

KINNOCK REFORMLARI VE AVRUPA KOMİSYONU'NDA DEĞİŞİM

KINNOCK REFORMS AND CHANGE IN THE EUROPEAN COMMISSION

Yrd. Doç. Dr. Direnç KANOL
Yakın Doğu Üniversitesi
İİBF – Siyaset Bilimi
direda@yahoo.co.uk

Received 8 August 2016 – Accepted 23 September 2016
Gönderim 8 Ağustos 2016 – Kabul 23 Eylül 2016

Öz: Avrupa Komisyonu'nun tarihindeki en kapsamlı kamu yönetimi reformu girişimi, Kinnock reformları olarak bilinen Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) reformlarıdır. Komisyon çalışanlarına sorulduğunda Kinnock reformlarının gereksiz evrak işleri doğurduğundan söz edilse de çalışanların bu yeni düzenlemelere alıştıklarını söylemek mümkündür. Genele baktığımızda, Kinnock reformlarını tamamen başarılı ya da başarısız olarak nitelemek kamu yönetiminin karmaşık yapısını hafife almak olur. Fakat yapılan araştırmalara bakıldığında reformlarda dile getirilen 'koruma' ve 'modernleşme' amaçlarının belli değişikliklere yol açtığını söylemek mümkündür. Reform olarak 'koruma' ve 'modernleşme' stratejileri ile ilgili değerlendirmelerde, 'koruma' politikalarının daha başarılı olduğuna değinilse de, Avrupa Komisyonu'nda son gerçekleşen reformların ardından Weberci bir Komisyon'dan uzaklaşıldığı iddia edilebilir. Buna rağmen, 'yeni' örgütün YKİ ile uyumlu yönetsel bir organizasyon değil Yeni-Weberci bir organizasyona dönüştüğü söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Komisyonu, Kamu Yönetimi Reformu, Kinnock Reformları, Yeni Kamu İşletmeciliği

Abstract: Kinnock reforms - based on the New Public Management (NPM) model - are the most extensive reform initiatives in the European Commission's administrative history. When asked by staff at the Commission, they argue that the reforms have put a burden on the organization by introducing unnecessary documentation procedures. However, they also acknowledge that they have got used to these procedures and life is back to normal at the Commission. It would be an underestimation of the complex nature of public administration reform if one simply states that reforms are successful or not successful. Nevertheless, it is possible to say that 'maintain' and 'modernize' reform strategies have caused some change in the functioning of the European Commission. Despite the agreement among majority of scholars that the 'maintain' strategy has been more successful than the 'modernize' strategy, it could be argued that the Commission has moved away from the Weberian model of administration; albeit, not towards NPM but towards Neo-Weberian administrative style.

Keywords: European Commission, Public Management Reform, Kinnock Reforms, New Public Management

1. GİRİŞ

Pollitt ve Bouckaert'e (2004) göre kamu yönetimi reformu, kamu kurumlarının yapısının ve işleyiş şeklinin daha 'iyi' olabilmesi için yapılan değişikliklerdir. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) özel sektörde kullanılan yönetim şekillerinin kamu sektöründe de kullanılmasını amaçlar. YKİ; performansa, performans ölçümlerine ve sonuçlara oldukça önem verir. Büyük ve çeşitli amaçlara hizmet eden birimler yerine, küçük ve uzmanlaşmış birimleri tercih eder ve kamu servisi kullanıcılarını 'vatandaş' yerine 'müşteri' olarak tanımlar. Serbest market usulü rekabete dayalı teşvikler YKİ'nin vazgeçilmez unsurlarındandır (Pollitt ve Dan, 2013). Pollitt ve Bouckaert (2004) YKİ reformlarını dörde ayırır. Bunlar: 'koruma', 'modernleştirme', 'marketleştirme' ve 'minimize etme' stratejileridir. 'Koruma' stratejisi harcamaları sınırlama, yeni işe alımları dondurma, israf ve yozlaşmaya karşı önlemler alma ve yönetim ile hukuku denetim altına almayı hedefler. 'Modernleştirme' stratejisi daha hızlı ve esnek bütçeleme, hesap tutma, yönetme ve vatandaşlara daha etkin servis sunmayı hedefler. 'Marketleştirme' stratejisi kamuda verimliliğin artması için özel sektördeki serbest piyasa usulü rekabeti kamu sektöründe uygulamayı hedefler. 'Minimize etme' stratejisi aşırı derecede özelleştirmelerle devletin elinde bulunan kurumları özele devretme ya da özel tarafından işletilmesini hedefler (Pollitt ve Bouckaert, 2004).

YKİ reformları literatürü oldukça geniş olmasına rağmen, bu reformların etkilerini değerlendiren çalışmaların sayısının beklenildiğinden çok daha az olduğu söylenebilir (Pollitt ve Dan, 2013). Yapılan reformlar, söylem düzeyinde birçok ülkede kabul edilse de; YKİ'nin uygulamadaki etkisi ülkelerdeki siyasal, yönetsel, kültürel ve tarihsel nedenlerden dolayı farklı etkiler gösterebilmektedir (Sezen, 2009; Pollitt, 2013; Pollitt ve Dan, 2013; Mele ve Ongaro, 2014; O'Toole ve Meier, 2015). YKİ'nin etkilerini ölçen çalışmaların sayısının az olmasına rağmen farklı ülkeleri kapsayan araştırma girişimleri son yıllarda ivme kazanmıştır. Fakat YKİ reformlarının işleyip işlemediği, hangi kısımlarının işleyip hangi kısımlarının işlemediği ve hangi tür reformların hangi koşullarda işlediği konusundaki bulgular fikir birliğinden çok uzak bir durumun oluşmasına neden olmuştur (Pollitt, 2000; Christensen ve Laegreid, 2001; Rieder ve Lehmann, 2002; Tobin, 2003; Kuhlmann vd., 2008; Tambulasi, 2009; Pollitt ve Dan, 2013; Alonso ve Andrews, 2016; Alonso vd., 2015; Dan, 2014; 2015; Dan ve Pollitt, 2015; Drechsler ve Randma-Liiv, 2015; Andrews vd., 2016; Ma, 2016; Overman ve Thiel, 2016). Bu yüzden, reform değerlendirmeleri ile ilgili çalışmaların devam etmesi oldukça önemlidir.

