



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Duygu ŞEKEROĞLU

AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYON SÜRECİNDE ÇEKYA İDARİ DÖNÜŞÜMÜ

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Duygu ŞEKEROĞLU

AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYON SÜRECİNDE ÇEKYA İDARİ DÖNÜŞÜMÜ

Danışman

Prof. Dr. Erol ESEN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Duygu ŞEKEROĞLU'nun bu çalışması, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Erol ESEN (İmza)

Üye (Danışmanı) : Prof. Dr. Erol ESEN (İmza)

Üye : Dr. Serkan DORU (İmza)

Tez Başlığı: Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinde Çekya İdari Dönüşümü

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 24/10/2019

Mezuniyet Tarihi : 26/12/2019

(İmza)
Prof. Dr. İhsan BULUT
Müdür

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinde Çekya İdari Dönüşümü” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

İmza

Duygu ŞEKEROĞLU





T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Duygu ŞEKEROĞLU
Öğrenci Numarası	20165218005
Enstitü Ana Bilim Dalı	Kamu Yönetimi
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(X) Tezli Yüksek Lisans () Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Unvanı, Adı-Soyadı	Prof. Dr. Erol ESEN
Tez Başlığı	Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinde Çekya İdari Dönüşümü
Turnitin Ödev Numarası	1238087661

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 98 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 23/12/2019 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç %8

alıntılar dahil %9'dur.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımdan yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

23/12/2019

(imzası)

Danışmanın Unvanı-Adı-Soyadı
Prof. Dr. Erol ESEN

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	v
ÖZET	vi
SUMMARY	vii
TEŞEKKÜR.....	viii
GİRİŞ.....	2

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL SÜREÇTE ÇEKYA SİYASİ VE İDARİ DÖNÜŞÜMÜ

1.1. İdari Dönüşüm Kavramının Kuramsal Olarak İncelenmesi	6
1.2. Tarihsel Süreçte Çekya Siyasi ve İdari Dönüşümü	8
1.2.1. Çekoslovakya Deneyimi ve İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yaşanan Gelişmeler	9
1.2.2. Siyasi ve Toplumsal Demokratikleşme Süreci	11
1.2.3. Prag Baharı	11
1.2.4. Kadife Devrim	12
1.3. Tarihsel Süreçte Çek Kamu Yönetimi Dönüşümü	14
1.3.1. 1989 Yılına Kadar Çekya İdari Dönüşümü	14
1.3.2. 1989-2003 Arası Dönemdeki Çek Kamu Yönetimi Değişiklikleri	16
1.3.2.1. Merkezi Düzeydeki Değişiklikler.....	16
1.3.2.2. Yerel Düzeydeki Değişiklikler	18

İKİNCİ BÖLÜM

ÇEKYA’NIN AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYON SÜRECİ

2.1. Tarihsel Süreçte AB-Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İlişkileri ve Avrupa Koşulsallığı.....	21
2.2. Avrupa Entegrasyonu ve Çek Cumhuriyeti ve Slovakya’nın Avrupa Birliği Üyelikleri.....	24
2.2.1. Avrupa Entegrasyonu	24
2.2.2. Avrupa Birliğinin Genişleme Nedenleri.....	25
2.2.3. Çekya’nın AB Entegrasyon Süreci.....	27
2.3. AB Üyelğine Giden Yol	28
2.3.1. Çekya’nın Avrupa Birliği’ne Üyelik Başvurusu	28
2.3.2. Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri	30

2.3.3. AB Üyeliği ve Üyelik Referandumu	31
2.3.4. Avrupa Entegrasyon Sürecinde Karar Verme Mekanizmaları	32
2.3.5. Slovakya'nın AB Entegrasyon Süreci	33
2.3.6. AB Üyeliğine Giden Yol	34
2.3.6.1. Slovakya'nın Avrupa Birliği'ne Üyelik Başvurusu.....	34
2.3.6.2. Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri	34
2.3.6.3. Avrupa Entegrasyon Sürecinde Karar Verme Mekanizmaları	36

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AB ENTEGRASYONU SÜRECİNDE ÇEKYA İDARİ DÖNÜŞÜMÜ

3.1. AB Entegrasyonu Yolundaki İdari ve Siyasi Durum	39
3.2. Euroagenda Kapsamında Yerine Getirilmesi Gerekenler	41
3.3. Katılım Sürecinde Gerçekleştirilen Değişiklikler.....	42
3.4. Avrupa Birliği Yardım Programları ile Finanse Edilen Kamu Yönetimi Projeleri Kapsamındaki Değişiklikler	44
3.4.1. PHARE Programları	44
3.4.1.1. PHARE 1997 - Kamu Yönetimi Verimliliğinin Artırılması	45
3.4.1.2. PHARE 1998 - Topluluk Müktesebatının Uygulanması için Kurumsal ve İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi.....	46
3.4.1.3. PHARE 2000 - Çek Cumhuriyeti'nde Merkezi Devlet İdaresinin Modernizasyonu	47
3.4.1.4. PHARE 2001 - Bölgesel ve Yerel Düzeyde Etkili Özerk Yönetim Çerçevesinin Oluşturulması.....	47
3.4.1.5. PHARE 2002 - Bölgesel Özerk Birimler Görevlileri için Genel Eğitim Sistemi	48
3.4.2. Diğer AB Yardım Programları Kapsamındaki Değişiklikler	49
3.4.2.1. Geçiş Tesisi Programı.....	49
3.4.2.2. Avrupa Ekonomik Alanı Mali Aracı	49
3.4.2.3. Hollanda İkili Yardım Programı - MATRA.....	50
3.5. Avrupa Birliği Yardım Programları Kapsamındaki Değişikliklere Yönelik Genel Bir Değerlendirme	52
3.6. Avrupa Birliği Sürecindeki İdari Koordinasyon'dan Sorumlu Aktörler	54
3.7. Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinde Çekya'daki İdari Koordinasyon Mekanizmaları.....	55

3.8.	2003 Yılından İtibaren Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Düzenlemeleri.....	56
3.8.1.	Merkezi Düzeyde Yapılan Düzenlemeler.....	56
3.8.2.	Yerel Düzeyde Yapılan Düzenlemeler	61
3.9.	Avrupa Birliği Entegrasyonu Sürecinde Çekya İdari Dönüşümünün İlerleme Raporlarına Dayalı Olarak İncelenmesi	62
3.9.1.	Avrupa Komisyonu “Agenda 2000” Raporu.....	62
3.9.2.	Avrupa Komisyonu 2002 Yılı İlerleme Raporu	63
3.9.3.	Avrupa Komisyonu 2003 Yılı İzleme Raporu.....	64
3.9.4.	Avrupa Komisyonu 2004 Yılı Çek Üyeliği Kapsamlı Raporu.....	64
3.9.5.	2008 Yılı Erawatch Raporu	66
3.9.6.	Avrupa Komisyonu 2012 Yılı Raporu	66
3.9.7.	2013 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu.....	67
3.9.8.	2014 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu.....	68
3.9.9.	2016 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu.....	68
3.9.10.	2017 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu.....	69
3.9.11.	2018 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu.....	70
3.10.	Avrupa Birliği İlerleme Raporları Kapsamındaki Değişikliklerin Genel Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi	72
SONUÇ		76
KAYNAKÇA.....		81
ÖZGEÇMİŞ		85

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 3.1 Avrupa Birliği Yardım Programları ile Finanse Edilen Kamu Yönetimi Projeleri Kapsamındaki Değişiklikler	51
Tablo 3.2 Çek İdari Dönüşümünün İlerleme Raporlarına Dayalı İncelemesi	71



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AK	: Avrupa Konseyi
AKÇT	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
ÇKP	: Çekoslovak Komünist Partisi
DEA	: Düzenleyici Etki Analizi
ISPA	: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
KSCM	: Bohemya Komünist Partisi
OF	: Obcanske Forum
OLPA	: Office for Legislation and Public Administration of the Czech Republic
SAPARD	: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
VPN	: Verejnost Proti Nasiliu
vb.	: Ve Benzeri
vs.	: Ve Saire
yy.	: Yüzyıl

ÖZET

Dünya üzerindeki herhangi bir ülkenin mevcut kamu yönetimi yapısında değişiklik yapmasını sağlayan birçok sebep bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi ve belki de en etkili bir uluslararası örgüte dahil olma ve bu örgütün öne sürdüğü gerekliliklerin sonucunda yapılan değişimlerdir. Koşulsallık olgusu ile bağdaştırılan bu değişiklikler, ülkeleri idari anlamda değişiklikler yapmaya ve belki de bu değişikliklerin sonucunda bir idari dönüşüme sebep olmaktadır. Çalışmada, Çekya'nın kamu yönetimi değişiklikleri tarihi bağlamda ele alınırken, bu değişikliklerden en önemlilerinin Avrupa Birliği Entegrasyon sürecinde gerçekleştiği ortaya konmuştur. Avrupa Koşulsallığı ile irdelenen bu değişiklikler, idari dönüşüm olgusu ile ele alınarak söz konusu entegrasyon süreci tarihsel bağlamda açıklanmıştır. Çalışmada Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde Çekya'nın geçirmiş olduğu idari dönüşüm süreç analizleri ve mevcut Avrupa Birliği materyalleri kapsamında incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Çekya, Avrupa Birliği, Avrupa Entegrasyonu, İdari Dönüşüm.

SUMMARY
ADMINISTRATIVE TRANSFORMATION OF CZECHIA IN EUROPEAN UNION
INTEGRATION PROCESS

There are many reasons for changing the existing public administration structure of any country in the world. The most important, and perhaps the most effective, of these is the involvement of an international organization and the changes made as a result of the requirements of this organization. These changes, which are associated with the concept of conditionality, lead to changes in the administrative sense of the countries and perhaps an administrative transformation as a result of these changes. The study examines the Czech public administration changes in the historical context, and argues that the most important of these changes occurred during the European Union Integration process. These changes, which are examined with European Conditionality, are handled with the phenomenon of administrative transformation and this integration process is explained in historical context. In this study, the administrative transformation process of the Czech Republic during the European Union integration process and the existing European Union materials are examined.

Keywords: Czechia, European Union, European Integration, Administrative Transformation.

TEŞEKKÜR

Ülkelerin mevcut kamu yönetimi yapılarında değişiklik yapmaları sonucunda gerçekleşen idari dönüşüm olgusunu ve bu olguyu tarihsel deneyimler ve Avrupa Koşulsallığı perspektifinden ele alan bu tez, Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde Çekya'nın geçirmiş olduğu idari değişimleri aydınlatma amacıyla yazılmıştır.

Çalışma süresince bana her türlü desteği sağlayan danışmanım Prof. Dr. Erol ESEN'e ve her zaman yanımda olan aileme, arkadaşlarıma ve manevi desteğini esirgemeyen ablam Dilek KARAN'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Duygu ŞEKEROĞLU

Antalya, 2019

GİRİŞ

Günümüzde dünya üzerindeki birçok devlet, vatandaşlarına daha iyi hizmet sunmak ve refah seviyelerinin yanı sıra etkinlik ve verimliklerini artırmak adına kamu yönetimi alanında çeşitli reformlar gerçekleştirmek için çalışmalar yürütmektedirler. Gerek sosyal, gerek siyasi anlamda, ülkelerin maruz kaldıkları çeşitli değişim süreçlerinin idari yapılarına mutlak yansımaları olmaktadır. Hal böyle iken, ülkelerin belki de kuruluş yıllarından başlayarak, tarihsel süreçte maruz kaldıkları herhangi bir değişim ve dönüşüm süreçleri ile kamu yönetimleri arasında sıkı bağlar bulunmaktadır. Gerek mevcut yönetim sistemini iyileştirme, gerek uluslararası alanda gücünü artırmak adına uluslararası siyasette söz sahibi birliklere üye olmak amacıyla, ülkeler kamu yönetimi alanında birçok değişiklik yapmaktadırlar. Tarihsel olarak dünya üzerinde bu tarz değişiklikleri gerçekleştiren birçok ülke olmakla birlikte, iki dünya savaşı arası dönem ve sonrasında rejim değişikliği gerçekleştiren ülkeler kamu yönetimi açısından ilginç birer örnek teşkil etmektedirler. Bunun nedeni ise, antidemokratik, katı merkeziyetçi rejimlere sahip ülkelerde yaşanan rejim değişikliklerinin ilk yansımaları bu katı merkeziyetçiliği yıkmak için beraberinde gelen idari değişikliklerdir. Uzun yıllar boyunca komünizm etkisi altında kalan Doğu Avrupa ülkeleri bu anlamda isabetli bir araştırma konusudur. Bunlardan günümüzde Çekya, yakın tarihte Çek Cumhuriyeti ve daha da önceden Çekoslovakya olarak bilinen ülke araştırılmaya değer bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çekya'nın geçirmiş olduğu isim değişiklikleri, adeta tarihsel sürecindeki idari değişikliklere işaret etmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası komünist rejimin antidemokratik uygulamaları ve verimsiz, katı merkeziyetçi yönetime gösterilen toplumsal tepkiler, siyasi ve idari alanlara da sirayet ederek toplumsal, siyasal ve idari reform süreçlerini beraberinde getirmiştir. Nihayet komünist rejimin yıkılmasının ardından bağımsız bir devlet olarak Çekoslovakya adı altında dünya sahnesinde yerini almasından itibaren Çekya, toplumsal, siyasi ve idari anlamda modernleşmeyi amaçlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa kıtasında siyasi ve ekonomik düzenin yeniden tesisi için kurulan ve zamanla bölgesel bir birlik olmanın dışında, uluslararası alanda demokrasi, hukukun üstünlüğü, yönetimde şeffaflık gibi kavramların da faaliyete geçmesinde büyük rol oynayan Avrupa Birliği, yönünü demokrasi, hukukun üstünlüğü ve çağdaş yönetim sistemlerine çeviren eski komünist bloğu ülkelerinden Çekoslovakya için de bir cazibe merkezi olmuştur.

Söz konusu çalışma idari dönüşüm olgusunun bir uluslararası birliğe entegrasyon süreci ile nasıl şekillendiğini tarihsel örnekler ve deneyimler ile ortaya koymuştur. Çalışmaya konu olan Çekya, Avrupa Birliği entegrasyon sürecinin yanı sıra, eski doğu bloğu

ülkelerinden olması ve yaşamış olduğu siyasi ve toplumsal değişimlerin kamu yönetimini nasıl şekillendirdiği hususunda isabetli bir örnek olduğundan seçilmiştir. Çalışmada tarihsel bağlamda gerçekleşen kamu yönetimi değişikliklerinin bütüncül bir biçimde ele alınmasından dolayı kavram olarak “idari reform” ya da “idari değişim”den ziyade “idari dönüşüm” kullanılmıştır. Bunun nedeni ise, idari dönüşüm kavramının idari reform ya da idari değişiklikten, daha köklü ve daha radikal süreçleri içermesidir. Bu bağlamda, dünya üzerindeki hemen her ülkenin idari değişiklikler ya da reformlar gerçekleştirebilme yetisine sahip olmasına karşın, çok azı gerçek anlamda dönüşüm geçirmektedir. Yani, idari dönüşümün tarihsel süreçte yapılan idari değişikliklerin bir ürünü olmasının yanında, geçmişe kıyasla önemli kırılma süreçlerini de içerisinde barındırması gereklidir. Çekya, gerek Çekoslovakya deneyiminin ardından bağımsız bir ülke olarak ortaya çıkmasıyla idari anlamda önemli değişiklikler yapması, gerek demir perdenin ardından modern demokratik rejim ve uygulamalarına yönünü çevirerek siyasi ve idari yapısını buna göre şekillendirmesi anlamında, idari dönüşüm için iyi bir örnek olmuştur.

Çalışmanın konusu genel itibarı ile Avrupa Birliği entegrasyon sürecini ele alsa da, değişiklik yapılan ya da yapılması gereken yapılar, prosedürler geçmiş dönem uygulamalar ile halen sıkı sıkıya bağlı olmasından dolayı, çalışma yalnızca birliğe üyelik ve entegrasyon yılları bakımından değil, ülkenin erken dönem tarihindeki çeşitli siyasi deneyimler ve kamu yönetimi yapıları ile bütüncül biçimde ele alınmıştır. Çalışma, Çekya’nın geçirmiş olduğu idari dönüşümü konu almakla birlikte, ele alınan dönemde her alanda başarı sağlandığı söz konusu değildir. Bununla birlikte, başarılı bulunan politikaların yanında bazı alanlarda ilerleme sağlanmadığı ve Avrupa Birliği raporlarında sıklıkla eleştiriye maruz bırakıldığı da görülmektedir. Tam da bu nokta da, eleştiriye maruz bırakılan bu alanların çoğunda tarihi deneyimlerin ve günümüzde işlerliğini kaybetmiş bazı bürokratik uygulamaların halen devam ettiği sorunu karşımıza çıkar ve bu da tarihsel süreci ele alan karşılaştırmalı analizler yapılmasını zorunlu kılar.

Avrupa Birliği üyeliği için yola çıkan Çekya’nın Birlik’e dahil olması için topluluk müktesebatı kapsamında gerçekleştirmesi gereken bir dizi değişiklik bulunmaktaydı. Özellikle kamu yönetimi alanında merkeziyetçiliğin azaltılması, demokratik kurumların artırılması, şeffaf, hesap verebilir, verimli idari mekanizmaların kurulması hedeflerine yönelik çok sayıda reform çalışması yapılmıştır. Bu çalışmaların kökleri Çekya’nın bağımsız bir devlet olarak 1989 yılında ortaya çıkmasına dayanmaktadır. Erken dönemde Çek Cumhuriyeti’nin gerçekleştirmiş olduğu idari reformlar merkeziyetçiliğin azaltılmasına yönelik olurken, daha sonraki dönemde yapılan değişikliklere bakıldığında bunların daha çok yönetimde etkinlik ve

verimliliğin artırılması, yolsuzluğun azaltılması, teknolojik süreçlerin kamu yönetimine yansıtılarak e-Devlet stratejilerinin benimsenmesi gibi alanlara yöneldiğini görmekteyiz.

1990'lı yıllarda mevcut idari yapı içerisinde kamu yönetiminin modernizasyonunu sağlamak adına özellikle bakanlıklar düzeyinde birtakım değişiklikler karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan en önemlisi İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan “Kamu Yönetimi Bölümü” olup, söz konusu dönemde idarenin etkin ve verimli kılınması adına pek çok çalışma yürütmüştür. 2000'li yıllarda mevcut yapıların Avrupa Birliği ile uyumlaştırılması anlamında birçok çalışma yürütülmüş olup bunlardan en bariz olanı Avrupa Birliği tarafından sağlanan çeşitli fonlar ile ulusal fonların uyumlaştırılması sürecine dair alınan kararlar ve uygulamalar olmuştur. Çekya'nın Avrupa Birliği üyelik süreci ve akabinde gerçekleştirilen idari değişimlere baktığımızda kamu yönetimine ilişkin pek çok düzenleme yapıldığı görülmektedir.

Üyelik başvurusuna giden süreçte yaşanan bazı toplumsal olayların da sürece yön verdiği görülmektedir. Özellikle Prag Baharı ve Kadife Devrim gibi demokrasi mücadelelerine bakıldığında Çekya için Avrupa Birliği üyeliğinin ve üyelik kapsamında gerçekleştirilmesi gereken değişimlerin ne denli önemli olduğu anlaşılabılır. Bu nedenle çalışmada bu toplumsal süreçler de ayrıntıları ile ortaya konmuştur.

Üyelik sürecine bakıldığında ise Çekya'nın gerçekleştirmesi gereken bir dizi değişiklik görülmüştür. Çekya mevcut kamu yönetimi yapılarını Avrupa Birliği ile uyumlaştırmak adına ilk etapta bu alana özel çalışmalar yürütmekte idi. Bu amaç doğrultusunda özellikle bakanlıklar düzeyinde değişiklikler yapılmış ve bakanlıklarda Avrupa Birliği entegrasyonu çalışmalarını yürütecek çeşitli çalışma grupları oluşturulmuştur.

İlerleyen süreçte, Çekya'nın önündeki en zorlu alanlardan bir tanesi kamu hizmetlerinin görülmesine dair uygulamalar ve kamu personel yönetimi olmuştur. Birliğe üyelik başvurusunun ilk aşamalarından itibaren özellikle şeffaflık ve hesap verilebilirlik bakımından oldukça fazla eleştiri alan bu alanda Çekya'nın ciddi adımlar atması gerekmiştir. Buna yönelik olarak, AB entegrasyon sürecindeki en önemli değişikliklerden biri olan “Kamu Hizmeti” yasası kabul edilmiş ve kamu yönetiminde rasyonelleşme konusunda önemli bir yasal dayanak oluşturulmuştur. Ayrıca Avrupa Birliği ile uyumlu yapıların oluşturulması için Avrupa Birliği tarafından sağlanan fonlar ile ulusal fonların uyumlaştırılması konusunda çalışmalar yürütülerek idari etkinlik mekanizmaları artırılmaya çalışılmıştır.

Nihayet Avrupa Birliği'ne üyeliğin gerçekleştiği 2004 yılında daha somut adımlar atılmıştır. Bu adımlardan en önemlileri Devlet İdare Enstitüsü'nün kurulması ve ilçelerin kaldırılarak yetkilerin bölge yönetimlerine devredilmesi olmuştur. Devlet İdare Enstitüsü'nün

kurulması kamu yönetiminde hizmet içi eğitimler ile sunulan hizmetin kalitesini artırmayı amaçlarken, ilçe yetkilerinin bölgelere devredilmesi adem-i merkeziyetçilik yolunda önemli bir adım olarak görülmüştür. İdarede işlevsellik ve verimliliği artırmak için e-Devlet uygulamalarına da önem verilerek bu konuda da somut adımlar atılmıştır. Örneğin 2008 yılında belirlenen Ulusal İnovasyon Politikası ile bu alanda yapılacaklar sistematikleştirilmiştir. Avrupa Birliği raporlarında sıklıkla eleştiri konusu olarak karşımıza çıkan yolsuzlukla mücadele konusunda da önemli bir adım atılarak Sözleşme Kayıt Yasası onaylanmıştır. Ayrıca Avrupa Birliği'nin bağlantılı olduğu birçok uluslararası program kapsamında da önemli değişiklikler yapılmıştır.

Yukarıda özet şeklinde değinilen tüm bu süreçler, söz konusu çalışmada ayrıntıları ile ortaya konmuş ve idari dönüşüm olgusu bu süreçler bazında işlenmiştir. Çekya'nın kuruluş yıllarından itibaren geçirmiş olduğu değişimin yanında, AB etkisi ile yapılan birçok önemli idari değişikliğin de Avrupa Koşulsallığı'nın bir sonucu olduğu çalışmada tartışılmıştır. Bu koşulsallığın çıktıları olarak görülebilecek değişimler Avrupa Komisyonu'nun periyodik olarak sunmuş olduğu ilerleme raporlarında görüldüğü gibi, kamu yönetimi alanında yapılması gerekenlerin yanında çeşitli eleştirilerde bulunmaktadır. Hal böyle iken çalışmada Avrupa Birliği tarafından yayınlanan raporlar ve onların analiz edilmesine önem verilmiştir.

Araştırmanın Konusu

Bu çalışma, Çekya'nın Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde geçirmiş olduğu idari dönüşümü ele alırken yalnızca söz konusu dönemi değil, bu dönemde gerçekleştirilen reformların geçmişteki uygulamalar ve süreçler ile sıkı bağlara sahip olmasından ötürü, ülkenin kuruluş yıllarından itibaren geçirmiş olduğu değişimleri konu almaktadır.

Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı, idari dönüşüm olgusunu “Avrupa Koşulsallığı” temelinde Çekya örneği üzerinde inceleyerek, Avrupa Birliği entegrasyon sürecinin ülke kamu yönetiminde ne denli değişikliklere sebep olduğunun ortaya konmasıdır. Bahsi geçen kamu yönetimi değişikliklerini ele alırken öncelikle tarihsel süreçte ülkenin kendi dinamikleri ile gerçekleşen idari değişiklikler dönem dönem ortaya konarken, Avrupa Birliği üyeliği hedefi ortaya çıktıktan itibaren olan süreçte kamu yönetiminde meydana gelen dönüşüm resmi otoriteler tarafından yayınlanan materyallerin yanında, Avrupa Birliği yardım programları sonrası gerçekleşen değişimler de dahil olmak üzere çeşitli raporlar ile incelenmiştir.

Araştırmanın Kapsamı ve Yöntemi

Çalışma, her ne kadar Avrupa Birliği sürecindeki idari değişiklikleri merkeze alsada, idari dönüşüm olgusu, tarihsel arka planı da ayrıntılı olarak değerlendirmeyi beraberinde getirdiğinden dolayı, ülkenin kuruluş yıllarından itibaren geçirmiş olduğu çeşitli siyasi ve idari değişiklikleri de kapsamaktadır. Çalışmanın odağı olan son bölümde ise söz konusu dönemde gerçekleşen idari değişiklikler, Birlik tarafından finanse edilen yardım programlarının çıktıları ve ilerleme raporları ışığındaki eleştiri ve öneriler sonucu yapılan değişiklikleri de konu almaktadır.

Çalışma, geçmişten günümüze Çekya kamu yönetimini ele aldığından, tarihsel karşılaştırmalı araştırma yöntemi ve süreç analizleri ile ortaya konmuştur.



BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL SÜREÇTE ÇEKYA SİYASİ VE İDARİ DÖNÜŞÜMÜ

1.1. İdari Dönüşüm Kavramının Kuramsal Olarak İncelenmesi

Devlet ve yönetim sistemleri tarihsel gelişim süreçleri kapsamında incelendiğinde, her bir ülkenin geçirmiş olduğu tarihi değişim ve gelişim süreçlerinin önemli bir kısmını kamu yönetimi değişikliklerinin oluşturduğu görülmektedir. Dünyanın herhangi bir bölgesinde yer alan bir devletin idari yapısı ele alındığında ve köklü bir biçimde irdelendiğinde, yakın tarihte gerçekleşmiş olan siyasi ve bürokratik faktörlerin idari yapılarının şekillenmesinde rol oynadığı kadar, kökleri dünya savaşlarına varan birçok olayın da bu yapıların günümüzde var olan şekilleri üzerinde etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Günümüzde ülkelerin mevcut idari yapılarına ulaşmaları bir dizi değişim, reform ve dönüşüm süreçlerinin sonucu olmuştur. Ülkelerin geçirmiş oldukları idari değişimleri incelerken idari reform ve idari dönüşüm kavramları sıklıkla karşımıza çıkmaktadır. Birbirine oldukça yakın olmakla birlikte, bu kavramların ifade ettikleri anlam farklılaşmaktadır. İdari reform Tutum’a göre (1994: 62) “yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler” olarak tanımlanmıştır.

İdari reform, bu anlamda yönetim yapısında yapılması amaçlanan değişiklikleri ifade ederken idari dönüşüm, reform kavramından daha geniş kapsamlı olup, ülkelerin yapmış oldukları reformlar sonucu ulaşılmış oldukları daha köklü ve kapsamlı değişiklikleri ifade etmektedir. Bu tanımdan hareketle, idari reform gerçekleştirmiş olan her ülkenin dönüşüm gerçekleştirmiş olduğunu söyleyemeyiz.

Bahsedilen bu dönüşümü iki alt başlıkta toplamak mümkündür. Birincisi, idari açıdan; geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu yönetimi yaklaşımına ve politik açıdan değişime; bürokratik örgütlenmeden girişimci devlet örgütüne geçiş. İkinci başlık, kamu yönetimi paradigmasından yönetişim paradigmasına geçiş. Kısacası, yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi disiplindeki paradigma tartışmalarının başlamasını ve paradigma tartışmalarının artmasını sağlamaktadır (Temizel, 2015: 218).

Ülkeleri idari reformlar gerçekleştirmeye ve bu reformların sonucunda kamu yönetimlerinde dönüşüm geçirmelerini gerekli kılan çeşitli faktörler söz konusudur. Bu faktörler, yaşanan teknolojik gelişmeler ile birlikte çağa ayak uydurma ve idari sistemlerin modernizasyonu, küreselleşme süreci ile birlikte diğer ülkeler ile uyumlu yönetim

sistemlerinin gerekliliği, uluslararası örgütlerin getirmiş olduğu zorunluluklar olarak görülebilir. Ülkelerin idari anlamda reformlar yaparak dönüşüm gerçekleştirmelerini teşvik eden uluslararası örgütlerden en önemlilerinden biri hiç şüphesiz Avrupa Birliği olmuştur.

1990'lı yıllardan itibaren Avrupa bütünleşme sürecinin ivme kazanmasına paralel olarak sürece iştirak eden ülkelerin idari yapıları, özellikle yerel ve bölgesel birimlerin ön plana çıkması ve yer yer güçlenmesi şeklinde kendisini gösteren bir dönüşüm sürecine maruz kalmıştır (Görün ve Gül, 2010: 1).

Avrupa Birliği bütünleşmesi ya da entegrasyon sürecine dair yapılan çalışmalara bakıldığında, bu süreçlerdeki çeşitli değişiklikleri açıklamak için belirli kuramsal kavramlara atıf yapıldığı görülmektedir. Öncelikle Avrupa Entegrasyonu ile sıkça karşımıza çıkan “Yeni Kurumsalcılık”tan söz etmek gerekmektedir.

Yeni kurumsalcılık, siyaseti kurumlar ve yerleşik kurallar bazında inceleyen bir anlayıştır. Bu anlayışa göre kurallar resmi oldukları kadar gayri resmidirler de. Yazısız gelenekler ve anlayışlar siyaseti etkileme ve oluşturma açısından bazen resmi düzenlemelerden daha güçlü olabilirler. Bu aynı zamanda kurumların yenilenmesinin ve değiştirilmesinin bazen neden bu kadar zor olduğunu da açıklamaktadır¹.

Avrupa Birliği, hükümetler arası ve uluslarüstü kuruluşların bir araya geldiği ve hızla büyüyen ve topluluk müktesebatı olarak adlandırılan mekanizmalar sayesinde, dünyadaki en yoğun biçimde kurumsallaşmış uluslararası organizasyondur. Bu nedenle Birlik, yeni kurumsalcılığın incelenmesi için uygun bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır (Pollack, 2018:1).

Bu bakış açısından hareketle, AB kurumsallığından kaynaklanan, uyulması gereken kurallar ve takip edilmesi gereken adımlar, aday ve üye ülke politikalarının şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu politikaların ve özellikle idari yapıların şekillenmesi ve değişmesi üzerinde hiç şüphesiz AB Koşulsallığı'nın da katkısı olmuştur. Son bölümde detayları ile irdelenen bu yaklaşıma göre, AB üyeliğinin sağlayacağı getiriler sebebi ile, aday ülkeler üzerinde çeşitli değişiklikler yapmaları için motivasyon aracı olmasıdır. Bir diğerk ifadeyle, AB üyeliği ve onun sonucunda elde edilecek olan getirilere ulaşmak adına, ülkelerin tamamlaması gereken bir takım süreçler ve uymaları gereken koşullar bulunmaktadır. Ülkeler ancak bu koşulları sağladıkları takdirde üyelik sürecine girmektedirler.

¹ http://uliwiki.org/index.php?title=Yeni_Kurumsalc%C4%B1l%C4%B1k#cite_note-1 (erişim tarihi: 17.10.2019)

Sonraki bölümde, çalışmanın esas konusunu oluşturan Avrupa Birliği sürecinde Çekya'nın geçirmiş olduğu idari değişikliklerden önce, bu ülkenin tarihsel süreçteki idari dönüşümüne zemin hazırlayan ve kendi dinamikleri ile gerçekleştirdiği idari değişimlere yer verilecektir.

1.2. Tarihsel Süreçte Çekya Siyasi ve İdari Dönüşümü

Ülkelerin geçirmiş oldukları idari dönüşüm ve değişim süreçlerine bakıldığında, tarihsel bağlamda en köklü değişimlerin rejim değişikliği geçiren ülkelerde meydana geldiği görülmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, İkinci Dünya Savaşı'na giden ve sonraki süreçte Sovyet etkisi ve komünist rejim altında varlıklarını sürdürdüklerinden, sahip oldukları kamu yönetimi yapılarının bu sistemden oldukça fazla etkilendiği görülmektedir. Genellikle yüksek derecede merkeziyetçi, yetki devri ve adem-i merkeziyetçi demokratik yapı ve uygulamaların oldukça az olduğu bu ülkeler, Demir Perde'nin etkisinin kalkması ile birlikte demokratik yapılara evrilme sürecine girmişlerdir.

Günümüzde Çekya, kısa zaman öncesine kadar Çek Cumhuriyeti ve uzun dönem Çekoslovakya olarak bilinen ülkeye baktığımızda geçirmiş olduğu isim değişikliklerinin, “Prag Baharı” ve “Kadife Devrim” gibi önemli deneyimlerin ülkede yaşanan siyasi ve idari diğer değişikliklere işaret ettiğini de görebiliriz. Uzun yıllar Slovakya ile bir arada varlığını sürdürmüş ve daha sonra bağımsızlığını ilan ederek kapsamlı bir dönüşüm sürecine giren Çekya'nın bu tarihsel deneyiminde Avrupa Birliği ile kıtaya yayılan demokratikleşme hareketleri son derece etkili olmuştur. Çekya bu anlamda idari dönüşümü incelemek adına isabetli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çekya'nın geçirmiş olduğu söz konusu dönüşümü daha iyi anlamak adına, ülkenin tarihine bakmak anlamlı olacaktır.

