

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

**AVRUPALILAŞMA EKSENİNDE KOSOVA'DA
KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI**

**AFRİM JUSUFİ
2502120460**

**TEZ DANIŞMANI
DOÇ.DR. HİKMET KIRIK**

İSTANBUL - 2020



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : AFRİM JUSUFİ Numarası : 2502120460
Anabilim Dalı / SİYASET BİLİMİ VE KAMU
Anasanaat Dalı / Programı : YÖNETİMİ Danışmanı : DOÇ. DR. HİKMET KIRIK
Tez Savunma Tarihi : 05.02.2020 Saati : 14:00
Tez Başlığı : "AVRUPALILAŞMA EKSENİNDE KOSOVA'DA KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI"

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. ADEM ESEN		Kabul
2- PROF. DR. NAIL YILMAZ		Kabul
3- PROF. DR. ERBAY ARIKBOĞA		Kabul
4- DOÇ. DR. ENGİN SELÇUK		Kabul
5- DOÇ. DR. HİKMET KIRIK		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. SEVİM BUDAK		
2- DR. ÖĞR. ÜY. ATAHAH BİROL KARTAL		

ÖZ

AVRUPALILAŞMA EKSENİNDE KOSOVA'DA KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI AFRİM JUSUFI

Teorik bir kavram olarak Avrupalılaşma, liberalizm, ekonomik kalkınma ve demokrasiye dayanan ilerici bir fikir olarak kabul edilmektedir. Kosova, savaş öncesi Yugoslavya'nın dayattığı sosyalist-komünist sistemden, ABD ve AB'nin sistematik yönetim metodları, gerçekleştirilmesi zorunlu reform programları ve kapitalist ekonomik yapısal gereklilikleri neticesinde, demokratik sisteme geçiş yolunda önemli adımlar atmıştır. Bu çalışma kapsamında, bakanlıkların merkezi düzeyindeki belediyelerde sorumlu yetkilileri ile yapılan görüşmeler, yerel düzeyde siyasi parti görüşmeleri, bilimsel çalışmalar, sivil toplum kuruluşları ile görüşmeler, arşivler, kamu yönetimi yasaları, Kosova Cumhuriyeti dergileri, EU-SIGMA raporu gibi metodlar kullanılmıştır. Kurumlar özelinde yapılan araştırma ve analizler sırasında, merkezi yönetimin sivil personel üzerinde zorlayıcı tedbirlerinin varlığı dikkat çekmektedir. Ülke genelinde yapılan değerlendirmede ise azınlıkların iyi temsil edildiğini, AB raporlarına göre ülkede bir takım yolsuzlukların söz konusu olmasına karşılık, bu oranlarda ciddi düşüşlerin tespit edildiğini ve istrarlı bir mücadele yürütüldüğünü söylemek mümkündür. Stratejik bir planın gerçekleştirilmesi noktasında profesyonel insan kaynakları anlamında birtakım sorunların varlığı ise göz ardı edilememektedir. SIGMA AB rapor ve analizleri, savaş sonrası dönemde Kosova'nın kamu ve yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlar bağlamında önemli gelişmeler kaydettiğini göstermektedir. Fakat tüm gelişmelere karşın, AB normlarına uygunluğun bir zaman gerektirdiği açıktır. AB ilerleme raporları, merkezi ve yerel düzeylerde kamu idareleri aracılığıyla yapılan kişisel analizlere dayanılarak, Kosova'da yönetimin parti bazında siyasallaşmasının temel sorunlardan olduğu söylenebilmektedir. Yönetimde şeffaflığın artması ile, yasal düzenlemelere, taslaklara ve belgelere elektronik olarak erişilebileceğinden, hesap verilebilirliğin ve bu yöntemle yönetimin denetlenmesinin sağlanabileceği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Kosova, Avrupalılaşma, Kamu Yönetimi, Reform, AB Normları.

ABSTRACT

EUROPEANISATION AND RESTRUCTURING PUBLIC ADMINISTRATION IN KOSOVO AFRIM JUSUFI

As a theoretical concept, Europeanization regarded as a progressive idea, which based on liberalism, economic development and democracy in Kosovo and European Union countries. Kosovo has taken an important step towards the transition from the socialist-communist system, imposed by the pre-war Yugoslavia, to the democratic system because of the systematic management methods of the USA and the EU, the necessary reform programs and capitalist economic structural requirements. Within the scope of this study, I used methods such as; interviews with responsible authorities in central level of municipalities, political party meetings at local level, international official interview of EU, scientific studies, interviews with non-governmental organizations, archives, public administration laws, magazines of Republic of Kosovo and EU-SIGMA report. During the research and analysis of the institutions, we have found that the central administration overburdened with civilian staff. According to the countrywide assessment, even though there are some corruptions in the country in reference to the EU reports, it is possible to say that minorities well represented, serious decreases have detected and a stable struggle has carried out. The problem of professional human resources in the realization of a strategic plan turns out to be a major obstacle to the implementation of reforms. During the interviews, analyzes of the SIGMA EU report findings on local and central institutions Kosovo has advanced in the reform system in public and local administration during the postwar period but it takes time to comply with EU requirements. Based on EU progress reports and personal analysis through the central and local levels at ministry and public administration, we have found that the main obstacle is politicizing the administration on a party basis. We can conclude that, transparency in administration has increased, legal regulations, drafts and documents are available electronically, hence accountability is improved.

Key words: Kosovo, Europeanisation, Public Administration Reform, EU Norms.

ÖNSÖZ

Son olarak bu tez çalışmamı yürütürken bana destek olan değerli hocalarıma da teşekkür etmeyi bir borç biliyorum. Tez süreci boyunca destek veren tez izleme komitesindeki değerli hocalarım Prof.Dr. Adem Esen ve Prof. Dr. Nail Yılmaz’a çok teşekkür ederim. Tez yazım sürecinde fikir alışverişinde bulunduğum arkadaşım Dr. Zafer Evmez’e ve en başından itibaren ara raporlar dahil olmak üzere tezi okuyarak Türkçe ifadeler ve gramer açısından düzeltmeleri yapan Dr. Aybike Can samimi teşekkürü hak ediyorlar. Nihayet, tezin her aşamasında desteğini asla esirgemeyen ve yol göstericiliği ile tezin bu aşamaya gelmesinde çok değerli katkıları olan tez danışmanım Doç.Dr. Hikmet Kırık’a en içten teşekkürü bir borç bilirim.

Her zaman olduğu gibi bu tez aşamasında desteklerini esirgemeyen hayatım boyunca eğitim dahil her alanda ilham kaynağım babam Nysret, rahmetli annem Şerife ve kardeşlerime çok teşekkür ederim. Tabi en büyük teşekkürüm yoğun çalışmalarım sırasında ailenin ve çocukların manevi yükünü omuzlayan eşim Fehime’yedir. Onun bu desteği olmasaydı her şey çok daha zor olacaktı. Elbette çocuklarım Aksa, Esra ve küçük Muhamed’in adını zikretmemek de olmaz.

Afrim JUSUFI

Istanbul, 2020

İÇİNDEKİLER

ÖZ	III
ABSTRACT	IV
ÖNSÖZ	V
İÇİNDEKİLER	VI
TABLolar LİSTESİ.....	IX
KISATMALAR LİSTESİ	X
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPALILAŞMA VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI

1.1 AVRUPALILAŞMANIN TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	14
1.1.1 Avrupalılaşma Kavramı ve Tanımı.....	18
1.1.2 Aşağıdan- Yukarıya (Ulusal düzeyin’den AB düzeyine) Bir Süreç Olarak Avrupalılaşma.....	21
1.1.3 Yukarıdan-Aşağıya (AB düzeyin’den Ulusal düzeyine) Bir Süreç Olarak Avrupalılaşma	22
1.2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI	26
1.2.1 Kamu Yönetimi Reformlarını Etkileyen Unsurlar.....	29
1.2.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	34
1.2.3 Küreselleşmenin Etkisi	40
1.3. AVRUPALILAŞMA VE KAMU YÖNETİMİ REFORMU	43
1.3.1 Avrupa Birliği Bağlamında Koşulluluk İlkesi	44
1.4 AVRUPA YÖNETSEL ALANI VE AVRUPA BİRLİĞİ ZİRVELERİ	50
1.4.1 Avrupa Yönetisel Alanı.....	50
1.4.2 Kopenhag Zirvesi	54
1.4.3 Madrid Zirvesi	56

1.4.4 Lüksemburg Zirvesi	57
1.4.5 Helsinki Zirvesi.....	58
1.5 SİGMA – ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE YÖNETİŞİM VE YÖNETİMİ GELİŞTİRMEK İÇİN DESTEK.....	61
1.5.1 SİGMA Programı’nın Genel İlkeleri	61
1.5.2 SİGMA Programı’nın Hedefleri	62
1.6 NALAS (GÜNEYDOĞU AVRUPA YEREL YÖNETİMLER BİRLİĞİ)	63
1.6.1 Nalas	63
1.6.2 Kosova Hakkında NALAS Raporları	69
1.6.3 NALAS Mali Yerelleşme Göstergeleri Raporu 2015.....	70
1.6.4 NALAS Mali Yerelleşme Göstergeleri Raporu 2016.....	71
1.6.5 NALAS Mali Yerelleşme Göstergeleri Raporu 2017.....	72

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI İMPARATORLUĞUNDAN BAĞIMSIZLIK SÜRECİNE KOSOVA

2.1 KOSOVA’NIN İDARİ YAPISININ TARİHSEL PERSPEKTİFİ (1877 – 1999)...	75
2.1.1 Osmanlı Devleti Döneminde Kosova’nın İdari Yapısı (1877-1912).....	75
2.1.1.1 Kosova Vilayeti’nin Genel Yapısı.....	79
2.1.1.2 Kosova Vilayeti’nin İdari Kurumları.....	81
2.1.1.3 Vilayet Seviyesinde İdari Kurumlar	82
2.1.1.3.1 Kaza İdaresi.....	83
2.1.1.3.2 Nahiye İdaresi	83
2.1.2 Sırp, Hırvat Ve Slovenya Krallığı Dönemi Kosova’nın İdari Yapısı (1912- 1945).....	92
2.1.3 Yugoslav Dönemi Kosova’da İdari Yapı (1945-1990).....	94
2.2 1945-1974 DÖNEMİ KOSOVA ANAYASALARI.....	95
2.2.1 1946 Anayasası Dönemi	95

2.2.2 Özerk Bölgesi Kosova ve Metohija'nın Statüsü.....	95
2.2.3 1974 Anayasası Dönemi	99
2.2.4 İdari Kurumlar	102
2.2.5 Son Yugoslav Dönemi Kosova'nın İdari Yapı 1990-1999.....	105
2.2.6 Yugoslavya Yerel Yönetim İdari Yapısı	109
2.3 KOSOVA'NIN BAĞIMSIZLIK SÜRECİ VE GEÇİCİ KURUMLAR	112
2.4 Kosova'nın Genel Yapısı	112
2.5 Kosova'nın Yönetimsel Yapısı	114
2.6 Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetimi – UNMIK	116
2.7 Kosova Birleşik Geçici Yönetim Yapısı	120
2.8 Öz Yönetim Geçici Kurumları	123

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOSOVA KAMU YÖNETİM REFORMU

3.1. KOSOVA KAMU YÖNETİM REFORMU	132
3.1.1 Kosova Kamu Yönetimi Reformu 1999-2008.....	132
3.1.2 Kosova Kamu Yönetimi Reformu 2008-2018.....	139
3.1.2.1 Stratejik Planlama ve Belgeler Yoluyla Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Modernleşmesi.....	142
3.1.2.1.1 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi 2007-2012 (İlk Strateji)	143
3.1.2.1.2 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin (2007-2012) Yeniden Düzenlenmesi ve Eylem Planı	148
3.1.2.2 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi 2010-2013 (İkinci Strateji).149	
3.1.2.3 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi 2015-2020 (Üçüncü Strateji).....	154
3.2 KOSOVA'DA ADEMİ MERKEZİYET VE YEREL YÖNETİM YAPISI.....	165
3.2.1. Kosova'da Adem-i Merkeziyet ve Yerel öz yönetim.....	165

3.2.2. Kosova’da Yerel Yönetim Mevzuatı Esasları	172
3.2.2.1 Yerel Özyönetim Yasası No. 03 / L-040.....	177
3.2.3 Belediyenin Yetkileri ve Görevleri.....	178
3.2.3.1 Belediyenin Asıl Yetkileri.....	178
3.2.3.2 Merkeziden Devredilen Görevler.....	179
3.2.3.3 Genişletilmiş Görevler	179
3.3.KOSOVA YEREL YÖNETİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ.....	180
3.3.1. Belediyelerin Ana Organları.....	184
3.3.1.1. Belediye Başkanı.....	184
3.3.1.2 Belediye Meclisi.....	185
3.3.2. Belediyelerin Mali Yapısı ve Denetimi	187

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMUNDA AVRUPALILAŞMA TALEPLERİ VE GERÇELEŞME DÜZEYİ

4.1 AVRUPA KOMİSYONU İLERLEME RAPORLARINDA KOSOVA (2005-2016 YILLARI)	194
4.2 MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE REFORMLARA YAKLAŞIM.....	216
4.3. RAPORLAR VE MÜLAKATLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	230
SONUÇ	237
KAYNAKÇA	251
ÖZGEÇMİŞ.....	271
EKLER.....	272

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. “Avrupalılaşmaya” atıfta bulunan makale sayısı	17
Tablo 2. Avrupalılaşmanın Dönüştürücü Etkisi	24
Tablo 3. Kamu sektörü reformu ile ilgili sorunlar ve çözümler zinciri	28
Tablo 4. Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması	32
Tablo 5. Weberianism, YKY, Neo-Weberianism ve Yönetişimin Özellikleri	36
Tablo 6. 20. Yüzyıl ve 21. Yüzyıl Yönetim Yapıları Arasındaki Farklar ve Değişimler	41
Tablo 7. 1878-1913 Kosova Vilayeti nüfus sayısı	80
Tablo 8. Kosova Vilayeti (H.1300/M.1882-1883)	86
Tablo 9. Kosova Vilayeti 1908 – 1909	87
Tablo 10. Kosova’da Görev Yapan Valiler 1875-1892	88
Tablo 11. Kosova vilayetinin Mülk Taksimatı 1893	90
Tablo 12. Yugoslavya Federasyonu’nda Din, Dil ve Siyasi Durumu	104
Tablo 13. Yugoslavya’nın Merkez düzeyinde yönetim birimleri	111
Tablo 14. Yugoslavya’nın Yerel Düzeyinde yönetim birimleri	111
Tablo 15. Kosova’da nüfus sayımı ve azınlıkların durumu	113
Tablo 16. KYRS’nin Eylem Planı’nın uygulanmasındaki ilerlemeleri izleme ve raporlama yapısı	147
Tablo 17. Yerel yönetim Mevzuat Çerçevesi	176
Tablo 18. Kosova İstatistik Kurumu tarafından en son kayda göre belediye idaresinin büyüklüğüne dair kriterler	191
Tablo 19. 1000 Kişi Başına Düşen Çalışan Sayısı	192
Tablo 20. AB İlerleme Raporların Tarihi ve Sayfalık Sayısı	230
Tablo 21. GAP Enstitüsünden AB ilerleme Raporları Değerlendirmesi	231
Tablo 22. GAP Enstitüsünden AB ilerleme Raporları Değerlendirme Tablosu	233

KISALTMALAR LİSTESİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AKM:	Kosova Güven Ajansı
AYA:	Avrupa Yönetim Alanı
BM:	Birleşmiş Milletler
BMÖ:	Birleşmiş Milletler Örgütü
DB:	Dünya Bankası
EULEX:	Avrupa Polis ve Adalet Misyonu
FSK:	Kosova Güvenlik Gücü
GÖYK:	Geçici Öz Yönetim Kurumları
IMF:	Uluslararası Para Fonu
İKAP:	Kamu Yönetim Bölge Okulu
JİAS:	Genel Sekreterin Özel Temsilcisi
KBB:	Kosova Belediyeler Birliğinin
KDTP:	Kosova Demokratik Türk Partisi
KİPA:	Kosova Kamu Yönetim Enstitüsü
KMY:	Kamu Mali Yönetim
KS:	Kosova
KYB:	Kamu Yönetim Bakanlığı
KYR:	Kamu Yönetimi Reformları
KYREP:	Kamu Yönetim Reform Eylem Planı

KYRS:	Kamu Yönetim Reform Strateji
LDK:	Kosova'nın Demokratik Birliği
MDAÜ:	Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi
NATO:	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD:	Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü:
SHYO:	Sizil Hizmetler Yönetimi Dairesi
SIGMA:	Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek
STK:	Sivil Toplum Kurumlar
TAIX:	Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi
UÇK:	Kosova Kuruluş Ordusu
UNDP:	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNMIK:	Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetimi
USAID:	Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı
WBG:	Word Bank Group
YKY:	Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Bu çalışmada Avrupa Birliği'ne (AB) tam üyelik sürecinde aday ülkelerde idari yapının, Avrupa Birliği müktesebatıyla uyumluluğu ve Avrupalılaşma kavramı çerçevesinde gerçekleştirilen idari reformlar incelenecektir. 1970'li yıllardan itibaren siyasal literatüre girmeye başlayan Avrupalılaşma kavramı, özellikle 1990'ların sonlarından itibaren, giderek popüler hale gelmiş ve çeşitli disiplinler içinde kendine geniş bir kullanım alanı bulmuştur. Avrupalılaşma, günümüzde Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkelerin yönetim sistemlerinde Avrupa Birliği'nin etkisiyle meydana gelen değişim ve dönüşümleri ifade etmek için kullanılan bir kavram olarak, AB literatüründeki yerini almış gözükmektedir. Kavramın, Avrupa Birliği'ne (AB) üye ve aday ülkelerin siyasi ve ekonomik yapılarına etkisi ise tartışmasızdır. Avrupalılaşma kavramı ile ifade edilen sözkonusu “etki”, akademik literatürde de sıklıkla kullanılan bir kavramsal çerçeve haline gelmiştir.

Avrupalılaşma kavramı, Avrupa Birliği'ne entegrasyon süreciyle ilgili çalışmalarda sıklıkla kullanılmakta ve genel olarak birliğe üye ülkelerin iç işleyişlerinde ve örgütsel yapılanmalarında etkili olup, bu etkinin sonuçları açıkça görülmektedir. Özetle, üye ülkelerin içsel yapılanma süreçlerine etkide bulunan bir kavram olarak kullanıldığı söylenebilmektedir. Bu durum, önemli bir “Avrupalılaşma” aracı olan Avrupa Birliği'ne koşulluluk olgusuna işaret etmektedir. Koşulluluk mekanizması bağlamında Avrupa Birliği'ne aday ülkelere, ekonomik ve siyasi kriterleri karşılaması ve çeşitli ortak politika alanlarından oluşan Avrupa Birliği müktesebatını üstlenmesi talep edilmekte, bunun karşılığında ise aday ülkelerin, teknik ve mali yardımdan, tam üyeliğe kadar uzanan bir yelpazede, birçok kazanımı elde edeceği taahhüt edilmektedir. Bu bağlamda, her aday ülkede olduğu gibi Kosova'da da Avrupa Birliği'ne uyum sağlama adına birtakım yasal düzenlemelerin ve reformların gerçekleştirilmesi zorunluluk haline gelmektedir.

Bu çalışma kapsamında, Kosova'nın kamu yönetim reformları Avrupalılaşma

kavramı ekseninde inceleyecektir. Kosovanın, Avrupa İdare Alanı'nın, hesap verebilirlik, saydamlık, yönetim, etik, yerellik, etkinlik ve verimlilik gibi temel prensiplerine uygunlukları anlaşılmalı çalışılacaktır. Kosova ise Yugoslavya'nın dağılmasının ardından bağımsızlığını kazanan en son ülkedir.

Avrupalılaşma ve kamu yönetimi reformları Kosova Cumhuriyeti için iç politika gelişmeleri açısından önemli olduğu kadar, uluslararası bağlamda da oldukça önemlidir. İç siyasi gelişmeler açısından reformlar, son yıllarda daha etkili, şeffaf ve vatandaşa daha yakın bir idare olarak nitelenen, neo-liberal kamu yönetimi politikalarını uygulayarak, idari hizmetlerin ve prosedürlerin modernize edilmeleri anlamına gelmektedir. Uluslararası ilişkiler açısından ise kamu yönetimi reformları, Kosova'nın Avrupa Birliği'ne adaylığını ve bu adaylığından doğacak sıkıntılı süreçlerle baş etme yeteneğini sağlayacaktır.

Avrupalılaşma sürecini kamu yönetimi reformları çerçevesinde ele alan çalışmaların sayısı çok fazla değil. Dolayısıyla, Kosova'da gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarını Avrupalılaşma çerçevesinde ele almak bu alanda mevcut literature katkı sağlama potansiyeli olan bir çalışmadır.

Çalışmanın kapsamı Avrupalılaşma ve Avrupa Birliği yönetsel alanının teorik bir incelemesini üzerine yapılan bir alan araştırmasını içermektedir. Bu kapsamda Avrupa Birliği yönetsel alanının hangi ilkeleri içerdiği aktararak, bu ilkelerin içeriği Avrupa Birliği üye ve aday ülkelerindeki pratiklerle açıklanmaya çalışılacaktır. Alan araştırmasında, idari reform süreçleri ayrıntılı olarak incelenerek, bu süreçlerde görülen benzerlikler ve farklılıklar ile Avrupalılaşmanın Balkanlardaki etkileri ve özellikle Kosova'nın Avrupa Birliği yönetsel alanına uygunluk durumları araştırılacaktır.

Birinci bölümde Avrupalılaşma kavramı incelenecek. Bu kapsamda "Avrupalılaşma nedir, ne anlama gelmektedir ve neleri kapsamaktadır" türünden sorulara odaklanılacaktır. Avrupalılaşma sosyal bilimlerde bir terim olarak; tarihi,

siyasi, kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutları olan yapısal bir değişim sürecidir. Dolayısıyla Avrupalılaşma süreci, doğal olarak, ulusal kurumlar, aktörler, paradigmlar, ulusal değerler ve nihayet siyasaları, da etkisi altına alır. Bu olgu göz önüne alınarak, çalışma boyunca Avrupalılaşma kavramı koşulluluk ilkesi üzerinden incelenecektir. Birinci bölümde ayrıca, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, Avrupa İdare Alanı, hesap verebilirlik, saydamlık, yönetim, etik, yerellik, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeler çerçevesinde, aday olan ülkelerden idari yapı ve mevzuatlarında gerçekleştirilmesi istenen reformlar karşılaştırmalı bir biçimde değerlendirilecektir.

