

# AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE ESKİ SOVYET ÜLKELERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN İDARİ REFORMLARIN NEDENLERİ VE SONUÇLARI

Argun AKDOĞAN\*

*Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen idari reformların Avrupa Birliği’ne uyum amacıyla yapıldığı belirtilerek, son genişlemede yer alan eski Sovyet ülkelerinde de benzer idari reformların gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir. İdari kapasite kavramı, Merkezi ve Doğu Doğu Avrupa ülkeleri olarak da adlandırılan bu ülkelerin Birliğe adaylık sürecinde işlerlik kazanmıştır. Birliğin bu ülkelere ne tür reformları, hangi nedenlerle talep ettiğinin ve bu reformların sonuçlarının belirlenmesi Türkiye’deki idari reform tartışmaları açısından önemlidir. Makale, eski Sovyet ülkelerine yönelik olarak Birliğin tutarlı ve standart idari kriterler geliştiremediğini, weberyen çerçevede yapılan idari reformların yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde yapılan reformlara göre daha başarılı olduğunu ileri sürmektedir.*

**Anahtar kelimeler:** İdari Reform, Avrupa Birliği, Genişleme, İdari Kapasite, Kamu Yönetimi.

Avrupa Birliği’ne (AB) adaylık sürecindeki ülkelere tartışmaya açılan birçok alan arasında idari reformlar da yer almaktadır. AB, birçok alanda aday ülkelere uymaları gereken yasal ve kurumsal modeller/şablonlar sunmaktadır. Müktesebatın aktarılması ve mevzuat uyumunun sağlanması, üye olmak isteyen ülkeler için birer üyelik koşuludur. AB ile aday ülkelerin yaptığı müzakere, iki tarafın da mümkün olduğu kadar çıkarlarını korumaya ya da artırmaya çalıştıkları alışlagelmiş müzakere anlayışından farklıdır. Aday ülkelerin, AB müktesebatını ulusal mevzuatlarına aktarmaları siyasi değil, idari bir koşuldur. Müzakere edilen tek konu, belli bir alandaki AB müktesebatının adaylık sürecinin hangi döneminde ulusal mevzuata aktarılacağı ve uygulamaya geçirileceğidir.

Müktesebat uyumlaştırılması aday ülkelerin öncelikli yükümlülüğüdür. Hatta, müzakere sürecinin bir aracı olan önkoşullar (*benchmarking*) aracılığıyla belli bir sektörel alanda müzakerelere başlanması ya da kapatılması, aday ülkelerin bu sektörlerin belli

\* Dr., TODAİE. Bu makale, “Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği” adlı kitabımın ikinci bölümünün geniş bir derlemesidir.

alanlarında mevzuatlarını uyumlaştırmaları ya da idari kapasitelerini geliştirilmeleri ile doğrudan ilişkilidir.<sup>1</sup> Müktesebat ne kadar hızlı uyumlaştırılır ve ne derece etkin uygulanırsa, aday ülkelerin Birliğe katılımının o kadar erken gerçekleşeceği öngörülmektedir. Birliğe tam üyeliğe aday her ülkenin, müzakere başlıkları arasında yer alan sektörel alanlardaki müktesebata uyum ve idari kapasite eksiklikleri, müzakereler başlamadan önce gerçekleştirilen tarama sürecinde belirlenmektedir.<sup>2</sup>

Katılım sürecinde çeşitli sektörlerde yapılması gereken reformların içerisinde, AB'nin etkisinin en zayıf olduğu alan, merkezi idare reformlarıdır. Aday ülkelerin Birliğe katılımı öncelikli olarak, ulaşım, gümrük birliği ve tarım gibi müzakere başlıklarında belirlenen müktesebat uyumunun ve yeterli idari kapasitenin sağlanmasına bağlıdır. Tam üyelik için kamu yönetimlerinin genel yapılanması ve işleyişiyle ilgili aday ülkelerin yerine getirmesi gereken koşullar, AB kurucu antlaşmalarında ancak dolaylı olarak bulunmaktadır.<sup>3</sup> Merkezi idare reformu, aday ülkelerde sektörel olarak gerçekleştirilen reformlarla kıyaslandığında, yasal bir gereklilikten çok, AB'nin iç politika alanındaki etkisinin bir sonucudur.<sup>4</sup> AB'nin, aday ülkelerde merkezi idarenin örgütlenmesinin ve işleyişinin yeniden yapılanmasına tam üyelik için neden bu kadar önem verdiği, büyük ölçüde “beşinci genişleme” nin<sup>5</sup> kendine özgü özelliklerinde bulunabilir.

AB'nin eski Sovyet ülkeleri olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden adaylık sürecinde hangi gerekçelerle ne tür idari değişiklikler talep ettiği incelenmesi, benzer bir süreçten geçen Türkiye açısından karşılaştırma yapma olanağını sağlayacaktır. Bu çalışmanın ilk bölümünde,

<sup>1</sup> Birlik, 2007 sonu itibarıyla, Türkiye ile müzakerelerin başlayabilmesi için on dört başlıkta önkoşul (*benchmark*) ve kapanabilmesi için de bir başlıkta önkoşul getirmiştir. Türkiye, bu önkoşulları yerine getirmedikçe, bu başlıklarda müzakere açılmayacaktır.

<sup>2</sup> Grabbe, H., “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, (8) 6, 2001, s. 1022.

<sup>3</sup> Kochenov, D., “The Failures of Conditionality EU Enlargement Law: A Plea for Reform of the Democracy Promotion Component”, Paper presented at the Jean Monnet Conference on Europe's Democratic Challenges – EU Solutions, Università degli studi di Trento, 30 Haziran - 1 Temmuz, 2006, s. 7.

<sup>4</sup> Völkel, C., “Le ‘Grand Elargissement’ et le Respect du Droit Communautaire”, *Notre Europe*, [www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/etudeCvolkel.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/etudeCvolkel.pdf) (15.12.2007).

<sup>5</sup> Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya ve Romanya yer almaktadır. Bu ülkelerle birlikte Malta ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin Birliğe 1 Mayıs 2004'deki katılımı beşinci genişleme olarak adlandırılmaktadır. Bazı kaynaklarda Bulgaristan ve Romanya'nın 1 Ocak 2007 yılında Birliğe katılımını da beşinci genişleme kapsamında değerlendirilmektedir.

AB'nin hangi hukuksal dayanakla, aday ülkelerden idari reform talep ettiği tartışılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise eski Sovyet ülkelerinde idari reformların sorunları ve sonuçları ele alınmaktadır.

## BEŞİNCİ GENİŞLEME ÖNCESİ İDARİ SORUNLAR

Birlik, ilk genişlemeden bu yana,<sup>6</sup> yeni üye olan ülkelerden, üye ülkelere kabul edilen ve uygulanan müktesebatın tümünü kendi mevzuatlarına aktarmalarını ve uygulamalarını istemiştir. Aday ülkelerin, yalnızca resmi değil, gayri resmi kuralları da kabul etmeleri beklenmektedir. Hem yasal, hem de normatif uyumun talep edilmesi, AB'nin "klasik genişleme metodu" olarak değerlendirilmektedir.<sup>7</sup> AB, beşinci genişlemeden daha önceki genişlemelerde de, Birliğe katılacak ülkelerin müktesebatı tümüyle kabul etmelerini istemiştir. Ancak, beşinci genişlemeden önce aday ülkelerden müktesebatı uygulayacak idari kapasiteye sahip olduklarını kanıtlamaları ya da idari sistemlerinde köklü reformlar gerçekleştirmeleri beklenmemiştir.<sup>8</sup>

Beşinci genişlemeye kadar, aday ülkelerin idari sistemleri AB üyeliği ile doğrudan ilgili bir konu olarak değerlendirilmemiştir. Aday ülkelere, Topluluk müktesebatının aktarılması ve uygulanmasıyla ilgili getirilen koşulların denetlenmesi ve değerlendirilmesi için oluşturulan mekanizmalar ise, etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Örneğin, Yunanistan'ın adaylığı ile ilgili Komisyon'un olumsuz görüşü, Konsey tarafından göz ardı edilmiştir.<sup>9</sup>

Yunanistan, İspanya ve Portekiz<sup>10</sup> ile yürütülen müzakere sürecinde, bu ülkelerin kamu idarelerinin Avrupa müktesebatını uygulama kapasiteleri, önemli bir konu olarak ele alınmamıştır. Faşizmden liberal demokratik bir siyasal sisteme geçen bu ülkelerin, idari sistemlerini modernleştirmelerinin gerekliliği Topluluk kurumları tarafından vurgulanmakla birlikte, bu tür bir yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirecek koşullar ileri sürülmemiştir. Bu ülkelerin katılım süreci, idari sis-

<sup>6</sup> 1 Ocak 1973'de Danimarka, İngiltere ve İrlanda'nın Topluluğa katılımı birinci genişleme olarak adlandırılmaktadır.

<sup>7</sup> Preston, C., *Enlargement and Integration in the European Union*, London and New York: Routledge, 1997.

<sup>8</sup> Völkel, a.g.e, s. 7.

<sup>9</sup> Kochenov, a.g.e, 7; Yunanistan'ın 1 Ocak 1981'de Topluluğa üye olması ikinci genişleme olarak adlandırılmaktadır.