Günümüzde Çekya ve Slovakya'nın sahip olduğu bölgeler, geçmişte ortak bir yönetim altındaki krallıklara tabi idi. Örneğin Çek bölgesi ilk eyaleti olan Samo İmparatorluğu sonrası, 1198-1306 yılları arasında Premisit Wenceslas yönetimindeki Bohemya Krallığı, sonrasında, Kutsal Roma İmparatoru, IV. Charles (1316-1370) hâkimiyetindeki Lüksemburg Hanedanlığı sonrasında Bohemya'da en uzun süreli hanedanlık olan (1526 - 1918) Habsburg Hanedanlığında varlıklarını sürdürmüşlerdir (Cornwall ve Evans, 2007: 25).

Çekler ile uzun bir tarihi geçmişe sahip olan Slovaklar ise Slav kökenli olup, Avusturya-Macaristan İmparatorluğu ve Macar Krallığı'nın içinde yaşamışlardır. M.Ö. 450 yılından itibaren bugünkü Slovakya'nın yer aldığı bölgede Keltler yerleşmişlerdir. Slavların bölgeye gelişleri ise M.S. 5. y.y.'da başlamıştır. 10. y.y.'ın başlarında Macarlar günümüz

Slovakya'sının bulunduğu bölgeyi kendilerine bağlamışlardır. Bölgenin güneyine bu tarihten itibaren etnik Macarlar yerleşmekle birlikte, 13. y.y.'dan itibaren Germenlerin ve daha sonra ise Yahudilerin de gelmesi etnik yapıyı önemli ölçüde değiştirmiştir. 1241 yılındaki Moğol istilas ve bunu müteakip yaşanan açlık nedeniyle bölge nüfusu önemli ölçüde kıyım uğramıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun Macaristan içinde yayılması ve 16. y.y.'da Buda kentini fethetmesi sonrasında Macaristan Krallığı'nın başkenti 1536 yılında o dönemki adıyla Pressburg olan Bratislava'ya taşınmıştır. Türklerin 18. y.y.'da Macaristan'dan çekilmesi ile Slovakya'nın anılan krallık içindeki önemi azalmakla birlikte, Bratislava 1848 yılına kadar Macaristan'ın başkenti olarak kalmıştır. 1848-1849 ihtilali sırasında Slovaklar, Avusturya krallığının Macaristan kısmından ayrılmak ümidiyle dönemin Avusturya İmparatorunu desteklemişler, ancak bu amaçlarında başarıya ulaşamamışlardır. 1867-1918 yılları arasında Avusturya-Macaristan İmparatorluğu döneminde, "Macarlaştırma" politikası sırasında baskılara maruz kalmışlardır.²

1.2.1. Çekoslovakya Deneyimi ve İkinci Dünya Savaşı Sonrası Yaşanan Gelişmeler

Birinci Dünya Savaşı'nın sonunda Avusturya-Macaristan İmparatorluğu çöktükten sonra Çekoslovakya'nın ortaya çıkışı 28 Ekim 1918 tarihinde olmuştur. Çekler nüfusun yalnızca %65'ini oluştururken geri kalan kısmın büyük çoğunluğu Slovak idi. Nüfusu 13.5 milyon ve resmi dilleri Çekçe ve Slovakça idi. Çekler ve Slovakların bir arada yaşama alışkanlıklarının birden fazla nedeni bulunuyordu. Bu iki ulus arasında birçok kültürel benzerlik söz konusu olup Alman ve Macar etkisine karşı mücadelede işbirliği ve Rusya ve Fransa'daki Birleşmiş Çek ve Slovak lejyonları önde gelen sebepler arasında sayılabilir (Cornwall ve Evans, 2007: 25). Birinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan devletler, özellikle Orta ve Doğu Avrupa genelinde giderek agresif hale gelen yayılmacı Nazi politikaları ile karşı karşıya kalmışlardır. 19. yüzyılda, özellikle sanayileşmenin de hız kazanması ile Çekoslovakya'da ekonomik ve siyasi dönüşüm süreçleri, toplumda geçmişten gelen bir takım köklü sorunları gün yüzüne çıkarmıştır. Özellikle 1918-1944 arası dönem incelendiğinde, Çekoslovakya gelişmişlik anlamında oldukça gelişim gösterse de, etnik birtakım sorunlar ile karşı karşıya kalmıştır.

Avusturya-Macaristan Monarşisi'nin dağılmasından sonra Bohemya, Moravia, Slovakya ve Ruthenia yeni bağımsız Çekoslovakya'yı kurmuştu. Savaşların hüküm sürdüğü bir atmosferde, Çekoslovakya dünyanın ekonomik olarak en gelişmiş ülkelerinden biriydi ve demokratik, çok partili bir siyasi sisteme sahipti. Bununla birlikte, etnik sorunlar devam

² <http://bratislava.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=121322> (erişim tarihi: 16.04.2019)

ederken, etnik olarak kökenleri Alman olanlar Almanya ile daha yakın ilişkiler kurmak istemişlerdir.³

Hitler, Avusturya'nın ilhakından sonra ve "bir ulus, bir devlet" politikasını tam anlamıyla gerçekleştirebilmek amacıyla, gözlerini Çekoslovakya'ya çevirdi. Bu devletin Südetler bölgesinde 3.5 milyon Alman yaşamaktaydı. Avustralya'da olduğu gibi Naziler burada da boş durmuyor, sürekli karışıklıklar çıkarıyorlardı. Hitler'in bu karışıklıkları bahane ederek Çekoslovak sınırına asker yığması üzerine de Çekoslovak hükümeti seferberlik ilan ederek gerekli savunma tedbirlerini almak yoluna gitmiştir (Sander, 2009: 59).

Alman üstünlüğü 8 Mayıs 1945'te İkinci Dünya Savaşı'nın bitişiyle sona ermiş olup, Çekoslovakya'da Komünist dönem başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı sona erdikten sonra, Çekoslovakya, 1938 öncesi sınırları ile yeniden kurulmuştur (Sovyetler Birliği'ne verilen Ruthenia hariç). Alman işgali sırasında yurtdışında Çekoslovak kurtuluş hareketine öncülük eden Edvard Benes devlet başkanlığına geçmiştir. Çekoslovakya büyük ölçüde Sovyet güçleri tarafından kontrol edildiğinden, Sovyetler Birliği ve komünizmin savaş sonrası dönemde güçlü bir şekilde etki alanını artırdığı görülmüştür. 1946 seçimlerinde komünistler oyların %38'ini kazanarak önemli hükümet görevlerinin çoğunu almıştır. Çekoslovakya'daki birçok siyasi grup, SSCB ile yakın bir ilişki kurmanın önemli olduğuna inanmaya başlamıştı. Bununla birlikte, Şubat 1948'de Komünistler yönetimde bir krize sebep oldular ve kendilerinin daha fazla hakim oldukları yeni bir hükümet kurdular. Cumhurbaşkanı Benes istifa etmiş ve yerini Komünist parti lideri Klement Gottwald almıştır. Bu, Batı'da Sovyetler Birliği tarafından yapılan bir darbe olarak görülmüştür.⁴

Çekoslovakya'nın yeni liderleri, Sovyetler Birliği kurumlarının ve uygulamalarının egemen olduğu yeni bir siyasal sistem oluşturmuşlardır. Diğer siyasi partilerin var olmasına izin verilmesine rağmen, gerçekte Komünist Parti tüm gücü elinde tutan tek parti haline gelmiştir. Komünistler hukuk sistemi ve yargısını siyasi amaçlarına uyacak biçimde şekillendirirken muhalefeti kontrol altında tutmak için gizli bir polis gücü oluşturmuşlardır.

1950'lerin Komünist hükümeti yalnızca tek parti yönetimi ile değil, aynı zamanda üretim kotalarına, büyük sansür ve komünist propagandaya olanak sağlayan bir medya tekelinin kurulmasına dayanan merkezi planlı bir ekonomi ile karakterize edilmişti. Komünistler ayrıca zorlayıcı taktiklere ve muhaliflere yönelik açık tehditlere başvurmaya da başlamıştı. Komünist gizli polis, acımasız sorgulama yöntemlerini kullanırken, rejime karşı muhalefet ettikleri iddia edilenler, taraflı yargı süreçleri ile karşı karşıya kaldıkları ve sonunda

³ http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/applicants/pdf/czech_profile_en.pdf (erişim tarihi: 01.08.2019)

⁴ <https://www.ucis.pitt.edu/outreach/sites/default/files/Czech.pdf> (erişim tarihi: 01.08.2019)

zorunlu çalışma kamplarına yollandıkları ya da idam edildikleri bir sürece maruz bırakılmışlardır (Janik, 2010: 100).

1.2.2. Siyasi ve Toplumsal Demokratikleşme Süreci

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, Çekoslovakya'daki siyasal sistem, tıpkı diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Sovyet tarzı bir Komünist rejimin getirilmesinden büyük ölçüde etkilenmiş olup güç dengesi bozulmuştur. Yeni sistem yetkisi anayasaya dayanırken, baskıcı kurumların yardımıyla ülke genelinde tüm sosyal ve siyasal yaşamda egemen olmuştur. Fakat giderek artan baskı, toplumsal anlamda büyük ölçüde hoşnutsuzluk yaratmakla birlikte ülkenin siyasi ve ekonomik istikrarı ile geleceğine yönelik endişelere de neden olmuştur. Özellikle Komünist Parti'nin son dönemdeki uygulamaları eleştirilmekte ve günden güne tepkiler artmıştır.

Ocak 1968'in başlarında, reformistlerin gözünde Stalin sonrası sosyal durgunluğu simgeleyen Komünist Partinin baş lideri, Merkez Komite Birinci Sekreteri Antonin Novotni geri çağırılmıştır. Söz konusu dönemde Parti'nin böylesine yüksek rütbeli bir temsilcisi daha önce hiç geri çağırılmamıştı ve bu adım, kamuoyunda şoka neden olurken aynı zamanda yapılan hataların kabul edilmesi anlamına gelmişti. Mart ayında Novotni, cumhurbaşkanlığı görevinden istifa etti ve halefinin kim olacağı sorusu, Komünist Parti ve toplumun tamamında ateşli bir tartışma konusunu oluşturdu. Slovak Alexander Dubcek, Komünist Parti Merkez Komitesinin İlk Sekreteri ve dolayısıyla en yüksek temsilcisi olmuştur.⁵

1.2.3. Prag Baharı

Mart ayının başında sansürün kaldırılmasından kısa bir süre sonra Alexander Dubcek, değişimin sembolü haline gelmiş ve gayri resmi tavrı ve insancıl tarzı kitlelerin sempatisini kazanmıştı. Novotni Mart ayında cumhurbaşkanlığından istifa ettikten sonra Komünist Parti, Nisan ayının başında Doğu Bloğunda resmen ilan edilen en radikal reform programını yayınlamıştı. Basın özgürlüğüne ek olarak, sınırlar açılmış, Stalinist dönemde zulüm gören komünistleri ve komünist olmayanları rehabilite etmekle ilgili konuşmalar, ekonomik reformlar yapılmıştır. Komünist Parti'nin politikaları, sıradan parti üyelerinin ve komünist olmayanların da sempatisini kazanmıştı. Çekoslovakya halkı bu dönemde tartışmalara dahil olurken, toplantılar yapmış, gazeteler okumuş, televizyon izlemiş ve nihayetinde sivil toplum yeniden uyanmıştır. 1960'lı yıllarda ise Dubcek nihayet "Prag Baharı" veya "insan yüzüyle sosyalizm" olarak bilinen bir dizi reform başlatmıştır. Dubcek ve reformcuları aynı zamanda

⁵ <https://www.socialismrealised.eu/1968-prague-spring/> (erişim tarihi: 01.08.2019)

adem-i merkeziyetçilik yoluyla ekonomiyi de geliştirmek istemişlerdir. Ancak Çekoslovak Komünist Partisi'ndeki (ÇKP) muhafazakârlar, reformlar yürürlüğe girdiğinde siyasi güçlerini kaybedebileceklerinden korktukları için Varşova Paktı üyesi diğer ülkelere (Sovyetler Birliği, Doğu Almanya, Polonya, Macaristan ve Bulgaristan) yardım için başvurmuşlardır. Varşova Paktı güçleri, reformları engellemek amacıyla 21 Ağustos 1968'de Çekoslovakya'yı işgal etmiştir. Kısa süre sonra Sovyet askerleri, parti başkanlığındaki beş kişiyi tutuklayarak Sovyetler Birliği'ne göndermiştir. Geriye kalan parti yetkilileri ise Sovyet işgalini yasallaştıran “Moskova Protokolü” nü imzalamak zorunda kalmışlardır. Daha sonra, 20 yıldan uzun süren geçici bir süre olan “Çekoslovakya'daki geçici Sovyet kuvvetlerinin varlığı” konulu bir anlaşma imzalanmıştır. 1969 Nisan'ında sert bir komünist olan Gustav Husak, Çekoslovak Komünist Partisinin lideri olarak Sovyetlerin desteğiyle Dubcek'in yerine seçilmiş ve reformların izlerini ortadan kaldırmaya çalışmıştır.⁶

Genel bir değerlendirme yapıldığında, Prag Baharı olarak bilinen süreç Stalinist tarzda sert, baskıcı ve ağır merkeziyetçi bir yönetimin zirve yaptığı bir döneme yönelik doğal bir toplumsal tepki olmuştur. Dubcek'in fikirlerinin ve reformlarının toplum nezdinde destek görmesiyle sivil toplumun uyanışa geçmesinin diğer komünist ülkelerde de benzer etkiyi uyandıracak ve hatta bir nevi domino etkisi gerçekleştireceği düşüncesi, bu reformların acilen ve sert bir biçimde bastırılması gerektiği düşüncesine sebep olmuştur. Fakat Sovyet işgali ve getirilen baskılar demokrasiye olan umutları yine de söndürmemişti. İlerleyen süreçte de görüleceği üzere, bu şekilde baskıya dayanan bir rejim toplumsal olarak yeniden tepkilere sebep olacak ve demokrasi ve insan haklarına dayanan bir yönetimin getirilmesi konusunda sivil toplumun tekrar uyanışa geçmesine zemin hazırlayacaktı.

1.2.4. Kadife Devrim

Prag Baharı olarak bilinen sürecin ardından artan sivil toplum hareketleri şiddetini gitgide artırmış olup, kitle gösterileri daha sıklıkla yapılabilecek hale gelmişti. Devrimci nitelikteki ayaklanmalar, 17 Kasım 1989'da Prag'da yapılan barışçıl bir öğrenci gösterisinin polis tarafından vahşice bastırılması ile tetiklenmiş oldu. Polisin sert müdahalesinden hemen sonra, üniversite öğrencileri, entelektüeller, sanatçılar ve tiyatro ve sinema aktörleriyle temasa geçmiş ve ardından kamuoyunda artan bir öfke dalgası ile ilk tepkisel olaylar yayılmaya başlamıştır ve grev hareketlerine de önayak olmuştur.

Bir grev hareketi olarak doğan “Sivil Forum” (Obcanske Forum - OF) yalnızca muhalif grupları değil, aynı zamanda Ulusal Komünistleri ve hatta “Ulusal Cephe”

⁶ <https://www.socialismrealised.eu/1968-prague-spring/> (erişim tarihi: 01.08.2019)

partilerinden memnun olmayan üyelerini bile tepkili vatandaşlar ile bir araya getiren siyasi bir hareket olarak ortaya çıkmıştır. Orta Avrupa'da en bilinen muhalif olan Vaclav Havel, OF'nin saygın bir lideri olarak ön plana çıkmıştır. Aynı zamanda, Slovakya'nın başkenti Bratislava'da benzer bir sivil hareket “Şiddete Karşı Halk” (Verejnost' Proti Nasiliu - VPN) kurulmuştu. Muhalif bir kültürel aktivist olan Jan Budaj ve popüler bir aktör olan Milan Knazko, VPN'nin halka dönük yüzü olmuşlardır. Hem OF hem de VPN'nin amacı, devlet yapısı ile birlikte, Çekoslovakya'nın özgürleşmesi ve demokratikleşmesi konusunda bir diyalog oluşturmaktı (Suk, 2006: 9).

Kasım ayında yapılan genel grev ve ülke sokaklarında ve meydanlarındaki kalabalıklardan gelen güçlü baskı nihayet sonuç vermeye başlamış ve komünistler, kısa bir zaman sonra muhalefetle görüşmeye başlamak durumunda kalmışlardır. Müzakerelerin sonucunda serbestleşme yolundaki ilk adımlar üzerinde anlaşmaya varılmış olup, bunlar siyasi mahkumların serbest bırakılması, muhalif grupların yasallaşması, medyaya sınırsız erişim vb. olarak belirlenmiş oldu.

Müzakere süreçleri sonucunda OF ve VPN, hükümetin yapısında ve politikasında büyük değişiklikler talep ediyorlar, ancak sürece dahil olma konusunda çok istekli değillerdi. İktidara gelme konusundaki isteksizlik ya da en azından kısmen, sivil hareketlerin oldukça agresif olarak oluşturulmuş olmasından kaynaklanıyordu. Aslında süreç ancak 17 Kasım 1989'dan sonra başlamıştı. Yönetimin örgütlerini, programlarını ve siyasi yapılarını şekillendirmek için zamana ihtiyacı vardı. Başbakan Adamec kendisine verilen alanı kullandı ve 3 Aralık'ta Komünist Parti üyelerinin hâlâ hâkim olduğu bir çoğunluk hükümeti kurdu. Yine de, gidişattan memnun olmayan ve huzursuz olan kitleler süreçte aktif olmaya devam ederken yeni federal hükümeti şiddetle reddettiler. Fırtınalı geçen protesto süreçlerinin ardından ilerleyen günlerde muhalefet tarafından ağır eleştirilere maruz kalan Başbakan Adamec, aşağıdan gelen büyük baskı karşısında istifa etmek zorunda kaldı. Ardından OF, İçişleri Bakanlığı veya Ulusal Savunma Bakanlığı pozisyonlarında bulunmamasına rağmen, uzlaşmacı bir Komünist olan Marian Calfa'nın önderlik ettiği “Ulusal Anlayış Hükümeti”nde yedi önemli bakanlık elde etmiştir (Suk, 2006: 9).

Kadife Devrim olarak bilinen bu süreç, Çekoslovak toplumunda birçok gizli gerilimi ortaya çıkarmıştır. Slovakya gerçek anlamda özerklik talep etmekte ve bu nedenle yakın gelecekte genel olarak daha zayıf federasyon ve daha güçlü bir devletin ortaya çıkması gerekliliği ortaya çıkmıştır. İki taraf arasındaki siyasi anlaşmazlıklar zaman içerisinde keskin bir şekilde artış gösterirken, birkaç ay süren sıcak tartışmaların ardından uzlaşma çözümü sağlanmış ve ülke Çek ve Slovak Federatif Cumhuriyeti olarak ikiye ayrılmıştır. Ancak bu

arada iki ülke arasındaki gerginlik, Federal parlamento için neredeyse her konuda bir anlaşma yapmanın imkânsız olduğu düzeye ulaşmıştı. Çekler ağırlıklı olarak liberal bir yaklaşımı tercih etmekle birlikte, Dünya Savaşları arasındaki piyasa ekonomisi dönemini altın çağları olarak kabul ederken, Slovaklar komünistler döneminde devlet planlama döneminde ekonomik başarıları daha fazla takdir etmişlerdir (Pavlinek'ten akt. Blazek, 1995: 147).

1992'de yeni parlamento seçimleri yapılmış olup bu dönemde Slovakya'da seçim kampanyası sırasında egemenlik ve hatta bağımsızlık sorunu çok önemli bir konu olarak ortaya çıkmıştı. Slovakya'da sol partiler en fazla desteği görürken, Çek Cumhuriyeti'nde sağ kanat partileri seçimleri kazanmıştır. Slovakya'daki seçim galibi, Vladimir Meciar başkanlığındaki parti olmuş, seçim sonrası müzakerelerde V. Meciar Slovak hükümetinin başbakanı olarak federal hükümete girmeyi reddetmiştir. Bu yaklaşım Çek tarafı için kabul edilmemiş (seçim galibi Vaclav Klaus tarafından temsil ediliyordu) ve bu yüzden nispeten hızlı bir şekilde devlet bölünmesi ile ilgili bir anlaşmaya varılmıştır (Blazek, 1995: 147).

1.3. Tarihsel Süreçte Çek Kamu Yönetimi Dönüşümü

1.3.1. 1989 Yılına Kadar Çekya İdari Dönüşümü

Çekya'nın idari dönüşümünü herhangi bir tarihi süreç kapsamında ele almak için öncelikle ülkenin resmi olarak kurulduğu tarih ve belki de öncesindeki idari ve tarihi deneyimlerine bakmak gerekir. Günümüzdeki ismi ile Çekya'nın kamu yönetimi alanında geçirdiği değişiklikleri irdelemek için bu ülkenin kuruluş yıllarına kadar olan süreçteki idari yapılara da değinmekte fayda vardır. Söz konusu süreçte gerçekleşen temel kamu yönetimi değişikliklerine baktığımızda, bunların çoğunlukla yerel yönetimler alanında gerçekleştiğini görmekteyiz.

Çek kamu yönetiminin kökenlerine gitmek için, Çekoslovak Cumhuriyeti'nin oluşumuna ve erken gelişimine dönmeliyiz. Bağımsız bir devletin 1918 yılında kurulması, temel yasal düzenlemelere dahil edilmesi gereken kamu yönetimi yapısının geliştirilmesini gerektirmiştir. En önemli yasal düzenlemeler olan Act no. 11/1918 Coll. olarak bilinen ve Bağımsız Çekoslovak Devleti'nin Kurulması Hakkındaki Kanun ve Act no. 37/1918 Coll. olarak bilinen Geçici Anayasa'da yeni devletin yapısı belirlenmiştir. Çekoslovak Cumhuriyeti'nde o zamanlar yapılan idari düzenlemeler, bir kamu yönetimi yasası bulunmadığından, anarşiyi önlemeye yönelik çabalarla motive olmuştur. Bazı yazarların da vurguladığı gibi, her bir ülkenin idari yasal düzenlemeleri oldukça çeşitlidir. Bu farklılık ve çeşitlilik, 1920 yılında yerel yönetimler yasası teklifi, tartışmaları ve kabulü ile sonuçlanan bir reform taslağının hazırlanma sebeplerinden olmuştur. Bununla birlikte, Kanun hali hazırda

Avusturya sisteminin kullanıldığı Çek topraklarında ve Macar sisteminin kullanıldığı Subcarpathian Ruthenia bölgesi ve Slovakya’da uygulanmıştır. Böylelikle, eyaletler, ilçe ve belediye konularında ve yerel yönetim/merkezi otorite alanında da değişiklikler yapılmıştır. Özyönetim birimleri, mevcut Çekya sınırları içerisinde 1848 yılına kadar uzanan uzun bir geleneğe sahiptir. Memurların, yetkili makamların sorumluluğu altında il idarelerindeki ağırlıkları artmaya başlamıştı. Belediyeler, kısmen de olsa devlet idaresini, verilen yetkilerinin bir parçası olarak (kamu yönetiminde dualite) uygulayan bölgesel özerk organlar olarak örgütlenmiştir (Nemec ve Spacek, 2017: 14).

İdare teşkilatı hakkındaki Act No. 127/1927 Coll olarak bilinen kanun 1927’de kabul edilmiş ve şu özerk idari bölgelere bölünmüştür: Bohemya, Moravia-Silezya, Slovakya ve Subcarpatia Bölgesi. Taşra makamları Prag, Brno, Bratislava ve Uzhhorod’da kurulurken, özerk ilçeler için ilçe otoriteleri (eyalet ve belediyeler) kurulmuştur. 1928’den itibaren hem ilçe hem de il organları / makamları kamu yönetimi ile yakından bağlantılı hale getirildi ya da başka bir deyişle, yerel yönetimler merkezileştirildi. 1920 yılı Şubat Anayasası’nın yerine geçen Geçici Anayasa’nın, yeni devletin gelişimi için de önemli olduğu söylenebilir. 1920’de taşra teşkilatının kaldırılması ve yerini Çekoslovakya topraklarında (Subcarpatia Rutenya toprakları hariç) 22 idari bölge ile değiştiren bir reform gerçekleşti. Bu idari bölgeler ayrıca alt bölgelere ayrıldı. Ancak, bu sistem eleştirildi ve sonuç olarak, 1927’de ilçeleri ortadan kaldıran ve özerk bölgeleri temel bölgesel-idari birimler olarak restore eden Siyasi İdare Teşkilatı Kanunu (Organizasyon Yasası) kabul edildi. 1938-1939 döneminde, bağımsız Slovakya eğilimleri arttı ve sonuçta Slovakya Özerkliği Yasası’nın (299/1938 Coll.) ve Subcarpathian Ruthenia Özerkliği Yasası’nın kabul edilmesiyle sonuçlandı. Bu düzenlemeler ülkenin adını Çek-Slovak Cumhuriyeti olarak değiştirirken, Faşist Almanya’nın yükselen konumu ve Fransa ve İngiltere gibi güçlerin iddiaları da sınır bölgesi topraklarının ele geçirilmesine ve nihayetinde Bohemya ve Moravia sömürgesinin ilan edilmesine (1939) yol açtı. Bu esnada ülke içinde ve dışındaki direniş faaliyetleri ülkenin kaderi için önemliydi. Her iki dış direniş hareketi merkezi (Londra ve Moskova) belirli hedefleri takip etti. 4 Mayıs 1945’te 1920 Anayasası restore edilerek Çekoslovak Devleti Ulusal Cephe’si faaliyete geçti. Çekoslovakya Komünist Partisi’nin ve ülkenin “doğuya doğru” yöneliminin etkisinin artması ve liberalleşme süreçleri 1948 Mayıs Anayasası’nın kabul edilmesini sağladı. Bu Anayasa, bölgesel ulusal komiteler sistemini tanımladı. Komünist darbe 1948 Şubat’ında gerçekleştiğinde, 280/1948 Coll. adlı yasa ile bölgesel yönetimde, il sistemini kaldırmış ve Çek, Slovak ve Moravia-Silezya Toprakları’ndaki varlığı sona ermişti. Kamu yönetimi alanı ile ilgili olarak, 1949’da 13 bölgeden ve Prag’dan oluşan bölgesel bir sistem kurulmuştur. İl

ulusal komiteleri kaldırılarak, bölgesel ulusal komiteler oluşturulmuştur. Ancak, adem-i merkezîyetçilik tam anlamıyla uygulanmamıştır (Nemec ve Spacek, 2017: 14).

Bu dönemdeki idari durumu değerlendirecek olursak, mevcut kamu yönetimi ve uygulamalarının giderek daha da siyasal bir hal aldığını ve merkezileşme eğiliminin hala mevcut olduğunu söyleyebiliriz. Bunun yanında, yerleşme faaliyetleri temelinde söz konusu dönemde ulusal komiteler, Çek kamu yönetimi gelişimi açısından önemli yer tutmakta idi.

1945'te savaş sonrası resmi yerel yönetim makamları olarak faaliyet gösteren yerel komiteler idarede önemli yer edinirken ilk hükümet programına da dahil edilmişlerdir. Komitelerin yapısı üç seviyeden oluşuyordu: bölgesel, ilçe ve il ulusal komiteleri. 1948 Şubat'ının ardından, Komünist Parti'nin ideolojileri, 1948 Mayıs ayındaki yeni anayasal düzenlemeye dahil edildi. 1954'te, Çekoslovakya'daki yerel devlet otoritelerini temsil eden ulusal komitelerin statüsü değiştirilmiştir. Bu alandaki son değişiklik 1960'ta gerçekleşmiş olup, 36/1960 Coll. isimli yasa ile bölgeler, ilçeler ve belediyeler şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Ancak, 1949-1960 döneminde olduğundan daha büyük bölgeler ortaya çıktı. 1960 reformuna dayanarak, ülke 10 bölgeye ve ayrıca Prag'tan oluşan bölümlere bölündü. Bu bölgeler daha sonra ilçelere (toplamda 108 ilçe) ve ardından belediyelere bölünmüştür. Ağustos 1968'deki Varşova Paktı istilasına bağlı olarak "Prag Baharı" olarak bilinen reform süreçlerinin sona ermesi, ülkenin kalkınmasında federalleşmeye yol açan yeni bir aşamaya işaret etti. Çekoslovak Sosyalist Cumhuriyeti'nde (1 Ocak 1969'dan itibaren) ayrılık tartışmaları ile iki ayrı devletin kurulması fikri de kamu yönetimi organizasyonunu etkiledi. Yapı, federal ve eyalet organlarının yanı sıra ayrı bölgeleri ve belediyelere ait organları içermekte idi. Çekoslovak Federasyonu'nun kurulmasıyla bağlantılı olarak, her iki ülkedeki ulusal komitelerin statüleri; 143/1968 Coll. Olarak bilinen Çekoslovakya Federasyonu yasasında belirtildi (Nemec ve Spacek, 2017: 15).

1.3.2. 1989-2003 Arası Dönemdeki Çek Kamu Yönetimi Değişiklikleri

1.3.2.1. Merkezi Düzeydeki Değişiklikler

1989 yılından itibaren Çek kamu yönetimi sistem dönüşümüyle önemli ölçüde değiştirilmiş olup, yeni anayasal ve idari sistemin temelleri art arda oluşturulmuştur. Merkezi devlet gücü düzeyinde, değişiklikler temelde mevcut anayasal otoritelerin siyasi bakış açısına göre vatandaş ve kamu otoritesi arasındaki ilişkilerin de yeni bir çerçeveye dahil edilmesine dayanıyordu. Bu ilişkiler, 23/1991 Anayasası ile başlatılan Temel Haklar ve Özgürlükler Şartı'nda tam olarak yansıtılmıştır. 1989'da, yani kamu yönetimi sisteminin dönüşümünün başladığı anda Çek Cumhuriyeti, Çekoslovakya federasyonunun bir parçası idi. Bu nedenle,

Çek Cumhuriyeti'nin yasama, yürütme ve yargı otoritelerinin yapısı devlet yeterlilikleri açısından karmaşık özellikte değildi. Bu yapı Çek Ulusal Konseyi'nin yasama makamı, Çek Cumhuriyeti Hükümeti'nin en yüksek yürütme makamı ve Çek Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesi'nin yargı gücünün en yüksek makamı olması ile temsil edilmiştir. Benzer şekilde, federal düzeyde iki meclisli Federal Meclis, Federal Hükümet ve Federasyon Yüksek Mahkemesi bulunmakta idi.⁷

Merkezi seviyedeki daha fazla gelişme, temel düzeyde şekillendirilmiştir. Bunlardan ilki, öncelikli olarak işlev değişikliğinden, işletme yöntemlerinden ve merkezi devlet idaresinin örgütlenme biçimlerinden oluşurken, ikincisi, işlevsellik ve federatif düzenlemenin daha fazla varlığı ile ilgili sorunları çözmek için ortaya çıkmıştır. İlk başta, merkezi devlet makamlarının anayasal yeterlilikleri vurgulandığında, esas olarak Çekoslovakya Komünist Partisi'nin lider rolünün anayasal ve fiili olarak kaldırılması gündeme gelmiştir. Merkezi devlet idare makamlarının yapısı önemli ölçüde değiştirilmiş, sayı bakımından gözle görülür biçimde azaltılmış ve işlevleri ekonomik yönetim fonksiyonlarının kademeli olarak sonlandırılmasıyla bağlantılı olarak yetkinlikler bakımından da değiştirilmiştir. Kamu idarelerinin performansına ilişkin demokratik ve yasal devlet kriterlerinin uygulanması ile bağlantılı olarak devlet kademelerinde de değişiklikler yapılmıştır. Öte yandan, devlet otoritelerinin yetkinliklerini kullanma potansiyeli, federatif değişikliklerin mevcut anayasal düzenin arkasına saklanmış olan sorunlara da eğildi. 1 Ocak 1993'te Çek ve Slovak Federatif Cumhuriyetinin ayrılmasından sonra, Çek Cumhuriyeti, merkezi devlet yetkililerinin yeni bir yapısı ile egemen bir devlet olmuştur. Mevzuatla da uyumlu olarak, Parlamento, Hükümet ve Yargıtay'da da düzenlemeler yapılmıştır. Çek Cumhuriyeti'nin iç bölünme anlamındaki yönetim değişiklikleri yalnızca bölgesel idari düzenlemeler halinde gerçekleşmiştir. Bu durum, Egemen Devlet varlığının kabul edildiği yeni Çek Cumhuriyeti Anayasası'na yansımıştır.⁸

İlerleyen dönemde kamu yönetimi reformlarına dönük daha ciddi adımlar atılmış ve Hükümet, yerel özerkliği yeniden tesis ederken, merkezi devlet idaresinin bölge ofislerini oluşturarak kendi işlevlerini yeniden düzenlemiştir. Bakanlıkların ve diğer merkezi kurumların yapısı ve işlevleri, ortaya çıkan demokratik sisteme ve serbest piyasa ekonomisine daha iyi uyacak şekilde yeniden organize edilmiştir.