Güney Doğu Avrupa yerel önetim birliğlerinin amacı kısaca, üye devletlere kaliteli hizmet sağlama, yerel demokrasi ilkelerinin uygulanmasını sağlama, finansal sürdürülebilirliği sağlama, yerel yönetimlerin meşru temsilcileri ile yasa ve düzenlemelerin geliştirilmesinde rol oynama olarak sıralayabiliriz. Bu amaçlar doğrultusunda, 27 Mayıs 2004 tarihinde Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi ve Avrupa Konseyi gözetimi altında kısaca “NALAS” olarak ifade edilen Güneydoğu Avrupa Yerel Yönetimler Birliği veya Ağı oluşturulmuştur. NALAS’nın amacı, Doğu Avrupa Ülkeleri’nin demokratikleşme ve adem-i merkeziyetçilik sürecini ilerletmek ve geliştirmektir. NALAS’nın vizyonu, üye devletleri günlen direrek birbirine bağlamak bu sayede de bölgesel demokrasiye ve istikrara katkıda bulunarak Güneydoğu Avrupa’da yerel yönetim sürecini desteklemektir. NALAS’ın temel değer ve ilkeleri arasında çeşitlilik, şeffaflık, eşit muamele, uluslararası ilkelerin desteklenmesi, ast-üst, ağ, yerel bilgiler, katılım ve sürdürülebilirlik bulunmaktadır. NALAS’nın görev ve sorumlulukları aşağıda daha ayrıntılı bir biçimde ilk bölümde incelenecektir.

NALAS’nın temel görevlerinden biri de üye ülkeler hakkında Avrupalılaşma ve Avrupa Birliği Entegrasyonu ile ilgili araştırma ve raporlar yayınlamaktır. NALAS’nın diğer ülkelerle alakalı raporları olduğu gibi Kosova ile ilgili de çeşitli raporları mevcuttur. NALAS’nın Kosova hakkındaki değerlendirmelerine metin içerisinde ilk bölümde yer verilecektir. Ayrıca 2006-2015 yılları arasındaki çeşitli mali değerlendirme

raporları da incelenecektir.

Birinci bölümde, Avrupa Birliği'ne üye ya da aday ülkelerin Avrupa Birliği normlarına uygunluk açısından gerçekleştirmeleri gereken kamu yönetimi reformları incelenerek, bu reformlar hem kuramsal çerçevede değerlendirilecek hem de uygulamada yaşanan olumlu ya da olumsuz durumlar belirtmeye çalışılacaktır. Kamu yönetimi reformu demek, sadece yönetsel ve bürokratik olmayıp, devletin insanlara karşı yükümlü olduğu bir takım görevleri gerçekleştirmesi açısından da önemlidir. Bu reformların uygulanan ülkenin kültürel, ekonomik, sosyal yapısıyla doğrudan ilgili olduğunu söylemek mümkündür. Bu nedenle reformların birçok nedenle uygulamada sorunlarla karşılaşması ya da tersi bir biçimde rahatlıkla uygulanması söz konusu olabilmektedir. Bu kapsamda bu bölümde Kosova özelinde reformların işlerliği de aktarılmaya çalışılacaktır.

Kamu yönetimi reformları süresince özellikle kamu sektöründe tereddütün, ihtiyatın hakim olduğunu söylemek mümkündür. Fakat aslında kamu sektöründe reformların gerçekleştirilmesi demek, performansın gelişmesi ve ilerleme ile aynı anlama gelmektedir. 1980 yılından itibaren kamu yönetimi anlam ve kavram olarak bir değişiklik yaşamış, eski bürokratik hizmet tarzından daha kolay, daha esnek kamu hizmetleri sunan yöntemler geliştirilmiştir. Bu değişiklik, günümüzde devletlerin değişen koşullara uygun biçimde yeni ödevler üstlenmesini gerektirmiştir. Örneğin, devletler teknolojik gelişme, sosyal güvenlik, sağlık, çevre gibi alanlarda iyileştirmeler yapmak zorunda kalmıştır.

Reform kavramı, Komünist sistemin çöküşüyle küresel dünya düzeni tarafından ortaya çıkarılmış bir kavram olup, küreselleşmenin etkileri ve uluslararası ekonomik ilişkiler ile birlikte uygulanma alanı genişlemiştir.

Kamu yönetiminin ilkeleri ve yeniden yapılanma süreci kısaca şöyle özetlenebilmektedir; Adem-i merkeziyetçi, verimlilik artışı hedef olarak alan, sorumluluğun arttığı, kaynak yönetiminin ise geliştirildiği bir yönetim biçimi. Geleneksel kamu yönetiminin temel unsurlarına, 1980'li yıllardan itibaren reformist

kamu yönetimi uygulamaları ile meydan okunmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde değişimlerin ve yeni paradigmaların ortaya çıkmasının sebepleri ise şöyle özetlenebilir; Refah devletinde görev ve fonksiyonları artan devletin, ekonomik ve siyasal sorunları çözmek zorunda olması, iktisadi işbirliği, Kalkınma Örgütü OECD (1995) ve Dünya Bankası (1992) gibi uluslararası kuruluşlarının yeni kamu yönetimi modellerini kullanmaları. Yeni kamu yönetimi tek bir modelden oluşmamaktadır. Her devlet kendi sistemine uygun farklı kamu yönetimi modellerini kullanmaktadır. Yeni kamu yönetiminin amaçları ve sonuçları geleneksel biçimden oldukça farklıdır. Verimlilik, rekabeti teşvik, müşteri odaklı olma, adem-i merkeziyetçi, siyasa belirleme ile hizmet sunmanın ayrıştırılması ve hesap verebilirlik gibi bir çok yeni kavram üzerinden kamu yönetimindeki dönüşümler kurgulanmaktadır.

Başka bir taraftan küreselleşme de kamu hizmetlerindeki yeniden yapılanma üzerinde önemli bir etki yaratmıştır ve kamu yönetimi sistemindeki değişimleri kaçınılmaz bir hale getirmiştir. Günümüzde kamu yönetimi sisteminin performansını artırmayı hedefleyen çeşitli stratejiler hayata geçirilmektedir. Bu dönüşümü sağlayacak olan Avrupa Yönetişel Alanı düşüncesinin ortaya çıkması ise, 1998 yılında oluşturulan SIGMA Raporu ile olmuştur.

OECD ve AB işbirliği ile hayata geçirilen SIGMA programı çerçevesinde yayımlanan raporlarda “Avrupa Yönetişel Alanı” üye devletlerin ulusal idari yasal düzenleri ile idari uygulamaları arasında gittikçe artan bir yaklaşma sürecinin olduğu gözlemlenmiştir. SIGMA kapsamında Avrupa Birliği, aday ülkelere daha güvenli şekilde ve daha hızlı üye olabilmeleri için teknik destek ve danışmanlık vermektedir.

Avrupa’nın yönetim yapısında meydana gelen gelişmeler, Avrupa’daki birçok farklı idari sistemin giderek birbirine yaklaşmasını sağlamaktadır. Burada, küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi birbiriyle ilişkili birçok dış etkenin ulusal yönetim yapısını etkileyerek, bu yapının dönüşümünü sağlaması durumu söz konusudur.

Avrupa Birliği’nin anayasal statüye sahip metinlerinden olan Roma Antlaşması (1957) ve Maastricht Antlaşması’nda (1992), Avrupa Birliği’ne üye devletlerce

uygulanması gereken bir kamu yönetimi modeli belirtilmemiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nce kamu yönetiminin ilke ve standartları paylaşılmış ve AYA olarak adlandırılan yapı etrafında bir model oluşturulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, Kosova'nın Osmanlı İmparatorluğu idaresinden bugüne değin yönetsel süreçlerine değinilerek, idari mekanizmalarında yaşanan değışim süreçleri belirtilerek, bugünkü idari yapı detayları ile aktarılacak, Avrupa Birliği normlarına uygunluk açısından gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları bu çerçevede değeriendirilecektir. Avrupa Birliği ilerleme raporlarında aktarılan veriler ekseninde Kosova'da gerçekleştirilen reformların etkililiğı değeriendirilerek, tartışılacaktır.

Tarihi kaynaklara göre, 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi öncesinde merkezi Sofya olan ve Niş ile Priştine'yi içine alan Kosova vilayeti teşkil olunmuştur. 32.000 kilometre kareyi kapsayan bir alandan söz edilmekte olup, vilayet dahilinde resmi nüfus, sayılı olmamakla birlikte, yaklaşık bir milyon kadardır. Literatüre göre Kosova Vilayeti'nin sancaklarında zaman zaman değışiklikler olmuş olsa da, genel olarak Prizren, Üsküp ve Piriştine, Kosova vilayetinin merkezleri olarak yer almıştır. Kazaların başka vilayetlere bağlanmış olmasından dolayı Kosova Vilayeti bazen küçülmüş, bazen de genişlemiştir.

1880 yılında Kosova vilayet merkezinde şu kurum ve kuruluşlar bulunmaktaydı: Meclis-i İdare-i Vilayet, Divan-i Temyiz-i Vilayet, Meclis-i Temyiz-i Hukuk ve Cinayet, Maarif Komisyonu, Muhasebe Kalem, Mektubu Kalem, Evrak Odası, Tahrir-i Emlak Kalem. Vilayet idaresinde görevli memurlar ise şu şekildedir; Defterdar, Mektupçu, Naib, İskan-i Muhacirin Memuru, Aşar Müfettişi, Alay beyi, Telgraf ve Posta Baş Müdürü, Evkaf Muhasebecisi, Emlak Mümeyyizi, Orman Müfettişi, Vilayet Tercümanı. Kaza idaresinde görevli kişiler ise, Naib, Müftü, Mal Müdürü, Tahrirat Katibi, Sandık Emni, Tapu Katibi, Vukuat katibi, Telgraf Müdürü, Rüsumat Memuru, Nüfus Nazırı, Aşar Memuru, Zaptiye Bölük Ağası, Jurnal Emni vs.dir. Osmanlı Devleti aslında burada nahiye idare biriminin kurulmasını istemediyse de batılı devletlerin, özellikle

Rusya ve Avusturya'nın, sürekli müdahalelerini önlemek için burada bu yapıyı oluşturmuştur.

Kosova Vilayeti'nde Osmanlı döneminde, klasik ve İmparatorluğa özgü bir idari yapı bulunmaktadır. Ancak sonraki dönemlerde reformlar ve Batı modeline yaklaşma eğilimi başlamıştır. Sırp-Slav-Sloven Krallığı döneminde, komünist sistemin etkileri söz konusuysen, İtalyan ve Alman yönetiminde ise, Kosova'nın vatandaşları olan Arnavutlar çoğunlukla demokratik bir ortamda yaşamışlardır.

Eski bir vilayet olan Kosova, Balkan Savaşları'ndan sonra, 13 Mayıs 1913 tarihinde Londra Antlaşması ile Sırbistan'a bırakılmıştır. Daha sonra 1919'daki Versailles Konferansı'nda Arnavut topraklarının %50'si Yunan yönetimine, diğer kısmı ise (Kosova) Slavlara (Yugoslavya) emanet edilmiştir. Gayri resmi olarak gizli bir meclis kurulmuş ve bu kurulan meclis, Sırp hükümetindeki yöneticilerden oluşmuştur. Oy kullanma hakkı olan Kosova vatandaşlarının kendi aralarında tartışmasına ve iradesine bırakılmadan gizli bir şekilde kurulan bu yapı, Kosova'yı Sırbistan'ın bir bölümünün içinde ilan etmiştir. Sonuç olarak, Kosova'nın özerklik statüsüne aykırı davranılarak, özgür iradesi bastırılmıştır. Bu iskan programı sonucunda 1938'de Türkiye ile Yugoslavya arasında bir anlaşma imzalanmış ve 25.000 aile Yugoslavya'dan Türkiye'ye göç etmiştir.

Kosova, Yugoslavya hâkimiyeti süresince birçok farklı idare tarafından yönetilmiş, her değişen yönetim burada anayasayı da değiştirmiştir. Kosova 2008'de, uzun zamandır var olan farklı yasal statüsünü bağımsız bir devlete dönüştürmek üzere bağımsızlığını ilan etmiştir. Fakat Kosova, diğer cumhuriyetlerin aksine, YFSC (Yugoslavya Federasyon Sosyalist Cumhuriyeti) dışında, üstelik kendisine komşu Arnavut devleti olması nedeniyle cumhuriyet olamamıştır.

Yugoslavya'da 1974 Anayasası'na göre Sırp, Hırvat, Sloven, Karadağlı, Makedon ve Müslüman halklarına tanınan self-determinasyon hakkı, bu cumhuriyetlerin federasyondan ayrılma hakkını da içermekteydi. 1969'da Arnavut dili, Sırp-Hırvat diliyle birlikte resmi dil statüsü kazanmış, ulusal bir bayrağın kullanımına izin

verilmiştir. Kasım 1969'da Kosova Meclisi, 15 Şubat 1970'de uygulanacak olan Kosova Üniversitesi'nin Kuruluş Yasası'nı onaylamıştır. Kosova Eyaleti'nin 1974 yılı Anayasası'na göre kendi bağımsız özerk organları oluşturulmuştur. Bunlardan bazıları, Kosova Meclisi, Kosova Konseyi, Kosova Başkanlığı, Kosova Yürütme Konseyi ve diğer bir dizi yönetim organlarının yanı sıra Kosova Anayasa Mahkemesi, Kosova Yüksek Mahkemesi, Cumhuriyet Savcılığı, Kosova İşçi Mahkemesi ve Bağımsız Sosyal Ombudsman, vs.dir.

Kosova Meclisi, üç odadan oluşmaktadır; Birleşik İşçi Odası (90 milletvekilinden oluşmaktadır), Sosyal-Siyasi Oda, Komünler Odası (her oda 50 milletvekilinden oluşmaktadır). Anayasaya göre, milletvekillerinin görev süresi 4 yıldır ve tekrar seçilme hakları yoktur. Mahkemeler, düzenli mahkemeler ve ekonomik mahkemeler olmak üzere ayrılmakta olup, düzenli mahkemeler, belediye mahkemeleri, bölge mahkemeleri ve Kosova Yüksek Mahkemesi olmak üzere kendi içinde ayrılmaktadır.

Kosova'da yapılan referandumda halk % 99.89 oranında bağımsızlık için oy kullanılmıştır ve 19 Ekim 1991'de parlamento, bağımsız Kosova Cumhuriyeti'ni ilan etmiştir. 24 Mayıs 1992 tarihinde başkanlık seçimleri gerçekleştirilmiş ve İbrahim Rugova, Kosova'nın başbakanı seçilmiştir. 1990 yılından itibaren Kosova'lı Arnavutlar, İbrahim Rugova'nın önderliğinde paralel bir devlet kurarak, Sırp yönetimine karşı "sivil itaatsizlik" politikası izlemiştir. Ancak 1995 yılından itibaren Rugova'nın politikaları ile bir sonuca ulaşamayacağını düşünen muhalefet partileri, Rugova'dan farklı bir şekilde düşünen ve Kosova'nın bağımsızlığını amaçlayan başka hareketler ortaya çıkmıştır. 1997 yılında Kosova Kuruluş Ordusu (KKO) kurulmuştur. Bunun üzerine Kosova'ya yönelik NATO hava saldırısı 78 gün boyunca sürmüş ve sonuçta 9 Haziran 1999'da Sırbistan Hükümeti ile askeri-teknik anlaşma imzalanmıştır.

Kosova'da savaştan sonra, 1999 yılında, yeni kamu yönetiminin örgütlenmeye başlamasından, kamu yönetimi reformları başlayıncaya kadar geçen dönem çok sancılı geçmiştir. 2003 yılında Kosova'da kamu yönetimi reformlarının başlatılması amacıyla uluslararası örgütler (OSBE, USAID, UNDP, DIFID, GIZ, SDC vs.gibi) ve yabancı

uzmanlar tarafından Kosova kamu yönetimi ile ilgili araştırmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Bu kapsamda ilgili bakanlıkların ve idari organların işlevselliği bakımından yeniden incelenmesi, bütçenin etkin bir biçimde yönetilmesi için bütün bütçe kurumlarının kapasitelerinin yeniden değerlendirilmesi, tüm kamu yönetimi kurumlarında insan kaynakları yönetimi işlevlerinin değerlendirilmesi gibi bir çok çalışma yapılmıştır.

Üçüncü bölümünde ise İyi bir devlet yönetimi ve işlevsel bir kamu yönetimi için vatandaşların güvenini kazanmak ve onların yaşam standartlarını yükseltmek temel esaslardır. İşlevsel bir kamu yönetimi, demokratik, şeffaf ve etkin bir devlet yönetimi için olmazsa olmazdır. Bu çalışma kapsamında da merkez ve yerel seviyelerde kamu yönetim reformları üzerine mülakatlar yapılmış olup, diğer tarafta sivil toplum örgütleri ve siyasal partilerin kamu yönetimi reformları konusundaki fikirleri aktarılmaya çalışılacaktır.

Kosova’da kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmek için uygulamaya koyulan kısaca Birinci, İkinci ve Üçüncü Strateji olarak nitelendirdiğimiz eylem planları ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde gelinen nokta, gerçekleştirilen mülakatlar ekseninde analiz edilecektir. Böylelikle reform paketlerinin hedeflerine, uygulama düzeyinde ne derece ulaşıldığı değerlendirilmiş olacaktır.

Kosova’da kamu yönetimi reformları adına atılan ilk adımlar, 2007-2012 kamu yönetimi reform stratejisi ve uygulanmasına yönelik eylem planının düzenlenmesi ve onaylanmasıyla başlamıştır. Kosova Cumhuriyeti hükümeti 2012 yılının yarısında, ilk stratejinin uygulanmasını değerlendirdikten sonra, ikinci strateji olan 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi kabul edilmiştir. Daha sonrasında ise üçüncü strateji olan 2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi kabul edilmiştir. Dünya Bankası’nın projelerinden Kosova Cumhuriyeti de yararlanmış ve yararlanmaya devam etmektedir. Faydalanılan bu projeler Kosova’nın gelişmesini, özellikle kamu idaresinin yapılanmasını, geliştirilmesini ve reformların gerçekleştirilebilmesini sağlamıştır. Kosova Cumhuriyeti’nde 28 Ekim 2000 yılında ilk yerel demokratik seçimler yapılmış

ve Belediye Meclisleri kurulmuştur. Seçimlerle aynı dönem içerisinde hem meclis birlikleri hem de idari kamu hizmetleri birimleri oluşturulmuştur. Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinden hemen sonra hem merkezi düzeyde hem de yerel seviyede kısa zaman içerisinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Kosova'da yerel yönetimlerin yapılandırılmasında 1999 yılından sonra, Avrupa Birliği (AB), Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve uluslararası kuruluşların da büyük desteği ve yardımıyla, yasal düzenlemelerin temelini, uluslararası ölçütler oluşturmuştur. Avrupalılaşıma çerçevesinde belediyelerin anayasa ve yasalarla düzenlenen faaliyetleri, Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı çerçevesinde uygulanmıştır.

Kosova Meclisi'nde yerel yönetimlerin mevzuat ve yasal zemini oluşturulurken, Avrupa Birliği'nin (AB) ve Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri kaynak olarak alınmıştır. Kosova yasaları açısından belediyelerin anayasa ve yasalarda düzenlenen faaliyetleri, Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı çerçevesinde şekillenmiştir. Kosova'nın bu çalışmaları potansiyel bir aday ülke olarak tam üyesi olmaya çalıştığı Avrupa Birliği'nin düzenlemelerinin, ulusal düzeyde uygulanması olarak görülebilir. Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinden sonra Avrupa Birliği'ne (AB) üye olmak için yeni mevzuatın kurulması için yoğun olarak çalışılmaya devam edilmektedir.

Kosova Anayasası madde 123 ve 124'de Kosova'da yerel özyönetimin temel ilkeleri belirlenerek, yerel özyönetim seviyesinde çoğunluk olmayan topluluklara kamu hizmeti sunmada, iyi yönetim, şeffaflık, faydalılık, etkililik esasları temel ilkeler olarak alınmıştır. Kosova anayasasına göre ülkede yaşayan azınlıkların çeşitli hakları bulunmaktadır. Örneğin, Kosova Meclisi'nde çoğunlukta olmayan topluluklar için özel sandalye ayrılmaktadır. Türkler %1.1 oranı ile 2 milletvekili, Sırp'lar ise 10 milletvekili sandalye hakkına sahiptirler. Avrupa Birliği'nin açıkladığı ilerleme raporunda Kosova'da yerel yönetimler üzerinde geçmiş dönem ile karşılaştırıldığında olumlu gelişmelerin yaşandığı şeklinde değerlendirilmelere yer verilmiş ve ilerleyen süreçler için de önemli çalışmaların sürdürüldüğüne yönelik ifadeler yer verilmiştir.

Kosova’da yerel yönetim düzeyinde adem-i merkeziyet en önemli reformdur denilebilir. Adem-i merkeziyetçi politika özellikle küreselleşme süreciyle daha da desteklenmektedir. Kosova’da 2004 yılında yerel yönetim sistemini geliştirmek amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Bu yıllar boyunca Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetim reformu sürecine, yerel yönetim sürecinin yaygınlaştırılmasına, yerel yönetim için yeterli yetkilerin sağlanmasına ve bunların anayasa ve ilgili mevzuatlara uygun hale getirilmesine doğrudan müdahil olmuştur. Bakanlığın misyonu, yerel özerkliği artırmak, belediyelerin etkinliğini güçlendirmek, vatandaşların aktif katılımını artırmak, demokratik temsiliyeti sağlamak, yaşam kalitesini, güvenliği ve yerel ekonomiyi iyileştirmek için gerekli hizmetleri sunmak olarak tanımlanmaktadır. Çalışma kapsamında Yerel Yönetim Bakanlığı’nın bu yetkilerine ve işlevselliğine değinilerek, uygulamaların sonuçları aktarılmaya çalışılacaktır.

Ayrıca dördüncü bölümünde kamu yönetimi reform alanlarıyla ilgili Avrupa Birliği ilerleme raporlarının yanı sıra, 2009 yılı sonundaki SIGMA raporlarındaki tespit ve beklentilere de yer verilecektir. Bu tespit ve beklentiler, hem önceki durum, hem de ilgili dönemde yapılan yönetsel reform çabalarıyla birlikte irdelenecektir. Son olarak 2005-2016 arasındaki dönem, GAP Enstitüsü’nün 2010 yılında konu hakkındaki raporuyla birlikte ele alınarak genel bir değerlendirme sunulacaktır. Ardından Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları çerçevesinde Kosova’daki reformların başarısı, gerçekleştirilmiş olan mülakatlara dayanılarak değerlendirilecektir.

