

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜNDE ETKİLİ BİR ARAÇ: AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARI

Metin BULUT*

ÖZET

Genel olarak toplumda, özel olarak devlet yönetiminde yaşanan değişim olgusu, iç ve dış etkenlerin birleşmesiyle açığa çıkan toplumsal bir talebi yansıtmaktadır. İç etken, büyük oranda günlük hayatı tanzim eden yasal-kurumsal yapılarda gözlenen çözümlerin doğurduğu yetersizlik algısından beslenirken dış etken, gelişmiş bir uygarlık küresinin değişimi zorunlu kılan üstün varlığından ve model olma avantajından güç almaktadır.

Cumhuriyet dönemi Türk Kamu Yönetiminde dış etken önemli ölçüde 20. yüzyılın ikinci yarısında üyesi olma iradesinin ortaya konulduğu Avrupa Birliği yönetim dünyasına ait ilkesel gerekliliklerden ve birlikle entegrasyon kurmaya yönelmiş sosyo-politik irade beyanlarından oluşmaktadır. Bu süreçte ilerleme raporları, Avrupa Birliği Komisyonunun, aday ülkelerin 'Kopenhag Kriterlerini' karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeyi yasama, yürütme ve yargı erkleri, sivil toplum, ekonomik sektörler ve birlik standartları temelinde düzenli olarak izledikleri yıllık raporlardır. Raporlar, yönetim sistemini yürütme erkiyle sınırlanan dar kapsamlı tanımlar ekseninde analiz etmemekte, yasama ve yargı organlarını da içine alan geniş bir perspektif içinde değerlendirmektedir. Raporlara yansıyan bu bakış açısı, Türk Kamu Yönetiminde değişim olgusunu bütüncül bir zemin üzerine ve evrensel değerler yörüngesine yerleştirmede destekleyici bir etki dalgası oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, İlerleme Raporları, Türk Kamu Yönetimi, Kopenhag Kriterleri, yeni kamu yönetimi anlayışı.

AN EFFECTIVE TOOL IN THE TRANSFORMATION OF TURKISH PUBLIC MANAGEMENT: EUROPEAN UNION PROGRESS REPORTS

ABSTRACT

The phenomenon of change experienced by society in general and in the state management in particular is reflecting a social demand emerging from the combination of internal and external factors. While internal factors are fed by the perception of inability arising from the dissolution observed in legal-institutional structures that

* Milli Eğitim Denetçisi

organize largely the daily life, external factors get strength from the prevailing existence of an advanced civilization sphere which entails change and from the advantage of being a model.

During the Republican Era, external factors in Turkish public management significantly consist of the principal requirements of the European Union management world where an attempt is made to become a member of the union in the second half of the twentieth century and socio-politic statements of will for integrating with the union. In this process, progress reports are the annual reports regularly pursued by the European Union Commission on the basis of the progress the candidate countries have made towards meeting the “Copenhagen Criteria” in terms of legislative, executive and judicial powers, civil society, economic sectors and the union standards. Reports do not analyze the management system solely on a narrowly defined basis limited with the executive power, but evaluates with a wide perspective covering also the legislative and judicial organs. This point of view reflected in the reports has been creating a wave of effect in putting the phenomenon of change in Turkish Public Management into a holistic ground in consistent with universal values.

Keywords: The European Union, Progress Reports, Turkish Public Management, Kopenhagen Criteria, New Public Management Perspective.

I. GİRİŞ

20. yüzyılın özellikle son çeyreği, devletin işlevleri, örgüt yapılanması, hizmet anlayışı, kamu otoritesinin yetki düzeni, yönetime egemen olan ilkeler ile bürokrasinin yapısal analizi gibi kamu yönetimi konularının yoğun olarak tartışılmasına sahne olmuş ve değişik yaklaşımlar temelinde zengin bir kamu yönetimi literatürü ortaya çıkarmıştır. Kamu yönetiminin örgütlenme, kamusal siyasalar oluşturma ve bunları sağlıklı bir şekilde uygulama düzeyi ile hizmet üretiminde ve sunumunda kalite, verimlilik, etkililik, performans, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik ve yönetişim gibi ölçütler ışığında başarılı olma derecesi titizlikle ele alınmış; yeni yaklaşımlara dayalı öneriler bir değişim çağrısıyla kamu yönetimi gündeminde yerini almıştır. Bu süreçte özellikle yönetim mekanizması içe kapalı, hesap verme sorumluluğu taşımayan, kamu kaynaklarını etkili, yerinde ve verimli kullanma ile kamu yararı arasında denge kuramayan ülke yönetimleri, sorumlu oldukları kamuoyuyla karşı karşıya gelmiştir.

Diğer yandan bürokrasinin kendini merkezi önemde gören bir konum kazanmasının demokratik sistem için ciddi riskler yarattığı fark edilmiş; gelişmiş ülkelerin ekonomik yatırım için etkili bir kurumsal kapasite, denge,

güven ve istikrar unsurlarına vurgu yapmaları ile de, dış dinamik unsurları kamu yönetimi dönüşümünde içsel taleplerle birleşir hale gelmiştir. Türkiye özelinde dış dinamik unsurunun en önemli adresinin, dönüştürücülük etkisi ile bir katalizör işlevi gören Avrupa Birliği (AB) olduğu kuşkusuzdur. Özellikle 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye AB adaylık statüsünün tanınmasıyla Türk kamu yönetimindeki dönüşüm projelerinin bu ekseninde bir doğrultu ve ivme kazandığı söylenebilir. Avrupa Birliği'nin belirtilen rolü, katılım ortaklığı belgelerinde ve Türkiye hakkında düzenlenen ilerleme raporlarında öneriler dizisi şeklinde kendini göstermiştir. Gerek kamu yönetimine ilişkin beklenti ve rol algısındaki değişiklikler gerek Türkiye'nin AB'ye üyelik yolunda üstlendiği yeniden yapılanma yönündeki taahhütler, küresel değişim dalgalarıyla birlikte ülke içinde sistemik reform girişimlerini ateşleme sonucunu doğurmuştur. Belirtilen reformist tutumun benimsenmesinde karar verici politik merkezlerin Türk modernleşme tarihinin akış istikametini doğru kavraması kadar, yönetsel yapılanmanın AB eksenli biçim almasını hedefleyen bilinçli ve iradi bir kamusal seçim varlığının etkisini de gözden kaçırmamak gerekir.

Gerçekte Avrupa Birliği'ne atfedilen çok yönlü değişimin odağı olma rolü Türkiye deneyimi içinden bakıldığında değişim retoriği açısından tarihsel gelişme hattında çarpıcı bir orijinalliğe işaret etmez. Modernliği kendi bünyesinden çıkaramayan, kendisi dışında ileri düzeyde olduğuna kanaat getirdiği bir dış kültürel modeli referans almak zorunda kalan tarihselliği zayıf toplumlarda (Göle, 2008: 63) değişimi gerçekleştirmek adına bir dış uygarlık küresinin kaynak olarak alınması neredeyse genel kural halini almış sosyolojik ve tarihsel gerçekliği ifade eder. Dış kaynağın ise yalnızca yönetim alanına nüfuz etmediğini, tüm toplumsal kategorileri kuşatarak dönüşüm hareketlerinin öznesi haline getirdiğini tarihsel tecrübe ortaya koymaktadır. Günümüzde AB standartları şeklinde beliren bu dış dinamik gerçekte Avrupalılaştırma (garplılaştırma) ve modernleşme hareketlerinin başladığı 19. yüzyıl reformlar dizisinin (Lale Devri, III. Selim, II. Mahmut dönemleri, Tanzimat ve Meşrutiyet Hareketleri) son safhasını belirten bir sürekliliği anlatmaktadır. Reform sürekliliği içinde ordunun yenileştirilmesi, yönetimin rasyonelleştirilmesi, bürokrasinin modernize edilmesi, hukuk, eğitim ve adli sistemin seküler bakış açısıyla yeniden tanzim edilmesi gibi tüm toplumsal sektörlere sirayet eden bir değişim bütünlüğü açıkça gözlemlenmektedir. AB kurum ve kurallarının içerdiği yeni değerler de aynı tarihsel çizgi üzerinde yol olarak eğitimden hukuka, ekonomiden devlet yönetimine ve sosyal hayattan kültüre uzanan

derinlikli bir yelpazeyi kapsamaktadır. Kamusal tercihlerde rotanın AB standartlarında sabitlenmesi başka yönden özellikle Cumhuriyet döneminde görülen idari reform arayışlarını¹ (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 5-23) ve kalkınma planlarında gündeme getirilen idari yapılanma önerilerini bir sistem ve değerler parantezi içine alarak politik istikrara kavuşturmuştur.

Bu çalışmada genel olarak kamu yönetimi kavramı kapsam bakımından ele alınmış, AB ilerleme raporlarının sistematik yapısı, bilgi kaynakları ile içerdiği yönetim değerleri raporlardan hareketle açıklanmış, Türk kamu yönetim düzenine yönelik rapora yansıyan tespit, değerlendirme, analiz ve değişim talebi içeren öneriler üzerinde durulmuş; bu çerçevede Türk kamu yönetiminin yaşadığı yapısal dönüşüm hareketlerine, yeni kamu yönetimi prensipleri vurgusu eklenerek ana hatlarıyla değinilmiştir.

II. KAMU YÖNETİMİ VE DÖNÜŞÜM İHTİYACI

Kamu yönetimine ilişkin açıklama ve tanım denemelerinin başlıca kaynakları idare hukukçuları ve kamu yönetimi alanında uğraş veren akademisyenlerdir. Her iki kaynağın bilimsel çalışmalarıyla geniş bir tanım yelpazesi ve açıklama zenginliği oluşmuştur.