1992 yılında, Yasama ve Kamu Yönetimi Ofisi (OLPA), başbakan yardımcısına rapor veren özel bir birim olarak kurulmuştur. Bu kamu yönetimi birimi, bir danışma organı ve insan kaynakları ve her türlü yönetim kademesi için reform önerilerinin geliştirilmesi için

⁷ <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (erişim tarihi: 10.05.2019)

⁸ <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (erişim tarihi: 10.05.2019)

görev yapmıştır. Hükümet, Ekim 1996'da, OLPA'yı, idari reformun sektörler arası bir mesele olması nedeniyle, uygulama sorumluluğunun, merkezi tek bir kurumda toplanmaktan ziyade, tek tek kurumlara dağıtılması gerektiği yönündeki gerekçesiyle ortadan kaldırmıştır. 1997 yılının sonunda Başbakan Vaclav Klaus'un istifası sonrasında kurulan geçici hükümet, resmi açıklamalarında idari reformun önemini vurgulamıştır. 1998 yılının Mart ayında, bir kamu hizmeti yasa tasarısı taslağının sunulması için Şubat 1999 hedef tarih olarak belirtilmek üzere gerekli reform önlemlerinin ana hatlarına ilişkin bir kabine kararı alınmıştır. Ancak bu planlar hükümetin görev süresi sona erdiğinde kesintiye uğramıştır. Haziran 1998 genel seçimlerinden kısa bir süre sonra göreve başlayan yeni hükümet, kamu yönetimi reformu profilini yükseltmek için adımlar atmıştır (Nunberg, 2000: 78).

Hem parlamentoda güvenoyu kazanmak için sunulan yol haritası hem de daha sonraki kamuoyu açıklamaları, kamu görevlileri için yasal bir çerçevenin uygulanmasının yanı sıra genel bir reformun önemini vurguladı. Kamu yönetimi sorumluluğunun büyük bir kısmında iki kuruluş rol oynadı: Başbakan Yardımcısı ve İçişleri Bakanlığı'nın Kamu Yönetimi Bölümü. Buna göre, İçişleri Bakan Yardımcısının, bakan yardımcılardan oluşan bir kamu yönetimi reformu -public administration reform- (PAR) komitesine başkanlık etmesine karar verildi ve AB'ye katılım müzakereleri bağlamında, kamu yönetimi konusunda özel bir çalışma grubu oluşturuldu. Başbakan Yardımcısı aynı zamanda, kamu hizmeti ve 2000 yılında kurulması planlanan bölgesel bir otoritenin oluşturulması için yasal çerçeveleri içeren bir sorumluluğa da sahiptir (fiili taslak oluşturma sorumluluğu Çalışma Bakanlığına aittir). İçişleri Bakanlığı, 1997 yılının sonlarında Yasama ve Kamu İdare Ofisi'nin dağılmasıyla kalan boşluğu doldurmanın bir yolu olarak Mart 1997'de Kamu İdaresi Reformu stratejisinin sorumluluğunu üstlendi. Ağustos 1998'de, kamu yönetimi alanında yapılacak düzenlemeler için yeni bir bölüm kuruldu. Bu bölüm bilgi teknolojisi, insan kaynakları yönetimi ve kamu yönetimi bölümlerinden oluşmakta idi (Nunberg, 2000: 79).

1.3.2.2. Yerel Düzeydeki Değişiklikler

1989'un sonuna gelindiğinde, mevcut hükümeti yeniden yapılandırma amaçlı önemli yasal değişiklikler ve özel önlemler alınmıştır. Çekoslovak Sosyalist Cumhuriyeti adını Çek ve Slovak Federatif Cumhuriyeti olarak değiştirdi. Dahası, 1990'da parlamento ve belediye seçimleri yapıldı. Kadife Devrim'den sonraki ilk iki yıl boyunca, her iki ülkede de gelecekteki gelişmelere ilişkin Çek ve Slovakların farklı fikirleri yavaş yavaş ortaya çıkmaya başladı. Bu dönemde kamu yönetimi alanındaki temel gelişmelere bakıldığında özyönetim ilkesinin restorasyonu muhtemelen en önemlisi idi. Söz konusu dönem boyunca iki aşamalı bir süreç

olarak hazırlanan bir kamu yönetimi reformu öngörülmüştür (71/1990 sayılı Hükümet Kararı ile uyumlu olarak):

- İlk aşamada, iki seviyeli bir model uygulanarak, bölgesel ulusal komiteler kaldırıldı;
- İkinci aşamada, yerel özerklikleri teşvik ederken, her iki seviyenin yetkileri belirlendi (Nemec ve Spacek, 2017: 17).

Ulusal komiteler ve onların sosyalist özellikleri, amaçlanan reformun iki aşamasının da istenen düzeyde uygulanamamasının nedeni olarak görülmüştür. Ulusal komiteler 1990'ların sonunda kaldırılmış olup, bölge ulusal komiteleri bölge ofislerine/makamlarına dönüştürülmüştür. Çek ve Slovak temsil sorununun yanı sıra diğer faktörler ve farklı görüşlerin varlığı ile, Çek ve Slovak Federasyon Cumhuriyeti'nin dağılması ve iki bağımsız devletin oluşumuyla sonuçlanmıştır. Federasyonun Çözülmesine İlişkin Anlaşma Haziran 1992'de imzalanmıştır. Çekoslovakya'nın dağılması sadece dünyanın her yerinden tepki almakla kalmamış, aynı zamanda mülkiyetin bölünmesi, borçların ödenmesi vb. gibi karmaşık süreçleri de beraberinde getirmiştir. Dağılma süreci kamu yönetimi alanını da etkilemiştir. Çek Cumhuriyeti Anayasası'nın kabul edilmesi (No: 1/1993 Coll.), yerel yönetimlerin geleceği için çok önemliydi, çünkü anayasada yerel yönetimlere ilişkin kavramlar ve kilit ilkeler resmi olarak tanımlanmıştı. Bölgesel yönetimler, Çek Cumhuriyeti Anayasası tarafından meşrulaştırılmıştır. Anayasa, bölgeleri kendi kendini yöneten birimler, kendini yönetme hakkına sahip vatandaşların oluşturduğu bölge toplulukları, kendi bütçeleri ile mülk sahibi olabilecek kamu hukukuna tabi finansal birimler olarak tanımlamıştır. Belediyelere ek olarak, Anayasa ayrıca daha yüksek bölgesel özerk yönetim birimleri tanımlamıştır. Bu yasal gelişmeler, hükümetin bir kamu yönetimi reformunu uygulamaya yönelik çabalarını yansıtmıştır. Hükümet, Meclise kamu yönetimi reformu taslağı başlıklı önemli bir belge hazırlamış ve sunmuştur. Belge, özellikle yerel kamu yönetimi organizasyonunun üç alternatif sistemini içermekte idi:

- Birinci alternatif, merkezi yönetim ve yerel otoritelerin operasyonlarını ayırmayı öneren ikili sistemi,
- İkinci alternatif merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin operasyonlarının kamu idarelerinden sorumlu bölge ve ilçe otoriteleri düzeyindeki kurumsal entegrasyonunu,
- Üçüncü alternatif, merkezi yönetim ile yerel yönetimleri bölgesel düzeyde ayırmayı ve bunları yetkili belediye makamları düzeyinde entegre etmeyi önermiştir (Nemec ve Spacek, 2017: 18).

Tartışmalar sonucu meclis, ikinci alternatifi kabul etmiş olup, 1999 yılının sonlarında ise, hükümet, meclise kamu yönetimi reformu ve daha yüksek özerklik birimlerinin kurulması hakkındaki yasanın uygulanmasıyla ilgili birçok taslak yasa daha sunmuştur. 2001 yılında ise, bölgesel kamu yönetimi reformunun ikinci aşaması ile bağlantılı olarak başka kavramsal çalışmalar daha hazırlanmıştır. Ancak, bu reform çalışmaları hakkında görüşmelere son verilmiştir. 2003 yılında ilçelerin özerk yetkileri kaldırılmış ve mevcut yetkiler bölgeler ve belediyelere dağıtılmıştır. Daha sonra 73 bölgenin yetkileri, yetkinlikleri genişletilmiş 205 belediyeye devredilmiştir (Nemec ve Spacek, 2017: 18).



İKİNCİ BÖLÜM

ÇEKYA’NIN AVRUPA BİRLİĞİ ENTEGRASYON SÜRECİ

2.1. Tarihsel Süreçte AB-Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İlişkileri ve Avrupa Koşulsallığı

Avrupa entegrasyonuna ilişkin çoğu çalışma AB etkisini ayrıca Avrupalılaşıma perspektifinden ele almaktadır. Bu durum Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleşen değişikliklere bakıldığında da anlaşılabilir. Komünizmin düşüşünün ardından, uluslararası örgütler bu ülkeler üzerinde oldukça önemli etkilere sebep olmakla birlikte bunun en bariz örneği AB’nin sebep olduğu değişiklikler olmuştur. Birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin AB üyesi olma arzusu, üyelikle birlikte gelen bir dizi kurumsal değişikliklere yol açmıştır. Üye olacak ülkeler için AB, %80’i ekonomik olmak üzere, *topluluk müktesebatı* kapsamında birçok gereklilik sunmuştur (Schimmelfenning ve Sedelmeier, 2005:1-2).

Çalışmanın ana temasını oluşturan AB Entegrasyonu sürecindeki idari dönüşüm tarihsel bağlamda irdelenmeden önce, söz konusu dönüşüme neden olan bir takım kavramların açıklanması gerekmektedir. Çekya’nın yanısıra diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen kamu yönetimi değişiklikleri ele alınırken, bu değişikliklerin yalnızca kendi kararları doğrultusunda değil, bir zorunluluk ihtiyacı ile gerçekleştirildiğinin altının çizilmesi gerekir. Ülkelerin yönünü, kendi takdiri ile demokratik batı rejimlerine çevirmesi ve bu bağlamda AB üyeliğine yönelmesi elbette kendi tercihidir fakat, gerçekleştirilen değişiklikler ciddi bir koşulsallık ile ilişkilidir. Öncelikle söz konusu idari değişimlere sebep olan bu koşulsallığı açıklamakta fayda vardır.

Koşulsallık, AB ile uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürdeki başlıca kavramlardan biridir. Genel olarak, politika temelli ödünç verme (policy-based lending) ile ilişkilendirilmesine rağmen, AB açısından da çok hayati bir uygulamaya işaret etmektedir. AB literatüründe ise, genel olarak aday ülkelerin, AB’ye tam üye olmaları için yerine getirmeleri gereken koşullara işaret etmektedir. Koşulsallık, AB tarafından da kullanılan stratejik bir araçtır (Sobacı, 2011: 87-88).

Özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri açısından bakıldığında, AB üyeliği söz konusu ülkeler için çağdaş ve demokratik toplumlara doğru evrilmenin bir aracı olarak görüldüğünden, söz konusu ülkelerin çeşitli değişiklikler yapmaları konusunda zorlayıcı olan bu koşulsallık, literatürde demokratik koşulsallık olarak da karşımıza çıkabilmektedir.

AB demokratik koşulsallığı genellikle ödülle pekiştirme vasıtası ile çalışır. AB, üye olmayan ülkelere iki tür ödül sunmaktadır. Bunlar yapılan yardımlar ve sağlanan kurumsal

ilişkilerdir. Yapılan yardımlara örnekler, Soğuk Savaş sonrası Avrupalı olmayan üyeler için en önemli dış yardım programları olan Tacis (Moğolistan dahil Bağımsız Devletler Topluluğu'nun 13 üye ülkesi için) ve PHARE'dir (diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için). Bu bağlamda AB, ülkelerin piyasa ekonomilerine geçişinde teknik ve finansal yardım sunmaktadır. Kurumsal bağlar ile kastedilen ise, ticaret ve işbirliği anlaşmalarından, tam üyeliğe kadar uzanan çeşitli ilişkilerdir. Yardımın yanı sıra, ticaret ve yatırımdan kazanımlar ve AB karar alma süreçlerine katılımın artması beklentisi ile AB pazarına daha fazla katılım sağlanması da önemli ödüller olarak karşımıza çıkmaktadır (Schimmelfenning ve diğerleri, 2003: 496).

Yukarıda sayılan bu ödüllere ulaşmak için AB'nin koymuş olduğu bir takım koşullar vardır. Bu koşullar ilk somut halini "Kopenhag Kriterleri" olarak bilinen maddeler ile almıştır.

22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

Siyasi Kriter

Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı.

Ekonomik Kriter

İşleyen ve aynı zamanda Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı.

Topluluk Mevzuatının Benimsenmesi

Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak üzere üyelik için gerekli yükümlülükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmak.⁹

Doğu genişlemesi sürecinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri büyük bir dış kaynaklı yönetim sürecinden geçmiştir. Bu ülkelerin AB üyeliğine olan isteği, üyelik ile bağlantılı kuralların yoğunluğu, yerli kurumların yeniden yapılandırılması ve bu ülkelerdeki kamu politikalarının tümü üzerinde benzeri görülmemiş bir etki bırakmıştır (Schimmelfenning ve Sedelmeier, 2004: 671).

⁹ <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf> (erişim tarihi: 15.09.2019)

1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasının ardından, eski komünist blok ülkeleri demokratik rejimlere geçmek için hazırlık içerisine girmişlerdir. Fakat elbette yeni süreçlere uyum birçok Doğu Avrupa ülkesi için kolay olmadığı gibi, sürecin siyasi ve idari yenilenme ve entegrasyonu da beraberinde getireceği için birçok ülke için sancılı olduğu söylenebilir. Değişimi arzulayan Doğu Avrupa ülkeleri için elbette AB'ye katılım siyasi ve ekonomik sorunlarının çözümü için önemli bir araç olarak görülmüştür.

80'li ve 90'lı yıllarda, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki sosyal ve politik değişikliklerin yanı sıra, Avrupa Topluluklarının kendileriyle ilişkilerinden de önemli ölçüde değişiklikler görülmüştür. Avrupa Komisyonu, bu dönemde Agenda 2000 olarak adlandırılan bir belge yayınlamıştır. Agenda 2000, Mart 1999'da Berlin'deki Avrupa Konseyi oturumunda onaylanmıştır. Agenda 2000, bir reformlar derlemesi olup Avrupa Birliği'nin ve politikasının geliştirilmesine ilişkin bir görüşü temsil etmekte idi. Genişleme ile ilgili olarak Agenda 2000, belirli devletlerin Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunda bulunmasına yönelik hazırlanmış olup, Avrupa Komisyonu, Mart 1994 ile Haziran 1996 arasındaki dönemde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelen başvurulardan on tanesini kabul etmiştir. Çek Cumhuriyeti, başvurusunu 23 Ocak 1996 tarihinde sunmuştur. Avrupa Komisyonu, Agenda 2000 kapsamında tüm başvuran ülkeler üzerinde bazı değerlendirmelerde bulunmuştur. Avrupa Komisyonu, özellikle Haziran 1999'da Kopenhag'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında kabul edilen kriterlere (Kopenhag Kriterleri) vurgu yapmıştır. Bu belge aynı zamanda, Aralık 1997'de Lüksemburg'da yapılan ve Çek Cumhuriyeti'ne (Polonya, Macaristan, Slovenya, Estonya ve Kıbrıs'la birlikte) üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar veren Avrupa Konseyi oturumu için hazırlanan başlıca materyallerden biri haline gelmiştir. Avrupa Komisyonu, Aday Ülkelerin her biri için 4 Şubat 1998'de "Katılım Ortaklığı" başlıklı bir belge kabul etmiştir. Bu belge, aday ülkelerin Avrupa Birliği'ne üyelik hazırlığında odaklanmaları gereken ana alanları içermiştir. Bunun yanı sıra topluluk müktesebatının benimsenmesinde ve bunun için elverişli olan mali kaynakların belirlenmesi de istenmiştir. Aday ülkelerin katılımına ilişkin müzakereler 30 Mart 1998'de, öncelikli olarak teknik bir bölümden ve tarama süreci ile başlarken, daha sonra Ekim 1998'den bu yana bireysel konulardaki müzakerelerle başlatılmıştır. Avrupa Komisyonu, aday ülkelerin tek tek üyelik hazırlıkları ve ilerleme süreçlerine yönelik olarak Temmuz 1997'den Eylül 1998'e kadar 14 aylık bir süre boyunca raporlar yayınlamıştır. Daha sonraki dönemde, Avrupa Komisyonu yıllık raporlar yayınlamaya devam etmiştir (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 94).

2.2. Avrupa Entegrasyonu ve Çek Cumhuriyeti ve Slovakya'nın Avrupa Birliği Üyelikleri

Avrupa Birliği, 1950'lerde, özellikle Avrupa ülkeleri arasında ticareti kolaylaştırmak için değil, aynı zamanda tek tek ülkeler nezdinde ve onların ulusal kimlikleri üzerinde bir “Avrupalılık” ideolojisini teşvik etmek amacıyla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu olarak kurulmuştu. Birliğin tarihsel amacı, Fransa'nın Avrupa siyasi ve ekonomik düzeninde daha fazla rol oynamasına izin verirken, Almanya'nın genişleme dürtüsü üzerinde kalıcı bir kontrol oluşturmaktır. Komünizmin etkisini kaybetmesiyle birlikte, 1988'de Avrupa Birliği Çekoslovak Sosyalist Cumhuriyeti ile resmi bir ilişki kurdu. 1992'de Avrupa Komisyonu, bir temsilciliğini Prag'da açtı. Avrupa Birliğine üyelik, Çek Cumhuriyeti de dahil olmak üzere komünizm sonrası ülkeler için hızla önem kazandı. Komünizm-sonrası Avrupa için AB'ye üyelik, bu geçiş ülkelerinde demokrasinin ve piyasa ekonomisinin sağlamlaştırılması ve tüm Avrupa ülkeleri için güvenlik anlamına geliyordu. Soyut bir anlamda, Avrupa'nın yeniden birleşmesi yeni bir Avrupa vatandaşlığı yaratmak anlamına geliyordu: artık Avrupa'yı bölen bir demir perde olmamalıydı, ancak Avrupa şimdi kıtadaki birçok farklı “ulustan” ve vatandaştan oluşan bir çeşitlilik ve demokrasi kıtası olacaktı.¹⁰

2.2.1. Avrupa Entegrasyonu

Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri gibi bir devletler federasyonu olmadığı gibi, Birleşmiş Milletler gibi hükümetler arasında işbirliğine yönelik bir organizasyon olmadığından kendine özgü bir uluslarüstü örgüttür. Birlik, her biri belli bir ölçüde egemenliğinden vazgeçen, Avrupa düzeyinde ortak çıkar konularında kararlar almak üzere bir araya gelen ülkeler ve bir dizi ortak ulusaşırı kuruluştan oluşur. Bu egemenlik havuzu genellikle “Avrupa Entegrasyonu” olarak adlandırılır. Maastricht Antlaşması'na göre AB'nin temel amacı, Avrupa halkları arasında daha yakın bir birlik oluşturmaktır.

Avrupa entegrasyonu fikri, İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkmış olup, Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman tarafından 9 Mayıs 1950'de yapılan bir konuşmada, bir kömür ve çelik üretimi amacı ile bir araya gelinmesi kapsamında “Avrupa federasyonunun ilk somut kuruluşu” olarak önerilmiştir. 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuş olup, Topluluğun kurucu üye altı ülkesi: Belçika, Fransa, (Batı) Almanya Federal Cumhuriyeti, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda olmuştur. Bu altı üye devlet daha sonra 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğunu oluşturan Roma Antlaşması'nı imzalamışlardır. Bu ise, mal ve hizmetlerin kendi aralarında serbestçe dolaşmasına izin veren ülkeler arasında

¹⁰ <https://www.ucis.pitt.edu/outreach/sites/default/files/Czech.pdf> (erişim tarihi: 01.08.2019)

ortak bir pazar yaratmıştır. İngiltere, İrlanda ve Danimarka ile birlikte 1973'te Avrupa Ekonomik Topluluğuna üye olmasının ardından, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007 ve 2013 yıllarında diğer genişleme dalgaları gerçekleşmiştir (McIver, 2016: 3).

AB Entegrasyonu ve AB Genişlemesi, zaman zaman iç içe geçmiş kavramlar olarak karşımıza çıkmakla birlikte, genişleme Birliğin üye sayısının artmasını ve coğrafi yayılımının gerçekleşmesini ifade ederken, entegrasyon bu genişleme ile birlikte üye ülkelerin adaptasyon süreçlerini de beraberinde getirir.

2.2.2. Avrupa Birliğinin Genişleme Nedenleri

AB, kendi varlığını devam ettirebilmek adına, çeşitli nedenler ile genişlemek durumunda kalmıştır. Bu nedenler maddeler halinde şu şekilde sıralanabilir:

- AB'nin ve ortak pazarın genişlemesi, Birliğin dünya meselelerindeki, güvenlik, dış ve ticaret politikalarındaki ve diğer küresel endişe alanlarındaki rolünün kapsamını artıracaktı.
- Ayrıca Birliğe dahil olan yeni üyeler, AB'nin kültürel çeşitliliğini zenginleştirecek, halkları arasında daha iyi bir anlayışa sahip olacak ve fikir alışverişini artıracaktı.
- Çevrenin korunması ve her türlü suç tehdidinin azaltılması için AB standartları ve politikaları kabul edildiğinden, yaşam kalitesi de Avrupa genelinde gelişecektir.
- 100 milyondan fazla insanın katılımıyla, hızla büyüyen ekonomilerle ortak pazar, hem katılım öncesi 15'te hem de yeni üye devletlerde artan ekonomik büyüme ve daha fazla istihdam için fırsat yakalayacaktır.
- Son olarak, Avrupa'daki barış ve istikrar bölgesinin genişletilmesi, tüm halklarının güvenliğini artıracaktır.

Birliğin Orta ve Doğu Avrupa'daki varlığı birçok faydayı beraberinde getirmiştir. Demokratik kurumlar ve çeşitliliğe olan saygının artmasıyla birlikte istikrarlı demokrasiler ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde hâlihazırda devam etmekte olan ekonomik reformlar, mevcut AB ortalamasından ve daha iyi istihdam beklentilerinden daha yüksek ekonomik büyüme oranlarına yol açmıştır.¹¹

Genişleme ayrıca, AB'nin en güçlü politika araçlarından biri olmuştur. AB'nin çekiciliği Orta ve Doğu Avrupa'yı komünist rejimlerden modern, iyi işleyen demokrasilere dönüştürmeye yardımcı olurken, AB'nin Avrupa'da barışı, istikrarı, refahı, demokrasiyi, insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü önceleyen ve özenle yönetilen bir genişleme süreci sağlaması hayati önem taşımaktadır.

¹¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (erişim tarihi: 03.05.2019)

1952’de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun (AKÇT) kuruluş günlerinden itibaren, Avrupa entegrasyonu açık erişim modeli olarak tasarlanmıştır. En azından prensipte, her bir Avrupalı devlet katılma hakkına sahiptir. Birlik başta, yalnızca Batı Avrupa’da fayda sağlamayı başarmış, ancak Avrupa entegrasyonunun bölgedeki barış ve refah üzerindeki etkisi kabul edilmeye başlandığında, misyonun tüm Avrupa’ya yayılması zorluğu ortaya çıkmıştır.¹²

1989’da Berlin Duvarı’nın yıkılmasından kısa bir süre sonra, Avrupa topluluğu hızla Orta Avrupa ülkeleri ile diplomatik ilişkiler kurmuş ve birkaç yıl içinde Bulgaristan, eski Çekoslovakya, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya ile Ticaret ve İşbirliği Anlaşmaları imzalanmış ve böylece Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik süreçlerinin önü açılmıştır.

Çekoslovakya 31 Aralık 1992’de sona erdiğinde, Çeklerde daha parlak bir geleceğe yöneldiklerine dair bir inanç söz konusu olmuştur. Çekoslovakya’nın ayrılığı birçok Çek için endişe verici olduğu kadar, belli bir ölçüde de rahatlama duygusuna sebep olmuştu. Slovakya ekonomik bir yük olarak algılanıyordu ve siyasi yıldız Meciar’ın yükselişi endişe verici olarak görüldü. Çekler, bir refah yönüne doğru gittiklerini düşünüyorlardı.¹³

Komünizm sonrası Çekoslovakya’nın “Avrupa’ya Dönüşü”nün ana aracı, yeni hükümetin Aralık 1989’a kadar devam etmeye başladığı Avrupa Birliği’ne üyelik olmuştur. Aralık 1990’da Prag, Polonya ve Macaristan hükümetleri müzakerelere başlamışlardır. Aralık 1991’de imzalanan Avrupa Anlaşmaları, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine ticaretin kademeli olarak serbestleşmesini ve ekonomik ve politik işbirliğinin artmasını sağlamıştı ancak bu ülkelere AB’ye kesin bir umut vaadinde bulunduğunu belirten bir açıklama yapılmamıştı. Üyelik, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ana hedefi haline gelmişti. Çekoslovak hükümeti, Sovyetler Birliği ve AB ile müzakerelerde ortak başarı umutlarını arttırmak için Polonya ve Macaristan ile daha yakın işbirliğine gitmiştir. Hükümetler arasında ilk buluşma, Nisan 1990’da Bratislava’da gerçekleşmiş olup, Şubat 1991’de toplantının yapıldığı Macar kasabasının ismini taşıyan “Visegrad Grubu” resmen bir çerçeve olarak kurulmuştur (Rhodes, 1999: 51).

Visegrad grubunun kurulması, erken Çekoslovak liderliğinin dış politika ve uluslararası ilişkiler konusundaki işbirliğine dayalı ve çok taraflı yaklaşımlar konusundaki genel tercihini yansıtmıştır. Genel olarak, Çekoslovak hükümetinin bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkmasının ardından “iddialı ve idealist” bir dış politika izlediği şeklinde yorumlar yapılmıştır.

¹² https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (erişim tarihi: 03.05.2019)

¹³ [http://aei.pitt.edu/40912/1/CZ-SK_Extended_Commentary\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/40912/1/CZ-SK_Extended_Commentary[1].pdf) (erişim tarihi: 20.04.2019)

2.2.3. Çekya'nın AB Entegrasyon Süreci

Çek Cumhuriyeti, eski Çekoslovakya'nın halefi ülkelerden biri olarak 1 Ocak 1993'te bağımsız bir devlet haline gelmiştir. Çek Cumhuriyeti, Avrupa Birliği Güvenlik ve İşbirliği Konferansı ve Kuzey Atlantik İşbirliği Konseyi üyesi olarak kabul edilmiş olup ve özellikle dış politika ve büyük uluslararası kuruluşlarla olan bağlantılarına önem vermiştir. 19 Ocak 1993'te Çek Cumhuriyeti Birleşmiş Milletler'e üye olmuştur. Çek Cumhuriyeti, iç siyasi ve ekonomik gelişmesinde aynı çizgiyi izlemiştir. Vaclav Klaus Çek Cumhuriyeti Başbakanı olarak kaldı ve Vaclav Havel, Çek parlamentosu tarafından 26 Ocak 1993'te Cumhurbaşkanı seçilmiştir (Podraza, 2000: 3).

Çek Cumhuriyeti, uluslararası konumunu demokratik birliklere katılım vasıtasıyla da güçlendirmek hedefinde olduğundan özellikle Avrupa Birliği'ne dönük siyasi ve toplumsal düzenlemelere de önem vermiştir. Bunların başında çok partili sistem ve demokratik seçimler gelmiştir.

Seçimlere bakıldığında, Polonya ve Macaristan'ın aksine, radikal eğilimli partiler Çek Parlamentosunda temsil edilmiştir. Örneğin Bohemya Komünist Partisi (KSCM) temsilcileri Çek Parlamentosu 1990 seçimlerinden bu yana seçmenlerin yaklaşık %10'una tekabül eden istikrarlı bir desteğe sahip olmuştur. KSCM, devletin düzenlediği bir ekonomiden yana olmakla birlikte, Çek Cumhuriyeti'nin NATO ve Avrupa Birliği üyeliğine olan karşıtlığını da ifade etmiştir. Yalnızca %3.9 oy kazandığı 1998 seçimlerine kadar parlamentoda temsil edilen aşırı sağ Cumhuriyetçi Parti olan SPR-RSE de dış ve güvenlik politikalarında benzer eğilimlere sahip olurken, %5 barajını geçememiştir (Kavan ve Palous, 1999: 83).

İlerleyen dönemde Avrupa Topluluğu eski Çekoslovakya'nın devamı olan her iki cumhuriyetle de yeni anlaşmalar yapma gereğini kabul etmiş olup, Ekim 1993'teki Lüksemburg Avrupa Konseyi zirvesini gerçekleştirmiştir. Avrupa Anlaşmaları, aynı metinleri taşımakla beraber Çek Cumhuriyeti ve Slovak Cumhuriyetleri için ve Kopenhag Kriterleri'nin bir bildirgesi olması nedeniyle, Çekoslovakya ile olan önceki Ortaklık Anlaşması'ndan (ağırlıklı olarak serbest ticaret ve teknik yardıma odaklanan ancak politik ve yasal gerekliliklerden kaçınarak) daha fazla zorlayıcı nitelikte idi. Anlaşmaların amacı, politik diyalog için bir çerçeve oluşturmak, ticaretin yaygınlaştırılmasını ve uyumlu ekonomik ilişkilerin kurulmasını sağlamak, ilgili devletlere finansal ve teknik yardım sağlamak ve kültürel konularda işbirliğini teşvik etmektir. Öte yandan, yeni Avrupa Anlaşmaları, daha önce Çekoslovakya ile yapılan anlaşmaların aksine, Çek Cumhuriyeti için uygun bir çerçeve oluşturarak AB üyeliği konusunda net bir perspektif sunmuştur (Novotna, 2009: 54).

2.3. AB Üyeliğine Giden Yol

2.3.1. Çekya'nın Avrupa Birliği'ne Üyelik Başvurusu

Çek Cumhuriyeti, 17 Ocak 1996'da Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunu sunmuş olup, bu durum, o dönemde Avrupa entegrasyon sürecine şüpheli yaklaşılmasına rağmen olumlu karşılanmıştır. Klaus tarafından 23 Ocak 1996'da İtalya Başbakanı Lamberto Dini'ye teslim edilen başvuruya eklenen mutabakatta, başvurunun kabinenin kapsamlı bir şekilde incelenmesinin sonucu olduğu ve Çek halkı arasında genel bir destekle karşılandığının altı çizilmiştir. Üstelik Avrupa entegrasyonunun ve Avrupa Birliği'nin karmaşık yapısına rağmen mutabakat anlaşmasının bazı bölümleri de önemsenmekle birlikte, bunun güçlendirilmesine yönelik bir ihtiyaç da vurgulanmıştır. Entegrasyon süreci, Avrupa ülkeleri arasında dayanışmanın yanında, ekonomik alanda da olumlu tarafları ön plana çıkarmıştır. Klaus ise, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra benimsenen özgün entegrasyon kavramının, Avrupalılık çağrısı, tek bir yerden kapsamlı koordinasyon ve ulus devletlerin otoritesini paylaşırma amaçlı yeni bir vizyonla değiştirdiğini vurgulamıştır (European Commission, 1997: 125).

Çekya, Avrupa Birliği'ne üyelik başvurusunu 17 Ocak 1996'da sunmuş ve Bakanlar Kurulu, 29 Ocak 1996'da Antlaşmanın 0'ncı Maddesinde belirtilen prosedürü uygulamaya karar vermiştir.

Çek üyelik başvurusu, aynı zamanda diğer ilgili dokuz ülkenin başvurusuyla birlikte incelenmiştir. Çek Cumhuriyeti'nin katılımı, Avrupa kıtasında var olan ve 40 yıldan fazla süren bölünmenin ardından Birliğin yarattığı barış, istikrar ve refah alanına katılmak için Orta ve Doğu Avrupa'nın ülkelerinin geçirmiş oldukları tarihi bir sürecin parçası olarak görülmüştür. Haziran 1993'te Kopenhag'da bulunan Avrupa Konseyi şu hususlarda karar almıştır:

“Orta ve Doğu Avrupa'daki bu hedefler ile ilişkili ülkeler Birliğe üye olacaklardır. Aday ülke, ekonomik ve politik koşulları sağlayarak üyelik yükümlülüklerini yerine getirdiği takdirde katılımı gerçekleşecektir”.

Üyeliğin gereklilikleri:

- Aday ülkenin, demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıklara saygı ve korunmayı güvence altına alan kurumların istikrarını sağlaması;
- İşleyen bir piyasa ekonomisinin yanı sıra Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle başa çıkma kapasitesinin varlığı;
- Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlılık dahil, üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği (European Commission, 1997: 2).

Birlik ayrıca üyelik süreçleri devam ederken, aynı zamanda yeni üyelerin entegrasyonunun hem Birliğin hem de aday ülkelerin genel çıkarları için önemli bir husus olduğunu vurgulamıştır. Bu bildirim, ilgili Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım taleplerini incelemek için siyasi ve ekonomik kriterleri ortaya koydu. Aralık 1995'te Madrid'de gerçekleşen Avrupa Konseyi'nin katılım öncesi stratejisi bağlamında, “başvuru sahibi ülkelerin kademeli ve uyumlu bir şekilde entegrasyonu için özellikle şu koşulları sağlamaları gerekmektedir”:

- piyasa ekonomisinin gelişimi,
- İdari yapılarının düzenlenmesi,
- istikrarlı bir ekonomik ve parasal ortamın yaratılması.

Bu görüşlere sahip olan Komisyon, Çek başvurusunu yukarıdaki esaslara göre değerlendirmekle birlikte, aynı zamanda diğer uygulama ve kriterleri de göz önünde bulundurdu. Görüşlere ek olarak, Komisyon, “Agenda 2000” çerçevesinde, katılım taleplerinin genel bir değerlendirmesi ve Birliğin başarılı bir şekilde genişleme stratejisi ile ilgili önerileri çerçevesinde Konseye ayrıca sunmaktadır. Aynı zamanda, genişlemenin Birliğin politikaları üzerindeki etkisinin bir değerlendirmesini de yapmaktadır (European Commission, 1997: 2).