Tezin cevaplandırmaya çalıştığı ana sorusu Avrupalılaştırmanın Kosova kamu yönetimini ne şekilde etkilediğidir. Araştırma sorusunun yanıtlanması için nicel ve nitel yöntemlerden yararlanılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümlerinde mevcut Avrupalılaştırma literatürü Avrupalılaştırma kavramı çerçevesinde ele alınacaktır. Bu çerçeve, Kosova’nın AB’ye üyelik sürecinde ve reformlar bağlamında, temel yönetim yapısı ve bu yapıda gerçekleşmesi talep edilen değişiklikler sonucu ortaya çıkması beklenen yeni yapı incelenecektir. Çalışmada AB

ilerleme raporları başta olmak üzere, Kosova Hükümeti strateji Belgeleri, Yerel Yönetim Mevzuatı gibi birincil kaynaklar içerik analizi yöntemiyle incelenecektir. Diğer bölümünde AB ilerleme raporları başta olmak üzere, birincil kaynaklar incelenerek Kosova'nın kamu yönetimi reformları belirlenmeye çalışılacaktır.

Kamu yönetimi reform alanlarıyla ilgili AB ilerleme raporlarındaki tespit ve beklentilere de, yıllık olarak, yer verilecektir. Bu tespit ve beklentiler hem önceki durum hem de ilgili dönemde yapılan yönetsel reform çabalarıyla birlikte irdelenecektir. Son olarak 2005-2016 arasındaki dönem, GAP İleri Araştırmalar Enstitüsünün 2010 yılında konu hakkındaki raporuyla birlikte ele alınarak genel bir değerlendirme sunulacaktır. Ardından Avrupa Komisyonu ilerleme raporları çerçevesinde Kosova'daki reformların başarısı, gerçekleştirdiğimiz mülakatlara dayanarak değerlendirilecektir.

Takiben son bölümde 23 kişiyle yüz yüze görüşme tekniği kullanılarak mülakatlar gerçekleştirilmiştir. İlerleme raporlarındaki gelişmeleri gösteren raporlara dayanarak, çalışmanın amacı doğrultusunda önceden hazırlanan yarı yapılandırılmış 10 adet soru görüşmecilere sorulmuştur. Her görüşmeciye sorulan 10 soru cevaplar ve cevaplardan türetilen ek sorularla herbir mülakat yaklaşık 45- 60 dakika sürmüştür. soruldu. Alınan cevaplar incelenerek ve analiz edilmiştir.

Mülakat yaptığımız kişiler, siyasi partilerin temsilcileri, Kosova Demokratik Türk Partisi, Levizja Vetvendosje Halkla İlişkileri Sorumlusu ve Kosova Demokratik Partisi temsilcileri, Merkezi hükümette Kamu Yönetimi Bakanlığında Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü ile Kamu Yönetim Bakanlığının uzman ve danışmanı, Kamu Yöneti Bakanlığı Kamu Yönetimi Hukuk müdürü, Başbakanlık Ofisi İnsan kaynakları Müdürü, Kamu Yönetim Bakanlığı Bakan Yardımcısı, Kişisei Veriler İçin Eyalet Ajansında Hukuk Direktörü, Yerel Yönetim Bakanlığı Stratejik Belgeler Geliştirmek için üst düzey Yetkiliyle, Mevzuat Uygulanması anabilim dalı uzmanı ile mülakat yapılmıştır. Yerel Yönetim bakanlığı ve yerel temsilciler seviyesinde ise; Drenica Belediyede Kamu Yönetim Müdürü, Obiliç Belediyesi Avrupa Entegre Müdürü,

Priştine Belediyesi Kamu Yönetim Müdürü ve Prizren Belediyesi Meclis Başkanı Mamuşa Belediyesinin temsilcisinin Başkan Yardımcısı ve AB Bürosu Danışmanı, AB Ofisinin temsilcisi ile doğrudan ve yüze yüze mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Ayrıca sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerde görevli bürokratlar, AB Ofisi temsilcileri, AB uzmanları ve temsilcileri ile görüşülmüştür.

Mülakat soruları genellikle AB raporlarına göre belirlenmiştir. On tane mülakat sorusu merkez ve yerel yönetim seviyelerinde incelendi. Ana sorular azınlıkların kamu yönetiminde temsili, yolsuzlukla mücadele, reformlar konusunda Merkezi Yönetimi ile Yerel Yönetimi uygulamaları arasındaki farklar, aşırı personel sorununun çözümü, Kosova'nın açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimine sahip olması, Hükümetin kamu yönetim reformlarına siyasi destek seviyesi ve eksikliği, Reform çabalarında Stratejik Planların gerçekleşmesinde kapasite sorunu çerçevesinde belirlenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPALILAŞMA VE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANMASI

1.1.AVRUPALILAŞMANIN TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Avrupalılaştırmanın kavram olarak, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da yaşanan yıkımın tekrarlanması korkusu neticesinde, birlik oluşturma düşüncesi ile birlikte ortaya çıktığını söylemek mümkündür. İki dünya savaşının da en yıkıcı etkilerinin Avrupa topraklarında ortaya çıkması, bölge ülkelerinin uluslar üstü bir yapı kurarak, “ayakları sağlam şekilde yere basan bir aile” ortaya çıkarmak istemelerine neden olmuştur. AB süreci ile ilintili bir şekilde devam eden Avrupalılaştırma süreci evrimini halen tamamlamamış ve yaşanan yeni gelişmeler de bu savı destekler nitelikte olmuştur.

1950’li yıllarla başlayan Avrupalılaştırma süreci uzun yıllar “Avrupalılaştırma” olarak tanımlanmamış, sürecin ruhuna da uygun bir biçimde yaklaşma ve entegrasyon kavramları kullanılmıştır. Aşağıdan yukarıya doğru bir yön izleyen bu süreçte AB’nin kurumsallaşması, karar alma süreçlerinin etkinliği ve politika üretme yetkisinin ulus devletlerden AB kurumlarına transferi gibi meseleler ön planda tutulmuş ve Avrupalılaştırma kavramı bu sürecin tanımlanması için etkin bir biçimde kullanılmıştır. 1970’li yıllara gelindiğinde Avrupalılaştırma kavramı da kritik bir dönemece girmiştir. Kuruluşundan beri topluluğa mesafeli olan İngiltere’nin de birliğe dahil olması önemli bir başarı gibi görünse de gelişmeler aksi yönde seyretmiştir. Diğer taraftan Fransız Sosyolog Raymond Aron ise bu dönemde, hem seçimle iş başına gelebilecek bir Avrupa Parlamentosu’na, hem de parasal birliğe geçilebileceği düşüncesine ihtimal vermemekteydi.¹

Bu dönemin en önemli tartışma konularını, ulus devletlerin önemli egemenlik

¹ Raymond Aron, “Is Multinational Citizenship Possible?”, **Social Research**. 4, 1974, ss. 638-656.

haklarını bir üst yapıya hem de kendi rızaları ile devretmeyecekleri düşüncesi ve devletler arasında ortaya çıkabilecek ekonomik farklılıkların yaratacağı uyumsuzlukların topluluğu dağılma sürecine getireceği düşüncesi oluşturmaktaydı.

AB ülküsünün bu denli derin tartışmalara neden olduğu bu süreç devam ederken 1979 yılında ilk parlamento seçimleri yapılmış ve yine aynı yıl Avrupa Para Sistemi yürürlüğe girmiştir. Bu iki mihenk taşı ile Avrupalılaşma süreci aşağıdan yukarı olan yönünü yukarıdan aşağıya çevirmiş ve yerleşmiş kurumları, kendi iç dinamikleri, kural ve politikaları ile hem kendinden söz ettirmeyi fazlasıyla başarmış hem de çekim merkezi olan görüntüsü ile de genişlemeye devam etmiştir.

Avrupalılaşma kavramı ilk olarak 1970’li yıllardan itibaren kullanılmaya başlanmış, özellikle de 1990’ların sonlarına doğru gittikçe popüler hale gelmiştir. AB ile ilgili çalışmalarda yeni bir boyut kazanan kavram, topluluğun farklı disiplinler ile girift hale gelmesiyle anlamsal olarak da genişlemiştir. Sosyal bilimlerde bir terim olarak Avrupalılaşma; tarihi, politik, kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutları olan ulusal kurumları, aktörleri, politikaları, paradigmaları ve ulusal değerleri etkileyen yapısal bir değişim sürecidir. Avrupalılaşma farklı şekillerde ve çeşitli sosyal bilim disiplinlerinde sıkça kullanılmıştır. Siyaset bilimi açısından bakıldığında AB normları neticesinde oluşturulan baskıların, ülkelerin kendi yapısal süreçlerinde yarattığı değişim sürecini ifade etmektedir. Antropolojik olarak ise “kendini temsil etme stratejisi ve insanların kendini tanıtmış şekli” olarak bilinmektedir. İktisatçılar tarafından ise Avrupa’da devletler arası iş birliği ve bölgeler birliği içeriğinin oluşumu açısından Avrupalılaşma kavramını önemli bulunmaktadır. 1990’lardan itibaren ise Avrupalılaşma kavramı, Avrupa birleşme süreci yerine, Avrupa derinleşme süreci olarak bir anlam kazanmıştır.²

Avrupalılaşma kavramının Avrupa’ya mı, yoksa AB’ne mi işaret ettiği noktası, kavramın dar ya da geniş tanımlanmasına olanak sağlayacağı için önemlidir. Kavram

² Mustafa Aydın, Sinem A. Açıkmeşe, “Europeanization Through EU Conditionality: Understanding the New Era in Turkish Foreign Policy”, **Journal of Southern Europe and the Balkans Online**, Cilt. IX, No:3, 2007, ss. 263-274.

dar anlamda AB mevzuatının (Acquis Communautaire) üye/aday ülke tarafından uygulanması; geniş anlamda ise Avrupa değer, sembol ve inançlarının benimsenmesi ile ulusal seviyede gerçekleşen değişiklikler anlamında kullanılmaktadır³.

AB'nin üye ve aday ülkelerin siyasi ve ekonomik yapılarına etkisi açıktır. 1990'lı yılların ortalarından itibaren Avrupalılaşma kavramı ile ifade edilen söz konusu "etki" akademik literatürde sıklıkla kullanılan bir kavramsal çerçeve haline gelmiştir. Aday ülkelerin Avrupalılaşma sürecindeki diğer bir önemli atılım noktası da "Doğu Genişlemesi" olarak da adlandırılabileceğimiz genişleme sürecidir. Bu genişleme sürecinde önemli iki Akdeniz ülkesi olan Malta ve Güney Kıbrıs da bulunmaktadır. AB'nin 2004-2007 yılları arasında üye olarak kabul ettiği on merkezi ve Doğu Avrupa Ülkesi (MDAÜ), Avrupalılaşma çalışmalarında önemli bir yer teşkil etmeye başlamıştır.⁴

Diğer bir taraftan Avrupalılaşma kavramı ile hemen her şeyin AB faktörü ile açıklanması, iç politika koşullarının ya da uluslararası gelişmelerin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Avrupalılaşma kavramının şekillenmesinde ortaya çıkan her parametrenin AB ile açıklanması çabası da AB etkisinin olduğundan daha fazla gösterilerek yanlışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Kevin Featherstone, "Introduction: In the Name of Europe" adlı makalesinde, 1981-2001 yılları arasında, Sosyal Bilimler Atıf Endeksinde yayınlanan çalışmalarda Avrupalılaşma kavramının ne kadar kullanıldığını ve hangi anlamı kazandığını incelemiştir. Buna göre 1981-2001 yılları arasında Avrupalılaşma kavramına atıf yapan makale sayısı günümüze gelindikçe hızla artmıştır.⁵ Bu hususta Featherstone tarafından çarpıcı bir kanıt sunulmuştur: Social Science Citation Index kapsamındaki 116 akademik dergiyi içeren araştırmaya göre, 1980'ler süresince Avrupalılaşma kavramına atıfta bulunan sadece beş makale (% 4) var iken, 1990-1995 arası dönemde 27 (%23) ve 1996-2001 döneminde ise 84 (%73) makale

³ Hatice Yazgan, "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak 'Avrupalılaşma': Kapsam ve Sınırlar", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. C.12, No:4, 2012, s. 125.

⁴ Yazgan, **a.g.e.**, s. 123.

⁵ Kevin Featherstone, **Introduction: In the Name of Europe**, The Politics of Europeanization, Haz.: Kevin Featherstone ve Claudio Radaelli, Oxford, New York, Oxford University Press, 2003, s. 5.

yayınlanmıştır. (Ladrech, 1994; Grabbe, 2003; Schimmelfenning ve Ulrich Sedelmeier, 2005; Sedelmeier, 2005).

AB kurumsallaşmasının en hızlı şekilde devam ettiği yıllarda Avrupalılaşma ile ilgili kavramlar ve teoriler üretilmeye devam edilmiş, farklı bilim insanları 1970’li yıllardan itibaren bu konu üzerinde oldukça ilgili bir şekilde durmuş ve çeşitli çalışmalar ortaya çıkarmışlardır. Akademik anlamda yapılan çalışmalar ile birlikte, Avrupalılaşma kavramına yapılan atıf sayısında giderek artan bir grafik görülmektedir. Avrupa Birliği’nin kurumsallaşması sürecinde izlenen yol neticesinde birlik, diğer ülkelerin dikkatini birliğin üzerine çekmiş ve ilgi odağı, çok konuşulan, anlaşılmaya çalışılan ve hakkında fikirler beyan edilen bir topluluk halini almıştır. Tablo 1, yirmi yıllık bir süreçte bu hususta yaşanan artışın gözlemlenmesinde önemli bir veri olarak ele alınabilir.

Tablo 1. “Avrupalılaşmaya” atıfta bulunan makale sayısı.

1981–8	3
1989	2
1990	1
1991	4
1992	2
1993	9
1994	8
1995	3
1996	5
1997	6
1998	7
1999	20
2000	24
2001	22

“Sosyal Bilimler Atıf Endeksinde yayınlanan akademik makalelerde Avrupalılaşma’ya herhangi bir dilde, konu veya kavram olarak atıf yapan çalışmaların genel sayısı, yıllar itibariyle bu tabloda sunulmaktadır. Kaynak olarak “ISI web of Science “database’den almaktadır”.⁶

Avrupalılaşma kavramı, çalışılan disipline ve yapılan araştırmanın konusuna göre

⁶ Featherstone, a.y., s. 5.

değişiklik gösterebilmektedir.

1.1.1. Avrupalılaşıma Kavramı ve Tanımı

Ladrech'e göre Avrupalılaşıma kavramı, AB'nin politik ve ekonomik perspektifine uyum sürecidir. Buna göre Avrupalılaşıma, ulusal politikaların ve politika yapma sürecinin örgütsel mantığının bir parçası durumuna gelmektedir.⁷

Radaelli ise Avrupalılaşıma kavramını ilk olarak AB politika üretim süreçleri içinde tanımlanan, ardından da yerel (ulusal ve ulus altı) söylem, siyasal yapı ve kamu politikalarına dâhil edilen kuralların, süreçlerin, siyasal değerlerin, tarzların, iş yapma yöntemlerinin, ortak inanış ve normların inşa edildiği, yayıldığı ve kurumsallaştığı süreçler olarak tanımlamaktadır.⁸

Johan P.Olsen'e göre Avrupalılaşıma kesin ve değişmez bir anlam taşımamaktadır. Bu yüzden bu terimi düzenleyici bir kavram olarak kullanmak faydasız bir girişimdir.⁹“Avrupalılaşımanın Değişik Yüzleri” adını verdiği çalışmasında Avrupalılaşımanın beş farklı yüzüne ya da başka bir deyişle kullanım alanına dikkat çekmiştir. Bu kullanım alanlarına kısaca değinmek yararlı olacaktır:

- I. Avrupa sınırlarında yaşanan değişim olarak Avrupalılaşıma; AB'nin genişlemesi yani, AB'nin dış sınırlarındaki değişim.
- II. Avrupa düzleminde kurumların ortaya çıkması olarak Avrupalılaşıma.
- III. Avrupa kurumlarının ülkelerin iç politika alanlarını etkilemesi anlamında Avrupalılaşıma.
- IV. Avrupa kurumlarının ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşıma.
- V. Siyasi bütünleşme olarak Avrupalılaşıma, birleşmiş güçlü bir siyasi proje olarak

⁷ Robert Ladrech, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, **Journal of Common Market Studies**, 1994, Vol. 32, No:1, s. 69.

⁸ Featherstone, **a.g.e.**, s. 17.

⁹ Johan P. Olsen, **The Many Faces of Europeanization**, Oxford, Blackwell Publishers Ltd, 2002, Vol.40, No:5, s. 921.

Avrupa.¹⁰

Avrupalılaşma çalışmalarında en fazla atıfta bulunulan tanımlarından biri Radaelli tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre Avrupalılaşma; AB politika yapım süreci içinde oluşturularak, devletlerin ulusal sylem, siyasi yapı ve siyasetlerine entegre ettikleri resmi ve resmi olmayan kurallar, süreçler, politikalar, paradigmlar, tarzlar ve iş yapılış biçimlerinin oluşturulması, yayılması ve kurumsallaştırılmasını ifade etmektedir.¹¹Bylece Avrupalılaşma her ülkenin kendi pratikleri ile şekillenen bir süreç olmaktadır.

Avrupalılaşma, kavram olarak farklı şekillerde tanımlansa da bütün tanımlarda birbirine yakın anlamlar ve ortak öğeler yer almaktadır. Avrupalılaşma kavramının birbirini tamamlayabilen farklı tanımlamaları yapılmıştır denilebilir. zerinde uzlaşılan tek bir tanımlamanın olmaması, kapsamın teorik ve siyasi gelişmelerden etkilenerek yıllar içinde genişlemesi ve çok faktörlü olmasından kaynaklanmaktadır. Avrupalılaşma kavramı, diğerk bir taraftan AB ile entegrasyon süreciyle bağlantılı olarak da kullanılmaktadır. Birliğin ye ülkelerin iç işleyişlerinde ve örgütsel yapılanmalarında etkisini ve bu etkinin sonuçlarını ifade etmektedir. Bu anlamıyla Avrupalılaşma, ye ülkelerin içsel yapılanma süreçlerine etkide bulunan bir kavram olarak kullanılmaktadır. Yapılan tanımlamalara bütünüyle bakıldığında ye ülkelerin iç siyasal sistemlerinde süregelen ve var olan bir durumun, AB normları ekseninde şekillenmesi halinde “Avrupalılaşma” kavramından söz edilebilmektedir.

Bölgesel bütünleşme ile ilgili Avrupalılaşma ise içsel bölgede siyasetin yeniden şekillenmesi bağlamında AB’nin politik, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin, ulusal sylem üzerindeki düşünüş şekli, kimlikler, politik yapılar ve kamu politikaları üzerinde etkili olması olarak da kullanılabilmektedir.¹²

¹⁰ Olsen, **a.g.e.**, ss. 923-924.

¹¹ Kevin Featherstone Radaelli,” Introduction: In the Name of Europe”, **The Politics of Europeanization**, Haz.: Kevin Featherstone ve Claudio Radaelli, Oxford, New York, Oxford University Press, 2003, s. 17 : http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-2_2_1.pdf

¹² Nihat Yılmaz, Doğan C. Kadir, “Avrupa Birliği Aday lkelerinin Avrupalılaşma Aracı Olarak Sigma

Börzel ve Risse, Avrupalılaşma kavramını iki farklı şekilde tanımlamaktadırlar. Avrupalılaşma, bir anlamıyla ölkelerin iç süreçlerini, politikalarını ve kurumlarını bağımsız olarak etkileyen bir değişken olarak tanımlanırken, diğer anlamıyla AB'nin ölkelerin iç işleyişini etkisi altına alan süreçlerine ve mekanizmalarına dayanarak tanımlama yapmaktadırlar.¹³ Hix ve Goetz'e göre de Avrupalılaşma, ulusal kurumsal ve politik uygulamaların, AB entegrasyonuna bağlanan ya da AB entegrasyonu ile ilişkilendirilen değişim sürecidir. Knill ve Lehmkuhl ise daha açık bir ifade ile kavramı "Avrupa Birliği entegrasyonunun ulusal düzeyde etkisi" olarak tanımlamaktadır.¹⁴

Ulus devletin içerisinde özel ve kamusal alanda, anayasada ve ceza hukukunda, parlamentoda, kamu yönetimi politikalarının, ekonominin, ulusal çevre politikalarının, göç, araştırma ve endüstriyel politikaların, kalkınma yardımlarının, bölgesel ve mekânsal planlamanın, sendikaların ve aday ölkelerin Avrupalılaşmasını konu alan sayısız çalışma, AB'ne entegrasyonun bahsi geçen alanlar açısından ne ifade ettiğini ve ne gibi sonuçlar doğurduğunu incelemektedir. Avrupalılaşma kavram olarak, kamu politikaları kapsamında özel bir anlam taşımaktadır. Bunlardan bazıları;

- Avrupa ölçeğinde yönetim kurumlarının gelişmesi
- Avrupa'ya özgü örgütlenme ve yönetim yapısının Avrupa dışına ihracı
- Avrupa'nın siyasal olarak bütünleşmesi
- Ulusal siyasetin, Avrupa politika yapım sürecinin malzemesi haline gelmesi
- Ulusal politik oyunlar için bir perdeleme.¹⁵

Bir süreç olarak Avrupalılaşma kavramını daha geniş boyutta ele almak için kavramı aşağıdan yukarıya Avrupalılaşma ve yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma olarak

Programı ve Avrupa Yönetmel Alanı", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Nisan 2013, Sayı 36, s. 176.

¹³ Kevin Featherstone Radaelli," Introduction: In the Name of Europe", **The Politics of Europeanization**, Haz.: Kevin Featherstone ve Claudio Radaelli, Oxford, New York, Oxford University Press, 2003, s. 17 : http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-2_2_1.pdf

¹⁴ Köse, **a.y.**, s. 260.

¹⁵ Akif Çukurçayır, "Yerel yönetimlerde "Avrupalılaşma" ve Demokratikleşme", **Dış Denetim Dergisi**, Nisan-Mayıs-Haziran 2011, s. 6.

iki boyutta ele almak gerekmektedir. Bu çalışma kapsamında da bu iki boyut, iki ayrı başlık altında incelenecektir.

1.1.2. Aşağıdan Yukarıya (Ulusal Düzeyinden AB Düzeye) Bir Süreç Olarak Avrupalılaşma

Öncelikle Aşağıdan yukarıya Avrupalılaşma kavramını daha geniş bir şekilde anlamak için, kavramın bir süreç olarak hangi şekillerde ve hangi anlamlarda kullanıldığı ele alınacaktır.