İdare hukuku incelemelerinde idarenin, yasama, hükümet etme ve yargılama olmayan tüm kamusal kurum ve işleri ifade ettiği (Duran, 1982: 2), organik anlamda, devletin yasama ve yargı organları ile yürütme organının Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu dışında kalan tüm kuruluşları anlamına geldiği, işlevsel anlamda ise devletin yasama ve yargı fonksiyonları ile yürütme organının salt siyasal nitelikli faaliyetleri dışında kalan ve toplumun günlük gereksinimlerini karşılamak amacıyla yürütülen tüm kamusal iş ve faaliyetler olarak tanımlandığı görülmektedir (Günday, 2002: 4-14). Bu tanımların kamu yönetimini dar anlamda kavradığı, geniş anlamda kamu

¹ İdari reform arayışları kapsamında Neumark tarafından hazırlanan 1949 tarihli Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Raporu, Devlet Personel Rejimi Üzerine hazırlanan 1951 tarihli Barker Raporu, TODAİE tarafından hazırlanan 1958 tarihli Devlet Personeli Hakkındaki Rapor, 10 Şubat 1961 tarihli İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, 24 Nisan 1963 tarihli Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP), 29.5.1971 tarihli kararname ile oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulunun hazırladığı İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi, 1988-1991 yılları arasında TODAİE bünyesinde sonuçlandırılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başlıca çalışmalardır.

yönetiminin 'her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini' içine alan bir görünümü işaret ettiğini belirtmek gerekir (Gözübüyük, 2004: 2).

Kamu yönetimi bilimcilerinin tanımlarında da genel olarak kamu yönetiminin organik ve fonksiyonel yönlerine değinen tanımlara rastlanmaktadır. Yönetim mekanizmasının merkez, taşra, hizmet yerinden ve yerel yönetim kuruluşlarının tümünü ve bunların etkinliklerini içeren kapsayıcı bir kavram olarak nitelendirilmesinin yanında bir yönetim alanı olarak bürokrasi içindeki kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili farklı bir anlam taşıdığına (Ergun, 2004: 5-7), kamuya hizmet üretimini amaçlayan kamusal faaliyetleri ve siyasaları yürütme süreci olduğuna vurgu yapılmıştır (Özer, 2005: 5). Ayrıca, ulus-devlet yapılanmasının merkezi bürokratik bir yapıyı gerektirmesi nedeniyle bağlı olarak fonksiyonel derinlik kazanan kamu yönetiminin tüm ülkeye yayılan bir yönetim ağı oluşturduğu, bu sonucun da kamu yönetimi örgütünü, devletin yasal talep ve buyruklarını ülkenin tamamında uygulanmak üzere bütüncül ve yüksek nitelikli bir yapı edinmeye zorladığına işaret edilmiştir (Örnek, 1998: 19).

Öte yandan, kamu yönetiminde örgütler teorisinin kavramsal bulgularından yararlanmak gerektiği ancak bu yaklaşımın kamu yönetiminin diğer örgütlerden farkı nedeniyle idareyi anlatmada yeterli olamayacağı, idarenin özgüllüğünün kamu gereksinmelerini karşılama ve kamu düzenini sürdürme işlevinden kaynaklandığı, iktisadi yarar değil kamu yararı öncelikli olduğu (Örnek, 1998: 31-32), idare aygıtının kamu gücünden kaynaklanan üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatıldığı, kararlarının hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı, hukuksal yaptırım ve zor kullanma/kendiliğinden icra yetkilerini barındırdığı, özel hukuk ve eşitlikçi ilişkiler düzenine göre işleyen örgüt tiplerinden ayrıldığı görüşü genel anlamda kamu yönetimi incelemelerinde ileri sürülen aksiyomlar arasında yer almaktadır (Gözler, 2006: 378-380). Kamu yönetiminin teşkilat düzeni, görev tanımlarına ilişkin gösterge ve kriterlerin belirlenmesi ise aktüel olarak iç gereksinmeler ve dış dinamik unsurlarının birleşmesiyle vücut bulmaktadır.

Türk kamu yönetiminde iç dinamikleri, iyi algılanamayan değişim dalgalarının dışında kalmanın bir sonucu olarak ortaya çıkan stratejik açık, bütçe, performans ve güven açığı etkenlerinin (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 65-78) doğurduğu reform talepleri, günlük hayatı tanzim eden yasal-kurumsal yapılarda gözlenen çözümlerin doğurduğu yetersizlik algısı, kamuoyunun gereksinimlere uygun kaliteli, çağdaş standartlarda hizmet alma beklentisi

(Saran, 2005: 40) ve katı bürokratik uygulamaların hizmet alıcılarının bilincinde yarattığı yılgınlık duygusunu harekete geçirirken, dış dinamikleri büyük oranda 20. yüzyılın ikinci yarısında üye olma iradesinin ortaya konulduğu Avrupa Birliği yönetim dünyasına ait ilkesel gereklilikler ve birlikte entegrasyon kurmaya yönelmiş sosyo-politik irade beyanları oluşturmaktadır.

AB, iç ve dış değişim merkezlerinin etki alanına giren kamu yönetimi sistemini, örnekleri yukarıda verilen yürütme erkiyle sınırlanan dar kapsamlı tanımlar ekseninde analiz etmemekte, bu konuda yasama, yürütme ve yargı organlarını içine alan daha bütünleşik ve hacimli bir düzlemi tercih etmektedir. Kamu yönetimi sisteminin total yapısı, ülke sathına yayılan geniş icra araçlarına sahip olması, temel haklar düzenini üstün ve ayrıcalıklı yetki merkezileşmesiyle ihlal etme potansiyeli taşıması ama aynı zamanda eşit, tarafsız, sürekli ve değişen koşullara uyarlanabilen (Gözler, 2006: 519) kamu hizmetlerinin üretildiği ana merkezi temsil etmesi nedenlerine bağlı olarak ilerleme raporlarının kamu yönetim analizi de aynı doğrultuyu yansıtacak şekilde üç erki birbirine bağlayan geniş bir yelpazeyi kapsamına almaktadır. Yönetim dünyasının arka planında bir siyasal tercih olması ve yargısal korunma alanlarıyla kesişen özellikler barındırması, ilerleme raporlarının kamu yönetimine ilişkin sözü edilen kapsamlı algılama perspektifini anlaşılabilir meşru bir zemin üzerine yerleştirmektedir.

III. HAZIRLANIŞI, ANLAMI VE İŞLEVİ AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ İLERLEME RAPORLARI

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu'ndan itibaren tüm raporlarda vurgulandığı üzere Türkiye-Avrupa Birliği ilişkiler tarihinde 12.12.1963'te imzalanarak 1.12.1964 tarihinde yürürlük kazanan ve Ortaklık Anlaşması kurulduğunu ilan eden Ankara Anlaşması, 14.4.1987 tarihinde yapılan tam üyelik başvurusu, 1995'te Gümrük Birliği kurulmasını sağlayan antlaşma, Aralık 1999 Helsinki AB Konseyi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsünün tanınmış olması önemli ve kritik dönüm noktalarını teşkil etmektedir. Ayrıca Ekim 2005'te katılım müzakerelerinin açılması, katılım için hazırlıklar kapsamında Türkiye'nin yerine getirmesi gereken kısa ve orta vade önceliklerini belirleyen Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Ocak 2006'da kabul edilmesi, Ekim 2006'da katılım sürecinin ilk aşaması olan müktesebatin analitik incelemesinin (tarama) tamamlanması süreçleri önemli birer tarihsel eşik olarak raporlarda hatırlatılmıştır.

Türkiye için AB tarafından ilerleme raporu (düzenli rapor) hazırlanması ise 15-16 Haziran 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen Cardiff zirvesinde kararlaştırılmış, bu çerçevede Türkiye'ye ilişkin ilk rapor 4 Kasım 1998 tarihinde hazırlanmıştır. Raporların adlandırılması başlayan süreçte değişiklik göstermiş, 1998-2004 yılları arasında Düzenli Rapor (Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession), başlığı kullanılmışken, 2004 yılından sonra İlerleme Raporu (Turkey Progress Report) şeklinde adlandırma yapılmıştır (Ozankan, 2009: 11).

Adaylık statüsünün kazanılması, katılım ortaklığı belgesinin hazırlanması ve aday ülkelerle katılım müzakerelerinin başlatılmasında, genişleme stratejisinin belirlenmesi ile üyelik kararlarının alınmasında hayati önemde etkili ve uyarıcı bir araç olan ilerleme raporları, AB Komisyonu tarafından kaleme alınarak konseye ve parlamentoya sunulmaktadır. Başka bir ifadeyle AB komisyonu, katılım öncesi stratejinin bir parçası olarak aday ülkelerin tüm kamusal sektörlerde sağladığı gelişmeleri ve katılım sürecinde kaydettiği aşama ve gelişmeleri düzenli aralıklarla AB Konseyi'ne rapor etmektedir (Karluk, 2005: 887). Raporlar, aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamada ve ulusal programları değerlendirmede temel referans kaynaklarıdır (Özer, 2007: 69).

