



SIGMA
Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek
AB tarafından finanse edilen, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi

AVRUPA ÜLKELERİNDE POLİTİKA DANIŞMANLARI VE MEMURLAR

SIGMA BELGESİ NO. 38

Simon James tarafından Sigma için hazırlanmıştır.

Ülke bölümleri Thomas Broeng Jørgensen ve Rikke Ginnerup (Danimarka), Jacek Czaputowicz (Polonya), José Alexandre Guimarães de Sousa Pinheiro (Portekiz), Antonio Natera-Peral ve Francisco Javier Ruiz-Martínez (İspanya) ve Katharine Raymond (İngiltere) tarafından hazırlanmıştır.

Bu belge Avrupa Birliği'nin mali desteği ile oluşturulmuştur. Burada ortaya konulan görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin resmi görüşünü yansıtmıyor şeklinde yorumlanamaz ve OECD veya üye ülkeleri veya Sigma Programı'na katılan yararlanıcı ülkelerin görüşlerini yansıtmamaktadır.

SIGMA PROGRAMI

SIGMA Programı — Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi için Destek — Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ile Avrupa Birliği ortak girişimi olup finansmanı temelde AB tarafından sağlanmaktadır.

Faydalanıcı ülkeler ile ortaklık içinde çalışan SIGMA iyi yönetişimi aşağıdaki yöntemlerle desteklemektedir:

- Avrupa'daki iyi uygulamaları ve mevcut AB mevzuatını (*müktesebat*) yansıtan temel özellikler ışığında reform sürecinin değerlendirilmesi ve önceliklerin belirlenmesi,
- Avrupa standartları ile iyi uygulamaları karşılamak üzere organizasyon ve prosedürleri oluşturma konusunda karar alıcılar ile yönetim kademelerine yardımcı olmak,
- Proje tasarlamaya yardımcı olarak, ön koşulları sağlayarak ve uygulamayı destekleyerek Avrupa içi ve dışından donör yardımına erişimin kolaylaştırılması.

2007 yılında SIGMA aşağıdaki ortak ülkeler ile çalışmıştır:

- **Yeni AB üye ülkeleri** — Bulgaristan ve Romanya
- **AB aday ülkeleri** — Hırvatistan, eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti ve Türkiye
- **Batı Balkan ülkeleri** — Arnavutluk, Bosna Hersek (Devlet, BİH Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti), Karadağ, Sırbistan ve Kosova (Haziran 1999'dan bu yana Kosova BM Geçici Yönetimi tarafından yönetilmektedir– UNMIK)

- **Ukrayna** (İsveç ve İngiltere tarafından finanse edilen faaliyetler).

SIGMA Programı aşağıdaki alanlarda ortak ülkelerin reform çalışmalarını destekler:

- Yasal ve idari çerçeveler, kamu hizmeti ve adalet; kamuda dürüstlük ilkeleri
- Kamu iç mali kontrol, dış denetim, yolsuzlukla mücadele ve AB fonlarının yönetimi
- Kamu harcama yönetimi, bütçe ve hazine sistemleri
- Kamu alımları
- Politika yapma ve koordinasyon
- Daha iyi düzenleme.

SIGMA ile ilgili daha fazla bilgi için web sitemizi ziyaret ediniz:

<http://www.sigmaweb.org>

OECD Telif

OECD bu materyal için ticari olmayan amaçlar doğrultusunda serbest kullanım yetkisi tanımıştır. Bu materyalin ticari kullanım talepleri ve tercüme hakları rights@oecd.org adresine ulaştırılmalıdır.

ÖNSÖZ

Politika danışmanları için uygun görevlerin belirlenmesi özellikle AB Ulusal Piyasa Sistemi (EU NMS) olmak üzere günümüzde birçok demokraside ve aday ülkeler ile CARDS ülkelerinde son derece önemli bir konudur ancak şaşırtıcı biçimde çok az karşılaştırmalı bilgi mevcuttur. Bu açığı kapatmak amacıyla 2005 sonbaharında SIGMA Programı ülke deneyimlerini toplamak amacıyla anket bazlı bir çalışma başlatmıştır.

Ocak ve Şubat/Mart 2006'da SIGMA Programı Kosova'da AGİT Misyonu, Uluslararası Kamu Yönetimi (PAI) ve Kosova Başbakanlığı ile ortaklaşa politika danışmanları ile kıdemli memurların görevlerine ilişkin iki seminer dizisi düzenlemiştir. Bu seminerlerin hedefi, Kosova Bakanlıklarında memurlar ile politika danışmanlarının görevlerinin daha iyi anlaşılmasını desteklemek ve iş ilişkilerini netleştirip güçlendirmek için yollar bulmaktır. Seminerler esnasında, politika danışmanları ile memurların görevleri konusunda farklı Avrupa perspektifleri (Litvanya, İngiltere, Polonya ve İsveç) tartışma ve çalıştaylarda sunulmuş ve tartışılmıştır.

Bu çalışmanın ilk bölümü OECD ülkelerinde politika danışmanlarının görevleri ile memurlarla ilişkileri konusunda bir değerlendirme sunar; aynı zamanda Kosova'da düzenlenen seminerlerde elde edilen iç görülerden yararlanmaktadır. İkinci bölümde Danimarka, Polonya, Portekiz; İspanya ve İngiltere'deki politika danışmanları hakkında ayrıntılı ülke bölümleri sunulmaktadır.

Bu yayının hedef kitlesi temelde CARDS bölgesindeki ülkelerin hükümet ofisleri/sekretaryaları ve bakanlıklardır ancak yayın ayrıca bakanlıklarının işlevselliğini iyileştirme aşamasında bulunan geçiş ülkeleri için de yararlıdır. Çalışma uluslararası perspektif sağlayarak hedef ülkelerde devlet memurları/politika danışmanlarının devam eden eğitim sürecine katkıda bulunacaktır.

Tüm SIGMA yayınları SIGMA web sitesinde bulunmaktadır.

İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI.....	2
ÖNSÖZ.....	3
YÖNETİCİ ÖZETİ.....	5
I – KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA	7
II – ÜLKE BÖLÜMLERİ.....	21
DANİMARKA.....	21
POLONYA.....	31
PORTEKİZ	38
İSPANYA	45
BİRLEŞİK KRALLIK	57

YÖNETİCİ ÖZETİ

Demokratik idari yapılarda politika danışmanları ile devlet memurları arasında gerginlik yaşanması yapının bir parçası haline gelmiştir. Ülkeler politika danışmanları ile devlet memurları için uygun görevleri kendi tarihlerinde yerleşik olarak nasıl belirler? Bu kişilerin ilgili görevlerini belirleyen ne gibi yönetmelikler bulunmaktadır? Politika danışmanları ile devlet memurları nasıl işbirliği yapar? İhtilaf konuları nelerdir ve anlaşmazlıklar nasıl çözümlenmektedir? Eğitim ile ilgili olanlar da dahil olmak üzere ulusal yenilikler nelerdir? Bu ankete dayalı çalışmanın amacı ihtilaf kaynaklarını uzlaştırmak amacıyla yapılan kurumsal düzenlemelerin yanı sıra politika danışmanları ile devlet memurlarının görev ve sorumluluklarına ilişkin çeşitli ulusal gelenekleri sunmaktır.

Temel Bulguların Değerlendirmesi:

- Politika danışmanları ile devlet memurları arasındaki ilişkiler birçok AB ve OECD üye ülkesinde sıkıntılıdır. Özellikle geçiş döneminde ve politika danışmanlarının yeni görevlendirildiği uzun bir memurluk hizmeti geçmişi bulunan ülkelerde gerginlikler ortaya çıkabilmektedir.
- Devlet memurları ile politika danışmanlarının farklı ancak birbirini tamamlayıcı görevleri bulunmaktadır. Bakana bağlılığın yanı sıra politika tavsiyelerinde de sorumluluğu paylaşırlar. Politika danışmanları politika alanında tavsiyelerde bulunurlar. Memurluk hizmeti yönetim, yürütme ve politika uygulama ile görevlendirilmiş olmakla birlikte bakan için politika seçenekleri de geliştirmektedir.
- Politika danışmanları devlet memurluğu yapısı ile işbirliğine ihtiyaç duyar. Buna karşılık, devlet memurları çoğunlukla politika danışmanlarının çalıştıkları siyasi çevreyi anlamalarına yardımcı olabileceklerini öğrenirler.
- Politika danışmanları ile devlet memurlarının arasındaki sınırın tam olarak anlaşılması ve buna uyulması gerekmektedir ancak bu sınır bir duvar değil, yalnızca bir çizgidir. Bakanlıklar iki grup birlikte çalışmadıkça etkin çalışamaz.

Temel Bulgular ile ilgili Ülke Bölümleri:

- **Danimarka'da** devlet memurluğu hizmeti (esasen bakanlıktan istihdam edilen politik olarak tarafsız kıdemli devlet memurlarının dahil olduğu kıdem bürokrasisi ve kariyer sistemi) politik-stratejik tavsiye sağlamanın yanı sıra politika yapabilir ancak parti siyasetine karışmamaya özen gösterir. Bakanlıklarda bakana yalnızca bir politika danışmanı yardımcı olur ve bu kişi bakana taktik tavsiyede bulunmaktan ziyade basın işlerini yürütür. 2004 tarihli bir Beyaz Belgede ilgili görev ve sorumluluklar ayrıntılı olarak belirtilir ve yeni gelen politika danışmanlarını bakanlık ortamında çalışmaya hazırlamayı hedefleyen zorunlu eğitim programını tanımlar.
- **Polonya'da** politika hizmeti ile devlet memurluğunun hizmet alanını ayırmak ve bu ayrımı sürdürmek oldukça zor olmuştur. Polonya politika danışmanları ile devlet memurlarının birlikte çalışarak karar alıcılara politika tavsiyesinde bulunduğu ve münferit bakanlık yönergeleri ile idare edilen siyasi kabineler sistemini benimsemiştir. Siyasi kabineleri ilgilendiren kapsamlı yönetmelik, özellikle geçmişte görevi kötüye kullanma gibi siyasi skandallara karışmış politika danışmanları hakkında oluşan olumsuz kamuoyu düşünülürse, yararlı olacaktır.
- **Portekiz'de** politika danışmanlarının hukuki tanımı gerek parlamentoda gerekse hükümette devlet memurlarından ayrı olarak yapılmış ve bu durum idari yapıların faaliyetinde herhangi bir doğrudan müdahaleyi önlemiştir. Ancak, hükümet üyeleriyle çalışan siyasi çalışanların büyük bir yüzdesi kamu idaresinden alınmaktadır; kamu idaresine geri dönüş mümkündür, devlet memurunun politika danışmanı gibi çalışmak için istifa etmesine gerek yoktur. Bu durum, politika danışmanları ile devlet memurları arasındaki net ayrımın *fili* olarak zor bir hale gelmesine neden olmaktadır.
- **İspanya'da** siyasi ve idari yetki devri, refah devletinin konsolidasyonu, AB entegrasyonu ve özelleştirme ve kamu hizmetlerinin taşeronlardan sağlanması olmak üzere dört eğilim merkezi yönetimin farklı düzeylerinde siyasi-taktik tavsiye ve teknik yardım sağlama sorumluluklarıyla birlikte merkezi

düzeydeki devlet memurlarının görevini derinden etkilemiştir. Halihazırda, danışmanlık mevkilerinin ¾'ünde devlet memurları bulunmaktadır. Kadrolu devlet memurları ile birlikte siyasi atamayla göreve gelen kişiler de özel danışman olarak siyasi kabinelerde görev yapmaktadır. Son yıllarda, sayıları yerel olarak ve belirli bir oranda özerk bölge düzeyinde hızla artan özel danışmanların istihdamlarının ve seçilmelerinin düzenlenmesi amacıyla etik kuralların oluşturulmasına yönelik çaba gösterilmiştir.

- **İngiltere'de** devlet memurları ile politika danışmanları bakanların var olan bütün gerçekler ışığında en iyi kararı alabilmesi amacıyla gerek pratik gerekse politik olmak üzere çeşitli tavsiyelere ihtiyaç duyması anlayışına dayalı olarak birlikte çalışmaktadırlar. İki grup arasındaki işbirliği büyük ölçüde kişisel profesyonellik ve her iki tarafın ortak amaçlara hizmet ettiği anlayışına dayanmaktadır. Politika danışmanları geçici devlet memurları olarak görülür ve dürüstlük ve seçilmiş hükümete hizmet konusuna vurgu yapan Özel Danışmanlar için Davranış Kuralları ve Devlet Memurluğu Etiğine uygun hareket etmeleri beklenir.

Tavsiyeler:

- Devlet memurları/politika danışmanlarının görevleri tercihen mevzuatta açıkça belirtilmeli ve davranış kuralları ile desteklenmelidir.

- İki grup arasında düzgün ve makul çalışma ilişkilerine imkan veren basit mekanizmalara ihtiyaç vardır:

Politika danışmanlarının bakana danışmanlık yaptıklarının, devlet memurlarına talimat veya emir vermediklerinin açıkça anlaşılması,

Bakanın ne yapmak istediği ile tarafların belirli hedeflere ulaşmak için yapması gereken görevlerin ne olması gerektiği konusunda fikir birliği,

Bilgi paylaşımı ve görev dağılımı yapmak üzere kıdemli devlet memurları ile politika danışmanları arasında haftalık toplantılar yapılması gibi basit çalışma düzenlemeleri

- Yasal çerçevenin desteklenmesi için etik kurallara gerek duyulmaktadır. Bunların insan kaynakları politikası ile tüm çalışanlara yönelik eğitim tedbirleri yoluyla güçlendirilmesi gerekmektedir.

- Mevzuat ihlallerine karşı yaptırım mekanizmalarının bulunması gerekir. Şaşırtıcı biçimde Batı Avrupa ülkelerinde politika danışmanlarına yönelik soruşturma ve ceza ilkeleri bulunmamaktadır.

I – KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA

AVRUPA ÜLKELERİNDE POLİTİKA DANIŞMANLARI: KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA

Simon James
SIGMA Danışmanı

Politika danışmanları Batı Avrupa’da bütünüyle yeni bir olgu değildir ancak bu yapı son yıllarda her yıl daha fazla sayıda ülkede benimsenmektedir ve iyi yapılandırıldığı ülkelerde politika danışmanlarının sayıları artış göstermektedir. Bu durum, onların amaçları, bakanlarla ve devlet memurları ile olan ilişkileri, onlardan alınan verim ve çalışma düzenlerini belirleyen yasal ve etik çerçeve konusunda tartışmalar doğurmuştur. Bu çalışmada bu hususlar değerlendirilmekte ve alınması gereken derslerin neler olduğu üzerinde durulmaktadır.

Politika danışmanları hakkında şaşırtıcı biçimde az çalışma yapılmıştır. Bu belgede SIGMA tarafından bu yayın için yapılması istenen çeşitli çalışmalar, mevcut sınırlı literatür, çeşitli Avrupa ülkelerinde devlet memurları tarafından sağlanan bilgiler ve doğrudan kişisel bilgiler esas alınmıştır. Sonuç bunların bir derlemesi olmuştur; bunu izleyen ifadelerin birçoğu için en az bir istisna belirlemek de mümkündür. Farklı ülkelerde politika danışmanları ile ilgili düzenlemeler büyük farklılıklar göstermekle birlikte genel gözlemlerin yapılabileceği ve sonuçların çıkarılabileceği ortak uygulamalar da vardır.

Bu belge özellikle *Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri ve Kamu Hizmeti Mevzuat İçeriği Kontrol Listesi* olmak üzere diğer SIGMA belgelerinde belirtilen halihazırda geniş çevreler tarafından kabul edilen “Avrupa standardı” konsepti bağlamında kaleme alınmış olup; kilit ilkesi bu bağlamda devlet memurluğunun siyasi tarafsızlığıdır. Tüm devlet memurları siyasiler için çalıştığı ve kamu kaynaklarının dağılımı gibi temelde politik bir görev üstlendikleri için bu basit bir kavram değildir. Birçok ülke devlet memurlarına siyasi-taktik tavsiyede bulunma ve bakanlara destek sağlama işlevini vermiştir. Buna rağmen, birçok Avrupa ülkesinin günlük uygulamasından devlet memurlarının partici değil de siyasi olarak duyarlı hareket etmesinin mümkün olduğu anlaşılmaktadır.

Avrupa’daki siyasi sistemlerin çoğu politika danışmanlarının aynı zamanda parlamento üyelerine ya da en azından önde gelen parlamenterler veya temel siyasi partilerine destek vermesine ilişkin hükümleri benimsemiştir. Bazı ülkeler aynı zamanda bölgesel idarelerde ya da belediyelerde politika danışmanlarının yer alması hükümlerini benimsemişlerdir. Bu belgede yer alan hususların çoğu devletin diğer bölümlerindeki danışmanlar için de geçerli olsa da belge yalnızca bakanlıklarda görev yapan politika danışmanları ile ilgilidir.

1. “Politika Danışmanları”nın Tanımlanması

Politika danışmanları en iyi yakinen çalıştıkları iki grup ile olan bağlantılarıyla tanımlanabilir: bakanlar ve devlet memurları. Politika danışmanları bakanların yardımcılarıdır; onlara genellikle siyasi tavsiyelerde bulunur ve destek verirler. Görevlendirmeleri, “güvene dayalı görevlendirme” olup bakana özeldir ve bakanın görev süresi ile sınırlıdır. Politika danışmanları bakanın (bazı ülkelerde devlet memurluğu harici atamayla gelen) randevu kayıt, lojistik destek ve benzer konularda görev yapan kişisel destek personelinden ayrıdır. Politika danışmanlarının ayırt edici özelliği tavsiyede bulunma özelliğidir.

Politika danışmanları üç önemli konuda normal devlet memurlarından ayrılırlar. Birincisi, kişisel olarak bakan tarafından atandıkları için olağan devlet memurluğuna geçiş gerekliliklerinden muaftırlar (daha önce devlet memuru olarak çalışmış dahi olsalar). Bunun aksine politika danışmanı olmak için belirli bir nitelik pek aranmaz. Bakanlar mutlaka yeterliklere sahip kişiler ararlar; ancak siyasi yakınlığın bazen daha baskın çıktığını söylemekte yarar var. İkinci olarak, bakanlığın olağan hiyerarşisi dışında kalmaktadırlar. Genellikle yalnızca bakana karşı sorumludurlar ve ondan talimat alırlar. Üçüncü olarak siyasi tarafsızlık doğrultusunda hareket etmesi gereken devlet memurlarına uygulanan gerekliliklerden muaftırlar; politika danışmanının özelliği bakanın devlet memurlarından talep edemeyeceği siyasi niteliğe sahip tavsiyede bulunabilmesidir.

Yasal konum değişiklik gösterir: bazı ülkelerde politika danışmanları özel bir devlet memuru kategorisinde değerlendirilirken diğerlerinde devlet memurları kanunu sahasının özellikle dışında tutulmaktadır; bazılarında konumları belirsizdir. Aşağıda ülkelere ait bölümlerde bu hususa ilişkin çeşitli mevzuat örnekleri sunulmaktadır. Polonya’da politika danışmanlarının işlevleri ile ilgili olarak bakanlıklar arasında farklılıklar olsa da yaygın bir düzenleme bulunmaktadır. İsveç ve İngiltere’de politika danışmanları açık bir biçimde belirlenmiş ayrı bir kamu çalışan kategorisinde yer almaktadırlar ancak tam tersi bir mevzuat hükmü asgari düzeydedir. Genel olarak güçlü bir şekilde kabul edilen “normlar” yeniliğin sonuç vermesinde yeterli olmuştur, ancak yine de İngiltere’de geçtiğimiz on yıl içinde bu normların yetersizliği ispatlanmış, dolayısıyla davranış kuralları ve standart istihdam sözleşmeleri gibi yarı-mevzuat düzenlemeleri ile her geçen gün daha fazla desteklenmeye başlamışlardır. Bu belgedeki ülke bölümlerinin de gösterdiği gibi, Portekiz ve İspanya’da mevzuat ya da norm eksikliği çok ciddi zorluklar ortaya koymaktadır ve sonuç olarak İspanya düzenleme yapma yönünde hareket etmektedir. Fransa’da mevzuatla gelen kısıtlamalar genellikle siyasi olarak kabul edilmiş davranış normları ile aşılmaktadır.

Politika danışmanının görevini ayrı olarak ele almak mümkün değildir. Politika danışmanının faaliyeti, büyük ölçüde beraber çalıştığı devlet memurlarının işlevleri ile belirlenir. Üç muhtemel model bulunmaktadır:

- Siyasi olarak tarafsız devlet memurları ile birlikte çalışan politika danışmanları (Danimarka, İsveç, İngiltere): Bu sistemde memuriyet bakana danışmanlık ve destek sunulmasında baskın unsur olup, politika danışmanının görevi ayrı bir koldan siyasi danışmanlık sağlamakla sınırlıdır.
- Üst kademesi siyasi olan bir devlet memurluğu hizmeti ile çalışan politika danışmanları: İspanya’ya ait belgenin gösterdiği gibi bu daha karmaşık bir sistemdir.
- *Cabinets ministériels* (Fransa, İtalya, kısa süre öncesine kadar Belçika), geçici görevlendirme ile göreve getirilen politika danışmanları ile devlet memurlarından oluşan karma gruplardır; bunlar gerek Bakana tavsiyelerde bulunur; gerekse Bakan adına Bakanlık üzerinde etkili kontrol uygularlar: Bu tür sistemlerde bakan/*kabine* ile Bakanlığın geri kalanını oluşturan devlet memurları arasında belirli bir mesafe yer alır.

Deneyimleri bu belgede yansıtılan bütün ülkelerde politika danışmanları ile devlet memurları arasındaki ilişki göz önünde bulundurulduğunda üç temel soru ortaya çıkar.

Öncelikle politika danışmanının devlet memurlarına talimat verme hakkı olup olmadığı hususu: birçok ülkede (a) devlet memurluğu idari zincirine ve hesap verebilirliğine etki edeceğinden ve devlet memurlarının kendi siyasi tarafsızlığının ihlal edilmesinde baskı uygulayacağından; ve (b) danışmanın görevi emir vermek değil danışmanlık sağlamak olduğundan — bu durumda yalnızca bakana danışmanlık yapmak olduğundan, politika danışmanları devlet memurlarına talimat vermez. (Son zamanlarda İngiltere’de politika danışmanlarının bakanın talimatlarını devlet memurlarına iletmesine izin verilmesine yönelik öne sürülen teklifler konusunda tartışma çıkmıştır çünkü politika danışmanlarının bu talimatlara kendi şerhlerini ekleyebileceği korkusu taşınmaktadır.)

İkinci olarak iki farklı personel kategorisi arasında görevler ayrımının yapılmasına gerek duyulup duyulmama hususu: İkisi arasında sınırın nerede çizileceği (önemini korumakla birlikte) ikincil öneme sahip bir husustur; önemli olan her iki grup tarafından da anlaşılabilir ve saygı duyulan bir sınırın olması gerektiğidir. (Yazar, Doğu ülkelerindeki deneyimlerinden, politika danışmanları ile devlet memurları arasındaki gerginliklerin temelinde, birbirinin görevini yanlış anlamının ve böyle bir sınırın ve çalışma ilişkisinin olmamasının yattığı izlenimini edinmiştir)

Üçüncü olarak, her iki grubun rolünden de ödün verilmeden, iki grubun bu sınırları aşmalarına izin verecek iyi çalışma ilişkileri geliştirip geliştiremeyeceği hususudur: Bu durum özellikle ikisinin de politika oluşturmada görev alması durumunda geçerlidir. Bazı ülkelerde, devlet memurlarını daha hukuki ve teknik bir görev ile sınırlama eğilimi görülmektedir; ilerleyen sayfalarda yer alan ülke çalışmaları arasında bu eğilim özellikle Portekiz’in çalışmasında ortaya çıkmaktadır. Doğu Avrupa ülkelerinde bu durum “politikanın” “siyaset” ile eşit hale getirilmesi ve devlet memurlarını ikisinden de hariç tutma eğiliminden

dolayı oldukça uç bir uygulamaya taşınmıştır. Bu bütün olarak bakıldığında yapıcı bir eğilim değildir. Devlet memurluğundan idare ve uygulama görevleri ile sınırlanmış olarak daha az yararlanılırken politika yapma görevinin sonuç olarak iş yükü artacak olan az sayıda politika danışmanına yıkılması durumu ortaya çıkar. Ayrıca, politikanın “geribildirim döngüsünün” bulunmadığı bir yerde uygulama deneyiminden ayrı olarak yapılması politika yapma sistemi içinde çok ciddi bir zayıflıktır.

2. Sayılar, Görev, İstihdam ve Geri Plan

Avrupa ülkelerinde politika danışmanlarının sayısına ilişkin verilerin elde edilmesi, açık devlet anlayışına sahip ülkelerde bile şaşırtıcı derecede zordur. Ancak Avrupa ülkelerinin çoğunda birçok bakanın, daha fazla sayıda danışman ile çalışabilen başbakan istisna olmak kaydıyla bir, iki ya da üç danışmana sahip olduğu görülmektedir. Danışman sayısını sınırlayan düzenlemeler ülkeler arasında büyük değişiklikler gösteren gerekçelere rağmen az sayıdadır. İngiltere’de hükümet bu sayıya herhangi bir sınır koyulmasına karşı çıkmaktadır, bu da danışman sayısının Başbakanlıkta yaklaşık 25 ve Maliye Bakanlığında da 10’a kadar çıkmasına yol açmıştır. Ancak bakanlıkların çoğunda standart sayı 2’dir. Öte yandan Danimarka’da, hükümet, bakan başına bir danışman olan mevcut sınırı korumak istediğinden dış bir komisyonun iki ya da üç danışman sınırı uygulanmasına yönelik tavsiyelerine karşı koymuştur. *Kabine* sistemlerinde bu sayılar daha da yüksektir: sınırlar Fransa’da da bulunmakla birlikte genellikle göz ardı edilmektedir. İspanya’da oldukça asimetrik ve değişik bir düzenleme olup bakanlıklarda bu sayı 4 ile 11 arasında değişmektedir, ancak Başbakanlıkta danışman sayısı 69, Kamu İdare Bakanlığı’nda ise 106’dır.

Gerçekte danışman sayısına ilişkin temel sınırlama mevzuattan ziyade kamu tahammülüdür. Polonya’da, eleştiriler bir kısıtlamaya gidilmesine neden olmuş, İspanya ve İngiltere’de ise sayı artışı frenlemiştir. Politika danışmanlarının sayısı idari sisteme getirilen genel eleştirilerden de etkilenebilir; Belçika ve İtalya’da bu alanda yapılmaya çalışılan reformlar, büyük idari başarısızlık ya da yolsuzluk hususlarına ilişkin kamu skandallarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Tanımlı gereği, politika danışmanının hizmet verdiği bakana güçlü siyasi bağlılığının bulunması beklenir. Bu mutlaka danışmanın bakanın partisinin bir üyesi olması gerektiği anlamına gelmez— genellikle durum böyle olsa da— ancak danışmanın, sunulan tavsiyelerin bakanın genel siyasi tutumu ve görüşleri ile uyumlu olmasını sağlayacak kadar bakanın görüşlerine yakın olması gerekmektedir.

Koalisyondaki partilerden birinden seçilen bir danışmanın, koalisyondaki diğer bir partiden gelen bakana “göz kulak olması” için görevlendirilmesi amacını taşıyan ve bazen karşılaşılan uygulama, genellikle istikrarsız olup gerginlik ve yıkıcı dinamikler yaratır.

Bu sınırlamalar çerçevesinde üç temel danışman tipi bulunmaktadır; bunlar uzman, bilirkişi ve basın ataşeleridir. Uzmanlar genellikle azınlıktadır. Bakan için önemli bulunan bir konudaki bilgi ve deneyimleri için istihdam edilirler. Genellikle ilgili bir mesleki geçmişe ya da akademik uzmanlığa sahiptirler ve kariyerlerinin orta ya da son aşamasında bulunurlar. Genellikle başka alanlar ile de “ilgilenmeleri” istense de Bakanlık içinde özellikle bu alanlara ağırlık verme eğilimindedirler (geçiş aşamasında yer alan Doğu Avrupa ülkelerinde son yıllarda, sürekli bir değişim içinde olan kamu hizmetinde politika yapma kapasitesindeki eksikliği bir dereceye kadar telafi edebilmek için uzman danışmanlara daha yüksek oranlarda başvurulmaya başlanmıştır).

Bu üç grup arasında bilirkişiler genellikle çoğunluktadır. Bakanlığın çalışma alanında belirli bir deneyime sahip olabilirler ancak esasen siyasi *aides de camp* olarak istihdam edilirler. Genellikle gençlerden oluşurlar; siyasi parti çalışanı, gazetecilik, avukatlık ya da akademisyenlik altyapısına sahiptirler.

Basın asistanları sayıca az olup yalnızca belirli ülkelerde bulunmaktadır (Danimarka politika danışmanlarının yalnızca basın konuları üzerinde çalıştığı nadir ülkelerdendir). Bu kategori ile bilirkişiler arasında bir örtüşme söz konusudur çünkü bilirkişilerin çoğu, bakana sundukları genel hizmetin bir parçası olarak, bakan adına medyaya brifing vermektedirler. Faaliyetleri büyük ölçüde bakanlık teşkilatında bir basın ofisi olup olmamasına ve bakanın buna güven duyup duymamasına bağlı olarak belli olacaktır.