Genel anlamda Avrupalılaşma aşağıdan yukarıya bir süreç olarak Avrupa ülkeleri arasında bir yakınlaşma, entegrasyon veya bütünleşme hareketi olması ve bu hareketin nihayetinde Avrupa düzeyinde kendine özgü bir yönetsel yapısının ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Yukarıdan aşağıya yönüyle ise AB normlarının ve politikalarının üye ülkelerin ulusal sistemlerine etki etmesini ifade etmektedir.¹⁶

Buna göre Avrupalılaşma, üye ülkelerin içişlerini belirleyen politik yapıların ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan kamu politikalarının belirlenmesi aşamasında etkili bir faktör olmaktadır. Avrupalılaşma, çok yönlü bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bu süreç, aşağıdan yukarıya ya da yukarıdan aşağıya veya bunların her ikisini de içine almaktadır.

Genel anlamda ele alındığında aşağıdan yukarıya doğru Avrupalılaşma, Avrupa ülkeleri arasında oluşan yakınlaşma ve bütünleşme faaliyetleri ile bu faaliyetler sonucunda, Avrupa düzeyinde özgün bir yönetsel yapının ortaya çıkmasını belirtmektedir. Aşağıdan yukarıya bir süreç olarak Avrupalılaşmanın başlangıcını II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan uluslarüstü topluluk kurma teşebbüsünden çok daha gerilere, yerinde bir mantıkla modernleşmenin başlangıcına kadar götürülenler vardır. Avrupalılaşmanın kendini ispat edebilme aşamaları olarak 1950’li ve 1960’lı

¹⁶ Hakan Samur, “Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma”, **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, 2008, s. 380.

yıllarda, yani topluluğun kuruluş yıllarında Avrupalılaşma daha çok ve hatta tek başına aşağıdan yukarı yönüyle öne çıkan bir süreç olmuştur. Söz konusu yıllara ilişkin analizlerde Avrupalılaşma sürecine dahil olup olunmamanın ölçütü, Batı Avrupa'nın ana siyasi, ekonomik ve teknik gelişmelerinde yer alıp almama ya da bunlardan ne dereceye kadar etkilenildiği olmuştur.

Böylece bu zaman diliminde (1950-1960) aşağıdan yukarıya yönüyle Avrupalılaşma, karar alma ve politika üretme yetkisinin ulusal devletlerden AB kurumlarına transferi ve birliğin kurumsal ve işlevsel olarak gelişim sürecini tanımlayan bir kavram olmuştur. Burada önemli bir noktayı belirtmek gerekirse, 1950'ler ve 1960'larda, hatta sonraki iki on yılda bile Avrupalılaşma kavramı olarak pek kullanılmamıştır. Bunun yerine aşağıdan yukarıya iş birliği ve topluluğun evrilmesi süreci daha çok yakınlaşma ve entegrasyon kavramları ile açıklanmıştır.¹⁷

1.1.3. Yukarıdan Aşağıya (AB düzeyin'den Ulusal düzeyine) Bir Süreç Olarak Avrupalılaşma

Özellikle 1990'lardan itibaren Avrupalılaşma kavramının kullanımı yukarıdan aşağıya bir süreç olarak öne çıkmaya başlamıştır. Aslında Avrupalılaşma kavramının yaygın kullanımı ve konunun ayrı bir araştırma alanı olarak Avrupa çalışmaları içinde kendine yer bulması 1990'larda başlamıştır. 1990'lardan itibaren Avrupalılaşma yukarıdan aşağıya yönüyle daha fazla dikkat çekmeye başlamıştır.

Yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma, AB normlarının ve politikalarının üye ülkelere ait olan milli sistemler üzerindeki etkisini ifade etmektedir.¹⁸ Avrupalılaşma, üye devletler üzerindeki ortak politikalara dayanan benzeşme sürecinin etkilerinin nasıl olduğunun araştırılması amacıyla Avrupa düzeyinde gerçekleşen bir kurumsallaşma

¹⁷ Hakan Samur, **a.g.e.**, s. 381.

¹⁸ Yılmaz Nihat, Doğan C. Kadir, **a.g.e.**, s. 176.

süreci olarak da anlaşılabilir. Bu değişime yol açan sebepleri şu şekilde izah etmek mümkündür. İlk olarak Avrupalılaşma, AB'ne uyum, üyelik süreci, yakınlaşma gibi kavramlardan farklı bir sembolik ve psikolojik özelliğe sahiptir. II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan yapının bütün yönleri ile tam bir politik birlik kurma idealini ve 1980'lerle beraber artan ortak bir kimlik oluşturma çabalarını vurgulamaktadır.

İkinci önemli sebep ise eş zamanlı olarak yine sembolik ve psikolojik faktörlerin, Orta ve Doğu Avrupa genişlemesi çerçevesinde bu ülkeler açısından popüler olmasıdır. 1980'lerin sonlarında Komünist rejimlerin son bulması ile Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin birer birer kendi demokratik liberal sistemlerini kurmaları, bu ülkelerde romantik içeriğin ağır bastığı bir 'Avrupa'ya dönüş' mitinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Gerek elit gerekse geniş halk kesimlerinde oldukça kabul gören ve heyecan uyandıran bu mitin vurguladığı hedef, Avrupa'nın iki yakası arasındaki Doğu-Batı tarihi ayrılığının sona erme vaktinin geldiğini ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa'nın ana politik ve ekonomik eksenine yeniden dahil olmaları gerektiğidir. Bunun da en geçerli yolu AB üyeliğidir.

Kendilerine yansıyan bütün olumsuzluklara ve zorluklara rağmen, bu ülkelerin hemen hepsinde geniş kesimlerin ekonomik ve demokratik dönüşüm programlarını desteklemelerinin en büyük sebebi de bu programları Avrupa'ya dönüş hedefine ulaşmaları için gereken yol olarak görmelerinden kaynaklanmıştır. Bu açıdan bakıldığında Avrupa'ya dönüş kavramı ile Avrupalılaşma kavramının aynı anlamı ifade ettiği söylenebilmektedir. Bu durum da Avrupalılaşma kavramının neden daha fazla kullanılmaya başlandığını açıklamaktadır.¹⁹

¹⁹ Hakan Samu, "Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, 2008, s. 383.

Tablo 2. Avrupalılaşmanın Dönüştürücü Etkisi²⁰

	Avrupalılaşma	
Süreçler	Politikalar	Kurumlar
Politikalar	Politik Süreçler	Hükümet Etme Şekli
Standartlar	Çıkarların Oluşumu	Politik Kurumlar
Araçlar	Çıkarların Bir araya Getirilmesi	Hükümetlerarası İlişkiler
Sorun ÇözmeYaklaşımları	Çıkarların Temsil Edilmesi	Adli Yapılanmalar
Politik Söylemler	Çıkarların Oluşumu	Kamu Yönetimi
		Devlet Geleneği
		Ekonomik Kurumlar
		Devlet Toplum İlişkileri
		Ortak Kimlikler

Börzel ve Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe” adlı eserlerinde Avrupalılaşmanın dönüştürücü etkisini, üye ülke politikalarını, politik süreçlerini ve hükümet etme şekillerini ve değişimi nasıl etkilediğini analiz etmişlerdir. Yukarıdaki Tablo 2’de bu değişimin üç farklı boyutu gösterilmektedir.

Ulus devletin alanı içinde bulunan özel hukuk, kamu hukuku, anayasa ve ceza hukuku, parlamento ve politikaları, kamu yönetimleri, ekonomi, ulusal çevre politikaları, göç, araştırma ve endüstriyel politikalar, kalkınma yardımları, bölgesel ve mekânsal planlama, sendikalar ve aday ülkelerin Avrupalılaşması konusunun AB’ne entegrasyon süreci içerisinde açıklanması oldukça önemlidir.

Avrupalılaşma kavramının ağırlıklı bir biçimde yukarıdan aşağıya doğru yayılmasında ve popülaritesinin artmasında bizzat kavramın içeriğinin zenginleşmesinin ve kullanım alanlarının farklılaşmasının önemli bir etken olduğu söylenebilir. Öyle ki,

²⁰ Tanja Börzel and Thomas Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, Ed.: Kevin Feather stoneve Claduo M .Radaelli, **The Politics of Europeanisation**, Oxford University Press, 2009,s. 4.

birliğin derinleşme ve genişleme stratejilerine paralel olarak zaman içinde çok farklı alanlarda detay denebilecek konular dahi AB'ne entegrasyon sürecinde değişimin izlenmesinde kullanılan kavramlar haline gelmişlerdir.

Avrupalılaşıma kavramı, AB düzeyinde ele alınan ve düzenlemeye tabi tutulan birçok ana politika alanı ile bunların alt alanları ve sektörlerine ilişkin değişim süreçlerinin, artık iyice alışılmış bir şekilde geliştirilmesi ve başarı politikaları haline dönüşmesi amacıyla kullanılmaktadır. Örnek olarak ise su politikasının, endüstri ilişkilerinin, hukukun, üniversitelerin, parti sistemlerinin, kirlenmiş toprak rejimlerinin, ecza piyasasının, hapisane yönetiminin, göç ve sınır politikalarının, mesleki eğitimin, anti-terör politikalarının, risk yönetimi gibi pek çok alanın Avrupalılaşıması gösterilebilir. Sözü edilen tanımlamalar daha çok içe dönük bakış açısını yansıtmaktadır. Yani abBirliği üyeliğinin üye devletleri nasıl dönüştürdüğü üzerinde durmaktadır. Avrupalılaşıma, AB ile üye devletler arasındaki çift yönlü etkileşim süreci olarak değerlendirilebilir.

Bir kavram olarak yukarıdan aşağıya doğru bir Avrupalılaşımanın komünist Balkan ülkelerinde veya eski Yugoslavya ülkelerinde, özellikle 1990'lardan sonra büyük bir etkisi olmuştur. Örneğin Kosova'da daha çok AB'ne entegrasyon ve AB mevzuatı sürecine uyum anlamında kullanılmıştır. Bu yüzden de burada Avrupalılaşıma veya AB politikalarının etkileri doğrudan görülmektedir.

AB politikaları Kosova'daki etkilerini daha çok savaştan sonra, 1997-1999 yılları arasında, özellikle bağımsızlığın ilan edilmesinin ardından göstermiştir. Anayasa ve yasalarda AB yasalarına uyum sağlanması, demokratikleşme gibi meseleler ön plana çıkmıştır. Kosova'nın milli marşının AB marşına benzemesi ve bayrağının %80'inin Avrupa unsurlarından oluşması gibi gerçekler de Avrupalılaşımanın Kosova'daki ve Balkan topraklarındaki etkisini gözler önüne sermektedir.

1.2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Kamu yönetimi reformunu ele almadan önce reform kavramını açıklamak gerekmektedir. Bu çerçevede reform, planlı olarak örgütün yapısı ve işlevi, yönetim şekli ve insan kaynaklarında gerçekleştirilen yeniden düzenleme girişimidir. Dolayısıyla bir yönetimdeki reform yalnızca yasal değişiklik olmadığı gibi insan kaynakları rejiminin iyileştirilmesinin yanında yönetimin örgütsel yapısının da geliştirilmesini ifade etmektedir. Bu anlamda reform devletin meşruluk kazanması için gerekli bir zorunluluktur. Öyle ki devletin görevlerinin başında toplumsal sorunlara çözüm yolu bularak düzeni sağlamak gelmektedir.²¹

Reform kavramına ilişkin birçok tanımlama bulunmaktadır. Örneğin İdari Reform Danışma Kurulu, yönetimde reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilât yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları düzeltmek amacını giden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak açıklanmaktadır. Yazında yönetsel reform kavramı önemli ölçüde yer almaktadır çünkü hızlı değişen dünya koşullarında devlet organizasyonları ayakta kalabilmek için bu değişimlere ayak uydurmak durumundadırlar.²²

Geleneksel kamu yönetimi ve Weber bürokrasisi söz konusu değişime ayak uydurmada iş bölümü ve koordinasyon bağlamında yetersiz kalmış ve bu sebeple de hantal bir yapı ortaya çıkarmıştır. Yönetsel reform kavramı bu açıdan, geleneksel ve Weberyen bürokrasinin eksikliklerini gidermek amacıyla yürütülen iyileştirme faaliyetlerini ifade etmektedir.

Yönetimdeki gelişmeler, “yönetimde reform” konusunu ortaya çıkarmıştır.

²¹ Mehmet Uçar, Abdullah Karakaya, “Yönetsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, **Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 4 (2), 2014, ss. 153-154.

²² Uçar, **a.g.e.**, s. 153.

“Yönetimin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde yapılan köklü değişimi ifade eden reform, yönetimin sınırlı kaynaklarının hukukilik, iktisadilik, siyasete uygunluk, merkeziyet ve âdemi merkeziyet ilkelerine göre etkin bir şekilde kullanabilir hale getirilmesi ile ilgilidir”.²³

Ekonomik Kalkınma İş Birliği Örgüt (OECD) kamu sektörü reform sürecinde ülkeleri şu şekilde sınıflandırmaktadır:

- I. Tereddütlü ihtiyatlı reformcular
- II. Uzman reformcular
- III. Kararsız reformcular

Kamu sektöründe reformun gerçekleştirilmesi, performanslarını artırmak isteyen ülkelerin kamu sektörü kuruluşlarındaki değişimin bir göstergesidir.²⁴

Günümüzde modern ve yenilikçi bir hükümet yönetiminin vazgeçilmez unsuru, kamu sektöründe reform girişimlerinin geliştirilmesi ve uygulanmasıdır. Resmi dokümanlarda da gözlemleyebildiğimiz gibi 1980’lerin başından itibaren, kamunun yönetiminde yeni ve kararlı bir tarz benimsenmiştir. Artık hâkim düşünce, eski tip bürokratik hizmet usulünü lağvederek yerine daha esnek, daha kolay ve piyasayla müşterilere yönelik bir kamu hizmeti sunmaktır.²⁵

²³ Uçar, **a.g.e.**, s. 134.

²⁴ Özer, **a.g.e.**, s. 389.

²⁵ F.m. Van Der Meer, “Public Sector Reform In Western Europe And The Rise Of The Enabling State: An Approach To Analysis”, **Research Gate**, 2014, s. 174.

Tablo 3: Kamu sektörü reformu ile ilgili sorunlar ve çözümler zinciri.²⁶

KAMU SEKTÖRÜ REFORMU İLE İLGİLİ SORUNLAR VE ÇÖZÜMLER			
SORUN	ÇÖZÜM	YENİ ÇÖZÜM	YENİ ÇÖZÜM
<i>Algılanan eksiklik:</i> – Performans – Sorumluluk – Şeffaflık – Kontrol/denetim – Sonuçların garanti altına alınması için politikanın kapasitesi – ... A →(1)	– Ajansların oluşturulması – Daha çok özerklik – Daha çok uzmanlaşma – Siyasi kapasitenin artırılması – Performans ölçüm sistemi B ↓ (2)	– Yeni /yenileme – Koordinasyon – Garanti – Siyasi etkili kapasiteler – Denetim kapasitesinin artırılması D↓(4)	– Yeniden güven sağlanması – Yeniden denklik sağlanması – Performans ve güven – Performans – Yönetişim – ... F↓(6)

²⁶ Geert Bouckaert, “Public Management Reforms in Central and Eastern Europe”, Slovakia, NISP Acee Press, 2008, s. 21.

	– ÇÖZÜM=SORUN – İşlevsiz olmayan özerklik – Merkezden uzaklaşan/ – Siyasi sonuçlara değil de ajanslar sonuçlarına uygun olmayan odaklanmalar – İşlemin önemli maliyetleri – Bağımsız politikaların kapasiteleri C C →D (3)	– ÇÖZÜM = SORUN – H: Temiz recentralism – M: Özel monopol – N: Sembolik politikalar, zayıf ağlar – Denetim – Yeni performans bürokrasiye yol açar – Kamu sektörü içinde oluşan güvensizlik E E→F (5)	– YENİ SORUNLAR ?
--	---	--	--

1.2.1.Kamu Yönetimi Reformlarını Etkileyen Unsurlar

Yönetimde reformun sebepleri toplumsal yapılara göre değişmektedir. Günümüzde değişen koşullar devletin yeni ödevler üstlenmesini gerektirmiştir. Böylelikle devlet, sosyal ve kültürel gelişmelere uygun bir şekilde yeni görevleri üstlenmektedir.

Teknolojik gelişmelerin yanında başta işletmecilik, sosyal güvenlik, sağlık, çevre sorunları ile bilimsel araştırma ışığında yaşanan gelişmelerin doğurduğu yeni görevler ve gelişmeler ülkede öteden beri sürdürülen yönetsel reform çalışmalarının temelini oluşturmaktadır.²⁷

Bilgi toplumuna geçiş, küreselleşen dünyanın yeni yönetsel değerleri ve uluslararası/ötesi kuruluşların yönetimler üzerindeki etkilerinin artması, devlet anlayışının değişmesi, Weberyen bürokratik yönetim modelinin yetersiz hale gelmesi, ekonomik ve sosyal nedenlerle verimlilik yönündeki arayışların kamu yönetimi sistemindeki başlıca değişim dinamikleri olduğu söylenebilir (Bkz. Tablo 3). Kamu yönetimi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden biri olup refah devleti döneminde aşırı derecede büyümüş, verimsizlik, hantallık, merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, artan kamu harcamaları ve güven krizleri ile karşı karşıya kalmıştır. Krizlere çözüm bulunması için 1980’li yıllarda kamu sektöründe ideolojik ve ekonomik alanda derin dönüşümler söz konusu olmuştur. Bu dönüşümler ise bir dizi faktörle ilişkilendirilerek Batılı ülkelerde hükümet ve akademik çevrelerin ilgisini çekmiştir. Söz konusu faktörler arasında; “küreselleşme, teknolojik gelişmeler, sosyal ve ekonomik yaşamda devletin rolünün sorgulanması ve savaş sonrası Keynezyen ekonomik model ve refah devleti üzerindeki uzlaşının çökmesi, refah devletinin mali krizi ve sosyal hizmet talebinin artması, kamu hizmetlerinin sunumunda büyük yapıli bürokratik ve yönetsel yapılar karşısında, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin teşvik edilmesi için daha uygun teknikler ve kurumsal yapıların aranması yer almaktadır”.²⁸

Reformun kökeni, mahiyeti ve yönünü açıklamak için temel çevresel değişiklikler belirlenmiştir. Bu çevresel değişiklikler birçok komünist sistemin çöküşüyle birlikte küresel (ekonomik) dünya düzeninin yeniden tasarlanması, gelişmiş ülkeler olarak bilinen yeni ekonomilerin yükselişi, küreselleşmenin etkileri, uluslararası ekonomi ve demografik hareketleri sınırlama çabalarıdır. Örneğin uluslararası terörizmi

²⁷ Uçar, **a.g.e.**, ss. 153-154.

²⁸ Mustafa Lamba, “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel bir İncemele”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2015, C.20, s.1, s. 128.

sınırlandırılma çabaları, birleştirilmiş ulus ve refah devletinin baskınlığını azaltan yalnızca birkaç uluslararası odaklı değişim sürecidir.

Bunların dışında bilgi teknolojisi devrimi, yeni kamu yöntemlerinin ideolojik ve politik değişimlerin etkileri diğer açıklayıcı değişim faktörleri olarak belirtilmiştir. Bu gelişmeler devletin içeriği, fonksiyonu, rolü ve sonuç olarak kamu yönetimi (kurumsal tasarımı) için önemlidir.²⁹

Wright, Batı Avrupa’da beş yönetsel reform modeli tanımlamıştır. Bu modeller şunlardır:

- Sürekli ayarlama
- Özel politik krizlere cevaplar
- Pragmatik yapısal değişiklik
- Kendi davası gibi reform yapmak
- Kapsamlı programlar.

Wright, bu değişikliğe sebep olan sekiz faktörü zikretmiştir. Bu faktörler şunlardır:

- Bütçe açıklarına yol açan durgunluk veya ekonomik kriz ve kamu maliyesi baskıları
- Ana hükümet ve yeni sağ siyasi şubelerin ideolojik güvensizliği
- Uluslararası karşılıklı bağımlılık, yeni yönetsel baskılar (yöreselleşme) getiren Avrupalılaşma etkisinin artırılması
- Hükümet çalışmalarından toplumun beklentileri ve vatandaşların memnuniyetsizliği
- Uluslararası yönetim modelleri, özellikle yeni kamu yönetimi modelleri
- Değişiklikleri daha çok kolaylaştıran bilgi teknolojisi.³⁰

Pollitt ve Summa gibi diğer yazarlar da kamu yönetimi reformuna yol açan dört faktör tanımlar ve şöyle sıralarlar: Ekonomik baskılar, siyasi sistemin mahiyeti, idari

²⁹ Van Der Meer, **a.g.e.**, s. 179.

³⁰ Mark Bevir, R. A. W. Rhodes ve Patrick Weller, “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective”, **Public Administration**, ss. 4-5.

yapılar ve siyasi partinin doktrini ilkesi.³¹

Tablo 4. Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması.³²

YAPI	GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	YENİ KAMU YÖNETİM
	Katı örgüt yapısı	Esnek örgüt yapısı
ROLLER İLKELER POLİTİKALAR	Merkeziyetçi	Adem-i Merkeziyetçi
	Katı Hiyerarşi	Yumuşak Hiyerarşi
	Geniş Merkez	Dar Merkezi-Geniş Çevre
	Hizmet Devleti	Minimal Devlet
	Büyük ölçekli yapı	Küçük Ölçekli Yapı
	Bürokrasi yönelimli	Piyasa Yönelimli
	Yönetim (Administration)	İşletme (Management)
	Örgüt Merkezli	Müşteri-Vatandaş Merkezli
	Kurallara Bağlı Yakından Kontrol	Performans Hedefli Denetim
	Sevk ve İdare	Yönetişim
	Sabit ücret	Performansa- Bağlı Ücret
	Bürokrat tipi Yönetici	Girişimci Yönetici
	Az yetkili Yönetici	Yetkilenmiş Yönetici
	Gizlilik	Şeffaflık

³¹ Bevir, Rhodes ve Weller, a.g.e., ss. 4-5.

³² Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi -Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar**, 5 Baskı, Kocaeli, Ummutepe Yayınları, 2012, s. 58.