Avrupa Konseyi, komisyondan rapor hazırlanmasını talep ederken gerekçe olarak Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasındaki ortaklığı simgeleyen Ankara Antlaşması'nın 28. maddesi ile Lüksemburg Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi'ne dayanmıştır (Aktan vd., 2004: 68). Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye katılmayı amaçlayan bir devlet olarak düşünüldüğü belirtilmiş, diğer aday ülkeler gibi reformları yerinde, hızlı ve etkili bir şekilde gerçekleştirmesi için desteklenmesi amacıyla katılım öncesi stratejiden yararlanması gerektiği kararı alınmıştır.

Hukuki bağlayıcılık gücü taşımasa da her yıl düzenli olarak yayınlanan raporlarda, hem verilen bu kararı etkili ve takip edilir kılmak amaçlanmakta hem de AB mevzuatının ulusal mevzuata aktarılması, uygulamaya geçirilmesi düzeyi ve günlük hayata yansıyan pratik görünümleri hakkında global değerlendirmeler yapılarak aday ülkeye performansını belirten bir 'ara karne' sunulmaktadır (Ozankan, 2009: 4).

Birlik ile aday ülke arasındaki ilişkilerin ortaklık anlaşması temelinde tanımlandığı raporlarda Türkiye'nin mevcut ve gelecekteki durumu, geçirdiği

sosyo-politik ve ekonomik değişiklikler ile bünyesinde taşıdığı yapısal sorunlar genel anlamda 21-22 Haziran 1993 tarihli Kopenhag Avrupa Konseyi'nde belirlenen siyasi ve ekonomik kriterlere göre analize tabi tutulmaktadır.

Ayrıca, ilgili ülkenin AB müktesebatına uyarlanmasını sağlamak, adli ve idari kapasitesini geliştirmek konusunda; Aralık 1995 tarihli Madrid, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg, Haziran 1999 Köln, Aralık 1999 tarihli Helsinki, Haziran 2000 tarihli Feira AB Konsey toplantıları, Haziran 2001 tarihli Göteborg Zirvesi, Haziran 2002 tarihli Seville Zirvesi ve Haziran 2004 tarihli Brüksel Zirvesi kararları dikkate alınarak aday ülke yönetim ve adli mekanizmaları değerlendirme süzgecinden geçirilmiştir.

Raporların genel sistematiğine bakıldığında, siyasi kriterler parantezi içine alınan demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını güvence altına alan kurumsal garantiler konusunda idari kapasite tespiti yapılmakta, uluslar arası yükümlülükler bağllık, üye devletlerle iyi komşuluk ilişkileri hakkında tasvir edici, eleştirel ve sonuçta da önerilerle desteklenen değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Ekonomik kriterler düzeyinde ise, işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyeti, birlik içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi alanlarında Türkiye'nin gelişim grafiği gözden geçirilmektedir.

Geniş anlamda ilerleme raporları, Avrupa Komisyonu'nun, aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeyi yasama, yürütme, yargı erkleri, sivil toplum, ekonomik sektörler ve birlik standartları temelinde düzenli olarak izlediği yıllık metinler hüviyetindedir. Raporlar sadece ilgili ülke tarafından gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin kaydını tutan envanter niteliğinde belgeler olmayıp, aday ülkenin yasal-idari uygulama sorunları, denetim, iç mali kontrol ve vergilendirme, uluslararası anlaşma ve standartların iç mevzuata aktarımı, teknik-kurumsal kapasitenin izlenmesi, kamu sektörlerinde bilgi ve izleme sistemlerinin kurulması, fasıllar itibarıyla mevzuat eşleşmesi, insan kaynakları, pazar politikası, kamu hizmetlerinin erişilebilirliği, kamu istihdamı göstergeleri, dezavantajlı sosyal grupların toplumsal ve siyasal yapı tarafından içerilme düzeyi, yapısal eylem durumu ile performansı konularında da ayrıntılı ve kapsamlı analizlere yer vermekte, üyeliğe hazırlık sürecinde aday ülkenin kat ettiği ilerlemelerin AB müktesebatına uyum temelinde ayrıntılı bilançosunu çıkarmaktadır.

Ulusal kamu yönetimlerine hitabeden belirli, kodifiye edilmiş AB kuralları olmasa da ‘Avrupa idari alanı’, ‘Avrupa idari norm ve standartları’, ‘Avrupa idari kurum ve kuralları’ olarak formüle edilen düzenlemelerin ilgili ülke düzeyinde uygulama ve geçerlilik durumu bir analiz aracı olarak ilerleme raporlarında yansıma bulmaktadır. Avrupa idari alanı ise ortak Avrupa idari kültür birikimi, ilkeleri ve pratiği temelinde gelişen benzer hareket tarzı ve temel kamu yönetimi değerlerini ima etmektedir. Bahsedilen değer ve ilkeler, Türk kamu yönetiminde de yaygın olarak dolaşım ve kullanım yeteneği kazanmış olan etkililik, etkinlik, hesap verebilirlik, hukuka güven, yasal idare, kamu çalışanlarının mesleki bağımsızlığı ve tarafsızlıklarının korunması, maaş, statü ve prestij haklarının objektif normlara bağlanması, öngörülebilir idari karar ve uygulama biçimleri, kamu kaynaklarının yönetim ve denetiminde açıklık ve şeffaflık, idarenin yargısal denetiminde etkililiği sağlamak amacıyla yargı kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi, keyfilikten kaçınma, yasal yetkinlik, hukuka uygun-gerekçelendirilmiş idari takdir, ölçülülük, idari eylem ve işlemlerde hakkaniyet, profesyonellik ve etik kurallar bütününden oluşmaktadır (Akdoğan, 2008: 20-31).

Sonuçta ilerleme raporları, konu ettiği ülke yönetim düzeni ile sosyo-politik yapının öncelik ve gerekliliklerine açıklayıcılık kazandırıcı işlev üstlenerek kamu yönetimi reformlarına belli değer ve ilkeler ile kurumsal birikim üzerinden yön verici bir misyon icra etmektedir.

A) İlerleme Raporlarının Hazırlanışında Başvurulan Kaynaklar

İlerleme raporlarına temel oluşturan bilgi kaynakları zengin bir çeşitlilik arz etmektedir. Referans kaynaklarının rapor metinlerinin giriş/önsöz bölümünde açıklanması nedeniyle başvuru bilgileri kolaylıkla tespit edilebilecek durumdadır. Raporların oluşumunu sağlayan veri kaynaklarının:

- Hakkında rapor hazırlanan ülkede alınan kararlar, yürürlük kazanan mevzuat ve uygulanan idari tedbirlerden,
- İlgili ülkenin ortaklık anlaşması ve müktesebatın üstlenilmesine ilişkin ulusal program çerçevesinde sunduğu veriler, idari kapasite analizi kapsamında hazırlanan çeşitli uzman görüşleri ve AB müktesebatının değerlendirilmesine esas olmak üzere aday ülkelerce sağlanmış olan bilgilerden,

- Komisyon tarafından toplanan, incelenen ve tasnif edilerek düzenlenen bilgiler, oluşturulan görüşler, üye devletlerin katkıları ile Avrupa Parlamentosu raporları ve kararlarından,

- Avrupa Konseyi, AGİT, uluslararası mali kuruluşlar, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleri ile OECD, IMF gibi uluslararası kuruluşlardan oluşan farklı kanaat merkezlerinin katkıları, değerlendirmeleri ve hazırladığı raporlardan,

- Koordinatörünü Avrupa Birliği Genel Sekreterliği/Bakanlığının yaptığı ülke bürokrasisi tarafından sunulan bilgilerden oluştuğu söylenebilir (Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011).

Ayrıca AB Konseyi zirve sonuçlarına yansıyan kararlar ve bu kararlara yapılan atıflar, Kopenhag Kriterlerinin içeriğine ilişkin AB Komisyonunun 15 Temmuz 1997’de yayınladığı Gündem 2000 Raporu ve raporun eklerini oluşturan ülke raporu, aday ülkenin gelişim durumu incelenirken kullanılan yardımcı referans ölçütlerdir. Özellikle Gündem 2000 Raporunda, birliğe üye olmak isteyen ülkelerde demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının kurumsal anlamda yerleşmesi ve kamu kuruluşlarının etkin işlediğinin göstergesi niteliğinde kabul edilen kurumsal istikrarın sağlanması konularında günlük hayatta görülen somut yansımalara önem verilmesi gerektiği kararlı bir şekilde belirtilmiştir (DPT, 2000: 140).

AB mevzuatını oluşturan birincil ve ikincil hukuk kaynakları ile Avrupa idari alanını teşkil eden temel kaynaklar da dolaylı olarak ilerleme raporlarının analiz ve yorum metodolojisine katkıda bulunmuştur. Birincil hukuk kaynakları, kurucu antlaşmalar, ekler ve protokollerden, ikincil hukuk kaynakları ise tüzük (yönetmelik), direktif (yönerge), karar ve görüşlerden oluşur. Üye devletler arasındaki antlaşmalar, üye devlet temsilcilerinin konsey bünyesinde aldığı kararlar ve sözleşmeler de rapor değerlendirmesine etki eden ölçütleri destekleyici diğer yardımcı hukuk kaynakları arasında sayılabilir (Çakmak, 2005: 36-38).