<sup>10</sup> İspanya ve Portekiz'in 1 Ocak 1986'da Topluluğa üye olması üçüncü genişleme olarak adlandırılmaktadır.

temlerindeki zayıflık nedeniyle değil, siyasi nedenlerden dolayı görece uzun sürmüştür. Avusturya, Finlandiya ve İsveç genişlemesinde ise,<sup>11</sup> bu ülkelerin idari kapasiteleri yeterli olarak görülmüştür. Adayların değerlendirilmesinde yeterli idari sektörel kapasitenin dikkate alınacağı belirtilmekle birlikte, katılım kriterleri idari kapasiteden daha çok çoğulculuk, demokratik hükümet, serbest piyasa ekonomisi gibi konularla sınırlı kalmıştır.<sup>12</sup> Sonuç olarak, beşinci genişlemeye kadar idari kapasite, katılımı güçleştirici bir engel olarak değerlendirilmemiştir.<sup>13</sup>

Bir görüşe göre iktisadi ve idari açıdan yetersizliklerine rağmen üyeliğe kabul edilen Portekiz, İspanya ve Yunanistan ile Birlik organlarının ve diğer üye ülkelerin yaşadığı sorunlar, müktesebatı iç hukuklarına zamanında aktarmakta ciddi sorunlar yaşamışlardı. Bu nedenle, Birliğin kurumsal gelişimi ve işleyişi sıkıntılı bir süreçten geçmişti.<sup>14</sup> Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, Portekiz, İspanya ve Yunanistan'a benzer bir şekilde "kötü yönetilen ve organize olamamış bürokrasi-lerin" varlığı, Birlik organlarını bu konuda önlem almaya itti. Kamu idaresinin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet etkisi altında buldukları dönemde halkı baskı altında tutmak için kullanılması, hem Birlik organları ve hem de üye ülkeler için ciddi bir endişe kaynağıydı. "Bu ülkelerin idari sistemlerinin, faşist yönetim altındaki Yunanistan, İspanya ve Portekiz'inki ile karşılaştırılmayacak kadar ciddi ve kapsamlı sorunları olduğu", AB yetkili organlarınca ilan edilen bir saptama oldu. Bu konuda "önlem alınmaması durumunda, Birliğin geleceğinin tehlikeye gireceği" endişesi dile getiriliyordu.<sup>15</sup>

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin "Batı tarzı" idare modeliyle ters düştüğü saptamasından hareketle, beşinci genişlemede bu konuya özel önem verilmişti.<sup>16</sup> AB kurumları idari konularla ilgili çeşitli yasal ve

<sup>11</sup> Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in 1 Ocak 1995'de Birliğe üye olması dördüncü genişleme olarak adlandırılmaktadır.

<sup>12</sup> Spanou, C., "European Integration in Administrative Terms: A Framework For Analysis and The Greek Case", *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 1998, s. 469.

<sup>13</sup> Verheijen, A. J. G., "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?", *WRR Working Document*, 107, Scientific Council for Government Policy: Lahey, 2000, s.7, <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=2892> (15.12.2007).

<sup>14</sup> Völkel, a.g.e, s. 7.

<sup>15</sup> Verheijen, a.g.e, s.9.

<sup>16</sup> Fournier, J., "Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries", içinde SIGMA (ed.) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, 1998, s. 117.

siyasi araçlar geliştirerek, AB'nin işleyişini ve evrimini engelleme potansiyeli olan bu ülkelerin kamu idarelerinin Birliğe katılmadan önce yeterli düzeye ulaşması için, mali ve teknik yardımda bulundular. İspanya ve Portekiz'in tam üyelikten kısa bir süre sonra idari reformlarını gerçekleştirmelerine rağmen, Yunanistan'ın idari reformlarını 1990'lı yıllara bırakması da, Avrupa Komisyonunu önlem almaya itti. Benzer bir gecikmenin beşinci genişlemede yaşanmaması için idari kapasite kriteri altında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden genel idari reformlarını gerçekleştirmeleri istendi.<sup>17</sup>

### ADAY ÜLKELERİN SAYISI VE İDARİ NİTELİKLERİ

Birliğe üye ülke sayısı beşinci genişlemede üçte iki oranında arttı. Daha önceki genişleme dönemlerinde, hiç bu kadar çok ülke aynı anda Birliğe katılmamıştı. Bulgaristan ve Romanya da dikkate alındığında, Sovyet sisteminden çıkan on ülkenin idari sistemlerinin geleneklerinin, örgütlenme tarzlarının ve çalışma usul ve esaslarının, Birliğe üye ülkelerden önemli ölçüde farklılaşması, bütünleşmenin önündeki en büyük engel olarak ilan edildi. Hiç kuşkusuz bu tür farklılıklar daha önceki genişlemelerde de söz konusuydu. Ancak beşinci genişlemeye dahil olan Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi dışındaki diğer sekiz aday ülkenin uzun süre sosyalist demokratik rejimle yönetilmiş olmaları, daha önce karşılaşılmamış boyutta bir farklılıktı. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet döneminden devraldıkları bürokratik yapı, kültür ve işleyişin, faşist rejimlerle yönetilmiş Yunanistan, Portekiz ve İspanya da dahil olmak üzere, o ana kadar hiçbir aday ülkede karşılaşılmayan sorunlar yaratabileceği görüşü, Avrupa kurumlarında hakim oldu.<sup>18</sup>

AB kurumları faşist yönetsel sistemleri sorun etmemiş, ama sosyalist yönetsel sistemi geriye hiçbir parça kalmaksızın tasfiye edilmezse kendi geleceğini tehdit etmeye yeter tehlike olarak değerlendirmiştir.

Komisyon'un beşinci genişlemede idari kapasite konusundaki öncelikli hedefi, AB müktesebatını Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine aktarmak ve uygulamak kadar, bu ülkelerde "hukukun üstünlüğü ilkesine uygun yönetilen bir kamu yönetimi anlayışı"nı yaşama geçirmektir. Orta

<sup>17</sup> Verheijen, *a.g.e.*, s. 9.

<sup>18</sup> Goldschmidt, P., Dorulova, M., Niculescu, T. ve A. Stemberger, *Reference Guide for Horizontal Integration*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe: Bratislava, 2005, s. 13.

ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde, hukukun üstünlüğü ile beraber yasal kesinlik ve idari işlem ve eylemlerin öngörülebilirliği de ön plana çıkan konulardı. Komisyon, bu ilkeler çerçevesinde AB müteahhütlerinin aday ülkelere aktararak uygulanmasını sağlamaya çalıştı.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden, *Weberci ilkelere göre işleyen profesyonel bir kamu yönetimi* sistemini kurmaları istendi.<sup>19</sup> SIGMA'ya göre, aday ülkelerin kamu çalışanlarının AB standartlarında performans göstermeleri için, AB idari ilkelerine ve usullerine uygun idari mekanizmaların kurulması bir zorunluluktur.<sup>20</sup> *Hukukun üstünlüğünün* yanı sıra, *katılımcılık, açıklık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu ve etkinlik* gibi diğer Avrupa İdari Alanı ilkelerinin, ancak profesyonel ve tarafsız bir şekilde çalışan bir idare ile uygulanabileceği, AB organlarının ortak görüşüydü.<sup>21</sup> AB Komisyonu, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarını çerçevesinde, Avrupa İdari Alanı ilkeleri arasından özellikle hukukun üstünlüğünü ön plana çıkardı.

AB bakışına göre, sovyetik idari geçmişi olan on ülkede tarafsız ve bağımsız bir idari sistemin kurulmasını zorlaştıran etmenlerin en önemlisi, partilerin bürokrasi üzerindeki hakimiyetleriydi. Bu ülkelerin tümünde, Komünist Partisi, her idari düzeydeki (il, ilçe, belediye, vb.) bürokrasiyi denetleyebiliyordu. Parti örgütlerinin bürokrasi üzerindeki bu hakimiyeti, halk tarafından olağan bir durum olarak algılanmaktaydı. Partiden onay almadan karar alamayan ve faaliyette bulunmayan bürokratik yapılara, komünizm sonrasında seçimle işbaşına gelmiş hükümetler de yeteri kadar özerklik tanımamışlardı.<sup>22</sup>

Avrupa Komisyonu, daha önceki genişlemelerde iktidar partisi ile bürokrasinin işlev ve yetkilerini ayırmak gibi bir sorunla en azından bu düzeyde karşılaşmamıştı.<sup>23</sup> Ayrıca, Birlik organlarının, iktidardaki partiye bağımlı idari yapıları olan ülkelerin bakanlıkları ve diğer kamu kurumları ile müzakere yürütme deneyimi yoktu. Komisyon, Orta ve

<sup>19</sup> Dimitrova, A. L., *Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement*, Canterbury'deki Kent Üniversitesi'nde 6-8 Eylül 2001'de düzenlenen Konferansta sunulan bildirinin ikinci versiyonu, 2005, s. 34, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/dimitrova.pdf> (15.12.2007).

<sup>20</sup> SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, SIGMA: Paris, 1999, s. 6.

<sup>21</sup> Goldschmidt, vd., *a.g.e.*, s. 26.

<sup>22</sup> Stark, D. ve L. Bruszt, *Postsocialist pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press: Cambridge, 1998, s. 15-16

<sup>23</sup> Dimitrova, agm, s. 28.

Doğu Avrupa ülkelerinde siyaset ile yönetim işlev ve yetkileri arasında açık bir ayırım getirilerek, idarenin depolitizasyonunun sağlanmasını, Birliğe katılım için bir zorunluluk olarak değerlendirdi.<sup>24</sup>

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin sovyetik idari sistemlerinde, kamu personeli anlayışı bulunmamaktaydı.<sup>25</sup> Eski sistemde devlet örgütü içerisindeki her kurumun ayrı bir personel rejimi vardı. Devlet memurlarının, başka bir kamu kurumunda benzer bir kadroya geçiş olanakları son derece kısıtlıydı.<sup>26</sup> Kamu kurumlarına tahsis edilen kadrolarda, hangi nitelikte personelin, hangi şartlarda çalıştırılabileceğinin usul ve esasları belirlenmemişti.