	Hizmetlerde Nicelik	Hizmetlerde Kalite
	Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme	Çok Yönlü Değerlendirme
	GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	YENİ KAMU YÖNETİM
	Enformasyon Kanalları	Açık Enformasyon Kanalları
	Kapalı Yetkiyi Toplayan	Yetkiyi Paylaşan
	Risk Almakta İsteksiz	Risk Almakta İstekli
	Kuralcı ve Kırtasiyeci	Vizyon Sahibi ve Esnek
	Girdi ve Süreç Odaklı	Çıktı ve Sonuç Odaklı
	Birey Yönelimli	Ekip Yönelimli

Yukarıdaki tabloda açık bir şekilde kamu yönetiminde değişim dinamikleri görülmektedir. Birbirlerini karşılıklı besleyen ve yukarıda sözü edilen dinamiklerin hepsi de kamu yönetiminin değişiminde belirleyicidir. Ekonomik ve siyasal dönüşümlerle iç içe olan kamu yönetiminin yapıları ve değerleri gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ilkeleri şu şekilde belirtilmektedir:³³

- I. Verimlilik artışı
- II. Adem-i merkeziyetçilik
- III. Sorumluluk artışı
- IV. Kaynak yönetiminin geliştirilmesi.

³³ Akif Özer, “Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara, 2005, ss. 376-377.

Bu dönüşüm “kürek çekme değil dümen tutma” sloganı ile gündeme getirilmiştir.³⁴

Kamu yönetiminde değişim dinamikleri bazı stratejiler geliştirilmesine yol açmıştır. Genel olarak dört stratejiden bahsedilebilir. Bu stratejiler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- **Piyasacı strateji:** Rekabeti ve sözleşmeyi esas alır.
- **Yönetmel reform stratejisi:** Yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar.
- **Program stratejisi:** Kaynakların yeniden dağıtımı için mevcut politikalar ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizi ve yeniden değerlendirilmesi esasına dayanır.
- **Aşamalı ve yavaş değişim stratejisi:** Kamunun daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır.

Kamu yönetiminde yaşanan değişimle birlikte hemen her ülkede ayrı stratejiler söz konusu olsa da son dönemde değişime yönelik geliştirilen stratejilerde güdülen amaç aynıdır ve değişim hep aynı genel özelliklere vurgu yapmaktadır: “Kamu yönetiminin faaliyet alanının ve büyüklüğünün sınırlandırarak etkinleştirilmesi” ve “kamu yönetiminin yürüttüğü faaliyetlerde etkinlik, etkililik ve verimlilik temeline dayalı mevcut kapasitenin iyi kullanılarak devletin etkinliğinin artırılması”.³⁵

1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Geleneksel kamu yönetiminin kurucu unsurları “bürokrasinin ilkelerine göre oluşturulan örgüt yapısı, bilinen tek en iyi yol olması, bürokratik hizmet sunumu ilkesi, yönetim/siyaset ayrımına dair genel inanç, kamusal çıkarın öncelikli olması, özerk, ömür boyu iş garantisi olan profesyonel bürokrasi ihtiyacı ve idare anlayışıdır”.

Geleneksel kamu yönetiminin Max Weber’in bürokrasi modeline dayanmakta olduğu bilinmektedir. Buna göre kamu idaresinin davranışını hukuka bağlılık, eşit

³⁴ DeLeon Linda, R.B. Denhardt “The Political Theory of Reinvention” **Public Administration Review**, s. 92.

³⁵ Hülya Eşki, “Kamu Yönetiminde Değişim Ve Yeni Yönetim Modelleri”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, ss. 493-494.

muamele ve denetlenebilirlik unsurları şekillendirmiştir. Dolayısıyla yönetimin yeniden yapılandırılması, varsayılan bu düşünce biçimleri ya da paradigmaların da dönüşümü anlamına gelmektedir.³⁶

Yönetim ile ilgili hacimli bir literatür bulunmaktadır. Bunlar Weberianizm ve Yeni Weberianizm tanımlarını ve Yeni Kamu Yönetimini ve Kamu Yönetişimini kapsamaktadır. Max Weber, 1922’de “Ekonomi ve Toplum” adlı kitabında kamu yönetimi bir bürokrat sisteminin yararlarını incelemiştir. Weber, yukarıdan aşağıya kontrolü monokratik hiyerarşi biçiminde göstermiştir.

Bu konuyu daha iyi açıklamak için bürokratik örgütler ile ilgili literatüre başvurulmuştur. Bu literatürlerde vurgulandığı gibi böyle bir örgütlenme sisteminin özellikleri şunlardır:

- I. “Rasyonel-fonksiyonel örgüt” problemlerin çözülmesinde ve hedeflere ulaşılmasında büyük rolü olan rasyonel ilkeye uygundur.
- II. “Kurallara dayalı örgüt” otorite kural tarafından yönlendirilir, istikrarlı bir şekilde dağıtılır ve sıkı bir şekilde kurallarla sınırlandırılır.
- III. “Hiyerarşik örgüt” Birçok düzeyde uygulaması ve yönetimi olan bir örgüttür.³⁷

Geleneksel kamu yönetiminin bu temel unsurlarına karşı 1980’lerden itibaren bir dizi kamu yönetimi reformu ile meydan okunmaya başlanmıştır. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) hedefinde bürokrasi ve onun ayırt edici özellikleri vardır. Çünkü bürokrasinin verimsizliğe, kırtasiyeciliğe ve merkeziyetçiliğe neden olduğu, yöneticilerin risk almasını önleyerek, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği iddia edilmekte ve antidemokratik bir yapı olmakla eleştirilmektedir. Dolayısıyla kamunun özel sektör anlayışı çerçevesinde yönetilmesi düşüncesi ağırlık kazanmaya başlamıştır.³⁸

³⁶ Özer, **a.g.e.**, s. 374.

³⁷ Denita Cepiku, Cristina MITITELU, “Public Administration Reforms in Transition Countries: Albania and Romania Between the Weberian Model and the New Public Menagement”, **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, 2005, s. 56-57.

³⁸ Lamba, **a.g.e.**, s. 129-130.

Tablo 5. Weberianism, YKY, Neo-Weberianism ve Yönetişimin Özellikleri³⁹

WEBERİAN ÖZELLİKLERİ	YENİ KAMU YÖNETİM ÖZELLİKLERİ	NEO-WEBER ÖZELLİKLERİ	YÖNETİŞİM ÖZELLİKLERİ
Kurallar ve siyasal sistem üzerine dayanan hukuk devletinin hâkimiyeti	İç yönlendirme (özel sektör), yönetim teknikleri	Vatandaşın ihtiyaçlarına yönelik dış yönlendirme	Dış odaklanma ve sistematik bir yaklaşım
Politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında bürokrasinin merkezi rolü	İthalat ve üretim kontrolü	Uzman yöneticilerinin merkezi rolü	Kontrol süreci ve sonucu
Üniter/tek devlet	Parçalanmış devlet	Üniter devlet ve iş birlikçi devlet	Plüralist/çoğulcu devlet (ağ yapı oluşumu)
WEBERİAN ÖZELLİKLERİ	YENİ KAMU YÖNETİM ÖZELLİKLERİ	NEO-WEBER ÖZELLİKLERİ	YÖNETİŞİM ÖZELLİKLERİ
Etik kamu hizmeti	Piyasa rekabeti	Etik kamu hizmeti	Neo-şirketçi
Tanınmış bir unsur olarak demokratik temsilcilik	Piyasa mekanizması ve tazminat aracılığıyla müşterinin güçlendirilmesi	Danışma ve katılım ile demokrasinin tamamlanması	Karar verme sürecine katılım
Kamu kuruluşlarına göre bölünmüş siyaset-yönetim	Kuruluşlar arasında ve içinde bölünmüş siyaset-yönetim	Siyasetve profesyoneleştirilmiş yönetim arasında ayırım	Siyasetçiler ve yöneticiler arasında iş birliği ilişkiler

³⁹ Cepiku, Mititelu, **a.g.e.**, s. 61.

1980-1990 yılları arasında birçok gelişmiş ülke kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Zamanla geleneksel yaklaşım, çoğunlukla teori pratik değerlendirilmiş ve geleneksel kamu yönetimi bu yaklaşımı önemli prestij kaybına neden olmuştur. Bundan dolayı Yeni Kamu Yönetimi, geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁰

Kamu yönetiminde değişimin ve yeni bir paradigmanın ortaya çıkmasındaki sebepler arasında “refah devleti döneminde görev ve fonksiyonları artan devletin ekonomik ve siyasal sorunlara yol açması”, “ekonomide stagflasyonun yarattığı kriz durumu ve bürokrasi hakkındaki olumsuz algının artması”, “teknolojik değişim, küreselleşme ve uluslararası rekabete cevap verme çabaları” olduğu görülmektedir.⁴¹

1980 yıllarında başlayan kamu sektörü reformu yaygın bir şekilde yeni kamu yönetimi reformudur. Bu terim yönetimle -politikayla değil- performans değerlendirilmesiyle ve verimlilikle ilgilenmektedir. Ayrıca kullanıcı ödemesi esasına göre anlaşmalı acentelere kamu bürokrasilerinin dağıtılmasıyla, yarı piyasanın kullanılması ve rekabeti teşvik eden sözleşme yapılmasıyla, masrafların azaltılmasıyla vurgulanan yönetim tarzlarının yanı sıra üretimin hedefleri, sınırlı süreli kontratlar, parasal teşvik tedbirleri ve yönetme serbestliğiyle ilgilenmektedir. Bu durumun küresel bir fenomen olduğu söylenebilir.

DB ve Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (OECD) gibi çeşitli uluslararası kuruluşları için bir model olan yeni kamu yönetimi hızlı bir şekilde yayılmıştır. Aaron Wildavsky bu durumu; “Yeni kamu yönetimi her şeyse, belki de hiçbir şey değildir” diyerek özetlemektedir. OECD ve DB gibi uluslararası kuruluşlar, kamu sektöründe yaşanan reformların bütün modellerini kendi iç bünyelerinde uygulamaktadırlar.⁴²

Yeni kamu yönetimi modeli tek örnek değildir. Örneğin geleneksel kamu yönetimi,

⁴⁰ Mehmet Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, s. 4.

⁴¹ Lamba, **a.g.e.**, s. 136.

⁴² Bevir, Rhodes, Weller, **a.g.e.**, s. 3.

Avrupa Birliği Komisyonu'nda ve Almanya'da hala devam etmektedir. Yeni kamu yönetiminin amaçları ve sonuçları farklıdır. Yeni kamu yönetimi Birleşik Krallık'ta minimalist devlet kurmayı, Norveç'te ise devleti korumayı amaçlamaktadır.

YKY anlayışının getirdiği önerilerin başında; bürokrasinin geleneksel bütçe süreçleri ile ağır kamu hukuku kurallarına dayanan yapısının ortaya çıkardığı sorunların aşılabilmesi için yeni araçların geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu ve bu ihtiyacın da sözleşmecilik yolu ile giderilebileceği düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Bu sayede, kamusal hizmetlerin özel sektör tarafından sunulması engellenmeyecektir. Yeni yönetim anlayışında, “emirlerin ve hizmetlerin takibi, denetleme, yürütme gibi farklı anlamlara karşılık gelen “idare” (administration) kavramının yerini hizmet etme, sonuçları kontrol etme ve sonuçlara ulaşmada kişisel sorumluluk alma gibi anlamları olan “yönetim” kavramı almıştır”.

Bu noktada “kamu yönetiminden” “kamu işletmeciliğine” doğru bir dönüşüm gözlenmektedir. Reform çalışmalarının nihayetinde kamunun yönetim şemasının daha esnek, yumuşak hiyerarşi ağının olduğu, adem-i merkeziyetçi, piyasa yöneliminin olduğu, dar-merkezli olmasına karşın geniş çevreli, minimal devletin olduğu küçük ölçekli yapılara dönüştürülmesi hedeflenmektedir. Bu bağlamda reform çalışmalarının temelini oluşturan YKY'nin ana ilkeleri “vatandaş odaklılık, yetki paylaşımı, etkinlik, şeffaflık, verimlilik, ekonomiklik, hesap verebilirlik, çıktı ve sonuç odaklılık, verilen hizmetlerde kalite, girişimci bir yapının benimsenmesi, rekabet, risk almaya isteklilik, katılım, kaynak kullanımında disiplin politikalar oluşturma ve hizmet sunmanın birbirinden ayrılması” olarak belirtilebilir. YKY düşüncesinin en sıkı uyguladığı ülkeler İngiltere, Yeni Zelanda, Kanada, ABD ve Avusturalya'dır.⁴³

Literatürde Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak isimlendirilen yeni yönetim paradigması, iki farklı fikir akımının bileşimi gibi düşünülmektedir. İlk akım, “kamu tercihi teorisi, işlem maliyetleri teorisi ve asil vekil teorisini de içine alan yeni kurumsal iktisat yaklaşımı” iken ikinci akım da “işletmeci yaklaşım olarak tanımlanan

⁴³ Lamba, **a.g.e.**, s. 130.

managerialismdir". YKY anlayışını ortaya çıkaran etkenler, siyasal/ideolojik, ekonomik ve sosyal etkenler olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır:

- “Siyasal etkenler”, yeni sağ ideolojisi etrafında şekillenen, kamunun hizmet sunma yöntemlerinden özelleştirmelere kadar pek çok alanda değişimi öngören ve devletin rolünün sorgulanmasına yol açan gelişmelerdir.
- “Ekonomik etkenler”, refah devleti döneminde kapsamı ve maliyeti artan kamusal hizmetler, uluslararası ticaretin gelişmesi, ekonomik krizler, bütçe açıkları, özel sektör yöntem ve tekniklerindeki gelişmelerdir.
- “Sosyal etkenler” ise nüfus yapısının değişiminden kaynaklanan sorunlar, insan hakları, demokrasi ve eğitim seviyesinin yükselmesi ile birlikte hakkını arayan bireylerin beklentilerindeki değişmelere kamu yönetimlerinin cevap veremez hale gelmesi ve bunun kamu kurumlarına olan güveni azaltması gibi etkenlerden oluşmaktadır.”⁴⁴

Kamu yönetimindeki dönüşümler, “verimlilik, rekabete yol açma, müşteri odaklı olma, adem-i merkeziyetçilik, politika belirleme ve hizmet sunmanın ayrılması ve hesap verebilirlik” üzerinde kurgulanmaktadır. Bu anlamda YKY’nin İngiltere ve ABD’deki uygulamalarına bakmak, konuyu anlamak açısından yararlıdır.

İngiltere’de 1980 sonrası kamu yönetimi reformları üzerinde YKY anlayışının oldukça etkili olduğu görülmüştür. Örneğin İngiltere’de 1988 yılında uygulamaya konulan “Next Steps” (Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar) girişimi ile politika geliştirme dışında kalan yürütmeye yönelik görevlerin “Executive Agencies” adı verilen doğrudan hizmet sunumuna odaklanmış ayrı ve küçük birimler tarafından yerine getirilmesi sağlanmıştır.⁴⁵

ABD’de, 1993 yılında Al Gore Raporu “Osborne ve Gaebler’in Reinventing Government” adlı çalışmanın kılavuzluğunda uygulamaya sokulmuştur. Al Gore Raporu’nun temel düşüncesi “Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet

⁴⁴ Lamba, a.g.e., s. 137.

⁴⁵ Lamba, a.g.e., s. 138.

Yaratılması”dır. Hazırlanan rapor doğrultusunda, ABD Başkanı ülkedeki temel kurumların idarecileri ile performans anlaşmaları imzalamış, satın alma yöntemlerinde çeşitli değişikliklere gidilmiş, kamunun rolü yeniden betimlenmiş, sonuç odaklı programlar geliştirilmiş, daha yatay örgütler kurulmuş ve halk nezdinde güven yeniden oluşturulmaya çalışılmıştır.⁴⁶

YKY’nin beş temel bileşeni bulunmaktadır:

- I. Kamu yönetiminde vurgunun siyasetten yönetime kayması ile birlikte yöneticilerin yönetme özgürlüğü ve maliyet bilinci ile hareket etmelerinin sağlanması.
- II. Yönetel sistemlerde dikey örgüt modelinden yatay örgüt modeline geçilmesi ve devletin denetiminin yarı özerk birimlere ayrılması.
- III. Kamu hizmeti üreten birimlerin verimliliklerine göre değerlendirilmesi, böylece süreç odaklı idare yapısı yerine sonuç odaklı performansı öne çıkaran yönetim yapılarına geçilmesi.
- IV. Hizmetten yararlananların müşteri olarak kabul edildiği, kamu işletmelerinin özelleştirildiği, esnek, uzmanlaşmış ve özerk birimler oluşturulması.
- V. Kaynak kullanımında disipline ve tutumluluğa ve maliyet azaltıcı tedbirlere önem verilmesi, bunu sağlamak için de rekabete dayalı yapıların geliştirilmesidir.⁴⁷

1.2.3 Küreselleşmenin Etkisi

Kamu hizmetlerindeki yeniden yapılanma üzerinde küreselleşmenin önemli bir etkisi olmuştur. Çünkü küreselleşme tüm sistemleri ve kurumları etkilediği gibi kamu yönetimlerini de etkilemiş ve değişime zorlamıştır. Bu değişim baskısı altında kalan kamu yönetimleri yeni yorum ve yaklaşımlar çerçevesinde kamu hizmetini daha kaliteli

⁴⁶ Lamba, **a.g.e.**, s. 138.

⁴⁷ Christopher Hood, “A Public Management For All Seasons?”, **Royal Institute of Public Administration**, 1991 Vol.69, s. 6.

bir düzeye getirme çabasıdadırlar.⁴⁸

Eski görüşlerin değişimini zorunlu kılan kamu yönetimindeki yeni düzen fazlasıyla farklı görülmektedir. Dolayısıyla dünyada hemen hemen her alanda yaşanan değişim ve dönüşümün geleneksel kamu yönetim anlayışını ve uygulamasını etkilememesi mümkün değildir. Bugün yeni dünya düzeni içinde konumu ve fonksiyonları bakımından yepyeni bir devlet kurumu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Yeni bir kamu yönetimi anlayışı ve düşüncesi bu değişimlerin doğal sonucu ve uygulanmasının gereği olarak ortaya çıkmaktadır.

Tablo 6. 20. Yüzyıl ve 21.Yüzyıl Yönetim Yapıları Arasındaki Farklar ve Değişimler.⁴⁹

20. YÜZYIL	21.YÜZYIL
Üniter	Federal-Konfederal
Merkeziyetçi	Küresel ve yerel
Merkez Yönetir	Merkez yönlendirir
Bürokratik	Katılımcı
Emir ve Kontrol	Duyarlı/hesap verebilir
İçe bağımlı	Rekabetçi
Kapalı ve yavaş	Açık ve Hızlı
Risk hoş görülmez	Başarı/başarısızlığa açık

Devletin rolünün yeniden tanımlanmasında yeni süreçte devasa değişim yaşanmaktadır. Günümüzde yaşanan gelişmelere bakıldığında küreselleşme sürecinin daha çok kendini küresel kapitalizm ile göstererek devletin yeniden yapılanmasına ve siyasal ve yönetsel elitlerin etkin olmasına neden olduğu görülmektedir. Bu etkinlik

⁴⁸ Özer, a.g.e., s. 147.

⁴⁹ Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Ankara, Platin Yayınları, 2005, s. 309.

zaman zaman hantal devlet yapısına meydan okumaya kadar gitmekte ve birçok ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına neden olmaktadır.⁵⁰

Küreselleşme kavramı ilk defa Marshall McLuhan'ın "Komünikasyonda Patlamalar" adlı kitabında, bu yeni süreç için "Global Köy" terimini kullanmasıyla literatüre girmiştir. Küreselleşmenin temel amacı, kriz ortamında akılcı duran kriz yönetimi olan neoliberal politikaların dünyanın her yerine yayılmasıdır. Bu sayede OECD, "otoritenin dağıtıldığı, esnekliğin sağlandığı, performans denetiminin olduğu, insan kaynakları yönetiminin geliştirildiği, bilgi teknolojilerinin rasyonelleştiği, sorumlu hizmet anlayışının yerleştiği, yapılacak olan düzenlemelerin kalitesinin artırıldığı ve merkezi fonksiyonların yönlendirme yeteneğinin geliştirildiği" yeni bir paradigmayı kamu yönetimin merkezine oturtmaktadır.

Bu yaklaşımların sonucu olarak kamu yönetimi yönetişimin etkisi altına girmiştir. Bu gelişmelere örnek olarak Kanada'da Kanada Kamu hizmeti 2000 Programı, İngiltere'de Gelecek İçin Adımlar Hareketi, Fransa'da Kamu Hizmetlerini Yenileme Programı, Avusturya'da Mali Yönetimi Geliştirme Programı ve Yönetim Bilir Devlet Projesi örnek verilebilir.

Sonuç olarak kamu yönetimi sisteminde de değişimin kaçınılmaz bir hale geldiği görülmektedir. Bu anlamda kendisine yöneltilen taleplere cevap verebilme adına değişmekte, kamu yönetimi sisteminin performansını artırmayı hedefleyen çeşitli stratejiler hayata geçirilmektedir.

Bu stratejiler hayata geçirilirken, kamu sektörü üzerindeki ekonomik ve mali baskının yanı sıra kamu yönetiminin içinde bulunduğu hukuki ve sosyo-siyasal çevrenin de dikkate alınması, yani kamu sektörünün "kendine özgü doğası"nın da göz önünde bulundurulması zorunlu görülmektedir.

Gerçekten de halk bir yandan devletin, kamu kaynaklarını etkin ve etkili olarak kullanmasını isterken, diğer yandan kamu çıkarını ön planda tutmasını, hukuk kurallarına ve moral değerlere saygılı olmasını beklemektedir. Bu yüzden kamu

⁵⁰ Özer, a.g.e., s. 437.

yönetiminde değişim gerçekleşirken “etkinlik ve verimlilik kaygıları ile kamu yönetiminin varlık nedeni olan toplumsal sorumluluk, sosyal adalet, demokratik sorumluluk, kamu yararı gibi ilkeler arasında bir dengeye ulaşabilmelidirler”. Bu arayış ve değişimlerde kamu yönetiminin varlık nedeni olan ilkeler elbette ki görmezden gelinmemelidir.⁵¹

1.3. AVRUPALILAŞMA VE KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Birinci bölümde bahsetmiş olduğum Avrupalılaşma, Koşulluluk ilkesi, AYA ve SIGMA konularını Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması bölümünde konuya ışık tutması için yeniden kısa bir şekilde ele alacağım.

Kamu yönetimi ile ilgili genel standartlar AB’nin hiçbir kurucu antlaşmasında bulunmamaktadır. AB, ilkesel olarak üye ülkelerin “tek bir ortak pazarda rekabet etmelerini, iç işlerinde ortak yasalar çerçevesinde özgürce hareket serbestisine sahip olarak faaliyette bulunmalarını istemektedir”. Bununla birlikte AB’nin kamu yönetimine ilişkin ilke, politika ve çıktılarının belirli düzeylerde olması istendiği görülmektedir.⁵²

AB’ye üye ülkelerle aynı düzeyde olmak için aday ülkelerin yüksek standart düzeyinde idari kapasiteye sahip, modern, verimli ve etkin idari yönetimler ve kurumlar oluşturması AB’ye üyelik için önemli görülmektedir. Bu sebeple aday ülke kurumları bu doğrultuda yol almaktadırlar.