Avrupa idari alanının temel dinamiklerini tanımlayan kaynaklar ise şöyle sıralanabilir:

- İdari uygulama ve ilkeler konusunda Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından geliştirilen içtihatlar,

- Birlik bünyesinde açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik, bütünlük, orantılılık ve sübsidiarite gibi iyi yönetim ilkelerini yerleştirmek amacıyla AB komisyonunun 2001’de yayınladığı Yönetişim Beyaz Kitabı,

- AB ve OECD ortak girişimiyle kurulan (Yönetişim ve Yönetimde Gelişme İçin Destek Programı-Support for Improvement in Governance and Management) SIGMA biriminin Avrupa idari alanı ve hukukuyla ilgili belirlediği referans niteliğinde temel ilkeler (güvenilirlik, öngörülebilirlik, AB içtihatlarında meşru beklenti olarak adlandırılan kazanılmış haklara saygı, eşitlik, tarafsızlık, orantılılık, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, etkinlik ve etkililik),

- Açık Eşgüdüm Yöntemi (Open Coordination Method, OCM) yapılanması yoluyla çevre, istihdam, ulaştırma, vergi, şirket gibi alanlarda saptanan iyi uygulama örneklerini sektörel uygulamalarla karşılaştırmak için geliştirilen ölçütler ve performans göstergeleri,

- Kamu ve özel sektörde yönetimi geliştirme çabalarını destekleyen Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı (European Foundatio of Quality Management, EFQM) tarafından belirlenen mükemmeliyet ölçütleri (sonuç yönelimlilik, müşteri odaklılık, yönetimde desantralizasyon, süreç iyileştirme, iyi deneyimlerin transferi-benchmarking, etkili, bağımsız denetim, sonuç ve çıktı analizi, vizyoner liderlik),

- Ortak Değerlendirme Çerçevesi (Common Assessment Framework, CAF) çalışması sonucunda AB çevresinde yer alan kamu kurumlarına ve çalışanlara yönelik ortak deneyim aktarımını gerçekleştirmek, uygulamaları arasında faaliyet kıyaslaması yapmalarını sağlamak amacıyla geliştirilen kalite yönetim teknikleri (Akdoğan, 2008: 31-62).

İlerleme raporlarını şekillendiren bilgi kaynaklarının sunduğu tüm bu veriler ışığında, aday ülkenin siyasi ve ekonomik kriterleri karşılama ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği ölçülebilir göstergelerle tespit edilerek aday ülkeyle katılım müzakerelerinin açılmasına ilişkin görüş AB karar organlarına sunulmaktadır.

B) İlerleme Raporlarında Ele Alınan Konular

İlerleme Raporlarının önsöz bölümünde ele alınan konulara ilişkin yapılan açıklamalara bakıldığında raporlarda (Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, 2011);

- Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkiler tanımlanmış, özellikle ortaklık anlaşması çerçevesinde, Türkiye ve AB arasında rapor tarihine kadarki ilişkilerin panoramik anlatımı yapılmıştır.

- Üyelik talebine karşılık olmak üzere 1993 Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen siyasi kriterler açısından mevcut durum incelenmiş, AB Konseyi'nin atıf yaptığı politik koşullar (ana başlıklar itibariyle demokrasi ve hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunması, bölgesel konular ve uluslar arası yükümlülükler) bakımından gelişmeler analiz edilmiştir.

- 1993 Kopenhag Zirvesi'nde belirlenmiş olan ekonomik kriterler ve 1999 Helsinki Zirvesi sonuçları doğrultusunda oluşturulan Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog açısından Türkiye'nin mevcut durumu, geleceğe ilişkin projeksiyonlar çizilerek değerlendirilmiş, başka bir deyişle AB Konseyi'nin atıf yaptığı ekonomik koşullar (piyasa ekonomisinin işlerlik düzeyi, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi) bakımından Türkiye'nin konumu ve gelecek yönelimli perspektifleri proaktif bir yaklaşımla ele alınmıştır.

- Türkiye'nin 33 fasılda sabitlenen üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği (malların, işçilerin, sermayenin serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi, kamu alımları, şirketler hukuku, fikri mülkiyet hukuku, rekabet politikası, mali hizmetler, bilgi toplumu ve medya, tarım, gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası, balıkçılık, taşımacılık politikası, enerji, vergilendirme, ekonomik ve parasal politika, istatistik, sosyal politika ve istihdam, işletme ve sanayi politikası, trans-avrupa ağları, bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu, yargı ve temel haklar, adalet, özgürlük ve güvenlik, bilim ve araştırma, eğitim ve kültür, çevre, tüketicinin ve sağlığın korunması, gümrük birliği, dış ilişkiler, dış güvenlik ve savunma politikası, mali kontrol, mali ve bütçesel hükümler) ve mevzuatın uyumlaştırılması süreci gözden geçirilmiştir.

- Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki öncelikleri yerine getirme durumu kısaca inceleme konusu yapılmıştır.

- Türkiye'nin, antlaşmalar, ikincil mevzuat ve birlik politikalarında ortaya konulan müktesebatı üstlenebilme kapasitesi incelenerek üyelik yükümlülükleri değerlendirilmiş, *'uyumlu bir bütünleşme açısından gerekli*

koşulların yaratılabilmesi için idari yapının düzenlenmesi' yönünde yapıcı uyarılarda bulunulmuştur.

- Üye ülkelerin uzmanlık kapasitesini, uzun dönemli görevlendirme, kısa dönemli uzman gönderilmesi ve eğitimi gibi yöntemlerle aday ülkelerin kullanımına sunan eşleştirme projesi ve katılım öncesi mali yardım programları hakkında bilgi verilmiş, teknik yardım ve yatırım destek projeleri için eş finansman sağlanması konularında sektörler planında teknik açıklamalar yapılmıştır.

- Müzakerelerin güvenle yürütülmesinin önündeki engeller dile getirilmiş, sorunlu alanların teşhis edilerek ortadan kaldırılmasına dönük önerilerde bulunulmuştur.

Raporların konu dağılımı temel olarak giriş, üyelik kriterleri ve katılım ortaklığı genel değerlendirmesi bölümlerinden oluşmaktadır. Giriş ve üyelik kriterleri de alt başlıklara ayrılmış biçimde ayrıntılı tespit ve önerilerden oluşan bir yapıdadır. En son yayınlanan 2011 yılı ilerleme raporunda ise giriş, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneğinin ana başlıklar halinde raporun genel kapsamını oluşturduğu görülmektedir.

IV. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİMİNDE İLERLEME RAPORLARININ ETKİSİ

Güçlü devlet algılamasının mutlak anlamda devletin faaliyet sahasının genişliğiyle ölçülmediği çağdaş bir zaman diliminde yaşanılmaktadır. Devletin kurumsal kapasitesinin öne alındığı, devletin işlev sahasında verim oranı hesap edilemeyen geniş ve büyük roller barındırılmasından ziyade, ulusal savunma, eğitim, adli hizmet, kamu sağlığı, gelir dağılımı, kültürel değerlerin yeniden üretimi, çevrenin korunması ve kamu düzeninin sağlanması alanlarında etkin olmasının önemsendiği öngörülebilir ve ölçülebilir bir çerçeve yönetimde değer kazanmış durumdadır. Kastedilen, sınırları iyi tayin edilemeyen devlet yapılanmasının etkili kamu hizmeti üreten yüksek kapasiteli devlet modeli tarafından ikame edilmesi sürecini başarıyla tamamlamaktır. Devletin kurumsal kapasitesinin ölçülmesiyle ilgili olarak ise 'yolsuzluk tespit indeksi', 'uluslararası risk rehberi rakamları', çeşitli alanlara yönelik 'idari göstergeler tablosu', 'siyasal hürriyet ve sivil özgürlükler katalogu' gibi veri kaynakları kullanılarak bilimsel yöntemlere dayalı

çıkarımlarda bulunmaktadır (Fukuyama, 2006: 18-27). AB ilerleme raporlarının anlatımı, bu eğilimi destekler nitelikte bir yaklaşım ve sistematığı yansıtmaktadır. Buna göre raporlar, belirtilen göstergelere benzer içerikte bilgi-analiz kaynaklarına başvurarak kamusal yönetimin tüm etkinlik alanlarında kapasite belirlemesi yapmakta; güçlü ve zayıf yönleri ayna tutarak tehdit ve fırsatların algılanmasına yardımcı olmaktadır.

Daha özgül düzeyde ilerleme raporları, AB'ye aday ülkelerin birlik müktesebatına uyumunu sağlamak amacıyla üyeler nezdinde oluşturulan ortak ve genel ilkeler saptanması işlevini temsil eder. Bu yolla farklı yönetim teamülleri ve kamu sistemlerine belirli yönetim değerleri ışığında ortak bir temel sağlanmakta; aday ülkelerin kamu hizmeti ilkeleri ve kamu hizmetleri davranış modeli AB standartlarında bir paralelleşmeye ve yakınlaşmaya doğru sevk edilmektedir. Sözü edilen yakınlaşma kamu otoriteleri ve görevlilerinin davranışlarını düzenleyen yasal çerçeveyi de kapsamaktadır (SIGMA, 2004: 77).

Avrupa Birliği'nin etkili, kaliteli ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmaya yönelmesinin ardında yatan neden, aday ülkelerin sosyal, ekonomik ve teknolojik reformları uygulayabilmesini sağlayacak bir yönetsel uyum kapasitesini tahkim ve inşa etmektir. Bu nedenle AB, Türk kamu yönetiminin Avrupa müktesebatına uyumunu yakından takip etmekte ve her yıl düzenli olarak hazırladığı raporlarla önerileri de içine alan bir durum tespiti yapmaktadır. Raporlar aracılığıyla kamu yönetim alanının sektörel birimler itibariyle '*etkin izleme, denetim, gözetim ve raporlama*' yapabilme becerisine yönelik olarak kapasite yeterli tespitinde bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminin de ilerleme raporlarında dile getirilen beklenti, öneri ve değerlendirmelerin temel alınmasıyla yeni bir yapılanmaya gitmesi ve AB idari alanıyla adaptasyonu güçlendiren dönüştürücü-düzenleyici reformları gerçekleştirmesi beklenmektedir.