Eski rejimde, kamu politikaları ve kamu kurumları arasındaki eşgüdümün bürokrasi değil, siyasi parti tarafından yürütülmesi nedeniyle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki bürokratlar yalnızca kendi alanlarıyla ilgili bilgi ve deneyim edinmişlerdi. İdari yapının genel örgütlenmesi ve işleyişi konusunda yeterli bilgileri yoktu. Üst düzey kamu yöneticilerinin, ne şekilde atanacağı ve boş kadroları kimin dolduracağı siyasi parti yetkilileri tarafından belirleniyordu. Adaylık sürecine giren Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, siyasi partiler bürokrasi üzerindeki etkilerini sürdürmekteydiler. Her ne kadar bazı üst düzey yöneticiler liyakat ilkesine göre atanmaya başlansa da, bu yöneticilerin işlevi yalnızca teknik ve rutin nitelikteki kurum faaliyetlerini yürütmekle sınırlıydı. Bu yöneticiler, kamu politikası oluşturma, karar-alma ve eşgüdümlle ilgili süreçlere etkin bir şekilde katılmaktan genellikle dışlanmışlardı.

AB uzmanları Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, birçok alanda faaliyet yürüten devletlerin verimli bir şekilde çalışmadığı ve bu nedenle de çok fazla kamu kaynağı tükettiği görüşündeydi. Komisyon'un hazırladığı ilerleme raporlarında, profesyonellikten uzak çalışan bürokraside yetersiz ücret alan kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışma olasılığının yüksek olduğu vurgulandı. Şeffaflıktan uzak, birbirleriyle çelişen karmaşık usullerle çalışan kamu kurumlarında, yolsuzlukların yaygın olduğu saptaması genel kabul gördü.

AB kurumları yolsuzlukların yanı sıra, bu ülkelerdeki kamu yönetiminin performans ve hizmet kalitesinin yetersizliğini de kaygı ve-

---

<sup>24</sup> Cardona, *a.g.e.*, s. 6.

<sup>25</sup> SIGMA, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>26</sup> *A.k.*, s. 85.

rici görüyordu.<sup>27</sup> Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idareleri, karmaşık usullerle ve çok yavaş çalışan hantal yapılar olarak tanımlandı.<sup>28</sup> Komisyon, Romanya’da çok fazla bakanlık bulunması nedeniyle bakanlıklar arası eşgüdümün sağlanamadığı eleştirisini, bu ülkeye ait ilk ilerleme raporlarında dile getirdi. Eşgüdüm sorununun sık sık bakanlıklar arası yetki ve sorumluluk çakışmalarına yol açtığı vurgulandı. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki idari yapılanma ve işleyişin serbest piyasa ekonomisinin gerekliliklerine uygun olmaması da, temel dinamiği serbest piyasaların bütünleşmesine dayalı olan AB için bir diğer ciddi sorundu.<sup>29</sup>

Tüm bu sorunlar nedeniyle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi reformuyla ilgili çalışmalar yönetimden daha çok Weberci ilkeler çerçevesinde şekillendi. Öncelikli hedeflerden bir tanesi, belli bir kamu personeli rejimi yerleştirmektir. Profesyonel, tarafsız, şeffaf ve denetime açık bir kamu personel rejiminin bu ülkelerde yerleşmesi için idarecilerin eğitilmesi, personelin görev ve sorumlulukları ile bunlara ilişkin haklarını tanımlayan düzenlemelerin yapılması ve kamu personeli yönetiminin ve yönetim standartlarının geliştirilmesi amacıyla birçok proje başlatılarak, mali ve teknik yardım sağlandı.

## **ADAY ÜLKELERİN İDARELERİNE YÖNELİK KAYGILAR**

Beşinci genişlemede, aday ülkelerde merkezi idari reformlarının gerçekleştirilmesinin AB’ye katılım için bir önkoşul olarak ileri sürülmesi, bu ülkelerin yalnızca daha önceki siyasi rejimden devraldıkları idari sistem ve geleneklerin, mevcut üye ülkelerle olan uyumsuzluğundan kaynaklanmamaktadır. Eski Sovyetik ülkelerden idari reform talep edilmesinde AB üye ülkeleri arasındaki güven bunalımının, önemli rolü bulunmaktadır.

Birliğin sorunsuz işleyişi, farklı üye ülkelerin idari kurumlarının performansına bağlıdır. Üye ülkelerin, birbirlerinin idari kurumlarına güven duyması gerekir. Her ne kadar üye ülkeler arasında ortaya çıka-

<sup>27</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 10.

<sup>28</sup> Jora, S., “International Organizations and Democratization Models: The Case of EU Accession of Romania”, *CDAMS Discussion Paper, 06/10E*, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Studies, Kobe University: Japonya, 2006, s. 28, [www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf](http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf), (15.12.2007).

<sup>29</sup> Kodakçı, D. ve E. Yıldırım, *AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli “İdari Kapasite” ve Türkiye’nin Durumu*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi, Ankara, 2002, s. 8.



bilecek sorunları gidermek için ATAD gibi anlaşmazlık çözüm mekanizmaları varsa da, AB entegrasyonu esas olarak, üye ülkelerin birbirlerinin idari sistemlerine duydukları güvenin derecesine bağlı olarak ilerlemektedir.<sup>30</sup> Birlik içerisindeki siyasi ve idari unsurların etkileşimi, üst düzey bir “füzyon” ve artan “karşılıklı hesaplanabilirlik ve ortakların faaliyetlerine güven” ile tanımlanmaktadır.<sup>31</sup> İdari kapasiteler arasındaki farklılaşma, üye ülkelerin birbirlerine olan karşılıklı güveni temelinde kurulan AB’nin işleyişine, ciddi bir tehdit oluşturabilir.<sup>32</sup> 1992 Maastricht Anlaşması sonrasında, üye ülkelerin bir kısmında bazı iç pazar direktiflerinin uygulanmaması, iç pazarın işleyişini tehlikeye atmıştır. Deli dana hastalığının yaygın olduğu dönemde, İngiltere ile Fransa ve Avrupa Komisyonu arasında ortaya çıkan kriz, yine ciddi bir güven bunalımı yaratmıştır.<sup>33</sup> Bu olaylar, üye ülkeler arasında güven bunalımlarının gelecekte de ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

Beşinci genişlemede, Birliğin temel işlevi ve amaçları artık yalnızca iktisadi bütünleşmeyle sınırlı kalmamıştır. Romanya ve Bulgaristan ile birlikte on iki ülkenin Birliğe katılım süreci başladığında, üye ülkeler arasındaki önemli tartışmalardan biri, yirmi yedi ülkeden oluşan bir Birliğin sağlıklı ve verimli işleyişinin nasıl sağlanacağı konusunda yaşanmıştır. AB’nin geleceğini, yalnızca yetersiz idari kapasiteye sahip ülkelerin üyeliğe kabul edilmesi değil, Birliğin kendi kurumsal işleyişini yenileyememesinin de tehlikeye atabileceği vurgulanmıştır.<sup>34</sup> Daha önceki genişlemelere kıyasla çok daha iddialı, birçok alanda yeni hedefleri olan AB’nin, aday ülkelerdeki idari düzenlemelere “mevcut üye ülkelerle karşılaştırılmayacak ölçüde daha fazla müdahil” olma gereği ortaya çıkmıştır.<sup>35</sup>

AB ve üye ülkeler, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari kapasitelerini güçlendirmelerinin Birliğe katılım için bir önkoşul olduğu

---

<sup>30</sup> Spanou, *a.g.m.*, s. 468.

<sup>31</sup> Wessels, W., “Administrative Interaction”, içinde Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter: London, 1990, s. 238.

<sup>32</sup> Verheijen, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>33</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 27

<sup>34</sup> O’Dwyer, C., “Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?”, *East European Politics and Societies*, (20) 2, 2006, s. 219-253; Wessels, W., “Administrative Interaction”, içinde Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter: London, 1990, s. 223.

<sup>35</sup> Cardona, F. P., *The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States*, SIGMA, OECD: Paris, 2002, s. 4, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/33/46/35678337.pdf>, (15.12.2007).

nu açıkça belirttiler. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde radikal idari değişikliklere gidilmemesi durumunda, Birliğin işleyişinin ve hatta geleceğinin tehlike altına gireceğinden kaygı duydular.<sup>36</sup> Grabbe'nin ifadesiyle, idari sistemle ilgili koşullar "aksama risklerinin en aza indirileceği yönünde isteksiz üye devletlere güvence vermek" amacıyla oluşturuldu.<sup>37</sup> *İdari kapasite koşulu* getirilerek, genişlemenin AB sistemini olumsuz yönde değiştirebilecek sonuçlarından mümkün olduğunca kaçınılmaya çalışıldı.

Beşinci genişleme için idari nitelikte kriterlerin oluşturulmasını tetikleyen bir başka unsur da, 1992 Maastricht sürecinden sonra AB'nin yalnızca ekonomik değil, siyasi anlamda da hedefler geliştirmesiydi. 1990'lı yıllarda, AB güçlü liberal ve demokratik kimliği olan politik bir aktör olarak kendini uluslararası alanda kabul ettirmeye çalışmaktaydı.<sup>38</sup> Birliğe katılacak olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde *demokrasinin konsolidasyonu* ve *topluluk mükteşebatinin uyarlanması ve uygulanmasında* yaşanabilecek sorunlar, Birliğin bu yeni işlevini zora sokabilir ya da geciktirebilirdi. Uluslararası düzlemdeki iddiasını güçlendirmek ve güvenilirliğini artırmak için AB, idari konularda koşul ilkesini getirdi. Böylece, Komisyon, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari yapılarının dönüşümüne daha kolay etkide bulunma ve yönlendirme yetkisini elde etti.