Politika danışmanlarının seçimi bakana bağlı olduğundan, istihdam genellikle sistematik olmayıp rastlantısaldır ve genellikle gayri resmi siyasi bağlantılar ile gerçekleştirilir. Siyasi partilerin bakanları için potansiyel danışman belirlemeye çalışmaları çok nadir bir durumdur ancak bazen bir parti çalışanı aday olarak önerilebilir. Bu husus genellikle bakanlara bırakılmıştır, zaten bakanlar da seçim sürecini kontrol etmeyi tercih ederler.

Politika danışmanlığı “mesleği” ne kadar gelişmiştir? Birçok ülkede danışmanların çoğu için bu durum kariyerlerinde ilginç ve sıra dışı bir dönemdir; bakanların görev süreleri sona erdiğinde, danışmanlar da genellikle eski kariyerlerine geri dönmektedir. Bazen politika danışmanı hizmet verdiği politikacının bakanlık değiştirmesiyle beraber bakanı takip eder. Kimi zaman, danışman özellikle de oldukça değerli bir uzmanlığının bulunması halinde aynı bakanlıkta aynı partinin birbiri ardına göreve gelen bakanları altında görevini sürdürebilir. Kimi zaman bir danışman başbakanın danışmanları arasında istihdam edilebilir (bu danışman grubuna ilişkin daha fazla görüşe aşağıda yer verilmiştir). Bazı ülkelerde bu tür bir görevlendirme uzun vadeli siyasi kariyer haline gelebilir; Fransa’da bakanlık danışmanı ya da *kabine* üyesi olarak bir ya da daha fazla görevde bulunmak bir politikacı ya da kıdemli devlet memuru için ilerlemenin önemli aşamalarından biridir. İngiltere’de giderek artan sayıda millet vekili ve bakan daha önce politika danışmanları olarak çalışmışlardır (raporun yazımı sırasında Dış İşleri Bakanı ve Ana Muhalefet Partisi Başkanı dahil). Politika danışmanlığı yalnızca Fransa gibi *kabine* sistemlerinde meslek haline gelmiştir; burada *kabine* üyeliğine atanma devlet memurlarının siyasi alanda ilerlemesi için etkili bir geçiş anahtarıdır (bakınız *kabineler* bölümü). Belçika’da, son değişikliklere kadar, bakanlıklardaki *kabine* üyeleri, hizmet verdikleri bakanlardan daha uzun süre görevde kalma eğilimi göstermiştir, sonuç olarak da çalıştıkları politika alanlarında bakanlardan daha fazla kalıcı etkiye sahip olmuşlardır. İrlanda bu açıdan daha farklı bir yapı ortaya koymaktadır; bu ülkede muhalefet partileri için finansman sağlama çalışmaları ortaya döner kapı modelini çıkarmıştır, yani, hizmet verdikleri bakanın seçimi kaybetmesiyle, politika danışmanları partide bir göreve getirilmekte ve seçim sonuçları değiştiğinde de tekrar bakanlık danışmanı görevine dönmektedir.

Politika danışmanlarının maliyeti tartışmalı bir konudur. İngiltere’de Blair hükümeti döneminde 1997’den itibaren danışman sayısının artmasıyla ortaya çıkan bu tartışmalar; Polonya Hükümeti’nin 2004 yılında danışman sayısını azaltmasına neden olmuştur. Ancak, politika danışmanlarının karşılaştıkları eleştiriler görevlerinden çok maliyetleri ile ilgili olmuştur.

3. İşlevler

Politika danışmanlarının çalışmalarına ilişkin — varsa — düzenlemeler danışmanların yasal statülerine ve hesap verebilirlik zincirindeki yerlerine ağırlık vermekte; genellikle danışmanın ne yapacağını tanımlamamaktadır. Danışmanın işlevlerinin ne olacağını tanımlama işi (doğal olarak) bakana bırakılmıştır. Uygulamada politika danışmanından talep edilebilecek görevler aşağıdaki gibidir:

- Parti ile ilişkiler — parti yetkilileri, parlamenterler, bölge ve belediye meclis üyeleri, parti destekçileri ve mümkünse diğer ülkelerdeki siyasi partiler ile ilişkiler: Tanım olarak bu alan devlet memurlarının bakanı desteklemekten alıkonulduğu bir alandır.

- Diğer bakanlarla ilişkiler: Etkin bir hükümet, politika yapma ve idari konularda bakanlıklar arasında etkili bir koordinasyon sistemi olur ve bu genellikle devlet memurları tarafından gerçekleştirilir. Ancak, devlet memurlarının çalışamayacağı parti ile ilgili hususlar ve bakanların yakın olarak güvendiği birisinin ele almasını tercih edeceği siyasi hassasiyet konuları olacaktır. Bu durum özellikle partiler arası görüşmelere ihtiyaç duyulan koalisyon hükümetlerinde ortaya çıkar.

- Konuşmaların yazılması: Her zaman için yorucu ve istenmeyen bir görevdir, çoğu “resmi” konuşma devlet memurları tarafından yazılır ancak bakan genellikle bunlara daha politik bir etki kazandırmak üzere gözden geçirilmiş bir taslak ister ve parti konuşmalarının tamamının danışmanlar tarafından yazılması gerekir.

- Mevcut konular ile ilgili tavsiyeler: Bakan gündemdeki siyasi konuları görüşmek ve bunlarla ilgili tavsiyeleri almak isteyecektir — bunlar genellikle medyadaki güncel başlıklar ile ilgili konular olur.

- Bakanlıkta devlet memurları tarafından hazırlanan tekliflere yorumlar: Bazen bu yorumlarda siyasi bir bakış açısı ile tekliflerin gözden geçirilmesi ve devlet memurlarının soramayacağı soruların sorulması gerekir: Partinin tepkisi nasıl olacak? Bu durum bir sonraki ayın bölgesel seçimlerini nasıl etkileyecek? Ancak bu görev genellikle tekliflerin bakanın kendi görüşleri ve iktidar partisinin önceliklerine ne kadar uygunluk gösterdiği konusunda gözden geçirilmesinden ibarettir: Teklifte sosyal eşitlik konularına yeterince dikkat edilmiş mi? Soruna biraz daha piyasa odaklı bir çözüm geliştirmek mümkün mü? Teklif taslağı hazırlanırken idari gereksinimler üzerinde daha çok, siyasi zorunluluklar konusunda daha az mı durulmuş?

- Yasama organında partiyi destekleyenlerle ilişkiler: Bu görev çerçevesinde, söz konusu destekçileri bakanların teklifleri konusunda bilgilendirilir, tekliflerin tartışılacağı görüşmelerde bakana yardımcı olacak şekilde müdahalelerde bulunmaları veya lehte sorular sormaları için destekçileri teşvik eder.

- Bakanın topluluk karşısında yapacağı konuşmalara hazırlanmasına yardımcı olmak, örneğin meclis tartışmaları, meclis komisyon çalışmaları, temel konuşmalar ya da basın toplantıları: Bakanlar iyi bildikleri ve politik açıdan da güvenebildikleri birisiyle hazırlanmayı tercih ederler.

- Bakanı sorumluluk alanının dışındaki hükümet teklifleri konusunda bilgilendirmek: Bakan, kendi bakanlığını etkilemese de hükümet mensubu olarak hükümet ya da bakanlıklar arası komite toplantılarına katılabilir ve fikir beyan etmek isteyebilir. Böyle bir müdahale doğası itibariyle politik olabileceğinden, bakan kendi politika danışmanlarının yardımına başvuracaktır.

- Yeni girişimler için bakan tarafından yeni politika fikirlerinin ya da “üzerinde çalışılabilecek” görüşlerin önerilmesi: Devlet memurları genellikle tedbirlidir ve kendi bakanlarını tartışmalı konulardan uzak tutma kaygısı ile hareket etmektedir. Bunun tersine politika danışmanları devlet memurlarının uzak duracağı fikirleri öne sürebilirler.

- Dış gruplarda gayri resmi görevlerde bulunmak: Bu görev etkili parti destekçileri, baskı grupları, akademik teşkilatlar ya da düşünce kuruluşları, iş adamları ya da sendikacılar ile ilişkileri kapsayabilir.

4. Bakan ile İlişkiler

Politika danışmanının konumu mutlak monarşide hizmet veren bir saray memuru ile benzerlik göstermektedir: her şey bir kişinin lehine ya da aleyhine dönmektedir. Bakanın duyduğu güvenin devam etmesi büyük önem taşımaktadır.

Temel ön koşul erişimdir. İlk ve öncelikli olarak bu bizzat bakana ulaşma anlamını taşır. Bunun için danışmanın fiziksel olarak bakana yakın bir ofiste bulunması ve bakanın zamanının bir kısmını danışmana ayırması gerekir. İdeal olan, her gün ya da haftada birkaç defa belli zamanlarda danışman ile bakanın görüşmesidir. Eğer bakana politika danışmanları başkanı tarafından yönetilen birden fazla danışman (yani bir *kabine*) hizmet veriyorsa, tüm danışmanlar ile ya da sadece baş danışman ile görüşmek ve tavsiyeleri başkan kanalıyla almak bakana kalmıştır. Bu sadece idari bir ayrımı değildir; bakanın aldığı danışmanlığın kalitesi ve içeriğini önemli ölçüde etkileyebilir. Belirleyici unsur bakanın kendi tercihi (ve de muhtemelen baş danışmanın tercihi) olacaktır ancak yazarın deneyimine göre en etkili yaklaşım bakanın zaman zaman tüm danışmanlar ile grup halinde görüştüğü ve aynı zamanda belirli bir konuda çalışmakta olan danışmanla da doğrudan çalıştığı karma yaklaşımdır. Danışmanların bakanın nasıl düşündüğünü ve ne istediğini açıkça anlaması önemlidir. Bu, mesajın baş politika danışmanı kanalıyla iletilmesinden ziyade, bakanla doğrudan görüşülmesiyle daha doğru ve etkili bir şekilde sağlanacaktır. Bu aynı zamanda politika danışmanının iş memnuniyetini de etkiler.

Ayrıca, bakanlık memurlarının politika geliştirme faaliyetlerini tartıştığı ve bakanın katılacağı özel toplantılara da katılmak ve bakanlık çalışanlarından, diğer bakanlıklardan ya da dış kaynaklardan bakana iletilen belgelere erişim çok önemlidir. Birçok ülkede, toplantılara katılım ve belgelere erişim tartışmaları danışmanlara rahatsızlık vermekte, devlet memurları ile aralarında gerginliğe sebep olmaktadır. Politika danışmanları ile bakanın “geçit denetleyicisi” gibi davranmaktan sorumlu görevli arasında gerginlik

oldukça yaygındır. Politika danışmanlarının görev ve işlemlerini düzenleyen kuralları tanımlarken, hükümetin neye izin verilip neye izin verilmediğini belirlemesi tavsiye edilir. Bazı ülkelerde danışmanların yüksek güvenlik ile ilgili olarak sınıflandırılmış dosyalara erişim hakkının olmaması gibi istisnalar olabilir ancak genel bir ilke olarak danışmanın bakana düzgün bir biçimde danışmanlık sağlayabilmesi için toplantılara ve bilgilere erişim hakkının olması gerekir.

Ancak bu erişim danışmana iki yönlü bir sorumluluk yükler. Danışman bakana imtiyazlı erişim hakkını dikkatli bir şekilde kullanmalı, bakanın değerli zamanını gereğinden fazla meşgul etmemeli ve gizli bilgilere erişimi sağlandığında, gerekli hassasiyeti göstererek bunları dışarı sızdırmamalıdır. Bakan ile birlikte toplantılara katıldığında az konuşmaya ve çok dinlemeye özen göstermelidir. En etkili danışmanlar genellikle bu imtiyazı dikkatli bir şekilde kullanan kişilerdir. Birçok danışman - genellikle genç danışmanlar - mevkilerinin kendilerini aşmasına ve nüfuzlarını gereğinden fazla kullanmaya karşı koyamayabilirler. Bu durum genellikle diğerleriyle, özellikle de bakanlığın diğer çalışanları ile ilişkilerini bozabilir, kendilerine bir yarar sağlamaz ve bakanı huzursuz edebilir. ABD’de başkan danışmanları ile ilgili bir sözü hatırlayacak olursak, en iyi danışmanlar “görünmemeye tutkusuna” sahip danışmanlardır.

Gerekli erişim sağlandıktan sonra, danışmanın günlük görevleri bakanın (çoğu zaman değişebilen) talepleri doğrultusunda belirlenecektir. Temel unsur güven tesis etmektir. Eğer bakan düşüncesini danışman için açık ve net hale getirirse ve danışman (çekingen olmadan) ihtiyatlı hareket eder ve makul ve politik olarak etkili tavsiyeler sunarsa bakanın hayatının vazgeçilmez bir parçası haline gelecektir. En iyi ihtimalle, danışman görevini benimsedikçe, danışmanın bakanın gereksinimlerini anladığı ve düşünce mekanizmasını kavradığı bir ortak yaşam süreci başlar. İyi bir danışman bakanın olay ve düşüncelere tepkisini tahmin edebilen ve gelecekteki ihtiyaçlarını kavrayabilendir.

Bazı Avrupa ülkelerinde bir bakanın ayrıca bir ya da daha fazla alt bakanı bulunmakta ve bu bakanların kendilerine ait politika danışmanları bulunmamaktadır. Alt bakanların bakanın politika danışmanları ile ilişkisinin çok kolay olmayacağı tahmin edilebilir. Alt bakan kendini doğal olarak bakanın yardımcısı olarak görecektir, bakanın güvendiği biri olmayı ve bakanlığın temel kararlarına dahil olmayı bekleyecektir. Ancak birçok bakan muhtemelen koalisyon hükümetinin başka bir partisinden gelen ve bakanın isteğine ters düşecek şekilde başbakan tarafından görevlendirilen ve rakip olabilecek başka bir politikacı yerine kendisinin seçtiği bir politika danışmanı ile daha rahat çalışır. Şaşırtıcı olan ise bu tür gerginliklerin nadir ortaya çıkması; hatta hiç olmamasıdır.

5. Devlet Memurları ile İlişkiler

Yukarıda belirtildiği gibi, devlet memurları ile politika danışmanlarının görevleri ve belirli bir durumdaki değerlendirmeleri farklılık gösterebilir; bu farklılıklarla birlikte, devlet memurlarının politika danışmanlarının çok belirgin bir görevinin olduğuna dair düşünceleri gerginliklerin sebebi olabilir. İngiltere ve İrlanda’da 1970 ve 1980’lerde politika danışmanları sistemine geçildiğinde devlet memurlarının bir bölümü (muhtemelen çoğu) onları şüphe ile karşılamış ve kurumsallaşmış bir rakip ve işlerini sekteye uğratan ve rahatsızlık veren kişiler olarak görmüşlerdir. Her iki ülkede de bu rahatsızlık zaman içinde azalmış ve beş ila on yıl içinde bu yeni uygulama geniş ölçüde kabul görmüştür. Ancak, ilişkilerin rahatlığı ya da gerginliği ülkeler, bakanlıklar ve kişiler arasında farklılık göstermektedir.

Belirli bir düzeye kadar bu durum siyasi sınıf ile kamu hizmeti arasındaki genel ilişkiler ile belirlenmektedir. Burada bir spektrum yer almaktadır. Pinheiro’nun Portekiz’deki bu ilişkiye dair tanımı, politikacı ve devlet memuru arasında önemli ölçüde kutuplaşma ortaya koymakta bu da otomatik olarak gerginlik yaratmaktadır. Fransa, Belçika ve İtalya’da, diğer ülkelerde kıdemli devlet memurları tarafından yerine getirilen görevleri büyük ölçüde *Kabinelerin* üstlendiği sistem benzer bir gerginlik potansiyeli taşısa da bu durum her kabinenin çalışma yöntemine dayalı olarak bakanlıklar arasında değişiklik gösterir. Kamu hizmetine uzun süredir önemli bir politika/taktik belirleme rolünün verildiği ve politika danışmanlarının görevinin daha kısıtlı tutulduğu Danimarka, İspanya, İsveç ve İngiltere’de işbirliği daha kolay hale gelmiştir. İngiltere’de (çalışmada da belirtildiği gibi) 1990lı yılların sonlarından itibaren politika danışmanlarının sayısında bir artış olması nedeniyle ülkede garip ve karma bir yapı baş göstermiştir. Öyle ki, bazı bakanlıklarda politika danışmanları ile devlet memurları arasında ciddi ihtilaflar oluşmuş, bir

taftan da iki grup arasında daha yakın ilişkiler gelişerek politika tekliflerinin geliştirilmesinde birlikte çalışmaya başlamışlardır. Böyle bir ilişki İsveç'te bile mevcut değildir.

İlişkiler bazı muhtemel zorluklarla da karşı karşıya kalmaktadır. Bir uçta, nadir olarak rastlansa da - Portekiz çalışmasında ortaya atılan - idari kararlarda yasal olmayan siyasi müdahale durumu yer almaktadır. Daha sık rastlanan zorluk, bakış açılarındaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Politika danışmanları genellikle kısa vadeli sonuçlar; bakanlık görevlileri ise uzun vadeli sonuçlar ile ilgilenir. Politika danışmanları kısa zamanda görevlerini yerine getirmeye çalışırlar; devlet memurları düşünmeye daha çok zaman ayırabilir. Politika danışmanları bir yandan seçimleri kollarlar, devlet memurları buna daha uzaktır. Politika danışmanları yenilikçi olmaya daha yatkındır; devlet memurları hem doğaları itibarıyla hem de sonuçlara katlanmak zorunda oldukları için daha ihtiyatlıdır. Ayrıca, politika danışmanlarının karar alma sistemine dahil edilmesi, zaten karmaşık olan hükümet karar verme sürecini tartışmasız daha da karmaşık hale getirmektedir.

Genel olarak Avrupa'da devlet memurları politika danışmanları fikrine alışmış görünmektedirler. Görevlendirmeleri Politika danışmanlarının göreve gelmesi, devlet memurluğunun politikleşmesine neden olmamıştır. (Gerçekten de, politika danışmanlarının görevlendirildiği OECD ülkelerinin sayısı artış göstermiş ve bu ülkelerdeki politika danışmanlarının sayısı da artmış olsa da, son OECD araştırması birçok ülkede devlet memurluğu üzerinde daha az politik kontrole doğru bir eğilim olduğunu göstermektedir). Politika danışmanları genel olarak bakan için temel politika danışmanlığı kaynağı olarak devlet memurlarının yerini almamışlardır. Zaman geçtikçe, sistemin kabul edilen bir parçası haline almışlardır. Bakana devlet memurlarının tavsiyelerde bulunması tekelini sarstıkları doğrudur. Ancak, son yıllarda geleneksel Weber tipi devlet memurluğunun baskınlığını sarsan başka unsurlar da vardır. Devlet memurluğunun politika danışmanlığı tekelinin sarsılmasına paralel olarak ekonomik yönetim, hizmet sunumu ve bürokrasinin kendini yönetmesi gibi birçok alanda da kamu hizmetinin yeterliliği sorgulanmaya başlamıştır. Kamu sektörünün modernizasyonunu sağlayan araçlar bütününe bu sarsıcı ve tartışmalı unsurlar da dahil olmuştur ve politika oluşturma bu baskılardan muaf olması için hiçbir gerekçe bulunmamaktadır. Esasen, politikacılar politika danışmanlığının çoklu kanallarını memnuniyetle karşılamakta ve talep etmektedirler; politika danışmanları bu eğilimin yalnızca bir boyutu olup politika danışmanlığına, devlet memurlarının sağlama yetkisini yitirdiği siyasi boyutu getirmektedirler. Daha makul olan devlet memurları bu boyutun politika oluşturma sürecini zayıflatmayıp aksine güçlendirdiğini (ya da en azından bakanların politika yapma sürecindeki memnuniyetini arttırdığını) fark etmişlerdir.

Politika danışmanı iki açıdan devlet memuruna gündelik çalışmasında yardımcı olmaktadır. Öncelikle, bakan ile politika danışmanı arasındaki eşgüdüm (yukarıda belirtildiği üzere) gelişecek olursa politika danışmanı devlet memurları için değerli bir kaynak olabilir. Devlet memurlarının çoğu bakanı nadiren görecektir. Politika danışmanının ayırabileceği zaman daha fazladır. Devlet memurlarının politika danışmanına “bakan neden tam olarak bu duruma bakmamızı rica ediyor?” ya da “bu çerçevede bir teklif öne sürerse, bakanın nasıl tepki vermesini beklersiniz?” gibi sorular sorabilmesi çok yararlı olur. Bu tür bir “turnusol kağıdı” işlevi çok değerli olabilir.

İkinci olarak, politika danışmanlarının varlığı, devlet memurlarını bakanlar için parti politikasıyla ilgili işler yapmaya yönelik taleplerden koruyacaktır. Politika danışmanlarının yokluğunda bakanlar devlet memurlarından, parti toplantısı hazırlıklarına yardımcı olmak, parti yetkililerine gönderilecek yazıları hazırlamak ya da koalisyon tarafları arasında uzlaşmaya varılmasını sağlamak gibi kamu hizmetinin tarafsızlık özelliğinin dışında kalan hizmetler rica edebilirler. Danimarka'da devlet memurları siyasi çalışmalara yoğun biçimde çekildikleri için 1990lı yılların sonunda politika danışmanlığı sistemi getirilmiştir. O zamanlar, devlet memurları için örneğin siyasi parti toplantılarına katılmak olağandı ve koalisyon konularında partiler arası aracılık yapmaları istenmekteydi. *Folketing'den* (Danimarka Parlamentosu) gelen baskılar, bu tür görevlerin yerine getirilmesi için ayrı bir kadro olarak politika danışmanlığının kurulmasında etkili olmuştur.

Ancak makul bir politika danışmanı kamu hizmetine, devlet memurlarının duyduğundan daha fazla ihtiyaç duyduğunu bilir. Yukarıda verilen tavsiyeler - politika danışmanının kendi etkisi ve erişimine ihtiyatla yaklaşması gerekliliğine ilişkin tavsiyeler — devlet memurluğu ile ilgili anlaşmalara özellikle

uygundur. Politika danışmanın, bu konuda özellikle yetkilendirilmedikleri sürece devlet memurlarına talimat veremeyeceği öngörülmektedir (ve birçok ülkede danışmanların böyle bir yetkisi yoktur). Danışman bakanın adına konuşma zafiyetine de düşmemelidir — “bakan size şunu yapmanızı söylememi istedi” gibi— çünkü böyle yaparak politika danışmanı kendini bakanlığın hiyerarşik komuta zincirine dahil etmektedir. Bu durum rahatsızlık yaratacak ve muhtemelen bir gün sınırlarını fazla aşmak suretiyle bakanlıktaki görevinden çıkarılacaktır. Kanun ile aksi öngörülmedikçe politika danışmanın tek görevi bakana tavsiyede bulunmaktır; bunun ardından bakan da kararları alır ve talimatları verir.

Daha genel olarak politika danışmanı başka birinden sağladığı en iyi işbirliğini sağladığı şekilde incelik, profesyonellik ve düşüncelilik ile devlet memurluğunun işbirliğini de sağlayacaktır. Devlet memurlarına yapıcı bir yaklaşımla yaklaşırsa, onlar da aynı şekilde yanıt verecektir; neticede bakan ile yakın ilişkileri göz önünde bulundurulduğunda doğal tepkileri ellerinden geleni yapmaktır. Danışmanın sağlamaya çalıştığı ilişkiler devlet memurları tarafından yararlı ve etkili olarak algılanan “faziletli sarmal” şeklinde olup devlet memurlarının kendisiyle sorunları ve bilgileri paylaşmasını sağlamak ve bunun ardından da danışmanın etkin bir biçimde tavsiyede bulunma gücünü arttırmaktır.

Küstah ya da saldırgan tavır içine giren politika danışmanı işbirliğine ihtiyaç duyduğu kişileri kendinden uzaklaştırır. Bu, sıkıntıya davetiyedir çünkü kamu görevlileri danışmanın hayatını bakana rağmen zorlaştırabilir. Danışman için fotokopileri almayı “unutabilir”, kendisini toplantılarına son dakikada çağırabilir, İnternet bağlantısı gibi temel ve hayati ofis görevlerini aksatabilir ve çok çeşitli şekillerde sıkıntı yaratabilir. Kaçınılmaz olarak bazı politika danışmanları kötü bir sarmal içerisinde yer alarak devlet memurlarını işbirliği ve bilgiden mahrum bırakabilmekte, bakanlık içindeki ve sonuçta da bakan üzerindeki etkilerini kaybedebilmekte ve böylece bakanlığın iç hususlarından hariç tutulabilmektedirler.

Bu konular ilişkilerin başarısı ya da başarısızlığının daha çok politika danışmanın elinde olduğu anlamına gelmektedir. Tartışmasız olarak, devlet memurlarının politika danışmanları ile işbirliği içinde çalışma sorumluluğu eşit düzeyde olup AB ülkelerindeki yaygın deneyim (her ne kadar siyasi astlarını küçük görme eğilimi gösteren istisnai şahsiyetler olsa da) devlet memurlarının işbirliği içinde çalışması şeklindedir. Eski bir İngiliz politika danışmanı (zamanında devlet memurları ile ihtilaflar yaşamış bir kişidir) parlamentoda yürütülen bir tartışma esnasında “her şeyin danışmanın (politika danışmanı) kişiliği, uzmanlığı, gücü ve bütünlüğü ile daimi parlamento yetkilileri ve bakanlar ile sağlıklı, dürüst ve profesyonel ilişkiler geliştirebilmesine bağlı” olduğunu ifade etmiştir.

6. Bakanlık Kabinesi

Bakanlık kabinesi oldukça nadir bir olgu olup Avrupa’daki temel örnekleri arasında Belçika (sistemi artık uygulanmıyor), Fransa ve İtalya yer alır. Bakanlık kabinelerinin 150 yıldan uzun bir süredir modern bir biçimde işlev gösterdiği Fransa klasik bir örnek olarak görülür. İspanya’ya ait ülke belgesinde İspanya’nın bu modele geçebileceği belirtilmektedir. (Polonya’da bakanlarının politika danışmanlarına *kabine* denmektedir. Ancak, uygulamada bakanların çoğunun, burada ifade edilen kabineden ziyade, daha çok bu bölümde tanımlanan politika danışmanı gibi işlev gören üç danışmanı vardır).

Kabine yalnızca bakana danışmanlık sağlamayıp aynı zamanda bütün bakanlığa siyasi yönelim ve idare sağlama bakımından yukarıda belirtilen politika danışmanlığı sisteminden ayrılmaktadır. *Kabine* bakan adına talimatlar verir ve önde gelen üyeleri genellikle bakan adına belgeleri imzalama hakkına sahiptir, bakanı dış organizasyonlarda temsil ederler ve gerek bakanlık içinde gerekse dışında verdikleri demeçlerde bakan adına konuştukları kabul edilir.

Kabineler genellikle devlet memurları ile genellikle bakanın görüşlerine yakın olması beklenen dışarıdan atanan görevlilerden oluşur. Fransa’da *kabinelerde* bakan için 20-30 çalışan, alt bakan için ise 10-20 çalışan görev yapmaktadır. Belçika’da son zamana kadar *kabineler* çok fazla büyümüş olup sayı son idari reformlarla aşağı çekilmeden önce bazı uç örneklerde 100 üyeye kadar çıkmıştır. Siyasi atama yoluyla göreve gelen üyeler ile ilgili istatistiksel verileri bulmak kolay değildir ancak Olivier Schrameck (daha önce Fransız Başbakan Jospin *kabinesinin* direktörlüğünü yapmıştır) Fransız *kabine* çalışanlarının yaklaşık dörtte birinin siyasi gerekçelerle dışarıdan atanmış olduğunu tahmin etmektedir.

Kabine üyeleri bakan tarafından kişisel olarak seçilecektir; devlet memurları açısından bu durum geleneksel devlet memurluğu hiyerarşisini yıkmakta ve kayırma suçlamalarına açık kapı bırakmaktadır. *Kabinenin* organizasyon ve çalışma yöntemlerini yazıya dökmek, Olivier Schrameck'in konuyla ilgili yazısında da gözlemlendiği üzere, oldukça zordur çünkü kişisel temelde kurulmuş bu tür kurumların yapısı belirsiz olup yargısal olmaktan çok sosyolojik muamele gerektirmektedirler¹. Bu durum özellikle, kabine büyüklüğüne, personel yapısına ve finansmanına ilişkin resmi kısıtlamaların genellikle hiçbir ceza görmeden ihlal edildiği Fransa'da geçerlidir.