İlerleme raporlarında yapılan değerlendirmelerde ayrıca, yönetime egemen olması istenen belirli ilkeler deklare edilmektedir. Bu çaba, üyelik sürecinin tarafların mutabakatıyla ilerletilmesine, ortak yönetsel değerler küresinin birlikte inşa edilmesine ve çözüm ortaklaşmasının sağlanmasına yönelik topyekün bir analiz aracını ifade etmektedir. Ancak AB, yine de kamu yönetimi konusunda herhangi bir model önermemekte (Balci, 2005:

24–25), belirli temel noktaları gözetmek şartıyla modellemeyi aday ülkenin takdirine bırakmaktadır.

AB tarafından benimsenerek kamu yönetimi işlevlerine dönük araçların temini, işletilmesi ve örgütlenmesi sorularına yanıt oluşturan ve ilerleme raporlarına yön veren ilkeler ise genel olarak; hizmet ve coğrafi yerinden yönetim mekanizmalarının güçlendirilmesi, sivil toplum aktörlerine ve yurttaşların katılımına açık tutulan bir yönetim yapılanması, kamuda dönüşümü sağlayacak etkili bir reform stratejisinin geliştirilmesi, iç ve dış mali kontrol sistemlerinin kurulması, stratejik yönetim planlarının hazırlanması, iyi yönetim prensiplerinin benimsenmesi, AB üyelik sürecini yönetecek idari kapasite, eşgüdüm ve yasal-idari prosedürlerin oluşturularak AB ile ilgili kuruluşların idari hiyerarşi içinde en üst düzeyde örgütlenmesine olanak tanınması, kamu personelinin profesyonel araçlarla sürekli gelişiminin sağlanması ve nitelikli kamu hizmeti üretimi kapsamında kariyer ve gelişim planları hazırlanması, kamu yönetiminin hizmet sunma altyapısının iletişim ve enformasyon araçlarıyla desteklenmesi, kamu yönetimine yolsuzluk ve israftan arındırılmış güven duyulan/meşruiyeti güçlü bir görünüm kazandırılması (Özer, 2006: 171, 196, 201-202), kamunun özel alandan, siyasetin de yönetimden ayrılması, kamu ajanlarının mesleki dürüstlük ve tarafsızlık içinde bir hizmet anlayışı geliştirmesi, ücret rejiminin adil, dengeli ve istikrarlı olması ile hak ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması (SIGMA, 2004: 79, 82) gibi başlıklardan oluşmaktadır.

Daha da çoğaltılabilecek bu ilkelerin, ilgili ülke kamu yönetiminin AB standartlarında dönüşümünün çerçevesini çizdiği iddiası yanlış sayılmaz. Girişilecek reform çabalarının türü, yoğunluğu ve seçimi ne olursa olsun belirli bir yön duygusundan yoksun olmaması ve yukarıda sıralanan ilkelerden birini veya bir kaçını doğuracak pozitif bir sonuç üretmesi ümit edilmektedir.

Örneğin 2008 ilerleme raporunda *kamu yönetimi* başlığı altında yönetimde yapılanma çabalarının alacağı doğrultuya; “İdarenin yükünün hafifletilmesi, basitleştirmenin sağlanması, olağan etki değerlendirmelerinin hayata geçirilmesi, idari prosedürlerin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi ve siyasa oluşturma ile eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi, mali idare ve siyasa oluşturma alanlarının temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmeleri ve strateji belgelerinin uygulanması,

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun tamamen uygulamaya girmesini temin etmek için çaba gösterilmesi, Parlamento'ya devlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa taslağı gönderilmesinin gereğı, kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi' (Avrupa Komisyonu, 2008: 7) şeklinde öneri-eleştiri cümleleriyle değinilmiş, 2009, 2010 ve 2011 yılı ilerleme raporlarında bu ilkelere 'e-hizmet ve bilgi sunumunun geliştirilmesi, hizmet standartları oluşturulması ve engellilere yönelik tedbirler alınması, idari usuller oluşturulması, tüm kamu kurumlarında özerk birimler halinde etkili, operasyonel ve işlevsel bir iç denetim sistemi kurulması, insan kaynakları yönetiminin modernize edilmesi, şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı kariyer perspektiflerini esas alan tutarlı bir personel politikası çerçevesi oluşturulması, üst düzey görevlere atanmanın ve ilerleme normlarının liyakat ve kariyer ilkelerine dayalı düzenlenmesi, politika ve mevzuat hazırlanması sürecinin konu ile ilgili paydaşların katılımına tam anlamıyla açılması, yetki devrine ilişkin prosedürün tamamlanarak mali gelirlerin yerel idarelere aktarılmasının sağlanması' beklentilerini içeren eklemeler yapılmış ve kamu yönetimi alanının daha işler kılınmasını engelleyen direnç noktalarına yönelik önemli durum tespitlerinde bulunulmuştur.

Türk kamu yönetiminin, Avrupa Birliğinin sosyo-politik, idari ve bürokratik yapı hakkındaki analiz, değerlendirme ve önerilerden oluşan yapılanma ölçütleri doğrultusunda yön ve şekil aldığı, bu tutumun da topluluğa üye olma bilinciyle hareket eden bir ülkenin doğal refleksini yansıttığı vurgulanmalıdır.

Yasal, yapısal ve kurumsal planlarda izlenebilen adaptasyon girişimleri genel anlamda ilerleme raporlarında geçen ortak değerlendirme-analiz cümleleriyle bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına yönelmiş köklü, planlı, amaçlı ve iç tutarlılığa sahip reformlar dizisi niteliğindedir. Bu reformlar öncesinde ilerleme raporlarında kamu sektörüyle ilgili zayıf ve kapasite açığı bulunan alanlara yönelik bildirimlerde bulunulmakta, raporlarda geçen öncelikleri karşılamak amacıyla reformların alması gereken muhteva ve doğrultuya açıklık kazandırılmaktadır.

Türk kamu yönetimini AB yönetim ilkelerine ve Avrupa ortak idari alanına uyarlama çabalarına dönüşen reformlar kapsamında ilk ilerleme raporunun hazırlandığı 1998 yılından 2011 tarihli son rapor dahil düzenlenen on dört raporun tamamında sosyal, kültürel, ekonomik, politik, askeri ve hukuki düzeylerde sektörel birimlerin ayrıntılı gözetimi ve incelemesi yapılmış, geliştirilmesi gereken alanlara ilişkin reformların anlamı ve yerindeliğine yönelik yorumlarda bulunulmuştur.

İlerleme raporlarının incelenmesi ile elde edilen veriler, kamu sektörlerine yönelik temel yapıları hedef alan tespit ve önerilerin özetle, demokratikleşme, politik haklar, eğitim fırsatlarının eşit dağıtılması, özgür ekonomik girişimlerin rasyonel-teknik-hukuki temellere kavuşturulması, idarenin standardizasyonu, bağımsız ve tarafsız yargı oluşturulmasının kurumsal garantileri, toplumsal eşitsizliklerle mücadele edecek araçların yeterliliği, azınlık hakları ve bireysel hakların korunması, sivil özgürlükler alanının genişletilmesi konularına odaklanmış bir sonuç üretimine yönelindiğini göstermektedir.

Gerçekleştirilemeyen reformlar veya standartları tam olarak karşılayamayan idari kurum, yapı ve mevzuatla ilgili öneri ve uyarı cümleleri ise, eksiklik giderilinceye kadar aynı perspektifler paralelinde sonraki raporlara da dahil edilmiştir. Bu bağlamda; Türkiye'nin müktesebatı etkin bir şekilde uygulamak için, ulusal ve bölgesel düzeyde kurumlarını, idari kapasitesini, idari ve yargı sistemlerini katılımdan belli bir süre önce birlik standartları seviyesine getirmek zorunda olduğu, bunun da, genel olarak, etkin ve tarafsız kamu hizmeti ile bağımsız ve etkin yargı sistemi üzerine inşa edilmiş istikrarlı ve iyi işleyen bir kamu idaresini gerektirdiğine vurgu yapılmıştır.

Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması açısından kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlıkların iç koordinasyonunu sağlamak, çalışmaların öngörülen programlara uygun olarak yürütülmesini gerçekleştirmek amacıyla idari kapasite belirlemesi yapılmış, genel olarak kurumsal yapılanmanın optimum standartları karşılama durumuna değinilmiştir (örneğin 2000 ve 2004 Düzenli Raporları).

Üyelik yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesini güçlendirmek amacıyla idarelerin ve ajansların eşleştirilmesi mekanizmasının oluşturulduğu, aday ülkeye yardımda bulunmak için insani/mali kaynaklar

tahsis edildiği ve AB içinde geliştirilen kamu sektörü uzmanlığının aday ülkelerin kullanımına sunulduğu kaydedilmiştir (2005 İlerleme Raporu).

Kamu mali yönetimi ve kontrolünün tam olarak uygulanması ve düzenleyici etki analizi yapılabilmesi için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi bir gereklilik olarak öne çıkarılmış; ancak, *'bürokratik işlemlerin azaltılması, düzenleyici etki analizleri yapılması, idari usuller oluşturulması, şeffaflığın artırılması, politika oluşturma ve koordinasyon sistemlerinin geliştirilmesi'*, üst düzey görevlerde liyakate dayalı ilerleme ve atamalar yapılması gibi konular sorun alanları olarak tanımlanmıştır (2006, 2009, 2010 ve 2011 İlerleme Raporları).