1997'de Eurobarometer tarafından yapılan kamuoyu yoklamalarında ortaya konan bir çalışmada ve Çek toplumunun diğer Orta Avrupa ülkelerine nazaran en az Avro coşkulu ulus olduğu görülmekle birlikte, böylesi bir yaklaşım Çek Cumhuriyeti'nde bir dereceye kadar rağbet görmüştür. Nüfusun %33'ü Avrupa Birliği'ne yönelik tutumunu olumlu ,%42'si, tarafsız, %9'u olumsuz olarak açıkladı. Haziran 1999'da “Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne üye olması gerektiğini düşünüyor musunuz?” sorusuna verilen cevaplar şu şekilde olmuştur: %28 kesinlikle evet, %34 evet, %26 hayır ve %12 kesinlikle hayır (European Commission, 1997: 125).

Aralık 1997'de Lüksemburg'da düzenlenen Avrupa Konseyi toplantısı, aday ülkelerin üyelik için hazırlanmasını desteklemek için katılım ortaklığını artırma stratejisinin bir ana hedef olduğunu ortaya koymuştur. Çek Cumhuriyeti ile katılım ortaklığı 25 Mart 1998 tarihinde Komisyon tarafından tanımlanan ilkeler, öncelikler, ara hedefler ve koşullar temelinde onaylanmıştır. Daha sonra Şubat 2000'de eklenen gelişmeler dikkate alınarak güncellenmiştir. Katılım ortaklığı sürecinde kısa ve orta vadede Çek Cumhuriyeti tarafından karşılanması gereken öncelikleri ve ara hedefleri tespit edilmiştir. 1998'deki katılım ortaklığı belgesinde kısa vadeli önceliklerin 1998'in sonuna kadar, orta vadeli önceliklerin bir yıldan daha uzun bir sürede yerine getirilmesi amaçlanmıştır. 1999 katılım ortaklığı belgesinde kısa

vadeli önceliklerin 2000 yılına kadar tamamlanması gereği öngörülmüştür. Bu öncelikleri yerine getirmek için kesin zaman çizelgesi “Çek Cumhuriyeti’nin Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı”nda tanımlanmıştır. Çek Cumhuriyeti tarafından da kabul edilen diğer araçlar, yani Ekonomik Politika Önceliklerine İlişkin Ortak Değerlendirme, Örgütlü Suçlarla Mücadele ve İç Pazar Yol Haritaları, katılım ortaklığının ayrılmaz birer parçası olarak görülmüştür.¹⁴

Avrupa Birliği, katılım ortaklığı belgesinde tanımlanan yükümlülükleri yerine getirmek için maddi yardım kaynağı da öngörmüştür. 1995 ile 1999 yılları arasında Çek Cumhuriyeti için PHARE⁷⁶ kapsamında 358 milyon Avro tahsis edilmiştir. 2000-2006 döneminde Çek Cumhuriyeti ve diğer aday ülkelerin tarıma ve kırsal kalkınmaya yönelik tedbirlerini desteklemek için SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)’dan ve uyum fonuna benzer önlemleri finanse etmek için kullanılacak yapısal bir araç olan ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)’dan da yararlanmışlardır. Çek Cumhuriyeti, örneğin, Beşinci Araştırma ve Teknolojik Gelişme Çerçeve Programı gibi bazı müktesebat programlarına katılma hakkına da sahipti. Diğer mali kaynaklar, müktesebata yönelik olmakla birlikte diğer uluslararası finans kuruluşlarından gelen çok-uluslu programlar ile de kullanılmıştır. 2000-2006 döneminde PHARE desteği kurumsal yapılara (kaynakların %30’u) ve yatırım desteğine (yaklaşık %70) bölünmüştür. SAPARD, ortak tarım politikası ve tarım sektörünün ve kırsal alanların Çek Cumhuriyeti’nde uyarlanmasına ilişkin müktesebatın uygulanmasına katkıda bulunacaktır. ISPA, esas olarak çevre ve ulaştırma altyapısı alanlarında alınacak önlemlere odaklanacaktır. Çek Cumhuriyeti’nin ilerlemesi, katılım ortaklığı önceliklerinin uygulanmasında izlenmekte ve maddi destek, Avrupa Anlaşmasının taahhütlerinin yanı sıra bunları tatmin etmek şartıyla düzenlenmektedir.¹⁵

2.3.2. Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri

Çek Cumhuriyeti ile katılım müzakereleri 31 Mart 1998’de Brüksel’de başlamıştır. Açılış konuşmasında Çek Dışişleri Bakanı, Avrupa yöneliminin Çek Cumhuriyeti’nin tarihi gelişiminin bir sonucu olduğunu vurgulamıştır.

Müzakere stratejisi, Çek Cumhuriyeti’nin 2003-2005’te Avrupa Birliğinin tam üyesi olacağı varsayımına dayanıyordu, ancak Çek Cumhuriyeti’nin 2003 yılında Avrupa Birliği’ne katılmaya hazır olacağı vurgusu da çıkarılabiliyordu. Diğer başvuran ülkeler Çek Cumhuriyeti’nin tarama sürecinden önce müzakerelere başlamış olsa da, Çek Cumhuriyeti 11

¹⁴ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (erişim tarihi: 03.05.2019)

¹⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (erişim tarihi: 03.05.2019)

Eylül 1998’de şu alanlarda ilerleme raporları sunmuştur: - bilim ve araştırma; - telekomünikasyon ve bilgi teknolojisi; - eğitim, öğretim ve gençlik; - kültür ve görsel-işitsel politika; - sanayi politikası; - küçük ve orta ölçekli işletmeler; - ortak dış ve güvenlik politikası. Bu belgeler, 3 Aralık 1999 tarihine kadar sunulmaya devam etmiştir. Çek Cumhuriyeti, müktesebata uyum konusunda sınırlı taahhütlerin ciddi bir zorluğa neden olacağı sınırlı sayıda alanda “geçiş dönemleri” yaşamıştır. Çek Cumhuriyeti, ortak dış politika ve güvenlik politikası gibi bir alanda ise geçiş dönemi talep etmeyi düşünmemiştir. Ancak, Slovakya ile gümrük birliği veya enerji alanında gaz ve elektrik iç pazarını tanıtan direktiflere ilişkin dış ilişkiler alanında bir geçiş dönemi talep etmek ve minimum ham petrol stokunu korumak için adımlar atılması yönünde bir vurgu yapmıştır.¹⁶

2.3.3. AB Üyeliği ve Üyelik Referandumu

2003 yılında AB üyeliğine yönelik yapılan referandumda %77.3 oy oranı ile Çek katılımı onaylanmış olup, 2004’te Çek Cumhuriyeti AB’ye katılmıştır. Mayıs 2004’te AB’ye üye olduktan sonra Çek Cumhuriyeti, makroekonomik koşullarını AB ile uyumlaştırmayı amaçlayan mali ve para politikalarını benimsemiştir. Başlangıçta Çek Cumhuriyeti 2010 yılında Avroyu resmi para birimi olarak kabul etmeyi planladı ancak 2006’daki değerlendirmeler bu tarihi pek olası bulmadı ve hedef tarih süresiz olarak ertelendi. Şubat 2007’de Maliye Bakanı, 2012’nin “gerçekçi” bir tarih olduğunu belirtti ancak Kasım 2007 itibarıyla bu tarihin yine de çok erken olduğu söyleniyordu. Ağustos 2008’de yapılan bir değerlendirmede, konuya yönelik politik isteksizlik nedeniyle 2015 yılına kadar bu yönde bir adım atılmayacağı belirtildi. Bununla birlikte, Ekim 2009’da Maliye Bakanı Eduard Janota, 2015’in artık gerçekçi olmadığını belirtti. Haziran 2008’de Merkez Bankası başkanı Zdeněk Tuma yaklaşık bir tarih olarak 2019 yılını vermiştir. 2010’un sonlarında Çek hükümetinde, Avro bölgesine katılım konusunda pazarlık yapan ve kısmen Eurovisit’in tanınmış bir temsilcisi olan Vaclav Klaus tarafından bir tartışma başlatıldı. Çek Başbakanı Petr Necas daha sonra, Çek Cumhuriyeti’nin katılmaya zorlanmadığı ve bu nedenle Avro bölgesine katılmak için gerekli kriterlerden birini veya birkaçını ne zaman yerine getireceğine daha sonra karar vereceklerini belirtti. Necas ayrıca, kabinesinin dönem boyunca Avroya katılmaya karar vermeyeceğini de vurguladı.¹⁷

¹⁶ <https://www.euroskop.cz/205/sekce/pristupove-smlouvy/> (erişim tarihi: 06.04.2019)

¹⁷ www.visegardgroup.eu/ceorg2003 (erişim tarihi: 06.04.2019)

2.3.4. Avrupa Entegrasyon Sürecinde Karar Verme Mekanizmaları

Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde Çek Cumhuriyetinde Dış politika ve Avrupa alanlarında karar verme sürecinde yer alan bir dizi organ bulunurken, temel olarak Hükümet ve Parlamento yetkili olup, büyük rol öncelikli olarak Avrupa Entegrasyonu Hükümet Komitesi ve Dışişleri Bakanlığı tarafından oynanmakta idi. Çek Cumhuriyeti Anayasası 16 Aralık 1992 tarihinde Çek Ulusal Konseyi tarafından kabul edildi ve Çek Cumhuriyeti bölünmüş iki Çekoslovakya devletinden biri olarak ortaya çıktığı 1 Ocak 1993'te yürürlüğe girdi. Anayasa iki Dünya Savaşı arasında Çekoslovakya geleneğini izlemekte idi. Anayasa, Çek Cumhuriyeti'ni, bireylerin ve vatandaşların hak ve özgürlüklerine saygı üzerine kurulmuş, egemen, birleşik ve demokratik bir hukuk devleti olarak tanımlamakta idi. Devlet yetkileri yasama, yürütme ve yargı organlarına ayrılmış olup, Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde de rol oynamışlardır (Podraza, 2000: 8).

1. Başkan

Devlet Başkanı, cumhurbaşkanıdır. Beş yıllık bir dönem için Parlamento'nun her iki kısmının ortak bir oturumuyla seçilir. Senato'daki seçimler için uygun olan herhangi bir vatandaş aday olabilir. İki ardışık dönemden fazla seçilemez. Çek Cumhuriyeti'nin ilk Cumhurbaşkanı Ocak 1993'te seçilmiştir.

2. Hükümet

Hükümet yürütme gücünün en üst organıdır. Başbakan, Vekiller ve Bakanlardan oluşur. Başkan, Başbakanı ve onun tavsiyesiyle diğer Hükümet üyelerini atar. Hükümet kolektif bir organ olmakla birlikte, Başbakan onun faaliyetlerini organize eder, toplantılarına başkanlık eder, adına hareket eder ve Anayasa ve diğer yasalara göre daha birçok faaliyet geliştirir. Hükümet düzeyinde Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa politikasının belirlenmesinden ve genel koordinasyonundan sorumlu ana organ, 9 Kasım 1994'te kurulan ve 1995'in başında faaliyete geçen Avrupa Entegrasyonu Hükümet Komitesidir.

3. Parlamento

Yasama meclisi, iki kısma ayrılır: Temsilciler Meclisi (alt meclis) ve Senato (üst meclis). Temsilciler Meclisi, dört yıllık bir süre için seçilen 200 milletvekili ve Senato altı yıllık bir süre için seçilen 81 üyeden oluşur. İki yılda bir senatörlerin üçte biri seçilir. Milletvekilleri seçimleri nisbi çoğunluk yolu ile yapılır.

Temsilciler Meclisi'nde dış politika ve Avrupa işleri ile ilgili iki komite bulunmaktadır. Bunlar: Dış İlişkiler Komitesi ve Avrupa Entegrasyon Komitesidir. Dış

İlişkiler Komitesi, Anayasa'nın gerektirdiği üzere Parlamento'nun uluslararası anlaşmalara onay verme prosedürüne katılmaktadır. Bu tür anlaşmalar üç oturumda tartışılmakta ve ikinci oturumdan önce Dışişleri Komitesinde bir tartışma yapılmaktadır. Avrupa Entegrasyonu Komitesi, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne entegrasyonunun tüm yönlerini izlemekle yükümlüdür ve bu yönler şu şekilde belirtilmiştir:

- Yasal uyum;
- Entegrasyonun ekonomik ve sosyal yönleri;
- PHARE ve diğer yardım programları;
- Entegrasyonun politik yönleri;
- Katılım müzakereleri;
- Milletvekilleri ve halkın Avrupa entegrasyonu konusunda farkındalığı.

Avrupa Entegrasyon Komitesi, Senatoda Avrupa İşleri Alt Komitesi ile olan çalışmalarını koordine eder (Podraza, 2000: 8).

2.3.5. Slovakya'nın AB Entegrasyon Süreci

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ana hedefinin, Avrupa ve transatlantik örgütlere politik ve ekonomik dönüşümün mantıksal bir sonucu olarak katılmak olduğuna dair yaygın bir görüş hakimdir. Bununla birlikte, Çekoslovakya'dan ayrıldıktan sonra Slovakya dış politika alanında yeterince belirgin bir çizgi izlememiş olup demokratik kurumlara olan bağlılığı sorgulanmıştır. 1998 yılında yapılan parlamento seçimleri iç siyasi durumun değişmesine ve Slovakya'nın dış politikasında da değişikliklere neden olmuştur. Bazı analistler, Slovak Cumhuriyeti'nin yeni bir hükümet olarak “demokratik bir yeniden doğuş” gerçekleştirdiğini ve “demokrasi, hukukun üstünlüğünü uygulamaya hazır” olduğunu belirttiler. Slovakya'nın Avrupa Birliği ve NATO ile olan bağlantıları söz konusu dönemde bir dönüşüm sürecine işaret etmiştir. Slovakya'nın dönüşüm sürecindeki zorlukları ise, yalnızca diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi komünist geçmişle değil, aynı zamanda yeni bir devletin kurulması, çıkarlarının tanımı ve dünya politikasındaki konumu ile de bağlantılı olmuştur. Gergin siyasi duyguların atmosferinde bağımsız bir devlet olarak kurulan Slovakya, başta Avrupa ülkeleri, özellikle komşuları, Avrupa ve transatlantik örgütleri arasındaki ilişkiyi tanımlamak zorundaydı. Komşu ülkelerle iyi ve dostane ilişkiler, AB ve NATO'ya entegrasyon için önemli koşullar olduğu için, bu hedefler açıkça birbiriyle ilişkiliydi (Podraza, 2000: 79).

2.3.6. AB Üyeliğine Giden Yol

2.3.6.1. Slovakya'nın Avrupa Birliği'ne Üyelik Başvurusu

Slovakya, 27 Haziran 1995'te Avrupa Birliği'ne katılma başvurusunu sunmuştur. Bu, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için AB tarafından öngörülen işbirliğine katılarak Birlik ile daha yakın bir çizgi izlemenin mantıksal bir sonucuydu. Tıpkı Çek Cumhuriyeti gibi, AB üyeliği sadece siyasi bir seçim değil aynı zamanda ekonomik bir zorunluluktur. Slovakya'nın başvurusunun ardından, Konsey, Avrupa Birliği Antlaşması'nda yer alan katılım prosedürünü başlatmak üzere 17 Temmuz 1995 tarihini kararlaştırdı. Bu ise Slovakya açısından AB tarafından tanımlanan tüm alanlarda üyelik kriterlerini karşılamayı amaçlayan sürecin başlangıcı oldu. Diğer başvuran ülkelerde olduğu gibi Slovakya için de temel görev mevzuata ve standartlara AB normlarına uyum sağlamaktır. Süreç, Slovakya için 1992 ve 1993 yıllarında başladı. Slovakya stratejisi daha sonra Orta ve Doğu Avrupa'nın ilişkili ülkelerinin Birliğin iç pazarına entegrasyonu için 3 Mayıs 1995'te Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve belirli konulardaki Birlik eylemlerine yönelik somut önerilerden oluşan “Beyaz Kitap”’a dayandırıldı. Diğer ilgili ülkelerde olduğu gibi Slovakya da bu önerileri olumlu karşıladı. Katılım öncesi stratejinin yönleri ve planlanan diyalog 1995 yılından itibaren faaliyete Temmuz 1995'te Slovak hükümeti, Beyaz Kitap'ta tanımlanan 23 alanda kanunların uyumlaştırılmasından sorumlu bakanlıklarda ve diğer merkezi organlarda 23 özel bölüm kurdu. Slovakya'nın topluluk müktesebatını hayata geçirme stratejisi 1996 ve 1997 yıllarında belirlendi. 26 Kasım 1996'da hükümet, AB Stratejisini öncelik alanlarda kabul ederken, 4 Şubat 1997'de AB ile kanunların uyumlaştırılması önerisini kabul etti. Avrupa Komisyonu daha sonra Beyaz Kitaba uygun olarak 1997, 1998 ve 2000 yıllarının sonuna kadar bakanlıklar ve diğer devlet merkez organları tarafından ele alınması gereken öncelikli alanları belirledi (Wlachovsky'den akt. Podraza, 2000: 89).

2.3.6.2. Avrupa Birliği ile Katılım Müzakereleri

Başvurunun Slovakya tarafından sunulmasından sonra, Avrupa Birliği Konseyi, 17 Temmuz 1995 tarihinde, Avrupa Birliği Antlaşması'nda tanımlanan üyelik prosedürünü başlatma kararı aldı. Aralık 1995'te Madrid'deki Avrupa Konseyi toplantısı Komisyon'dan, Hükümetler Arası Konferansı'nın sonuçlanmasından hemen sonra Slovak Cumhuriyeti de dahil olmak üzere başvuran devletler hakkında görüş bildirmesini istedi. Bu karardan sonra, Komisyon 15 Temmuz 1997'de Slovakya'nın Avrupa Birliği üyeliği başvurusu üzerine resmi görüş bildirdi. Görüş, Slovakya'nın Haziran 1993'te Kopenhag AB Konseyi tarafından

tanımlanan üyelik kriterlerini ne ölçüde yerine getirdiğini değerlendiren kapsamlı bir belge olmuştur (Podraza, 2000: 93).

Fakat Komisyon Slovakya'nın performansı hakkında bu kapsamlı analizi sonrasında, olumsuz bir sonuca vardı. Slovak kurumlarının istikrarsızlığı, siyasi istikrar eksiklikleri nedeniyle Slovakya'nın Kopenhag'da Avrupa Konseyi tarafından öngörülen siyasi koşulları tatmin edici bir şekilde yerine getirmediği sonucuna varıldı. Komisyon, Slovak Cumhuriyeti ile katılım müzakerelerini başlatmamayı önerdi. Nihai karar, 12-13 Aralık 1997 tarihleri arasında Lüksemburg Avrupa Konseyi tarafından Slovakya'nın Orta ve Doğu Avrupa'daki diğer bazı ülkelerle birlikte müzakerelere başlama için yeterli olmadığı şeklinde verildi. Ancak bütün başvuru sahiplerine gönderilen yeni belgelerde yer alması kararlaştırıldı ve diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gibi, yani katılım ortaklığı sonucuna varıldı. Slovakya ile katılım ortaklığının bireysel metni, Komisyon tarafından 25 Mart 1998 tarihinde Konsey tarafından onaylanan ilkeler, öncelikler, ara hedefler ve koşullar temelinde kabul edilmiştir. Katılım ortaklığının amaçları Komisyon tarafından belirlenmiştir (Podraza, 2000: 93).

“Katılım Ortaklığının amacı, Komisyon'un Slovakya'nın Avrupa Birliği üyeliği başvurusu hakkındaki görüşünde belirlenen daha ileri çalışmalar için öncelikli alanları, Slovakya'nın bu öncelikleri uygulamasına yardımcı olacak mali imkânları belirlemektir. Bu Katılım Ortaklığı Belgesi aday ülkelere üyelik hazırlıklarında yardımcı olmak için kullanılacak bir dizi politika içermiştir. Bunların arasında, diğerlerinin yanı sıra, Slovakya tarafından kabul edilmesi gereken Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, Ekonomik Politika Önceliklerine İlişkin Ortak Değerlendirme, Örgütlü Suçla Mücadele ve İç Pazar Yol Haritaları da yer alıyordu. Aynı zamanda Katılım Ortaklığı, topluluk, teknik ve mali yardımının koşullarını ve kapsamını belirlemiştir. PHARE programı, Katılım Ortaklığı Belgesinde belirlenen öncelikler uyarınca müktesebatın kabul edilmesinde Slovakya'ya yardımcı olacak temel finansal araç olarak düşünülmüştür. Bu görevi yerine getirmek için Komisyon, Katılım Ortaklığı Belgesi'nin önceliklerine uymak için her yıl Slovakya ile bir finansman muhtıra imzalamak zorundaydı. PHARE programı 1998'den bu yana iki alana ayrılmıştır: - kurumsal yapılanma (%30) ve - yatırım desteği (%70). 2000 yılından itibaren Slovakya, tarım ve yapısal politikalar için maddi yardımda bulunma hakkına sahip olacaktır. Fakat Komisyon tarafından belirtildiği üzere topluluk yardımı, Slovakya'nın Avrupa Anlaşması kapsamındaki taahhütlerine, Kopenhag kriterlerini yerine getirmeye yönelik ilave adımlara ve bu Katılım Ortaklığı uygulamasında kaydedilen ilerlemeye saygı göstermesine bağlıdır” (European Comission, 1997: 6).

2.3.6.3. Avrupa Entegrasyon Sürecinde Karar Verme Mekanizmaları

Slovakya’da dış politikada Avrupa Birliği’ne yönelik alanlar da dahil olmak üzere karar alma sürecinde yer alan bir takım aktörler vardır. Ana aktörlerin yetkinlikleri öncelikli olarak Anayasa’da tanımlanmıştır, ancak bazı özel idari organlar hükümetin kararı ile kurulmuştur. Karar verme yapısındaki bazı değişiklikler Dzurinda hükümetinin kurulmasından sonra yapılmıştır. Avrupa entegrasyonundaki ana rolün Dışişleri Bakanlığı tarafından oynatılmasına rağmen, Slovakya’nın bazı sorumlulukları Hükümet Bürosu ile paylaşıldığından, Slovakya’nın Avrupa Birliği’yle ilişkilerden sorumlu tek bir kurumu yoktur (Podraza, 2000: 82).

1. Başkan

Devlet Başkanı olarak Cumhurbaşkanı, Slovakya’nın dış politika ve güvenlik politikasında önemli yetkinliklere sahiptir. 1999’dan beri Başkan doğrudan seçilir ve Hükümetle birlikte yürütme organını oluşturur. Cumhurbaşkanının yetkileri Anayasanın 102. maddesinde tanımlanmıştır. Dış ve savunma politikaları alanında Cumhurbaşkanının yetkileri şunlardır:

- Dış Politika Alanındaki Yetkileri: Başkan, uluslararası ilişkilerde Devlet’i temsil eder, uluslararası anlaşmaları müzakere eder ve onaylar; Ulusal Konseyin onayını gerektirmeyen uluslararası sözleşmelerde Başkan, görüşme yetkilerini Hükümete veya bir bakana devredebilir; Başkan, elçilere bilgi verir, Başkan, önemli siyasi konularda Ulusal Konsey’e raporlar sunar.
- Savunma ve Güvenlik Politikaları Alanındaki Yetkiler: Başkan, Silahlı Kuvvetler Başkomutanıdır; Hükümetin önerisi üzerine Başkan, Ulusal Konseyin kararı ile bir savaş ve savaş ilan edebilir; olağanüstü hal ilan edebilir.

2. Hükümet

Anayasanın 108. maddesinde tanımlandığı üzere “Slovak Cumhuriyeti Hükümeti ana yürütme organı”dır. Hükümetin yetkileri Anayasanın 119. maddesinde belirtilmiştir. Hükümet diğer görevlerin yanı sıra aşağıdakilerden sorumludur:

- Raporlar hazırlamak ve Ulusal Konseye sunmak;
- Ekonomik ve sosyal politikalar için hükümler benimsemek;
- Devlet bütçesinin hazırlanması; - uluslararası anlaşmalar hakkında karar vermek;
- İç ve dış politika ile ilgili temel sorular üzerine kararlar almak (Podraza, 2000: 85).

Dış ilişkiler alanında ana sorumluluk, dış politika ve Slovakya ile yabancı devletler ve uluslararası örgütlerle ilişkilerden sorumlu devlet yönetiminin merkezi organı olan Dışişleri Bakanlığı'dır. Bakanlık, Slovakya menfaatlerini yurtdışında garanti altına almak, Slovak devletinin yabancı ülkelerdeki diplomatik misyonlarını geliştirmek, Slovakya ve yurtdışında yabancı devlet temsilcileri ile temasların sürdürülmesi, Slovak Cumhuriyeti'nin yurt dışı ekonomik kaynaklarını idare etmek, Uluslararası sözleşmelerin hazırlanması, müzakere edilmesi ve gerçekleştirilmesini amaçlayan faaliyetleri koordine etmek, Avrupa entegrasyonu ile ilgili olarak, Avrupa Entegrasyonu Bakanlar Konseyi Başbakan Yardımcısı'nın başkanlığında, Dışişleri Bakanı, Ekonomi Bakanı, Maliye Bakanı, Tarım Bakanı, İçişleri Bakanı ve Dışişleri Bakanı Baş Müzakereci olarak Dışişleri Bakanlığı. Bakanlık Konseyi, Danışma Kurulu ve Çalışma Komitesi tarafından desteklenmektedir. Çalışma Komitesi, Bakanlık Konseyi çalışmalarını hazırlamakla görevlidir; Baş Müzakerecinin başkanlığında ve 29 hükümet müzakere çalışma grubu başkanıyla birlikte Hükümetin, çeşitli bakanlıkların ve diğer merkezi hükümet organlarının Avrupa entegrasyonundan sorumlu genel müdürlerden oluşmaktadır. Hükümet Bürosunda Avrupa Entegrasyonu için görevlendirilen Başbakan Yardımcısı, Avrupa Entegrasyonu, Dış Yardım Dairesi ve Kurumun Oluşturulması ve Vatandaşların AB üyeliğine hazırlanması bölümlerine ayrılmış Avrupa İşleri Bölümü'nü denetler. Yasal Uyumlaştırma Enstitüsü, Mevzuat Başbakan Yardımcılığına bağlı olarak bulunmaktadır. Dışişleri Bakanlığı bünyesinde, Avrupa Bütünleşmesi ve Avrupa Entegrasyonu için Devlet Sekreterine bağlı olarak Avrupa Entegrasyonu Bölümü bulunmaktadır. Bölüm üç kısma ayrılmıştır: AB ile Siyasi İlişkiler Departmanı (AB'nin ikinci sütunundan sorumlu), AB ile Ekonomik İlişkiler Departmanı (AB'nin birinci ve üçüncü sütunlarından sorumlu) ve Baş Müzakereci Departmanı. Slovak Cumhuriyeti'nin Avrupa Toplulukları'na ilişkin misyonu, Avrupa Entegrasyonu Bölümüne tabi tutulmuştur (Podraza, 2000: 86).

3. Ulusal Konsey

Slovak Cumhuriyeti Ulusal Konseyi, dört yıllık bir süre için seçilen 150 milletvekilinin oluşturduğu tek bir meclis bölümündedir. Ulusal Konsey, yurt dışı, savunma ve güvenlik politikaları alanında onaylamadan önce, yürütülmesi için kanun kabul edilmesi gereken uluslararası politik, ekonomik ve diğer anlaşmalara izin vermek; önemli iç, dış, ekonomik ve sosyal sorunları tartışmak gibi konularda yetkilidir. Ulusal Konsey'de, Avrupa entegrasyonunda ve yürütme üzerinde kontrol altında tutulması sürecinde yer alan organlar bulunmaktadır. Bunlar, Dış İlişkiler Komitesi ve Avrupa Entegrasyonu Komitesi'dir. 1996'da kurulan Avrupa Entegrasyon Komitesi, daha spesifik görevlere sahiptir. Kopenhag

kriterlerinin Slovakya tarafından yerine getirilmesini, Avrupa Anlaşması'nın uygulanmasını, Slovak Cumhuriyeti stratejisinin Beyaz Kitap'ın denetimini sağlamak ve ayrıca yasal uyumlaştırmalardan ve PHARE fonlarının kullanımından sorumludur. Avrupa Entegrasyon Komitesinin üyelerinin çoğu Dışışleri Komitesine ait olduğundan, bu iki komite arasında yakın bir işbirliği vardır (Podraza, 2000: 86).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AB ENTEGRASYONU SÜRECİNDE ÇEKYA İDARİ DÖNÜŞÜMÜ

3.1. AB Entegrasyonu Yolundaki İdari ve Siyasi Durum

Avrupa Birliği'nin Çek üyeliği yolunda yayınlamış olduğu çalışmalar ve onların ışığında gerçekleştirilmesi gereken idari değişiklikleri ele alırken, aynı zamanda dönemin siyasi özelliklerini de anımsamakta fayda vardır. Bilindiği üzere Çekoslovakya, komünist dönemde önemli ölçüde merkeziyetçi özellik göstermiş ve merkezi planlama altında yönetilmiştir. Dolayısı ile idarede karşılaşılan en büyük problemler, aşırı merkeziyetçiliğin sebep olduğu verimsizlik ve denetleme güçlüğü şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Komünist sistem hukukun üstünlüğünü reddetmiş ve yasa ile idareyi parti politikası uygulamalarına tabi kılmıştı. Bu çerçevede, hem idare hem de hukukun üstünlüğü, halk tarafından da politik kontrol araçları olarak görülmeye başlandı. Bununla birlikte, ülkedeki mevcut kamu yönetimi yapıları, birçok AB üye devletinde bulunanlara geniş ölçüde benzemekle birlikte bazı önemli yapısal zayıflıkları vardı. Bunlardan en önemlisi, kamu hizmetini genel anlamda denetleme yetkisine sahip merkezi bir yapının olmaması idi. Bu ise, verimsizliklere ve standardizasyon eksikliğine yol açabilmekte idi. Ele alınması gereken sorunlara rağmen, hükümet kamu yönetimini daha verimli kılma sürecinde ilerlemeler de kaydetmişti. Yüksek mevkilerde bulunan yetkililerin kalitesi büyük ölçüde iyileşmiştir. Bununla birlikte, çoğu bakanlıkta yasal idareden sorumlu birimler ve personel yetersizliği bulunmakta idi. Bankacılık denetimi ve sermaye piyasası gibi alanlarda da yetkin ve deneyimli personel eksikliği göze çarparken, çevre politikası gibi alanlarda uygulama yapıları daha da güçlendirilmesi gereken mekanizmalar olarak görülmüştür (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 94).

Söz konusu dönemde, komünizm ile birlikte idari yapılara partizanca uygulamaların sirayet ettiği görülmüştür. Kamu hizmetinin siyasi anlamda bağımsız olması, konulan amaçlardan biri olurken, kamu hizmetlerinin partizan uygulamalardan uzaklaşarak daha şeffaf ve verimli gerçekleştirilmesine yönelik birçok çalışma da yapılmıştır. Bu dönem çalışmalarında ayrıca kamu personel rejimine dair tespitler ve çalışmalar da karşımıza çıkmaktadır.

Bununla birlikte, kamu hizmetine yönelik yeterli bir yasal dayanak bulunmaması, kamu hizmetinin rolü ve işlevinin uygun şekilde güvence altına alınabilmesi adına acil çözüm gerektiren önemli bir sorun olarak ön plana çıkmakta idi. Dışişleri Bakanlığı da dahil olmak üzere bazı kilit bakanlıklarda personel yetersizliği görülmüyordu. Özel sektörde daha iyi ücretli

istihdam koşullarının bulunması, önemli sayıda insanın kamu hizmetinden ayrılarak özel sektöre kaymasına neden olmuştur. Bununla birlikte, kamu idaresinin alt seviyelerinde bu durum daha az gözlenmiştir, bu nedenle personel devir hızı rakamları yüksek değildi. Bununla birlikte, açık bir şekilde, yetenekli personel kaybı, kamu idaresinin etkili bir şekilde çalışabilme kabiliyetine zarar vermişti. Kamu hizmeti konusunda duyulan güven, tarihsel deneyimden olumsuz etkilenmişti çünkü mevcut pozisyonlarda komünist rejimde çalışan çok sayıda memur vardı. Muhtemel iktidar suiistimalleri, kamu hizmetinde kamu güvenini etkileyen önemli bir faktör olmakla birlikte, yolsuzluk ihtimalleri artıyor olabilirdi. Kamu yönetimi modernizasyonu için önemli veya tutarlı bir planın olmayışı, bu alandaki endişelerin en büyük nedeni olmuştu. Alınan bazı önlemler, çözülmesi gereken önemli sorunlar karşısında oldukça yetersizdi. Daha önce ana hatlarıyla belirtilen hususlara ek olarak, Çek Cumhuriyeti'nin ekonomik önlemlerin yanı sıra gerekli olan genel kalite, eğitim düzeyi, motivasyon ve esneklik için gerekli bir kamu hizmeti oluşturmak için, geniş kapsamlı bir reform süreci başlatması ve sürdürmesi gerekmekte idi. Bu hususlarla birlikte sosyal gelişmeler ve AB üyeliği de bu süreci etkileyecekti. AB ile ilgili meseleler söz konusu olduğunda, bu alanda merkezi bir koordinasyon yapısının geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, Çek Cumhuriyeti'nin katılım öncesi dönemde ve sonrasında talepleri başarıyla yerine getirme kabiliyeti için büyük önem taşımakta idi (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 94).