Kabine başkanının yetkisi² bakanlıkta temel politika kararları ile ilgili sorumluluklarının ve Fransa'da kilit idari görevlerinin gerisinde kalmaktadır. Diğer *kabine* üyeleri de belirli konular ile politika alanlarından sorumludur. Parlamenter ilişkiler, medya ile ilişkiler ve bakanın seçmenleri ile ilgili belirli sorumluluklara sahip çalışanlar bulunmaktadır. *Kabine* içindeki hiyerarşi genellikle oldukça esnek olup kişisel hususlar daha önemli olarak değerlendirilmektedir. Schrameck'in yazısında tekrar tekrar *kabinelerin* ekip gibi çalışması gerektiği savunulmuş ancak çoğunlukla bunun böyle olamadığı, ekip içinde rekabetin yaşandığı da vurgulanmıştır. Çoğu kişi belirli dönemlerde artan kıdem durumlarında farklı bakanlıkların *kabinelerinde* birden fazla iş üstlenmekte; bu durum mesleki gelişimin tanınan bir aracı olmaktadır. Ancak, kayırcılık kaygılarıyla bu uygulamanın nesnel değerlendirmeye dayalı olarak devlet memurluğunda ilerlemenin en iyi uygulamasına karşı bir işlev göstermekte olduğuna ilişkin eleştiriler yapılmaktadır.

Kabinenin varlığı bakanlığın diğer bölümlerini yönetenlerin rolünü büyük ölçüde azaltmaktadır. Karar alma süreci *kabinede* yoğunlaştıkça, bakanlığın geri kalanı da başta kendilerini aşan kararları uygulamak olmak üzere daha teknik görevlere yönlendirilmektedir (her ne kadar *kabine* üyelerinin kendilerini daha hassas projelerde görmek isteyip istemedikleri bilinmese de). Belçika ve İtalya'da olduğu gibi bir genel sekreterin olduğu modellerde, genel sekreterin rolü daha idari ve tekniktir. Bu durum bu haliyle özellikle bütçe ve organizasyon hususlarında önemli bir görev haline gelir ve genel sekreter koordinasyon başlığı altında çok fazla etkide bulunabilir. Fransa'da bu denge ağırlığının bulunmaması *kabineyi* baskın duruma getirmektedir. Politika danışmanlarının görevinin temel bir danışmanlık görevinden çıkıp İspanya çalışmasında da açıklandığı üzere "kamu politikalarının tasarım, uygulama, izleme ve değerlendirmesinde merkezi bir görev" olacak şekilde genişletilmesi de İspanya'nın Fransız sistemine doğru ilerlediği anlamına gelmektedir.

Kabine sistemi ayrıca *kabineler* arasında genellikle geliştirilen güçlü ağa bağlı olarak bakanlıklar arası politika koordinasyonu etkisine sahiptir. Son döneme kadar Belçika'da da *kabineler* bakanlıklar arasında önemli politika kararlarının koordinasyonunun sağlandığı ve görüşüldüğü temel çevreler olmuştur. Fransa'da daha çok politik konuların haricinde bakanlıklar arasında yaşanan anlaşmazlıklar bakanlıkların toplantılarıyla değil *kabine* çalışanları tarafından çözüme bağlanmaktadır. İspanya'da, çalışmada da gözlemlendiği üzere, politika danışmanları bakanlıklar arası ağı hükümetin mevzuata ilişkin projeleri benimseyip benimsemeyeceğinin belirlenmesinde kuvvetli bir etkiye sahiptir. Bu durum İtalya'da daha düşük bir düzeyde de olsa geçerli olup *kabine* başkanlarının ve bakanların yasal direktörlerinin düzenli toplantıları İtalyan hükümetinin haftalık toplantı gündemi ve bakanlar arasında anlaşmazlıkların çözümüne yönelik temel bir mekanizma olmuştur.

¹ *Kabineler* ile ilgili ciddi akademik sınıflandırma yayınlarında bunlar hakkında "arkadaş, çocuk, vale ve vekil" ifadelerini kullanması daha önce Başbakan Rocard'ın *kabine başkanı* olan Guy Carcassonne'ın kendisinin de *kabinelere* karşı tavrının da bir göstergesidir". [Tercüman için not: sözcüklerin Fransızca orijinal halleri: « *les copains, les enfants, les valets et les lieutenants* ».]

² Fransız kabinelerinde bakanlığın temel siyasi ve idari görevlerinde üzerinde yetkiye sahip *kabine* direktörleri ike bakana özel kişisel yakınlığı bulunan *kabine şefleri* arasındaki ayrımın yapılması önemlidir çünkü şef bakanın programı ile meslek hayatının düzenlenmesinden sorumlu bir "görevli" işini üstlenmektedir. Her iki görev de önemli bir etkiye sahiptir.

Kabine sisteminin kendine ait değerleri vardır. Bakana (genellikle) oldukça kabiliyetli bir grup insanın hizmet vermesine olanak tanır; bu kişilerin çoğu kendi alanında uzmandır. Bakanın görev süresi boyunca her alanda destek sağlar (bazı devlet memurluğu sistemleri de bakanın idari ve politika ihtiyaçlarını yeterli bir biçimde destekledikleri ancak siyasi ihtiyaçlarını karşılamadıkları gerekçesiyle suçlamalara açık durumdadır). Buna ek olarak, *kabine* sistemi kendi çalışanlarını seçmek isteyen bakanlar tarafından tercih edilmektedir.

Ancak, sistem konusunda ciddi eleştiriler bulunmaktadır; bu eleştiriler iki başlık altında özetlenebilir. İlk eleştiri ilkeseldir: *kabine* sistemi uygulamada kapalı devre memuriyet sistemi olup nesnel nitelikler yerine kayırmaya dayalıdır ve devlet memurluğu ilkesinin itibarını düşürmektedir. (Fırsat eşitliği boyutu da vardır: *Le Monde* tarafından kısa süre önce yapılmış bir çalışmada 700 *kabine* üyesinden sadece 10'u gazetenin tabiriyle "iltica geçmişine sahiptir"). Belçika'da dile getirilen yaygın bir şikayet de devlet memurlarının *kabinede* hizmet verdikten sonra olağan yükseltme prosedürleri dışında yükseltilmesidir. İtirazların ikinci bir grubunda bakanlığın geri kalanındaki uzmanlığın yetersiz kullanımına neden olması gibi sistem yetersizlikleri üzerinde durulmaktadır. Kısa vadeli karar alma sürecinin teşvik edilmesi, *kabine* üyeleri aleyhine rekabet ve hükümet adamlığı tavırlarını doğurabilir ve bakanlıktaki diğer çalışanların *kabine* kararlarını etkileme amaçlı yönlendirici manevra yapmasını teşvik edebilmekte; bu durum da — Schrameck'in sözleriyle — "eşitsizlik ve kötüye kullanım" ile sonuçlanabilmektedir. 1993 yılında Fransa'da *kabine* büyüklüğünü sınırlama yönünde attığı ancak sistem tarafından geri tepilen ilk adımlar ile ilgili olarak Başbakan Balladur tarafından verilen gerekçelerden biri de bakanlar ile devlet memurları arasında "engel" görevi görmelerinin önüne geçilmesi olmuştur.

Bu gerekçelere bağlı olarak, *kabine* sistemi uzun bir süredir eleştirilerin hedefi olmuştur. Ancak, politikacılar uzun vadede hükümet niteliğinin düşmesi ve kamu yönetimi sisteminin zayıflaması gibi etkilere rağmen bu kadar açık bir siyasi himaye kaynağından feragat etmede isteksizdirler. Fransa'da kurum özellikle Blanc Komisyonu'nun 1993 tarihli raporunda sürekli olarak eleştirilere maruz kalmış; bu rapor *kabine* çalışanlarının genel sayısının (o zamanlar 400; halihazırda ise 700 olan sayıya karşılık) 100 ile sınırlandırılması önerisi ile sonuçlanan çok ciddi eleştiriler ile son bulmuştur. Ancak bütün reform çabaları sonuçsuz kalmış ve bu konu üzerinde çalışan pek çok yazar Quermonne'nin sorunun ancak sistemin — en azından Fransa'da— ortadan kaldırılmasıyla çözüleceği yönündeki kötümser sonucunu desteklemektedir.

Belçika'da da 1999 yılında bu sonuca varılmış ve 1999 yılında eyalet düzeyinde *kabinelerin* kaldırılması için çalışmalar başlamıştır. Bu kararın itici gücü dioxin ve Dutroux meseleleri dahil olmak üzere, Senato raporuna göre, kamu hizmetinin "son derece siyasallaşmış, yetersiz ve sonuç vermekten uzak" olarak algılanmasına neden olan bir dizi skandal ve başarısızlıktan kaynaklanmıştır. Bu olaylar da radikal bir kamu sektörü reformuna öncelik tanıyan bir hükümetin seçilmesinde etkili olmuştur. *Kabineler* bu reformda özellikle yerini almıştır çünkü personel sayıları 1989'daki sayının iki katına çıkarak ortalama 30'u bulmuştur ve ayrıca — Copernicus belgesindeki ifadelerle göre "*kabineler* bakanlıkların faaliyetlerinde çok fazla kontrol uygulamakta; politika yapımında da fazlasıyla "ön planda" yer almaktadırlar. Bu konu, bakanlıklarda çalışan devlet memurları tarafından düşük saygınlık göstergesi gibi algılanmakta ve kimi zaman bakan ile kendi sorumluluğu altındaki hizmetler arasında bir gerginliğe sebep olmaktadır. Aynı zamanda aynı bakanlar gibi *kabineler* de seçimlerle gelip gittikleri için politika yapımında süreksizliğe neden olmuştur".

Copernicus programında her bakanlıkta bakan tarafından seçilen kişisel destekçilerden oluşan küçük bir bakanlık ekibinin kabinenin yerini alması öngörülmüştür; bu ekip, bakana politika konularında danışmanlık sağlayan bir strateji konseyi görevi görecektir ve bakanlıklardaki bölümlerin yöneticileri ile dış uzmanlardan oluşacaktır ve devlet memurları istihdam kuruluşu tarafından görevlendirilen devlet memurları ile dış uzmanların "politika geliştirme odası" görevi görecektir. Belçika'nın karmaşık hükümet yapıları ile Copernicus reformlarının geniş programının tartışmalı doğası gereği uygulama yavaş ilerlemiş olsa da kabinelerin azaltılarak ortadan kaldırılması konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

Kabine modelinin Doğu Avrupa'nın demokratikleşmesinde gündeme alınmamış olması oldukça ilginçtir (yukarıdaki Polonya bilgilerini hatırlayınız). Batı Avrupalı danışmanlar tarafından da Doğu

Avrupa hükümetlerine önerilmediği gibi kendi iç idari yapısında da kabinelerden yararlanan Avrupa Komisyonu tarafından da tavsiye edilmemiştir. Tüm üst konuların siyasi atanmışlar tarafından doldurulduğu ABD sisteminde olduğu gibi sistem içeride hoş görülmeyle birlikte diğer ülkelere ihraç edilmek için uygun görülmemektedir.

7. Başbakanın Politika Danışmanları

Avrupa ülkelerinin çoğunda başbakan diğer bakanlıklardan daha fazla sayıda atanmış politika uzmanları ile çalışabilmektedir. Bunun iki gerekçesi vardır; başbakan diğer bakanlardan daha fazla konuda çalışma yapmak durumundadır; bu nedenle daha geniş tavsiyelere ihtiyacı vardır ve başbakanın görevleri kapsamlı olarak düzenleyici ve idari bileşene sahip görevleri bulunan diğer bakanlıklara nazaran tamamen siyasidir. 2004 yılında OECD ülkelerinde yapılan bir araştırma 15 ülkeden 7'sinde, Başbakanlık Ofisindeki çalışanların çoğunluğunu politika danışmanlarının oluşturduğunu göstermiştir.

Başbakanın da farklı olarak personelinin çoğunluğunu devlet memurlarının oluşturduğu Hükümet Ofisi tarafından desteklendiğini göz önünde bulundurmak önemlidir (aynı zamanda Genel Sekreterlik, Hükümet Ofisi, Hükümet Sekreterliği, İdari İşler, Kabine Ofisi vb. olarak da bilinmektedir)³. Genel olarak Hükümet Ofisi, politika koordinasyonu, iş planlama ve izleme, yasal işlemler ve yazışmalardan sorumlu bulunurken Başbakanlık siyaset ve politika danışmanlığı, yazışma destek ve konuşma yazımından sorumludur. Buna bağlı olarak, hükümetin merkezinde devlet memurları ile politika danışmanları arasında sorumluluk dağılımı ilgili bakanlıklardaki dağılıma benzerlik göstermekte ve bunlar arasında iyi çalışma ilişkilerine duyulan ihtiyaç eşit seviyede önem taşımaktadır.

Genel olarak aynı konu ve dinamikler ilgili bakanlıklarda olduğu gibi başbakan ile çalışan politika danışmanlarına da uygulanmaktadır. Temel farklılıklar bunların bütünüyle hükümetin stratejik planlamasından sorumlu olması ve temelde bakanlıklardaki işlevsel birimlerle doğrudan irtibatla bulunmak yerine bakanlar ve yakın danışmanları ile irtibat halinde olmalarıdır. Başbakanlık danışmanlarının ek bir görevi de birçok koalisyon hükümetinde olduğu gibi az ya da çok kurumsallaşmış koalisyon partileri arasındaki ilişkilerin idaresidir.

Çoğunlukla başbakanın politika danışmanlarının bire bir diğer hükümet yetkilileri üzerindeki etkisi başbakanın baskın olup olmamasının yanı sıra kurumsal, kişisel ve siyasi unsurlara dayalı olacaktır. Başbakan baskın olursa danışmanları da önemli bir görev üstlenebilir. Bu durum İspanya'da ve İngiltere'de Blair Hükümeti döneminde olduğu gibi son hükümetlerde gerçekleşmiş ve *kabine* sistemine sahip tüm ülkelerde geçerli olmuştur. Ancak başbakanlığın baskın olması politika danışmanı olmayan baskın başbakanların olmasından da anlaşılacağı üzere başbakanın politika danışmanlarının görevlerini azaltmayıp arttırmaktadır. Fransa'daki kısa ömürlü Cresson Hükümetinde olduğu gibi Başbakan zayıf olursa onun etkisini yaratacak kişiler danışmanları olacaktır.

Başbakanın danışmanlarının görev ve etkileri kendi başkanlarının görev ve yetkisinin bir yansıması olduğu sürece bu durum hükümet sistemi için meşru kabul edilir. Ancak politika danışmanlarının kendi bakanlıklarında ayrı bir yönetime sahip olması durumunda zorluklar ortaya çıkmaktadır. Bu durum, Fransa'da bir ölçüde sorun oluşturmaktadır. Bir müddet başbakan danışmanlarının yasal yetki sahibi olduğu Litvanya'da gerek bireysel gerekse kurumsal düzeyde bakanlar tarafından öne sürülen tekliflerin gözden geçirildiği, değiştirildiği ya da reddedildiği böyle bir durum ortaya çıkmıştır. Bu uygulama kısa süreli olmuş ve uygulamanın yarattığı sıkıntılar bunu uygulayan hükümetin yedi aydan sonra düşmesiyle sonuçlanmıştır.

³ Birçok ülkede (örn. Danimarka, Hollanda ve Polonya) hükümetin merkezinde yer alan tüm mekanizma Başbakanlık Ofisi'dir. Ancak böyle durumlarda bu yapılanma içinde "Hükümet Ofisi" ile Başbakanlık destek hizmetleri arasında net bir işlevsel ayırım bulunmaktadır.

Başbakanın daha fazla sayıda danışmanının olması hemen her ülkede önemli bir görevde yer alan (ancak genellikle nispeten düşük bir profil çizen) baş politika danışmanının görevlendirilmesiyle sonuçlanmıştır.

8. Hesap Verebilirlik, Etik ve Sorunlar Karşısında Yapılacaklar

Genel olarak politika danışmanlarının Batı Avrupa deneyimi olumlu olmuştur. Ancak bir şeyler ters gidecek ve zaman zaman politika danışmanları ya da devlet memurları kuralları çiğneyecektir. Devlet memurları açısından kesin bir hesap verebilirlik çizgisi bulunmaktadır; devlet memurluğuna ilişkin mevzuat davranış normlarını belirlemektedir ve kuralların uygulanması ve kural ihlallerinin yaptırımlarını belirleyen bir hiyerarşi bulunmaktadır. Politika danışmanlarının konumu nispeten daha az tatmin edici bir durumdadır. Bu yeterince üzerinde durulmamış bir alan olmakla birlikte ülkelerin politika danışmanlarının istihdamını idare eden yasal bir çerçeve, hesap verebilirlik ve de etik davranış çerçevesi mevcuttur.

İki temel zorluk bulunmaktadır. Bunlardan birincisi davranış ve etik konusunda politika danışmanları için kesin bir yönergenin bulunmamasıdır. İkincisi ise politika danışmanının bakanlığın komuta zinciri dışında kalıp bakanın sorumluluğu altında bulunmasından kaynaklanan hesap verebilirlik sıkıntısıdır. Eğer danışman kuralları ihlal edecek olursa, bakanın kendi gözde çalışanına karşı sert davranması olası görünmemektedir. Bakanlar meselelerin kendi siyasi yararlarına çözülmesi ile ilgilenirler ve her zaman devlet memurlarının adilane davranış ile ilgili kaygılarını paylaşmayabilirler. İlgili davranış çok ciddi bir kamu hassasiyeti yaratmadıkça politika danışmanına kimse uyarı yapmayacaktır.

Bu sorun üzerinde yoğunlaşan nadir çalışmalardan biri olarak King tarafından Avustralya, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık'taki uygulamalar üzerinde yürütülen araştırma çalışmalarından üç önemli ders çıkmaktadır. Bunlardan ilki, Birleşik Krallık'ta (araştırmaya dahil diğer ülkelerden ve hatta Avrupa'daki birçok ülkeden farklı olarak) devlet memurluğu kanununun bulunmamasıdır; buna karşın, bir davranış ilkeleri bütünü şeklinde (bunların özetleri bu belgenin ekinde yer almaktadır) politika danışmanlarının faaliyetlerini yöneten güçlü bir etik çerçeve ve politika danışmanları için istihdam ilke modeli ortaya koymaktadır. Bu ilkeler oldukça net bir çerçeve oluşturmaktadır ve diğer ülkelerin de yararlanabileceği kullanışlı modellerdir. (Aşağıda yer alan Danimarka çalışması standart bir istihdam sözleşmesi, politika danışmanlarının davranış kuralları için kılavuz ilkeler ve politika danışmanlarının medya ile ilişkileri için özel ilkeler ve benzer örneklerini kapsamaktadır).

İkinci olarak, kuralların uygulanmasının politika danışmanının bağlı bulunduğu bakana bırakılması işlevsel olmamaktadır. Bu durum Birleşik Krallık sisteminin çok büyük bir zaafıdır ancak araştırmaya dahil olan diğer ülkeler için de bu durum geçerlidir. İhlallerin ele alınması, soruşturulması ve yaptırımların uygulanmasında bağımsız bir prosedüre ihtiyaç duyulmaktadır. Üçüncü olarak, King'in de çalışmasında belirttiği üzere, "yasal düzenleme kendi başına yeterli değildir. Erdemin desteklenmesi de kusurların kontrol edilmesi kadar önemlidir. Davranış kurallarının devlet memurları ile diyalog içerisinde geliştirilmesi ve etik davranışların uygulamalı eğitim, seminer ve insan kaynakları yönetimi gibi çeşitli yollarla desteklenmesi gerekir". (Danimarka çalışmasında da görüleceği üzere Danimarka Komisyonu'nun tavsiyelerinde paralellikler bulunmaktadır).

9. Sonuç ve Alınan Dersler

Politika danışmanlarının etkinliğini değerlendirmek oldukça zordur. Politika üzerinde sağlanan etkinin anlaşılması zordur. Bir danışmanın belirli bir karara yönlendirmesi ya da karar üzerinde etki sahibi olması gibi durumlar ortaya çıkabilir ancak bu olaylar oldukça nadirdir. Daha çok, politika danışmanının bir şey başardığını düşündüğü noktada, halihazırda açılmakta olan bir kapıyı zorlamakta olduğunu ya da tavsiyesinin yalnızca başka bir yerden gelen tavsiye ile örtüşüğünü fark etmesi de muhtemeldir. Bir diğer etkinlik ölçütü de bakanlığın memnuniyetidir. Bunu ölçmek zordur çünkü bakanlar kötü bir istihdam gerçekleştirdiklerini kamuoyu önünde kabullenmekten hoşlanmayacaklardır. En iyi başarı ölçütü görevde kalmak olacaktır. Hükümet işleyişi içindeki yeniliklerin büyük bir bölümü kısa vadeli olur. Genel olarak politika danışmanları birçok ülkede nispeten yeni bir uygulamayı temsil etmekte ve deneme aşamasında buldukları yerlerde kalıcı olmaktadır.

Bu özetten ne gibi dersler çıkarılabilir? Bunlar aşağıdaki gibidir:

- Politika danışmanlarının görevleri tercihen mevzuatta olmak üzere açıkça belirtilmelidir. İdeal olarak bu durum politika danışmanları için bir davranış kuralları şeklinde pekiştirilebilir. Düzenleme ve ilkenin gözlemlenmesi politika danışmanlarının sözleşmeden doğan bir yükümlülüğü olmalıdır.
- Politika danışmanları ile devlet memurlarının sorumlulukları açık ve net olarak belirlenmelidir. Aralarındaki sınırın nerede olduğu ikinci planda yer alan bir konudur; öncelikli öneme haiz husus bu sınırın kesin olarak çizilmesi ve genel olarak anlaşılabilir saygı duyulmasının gerekli olmasıdır.
- Ancak, iki grup arasında işlevlerin ayrıldığı nokta, herkesin kendi işlevini anlamasına yardımcı bir ayırım olup bakanlık hedefleri doğrultusunda birlikte çalışmaktan alıkoyacak bir sınır olmamalıdır. Düzenli toplantılar gibi günlük basit çalışma düzenlemelerinin politika danışmanları ve bakanlıktaki kıdemli devlet memurları arasındaki ilişkilerin özellikle bilgi paylaşımı ve görev paylaşımında mutabakat olmak üzere yönetilmesi gerekmektedir.
- Politika danışmanlarının sağduyu ve ihtiyat ile hareket etmesi gerekir. Bakana, bakanın toplantılarına ve sahip olduğu bilgilere ayrıcalıklı erişim olanaklarını suiistimal etmemeleri gerekir.
- Devlet memurları politika danışmanları ile birlikte çalışmalı ve ayrı görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olmalıdırlar.
- Politika danışmanlarını bağlayıcı yasal çerçevenin de devlet memurları ile ilgili çerçeveye paralel olarak desteklenmesi için etik bir çerçeveye gerek duyulmaktadır. Bir davranış kuralları bütünüünün olması yararlı olacaktır. Uygulaması eğitim ve insan kaynakları yönetimi ile desteklenmelidir.
- Devlet memurları tarafından gerçekleştirilen ihlallerin soruşturma ve cezalandırması için olduğu gibi politika danışmanlarının davranışını bağlayıcı ilkelerin ihlallerinin de soruşturularak cezalandırılmasına yönelik bağımsız bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Referanslar

Barbasiewicz, A. and M. Kulesza (1999), *Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Polonya and in Some Other European Countries*, Başbakanlık Şansölyesi, Polonya Hükümeti, Varşova.

Ben-Gera, M. (2003), *Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD, CEEC and Balkan Countries*, SIGMA, Paris.

Ben-Gera, M and S. James (2004), *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Paris.

Bigaut, C. (1997), *Les Cabinets ministériels*, LGDJ, Paris.

Blanc, C. (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*; report for the preparation of the 11th National Plan, La Documentation française, Paris.

Braun, G. (2001), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Rapport du Sénat — Commission des Finances, no. 348, Sénat de la Belgique, Brussels.

Cabinet Office (2005), *Model Contract for Special Advisers*, Birleşik Krallık Kabine Ofisi, Londra. Bakınız:
http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc

Carcassonne, G. (1986), «Typologie des cabinets», in *Pouvoirs*, Vol. 36.

Destexhe, A., A. Eraly and E. Gillet (2003), *Démocratie ou partitocratie? 120 propositions pour refonder le système belge*, Editions Labor, Liège.

Dooney, S. and J. O'Toole (1998), *Irish Government Today*, Gill and Macmillan, Dublin.

James, S. (1998), *British Cabinet Government*, 2nd edition, Routledge, Londra.

Kessous, M. (2003), «Minorités peu représentés sous les dorures de la République» in *Le Monde*, 24 November 2003, Paris.

King, S. (2003), *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, University College London, Londra.

Office of the Prime Minister of Kosovo, OSCE, Public Administration International and SIGMA (2006), *From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil Servants*, OSCE, Pristina.

Pelgrims, C. (2005), «Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents?»; 13. Yıllık NISPACee Konferansında sunulan belge, Moskova 19-21 Mayıs 2005.

Quermonne, J-L. (1994), «La 'mise en examen' des cabinet ministériels», in *Pouvoirs*, vol. 68.

Schrameck, O. (1995), *Les Cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.

Service Public Fédéral — Personnel et Organisation (2004), Copernicus: au centre de l'avenir, SPF, Brüksel.

SIGMA (1996), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, SIGMA Paper No. 5, SIGMA-OECD, Paris.

SIGMA (1998), *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*, SIGMA Paper No. 22, SIGMA-OECD, Paris.

SIGMA (1999), *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No. 27, SIGMA-OECD, Paris.

II – ÜLKE BÖLÜMLERİ

DANİMARKA

Thomas Broeng Jørgensen
Rikke Ginnerup
Bölüm Başkanları, Maliye Bakanlığı
Danimarka⁴

1. Ülke Bilgileri

1.1 Danimarka'nın Genel İdari ve Politik Bağlamı

Danimarka'daki devlet idaresi kapsamında 19 bakanlık (Başbakanlık dâhil), 60 kuruluş, ve devlete farklı şekillerde bağlı kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer oluşumlar dahil olmak üzere çok sayıda devlet kurumu yer almaktadır.

Danimarka Anayasası merkezi hükümetin yapı, organizasyon ve prosedürleri ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler sunmamaktadır. Ancak, Danimarka'daki bakanlık sisteminin anlaşılmasında iki anayasal ilke önem taşımaktadır. Öncelikle Başbakan bakanların göreve getirilmesi, görevden alınması ve bakanlık portföylerine ilişkin kararların alınmasında mutlak sorumluluğa sahiptir. İkinci olarak, bakanlık sorumluluğunun yasal ve normatif ilkesi sistemde temel bir rol oynamaktadır.

Bakan, parlamentoya ilişkin olarak bakanlık içinde meydana gelen her faaliyet için şahsi olarak hesap vermeye sorumludur; aynı zamanda da bakanlığın bölüm ve teşkilatlarında siyasi ve idari işlerden de sorumludur. Buna göre bakan üst düzey bir özerkliğe sahiptir. Danimarka sisteminde, kabine sisteminden farklı olarak, ne Başbakan ne de kabine toplu olarak belirli bir konuda bakana resmi talimat verebilir. Ancak, Başbakan bakanların göreve getirilmesi, görevden alınması ve bakanlık görevlendirmelerinin yeniden düzenlenmesi konusunda sorumlu bulunduğundan bakan en nihayetinde Başbakanın irade ve egemenliğine tabidir.

Danimarka sisteminin bu temel özelliklerinin yanında, memurluk hizmeti de ideal bir Weber bürokrasisine denk gelir şekilde görülebilir. Bu nedenle memurluk hizmeti çoğunlukla bakanlık içerisinde işe alan ve politik olarak tarafsız olan üst düzey memurların olduğu bir kariyer sistemi ve kıdem bürokrasisidir.

Siyasi açıdan bakıldığında ise Danimarka hükümetinin önemli bir yönü tipik olarak politik grupların azınlık koalisyon hükümetlerine dayanmasıdır. Bu nedenle esasen iki komite içinde gerçekleşen (Ekonomi Komitesi ve Koordinasyon Komitesi) koordinasyon süreci ve bakanlıklar arası sorun çözümü "entegre" politikaların garantiye alınması için çok önemli araçlardır.

1.2 Danimarka'da Politik-Stratejik Tavsiyenin Gelişimi

20. yüzyılın ortasından bu yana çok sayıda ülkede yasal ve bütçesel alandaki yetkinliklerini politik-stratejik yetkinliklerle tamamlayan devlet memurlarına olan ilgi giderek artmaktadır. Danimarka da bu hususta diğer ülkelerden farksızdır ve özellikle de geçtiğimiz yıllarda entegre politika tavsiyesini ve politik taktik tavsiyeyi daha da önemli hale getirmiştir.

Bu trendin modeli, yasal olarak eğitilmiş memurları yeni becerileri olan ekonomistler ve ayrıca politik bağlamla ilgili keskin bir gözlem yeteneği olan ve pek çok politik sorun karşısında manevra yapma kabiliyetine sahip siyaset bilimcilerle değiştirmek olmuştur. Danimarka'da 1848/1849 yıllarındaki ilk

⁴ Bu çalışmada iki yazarın kişisel görüşleri yer almaktadır ve bunlar Danimarka Maliye Bakanlığı ya da Danimarka Hükümeti'nin görüşlerini yansıtmamaktadır.

Anayasa'dan bu yana gerçekleşen gelişmeler üç döneme ayrılabilir. 1848 yılından 1901 yılına kadar memurlar ve siyasetçiler arasında net bir ayırım söz konusu değildi. Bir memur müsteşarlardan bakanlığa geçebilirdi ve genellikle "memur" olma dışında çok sayıda "yan işi" de olurdu. 1901 yılından 1945 yılına kadar, güçlü yasal ve bütçe yeterliklerine sahip olan memurlar yukarıda belirtilenlere benzer özelliklere sahipti. 1945 yılından günümüze kadar olan dönemde ise aynı zamanda politika danışmanı olarak da görev yapan memur sistemine kademeli bir dönüş görmekteyiz.