Bu çalışmada Kinnock reformlarına odaklanılarak Avrupa Komisyonu'nda yapılan kamu reformları incelenecektir. Avrupa Komisyonu 1965'te imzalanan Birleşme Antlaşması'ndan günümüze kadar kamu yönetimi reformlarına tabi olmuştur. Bu reformlardan en kapsamlısı Kinnock reformları olarak bilinen YKİ reformlarıdır. Avrupa Komisyonu'nun içinde gerçekleşen yönetim reformları, Avrupa'nın kamu politikalarının doğasını ve etkinliğini önemli bir şekilde etkilediğinden dolayı, bu reformları incelemek, kamu yönetimi ve politikalarını çalışan akademisyenler için büyük bir önem arz etmektedir (Bauer, 2008a). Bu makalede, bu reformların neler olduğu ve Avrupa Komisyonu'nu nasıl değiştirdiği tartışılacaktır. İlk bölümde Avrupa Komisyonu'nun tarihi, yapısı ve görevlerine

bakılacaktır. İkinci bölümde Avrupa Komisyonu'ndaki yönetsel sıkıntılara değinilecektir. Üçüncü bölümde Avrupa Komisyonu'ndaki kamu yönetimi reformlarının ve özellikle Kinnock reformlarının neler olduğu tartışılacaktır. Dördüncü bölümde Kinnock reformlarının Komisyon'un yapısı ve işleyişi üzerindeki etkilerine bakılacaktır. Bu bölümde Komisyon tarafından hedeflenen reformların ne kadarının başarıya ulaştığına, yani reformların hedeflediği sonuçlara ne düzeyde ulaşıp ulaşılamadığına literatür taraması yapılarak bakılıp bir değerlendirme yapılacaktır. Sonuç bölümünde ise Komisyon'un değişimi ve bunun kamu yönetimi reformu literatürüne katkısı irdelenecektir.

2. AVRUPA KOMİSYONU'NUN TARİHİ, YAPISI VE GÖREVLERİ

Üst üste gelen ve facia yaratan savaşlar, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa ülkelerini savaşmak yerine işbirliği yapıp birleşmeye yönlendirmiştir (Stirk, 2006). Amerikalıların İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın yeniden yapılandırılmasına yönelik hazırladığı Marshall Plan'ı Avrupa Birliği'nin (AB) oluşmasında büyük bir rol oynamıştır (Messenger, 2006). Zamanın Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schumann'ın ismini taşıyan Schumann Planı'nın kabul edilmesi ile birlikte bugünkü Avrupa Komisyonu olarak bilinen Yüksek Otorite kurumu oluşmuştur (Messenger, 2006). Yüksek Otorite'nin fikir babası olan Jean Monnet'nin amacı küçük, hiyerarşik olmayan, verimli bir yapı yaratmaktı. Fakat iki yıl içinde çalışanların Komisyon'daki işlerinin yoğunluğu yüzünden başta Fransız olmak üzere Alman ve daha sonra diğer devletlerin idari sistemlerinden de etkilenen bürokratik bir kurum ortaya çıkmıştır (Nugent, 2001).

Shumann Planı'nın amacı, altı Avrupa ülkesinin kömür ve çelik endüstrilerini birleştirerek ekonomik refahı artırıp Avrupalı devletler arasındaki savaşları tarihe karıştırmaktı. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Paris Antlaşması'nın kabulünden sonra 1952 yılında fiilen oluşmuştur. Bu yapı, Roma Antlaşması'nın kabulünden sonra 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) olarak anılmaya başlanmıştır. Bu yeni toplulukta kömür ve çelik sektörleri dışında başka sektörler de birleştirilmiş ve Yüksek Otorite, biri AET, diğeri ise Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) için oluşturulan iki farklı komisyona dönüşmüştür (Gillingham, 2006). Bu iki komisyon 1965'de imzalanan Birleşme (Füzyon) Antlaşması ile birlikte tek bir komisyon altında birleştirilerek bugünkü Avrupa Komisyonu'nu oluşturmuştur.

Avrupa Komisyonu siyasi ve idari iki kanadın bir araya geldiği bir yapıdır. Siyasi kanatta; Avrupa Parlamentosu seçimlerinin sonucuna bağlı olarak Avrupa Konseyi'nin katkısı ve Avrupa Parlamentosu'nun onayı üzerine seçilen/atanan bir Avrupa Komisyonu başkanı, ve onun üye devletlerin ve Parlamento'nun beraber belirlediği Komiserler vardır. Komiserler, altı kişilik siyasi ve teknik danışmanlardan oluşan kabineleri ile birlikte Avrupa Komisyonu'nu yönetirler.¹ Komiserler, 28 üyeden oluşan 'Komiserler Koleji' (The College of Commissioners) adı verilen yapı içerisinde karar alırlar. İdari kanat; fonksiyonel görevleri olan Genel Müdürlüklerden (Directorate-Generals – DGs) oluşmaktadır. Genel Müdürlüklerdeki memur sayısı

¹ Kabine üyelerinin en fazla üçü Komiser ile aynı milletten olabilir.

200 ile 600 arasında değişmekte ve bu Genel Müdürlükler gerektiğinde Yasal Hizmet Servisi gibi yine Avrupa Komisyonu'na bağlı servislerden yardım almaktadırlar (Cini, 2014). Avrupa Komisyonu Başkanına bağlı olan Genel Sekreterliğe, Genel Müdürlükler arasındaki koordinasyonu sağlamak gibi önemli bir görev düşer.