Aday ülkelerin üyelik öncesinde AB tarafından geliştirmiş olan Kopenhag ve Madrid Kriterleri’nin kriterlerini gerçekleştirmesi gerekmektedir.⁵³

Koşulluluk ilkesi, AB’ye tam üyelik ve yardımlardan yararlanma bağlamında aday devletlerden talep edilen koşulların açıklığına ve resmîlik düzeyine işaret etmektedir. Bu çerçevede, Avrupalılaşma koşulluluk veya AB koşulluğunun ve onun içerisindeki

⁵¹ Hülya Eşki, “Kamu Yönetiminde Değişim Ve Yeni Yönetim Modelleri”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2003, s. 499.

⁵² Nihat Yılmaz, Kadir Caner Doğan, “Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaşma Aracı Olarak Sigma Programı Ve Avrupa Yönetişel Alanı, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 36 , 2013, s. 175.

⁵³ Yılmaz, **a.g.e.**, s. 175

kuralların net olması ve resmi makamlar tarafından onaylanması, bu kuralların benimsenme olasılığını artırmaktadır. Koşulların belirliliği hem aday devlet hem de AB açısından haklar ve yükümlülüklerin daha net olmasını sağlamakta ve koşulsallığın güvenilirliğini yükseltmektedir.

Bu bağlamda koşulluluk ilkesi aday ülkelerin Avrupalılaşması üzerinde olumlu şekilde etkisini göstermektedir. AB, 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi’nde ortaya koyduğu Kopenhag kriterleri aracılığıyla aday ülkelere talep ettiği koşulların belirliliği ile genişleme sürecinde tutarlı bir davranış sergileme açısından çok önemli bir adım atmıştır. AB, Kopenhag Zirvesi sonucunda, bu tarihten sonra yapılacak genişlemelerde, belirlenen kriterlerin aday ülkeler tarafından yerine getirilme koşulunun aranacağını duyurmuştur.

Koşulluluk (conditionality), AB ile uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürdeki başlıca kavramlardan biridir. Koşulluluk kavramı, uluslararası kurumların ulusal hükümetleri kendi kural, norm ve politikaları ile uyum yönünde teşvik etmek için kullandıkları temel stratejidir. Koşulluluk stratejisi önceleri daha çok DB ve Uluslararası Para Fonu’nun kredi politikaları çerçevesinde değerlendirilmiştir.⁵⁴

AB açısından bakıldığında ise genel olarak aday ülkelerin, AB’ye tam üyelik için yerine getirmeleri gereken koşullara değinilmektedir. AB koşulsallığı, AB standartlarına uyum sağlama amacıyla aday devletlerin çok çeşitli alanlardaki yasa ve kuralları uygulamasına dayanmaktadır. AB koşulsallığı bağlamında, söz konusu uluslararası kurum, kendi kurallarını aday ülkelere “ödülleri” alabilmeleri için benimsemeleri gereken koşullar olarak dayatmaktadır.⁵⁵

1.3.1.Avrupalılaşma Bağlamında Koşulluluk İlkesi

Aday ülkelerin Avrupalılaşması, aday ülkelerin AB kurumlarında etkin olamaması nedeniyle daha asimetrik bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna

⁵⁴ Jeffrey Checkel, “Compliance and Conditionality” **Arena Working Papers**, Working Paper 00/18, Oslo, 2000, ss. 4-5.

⁵⁵ Sobacı, **a.g.e.**, s. 88.

paralel olarak, üye ülkelerin ve aday ülkelerin Avrupalılaşmasında temel farklarından biri, Avrupalılaşma mekanizmaları bakımından ortaya çıkmaktadır. Aday ülkelerin Avrupalılaşmasının temel aracının “koşulluluk” olduğunun belirtilmesi gerekir. Koşulluluk; esas itibariyle 1993 yılında meydana getirilen ve sonrasında geliştirilen “Kopenhag Kriterleri” olarak ifade edilen kuralların aday ülkeler tarafından iç hukuklarına aktarılıp uygulanması koşuluyla, bu ülkelerin AB üyeliğinin gerçekleşmesini ifade etmektedir. Ana çerçeve olarak uygulanan Kopenhag Kriterleri yanında, her ülkenin AB müktesebatını iç hukuklarına aktarmaları gerekir ve bu süreç her ülke için hazırlanan İlerleme Raporları ile takip edilir.

Avrupalılaşma koşulluluk veya AB koşulsallığının ve onun içerisindeki kuralların net olması ve resmi makamlar tarafından onaylanması, bu kuralların benimsenme olasılığını artırmaktadır. Koşulların belirliliği hem aday devlet hem de AB açısından haklar ve yükümlülüklerin daha net olmasını sağlamakta ve koşulsallığın güvenilirliğini yükseltmektedir. Buna göre koşulluluk, Avrupalılaşma üzerinde olumlu şekilde etkisini göstermektedir. AB, 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi’nde ortaya koyduğu Kopenhag Kriterleri aracılığıyla ülkelere talep ettiği koşulların belirliliği ile genişleme sürecinde tutarlı bir tutum sergileme açısından çok önemli bir adım atmıştır. AB, Kopenhag Zirvesi sonucunda yeni genişleme politikasının tüm kriterlerini ve araçlarını ortaya koymuş ve bu tarihten sonraki genişlemelerde aday ülkelere bu kriterleri karşılamalarını talep edeceğini duyurmuştur.

Koşulluluk, AB ile uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürdeki başlıca kavramlardan biridir. Koşulluluk kavramı uluslararası kurumların ulusal hükümetleri kendi kural, norm ve politikaları ile uyum yönünde teşvik etmek için kullandıkları temel stratejidir. Koşulluluk stratejisi önceleri daha çok Dünya Bankası (DB) ve Uluslararası Para Fonu’nun kredi politikaları çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ancak son zamanlarda politik koşulluluğun kullanım alanı oldukça hızlı biçimde genişlemiştir. Özellikle Soğuk Savaş sonrasında NATO, AB ve Avrupa Konseyi, Orta ve Doğu Avrupa’daki çeşitli ülkelere üyelik perspektifi sunarak karşılığında belirli

koşullara uyum zorunluluğu getirmişlerdir. Bu durum standart Uluslararası Para Fonu'nun koşulluluğunun çok ötesine geçerek devletlerin sosyo-politik yapılarını etkilemektedir. Sözü edilen bu üç kurum içerisinde AB koşulluluk politikaları en zorlu ve en kapsamlı olanıdır.⁵⁶ Bu durum, önemli bir “Avrupalılaşıma” aracı olan AB koşulsallığı (EU conditionality) olgusuna işaret etmektedir. Koşulsallık mekanizması bağlamında AB, aday ülkelerden ekonomik ve siyasi kriterleri karşılamasını ve çeşitli ortak politika alanlarından oluşan Avrupa Birliği Müktesebatı'nı üstlenmesini talep etmekte ve bunun karşılığında, aday ülkenin, teknik ve mali yardımdan tam üyeliğe kadar uzanan bir yelpazede birçok kazanımı elde edeceğini taahhüt etmektedir. Koşulluluk stratejisi, AB'ne üyelik yolunda olan ülkelerin Avrupalılaşıma sürecinde önemli bir kaldıraç haline gelmiştir.

İki tür koşulluluktan bahsetmek mümkündür. İlki, insan hakları ve liberal demokrasi normları gibi AB'nin temel politik prensiplerini içeren demokratik koşulluluktur. Schimmelfennig ve Sedelmeier kaleme aldıkları makalede, demokratik koşulluluğun AB'nin insan hakları, demokrasi gibi temel siyasal ilkeleriyle ilişkili olduğunu belirtmişlerdir. Koşulluluğun bu bağlamı, Orta ve Doğu Avrupa'da komünizm sonrası dönüşümün ilk aşamalarında başlamıştır.⁵⁷ Koşulluluğun diğer türü ise “acquis communautaire” olarak bilinen AB müktesebatının spesifik kurallarına dayanan ve çok geniş bir alanda değişimi gerektiren acquis koşulluluğudur.

AB Koşulluluğu, başka bir sınıflandırmada formal ve informal koşulluluk olarak da ikiye ayrılabilir. Formal koşulluluk, Kopenhag Kriterleri çerçevesinde katılım için açıkça belirtilen ön koşullardan ve AB müktesebatının yasal çerçevesinden oluşur. Informal koşulluluk ise belirli sonuçlara ulaşabilmek için Komisyonun yaptığı önerilerden ve uyguladığı baskıdan oluşmaktadır. Avrupalılaşıma literatüründe tanımlanan olayların birçoğunun Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nde (MDAÜ) ortaya

⁵⁶ Jeffrey Checkel, *a.y.*, ss. 4-5.

⁵⁷ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, C.XI, No:4, 2004, s. 669.

çıkıldığı görülebilir ama adaylar üzerinde AB'nin etkisi, koşulluluk ve müzakere sürecinin ek boyutlarına sahiptir.⁵⁸ Yine de doğrudan veya dolaylı olarak, MDAÜ'de kamu sektörünün kurumsal reformlarını şekillendiren ve örgütsel kapasitesini arttıran pek çok ölçüt vardır. Koşulluluk ve katılım süreci yoluyla değişimi etkilemek amacıyla AB'nin kullandığı mekanizmalar kategorilere ayrılabilir. Bu kategoriler şöyle sıralanabilir:

- I. Denetim: Üyelik sürecinde daha fazla müzakereler ve katılım sürecinin aşamalarına daha fazla erişim
- II. Kıyaslama ve İzleme Modelleri: Yasal ve kuramsal çerçeve
- III. Para: Yardım ve teknik yardım
- IV. Tavsiye ve eşleştirme.⁵⁹

Esasında AB koşulsallığı özellikle 1990'ların ortalarından itibaren yükselişe geçmiş ve AB literatüründe üzerine en çok tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, bu mekanizmanın MDAÜ başta olmak üzere birçok devlet, politika alanı ve kurumsal yapı üzerindeki etkisini analiz eden çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürde koşulsallık kavramı, bazı kişiler için Bretton Woods kurumlarının (DB ve Uluslararası Para Fonu) Washington konsensüsünü tüm dünyaya dayatma çabalarıyla aynı anlama gelirken; diğer bazı kesimler için, kredi vermeye dair açık ve gizli gerekliliklerin tümünü ifade eden özet bir kavramdır. Özellikle, ilk tanımlamada koşulsallığın, biraz daha ideolojik bir araç olarak görüldüğü belirtilebilir.⁶⁰

AB literatüründe ise genel olarak aday ülkelerin, AB'ne tam üye olmaları için yerine getirmeleri gereken koşullara işaret edilmektedir. Koşulluluk, AB tarafından da kullanılan stratejik bir araçtır. AB koşulsallığı, AB standartlarına uyum sağlama amacıyla aday devletlerin çok çeşitli alanlardaki yasa ve kuralları uygulamasına

⁵⁸ Heather Grabbe, "How does Europeanization affect CEE Governance ? Conditionality, Diffusion and Diversity", **Journal of European Public Policy**, 2001, s. 1014. (Çevrimiçi) <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760110098323>, 7 Haziran 2016

⁵⁹ Grabbe, **a.g.e.**, ss. 1020-1029.

⁶⁰ Grabbe, **a.y.**, ss. 1020-1029.

dayanmaktadır. AB koşulsallığı bağlamında, söz konusu uluslar üstü kurum, kendi kurallarını aday ülkelere “ödülleri” alabilmeleri için benimsemeleri gereken koşullar olarak dayatmaktadır.⁶¹

Üyelik bağlamındaki koşululluk, AB’nin temel değerleri ve çıkarlarında ortaya çıkabilecek radikal değişiklikleri önlemek için bir yoldur. Bu bağlamda, bir kulüp olarak AB’nin, temel değerlerini ve çıkarlarını korumak amacıyla koşululluğa vurgu yaptığı ifade edilebilir.⁶²

Günümüzde, AB koşululluğunun içeriğini de AB’nin MDAÜ’ye doğru genişlemeye karar verdiğinde ortaya çıkardığı yeni genişleme politikası oluşturmaktadır. Yeni genişleme politikasının merkezinde ise 1993 yılında Kopenhag Zirvesi’nde kabul edilen “Kopenhag Kriterleri” yer almaktadır. Yeni genişleme politikası, aday ülkelerden talep edilecek yeni kriterleri ve yeni araçları gündeme getirmiştir. İşte bu kriterler, kabul edildiği zirvenin adıyla,

AB söz konusu unsurları, tam üye olmak isteyen aday devletlere üyelik sürecinin koşulları olarak dayatmaktadır. Doğal olarak bu talepler, aday devletlerde birtakım yasal düzenlemelerin yapılması ve idari reform girişimlerinin başlatılması zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir.

Böylece üyelik koşululluğu, AB tarafından kullanılan “Avrupalılaşıma” mekanizmalarından biri haline gelmektedir. Örneğin, Merkezi Avrupa ve Baltık Ülkeleri’nde AB koşulsallığının etkisi oldukça açık ve somut bir şekilde görülmektedir. Bu ülkelerin çoğunda AB, piyasalaşıma ve demokratikleşme reformlarını yönlendirmiş ve Birliğin kural ve uygulamalarını benimsemeyi teşvik etmiştir.⁶³

AB koşululluğu üzerine kaleme alınan literatürde önemli bir yer tutan

⁶¹ Sobacı, **a.g.e.**, s. 88.

⁶² Karen E. Smith, “**Evolution and Application of EU Membership Conditionality**”, Der.: Marise Cremona, The Enlargement of European Union, Oxford, Oxford University Press, 2003, s. 106.

⁶³ Sobacı, **a.g.e.**, ss. 90-91.

Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004 yılında yazdıkları makalelerinde, AB koşulsallığının başarısını belirleyecek faktörleri çok işlevsel ve açık bir şekilde ortaya koymuşlardır. Bu faktörler, “koşulların belirliliği”, “ödüllerin büyüklüğü ve hızı”, “koşulluluğun güvenilirliği” ve “veto odakları ve benimsemenin maliyeti” dir.⁶⁴

Koşulların belirliliği, AB’ne tam üyelik ve yardımlardan yararlanma bağlamında aday devletlerden talep edilen koşulların açıklığına ve resmîlik düzeyine işaret etmektedir.⁶⁵ Böylece, üyelik koşulluluğu, AB tarafından kullanılan “Avrupahılaşma” mekanizmalarından biri haline gelmektedir. Aday devletlerde bu kazanımların elde edilmesi ve söz konusu düzenlemelerin ve reformların yapılması ve sürdürülebilir kılınması AB’nin kullandığı koşulsallık mekanizmasının etkinliğine bağlıdır. Buna göre aday devlet, AB’ne üyelik için ne yapması gerektiğini bilmekte ve üye olabilmek için yerine getirmesi gereken hususlarda taviz verilemeyeceğini bilmektedir. Avrupa Birliği ise aday devletin söz konusu koşulları sağlaması durumunda ödülleri durdurma (blokaj) gibi bir tutum içerisine girememektedir. AB’nin koşulluluğu katılım süreci boyunca MDAÜ yönetişimi üzerinde olumlu etkilere sahiptir ancak bu etki, üyelik dönemi boyunca kaybolma eğiliminde olmuştur. AB koşulsallığı, Avrupahılaşma literatürü ile MDAÜ ülkelerinin reformları anlama ve yönetim kalitesi üzerinde önemli katkılarda bulunmuştur.⁶⁶

AB koşulluluğunun MDAÜ ülkelerinin reform çabalarına ve kurumsal kalitesi üzerine etkisi, AB’nin bu ülkelere doğru genişlemesi öncesinde ve sonrasında önemli ilgi görmüştür.⁶⁷ Aday ülkeler açısından AB koşulsallığı veya Avrupahılaşma süreci, siyasa yapıcılara şoklar karşısında reform taahhütlerini sürdürme açısından yardımcı olmaktadır. MDAÜ ülkelerine yönelik AB politikası, genellikle koşulluluk politikası olarak tanımlanmaktadır. AB koşulluluğu kapsayıcı olabilir fakat belirli sorun alanlarında veya ülkelere kural transferinde etkili olamayabilmektedir. Koşulluluk

⁶⁴ Sobacı, **a.g.e.**, s. 91.

⁶⁵ Schimmelfennig, Sedelmeier, **a.g.e.**, ss. 664-667.

⁶⁶ Ugur, **a.g.e.**, ss. 41-42.

⁶⁷ Ugur, **a.g.e.**, s. 48

mekanizması AB tarafından ne kadar başarılı bir şekilde kullanılırsa, aday ülkelerde reformlar kesintisiz bir şekilde sürdürülecek ve ilişkinin her iki tarafı açısından da sürecin sonu olumlu sonuçlanacaktır.⁶⁸

1.4. AVRUPA YÖNETSEL ALANI VE AVRUPA BİRLİĞİ ZİRVELERİ

1.4.1. Avrupa Yönetmel Alanı

AB’nde kamu yönetimine ilişkin standart bir model olmamasına rağmen, üye ve aday ülkelerin hukuk güvenliği, şeffaflık, hesap verebilirlik, güvenilirlik ve yönetim ilkelerine bağlı kalarak uymaları gereken düzenleme standartları oluşmuştur.

Avrupa Yönetmel Alanı’nı şu şekilde tanımlayabiliriz: “Avrupa Yönetmel Alanı, vatandaş hakları ve kurumların bir örnekliğini sağlamak adına, hizmet etkinliği ve düzeyinde bir örnekliği sağlamanın amaçlandığı, ulusal kamu yönetimleri üzerinde aktif rol oynayan Avrupa politikalarını ve kurallarını üreten çevrenin adıdır”.⁶⁹

Avrupa’nın yönetim yapısında meydana gelen gelişmeler, Avrupa’daki birçok farklı idari sistemin giderek birbirine yaklaşmasını sağlamaktadır. Burada, küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi birbirine benzer birçok dış etkenin ulusal yönetim yapısını etkileyerek bu yapının dönüşümünü sağlaması durumu söz konusu olmaktadır. Ayrıca burada, Avrupalılaşmış yönetim, ancak ulusal idari yapının kurumsal, zihinsel ve normatif olarak Avrupa Yönetmel Alanına dahil olması durumunda gerçekleşebilmektedir. Bu dönüşümü sağlayacak olan Avrupa Yönetmel Alanı düşüncesinin ortaya çıkması ise 1998 yılında oluşturulan SIGMA Raporu ile olmuştur.⁷⁰

AB’nin anayasal statüye sahip metinleri olan Roma Antlaşması (1957) ve Maastricht Antlaşması’nda (1992), AB üye devletlerince uygulanması gereken bir kamu

⁶⁸ Schimmelfennig, Sedelmeier, **a.g.e.**, s. 662.

⁶⁹ D’Orta, C,” What Future for the European Administrative Space? European Institute of Public Administration”, **Work Paper**, N0.2003/W/5, 2003 s. 10.

⁷⁰ A. Emurli, A, “What Does It Mean Public Administration Reforms For The EU Integration”, **Analytical** - Vol.3, Issue 1, 2010, s. 9.

yönetimi modeli belirtilmemiştir. Bu nedenle, AB tarafından üye ülkelere kalıplaşmış yapılara dayanan kamu yönetimi ilkeleri ve politikaları dayatılmamasına rağmen, AB’nde kamu yönetiminin paylaşılan ilke ve standartlarında bir model olarak “AYA” olarak adlandırılan yapı oluşmaktadır.⁷¹ AB üyesi devletler tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri ve standartları, AYA’yı oluşturan dinamikleri ortaya çıkarmıştır.⁷² AB ülkeleri tarafından “İyi yönetim” kavramı sürekli vurgulanmakta ve Avrupa Birliği Şartı’nda Temel Haklar olarak yer almaktadır. “Avrupa Yönetmelik Alanı” 1999 yılında SIGMA tarafından oluşturulmuştur.

AYA’yla paralel şekilde, Avrupa Komisyonu’nun 25 Temmuz 2001 tarihinde yayımladığı “Avrupa Yönetimi Üzerine Beyaz Kitap” adlı çalışmada; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık gibi iyi yönetim değerleri tanımlanmıştır. Avrupa Komisyonu, bu temel değerlerin AB’de daha demokratik bir yapılanma ve yönetim için zorunlu olduğunu belirtmiştir. Söz konusu değerler, sadece AB üye devletleri açısından değil küresel, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere yönetimin her aşamasında daha demokratik, etkin ve verimli bir yönetim açısından da gerekli temel ilkelerdir.⁷³ AYA içindeki temel ilkeler şunlardır: Güvenilirlik, hukuk güvenliği, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik, açıklık, katılımcılık, yönetim.⁷⁴

OECD ve AB iş birliği ile hayata geçirilen SIGMA programı (SIGMA, 2016) çerçevesinde yayımlanan raporlarda “Avrupa Yönetmelik Alanı” üye devletlerin ulusal idari yasal düzenleri ile idari uygulamaları arasında gittikçe artan bir yaklaşma sürecinin olduğu gözlemlenmiştir.”⁷⁵

Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsünün bu araştırmanın belgesi “What future for the European Administrative Space”, Avrupa Yönetmelik Alanının üzerinde şu şekilde ifade edilmiştir:

⁷¹ Yılmaz, Doğan, **a.g.e.**, s. 178.

⁷² Özer, M. A. “Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği’ne Uyumu”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2008, XXV(2), s. 148.

⁷³ Yılmaz ve Kadir, **a.g.e.**, s. 179.

⁷⁴ SIGMA, **Principles and Administrative Publics**, y.y, s. 6.

⁷⁵ OECD “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: No.27”. **Maliye Dergisi**, 1999 s. 59.

Avrupa idari alanı kavramı yaygın Avrupa ekonomik ve sosyal alanlarından alınmış ve geniş çapta anayasa müzakerelerde üzerine tartışılmıştır. Ayrıca AB çapında olan Adli iş birliğinin sistemine ilişkilerdeki karşılıklı kanunun uygulanması içinde yardım ve hukukunun ilgili alanında bazı yaklaşımları içermektedir.⁷⁶

AB’de kamu yönetimine ilişkin standart bir model olmamasına rağmen, üye ve aday ülkelerin iyi yönetim ilkelerine bağlı kalarak uymaları gereken düzenleme standartları oluşmuştur.