Bu hızlı tanımdan çıkarılacak ana sonuç politik tavsiye veren devlet memurluğunun Danimarka'da yeni olmadığıdır. Bu nedenle günümüz Danimarka'sında profesyonel politik tavsiyeler ile politik taktik tavsiye arasındaki fark her zaman fark edilir durumda değildir.

Aşağıdaki bölümde daimi kamu hizmetinin ve politik olarak atanan devlet memurlarını (özel danışmanlar) rol ve sorumlulukları daha da fazla incelenecektir.

1.3 Daimi Devlet Memurluğunun Rol ve Sorumlulukları

Danimarka'daki Bakanlık tavsiyesi ve desteği esasen daimi ve politik olarak tarafsız devlet memurluğu hizmetine dayalıdır. Son olarak devlet memurluğundaki pozisyonlar için işe alma ve atama kıdem bürokrasisine göre seçme ilkesine dayalıdır, politik ilişkilere değil.

Daimi memurluk hizmeti, kapsamlı, profesyonel politik taktik tavsiye sağlamaya hem gönüllüdür hem de yeterlidir. Ancak bu tavsiyeyi verirken kamu kurumunun profesyonel standartlarına, parti politikası tarafsızlığına, yasallığa ve doğruyu söyleme zorunluluğuna özel önem addetmesi gerekmektedir.

Genel manada profesyonellik, örneğin bütçe analizi gerçekleştirmek için ekonomik standartlar gibi belli bir alanda tanınan standartlara uyumlu olmayı gerektirir. Parti politikası tarafsızlığı normu daimi kamu çalışanının seçim kampanyaları esnasında tavsiye vermekten ve kampanya materyallerine katkıda bulunmaktan, parti kongreleri için konuşma taslakları hazırlamaktan, vb. kaçınmaları gerektiği manasına gelmektedir.

Müsteşarlar (*departementschefer*) daimi devlet memurlarından daha kapsamlı politik taktik tavsiyesi alma yönünde olan savaş sonrası dönemde kilit rol oynamıştır. Bugün hala müsteşarlar açık ara bakana en önemli politik tavsiyeyi verenlerdir.

Daimi sekreterler tarafından sunulan tavsiyeye ek olarak, politik tavsiye bakanlıktaki çok sayıdaki işlev vasıtasıyla da sunulmaktadır. En önemli işlevleri parlamentoyla iletişimde yardım, bakanın brifinglerinin koordinasyonu, basın toplantılarına destek, bakanın programının kontrol edilmesi ve güncellenmesi gibi pratik hizmetler olsa da özel kalem bürosu (*ministersekretær*) da bir dereceye kadar politik destek sunar.

Müsteşar yardımcısı, genel müdür gibi diğer devlet memurları da önemli politik tavsiyeler vermektedirler. Daire başkanları bile yazılı notlar vb. ile politika tavsiyeleri sunmaktadır. Bununla birlikte daire başkanlarının bakana yüz yüze tavsiye verme konusunda erişimleri durumdan duruma önemli oranda değişiklik göstermektedir.

Son olarak bakanlıklara bazı politik tavsiyeler siyasi parti sekreterlikleri vasıtasıyla verilmektedir. Bu neredeyse her zaman bakan vasıtasıyla gerçekleşir; bakan bakanlığa bu tavsiyeyi iletir ve bakanlık ise sonucunda stratejiyi veya konuyu kapsamlı biçimde ele alır. Bu olay Danimarka'da sıkça karşılaşılan bir olay değildir zira hükümetin bakanlıkların içerisinde önemli ve çok büyük bir tavsiye kaynağı kapasitesi vardır. Ancak koalisyonun bakanlıklara erişimi yoktur ve siyasi parti sekreterliklerini hükümetin kullandığından çok daha fazla kullanılmaktadır.

Bu manada parlamentonun normal üyelerinin mevcut hükümetin parti (veya koalisyon olması durumunda partilerinin) üyesi olsun veya olmasınlar genellikle bakan olmak üzere idari kanallar üzerinden gitmeden özel bir konuda bakanlıklardan çalışma yapmalarını isteyemezler.

Aşağıdaki tablo bakana yüz yüze bakanlık çalışmalarını sunma konusuna kimin dâhil olduğunu özetlemektedir. Tabloda yansıtıldığı üzere genelde aynı eğilim yazılı politik-taktik tavsiyeler de dâhil

olmak üzere bakanlarla kurulan her türlü iletişime uygundur. Bakanla iletişim üst düzey devlet memuru düzeyinde yoğunlaşmaktadır ve daha alt düzeylerde katılım bir bakanlıktan diğerine büyük oranda değişiklikler göstermektedir.

**Tablo 1. Bakanlık işlerini Bakana yüz yüze sunma konusuna kimler dâhildir?
N=18 bakanlık (Başbakanlık Ofisi dâhil değildir.)**

	Her zaman	Sık sık	Ara sıra	Nadiren	Asla	Alakasız	Toplam
Müsteşar	12	4	1	0	0	1	18
Müsteşar Yardımcısı	1	11	4	0	0	2	18
Genel Müdür	3	9	4	1	0	1	18
Daire Başkanı	1	6	8	0	2	1	18
Kurum Müdürü	2	2	7	4	1	2	18

Bakanlar arasında hem politika tavsiyesine hem de politik stratejik tavsiyeye ilişkin daimi devlet memurları tarafından verilen tavsiyeler ve yardım konusunda genellikle yüksek oranda tatmin görülmektedir. Bununla birlikte Bakanların konuşma hazırlığı konusunda sunulan destekten daha az tatminkâr oldukları ortaya çıkmaktadır. Dahası bakanların medya uzmanlığı konusunda özel danışmanlarla çalışmaları basın ilişkilerini idare etme konusunda daimi devlet memurlarının yeteneklerinin geliştirilmesine gerek duyulduğunu göstermektedir.

Geçtiğimiz yıllarda pek çok bakanlık politika işlevlerini ve bakanlığa tavsiye vermede daimi devlet memurlarının yeteneklerini güçlendirmek amacıyla (örneğin bakana daha yakın daha büyük politik sekreterliklerle) bölüm yapılarını yeniden organize etti (*bkz. Kutu 1*).

Kutu 1. Bakanlıklar ve Bakanlık Tavsiyesinde Organizasyon

Tipik bir bakanlık (akademik geçmişe sahip iki özel sekreter ve bir politika danışmanının bulunduğu) küçük bir sekreterliği olan bir bakan, ardından (akademik geçmişi olan özel bir sekreterin bulunduğu) küçük bir sekreterlikle birlikte bir müsteşar, daha sonra da bölümler ve daha küçük birimler, vb. şeklinde idare edilmektedir. Geçtiğimiz yıllarda pek çok bakanlık bölüm yapılarını yeniden organize etmiş ve bu konuda önemli bir etken ise politika işlevlerinin ve hızlı ve sağlam bakanlık tavsiyelerini sunmada yeterliğin güçlendirilmesi amacı olmuştur.

Bakanlıklarda bakanın etrafında daha büyük politik sekreterlikler oluşturma eğilimi vardır. Sekreterliklerdeki çalışanlar genellikle yetenekli ve yeni politika geliştirmede, politik süreçleri ve reform programlarını koordine etmede, bakanlık konuşma taslaklarını hazırlamada ve benzeri konularda özel yetenekleri olan genç bürokratlardır. Yukarıda belirtildiği üzere bakanlar konuşma taslağı hazırlama konusunda daimi devlet memurlarının yardımından daha az memnuniyet duymaktadırlar. Politik sekreterlikler bu becerileri daimi devlet memurluğunda geliştirmek için bir çözüm olarak da görülmektedirler.

Önemli bir zorluk bakanlık kademeleri ve siyasi sekretarya arasında yakın işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanmasıdır. Daimi devlet memurluğunun genel manada ayırt edici ve olumlu yönü organizasyonun tüm düzeylerinde hem politika tavsiyesi hem de politik stratejik tavsiye sağlama konusundaki kapasitesidir.

1.4 Özel Danışmanın Rol ve Sorumlulukları

Politik olarak atanan memurların (özel danışmanların) varlığı Danimarka'da diğer batılı demokrasilerle karşılaştırıldığında tarihi açıdan oldukça sınırlı kalmıştır. Norveç, İsveç ve Birleşik Krallıkta politik olarak atanmış devlet sekreterlerinin ve bakan yardımcılarının yanı sıra politika

danışmanları kullanıldığı görülmektedir. Politik olarak atanana memurlar hem oldukça fazladır hem de hükümetin işlerine oldukça sıkı biçimde entegredir.

Bununla birlikte Danimarka’da bakanlığın ajansları dâhil olmak üzere yalnızca bir politik olarak atanmış bakan bakanlığı idare etmeyle yetkilidir ve bakan başına sadece bir özel danışman atanmaktadır⁵. Özel danışmanların rollerinin ve sorumluluklarının devlet bakanlarının ve diğer OECD ülkelerinde yer alan bakan yardımcılarının görevleri ile karşılaştırılamayacağına altı çizilmelidir.

Özel danışmanlar genellikle örneğin gazetecilerle iletişim, basın açıklamaları ve mülakatlara katkıda bulunma gibi basınla ilgili işlevlerle ilgilenmeleri için görevlendirilmektedir. Yalnızca çok az sayıda danışman zamanlarının çoğunu bakana politik taktik tavsiye vererek, yani medyada genellikle gösterildikleri üzere “kamuoyu yaratan” rolünü yerine getirmektedir.

Ancak bu genellemeye uymayan bazı istisnalar da mevcuttur. Başbakanlık ofisini ilgilendiren önemli konularda örneğin özel danışman bakana ve müsteşara çok yakındır ve bakanlıkla idare toplantılarına katılır. Aynı zamanda özel danışman basına gündemdeki konularla ilgili, politik öngörülerle ve hedeflerle ilgili geçmiş bilgiler verebilir.

Danimarka bakanlıklarında yalnızca birkaç özel danışman vardır. 2005 yılında 20 bakanlıktan sadece 14 tanesi özel danışman istihdam etmiş ve bakanların hiçbirinin asla birden fazla özel danışmanı olmamıştır. Yani altı bakan yalnızca daimi memurlarından politik tavsiye, politik taktik tavsiye ve basın ilişkileri konusunda danışmanlık almıştır. Bu da demek oluyor ki özel bir danışmanın varlığı bakanlığın özel görevlerinden daha çok bakanın tercihinin kalmaktadır.

14 özel danışmandan sekiz tanesi gazetecilik diplomasına ve/veya Danimarka medyasında iş deneyimine sahiptir. Kalanlar ise gazetecilik konusunda derin deneyimleri olan tipik akademisyenler ve/veya siyasi parti sekreterliklerinde çalışmış olan kişiler. Özel danışmanlardan neredeyse hiçbirinin devlet memurluğu konusunda bir deneyimi yoktur.

Yani Danimarka’da özel danışmanların çoğunluğunun gazetecilik diploması ve/veya medyada deneyimleri vardır. Bu da toplumda ve siyaset hayatında medyanın giderek artan önemini yansıtmaktadır.

1980 ve 1990’lı yıllarda politik olarak atanmış olan ve kamu hizmetinden ayrı olan özel danışmanların kullanımında küçük bir artış görülmüştür. Bu eğilim daimi memurluk hizmeti ve politik olarak atanmış özel danışmanlar arasındaki ilişkiyle ilgili olan 1354/1998 sayılı Beyaz Belge’nin hazırlanmasına neden olmuştur.

Yukarıda bahsedilen Beyaz Belge özel danışmanların rollerini ve sorumluluklarını ilk kez tanımlamıştır. Özel danışmanların en önemli ve belirgin özelliği istihdam edilmelerinin bakanın görev süresine bağlı olması ve bakanın özel sekreteryasında görev yapmaları ve özel sekreteryaya dışarısında çalışan memurlar üzerinde yürütme güçlerinin olmamasıdır.

2004 yılının Haziran ayında iki konu üzerinde yaşanan toplumsal bir tartışmanın sonucu olarak başka bir Beyaz Belge daha (Beyaz Belge 1443/2004) yayınlandı. İlk tartışma siyasi partinin önemine ilişkin konulardaki daimi devlet memurlarının dâhil olmasına ilişkin sınırlarla ilgiliydi. İkinci tartışma ise özel danışman olarak istihdam edilen memurlar için kurallarla ilgiliydi.

1443/2004 sayılı Beyaz Belge memurların kurallarına ve özel danışmanların varlığına ilişkin bir dizi tavsiyenin ortaya çıkmasıyla sonuçlandı. İfadeler net ve açık olmakla birlikte kuralları en iyi tanımlayan “sert” mevzuat yerine “yumuşak” bir rehber niteliğinde olmalarıdır. En önemli kurallar şu şekildedir:

1. Öncelikle, özel danışmanlar daimi devlet memurlarıyla aynı profesyonel standartlar ile doğruyu ve yasal olanı söyleme konularında aynı gerekliliklere tabidir. Yalnızca siyasi parti tarafsızlığı konusunda

⁵ İki Bakanın sorumlu olduğu Dış İşleri Bakanlığı haricinde (genel dış ilişkiler ve kalkınma konuları).

fark vardır. Memurların tersine özel danışmanların bakanlarına parlamento seçimlerinde yardımcı olmalarına izin verilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte özel danışmanlara seçim kampanyası sırasında işten çıkarma uyarısı verilmelidir ve bu nedenle de (ağ erişimi, vb. dâhil olmak üzere) bakanlıkların imkânlarını kullanmalarına izin verilmemelidir.

2. Beyaz Belge özel danışmanların varlığının bakanlıklardaki idari sorumluluklar hakkında belirsizlik yaşanmaması için güçlerin ve işlevlerin iyi tanımlanmış olmasını tavsiye etmektedir. Bu nedenle özel danışmanların bakanın özel sekretaryası dışında daimi devlet memurlarına emir verme yetkisi verilmemelidir. Ayrıca daimi memurlar gibi özel danışmanların da bakan tarafından idari yetki verilmiş olan daimi sekretere (müsteşara) rapor vermesi gerektiği de açıktır.

3. Beyaz Belge bakanlık başına iki veya üçten daha fazla özel danışmanın istihdam edilmemesi gerektiğini belirtmektedir. Beyaz Belgeyi⁶ hazırlamadan sorumlu komite özel danışmanların (politik stratejik danışma, iletişim, vb. gibi) çok sayıdaki işlevine yer açarken sayılarını bakanlık başına iki veya üçle sınırlayarak etkilerini sınırlamanın doğru olacağını düşünmüştür.

Bununla birlikte 2001 yılında Başbakan her bakanın yalnızca bir özel danışman tutması gerektiğini duyurdu ve bu tek danışman tavsiyesi Beyaz Belgenin yayınlanmasından bu yana da değişmedi.

4. Beyaz Belge özel danışmanların istihdamında açıklık ve şeffaflığın kamuoyunda güven sorunu yaşamamak adına çok önemli olduğunu belirtmektedir. Özel danışmanların kullanımına ilişkin daha fazla açıklığı teşvik etmek amacıyla, geçmişlerine ilişkin bilgi Başbakanlık Ofisi'nin web sayfasında yayınlanmaktadır.

5. Son olarak ise Beyaz Belge basın ilişkilerinin idaresine ilişkin pek çok konuda tavsiyede bulunmaktadır (*bkz. Kutu 2*)

⁶ Hükümete ve Bakanlarına Devlet Memurluğu Hizmeti Tavsiyesi ve Desteği Verme Konusunda Uzman Komitesi.

Kutu 2. Değişen medya odağında özel danışmanlara olan artan ihtiyaç

Siyasi iletişimin şu an dünya çapında tüm büyük siyaset bilimi programlarında öğretiliyor olması bir rastlantı değildir. Bu şekilde medyanın toplumdaki büyük rolü de siyaset dünyasına yansımaktadır. Danimarka’da özel danışmanların kullanımı da medyayla daha etkili bir şekilde iletişim kurma ihtiyacına bir yanıt olarak görülebilir.

Danimarka’da bir gazetecinin bir bakana olumsuz veya haksız bir şekilde davranmasının ardından söz konusu bakanlıkla profesyonel ilişkilerinin resmen dondurulduğu bazı durumlar söz konusu olmuştur. Beyaz Belge 1443/2004 medyayla uygun bir biçimde nasıl baş edilmesi gerektiğine dair tam bir bölüm içermektedir.

Öncelikle, tarafsızlık ve ayırım yapmama gibi devlet memurlarının normal idari ilkelerinin tümü genel bir kuralla medya ve özel danışmanlar arasındaki ilişki için de geçerlidir. Diğer bir deyişle özel danışmanların gazetecilerle görüşürken doğruyu söyleme zorunlulukları vardır ve hangi gazeteciyle görüşeceklerine karar veremezler. Beyaz Belge 1443/2004 bu bağlamda bir gazeteci daha önce bakana haksızlık etmiş olsa bile basına mümkün olduğunca eşit bir şekilde davranılması gerektiğini net bir biçimde ifade etmektedir.

İkinci olarak ise, “özel haberler” belli bir durumda geçerli sebeplere dayalıysa kullanılabilir. Özel haber kullanmanın geçerli bir nedeni medyada sunulması halinde hükümetin bir girişiminin daha fazla ilgi görmesi ve daha kapsamlı olarak göz önüne gelmesi manasına gelebilir. Bununla birlikte aynı zamanda ayırım yapmama ilkesi de diğer konuların yanı sıra yalnızca bir gazeteciye özel haber imkânı veren bakanlığın talep etmeleri halinde diğer gazetecilere de aynı bilgileri vermek zorunda olmasını gerektirir. Bununla birlikte bazı hikâyeler özel haber olma özelliklerini taşımamaktadırlar. Örneğin bu kamuoyu için çok önemi olan bazı siyasi girişimler durumunda olabilir ki bunları yayınlamak veya yayınlamamak gibi bir seçenek mevcut değildir.

Üçüncü olarak ise özel bir haberi parçalar halinde gerçekleştirmesine (hikâyenin pek çok parçasının birkaç gün sürecine yayılmasına) izin verilebilir. Bu şekilde verilen bilgi yanlış yönlendirici olmamalıdır ve bakanlıkların gazetecilere bilginin daha büyük bir girişimin parçası olduğu ve alakalı bir kapsamda görülmesi gerektiği bilgisi mutlaka verilmelidir.

Dördüncü olarak ise bakanlıklar hangi gazetecilerin basın toplantılarına, basın brifinglerine, röportajlara çağırılacağına karar veremez. Bununla birlikte bazı gazetecileri davet etmenin örneğin belli bir alanda uzmanlık sahibi olmaları gibi nedenlerle davet edilmesi için geçerli nedenler söz konusu olabilir. Beyaz Belge 1443/2004 bakanın hangi röportaja katılıp katılmamak istediğine karar verme konusunda takdir yetkisinin kendisine ait olduğunun altını çizmektedir.

1.5 Uygulamaların Geçmişi

2004 yılı Haziran ayında Danimarka hükümeti 1443/2004 sayılı Beyaz Belge’nin genel anlamda hükümetin duruşunu temsil ettiğini ve bakanlıkların beyaz belgenin kurallarına uymaları gerektiğini belirten bir basın açıklaması yayınlamıştır.

1443/2004 sayılı Beyaz Belge’nin devamı şeklinde Beyaz Belgenin kurallarına dayalı olarak özel danışmanlar için standart bir iş sözleşmesi taslak olarak hazırlandı ve şu anda bakanlıklardaki yeni özel danışmanların istihdamında temel olarak addedilmektedir (*bkz. Kutu 3*).

Kutu 3. Özel Danışmanlar için standart iş sözleşmesi

Özel danışmanlar için standart iş sözleşmesinde aşağıdaki hükümler mevcuttur:

İşin yeri ve kapsamı;

Beyaz Belge 1443/2004'te yer alan kurallar;

Özel danışmanın istihdamına dair kamu bilgisi;

Maaş ve çalışma koşulları, emeklilik, tatil ve çalışma saatleri;

İşin sona erdirilmesine ilişkin kurallar;

Diğer işe alma hükümleri (ücretsiz telefon, gazete, internet erişimi, vb.);

Sözleşme özel danışmanın Danimarka Ceza Kanunu'na ve Danimarka Devlet Memurluğu Kanunu'na tabi olduğunu belirtmektedir. Dahası, bir özel danışman devlet memurlarına emir veremez. Sözleşme ayrıca Başbakanlık Ofisi web sitesinde özel danışmanın bireysel işlevi, çalışma yeri ve geçmişine ilişkin bilginin yayınlanacağını belirtmektedir. Son olarak ise sözleşme özel danışmanın yeni bir seçim açıklandığında işten çıkarma bildirimini verildiğini de belirtmektedir.

1443/2004 sayılı Beyaz Belge'nin yayınlanmasından önce özel danışmanların müsteşarın yönetsel sorumluluğuna tabi olup olmadığına ve daimi devlet memurlarına talimat verme yetkisi olup olmadığına dair bazı belirsizlikler vardı.

Beyaz Belge müsteşarın özel danışmanlar konusunda yönetsel sorumlulukları olduğunu ve yalnızca daimi memurların (müsteşarlığın) devlet memurlarına talimat verebileceklerini netleştirmiştir. Bu ilke özel danışmanlar ve memurlar arasındaki ilişkiyi idare etmektedir.

Beyaz Belge'nin ardından hükümet tüm yeni özel danışmanların organizasyonda, sistemde daha etkili bir biçimde çalışabilmeleri için bakanlık sisteminin yaşam tarzları ve prosedürleriyle ilgili eğitim almaları gerektiğine karar vermiştir. Aşağıdaki bölüm yeni özel danışmanlar için zorunlu olan eğitim programına odaklanacaktır.

1.6 Mevcut Eğitim Programları

Özel danışmanlar genellikle geleneksel devlet memurlarından farklı geçmişlere sahiptirler. Çoğunluğu medyada bir işe sahiptir ve devlet memurluğuna ilişkin ne teorik ne de pratik bilgileri vardır. Bu da özel danışmanların söz konusu bakanlığın iş kültürüne hızlı bir biçimde adapte olabilmesi için ve aynı zamanda Devlet Memurluğu Kanununda verilenler gibi genel kurallara ilişkin bilgiler elde etmeleri için bazı eğitimlere tabi tutulmaları gerektiğini gösterir.

Danimarka Hükümeti bu amaçla özel danışmanlar için özel bir eğitim programı başlatmıştır (*bkz. Kutu 4*).

Kutu 4. Danimarka’da özel danışmanlar için eğitim programı

1443/2004 sayılı Beyaz Belge’nin yayınlanmasının ardından Maliye ve Adalet Bakanlıkları özel danışmanlar için bir eğitim programı oluşturdu. Bu programın gündemi aşağıdakileri içermektedir:

- Özel danışmanlara ilişkin hükümetin politikası
- Merkezi yönetimin temel tarihçesi ve organizasyonu
- Bakanlık sistemi ve bakana sağlanan hizmetler
- Danimarka’da kamu hizmetinin gelişmesi
- Danimarka’da özel danışmanların ortaya çıkışı ve tarihçesi
- Devlet Memurluğu Kanununun okunması ve yönetime ilişkin genel kurallar
- Medyayla iletişim için özel danışmanlara rehber
- Arşivlere erişime ilişkin kurallar
- Bakanın sorumluluklarına ilişkin kurallar

1.7 Olası Gelecek Eğilimler ve Reform İhtiyacına İlişkin Yorumlar

Danimarka Hükümeti, 1443/2004 Beyaz Belge’nin yayınlanması ile bakan başına özel danışman sayısının özel danışmanların politik taktik tavsiyeleri ile daimi devlet memurlarının profesyonel politika tavsiyeleri arasında bir boşluk oluşmasını engelleme amacıyla sınırlanması gerektiğini kabul etmiştir. Bu sınırlama iki işlevi garantiye almaktadır. İlk olarak net bir sınır ortaya koymaktadır ve ikinci olarak ise politik olarak atanmış olan özel danışmanların az sayıda olmaları nedeniyle devlet memurlarıyla koordinasyon içerisinde çalışabileceklerine dair bir güvence oluşturmaktadır.

Hükümet Beyaz Belgenin en fazla iki veya üç özel danışman atanabileceğine dair tavsiyesinin yayınlanmasının ardından bile özel danışmanların sayısının bakan başına bir olması gerektiğine dair görüş bildirdi.

Bu karar kapsamlı, profesyonel politik taktik tavsiye veren, politik olarak tarafsız memurluk hizmeti sistemini sağlamlaştırmaktadır. Karar mevcut hükümetin politika danışmanlarının rollerine ilişkin görüşüne dair önemli bir ipucu sağlamaktadır. Politik olarak atanmış olan memurlar bakanın basınla ilişkilerini idare etmede kendi özel yeterlikleri vasıtasıyla devlet memurluğuna faydalı bir katkı sağlayacaklardır.

Ancak özel danışmanların bakanlıklara başarılı bir biçimde entegrasyonunun bir ön koşulu 1443/2004 sayılı Beyaz Belge’nin tavsiyelerinin takip edilmesiyle politik olarak atanmış olan çalışanlarla geleneksel memurların işlevleri arasında net bir ayırım kalmasıdır. Dahası, iki grup arasındaki işbirliği karşılıklı saygıya, diğerinin işlevlerinin gerçekten anlamaya ve sürekli yakın ilişkiye dayanmalıdır.

Danimarka’nın sistemi karşılaştırmalı olarak bakıldığında benzersizdir. Zira bakanlık işlerinden sorumlu yalnızca bir bakan vardır. Bu sistemin avantajı açık siyasi bir sorumluluk olmasıdır. Bununla birlikte buradaki soru artan iş yükünün ve bakanlık ilişkilerinin karmaşıklığının bakanlık başına bir bakanın olduğu Danimarka sistemine bir zorluk oluşturup oluşturmayacağıdır.

Eğer Danimarka sistemi bu anlamda değişirse İsveç sistemindeki gibi devlet bakanlarının olmasından çok Birleşik Krallık sistemindeki gibi bakan yardımcılarının olduğu bir sisteme doğru kayacaktır. Birleşik Krallık sisteminde bakan yardımcılarını parlamentoda kariyerlerine devam ederler ve bu da Danimarka’nın daimi devlet memurlarının işlevlerinin politik olarak atanmış olan temsilcilerin işlevlerinden ayıran geleneğiyle daha yakındır.

Diğer bir soru da akla gelen pek çok sorunun ışığında daimi sekreterlerin (müsteşarların) gerekli politik stratejik öngörü için gerekli zamanı ayırıp ayıramayacaklarıdır. Müsteşarlar şu anda pek çok

sorumluluğu üstleniyorlar. Bu sekreterler aynı zamanda bakanın kilit siyasi danışmanı ve bakanlığın idaresinden, politikaların uygulanmasından ve bir organizasyon olarak gelişiminden sorumlu kişiler. Bu iki görev hayata geçirilmesi gereken bir geniş bir dizi işlevi içermekte ve bu işgücünün bölümünün bazı bakanlıklarda bölümünün ilgili olup olmayacağına dair sorular gündeme geliyor.

Referanslar

Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhagen.

Christensen, Jørgen Grønnegård and Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), "Det tidløse ministerstyre", in Andersen, Jørgen Goul *et al.* (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhagen.

Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.

Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.

Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Pedersen, Ove K., *et al.* (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.

Peters, Guy and Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.

White Paper 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhagen.

White Paper 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers, Schultz, Copenhagen.

POLONYA

Jacek Czaputowicz
Devlet Memurluğu Ofisi Başkan Yardımcısı, Devlet Memurluğu Ofisi
Collegium Civitas'ta Eğitmen, Varşova, Polonya

1. Siyasi Gelenek

Polonya'nın memurluk hizmeti sisteminin siyasi geleneği ve siyasi alandan ayrımı 1918 yılında kurulan bağımsız Polonya'nın başlangıcına ve iki dünya savaşı arasındaki dönemdeki İkinci Cumhuriyete dayanır.

Devlet memurluğunun yasal yapısına ilişkin ilk kapsamlı mevzuat 17 Şubat 1922 tarihli Devlet Memurluk Hizmeti Sistemi Kanunu olarak hazırlanmıştır.⁷ Bu Kanun pek çok ilave değişlikle birlikte 31 Aralık 1974 yılına kadar yürürlükte kalmış ve diğer Komünist ülkelerde olduğu gibi o tarihte İş Kanunuyla değiştirilmiştir. Bu değişlik devlet memurlarının üstlerine karşı olan pozisyonlarını zayıflatmış ve üzerlerinde politik baskı kurulmasını kolay hale getirmiştir. 1982 yılında kabul edilen Devlet Memurlarına İlişkin Kanun memurlara ve devlet memurluğuna duyulan saygıyı artırma amacını taşımaktaydı.⁸ Bununla birlikte Polonya Halk Cumhuriyeti döneminde genellikle Komünist Partiye olan sadakat belirleyici bir faktördü. *Nomenklatura* sistemi kamu devlet memurluğunda üst kademelerdeki çalışanlara karar verilmesinin örneğin gerçekten kıdem bürokrasisine değil de politik kararların sonuçlarına dayandığı duruma gelmişti. Politik alan ve devlet memurluğu alanı birbirine geçmiş durumdaydı. Politik alan ve memurluk hizmeti alanlarının net bir biçimde ayrımına dayanan devlet memurluğu sistemi 1989 yılının ardına kadar başlamadı.

