

AVRUPA BİRLİĞİ SIGMA (SUPPORT FOR IMPROVEMENT IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT) PROGRAMI'NIN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI

Ali ACAR^(*)
İsmail SEVİNÇ^(**)

Özet: Sigma programı (Support for Improvement in Governance and Management-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek), Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yönetişim ve yönetimi geliştirmek için destek bağlamında oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle genel yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır. Sigma, 1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü'ne bağlı olarak kurulmuş, AB ile OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu girişim, onüç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) eski Sovyet bloğu ülkelerinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır. 2004 yılı itibariyle Türkiye de Sigma programından yararlanmaya başlamıştır. Sigma'nın temel amaçları; programdan yararlanan ülkelerin yönetsel verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturulmaya çalıştıkları iyi yönetişim konusunda destek sağlamak, AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasına destek sağlamak, kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak olarak ifade edilmektedir. Çalışmada Sigma programı doğrultusunda Türk kamu yönetimindeki çalışmalar ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Sigma, Avrupa Birliği, Türk Kamu Yönetimi

Abstract: Sigma (Support for Improvement in Governance and Management) is established to improve governance and management as a support in Central and Eastern European countries and it is a technical support program for the candidate countries to develop the general administrative capacity development. Sigma was established related to OECD's Public Management Directorate and it is a common initiative of the EU and OECD. Funded by a large part of the EU's PHARE program, this initiative is initiated in order to support the reforms in public administration of thirteen (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Macedonia, Hungary, Lithuania, Latvia, Poland, Slovakia and Slovenia) former Soviet bloc countries. In 2004, Turkey has begun to take advantage of the Sigma program. Main objectives of Sigma are; increasing the administrative efficiency of program benefited countries in order to support the public sector employees' democratic values, bound ethics and rule of law, supporting the local governance in central administration in order to overcome the problems in the framework of the issues

^(*)Prof. Dr. Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

^(**)Yrd. Doç. Dr. Selçuk Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi

related to EU integration plans and internationalization, supporting the enterprises in the scope of issues related to public administration reform EU and other support programs and contributing to the coordination between the different support mechanisms. In this study, the works in Turkish public administration will be put forward in line with the Sigma program.

Key Words: Sigma, European Union, Turkish Public Administration

I.Giriş

Sigma'nın çalışma yöntemleri her ülkenin spesifik gereksinimlerine ve önceliklerine uyum sağlayabilecek şekilde belirlenmiştir. Programdan yararlanan ülkelerden kimi profesyonel bir kamu personeli sistemi oluşturulması konusunda destek talep ederken bazıları ise kamu mali kontrol sisteminin güçlendirilmesini sağlamak ya da kamu yönetimi reform programının oluşturulması konusunda destek istemektedir. Bu farklı gereksinimler göz önünde bulundurularak esnek ve her ülkenin önceliklerine en kısa sürede yanıt verebilecek şekilde oluşturulan çalışma yöntemleriyle Sigma, AB'nin aday ülkelerin yatay yönetsel kapasitelerini (profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi v.b.) yeniden yapılandırma çalışmalarına destek olmak amacıyla geliştirdiği en önemli araçtır. Sigma, 1999 yılı Kasım ayında yayınladığı "Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri" adlı çalışmasında ise aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel prensipleri belirlemeye çalışmıştır. Bilindiği üzere kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı bulunmamaktadır. Dolayısıyla AB, kamu yönetimi konusunda herhangi bir model ya da yapı öngörmemektedir.

II. Sigma Programının Genel İlkeleri

16 Aralık 1995 tarihli Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyi'nde AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin önemine dikkat çekilmiş, bu bağlamda aday ülkelerin salt müktesebatı iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerektiği vurgulanmıştır. AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli idari kapasite, yatay (genel) idari kapasite ve dikey (sektörel) idari kapasite olmak üzere iki boyutta ele alınmaktadır. Üyelik öncesi süreçte AB'nin üzerinde durduğu temel konu dikey idari kapasitedir, çünkü müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması daha çok dikey idari kapasitenin geliştirilmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda eşleştirme başta olmak üzere aday ülkelerin çalışmalarına yön vermek ve destek olmak amacıyla çeşitli teknik destek mekanizmaları geliştirilmiştir. Avrupa Birliği, müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması için sadece dikey idari kapasitenin geliştirilmesini yeterli görmemiş, aday ülkelerin yatay idari kapasitelerinin de (kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi vb.) belirli bir seviyede olması gerektiğinin altını çizmiştir. Bunun nedenlerinden birincisi,