Avrupa Komisyonu'nun yapısı Avrupa Birliği'nin genişleme süreci ile birlikte evrimleşmeye devam etmiştir. 1973 yılında 9, 1981 yılında 10, 1986 yılında 12, 1995 yılında 15, 2004 yılında 25, 2007 yılında 27 ve 2013 yılında Hırvatistan'ın Avrupa Birliği'ne üyeliği ile birlikte 28 üye ülkeyi içinde barındıran birlikteki Komiserlerin sayısı her genişleme süreci ile artmış ve her ülkeye bir Komiser olmak üzere 28'e ulaşmıştır. 1958 yılından bu yana Komisyon başkanlığı yapmış kişilerin isimleri, yönetimde bulunduğu süreler ve Komiser sayıları Tablo 1'de bulunabilir. Bununla birlikte Komiserlerin yönettikleri Genel Müdürlüklerin sayısı da giderek artmış ve çeşitlendirilmiştir. Tablo 2'de Nisan 2016'daki Komisyon'un başkanı Jean-Claude Juncker yönetimindeki Komisyon'un yönettiği Genel Müdürlüklerin listesi bulunabilir. Avrupa Komisyonu, yasaların başlatılması ve AB programlarının yönetilmesi gibi önemli siyasi ve idari görevlere sahiptir. Bununla birlikte Komisyon, Avrupa Birliği kurumları ve üye devletler arasındaki koordinasyonu sağlamakta ve Birliği Avrupa'nın dışında temsil etmekle yükümlüdür.

Tablo 1: Avrupa Komisyonu başkanları, görev yaptığı süreler ve Komiser sayıları

Başkan	Görev Yaptığı Süre	Komiser Sayısı
Walter Hallstein	1968-62	9
	1962-7	9
Jean Rey	1967-70	14
Franco Maria Malfatti	1970-72	9
Sicco Mansholt	1972-73	9
Francois-Xavier Ortoli	1973-7	13
Roy Jenkins	1977-81	13
Gaston Thorn	1981-5	14
Jacques Delors	1985-8	14, sonra 17
	1989-91	17
	1991-5	17
Jacques Santer	1995-9	20
Romano Prodi	1999-2004	20, sonra 30
José Manuel Barroso	2004-9	25, sonra 30
	2009-14	27, sonra 28
Jean-Claude Juncker	2014-	28

Kaynak: Cini (2014) ve yazarın kendi topladığı bilgilerden alınmıştır.

Tablo 2: Avrupa Birliği'ndeki Genel Müdürlüklerin listesi (Nisan 2016)

Tarım ve Kırsal Kalınma (Agriculture and Rural Development)
Bütçe (Budget)
İklim için Hareket (Climate Action)
İletişim (Communication)
Haberleşme Ağı, İçerik ve Teknoloji (Communications Network, Content and Technology)
Rekabet (Competition)
Ekonomik ve Finansal Konular (Economic and Financial Affairs)
Eğitim ve Kültür (Eğitim ve Kültür)
İstihdam, Toplumsal Konular ve Sosyal İçerme (Employment, Social Affairs and Inclusion)
Enerji (Energy)
Çevre (Environment)
Avrupa İstatistik Birimi (EUROSTAT)
Finansal İstikrar, Finansal Servisler ve Sermaye Piyasaları Birliği (Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union)
Sağlık ve Gıda Güvenliği (Health and Food Safety)
İnsani Yardım ve Sivil Savunma (Humanitarian Aid and Civil Protection)
Enformatik (Informatics)
İç Pazar, Endüstri, Girişimcilik ve KOBİler (Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs)
Uluslararası İşbirliği ve Kalkınma (International Cooperation and Development)
Eşanlı Çevirmenlik (Interpretation)
Ortak Araştırma Merkezi (Joint Research Centre)
Adalet ve Tüketiciler (Justice and Consumers)
Gemi Seyriyle İlgili İşler ve Balıkçılık (Maritime Affairs and Fisheries)
Göç ve İçişleri (Migration and Home Affairs)
Ulaşım ve Taşıma (Mobility and Transport)
Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri (Neighbourhood and Enlargement Negotiations)
Yerel ve Şehirsel Politika (Regional and Urban Policy)
Araştırma ve İnnovasyon (Research and Innovation)
Genel Sekreterlik (Secretariat-General)
Dış Politika Gereçleri için Hizmet (Service for Foreign Policy Instruments)
Vergilendirme ve Gümrük Birliği (Taxation and Customs Union)
Ticaret (Trade)
Tercüme (Translation)

Kaynak: Avrupa Komisyonu web sitesi, http://ec.europa.eu/about/ds_en.htm, Erişim Tarihi: 15 Nisan 2016.

3. AVRUPA KOMİSYONU'NDA YÖNETSEL SIKINTILAR

Avrupa Komisyonu'nun 1985'e kadar çoğunlukla etkin değil tepkisel bir davranış gösterdiği gözlemlenmektedir (Nugent, 2001). Jacques Delors'un Komisyon'un başkanı seçilmesi ve Tek Avrupa Senedi'nin (TAS) imzalanmasından sonra bu sorun nispeten giderilmiştir (Ludlow, 2006). 1992 yılında Metcalfe (1992), AB'yi ve AB Komisyonu'nu bekleyen yönetsel sıkıntıları irdelemiştir. Yazar Komisyon'un 15,000 kişi gibi çok kısıtlı olan çalışan sayısına, diğer AB kurumları ile olan koordinasyon eksikliğine, Komisyon içindeki liderlik noksanlığına ve geri kalmış enstrümanlar ve çalışma mekanizmalarına değinip gelecek için kaygı belirtmiştir (Metcalfe, 1992). Metcalfe'nin (1992) eleştirisinden bu yana Komisyon'un sıkıntılarının giderek arttığı söylenebilir. AB giderek daha fazla ve önemli sektörlerde yetki sahibi olmasıyla birlikte Komisyon'un yönetsel yükü giderek artmıştır. Bununla birlikte genişleme, Komisyon'un işini daha da