2. Günümüzdeki Durum

Politik alan ve memurluk hizmeti alanları arasındaki ayrım 1996 Bakanlar Konseyi'nin Organizasyonu ve Prosedür Kuralları ve Bakanların Yeterlik Alanı konulu Kanuna yansıtılmıştır.⁹ Bu kanundaki çıkış noktası devlet memurluğu sisteminin etkili bir biçimde işleyişi için siyasi idare işlevinin (yönetim idaresi) ve yürütme idaresinin arasında ayrım olmasıdır. Bu işlevlerin her birini yerine getiren kişiler için istihdam biçiminin ayrı olması gerektiği anlaşılmıştır.¹⁰

Kanun Polonya yönetiminin siyasi kabinelerin işleyişi için yasal temel sağlamaktadır. Madde 39, Madde 3'e göre her bakanlıkta bakan siyasi kabinesi yer alabilir.

Bakanlığın politik kademesinde bakan ve bir dizi kamu idaresinde bakanın yerine geçebilecek olan ve bakanı parlamentoda temsil edebilecek olan yardımcılarını yer almaktadır. Politik kademe ayrıca

⁷ Bakınız A. Górski, "The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922", *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002 (Polonya 2002 Devlet memurluğu Sistemi Yıllığı)* . 1918 sonrası ve 1989 sonrası devlet memurluğu sisteminin politik tarafsızlığına ilişkin bakınız A. Górski, "*Civil servants czy politicus servans - w okresie miğdzywojennym i obecnie*" [Civil servants or political servants — in the interwar period and now], *Sluźba Cywilna* no. 3/2002, pp. 71-97.

⁸ *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Law on Employees of State Offices] 16 Eylül 1982, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214.

⁹ *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Law on the Organisation and Rules of Procedure of the Council of Ministers and on the Sphere of Competence of Ministers] 8 Ağustos 1996], Dz. U. z 1999 r., no. 82, poz. 929.

¹⁰ Bakınız M. Kulesza ve A. Barbasiewicz, "Functions of Political Cabinets", *Polish Yearbook of Civil Service 2002* s. 37. Pek çok ülkede devlet memurları ve politikacılar arasındaki ilişkilerle ilgili, bakınız D. Bach-Golecka, "The Civil Service and Political Authority in Government Administration", *The Polish Yearbook of Civil Service 2005 (Polonya 2005 Devlet Memurluğu Sistemi Yıllığı)*.

program çalışmasına katılan ve bakana seçmenlerle, parlamento kulüpleriyle, sosyal organizasyonlarla, sendikalarla, medyayla ve yabancı ortaklarla olan iletişimde yardımcı olan politika danışmanlarını da kapsamaktadır.

Polonya Anayasası'na göre bakanlar "hükümetin sorumlu olduğu idari alanın belli bir kısmını yönetir veya kendilerine Başbakan tarafından verilen görevleri icra eder".¹¹ Bu yapı, bakanın idari görevleri yerine getirmesine değil, belli bir alandaki mevcut duruma dair siyasi sorumluluğuna vurgu yapmaktadır. Bu nedenle bir bakan, bakanlığın kavramsal, bütçeyle ilgili, yasal ve kişisel faaliyetlerini kontrol etmelidir. Görevlerini yerine getirirken, bakana yardımcıları ve siyasi kabinesinin yanı sıra memur grupları da yardımcı olmaktadır.¹² Kamu hizmeti alanı 18 Aralık 1998 tarihli Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Kanun, memurların görevlerini profesyonel, güvenilir, tarafsız ve siyasi açıdan tarafsız bir biçimde yerine getirmesinin kanunla düzenlenmesi yönündeki anayasa hükmünü desteklemektedir.¹³ Kamu sektörünün o dönemde iktidarda olan hükümetin talimatlarını yerine getirmesi gerekmele birlikte devletin çıkarlarına hizmet etmesi, Anayasa'ya sadık olması ve demokratik toplumun kurallarına göre davranması gerekmektedir.¹⁴

Politika danışmanları ve devlet memurlarından oluşan siyasi kabinelerin üyelerini işe alma sistemleri farklılık arz etmektedir. Politika danışmanları kendi siyasi üstleri (bakan, bakan yardımcısı ve voyvoda olarak) görevlerini yerine getirdiği sürece istihdam edilmektedir, memurlar ise ucu açık bir süre için açık rekabetle istihdam edilmektedir.

2001 yılında Bakanlar Kurulu, bir bakan yardımcısının politik kabinesindeki politika danışmanlarının azami sayısının 6, bakanınkinden 4 Başbakan Şansölyesininkinden 2 ve dış işleri bakanınınkinden ise 1 olmasına karar vermiştir.¹⁵ Bu kararın ardındaki neden kamuoyunun politika danışmanlarına ilişkin kötü izlenimleri, onların rollerine ilişkin kuşku ve kamu yönetimindeki masrafları kesme isteğidir.

Ardından politika danışmanlarının sayısında daha da düşüş gerçekleşti. 8 Ekim 2003 tarihli kamu giderlerini azaltma programına göre 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere dış işleri bakanının politik asistanlığı pozisyonu kaldırıldı ve bakanların siyasi kabinesindeki pozisyon sayısı üçe ve başbakan yardımcılarının siyasi kabinelerindeki pozisyon sayısı da beşe düşürüldü. Sonuç olarak yılda 1.8 milyon PLZ (yaklaşık 464.000 EUR) değerinde tasarruf getirecek şekilde politik kabinelerdeki pozisyonlar toplamda 82'den 46'ya düşürüldü.¹⁶ Uygulamada Bakanlar Konseyi'nin politik kabinelerde istihdam edilen

¹¹ 2 Nisan 1997 tarihli Polonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 149. maddesi 1. bendi:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

¹² Bakınız M. Kulesza ve A. Barbasiewicz, "Functions of Political Cabinets", op. cit., s. 42-43.

¹³ 18 Aralık 1998 Devlet Memurluğu Hizmeti Kanunu: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. Polonya devlet memurları tarafından karşılaşılan sorunların bir tanımı için bakınız J. Czaputowicz, "The Civil Service in Polonya — between Politicization and Professionalization", in The Polish Yearbook of the Civil Service 2005 (Polonya 2005 Devlet Memurluğu Sistemi Yıllığı), s. 23-45.

¹⁴ Devlet Memurluğu Hizmetine ilişkin ilk kanun 5 Temmuz 1996 yılında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte atanan bir devlet memuru olmak için gerekli yeterlilik prosedürleri uygunsuz biçimde gerçekleşti ve bu nedenle de 1997 seçimlerinin ardından yeni bir kanun oluşturma kararı verildi. Bakınız K. Burnetko, "Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne" [The Civil Service in the III Republic of Polonya: critical points], Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003 r., s. 21-31; Z. Derdziuk et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997), [Report of the analysis conducted and an evaluation of the establishment of the civil service (August 1996-September 1997)], Varşova, Şubat 1998.

¹⁵ Komunikat po Radzie Ministrów [Statement from the Council of Ministers Meeting], 26 Ekim 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

¹⁶ Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [kamu harcamalarını yapılandırma ve sınırlama programı], Rada Ministrów, Varşova, Ekim 2003. Mayıs 2005'te bu görevin yerine getirilmesine ilişkin tüm rapor yayınlandı. Bakınız Raport z realizacji "Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych"

kişilerin sayısını sınırlamaya ilişkin kararı kolayca değiştirilebilir. 25 Eylül 2005 tarihli parlamento seçimlerinden beri politik kabinelerdeki çalışanların sayısı artmaktadır. Bu sayı uygulamada bir bakanın bütçe durumuna bağlıdır.

Devlet Memurları Kanununun 47. maddesi Başbakanın ve bakanların politik kabinelerinde istihdam edilen kişilerin yanı sıra önde gelen devlet memurluğu pozisyonlarındaki diğer kişilerin danışmanlarının görev sürelerinin kendi yanında çalıştıkları kişinin görev süresiyle sınır olarak sözleşme temelinde istihdam edildiklerini ortaya koymaktadır.¹⁷

28 Mart 2000 tarihli Bakanlar Kurulu Yönergesi önde gelen devlet memurluğu pozisyonlarındaki kişilerin politik kabinelerdeki çalışanlarını ve danışmanlarını atama kurallarını düzenlemektedir. Politik bir kabine üyesinin ücreti, net maaş, ekip yönetimi için hizmet bedeli ve uzun vadeli istihdama göre artışlardan (kıdem) oluşmaktadır. Özel ikramiye verme, kıdem ödemesi yapma, yıldönümü primleri ve diğer ödüllerin verilmesine dair kurallar memur grubu üyesi olmayan ancak kamu kurumunda çalışanlarla aynıdır.¹⁸

3. Siyasi Kabinelerin Görevleri ve Organizasyonları

Politik bir kabinenin ana görevleri siyasi tavsiyeler vermek ve verilen görevleri yerine getirmektir.

Kanuna göre Başbakanın politik kabinesi analitik-tavsiye ekibidir. Görevleri politik tavsiye vermek ve Başbakanın iletişimini organize etmektir. Başbakanlık müsteşarı genellikle bir kabinenin başıdır. Danışmanların sayısı kanun tarafından değil Başbakanlık Şansölyesinin Başkanı tarafından belirlenir. Başbakanlık Sekreteryası politik kabineye organizasyonel, ofis ve idari işler hizmetleri vermektedir.¹⁹

Bir bakanın kabinesi kaide olarak bakanlığın en önemli görevlerine odaklanır. Politik ve içerikle ilgili stratejileri geliştirir ve uygun karar alma için gerekli olan bilgiyi toplar ve seçer. Faaliyetleri bakanlık “içinde” idare edilir ve danışmanlık rolü karar almayla birleştirilemez.

Politik kabinelerin yetkinlikleri, kapsamaları farklı olsa bile her bir bakanlığın iç tüzüğünde sıralanmıştır. Politik kabinelerin görev ve organizasyonlarına dair detaylar ise şu anda yalnızca bazı bakanlıklardaki iç organizasyon tüzüklerinde yer almaktadır. Mevzuat bakanlıktan bakanlığa değişiklik arz etmektedir. Bazı bakanlıklar bu konuda düzenleme yaparken bazıları yapmamaktadır.

Örneğin Çevre Bakanlığındaki bir politik kabinenin somut görevleri arasında şunlar bulunmaktadır: (1) politik ve önemli bir özelliği olan faaliyetlerin başlatılması; (2) hükümet politikasına uygun olarak bir strateji ve direktifler hazırlamak ve organizasyonel birimlerin işlerini doğrulamak; (3) politik, ekonomik ve sosyal olayları hükümet politikası ışığında analiz etme; (4) siyasi partiler, parlamento grupları, hükümet ve özerk yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve diğer bakanlıkların politik kabineleri ile işbirliği; (5) politika danışmanlarının çalışmalarının koordine edilmesi; (6) görüş alışverişlerinin

[“kamu harcamalarını yapılandırma ve sınırlama programının” gerçekleştirilmesi için Rapor] Rada Ministrów, Varşova, Mayıs 2005.

¹⁷ *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* Devlet kurumları Çalışanlarına ilişkin Kanun politik atamayla gelen çalışanlara ilişkin kuralları ortaya koyan etk kanun niteliğindedir [madde 47(1)]. Madde 47, 5 Temmuz 1996 tarihli Kamu Hizmeti kanununun 88. maddesi 5. bendi temeline eklenmiş ve 1 Ocak 1997 tarihinde yürürlüğe girer. Madde 47 şu şekildedir: “The employment: 1) Başbakanın, Başbakan yardımcısının, bakanın ve Bakanlar Kurulu üyesi olan herhangi bir diğer kişinin politik kabinesinin bir çalışanın 2) 1. maddede belirtilenlerin dışında devlet kademelerinde üst düzeyde yer alan kişilerin danışmanlarının istihdamı devlet pozisyonunda yer alan, bağlı buldukları kişinin görev süresiyle sınırlı olan sözleşmeler temelinde gerçekleştirilir. Sözleşmenin iptali iki haftalık bir ihbar süresiyle yapılabilir.”

¹⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* [devlet pozisyonlarında yönetici olarak bulunan kişilerin politik kabinesinde görev yapan ve danışman olan çalışanların atanması ve diğer ödüllere dair 20 Mart 2000 tarihli Bakanlar Kurulu Direktifi], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

¹⁹ *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Başbakan İdari İşler Ofisi Kamu Bilgilendirme Bülteni]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

planlanması ve organize edilmesi ve bakanlığın faaliyetleri kapsamında fikirlerin hazırlanması; (7) bakanın imzasına sunulan belgelere ilişkin fikirleri analiz etme ve verme; (8) medya politikasının oluşturulması ve koordine edilmesi; (9) bakanın çalışma gündeminin yürütülmesi; (10) bakana yapılan yazışmaların dolaşımının koordine edilmesi ve (11) bakanların teklif edilen ziyaretlerine ve toplantılarına ilişkin ve diğer birimler tarafından hazırlanan konuşma taslaklarının hükümet hedeflerine uygunluğuna göre fikir verme. İş programını yerine getirirken politik kabine, müsteşarlarla, devlet bakanlarıyla ve bakanlıktaki memurlarla yakinen işbirliğine girer. İşleyişinin ana kuralı, hükümetin görevlerini profesyonel manada yerine getirmede politik ve memurluk alanlarının işbirliğidir.²⁰

Genellikle politik kabineler bakanlıkların günlük idaresine odaklı çalışan memurlar grubuna göre göreceli olarak daha küçüktür. Sıkça rastlandığı şekilde politik kabine üyeleri uygun tavsiye vermek için yeterli bilgiye sahip değildirler ki bu da rollerini sınırlandırabilir. Bununla birlikte genellikle bir hükümet değişikliğinin ardından politik kabinelerin rolleri bir süre için oldukça önemlidir. Memurlar ve politika danışmanları arasında tartışmadan kaçınmak için bir kural olarak politik kabine üyelerinin memurlara herhangi bir talimat vermelerine izin verilmemektedir. Yalnızca bir bakan (bakan yardımcısı) bunu yapabilir. İki grubun arasındaki olası çatışmaları çözmek bakanın görevidir.

Ekonomi Bakanlığı ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı mevzuatı politik pozisyonlarda bulunan kişilerin de uymasını gerektiren kuralları içermektedir.²¹ Bu kişiler kanuna uygun davranmalı, vatandaşların güvenini pekiştirmeli ve devletin ve hükümetin imajını mutlaka akılda bulundurmalıdır. Ayrıca devlet memurlarının politik tarafsızlık ilkesini korumalıdır. Bakanlar siyasi partilerin hedeflerinin elde edilmesine veya içinde buldukları çıkar gruplarına yardımcı olmak için kendi pozisyonlarını ve kamu kaynaklarını kullanamazlar. Bakanlar Konseyi'nin uyumunu güçlendirmeli, görevlerini dikkatle yerine getirmeli, devlet mallarını ve kamu finansmanını mantıklı bir biçimde idare etmeli ve gerekli olması halinde kendilerini inceleme ve kontrol prosedürlerine tabi tutmalıdır. Ayrıca kamuoyuyla olan ilişkilerinde şeffaflık ve açıklığı garantiye almalı ve kamu faaliyetlerinde özel çıkarların gözetildiğine dair şüphelerin oluşmasına izin vermemelidir.²²

Bu kuralların ihlaline ilişkin özel yaptırım mekanizmaları mevcut değildir. Geçmişte etik kurallara uymama durumunda kamuoyu baskısının politik kabinede istifaya veya görevden alınmaya neden olduğu durumlar söz konusu olmuştur.

Politik kabinelerin düzenlemesine ilişkin gelecekteki gelişmeleri tahmin etmek oldukça zordur. Süreci düzgün bir biçimde değerlendirmek için daha geniş bir perspektif gerekmektedir. Politik kabineye ilişkin kapsamlı bir mevzuat faydalı olacaktır.

4. Kamuoyu Görüşü

Politika danışmanlara ilişkin kamuoyunun algısı pozisyonların kötüye kullanılması ve rüşvet iddialarından etkilenmektedir. Örneğin Savunma Bakanı Yardımcısının bir danışmanı yabancı firmalardan finansal avantaj istediği ve bakanlık tarafından düzenlenen ihalelere katıldığı iddiasıyla suçlanmıştı.²³ İç İşleri bakanlığı politik kabinesi direktörü de ayrıca şirket yönetim kurulunda bulunarak yolsuzlukla

²⁰ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Çevre Bakanlığı Kamu Bilgilendirme Bülteni]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>.

²¹ 31 Ekim 2005 tarihinde Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı Ekonomi Bakanlığı ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı olarak ikiye ayrıldı. Çalışan ilişkileri ise Çalışma ve Sosyal Politika Bakanlığı tarafından devralındı.

²² *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Ekonomi Bakanlığı ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı Kamu Bilgilendirme Bülteni]: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>.

²³ “*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [Szeremietiew’in Danışmanı Suçlandı] *Wprost*, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

mücadele kanununu çiğnemiştir. Bu kabinenin diğer üyeleri de yolsuzlukla mücadele kanunu çiğnemiştir.²⁴ Çevre Bakanlığı'nda geçtiğimiz günlerde atanan bir direktör iki ceza davasındaki iddialar dolayısıyla istifasını vermek durumunda kalmıştır.²⁵

Bunların yanı sıra politik ve memurluk hizmeti rolleri arasındaki sınırları aşmaları konusunda iddialarla karşı karşıya kalan politik kabine üyeleri de olmaktadır. Bunun bir sonucu olarak "idare süreci için olan destek hala profesyonel olmayan bir durumda hazırlıksız olan bürokratik bir takımla verilmektedir veya hiç verilmemektedir"²⁶ En iyi kişiler bakanlar tarafından bakanlığın devlet memurluğu yönetim pozisyonlarına atanmaktadır. Bunun sonucu olarak politik kabineler genellikle bir bakanın siyaset dünyasından arkadaşlarını bir araya getirmektedirler. Örneğin parlamentoya seçilemeyen kişiler gibi. Politika danışmanları üstlerinin yeterliklerini üstlenmekte ve kamu çalışanı kesimini etkilemeye çalışmaktadırlar.²⁷

Politik kabinelerin sağlam bir kamu yönetiminin gerekli unsurları olduğuna dair görüşler de mevcuttur. Bazı kişiler politik kabinelerdeki danışmanların sayısını artırma ve farklı alanlarda bakanın güveninin kazanmış uzmanların alınması taraftarıdır.²⁸ Politik kabineler memurluk hizmeti birimlerine bir "politik unsurun" sızmasına karşı bir bariyer oluşturmaktadır.²⁹

Kamu hizmeti birimlerinin üyeleri Anayasanın 153. maddesinde ve kamu Hizmeti Kanununda tanımlandığı şekliyle kamu hizmeti değerlerinden alınan davranış standartlarını bir araya getiren Etik Kurallar Yasasına tabidirler. Etik Kurallar Yasası bir profesyonellik kuralı olarak hizmet prosedürlerini takip etme zorunluluğunu içermektedir. Bir kamu görevlisi, kararlarından sorumlu olmalı ve ayrıca politik açıdan tarafsız ve yansız olmalıdır.³⁰

3 Ekim 2005 tarihinde o dönem Cumhurbaşkanı adaylığı olan Lech Kaczyński'nin hükümet üyeleri, bakanlar, müsteşarlar, merkezi hükümet ofislerinin başkanları ve politik kabine üyeleri için bir Etik Davranış Kuralları Rehberi sunmuştur. Bu Rehber devlet memuru pozisyonu için adayların seçilmesi ve değerlendirilmesi için kurallar ortaya koymaktadır. Medyayla olan ilişkilerin ilkelerini belirlemekte ve Başbakan'ın onayını gerektiren, danışmanların yurtdışı gezilerine katılmasında organizasyonun nasıl yapılması gerektiğini göstermektedir.³¹ Lech Kaczyński artık Polonya Cumhurbaşkanı olduğundan bu belgeye daha yasal bir statü verilme olasılığı yüksek.

Yeniden özetlemek gerekirse, şu anki Polonya devlet memurluğunun en ciddi sorunlarından bir tanesi politik alan ve kamu hizmeti alanı arasında uygun ilişkiler sorunudur. Politik kabine işlevlerinin oluşturulması ve yasal düzenlemeleri bu ikilemi çözme çabasını göstermektedir.

²⁴ B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [Geçmiş olan bir Danışman] Rzeczpospolita, 29 lipca 2003 r.

²⁵ M. Sterlingow and M. Waś, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Bakan Szyszko ve Cezalandırılmayan Keresteciler] Gazeta Wyborcza: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>.

²⁶ M. Kulesza ve A. Barbasiewicz, *Functions of Political Cabinets*, op. cit., p. 41.

²⁷ Ibid., p. 41.

²⁸ Bakan J. Widzyk'in tartışmadaki açıklaması, „Wokół raportu W. Filipowicza 'Służba cywilna III RP: zapomniany obszar'” [“W. Filipowicz Raporunun Çevresi: 'III. Polonya Cumhuriyeti'nde Kamu Hizmeti: Unutulan Bir Alan'”], 16 Nisan 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Varşova, s. 16. Aynı fikir Kamu Yönetimi Ulusal Okulu Direktörü Maria Gintowt-Jankowicz'i de ilgilendirmektedir, ibid., pp. 19-20.

²⁹ Kamu Hizmeti Başkanı Jan Pastwa'nın açıklaması, ibid., p. 19.

³⁰ Bakınız Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Meslek Ahlak Yasası konusunda 11 Ekim 2002 tarihli Başbakan'ın 114 sayılı Emri] Monitor Polski z 2002 r., no. 46, poz. 683.

³¹ Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Başbakan ve Bakanlıklar için Cumhurbaşkanı'nın Davranış Kuralları Rehberi]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>.

Referanslar
Birincil Kaynaklar

2 Nisan 1997 tarihli Polonca Cumhuriyeti Anayasası:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [16 Eylül 1982 tarihli Kamu Çalışanları Kanunu], Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214, Dz. U. Z 1982 r., no. 31, poz. 214

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Bakanlar Kurulunun Yapısı ve İç Tüzüğü ve Bakanların Yetkinlik Alanı Hakkında Kanun], Dz. U. z 1999 r. no. 82, poz. 929

18 Aralık 1998 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe

[Politik kabinelerde görevlendirilen kamu personeli ve idarecilere danışmanlık yapanların ücretleri ve yararlanacakları diğer faydalara ilişkin 28 Mart 2000 tarihli Bakanlar Kurulu Yönetmeliği], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296

Derdziuk Z. et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)* [Kamu Hizmetinin oluşturulmasına yönelik analiz ve değerlendirme raporu (Ağustos 1996- Eylül 1997)], Varşova, Şubat 1998

Komunikat po Radzie Ministrów [Bakanlar Kurulu Toplantısından Açıklama], 26 Ekim 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Kamu harcamalarının yeniden yapılandırılması ve sınırlandırılması programı], Rada Ministrów, Varşova, Ekim 2003

Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [“Kamu harcamalarının yeniden yapılandırılması ve sınırlandırılması programı”nın gerçekleştirilmesine dair rapor], Rada Ministrów, Varşova, Mayıs 2005

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Kamu Hizmeti Etik Kurallasına ilişkin 11 Ekim 2002 tarihli, 114 sayılı Başbakanlık Talimatı] *Monitor Polski* 'de yayınlanmıştır, z 2002 r., no. 46, poz. 683

Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Başbakanlık ve bakanlıklarda uygulanacak Cumhurbaşkanlığı Etik Kurallar Bütünü]:

<http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materialy>

Başbakanlık Şansölyesi Bülteninde yayınlanan bilgi notu: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>

Ekonomi Bakanlığı ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığının Bülteninde yayınlanan bilgi notu: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Çevre Bakanlığının Bülteninde yayınlanan bilgi notu:

<http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

İkincil Kaynaklar

Bach-Golecka D., “The Civil Service and Political Authority in Government Administration.” *The Polish Yearbook of the Civil Service*’te yayınlanmıştır 2005

Burnetko K., *Slużba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [Polonya III: Cumhuriyetinde Kamu Hizmeti: temel noktalar] Raport Fundacji im. Stefana Batorego’da yayınlanmıştır, 2003.

Czaputowicz J., “The Civil Service in Polonya — between Politicization and Professionalization”. *The Polish Yearbook of the Civil Service*’te yayınlanmıştır, 2005

Górski A., “*Civil servans czy politicus servans - w okresie miğdzywojennym i obecnie*”, [kamu çalışan mı politik çalışan mı — iki savaş arası dönemden bugüne]: *Slużba Cywilna*’da yayınlanmıştır, no. 3/2002

Górski A., “The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922”. *The Polish Yearbook of Civil Service*’te yayınlanmıştır, 2002

“*Doradca Szeremietiewa oskarżony*” [Szeremietiew’s Danışmanı Suçlanıyor], *Wprost*’ta yayınlanmıştır, 24 Ağustos 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>

Kittel B., “*Doradca z przeszłością*” [Geçmiş olan bir danışman], *Rzeczpospolita*, 29 Temmuz 2003

Kulesza M. and A. Barbasiewicz, “Functions of Political Cabinets”, *The Polish Yearbook of the Civil Service*’te yayınlanmıştır, 2002

Sterlingow M. and M. Waś , “*Minister Szyszko i bezkarni drwale*” [Minister Szyszko ve cezalandırılmayan oduncu], *Gazeta Wyborcza*’da yayınlanmıştır: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>

Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Slużba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [W. Filipowicz’in Raporu üzerine Tartışmalar: “Polonya III. Cumhuriyetinde Kamu Hizmeti: unutulmuş bir alan”], Stefan Batory Vakfı, Varşova, 16 Nisan 2004

PORTEKİZ

José Alexandre Guimarães de Sousa Pinheiro
Portekiz Veri Koruma Kurumu Kıdemli Üyesi,
Portekiz

1. Portekiz Anayasası

1.1 Portekiz Anayasası politik danışmanlarla ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir

Anayasa ulusal siyasi kurumlara ilişkin yalnızca devlet kurumlarından bahsetmektedir: devlet başkanı, parlamento (*Assembleia da República*), hükümet ve mahkemeler (madde 110). Bu kurumların üyeleri devletin egemenliğinin temsilcileridir; politik danışman değildir.

Parlamentonun işleyişine ilişkin, Anayasa devlet memurlarından oluşan sürekli bir kurum ihtiyacını ortaya koymaktadır ve görevi parlamento üyelerine teknik destek sağlamak olan geçici olan uzmanların istihdam edilmesini gerektirmektedir (madde 181).

Hükümete ilişkin bölümde Anayasa ne politik danışmanlar ne de devlet memurlarının özel kurumlarına dair herhangi bir atıfta bulunmamaktadır.

1.2 Kamu yönetimine ilişkin olarak, Anayasa politik danışmanlar ve devlet memurları arasında net bir ayırım ortaya koymaktadır. Anayasa politik danışmanlardan bahsetmediğinden bu doğrudan değil ancak, kamu idaresinin yeterlikleri ve fonksiyonlarından bahsederek dolaylı olarak yapılmıştır.

Bu anlamda kamu idaresinin ana özellikleri aşağıdaki gibidir:

- Devlet içinde demokratik adem-i merkezîyetçilik (madde 6.1);
- Anayasa ve kanuna uygun, eşitlik, oranlılık, adalet, tarafsızlık ve iyi niyete uyumlu yönetim kurumları ve devlet memurları (madde 266.2) ve
- Yönetimin yetkin kurumları tarafından tanımlandığı üzere devlet memurları, diğer devlet çalışanları ve kamu çıkarını koruyan diğer kamu kurumları (madde 269.2).

Yukarıda belirtilen hükümlerin hiç birinde devlet memurları ve siyasi partiler arasında veya diğer benzer siyasi birlikler arasında herhangi bir bağ öngörülmemektedir. .

Sonuç olarak Anayasa siyasi danışmanlarla ilgili ayrı bir yapı öngörmemektedir.

1.3 Güçler ayrılığı ilkesine dayalı olarak (madde 111) Anayasa siyasi çevre ve idari çevre arasında net bir ayırım belirlemektedir. Bu ilke idari alanlarda siyasi danışmanların haklarına saldırıyı engelleyerek korunabilir

Hükümet “ülkenin genel politikasını idare eden kurum ve kamu yönetiminin önde gelen kurumudur” (madde 182). Buna rağmen hükümet ve politik danışmanların eylemleri arasında çakışma söz konusu değildir. Başbakan ve bakanlar elbette ki genel müdürler gibi yüksek düzey devlet memurlarını atamaya yetkilidirler. Bir kere seçildikten sonra bu devlet memurları hükümet üyelerine karşı sorumludurlar, politik danışmanlara değil. Ayrıca Anayasada politik danışmanlar ve devlet memurları arasında doğrudan bağlantılar mevcut değildir.