Bütçe denetimi görevini etkin olarak teknik düzeyde yerine getirmek için, TBMM'nin yeterli kurumsal kapasiteye ve uzmanlığa kavuşmasının gerekli bir önkoşul olduğu dile getirilmiş (2011 İlerleme Raporu); iç denetim birimlerinin tüm kamu kurumlarında özerk birimler halinde etkili ve işlevsel bir yapıya kavuşturulamadığı tespiti yapılarak mali yönetimin ve politika oluşturmanın temel unsurları olan strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmesi gereğine vurgu yapılmıştır (2009 İlerleme Raporu).

Devlet memurlarına ilişkin kapsamlı bir yasa tasarısının Meclis'e gönderilmemesinin genel kabul görmüş olan kamu hizmeti reformunun gerekliliği fikriyle bağdaşmadığı eleştirisi yapılmış, kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerektiği öne sürülmüştür (2007 İlerleme Raporu).

1999 yılından itibaren hazırlanan raporların birçoğunda, idarede saydamlık, açıklık, hesap verebilirlik ilkelerini gerçekleştirmek ve yolsuzlukla mücadeleyi etkili kılmak yolunda stratejiler oluşturmak, bunların uygulanmasını yönetmek ve izlemek amacıyla yapılan yasal-yönetimsel çabalar özetlenmiş ve alınması gereken ilave önlemlerden söz edilmiştir. Bilgi toplumu stratejisi, bilgi güvenliği, eğitim, insan kaynakları, bilgi edinme, elektronik imza, e-devlet ve e-ticaret alanındaki gelişmeler, mevzuat ve idari yapılanma bakımından değerlendirilmiş; hizmetleri daha hızlı sunma, kalite standartlarına bağlama, fayda-maliyet analizleri yaparak kamusal inisiyatif kullanma, etik kapasiteyi güçlendirme, kamu finansmanı/borç yönetimi kural ve limitlerini açıkça tanımlama eksenli çabalar idari kapasite yeterliği bakımından süzgeçten geçirilmiştir. Kayıt dışı mali işlemlerin kayıt altına alınması, mali yönetim ve kontrol yapılarının hukuken güçlendirilmesi, borç ve risk yönetimi birimlerinin kurulması çabaları kararlılıkla desteklenmiştir.

Kamu varlıklarının özelleştirilmesi çalışmalarının hızlandırılmasına, mahalli idarelerin yönetim kapasitesini arttırmaya yönelik yasal düzenlemelerin (2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu) gerçekleştirilmesine olumlu ve teşvik edici bir üslupla yaklaşmıştır. Bu çerçevede anılan kanunların, etkin, sonuca odaklı ve şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu idaresi kavramlarını getirdiği, stratejik planlama gerekleri, acil durum planlaması, performansa dayalı bütçeleme, yıllık faaliyet raporları ve muhasebe denetim komisyonları kurulması şeklindeki reformları içerdiği açık bir dille ifade edilmiştir (2005 İlerleme Raporu).

Merkezi idareden yerel yönetimlere yetki aktarılması ve yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesi tavsiye edilerek yerinden yönetim alanında gerçekleşen reform çalışmalarının yetersizliğine ilişkin hatırlatmada bulunulmuştur (2006 İlerleme Raporu).

Raporlardaki tespitlere göre, Sayıştay'ın, silahlı kuvvetlerin elinde bulunan devlet malları da dahil olmak üzere, her türlü kurum ve kuruluşun hesaplarını TBMM adına denetlemeye yetkili kılınması, dış denetim uygulamalarının uluslararası standartlarla daha fazla uyumlaştırılması çabaları, Anayasanın 160. maddesine göre, savunma harcamalarının harcama sonrası dış denetimini yapabilecek yetkiye kavuşturulması, Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı mali denetim yetkisi dışında tutulmuş olsa da Aralık 2010'da kabul edilen Sayıştay Kanunu'yla, meclis adına kamu harcamalarını denetleme yetkisinin Sayıştay'a verilmesi ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu da dahil, savunma sektörü için tahsis edilen bütçe-dışı kaynakların denetimi yolunun açılmış olması, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri açısından Türk kamu yönetim dünyasına ciddi oranda güç ve kapasite kazandırmıştır (2011 İlerleme Raporu).

İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarının adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelenmesi, araştırılması ve idareye önerilerde bulunulması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu üzerinden idari yapılanmanın dönüştürülmesi talebi gündeme getirilmiştir (2005, 2006, 2010 ve 2011 İlerleme Raporları). Kamu kurumları, sivil, özel ve gönüllü kuruluşlar arasında gerçek-

leşen işbirliği ve strateji, kamu yönetişimini ve idarede güvenilirliği geliştirmek amacının gerçekleşmesine sunduğu katkı bakımından analiz edilmiştir.

Kararları hukuken bağlayıcı olmasa da Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) ulusal güvenlikle ilgili rolü, işleyişi ve yapısına ilişkin tarihsel süreç içinde gerçekleşen reformlar, sivil seçilmiş yönetimin kuruldaki üye sayısı ve hakimiyet alanının kazandığı genişlik boyutuyla incelenmiştir. Ulusal güvenliğin sağlanması, anayasal kuruluş ve düzenin işlemesine karşı işlenen suçların soruşturulmasındaki yetki düzeni, askeri mahkemelerin sivil yargılayabilmelerine ilişkin hükümler ve kuvvet komutanlarının resmi görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü Yüce Divan'da yargılanması reformları, askeri mahkemelere kıyasla sivil mahkemelerin etkinlik alanının güçlenmesi sonucuna hizmet eden yapısal dönüşümler perspektifinden ele alınıp değerlendirilmiştir. Ayrıca MGK'nın Ekim 2004'ten itibaren sivil genel sekreter başkanlığında toplanmasına, sivil inisiyatif ve denetimin askeri otorite alanına kıyasla kazandığı genişlik nedeniyle sembolik bir değer atfedilmiştir (2005, 2006, 2007 ve 2008 İlerleme Raporları).

Sivil idari sektörlerde yer alan askeri üyelik sisteminin sona erdirilmesi çabaları da desteklenmiştir. Örneğin Mayıs 2004'te yapılan Anayasa değişikliğiyle Yüksek Öğretim Kurulu ile Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'nda askeri üyenin varlığına son verilmesi övgüye değer bulunmuştur (2004 İlerleme Raporu).

İnsan hakları alanında, 1999'dan itibaren oluşturulan izleme grubu, Başbakanlığa bağlı Türkiye İnsan Hakları Kurumu, il ve ilçe insan hakları kurulları, insan hakları danışma kurulu, parlamento düzeyinde İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, AİHM'de devam eden davaları ve kararların icrasını takip etmek için Adalet Bakanlığı bünyesinde oluşturulan İnsan Hakları Birimi ve çeşitli araştırma kurulları gibi yapıların etki düzeyi ölçülmeye çalışılmış, insan haklarına ilişkin belgelerin (Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ek protokolleri gibi), onaylanması süreci detaylı olarak izlenmiştir.

Halk sağlığı, bulaşıcı hastalıkların bildirim, tütün mamulleri ve alkollü içkilerde bandrollü ürün izleme sistemi ve genel gıda güvenliği sistemlerinin kurulmasıyla ilgili ulusal gıda ve yem acil uyarı sisteminin geliştirilmesi, bitki koruma ürünlerinin toptan ve perakende satılması, kontrol edilmesi, ruhsatlandırılması, depolanması, sınıflandırılması, ambalajlanması ve etiketlen-

mesi, bitki pasaportu sisteminin kabul edilmesi ve tohumluk sertifikasyonu yazılım sisteminin kurulması konularında belirlenen ve uygulamaya geçen usul ve esasların sağladığı ilerlemeler hukuksal kapasite yeterliği açısından gözden geçirilmiş, zararlı organizmalar, tohum ve çoğaltım materyalleri gibi alanlarda gerçekleşen ilerlemelerin AB ölçütlerine göre sınırlı olduğuna dikkat çekilmiştir.

Devlet desteklerinin izlenmesi ve denetlenmesi, tarımsal alan kimliklendirmesi, çiftçi kayıt sistemi ve tarımsal istatistik stratejisinin geliştirilmesi, tarımsal muhasebe veri ağı (FADN) pilot projesinin kurulması, coğrafi bilgi sistemleri ve uzaktan algılama araştırma merkezi ile arazi parseli tanımlama sistemi (LPIS) konularında AB müktesebatıyla uyumlu adımların atılmaya çalışıldığına vurgu yapılmıştır. Makroekonomik istatistikler alanında temel ulusal hesap göstergelerinin Avrupa Hesaplar Sistemine (ESA 95) paralel oluşturulması, ortak bir muhasebe ve raporlama sistemi için mevzuat uyumu sağlanması ve adrese dayalı nüfus kayıt sisteminin tamamlanması konularında önemli ilerlemeler sağlandığı tespitinde bulunulmuştur.

Mesleki eğitimde uygulanan öğretim programı sonucunda oluşan arz ile piyasada talep edilen iş gücü niteliğinde farklılıklar bulunduğu, dolayısıyla müfredat ve eğitim tekniklerinin gözden geçirilmesi, işgücü piyasasının ihtiyaçları ile mesleki okul mezunlarının sahip olduğu vasıflar arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi gerekliliği tespitine dayalı olarak Milli Eğitim Bakanlığının kurumsal kapasitesinin artırılması ve eğitim sisteminin merkezî olmayan bir yapıya kavuşturulması önerisinde bulunulmuş, meslek liseleri ve yüksek okulların gruplanması yoluyla mesleki eğitim bölgeleri, ulusal düzeyde ve il çapında ise Mesleki Eğitim Konseylerinin oluşturulması çalışmaları kayda değer gelişmeler olarak nitelendirilmiştir (2002 Düzenli Rapor ve 2005 İlerleme Raporu).

Mesleki niteliklerin karşılıklı tanınmasını sağlamak, teknik ve mesleki alanlarda ulusal yeterlilik sistemini kurmak, işletmek, sertifikalandırmak, akreditasyon ve lisans verme faaliyetlerini yürütmek amacıyla ulusal ve uluslararası meslek standartları temelinde bir meslekî yeterlilik kurumunun oluşturulması ile bağımsız Kalite Güvencesi ve Akreditasyon Ajansı'nın kurulmasına ilişkin yasal ve yapısal reform süreci tüm aşamalarıyla takip edilmiştir (2000-2004 Düzenli Raporlar ve 2006-2011 İlerleme Raporları).

İşgücü piyasası şartlarını iyileştirmeye yönelik istihdam yaratıcı önlemler ile dezavantajlı sosyal grupların eğitim ve sosyo-ekonomik durumlarını geliştirme amaçlı çabaların yeterli düzeyi hakkında hukuki, politik ve mali parametreler kullanılarak değerlendirme yapılmış; AB standartları çerçevesinde yapısal uyum sağlayıcı önerilerde bulunulmuştur (1998-2004 Düzenli Raporlar ve 2005-2011 İlerleme Raporları).

Dış sınırların korunması ve güvenliği konusunda sınır güvenlik idaresinin kurulması, sınır personelinin mesleki yetkinliğe kavuşturulması, risk analizi yapacak düzeye ulaştırılması ve kontrol cihazlarının modernizasyonunun gerçekleştirilmesi önemli bir gereklilik olarak dikkate sunulmuştur (İlerleme Raporu, 2007: 65).

Belirli alanları (bankacılık, sigorta, enerji, rekabet, reklam, kamu ihaleleri, telekomünikasyon, yayın faaliyetleri gibi) regüle etmek, saydamlığı arttırmak ve piyasaların serbestleşmesini sağlamak amacıyla bağımsız idari otoriteler (düzenleyici kurullar) ihdas edilmesi çabaları, düzenleyici etkin devlet modelini destekleyen sonuçları nedeniyle olumlu karşılanmıştır; kurulların, yeterli personel ve mali kaynaklarla donatılması, siyasi otoritelere karşı bağımsızlığını koruması ve özerk birimler haline getirilmesi çabalarına fonksiyonel açıdan gereken önem atfedildiği açıkça beyan edilmiş ancak Ağustos 2011'de kabul edilen kanun hükmünde kararname ile bakanlıklara, bağımsız düzenleyici kurumların her türlü faaliyet ve işlemlerini izleme ve denetleme yetkisi verilmesi üst kurulların bağımsızlığı açısından kaygıyla karşılanmıştır.

Bölgesel gelişme amacıyla NUTS (istatistikî bölgeler) sınıflandırması kriterlerine göre 81 ilin coğrafi veya ekonomik benzerliklere göre gruplandırılmasının gerçekleştirildiği kaydedilerek bu yapının, kalkınma ajansları aracılığıyla bölgesel yatırım kararlarında kamu bürokrasisinin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşan yeni bir yönetsel yapının etkili olmasının önünü açtığına, düzenlemenin bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı bir etki potansiyeli taşıdığına ilişkin memnuniyet ifade eden görüşler beyan edilmiştir (2000-2004 Düzenli Raporlar ve 2005-2011 İlerleme Raporları).

Gerçekleştirilen hukuk reformlarının yargı ve adalet kurumlarını ve uygulamalarını Avrupa standartlarına yükselttiği yolunda güçlü bir kanaat bildiriminde bulunulmuştur. Mayıs 2004'de kabul edilen anayasa değişikliği

paketi kapsamında Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kaldırılması, Anayasanın 90'ıncı maddesinin yeniden düzenlenerek Türkiye tarafından onaylanan uluslararası sözleşmelerin iç hukuka üstünlüğü ilkesinin kabul edilmesi, Avrupa ülkelerinde yürürlükte olan ceza hukuku sistemiyle uyumlu, modern Avrupa standartlarında yeni bir Ceza Kanununun Eylül 2004'te kabul edilmesi, Aralık 2004'te 5271 sayılı yeni Ceza Muhakemesi Kanununun kabul edilmesi, Ocak 2004'te, her türlü koşulda ölüm cezasının kaldırılmasına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 13 No.lu Protokolün imzalanması, aile ve çocuk mahkemelerinin reforme edilmesi, hakim ve savcıların sürekli eğitimi ile birlikte aday hakim ve savcılar, Adalet Bakanlığı personeli, avukatlar ile noterlerin eğitimini üstlenen Adalet Akademisinin 2003'te kurularak çalışmalarına başlaması, ulusal yargı ağı projesinin hayata geçirilmesi, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) asil üye sayısının yargı dünyasının tümünün temsil edilmesini sağlamaya dönük olarak Yargıtay ve Danıştay üyelerinin yanı sıra, birinci sınıf hâkimleri, Adalet Akademisi ve hukuk fakülteleri temsilcileri ile avukatları da içerecek şekilde 7'den 22'ye çıkarılması, cezai ve hukuki konularda adli işbirliğini sağlayacak uluslararası sözleşmelerin akdedilmesi bu kapsamda sayılan reform örnekleridir (2004 Düzenli Rapor ve 2011 İlerleme Raporu).

V. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE DEĞERLERİ İŞİĞİNDA İLERLEME RAPORLARININ DÖNÜŞÜME ETKİSİ

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, aşırı kuralcı, kırtasiyeci ve merkezietçi olmakla nitelenen geleneksel weberyen örgütsel yapının 1980'li yılların başından itibaren kapalı, katı hiyerarşik, hantal, sorumsuz ve verimsiz gibi sıfatlarla itham edilerek yeni yöntem ve idari pratiklerle aşılması gerektiği düşüncesinden doğmuştur. Kamu sektörünün hacmi, organik yapısı, hizmet üretim ve karar alma süreci, personel politikası, bütçe kullanımı, maliyet ve ücret stratejisi 1980'lerin sonunda da yoğun eleştirilere uğramaya devam etmiş ve nihai süreçte kamu alanı yeni yönetim yaklaşımlarıyla tanıştırılmıştır. Kamu yönetiminin performansını iyileştirme amacıyla yönetim süreçlerinde köklü bir paradigma değişikliği öneren bu yaklaşımlar, 'işletmecilik' (managerialism), 'yeni kamu işletmeciliği' (new public management), 'piyasa temelli kamu yönetimi' (market-based public management), 'girişimci idare' (entrepreneurial government) terimleriyle kavramlaştırılmıştır (Eryılmaz, 2006: 25). Sayılan bu yönetim yaklaşımları

kamu yönetimi organizasyonu, faaliyet alanı, piyasanın düzenlenmesi, birey-toplum ilişkisi, kamu hizmeti üretiminin yapılandırılması, çalışanların iş görme yöntemleri ve statüleri (Eryılmaz, 2004: 55) ile ilgili olarak popülerlik kazanan benzer türde temel bazı yönetim değerleri önermiştir.

Organizasyonların ve bireylerin kurallar/yönetmelikler gibi düzenleyici metinlerden ziyade görev ve vizyonlarla yönlendirilmesi, hizmet sağlayıcıları arasında rekabetin güçlendirilmesi, problemlerin gerçekleşmesini önleme yönünde proaktif tavır alınması, bürokratik teknik ve uygulamaların girişimcilik, takım, vizyon, misyon ve kalite gibi süreçler içeren piyasa tipi mekanizma ve yönetim teknikleriyle ikame edilmesi (Du Gay, 1998: 129-130), kamu hizmetinin belli prosedürel formlara uygun yerine getirilmesinin ötesinde etkili, nitelikli ve müşteri merkezliliğe yönelik olarak örgütlenmesi, girdilerden çok sonuç yönelimli olması, kamu örgütlerinin esnek, desantralize ve yumuşak hiyerarşiye dayanması (Eryılmaz, 2006: 26), hiyerarşik üstlerin yetki ve karar alma düzeninin alt kademelerin katılımına açılması, kamusal çalışma alanı ve güvence tanımının performans standartlarına göre belirlenmesi, toplumsal aktörleri yetkilendirmek amacıyla kamusal faaliyet yöntemlerinin yönetim sistemine göre yapılandırılması/özel ve gönüllü sektörler ile idare arasında işbirliği kurulması, kamunun faaliyet alanının küçültülerek düzenleyici ve minimal bir yapıya dönüştürülmesi, kamu hizmetlerinin hizmetin arz edileceği en yakın yerde ve kuruluşlarca sunulması (subsidiarite) (Aksoy, 2004: 38-46), devletin ekonomik hayatta aktif bir oyuncu olmaktan çıkartılarak düzenleyici/hakem rolüne çekilmesi (Eryılmaz, 2004: 54), yeni kamu yönetimi yaklaşımına atfedilen temel/belirleyici önermeleri oluşturmaktadır.