Bu raporlardan bir diğeri, 5 Kasım 2003'te yayınlanan "Çek Cumhuriyeti 2003 Avrupa Komisyonu İzleme Raporu" idi. Rapora göre bazı alanlarda kaydedilen ilerlemeler olumlu olarak değerlendirildi ve Kamu Hizmeti Yasası'nın uygulanmasına neden oldu. 1996 - 2003 dönemi kamu yönetimi açısından değerlendirilecek olursa, Çek Cumhuriyeti'nin, kamu yönetimi reformu alanında herhangi bir müzakere edilmemiş olsa bile, söz konusu alanda Avrupa Birliği'ne üyelik için birçok hazırlık yapıldığı söylenebilir. Örneğin İçişleri Bakanlığı'ndaki, Kamu İdaresi Reformu Bölümü, 1998 yılından itibaren yukarıda sayılan amaçlarla birlikte kamu idare reformunun hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumluydu. Kamu idaresi reformunun belirlenmiş hedeflerinin uygulanması, topluluk müktesebatının uygulanması için yeterli idari kapasite için temel ön koşullar yaratmıştır. Verilen görevleri desteklemek için PHARE 1997, 1998, 2000, 2001 ve 2002'deki projeler de onaylandı. Projelerin odağı, kamu yönetimi reformunun ilerleyişine göre kendini geliştirdi. PHARE 97 projesi, vatandaşlar ve kamu yönetimi arasındaki iletişimin geliştirilmesini, kamu çalışanlarının eğitim sisteminin oluşturulması ve bazı stratejik materyallerin hazırlanmasını amaçlamıştır. PHARE 98 ve 2000 projeleri, hem devlet hem de süreç açısından merkezi

devlet idaresinin modernleşmesine odaklanmıştır. PHARE 2001 projesi, yetkilerin devlet organlarından bölgelere ve belediyelere devredilmesine tepki olarak hazırlanmakla birlikte, amacı, bölge ve belediye organları tarafından topluluk müktesebatının performans ve uygulamasına yönelik koşulların oluşturulmasına katkıda bulunmaktı. PHARE 2002 projesi ise, bölgesel özerk birimlerin çalışanlarının eğitimi için yeni bir eğitim sisteminin uygulanmasını ve Avrupa işleri ile ilgili eğitim programlarının gözden geçirilmesini hedeflemiştir (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 95).

3.2. Euroagenda Kapsamında Yerine Getirilmesi Gerekenler

Çek Cumhuriyeti, Avrupa Birliği'ne üyelik hazırlıklarına da, tüm ilgili alanlardaki yükümlülüklerini yerine getirilmesini sağlamak için yeni mekanizmaların oluşturulması konusunda harekete geçti ve ilgili yükümlülüklerin bağlantılı olduğu bir dizi temel hazırlık yaparken, odağında özellikle ulusal programlar olmuştur. Bu programların uygulanmaları ise, Avrupa Birliği uyum fonları ve bazı ulusal fonların entegre edilerek uygulanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Hükümetin AB üyelik sürecinde yapmış olduğu hazırlıkların hepsinde kamu yönetimi ile ilgili yükümlülükleri içeren bir bölüm vardı. Bu görevlerin yerine getirilmesi, kamu yönetimi reformundan ve kamu idaresinin modernizasyonundan sorumlu olan İçişleri Bakanlığı tarafından üstlenilmiştir. Bu nedenle, İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Kamu İdaresi Reformu Bölümü'ndeki bazı yetkililer, Dışişleri Bakanlığı'ndaki Avrupa Birliği Entegrasyonu Çalışma Komitesi'nde görev aldı. Bu komite, Avrupa Birliği entegrasyonu için tüm stratejik materyallerin hazırlanmasından da sorumlu olmuştur. İçişleri Bakanlığı, 1999 yılında onaylanan kamu yönetimi reformuna yönelik sorumlulukların yerine getirilmesi konusunda ise Bakan Yardımcıları düzeyinde de özel çalışmalar yürütmüş ve bu çalışmalarını koordine etmiştir. Katılım Antlaşması'nın 16 Nisan 2003'te imzalanmasından sonra, Çekya'nın Euroagenda kapsamında, bazı idari sorumluluklarda değişiklikler yapması gerekiyordu. Hükümet, 28 Nisan 2003 tarih ve 427 sayılı Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne Üyeliğinin ve Karar Alma Sürecinin Koordinasyonu Kararıyla, Avrupa Birliği'nde Çek Cumhuriyeti'nin aktif gözlemci statüsünü ve Euroagenda kapsamında yapılacak olan öneri ve düzenlemeleri kabul etmiştir. Bu karara dayanarak, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne Entegrasyonu Çalışma Komitesinin (30 Nisan 2003 itibarı ile) ve Avrupa Birliği Komitesi (1 Mayıs 2003 itibarı ile) kurulmuş oldu. Avrupa Birliği Komitesi Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne yönelik politikasının koordinasyonundan, özellikle Üye Devletlerin Daimi Temsilciler Komitesi'nde (COREPER I / II) müzakere edilen konulardan

sorumlu idi. Aynı zamanda, Bakanlıkların her birinde Bakanlar Koordinasyon Grubu oluşturulmasına da karar verildi. Bu Gruplar, merkezi yönetim kurumlarında Avrupa işlerinin organizasyonunun temel bileşenleri haline geldi. Bakanlıklar Koordinasyon Grupları, ilgili “Avrupa Faaliyetleri” konusunda uzmanlardan oluşmaktadır. Bakanlık Koordinasyon Grubu, İçişleri Bakanlığında da 2003 yılında İçişleri Bakanının talimatı ile kurulmuştur (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 96).

3.3. Katılım Sürecinde Gerçekleştirilen Değişiklikler

Çekya’nın Avrupa Birliği’ne katılım sürecini tamamlama çerçevesinde, kamu yönetimi alanında bazı koşulların yerine getirilmesi gerekiyordu. Avrupa Birliği’ne katılım açısından önemli belgelere de dayandırılan bu görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak, kamu idaresinin modernizasyonu için kurulan Kamu İdaresi Uluslararası İlişkiler Birimi, kamu yönetimi alanında yapılması gereken çalışmaları düzenli olarak değerlendirmiştir.

Kamu yönetimi alanında yerine getirilmesi gereken görevleri konu alan bu çalışmalar özellikle *Çek Cumhuriyeti’nin Avrupa Birliği’ne Katılımı İle İlgili Sorumluluklarının Özeti ve Çek Cumhuriyeti’nin İdari ve Yargı Kapasitesinin Güçlendirilmesi Eylem Planı*’nda yer alan ilgili görevleri kapsıyordu. Ayrıca, 19.03.2003 tarihli 282 sayılı Hükümet Kararı ile uyumlu olarak, Eylül 2003’te Lizbon Süreci’nde belirlenen hedeflerin değerlendirilmesinin yanında, bu süreçle ilgili diğer çalışma ve materyaller de değerlendirilmiştir. Çek Cumhuriyeti kamu yönetiminin o anki durumunun değerlendirilmesi de, Çek Cumhuriyeti 2003 Avrupa Komisyonu İzleme Raporunun bir parçasıydı. İçişleri Bakanlığı bünyesindeki Kamu İdaresi Reformu Bölümü yapısal fonların ve Avrupa Birliği Uyum Fonunun kullanımı konusunda hazırlık yapılmasını zorunlu kılan temel program belgelerinin güncellenmesi sürecini de yürüttü. İçişleri Bakanlığının görevi, Çek Cumhuriyeti’nin yapısal fonların ve Avrupa Birliği Uyum Fonu’nun kamu yönetimi reformuna uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını ve bu amaç için hazırlanan belgelerin olup olmadığını izlemektir. İnceleme sürecine, *Ortak Operasyonel Programlar*, diğer operasyonel programlar ve *2004 - 2006 Ulusal Kalkınma Planı* da dahil edildi. Bunun yanı sıra, Kamu Yönetimi Reformu Bölümü, uyum süreci kapsamında *İnsan Kaynakları Yönetimi Operasyonel Programı*’nın hazırlanmasına da doğrudan katkı sağlamıştır. 119/2003 sayılı Hükümet Kararı ile uyumlu olarak *Yapısal Fonların Kullanımına İlişkin Uygulama Sisteminin İşlevselliğinin Düzenlenmesi için İdari Kapasite Oluşturma Stratejisi* ve *Yapısal Fonlara İlişkin Eğitim Yönergesi*, *Avrupa Birliği Uyum Fonu*, Eylül 2003’te onay için Çek Cumhuriyeti Hükümeti’ne sunulmuş olup, bu materyaller Çek Cumhuriyeti Hükümeti Ofisi ile birlikte İçişleri Bakanlığı tarafından

hazırlanmıştır. Söz konusu belgeler, 3 Eylül 2003 tarih ve 850 sayılı Hükümet Kararı ile onaylanmıştır. Yapısal fonlar ve uyum fonlarına ilişkin eğitimin başlatılması için şartlar bu karar kapsamında oluşturulmuş olup, yukarıda belirtilen karar aynı zamanda Genel Mali İdare Bütçesi'nden 2003 yılında eğitim için kaynak aktarılmasını da içerir. Karar aynı zamanda, merkezi kamu idare organlarının bütçelerini, Prag Başkentinin bütçesini ve bölgesel bütçelerde kar etmek için yönetim, aracılık etme, eğitim vb. faaliyetler için 55 milyon Çek Korunası ayrılmasını da gerekli kılmıştır. Yukarıda belirtilen karara dayanarak, İçişleri Bakanlığı, diğer faaliyetlere ek olarak, Bakanlık işbirliğinde düzenlenen yapısal fonların kullanımıyla birlikte Saksonya Özerk Bölgesi'ndeki deneyimlerinin aktarılmasına ilişkin üç yabancı seminer gerçekleştirmiştir (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 96).

Bu girişimler *Proje E: İdari Özerklik için Yapısal Fonlardan ve Avrupa Birliği Uyum Fonu'ndan Kaynak Aktarmaya Yönelik Yabancı Deneyimin Aktarılması* adlı proje kapsamında gerçekleşmiştir. Bu seminerlerin hedef grupları, bölgedeki yapısal fonların programlanması, uygulanması ve değerlendirilmesi sistemine katılan bölgesel özyönetim ofislerinin kıdemli yetkilileriydi. Seminerlerin her biri, Avrupa Birliği'nin yapısal fonlarından birini kullanarak Saksonya deneyiminin aktarılmasına adanmış olup şu fonları konu almıştır: Avrupa Tarımsal Rehberlik ve Garanti Fonu (19-21 Kasım 2003); Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (1-3 Aralık 2003) ve Avrupa Sosyal Fonu (15-17 Aralık 2003). Seminerlerin asıl amacı, katılımcıları Saksonya'daki yapısal fonlardan yardım alma ve onaylama mekanizmaları hakkında bilgilendirmek ve Saksonya Özerk Bölgesi deneyimlerini katılımcılara iletme idi. 850/2003 sayılı Hükümet Kararı uyarınca, İçişleri Bakanlığı, 2003 yılının dördüncü çeyreğinde Yerel Yönetimler Enstitüsü aracılığıyla yapısal fonlarla ilgili üç kurstan oluşan bir diziyi onayladı (A ve B Ortak Projeleri) . Kurslar, yürütme organları ve mali otoriteler ile (yani bölge ofisleri ve Prag Başkentinin Belediyesi, ve bölge belediye meclislerinin temsilcileri ile) temasa geçmesi gereken bölge yönetim birimleri temsilcilerine yönelikti. Kamu İdaresi Reformu Bölümü 2003 yılında Avrupa Sosyal Fonu tarafından finanse edilen Topluluk Girişimi EQUAL Programı'nın hazırlanmasına katılmıştır (EQUAL, her türlü ayrımcılıkla mücadele için yeni araçların uygulanmasında uluslararası işbirliğine yönelik bir girişim olarak tanımlanmıştır ve amacı, ayrımcılık ve işgücü piyasasındaki eşitsizliklerle ilgili mevcut sorunlu alanları çözen yenilikçi araçları uygulamaktır). Program Avrupa Komisyonu'na İngilizce olarak bu konularda daha fazla müzakerelere dayanak olabilmesi adına sunuldu (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 97).

3.4. Avrupa Birliği Yardım Programları ile Finanse Edilen Kamu Yönetimi Projeleri Kapsamındaki Değişiklikler

3.4.1. PHARE Programları

Avrupa Birliği üyeliği söz konusu olduğunda aday ülkelerin gerçekleştirmeleri gereken bir takım değişiklikler baz alındığında, PHARE Programı sıklıkla karşımıza çıkmaktadır. Günümüzde genel itibarı ile aday ülkelere mali yardım kapsamında zikredilen söz konusu programın kökenlerine bakıldığında, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin diğer Avrupa ülkeleri ile daha yakın bir politik, ekonomik ve kültürel entegrasyon politikası izlenmesi için gerekli kılındığını görmekteyiz.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra batı Avrupa'da gerçekleşen değişiklikleri yakalamak için ekonomilerini yeniden düzenleme amacıyla olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için PHARE Programı, Avrupa Birliği'nin, aday ülkeleri üyelik yükümlülüklerini üstlenmeleri konusunda desteklemek için hibe finansmanı sağlayan bir girişimdir. "PHARE" terimi - Polonya ve Macaristan Ekonominin Yeniden Yapılanmasına Yardım (Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy -) ilkin Polonya ve Macar demokrasilerine ekonomik destek sağlama çabası olarak başlatıldı ve daha sonra, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı için ana finansal aracı haline dönüştü. Program, 3906/89 sayılı Konsey Tüzüğü ile başlatılan özel bir AB programı olarak başlatılmıştır. Programın finansmanı, teknik, ekonomik ve altyapıdaki uzmanlığı ve üye devletlere yardımı kanallı etmek için kullanılır. Amaç, bu ülkelerin serbest girişim ve özel inisiyatif temelli piyasa ekonomileri elde etmelerine yardımcı olmaktır. PHARE bütçesi, Avrupa Birliği'nin bütçe makamları tarafından belirlenmektedir (Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi). PHARE fonlarının devam eden yönetiminden sorumlu otorite Avrupa Komisyonu'dur.¹⁸

1997'den bu yana PHARE programı ile finanse edilen kamu yönetimi reformu alanında bir dizi proje uygulanmıştır. PHARE programı aslen 1989 yılında Polonya ve Macaristan'ın ekonomik dönüşümüne yardımcı olmak amacıyla oluşturulmuş olup, daha sonra merkezi bir şekilde aralarında Çek Cumhuriyeti'nin de bulunduğu on üç ülkeyi içersine almıştır. PHARE programları, Avrupa Birliği bütçesinden finanse edilmekte ve ülkelerin ekonomik olarak yeniden yapılandırılmasının hızlanmasına yönelik ve sosyal ve ekonomik uyuma katkıda bulunan projeleri desteklemektedir. Bu, onları Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri içindeki reformların desteğine odaklanan ve finansal kaynakların hacmi bakımından art arda en önemlisi haline gelen Avrupa Topluluklarının bir başka ekonomik aracı olarak sınıflandırmaktadır. PHARE programının odak noktası, Avrupa Birliği'ndeki entegrasyon

¹⁸ http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm (erişim tarihi: 10.10.2019)

süreci ile bağlantılı olarak değişmiş olup, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gereksinimlerine dayandırılmıştır. Çek Cumhuriyeti'ne sunulan gerekli kamu yönetimi reformunun bir sonucu olarak, İçişleri Bakanlığı 1998 yılında Kamu İdaresi Reformu bölümünü oluşturmuştur. Son yedi yılda, İçişleri Bakanlığı PHARE programı çerçevesinde verilen finansal kaynakları verilen projelerin gerçekleştirilmesi için kullanmıştır. PHARE, tek tek ülkeler düzeyinde yönetilen merkezi olmayan bir program olduğundan, PHARE programının ulusal ve Avrupa düzeyinde koordinasyonu vardır - Çek Cumhuriyeti'nde, Avrupa Komisyonu ile hükümet işbirliği içinde olmuştur. Resmi temsilci ve Avrupa Birliği yardım programlarının hazırlanmasından, uygulanmasından ve izlenmesinden koordinasyondan sorumlu ana irtibat kişisi Ulusal Koordinatör'dür. Yürütme yeri, Maliye Bakanlığı Dış Yardım Merkezi'dir. Ulusal Koordinatör eşzamanlı olarak, Avrupa Birliği'nin tüm yardım araçlarının uygulanmasıyla ilgilenen Ortak İzleme Komitesi Başkanı'dır. Avrupa Birliği Üye Devletleri, Avrupa Komisyonu Delegasyonu tarafından (1 Mayıs 2004 tarihine kadar) temsil edilmiş olup, Avrupa Komisyonu Heyeti, çeşitli programları koordine etmiş ve çalışma planlarının, prosedürlerin ve anlaşmaların onaylanmasının değerlendirilmesi de kendi sorumluluğunda olmuştur. İçişleri Bakanlığı Kamu Yönetimi Reformu Bölümünün sorumluluğunda yürütülen ve PHARE programları çerçevesinde finanse edilen projeler ise aşağıdaki gibidir:

3.4.1.1. PHARE 1997- Kamu Yönetimi Verimliliğinin Artırılması

1997 yılında başlatılan bu kapsamlı proje, 2000 yılı sonunda sonuçlandırılmıştır. Proje, üç bağımsız alt projeden oluşmaktadır:

- Kamu Yönetiminde Bilgi ve İletişim Hizmetleri ve Sistemleri
- Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Geliştirme ve Yönetimi Sistemi
- Diğer Belirli Alanlarda Kamu Yönetimi Reformu

Projenin Çıktıları

- Bilgi teknolojileri ile ilgili ilk alt projenin ana çıktıları öncelikli olarak bilgilendirme kioskalarının ve kamu idaresi temas noktalarının gelecekte genişletilmesi için veri tabanının kurulması; Haziran 2001'de Kamu Bilgi Sistemleri Bürosu (UVIS) tarafından hazırlanan ve yayımlanan kamu idaresi bilgi sistemleri standardı (ISVS) ile ilgili ilk teklifin verilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.
- Kamu yönetimi çalışanlarının eğitimi ikinci alt bölümde hazırlanmıştır. Projenin yanı sıra, 2001 yılından bu yana kamuda faaliyet gösteren Devlet İdaresi Enstitüsü'nün kurulması fikri de bulunmaktadır. 601/1999 sayılı Hükümet Kararına dayanarak, çalışanların kamu yönetimi reformları çerçevesinde eğitilmesi ve hazırlanmasına

ilişkin strateji onaylanmıştır. Proje sonuçları Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Kamu İdaresi Reformu Bölümü tarafından hazırlanan kavramsal materyallerde de kullanılmıştır.

- Kamu yönetimi kontrol etkinliğinin artırılması, kamu hizmetleri, kamu maliyesi ve kamu sektörünün yönetimi ile ilgili stratejilerin toplanmasında, Hükümetin 4 Aralık 2000 tarih ve 1217/2000 sayılı kararı ile dikkate aldığı, özellikle şu stratejilerle ilgilidir:
 - Kamu İdaresinde Yönetim Verimliliğinin Arttırılması Stratejisi
 - Devlet İdare Merkezi Düzeyinde Kamu Yönetimi Yönetiminde Değişim Programı
 - Kamu Kesiminde Verimliliğinin Geliştirilmesi Stratejisi
 - Kamu Maliyesi Verimliliğinin Arttırılması Stratejisi
 - Kamu Yönetimi Kontrol Verimliliğinin İyileştirilmesi Stratejisi (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 100).

Görüldüğü üzere, 1997 yılında gerçekleşen ve kamu yönetiminin verimliliğini artırmayı amaçlayan bu proje sayesinde, Çekya Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde idari anlamda ilerlemeler kat etmiştir. Özellikle ilerleyen dönemlerde idari anlamda hem Çekya hem diğer ülkeler için sıklıkla tartışılan konulardan biri haline gelen bilgi teknolojisi kullanımı, kamu personel yönetimine ilişkin eğitim süreci ve verimlilik konularında somut adımlar atılmıştır. Program sonucunda ileriki dönemde e-Devlet uygulamalarının da önünü açan bilgi sistemleri standartları oluşturulmuş, kamu personelinin eğitimi konusunda kararlar alınmış ve 2000 yılında hükümetin verimliliği artırma stratejileri benimsemesine ön ayak olmuştur.

3.4.1.2. PHARE 1998- Topluluk Müktesebatının Uygulanması için Kurumsal ve İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi

Proje Temmuz 2000'de başlatılmış ve Haziran 2001'de sonuçlandırılmıştır. Proje kapsamında yapılması gerekenler şunlardır:

- Çek Cumhuriyeti Bakanlıklarının ve Avrupa Birliği Üye Devletlerinin ikincil faaliyetlerinin analizine ve karşılaştırmasına dayalı olarak merkezi devlet idaresinin performansının ve etkinliğinin iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerin formüle edilmesi,
- Seçilen üç Bakanlıkta (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı) pilot planların taslağı ve uygulaması.

Projenin Çıktıları

Bakanlıkların organizasyonunun genel modeline dair eylem planı hazırlanmıştır. Bu eylem planı, Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı'nda ve ardından merkezi devlet idaresinin modernizasyonu stratejisinin uygulanmasında kullanılmıştır. 20 Haziran 2001 tarihli ve 619/2001 sayılı Hükümet Kararı ile onaylanmıştır (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 101).

2001 yılında sonuçlandırılan bu program sayesinde, kamu yönetiminde verimliliği artırma konusunda bir diğer somut adım atılmış olup bazı bakanlıklarda uygulamaya geçirilmiştir.

3.4.1.3. PHARE 2000- Çek Cumhuriyeti'nde Merkezi Devlet İdaresinin Modernizasyonu

İçişleri Bakanlığı, Çek Cumhuriyeti Hükümeti Dairesi ve Kamusal Bilgi Sistemleri Dairesi ile işbirliği içinde 4 Ekim 2001 tarihinde CZ 00.09.01 projesini başlatmıştır. Proje Mart 2003'te sona ermiştir.

Çek tarafındaki projenin yararlanıcısı ve koordinatörü, İçişleri Bakanlığı Kamu Yönetimi Reformu Bölümü olmuştur. Projeye uzman yardımı çerçevesinde katılan yabancı ortak kuruluşlar, Finlandiya Maliye Bakanlığı ve Fransız Kamu Yönetimi Bakanlığı olmuştur. Bu proje aşağıdaki amaçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunmuştur:

- Merkezi devlet idaresinin organizasyonunun ve yapısının iyileştirilmesine yardım,
- Merkezi devlet idaresinde insan kaynakları yönetimi kurumsal mekanizmalarının kurulmasına yardım,
- Kamu idarelerinde bilgi teknolojilerinin ve bilgi yönetiminin uygulanmasına yönelik stratejik yaklaşımların geliştirilmesine yardım (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 101).

Söz konusu proje, merkezi devlet idaresinin verimliliğini ve performansını artırmayı ve böylece kamu idaresinin kapasitelerini artırmayı hedeflediğinden, kamu yönetimi alanında atılacak önemli adımlara bir dayanak olmuştur.

3.4.1.4. PHARE 2001- Bölgesel ve Yerel Düzeyde Etkili Özerk Yönetim Çerçevesinin Oluşturulması

2001 yılında başlatılan bu proje, bölgesel yönetim ve belediye faaliyetlerinin etkin bir şekilde koordine edilmesini, vatandaşlarla iletişimin geliştirilmesini ve vatandaşların halkla ilişkiler yönetimine katılımının desteklenmesini amaçlamıştır. Proje, Avrupa Birliği

organlarının kamu idaresindeki kontrol mekanizması ve yerel ve bölgesel düzeyde topluluk müktesebatının uygulanabilirliği ile ilgili bazı sorulara da çözüm olmuştur. Bu proje için yabancı ortaklar Fransız İçişleri Bakanlığı, İsveç Belediyeler Birliği ve İsveç Bölgeler Birliği'nin iç ve hizmet kuruluşları olmuştur. Proje iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm bir uzman yardımcılığına (eşleştirme) sahipti ve bölgelerin işletilmesine, merkezi idare ve belediye faaliyetlerinin koordinasyonuna ve kamu yönetim organlarının vatandaşlarla iletişim mekanizmalarının kurulmasına yardım edilmesine odaklanmıştır. Projenin ikinci kısmı, kamu idaresinin iletişim yerlerinin donanımına katkıda bulunmayı amaçlamıştır. Projenin bu bölümünde 200'den fazla bilgisayar destekli donanım geliştirilmiş olup; PHARE 2001 programına katılmayı amaçlayan yedi bölgeye dağıtılmıştır. Teslim edilen bilgisayar donanımı, elektronik kamu yönetiminin (yani e-Devlet) temellerinin oluşturulmasına katkıda bulundu. Bu proje Mart 2004'te tamamlanmıştır (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 102).

Söz konusu proje, kamu yönetiminin etkinliğini teknoloji destekli uygulama ve standartlar ile geliştirmenin ve böylelikle ileriki dönemde arzu edilen verimliliğin e-Devlet uygulamaları ile sağlanmasının önünü açmasının yanında, bu standart ve önlemler özellikle yerel yönetimlerde kamu idaresi ve vatandaşlar arasındaki iletişimin desteklenmesi bakımından önemli bir araç olmuştur.

3.4.1.5. PHARE 2002- Bölgesel Özerk Birimler Görevlileri için Genel Eğitim Sistemi

Proje aşağıdaki amaçlara ulaşmayı hedeflemektedir.

- Bölgesel Özerk Birimler Görevlileri Yasası taslağı uyarınca, bölgesel özerk birimlerin görevlileri için yeni bir genel eğitim sisteminin oluşturulmasına ve uygulanmasına yardımcı olmak,
- Özellikle Özel Mesleki Yeterlilik sınavına hazırlık aşamasında olmak üzere, Avrupa çalışmalarında yer alan bölge yönetim birimleri yetkililerinin eğitim kalitesinin artırılması.

Projenin metodolojik bölümünde, Avrupa Birliği üye Ülkeleri'nden ve Çek profesyonellerden oluşan uzman bir ekibin, bölgedeki görevlilerin genel eğitim sisteminden sorumlu olması, taslak ve uygulamalar konularında analizler yapması, yardım sağlaması ve yerel seviyede katılıma destek olması saptanmıştır. Proje çerçevesinde, her bir bölgedeki bir okul merkezi, araç-gereç, mobilya ve eğitim yardımı ile birlikte gerekli sayıda bilgisayarla donatılmıştır (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 102).

Söz konusu proje daha çok yerel yönetimlerde kamu personelinin hizmet kalitesinin eğitim ve çeşitli teknik altyapı ile desteklenmesini sağlayacak birçok adımın atılmasına ön ayak olmuştur.

3.4.2. Diğer AB Yardım Programları Kapsamındaki Değişiklikler

3.4.2.1. Geçiş Tesisi Programı

Bu program, Avrupa Komisyonu'nun, Avrupa Birliği'ne yeni katılan ülkeler için, PHARE programı çerçevesinde faaliyetlerin sürdürülmesine odaklanan ve bu ülkelerin üyelikten sonra idari ve kurumsal kapasitelerinin daha da arttırılmasına yardım etmeyi amaçlayan bir yardım aracı oluşturmuştur. Bu araç, 2004-2006 dönemi için hazırlanmıştır ve bu programda Çek Cumhuriyeti için önerilen projeler, özellikle Katılım Antlaşması'nın bireysel bölümlerinin sonuçlarından ve uygulama durumlarının devam eden değerlendirme işlemlerinden oluşmaktadır. Programın kapsamlı teklifi, Avrupa Komisyonu tarafından Kasım 2003'te yayınlanan Çek Cumhuriyeti İzleme Raporunun tavsiyelerine ve sonuçlarına uygundur. Bu programın hedefi, yapısal fonlar ile finanse edilemeyen alanlara odaklanmaktadır. Kamu yönetimi alanıyla ilgili olarak, Geçiş Tesisi Programı, 2005- 2006 döneminde, özellikle küçük belediyeler olmak üzere, özerk birimlerin idari kapasitelerinin artırılmasına yönelik çalışma olanağı sunmaktadır (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 102).

3.4.2.2. Avrupa Ekonomik Alanı Mali Aracı

İlgili Hükümet Kararı uyarınca, Çek Cumhuriyeti Avrupa Ekonomik Alanına Katılım Sözleşmesi imzalanmıştır. Bu Anlaşma kapsamında bir finansal mekanizma kurulmuş olup, ESVO ülkeleri (İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç), genişleyen iç pazardaki projelerdeki bu mekanizma sayesinde, 2004-2009 yılları arasında Avrupa Ekonomik Alanına katılan ülkelere katkıda bulunması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, Norveç, söz konusu programa özel bir mali araç ile de katkıda bulunmuştur. Böylece, seçilen alanlarda kurumsal ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik projeler bu finansal mekanizma çerçevesinde hayata geçirilmiştir. Bu faaliyetlerin diğer kaynaklardan finanse edilen sosyal ve ekonomik uyum projeleriyle koordinasyonu için bakanlıklar arası çalışma grubu kurulmuştur. Avrupa Ekonomik Alanı ve Norveç Finansal Mekanizması, kamu yönetimi bağlamında, bölgesel özerkliği destekleme amaçlı projelerin gerçekleştirilmesi (yerel kapasitenin güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi vb.) için özellikle 2005 yılı boyunca önemli bir aşamayı temsil etmesi planlanmıştır (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 102).

Avrupa Ekonomik Alanı, aralarında Çekya'nın da bulunduğu ülkeler için entegrasyon sürecinde bir mali destek mekanizması olarak karşımıza çıkmakla birlikte, kamu yönetimi açısından hem kurumsal yapıyı bu mali yardım ile güçlendirme, aynı zamanda yerel yönetimler bazında bölgesel özerkliği destekleme konusunda önemli yer edinmiştir.

3.4.2.3. Hollanda İkili Yardım Programı - MATRA

Bu program, Hollanda ile Çek Cumhuriyeti arasındaki Ortaklık Memorandumu'nu takip etmekle birlikte, Hollanda Dışişleri Bakanlığı tarafından verilen hibeler ile finanse edilmiştir. MATRA programı, özellikle Avrupa mevzuatının kabulü ve uygulanmasıyla ilgili olarak, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne katılımı ile ilgili sosyal dönüşüm problemlerine odaklanmaktadır. MATRA programı, 1999 yılı sonuna kadar Çek Cumhuriyeti'nde başlatıldı; Çek Cumhuriyeti'ndeki Bölgesel ve Belediye Konseylerinin Hazırlık Durumunun İyileştirilmesi Projesi, 2002'den Haziran 2004'e kadar İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluğunda yapılmıştır. Bu projenin çıktıları aşağıdaki gibi olmuştur:

- Ortaokul öğrencileri için şu başlıklarda video programları oluşturulması;
 - Vatandaş ve Belediye
 - Belediye Ofisinde Bir Vatandaş
 - Belediye Meclisi Karar Veriyor
 - Vatandaş ve Toplum Katılımı
- Belediye veya bölgesel konsey üyeleri için video programları,
- İlgili mevzuatın devam eden değişiklikleriyle ilgili olarak belediye meclisi kitapçığı editoryal çalışması,
- Belediye Meclisi üyeleri için hazırlanan kitapçığın İngilizce çevirisi. Bu çeviri, bölgedeki özerk birimlerden seçilmiş seçilmiş Konsey üyelerinin eğitimi alanındaki uluslararası deneyim alışverişinde kullanılmıştır (Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004: 103).

Görüldüğü üzere MATRA Programı, Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde kamu yönetiminde halk katılımını güçlendirmek için önemli adımlar atılmasını sağlamıştır. Hazırlanan eğitim materyalleri ile vatandaşların yönetime katılım konusunda bilgilenmeleri sağlanmıştır.

Tablo 3.1 Avrupa Birliği Yardım Programları ile Finanse Edilen Kamu Yönetimi Projeleri Kapsamındaki Değişiklikler

Program Adı	Programın Amacı	Programın İçeriği	Program ile Yapılan Değişiklik
PHARE 1997	Kamu Yönetimi Verimliliğinin Artırılması	-Kamu Yönetiminde Bilgi ve İletişim Hizmetleri ve Sistemleri -Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Geliştirme ve Yönetimi Sistemi	Kamu Bilgi Sistemleri Bürosu (UVIS) Kamu idaresi Bilgi Sistemleri Standardı (ISVS) çalışmalarına başlandı.
PHARE 1998	Topluluk Müktesebatının Uygulanması için Kurumsal ve İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi	-Bakanlıklarının ve merkezi devlet idaresinin performansının iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerin formüle edilmesi. -Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı'nda pilot planların taslağı ve uygulaması.	Bakanlıkların organizasyonunun genel modeline dair eylem planı hazırlanmıştır ve 2001 yılında onaylanmıştır.
PHARE 2000	Çek Cumhuriyeti'nde Merkezi Devlet İdaresinin Modernizasyonu	-Merkezi idarenin organizasyonunun ve iyileştirilmesine yardım, -Merkezi idarede insan kaynakları yönetimi kurumsal mekanizmalarının kurulmasına yardım	Program kamu idaresinin kapasitelerini artırmayı hedeflediğinden, kamu yönetimi alanında atılacak önemli adımlara bir dayanak olmuştur.
PHARE 2001	Bölgesel ve Yerel Düzeyde Etkili Özerk Yönetim Çerçevesinin Oluşturulması	Bölgesel yönetimin etkin bir şekilde koordinesi ve vatandaşların halkla ilişkiler yönetimine katılımının desteklenmesi.	Kamu idaresinin iletişim birimlerinin donanımına katkıda bulunmuş ve 200'den fazla bilgisayar destekli donanım geliştirilmiştir.
PHARE 2002	Bölgesel Özerk Birimler Görevlileri için Genel Eğitim Sistemi	-Bölgesel özerk birimlerin görevlileri için yeni bir genel eğitim sisteminin oluşturulması ve uygulanması. - Avrupa çalışmalarında yer alan yetkililerinin eğitim kalitesinin artırılması.	Proje çerçevesinde, her bir bölgedeki bir okul merkezi, araç-gereç, mobilya ve eğitim yardımı ile birlikte gerekli sayıda bilgisayarla donatılmıştır.
2004 Geçiş Tesisi Programı	İdari ve kurumsal kapasitelerin daha da artırılması.	Bu program, yapısal fonlar ile finanse edilemeyen alanlara odaklanmaktadır.	Program, özellikle küçük belediyeler olmak üzere, özerk birimlerin idari kapasitelerinin artırılmasına yönelik çalışma olanağı sunmuştur.
Avrupa Ekonomik Alanı Mali Aracı	2004-2009 yılları arasında Avrupa Ekonomik Alanına katılan ülkelere katkıda	Seçilen alanlarda kurumsal ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesine	Bu faaliyetlerin diğer kaynaklardan finanse edilen sosyal ve ekonomik uyum

Program Adı	Programın Amacı	Programın İçeriği	Program ile Yapılan Değişiklik
	bulunmak.	yönelik projelerin bu finansal mekanizma çerçevesinde hayata geçirilmesi.	projeleriyle koordinasyonu için bakanlıklar arası çalışma grubu kurulmuştur.
Hollanda İkili Yardım Programı - MATRA	Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne katılımı ilgili sosyal dönüşüm problemlerine odaklanmak	AB entegrasyon sürecinde kamu yönetiminde halk katılımını güçlendirmek için önemli adımlar atılması.	Hazırlanan eğitim materyalleri ile vatandaşların yönetime katılım konusunda bilgilencmeleri sağlanmıştır.