2 Kanuna Göre Politik Danışmanlar

2.1 Portekiz kanunlarına göre politik danışman tanımını oluşturmak zordur

Hükümete ilişkin olarak kanunlar personel başkanı, asistanlar ve danışmanlara referans yapmaktadırlar ancak örneğin teknik veya politik olup olmamalarına göre fonksiyonlarının özelliklerini net

bir biçimde belirtmemektedirler. Farklı partiler tarafından desteklenen farklı hükümetler için çalışan asistan ve danışmanların önemli sayısı göz önüne alındığında bu fonksiyonların arasında ayırım yapmak zordur.

Parlamento içinde politik danışmanları istihdam etme kararı her bir parlamento grubuna dayanmaktadır. Bu danışmanların yapacağı iş temelde politik içeriğe sahiptir çünkü parlamentoda çalışan devlet memurları her bir parlamento grubuna teknik destek sağlamaktadır.

Geleneksel olarak siyasi partiler parlamentoda görev yapan siyasi danışmanlarla, hükümetteki siyasi danışmanlardan daha yakın bağa sahiptir.

Kanuna göre parlamento için ve hükümet için politik danışman istihdam etme kuralları ayrıdır.

2.2 Parlamentoya ilişkin olarak kanun (Kanun No 28/2003) aşağıdakileri ortaya koymaktadır:

- Parlamentoda temsilcisi, grubu veya komisyonu olan bütün siyasi partilere tüm gerekli teknik ve lojistik destek parlamento tarafından kendi çalışanları vasıtasıyla sağlanmaktadır.
- Parlamentodaki tüm grupların kısmen parlamento tarafından finanse edilen kendi ofis çalışanları vardır ve bunların yapılış şekli seçilen üyelerin sayısına dayanmaktadır (madde 46.1, b) ve çalışanlar siyasi partiler tarafından istihdam edilmektedir.
- Seçilen parlamentodan en az iki üyesi olan bir parlamento grubu parlamento tarafından finanse edilen bir personel başkanı atayabilir (madde 46.1, a).
- Her yasama yılının başında parlamento grupları parlamentoya ekipleri, mesleki kategorileri ve maaşları hakkında bilgilendirmelidir (madde 46.2).
- Kanun parlamento tarafından finanse edilen politik danışmanların maaşlarının limitlerini belirlemektedir (madde 46.4 ve 46.5).
- Parlamento grupları politik danışmanların atanmasından ve işten alınmasından sorumludur (madde 46.6).
- Her bir parlamento grubu operasyonel giderler için yıllık bir destek almaktadır (madde 47.4).

2.3 Yukarıda bahsedilen kanunun ana amacı parlamentoda temsilcisi olan siyasi partilerin işlerini yerine getirmek için temel koşullarını ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda parlamento tarafından maaşları ödenen devlet memurları ile parlamento grupları tarafından tutulan politik danışmanlar arasında bir ayırım yapılmaktadır.

Kullanılan yöntemin politik danışmanlar ve devlet memurları arasındaki ayrımı sürdürmede etkili olduğu kanıtlanmıştır.

2.4 Parlamento üyeleri (milletvekilleri) kendilerinin devlet memuru olmasını engelleyen kanuni hükümlere uymalıdır. Diğer birçok görevin yanı sıra, aşağıdaki görevleri de yerine getirmek üzere bir daimi kurul olarak Parlamento Etik Komisyonu yetkilendirilmiştir (Parlamento Kanunu madde 39):

- Kanuna göre, bir parlamento üyesinin fonksiyonları ile görevlerini yerine getirme kapasitesi arasındaki uyumsuzlukları tespit etme (no. 2, a);
- Parlamento üyelerinin kişisel ilgilerinin kaydını tutma (no. 2, b) ve
- Herhangi olası bir çıkar çatışmasına ilişkin karar verme (no. 2, d).

2.5 Araştırma Komisyonlarında parlamento üyeleri veya politik danışmanlar ve devlet memurları arasında ilişkileri araştırmak da mümkündür. Anayasa parlamentonun tek amacı kanunun yerine getirildiğinden emin olmak olan geçici komisyonları kurmasına izin vermektedir.

Mahkemeler gibi parlamento da devlet memurları ve siyasi kadrolar arasında ayrımı kontrol etmede bir rol oynayabilir.

2.6 Hükümete ilişkin olarak 262/88 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, politik çalışanların istihdamına ve fonksiyonlarına ilişkin en önemli kuralları ortaya koymaktadır. Kanuna göre politik kadrolar devlet memurlarının özel bir kategorisini oluşturmamaktadır.

Politik kadroların kanuna göre en önemli özellikleri şunlardır:

- Hükümette siyasi atamayla göreve gelen politik kadro, bir personel başkanı, asistanlar ve sekreterler ekibinden oluşmaktadır (madde 2.1).
- Özel fonksiyonları yerine getirmeleri için uzmanlar ve teknik danışmanlar çağırılabilir (madde 2.2 ve 2.3).
- Personel başkanı ofisi koordine etmek yetkisine ve bakanlığın sorumluluğu altında bulunan idari birimlerle gerekli bağlantıları kurma yetkisine sahiptir (madde 3.1).
- Asistanların hükümet üyelerine teknik destek vermeleri gerekmektedir (madde 4.1).
- Personel, hükümet üyeleri tarafından serbest bir biçimde atanabilir ve görevden alınabilir (madde 6.1).
- Personel özellikle görevleri esnasında elde ettikleri bilgiyi ve çalışmalarını ilgilendiren konularda gizlilik kuralları konusunda devlet memurlarıyla aynı kural ve mevzuata tabidirler (madde 8.1).

2.7 Kanun Hükmünde Kararname yalnızca teknik danışmanlardan bahsetmektedir ancak bu hükümler tabi ki pek çok fonksiyondaki politik danışmanların atanması için de kullanılmaktadır. Bu tür danışmanlar, siyasi partiler, parlamento üyeleri ve diğer kurumlar arasında köprü görevi görebilirler. Bununla birlikte, Kanun Hükmünde Kararname idari kurumların faaliyetlerinde politik danışmanlara herhangi bir doğrudan müdahalenin yasaklanması konusunda nettir. Ofis ve bu kurumlar arasında ilişki kurma yetkisine yalnızca personel başkanı sahiptir

3 Kanuna Göre Devlet Memurları

3.1 2/2004 sayılı Kanun üst düzey devlet memurlarının kişisel statülerini düzenlemektedir. Bu kanun ayrıca 93/2004 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ortaya koyulan hükümler uyarınca yerel düzeyde de uygulanmaktadır

Kanuna göre üst düzey devlet memurları kamu kurumlarını idare etme, yönlendirme, koordine etme ve kontrol etme yetkisine sahiptir (madde 2.1). Kanun bu devlet memurları arasındaki ayrımı belirlemiştir. İki düzey vardır: Üst ve orta. Ve bu düzeylerin her birinde farklı düzeylerde hiyerarşi, güçler ve sorumluluk düzeyleri vardır (madde 2.2).

En üst düzey devlet memurlarının arasında genel müdürler, müsteşarlar, Genel Müfettiş ve Başkan bulunmaktadır (madde 2.3). Orta düzeyde ise müdür vekil ve yardımcılarını göstermektedir (madde 2.3). Portekiz sisteminde genel müdür bakanın isteğine göre görevden alınabilir.

3.2 Aynı kanuna göre üst düzey devlet memurlarının kamu kurumlarının kamunun genel refahını geliştirecek şekilde yürüdüğünden emin olma zorunlulukları bulunmaktadır (madde 3)

Üst düzey devlet memurları tarafından yerine getirilen idari işlevler için kılavuz ilkeler bu spesifik alandan sorumlu hükümet üyesi tarafından hükümet programında tanımlanmıştır (madde 3).

Üst düzey devlet memurlarının kamu çıkarına hareket edilmesi gerekliliğini, yasallık, adalet, tarafsızlık, sorumluluk, oranlılık, şeffaflık ve iyi niyet gibi ilkelere ve temel anayasal değerlere saygı göstermeyi kapsayan etik ilkelerle uyum içerisinde hareket etmesi gerekmektedir (madde 4).

İdari hizmetlerin gerekli hesap verebilirliği, *hedeflere göre yönetim* kavramını açıklamaktadır (madde 5.1). Kanun uzun vadeli hedefleri belirleme ve ilgili tüm kaynakları koordine etme ihtiyacını özellikle belirtir (madde 5.1).

Üst düzey devlet memurlarının eylemleri aşağıdaki gibi özel kıstaslarla yönetilir:

- Kalite;
- Etkililik,
- Sadeleştirilmiş prosedürler;
- Vatandaşlarla daha iyi ilişkiye sahip olmak için işbirliği (madde 5.2).

Liderlik pozisyonundaki devlet memurları gelecekteki bir kanuna göre değerlendirilecektir (2/2004 sayılı kanun, madde 14).

3.3 İşe alımla ilgili olarak, kanun, en üst düzeyde devlet memurlarının, hem üniversite derecesine hem de pozisyon için gerekli deneyime ve beceriye sahip olmaları şartıyla devlet memurları arasından veya kamu çalışanı olmayan bireyler arasından doğrudan seçilebileceğini belirtmektedir (madde 18).

Siyasi istismarları engellemek amacıyla en üst düzey devlet memurlarının hükümetin istifasının ardından, parlamento seçimlerinin hemen öncesindeki dönemde veya yeni bir hükümetin parlamentoda onaylanmasından önce atanması kesinlikle yasaktır (madde 19.6).

3.4 Orta seviyeyle ilgili kanun aşağıdaki gereklilikleri ortaya koymaktadır (madde 20):

- Üniversite derecesi (madde 20, a);
- Adayı yeni fonksiyonları için hazırlamak amacıyla düzenlenen spesifik bir kurstan geçer derece (madde 20, b);
- Gerekli deneyim (madde 20, c).

Kurum direktörleri ve bölüm başkanları ilgili profile sahip adaylar arasından seçilir (madde 21.1).

3.5 Özel görevlere ilişkin olarak kanun üst düzey çalışanların aşağıdaki fonksiyonlara sahip olmasını gerektirir (madde 34):

- Genel manada kamu hizmeti de dâhil tüm ilgili konularda hükümeti haberdar etmek (madde 34, a);
- Sıradan devlet memurlarının yaptıklarının vatandaşların yasal çıkarlarına uygun olduğundan emin olmak (madde 34, b)

3.6 Sıradan devlet memurları için genel istihdam kuralı rekabetçi bir sınavla işe alımdır (204/98 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, madde 1). Bu sınav her bir aday için eşit fırsatlar ve eşit koşullar olduğunu ve sınavın herkese açık olduğunu temin eder (madde 5).

Kamu hizmetine kabul edilmek için adayların aşağıdaki kriterlere uyması gerekmektedir (madde 29):

- En az 18 yaşında olmak;
- Portekiz vatandaşı olmak;
- Pozisyon için gerekli niteliklere sahip olmak;
- Askerliğini yapmış veya yapmamış ise askerlikle ilişkili konulardaki mevzuata uygun olmak;
- Gerekli görevleri yerine getirmek için fiziksel ve psikolojik olarak hazır olmak.

3.7 İdari şeffaflığa ilişkin bir diğer önemli unsur devlet kurumları tarafından yayınlanan belgelere serbest biçimde ulaşım. Kanuna göre (65/93 sayılı Kanun), kamu belgelerine veya kamu verilerine ilişkin erişilebilirlik, eşitlik, tarafsızlık, adalet ve şeffaflık ilkeleri garanti edilmiştir (madde 1). Her vatandaşın kamu kurumları tarafından kendisini doğrudan ilgilendiren kararlara ilişkin bilgilendirilme hakkı bulunmaktadır (madde 2.2). Kişisel olmayan özellikteki belgelere ilişkin genel kural herkesin kamu verilerine erişim hakkının olmasıdır (madde 7.1).

Kamu İdaresi, kamuyu aşağıdaki konularda bilgilendirmekle yükümlüdür (madde 11):

- Karar alma sürecinde kullanılan idari usulün çerçevesini içeren tüm belgeler ve iç yönetmelikler veya kılavuzlar ve

- Kabul edilen idari usul dâhil olmak üzere mevcut kanunu yorumlayan tüm belgeler.

3.8 Diğer bir önemli belge kamu hizmetinin görev haritası (Carta Deontológica) (Karar no: 18/93). Bu kamu belgesinde yer alan en önemli ilkeler şunlardır:

- Kamu personeli tanımı hiyerarşik bir sistemde kamu yönetimi için çalışan herkesi içermektedir. Tanım geçici veya sürekli üyeler arasında ayırım yapmaz (madde 1).

- Devlet memurları her durumda tarafsız hareket etmek durumundadır ve her zaman tüm vatandaşların kanun önünde eşit olduğunu göz önünde bulundurmalıdır. Sonuç olarak siyasi, ekonomik ve dini sebepler her zamanki işlerinin önüne geçmemelidir (madde 5).

- Devlet memurları her zaman tüm vatandaşların kanun önünde eşit olduğuna, olumlu veya olumsuz ayırım olmaksızın aynı muameleye maruz kalma hakkına sahip olduğuna göre hareket edip tarafsızlık kuralına uymalıdır (madde 10).

- Devlet memurlarının kamu kurumları için çalışırken özel amaçlarını gözetmemeleri gerekmektedir (madde 19).

- Devlet memurlarının merkezi hükümet, bölgesel hükümetler ve yerel yöneticiler tarafından ortaya koyulan politikalara uyması ve bu politikaları izlemesi gerekmektedir. Bu kişiler ayrıca günün siyasi gücü tarafından belirlenen kılavuzları dürüst bir biçimde yorumlamalıdır (madde 22).

3.9 Kamu İdaresi Etik Yönergesi de benzer ilkeler içermektedir:

- Kamu çıkarı herhangi bir bireysel veya grup çıkarının önünde gelmelidir.
- Devlet memurlarının anayasa ilkelerine ve hukuka uyması gerekmektedir.
- Adalet ve tarafsızlık devlet memurlarının hareketlerini yönlendiren hayati değerlerdir.
- Kanuna göre hiçbir vatandaş herhangi bir şekilde bir ayrıma maruz kalmamalıdır.
- İyi niyet vatandaşlarla doğrudan ilişkiler dâhil olmak üzere her durumda devlet memurlarının eylemlerinde etkili olması gereken temel bir ilkedir.

4 Uygulamada Sistem

4.1 Anayasa ve başlıca kanunlar devlet memurları ve siyasi danışmanlar arasında net bir ayırım yapmaktadır. Bununla birlikte yasal ön koşullar her zaman yerine getirilmemektedir ve bu da sistemde aşağıdaki gibi kırılmalara neden olmaktadır:

- Siyasi güven veya aciliyet nedenleriyle bakanlar ve müsteşarlar doğrudan politik danışmanlar veya diğer personel vasıtasıyla idari faaliyetleri kontrol etmeye ve izlemeye çalışmaktadır;

- Politik danışmanlar ve devlet memurları aynı fonksiyonları yerine getirdiklerinde bu yapılan işe bariz etkilerle birlikte çatışmalara ve yanlış anlamalara neden olabilir;
- Politik veya diğer türde danışmanlar olarak çalışmalarını için yeni çalışanlar istihdam etme eşdeğer faydaları olmadan maliyet getirebilir;
- Politik danışmanlar tarafından yerine getirilen teknik çalışmalar bazen genel sistemle bir bütünlük eksikliğinden muzdarip olabilir.

4.2 Yalnızca yasal metinleri okumak okuyucuya Portekiz’de devlet memurları ve politik danışmanlar arasındaki sistemin mükemmel çalıştığına dair yanlış bir izlenim verebilir. Kanuna göre iki kategori arasında net bir ayırım olmakla birlikte her bir grubun rollerinin tanımlanmasında çoğu zaman zorluklar öne çıkmaktadır.

Kamu kuruluşları ve idari birimlerin yasal yükümlülük ve amaçlarını en üst düzey devlet memurları tarafından tanımlandığı üzere yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu hedefler, eğer siyasi güçler idari düzeyde daha önce belirlenmiş olan öncelikleri değiştirerek devlet memurlarının işlerine karışmalar ise tehlikeye atılabilir. Çok sıklıkla bakanlar ve devlet bakanları kamu kuruluşları tarafından kabul edilmiş ve hatta hükümet tarafından onaylanmış raporlar yerine kendi gündemlerini takip etmektedir. Uyumsuz önlemlerin alınmasının ardında yatan siyasi olanaklardır ve bu nedenle de idari işler açısından ciddi sıkıntılar doğurmaktadır. *Zaman ve fırsat* gibi kavramlar devlet memurları için ve politik danışmanlar için farklı şeyler ifade etmektedir. *Seçmen faktörü* devlet memurlarının çalışmasına ilişkin yer almazken politika danışmanlarının karar alma sürecinde genellikle *belirleyici faktördür*. Belli politik seçenekler bazı yasal önlemlerle veya kamu sektörünün daha genel çerçevesi ile uyum içerisinde değilse sorunlar baş gösterebilir. Politik danışmanların ve devlet memurlarının arasındaki gerçek ilişki karşılıklı şüphe ve yanlış anlamayla dolu bir ilişkidir.

Hükümet politik fırsat ilkesini iyi bir biçimde kontrol altında tutmak için mekanizmalar ortaya koymuştur. Bu amaçla, Adalet bakanlığı bünyesinde bir birim olarak mevzuat hazırlama gibi önemli bir göreve sahip Yasal Politika ve Planlama Ofisi (GPLP) 2001 yılında kurulmuştur. Bu birimin şu ana kadar ki deneyimleri olumlu olmuştur zira adalet alanında uyum ve daha iyi koordinasyon oluşmasını sağlamıştır.

4.3 Kamu sektörü tarafından gerçekleştirilen işlere ilişkin olarak, bazen devlet memurlarının deneyimlerine ve teknik bilgisine gereken önem gösterilmemektedir. Sorun hep aynı: daha fazla çalışma daha fazla zaman demek. Devlet memurları tarafından hazırlanan özel raporlar ve çalışma genellikle ani politik ihtiyaçların hızlı çözümler bulmalarını gerektirdiği politika danışmanları tarafından kolaylıkla yerine koyulamaz.

Diğer yandan, hem devlet memurlarının hem de politika danışmanlarının kapasitesinin ötesinde olan bazı görevler vardır. Bu durumlarda en iyi çözüm dışarıdan özel takviye almak olabilir. Hem hükümet hem de kamu yönetimi özel şirketlere başvurabilir.

4.4 Devlet memurları farklı hükümetler ve belli siyasi partiler arasındaki bağlantıdır. Eğer her bir partinin belli bir alanda özel bir politikası olursa, yeni politika ile öncekiler arasında gerekli bağlantıları gerçekleştirmek hayati derecede önem arz etmektedir. Devlet memurları ve politika danışmanları, seçmen ihtiyaçları tarafından belirlenen farklı kültürel profillere sahiptir. Genelde devlet memurları kendi politik seçilme sürelerinin ötesinde uzun vadeli politikalar sunma eğilimindedirler ancak politik çalışanlar ise daha kısa vadeli programlara odaklıdırlar.

Farklı kültürel profillerin başka bir sonucu ise değişikliklere ve kamu reformlarına farklı bir yaklaşımının olmasıdır. Bu bağlamda politik danışmanların yeni önlemler önerme olasılığı daha yüksektir.

4.5 Portekiz’de politik danışman kavramı dikkatli bir yorum gerektirmektedir. Hükümet üyeleriyle çalışan politik çalışanların büyük bir kısmı kamu idaresinde istihdam edilmektedir. Aynı kişi hem bir kamu çalışanı hem de yeri geldiğinde bir politik danışman olabilmektedir. Bu kişi kamu

çalışanı olarak görevinden istifa etmemektedir. Politik danışman olarak çalıştıktan sonra kamu hizmetine geri dönebilir. Bir anlamda iki kişilikle uğraşyoruz demektir: kısmen Dr. Jekyll, kısmen ise Mr. Hyde (hangi karakterin hangi işleve denk geldiğine karar vermek okuyucuya kalmıştır)

4.6 *Yukarıda belirtilen sorunlar bu raporda incelenen iki kategorinin arasındaki ilişkiyi biçimlendirmek için göz önünde bulundurulmalıdır. Bununla birlikte devlet memurları ve bakanlardan oluşan iki kategorinin rolünü net bir biçimde ayıran yasal sistem kamu kurumlarıyla yakın bir ilişki kurma konusunda bakanların başarısız olmasının bir sebebi olarak gösterilemez.*

5 Sonuçlar

Politik danışmanlar ve devlet memurları arasında yapılan karşılaştırmadan bir dizi sonuç çıkarılabilir:

- Portekiz hukuku iki kategori arasında net bir ayırım yapmaktadır.
- Demokratik teminatları korumak için hükümet ve kamu idaresi arasındaki bağlantılar kanun tarafından yakinen düzenlenmektedir.
- Kanuna göre politika danışmanının veya politik çalışan gruplarının üyelerinin devlet memurları tarafından yapılan düzenli idari işlere karışması mümkün değildir.
- Politika danışmanlarının üst düzey devlet memuru atama yetkisi bulunmamaktadır.
- Kamu idaresinin üst düzey üyelerinin politik önlemler alma yetkileri yoktur, görevleri gereği sürdürülen politikaya ilişkin tavsiyeler verebilir ancak siyasi tavsiyeler veremezler.
- Ne Anayasa ne de kanun devlet memurlarının siyasi parti üyesi olmasını veya kendi çalışma hayatlarının dışında siyasi eylemlerde bulunmalarını engellemektedir. Bununla birlikte kanun tarafsızlığını gözetilmesini şart koşmaktadır.
- İdari belgelere serbest erişim politika danışmanlarının örneğin partinin siyasi kalesinde para harcamak gibi idari görevlerde herhangi bir etkiye sahip olmasını engellemek için önemli bir yöntem olarak öne çıkmaktadır.
- Kamuoyunun idari karar alma sürecine ilişkin farkındalığı şeffaflık ilkesini güçlendirmenin diğer bir yoludur.
- Uygulamada politik çalışanların devlet memurlarının günlük işlerini etkilemesi mümkündür ancak kanuni açıdan bu tarz hareketlere müsaade edilmemektedir.

Bu konuya ilişkin olarak Portekiz hükümeti tarafından verilen hiçbir karar bu raporda analiz edilmemiştir.

Devlet memurları ve politik danışmanlar arasında net bir ayrımı garantiye alan yasal önlemlere rağmen basında ve kamuoyunda yasal sistemin uygulanma yoluna ilişkin bazen kuşkular uyanır. Bu gerçekleştiğinde genellikle iktidarda olan siyasi partinin önemli üyeleri olan üst düzey devlet memurlarını atamak için kullanılan kıstaslarla ilgilidir. Bu kıstasların daha belirgin olması gerekmektedir, zira uygulamada bu politik danışmanların/semptizanların üst düzey kamu pozisyonlarına atanabilecekleri manasına gelmektedir.

Siyasi güç ve devlet memurları arasında daha şeffaf bir ilişki için kılavuz ilkeler, sadece ülkenin kültürel unsurlarını değil ayrıca sınırları ve kuralları net bir biçimde tanımlayan bir sisteme duyulan ihtiyacı da göz önünde bulundurulmalıdır. Yürütme kolu yalnızca kamu ve medya tarafından değil ayrıca parlamento tarafından da kontrol edilmelidir. Bu karmaşık güçler ayrılığı ağında garanti edilecek ana ilke hükümetin hegemonyasını engelleyen etkili bir güçler ayrılığıdır.

İSPANYA

Antonio Natera-Peral
Francisco Javier Ruiz-Martínez
University Carlos III Madrid
İspanya

Ülke Bilgileri

1978 tarihli İspanyol Anayasasına göre, bölgesel olarak, devlet dört idari alana ayrılmıştır: belediye, il, özerk (bölgesel) ve merkez idareleri. Özerk kamu idaresi, yasama yetkisi ve kendi kendini yönetme özellikleriyle birlikte daha fazla bağımsızlığa sahiptir. Hem belediyeler hem de iller yerel yönetim düzeyinin bir parçasıdır ve yasalarca tanınan sınırlar çerçevesinde düzenleyici yetkilere sahip olsalar dahi bu gibi yetkilere haiz değildirler. Ayrıca, bunların hepsi çeşitli türlerdeki idari kuruluşlar aracılığıyla kapsamalarını genişletmekte, çok karmaşık yönetimler arası ilişkiler ortaya çıkarmaktadırlar. Bu durum, akademisyenlere İspanyol hükümet sistemini idari “*archipelago*” (takımadalar) olarak tanımlama fikrini vermektedir (Tablo 1).

Anayasa, yetki devri süreci aracılığıyla tüm devletin, özerk topluluk olarak anılan bölgesel birimlere ayrılmasına imkan tanımıştır. Her bir özerk topluluğun temel anayasal normu, bölgesel anayasa niteliğindeki, topluluğa ait Özerklik Yasasıdır. Bu özerk örgütlenme genel oy ile seçilen Yasama Meclisi; yürütme yetkisine sahip Hükümet Konseyi, Meclis tarafından seçilen Konsey Başkanı; özerk topluluğa ait bölgede üst yargı kurumu görevini üstlenen Yüksek Adalet Divanı’ndan oluşur.

1979 itibarıyla, İspanya’da yeni anayasa kabul edilmiş ve ülkede Anayasada adı geçen yeni yapı ve kurumların uygulanmasına ilişkin zorluklar yaşanmaya başlamıştır. Bu, geleneksel üniter ülke yapısının, yasal anlamda özerk olarak bilinen yeni bir yapı ile değiştirilmesi anlamına gelmiştir. Özerk terimi, aslında, birçok kişinin karşı çıktığı (ordu, en muhafazakar siyaset ve ekonomi alanındaki seçkin kişiler, monarşistler dahil) idari federal bir yapıyı gizlemiştir. Anayasa görüşmelerinin öncül amacı genel bir uzlaşma sağlamak olduğundan, herkesin desteğini alacak bir formül sunulmuştur. Nihai anlaşma özerk toplulukların ortaya çıkmasına sebebe olmuştur³².

Her bir topluluğa ilişkin fonlar belirli bir mali sisteme uygun şekilde gelir yüzdesine dayalı olarak gerçekleştirilmekte ise de, tüm özerk topluluklar mali anlamda hem kendi gelirleri hem de merkezi devlet bütçesine dayanmaktadırlar. Sonuç olarak, tüm topluluklar kendi kamu hizmetlerini, kendi işe alım sistemlerini ve üst düzey (siyasi veya siyasi olmayan) kamu görevlilerini atamada kendi yöntemlerini düzenlemekte ve sürdürmektedirler.

Yetki ve işlevlerin dağılımı Anayasada öngörülmüştür³³. Belirli bir takım alanlar münhasıran merkezi yönetime bırakılmıştır³⁴ ve özerk topluluklar bunları hiçbir şekilde paylaşmazlar. Diğer bazı konularda ulusal mevzuatı uygulama ve kendi düzenlemelerini belirlemek üzere yetkilere sahiptirler. Sonuç olarak, diğer alanlarda özerk topluluklar daha fazla özelliğe sahiptir ve kendi mevzuatlarını kabul edebilmektedirler.

Bu alanlar, diğerlerinin yanı sıra, özerk yönetimin kurumsal ve idari örgütlenmesi, kültür, konut, çevre koruma, kendi bölgesi içindeki bayındırlık çalışmaları, bölgesel yollar, eğitim, sağlık ve istihdamın

³² Ancak, İspanyol hükümetinin siyasi modelini anlatmak üzere “federal monarşi” teriminin kullanılmasını doğru buluyorum.

³³ Özellikle 148 ve 149 no.lu maddeler.

³⁴ Özellikle merkezi yönetime bırakılan konular ulusallık, uluslararası ilişkileri, dış güvenlik ve savunma, para sistemi, dış ticaret, göç kontrolü, yargı idaresi ve özerk topluluklarda yasal reformlar ile ilgili konulardır.

teşviki gibi konularla ilgilidir. Bu alanların hepsinde gerçekleştirilen çalışmalar özerk kamu hizmetlerinin sorumluluğundadır.

Bazı benzer ilkeler yönetimin yerel düzeyini belirlemektedir (belediyeler ve iller), ancak hesap verebilirlik konusunda güçlükler yaşanmaktadır. Her ikisi de aynı temel mevzuata dayalı olarak yönetilen, büyük şehirlerin geniş çaplı idareleri ile köylerdeki küçük idareler arasında dramatik farklar bulunmaktadır, bu durum siyasi olarak atanan kişiler ile yerel düzeyde gerçekleştirilen incelemeler sonucu belirli görevlere sahip olanlar arasında ayırım yapılmasını neredeyse imkansız hale getirmiştir.