## **İDARİ REFORMLARIN SORUNLARI VE SONUÇLARI**

Eski Sovyetik ülkelere idari reformların gerçekleştirilmesini üyelik için bir koşul olarak koyan AB, idari reformların hazırlanmasına destek vererek, bu reformların içeriğinin belirlenmesinde etkili olmuştur.<sup>39</sup> Koşul ilkesi, AB de dahil olmak üzere uluslararası kuruluşlarca, ulus devletlerin politikalarında istenilen değişiklikleri sağlamak amacıyla, giderek artan bir şekilde kullanılmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar, belirledikleri koşulların ilgili ülke tarafından hangi yasal araçları ve kurumsal yapıları kullanarak yerine getirileceğine genellikle doğrudan müdahale etmezken, AB, diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak, önerdiği politikaların ulus devletlerin

<sup>36</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 7.

<sup>37</sup> Grabbe, H., "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy*, (8) 6, Aralık, 2001, s. 1025.

<sup>38</sup> Völkel, *a.g.e.*, s.7.

<sup>39</sup> Lippert B., Umbach, G. ve W. Wolfgang, "Europeanisation of CEE Executives: EU Membership as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, (8) 6, 2001, s. 1003.

iç siyasal süreçlerinde nasıl uygulandığını yakından izlemekte ve yönlendirmektedir. Dolayısıyla AB, müktesebatın aktarılması ve uygulanmasıyla ilgili konuları ülkelerin egemenlik alanı olarak değerlendirmemektedir. AB'nin koşul ilkesi, üyelik için başvuran ülkelerin yasal, idari ve iktisadi alanlarının tümünü Birliğin denetimine açacaklarını ve Birliğin talepleri doğrultusunda şekillendirmeye razı olacaklarını varsaymaktadır. AB, aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin, diğer uluslararası örgütlerin çok ötesine geçen bir uyarlama baskısı altında tutmaktadır.<sup>40</sup>

### **Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde İdari Reformlar**

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde, AB organları, yayınladıkları raporlar ve yaptıkları açıklamalarla, bu ülkelerdeki kamu politikaları ve merkezi idarenin yapılanmasıyla ilgili tartışmaları başlattılar ve yönlendirdiler. Uluslararası örgütlerin de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden benzer idari reformlar talep etmesi, AB'nin baskı gücünü arttırdı. Yalnızca AB'den değil, diğer uluslararası örgütlerden de merkezi idarenin yeniden yapılanması yönünde gelen talepler, reformlara meşruiyet kazandırılmasına yardımcı oldu.<sup>41</sup>

Öte yandan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamuoyunda, Sovyet etkisi altında olunan dönemde kurulan idari yapılar ile liberal siyasi ve iktisadi bir rejimin sürdürülmeyeceği görüşü yaygınlık kazanmıştı. Bu ülkelerin çoğu, AB ile yoğun ilişkilere başlamadan önce, idari sistemlerinde temel değişiklikler gerçekleştirmeye çalışmışlardı. Orta ve Doğu Avrupa'daki hükümetlerin kendi iradeleriyle başlattıkları bu idari yeniden yapılanma çalışmaları, AB ile katılım müzakerelerine başlamadan önce bu ülkelerdeki bürokrasinin değişime karşı oluşabilecek direncini büyük ölçüde zayıflatmıştı. Adaylık süreci başladığında, bu ülkelerin idari yapıları, kamuoyu baskısı ve başlatılan idari reformlar nedeniyle, AB etkisine büyük ölçüde açık haldeydi.<sup>42</sup> AB ile müzakerelere başlamadan idari reform çalışmaları başlatılan bu ülkelerde, Birliğe üye ülkelerdeki idari model ve yapılar örnek alındı. Bazı aday ülkeler AB'ye üye olmayı, Sovyet etkisi altındaki dönemden sonra bağımsız devletler olarak varlıklarını sürdürebilmelerinin tek yolu olarak gördüler.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>41</sup> Grabbe, *a.g.m.*, s. 1021.

<sup>42</sup> O'Dwyer, *a.g.m.*, s. 223.

<sup>43</sup> Grabbe, *a.g.m.*, s. 1014.

Eski Sovyet ülkelerinin AB'ye katılmaya verdiği siyasi öncelik, AB kurumlarının aday ülkeler üzerinde o ana kadar görülmemiş düzeyde iktidar kullanabilmesinin yolunu açtı. Aday ülkeler ile varolan iktidar asimetrisi, AB organlarının aday ülkelerin idareleri üzerindeki etkisini arttırdı. Aday ülkeler üzerinde merkezi idare yapılarında radikal değişiklikler gerçekleştirmeleri yönündeki AB baskısı, müzakere sürecinde giderek arttı. AB'nin aday ülkelerin idari sistemlerine müdahalede bulunmalarına dayanak sağlayacak herhangi bir yasal düzenleme olmasına karşın, katılım öncesi süreçte, Birlik organları, aday ülkelerin içişlerine rahatça karıştılar. Hatta aday ülkeler tarafından kendilerine verilen yetkileri, kimi zaman aştılar.<sup>44</sup> AB kurumları, müktesebatın ötesine uzanan siyasi ve idari koşullar dayatabildiler.<sup>45</sup>

Aday ülke hükümetlerinin bir an önce AB üyesi olmaya duydukları istek sonucunda, bu ülkelerin idari sistemleri hızlı bir reform sürecine girdi. AB üyesi olmanın cazibesi, Birliğe, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki siyasi gelişmeleri yönlendirme ve şekillendirmede önemli güç sağladı. AB'nin kaldırıcı gücü (*European leverage*) ya da kaldıraç etkisi (*leverage effect*) adı da verilen bu olgu, özellikle katılım sürecinden dışlanabileceği ima edilen ülkelerde daha da yoğun ortaya çıktı. Örneğin, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovakya'nın AB bölge politikalarına geç ve yetersiz bir biçimde uyum sağlaması, AB'nin bu ülkeler üzerindeki baskısını artırdı.<sup>46</sup>

Heritier, AB müktesebatının aday ülkelere daha etkin bir şekilde aktarılması ve uygulanmasının, AB'nin politika önerileri ile aday ülkenin idari kurumlarının beklentileri arasındaki uyuma bağlı olduğunu ileri sürmektedir.<sup>47</sup> Eğer AB'nin getirdiği idari yapılanma koşulları ile aday ülkenin ilgili kamu idaresinin istekleri ve beklentileri örtüşüyorsa, idari reformların başarıyla gerçekleştirilmesi ve uygulanması olasılığı artmaktadır. Aksi halde, AB koşullarını yerine getirmek amacıyla yapılan idari reformların istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi olasılığı azalmaktadır.<sup>48</sup> AB koşulları ile aday ülkedeki idari reform beklen-

<sup>44</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>45</sup> Brusis, M., "The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia", *East European Politics and Societies*, (19) 2, 2005, s. 293.

<sup>46</sup> *A.k.*

<sup>47</sup> Héritier, A., "The Accommodation of Diversity in European Policy Making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork", *Journal of European Public Policy*, (3) 2, 1996, 149-167.

<sup>48</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 16.

lerinin uyuşmaması durumunda, AB'ye uyum için gerçekleştirilen reformlar uzun erimli olmamaktadır.

Aday ülkelerin AB'ye katılımı gerekli idari kriterlerin ve bu kriterlerle ilgili değerlendirme ölçülerinin (SIGMA rehberi) belirlenmesinden sonra, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde idari reform çalışmaları hız kazandı.<sup>49</sup> On sene içerisinde, tüm aday ülkeler, üye ülkelerin kamu yönetimlerini örnek alarak, profesyonel, şeffaf, depolitize, tarafsız ve etkin bir idare kurulmasını amaçlayan kamu yönetimi yasaları çıkardılar ve uyguladılar.<sup>50</sup>

Komisyon, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen reformları değerlendirirken, SIGMA'nın yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim çerçevesinde belirlediği Avrupa İdari Alanı ilkelerinin özellikle iktisadi kriterle ilişkili olan etkinlik ve etkililik gibi unsurlarını çok fazla dikkate almadı. "Orta ve Doğu Avrupa için aşılması gereken temel zorluk", Drechsler'in de vurguladığı gibi, "olumlu bir devlet kavramının restorasyonu ya da yeniden yaratılmasıydı."<sup>51</sup> Liberal demokratik siyasal kültürü henüz özümsememiş bu ülkelerde, etkinlik ve etkililik gibi yeni kamu işletmeciliği kavramlarının önplana çıkarılmasının, idarenin demokratik değil, iktisadi ve teknokratik ölçütlerle karar almasını teşvik edebileceğinden kaygı duyuluyordu. Böyle bir karar-alma sürecine doğru yönelimin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, halkın bürokrasiye karşı zaten düşük olan güvenini daha da zedeleyebileceği endişesi dile getirildi.<sup>52</sup>

İdari kriter koşulu çerçevesinde AB tarafından istenen değişiklikler, aday ülkelerde gerçekten de hızla yerine getirildi. Çek Cumhuriyeti ve Slovenya hariç, tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi ile ilgili yasalar katılım öncesinde uygulamaya girdi.<sup>53</sup> Çek Cumhuriyeti'nde yaşanan mali sorunlardan dolayı 2002'de kabul edilen kamu yönetimi reformuyla ilgili kanun, ancak 2005 yılında yürürlüğe girebildi. Polonya'da ise idari reform niteliğinde bir yasa Doğu

---

<sup>49</sup> Dünya Bankası, "EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation", 36930-GLB Numaralı Rapor, 2006, s.4, [siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc) (15.12.2007).