İdari kapasite analizi, yerel yönetimlerin geliştirilmesine yönelik değerlendirmeler, kamu hizmeti üretim sürecine hakim kılınması gereken ilkeler, insan kaynakları stratejisi, sivil toplumun kamusal karar alma mekanizmasında etkili bir rol edinmesi, bağımsız idari otoritelerin güçlendirilmiş statüye kavuşturulması, insan hakları ve yargısal korunma alanlarında kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kamu mali yönetimi ve kontrolünün tam olarak uygulanması ve yönetim araçlarının modernleştirilmesi gibi yönetsel alanlarda ilerleme raporlarının Türkiye özelinde getirdiği öneriler toplamının, yeni kamu yönetimi yaklaşımının yukarıda özetlenen kavram, ilke ve yöntemleri ile belirgin bir paralellik taşıdığı ve aynı entelektüel taban üzerinde yükseldiği açık şekilde göze çarpmaktadır.

Başka bir anlatımla ilerleme raporlarına yansıyan AB'nin kamu yönetimi ilkeleri ile Avrupa ortak idari alanını tanımlayan kamusal teknik ve göstergeler, yeni kamu yönetimi anlayışına ait yukarıda sıralanan yönetim organizasyon süreçleriyle paralel değerler içerdiğinden, ilerleme raporlarındaki idari tespit ve öneriler listesi, doğal olarak yeni kamu yönetimi gerekleriyle Türk kamu yönetimini bütünleştiren rasyonel-hukuki bir sonuç üretmiş olmaktadır. Kamuda girişilen reformların aldığı doğrultu ve idari reformlarla kamuya transfer edilmeye çalışılan yönetim değerleri de bu gözlemi teyit eder niteliktedir.

VI. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

AB ile bütünleşme süreci, Türk modernleşme tarihinin ve çağdaşlaşma çabasının en önemli projesini temsil etmektedir. 20. yüzyılın ikinci yarısında başlayan bu değişim projesi birçok zorlu dönemeci geçtikten sonra günümüzde tam üyelik yolunda birlikle yapılan müzakere aşamasına ulaşmış bulunmaktadır. Bu süreçte varılan aşamanın bir gereği olarak Türkiye, yer almak istediği birlik tarafından önerilen yasal ve kurumsal dönüşümleri gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Birlik, her alanda kendi standartlarını özümseyen bir aday ülkeyle tam üyelik için müzakere etmeyi daha güvenli ve ayrıca birliğin aday ülkeyi kabul etme önkoşulu olarak görmektedir.

AB adaylık sürecini analiz etmek, aday ülkenin tam üyelik için belirlenen siyasi ve ekonomik kriterleri üstlenebilme kapasitesini ölçmek, idari kurumlaşmanın hizmet sunma becerisini teknik göstergelerle izlemek ve yeni yapı önerilerinin gerçekleştirilme durumunu denetlemek amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirmiştir. İlgili ülkenin birliğe üye olma iradesini gerçekçi kılmak yolunda geliştirilen bu mekanizmaların en önemlilerinden biri aday ülke performansını her yıl itibarıyla ölçen ilerleme raporlarıdır.

Raporların ele aldığı konular kamu yönetimi açısından bakıldığında bir hayli kapsamlıdır. Her şeyden önce raporların analiz sahasına salt yürütme erki ve idare aygıtını yerleştirmedeğini, bir bütün olarak yasama, yargı, yürütme ve idare örgütünün tüm unsurlarını yönetim başlığı altında topladığını vurgulamak gerekir. Kamu yönetiminde iyileştirilmesi istenen alanlar, geliştirilmesi önerilen kamu sektörleri ve yetersiz olarak saptanan yönetim faaliyetleri esas olarak üç erk üzerinden analizi yapılan bir perspektif genişliği sunmaktadır.

Raporlarda, Türk kamu yönetiminden örgütsel, fiziksel ve işlevsel yönlerden talep edilen reformlar büyük oranda, merkeziyetçi, bürokratik ve toplumsal aktörlerle yeterince işbirliği geliştiremeyen katı hiyerarşik yapıyı çözme amacına dönüktür. Bu nedenle idari yapı ve sorunlu kamusal alanlar bütünlük içinde kavranmış, reform önerileri sistematik bir çerçeveye içinde ve dönüşümün stratejisini hazırlar nitelikte deklare edilmiştir. Politik merkezler de AB müktesebatına uyumun bir gereği olarak değişimin dinamiğini bu istem doğrultusunda kurgulamış; iyi yönetim ilkelerini ve düzenleyici devlet modelini Türk kamu yönetimi dünyasına transfer etme yolunda azımsanmayacak kurumlaşma örnekleri sergilemiştir.

İlerleme raporlarının son tahlilde aday ülkenin AB müktesebatını ne ölçüde üstlendiğine ilişkin kapasite belirlemesi yaptığı söylenebilirse de aslında bunun ötesine taşan bir etki düzeyi yarattığını anımsatmak hiç de yersiz olmaz. Zira raporlarda yer alan tespitler ve açık edilen yönetsel beklentiler bir sonraki değerlendirme dönemine kadar aday ülkeye yöneltilmiş reform önerileri listesi anlamını taşımaktadır. Dolayısıyla raporlara yansıyan değerlendirmeler, ilgili ülkenin ulusal programının revize edilmesi, mevzuat uyumu, idari kapasitesi, kamu hizmetlerine ilişkin kalite alt yapısı ve uyum stratejisi hazırlanması kapsamında değişim iradesine yön veren pozitif bir enerji gücüne sahiptir. 2000’li yıllardan günümüze uzanan süreçte Türk idari yapılanmasında gözlenen yönetsel, hukuksal, ekonomik, askeri ve sosyal alandaki kapasite arttırıcı reformlar dizisi bu gücü doğrulayan atılımları temsil eder niteliktedir.

Son olarak ilerleme raporlarında ilgili ülkeye yöneltilen reform önerilerinin belirli bir sisteme dayandığını ve düşünsel altyapıdan yoksun olmadığını belirtmek gerekir. Yerindenlik, etkin-düzenleyici devlet, kamunun küçültülmesi, siyasi-idari-hukuki hesap verebilirlik, idari işlemlerin basitleştirilmesi, etik ilkelerin kamu yönetiminde etkili hale getirilmesi, yönetim ve performans sisteminin yaygınlaştırılması gibi yapılanma örnekleri sunan ve 1990’lar sonrasında küresel yayılma yeteneği kazanan yeni kamu yönetimi/girişimci yönetim yaklaşımı, ilerleme raporlarına yansıyan tespit ve öneriler üzerinden Türk kamu yönetimi reformlarının başlıca motivasyon ve itici gücünü oluşturmakta, küresel yönetim değerlerinin Türk bürokrasi dünyasıyla bütünleşmesine aracılık etmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. Argun (2008), Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme, TODAİE Yayını, Ankara.
- Aksoy, A. Şinasi (2004), “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, II. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, (Yayına Haz.: Uğur Ömürgönülşen, M. Kemal Öktem), Ankara.
- Aktan, Coşkun Can ve Dilek Dileyici, Özlem Özkıvrak (2004), Yeni Avrupa ve Türkiye-Yarım Asırlık Bir Yolculuğun Kilometre Taşları ve Geleceğe Yönelik Beklentiler, Türk Harb-İş Sepam Yayınları, İstanbul.
- Avrupa Komisyonu (1998-2004), Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun Düzenli Raporları, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari (Erişim: 04.08.2011).
- Avrupa Komisyonu (2005-2011), Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin İlerleme Raporları, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari, (Erişim Tarihi: 04.08.2011).
- Balcı, Asım (2005), “Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 38, Sayı: 4 (Aralık).
- Coşkun, Bayram, Nohutçu Ahmet (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, (Der.: A. Nohutçu ve A. Balcı), Beta Yay., İstanbul.
- Çakmak, Haydar (2005), Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri, Platin Yay., Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000), Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara.
- Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz (2003), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara.
- Du Gay, Paul (2002), Bürokrasiye Övgü-Weber-Organizasyon-Etik, (Çev. Ergin Yıldırım, Şuayip Çalış, Serkan Bayraktar, İrfan Haşlak), Değişim Yayınları, İstanbul.

- Duran, Lütfi (1982), İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Ergun, Turgay (2004), Kamu Yönetimi, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2004), “Kamu Yönetiminde Değişim”, II.Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II) Bildiriler Kitabı, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, (Yayına Haz.: Uğur Ömürgönülşen, M. Kemal Öktem), Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2006), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Fukuyama, Francis (2006), Devlet İnşası, (Çev. Devrim Çetinkasap), Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Göle, Nilüfer (2008), Mühendisler ve İdeoloji-Öncü Devrimcilerden Yenilikçi Seçkinlere, Metis Yayınları, İstanbul.
- Gözler, Kemal (2006), İdare Hukuku Dersleri, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gözübüyük, A. Şeref (2004), Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Günday, Metin (2002), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Karluk, Rıdvan (2005), Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul.
- Ozankan, Melis (2009), Avrupa Birliği İlerleme Raporları Çerçevesinde Türk Çalışma Mevzuatının Gelişimi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Örnek, Acar (1998), Kamu Yönetimi, Pano Bassan A.Ş., İstanbul.
- Özer, M. Akif (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 59 (Ekim-Aralık).
- Özer, M. Akif (2006), Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara.
- Özer, M. Akif (2007), “Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı 66-67 (Temmuz-Aralık).
- Saran, Ulvi (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I, (Der.: Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), Beta Yayınları, İstanbul.
- SIGMA (2004), “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri”, SIGMA Raporları: No.27, (Çev.: Pelin Kuzey), Maliye Dergisi, Sayı 147 (Eylül-Aralık).
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2011), “Düzenli İlerleme Raporları”, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123&l=1>