Tablo 1: İspanya İdari Sistemi: Yapısal Karmaşıklığa ilişkin bir örnek

Ülke düzeyi	Hükümet düzeyi	Hükümetin Yapısı	Perifer Kamu İdaresi	Devlet ve/veya Kamunun sponsor olduğu birimler	Yurtdışında Kamu İdaresi
Merkezi Devlet (ulusal)	Merkezi İdare (veya Devletin Genel Kamu İdaresi)	- Hükümet Başkanı - Bakanlar Kurulu - Bakanlıklar	Perifer İdare - Özerk topluluklardaki hükümet temsilcileri - İllerdeki hükümet temsilcileri yardımcıları - Bakanlık ve devlet sponsorluğundaki birimlerin bölgesel idaresi	Kurumsal İdare - Devlet kurumları Sponsor Olunan Birimler - Kamu Şirketleri - Sosyal Güvenlik Yönetim Kurulları	Devletin Yurtdışında İdaresi - Büyükelçilikler - Daimi Dış Temsilcilikler - Uluslar arası Heyetler - vb.
Bölgeler (bölgesel)	Özerk Topluluklar	- Özerk Topluluk Başkanı - Hükümet Konseyi - Hükümet Departmanları (<i>Consejerías</i>)	Perifer İdare (temelde, tek ili bulunan özerk topluluklarda)	- Sponsor olunan birimler - Kamu Şirketleri - Devletin sponsor olduğu diğer birimlere katılım (<i>consorcios, fundaciones, vb.</i>)	
İller (il düzeyi)	Belediyeler üstü Yerel İdare (<i>Diputaciones, Cabildos</i>)	- İl Başkanı - Hükümet Komisyonu - Hükümet Müdürlükleri		- Sponsor olunan birimler - Kamu Şirketleri - Devletin sponsor olduğu diğer birimlere katılım (<i>consorcios, fundaciones, vb.</i>)	
Belediyeler (belediye düzeyi)	İlçe Belediyesi (<i>Ayuntamientos</i>)	- Belediye Başkanı - Hükümet Komisyonu - Meclis Üyesi Departmanları (<i>Concejaltas</i>)	İlçeler (yalnızca büyük şehirlerde)	- Sponsor olunan birimler - Kamu Şirketleri - Devletin sponsor olduğu diğer birimlere katılım (<i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas, vb.</i>)	

⇒ İspanyol idari takımadalarında yer alan diğer alanlar: “Administraciones Mediales del Estado”; “Administración Consultiva”; “Comarca” (Catalonia y Aragon), belediyenin altında faaliyet gösteren idare (Galicia); “özerk yapılar, STKlar ve diğer yarı özel kuruluşlar (“para-administration”)", vb.

Yukarıda anlatılan İspanyol devlet yapısı tamamen bitirilmiş ve kapalı bir yapı gibi görünse de, hala bazı çok önemli görevlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Mevcut yönetsel modernizasyon tartışmalarındaki kilit sorulardan bir tanesi özerk toplulukların yetkinliklerinin yönetilmesine ilişkin daha iyi bir yol bulunması ve bunun sonucunda özerk topluluk ve belediyelerde devlet bütçesine ilişkin yeni bir tasarım üzerinde durulması ile ilgilidir. Bu konunun çözümlenememesi bazı tamamlayıcı³⁵ sorunlara sebep olmaktadır, örneğin tüm memurların maaşlarının eşit olmaması ve bölgesel yönetimin çeşitli düzeylerinde mali hesap verebilirlik konusundaki farklılıklar, bu sorunlar da anayasal tartışmalar ve kurumsal yeniden düzenlemeye ilişkin talepleri beraberinde getirmektedir. Bu konuda bölgesel yönetim düzeyinde doğru bilgi edinmenin imkansızlığını göz önünde bulundurarak, biz bu yazıda yalnızca daimi (kadrolu) memurlardan ve politika danışmanı olarak hükümetin merkezi düzeyinde, yani Merkezi Kamu İdaresinde³⁶, görevlendirilen siyasi görevlilerden bahsedeceğiz.

Geçtiğimiz yirmi yıl boyunca Merkezi Kamu İdaresi, idari ve personel yapılarının çoğunu etkileyen köklü bir değişim geçirmiştir. Dört bağımsız süreç ortaya koyabiliriz:

- *Siyasi ve idari adem-i merkezîyetçilik:* 1980lerde özerk toplulukların kamu idarelerinin kurulması ve sağlamaştırılması merkezi kamu idaresi üzerinde dramatik bir etki yaratmıştır. Kamu kaynaklarının yönetimi üzerindeki geleneksel tekel özerk toplulukların kamu harcamalarının çoğunu kontrol etmekte olduğu federale benzer bir yerinden yönetim modeli ile yer değiştirmiştir. 1990lar itibarıyla merkezi hükümetten özerk yönetimlere yetki devri veya transferi hızlandırılmış ve bununla birlikte eğitim, sağlık ve kültür gibi alanlarda mali ve personel kaynaklarının devri tamamlanmıştır. Böylelikle, merkezi kamu yönetimi kamu harcamalarının %90'ını yönetirken bu oran %50'ye düşmüştür, bununla birlikte kamu hizmetlerinin çoğu da azalmıştır: on yıldan az bir süre zarfında, merkezi kamu idaresi memur sayısını yaklaşık bir milyondan yarım milyona indirmiştir, bu İspanya'da tüm kamu sektör istihdamının %25'ine tekabül etmektedir (bkz Tablo 2).

- *(Latin) refah devlet modelinde birleşme:* Birleşme İspanyol kamu idaresinde dramatik bir artış anlamına gelmiştir, özellikle de eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi alanlarda, sonuç olarak kamu sektöründe çalışanların sayısı dramatik bir biçimde artmıştır. Sonuç olarak, sosyal harcamalar batı Avrupa standardına yaklaşmıştır ve kamu istihdamı %50 oranında artarak iki buçuk milyona ulaşmıştır (bkz Tablo 2); ancak yeni işlerin çoğu yerel ve özerk düzeylerde ortaya çıkmıştır. Yine de, kamu çalışanlarının toplam sayısı, 1000 kişi başına yalnızca 54.4 kamu çalışanı ile, İspanya'nın AB 15 ortalamasının altında kalmasına sebep olmaktadır.³⁷

³⁵ “tamamlayıcılık” kavramı Avrupa Birliği tarafından ifade edildiği gibi anlaşılır: “Tamamlayıcılık ilkesinin amacı kararların vatandaşlara mümkün olduğunca yakın bir biçimde alınması ve topluluk düzeyindeki eylemlerin ulusal bölgesel veya yerel düzeyde mevcut olan olanaklar ışığında gerekçelendirilip gerekçelendirilmediğine ilişkin sürekli kontrollerin yapılmasının sağlanmasıdır.”

³⁶ İspanyol Yönetiminde *Administración Central del Estado*.

³⁷ Aslında, geçtiğimiz 15 yıl içerisinde dört milyondan fazla göçmenin gelişi bu rakamları değiştirmiştir, gerçek rakam 1000 kişi başına 54.4 kamu çalışanından daha azdır.

Tablo 2: İdari Düzeye Göre İspanyol Kamu Sektöründe Çalışanların Dağılımı

	Çalışan Sayısı	%
MERKEZİ KAMU İDARESİ	542 125	22.5
Merkezi Kamu İdaresi	233 364	9.7
Kanun İnfaz	113 583	4.7
Silahlı Kuvvetler	115 905	4.8
Yargı	23 681	1.0
Kamu şirketleri ve devletin sponsor olduğu birimler	55 592	2.3
ÖZERK TOPLULUK İDARELERİ	1 196 223	49.9
ÜNİVERSİTELER	94 704	3.9
YEREL İDARELER	568 127	23.7
İlçe Belediyeleri	488 534	20.4
Belediyeler üstü yerel idare	79 593	3.3
TOPLAM	2 401 179	100.0

Kaynak: Yazarlar tarafından belirtilen rakamlar Kamu İdare Bakanlığının Merkezi Personel Kayıt Memurluğu tarafından sunulan kamu verilerine dayandırılmıştır (Temmuz 2005).

- *İspanya'nın AB'ye entegrasyonu:* 1986'dan itibaren ve temelde Masstricht Antlaşmasının imzalanması sonrasında, AB'nin merkezi kamu idaresi üzerinde çok büyük etkileri olmuştur çünkü AB'ye Üye Devletlerin egemenliği paylaşmaları gerekmiştir. Bu süreç kamu politikalarının Avrupalılaşmasına sebep olmuştur. Ekonomi sektöründeki birçok kurumun AB kurumları tarafından izlenmesi ve düzenlenmesi gerekmiştir. Ayrıca, Avrupa programlarının yönetimi ve uygulanması merkezi kamu idaresinden özerk topluluk ve belediyelere geçmiştir. Ancak, karar verici ve uyum fonları yöneticisi rolleri hala merkezi kamu idaresinin kontrolü altındadır.

- *Özelleştirme, kamu hizmetlerinin dışarıdan hizmet alımı ile sağlanması ve diğer kamu destekli hizmetler:* Bu süreçler özellikle önemlidir. 1990lar itibariyle Aznar hükümetleri, bazıları stratejik ve ekonomik konumu itibariyle özellikle önem taşıyan (*Endesa, Telefónica, Argentaria*, vb.) çoğu kamu şirketinin özelleştirmesini tamamlamıştır, ancak süreç zaten González hükümetleri zamanında, 1980lerin sonunda başlatılmıştır. Aynı zamanda, dışarıdan hizmet alımları merkezi kamu idaresinin küçülmesine sebep olmuştur, bu durum ise özel kuruluşlar ile kamu nitelikli, kamu kaynaklarından karşılanan hizmetler sunan veya yöneten özel şirket ve firmalar ile STKlar lehine olmuştur.

Bu değişimlerin çoğu merkezi kamu idaresini başka bir konuma getirmiş ve geleneksel yönetim ve uygulama yetkilerinden çok daha önemli bir hal alan siyasi, stratejik ve düzenleyici yetkilerine bambaşka roller yüklemiştir (Ballart and Ramiò, 2003). Bu yeni yetkilerden üçü şu şekildedir: 1) yerinden yönetilen İspanya devletinde sosyal ve bölgesel homojenleşme; 2) bölgesel ve yerel kamu idareleri ile sosyal ve ekonomik aktörler arasında sektörel ve küresel koordinasyonun sağlanması ve hepsinden öte, 3) tüm ülke ve tüm sektörleri, tüm politika süreci boyunca izleyen olası sorunları öngören ve uzun vadeli stratejiler tasarlayan beyin takımı rolü.

Bu bağlamda, politika danışmanlarının, memur olsun ya da siyasi görevli olsun, üstlendiği roller, bu yazıda da anlatılacağı üzere, elzem hale gelmektedir.

Danışman Statüsündeki Kadrolu Memurların Rol ve Sorumlulukları

İspanyol kamu hizmetleri modeli, Weberin liyakat bürokrasisi paradigması ile bağlantılı olarak, sınav yoluyla işe alma sisteminin temel özelliklerini hala muhafaza etmektedir. Tartışmasız kabul edilen memurların aynı alanda, daimi iş akdi çerçevesinde, farklı işleri yapmaya yönelik becerikliliği, liyakat ise işe alım ve terfi için koşul, memurların tarafsızlığı ve nesnelliği esastır. Bu nedenle, merkezi kamu idaresindeki memurların %90'ının daimi iş akitleri olması, üç kişiden ikisinin kamu ataması aracılığıyla daimi pozisyonlarda bulunmaları şaşırtıcı değildir (bkz Tablo 3).

Tablo 3: Merkezi Kamu İdaresinde Memurlar

MEMUR TÜRLERİ	No.		%
Kadrolu Memurlar (daimi görev ve statü)	149 707	4.2	6
Daimi akitli Memurlar (sözleşmeli)	64 157	7.5	2
Sürelili akitli Memurlar (sözleşmeli)	14 403	.2	6
Daimi olmayan Memurlar (siyasi görevliler)	522	.2	0
Diğer	4 575	.9	1
TOPLAM	233 364	100	

Kaynak: Yazarlar tarafından belirtilen rakamlar Kamu İdare Bakanlığının Merkezi Personel Kayıt Memurluğu tarafından sunulan kamu verilerine dayandırılmıştır (Temmuz 2005).

1978 tarihli İspanyol Anayasası kamu idaresine tam bir madde ayırmış, nihailiğini ve memurların tavır ve tutumlarına kılavuzluk edecek temel yönetim ilkelerini anlatmıştır. Merkezi kamu idaresi yapısı ile ilgili herhangi bir şey söylenmemiştir, fakat bu sonraki mevzuat gelişmelerinde ele alınmıştır. Merkezi Kamu İdaresi Örgütlenmesi ve İşlevlerine yönelik 6/1997 sayılı kanun, bu konuya ayrılan önceki normları basitleştirmek suretiyle merkezi kamu idaresinin temel yapısını tesis etmiştir. Aynı zamanda, bu kanun merkezi kamu idaresinin perifer idaresini kaldırmak için bazı değişiklikler yapmıştır çünkü birçok işlev yukarıda bahsedilen yetki devri çerçevesinde özerk topluluklara devredilmiştir. Ancak, kamu hizmetlerini düzenleyen kanun 1984 tarihli (30/1984 sayılı) ve henüz güncellenmemiştir.

Diğer birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, siyasi-taktik danışmanlık rolü ve siyasetçilere sunulan teknik yardım kamu hizmetleri çerçevesinde oldukça gelişmiştir ve bu sorumluluk daimi memurların omuzlarındadır. Danışmanlık görevlerini yerine getirirken, memurların partizan olmayan bir tutum sergilemeleri gerekir (seçim kampanyalarına destek sunulmaması, politika raporu ve siyasi partilere tavsiyeler sunulmaması vb.) ve profesyonel ve teknik ölçütlere dayalı sadık ve dürüst tavsiyeler sunmakla yükümlüdürler.

Merkezi kamu idaresinde belirlenen 88 farklı danışmanlık pozisyonundan, 1,000'den fazlası "asesor" (Danışman) başlığı altında yer alır. Daimi memurlar bu pozisyonların %71.4'üne sahiptirler. Bu yetkililerin çoğu üniversite mezunudur (bkz Tablo 4).

Daimi memurların bulunduğu danışmanlık pozisyonlarının yaklaşık yarısı mevcut 16 bakanlıktan beşinde yoğunlaşmaktadır: Maliye ve Hazine (105), Dış İşleri (85), Adalet (82), Cumhurbaşkanlığı (143) ve Çalışma ve Sosyal İşler (150). Bu bakanlıkların yapısını incelersek, politika danışmanı rolünü üstlenen daimi memurların her türlü politika oluşturma çalışmasında ve üst yönetimin farklı düzeylerinde yer aldıklarını görebiliriz: siyasi birimler, yönetim birimleri ve idari birimler.

Tablo 4: Merkezi Kamu İdaresinde Politika Danışmanları: Daimi Memurlar ve Siyasi Görevliler (1 Şubat 2006)

Bakanlık	Danışman olan Üst Düzey Daimi Memurlar ³⁸	Danışman olan Orta ve Alt Düzey Daimi Memurlar ³⁹	Siyasi görevliler (özel danışmanlar)	Toplam Danışman
Kamu İdareleri	41	25	106	172
Tarım ve Balıkçılık	27	11	9	47
Dış İşleri	74	-	11	85
Kültür	17	1	4	22
Savunma	9	-	9	18
Maliye ve Hazine	100	1	4	105
Eğitim ve Bilim	38	1	7	46
Bayındırlık	20	2	11	33
Endüstri, Turizm ve Ticaret	40	1	10	51
İç İşleri	22	-	11	33
Adalet	72	-	10	82
Çevre	12	2	6	20
Cumhurbaşkanlığı	69	5	69	143
Sağlık	26	2	7	35
Çalışma ve Sosyal İşler	62	66	22	150
Konut	5	1	7	13
TOPLA	634	118	303	1.055
M				

Kaynak: Yazarlar yukarıda belirtilen rakamları Kamu İdaresi Bakanlığı Bilgi İşlem Müdürlüğünce sunulan verilere dayandırmışlardır (1 Şubat 2006).

Bakanlık kabineleri tarafından üstlenilen kilit rolün altı çizilmelidir — bu eşit oranda yetkiye sahip danışmanlık birimlerinin boyutu farklılık gösterebilir ancak hiçbir zaman büyük çaplı değildirler ve her zaman kabine başkanı tarafından yönetilirler. Aslında, bakanlığın en önemli üç danışmanlık birimi, bakanın kabinesi, bakan yardımcısının kabinesi ve genel sekreterin kabinesidir. Daimi memurlar ve siyasi görevliler (“özel danışmanlar”) bu kabinelerde birlikte çalışırlar. İşlevleri medya, raporların hazırlanması, siyasi gündem ve üst düzey toplantıların koordinasyonu, yasama daireleri ile ilişkilerin kolaylaştırılması vb. konularda siyaset yetkililerine tavsiyeler sunmaktır. (bkz Tablo 5).

³⁸ “A grubu”.

³⁹ “B ve C Grupları”.

Tablo 5: Geleneksel Bakanlık Modeli: üst düzey siyasi birimler, yönetsel birimler ve idari birimler (İspanyolca) ve bunların danışmanlık birimleri

	Hiyerarşik Konum	Yasal Koşullar	Ortak Danışmanlık Personeli
ÜST DÜZEY SİYASİ BİRİMLER	Ministro	Siyasi görevlendirme	EVET (Kabine ve tek danışmanlar)
	<i>Secretario de Estado</i>	Siyasi görevlendirme	EVET (Kabine ve tek danışmanlar)
YÖNETSEL BİRİMLER	<i>Subsecretario</i>	Daimi Memur (siyasi görevli)	EVET (Teknik Kabine)
	<i>Secretario General</i>	Siyasi görevlendirme	EVET (tek danışmanlar)
	<i>Director General</i>	Siyasi görevlendirme veya daimi memur (siyasi görevli)	EVET (tek danışmanlar)
	<i>Secretario General Técnico</i>	Daimi Memur (siyasi görevli)	EVET (tek danışmanlar)
BAŞ İDARİ BİRİMLER	<i>Subdirector General</i>	Daimi Memur (siyasi görevli)	HAYIR
	<i>Jefe de Servicio</i>	Daimi Memur (sınavla)	HAYIR
	<i>Jefe de Sección</i>	Daimi Memur (sınavla)	HAYIR
	<i>Jefe de Negociado</i>	Daimi Memur (sınavla)	HAYIR

Geçmiş 15 yılda kabinelerin önemi ve ünü oldukça artmıştır ve bunun sonucunda örgütsel kapasiteleri ve gerçek güçleri de artmış ve danışmanlık işleri ötesinden birçok başka görev üstlenmişlerdir. Kabinelerin ve özellikle bakanın kabinesinin, kamu politikalarının tasarlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesindeki merkezi rolüne ilişkin kanıtlar açıktır. Bu nedenle, kabineler bakanlar kuruluna nihai karar için gönderilen önerilere verdikleri destek veya bu önerileri reddetmeleri aracılığıyla merkezi kamu idaresinde karar verme sürecini ciddi ölçüde etkilemektedirler. Yasa tasarısı önerilerinin Bakanlar Kuruluna gönderilmesindeki başarı oranının artırılmasında bu kabineler ile Hükümet kabinesi başkanı arasındaki bağlantıya vurgu yapılmıştır.

Bu dinamik, zaman zaman bakanlıklarda yönetsel birimlerin etkisini ortadan kaldıran ve hatta görevli karar vericilerin demokratik açıdan meşru işlevlerini gölgede bırakan, kabinelerin tümü arasında bir ağ sistemini beraberinde getirmiştir.

Özel danışmanların Rol ve Sorumlulukları

Merkezi kamu idaresi içerisinde çok az sayıda pozisyon daimi olmayan memurlara aittir (siyasi görevliler ve özel danışmanlar): danışmanlık pozisyonlarının yalnızca 522'si, yani %28.6'sı. Ayrıca, yetkililerin çoğu (%80.5) "A Grubuna" dahildir (üniversite mezunları).

Bu pozisyonların özelliği siyasi güven parametrelerine göre doldurulmalarıdır. Bu danışmanlar kendilerini görevlendiren siyasetçinin kendilerine duyduğu tam güvene ve söz konusu siyasetçinin görevde kalma süresine bağlıdır. Bakan, bakan yardımcısı, genel sekreter ve genel direktörlere bağlı özel sekreterler ve bireysel danışmanlar bu gurubu oluşturmaktadır. Benzer şekilde, özel danışmanlar genellikle, daimi memurların yardımıyla, bakanlık tarafından yayımlanan kamu politikalarının koordinasyonuna yönelik hükümet programlarını hazırlama ve teknik danışmanlık görevlerini yürüttükleri bakanlık kabinesinin bir parçasıdır.

Genel anlamda, özel danışmanlar tarafından yürütülen görev be işlevlerin siyasi ve stratejik profilleri daimi memurlar tarafından yürütülenlerden yüksektir ve temelde kriz simülasyonları, anlaşmazlıkların çözülmesi ve stratejik yeniliklere odaklanmaktadır. Özel danışmanların kilit rol

üstlendikleri diğer temel alanlar medya ile ilişkilerin sürdürülmesi, beyaz ve yeşil belge hazırlanması, siyasetçilere iletişim becerileri eğitimleri verilmesi vb. ile ilgilidir.

Çoğu özel danışman Kamu İdareleri Bakanlığında ve hepsinden öte Cumhurbaşkanlığında (ya Cumhurbaşkanı ofisinde veya Cumhurbaşkanlığı İşleri Bakanlığı'nda⁴⁰) çalışırlar. Suárez (1977-81) ve Calvo Sotelo merkez sağ hükümetlerinde (1982), cumhurbaşkanlığına ilişkin idari çerçeve daraltılmış ve “*Moncloa*⁴¹ tesisatçıları” olarak bilinen küçük bir grup etrafında toplanmıştır. Sosyalist parti Lideri González iktidarı ele geçirdikten sonra, cumhurbaşkanlığına ilişkin idari çerçeve hem nitel hem nicel anlamda büyük değişim geçirmiştir. Bu büyüme modeli Aznar (muhafazakar) ve Zapatero (sosyalist) hükümetlerinde danışman sayısı ve danışmanlara verilen görevlerin artışıyla devam etmiştir. Bu değişimler Başbakanı bağlı (İspanya'da hükümet Başkanı) yönetsel birimlerin daha geniş kapsamlı ve daha güçlü idari kuruluşlara dönüştürmeye ilişkin uluslar arası eğilim ile uyumludur.

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi adı verilen cumhurbaşkanlığına ilişkin idari yapının incelenmesine özellikle dikkat edilmelidir. Bu kabine Hükümet Cumhurbaşkanına çalışmalarının büyük bir bölümünde siyasi ve teknik tavsiyeler sunulması görevini üstlenen kilit ve temel birimdir. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nde başkan ve başkan yardımcılarını bulunur ve birim bakanlık ağını yansıtan çeşitli sektörel departmanlara ayrılmıştır. Kabine halihazırda altı politika departmanına ayrılmıştır: 1) Kurumsal İşler; 2) Uluslararası Politika ve Güvenlik; 3) Analiz ve Araştırma; 4) Eğitim ve Kültür; 5) Ekonomi ve Finans; 6) Refah ve Sosyal Konular. Bu departmanlar birçok personelden, ancak temelde özel danışmanlardan oluşur. Görevleri her bir bakanlığın önerilen planları ile ilgili bilgi toplamak ve böylece Cumhurbaşkanına hükümetin genel siyasi eylemini koordine etmek üzere yeterli bilgi sunmaktır.

Cumhurbaşkanı veya yardımcılara sunulan raporlar üç türdür:

- a) Bilgilendirme notları: Cumhurbaşkanı veya yardımcılarını ilgilendiren bir konu ile ilgili kısa belgeler;
- b) Monografik raporlar: Cumhurbaşkanının politika gündemine ilişkin kilit bir konuyu derinlemesine işleyen daha uzun belgeler
- c) “Bakanlar Kurulu” dosyaları: bu raporlar danışmanların temel çalışma alanlarını oluşturmaktadır. Dosyalarda Cumhurbaşkanlığı kabinesince Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması gereken konularla ilgili olarak hazırlanan raporlar yer alır.

Bu raporların hepsi Bakanlar Kurulu çalışmalarına başkanlık ederken Cumhurbaşkanının ayrıcalıklı bir konuma sahip olmasını sağlar çünkü kendisi herkesin faaliyetleriyle ilgili doğru bilgilerle sahip tek kişidir ve bu yüzden bakanlar tarafından gönderilen raporlara bağımlı değildir. Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi genellikle bazı bakanlık önerilerinin düşmanı olarak da algılanır (Ortega, 1991). Merkezi konumu, stratejik durumu ve merkezi kamu idaresindeki tüm karar verme birimlerinin çalışmalarına ilişkin bilgi düzeyi birçok bilim adamının bu kabineye bakanlıkların bazı eylemlerini kontrol eden ve hatta yöneten “gölge hükümet” adını vermesine sebep olmuştur.

Mevcut Eğitim Programları

Merkezi kamu idaresi kamu hizmetlerine sunulan eğitim programları, Kamu İdareleri Bakanlığına bağlı merkezi kamu idaresi devlet sponsorluğunda bulunan, Ulusal Kamu İdare Enstitüsü tarafından düzenlenmekte ve verilmektedir. İşlevleri arasında kıdemli memurların yeni yönetsel yöntem ve görevler konusunda eğitilmesine yönelik özel programlar sunmak yer almaktadır. Bu programlar kıdemli İspanyol

⁴⁰ Her iki terim de 1977'den bu yana Cumhurbaşkanlığı'nın idari çerçevesini destekleyen bakanlık örgütlenmesinin anlatılması için Hükümet Başkanı tarafından kullanılır.

⁴¹ *Palacio de la Moncloa* Cumhurbaşkanının resmi konutudur.

memurların, bazı ekonomik unsurlarla tamamlanan hukuk kültürüne odaklanan geleneksel eğitim kapsamına büyük bir değişim getirmektedir; bu tür eğitimlerin yerini kamu yöneticilerinin eğitimi almıştır.

Vatandaş "müşteri" olarak gören, yeni kamu yönetimi yaklaşımına dayalı post bürokratik hizmet sunum modelinin getirilmesi birçok kamu kuruluşunun yenilenmesinde etkili olmuş ve kamu yöneticileri için yeni görevler ile birlikte yeni eğitim ihtiyaçlarını da beraberinde getirmiştir. Ancak, geleneksel hukuki bürokratik model post bürokratik model ile birlikte varlığını sürdürmektedir ve memurlar açısından bir soruna sebebiyet vermemiştir.

Kutu 1: Memurlara yönelik üst düzey yönetim eğitimi

University Carlos III Madrid ile Ulusal Kamu İdare Enstitüsü tarafından sunulan Kamu Politikaları Yönetim ve Analizi Yüksek Lisans Programı İspanyol kamu idaresindeki (merkezi, özerk ve yerel yönetimler) yöneticiler (daimi memur) için üst düzey eğitim sunmaya odaklanmaktadır. Program aşağıdakileri kapsar:

- En gelişmiş kamu politikaları analiz ve yönetim yaklaşım ve teknikleri;
- Mevcut kamu yönetimindeki en başarılı stratejiler, vaka çalışmaları ve yöntemler;
- Stratejik kamu yönetimine ilişkin yeni senaryolar, farklı alanlar ve yenilikçi rehberlik: stratejik ve yeni ortaya çıkan kamu politikalarıyla ilgili sorunlar ve gelişmeler;
- Hükümetler arası ilişkiler ve ağların küresel dünyadaki kamu politikaları açısından kilit önemi;
- Kuruluşa uygulanan yönetim becerileri ve ekip liderliği: stratejik yönetim, pazarlık, terfi, reform yönetimi, iletişim, ağ yönetimi, anlaşmazlık yönetimi ve çözümlenme, karar verme sürecinde yöntemler, kültürler arası yetkinlikler vb.

Bu bağlamda, Ulusal Kamu İdare Enstitüsü çok sayıda kısa dönemli eğitimin yanı sıra (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>) uzun dönemli eğitim ve yüksek lisans programları da sunmaktadır (bkz Kutu 1), örneğin kamu politikalarının analizi ve yönetimi yüksek lisans programı genellikle diğer birçok kamu eğitim enstitüsü ile işbirliği yapılarak sunulmaktadır (temelde üniversiteler) ve bazen üçüncü ülke memurlarına da sunulmaktadır, özellikle de Latin Amerikalılara.

Olası Gelecek Trendlerine İlişkin Yorumlar ve Reform İhtiyacı

Yukarıda İspanyol Kamu İdarelerinin, işlev ve hizmet miktarı itibarıyla, geçirdiği kapsamlı gelişiminden ve bunun da idareler ile mali kaynaklar ve insan kaynakları açısından karmaşıklık düzeyini büyük ölçüde artırdığından bahsedilmiştir. Ancak, insan kaynakları çerçevesine ilişkin son önemli reform 20 yıl önce 30/1984 sayılı (2 Ağustos 1984) Kamu Hizmetlerinin Reformuna İlişkin Tedbirler yasası ile kabul edilmiştir. Bu kanun kamu istihdam yapısını düzenleyen temel düzenleyici norm olmayı sürdürmektedir ancak birçok bilim adamı ve kıdemli memur tarafından yetersiz ve demode kabul edilmektedir.

Kamu Hizmetleri Yasasının hazırlanması 1978 tarihli İspanyol Anayasası tarafından kilit bir görev olarak öngörülmesine karşın, çalışmalara 2004 yılına kadar başlanmamıştır. Kamu Hizmetleri Yasası Çalışma ve Hazırlık Komisyonu Kamu İdare Bakanlığı'nın APU/3018/2004 sayılı emri ile kurulmuştur(16 Eylül 2004). Komisyona kamu hizmet çerçevesinde yer alan tüm paydaşların görüşlerinin alınması ve rapor edilmesi görevi verilmiştir. Bu görev, yasanın proje öncesi hazırlığı temel bölümü öncesi olarak görülmektedir.