dikey kapasitenin kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğine olan inançtır. Genel idari sistem etkili işlemediği takdirde belirli sektörlerdeki idari kapasite istenen seviyede olsa bile bunun uzun soluklu olmayacağı ve kamu yönetiminin genel yapısındaki verimsizliğin sektörlere de yansıtacağı düşünülmüştür (Sigma Papers No. 27, 1999:6). İkincisi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkin olarak işleyebilmelerinin sağlanması ve üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirine yakın olmasının bunun temel şartı olarak görülmesidir. Üye devletlerin idari sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olması AB'nin bir siyasal-idari sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Avrupa Birliği sistemi, üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güven üzerine kuruludur (Verheijen, 2000:18). Sigma bu bağlamda oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır (<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942&l=1>, 11.03.2010). 1992 yılında faaliyete geçen Sigma Programı spesifik olarak şu alanlarda faaliyet göstermektedir:

- Reform Programlarının Dizaynı ve Uygulanması,
- Dış Denetim
- Mali Kontrol
- Yasal Çerçeve, Kamu Hizmetleri ve Adalet
- Politika Yapma ve Koordinasyon Kapasitesi
- Yapısal Politikalar
- Kamu Harcama Yönetimi
- Kamu Alımları

Sigma yukarıda sayılan konu başlıkları çerçevesinde işbirliği yaptığı ülkelere birbiri ile bağlantılı iki temel hizmet sunmaktadır:

- Avrupa Komisyonu tarafından her yıl aday ülkeler için hazırlanan ilerleme raporlarına katkı sağlamak,
- Aday ülkelere üyeliğe giden süreçte yapılan reformlar konusunda yardımcı olmak.

Bu süreçlerde Sigma, kendi bünyesinde barındırdığı uzmanların yanı sıra ulusal idarelerden gelen ve doğrudan Sigma tarafından istihdam edilmeyen uzmanlardan da yararlanmaktadır. Öte yandan OECD'nin diğer birimlerinde çalışan uzmanlarla da sıkı işbirliği sürdürülmektedir (Sigma Papers No. 27, 1999:6).

III. Sigma'nın Hedefleri

Sigma Programı'nın hedefleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Sigma Papers No. 26, 1998:2):

- Programdan yararlanan ülkelerin idari verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun

üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak,

- AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasına destek sağlamak,
- Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir.

1999 yılı Ekim ayında “AB Üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Anahatları” adı altında bir çalışma yapan Sigma, kamu yönetiminin altı önemli alanında anahatları ortaya koymuştur. Bu alanlar; Kamu Hizmetleri, Kamu Sektörü Dış Denetimi, Kamu Mali Kontrolü, Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi, Politika Yapma ve Eşgüdüm Araçları ile Kamu Alımları Yönetim Sistemleri’dir. Anahatlar, bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını yansıtmaktadır (OECD, Sigma, 1999).

Sigma tarafından altı ayrı alanda geliştirilen ve aşağıdaki tabloda özetlenmeye çalışılan bu anahatlar, iyi uygulamaların hem resmi (yasal dayanak, kurumsal çerçeve) hem de dinamik (uygulamadaki performans, gelecekte performansı artırmak için gerekli kapasite) boyutunu kapsamaktadır. AB tüzük ve direktiflerinin olduğu mali kontrol ve kamu alımları vb. alanlarda, söz konusu AB mevzuatını da içeren bu anahatlar, merkezi yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde temel oluşturan bir çalışma aracıdır. Anahatlar ve onlara bağlı olarak yapılan diğer çalışmaların amacı Avrupa Komisyonu’nun aday ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırılmaları konusundaki çalışmalarına destek olmak ve aday ülkelere yön göstermektir. Bu bağlamda söz konusu altı alanda minimum standartlar olan anahatlar belirlenirken AB’ye danışılmakla kalınmamış, aday ülkeler de sürece dâhil edilmiştir.

Tablo 1: Yatay İdari Kapasitenin Değerlendirilmesi İçin Sigma Ana Hatları

Değerlendirme Unsuru	Ana Hatlar
Politika Oluşturma ve Eşgüdüm	Tutarlı politika oluşturma çerçevesi Bakanlıklar arası istişare mekanizmaları Gündem planlama Uyuşmalıkların çözümlenmesi için mekanizmalar Genel eşgüdüm kapasitesi Genel stratejik kapasite AB işlerinin eşgüdümü Bakanlar Kurulu’nun bütçe kararlarına katılımı Etki değerlendirme

Tablo 1: Yatay İdari Kapasitenin Değerlendirilmesi İçin Sigma Ana Hatları (Devamı)

Kamu Hizmeti	Kamu personelinin yasal statüsü Kamu personelinin yasallığı, sorumluluğu ve hesap verebilirliği Kamu personelinin doğruluğu ve tarafsızlığı Kamu personelinin yönetiminde ve personel alımında verimlilik Kamu personel sisteminde profesyonellik ve istikrar Avrupa Entegrasyonu konusunda kamu personeli kapasitesinin geliştirilmesi
Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi	Sağlam bütçe prensiplerinin anayasada ve ilgili diğer kanunlarda yer alması Yasama ve yürütme güçleri arasında denge Kamu bütçesinin kapsamının kesin olarak tanımlanması ve bütçe dışı fonlara transferler konusunda verimli düzenlemeler yapılması Orta vadeli harcamaların çerçevesi Net olarak tanımlanmış kurallar çerçevesinde mantıklı, evrelere bölünmüş ve açık bir bütçe süreci Kamu yatırımlarının bütçesel yönetimi için etkin düzenlemeler Bütçenin uygulanmasında etkili izleme mekanizmaları AB fonlarının ödenmesinde kullanılan kavramlarla uyumlu ortak muhasebe ve raporlama sınıflandırması Kamu harcamaları yönetim sisteminin geliştirilmesi için kapasite
Kamu Alımları	Kamu alımları mevzuatında tanımlanmış prensiplerin yer alması Merkezi kamu alımları kurumunun net yasal dayanaklarının ve yeterli kapasitesinin olması Kamu alımlarının uygulamasında ve bu alandaki eğitimlerde etkin mekanizmalar Kontrol ve şikâyet tarama prosedürleri Kamu alımları sisteminin geliştirilmesi için kapasite
Kamu Mali Kontrolü	Mali kontrol sistemini, prensiplerini ve işleyişini tanımlayan kapsamlı ve tutarlı bir yasal zemin Yönetim kontrol sistemleri ve prosedürleri İşlevsel olarak bağımsız iç denetim mekanizmaları Usulsüzlüklerin önlenmesi ve zararların telafisi için bir sistem Mali kontrol sisteminin geliştirilmesi için kapasite
Kamu Sektörü Dış Denetimi	Yüksek Denetleme Kurumu'nun AB fonları da dahil olmak üzere tüm kamu fonlarını ve kaynaklarını denetleme konusundaki yasal otoritesi INTOSAI* denetleme standartlarının gereklerinin karşılanması Gerekli işlevsel ve işlemel bağımsızlık Raporlama, düzenlilik, hakkaniyet, zamanlılık ve parlamentoda uygun bir taraf AB katılım sürecinin gereklerinin bilincinde olmak Dış denetimin kalitesini artırmak için kapasite

* INTOSAI: The International Organisation of Supreme Audit Institutions (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı)

Sigma, 1999 yılı Kasım ayında yayımladığı “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” (OECD, Sigma, 1999) adlı çalışmasında ise aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu duruma getirebilmeleri için gerekli temel prensipleri belirlemeye çalışmıştır. Üye devletler, kendi devlet gelenekleri, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemlerine sahiptirler. Ancak aşağıdaki tabloda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere, AB üyesi devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin bazı temel ortak özellikleri bulunmakta ve her ne kadar üye devletlerin idari sistemlerine doğrudan müdahale edilemese de üyeliğin devletlerin idari yapılarını şekillendirdiği ve etkilediği görülmektedir (Fournier, 1998:121).

AB üyesi devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin ortak özellikleri aşağıdaki tabloda verilmiştir (Fournier, 1998:127):

Tablo 2: *Kamu Yönetimi Sistemlerinin Ortak Özellikleri*

I) Merkezi İdare ve Karar Alma Süreci
<ul style="list-style-type: none"> Güçler ayrılığı, hukukun üstünlüğü ve vatandaşların iktidarı değiştirebilme haklarını güvence altına alan bir anayasa Bakanlıklar arası etkili koordinasyonu ve bütçeyle sıkı bir ilişki sağlayan, ülkenin siyasi liderliğinin Başbakanlık tarafından yürütülmesi için Başbakanlığa gerekli yetkileri veren bir idari teşkilat yapısı Kanun ve tüzük çıkması prosedürlerini de içeren, ki bu prosedürlerin hem hukuksal ve teknik açıdan düzgün olduğu hem de mali, ekonomik ve sosyal etkilerinin değerlendirilebildiği, eşgüdümlü politika saptama ve uygulama süreçlerinin sağlanması için gerekli prosedürler Bakanları ve politika saptayan bireyleri günlük uygulamalardan uzak tutacak, onların politika üretmek ve bu çerçevede gerekli kanunları hazırlayarak uygulanmasını izlemelerini sağlayacak bir bakanlık yapısı Net olarak belirlenmiş yasal çerçevelerde, yerine getirilecek spesifik görevlerin belli bir idari bağımsızlıkla birlikte tanımlandığı kamu sektörü
II) Yerel Yönetimler, Vatandaşlar ve Ekonomik Aktörler ile İlişkiler
<ul style="list-style-type: none"> Ülkelere bağlı olarak bir ya da daha fazla seviyede, çeşitli sorumluluk ve yetkiler çerçevesinde uygulanan merkezi olmayan bir yapı Ülke genelinde kamu politikalarının etkin biçimde uygulanmasını sağlamak için merkezi idarenin bölge temsilcilikleri ile yerel yönetimler arasında etkileşim Kimi zaman yasal idari prosedür çerçevesinde belirlenen, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik, kararların doğrulanması ve zaman sınırlamalarına saygı duyulması, tüm tarafların bildiri hakkı ve dinlenme fırsatı olduğu yasal süreçlerin uygulanması ve düzeltme ile temyiz süreçleri vb. sorumluluklar dahil olmak üzere vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallar Devlet ile sivil toplum kuruluşları ve sendikalar dahil olmak üzere sivil toplumun bileşenleri arasında sürekli iletişimi sağlamanın kuralları ve anahatları
III) Eylem ve Kontrol Araçları
<ul style="list-style-type: none"> Kanunlar çerçevesinde yönetilen, işe alınma ve terfilerin insan kaynakları yönetim sistemi üzerine kurulduğu, sadakatle hükümet politikalarını uygulayan profesyonel bir kamu personeli sistemi Kamu personelinin etik davranışlarını düzenleyen öncelikler dahil olmak üzere kamu kurumlarının sorumluluğu ile idari eylemlerin güvenilirliğini garanti altına almak için kurallar ve etik çerçeve Vergilerin toplanması ile kamu kaynaklarının doğru yönetilmesini ve verimli harcanmasını sağlayan bütçe ve vergi otoriteleri Kamu personeli tarafından uygulanan ve yolsuzluğa karşı olan idari karar almayı denetlemekle sorumlu iç ve dış kurumlar Uygun olduğunda ekonomik, idari ve diğer özel alanlara yanıt verebilmek için gerekli kapasitenin geliştirilmesi dahil olmak üzere hızlı ve nihai olarak tartışmaların çözülmesini sağlayan prosedürlerin olduğu ve vatandaşların erişimine açık bir mahkeme sistemi

Sigma raporunda da vurgulandığı gibi zaman içerisinde iyi yönetişimin temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda üye devletler arasında bir görüş birliği oluşmuştur. Bu bileşenler hukukun üstünlüğü prensibinin dayandığı güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık ve etkililiğin yanı sıra teknik ve yönetsel ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımını içermektedir (Sigma Papers No.26, 1999:8). Bu bağlamda her ne kadar kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı olmasa da bu görüş birliği bağlamında farklı yasal gelenekleri ve yönetim sistemleri olan AB üyesi devletler tarafından paylaşılan kamu yönetimi prensipleri oluşmuştur. Bu prensipler ulusal mahkemelerin ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın dayandığı hukuksal temel çerçevesinde belirlenmiş ve zaman içerisinde yeniden tanımlanmıştır. Üye devletler tarafından paylaşılan bu kamu yönetimi prensipleri Avrupa İdari Alanı olarak anılan yapıyı oluşturmaktadır (Fournier, 1998). Avrupa ülkelerindeki kamu idareleri, eski yapılar olmalarına karşın, evrimini sürdüren AB üyeliği de dahil olmak üzere, sürekli şekilde kendilerini günün koşullara adapte etmektedir. Üye devletlerin kamu görevlileri ile komisyon arasındaki daimi ilişkiler, birlik müktesebatının geliştirilmesi ve tüm birlik üyesi ülkelerde aynı standartlarda uygulamasının sağlanması, Avrupa çapında bir idari yargı sisteminin oluşturulması ve ortak temel kamu yönetimi değer ve ilkelerinin ortaya çıkışı ulusal yönetimler arasında kimi yakınlaşmaların yaşanmasını sağlamıştır. Bu yakınlaşma Avrupa İdari Alanı olarak tanımlanmıştır (Sigma Papers No: 23, 1998). Avrupa İdari Alanı, kamu yönetiminde yasalar çerçevesinde belirlenen prosedürler ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla uygulanan bir takım ortak standartlar içermekte ve bu çerçevede üye devletlerin idari sistemleri ve yapılarını birbirine yakınlıktırıldığı ifade edilmektedir. AB üyeliği için başvuruda bulunan ülkeler kendi kamu yönetimi sistemlerini geliştirirken bu standartları dikkate almalıdırlar. Avrupa İdari Alanı'nın, birlik müktesebatının bir parçası olmamasına karşın yine de aday ülkelerde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına rehberlik etmesi gerekmektedir. AB üyesi devletlerde bu standartlar, anayasaca koyulan ilkelerle birlikte idari usul yasası, bilgi edinme hakkı yasası, kamu personel yasaları vb. bir dizi idari yasalara işlenmiştir (Kuzey, 2004:58). Ortaya konan bu temel prensipler ve anahtarlar çerçevesinde Sigma aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarını destekleyen en önemli teknik destek mekanizmasıdır. Sigma, bu programdan yararlanan ülkelerin önceliklerine ve spesifik gereksinimlerine en kısa sürede yanıt verebilmek için esnek prosedürler izlemektedir. Projeler, programdan yararlanan ülkelerdeki proje ortağı kurumlar, AB ya da Sigma tarafından başlatılabilmektedir. Bu bağlamda temel koşul, projelerin Sigma programının reform önceliklerini yansıtmaları ve AB'nin hedeflerini desteklemeleridir. Tarafların hazırladıkları proje dokümanları son bir onay için AB tarafına sunulmakta ve 10 gün içinde ilan edilmektedir (Sigma Papers No:27, 1999:17).

IV. Sigma'nın Türk Kamu Yönetimindeki Yansımaları

Sigma, öncelikli olarak aşağıda geçen konularda Türkiye'de yapılan reformları desteklemektedir:

Reform Dizaynı

- KYR (Kamu Yönetimi Reformu) Stratejisi taslağının gözden geçirilmesi (Haziran 2004)
- Mali Kontrol ve Dış Denetim
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamasına destek için işbirliği (Ocak 2007 - Aralık 2008)
- Taslak Dış Denetim Kanunu hakkında yorumlar (Mayıs-Temmuz 2004)
- Kamu Mali Yönetimi ve İç Mali Kontrolü ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı'na yardımcı olmak (Mayıs-Temmuz 2002)

Yasal Çerçeve, Kamu Hizmeti ve Adalet

- Tasarım AB tarafından finanse edilen projelerin tasarımına destek (Ocak-Mart 2009)
- Türk kamu bürokrasisinde düzen ve değişim üzerine konferans (Ocak - Şubat 2009)
- Kamu hizmetlerinin kalitesi üzerine konferans (Şubat-Ekim 2008)
- Kamu Hizmeti Mevzuatı - teknik yardım (Kasım 2005 - Kasım 2006)
- Kamu Yönetimi Reformu (Eylül 2005 - Kasım 2006)
- Kamu Hizmeti Reformu ve İdari Modernizasyon (Aralık 2004-Aralık 2005)

Politika Yapma ve Koordinasyon

- TBMM'nin İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi (Nisan 2009 - Mart 2010)
- İdari Basitleştirme Semineri (Mart-Haziran 2008)
- Düzenleyici Etki Değerlendirmesi ve AB Üye Devlet Uygulamaları (Şubat-Mayıs 2006)
- Düzenleyici Etki Değerlendirmesi ve Avrupa Yaklaşımı (Haziran - Ekim 2005)
- Kamu Harcama Yönetimi
- Parlamentonun (TBMM) bütçe sürecinde değişen rolü (Haziran – Aralık 2008)

Kamu Bütünlüğü Sistemi

- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nda (TEPAV) konuşma: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı (Aralık 2006-Aralık 2007)

Kamu İhalesi

- Kamu İhalesi ve İmtiyazları / Kamu ve özel sektör ortaklığına destek (Ağustos 2007-Kasım 2008)
- Sosyal/Ekonomik Faktörler ve Yeni Yasama Paketi Prosedürleri üzerine konferans (Mart - Mayıs 2006)
- Kurumsal destek - Kamu İhalesi (Mayıs-Ekim 2004)

- Kamu ihale sistemini geliştirmeye yardım (Eylül 2002-Mart 2003)
- Kamu İhale Kanunu hazırlanması konusunda yardım (Temmuz-Kasım 2001)

V. Sonuç ve Değerlendirme

Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş çerçevesinde, iç ve dış ayrımının azaldığı, sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda kamunun rolünü yeniden tanımlama gereksinimi özelleştirme, sivilleşme ve yerleşme eğilimleri doğrultusunda reform girişimleri bir ivme kazanmış ve bu bağlamda Türk kamu yöneticileri tarafından bir dizi yasa tasarısı ve projeler uygulamaları başlatılmıştır

Sigma çalışmaları bağlamında Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunların temelinde sunulan hizmetlerde kalite unsuru yatmaktadır. Gerek merkezi gerek yerel düzeyde sunulan hizmetlerde kalite, vatandaş memnuniyetinin sağlanması açısından büyük önem taşımakla birlikte göreceli bir kavram olduğundan kaliteyi tanımlayan kesin standartların belirlenmesi olanaklı görülmemektedir. Bu durum, kamu yönetiminde önemli bir sorunu teşkil etmektedir. AB üyesi ülkelerin farklı ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel yapıları bulunduğundan, ülkelerin uyguladıkları yöntemler de farklı olmaktadır. Yine bu bağlamda kaliteden anlaşılması gerekenin; hizmetlerin sunulması sonucu vatandaşların bu hizmetlerden duyduğu memnuniyet, gereksinimlerinin karşılanma derecesi olduğu konusunda AB üyesi ülkelerde ortak bir fikir bulunmaktadır. Başta Fransa, İngiltere ve İspanya olmak üzere, merkezi yönetimler tarafından sağlanan hizmetlerin, vatandaşların sosyal, kültürel farklılıkları da göz önünde bulundurularak herkese eşit bir şekilde verilmesi gerektiği birçok ülkede kabul görmektedir (Maliye Bakanlığı, 2006).

Kamu yönetiminde karşılaşılan bir başka sorun ise kamu hizmetlerinin kim tarafından ve ne şekilde gerçekleştirileceğidir. Herkes için geçerli standartların oluşturulması mümkün olmadığından, farklı ülkelerde bu konuda da farklı uygulamalar görülmektedir. Ancak genel olarak Avrupa'da hizmetlerin ne şekilde ve çeşitlilikte olması gerektiğine karar verenler merkezi yönetimler olduğu görülmektedir.

Hizmetlerin belirlenmesinde "girdi" odaklı bir yaklaşım uygulanmaktadır. Bu yaklaşımda çalışan sayısı, merkezin maddi olanakları ön planda tutulmakta, bunlar gösterge olarak kullanılmaktadır. Ancak bu göstergeler kamu yönetiminde hizmetlerin belirlenmesinde yetersiz kalmakta, bu nedenle gösterge sayısının artırılarak vatandaşların memnuniyetini hedefleyen politikaların geliştirilmesi gerekmektedir. İrlanda, bu doğrultuda adım atmış ülkelerden birisidir. İrlanda'da 1996'dan bu yana Müşteri Eylem Planı (CAP) adı altında bir sistem uygulanmaktadır. Buna göre hizmetler, yerel yönetim temsilcileri ve bu hizmetlerden yararlanacak olan vatandaşların gönüllü işbirliği ile belirlenmektedir.

Günümüzde, kamu yönetiminin etkin, şeffaf, vatandaş odaklı bir anlayışa dayanması gerektiği görüşü vurgulanmakta ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ağırlık verilmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilerek daha etkin çalışmaları ve vatandaşlara daha hızlı hizmet sağlamaları için merkezi yönetim ile işbirliği içinde olmaları gerekmektedir. Bu konuya yönelik olarak farklı ülkelerde işbirliğinin sağlanmasına yönelik uygulamalar ve anlaşmalar bulunmaktadır. Örneğin, İngiltere’de 1997 yılından beri yürürlükte olan ve merkez ile yerel yönetimler arasında işbirliğini sağlayan Yerel Kamu Hizmeti Anlaşmaları (Local Public Service Administratives) bulunmaktadır. İspanya’da bu tür işbirliği anlaşmalarının yanı sıra yerel yönetimlerin bir araya gelerek kendi aralarında dayanışma sağladıkları “mancomunidad” ve “consortia” adı verilen birlikler oluşturulmuştur. Yerel yönetimler bazı işlevlerini bu birliklere devrederek hizmetlerin niteliğine ve çeşitliliğine karar verebilmektedir. Fransa’da da yerel düzeyde bu tür yapılanmalar bulunmaktadır. Bu şekilde yerel yönetimler, yasal zeminde buluşmadan fiili olarak bir araya getirilmekte, yapılan işbirliği sonucu kaynaklar belli bölgelerde toplanarak yerel gereksinimler ortaklaşa olarak karşılanmaktadır. Sonuçta, daha güçlü bir yapıya sahip yerel yönetimler oluşmaktadır.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılan transferin temel amaçları; yerel yönetimlerin, hizmet sağlamaları için gerekli olan vergi kapasitelerinin artırılması, altyapının güçlendirilerek farklı üretkenlik seviyelerinin eşit duruma getirilmesi, yerel yönetimlerin istikrarlı bir mali yapıya kavuşturulması, böylece hizmetlerde etkinliğin artırılması ve yerel yönetimlerin rasyonel karar alabilen, demokratik birimler durumuna getirilmesidir. AB üyesi ülkelerde mali transferler genel, koşulsuz transfer ödemeleri ve belirli amaçların gerçekleştirilmesinde kullanılmak üzere verilen yardımlar olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Genel transfer ödemeleri; yerel yönetimlerin harcamalarının finanse edilmesinde ve vergi kapasitelerinin artırılmasında kullanılmaktadır. Bu ödemelerin adil şekilde dağıtılması önemli bir sorunu teşkil etmektedir. Belirli amaçlara yönelik olarak verilen yardımlar ise genel nitelikli amaçların gerçekleştirilmesinde kullanılan yardımlar ve hibe nitelikli yardımlar olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Genel nitelikli yardımlar; belirli bir altyapı çalışmasının yapılmasında (yol yapımı, trafiğin düzenlenmesi, halk sağlığının korunması vb.) sağlanan yardımlardır. Hibe nitelikli yardımlar ise bu hibelerden yararlanma yetkisine sahip kuruluşun bir projenin, maliyetinin belirli bir yüzdesini bölüştüğü durumlarda söz konusu olmaktadır. Bu yardımlar çoğunlukla Maliye Bakanlığı ya da ilgili bakanlıklar tarafından kullanılmakta ve yönetilmektedir.

Birçok ülke gibi Almanya’da da mali eşitleme yöntemi kullanılmaktadır. Mali eşitleme yönteminde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında doğrudan bir mali ilişki bulunmamaktadır. Eyaletlerde bulunan yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersiz kalması nedeniyle mali eşitleme yöntemine gidilmiştir. Buna göre; Almanya’da eyaletler ile yerel yönetimleri arasında,

zorunlu vergi geliri paylaşımı bulunmaktadır. Bunun dışında, Fransa'da yerel yönetimlerin geleneksel dört tür vergisi bulunmakta ve yönetimler büyük derecede vergi bağımsızlığına sahip bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, merkezi yönetimden yerel yönetimlere transfer ödemeleri de yapılmaktadır. 1995'te yerel yönetimlerin kapasitesinin artırılmasına yönelik olarak Fransa'da Ulusal Eşitleme Fonu (Federation Nationale des Podologues) oluşturulmuştur. Bu bağlamda vergi kapasitesi yüksek olan yerel yönetimler bu fona katkıda bulunmakta, düşük olanlar ise bu fondan yardım almaktadır. Bu uygulamalara ek olarak Avrupa Birliği bütçesinden de üye ülkelere yapısal fonlar doğrultusunda mali transferler yapılmaktadır. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma, küçük ölçekli işler, sınır ötesi faaliyetler, tarım vb. konulu işler, özel programlar tarafından %75 oranlarına kadar finanse edilebilmektedir. Diğer taraftan mali transfer sonucu elde edilen gelirlerin harcanması da denetime tabidir. Almanya'da bu denetimler gerek özel denetim kuruluşları, gerekse devlet denetim organları tarafından yapılmaktadır. Avrupa Birliği'nde finanse edilen projelerin sadece %7'lik kısmına önceden para ödenmekte, diğer ödemeler de harcamalar gerçekleştikçe yapılmaktadır. Dış denetim de Sayıştay ve Avrupa Parlamentosu Bütçe Komitesi tarafından yapılmaktadır. Ancak asimetrik bilginin olması, transfer ödemeleri hesaplamalarının şeffaf olmaması ve siyasal çıkarların ön planda tutulması mali transferden beklenen yararların gerçekleşmemesine neden olmaktadır. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında dikkat edilmesi gereken hususlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Her ülkenin ve bölgenin farklı yapısı göz önünde bulundurulmalı, herkes için geçerli ortak standardın olmadığı kabul edilmelidir. Var olan uygulamalar incelendikten sonra yerel özellikler dikkate alınarak buna uygun politikalar geliştirilmelidir.
- Girdi odaklı yaklaşımdan çok, vatandaşların memnuniyetine dayalı, sağlanan hizmetler sonucu yaratılan etkinin değerlendirilebileceği çıktı odaklı yaklaşım benimsenmelidir.
- Hizmetlerin belirlenmesinde merkezi yönetimler ile yerel yönetimler işbirliği içerisinde çalışmalı, bu sürece sivil toplum kuruluşlarının katılımı da sağlanmalıdır. Ayrıca, düzenli olarak yapılan anketlerle, vatandaşların karar alma sürecinde söz sahibi olmaları sağlanmalıdır.
- Hizmetlerin belirlenmesinde kullanılan göstergeler (nüfus büyüklüğü, maddi olanaklar, çalışan sayısı vb.) artırılarak çeşitlendirilmeli ve vatandaşların değişen ve gelişen gereksinimlerine etkin ve verimli bir şekilde yanıt verilebilmelidir.
- Merkezi yönetim bazı işlevlerini yerel yönetimlere devrederken güç kaybından korkmamalı; bu durumda merkezi yönetim, işlevlerini devrederken aynı zamanda performans denetimi, düzenleyici, kontrol

edici vb. daha büyük sorumluluklar gerektiren yeni görevler de üstlenmektedir (Maliye Bakanlığı, 2006).

Kaynaklar

- Fournier, J. (1998), "Governance and European Integration, Reliable Public Administration", Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, OECD, Sigma Papers: No. 23.
http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/selected_projects/turkey_en.htm, 10.03.2011.
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942&l=1>, 11.03.2011.
- Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı (2006), OECD-SIGMA Konferansı, Kamu Yönetimi Reformu ve Bölgesel Örgütlenme: Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi, Seminer Notu, Ankara.
- OECD (1998), Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA Papers: No. 23, Paris.
- OECD (1999), Control and Management System Baselines For European Union Membership, Sigma.
- OECD (1999), European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris.
- Pelin Kuzey (2004), Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No. 271, Maliye Dergisi, Sayı: 147, ss. 57-89, Ankara.
- Sustainable Institutions For European Union Membership (1998), Sigma Papers No. 26.
- Verheijen, A.J.G. (2000), "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?" WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, The Hague.