zorlaştırmıştır (Kassim, 2015). Komisyon'un tüm üye devletlerden orantılı bir biçimde memur işe alma politikası ilk zamanlarda bile meritokrasiyi bir nevi negatif şekilde etkilemiştir (Nugent, 2001). Bunun yanında, çokkültürlülüğün faydaları olsa da, Avrupa Komisyonu gibi bir bürokrasi için çokkültürlülük, koordinasyon sorunları yaratarak işleyişte hantallığı arttırmıştır (Jones, 2000). Her Genel Müdürlüğün yöneticileri farklı bir idari kültüre sahip olduğundan Genel Müdürlüklerde kültür farklılıkları baş göstermekte ve bu da uyum ve koordinasyon sorunları yaratabilmektedir (McDonald, 2002). Zaman zaman memurlar kendi ülkelerinin görüşlerini masaya (kasıtlı ya da kasıtsız olarak) getirdiklerinden dolayı sorunların çözülebilmesi için bir anlaşma kültürünün ortaya çıkması kaçınılmazdır. Bu anlaşma kültürü, zaman zaman gecikmelere ve kurumun içindeki karar verme mekanizmalarının hantallaşmasına neden olmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2004).

Yukarıda bahsedilen sorunlara rağmen 1999 yılına kadar Avrupa Komisyonu'nun büyük bir kamu yönetimi skandalı ile karşı karşıya kaldığı söylenemez. 1999 yılında, dönemin Avrupa Komisyon başkanı Jacques Santer'in yönetimindeki Komisyon, özellikle Avrupa Parlamentosu tarafından kötü yönetim iddialarına maruz kalmıştır. Parlamento'nun Komisyon'da kötü yönetim ile ilgili sorunları tespit edebilecek bağımsız bir çalışma grubunu oluşturması, bu grubun Komisyon'un israf ve yozlaşmaya yönelik olaylarını ortaya çıkarmasına neden olmuştur. Araştırmalar, Fransız Komiser Edith Cresson'un kayırmacılık yaptığını ve İspanyol Komiser Manuel Marin'in portfolyosunda eksik mali kaynak bulunduğunu belirlemiştir. Santer bu iki Komiserin istifa etmelerini sağlayamamış ve sonunda Parlamento'nun baskıları ile birlikte Santer komisyonu topluca istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu olay Komisyon üzerinde bir hesap verebilirlik unsuru olduğunu gösteren ve istediğinde daha da etkin bir rol oynayabileceğini de kanıtlayan Avrupa Parlamentosu için büyük bir zafer olmuştur (Bauer, 2008b). Avrupa Komisyonu içinde ciddi bir reform ihtiyacı olduğu önceden bilinse de, bu olay söz konusu reformların acilen hayata geçirilmesi gerektiği konusunda bir fikir birliği oluşturmuştur (Ellinas ve Suleiman, 2008; Ballint vd., 2008). Dolayısıyla, Santer komisyonu dönemindeki skandal, Avrupa Komisyonu'nun reformu yönünde en önemli neden olarak görülebilir. Avrupa Parlamentosu ve Konseyi gibi kurumların Komisyon'a karşı duyduğu hoşnutsuzluk ya da Komiserlerin bireysel çabaları reformları tetikleyebilmektedir. Bunlara ek olarak skandalların reformları gündeme getirmekte ne kadar etkili olduğu Avrupa Komisyonu örneğinde de görülebilmektedir (Kassim, 2008; Schön-Quinlivan, 2011).

4. AVRUPA KOMİSYONU'NDA YÖNETSEL REFORMLAR

Avrupa Komisyonu bağlamında reformları, antlaşmalarla sağlanan ve Komisyon'un diğer AB kurumları ile ilişkilerini ve bu kurumlar arasındaki güç dengelerini belirleyen kurumsal reformlar ile Komisyon'un kendi içindeki işleyişini belirleyen kamu reformları olarak ikiye ayırmak mümkündür (Bauer, 2008a). Avrupa Komisyonu Santer dönemindeki bazı reformların uygulamaya geçmesinden önce 'koruma' stratejisini çizmiş, Santer dönemi ile birlikte 'modernleşme' stratejisine doğru bir kayma olmuş ve Komisyon, 'koruma' ve 'modernleşme' stratejilerin etkisinde kalmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Santer komisyonu döneminde geçirilen Sound and Efficient Financial Management 2000 (Doğru ve Verimli Finansal Yönetim 2000), Komisyon programlarındaki finansal düzenleme ve

değerlendirmeleri iyileştirmeye odaklanmış ve bununla birlikte finansal kontrol konusundaki gücü yöneticilere devretmiştir. Yine Santer komisyonu döneminde yapılan Modernization of Administration and Personnel Policy 2000 (Yönetimin ve Personelin Modernleşmesi Politikası 2000) reformu ile birlikte yönetimin merkezsizleşmesi ve yönetim ve personel ile ilgili prosedürlerin kolaylaştırılması yönünde adımlar atılmıştır. Bu reformların öncesine baktığımızda Komisyon'un YKİ reformlarından nasibini almamış bürokratik bir yapıya sahip olduğu kolayca iddia edilebilir (Stevens ve Stevens, 2001).