Daimi olmayan memurlarla (siyasi görevliler) ilgili olarak, komisyonun nihai raporu (MAP, 2005) bu gibi görevlilerin son yıllarda artan sayılarına ilişkin endişelerin sayısını dile getirmiştir (özellikle ve temelde yerel kamu idarelerinde ve özerk idarelerde daha az). Yazarlar aynı zamanda siyasi güven ve tavsiyelere ilişkin yetkilerinin artması ve özel danışmanların halihazırda, daha önceden kıdemli memurlara,

yani daimi memurlara verilen yönetsel ve idari görevleri üstlenmesinden duydukları endişeyi ifade etmişlerdir. Komisyon “politika danışmanı” kategorisinin, temel özelliği liyakat ve sınav ile kanıtlanan kapasiteye dayalı işe alım olan kamu hizmet yapısında istisna olarak değerlendirilmesi gerektiğini düşünmektedir. Bu anlamda, Kamu Hizmetleri Yasasında özel danışmanların görevlendirilme koşullarına ilişkin daha sıkı yasal düzenlemeler önermektedir böylelikle sayılar sınırlandırılacak ve görevlendirilme ve işlevlerine ilişkin şeffaflık sağlanacaktır (bkz Kutu 2).

Sonuç olarak, kamu idaresi için Komisyon tarafından siyasi görevliler için Kamu İdare Bakanlığı'nın APU/516/2005 sayılı emri ile (3 Mart 2005) hazırlanan Doğru Yönetim Kuralları'na benzer profesyonel çalışma kuralları ve etik ilkelerin hazırlanması gerekliliği öne sürülmektedir.

Kutu 2: Politika Danışmanları ile ilgili Kamu Hizmetleri Yasası hazırlanmasına ilişkin Komisyon tarafından yapılan öneriler

Komisyon'a göre özel takdire bağlı olarak işe alınan ve işine son verilen, daimi olmayan personel yasalarca siyasi tavsiye olarak belirlenen işlevleri yerine getirmelidir ve bu kişiler kendilerini görevlendirilen yetkilinin işine son verilmesi veya istifası üzerine derhal işten çıkartılmalıdırlar. Bu nedenle, siyasi görevlilerin performansı çalışmaya ilişkin terfi veya kamu hizmetlerine erişimde ilave liyakat olarak dikkate alınmamalıdır.

Komisyon'a göre kamu idareleri zorunlu olarak daimi olmayan kamu çalışanları, bu kişilerin işlevleri, maaşları, pozisyonları ve bu pozisyonların bağlı olduğu birimlere ilişkin düzenli bilgi sunmalıdır. Ayrıca, bu bilgilerle ilgili herhangi bir değişiklik olması halinde, söz konusu değişikliğin bildirilmesi zorunlu olmalıdır.

(MAP, 2005: 237)

Kaynaklar

- Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.
- Alba, C.R. y F.J. Vanaclocha (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.
- Ballart, X. y C. Ramió (2003), “Ciencia de la Administración”, *Tirant lo Blanch*, Valencia.
- Baena, M. (2005), “Manual de Ciencia de la Administración”, *Síntesis*, Madrid.
- Olías, B., ed. (1995), “La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Editorial Complutense*, Madrid.
- Ortega, L. (1991), “El gabinete del presidente del Gobierno” in: *Documentación Administrativa*, 226.
- Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), *Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado*, MAP, Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), *Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, MAP, Madrid.
- Registro Central de Personal (2005), *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- Villoria, M. y E. Del Pino (2001), “Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Tecnos*, Madrid.

BİRLEŞİK KRALLIK
Zor fakat yapıcı bir ilişki

Katharine Raymond
Eski Eğitim Bakanı Danışmanı ve İç İşleri Bakanı Danışmanı
Birleşik Krallık

1. Ülke Bilgileri

Her ülkede, politika danışmanları ile memurlar arasındaki ilişki zor bir ilişkidir. Hiçbir ülkede mükemmel bir sistem yoktur ve iki grup arasındaki bağlantılar, bazı durumlarda, karşılıklı şüphe ve güvensizlikle örülmüş olabilir. Ancak, bunlar arasındaki gerginlik, gerçek demokratik yönetim ortamında, çok olumlu olabilir. Tabi herhangi bir çatışmanın yapıcı olması için belirli elzem unsurlar bulunmalıdır: dürüstlük, saygı, anlayış ve diğer bakış açılarını görme ve öğrenme istekliliği. Ancak, en iyi politikalar — insanlara en iyi faydaları sunanlar – genellikle yaratıcı gerginlik ve üretici tartışmalardan doğmuştur.

Ben bunu 2000- 2005 yılları arasında çalıştığım üç Britanya bakanlığında da gözlemledim. Memurlar politika çözümlerinin nasıl geliştirilmesi gerektiğine ilişkin kesin ve net fikirlerle yeni bir politika üzerinde çalışmaya başlardı; politika danışmanları diğer bir fikir veya bakış açısıyla çalışmaya başlardı. Sonuçta danışmanlar da memurlar da uzlaşma yolu bulur ve sıklıkla, yoğun tartışma ve hatta kavgaların doğrudan bir sonucu olarak, söz konusu politika ilk başta taraflarca öngörülenden daha güçlü olurdu. Bunun sebebi politikanın detaylı olarak test edilmesi, tüm bakış açılarından incelenmesi ve araştırılmasıydı. Önemli bir husus, söz konusu politikanın geliştirilmesinde rol oynayan politika danışmanı ve memurların başarıda eşit seviyede güçlü yatırım ve ilgilerinin bulunmasıydı.

2. Politika danışmanı ve Memurların Farklı Roller

Birleşik Krallıkta çoğu Bakanlığın iki veya üç politika danışmanı bulunur. Yalnızca Başbakanlıkta 15 veya 20 kadar politika danışmanı görev yapmaktadır. 2001- 2004 yılları arasında orada görev yaptığım dönemde suç ve polislik, göç ve sığınma, ceza adaleti ve ceza infaz kurumları gibi tüm iç işleriyle ilgilenen İç İşleri gibi büyük bir departmanda dahi yalnızca bir yarı zamanlı ve üç tam zamanlı politika danışmanı bulunmaktaydı.

Politika danışmanları bakanlara ‘ayrıcalıklı erişim’ hakkına sahiptirler. Çoğu bakanlıkta en kıdemli memurlar dahi danışmanlar kadar üst düzey bir erişime sahip değildirler. Bunun sebebi genellikle, politika danışmanları, genellikle muhalefet partisi Parlamento üyesiiken veya hem Bakan hem de danışmanın aynı siyasi partide bulunduğu dönem boyunca, uzun süredir bakanlarıyla çalışıyor ya da bakanlarını tanıyor olmalarıdır. Birçok politika danışmanı hükümete partideki araştırma görevleri sonrasında gelir veya önceden akademik beyin takımları, yardımlaşma dernekleri ve kamu işleri kuruluşlarında çalışmışlardır.

Birleşik Krallıkta politika danışmanları (veya genel adıyla ‘özel danışmanlar’) Özel danışmanlara ilişkin Davranış Kuralları ile Kamu Hizmetleri Yasası uyarınca görevlerini yapmakla yükümlü geçici memurlardır. Kamu Hizmetleri Yasası, mevcut haliyle, on yıl önce yürürlüğe girmiştir ve tüm memurların çalışmalarına ilişkin anayasal çerçeve ile gözetilecek değerleri öngörür. Aslında, Yasa her bir memurun istihdamına ilişkin koşulların bir kısmını ortaya koyar ve politika danışmanları da bu kapsamdadır. Yasanın temel unsurları “seçilen hükümete doğruluk ve dürüstlük çerçevesinde hizmet sunmak” politika danışmanı ve memurları bağlayan husustur.

Ancak politika danışmanları ile memurların rol ve işlevleri arasındaki farklar nelerdir ve bakanlara siyasi tavsiyeler sunma sorumluluğu ikisi arasında nasıl paylaştırılmıştır? Bunlar zor sorulardır çünkü sıklıkla iki rolün ortak özellikleri bulunmaktadır. Teoride, politika danışmanları hükümet ile iktidar partisinin çalışmalarının örtüştüğü noktalarda ve daimi ve tarafsız memurların karışmasının uygun olmayacağı durumlarda bakanlara yardımcı olmak üzere istihdam edilirler.

3. Birleşik Krallık Politika Danışmanlarına Yönelik Davranış Kuralları

Özel danışmanlara Yönelik Davranış Kuralları, memurlar yerine politika danışmanlarının yapması gereken çalışmalara ilişkin örnekler sunmaktadır:

- Bakana giden belgeleri gözden geçirmek, partiye ilişkin siyasi imalar içerebilecek hususlara dikkat çekmek ve hassas siyasi noktaların uygun şekilde ele alınmasını sağlamak
- Bakan'a sunulan mevcut opsiyonların kapsamını genişleten fikirlerin siyasi bakış açısıyla sunulması dahil olmak üzere departman içerisinde politika planlamasına katkıda bulunmak,
- Bakanın görüşlerini siyasi bir tutum çerçevesinde medya sunmak

Ancak, günlük bazda roller karışabilmektedir. Bakanlara tavsiye sunmak memurların da görevidir ve politika kararları her zaman siyasi hususlardan kolaylıkla ayrılamaz. Roller sıkı bir biçimde ayrı tutulursa, Bakanın ihtiyacı olan entegre ve kapsamlı tavsiyeye alamaması olasıdır.

4. Birlikte Çalışma

Geçmişte, memurlar genellikle politika danışmanlarına içerlemişlerdir. Ancak, politika danışmanlarının Birleşik Krallık hükümetine ilk gelmelerinden bu yana, yaklaşık otuz yıl içerisinde durum değişmiştir. Bugünlerde memurlar ve danışmanlar Bakanın tüm olgulara dayalı kapsamlı bir karar vermesi gereken hallerde, hem uygulamaya dayalı hem siyasi, çok çeşitli tavsiyelere ihtiyacı olduğunu gördüklerinden işbirliği içinde çalışmaktadırlar. Memurlar ile politika danışmanlarının kombine edilmiş tavsiyeleri olmazsa resim tamamlanamaz. Açık ve genel görüş belirten ve bu şekilde Bakana sunulan entegre tavsiyeler bu nedenle temel amacı teşkil eder. Ancak, buna ulaşılmak isteniyorsa, memur ve politika danışmanlarının politika fikirleri ve tavsiyeler hazırlamak ve bunlar üzerinde uzlaşmak üzere sıkı işbirliği yapması gerekmektedir. Bu durum, bazı durumlarda kaçınılmaz bir biçimde zorlaşmaktadır.

Birleşik Krallık'ta hükümetin bakanlıklarında politika danışmanlarıyla memurların birlikte çalışmalarına ilişkin resmi bir düzenleme bulunmamaktadır ve ne Kamu Hizmetleri Kanunu ne de Özel Danışmanlar Kanunu bunun nasıl en iyi şekilde yapılacağını öngörmemektedir. Memurlar ve danışmanların kendi yöntemlerini belirlemeleri beklenir. Politika danışmanı olarak, memurların sorun ve konuları benimle tartışmalarını teşvik etmeyi ve bir memur benimle görüşmek istediğinde buna imkan sağlamayı özellikle önemli bulduğumu belirtmek isterim. Bunu yaparak memurlarla iyi çalışma ilişkileri geliştirdim ve sorunları en erken safhalarda duyabildim. Yani bazen Bakanın yaklaşımına dahi ihtiyaç duymaksızın memurlar ve ben en iyi çözüm yollarını bulabildik. Bilgi paylaşımı ve karşılıklı güven çok önemlidir ve benim için tipik bir gün memurlarla, Bakanın bulunmadığı, ben veya altı toplantı içermekteydi. Böylece politika konularını, mevcut sorunları veya olası olayları ve bunlarla nasıl başa çıkabileceğimiz konusunu tartışma imkanı vermiştir.

Memurlar ve ben düzenli olarak birlikte çalışarak Bakan için taslak ve yazılı tavsiyeler hazırladık ve ben düzenli olarak onlarla birlikte diğer departmanlardaki toplantılara katıldım böylece Bakanımızın görüşlerini birlikte sunardık.

5. Farkların Uzlaştırılması

Memurlar, tabii ki, genellikle belirli alanlarda uzman kişilerdir ve benim çalıştığım birçok memur kamu politikalarının belirli alanlarında ülkenin lider otoritesinin bir parçası olmuş kişilerdi. Politika danışmanları nadiren bir konuda uzman kişilerden oluşurlar. Zaman zaman bakanlar hem siyasi hem akademisyen niteliğine sahip uzmanlar getirir, ama çoğu danışman siyasetten gelir ve çoğu bakanlarını diğer departmanlardan onlarla gelmiş veya hükümete girmeden önce kendileriyle çalışmışlardır.

Memurlar ile politika danışmanları arasında gerginlik oluşabilir çünkü memurların önerdiği fikir ve politika çözümleri genellikle pratik faktörlere dayanmaktadır ancak politika danışmanları bazen daha yaratıcı düşünebilirler ve fikirlerinin dayanağı Bakanın soygunculara daha uzun süreli hapis cezaları getirilmesi yönündeki sözüne gibi siyasi hususlar veya uğraşması zor birçok çocuğun okuldan mahrum

bırakılmasına ilişkin kamuoyu endişesi olabilir. Tabii ki, memurların hareket noktası da bu konular olabilir fakat pratik hususlar — örneğin hapisanelerin çok kalabalık olması veya saldırgan çocukların okulda düzeni bozması — gibi hususlar engel olarak görülebilir.

Siyaset ve politikayı nasıl uzlaştırırız? Bana göre, birinci ve belki de en aşık, aşama bunların esasen bağlantılı olduğunu kabul etmek, memurlar ve politika danışmanlarında olduğu gibi. Sorunların çıkış noktası kişilerin diğer bakış açılarını anlayamaması ve kişisel ya da siyasi muhalefete dayalı “yaratıcı gerginlik” yaşanmasıdır. Ancak, zaman zaman politika danışmanları veya memurlar çizgiyi aşarlar ve kabul edilemez davranışlarda bulunabilirler.

Birleşik Krallık'ta politika danışmanları davranışlarından şikayetçi olan memurların şikayetlerine yönelik resmi prosedürler mevcuttur. Özel danışmanlar Kanunu, ‘şikayetler’ başlığı altında açıkça şunları belirtmektedir:

“Özel danışmanın danışmanlık yetkilerini aştığına veya Kamu Hizmetleri Kanununu ihlal ettiğine inanan her türlü memur konuyu ivedilikle, doğrudan veya kıdemli bir memur aracılığıyla, Kabine sekreteri veya Birinci Derece Kamu Hizmet Komiserine bildirmelidir” (*not: Kabine sekreteri kamu hizmetlerinin başkanıdır; Birinci Derece Kamu Hizmet Komiseri memurlarca dile getirilen davranışların doğruluğu hususlarını Kamu Hizmetleri Kanunu kapsamında ele alır*).

Politika danışmanı tarafından kendilerinden istenen davranışın uygun veya etik olmadığına inanan memurlara ilişkin koruma ve düzeltme çok önemlidir, bu konuda kesinlikle ödün verilmemeli ve memurların gözü korkutulmamalıdır.

Ancak, politika danışmanlarının memurlar hakkındaki şikayetlerine ilişkin benzer bir prosedür bulunmamaktadır ancak teoride politika danışmanları aynı prosedürü kullanabilirler. Adil olma adına ve uygunsuz davranışın kesinlikle kabul edilmeyeceğine ilişkin açık bir mesaj verebilmek için Kanun uygunsuzluk bildirmek isteyen veya bu konuda endişesi bulunan politika danışmanları için takip edilmesi gereken yolları açıkça belirlemelidir.

Belki de en iyi birlikte çalışma kılavuzu Kamu Hizmetleri Kanununun ‘Kamu Yaşamına ilişkin Yedi İlkesi’dir: özveri, doğruluk, nesnellik, hesap verebilirlik, açıklık, dürüstlük ve liderlik. Eğer tüm memurlar ve danışmanlar bu temel ilkelere uyarsa, birbirlerinden fazla uzaklaşmazlar.

İngiliz Hükümeti'nin Politika Danışmanları için Etik Kuralları Kanunu

[Not: Aşağıdaki kısaltılmış versiyon Kanun'un kilit hükümlerini içermektedir. İngiltere'de politika danışmanlarına "özel danışmanlar" denildiği unutulmamalıdır. 9 i ve ii bölümlerinde ele alınan bu danışmanlara verilen yetkiler eleştirilmiştir. Bakanlık kuralları için etik yönergeler ortaya koyan **Bakanlık Kanunu**'na http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/ adresinden ulaşılabilir.

1. *Bakanlık Kanunu*'nda da belirtildiği üzere, Özel Danışmanların istihdam edilmesi siyasi tavsiye ve desteğin kaynağını göstermek suretiyle daimi kamu hizmetinin siyasi tarafsızlığını güçlendirirken Bakanlar için mevcut tavsiye ve desteğe de siyasi bir boyut kazandırmaktadır [...].

3. Özel Danışmanlar, Hükümet ve İktidar Partisi'nin çalışmalarının çakıştığı ve daimi devlet memurlarının bu duruma dahil olmasının uygun olmadığı durumlarda Bakanlara yardım etmek üzere istihdam edilmektedir. Bunlar siyasi açıdan daha çok bağlı ve Kamu Hizmeti'nden bir Bakan için mevcut olandan daha farkında bir bakış açısından destek sağlayan Bakan için ek bir kaynaktır.

4. Bakanı istediği takdirde Özel Danışman'ın yapabileceği işler şunlardır:

i. Bakana ulaşan belgeleri gözden geçirmek, Parti ile ilgili siyasi imalarda bulunduğunu düşündükleri her tür konuya dikkat çekmek ve hassas siyasi konuların doğru bir şekilde ele alınmasını sağlamak. Bakan Parti'nin siyasi faaliyetlerinde yer alırken kendisine tavsiyede bulunmak da dahil olmak üzere departmanın işi ile ilgili her tür konuda destek sağlayabilirler;

ii. Bakana "vekillik" yapmak ve Parti'nin siyasi bakış açısına göre gerçekleri ve araştırma bulgularını kontrol etmek;

iii. Bakanın Partisi'nin siyasi bakış açısını yansıtan politikalar da dahil olmak üzere Departman dahilinde uzun dönem politika oluşturabilecek kuramsal politika belgeleri hazırlamak;

iv. Siyasi bakış açısı göz önde bulundurulmak kaydıyla Bakan'ın önündeki seçenekleri arttıran fikirler de dahil olmak üzere Departman dahilinde politika planlamasına katkıda bulunmak;

v. Departman'ın politika inceleme ve analizlerinin Parti'nin fikirlerinden tamamen yararlanmasını sağlamak üzere Parti ile birlikte hareket etmek ve Parti'nin Hükümet ve Departman'ın hedeflerine katkıda bulunan sunum faaliyetlerini teşvik etmek;

vi. Parti milletvekillerini ve yetkilileri Hükümet politikası ile ilgili konularda bilgilendirmeye yardımcı olmak;

vii. Bakanın grupların katkılarında erişimine yardımcı olmak üzere siyasi bağı bulunan gruplar dahil dış çıkar grupları ile bağlantı kurmak;

viii. Konuşma yazma ve ilgili araştırmalar, daimi memurlar tarafından hazırlanan materyale partinin siyasi içeriğinin eklenmesi dahil;

ix. Bakan tarafından yetkilendirildikleri hallerde bakanın görüşlerini medyaya partinin bakış açısıyla birlikte iletmek;

x. belirli bir alanda uzman kişi olarak uzman görüşü sunmak;

xi. Parti işlevlerine katılmak (Parti konferanslarında topluluğa seslenmeler de) ve Parti üyeleriyle ilişkilerini sürdürmek;

xii. Değerlendirmeyi gerçekleştirenlerin hükümetin görüşlerini ve bakanın düşünce ve politikasını tam olarak bilmelerini sağlamak amacıyla parti tarafından veya resmi olarak partiyle bağlantılı şekilde düzenlenen politika değerlendirmelerine katılmak.

Geçici memur statüsü ve kurallar

5. Özel danışmanlar 1995 tarihli Konsey Kamu Hizmetleri Düzenlemesi'nin 3. maddesi uyarınca atanan geçici memurlardır [*diğerlerinin yanı sıra, politika danışmanlarının görevlendirilmesini düzenleyen*

kraliyet kararı]. Bunlar memurların liyakate dayalı olarak görevlendirilmesi ve siyasi tarafsızlık ve nesnellik çerçevesinde davranmaları ve böylece farklı siyasi yapıdaki gelecek hükümetlerin güvenini kazanmaları koşulundan muaftırlar. Aksi *takdirde Kamu Hizmetleri Kanununa* göre davranmakla yükümlüdürler. Görevleri kendilerini görevlendiren yönetimin görev süresinin dolmasıyla sona erer. Özel danışmanların yönetim ve davranışlarına ilişkin sorumluluk, disiplin dahil, kendilerini görevlendiren Bakana aittir. Başbakan rızası ile de istihdam sonlandırılabilir.

6. Özel danışmanlar doğruluk ve dürüstlük ilkelerine göre davranmalıdırlar. Parlamento veya kamuyu kandıramaz veya bilerek yanlış yönlendiremezler. Resmi konularını veya görevlerini icra ederken elde ettikleri bilgileri kendi özel çıkarları veya başkalarının özel çıkarları için kötüye kullanamazlar. Kişisel takdir yetkisi veya dürüstlükleri konusunda diğer kişileri makul şüpheye düşürecek herhangi bir fayda elde edemezler. Yetkileri dışında Hükümet hakkında belirtilen veya diğer kişilerden elde edilen resmi bilgileri ifşa edemezler.

7. Özel danışmanlar resmi kaynakları partinin siyasi faaliyetleri için kullanamazlar. Bu kişiler Hükümet ve çalıştıkları departmanların amaçlarını yerine getirmek için istihdam edilirler. Bu nedenle kamu fonlarından kendilerine ödeme yapılır ve kamu kaynaklarını kullanabilirler bu nedenle parti siyasetine katılımları dikkatli bir biçimde sınırlandırılmıştır. Memurların siyasi tarafsızlıklarına uygun biçimde hareket etmeli ve *Kamu Hizmetleri Yasasına* ters düşmemelidirler. Ücretleri kamu fonlarıyla ödenen kişilerin siyasi partiler için kullanıldığına ilişkin makul eleştirilere mahal verecek her türlü faaliyetten kaçınmalıdırlar [...].

Daimi Memurlar ile İlişkiler

9. Bakanlara etkili bir biçimde destek sağlamak için Özel danışmanlar bakanlık ekibi ve daimi memurlarla işbirliği halinde çalışmalı ve güven ve itimat ilişkisi kurmalıdırlar. Özel danışmanlar, bakanları adına şunları yapabilir:

(i) Yetkililere Bakanların sunulacak konulara ilişkin olanlar dahil, görüş ve çalışma önceliklerini iletebilirler. Bunu yaparken, memurların iş yükü ve Bakanların belirlediği öncelikleri göz önünde bulundurmalıdırlar;

(ii) yetkililerden iç analiz ve belgeler dahil, bilgi ve veri hazırlama ve sunmalarını talep edebilirler;

(iii) yetkililerle toplantı yaparak Bakana sunulan tavsiyeleri tartışabilirler.

(iv) Ancak Özel danışmanlar şunları yapmamalıdırlar:

(v) Memurlardan, *Kamu Hizmetleri Kanununca* öngörülen yükümlülüklerine uygun olmayan görevlerin yapılmasını talep etmek;

(vi) Daimi memurlara davranış kurallarının belirlediği standartlara ters düşen şekilde davranmak;

(vii) bütçe sorumluluğu almak veya dış ihalelerin sonuçlandırılması sürecine katılmak;

(viii) Daimi memurlar tarafından Bakana sunulacak tavsiyeleri bastırmak veya engellemek ancak bunlara ilişkin yorum yapabilirler.

10. Daimi memur Özel Danışmandan gelen taleplere ilişkin endişelere sahipse, bu endişe Özel Danışman veya kendi birim amirleriyle ya da Bakanın Özel Kalem Müdürü veya Daimi Sekreteri ile görüşülmelidir. Eğer bir memur herhangi bir sebeple bunu yapamayacağını hissederse endişeyi departman içerisinden belirlenecek bir yetkili veya doğrudan İç Kamu Hizmetleri Başkanı veya Birinci Derece Kamu Hizmet Komiseri aracılığıyla endişesini dile getirebilir [...].

Medya ile Temaslar

12. Özel danışmanlar Bakanların hükümet politikasına ilişkin görüşlerini medyada, daimi kamu hizmetlileri için mümkün olmayacak şekilde, belirli bir düzeyde siyasi taahhüt benimseyerek temsil

edebilirler. Ancak yalnızca parti siyasi hususları üzerinde bilgi verme görevi parti organı tarafından gerçekleştirilmelidir.

13.Haber ajansları ile tüm temaslar için danışmanlar kendilerini görevlendiren Bakan tarafından yetkilendirilmelidir ve temaslar *Hükümet Temaslarında Yol Gösterici İlkeler* ışığında yürütülmelidir. İletişim departman direktörleri departmanlarındaki genel basın ve tanıtım çalışmalarının yönetiminden sorumludurlar ve bu nedenle Özel Danışmanın medya ile temasları konusunda bilgilendirilmelidirler.

14.Özel danışmanlar basına iletilen konuşma veya yazılarda, kitaplarda, makalelerde veya broşürlerde siyasi tartışmalarda alenen yer alamazlar; bu kişiler ağızlarını sıkı tutmalı ve yorumlarını tedbirli bir biçimde dile getirmelidirler, kişisel saldırılardan kaçınılmalıdır; normalde Bakan veya Departmanları adı kamu önünde konuşmamalıdır.

İktidar Partisi ile İlişkiler

15.Özel danışmanlar Bakanlara hükümet politikalarının geliştirilmesi ve sunulması hususunda yardım sağlarlar. Bu iki faaliyet alanında hükümet ve partinin çalışmaları örtüşebilir.

16.Kamu Hizmeti politika analizi ve tavsiyeler açısından tekeli değildir. Hükümet, farklı kaynakların görüşlerini dikkate alır, iktidar partisi bunlardan bir tanesidir ve meşrudur. Kamu fon ve kaynakları bu görüşlerin katkılarını desteklemek üzere kullanılmamalı olsa da, Hükümet partinin politika analizi ve tavsiyelerine ilişkin tam ve doğru bir anlayış sağlamak için diğerleri ile olduğu gibi parti ile de temas kurmak durumunda kalabilir.

17.Anlayışı artırmak ve politikalarının etkinliğini maksimum düzeye çıkarmak için hükümetin politika ve başarılarını kamuya sunması gerekir, bu kamu fon ve kaynaklarının meşru bir kullanımudur. Partinin hükümetten farklı bir yaklaşım benimsemesi hükümet amaçlarına zarar verebilir bu nedenle hükümetin parti ile temas kurarak parti açıklamalarının doğru ve hükümet politikaları ile tutarlı olmasını sağlaması gerekir. Bu tutarlılığı temin etmek için, hükümet parti milletvekilleri ve yetkililerinin hükümet politikaları konusunda bilgilendirilmesini isteyecektir.

18.Örtüşen bu alanlarda iletişim kanalı sunarken, kamu fonları aracılığıyla ücret alan Özel danışmanlar hükümetin çıkarlarının desteklenmesine ilişkin meşru rollere sahiptirler ve bunları daimi memurlar için öngörülme, belirli düzeyde siyasi parti katılımı ve bağlantıları çerçevesinde gerçekleştirebilir. Parti ile tüm temaslarında, belirli bir durumda kendilerini görevlendiren Bakan tarafından özel yetki verilmediği sürece, Özel danışmanlar gizliliğe ilişkin normal Kamu Hizmetleri kurallarına uymalıdır.

19.Özel danışmanlar partinin ulusal örgütlenme çalışmaları içerisinde yer alamazlar ve Özel danışmanlar genel seçim ilan edilmesiyle istifa etmek durumunda değildirler ancak hükümet işlerinde çalışma üzere görevine devam edeceklerin seçim kampanyasında aktif bir rol üstlenmemeye özellikle dikkat etmeleri önemlidir.

20.Özel Danışman hükümet işleri dışında, siyasi bir parti için çalışmak isterse bu çalışmayı kendine ait zaman çerçevesinde, ofiste çalıştığı süre dışında, veya parti ile ayrı bir sözleşme imzalamak suretiyle, hükümet adına yarı zamanlı çalışarak, gerçekleştirebilir (yukarıdaki 19. paragraf uyarınca). Bu kişilerin siyasi faaliyetlere katılımına ilişkin detaylı kurallar aşağıda belirtilmiştir [...].

Kamu Hizmetinden Ayrılma

28.Kamu Hizmetleri Kanununa göre, Özel danışmanlar gizliliğe ilişkin görevlerini Kraliyet hizmetlerinden [*yani hükümet görevinden*] ayrıldıktan sonra da sürdürmelidirler [...].Temmuz 2005.

(Yasanın tam metni için bkz:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp)