avrupa yönetim ilkelerinin kendi ulusal yönetimlerine uygulanabilirliğini gözlemleyen ve destekleyen katılımcı oranını gösterdiği düşünülebilir. Avrupa ilkelerine uygunluk en yüksek düzeyde olacak ve buna bağlı olarak söz konusu ifadeler ile mutabık katılımcıların %100’ü gibi bir ideal orana yaklaşıacaktır. Bildirilen oranlar da Avrupa yönetim ilkelerini destekleyen katılımcı oranının göstergesi olarak düşünülebilir.

Ancak, bunu yapmak cazip görünse de, niteliksel verilerin yorumunda aşırıya kaçılmamalıdır. Bir kez daha bu anketin de birçok N anketinde olduğu gibi yetersiz temsil edilme durumundan kaynaklanan potansiyel önyargılara maruz kaldığı ve veri geçerliliğinin daha iyi tesis edilebilmesi için daha fazla analiz yapılması gerektiği akılda tutulmalıdır. Ayrıca, diğer anketler gibi bu ankette de çalışma kapsamında yer alan ülkelerdeki kurumsal ve politik durum bağlamında değerlendirilmelidir. Zaman içinde meydana gelen gelişmelere ilişkin katılım ya da gelecekte olası geçiş yollarından kaynaklanan olasılıklar da dahil olmak üzere çıkarımlarda bulunmak mümkün değildir. Anket verileri dolayısıyla ancak kamu hizmetlerinin Avrupa yönetim ilkelerine uygunluk çeşitleri arasında yer alabilir ve buna bağlı olarak kanun belgeleri, yazılı raporlar ve kişisel görüşmelerden elde edilen niteliksel veriler ile tamamlanmalıdır.

<sup>50</sup> Tüm yanitların ağırlığı arasındaki temel fark ve yalnızca olumlu yanitlara ağırlık vermek ülke yanitları arasında meydana gelen biraz büyük bir farklılıktır.