Kinnock reformları, Santer komisyonundan sonra göreve gelen Romano Prodi Komisyonu'nun idare portfolyosundan sorumlu olan Neil Kinnock tarafından yapılan reformlara denir. Kinnock reformlarından önce Komisyon'un yapısına ve işleyişine yönelik reformlar gerçekleşmişse de bu reformlar dar kapsamlı, derinliği olmayan ve çoğu zaman başarısız sayılabilecek reformlardı (Bauer, 2008b; Ellinas ve Suleiman, 2008; Kassim, 2008). Neil Kinnock tarafından hazırlatılan 'Avrupa Komisyonu'nu Reform Etmek' isimli bir resmi rapor ile Kinnock reformları başlamıştır (European Commission, 2000a; 2000b). Bu rapor ile 'koruma' stratejisinin yanında 'modernleşme' stratejisine daha fazla önem verilmeye başlanmıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2004; Ellinas ve Suleiman, 2008). Aktiviteye dayanan yönetim, personel yönetimi sorumluluğunu merkezsizleştirme, mali kontrolü merkezsizleştirerek Genel Müdürlüklerin yönetimine bırakma, iç denetim mekanizmalarının oluşturulması, servise dayalı bir kültürün ve iyi yönetimin geliştirilmesi, AB'nin belgelerine halk tarafından erişimin sağlanması, müteahhitlere yapılan ödemelerin hızlandırılması ve insan kaynakları yönetiminin modernleştirilmesi, 2000 yılında başlayan Kinnock reformları ile birlikte önem kazanan 'modernleşme' stratejisinin örneklerindedir. 'Modernleşme' stratejisinin yanında 'koruma' stratejisine örnek olarak da sıkılaştırılan mali kontroller, yetkilendirme kuralları ve personel değerlendirmelerinde şeffaflık kriterlerinden bahsedilebilir (Ellinas ve Suleiman, 2008).

5. KINNOCK REFORMLARININ KOMİSYON'UN YAPISI VE İŞLEYİŞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Kinnock reformlarının başlatılmasından bu yana 16 yıl gibi bir süre geçmiş olmasından dolayı bu reformların ne kadar başarılı olduğu üzerine araştırmalar yapmak mümkündür. İlk bakışta Kinnock reformlarının inisiyatif, yapılar, süreç, personel, finans ve etik konularında bazı değişimleri sağlayabilen yegâne reform girişimi olduğu söylenebilir (Bauer, 2008a). Santer komisyonundan önce başlatılan reform girişimlerinin başarısız olduğu hemen hemen herkes tarafından kabul edilmektedir. 1979'da reform amacı ile yazılmış olan Spierenburg raporunda Komiserler arasındaki uyumsuzluk, portfolyolar arasındaki dengesizlik, yüksek mevkideki yetkililer arasındaki koordinasyon problemleri, çalışanların yanlış bir şekilde Genel Müdürlüklere dağılımı ve memurların kariyer yapısındaki sorunlardan bahsedilmiştir. Spierenburg raporundan sonra 1980'lerde, yönetim kalitesi, daire müdürlerinin inisiyatif ve sorumluluk alması ve orta kademe yönetimin oluşturulması yönünde reform girişimlerinde bulunulmuş fakat 2000 yılında aynı sorunların dile gelmesi, reformların başarısızlığının bir göstergesi olmuştur (Kassim, 2008).

Avrupa Komisyonu'nun 2005'de hazırladığı Kinnock reformlarını değerlendiren raporda bu reformların büyük bir başarıya ulaştığı söylenmektedir (European Commission, 2005). Kassim (2004a; 2004b; 2008) bu sonuca büyük ölçüde katılmaktadır. Kassim'e (2008) göre Kinnock reformlarının başarısı reform sürecinin dışarıdan dayatılmayıp Komisyon'un içinde geliştirilmesinden, üst düzey bürokratların risk almasından ve Kinnock'un reform sürecini bizzat yönetmesinden dolayı etkili bir uygulama sürecinin gerçekleşmesinden kaynaklanmıştır. Böylece Santer Komisyonu'ndaki krizden yararlanan Avrupa Komisyonu 'modernleşme'yi başarabilmiştir (Kassim, 2008). Fakat Kassim'in (2008) görüşlerini paylaşmayan yazarlar da mevcuttur. Birçok araştırmacıya göre 'modernleşme' stratejisinin başarılı olduğu söylenemez. Komisyon'un merkezsizleştirilmesine yönelik isteme rağmen sıkı kontrol mekanizmalarının sağlanabilmesi adına merkezleşmenin arttığı söylenebilir (Pollitt ve Bouckaert, 2004). Ellinas ve Suleiman'a (2008) göre bu Komisyon'un rolü ve yönetim şekli de kaynaklanan hesap verebilirlik, demokrasi ve AB'nin meşruiyetinin sorgulandığı bir zamanda, yöneticilerin ve reformcuların 'modernleşme' reformları pahasına 'koruma' reformlarını tercih etmesinden meydana gelmiştir. Böylece, verimliliğe dayanan YKİ reformları Weber usulü sıkı mali denetim, onay kuralları ve personel değerlendirmelerinde şeffaflık ilkeleri uğruna feda edilmiştir. Bu bulgu, Trondal'ın (2012) Komisyon çalışanları ile yaptığı mülakatlar ile de teyit edilebilir.

Bauer (2009) Avrupa Komisyonu Birim Başkanları ile yaptığı araştırma sonucunda Kinnock reformlarının yararından çok zararının olduğu kanısına varmıştır. Birim Başkanları bu reformların bürokrasiyi arttırdığını ve bunun çalışanlara, bir amaca hizmet etmeyen evrak işinden başka bir şey çıkarmadığını savunmuşlardır. Bu evrak işlerinin kaynakları sınırlı bir kurumda aşırı bir yük oluşturduğu Levy (2006) tarafından da gözlemlenmektedir. Bunun yanında aşırı kontrole yönelik oluşan yapı, kurumun içinde bir nevi korku kültürünün oluşmasına sebep olmuştur (Bauer, 2009). Trondal (2012) bu bulguyu bir yere kadar desteklese de Komisyon'un işleyişinde çok büyük bir fark oluşmadığını savunmaktadır. Bu iki yazarın mülakatları da Kinnock reformlarının etkisiz ve/veya negatif bir etkisi olduğunu göstermektedir. Bauer (2012) daha sonra yaptığı bir çalışmada Kinnock reformlarının negatif bir etkisi olduğu fikrini savunsa da, daha önceki çalışmaların aksine, Trondal (2012) gibi, Komisyon içindeki çalışma yaşamının normale döndüğünü yazmıştır. Bunun yanında Bauer (2012), 707 Komisyon çalışanı ile yaptığı nicel araştırmada, çalışanların Kinnock reformlarına olan düşmanlığının idealistlik ile pek bir ilgisinin olmadığını iddia etmiştir. Yazar, çalışanların bu reformlara olan tavırlarının daha çok bireysel çıkarları ile ilgili hesaplarıyla ilişkili olarak açıklanabileceğini savunmuştur (Bauer, 2012).