Literatürde, Avrupa Yönetişel Alanı (AYA) olarak adlandırılan bu yapı, içerisinde bir takım stratejik araçları ve düşünceleri barındırmaktadır. AYA’yı şu şekilde tanımlanmıştır: “Vatandaş hakları ve kurumların bir örnekliğini sağlamak adına, hizmet etkinliği ve düzeyinde bir örnekliği sağlamanın amaçlandığı, ulusal kamu yönetimleri üzerinde aktif rol oynayan Avrupa politikalarını ve kurallarını üreten çevrenin adıdır”.⁷⁷ AYA ile Avrupa politikaları ve kurallarının üretildiği çevreyi anlatmaktadır. Bu çevredeki politika ve kurallar ulusların yönetiminde önemli rol içermekte olup hizmetlerin etkililiğini ve kalitesinin homojen seviyede güvence altına almasını sağlamak için ulusal yönetime AB içinde vatandaşlığın ve kuruluşların yeknesaklığı hatırlatmaktadır.⁷⁸

AYA, yönetim alanındaki hukuksal düzenlemeler aracılığıyla üye devletlerin yönetsel uygulamaları arasında artan benzeşme sürecini temsil etmektedir. Bu benzeşme, bireyler ve işletmelerden gelen ekonomik baskılar, üye devletlerin kamu görevlileri arasında sürekli irtibat ve son olarak özellikle Adalet Divanı’nın almış olduğu kararlar gibi çeşitli güçlerden etkilenmektedir.⁷⁹

Avrupa’nın yönetim yapısında meydana gelen gelişmeler, Avrupa’daki farklı birçok

⁷⁶ OECD, “European Principles for Public Administration”, **SIGMA Papers**, No. 27, s. 15.

⁷⁷ D’Orta, C. “What future for the European Administrative Space? European Institute of Public Administration”, **Work Paper N0**, 2003/W/5. s. 10.

⁷⁸ D’Orta, **a.y.**, s. 10.

⁷⁹ OECD, “European Principles for Public Administration”, Paris, 1999, **Sigma Papers**, No: 27, s. 6.

idari sistemlerin birbirlerine giderek yakınlaşmasını sağlamaktadır. Burada, küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi birbirine benzer birçok dış etkenin ulusal yönetim yapısını etkileyerek bu yapının dönüşümünü sağlaması durumu söz konusu olmaktadır. Ayrıca burada, Avrupalılaşmış yönetim ancak ulusal idari yapının kurumsal, zihinsel ve normatif olarak AYA dahil olması durumunda gerçekleşebilir. Bu dönüşümü sağlayacak olan AYA düşüncesinin ortaya çıkması ise 1998 yılında oluşturulan SIGMA Raporu ile olmuştur.⁸⁰

AB'nin anayasal statüye sahip metinleri olan Roma Antlaşması'nda (1957) ve Maastricht Antlaşması'nda (1992) AB üye devletlerince uygulanması gereken bir kamu yönetimi modeli belirtilmemiştir. Bu nedenle, AB tarafından üye ülkelere kalıplaşmış yapılara dayanan kamu yönetimi ilkeleri ve politikaları dayatılmamasına rağmen, AB'nin kamu yönetiminin paylaşılan ilke ve standartlarında, bir model olarak AYA olarak adlandırılan yapıdan oluşmaktadır.⁸¹ AB üyesi devletler tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri ve standartları, AYA'yı oluşturan dinamikleri ortaya çıkarmıştır.⁸² AB ülkeleri tarafından “iyi yönetim” kavramı sürekli tanımlanmakta ve AB Şartı'nda Temel Haklar olarak yer almaktadır. AYA, 1999 yılında SIGMA tarafından oluşturulmuştur.

AYA, güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık, teknik ve yönetsel yetkinlik, örgütsel kapasite, finansal kapasite ve vatandaş katılımı gibi bileşenleri içermektedir. Genel iyi yönetim kriterleri evrenseldir. Buna rağmen bu ilkeler AB'ye üye olmak isteyen ülkeler ve AB'den yardım alan ülkeler için Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı yoluyla tasarlanmıştır.⁸³

⁸⁰ Emurli, A. (2010). “What Does It Mean Public Administration Reforms for The EU Integration”, **Analytical-** Vol.3, Issue 1, s. 9.

⁸¹ Yılmaz, Kadir, **a.g.e.**, s. 178.

⁸² Özer, M. A., “Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği'ne Uyumu”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, XXV(2), 2008, s. 148.

⁸³ SIGMA, **Principet e Administrates Publike**, y,y, s. 6.

Veya (Çevrimiçi) <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Alb.pdf>, 24 Ekim 2016

AYA içindeki temel ilkeler aşağıda yer almaktadır:

- I. Güvenilirlik,
- II. Hukuk güvenliği,
- III. Hesap verebilirlik,
- IV. Şeffaflık,
- V. Etkinlik
- VI. Açıklık,
- VII. Katılımcılık,
- VIII. Yönetişim.⁸⁴

AB Konseyi tarafından, AB'ye katılım kriterleri, idari sistemler üzerindeki doğrudan etkisi bağlamında aşağıdaki gibi özetlenebilmektedir.

- Kopenhag 1993: Demokratik kurumların oluşturulmasının istikrarlılığı,
- Madrid 1995: AB hukuku ve AB uygulamalarının dönüştürülebilmesi için idarenin düzenlenmesi ve yargının yeniden yapılanması,
- Lüksemburg 1997: Kurumların güçlendirilmesi, geliştirilmesi ve daha dayanaklı hale getirilmesi, onun için aşağıdaki her Avrupa Konseyi Zirvesinin daha ince ve detaylı şekilde ele almaktadır.

⁸⁴ SİGMA, **Principet e Administrates Publike**, y.y, s. 6.

1.4.2. Kopenhag Zirvesi

Avrupa Konseyi Kopenhag Zirvesi'ni 22 Haziran 1993 tarihlerinde gerçekleştirmiştir. AB'nin genişlemesinin MDAÜ'yü kapsayacağını bildirmiş ve bu zamanda adaylık ülke için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri veya şartlara belirtmiştir.⁸⁵ Kopenhag kriterleri üç ana başlık altında toplanabilir. Bir ülkenin AB'ne tam üye olabilmesi için Kopenhag kriterleri olarak adlandırılan değerler bütününe uyum sağlayacak seviyede olmasını gerekmektedir.⁸⁶

Kopenhag kriterleri olarak anılmaktadır. Kopenhag kriterleri üç başlık altında toplanmaktadır:

Siyasi Kriterler: Demokrasinin güvence altına alınması, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarına saygı ve bunların korunmasını güvence altına alan ve istikrarlı bir şekilde işleyen kurumların varlığı,

Ekonomik Kriterler: İyi işleyen bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı ve AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesi,

Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum: AB'nin siyasi, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine uygun bir şekilde, Birlik mevzuatını ve bundan kaynaklanan üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi.⁸⁷

Bu kriterlere uyum sağlayan veya sağlamak yolunda olumlu gelişmeler gösteren ülkelerin tam üyelik için müzakerelere başlama imkanları doğmaktadır.

1993 yılında Kopenhag Kriterleri ve 1995 yılında Madrid Zirvesi'nde oluşturulan bu kriterler, AB'nin yeni vizyonunu ve genişleme süreci içerisinde ortaya koyduğu yapısal düzenlemelerin temelini oluşturmaktadır. Ulusal yönetimlerini söz konusu bu

⁸⁵ TUSİAD, *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasi Kriterleri*, Ankara, 2002. s. 41.

⁸⁶ S. Rıdvan Karlık, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, İstanbul, Beta Basım, 2003, s. 94.

⁸⁷ Meral Tecer, *Avrupa Birliği ve Türkiye: Sorular-Yanıtlar*, Ankara, TODAİE Yayınları, 2007, ss. 21-22.

ilişkiler kapsamında AB ile uyumlaştırmaya çalışan aday ülkeler, AB'ye tam üye olabilmek için Kopenhag ve Madrid kriterleri çerçevesinde kamu yönetimlerinde reform yapmak zorundadırlar.⁸⁸

1.4.3. Madrid Zirvesi

15-16 Aralık 1995 tarihinde Avrupa Konseyi Madrid'de toplanmıştır. 89 Anayasal ve hukuki alt yapının belirli çerçeveye alındığı yönetsel anlamda asıl bağlayıcı hükümler 1995 yılında yapılan Madrid Zirvesi ile belirlenmiştir.

Madrid Kriterleri olarak da adlandırılan zirvenin sonuç bildirgesi bu yönüyle, AB tarafından kabul gören kamu yönetiminde reform ve yeni kamu yönetimi işletmeciliği anlayışının da bağlayıcı esaslarını ortaya koymaktadır. Nitekim bildirgenin A Bölümü ve II. Başlığı Vatandaş-Odaklı Avrupa olarak adlandırılmış ve içinde 5 temel hüküm kabul edilmiştir. Söz konusu hükümler arasında ilk sırayı yerellik almaktadır. Yerellik ilkesi, kamusal hizmetlerin yerinde ve etkin bir şekilde görülmesi anlayışından, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve gerekirse vatandaş ya da sivil toplum örgütlerinin katılımına kadar oldukça geniş bir perspektifi içine alan bir yaklaşımdır.

Aslında ikinci başlık yerellik ilkesinin içeriği olan vatandaş odaklı yönetim ilkesiyle derinleştirilmiş ve genişletilmiştir. Madrid Zirvesi'nde ele alınan vatandaş odaklı yönetim yaklaşımı katılımcılığa ve çoğulculuğa dayalı bir demokrasi anlayışını ifade etmektedir. Açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik bu başlığın içinde sıklıkla durulan temalar arasındadır. Üçüncü hüküm ise iç güvenlik ve adalet başlığından oluşmaktadır. Bu hüküm terörizm, uyuşturucu ve organize suçlar, ırkçılık, yasa dışı göçlerle mücadele ve üye/aday ülkelerle karşılıklı iş birliği konularına değinmektedir. Dördüncü hüküm finansal konular ve dolandırıcılık konularıyla ilgilidir. Burada AB, aday veya üye ülkelerden disipline edilmiş kamu mali yönetiminin tam ve etkin olarak uygulamaya sokulmasını istemektedir. Nihayet son hüküm de hukuki ve idari basitleştirmedir. Hukuksal mevzuatın kolay, basit, anlaşılır ve pratik hale getirilmesi

⁸⁸ Akif Özer, "Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği'ne Uyumu", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2008, Cilt XXV, Sayı 2, s. 947.

⁸⁹ Özer, **a.g.e.** s. 420.

karara bağlanırken; kamu yönetimi örgütlenmesinin de benzer şekilde yapılandırılması amaçlanmaktadır. 1995 yılında deklare edilen Madrid Kriterleri bir yıl sonra düzenlenen Floransa Zirvesi ile teyit edilmiştir.⁹⁰

1.4.4. Lüksemburg Zirvesi

12-13 Aralık 1997 tarihinde AB üye ülkelerinin yöneticileri Lüksemburg Zirvesinde buluşmuşlardır. Bu buluşmada AB'ye yönelik büyüme süreci ile ekonomik ve parasal birlik konuları ele alınmış, AB Komisyonu'nun Gündem 2000 önerisi değerlendirilmiştir. Lüksemburg Zirvesi'nde Birliğin genişlemesinin ön şartı olarak, Amsterdam Antlaşması'nın kurumlara yönelik hükümlerine uygun olarak, AB kurumlarının işleyişinin güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi kabul edilmiştir. Lüksemburg Zirvesi'nde genişleme ile ilgili olarak on MDA (Merkez Doğu Avrupa) ülkesi ve Kıbrıs Rum Yönetimi ile tam üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmiş ve gerekli takvim, usul ve destek mekanizmaları belirlenmiştir.⁹¹

Lüksemburg Konferansı'nda kabul edilen Güçlendirmiş Katılım Öncesi Stratejisi, tüm Merkez ve Doğu Avrupa Ülkelerinin zamanında AB üyesi olabilmesi için üyelik öncesinde AB müktesebatına uyum sağlayacak konuma gelmelerini hedeflemiştir. Bu kapsamda mali destek (PHARE'nin programında mali destek), aday ülkelerin hukuki yapılarını AB müktesebatı ile uyumlaştırma programındaki performanslarına ve başarılarına bağlı olacak şekilde düzenlenmiştir.⁹²

Kopenhag kriterlerine uyum, üyelik müzakerelerinin açılması için öncelik olacaktır. 1998'in sonundan başlayarak Konsey'e, düzenli olarak her bir aday MDA ülkesinin Birliğe katılım yolundaki gelişmesini açıklayan raporlar sunacaktır. Lüksemburg'da Türkiye'nin statüsünün AB'ne üyelik için "ehil olduğu" teyit edilmiş ve

⁹⁰ Cantürk CANER, "AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz", **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, Yıl:2 Cilt:1 Sayı:3, Yaz 2009, ss. 86-108. www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm

⁹¹ Karlık, **a.g.e.**, s. 121.

⁹² Karlık, **a.g.e.**, s. 122.

üyelik müzakerelerine başlamak için siyasi ve ekonomik şartların sağlanması şart koşulmuştur. Ayrıca aşağıdaki stratejisinin tamamlanması istenmektedir. Bunlar:

- Ankara Anlaşması potansiyelinin geliştirilmesi,
- Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi,
- Mali iş birliğinin uygulamaya konulması,
- Mevzuatın yakınlaştırılması ve Birlik müktesebatının ele alınması,
- Çeşitli programlara ve kurumlara katılımın kararlaştırılmasını içermektedir.⁹³

Avrupa Konseyi ayrıca “birliğin, entegrasyon momentumunu muhafaza ederken, yeni üyeleri özümseme kapasitesinin “katılım sürecinde” önemli bir şart” olacağını da kayda bağlamıştır.⁹⁴

1.4.5. Helsinki Zirvesi

Avrupa Konseyi, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde şu kararları almıştır:

- Şubat 2000'de Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti ile müzakerelerin resmi olarak başlatılacağı,
- Müzakere boyunca, her aday ülkenin gerçekleştirdiği ilerleme çerçevesinde değerlendirileceği ve bu esasın müzakerelerin açılışını olduğu gibi yönünü de etkileyeceği,
- Müzakerelerin hızlı ilerlemesi için bürokratik açıdan kolaylıklar sağlanacağını kararlaştırılmıştır.

Helsinki Zirvesi'nde AB Konseyi, Kopenhag'da belirlenmiş olan siyasi, ekonomik ve diğer kriterlere uyumun üyelik müzakerelerinin açılmasının bir ön şartı olduğunu ve tüm Kopenhag kriterlerine uyumun AB'ne üye olarak katılmanın temeli olduğunu

⁹³ (Çevrimiçi) http://aei.pitt.edu/43332/1/luxembourg_european_council.pdf, 30 Kasım 2016

⁹⁴ Desmond Dinan, **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev.: Hale Akay, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2008, s. 335.

hatırlatmıştır.⁹⁵ Helsinki aday ülkelerin değerlerini ve antlaşmadaki AB kurallarını paylaşma zorunluluğunu dile getirmiştir.

Kopenhag Kriterleri'ne çok bağlı olarak AB tam üye olmak isteyen aday ülkelerden siyasi, ekonomik ve topluluk müktesebatının benimsenmesi olmak üzere üç ana başlıktan meydana gelen kriterlere uyumu beklenirken; Madrid Zirvesi'yle topluluk hukukunun üye devletlerin iç hukuklarına aktarılması ve idari yapının yeniden yapılandırılarak, söz konusu kriterler doğrultusunda düzenlenmesi istenmektedir. Ancak aday ülkelerde kamu yönetimi yeniden yapılanması gerçekleştirilmesi, 1993 tarihli Kopenhag ve 1995 tarihli Madrid AB Zirvelerinden beri AB'nin temel katılım araç gereçlerinden biri olmuştur.

Genel olarak AB, 1995 Madrid Zirvesi'nde aldığı kararla, bir aday ülkenin sadece Kopenhag'daki siyasi kriterleri yerine getirmesinin “yeterli olmayacağını”, “yasal değişikliklerin bir şey ifade etmediğini”, asıl önemli şartın ise “uygulama” olacağını kabul etmiştir. Nitekim Kopenhag ve Madrid Kriterleri, uygulanabilir katılım standartlarına göre çalışan ve etik-ahlaki süreçlere dayanan profesyonel kamu hizmetlerinde yersiz siyasi süreçlerin serbest bırakılmasına da çağrıda bulunmaktadır.

Weber'e göre bürokrasi teorisi; iş bölümünün, otorite hiyerarşisinin, yazılı kuralların, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanmasının, gayri şahsiliğin, disipline olmuş bir yapının ve resmi pozisyonların bir arada bulunmasıyla oluşmuş örgütsel bir yapılanma biçimidir.⁹⁶ Aslında, aday ülkelerden siyaset ve yönetim ayrımını sağlamış ve Weberyen bir bürokratik yapıya sahip kamu yönetimi modeli oluşturmaları da önemli bir nokta olarak vurgulanmaktadır.

Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüttür, teknik olarak diğer örgüt biçimlerden üstündür. 1998 yılında SIGMA programı tarafından yayınlanan “Avrupa Yönetimsel Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması” adıyla Rapor içinde bu şekilde tanımlanmıştır.

Avrupa Yönetimsel Alanı (AYA) üye ülkelerin devlet temsilcilerinin bir araya gelip

⁹⁵ Karlık, **a.g.e.**, ss. 129-130.

⁹⁶ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Okutman Yayıncılık, 2012, s. 37.

iletişim kurmasıyla kendi geleneklerini oluşturmaya başlamıştır. Bu sũreçte kamu yũnetimi de dahil olmak ũzere çeşitli alanlarda karar alma yũntemleri geliştirmişler, gũrũř ve deneyimlerini birleştirmişler, çeşitli iletişim yolları geliştirmişlerdir. Bũylelikle AYA gelenekleri arasında, hukukun ũstũnlũęũ, yũnetimin gũvenilirlięi gibi Birlik'in gelenekleriyle de benzer ilkeler benimsenmiştir. Ancak AYA'nın temel nitelikleri Birlik'in geleneklerinden etkilenmekle birlikte kısmen bu gelenekleri de aşmıştır.⁹⁷

AB'ye ũye olmak isteyen ũlkeler için bu kriterleri tamamlamak gerekmektedir. Bu kriterler aşağıda detaylı olarak açıklanmıştır:

- Demokrasi, gũler ayrılığı ve hukukun ũstũnlũęũnũ gũvenceye alan bir anayasa, gũlũ bir hũkũmet sistemi ve merkezi ũrgũtlenme,
- Yerel/bũlgesel ȳzerklik,
- Vatandaşın yũnetime itiraz ve bilgi edinme hakkı,
- Hũkũmet-sivil toplum etkileşimi, profesyonel bir kamu personel sistemi, hesap verilebilirliği artırıcı ve yolsuzluğu ȳnleyici etik kurum ve kurallar,
- Etkili bũte ve vergi toplama otoriteleri, hızlı ve doğru işleyen bir yargı sistemi.

AB, MDAŬ ũlkeleri ve diğer aday ũlkeleri kendi yapısı içerisine sorunsuzca katmak için ortak standartlar ve ilkeler belirleme yoluna gitmiştir. Bu standartlar, ũye ũlkelerin devletlerinin, bireylerinin ve kurumlarının yıllarca bir arada bulunmalarının getirmiş olduğu eřgũdũm ve iş birliği neticesinde oluşmuş olan tecrũbelerle ortaya çıkmıştır. Bu tecrũbeler veya standartlar, AYA olarak bilinen yapıyı ortaya çıkarmıştır. AYA standartlarıyla birlikte, Birliğe ũye olmak isteyen aday ũlkelere bir takım ilke ve kurallar ũyelik şartlılığı şarşısında dayatılmaktadır. Dolayısıyla Birliğe katılmak isteyen aday ũlkelerin kamu yũnetimi mekanizmaları, AYA kriterlerine uyum konusunda standart bir model olarak biçimlendirilmeye çalışılmaktadır.⁹⁸ OECD ve AB iş birliği ile hayata geçirilen SIGMA programı (SIGMA, 2016) çerçevesinde yayımlanan raporlarda

⁹⁷ OECD, "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", **SIGMA Papers**, No. 23, OECD Publishing, Paris, 1998, s. 122.

⁹⁸ Yılmaz, Doğan **a.g.e.**, ss. 175-186.

AYA üye Devletlerin ulusal idari yasal düzenleri ve idari uygulamaları arasında gittikçe artan bir yakınlaşma sürecidir.”⁹⁹

1.5. SIGMA ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE YÖNETİŞİM VE YÖNETİMİ GELİŞTİRMEK İÇİN DESTEK

AB, aday ülkelere daha güvenli şekilde ve daha hızlı üye olabilmeleri için SIGMA kapsamında teknik, danışmanlık ve verimlilik olarak destek vermektedir. SIGMA, 1992 OECD Kamu Yönetimi Direktörlüğü’ne bağlı olarak kurulmuş, AB ile OECD’nin ortak bir girişimidir. SIGMA programının yöntemleri her ülkenin gereksinimlerine ve önceliklerine uyum sağlayabilecek şekilde belirlenmiştir.

SIGMA’nın en önemli araçlarından birisi, AB’nin aday ülkelerin yatay yönetsel kapasitelerini (profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi v.b.) yeniden yapılandırma çalışmalarına destek olmak amacıyla geliştirdiği kurulmuştur. SIGMA, 1999 yılı Kasım ayında yayınladığı “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı çalışmasında ise aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel prensipleri belirlemeye çalışmıştır. Ancak AB, kamu yönetimi konusunda herhangi bir model ya da yapı öngörmemektedir.¹⁰⁰

1.5.1. Sigma Programının Genel İlkeleri

1992 yılında faaliyete geçen SIGMA Programı özellikle şu alanlarda faaliyet göstermektedir:

- Reform Programlarının Dizaynı ve Uygulanması,
- Dış Denetim
- Mali Kontrol

⁹⁹ OECD, “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri” SIGMA Raporları, No.27”. **Maliye Dergisi**, 1999, s. 59.

¹⁰⁰ Ali Acar, İsmail Sevinç, “Avrupa Birliği SIGMA (Support for Improvement in Governance and Menagement) Programı’nın Türk Kamu Yönetime Yansımaları” **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 2, 2011, s. 2.