Kaynak: Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004

3.5. Avrupa Birliği Yardım Programları Kapsamındaki Değişikliklere Yönelik Genel Bir Değerlendirme

Avrupa Birliği üyeliği sürecinde aday ülkelerin geçirdikleri temel idari değişikliklere bakıldığında, bu değişikliklerin ya da dönüşüm süreçlerinin topluluk müktesebatına uyum kriterlerinden ileri geldiği bilinmekle birlikte, bu değişikliklerin “nasıl” gerçekleştirildikleri önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun en önemli sebebi, özellikle AB’yi ekonomik, sosyal ve siyasal anlamda bir ilerleme aracı olarak gören ve üyelik süreçlerinde bu motivasyonu kullanan özellikle eski Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, bahsi geçen değişiklikleri gerçekleştirmek için mali ve teknik yardımlara ihtiyaç duymalarıdır. Dolayısı ile, AB’nin doğrudan kendi inisiyatifi ile oluşturduğu yardım ve hibe programları, üye ülkelerin özellikle idari kapasitelerinin geliştirilmesi konusunda oldukça önemli bir yer tutmuştur. Bu yardım programlarından özellikle PHARE programı kapsamında ve sonucunda, adaylık sürecinde olan ya da yeni üye ülkeler önemli faydalar sağlamışlardır. Çekya da bu ülkeler arasında yer almış ve söz konusu programlar sonucu gerçekleştirmiş olduğu idari değişiklikler yukarıdaki tabloda özetlenmiştir.

AB üyeliği hedefinin yüksek sesle dile getirilen bir amaç olarak ortaya konduğu 90’lı yılların sonuna doğru, dönemdeki ismi ile Çek Cumhuriyeti birçok idari değişiklik yapmak için hazırlıklara başlamıştır. 1997 yılında ilk PHARE yardımını alan Çek Cumhuriyeti, bu program ile kamu yönetimi verimliliğinin artırılmasını hedeflerken, ilerleyen dönemlerde e-Devlet uygulamalarına ön ayak olacak Kamu Bilgi Sistemleri Bürosu (UVIS) Kamu idaresi Bilgi Sistemleri Standardı (ISVS) çalışmalarına başlamıştır.

Bir sonraki yıl, PHARE 1998 programı ile topluluk müktesebatının uygulanması için kurumsal ve idari kapasitenin güçlendirilmesi amaçlanmış ve neticede bakanlıklarının ve merkezi devlet idaresinin performansının iyileştirilmesine yönelik tavsiyeler formüle edilmiştir. Seçilen üç bakanlık olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı’nda pilot planların taslakları oluşturulmuştur. Bakanlıkların

organizasyonunun genel modeline dair eylem planı hazırlanmıştır ve 2001 yılında onaylanmıştır.

Bu programdan 2 yıl sonra, PHARE 2000 Programı kapsamında Çek Cumhuriyeti'nde merkezi devlet idaresinin modernizasyonu ana hedef olarak belirlenmiş ve merkezi idarede insan kaynakları yönetimine ilişkin kurumsal mekanizmalarının kurulmasına yardım süreçleri ön görülmüştür. Program kamu idaresinin kapasitelerini artırmayı hedeflediğinden, kamu yönetimi alanında atılacak önemli adımlara bir dayanak olmuştur.

2001 yılına gelindiğinde ise, PHARE 2001 Programı ile bölgesel ve yerel düzeyde etkili özerk yönetim çerçevesinin oluşturulmasının yanında, bölgesel yönetimin etkin bir şekilde koordinesi ve vatandaşların halkla ilişkiler yönetimine katılımının desteklenmesi amaçlanmıştır. Program sonucunda, kamu idaresinin iletişim birimlerinin donanımına katkıda bulunmuş ve 200'den fazla bilgisayar destekli donanım geliştirilmiştir. Böylelikle teknolojik gelişmelerin kamu yönetiminde kullanılması yönünde önemli bir adım atılmıştır.

Ertesi yıl, PHARE 2002 Programı kapsamında, bölgesel özerk birimler görevlileri için genel bir eğitim sistemi oluşturulması ve uygulanması hedeflenmiş ve bu hedef doğrultusunda özellikle Avrupa çalışmalarında yer alan yetkililerinin eğitim kalitesinin artırılması sağlanmıştır. Proje çerçevesinde, her bir bölgedeki bir okul merkezi, araç-gereç, mobilya ve eğitim yardımı ile birlikte gerekli sayıda bilgisayarla donatılmıştır.

AB entegrasyonu sürecinde Çekya'nın faydalandığı ve idari değişikliklerinde önemli yere sahip olan PHARE dışında programlar da vardır. Bunlardan bir tanesi ise, 2004 yılında gerçekleştirilen Geçiş Tesisi Programı'dır. Bu program ile idari ve kurumsal kapasitelerin daha da arttırılması amaçlanırken, program, yapısal fonlar ile finanse edilemeyen alanlara odaklanmaktadır. Program, özellikle küçük belediyeler olmak üzere, özerk birimlerin idari kapasitelerinin artırılmasına yönelik çalışma olanağı sunmuştur.

Yine 2004 yılında gerçekleştirilen bir diğer program ise, Avrupa Ekonomik Alanı Mali Aracı olmuştur ve bu program 2004-2009 yılları arasında Avrupa Ekonomik Alanına katılan ülkelere katkıda bulunmayı amaçlamıştır. Program ile seçilen alanlarda kurumsal ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik projelerin bu finansal mekanizma çerçevesinde hayata geçirilmesi de hedefler arasındadır. Bu faaliyetlerin diğer kaynaklardan finanse edilen sosyal ve ekonomik uyum projeleriyle koordinasyonu için bakanlıklar arası çalışma grubu kurulmuştur.

AB ile bağlantılı olan diğer yardım programlarına bakıldığında, bu programlardan bazılarının başka bir AB üyesi ülke tarafından başlatıldığını ya da koordine edildiğini de görmek mümkündür. Hollanda İkili Yardım Programı – MATRA bu programlardan bir tanesi

olup, Hollanda Dışışleri Bakanlığı tarafından verilen hibeler ile finanse edilmiştir. Programın amacı ise, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne katılımı ile ilgili sosyal dönüşüm problemlerine odaklanmak olup, AB entegrasyon sürecinde kamu yönetiminde halk katılımını güçlendirmek için önemli adımlar atılması kararlaştırılmıştır. Bu program kapsamında hazırlanan eğitim materyalleri ile vatandaşların yönetime katılım konusunda bilgilenmeleri sağlanmıştır.

3.6. Avrupa Birliği Sürecindeki İdari Koordinasyon'dan Sorumlu Aktörler

Avrupa Birliği entegrasyonu sürecindeki idari değişiklikler irdelenirken, Birlik ile ilişkilerin başlangıç aşamasından itibaren sorumlu olan idari aktörlerin ve bunların zaman içerisindeki değişimlerinin de ortaya konması gerekmektedir. Birlik'e yeni üye olan ya da hala müzakere sürecindeki ülkelerin kamu yönetimlerine bakıldığında, süreci yürüten temel aktörlerin yanında, idari yapıların topluluk müktesebatı ile uyum içerisinde olması ve koordinasyonun güçlendirilmesi anlamında yeni birimlerin de oluşturulduğunu görmekteyiz.

AB ile ilişkileri yürüten kurumların sadece işleyişi değil, aynı zamanda yapısı ve üstlendikleri görevler de siyasi iktidarların kabul ettiği Topluluk politikalarının çoğu kez önemli birer göstergesidirler. Hatta bu kurumların ortaya çıkışı veya varlıklarına son verilmesi, ikili ilişkilerin niteliğinin yanı sıra geleceği konusunda da önemli ipuçları vermektedir (Esen ve Şener, 2010: 14).

Bu bağlamda, entegrasyon sürecindeki idari koordinasyon ihtiyacının yalnızca üye ülkelerde değil, Türkiye gibi adaylık statüsünde olan ülkelerde de ortaya çıktığı görülmektedir. İdari koordinasyon süreçlerine genel olarak bakıldığında ise, merkezi idarede, özellikle bakanlıklar nezdinde süreci koordine etmek ve AB çalışmaları yürütmek adına çeşitli komiteler ve çalışma grupları oluşturulmuştur.

Bakanlar Kurulu'nun içinde sınırlı sayıda bakanı bir araya getiren komiteler Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Polonya gibi yeni üye ülkelerde ön planda olduğunun altı çizilmelidir (Verheijen'den akt. Esen ve Şener, 2010: 24).

AB çalışma grupları ve komitelerin yanı sıra, idari koordinasyonda rol oynaması adına, AB ile ilişkilerden temel sorumlu olan Dışışleri Bakanlığı ya da Başbakanlık birimlerinde sürekli sekreterliklerin kurulması da süreçteki bir diğer kamu yönetimi düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sürekli sekreterliklerle ilgili olarak yeni üye ülkeler temelde iki yol izlemiştir. İlki Çek Cumhuriyeti ve Macaristan tarafından takip edilen "Dışışleri Bakanlığı yönlendirmeli" modeldir. İkinci model Başbakanlığın liderliğine dayanır ve Polonya, Estonya, Letonya,

Romanya ve Slovakya gibi yeni üye ülkelerde daha ön plandadır (Verheijen, Lippert, Umbach ve Wessels'den akt. Esen ve Şener, 2010: 25). Bu bağlamda Türkiye, her iki model arasında gelgitler yaşamıştır, ancak, şu an itibariyle Başbakanlık modeli takip edilmektedir (Esen ve Şener, 2010: 25).

3.7. Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinde Çekya'daki İdari Koordinasyon Mekanizmaları

Çek Cumhuriyeti katılım müzakerelerinde idari konumunun koordinasyonu için özel bir mekanizma oluşturdu. Sistem, Hükümet Ofisine yerleştirilen birkaç koordinasyon organına sahipti: Avrupa entegrasyonu için görevlendirilen Hükümet Komitesinde, bakanlar veya bakan yardımcısı, Çek Cumhuriyeti'nin AB'ye entegrasyonu için oluşturulan Çalışma Komitesi ve katılım müzakereleri için Çek Cumhuriyeti Müzakere Heyeti. Baş müzakereci de, doğrudan Başbakan'a karşı sorumlu idi. Bununla birlikte, süreç, baş müzakerecinin bakan yardımcısı ve sonrasında devlet sekreteri görevini yürüttüğü Dışişleri Bakanlığı'ndan koordine edildi. Mevcut sistemin temeli, katılım öncesi sistemin yerini aldığı ve Avrupa Birliği Komitesi'ni (bakanlık ve çalışma seviyelerinde) kurduğu 2003 yılında oluşturuldu. Koordinasyonun çoğu hala Dışişleri Bakanlığında sağlanırken, 2006, 2007, 2008, 2010 ve 2011 yıllarında sistemde değişiklikler yapıldı (Knutelska, 2013: 10).

Bu süreçte Avrupa işleri için genel koordinasyon organı, Avrupa Birliği Komitesi olmuştur. Komite 2006 yılında düzenli üye olarak bakan yardımcılarının oluşacak şekilde kurulmuştur. Komiteye Dışişleri Bakanı başkanlık ederken, ilk başkan yardımcısı da o Bakanlıktan seçilmişti. İdari hazırlık (yürütme sekretaryasının rolü) ve eşgüdüm, katılımdan itibaren Dışişleri Bakanlığı'na da verildi. Ekim 2006'da Komite iki seviyeye ayrıldı. Merkezi Komite, en yüksek koordinatörlük görevini resmi olarak üstlendi ve Avrupa Konseyi'nin kararlarının onaylanması ve çözülemeyen anlaşmazlıklar dahil olmak üzere, oldukça belirgin konularla ilgilendi. Diğer bölüm ise Çalışma Düzeyinde Komite olarak adlandırıldı ve genellikle haftalık olarak toplanan düzenli koordinasyon çalışmalarını sürdürdü. Merkezi Komite, bakanlar, çalışma düzeyindeki bakan yardımcılarının oluşur. Bu farklılaşma Ekim 2006'dan itibaren süregelmiştir. Merkezi Komiteye Başbakan başkanlık ederken Çalışma Komitesi başkanının rolü, kuruluşundan bu yana birkaç kez değişmiş olup, Avrupa işlerinin koordinasyonunun idari desteğinin Dışişleri Bakanlığı haricinde yürütülmesi ile ilgiliydi. 2007 yılının başlarında, Avrupa İşlerinden Sorumlu Bakan Yardımcılığı makamı oluşturuldu. Görev Alexandr Vondra tarafından icra edildi. Avrupa İşleri Başkan Yardımcısı, Çalışma Komitesi'ne başkanlık etme ve Çek Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı hazırlıklarını koordine

etme rolünü üstlendi. Komite yürütme sekreteryasının rolü de Dışışleri Bakanlığı'ndan Başbakan Yardımcısı ofisine taşındı. Dışışleri Bakanı, Komite'nin ikinci başkan yardımcısı ve Çalışma Komitesi'nin başkan yardımcısı görevlerini de icra etti. Avrupa İşleri Bakanlığı'na ilişkin bir hüküm olmamasına rağmen, Başbakan Yardımcılığı bürosu Başkanlık öncesi ve sırasında fiili bakanlık yaptı (Knutelska, 2013: 11).

Avrupa Birliği Komitesi'nin yanında sürece ilişkin çalışmaların yapılması ve belgelerin işlenmesi ve çalışma grupları için pozisyonların hazırlanması, her bakanlıkta kurulan Sektörel Koordinasyon Grupları tarafından yerine getirildi. COREPER ve bakanlık seviyesi için talimatlar ve pozisyonlar ayrıca bu koordinasyon grupları tarafından hazırlanır, daha sonrasında komite tarafından onaylanır. Çeşitli konularda komite onayının alınamadığı durumlarda ise, konu Başbakana havale edilir ve Hükümetin gündemine alınır. Merkezi Komite ve Çalışma Grubu Komitelerinin oluşturulmasından bu yana bahsedilen koordinasyon grupları tarafından sunulan çalışmalar, Çalışma Komitesi tarafından Merkezi Komite gündemine getirilmekte ve hazırlanmaktadır (Knutelska, 2013: 12).

Ayrıca, Ekim 2006'dan bu yana Avrupa Birliği Komitesi'nin her iki bölümü de bazı ortak üyelere sahiptir: Başkanlık Ofisi temsilcileri, Meclis'in her iki kanadı, Merkez Bankası, Yüksek Denetim Ofisi, Avrupa Adalet Divanı Çek temsilcisi. Avrupa Birliği Komitesi'nin hem bakanlık hem de çalışma seviyesine bölünmesinden bu yana, bakanlık düzeyindeki ortak üyeler arasında Başkanlık Ofisi Genel Müdürü ve Merkez Bankası Başkanı, ayrıca 2008'den bu yana AB Daimi Temsilcisi ve Çek İstatistik Ofisi Başkanı da bulunmaktadır. Çalışma seviyesindeki ortak üyeler, yukarıda belirtilen tüm kurumların, diğer merkezi yürütme ajanslarının, bölge birliklerinin yanında şehir ve belediyeler birlik temsilcilerini içerir (Knutelska, 2013: 12).

3.8. 2003 Yılından İtibaren Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Düzenlemeleri

3.8.1. Merkezi Düzeyde Yapılan Düzenlemeler

Çekya AB'ye üye olmadan hemen önce, Hükümet 17 Mart 2004 tarihinde, ilk kavramsal belgeyi onayladığı 237 sayılı şu kararı vermiştir: “Reform ve merkezi devlet idaresinin modernizasyonunu içeren çözüm yönetimi ve örgütsel destek gerektirmektedir”. Bu kararın odağı, “sektörler arası ve küresel sorunlara iyi tepki verebilen esnek ve daha iyi bir merkezi devlet idaresinin varlığı”dır. Bu girişim aynı zamanda, hükümetin, profesyonel ve tarafsız memurlarla iyi yönetişimi teşvik etme girişimi olarak da düşünülebilir. Reformun koordinasyonundan ve yönetiminden sorumlu olan organ, merkezi devlet idaresinin düzenleyici reformu için özel olarak kurulan Hükümet Ofisidir.

Bu süreçteki idari reformların beş ana yönü vardır:

1. Merkezi devlet yönetiminde süreçlerin rasyonelleştirilmesi;
2. Merkezi devlet yönetiminin iyileştirilmesi;
3. Merkezi devlet idaresinde kalite iyileştirme;
4. Kamu yönetiminin merkezi idari makamlarda uygulanması ve iyileştirilmesi;
5. Merkezi devlet idare finansmanının rasyonelleştirilmesi.

Bu beş yönün her biri çerçevesinde birkaç somut proje tasarlandı.

1. İlk yön dört projeyi içermektedir:
 - Merkezi devlet idaresinin amaçlarının belirlenmesi;
 - Merkezi devlet idaresindeki süreçlerin tanımı ve analizi;
 - Merkezi devlet idaresindeki kurumların işleyişiyle ilgili kuralları araştırmak;
 - Merkezi devlet idaresinin yeniden düzenlenmesi.
2. İkinci yön de dört proje içermektedir:
 - Verimli yatay iletişim ve ülke çapında stratejilerin hazırlanmasında destek;
 - Merkezi idare makamlarında modern yönetim teknikleri;
 - Bölgesel kamu yönetimine merkezi devlet yönetimi yaklaşımının daha iyi koordinasyonu;
 - Bilgi Yönetimi.
3. Üçüncü yön üç projeden oluşmaktadır:
 - Merkezi devlet idaresinde kalite yönetimine giriş ve gelişme;
 - Merkezi devlet yönetiminde düzenleyici reform;
 - E-devlet
4. Dördüncü yön bir proje içermektedir:
 - Kamu Hizmeti Yasası'nın uygulanması.
5. Beşinci yön iki projeden oluşmaktadır:
 - Kamu yönetiminde özel kaynak kullanımı,
 - Merkezi devlet idaresinde kontrolün birleştirilmesi ve derinleştirilmesi (Vidlakova, 2006: 2-6).

“Yönetim ve örgütsel desteğin çözümünü içeren merkezi devlet idaresinin reformu ve modernizasyonunun gelişimi ve ana yönleri” hakkındaki 17.03.2003 tarih ve 237 sayılı Resmi Kararda, her proje şu parametrelerle tanımlanmıştır: amaç (tanım), yönetici, gerçekleştirme süreci, çıktılar, planlanan son tarih. Proje yöneticisi çoğunlukla Hükümet Ofisi veya bir bakanlıktır. Her proje için yönetici bir lider atanır. Reform ve merkezi devlet idaresinin modernizasyonu 2004'ten 2010'a kadar olan süreç için planlanmıştır. Reformun

gerçekleşmesi, proje yönetim teknikleri ile yönetilmelidir. Hükümet Ofisi, reform ilerlemesi ile ilgili yıllık raporları Hükümete sunmak zorundadır. Ağustos 2004'te, Hükümet, merkezi devlet idaresini optimize etmek ve rasyonelleştirmek amacıyla reformla devam etmeyi taahhüt ettiği bir program yayınlamıştır. Hükümet Ofisi, Mart 2005'te Hükümet'e, 2005-2010 döneminde merkezi devlet idaresinde reform ve modernizasyon sürecinin daha iyi gerçekleştirilmesi yönünde bir ilerleme teklifinde bulundu ve bu projelerin bazı kısımlarının çıktılarını değerlendirdi. Devlet idaresinin performansına getirilen artan gereksinimlerle birlikte, işleyişin kalitesi ve etkinliği için talepler artmıştır. Bu talepler yalnızca AB üyeliğinden kaynaklanmamaktadır; ayrıca özellikle vatandaşların, çeşitli yerli kuruluşların, girişimlerin ve yerel özerk yönetimin ihtiyaçları da belirleyici olmuştur. Bu nedenle, devlet idaresinin vatandaşların haklarını ve görevlerini ve özellikle de yüksek kalitede düzenlemenin teminatını kullanma yöntemlerini kullanma biçimleri konusunda merkezi devlet idare hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesine vurgu yapılmıştır (Vidlakova, 2006: 2-6).

Kamu yönetiminin modernizasyonu konusunda kaydedilen bir diğer ilerleme, yapılan düzenlemelerin etkilerini değerlendirmek için genel ilkelerin onaylanması olmuştur (877/2007 No'lu Hükümet Kararı ile). Çek Cumhuriyeti'nde yapılan Düzenleyici Etki Analizi (DEA), AB'nin düzenleyici uygulama sistemine, OECD tavsiyelerine, Anglo-Saxon ve Hollanda deneyimlerine dayanmaktadır. DEA'nın temel ilkeleri şunlardır: yeterlilik, sorumluluk, tutarlılık, şeffaflık ve hedeflenen amaçlar. DEA başvurusu resmi olarak Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ve Sanayi Bakanlığı İş Konseyi tarafından güvence altına alınmıştır. Tüm merkezi kamu organları ve makamları söz konusu etki analizinin sorumluluk alanına dahil olmuştur. Hükümet, DEA uygulanmasında değerlendirme talebiyle bağlantılı olarak "Düzenleyici etki analizi için genel ilkelerin etkisi hakkında rapor" hazırlamıştır. Rapor, 2009 yılının başlarında 28 idare merkezinde gerçekleştirilen bir anketten elde edilen verilere dayanıyordu. Rapor, DEA başvurusunun güçlü ve zayıf yanlarını, bununla bağlantılı fırsatları ve tehditleri ortaya koymuştur. Rapor tavsiyelerinde, alternatiflerin hazırlanması ve DEA uygulamaları sırasında düşük verimliliğe neden olan uygulamaların belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Özellikle son dönemde gündemde olan "Etkili Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmetleri: 2007-2015 döneminde Akıllı Yönetim ve Uygulama Stratejisi" adı altında gerçekleştirilen bir hazırlıktan da bahsetmek gerekmektedir. Strateji, Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmasının ardından hükümet tarafından görüşülüp, 757/2007 no'lu karar kapsamında kabul edilmiştir. Belge, mevcut kamu yönetimi durumunun analizine, kilit meselelerin tanımlanmasına ve faaliyetlerinin daha yüksek verimliliğe ulaşmaları için stratejik hedeflerin oluşturulmasına dayanmaktadır. Bu strateji, mevcut yapıları analiz ederek (yeniden

yapılanma) ve çeşitli yetkinlik ve işlevleri / rolleri (yeniden tasarlama) inceleyerek ve açıklayarak mevcut kamu yönetimi süreçlerini rasyonelleştirmeye odaklanmıştır. Ayrıca e-Devlet uygulamasının, strateji amaçlarına ve öngörülen sonuçlara ulaşmanın bir aracı olarak hizmet etmesi de planlanmıştır. E-Devlet uygulamalarına yönelik adımlardan biri 11/2009 Coll. isimli kanun uyarınca belirlenmiştir (Nemec ve Spacek, 2017: 17).

Diğer bir çalışma, kamu yönetimi içerisinde yer alan gündemlere ilişkin usul modellemesi uygulanmasından oluşuyordu. Yukarıda belirtilen önlem Hükümet tarafından gündeme alınmış ve kabul edilmiştir (668/2008 sayılı Hükümet Kararı uyarınca). Bu ise, İnsan Kaynakları ve İstihdam Operasyonel Programı kapsamında finanse edilen “Kamu Yönetimi Gündemlerine Dair Usul Modellemesi” projesinin başlatılmasıyla sonuçlanmıştır. Programın kilit çıktısı ise “Kamu Yönetimi Gündemlerinin Usule Dayalı modellenmesi Metodolojisi” idi (585/2014 sayılı Hükümet Kararı uyarınca). Metodolojiye göre, kamu yönetimi organlarının performansları ile ilgili belirledikleri gündemler hem ulusal hem de delegasyon veya özerklik düzeyinde modellenebilmeli idi (Nemec ve Spacek, 2017: 17).

Ancak, bu sadece önerilen metodolojinin uygulanmasını değil, aynı zamanda kamu idaresi çalışanları için eğitim süreçlerinin düzenlenmesi ve uygulamada takip edilmesi gereken modellerin/şablonların hazırlanmasını da gerektirmektedir. Örneğin, AIS Modelleme okuma modülü (<https://erpp-aism-pubegon.gov.cz>) onaylı metodolojiyle uyumlu referanslar (örnekler) olarak kullanılması gereken gündem modellerinin şablonlarını sunmaktadır. Ayrıca bu modeller, prosedürlere ilişkin kamu görevlileri eğitimlerini de kapsamaktadır. Bütün bunlar, çeşitli kamu yönetimi gündemlerinin performans süreçlerin optimizasyonuna da yardımcı olmalıdır. “Gündemlerin Usule Dayalı Modellenmesi” projesinin ardından süreçte atılan bir diğer adım “Kamu Yönetimi Gündem Performansında Standartların Teşvik Edilmesi” projesidir. Aynı ayrı kamu yönetimi gündemlerinin uygulanması için standartlara ihtiyaç duyulacaktır. Bu standartlar daha sonra en iyi uygulamalar olarak adlandırılacaktır. Temmuz 2015’te Hükümet, “öncelikli gündemlerin listesini” kabul etmiş ve “kamu idaresi gündemlerinin usule dayalı modellemesini ve standardizasyonunu geliştirme planını” kabul etmiştir (565/2015 sayılı Hükümet Kararı ile). Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı süreç için metodoloji ve koordinasyon sağlamaktadır. 30 Nisan 2016’ya kadar, söz konusu bakanlığın kabineye, “öncelikli gündemlerin usule ilişkin model işlemlerini teşvik etme teklifi” başlıklı bir özet materyali sunması gerekli görülmüştür (Nemec ve Spacek, 2017: 18).

2011 yılında, Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, ulusal ve yerel idare düzeyinde, kamu idaresinin durumu analitik bir belge hazırladı. “Mevcut kamu yönetimi durumunun analizi” (2011) adındaki belge sadece bu alandaki ana sorunlara odaklanmakla kalmamakta,

aynı zamanda bu sorunlara alternatif çözümler de sunmakta idi. Ayrıca bu çalışma, kamu yönetimi performansının önceliklerini, kalite yönetim yöntemlerinin uygulanmasını, faaliyetlerinin şeffaflığının iyileştirilmesini vb. tanımlama ihtiyacına da dikkat çekmiştir. Belge, 559/2011 sayılı hükümet kararı ile kamu yönetimi reformunun sonuçlandırılması için temel bir çerçeve teşkil etmiştir. Belgenin amacı, reformun tamamlanmasına, kamu yönetimi modernizasyonuna ve daha yüksek etkinliğe katkıda bulunmak olmuştur. Hükümet aynı yıldaki bu alandaki tartışmaları değerlendirmiş olup söz konusu belgeyi onaylamıştır (924/2011 tarihli Hükümet Kararı ile). Ayrıca, 2012 yılının ortalarına kadar, bireysel önlemlerin takvimi de dahil olmak üzere kamu yönetimi reformunun sonuçlandırılmasına yönelik bir taslak kavramın hazırlanması ve hükümete sunulması kararlaştırılmıştı. “Mevcut Kamu Yönetimi Durumu Analizi” (2011), merkezi kamu yönetimi ile ilgili birçok eksiklik ve sorunu ortaya koymuştur. En ciddi meseleler, ilgili yasal düzenlemelerden ve özellikle de anayasadan ve 1/1993 Coll. isimli kanun ve 2/1969 Coll. İsimli Yetkinlik Yasası kaynağını alan bireysel merkezi idari makamların / organların yetki alanlarının bulunmaması olmuştur. Bu bağlamda, Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı, özellikle yetki durumunu 11/2009 Coll. olarak bilinen kanun kapsamında değerlendirmiştir. Merkezi kamu yönetimi düzeyinde yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler ile belirlenen kapsamın ötesinde gündemlerin ve faaliyetlerin artırılması, çoğu durumda etkinlikte bozulmaya yol açmakta idi. 2011 yılında “Mevcut Kamu Yönetimi Durumunun Analizi” isimli çalışma ile tespit edilen bir diğer konu, belirli gündemlerin bireysel organlar düzeyinde (yetkililer) uygulanmasına yol açan süreçlere dair yeterli bilginin olmamasıdır. Çek Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı “Gündemlerin Usul Modellemesi” projesi kapsamındaki faaliyetler, proje çıktıları ile birlikte, bu gündemlerin performansının optimize edilmesine katkıda bulunma kararı almıştır (Nemec ve Spacek, 2017: 18).

“Mevcut Kamu Yönetimi Durumu Analizi” (2011) ile tanımlanan diğer sorun, yalnızca bireylere ve işletmelere yönelik değil aynı zamanda diğer kamu yönetimi paydaşlarına da yönelik aşırı ve gereksiz bürokratik yüklerin olması olarak saptanmıştır. Örneğin, metodolojinin Standart Maliyet Modeli olarak adlandırılması, böyle bir kamu idaresi yükünün analizine veya değerlendirilmesine/azaltılmasına ve dolayısı ile bu sorunun çözümüne katkıda bulunabilir. DEA- yani Düzenleyici Etki Analizi - başka bir araç olarak hizmet etmeli, ve yasama sürecinin başlamasından önceki aşamada uygulanmalıdır sonucu da çalışmada yer almıştır. Bir diğer sorun, kamu yönetiminde istihdam konusu olup ve bu alanın gelişmesi şeklinde ortaya konmuştur. “Mevcut Kamu Yönetimi Durumu Analizi”, olumsuz eğilimleri ve eş zamanlı olarak yeterliliklerin, gündemlerin ve idari yükün seviyesinin

azaltılması sürecinde eşzamanlı bir düzene ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Analize göre, merkezi kamu yönetiminin günümüzdeki çalışmalarında modern yönetim kavram ve yöntemlerinin uygulanmasına ilişkin devam eden bir sorun bulunmaktadır. Bölgesel kamu yönetimi ile bağlantılı olarak, söz konusu analiz üç sorunlu alanı listelemiştir:

- 36/1960 Coll isimli yasaya göre bölgesel (yerel) birimlerin varlığı hususunda devletin ikili bir bölgesel bölünmeye sahip olduğu görülmektedir (bölge yönetimleri ve ilçelerin varlığı),
- Yerel kamu yönetiminin şeffaflık ve sadeleşme performansı (özellikle belediyeler, yerel yönetim organları hususunda);
- Diğer eksiklikler ve konular (NUTS sınıflandırması içindeki bölgesel-idari birimlerin durumu, küçük belediyelerle ilişkili konular, kamu sözleşmeleri, vb.) (Nemec ve Spacek, 2017: 18).

3.8.2. Yerel Düzeyde Yapılan Düzenlemeler

Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlere ilişkin yapısal dönüşüm, demokratik ilkelere uygun olarak 1989 Kadife Devrimi sonrasında başlamıştır. 1990 Kasım ayında demokratik ve özgür yerel seçimlerin gerçekleştirilmesi ile faaliyetlerine devam eden yerel yönetimler 1996 yılında AB’ye yapılan tam üyelik başvurusu sonrasında ise hızlanarak devam etmiştir. Bu tarihten sonra da Çek Cumhuriyeti’nde gerçekleşen Avrupalılaşma olgusunun ve bu doğrultuda gerçekleştirilen yönetsel reformların, hem “genişleme yönetişimi” hem de komünizm sonrası “Avrupa’ya dönüş” sloganı bağlamında modernleşmeye ilişkin dönüşümle birlikte ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Dimitrova’dan akt. Doru, 2014: 237).