Bauer'e (2009) göre, Avrupa Birliği'nin birleşmesi konusunda motor görevi gören Avrupa Komisyonu'nun ana amaçlarından biri olan siyasi girişimcilik ve yol gösterme görevi Kinnock reformlarından sonra oldukça kısıtlanmıştır. Dolayısıyla Komisyon, esas amacı idare olan bir kuruma dönüşmüştür. Komisyon'un siyasi bir kurumdan idari bir kuruma dönüştüğü fikrini destekleyen başka çalışmalar olduğu gibi (Bauer, 2008b; Bauer ve Ege, 2012; Georgakakis, 2013), bu fikri desteklemeyen çalışmalar da mevcuttur (Cini, 2015). 2012-2013 yıllarındaki bütçe görüşmelerini gözlemleyen Cini (2015), Komisyon'un yasaların yapılma sürecindeki siyasi rolünü kaybetmediğini savunmuştur. Fakat, bir vaka analizinden genelleme yapmanın

sıkıntıları araştırmacılar tarafından iyi bilinmektedir. 1990'lardan bu yana söze gelen demokrasi açığı probleminden dolayı Avrupa Birliği'nde hesap verebilirliğin artırılmasına yönelik girişimler olmuştur (Kanol, 2011). Bu amaca hizmet etmesi yönünde Komiserlerin işe alımı ile ilgili prosedürlerin değişmesi ile birlikte Komisyon'un siyasileştirmesini iddia edenler de mevcuttur (Wille, 2012).

6. SONUÇ

Komisyon çalışanlarına sorulduğunda Kinnock reformlarının gereksiz evrak işleri doğurduğundan söz edilse de çalışanların bu yeni düzenlemelere alıştıklarını söylemek mümkündür. Kinnock reformlarını tamamen başarılı ya da başarısız olarak nitelendirmek kamu yönetiminin karmaşık yapısını hafife almak olur. Fakat yapılan araştırmalara bakıldığında reformlarda dile getirilen 'koruma' ve 'modernleşme' amaçlarının belli değişikliklere yol açtığını söylemek mümkündür. Kinnock reformlarının başarısı ya da başarısızlığı bir yana, 21. Yüzyılın Avrupa Komisyonu'nda kamu yönetimi açısından belli bir düzeye kadar değişimin gerçekleştiği tartışılmazdır (Ongaro, 2013). Reform olarak 'koruma' ve 'modernleşme' stratejileri ile ilgili değerlendirmelerde, 'koruma' politikalarının daha başarılı olduğu söylenebilir, Avrupa Komisyonu'nda son gerçekleşen reformlar sonunda Weberci bir Komisyon'dan uzaklaşıldığı iddia edilebilir. Buna rağmen, 'yeni' örgütün YKİ ile uyumlu yönetsel bir organizasyon değil Yeni-Weberci bir organizasyona dönüştüğü söylenebilir (Ongaro, 2015). Yeni-Weberci kamu yönetimi şekli; bürokratik organizasyon içi hesap verebilirlik ve meşruiyete dayansa da bazı yönetsel araçları bu model ile birleştirir (Pollitt ve Bouckaert, 2004; Ongaro, 2009).

Kamu yönetimi reformlarının ideal YKİ modelinden ziyade YKİ'den de özellikler barındıran farklı idari sistemlere doğru kayması sadece Avrupa Komisyonu'nda değil, dünyadaki diğer birçok kamu organizasyonunda da gözlemlenmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2011; de Vries ve Nemeč, 2013). Avrupa Komisyonu'ndaki reform süreci ve doğurduğu sonuçlar YKİ reformlarının etkilerine bakan başka çalışmaları destekler niteliktedir. Reform, planlanan sonuçlarla birlikte birçok planlanmayan neticeler de doğurabilmekte, yapılan reform her kurum ve kurumun etrafındaki kurumlar ve aktörler gibi birçok etken ile etkileşip farklı sonuçlara neden olabilmektedir. Avrupa Komisyonu'ndaki reform üstüne yapılan çalışmalara bakıldığında, kamu yönetimi reformlarının etkinliğini ölçen diğer çalışmalarda olduğu gibi, toplumun kurumlar hakkındaki görüşlerinin reform sonucunda nasıl etkilendiği üzerine yapılması gereken çalışmaların eksikliği kaygı uyandırmaktadır.

Kinnock reformlarının yanında Avrupa Komisyonu'nun iki ayrı nedenden dolayı değiştiğini ve değişmeye de devam edeceğini savunmak da mümkündür. Bu nedenlerden birincisi; 2004'de gerçekleşen genişleme süreci ile on yeni ülkenin Avrupa Birliği'ne katılmasıdır. Peterson'a (2008) göre bu genişleme Avrupa Komisyonu'nun içindeki farklılıkları artırarak onu daha uluslararası bir organizasyona dönüştürmüştür. Bununla birlikte Barosso'nun genişleme konusunu gündeme getirerek Komisyon'un içindeki gücünün arttığı da savunulabilir (Peterson, 2008). Fakat diğer kurumlarla olan güç dengesine bakıldığında, Peterson (2008) genişlemeden sonra yeni Komisyon'un bir ölçüde siyasi otonomisini kaybettiğini

iddia etmektedir. Ban (2013) genişlemeden sonra özellikle üst düzey yönetici kadrolarına seçilen yeni çalışanların, Komisyon'u onların altında çalışanlardan daha az bilmesinden dolayı, yeni ve eski üye devletlerden gelen memurlar arasında anlaşmazlığın ortaya çıktığını savunmaktadır. Peterson ve Birdsall (2008) da Komisyon'da uzun süre çalışan bazı memurlar arasında genişlemeden sonra huzursuzluklar olduğunu tespit etmiştir. Bundan sonraki genişleme süreçlerinde Komisyon'un nasıl etkileneceği tabii ki henüz bilinmemektedir. Özellikle Türkiye gibi büyük bir ülkenin AB'ye girmesi ile Komisyon'un işleyişinin nasıl etkileneceği kamu yönetimi uzmanlarının araştırması gereken konulardan biri olmalıdır.

İkinci bir neden olarak; Cini (2014) Avro Bölgesi'nde 2009'dan bu yana süre gelen ekonomik krizden sonra Avrupa Komisyonu'nun ekonomik yönetim alanında yeni güçler elde ettiğini ve Kinnock reformları ile kaybettiği gücünü biraz da olsa geri kazanmış olabileceğini iddia etmiştir. Ekonomik krizin Komisyon'u tam olarak nasıl etkilediği konusundaki araştırmalar çok sınırlı olup bu konudaki çalışmaların artması arzulanmaktadır. Fakat ekonomik kriz tam olarak sona ermediğinden dolayı krizin Komisyon üzerindeki etkileri önümüzdeki yıllarda çeşitlenerek devam edebilir.

Schön-Quinlivan (2008) yerel yönetimler ile ilgili politikalardan sorumlu DG REGIO ve ulaşım politikasından sorumlu DG TREN Genel Müdürlüklerini derin bir analiz ile karşılaştırarak Kinnock reformlarının DG REGIO'da çok daha başarılı olduğunu savunmuştur. Ona göre bu farklı etkinlik, organizasyonel ortam, güç kavgaları, farklı liderlik çeşitleri ve liderlerin reformlara olan desteğine bakarak anlaşılabilir (Schön-Quinlivan, 2008). Bu yüzden, Kinnock reformlarının etkinliğini değerlendirecek olan çalışmaların Genel Müdürlükleri ayrı ayrı da analiz etmeleri arzu edilmektedir.

KAYNAKÇA

Alonso, J. M. ve Andrews, R. (2016), "How Privatization Affects Public Service Quality: An Empirical Analysis of Prisons in England and Wales, 1998–2012", *International Public Management Journal*, 19(2): 235-263.

Alonso, J. M., Clifton, J. ve Díaz-Fuentes, D. (2015), "Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size", *Public Management Review*, 17(5): 643-660.

Andrews, R., Guarneros-Meza, V. ve Downe, J. (2016), "Public Management Reforms and Social Cohesion in Europe: The View from the Top", *Public Management Review*, 18(4): 558-582.

Balint, T., Bauer, M. W. and Knill, C. (2008), "Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission", *West European Politics*, 31(4): 677-700.

Ban, C. (2013), *Management and Culture in an Enlarged European Commission: From Diversity to Unity?*, Palgrave Macmillan, Londra.

- Bauer, M. W. (2008a), "Introduction: Organizational Change, Management Reform and EU Policy-Making", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 627-647.
- Bauer, M. W. (2008b), "Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs: Commission Reform and Middle Management", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 691-707.
- Bauer, M. W. (2009), "Impact of Administrative Reform of the European Commission: Results from a Survey of Heads of Unit in Policy-making Directorates", *International Review of Administrative Sciences*, 75(3): 459-472.
- Bauer, M. W. ve Ege, J. (2012), "Politicization within the European Commission's Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 403-424.
- Christensen, T. ve Laegreid, P. (2001), "New Public Management: The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control", *Public Management Review*, 3(1): 73-94.
- Cini, M. (2014), "The European Commission after the Reform", Magone, J. (Ed.), *Routledge Handbook of European Politics*, Routledge, Londra ve New York, s. 235-47.
- Cini, M. (2015), "The European Commission – Politics and Administration", Bauer, M. W. ve Trondal, J. (Eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave, Basingstoke ve New York, s. 127-144.
- Dan, S. (2014), "The Effects of Agency Reform in Europe: A Review of the Evidence", *Public Policy and Administration*, 29(3): 221-240.
- Dan, S. (2015), "The New Public Management is Not That Bad After All: Evidence from Estonia, Hungary and Romania", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 11(44): 57-73.
- Dan, S. ve Pollitt, C. (2015), "NPM Can Work: An Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reforms in Central and Eastern Europe", *Public Management Review*, 17(9): 1305-1332.
- De Vries, M. ve Nemeç, J. (2013), "Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths", *International Journal of Public Sector Management*, 26(1): 4-16.
- Drechsler, W. ve Randma-Liiv, T. (2015), "In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work: A Reply to Dan and Pollitt's 'NPM can work'", *Public Management Review*, 16(10): 1559-1565.
- Ellinas, A. ve Suleiman, E. (2008), "Reforming the Commission: Between Modernization and Bureaucratization", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 707-725.
- European Commission, (2000a), *Reforming the Commission: White Paper, Part I, COM(2000) 200 final/2*.
- European Commission, (2000b), *Reforming the Commission: White Paper, Part II, COM(2000) 200 final/2*.

European Commission, (2005), *Progress Report on the Commission Reform beyond the Reform Mandate, Com 668 final, 21.*

Georgakakis, D. (2013), "Technocracy is dead. Long live bureaucracy! On Some Recent Changes to the Civil Service and the European Commission" Chang, M. ve Monar, J. (eds.), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises: Between Political Leadership and Policy Management*, Peter Lang, Brussels, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, s. 53-66.