<sup>50</sup> Völkel, a.g.e., s. 10.

<sup>51</sup> Drechsler, W., "Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the 'State Science' Approach", içinde Burlamaqui, L., Castro, A.C. ve H.-J. Chang (ed.), *Institutions and the Role of the State*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2000, s. 267.

<sup>52</sup> Randma-Liiv, T. ve B. Connaughton, "Public Administration as a Field of Study: Divergence or Convergence in the Light of 'Europeanization'?", *TRAMES*, (9) 4, 2005, s. 351.

<sup>53</sup> Dimitrova, a.g.e., s. 23.

Blok'unun yıkılmasından önce, 1982 yılında yürürlüğe girmişti.<sup>54</sup> Macaristan gibi bazı aday ülkelerde idari reform konusunda varılan siyasi uzlaşma, reformların hızla gerçekleştirilmesini sağladı. Ancak, Letonya ve Romanya'da olduğu gibi, idari reform konusunda AB koşulları ile iç siyasi tercihlerin farklılaştığı ülkelerde, reformlar daha yavaş gerçekleştirildi.<sup>55</sup>

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde idari reformların gerçekleştirilme süresi, ülke içerisindeki uzlaşmanın derecesi kadar, AB'nin bu ülkeleri etkileme gücüne bağlı olarak da değişti.<sup>56</sup> Letonya'da yeni idari kural ve normlar, toplumsal kesimler arasında uzlaşma sağlanmadan, büyük ölçüde AB'nin zorlamasıyla gerçekleştirildi. AB ile müzakere sürecinde idare reform konusunda toplumsal kesimler arasında uzlaşma olmaması nedeniyle, reformlar oldukça geç yürürlüğe girdi.<sup>57</sup>

### Reformların Sonuçları

AB'ye 2004 ve 2007 yıllarında katılan on Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde gerçekleştirilen idari reformların sonuçlarıyla ilgili yeterli çalışma bulunmamaktadır.<sup>58</sup> Bu ülkelerin tümünde, bürokrasinin geçmişte Komünist Partisi'nce bir baskı aracı olarak kullanılması nedeniyle, kamu yönetimine meşruluk kazandırılmasında zorluklar yaşanmıştır.<sup>59</sup> Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki idari reformlar, yukarıdan aşağıya doğru yapılandırıldığı için, reformların etkileri kısa dönemde yalnızca örgütsel yapılarda gözlemlendi.<sup>60</sup> Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, AB ile üyelik müzakerelerini tamamladıklarında, temel sektörel alanlardaki reformlar henüz sonuçlanmamıştı. Kamu yönetiminde yolsuzluklar devam ediyordu ve idarenin politizasyonu sorunu çözülememişti.<sup>61</sup> İdari reformların başlamasından on yıl sonra yapılan araştırmalar, AB'ye üye olan eski Sovyetik ülkelerin idari sistemlerinde ciddi aksaklıkların olduğunu ortaya çıkardı. Yalnızca Birliğe katılan Baltık devletleri-

<sup>54</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 11.

<sup>55</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 31.

<sup>56</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 11.

<sup>57</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 31.

<sup>58</sup> Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 5.

<sup>59</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 28.

<sup>60</sup> Jora, S., "International Organizations and Democratization Models: The Case of EU Accession of Romania", *CDAMS Discussion Paper, 06/10E*, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Studies, Kobe University: Japonya, 2006, s.31, [ww.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf](http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf) (15.12.2007).

<sup>61</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 1.

nin idari yapıları ve çalışma usulleri, büyük ölçüde AB ortalamasına yakınlaşmıştı.<sup>62</sup>

İdari reformlarda öngörülen sonuçlara ulaşılamamasında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet etkisi altında yapılanan kamu yönetimlerinin örgütlenme ve çalışma usullerini bir an önce değiştirebilecekleri varsayımının sorgulanmadan kabul edilmesi de etkili oldu. Sovyet etkisine girmeden önce, Prusya, Avusturya-Macaristan ve Fransız idari sistemlerinin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde hakim olması, bu ülkelerin kıta Avrupası idare hukuku geleneğine dayanan Avrupa İdari Alanı ilkelerini kolaylıkla benimseyerek, genel idari dönüşümü başarabilecekleri yönündeki iyimserliği artırmıştı.<sup>63</sup>

Ancak, AB organlarının idari reformlarla ilgili iyimser beklentileri çoğu kez gerçekleşmedi. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bir çoğunda, “kamu yönetiminin” ne olduğu 1990’lı yılların başlarında bilinmemekteydi. Estonca, Macarca ve Rusça gibi dillerde kamu yönetiminin karşılığı bulunmamaktaydı.<sup>64</sup> Çekoslovak hukuk geleneğinde, Avusturya Macaristan monarşik geleneğinden esinlenen bir devlet yönetimi ve yerinden yönetim anlayışı bulunmasına rağmen “kamu yönetimi” kavramı, ne Çek Cumhuriyeti ne de Slovakya’da kullanılmaktaydı.<sup>65</sup> Bu ülkelerde kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi, çoğu kez AB organlarının yönlendirmesi ile gerçekleştirildi.<sup>66</sup> Çek ve Slovak hükümetleri, AB’nin idari koşullarını kendi gereksinimlerine uyarlayarak ve daha dar anlamda yorumlayarak mevzuatlarını değiştirdiler.<sup>67</sup>

Aday ülkelerdeki siyasetçilerin, Sovyet öncesi dönemde olduğu gibi bürokratik mekanizmaları denetim altında tutmayı sürdürmeleri ve iyi yetişmiş kamu görevlisi istihdam edilmesinde yaşanan sorunlar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde idari reformların gerçekleştirilmesini ve uygulanmasını zorlaştırdı.<sup>68</sup> Her ne kadar tüm aday ülkeler idari reform girişiminde bulduysa da, Avrupa İdari Alanı idealini gerçekleştirecek düzeyde derin bir dönüşüm, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde başarısız oldu. Katılım öncesinde Komisyon tarafından öngörülen amaçların, ancak bir kısmına ulaşılabildi.

---

<sup>62</sup> Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 5.

<sup>63</sup> Cardona, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>64</sup> Randma-Liiv ve Connaughton, *a.g.m.*, s. 352.

<sup>65</sup> Brusis, *a.g.m.*, s. 311.

<sup>66</sup> Jora, *a.g.e.*, s. 28.

<sup>67</sup> Brusis, *a.g.m.*, s. 311.

<sup>68</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 30.

Orta ve Doğu Avrupa'da idari gelişme başlangıç aşamasındadır ve düzenli bir şekilde devam etmemektedir. Her ne kadar modern idarenin temel ilkeleri yerleştirildiyse de, bunlar genellikle istikrarlı sistematik değişimi sağlayacak kurumsal ve idari destekle izlenmemiştir. Doğru uluslararası pratiği sağlamak için oldukça yol alınması gerekmektedir.<sup>69</sup>

Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Slovenya gibi ülkelerde kamu yönetimindeki değişiklikler son derece kısıtlı ve yetersiz kaldı.<sup>70</sup>

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, mevzuatlarını AB müktesebatına uyarlamakta belli bir ölçüde başarılı olsalar da, yapısal fonları etkin olarak planlamakta ve kullanmakta, ciddi sorunlarla karşılaştılar. Bu ülkelerden bazılarının yaşadığı bütçe sıkıntılarını nedeniyle kamu yönetimlerinin performansını düşürdü. Bu ülkeler, AB'nin karmaşık karar alma mekanizmalarını anlamakta ve bu mekanizmalara etkin bir şekilde katılmakta zorluk yaşadılar.<sup>71</sup>

AB, Slovakya ve Romanya gibi ülkelerin hükümetlerine, idari kapasitelerini artırmak amacıyla bir an önce yeterli girişimde bulunmalarını durumunda, üyeliklerinin gecikebileceği yönünde uyarılarda bulundu. AB'nin olası yaptırımlarından kaçınmak için, idari reformlar bu ülkelerde yeterince planlanmadan aceleyle hazırlanarak yürürlüğe kondu. AB'nin katılımın aşamalarına yönelik olarak hazırladığı zaman çizelgesinin baskısı altında yürürlüğe konan yasalar, sağlıklı bir idari reformun gerçekleştirilmesini engelledi.<sup>72</sup>

Devlet memurlarını hakimiyetleri altında tutmaya alışan siyasetçiler, bürokratları, karar-alma ve uygulama sürecinde vazgeçilmez bir ortak olarak kabullenmek istemediler. Yasa oluşturma sürecinde üst düzeyde siyasi takdir kullanmayı sürdürdüler.<sup>73</sup> Siyasetçiler bürokratlar üzerindeki hakimiyetlerini sürdürürken, bürokratlar da yasama ve yargı organı karşısındaki ayrıcalıklı konumlarından vazgeçmek istemediler.<sup>74</sup> Sovyet sonrası dönemde, bu nedenlerle kamu yönetimine siyasi müdahaleler devam etti.<sup>75</sup>

Polonya gibi ülkelerde yapılan reformlar kimi zaman daha önce yapılan düzenlemelerin gerisinde kaldı. Örneğin Polonya'da 1982 tarihli

<sup>69</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 19.

<sup>70</sup> Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 5.

<sup>71</sup> *A.k.*, s. 1-2.

<sup>72</sup> *A.k.*, s. 50.

<sup>73</sup> Meyer, S. ve J. Hinrik, "Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation", *West European Politics*, (27) 1, 2004, 73-78.

<sup>74</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 19.

<sup>75</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 28; Verheijen, *a.g.e.*, 6-9.



kamu yönetimi yasasını geliştirmeyi amaçlayan 1996 idari reformu, memurları “iyi” ve “kötü” olarak ayırarak, iktidarın bürokrasi üzerindeki siyasi takdir yetkisini artırdı. Polonya’da, 1997’de iktidara gelen hükümet, 1996’da yürürlüğe giren kamu personeli yasasının uygulamasını durdurdu. 2001 yılında yasada yapılan yeni bir değişiklikle, özellikle siyasal kadroların bürokratlar üzerindeki etkisi daha da arttı.<sup>76</sup> Litvanya ve Letonya gibi ülkelerde de iktidara gelen hükümetler, kendi seçtikleri kamu personeliyle çalışmak için yasal düzenlemeler yaptılar. İdari reform sonrası siyasi ve idari kariyer arasındaki farklar Litvanya’da o kadar belirsiz hale geldi ki, kamu yönetimi kanunu yürürlüğe girdikten üç yıl sonra bir kez daha değiştirildi. Bu ülkelerdeki reform sürecini inceleyen bir çalışmada, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki idari reformların üst düzey siyasi takdirle tanımlanan bir kamu yönetimi tarzı yaratma olasılığının yüksek olduğu sonucuna varıldı.<sup>77</sup>

Gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının önündeki bir diğer engel ise, kamu yönetiminin yetenekli personel bulmakta zorlanması ve özel sektörle rekabet edememesiydi. Sovyet sonrası dönemde, bu ülkelerde hızla gelişen özel sektör, yetenekli gençlere kamu sektörüne göre daha parlak bir kariyer ve daha yüksek maaş sunuyordu. Kamu yönetiminin özel sektöre karşı çekiciliğini yeterince artıramadığından genel istihdama katılan nitelikli gençler özel sektörü tercih etti. Öte yandan devlet memurlarının bir kısmı da daha iyi koşullar sunan özel sektöre geçti. Devlet memurluğunun çekiciliğini artırmak için, bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kamu yönetimi yasalarında değişiklik yaparak, memurlara hızlı kariyer ilerlemesi olanağı sundular ya da daha avantajlı özlük hakları getirdiler.<sup>78</sup>

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda üst düzey memurlar, özel kamu yönetimi enstitüleri ve okullarınca eğitildi. Bu yöndeki ilk girişimlerden biri, Polonya’da, Fransız Ulusal Yönetim Okulu (ENA) modeli örnek alınarak, 1990 yılında kurulan ulusal kamu yönetimi okuludur. PHARE programının fonlamasıyla, 1999 yılında Litvanya’da kamu yönetimi enstitüsü kuruldu. Birbirinden farklı statülerde kurulan ve farklı eğitim programları uygulayan bu enstitülerde verilen eğitimin yetersizliği, kısa bir sürede ortaya çıktı. Kamu yönetimi enstitüleri çok kısıtlı bir öğretim kadrosuna sahipti. Açılan eğitim programlarına alt

---

<sup>76</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 12.

<sup>77</sup> Meyer ve Hinrik, *a.g.e.*, s. 92.

<sup>78</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 12.

düzyeyde sınırlı sayıda devlet memuru katılırken, ağırlıklı olarak üst düzey memurların katılması, bu ülkelerin personel sistemi içerisindeki hiyerarşik ayırımı daha da artırdı.

Kamu yönetimi eğitim programları çoğunlukla hükümet politikası olarak değil, kamu yönetimine yakın alanlarda çalışan akademisyenlerin bireysel gayretleri ile gerçekleşmişti. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki Weberci bir kamu yönetimi anlayışının ve bu çerçevede eğitim veren okul ve enstitülerin yetersizliği, bu ülkelerin, hem bürokrasilerini hem de akademisyenlerini dış etkilere daha açık hale getirdi. Bu ülkelerde, kamu yönetimi eğitim programlarının geliştirilmesi ve sunulması için yalnızca AB organları ve AB üyesi ülkeler değil, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi başka ülkeler de seferber oldular. Hatta ABD, kamu yönetimi programlarının geliştirilmesinde AB'den daha etkili oldu. İngiltere, Danimarka ve İsveç de, bu ülkelerin kamu yönetimi eğitimi programlarının düzenlenmesinde proje ortağı olarak ya da yardım programlarını finanse ederek oldukça etkin bir işlev üstlendiler.<sup>79</sup>

Sonuç olarak, aday ülkelerde idari reformlar, Sovyet idaresi ile Avrupa İdari Alanı'nın norm ve standartlarının garip bir birleşimini ortaya çıkardı. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bürokratları “normlar, etkinlik ve istikrar açılarından optimal olanın altında kaldılar”.<sup>80</sup> Bazı aday ülkelerdeki idari reformlar AB tarafından diğer aday ülkelere, en iyi ya da en başarılı uygulamalar olarak örnek gösterilmesine rağmen, bunlar yeterli düzeyde benimsenmedi. Sonuç olarak, aday ülkelerin idari kapasiteleri AB'nin öngördüğü düzeyde artırılmadı.

### **İlerlemenin Ölçülmesi Sorunu**

AB Komisyonu, öngörülen süreci izleyebilmek için idari kapasite kavramını ölçecek teknik ve yöntemler belirlemeye çalışmıştı. Koşul ilkesi, Birliğe aday ülkelerin tarafsız, önyargılardan uzak ve nesnel bir şekilde değerlendirmesi amacını taşıyordu. Komisyon, aday ülkelerin sağladıkları ilerlemeyi performans göstergeleri belirleyerek

<sup>79</sup> Randma-Liiv ve Connaughton, a.g.m., s. 352.

<sup>80</sup> Scherpereel, J. A., “Europeanisation, Democratisation, and Institutional Reform in Central and Eastern Europe: The Case of Civil Service Reform”, Paper Presented at the conference *Europeanisation and Democratisation: The Southern European Experience and the Perspective for New Member States of the Enlarged Europe*, Instituto Italiano Scienze Umane, Florence, 16-18 Haziran, 2005, s. 7, <http://www.cires-recerca.it/conferences/conferences.php> (15.12.2007).

ölçmeyi planladı.<sup>81</sup> SIGMA tarafından içeriği ve çerçevesi belirlenen ve PHARE gibi mali araçlarla desteklenen idari reformların nasıl izleneceği, ölçüleceği ve değerlendirileceği katılım sürecinde önemli bir sorun olarak kaldı. Antlaşmalarda belirlenen idari kapasite kavramının daha önce de tartışıldığı gibi son derece belirsiz olması, Komisyon'un önündeki en önemli engeldi.

İdari kriterler arasında, en muğlak olarak belirlenen ve gerçekleştirilmesi en zor olan kriter, "müktesebatı uygulama kapasitesinin geliştirilmesidir"<sup>82</sup> Birlik, aday ülkelerden *kamu kurumlarının müktesebatı uygulayabilecek düzeyde olduğunu kanıtlamalarını* istemektedir. Birliğe göre, ancak bu kapasiteye sahip kamu kurumları gerçekleştirilen reformları etkin olarak uygulayabilecektir. Bu koşula, Komisyon'un 1998 yılından sonra yayınladığı ilerleme raporlarında daha fazla önem verilmiştir. Genişleme sürecinin "doğrulama ya da kanıtlama" olarak adlandırılabilir bu özelliği, daha önceki genişlemelerde yoktur.<sup>83</sup> Bu nedenle, AB üyeliği ile ilgili idari kriter tartışması uzun süre müktesebatı uygulamak için gerekli sektörel ve teknik idari kapasite konularıyla sınırlı kalmıştır.

İlk ilerleme raporlarında, Komisyon, özellikle idari konulardaki ilerlemeyi değerlendirmekte zorluk çekti. Bunun en önemli nedeni, AB'nin genel idari konularda yetkisinin bulunmaması ve antlaşmada kullanılan "idari kapasite" kavramının belirsizliği idi. AB'nin, üye ülkelerin idari yapıları ve usulleriyle ilgili herhangi bir yetkisi olmaması da, idari kapasiteyi ölçmek için açık bir şekilde belirlenmiş kıstasların belirlenmesini engelledi.<sup>84</sup> AB Komisyonu'nun, aday ülkelere belli bir idari kurumsal model önerme yetkisi bulunmuyordu.<sup>85</sup> Üye ülkeler arasında da kamu yönetimi alanında uygulanabilir genel bir AB modelinin olmaması, aday ülkelerin ilerlemesinin ölçülmesi sorununu daha da çözülmez bir hale getirdi.<sup>86</sup>

Adayların katılım koşullarını belirleyen Kopenhag kriterlerinin son derece genel ve belirsiz olduğu, AB organları tarafından da kabul edildi. 1992 yılında oluşturulan bu kriterlerle ilgili ayrıntıların belir-

---

<sup>81</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>82</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 23.

<sup>83</sup> Verheijen, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>84</sup> Brusis, *a.g.m.*, s. 299.

<sup>85</sup> Grabbe, *a.g.m.*, s. 1018.

<sup>86</sup> Cardona, *a.g.e.*, s. 2.

lenmesinin gerekliliği, bu on aday ÷lke Birliğe katılıncaya kadar s÷rekli olarak vurgulandı.<sup>87</sup> Ancak, aday ÷lkelerin karşılaması gereken standartlar ve gerekli idari yapılar hiçbir zaman için tam olarak belirlenemedi. Antlaşmalarda geēen “etkin uygulama” ya da “yaptırımda bulunma” kavramları da, tıpkı “idari kapasite” kavramı gibi aēıkēa tanımlanamadı ve ölç÷lemedi.<sup>88</sup> Komisyon, aday ÷lkelerde sıklıkla “kapasitenin artırılması” ya da “eğitimin geliştirmesi” gereksinimine vurgu yaptı. Ancak, bu gereksinimlerin nasıl yerine getirilmesi gerektiğini ayrıntılandıramadı. Adaylardan idari alanda “ulusal stratejilerini” hazırlamaları istenmesine rağmen, bu stratejinin neleri iēermesi ya da hangi özelliklere sahip olması gerektiği aēıklık kazanamadı.<sup>89</sup>

Aday ÷lkelerin idari kapasitelerini belirlemek iēin referans alacakları belli bir AB modeli bulunmaması kadar, üye ÷lkelerin farklı idari modellerinin aynı kıstaslarla değerlendirilebileceği bir yöntemin de geliştirilememesi, idari kapasite koşulunun yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesini güçleştirdi. AB ÷lkelerinin ortak bir özelliği olarak sunulan ve bu çerēevede Orta ve Doğu Avrupa ÷lkelerinden idari kapasite kriteri olarak yerine getirilmeleri istenen, siyaset-yönetim ayrımı gibi alanlarda bile, belli bir AB modeli bulunmamaktaydı. Halen, birēok AB ÷lkesinde idare ile hükümet arasında kesin bir ayrıma gidilmemektedir. Portekiz’de 1995 seēimlerinde iktidarı kazanan Sosyalist Parti, çeşitli bakanlıklara ve kamu kurumlarına yaklaşık 6,000 siyasi atama yapmıştır.<sup>90</sup>

Madrid kriteri olan idari kapasitenin nasıl tanımlanması, ölç÷lmesi ve değerlendirilmesi gerektiği konusunda hala ortak bir gör÷ř bulunmamaktadır.

İlerleme raporlarında, idari kriterler yalnızca siyasi kriterler ve “diğer yüküml÷lükler” bölümünde ele alınmaktadır.<sup>91</sup> İdari konularda ilerlemeyi ölçmek iēin aēık bir ölç÷m aracı belirleyemeyen Komisyon, Orta ve Doğu Avrupa ÷lkeleri aday ÷lke statüsü kazandıktan sonra, hangi idari konularda, ne kadar sürede, nasıl bir idari değişiklik beklediğini somut bir şekilde ortaya koyamamıştır. 1998’de ilk katılım ortaklığı belgesi yayınlanıncaya kadar, AB, Orta ve Doğu Avrupa ÷lke-

<sup>87</sup> Grabbe, a.g.m., s. 1025.

<sup>88</sup> Brusis, a.g.m., s. 299.

<sup>89</sup> Grabbe, a.g.m., s. 1022.

<sup>90</sup> Oliveira Rocha, J. A., “Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects”, *International Institute of Administrative Sciences*, (73) 4, 2007, s. 585.

<sup>91</sup> Völkel, a.g.e., s. 5.

lerinin hangi konulardaki idari değişiklikleri öncelikli olarak yapmaları gerektiğini belirleyememiştir.<sup>92</sup> İdari kapasitenin genelde sektörel bazda ele alınması ve açık ve ölçülebilir kriterlerin olmaması, aday ülkelerin idari kapasitelerini ne ölçüde geliştirdiklerinin Komisyon tarafından izlenmesini ve değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Her ne kadar AB norm ve standartlarında idari ve yargı yapılarının oluşturulması, tam üyelik için zorunlu koşul ise de, Economist Dergisi'nin de vurguladığı gibi, AB'nin "idarenin kalitesini ölçmek için hiçbir mekanizması" bulunmamaktadır.<sup>93</sup>

1999'dan sonra yayınlanan ilerleme raporlarında, SIGMA rehberinde belirlenen ve üye ülkelerin ortak idari özelliklerini belirleme iddiasını taşıyan kıstaslar, aday ülkelerin idari kapasitelerini değerlendirmek amacıyla, Komisyon tarafından hiçbir zaman için sistemli olarak kullanılmamıştır.<sup>94</sup> Ne AB organları, ne de üye devletler kendi aralarında SIGMA rehberinde belirlenen kıstaslar üstünde bir uzlaşmaya varabildiler.<sup>95</sup> AB organları ve yetkilileri arasında bu tür anlaşmazlıklar ilk kez yaşanmıyordu. Komisyon yetkilileri arasında, "demokratik konsolidasyon"un içeriği konusunda anlaşmazlıklar nedeniyle farklı değerlendirmeler yapıldı.<sup>96</sup>

Avrupa İdari Alanını tanımlayan ve SIGMA tarafından belirlenen ilkelere, aday ülkelerin idari kapasitelerini değerlendirilmek amacıyla kaleme alınan ilerleme raporlarında açıkça yer verilmemesinin diğer bir nedeni de, AB'nin bu ülkelerde yeni kamu işletmeciliğinden önce geleneksel Weberci kamu yönetimi anlayışını yerleştirmeyi tercih etmesinden kaynaklanmaktadır. Fournier'nin de belirttiği gibi, SIGMA'nın belirlediği ilkeler, büyük ölçüde yeni kamu işletmeciliğinin de benimsediği "iyi yönetim" (*good governance*) kavramı ile örtüşmektedir.<sup>97</sup> SIGMA ilkeleri, iyi yönetim anlayışına benzer bir şekilde açıklık, şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, güvenilirlik ve tutarlılık gibi ilke ve değerleri ön plana çıkarmaktadır. Komisyon, AB'nin iç işleyişinde yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerini içeren Avrupa İdari Alanını yaygınlaştırmaya çalıştığı dönemde, Orta

---

<sup>92</sup> Grabbe, a.g.m., s. 1025.

<sup>93</sup> Economist Dergisi'nden aktaran Dimitrova, a.g.e., s. 24.

<sup>94</sup> Grabbe, a.g.m., s. 1018.

<sup>95</sup> Brusis, a.g.m., s. 299.

<sup>96</sup> Pridham, a.g.e., s. 958.

<sup>97</sup> Fournier, a.g.e., s. 113.

ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari yeniden yapılanmalarında siyaset-yönetim ayrımı, işe alma ve terfi sürecinde liyakat, devlet memurlarının hak ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması gibi geleneksel kamu yönetiminin Weberci ilkelerini ön plana çıkarmıştır.

Komisyon'un aynı zaman diliminde, üye ve aday ülkelere farklı yönetim anlayışlarını önermesi, Birlik düzeyinde idari yakınlaşmanın hedeflenmediği yönündeki kuşkuları artmıştır.<sup>98</sup>

Adayların yeterince tanımlamamış idari standartlara uymalarının istenmesi bu ülkelerde gerçekleştirilen idari reformları da zora sokmuştur.<sup>99</sup> Komisyon, idari kapasite kavramını son derece serbest bir yorumla kullanmıştır.<sup>100</sup> Aday ülkelerin sağladığı ilerlemenin nasıl ölçüleceği konusunda Komisyon'un SIGMA Rehberi dışında kullandığı ölçütler ise, hiçbir zaman için kamuoyuna bütünüyle açıklanmamıştır.<sup>101</sup> Her ne kadar aday ülkeler, CAF gibi görece yeni yöntemlerin uygulanmasında bazı üye ülkelerden daha iyi sonuçlar almışlarsa da, aday ülkelerin uygulama kapasitesi hiçbir zaman sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde değerlendirilememiştir.<sup>102</sup>

İdari kapasite de dahil olmak üzere, belirlenen koşulları yerine getirmeyi ölçecek kıstasların tartışmaya yer vermeyecek şekilde belirlenmemesi, Komisyon'a geniş bir hareket alanı kazandırdı. İdari kapasite değerlendirme ölçütlerinin belirsizliği nedeniyle, Komisyon aday ülkelerdeki ilerlemeyle ilgili çok farklı yorum, değerlendirme ve önerilerde bulundu.<sup>103</sup> İlerleme raporlarında, bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari kapasitenin yetersiz olduğu ya da güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmasına rağmen sorunların ne olduğu ve ne yapılması gerektiği açık olarak belirtilmedi. Sonuç olarak, aday ülkelerin idari kapasitelerinin ölçülmesi, büyük ölçüde Komisyon uzmanlarının öznel yorumlarına bağlı kaldı.<sup>104</sup>

Komisyon'a önemli iktidar veren bu asimetrik yapı nedeniyle, Komisyon, aday ülkelerin idari konularda kaydettikleri ilerlemeyi sabit ve nesnel ölçütlerle değerlendirmekten kaçındı. Komisyon, kesin yorumlarda bulunmayarak aday ülkelerdeki idari reformları daha kolay

<sup>98</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 23.

<sup>99</sup> Jora, *a.g.e.*, s. 31

<sup>100</sup> Goldschmidt, vd., *a.g.e.*, s. 25.

<sup>101</sup> Grabbe, *a.g.m.*, s. 1026.

<sup>102</sup> Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 13.

<sup>103</sup> Dimitrova, *a.g.e.*, s. 13.

<sup>104</sup> Goldschmidt, vd., *a.g.e.*, s. 25.

yönlendirme olanağı elde etti. Komisyon, bir ilerleme raporunda idari kriterleri büyük ölçüde yerine getirdiğini ilan ettiği bazı ülkeleri, daha sonraki raporlarında idari reformlarda yavaşlama olduğu için eleştirdi. Bu yöntemle, Komisyon yalnızca aday ülkelerdeki reformların içeriğinin belirlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili etkisini artırmakla kalmadı, aynı zamanda bu ülkelerdeki yasal ve siyasi gelişmeleri de yönlendirdi.<sup>105</sup>

Aday ülkelerin idari kapasiteleriyle ilgili açık kural ve standartların bulunmaması aday ülkelerdeki iç siyasi tartışmalara olumsuz bir biçimde yansdı. AB'ye uyum için nelerin yapılması gerektiği konusu farklı aktörlerce, farklı şekillerde yorumlandı. AB'nin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı açık olmadığı için, hükümetler öncelikli reform yapılması gereken alanları tanımlayamadılar.<sup>106</sup> Aday ülkelerin hangi idari gereklilikleri yerine getirdiklerinde, müzakere sürecinde ilerleme kaydedeceklerinin açıkça belirtilmemesi, AB'nin koşul ilkesinin uygulanmasını zora soktu. Koşul ilkesini kullanan Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlarla karşılaştırıldığında, ülkelerin hangi şartları yerine getirdiğinde, ne tür kazanımlar elde edileceği belirsiz kaldı.<sup>107</sup> Koşulların yerine getirilip getirilmediğini ölçme kriterlerinin geliştirilmemesi, siyasi değerlendirmelerin yapıldığı kuşkusunu doğurdu.<sup>108</sup> Bu kuşku AB'nin adaylara yaptığı önerilerdeki tutarsızlıkların ortaya çıkmasıyla doğrulanmış oldu.<sup>109</sup> Örneğin kanun hükmünde kararname aracılığıyla yasama faaliyetleri yürütüldüğü için Romanya eleştirilirken, Slovakya övüldü.

## SONUÇ

AB üyesi ülkeler, Sovyet sonrası Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe üye olmak için yaptıkları başvuruyu daha önceki genişlemelerde kullanılan yöntem ve araçlarla değerlendirmelerinin yeterli olmayacağı düşüncesiyle, Kopenhag Zirvesi'nden başlayarak yeni önlemler almaya başladılar.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

<sup>106</sup> Völkel, *a.g.e.*, s. 17.

<sup>107</sup> Grabbe, *a.g.m.*, s. 1025.

<sup>108</sup> Engelbrekt, K., "Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement", *International Politics* (39) 1, 2002, s. 42.

<sup>109</sup> Grabbe, *a.g.m.*, s. 1026.

<sup>110</sup> 21-22 Haziran 1993 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi'nin Kopenhag Zirvesi'nde aldığı kararlar için bkz. [http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm) (15.05.2008).

Bu ülkelerin, (1) liberal demokratik siyasal rejime, (2) serbest piyasa dayalı bir ekonomiye ve (3) Weberci ilkelere göre işleyen bir kamu yönetimine yabancı olmaları, AB'yi bu ülkelerin katılımı için yeni bir hukuksal çerçeve geliştirmeye iten en önemli nedenlerdi. Bu ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde örgütlenmiş ve çalışan bir bürokrasinin oluşturulamaması durumunda, ilk iki Kopenhag kriteri olan demokrasinin ve serbest piyasa ekonomisinin sağlıklı bir biçimde işlemesi mümkün değildi. Bu ülkeler, bürokrasileri yeterli idari kapasiteye ulaşmadan AB'ye üye olurlarsa, Birliğin geleceğinin tehlikeye gireceğinden endişe edildi. Böylece, Avrupa Konseyi daha önceki genişlemlerde var olmayan, *idari kapasite* adı verilen yeni bir koşul getirdi.

Bu ülkelerde kamu yönetimi reformuyla ilgili çalışmalar yönetişimden daha çok, Weberci ilkelere çerçevesinde şekillendi. Profesyonel, tarafsız, şeffaf ve denetime açık bir kamu personel rejiminin bu ülkelerde yerleşmesi için, idarecilerin eğitilmesi, personelin görev ve sorumlulukları ile bunlara ilişkin hakları tanımlayan düzenlemelerin yapılması gibi birçok proje başlatılarak, bunlar AB tarafından fonlandı. Avrupa Komisyonu, katılım ortaklığı belgeleri, ilerleme ve strateji raporları ve benzeri araçları kullanarak aday ülkelerdeki reformları izledi, değerlendirdi ve yönlendirdi.

Eski Sovyet ülkeleri ile yürütülen müzakere sürecinin başlangıcından bitimine kadar, hiç durmaksızın, idari kapasite kavramının somut ve işler hale getirilmesinin gerekliliği vurgulandı. İdari kapasiteyi değerlendirmek amacıyla hazırlanan SIGMA kılavuzu, Komisyon'un hazırladığı hiçbir ilerleme raporunda sistematik olarak kullanılmadı. İdari kapasite kriteri için sürekli yeni kıstaslar belirlendi, belirlenen kıstaslar da adaylık sürecinde sıklıkla değiştirildi. İdari kapasitenin ne zaman yeterli olarak görüleceği ve Komisyon'un değerlendirmelerini hangi kıstaslara göre yapıldığı, tüm müzakere süreci boyunca belirsizliğini korudu.

Aday ülkeler, idari kapasiteyle ilgili olarak ne zaman, neyi yapmaları gerektiği konusunda sürekli tereddütler yaşarken, kıstasların tartışmaya yer vermeyecek şekilde belirlenmemesi Komisyon'a geniş bir hareket alanı kazandırdı. İdari kapasite ile ilgili değerlendirme ölçütlerinin belirsizliği nedeniyle, Komisyon aday ülkelerin kaydettiği ilerlemelerle ilgili çok farklı ve bazen birbiriyle çelişen yorum, değerlendirme ve önerilerde bulundu.



İdari kriter, sözde serbest piyasanın ve bu zeminin siyasal çerçevesi olan sözde demokratik liberal rejimin süreklilik kazanması için olmazsa olmaz adımları içeren önlemler sepetinin adıdır. AB'nin iktisadi – siyasî modelindeki büyük boşluklar, bunlardan çok daha somut olan idari modelde açığa çıkmış durumdadır.

## KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. A., *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE: Ankara, 2008.
- Brusis, M., “The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia”, *East European Politics and Societies*, (19) 2, 2005, s. 291-316.
- Cardona, F. P., *The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States*, SIGMA, OECD: Paris, 2002, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/33/46/35678337.pdf> (15.12.2007).
- Dimitrova, A. L., “Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement”, Canterbury'deki Kent Üniversitesi'nde 6-8 Eylül 2001'de düzenlenen Konferansta sunulan bildirinin ikinci versiyonu, 2001, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/dimitrova.pdf> (15.12.2007).
- Drechsler, W., “Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the ‘State Science’ Approach”, içinde Burlamaqui, L., Castro, A.C. ve H.-J. Chang (ed.), *Institutions and the Role of the State*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2000.
- Dünya Bankası, “EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation”, *36930-GLB Numaralı Rapor*, 2006, [siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc](http://siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc) (15.12.2007).
- Engelbrekt, K., “Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement”, *International Politics*, (39) 1, 2002, s. 37-51.
- Fournier, J., “Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries”, içinde SIGMA (ed.) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, 1998.
- Goldschmidt, P., Dorulova, M., Niculescu, T. ve A. Stemberger, *Reference Guide for Horizontal Integration*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe: Bratislava, 2005.
- Grabbe, H., “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, (8) 6, Aralık, 2001, s. 1013-1031.
- Héritier, A., “The Accommodation of Diversity in European Policy Making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork”, *Journal of European Public Policy*, (3) 2, 1996, s. 149-167.
- Jora, S., “International Organizations and Democratization Models: The Case of EU Accession of Romania”, *CDAMS Discussion Paper*, 06/10E, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Studies, Kobe University: Japonya, 2006, [www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf](http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf) (15.12.2007).
- Kochenov, D., “The Failures of Conditionality EU Enlargement Law: A Plea for Reform of the Democracy Promotion Component”, Paper presented at the *Jean Monnet Conference on Europe's Democratic Challenges – EU Solutions*, Università degli studi di Trento, 30 Haziran - 1 Temmuz, 2006.

- Kodakçı, D. ve E. Yıldırım, *AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli "İdari Kapasite" ve Türkiye'nin Durumu*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi, Ankara, 2002.
- Lippert B., Umbach, G. ve W. Wolfgang, "Europeanisation of CEE Executives: EU Membership as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, (8) 6, 2001, s. 980-1012.
- Meyer, S. ve J. Hinrik, "Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation", *West European Politics*, (27) 1, 2004, s. 71-103.
- O'Dwyer, C., "Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?", *East European Politics and Societies*, (20) 2, 2006, s. 219-253.
- Oliveira Rocha, J. A., "Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects", *International Institute of Administrative Sciences*, (73) 4, 2007, 583-596.
- Preston, C., *Enlargement and Integration in the European Union*, London and New York: Routledge, 1997.
- Pridham, G., "EU Accession and Domestic Politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe", içinde Ross, C. (ed.), *Perspectives on Enlargement of the European Union*, Brill, Leiden, 2002.
- SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, SIGMA: Paris, 1999.
- Randma-Liiv, T. ve B. Connaughton, "Public Administration as a Field of Study: Divergence or Convergence in the Light of 'Europeanization'?", *TRAMES*, (9) 4, 2005, s. 348-360.
- Scherpereel, J. A., "Europeanisation, Democratisation, and Institutional Reform in Central and Eastern Europe: The Case of Civil Service Reform", Paper Presented at the *conference Europeanisation and Democratisation: The Southern European Experience and the Perspective for New Member States of the Enlarged Europe*, Instituto Italiano Scienze Umane, Florence, 16-18 Haziran, 2005, <http://www.cires-recerca.it/conferences/conferences.php> (15.12.2007).
- Spanou, C., "European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case", *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 1998, s. 467-484.
- Stark, D. ve L. Bruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Pres: Cambridge, 1998.
- Verheijen, A. J. G., "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?", *WRR Working Document*, 107, Scientific Council for Government Policy: Lahey, 2000, <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=2892> (15.12.2007).
- Völkel, C., "Le 'Grand Elargissement' et le Respect du Droit Communautaire", *Notre Europe*, 2004, [www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/etudeCvolkel.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/etudeCvolkel.pdf) (15.12.2007).
- Wessels, W., "Administrative Interaction", içinde Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter: London, 1990, s. 229-241.