Çek Cumhuriyeti’nde yerel yönetimler reformu anlamındaki temel dönüşüm ise 2000 yılında Bölgeler Yasası’nın ve Belediye Yasası’nın kabul edilmesiyle başlamıştır denilebilir. Bu yasalarla ilgili yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerine başlamasının yanı sıra, 2002 yılının sonuna değin merkezi yönetimin taşra uzantısı olan ilçe yönetimlerinin de görevlerine devam etmesi, reform aşamasında yaşanan geçiş sürecini ifade etmektedir. 1989’daki Kadife Devrim sonrasında, merkezi planlı ekonomik sistemin terk edilmesi ve pazar mekanizmasının ekonomik sisteme hakim hale gelmesi Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nde bölgesel farklılıkları daha da arttıran bir etken haline gelmiştir. Bu süreçte bölgesel politikaların oluşturulmasına yönelik olarak yeni araçlar geliştirildiği ve bu araçların oluşturulması sürecinde de, AB’nin bölgesel politikalarının etkili olduğu gözlemlenmektedir (Kayasü ve Yaşar’dan akt. Doru, 2014: 237).

AB uyum sürecinde yönetsel yeniden yapılanma söz konusu olduğunda mutlak olarak AB'nin talepleri değil, aynı zamanda Çek Cumhuriyeti'nin ulusal çıkarları alınan kararları da etkin olmuştur. Çünkü, tahmin edilenin ötesinde bir AB baskısının ya da koşulsallığının kamu yönetimi reformları üzerinde terine ya da geriletici bir etki yapacağı varsayılmaktadır. Bu anlamda Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel politikaların oluşturulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması yönündeki AB etkisi ise parçalı ve kısıtlı olarak ifade edilmektedir. Çünkü, Çek Cumhuriyeti'nin 1989 sonrasında bölgesel politika anlamındaki yasal ve yapısal dönüşümü incelendiğinde, 1990'lı yılların ilk yarısında özellikle Klaus Hükümeti (1992-1997) dönemindeki merkezîyetçi anlayış yüzünden bölgesel politikalara yönelik olan siyasal ve yönetsel ilginin düşük olduğu gözlemlenmektedir. Bu noktada, aynı yıllarda AB'nin, Çek Cumhuriyeti'nde ilk bölgesel kalkınma ajanslarının kurulumu yönünde oynamış olduğu rol, iç politik aktörlerin konuya olan düşük yoğunluklu ilgisi nedeniyle daha fazla olmuştur. Özellikle teknik yardım ve finansal destek sağlayan PHARE Programı ve diğer AB fonları bu konuda destek sağlayan en önemli araçlar olmuştur. Fakat sonrasında iç politik aktörlerin, AB'ye katılım yolunda bölgesel kalkınma ajanslarını, bölgesel kurumsallaşmayı sağlayacak bir araç olarak görmeleri, kendilerine verilen önemin artmasına ve AB etkisinin de yavaş yavaş azalmasına neden olmuştur (McMaster'dan akt. Doru, 2014: 288).

Çek Cumhuriyeti üzerinde AB etkisi, komünist düzenin terk edilmesiyle birlikte, modernleşme ve Batı dünyasının değerlerine uyum sağlama argümanı ile her ne kadar ortaya çıkmışsa da, kurumsal, yasal ve yapısal dönüşümün ikili ilişkilerdeki resmi mevzuata yansımalarıyla daha da belirginleşmiştir. Bu anlamda Çek Cumhuriyeti'nin 1996 yılında AB'ye üyelik başvurusu ve ardından Nisan 1998'de AB tarafından tarama sürecinin başlatılması bu etkinin yoğun olarak hissedildiği bir zaman dilimidir. Ardından 1999 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde etkin, verimli ve şeffaf bir kamu yönetiminin, katılım için vazgeçilmez bir ön koşul olduğunun vurgulanması, Zeman Hükümeti tarafından yerel yönetim reformlarının hızlandırılmasını sağlamış ve bu çalışma 2000 yılında yeni Bölgeler Yasası ve Belediyeler Yasası olarak olumlu çıktıları sunmuştur (Camyar'dan akt. Doru, 2014: 288).

3.9. Avrupa Birliği Entegrasyonu Sürecinde Çekya İdari Dönüşümünün İlerleme Raporlarına Dayalı Olarak İncelenmesi

3.9.1. Avrupa Komisyonu “Agenda 2000” Raporu

Avrupa Komisyonu tarafından 2000 yılında yayınlanan bu rapor kapsamında, Çekya henüz birliğe üye olmadan birliğin müzakere süreci fasıl başlıkları ile ortaya konulmuş ve topluluk müktesebatı ile ilgili gerekliliklere yer verilmiştir. Raporun son bölümlerinde kamu

yönetimi kısmına yer verilerek gelecekteki üyelik için yapılması gerekenler ve bu yönde atılan somut adımlara da yer verilmiştir.

İdari reformların uygun idari ve adli yapılar yoluyla uygulanması gelecekteki üyelik için vazgeçilmez karşılıklı güven oluşturmak için temel bir önkoşuldur. Raporda, Komisyon aday ülkelerle birlikte müktesebatın kilit alanlarında açıklayıcı bir icra organı listesi belirlemek için çalışmıştır. Bir kamu hizmeti kanununun olmaması, düşük ücretlendirme ve kamu hizmetinde eğitim eksikliği, bu konulara hükümetin dikkatinin az olması ile birlikte, bu durum müktesebatı uygulayabilecek modern ve etkili bir yönetimin gelişmesini engellemektedir. Bununla birlikte, idari anlamda olumlu bir gelişme yaşanmış ve hükümet 23 Mart 1998’de kamu yönetiminin reformu için gösterge niteliğinde bir zaman çizelgesi belirleyen bir kararı kabul etmiştir. Hükümet, kamu yönetimi reformunu ana önceliklerinden biri haline getirmiştir ve kamu idaresindeki sorumluluklar açıklığa kavuşturulmuş ve maaşlar artırılmıştır. Avrupa Entegrasyonu için bir Hükümet Komitesi mevcuttur (European Commission, 2000: 36).

Raporda görüldüğü üzere kamu hizmetlerine yönelik özel bir yasanın bulunmayışı birlik tarafından eleştirilmektedir. Çekya’nın o dönemde idari anlamda yaptığı önemli değişiklik ise idari personelin sorumluluklarının açıkça belirtilmesi ve ücretlerin artırılması olmuştur.

3.9.2. Avrupa Komisyonu 2002 Yılı İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu tarafından 2002 yılında yayınlanan ilerleme raporu oldukça ayrıntılı olup, dönemdeki ismiyle Çek Cumhuriyeti’nin geline süreçte yaptığı idari değişiklikler ve yapılması gerekenler sıralanmıştır.

Merkezi düzeyde bağımsız, profesyonel, istikrarlı ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması anlamında ilerleme kaydedilmiştir. Meclis’te yapılan sert tartışmaların ardından, Mayıs 2002’de Kamu Hizmeti Yasası’nın kabul edilmesi önemli bir adım olmuştur. Kanun, merkezi kamu yönetimi için özel ve kapsamlı bir yasal çerçeve yaratmakta ve mevcut düzenlemeleri bir dizi kilit alanda düzenlemektedir. Personel politikası, Bakanlık ve diğer organlarda üst düzey yetkililerle koordineli olarak, idare genelinde birleşik insan kaynakları yönetiminin uygulanmasından sorumlu olacak bir Kamu Hizmeti Genel Müdürlüğü oluşturulması ile sağlanacaktır. İdarede insan kaynaklarının tahsisi, “sistemleşme” süreci ile rasyonelleştirilmeli ve mesleki standartlar çeşitli şekillerde geliştirilmelidir. İdari değişikliklere ek olarak işe kamu sektöründe istihdam için hükümet tarafından rekabetçi sınavların kullanımı artırılabilecektir. Devlet İdaresi Enstitüsü, yeni istihdam edilenler ve hali

hazırdaki çalışanlar için, ayrıca Avrupa Birliği İşleri ve dilleri gibi belirli konuları hedef alan, iyileştirilmiş bir eğitim sistemi koordine etmeli ve sağlamalıdır. Bunun yanında ücretlendirme sistemi açıklığa kavuşturulmuş ve standardize edilmiştir. Kamu Hizmeti Yasası kapsamındaki ücretlendirme sistemi, devlet memurlarının maaşlarını genel olarak iyileştirmek için tasarlanmıştır. Böylece Kanun kapsamı iddialı ve kapsamlı görünüyor. Bununla birlikte, Kanunun yapıcı ve işbirliğine dayalı bir ruhta geniş bir siyasi uzlaşma temelinde uygulanması gerekecektir. Komisyon sürekli bir yasal çerçeveye dayanan ve profesyonellik ve bağımsızlık ile karakterize edilen istikrarlı bir kamu idaresinin sürekli olduğunu vurgulamıştır (European Commission, 2002: 21).

Merkezi düzeyde yapılan bazı değişikliklerin yanında, Komisyon tarafından kamu yönetimi tavsiyeleri, raporun önemli kısmını oluşturmuştur. Önceki rapordan farklı olarak komisyon bu raporda yerel yönetimlere de değinmiştir.

2002 yılında başlatılan ademi merkezîyet süreci devam etmiştir. Ocak 2002’de, bölgelere sabit bir vergi geliri bölümü verildi, böylece bölgeler kendi kaynaklarını arttırdı ve daha fazla karar alma özerkliği sağlandı. Ayrıca, bölgelerin Kasım 2001’de getirilen borç kullanma kapasitelerindeki sınırlar da kaldırılmıştır. 2003 yılı Ocak ayından itibaren yürürlükten kaldırılacak olan Bölge ve Bölge Müdürlüklerinden mal ve personel yetkinliklerinin belediyelere ve bölgelere devredilmesine ilişkin mevzuat kabul edilmiştir (European Commission, 2002: 22).

3.9.3. Avrupa Komisyonu 2003 Yılı İzleme Raporu

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan 2003 yılı izleme raporuna göre, Çek Cumhuriyeti’nin yapması gerekenler sınırlı tutulmuş ve özellikle Kamu Hizmeti Yasası’na vurgu yapılmıştır. Komisyon raporunda yapılması gerekenler şu öneriler ile yer almıştır:

Kamu yönetimi alanında, 1 Ocak 2005’te yürürlüğe girecek olan Kamu Hizmeti Yasası’nın uygulanması için yeterli kaynak tahsis edilmelidir. Yolsuzlukla mücadele yüksek öncelik kazanmaya devam etmeli, özellikle yolsuzluk davalarının fiili kovuşturma işleminin hızlandırılması gerekmektedir (European Commission, 2003: 25).

3.9.4. Avrupa Komisyonu 2004 Yılı Çek Üyeliği Kapsamlı Raporu

Merkezi devlet idaresinin yapısı ile ilgili olarak, temel ilkeler, 1969’da Bakanlıklar ve Diğer Devlet İdare Organları Kurulması Hakkında Kanun’da değiştirilmiş olan hükümler ile belirlenmiştir. Kanun, çeşitli bölümlerin yetki ve işlevlerini ortaya koymakta ve halen 15 bakanlık ve 11 merkezi idare teşkilatını tanımlamaktadır. Çek Cumhuriyeti, Mayıs 2002’de, Kamu Hizmeti Yasası’nın kabulü ile birlikte kamu hizmeti için belirli bir yasal çerçeve

sağlayarak önemli bir adım atmıştır. Yasa, merkezi devlet idaresinin yasal statüsünü ortaya koyarken, bağımsız, şeffaf, istikrarlı, sorumlu, verimli, profesyonel ve politik olmayan bir kamu yönetimi oluşturmayı amaçlamaktadır. Kanun, açık işe alım prosedürlerinin ve eğitim yöntemlerinin getirilmesiyle mesleki standartları da iyileştirecektir. Bu amaçla, Temmuz 2001’de bağımsız bir Devlet İdaresi Enstitüsü kurulmuştur. Bu sayede ücretlendirme sistemi açıklığa kavuşturulmuş ve standartlaştırılmış ve memur maaşlarının iyileştirilmesiyle sonuçlanmıştır. Bununla birlikte, yasa yürürlüğe girmesinden iki yıla kadar uzayan bir geçiş dönemindeki hükümlerinin kademeli olarak uygulanmasını da öngörmektedir. Belirli teamüllerin oluşturulması ve belirli iç etik normların getirilmesinin ötesinde, Çek kamu idaresinde açıklık ve şeffaflık derecesine hala tam olarak ulaşamamıştır. Bu nedenle, yeni yasaya dahil olan şeffaflığın sağlanması ve bu ihtiyacı karşılamak için gerekli temel oluşturmalı ve gerekli teşvikleri sağlamalıdır. Genel olarak, insan kaynakları standartları merkezi düzeyde iyileştirilmiş ve böylece idari kararların kalitesinde bir artış sağlanmıştır. Ancak, prestij eksikliği ve nispeten düşük ücret seviyeleri, idarenin çalışanları uzun dönem istihdam etme yeteneğini zayıflatmaktadır (European Commission, 2004: 11).

Bölgesel kamu idaresi reformu ile ilgili olarak, bölgesel ve yerel düzeydeki ademi merkeziyetçilik süreci, 1 Ocak 2003’te ilçelerin kaldırılmasıyla tamamlanmıştır. 14 bölge, özellikle eğitim, sağlık hizmetleri, bölgesel planlama ve çevre alanlarında önemli gelişmeler elde etmiştir. Ayrıca, pek çok idari sorumluluk, 73 eski ilçeden yeni kurulan 205 belediyeye devredilmiştir. Bölgesel özerk yönetim artık doğrudan seçilen bölgesel meclisler aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu meclisler, bölgenin her iki yürütme organı olan bölgesel başkanları (hejtmans) ve konseyleri seçer. Yerel belediye düzeyinde, seçilen belediye meclisleri belediye meclislerini ve belediye başkanlarını seçer. Bununla birlikte, genel olarak, bu yetki transferinin bir sonucu olarak, yasallığın kontrolü açıklığa kavuşturulmalıdır ve bu değişime eşlik eden mali reformlar da gereklidir. Bölgesel ve belediye yetkililerinin yetkilileri, Haziran 2002’de kabul edilen Bölgesel Özerk Birimler Görevlileri Hakkında Kanun’a tabidir (European Commission, 2003: 12).

Avrupa Komisyonu tarafından 2004 yılında yayınlanan bu rapora göre, söz konusu yıla kadar Avrupa Birliği Entegrasyonu sürecinde gerçekleştirilen idari değişimler sıralanmış olup, bazı eksikliklere ve önerilere de yer verilmiştir. Söz konusu raporun kamu yönetimine ilişkin bölümünün giriş kısmında, kamu yönetiminde hizmet kalitesini ve verimliliği artırmaya yönelik olarak Kamu Hizmeti Yasası’nın kabul edilmesi ve akabinde Devlet İdare Enstitüsü’nün kurulmuş olması olumlu gelişmeler olarak yer almıştır. Raporun devam eden

bölümü yerel yönetimlere değinirken, ademi merkeziyetçiliğin artırılması amacı doğrultusunda ilçe yönetimleri kaldırılarak, yetkileri belediyelere devredilmiştir.

3.9.5. 2008 Yılı Erawatch Raporu

Avrupa Birliği tarafından ülkelerin teknoloji anlamında birliğe uyum sağlamaları için yapmaları gerekenleri sıralayan ve bir durum analizi ve önerilerden oluşan Erawatch raporları ülkelerin Avrupa Birliği entegrasyon süreçleri için oldukça önemlidir. Yukarıda listelenen raporların yanında 2008 yılında Avrupa Birliği tarafından yayınlanan Erawatch raporu genel anlamda teknolojik düzeyde analizlere yer vermekle birlikte, içerisinde kamu yönetimi ile ilgili hükümler de bulunmaktadır. Örneğin “araştırma faaliyetleri için kaynak tedarikinin gerekçelendirilmesi” başlıklı bölümde kamu yönetimine ilişkin atıflar yer almaktadır.

Çek Cumhuriyeti için araştırmalar için kaynak mobilizasyonu, genel politika gündeminde genel anlamda yüksek olmamıştır. Ulusal İnovasyon Politikası (2005-2010) sayesinde araştırma ve inovasyon süreçleri arasında açık bir bağlantı kurulmasına rağmen, Ar-Ge ile ilgili tüm finansman sağlayıcıları arasında (şu anda toplam 22) yetersiz bir koordinasyon vardır. Araştırma için artan kaynak seferberliğini etkin bir şekilde gerekçelendirme mücadelesi, 2004 - 2008 Ulusal Araştırma ve Geliştirme Politikası ve diğer resmi belgeler - özellikle yukarıda belirtilen Ulusal İnovasyon Politikası (2005 - 2010) tarafından ele alınmaktadır. Ulusal İnovasyon Politikasının dört stratejik hedefi şu şekilde belirlenmiştir: inovasyonun kaynağı olarak araştırma ve geliştirmeyi güçlendirmek; kamu yönetimi-özel sektör arasında ortaklık kurmak; genel anlamda insan kaynaklarını güvence altına almak ve devlet idaresinin araştırma, geliştirme ve inovasyondaki performansını daha da etkili kılmak (European Commission, 2008: 15).

3.9.6. Avrupa Komisyonu 2012 Yılı Raporu

Avrupa Komisyonu tarafından 2012 yılında yayınlanan düzenli raporlardan biri olan bu rapor, kamu yönetimi alanına daha geniş yer ayırarak öncelikli olarak bir durum analizi ve ardından atılması gereken önemli adımlardan oluşmaktadır. Söz konusu rapora ilişkin saptamalar, çıktılar ve öneriler raporun “kamu yönetimi modernizasyonu” bölümünde karşımıza çıkmaktadır.

Elde edilen veriler, bazı alanlardaki son gelişmelere rağmen, kamu yönetiminin verimliliğini artırmak için hala yeterli gelişim kat edilmediğini göstermektedir. Birçok anket ve raporda vurgulanan kilit sorunlar arasında aşırı bürokrasi, yolsuzluk, düşük uygulanabilirlik sayılabilir. Yüksek personel devri, istikrarlı ve etkili kamu yönetimi sağlamanın önündeki en büyük engellerden biridir. Kamu yönetimi konusunda 2011 yılında

yapılan tavsiyeler, hükümetin yolsuzlukla mücadele stratejisinin uygulanmasını hızlandırma ihtiyacından özellikle bahsetmiştir. Genel olarak, bu konuda bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Özellikle, Hükümet, Yüksek Denetim Bürosunun denetimini belediyelere ve devlete ait işletmelere vererek genişletmek amacıyla kamu idaresinde yeni bir mali denetim yasası için bir taslak yasa önerisi kabul etmiştir. Değiştirilmiş bir “Kamu İhale Yasası”nın kabul edilmesi (Nisan 2012’den bu yana yürürlükte olan), stratejinin geçen yılki ana başarısı olmuştur. Bununla birlikte, kamu alımları reformunun güvenilirliği ve etkinliği için uygun uygulamalar çok önemli yer tutmaktadır. Bu nedenle, ilerlemeyi gözden geçirmek, Rekabet Koruma Bürosu’nun idari kapasitesini artırmak ve kararları için kesin son tarihler koymak için uygun izleme mekanizmalarının uygulanması gerekmektedir. Kamu idaresi konusunda 2011 tavsiyesinde belirtilen diğer konularda da ilerleme kaydedilmiştir. Kamu yönetimi konusundaki 2011 tavsiyesinde vurgulanan anonim ortaklık konusu henüz tam olarak ele alınmamıştır. Anonim hisselerin varlığı, yolsuzluğu teşvik eden ve ayrıca AB Fonlarının kullanımıyla ilgili olarak ihale prosedürlerinde çıkar çatışmasına yol açtığı tespit edilmiştir. Anonim hisselerin kaldırılması esasen 2012 yılında planlanmış ancak Çek Parlamentosu tarafından onaylanmamıştır. Kamu alımlarında usulsüzlükler ve kamu yönetimi için yönetim ve kontrol sistemlerinin alt-optimum işleyişi, AB Fonlarının uygulanmasıyla ilgili temel sorun kaynakları olmuştur. 2011 yılında, birkaç operasyonel ödemeler programı Avrupa Komisyonu tarafından durdurulmuştur (European Commission, 2012: 22).

Raporda görüldüğü üzere Çek kamu yönetiminde var olan sorunlar tekrar gündeme getirilmiş olup, öncelikle verimlilik konusundaki eksikliklerin kaynakları halen devam eden yolsuzluk, yüksek bürokrasi, yüksek personel devri olarak saptanmıştır. Bununla birlikte kamu yönetimi alanında yapılan başarılı girişimlerden bir tanesi 2012 yılında yürürlüğe giren ve değiştirilmiş olan “Kamu İhale Yasası” olmuştur. Söz konusu değişiklik kapsamında, mali denetim yetkisi belediyelere ve yerel makamlara aktarılmıştır.

3.9.7. 2013 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu

2013 yılında yayınlanan söz konusu rapor, bir önceki yıl ortaya konan tespitlere tekrar vurgu yapmakla birlikte, kamu yönetimi alanında önemli bir değişim olmadığını göstermiştir. Bununla birlikte, kamu yönetiminde verimliliği artıramaya ilişkin çabaların hız kazandırılması ile bir takım önerilerde bulunulmuştur.

2012 yılına özgü kamu yönetimi önerisi, kamu yönetiminin verimliliğini artırma ve yolsuzlukla mücadeleyi hızlandırma gereğini özellikle belirtti. Ancak, Çek Cumhuriyeti’nin yolsuzlukla mücadele stratejisi kapsamında 2011-12 için öncelikli yasal işlemlerin kabul

edilmesinde sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Ocak 2013'te kabul edilen 2013-14 için yeni bir yolsuzlukla mücadele stratejisinde, Kamu Görevlileri Yasası gibi olağanüstü öncelikli eylemlerin acil olarak benimsenmesi ile takip edilmesi gerekmektedir. Ayrıca yüksek personel devir hızını azaltmak için iyi işleyen bir kariyer sistemi oluşturmak elzemdir. Çek Cumhuriyeti, Nisan 2012'de yürürlüğe giren Kamu İhale Yasası'nın uygulanmasında önemli ilerleme kaydetmiştir. Ancak, Yasanın uygulanmasındaki zorluklar yerel makamlarca rapor edilmiştir. AB fonlarının uygulanmasıyla ilgili olarak, yönetim ve kontrol sistemini güçlendirmek için eylem planında yer alan önlemlerin çoğu 2012 yılı sonuna kadar uygulanmıştır. Ancak, Çek makamlarının eylem planının sürekli izlenmesini sağlamaları gerekecektir (European Commission, 2013: 5).

3.9.8. 2014 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu

Avrupa Komisyonu tarafından 2014 yılında yayınlanan bu rapora göre, kamu yönetiminde halen devam etmekte olan sorunlara tıpkı bir önceki yıl olduğu gibi vurgu yapılmıştır.

Kamu idaresinin kalitesi ve etkinliği, olumsuz ekonomik gelişmeler ile mücadele süreçlerine maruz kalmaktadır. Uzun zamandır beklenen Kamu Hizmeti Yasası'nın sağlıklı uygulanabilmesi henüz sağlanamamıştır. Yolsuzlukla mücadelede ilerleme sınırlı kalmıştır; 2013-14 yolsuzlukla mücadele stratejisi ile alakalı önemli yasal düzenlemeler kabul edilmemiştir. Ekonomik ve toplumsal kalkınma için büyük önem taşıyan bu konunun kalıcı bir şekilde ele alınmasına dair uzun vadeli bir vizyon henüz oluşturulmamıştır. Kamu ihalelerinin yerel ve bölgesel düzeyde uygulanması, gereksiz gecikmelere maruz kalmıştır. AB fonlarının uygulanmasının iyileştirilmesi konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. 2014 yılında istikrarlı, verimli ve profesyonel bir devlet yönetimi hizmeti sağlayacak bir Kamu Hizmeti Yasası kabul edilmiş ve uygulanmıştır. Yolsuzlukla mücadele stratejisinde 2013-2014 için öngörülen kalan yasal önlemleri uygulayarak ve planlar geliştirerek yolsuzlukla mücadeleyi hızlandırılmalıdır. Gelecek dönemde uygulama yapılarının basitleştirilerek, kapasitenin geliştirilmesi ve çıkar çatışmalarıyla mücadele ederek AB fonlarının yönetiminin daha da iyileştirilmesi gerekmektedir. Kamu alımlarında şeffaflık arttırılmalı ve uygun rehberlik ve denetim sağlayarak kamu ihalelerinin uygulanması iyileştirilmelidir (European Commission, 2014: 5).

3.9.9. 2016 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu

Avrupa Komisyon tarafından 2016 yılında yayınlanan ilerleme raporunda kamu yönetimindeki önemli zayıflıklara işaret edilmektedir. Raporun kamu yönetimi ile alakalı

bölümü daha çok yolsuzlukla mücadele konusuna eğilirken bu konuda gerçekleştirilen bir değişikliği ve öncelikli olarak eksikliklere yönelik getirilen eleştirileri içermektedir.

2015 Yolsuzlukla Mücadele Planında yasal ve yasal olmayan önlemlerin kabul edilmesinde bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Sözleşme Kayıt Yasası parlamento tarafından Kasım 2015'te onaylanmıştır. Zamanında uygulanması ve daha da geliştirilmesi gereken bu yasa şeffaflığı ve maliyet etkinliğini artıracaktır. Bununla birlikte, çıkar çatışması ve siyasi partilere sağlanan finansman gibi bazı yolsuzlukla mücadele eylemleri göze çarpmaktadır. Bazı eksikliklerin giderilmesine yönelik bazı çabalara rağmen, Çek kamu alım sisteminin performansında rekabet ve dolayısıyla ücretlendirme konusunda görece az bir ilerleme kaydedilmiştir. Bu, kısmen, satın alma uzmanlarının uygun bir eğitim almamasından ve sözleşmeleri verirken kalite kriterlerine önem vermemesinden kaynaklanmaktadır. Kamu kesimi, rekabetçi ihale usullerine dayanarak, sınırlı sayıda teklif vericiyi çekme kabiliyetine dayanmakta, toplu alım ise nadiren kullanılmaktadır. Bununla birlikte, yeni aktarılan kamu ihale direktiflerinin modern kamu ihale prosedürlerine uygulanması, kamu ihale politikasına, profesyonelleşme, kamu alımlarının toplulaştırılması, kaliteye odaklanma konularında stratejik ve kanıta dayalı bir yaklaşım getirme fırsatı olması beklenmektedir (European Commission, 2016: 4).

3.9.10. 2017 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu

Avrupa Komisyonu tarafından 2017 yılında yayınlanan ilerleme raporunda tıpkı önceki yıl olduğu gibi kamu yönetimi alanındaki bazı eksik yönlere vurgu yapılırken, yapılması gerekenler de ortaya konmuştur. Rapor daha çok yolsuzlukla mücadele konusuna eğilim göstermekle birlikte, e-Devlet süreci ile ilgili mevcut durum ve değerlendirmelere de yer verilmiştir.

Çek Cumhuriyeti, kamu alımlarında verimsizliklerin yanı sıra yolsuzluğun önlenmesi konusunda bir takım zorluklarla karşı karşıyadır. Hükümetin yolsuzlukla mücadele programında bir dizi önlem uygulanmış olup diğer reformlar beklemede iken, uygulamada yolsuzluk sistematik olarak kovuşturulmamaktadır. Genel olarak, Çek kamu alımları uygulaması, özellikle bilişim sektöründe, yüksek sayıda teklif prosedürleri ve doğrudan ödül mekanizmasına sahipken yeterli rekabetten yoksundur. Yetersiz eğitim desteği ve toplu satın alma yapılarının ve yeterlilik merkezlerinin olmayışı, profesyonelleşmeyi engeller ve kamu alımlarında etkinliğin önüne geçer. Bir ödül kriteri olarak kalitenin çok sınırlı kullanımı da bu konuda belirleyicidir. Ayrıca e-Devlet'e geçiş hala büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Devlete ait e-satın alma platformunun iyileştirilmesi ve Çek e-ticaret pazarında zaten aktif olan özel

sağlayıcılar tarafından hizmetlerin sunulmasına ilişkin yasal çerçevenin açıklığa kavuşturulması ihtiyacı bulunmaktadır. Çek Cumhuriyeti'nde e-Devlet hizmetlerinin kullanımı AB'deki en düşüklerden biri olmakla birlikte, 2015'ten itibaren artış göstermiştir. Çek makamları e-Devlet hizmetlerinin kullanılabilirliğini geliştirmek için adımlar atmıştır, ancak birçoğu halen devam etmektedir ve bireysel önlemler henüz başlatılmamıştır. Hizmet sunumunun sorumluluğu birkaç bakanlığa yayılmıştır. Özellikle inşaat ruhsatı verme prosedürlerini düzene sokarak ve işletmelere yönelik idari yükün daha da azaltılarak, kilit özelliğe sahip e-devlet hizmetlerini sunarak, Ar-Ge kalitesini artırarak ve az temsil edilen grupların istihdamını artırarak büyümenin önündeki engelleri kaldırılmalıdır (European Commission, 2017: 4).

3.9.11. 2018 Yılı Avrupa Komisyonu Raporu

2018 yılında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan bu rapor, önceki yıllarda yayınlanmış olan raporlardan farklı olarak daha çok Çek kamu yönetimi konusunda yapısal bilgilere önemli ölçüde yer verirken, kamu yönetimi alanında kaydedilen gelişmeler raporda az yer tutmuş ve geriye kalan kısımda ise, eleştirilere ve yapılması gereken bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Aşağıda, raporun özellikle kaydedilen gelişmeler ve öneriler ile ilgili bölümlerine yer verilmiştir.

Son zamanlarda idari basitleştirme girişimleri vatandaşlar ve kamu yönetimine odaklanmaya başlanmıştır, çünkü özellikle belediyeler bu konuda eleştiriye maruz kalmıştır. Kasım 2016'da İçişleri Bakanlığı, vatandaşlar ve kamu idarelerine uygulanan düzenleyici yükün azaltılmasının oyun durumu hakkında bir rapor yayınlamıştır. Özellikle, çalışma bazı e-Devlet projelerinin (veri kutuları gibi) idari prosedürleri basitleştirebilecek, ancak vatandaşlar ve kamu otoritelerine uygulanan idari ya da düzenleyici yükü hesaplayamayacağını göstermektedir. Her ne kadar idari yükün azaltılması en az 2003'ten bu yana idari reformun öncelikleri arasında yer alsada, en azından 2005'te olduğu gibi ilgili hesaplamalar hakkında çeşitli yöntem belgeleri hazırlanmıştır (European Commission, 2018: 203).

Diğer yandan, kamu yönetiminde profesyonellik seviyesini artırma (ve politikleşmeyi azaltma) önlemlerinden biri 234/2014 tarihli Kamu Hizmeti Yasası'nın ile yürürlüğe girmesiyle temsil edilir. Yasa, Devlet memurlarının incelemesini öngörmekte ve düzenli değerlendirme ve ücretlendirme çalışmalarını gerektirmektedir. Kanun sadece kısa bir süredir yürürlükte olup, etkileri sistematik olarak değerlendirilmemiştir. Bu yasa Temmuz 2015'te yürürlüğe girmiştir. Mevcut verilere göre, memurların işe alımı ve değerlendirilmesi ile ilgili oldukça yüksek idari yük bulunmaktadır. Ayrıca, eski Akıllı Yönetim Stratejisi'nde belirtilen

birçok amaç, 2014-2020 için belirlenen Stratejik Çerçeve’de ele alınmıştır (European Commission, 2018: 208).