Gillingham, J. R. (2006), "The German Problem and European Integration", Dinan, D. (Ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, s. 55-81.

Jones, R. A. (2000), "The European Union", Chandler, J. A. (ed.), *Comparative Public Administration*, Routledge, Londra, s. 173-199.

Kanol, D. (2011), "Assessing the Legitimacy of the EU", *Interdisciplinary Political Studies*, 1(0): 49-59.

Kassim, H. (2004a), "An Historic Achievement. Administrative reform under the Prodi Commission", Dimitrakopoulos, D. (ed.), *The Changing Commission*, Manchester University Press, Manchester, s. 33-62.

Kassim, H. (2004b), "The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission is a Heroic, but Thankless Task", *Public Policy and Administration*, 19(3): 25-41.

Kassim, H. (2008), "Mission Impossible, but Mission Accomplished: The Kinnock Reforms and the European Commission", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 648-668.

Kassim, H. (2015), "Revisiting the 'Management Deficit': Can the Commission (Still Not) Manage Europe?" E. Ongaro (ed.) *Multilevel Governance: The Missing Linkages*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, s. 41-62.

Kuhlmann, S., Bogumil, J. ve Grohs, S. (2008), "Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the 'New Steering Model'?" *Public Administration Review*, 68(5): 851-863.

Levy, R. P. (2006), "European Commission Overload and the Pathology of Management Reform: Garbage Cans, Rationality and Risk Aversion", *Public Administration*, 84(2): 423-439.

Ludlow, P. N. (2006), "From Deadlock to Dynamism: The European Community in the 1980s", Desmond, D. (ed.), *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, s. 218-232.

Ma, L. (2014), "Does Super-department Reform Improve Public Service Performance In China?", *Public Management Review*, 18(3): 369-391.

McDonald, M. (2002), "Identities in the European Commission", Nugent, N. (Ed.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Basingstoke, Palgrave, s. 51-72.

Metcalfe, L. (1992), "After 1992: can the Commission Manage Europe?", *Australian Journal of Public Administration*, 17(1): 117-130.

- Mele, V. ve Ongaro, E. (2014), "Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007", *International Public Management Journal*, 17(1): 111-142.
- Messenger, D. A. (2006), "Dividing Europe: The Cold War and European Integration", Desmond, D. (Ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, s. 31-54.
- Nugent, N. (2001), *The European Commission*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Nugent, N. (2006), *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave.
- Ongaro, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham ve Northampton.
- Ongaro, E. (2013), "The Administrative Reform Trajectory of the European Commission in Comparative Perspective: Historical New Institutionalism in Compound Systems", *Public Policy and Administration*, 28(4): 346-363.
- Ongaro, E. (2015), "Administrative Reforms in the European Commission and the Neo-Weberian Model", Bauer, M. W. ve Trondal, J. (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Palgrave, Basingstoke ve New York, s. 108-123.
- O'Toole, L. J. Jr. ve Meier, K. J. (2015), "Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1): 237-256.
- Overman, S. ve van Thiel, S. (2016), "Agencification and Public Sector Performance: A Systematic Comparison in 20 countries", *Public Management Review*, 18(4): 611-635.
- Peterson, J. (2008), "Enlargement, Reform and the European Commission: Weathering a Perfect Storm?", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 761-780.
- Peterson, J. ve Birdsall, A. (2008), "The European Commission: Enlargement as Reinvention?", Best, E., Christiansen, T. ve Settembri, P. (eds.), *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*, Edward Elgar, Cheltenham, s. 54-81.
- Pollitt, C. (2000), "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management Review*, 2(2): 181-200.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian state*, Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, C. (ed.) (2013), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham ve Northampton.

Pollitt, C. ve Dan, S. (2013), "Searching for Impacts in Performance-oriented Management Reform: A Review of the European Literature", *Public Performance & Management Review*, 37(1): 7-32.

Rieder, S. ve Lehmann, L. (2002), "Evaluation of New Public Management Reforms in Switzerland", *International Public Management Review*, 3(2): 25-43.

Schön-Quinlivan, E. (2008), "Implementing Organizational Change: The Case of the Kinnock Reforms", *Journal of European Public Policy*, 15(5): 726-742.

Schon-Quinlivan, E. (2011), *Reforming the European Commission*, Palgrave Macmillan, Londra.

Sezen, S. (2009), "Kamu Yönetimi Reformları: Küresel bir Düzenlememi?", *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1): 23-41.

Stevens, A. ve Stevens, H. (2001), *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*. Palgrave Macmillan, Londra.

Stirk, P. (2006), 'Integration and Disintegration before 1945', Desmond, D. (Ed.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, s. 9-28.

Tambulasi, R. I. (2009), "All that Glisters is not Gold: New Public Management and Corruption in Malawi's Local Governance", *Development Southern Africa*, 26(2): 173-188.

Tobin, I. (2003), "Bureaucratic Power and the NPM Reforms in Korea", *International Review of Public Administration*, 8(1): 89-102.

Trondal, J. (2012), "On Bureaucratic Centre Formation in Government Institutions: Lessons from the European Commission", *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 425-446.

Wille, A. (2012), "The Politicization of the EU Commission: Democratic Control and the Dynamics of Executive Selection", *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 383-402.

Direnç Kanol, Yakın Doğu Üniversitesi siyaset bilimi bölümünde Yardımcı Doçent Doktor olarak görev yapmaktadır. Kamu politikası, Avrupa Birliği politikası, çıkar grupları ve lobicilik, ve araştırma yöntemleri üzerine dersler vermektedir. Avrupa Komisyonu'nda lobicilik reformu üzerine yazdığı makale 2012 yılında Journal of Contemporary European Research dergisinde yayınlanmıştır.

Direnç Kanol is assistant professor of political science at the Near East University. He teaches courses in public policy, European Union politics, interest groups and lobbying, and research methods. His article on lobbying regulation reform in the European Commission appeared in Journal of Contemporary European Research in 2012.