Tablo 3.2 Çek İdari Dönüşümünün İlerleme Raporlarına Dayalı İncelemesi

Rapor Yılı	Eleştiriler	Öneriler	Gerçekleştirilen Değişiklik
2000	-Kamu Hizmeti Kanunu bulunmamaktadır. -Kamu yönetiminde düşük ücretlendirme -Kamu hizmetinde eğitim eksikliği	- İdari reformların uygun idari ve adli yapılar yoluyla uygulanması.	İdari sorumluluklar belirlenmiş ve maaşlar artırılmıştır.
2002	Merkezi düzeyde bağımsız, profesyonel, istikrarlı ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması gerekmektedir.	-İdarede insan kaynaklarının tahsisi, “sistemleşme” süreci ile rasyonelleştirilmeli ve mesleki standartlar çeşitli şekillerde geliştirilmelidir.	- Kamu Hizmeti Yasası’nın kabul edilmiştir. - Ücretlendirme sistemi açıklığa kavuşturulmuş ve standardize edilmiştir. Kamu Hizmeti Yasası kapsamındaki ücretlendirme sistemi, devlet memurlarının maaşlarını genel olarak iyileştirmek için tasarlanmıştır.
2003	Yolsuzlukla mücadelede yeterli ilerleme kat edilememiştir.	-Yolsuzlukla mücadele yüksek öncelik kazanmaya devam etmeli, özellikle yolsuzluk davalarının fiili kovuşturma işleminin hızlandırılması gerekmektedir. - Kamu Hizmeti Yasası’nın uygulanması için yeterli kaynak tahsis edilmelidir.	Süreç devam etmektedir.
2004	- Çek kamu idaresinde açıklık ve şeffaflık derecesine hala tam olarak ulaşamamıştır. -Prestij eksikliği ve nispeten düşük ücret seviyeleri, idarenin çalışanları uzun dönem istihdam etme yeteneğini zayıflatmaktadır.	- Şeffaflığın sağlanması ve bu ihtiyacı karşılamak için gerekli temel oluşturmaları ve gerekli teşvikleri sağlamalıdır. -Ademi merkeziyetçiliğin artırılması sağlanmalıdır.	Devlet İdare Enstitüsü’nün kurulması -İlçeler kaldırılmış, yetkileri bölgelere devredilmiştir. -Ücretlendirme sistemi standartlaştırılmıştır. -Yerel yönetimlerde sadeleştirme sağlanmıştır.
2008	Araştırmalar için kaynak mobilizasyonu, genel politika gündeminde genel anlamda yüksek değildir.	Kamu yönetimi-özel sektör arasında ortaklık kurmak; genel anlamda insan kaynaklarını güvence altına almak ve devlet idaresinin araştırma, geliştirme ve inovasyondaki performansını daha da etkili kılmak gerekmektedir.	Ulusal İnovasyon Politikası kabul edilmiştir.
2012	-Kilit sorunlar arasındaki aşırı bürokrasi, yolsuzluk, düşük uygulanabilirlik devam etmektedir.	Rekabet Koruma Bürosu’nun idari kapasitesini artırmak için uygun izleme mekanizmalarının	- Yolsuzlukla mücadele için Yüksek Denetim Bürosunun denetimi belediyelere ve devlete ait işletmelere

Rapor Yılı	Eleştiriler	Öneriler	Gerçekleştirilen Değişiklik
	- Yüksek personel devri, istikrarlı ve etkili kamu yönetimi sağlamanın önündeki en büyük engellerden biridir	uygulanması gerekmektedir.	verilmiştir. -“Kamu İhale Yasası” değiştirilerek kabul edilmiştir.
2013	Yolsuzlukla mücadele kapsamında yasal işlemlerin kabul edilmesinde sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir	-Kamu Görevlileri Yasası gibi olağanüstü öncelikli eylemlerin acil olarak benimsenmesi ile takip edilmesi gerekmektedir. -Ayrıca yüksek personel devir hızını azaltmak için iyi işleyen bir kariyer sistemi oluşturmak elzemdir.	Süreç devam etmektedir.
2014	Yolsuzlukla mücadelede ilerleme sınırlı kalmıştır; 2013-14 yolsuzlukla mücadele stratejisi ile alakalı önemli yasal düzenlemeler kabul edilmemiştir.	Yolsuzlukla mücadele stratejisinde 2013-2014 için öngörülen kalan yasal önlemleri uygulayarak ve planlar geliştirerek yolsuzlukla mücadeleyi hızlandırılmalıdır.	Süreç devam etmektedir.
2016	-Kamu alımlarında performans rekabet ve ücretlendirme konusunda görece az bir ilerleme kaydedilmiştir.	Sözleşme Kayıt Yasası’nın zamanında uygulanması ve daha da geliştirilmesi şeffaflığı ve maliyet etkinliğini artıracaktır.	- Yolsuzlukla mücadele kapsamında Sözleşme Kayıt Yasası onaylanmıştır. -Yolsuzlukla mücadele konusu yasal destek sağlamıştır.
2017	-Uygulamada yolsuzluk sistematik olarak kovuşturulmamaktadır. -Ayrıca e-Devlet’e geçiş hala büyük zorluklarla karşı karşıyadır.	Kilit özelliğe sahip e-devlet hizmetlerini sunarak, Ar-Ge kalitesini artırarak ve az temsil edilen grupların istihdamını artırarak büyümenin önündeki engelleri kaldırılmalıdır	e-Devlet hizmetlerinin kullanımı AB'deki en düşüklerden biri olmakla birlikte, 2015'ten itibaren artış göstermiştir .Süreç devam etmektedir.
2018	Mevcut verilere göre, memurların işe alımı ve değerlendirilmesi ile ilgili oldukça yüksek idari yük bulunmaktadır.	Bazı e-Devlet projelerinin (veri kutuları gibi) idari prosedürleri basitleştirebilecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.	Süreç devam etmektedir.

Kaynak: European Commission Reports, 2000-2018

3.10. Avrupa Birliği İlerleme Raporları Kapsamındaki Değişikliklerin Genel Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi

AB üyeliği yolundaki aday ülkelere ya da üye olmuş fakat hala entegrasyon sürecinde olan ülkelerin geçirmiş oldukları ya da olacakları idari dönüşümler irdelendiğinde, bunlardan büyük çoğunluğunun topluluk müktesebatı kapsamında belirlenen bir takım temel ilkelere uyum doğrultusunda oluşturulduklarını görmemiz mümkündür. Önceki bölümlerde değinilen Avrupa Birliği koşulsallığı işte bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Birliğin yapılmasını gerekli kıldığı değişiklikler, üyelik için belirlenen önemli kriterler olduğundan sağlanması gereken koşullar olarak varlığını sürdürür. Bu anlamda Çekya’nın geçirmiş olduğu idari değişikliklerin

önemli bir bölümünün entegrasyon sürecinde, AB raporlarında geçen eleştiri ve önerilerin doğrudan sonuçları olduğunu söylememiz mümkündür.

Bu bağlamda Çekya'nın AB üyeliği hazırlık aşamalarından itibaren birlik tarafından yayınlanan raporlardaki eleştiri ve önerilerin yanında sağlanan ilerlemeleri kamu yönetimi ilkeleri ile de değerlendirmemiz gerekmektedir.

1. Şeffaflık

Avrupa Birliği ilerleme raporları kapsamında idari değişikliklere bakıldığında, Çekya'nın bu raporlarda sıklıkla eleştirildiği ya da öneri aldığı temel konulardan bir tanesinin şeffaflık olduğu görülmektedir. Komünizm dönemindeki ağır merkeziyetçi idari yapılanmanın etkilerinin uzun dönem hissedildiği Çekya'da bu konuda ilerleme kaydedilmesi uzun zaman almıştır. Rapor derlemesine bakıldığında ise, 2004 yılında Avrupa Birliği tarafından yapılan değerlendirmede, şeffaflığın sağlanması ve bu ihtiyacı karşılamak için gerekli temel oluşturulması ve gerekli teşviklerin sağlanması önerilerine yer verilmiştir. Bu dönemde bu konularda ilerleme sağlanması adına Devlet İdare Enstitüsü kurulmuştur. Şeffaflık konusu ilerleyen dönem raporlarında sıklıkla gündeme getirilmiş ve eleştiri konusu olmaya devam etmiştir. Bununla birlikte bu konuda en bariz gelişme 2016 yılında yolsuzlukla mücadele kapsamında oluşturulan Sözleşme Kayıt Yasası'nın onaylanması olmuştur ve yolsuzlukla mücadele konusu böylelikle yasal destek sağlamıştır. Fakat son dönemde de yapılan eleştiriler dikkate alındığında bu konunun hala ilerleme kat etmesi gereken başlıca konulardan bir tanesi olduğu görülmektedir.

2. Hesap Verilebilirlik

Yolsuzluk konusu ile bağlantılı olarak yine Avrupa Birliği ilerleme raporlarında Çekya'nın en fazla eleştiri ve öneri aldığı alanlardan bir tanesinin hesap verilebilirlik konusu olduğu görülmektedir. Bu alandaki gelişmeler değerlendirildiğinde, 2012 yılında yolsuzlukla mücadele ile de bağlantılı olarak hesap verilebilirlik konusunda Yüksek Denetim Bürosunun yetkilerinin belediyelere ve devlete ait işletmelere verilmiş olmasının oldukça önemli bir gelişme olduğu söylenebilir. Yine ihaleler bazında hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi için "Kamu İhale Yasası" değiştirilerek kabul edilmiştir.

3. Katılımcılık

Avrupa Birliği entegrasyonu sürecinde Çekya'nın idari değişiklikleri incelendiğinde katılımcılık konusunun hem literatürde hem de ilerleme raporlarında fazla yer tutmadığını

görmektedir. Yine de, süreç bir bütün olarak incelendiğinde, entegrasyon sürecinde AB'nin doğrudan sağlamış olduğu yardım programlarının yanında dolaylı olarak katkı sağladığı diğer uluslararası yardım programlarının çıktılarında birinin katılımcılık konusu ile alakalı olduğunu görmekteyiz. Bu konuda karşımıza çıkan gelişme, Hollanda ile Çek Cumhuriyeti arasındaki Ortaklık Memorandumu'nu takip etmekle birlikte, Hollanda Dışişleri Bakanlığı tarafından verilen hibeler ile finanse edilen ve özellikle Avrupa mevzuatının kabulü ve uygulanmasıyla ilgili olarak, Çek Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne katılımı ile ilgili sosyal dönüşüm problemlerine odaklanan MATRA programı olmuştur. Söz konusu program sonucunda, yönetime katılım konusunda okullarda idari katılım ile ilgili materyallerin yanı sıra, belediye veya bölgesel konsey üyeleri için video programları, ilgili mevzuatlarda devam eden değişiklikler ile ilgili olarak belediye meclisi kitapçıkları ve çevirileri ve eğitim materyalleri de hazırlanmıştır. Böylelikle Avrupa Birliği entegrasyon sürecinde kamu yönetiminde halk katılımını güçlendirmek için önemli adımlar atılmasını sağlamıştır.

4. Etkinlik ve Verimlilik

Çekya'nın üyelik sürecini değerlendiren ilk çıktılardan biri olan ve 2000 yılında yayınlanan raporda, öncelikle kamu personel yönetimine vurgu yapılarak, kamu hizmetinin bir yasal zemine dayandırılmadığı dolayısı ile bir Kamu Hizmeti Kanunu'nun bulunmadığı eleştirisi göze çarpmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetiminde düşük ücretlendirme ve kamu hizmetinde eğitim eksikliği de eleştirilmiş olup, idari reformların uygun idari ve adli yapılar yoluyla uygulanması önerisinde bulunulmuştur. Bu döneme ilişkin yapılan değerlendirmede, önceki dönemlere nazaran önemli bir gelişme olarak idari sorumlulukların belirlenerek belli bir ölçüde maaş artışı gerçekleştirildiği vurgulanmıştır.

2002 yılına gelindiğinde, bu yılda yayınlanan rapora bakıldığında merkezi düzeyde bağımsız, profesyonel, istikrarlı ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması gerektiği vurgusu göze çarpmaktadır. Bunun yanında, idarede insan kaynaklarının tahsisi, “sistemleşme” süreci ile rasyonelleşme ve mesleki standartların çeşitli şekillerde geliştirilmesi konusunda önerilere de yer verilmiştir. Söz konusu dönemde kamu yönetimi anlamında bir takım olumlu gelişmelerden de bahsedilmiştir. Kamu Hizmeti Yasası'nın kabul edilmiş olup, ücretlendirme sistemi açıklığa kavuşturulmuş ve standardize edilmiştir. Kamu Hizmeti Yasası kapsamındaki ücretlendirme sistemi, devlet memurlarının maaşlarını genel olarak iyileştirmek için tasarlanmıştır.

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması adına teknolojik altyapının iyileştirilerek e-Devlet uygulamalarının hızlandırılması gereği de Avrupa Birliği ilerleme

raporlarında bahsi geçen önemli konulardan bir tanesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konudaki en somut gelişme 2008 yılında Ulusal İnovasyon Politikası'nın kabulü olmuştur.



SONUÇ

İdari dönüşüm olgusunu Avrupa Birliği Entegrasyonu Çekya örneğinde ele alan bu çalışma, söz konusu ülkenin kuruluş yıllarından başlayarak geçirmiş olduğu siyasi ve idari gelişmeleri birlikte sunmayı ve bahsi geçen süreçteki kamu yönetimi değişikliklerini, durumlar, aktörler ve süreçler bağlamında ortaya koymuştur. Çek kamu yönetimi incelenirken öncelikle Çekoslovak Cumhuriyeti'nin oluşumuna ve erken gelişimine değinilirken, bağımsız bir devlet olarak 1918 yılında kurulmasının ardından, temel yasal düzenlemelere dahil olan bir takım idari düzenlemelere yer verilmiştir. Bu süreçteki idari değişimlere bakıldığında, bunların büyük çoğunluğunun yerel yönetimler alanında yapıldığı görülmüştür. Bu dönemdeki temel değişikliklerden biri ise, 1927'de ilçeleri ortadan kaldıran ve özerk bölgeleri temel bölgesel-idari birimler olarak restore eden Siyasi İdare Teşkilatı Kanunu (Organizasyon Yasası) kabul edilmesi olmuştur.

Yine bu alan ile ilgili olarak, 1949'da 13 bölgeden ve Prag başkentinden oluşan bölgesel bir sistem kurulmasının yanında, il ulusal komiteleri kaldırılarak, bölgesel ulusal komiteler oluşturulmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yerel komiteler idarede önemli yer edinirken ilk hükümet programına da dahil edilmişlerdir. 1954'te, Çekoslovakya'daki yerel devlet otoritelerini temsil eden ulusal komitelerin statüsü değiştirilmiştir. Bu alandaki son değişiklik 1960'ta gerçekleşmiş olup, 36/1960 Coll. isimli yasa ile bölgeler, ilçeler ve belediyeler şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. İlerleyen dönemde Komünist Parti'nin baskıcı ve ağır merkezizetçi uygulamalarının egemen olmasından dolayı Çekoslovakya Komünist Partisi'nin baskın rolünün anayasal ve fiili olarak kaldırılması gündeme gelmiştir. Merkezi devlet idare makamlarının yapısı önemli ölçüde değiştirilmiş, sayı bakımından gözle görülür biçimde azaltılmış ve işlevleri ekonomik yönetim fonksiyonlarının kademeli olarak sonlandırılmasıyla bağlantılı olarak yetkinlikler bakımından da değiştirilmiştir. Kamu idarelerinin performansına ilişkin demokratik ve yasal devlet kriterlerinin uygulanması ile bağlantılı olarak devlet kademelerinde de değişiklikler yapılmıştır. Öte yandan, devlet otoritelerinin yetkinliklerini kullanma potansiyeli, federatif değişikliklerin mevcut anayasal düzenin arkasına saklanmış olan sorunlara dikkat çekti. 1 Ocak 1993'te Çek ve Slovak Federatif Cumhuriyetinin ayrılmasından sonra, Çek Cumhuriyeti, merkezi devlet yetkililerinin yeni bir yapısı ile egemen bir devlet olmuştur.

Bu dönemde yapılan önemli idari değişikliklere bakıldığında, bunlardan bir tanesinin Yasama ve Kamu Yönetimi Ofisi'nin (OLPA), Başbakan Yardımcısına rapor veren özel bir birim olarak kurulması olduğu görülür. Bu kamu yönetimi birimi, bir danışma organı ve insan

kaynakları ve her türlü yönetim kademesi için reform önerilerinin geliştirilmesi için görev yapmıştır. Fakat Hükümet, Ekim 1996'da, OLPA'yı, idari reformun merkezi tek bir kurumda toplanmaktan ziyade, tek tek kurumlara dağıtılması gerektiği yönündeki gerekçesiyle ortadan kaldırmıştır.

Bir diğer önemli gelişme İçişleri Bakanlığı'ndaki, Kamu İdaresi Reformu Bölümü'nün kurulması olmuştur ve 1998 yılından itibaren kamu idare reformunun hazırlanmasından ve uygulanmasından sorumlu tutulmuştur. Yine bu dönemdeki değişikliklere bakıldığında, Avrupa Birliği ile ilişkilerin başlaması ile birlikte, PHARE Programı kapsamında gerçekleşen kamu yönetimi reformlarının idari dönüşüm anlamında oldukça önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ekonomilerini yeniden tesis etmeleri için tasarlanan PHARE Programı, Avrupa Birliği'nin, aday ülkeleri üyelik yükümlülüklerini üstlenmeleri konusunda desteklemek için hibe finansmanı sağlayan bir girişim olarak ortaya çıkmıştır. 1997 yılından itibaren PHARE Programı ile finanse edilen kamu yönetimi reformu alanında bir dizi proje uygulanmıştır.

Çekya 1997 yılında ilk PHARE yardımını alırken söz konusu program ile kamu yönetimi verimliliğinin artırılmasını hedeflemiş ve ilerleyen dönemlerde e-Devlet uygulamalarına ön ayak olacak Kamu Bilgi Sistemleri Bürosu (UVIS) Kamu idaresi Bilgi Sistemleri Standardı (ISVS) çalışmalarına başlamıştır. Sonraki yıl, PHARE 1998 programı ile topluluk müktesebatının uygulanması için kurumsal ve idari kapasitenin güçlendirilmesi amaçlanmış ve neticede bakanlıklarının ve merkezi devlet idaresinin performansının iyileştirilmesine yönelik tavsiyeler formüle edilmiştir. Seçilen üç bakanlık olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı'nda pilot planların taslakları oluşturulmuştur. Sonraki dönemde, PHARE 2000 Programı ile Çek Cumhuriyeti'nde merkezi devlet idaresinin modernizasyonu amaçlanmış ve merkezi idarede insan kaynakları yönetimine ilişkin kurumsal mekanizmalarının kurulmasına yardım süreçleri ön görülmüştür.

PHARE 2001 Programı ile bölgesel ve yerel düzeyde etkili özerk yönetim çerçevesinin oluşturulmasının yanında, bölgesel yönetimin etkin bir şekilde koordinesi ve vatandaşların halkla ilişkiler yönetimine katılımının desteklenmesi amaçlanmıştır. Program sonucunda, kamu idaresinin iletişim birimlerinin donanımına katkıda bulunmuş ve 200'den fazla bilgisayar destekli donanım geliştirilmiştir. Böylelikle teknolojik gelişmelerin kamu yönetiminde kullanılması yönünde önemli bir adım atılmıştır. PHARE 2002 Programı kapsamında, bölgesel özerk birimler görevlileri için genel bir eğitim sistemi oluşturulması ve

uygulanması hedeflenmiş ve bu hedef doğrultusunda özellikle Avrupa çalışmalarında yer alan yetkililerinin eğitim kalitesinin artırılması sağlanmıştır. Proje çerçevesinde, her bir bölgedeki bir okul merkezi, araç-gereç, mobilya ve eğitim yardımı ile birlikte gerekli sayıda bilgisayarla donatılmıştır.

AB üyeliği yolundaki aday ülkelere ya da üye olmuş fakat hala entegrasyon sürecinde olan ülkelerin geçirmiş oldukları ya da olacakları idari dönüşümler irdelendiğinde, bunlardan büyük çoğunluğunun topluluk müktesebatı kapsamında belirlenen bir takım temel ilkelere uyum doğrultusunda oluşturulduklarını görmemiz mümkündür. Önceki bölümlerde değinilen Avrupa Birliği koşulsallığı işte bu noktada karşımıza çıkmaktadır. Birliğin yapılmasını gerekli kıldığı değişiklikler, üyelik için belirlenen önemli kriterler olduğundan sağlanması gereken koşullar olarak varlığını sürdürür. Bu anlamda Çekya'nın geçirmiş olduğu idari değişikliklerinin önemli bir bölümünün entegrasyon sürecinde, AB raporlarında geçen eleştiri ve önerilerin doğrudan sonuçları olduğunu söylememiz mümkündür.

Bu bağlamda Çekya'nın AB üyeliği hazırlık aşamalarından itibaren birlik tarafından yayınlanan raporlardaki eleştiri ve önerilerin yanında sağlanan ilerlemeleri de değerlendirmemiz gerekmektedir. Avrupa Komisyonu periyodik olarak bir takım ilerleme raporları sunmuş olup, bu raporların hemen hepsinde kamu yönetimi ile ilgili hususlara da yer verilmiştir.

Çekya'nın üyelik sürecini değerlendiren ilk çıktılardan biri olan ve 2000 yılında yayınlanan raporda, öncelikle kamu personel yönetimine vurgu yapılarak, kamu hizmetinin bir yasal zemine dayandırılmadığı dolayısı ile bir Kamu Hizmeti Kanunu'nun bulunmadığı eleştirisi göze çarpmaktadır. Bunun yanında, kamu yönetiminde düşük ücretlendirme ve kamu hizmetinde eğitim eksikliği de eleştirilmiş olup, idari reformların uygun idari ve adli yapılar yoluyla uygulanması önerisinde bulunulmuştur. Bu döneme ilişkin yapılan değerlendirmede, önceki dönemlere nazaran önemli bir gelişme olarak idari sorumlulukların belirlenerek belli bir ölçüde maaş artışı gerçekleştirildiği vurgulanmıştır.

2002 yılına gelindiğinde, bu yılda yayınlanan rapora bakıldığında merkezi düzeyde bağımsız, profesyonel, istikrarlı ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması gerektiği vurgusu göze çarpmaktadır. Bunun yanında, idarede insan kaynaklarının tahsisi, "sistemleşme" süreci ile rasyonelleşme ve mesleki standartların çeşitli şekillerde geliştirilmesi konusunda önerilere de yer verilmiştir. Söz konusu dönemde kamu yönetimi anlamında bir takım olumlu gelişmelerden de bahsedilmiştir. Kamu Hizmeti Yasası'nın kabul edilmiş olup, ücretlendirme sistemi açıklığa kavuşturulmuş ve standardize edilmiştir. Kamu Hizmeti Yasası

kapsamındaki ücretlendirme sistemi, devlet memurlarının maaşlarını genel olarak iyileştirmek için tasarlanmıştır.

2003 yılına bakıldığında, bu yılki raporda eleştiri konusu olarak yolsuzlukla mücadelede yeterli ilerlemenin sağlanamadığı yer almıştır. Öneri olarak, “yolsuzlukla mücadele yüksek öncelik kazanmaya devam etmeli, özellikle yolsuzluk davalarının fiili kovuşturma işleminin hızlandırılması gerekmektedir” ibarelerine yer verilmiştir. Bunun yanında Kamu Hizmeti Yasası’nın uygulanması için yeterli kaynak tahsis edilmesi gerektiği de vurgulanmıştır.

2004 yılında yayınlanan rapora göre, Çek kamu idaresinde açıklık ve şeffaflık derecesine hala tam olarak ulaşamamıştır. Prestij eksikliğinin ve düşük ücretlerin idarenin çalışanları uzun dönem istihdam etme yeteneğini zayıflattığı eleştirisi de yapılmaktadır. Raporun öneriler kısmında ise şeffaflığın sağlanmasının yanında ademi merkezîyetçiliğin artırılması da vurgulanmıştır. Dönemdeki önemli değişikliklere gelindiğinde, kamu personel yönetimi konusunda önemli bir gelişme olarak, Devlet İdare Enstitüsü’nün kurulması verilebilir. Yerel yönetimler ile ilgili olarak ise, ilçeler kaldırılmış, yetkileri bölgelere devredilmiştir ve yerel yönetimlerde sadeleştirme sağlanmıştır.

2008 yılına gelindiğinde ise, bu yılda yayınlanan raporun, daha çok teknoloji ve bilişim ile alakalı olduğu görülmektedir. Buna rağmen sınırlı da olsa kamu yönetimi ile ilgili de hususlara yer verilmiştir. Bu bağlamda eleştiri olarak kamu araştırmaları için kaynak mobilizasyonunun istenen seviyede olmadığı ortaya konmuştur. Bunun yanında öneri olarak, kamu yönetimi-özel sektör arasında ortaklık sağlanırken, devlet idaresinin araştırma, geliştirme ve inovasyondaki performansını daha da etkili kılmasının gereği vurgulanmıştır. Bu dönemde ayrıca Ulusal İnovasyon Politikası kabul edilmiştir. Bu rapordan anlaşıldığı üzere, özellikle teknolojinin kamu idaresinde etkin kullanımı için atılması gereken adımlar konusunda önemli uyarılarda bulunulmuştur.

2012 yılında yayınlanan raporda devam eden bazı önemli sorunlara vurgu yapılmış ve bunlar, aşırı bürokrasi, yolsuzluk, düşük uygulanabilirlik olarak ortaya konmuştur. Ayrıca, yüksek personel devrinin, istikrarlı ve etkili kamu yönetimi sağlamanın önündeki en büyük engellerden biri olduğu vurgulanarak, Rekabet Koruma Bürosu’nun idari kapasitesini artırmak için uygun izleme mekanizmalarının uygulanması gerektiği önerisinde bulunulmuştur. Yolsuzlukla mücadele için Yüksek Denetim Bürosunun denetimi belediyelere ve devlete ait işletmelere verilmiştir. “Kamu İhale Yasası” değiştirilerek kabul edilmiştir.

2013 yılına bakıldığında göze çarpan ilk eleştiri konusu yolsuzlukla mücadele olurken, bu konuda sınırlı bir ilerleme olduğu ortaya konmuştur. Bu konuda öneri olarak ise, Kamu

Görevlileri Yasası gibi olağanüstü öncelikli eylemlerin acil olarak benimsenmesi ile takip edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Fakat bu konuda söz konusu dönemde somut bir adım atılmamış olup, bu durum uzun bir süre eleştiri konusu olmaya devam etmiştir.

2014 yılına gelindiğinde, yolsuzlukla mücadelenin hala eleştiri almaya devam ettiği ve bu konuda ilerlemenin sınırlı kaldığı görülmüştür. Söz konusu alanda 2013-2014 için öngörülen yasal önlemlerin uygulanarak ve planlar geliştirerek yolsuzlukla mücadelenin hızlandırılması önerisi yapılmıştır.

2016 yılı ilerleme raporuna bakıldığında, son yıllarda olumsuz bir tablo çizen yolsuzlukla mücadele ve yönetimde şeffaflık konusunda nihayet birtakım somut adımların atıldığı görülmektedir. -Kamu alımlarında performans rekabet ve ücretlendirme konusunda görece az bir ilerleme kaydedilmiştir. Yolsuzlukla mücadele kapsamında Sözleşme Kayıt Yasası onaylanarak böylelikle yolsuzlukla mücadele konusu yasal destek sağlamıştır.

2017 yılı raporu değerlendirildiğinde, ilk eleştiri konusu yolsuzluğun sistematik olarak kovuşturulmaması olmakla birlikte, asıl vurgu teknoloji ve e-Devlet uygulamalarında yapılmıştır. Çekya'nın e-Devlet hizmeti sunumu konusunda AB'deki diğer ülkelerin gerisinde kaldığı vurgulanarak 2015 yılından itibaren sağlanan gelişmelerin yeterli olmadığı ortaya konmuştur.

2018 yılına gelindiğinde ise, kamu personel rejimi ile ilgili bir uyarı göze çarpmakta ve memurların işe alımı ve değerlendirilmesi ile ilgili oldukça yüksek idari yük bulunduğu ortaya konmaktadır. Bunun yanında bir önceki yıllarda yapılan e-Devlet uyarısı bu yılda devam etmiş ve Bazı e-Devlet projelerinin (veri kutuları gibi) idari prosedürleri basitleştirebilecek şekilde düzenlenmesi gerektiği önerisinde bulunularak, bu konunun önemi tekrar vurgulanmıştır.

Verilen bilgiler ışığında söylenebilir ki, Avrupa Birliği üyeliği hedefi ve bu süreçte yapılan çalışmalar baz alındığında ve özellikle Çekya'nın erken dönem kamu yönetimi gelenekleri incelendiğinde idari anlamda bir dönüşüm geçirdiği söylenebilir. Fakat elbette isminden de anlaşıldığı üzere, dönüşüm süreci halen devam etme ve gelişim gösterme eğilimine sahiptir. Bununla birlikte, Avrupa Komisyonu periyodik olarak Çekya için ilerleme raporları sunmaya devam etmekte ve kamu yönetimi alanında yapılması gerekenleri bildirirken, çeşitli eleştirilerde de bulunmaktadır. Bu anlamda Avrupa Birliği raporları, idari süreçlerde geline noktaları analiz etmek adına bu çalışmadaki önemli kaynaklar arasında yer almıştır.

KAYNAKÇA

- Blazek, J. (1995). "Break Up Of Czechoslovakia: Roots, 1989, and Consequences". *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 39(10): 143-149.
- Cornwall, M., ve Evans, R. J. W. (2007). *Czechoslovakia in a Nationalist and Fascist Europe, 1918-1948*, British Academy Publication, London.
- Doru, S. (2014). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetim Reformları: Çek Cumhuriyeti Ve Türkiye Örnekleri*. Yayımlanmış Doktora Tezi. Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Esen, E. ve Şener, H.E. (2010). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Süreci'nin Örgütlenmesi, Türkiye, Macaristan ve Polonya*. Phoenix Yayınevi, Ankara.
- European Commission (1997). *Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership in the European Union Document drawn up on the basis of final, Bulletin of the European Union*, Supplement 14/97, Luxembourg.
- European Commission (2000). *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession*, Brussels.
- European Commission (2002). *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession*, Brussels.
- European Commission (2003). *Regular Report from the Commission on the Czech Republic's Progress towards Accession*, Brussels.
- European Commission (2004). *Comprehensive monitoring report on the Czech Republic's preparations for membership*. Brussels.
- European Commission (2008). *ERAWATCH Country Report 2008 An assessment of research system and policies Czech Republic*. Seville.
- European Commission (2012). *Commission staff working document assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for the Czech Republic*, Brussels.
- European Commission (2013). *Recommendation for a Council Recommendation on the Czech Republic's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on the Czech Republic's convergence programme for 2012-2016*. Brussels.
- European Commission (2014). *Recommendation for a Council Recommendation on the Czech Republic's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on the Czech Republic's 2014 convergence programme*. Brussels.

- European Commission (2016). *Recommendation for a Council Recommendation on the Czech Republic's 2016 national reform programme and delivering a Council opinion on the Czech Republic's 2016 convergence programme*. Brussels.
- European Commission (2017). *Recommendation for a Council Recommendation on the Czech Republic's 2017 national reform programme and delivering a Council opinion on the Czech Republic's 2017 convergence programme*. Brussels.
- European Commission (2018). *Public Administration characteristics and Performance in EU28: The Czech Republic (B-1049)*, Brussels.
- Görün, G. ve Gül H. (2010) "Avrupa Birliği'nde Bölgesel İdari Yapılanmaların Dönüşümünde Uluslarüstü ve Uluslararası Faktörler". *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi* (5:2).
- Janík, Z. (2010) "Twenty Years after the Iron Curtain: The Czech Republic in Transition", *Juniata Voices*, 10: 99-107.
- Kavan, Z. ve Palous, M. (1999). *Democracy in the Czech Republic, Democratization in Central and Eastern Europe*, Pinter, London-New York.
- Knutelska, V. (2013). "The Czech Coordination System of European Affairs and Its Inclusiveness". *Etudes Du Cefres* (16).
- McIver, I. (2016). *The European Union – A Brief History*, SPICE Information Centre: Scotland.
- Ministry of the Interior of the Czech Republic (2004). *Section for Public Administration Reform, Nad Štolou 3, PS 21/TP, 170 34 Prague*.
- Nemec, J. ve Spacek, D. (2017). "25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region", *Masaryk University Publications, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno, Czech Republic 1st edition*.
- Novotná, T. (2009). "The Eastern Enlargement of the European Union: Public Discourses in the Czech and Slovak Republics", *Journal of Contemporary European Research* 3(1):54.
- Nunberg, B. (2000). *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union accession in Central and Eastern Europe (English)*. World Bank technical paper; no. WTP 466. Washington, D.C., USA.
- Podraza, A. (2000). "Central Europe in the Process of European Integration. a Comparative Study of Strategies of the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia Towards Deepening and Widening of the European Union", *Research Support Scheme*, 3.

- Pollack, M. (2018). "Institutionalism and European Integration", *European Integration Theory*, 3rd edition.
- Rhodes, M. (1999). "Post Visegrad Cooperation in East Central Europe", *East European Quarterly XXXIII*, 1: 51-67.
- Sander, O. (2009). *Siyasi Tarih 1918-1994*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Schimmelfenning, F. ve Engert S., Knobel, H. (2003). "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *JCMS* 2003 Volume 41. Number 3.
- Schimmelfenning, F. ve Sedelmeier, U. (2004). "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy* 11 (4).
- Schimmelfenning, F. ve Sedelmeier, U. (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, New York.
- Sobacı, Z. (2011). "Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz", *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10 (1).
- Suk, J. (2006). "Czechoslovakia’s Return to Democracy", *Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic Publications*, ISBN 80-86961-12-5.
- Temizel, M. (2015). "Transformation of Public Administration and the approach of Governance". *European Scientific Journal July/SPECIAL*.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara.
- Vidlakova, O. (2006). "The Reform and Modernization of Central State Administration in the Czech Republic". *Country Report, Prague. Czech Republic*, 4-6.

İnternet Kaynakları

- http://uliwiki.org/index.php?title=Yeni_Kurumsal%C4%B1%C4%B1k#cite_note-1 (erişim tarihi: 17.10.2019)
- <http://bratislava.be.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=121322> (erişim tarihi: 16.04.2019)
- http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/applicants/pdf/czech_profile_en.pdf (erişim tarihi: 01.08.2019)
- <https://www.ucis.pitt.edu/outreach/sites/default/files/Czech.pdf> (erişim tarihi: 01.08.2019)
- <https://www.socialismrealised.eu/1968-prague-spring/> (erişim tarihi: 01.08.2019)
- <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (erişim tarihi: 10.05.2019)
- <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf> (erişim tarihi: 15.09.2019)

[http://aei.pitt.edu/40912/1/CZ-SK_Extended_Commentary\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/40912/1/CZ-SK_Extended_Commentary[1].pdf) (erişim tarihi: 20.04.2019)
https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (erişim tarihi: 03.05.2019)
https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en (erişim tarihi: 03.05.2019)
<https://www.euroskop.cz/205/sekce/pristupove-smlouvy/> (erişim tarihi: 06.04.2019)
<https://www.visegardgroup.eu/ceorg2003> (erişim tarihi: 06.04.2019)
http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm (erişim tarihi: 10.10.2019)



ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Duygu ŞEKEROĞLU
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Adem Tolunay Anadolu Lisesi – 2004/2008
Lisans Diploması	Dumlupınar Üniversitesi – Kamu Yönetimi – 2009/2013
Yabancı Dil	İngilizce (YDS, 88)
E-Posta	duygusekeroglu90@gmail.com
İŞ DENEYİMİ	
Çalıştığı Kurumlar	Investsize Medya A.Ş. –2017-2019