- Yasal Çerçeve, Kamu Hizmetleri ve Adalet
- Politika Yapma ve Koordinasyon Kapasitesi
- Yapısal Politikalar
- Kamu Harcama Yönetimi
- Kamu Alımları

SIGMA yukarıda sayılan konu başlıkları çerçevesinde iş birliği yaptığı ülkelere birbiri ile bağlantılı iki temel hizmet sunmaktadır:

- Avrupa Komisyonu tarafından her yıl aday ülkeler için hazırlanan ilerleme raporlarına katkı sağlamak,
- Aday ülkelere üyeliğe giden süreçte yapılan reformlar konusunda yardımcı olmak.¹⁰¹

1.5.2. Sigma'nın Hedefleri

SIGMA Programı'nın hedefleri aşağıdaki gibi faaliyetleri içermektedir:

- Programdan yararlanan ülkelerin idari verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak.
- Uluslararasılaşmanın ve AB'ne entegrasyon planlarının beraberinde getirdiği güçlüklerin aşılabilmesi için merkezi yönetim seviyesinde yerel kapasitelerin geliştirilmesine yardımcı olmak.¹⁰²
- Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında koordinasyon sağlanmasına katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir.¹⁰³

Bu girişim bağlamındaki tüm çalışmalarda hükümetler arası iş birliğinin

¹⁰¹ (Çevrimiçi) <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942&l=1>, 19 Kasım 2016

¹⁰² (Çevrimiçi) http://www.sigmaxweb.org/publications/SIGMA_SP15_97_TR.pdf, 20 Kasım 2016

¹⁰³ OECD, "Sustainable Institutions for European Union Membership", **SIGMA Papers**, No. 26, OECD Publishing, 1998, s. 2.

kolaylaştırılmasına önemli derecede öncelik verilmektedir. Bu uygulama, Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu idaresi uygulayıcılarının kendi içlerinde ve diğer demokrasilerdeki meslektaşlarıyla aralarında iletişim ağlarının oluşturulmasına yönelik lojistik destek sağlamayı da içermektedir.

SIGMA beş teknik alanda çalışmaktadır: İdari Reform ve Ulusal Stratejiler, Politika-yapma Sürecinin Yönetimi, Harcama Yönetimi, Kamu Hizmeti Yönetimi ve İdari Gözetim. Ayrıca kamu yönetimi konularındaki yayınları ve bilgisayar ortamındaki malzemeleri yaygınlaştıran bir Bilgi Hizmetleri Birimi vardır.¹⁰⁴

1.6. NALAS (GÜNEYDOĞU AVRUPA YEREL YÖNETİMLER BİRLİĞİ)

1.6.1. Nalas

Güney Doğu Avrupa'daki yerel yönetimlerde güçlü bir demokrasi niteliği için yerel özyönetim sistemini iyileştirme, geniş bir yetkinlik yelpazesine sahip olma, bölgedeki en iyi modeller ve vatandaşlara AB standartlarına uygun olarak verimli hizmetler sunmak amaçları vardır. Ayrıca yüksek düzeyde bir finansal özerklik ile ulusal, Avrupa ve uluslararası fonlara daha iyi erişime sahiptirler. Bölgedeki yerel yönetim birliklerinin amacını şu şekilde ifade edebiliriz: “Üyelerine kaliteli hizmetler ve kapasite geliştirme sağlar. Ayrıca onlardan güçlü destek alır ve finansal olarak sürdürülebilirdir. Yerel Yönetişim Dernekleri, iyi yönetişim ve yerel demokrasi ilkelerini uygulamaya koymada aktif bir rol oynamaktadır. Ülkelerinde yerel yönetimlerin meşru temsilcileri olarak tanınırlar ve yasaların ve düzenlemelerin geliştirilmesine aktif olarak katılırlar”.¹⁰⁵

Bu amaçları gerçekleştirmek adına, 2001 yılında oluşturulan Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından düzenlenen Şehirler ve Güney-Doğu

¹⁰⁴ (Çevrimiçi) http://www.sigmaxweb.org/publications/SIGMA_SP15_97_TR.pdf, 20 Kasım 2016

¹⁰⁵ NALAS Statute Network of Associations of Local Authorities of South East Europe, s. 4

Avrupa Bölgeler İlk Forumu'nda (Üsküp, 2000 Kasım) ağ tasarlanmıştır. 27 Mayıs 2004 tarihinde Güneydoğu Avrupa İstikrar Paketi ve Avrupa Konseyi himayesinde, Kongre'nin Genel Oturumu sırasında NALAS statüleri imzalanmıştır. Böylelikle kısaca NALAS olarak ifade edilen Güneydoğu Avrupa Yerel Yönetimler Birliği veya Ağı oluşturulmuştur.

NALAS, 2004 yılındaki kuruluşundan önce de faaliyetler göstermiştir. Aralık 2002'de Strazburg'da bir açılış konferansı düzenlemiştir.¹⁰⁶ İlk yıllarda NALAS düzenli toplantı, seminer ve eğitim programları ile resmi olmayan bir kuruluş olarak işleve başlamıştır. Temmuz 2005'de Strazburg'da resmi olarak kayıtlı dernek statüsü edinmiştir. NALAS Sekreterliği ise 2007 yılının Mart ayında kurulmuştur.

NALAS statüsünün 1. maddesi, Birliğin kuruluş temelini şu şekilde belirtmiştir: “Yerel Medeni Kanunu'nun 21 ile 79. maddelerinde belirtilen ve Medeni Kanun Teşvik Kanunu'nun yürürlükte tutulduğu Fransız Bas-Rhin, Haut-Rhin ve Moselle bölümleri dernekleri ile ilgili yerel yasaya uygun olarak 1 Haziran 1924 tarihinde oluşturulmuştur”.¹⁰⁷

NALAS'ın niteliği hakkında bilgileri, görüşlerine başvurduğumuz Sazan İbrahimi özetlemiştir. Buna göre, Güneydoğu Avrupa Yerel Yönetim Birlikleri Ağı / NALAS, kendi coğrafyasında bulunan yerel yönetim birliklerinin bir araya geldiği bir birliktir. NALAS'ta temsil edilen 14'den fazla ülke bulunmaktadır. NALAS yer olarak, “La Maison des Associations”, 1A'da, Orphelins Strasbourg'da kurulmuştur ve aynı zamanda Strasbourg bölge mahkemesinde tescil edilmiştir.¹⁰⁸ Statüsünde belirtildiğine göre, Birlik sınırsız bir zaman için kurulmuştur (Madde 2). Bundan dolayı NALAS sınırsız bir süre için çalışmaktadır. Birlik, kâr amacı gütmeyen kuruluş statüsündedir. Elde edeceği herhangi bir kazanç, Birliğin faaliyetlerinde kendi belirlediği amaçlara

¹⁰⁶ NALAS Statute Network of Associations of Local Authorities of South East Europe, s. 3

¹⁰⁷ NALAS Statüsü, Amended on 11 Nisan 2019, s. 5.

¹⁰⁸ NALAS Statüsü, Madde 1, s. 5

uygun olarak kullanılacaktır.¹⁰⁹ Birlik üyeleri, ortak üyeler ve onursal üyelerden oluşmaktadır.

NALAS'ın amacı Statü'nün 3. maddesine göre, Doğu Avrupa Ülkeleri'nin demokratikleşme ve adem-i merkeziyetçilik sürecini daha da ilerletmek ve geliştirmek ve Avrupa Yerel Özyönetimi Şartı'nın ilkelerine uygun olarak yönlendirmektir. Birlik, istikrarını ve güvenliğini daha fazla arttırmak amacıyla Güney Doğu Avrupa'daki üyeleri arasında ortaklıklar geliştirmeye çalışmaktadır. Söz konusu ülkelerin yararı için Avrupa entegrasyonu ve AB genişleme sürecine yardımcı olmaktadır.

NALAS, Güney Doğu Avrupa'daki yerel yönetimleri ortak çıkarları için bölgedeki ve Avrupa'daki merkezi hükümetlere ve uluslararası örgütlere karşı savunur. NALAS üyeleri ağı birbirlerini desteklemek, deneyimlerini paylaşmak, bilgi üretmek ve sınır ötesi projeler üzerinde iş birliği yapmak için kullanılmaktadır. Bu sayede NALAS, bölgedeki yerel özerkliği destekleyen en güçlü ağ haline gelmiştir. Örneğin Kosova Belediyeleri Birliği Başkanı Sazan İbrahimi, NALAS'ı yerel düzeyde deneyimlerin dernekler arasında paylaşıldığı bir mekanizma olarak tanımlamaktadır. Onun ifadesiyle NALAS aracılığıyla, Güneydoğu Avrupa'da yerel yönetimlerin nasıl çalıştığı incelenebilecektir. Türkiye, Romanya, Bulgaristan, Slovenya, Makedonya, Arnavutluk gibi ülkelerde ve AB'ye üye ülkelerde yerel yönetimlerin nasıl örgütlendiğine dair genel bir bakış elde etme ve bu ülkelerden alınan iyi deneyimleri kendi ülkesinde uygulamaya çalışma imkânı bulunmaktadır.

NALAS, Güney Doğu Avrupa'da konsolide edilmiştir ve bölge dışındaki diğer yerel hükümet birliklerine destek vermektedir. Avrupalı ve uluslararası kuruluşlar ve ulusal hükümetler, Güney Doğu Avrupa'nın yerel yönetimlerinin seslerine -açıkça veya Yerel Hükümet Birliği veya NALAS aracılığıyla- dikkat eder ve ekonomik, ekolojik, kültürel, sosyal ve politik çıkarlarını dikkate alır.

NALAS Stratejik Planı'ndaki ifadeye göre, "Güneydoğu Avrupa vatandaşları sürdürülebilir şehir ve toplulukların yanı sıra demokrasiden ve bölgesel istikrardan

¹⁰⁹ NALAS Statüsü, Madde 4

yaralanırlar. Güçlü Yerel Yönetim Birlikleri (LGA) ve NALAS'ın desteğiyle, yerel yönetimlerin etkin hizmetlerinden ve çıkarlarının yeterli şekilde temsil edilmesinden yararlanırlar.”¹¹⁰

NALAS'ın vizyonu şu ifadede net olarak ortaya konulmuştur: “Üyelerimizi güçlendirerek ve birbirine bağlayarak ve böylece bölgedeki demokrasiye ve istikrara katkıda bulunarak Güneydoğu Avrupa’da yerel yönetim sürecini aktif olarak destekliyoruz”.¹¹¹ Birliğin misyonları arasında yerel özyönetim gelişimini ve adem-i merkeziyetçiliği savunmak, Avrupa Kentsel Tüzüğü II-Yeni Bir Kentlilik Manifestosu ve Avrupa’daki İnovasyon ve İyi Yönetişim Stratejisi’nde belirtilen ilkelerin uygulanmasını desteklemek, yerel seviye üyelerinin çıkarlarını temsil etmek, korumak ve onlara hizmet sunmak bulunmaktadır. Bunlara ek olarak NALAS, Güney Doğu Avrupa’daki yerel yönetim sorunları için bilgi merkezi ve koordinasyon platformu olarak faaliyet göstermekte ve bilgi alışverişi sayesinde daha iyi yönetim için yerel yönetimlerin kapasitesini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Deneyimler ve pilot projeler gibi yerel ve bölgesel faaliyetler aracılığıyla, üyelerinin Bölge’nin ötesindeki bilgilere erişimini kolaylaştırmayı hedeflemektedir. Ayrıca bölge halkının menfaatleri için ulusal hükümetlerle ve uluslararası kuruluşlarla pazarlık etmek üzere yerel yetkililerin uygulanabilir temsilcileri olma çabalarında da üyelerine destek verme misyonlarını taşımaktadır. NALAS, üyelerini Güney Doğu Avrupa’daki yerel yönetimler arasında modern ve verimli bir yerel özyönetime katkıda bulunmak amacıyla sınır ötesi ortaklıklar kurma konusunda da desteklemektedir. Diğer yandan bölgede artan demokrasi ve istikrar için AB entegrasyon sürecine de katkıda bulunmaktadır.

NALAS'ın temel değer ve ilkeleri arasında çeşitlilik, şeffaflık, eşit muamele, uluslararası ilkelerin desteklenmesi, ast-üst, ağ, yerel bilgiler, katılım ve sürdürülebilirlik bulunmaktadır. NALAS sürecinin teşviği adem-i merkeziyet esaslıdır. Birlik, Güneydoğu Avrupa’da çeşitli ülkeleri etkileyen geçiş sürecinde anahtar bir konu olan yerel yönetim üzerinde merkezi hükümetler ve uluslararası kuruluşlar ile iş birliği içindedir. Bölgede

¹¹⁰ NALAS strategic Plan 2009-2012, Mart 2009, s. 4.

¹¹¹ NALAS strategic Plan 2009-2012, Mart 2009, ss. 4-5.

uzlaşma ve dengeleme işlemine katkıda bulunmak amacıyla ortaklıklar oluşturmak ve bölgenin Avrupa entegrasyon sürecine katkıda bulunmak Birliğin hedefleri arasındadır. Üyeleri için bölgesel girişimleri gerçekleştirmek, merkezi hükümette yerel yönetimlerin sürdürülebilir temsilcileri olmak, bölgedeki vatandaşların yararına yerel yönetimlere hizmet etmek diğer hedefleridir.¹¹²

Bir eylem planı doğrultusunda, NALAS Sekreterliği Güneydoğu Avrupa’da yerel yönetime dair temalar üzerinde, görev güçleri düzenlemektedir. NALAS’ın faaliyetleri aşağıdaki konulara odaklanmıştır:

- I. Yerel finans,
- II. Şehir planlama,
- III. Atık yönetimi,
- IV. Kurumsal gelişim ve enerji verimliliği.

Görev güçleri yukarıdaki konuların her biri üzerinde farklı projeler ve somut faaliyetler geliştirmektedir. NALAS’ın en çok ilgilendiği konular arasında yerel finans, şehir planlama ve atık yönetimi bulunmaktadır. Kosova’da enerji verimliliği için görev gücü oluşturulmuştur. Sırbistan atık yönetimi görev gücünü yönetmiş, Bulgaristan yerel yönetim görev gücünü yönetmiş ve Slovenya kentsel planlama görev gücünü yönetmiştir.¹¹³

NALAS’ın çalışma yönteminin lobicilik olduğunu vurgulayan Kosova Belediyeler Birliği Başkanı Sazan İbrahimi, lobiciliğin nasıl çalıştığını yaptığımız mülakat esnasında bize açıklamıştır. Buna göre, yerel finans kaynağı sağlamak için lobi yapılmak istendiğinde, NALAS ve ilgili tüm kuruluşlar bilgilendirilmektedir. NALAS bir belge hazırlayıp geri yollamakta, başka ülkelerdeki iyi deneyimleri ve güzel örnekleri sunmaktadır. Diğer yandan birçok proje de NALAS’tan gelmektedir. NALAS’tan gelen

¹¹² (Çevrimiçi) <http://www.NALAS.eu/AboutUs/Objectives> 8 Ocak 2019

¹¹³ Kosova Belediyeleri Birliği Başkanı Sazan İbrahimi ile Mülakat

paralar ise projelerle ilgilenen derneklere dağıtılmaktadır.

NALAS, Güney Doğu Avrupa'nın yerel yetkilileri birliği ağı olarak bu bölgedeki 80 milyondan fazla vatandaş tarafından doğrudan seçilen yaklaşık 9000 yerel makamı temsil eden 14 derneği bir araya getirmektedir. Üsküp merkezli NALAS Sekreteryası, genel koordinasyondan ve faaliyetlerin uygulanmasından sorumludur.

NALAS tam üyelerin yanı sıra gözlemci üyeler ve onursal üyelere sahiptir. Birlik şu anda Güneydoğu Avrupa'dan 14 tam üye ve bir "İrtibat Görevlisi" ile temsil edilmektedir. İrtibat görevlileri, İrtibat Görevlileri Komitesi oluştururlar. NALAS yüksek organı olarak her tam üyenin iki seçilmiş temsilcisi ile temsil edildiği bir Genel Kurul vardır. Gözlemci / yarı üyeler arasında Güneydoğu Avrupa yerel yönetimleri, yerel otorite sektöründe aktif birimler, vakıflar, uluslararası ve Avrupa kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve donörler ile ülkelerin yerel yönetim dernekleri bulunmaktadır. Gözlemci üyeler Genel Kurulda danışman statüsüne sahiptir. Tüm gözlemci üyeler İrtibat Komitesi memurları için iki temsilci tayin ederler. Onursal üyelik ise hizmet etmiş kişilere verilmektedir.

NALAS'ın 14 tam üyesi bulunmaktadır. Bu üyeler şunlardır:

- I. Arnavut Belediyeler Birliği
- II. Hırvatistan Cumhuriyeti Şehirler Birliği
- III. Romanya Komünler Birliği
- IV. Kosova Belediyeler Birliği
- V. Bosna Hersek Federasyonu Belediyeler ve Şehirler Birliği
- VI. Slovenya Kentler ve Belediyeler Birliği
- VII. Hırvatistan Cumhuriyeti Belediyeler Birliği
- VIII. Makedonya Cumhuriyeti Yerel Özyönetim Birimleri Derneği
- IX. Sırp Cumhuriyeti Kentler ve Belediyeler Birliği
- X. Moldova Yerel Yönetimler Kongresi

- XI.Marmara Belediyeler Birliği
- XII.Bulgaristan Cumhuriyeti Ulusal Belediyeler Birliği
- XIII.Kentler ve Belediyeler Daimi Konferansı (Belgrad)
- XIV.Karadağ Belediyeler Birliği

NALAS'ın ortak üyeleri / gözlemci üyeleri şu şekildedir:

- I.Ukrayna Küçük Kentler Derneği
- II.Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (Fransa)
- III.Enerji Kentleri (Fransa)
- IV.(Avrupa Vakfı) Bölgelerin Sürdürebilir Kalkınması için
- V.Avusturya Kentler ve Kasabalar Derneği
- VI.Türk Dünyası Belediyeler Birliği.¹¹⁴

1.6.2. Kosova Hakkında NALAS Raporları

NALAS'ın temel görevleri arasında üye ülkeler üzerinde Avrupalılaşma ve Avrupa Birliği Entegrasyonu ile ilgili araştırma ve raporlar yayınlamak yer almaktadır. Bu raporları incelemeye geçmeden önce, NALAS'ın Kosova'daki etkisi hakkında mülakat gerçekleştirdiğimiz Kosova Belediyeleri Birliği Başkanı Sazan İbrahimi'nin görüşlerine yer vermek yerinde olacaktır.

İbrahimi'ye göre NALAS, yerel düzeyde deneyimlerin paylaşılmasının yanı sıra üye ülkeler arasında dostluk kurulması için de köprü vazifesi görmektedir. Birlik, benzer uygulamaların (örneğin atık yönetimi) diğer ülkelerde nasıl yürütüldüğu ve yönetildiği konusunda bilgi akışı sağlamaktadır.

¹¹⁴ (Çevrimiçi) <http://www.NALAS.eu/Members>, 10 Ocak 2019

İbrahimi, lobicilik süreci boyunca, Kosova Belediyeler Birliği olarak, diğer ülkelerdeki mevcut durum hakkında bilgi aldıklarını ve buralardaki mevcut en iyi uygulamaları Kosova mevzuatına dahil etmeye çalıştıklarını ifade etmektedir. Ona göre, Kosova Belediyeler Birliği, Güneydoğu Avrupa'daki kardeş derneklerine kıyasla en güçlü lobicilik mekanizması olarak kabul edilmektedir. Derneğin tavsiyelerinin %92'si parlamento tarafından onaylanan yasalarla yürürlüğe girmektedir.

İbrahimi'ye göre Kosova, hükümetin ve finansın adem-i merkeziyetçiliğinde bazı Güneydoğu Avrupa ülkelerine yönelmektedir. Yetkinin ve bütçenin adem-i merkeziyetçi bir nitelik kazanması, Kosova Belediyeler Birliği'nin lobi çalışmalarının bir sonucudur. Kosova'da merkezi seviyedeki yetkilerin, sorumlulukların ve finansmanın yerel seviyeye devredilmesi için çok güçlü bir lobicilik yapılmıştır. İbrahimi, bu lobicilik faaliyetlerinde Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın ilkelerine dayanıldığını ifade etmektedir.

NALAS, Kosova'ya dair birtakım raporlar yayınlamıştır. Aşağıda bu tez konusuyla alakalı olan üç rapor kısaca incelenecektir.

1.6.3. NALAS Mali Yerelleşme Göstergeleri Raporu 2015

Kosova'daki yerel yönetimler gelirlerini dört temel kaynaktan elde etmektedirler. Bu kaynaklar arasında kendi gelirlerinin toplamı %17 oranındadır. Genel hibenin oranı %34'dür. Diğer kaynaklar olan eğitim hibeleri yaklaşık %38 ve sağlık hibeleri yaklaşık %10 civarındadır.¹¹⁵

Kosova'da yerel yönetimlerin gelirlerinin üçte ikisine yakını sağlık ve eğitim için ayrılan koşullu hibelerden gelmektedir. Oldukça dikkat çekici bir şekilde Kosovalı yerel yönetimler toplam harcamalarının neredeyse %35'ini yatırımlara ayırmışlardır. Ayrıca bütçelerinin %50'sinden fazlası personel maaşlarına harcanmaktadır.

¹¹⁵ NALAS REPORT, **Fiscal Decentralization Indicators for South East Europe 2006-2013**, Üsküp, 2015, s. 53.

Sazan İbrahimi'nin de belirttiği gibi Kosova bütçesinden yerel yönetimlere ayrılan pay, bölgedeki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, iyi durumda ve bazı AB ülkelerine eş düzeydedir. Eğitim ve sağlık yerel düzeyde yönetilirken müfredatlar ve politikalar merkezde oluşturulmaktadır. Kosova'nın yerel yönetim yetkileri, bölgesel ülkelerle karşılaştırıldığında ilk sıralarda yer almaktadır.

1.6.4. NALAS Yerelleşme Göstergeleri Raporu 2016

2009 yılında Kosova'daki üniversite öncesi eğitim ve temel sağlık hizmetleri de dahil tüm yönetim ve finansman sorumluluğu yerel yönetimlere dağıtılmıştır. Böylelikle Kosova, bölgedeki en adem-i merkezi ülkelerden biri haline gelmiştir.

2014 yılında Kosova yerel hükümetleri, gelirlerinin %40'ını buradan almıştır. Ayrıca eğitimde %31 ve temel sağlık hizmetlerinde %9 oranında hibe elde etmiştir. Ayrıca 2014 yılında gelirlerinin %40'ına varan Genel Hibe almışlardır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin geri kalan %15'e yakın miktarı kendi kaynaklarından gelmekte ve paylaşılan Mülkiyet Transfer Vergisinden %15'lik pay almaktadırlar.¹¹⁶

2013 yılında belediyelere tahsis edilen finansmanın %34'ü eğitime, %10'u sağlığa ayrılırken 2014 yılında %31 oranında eğitime ve %9 oranında sağlığa ayrılmasının sebebini ve bütçenin nasıl belirlendiğini mülakatımız esnasında Sayın Sazan İbrahimi'ye danıştık. İbrahimi, dört belediye başkanı aracılığıyla Kosova Belediyeler Birliği'nin de dernek olarak hibe komisyonunda yer aldığını belirtti. Hibe komisyonu ise belediyeler için bütçenin yapıldığı komisyondur. Bu komisyona Maliye Bakanlığı, Başbakanlık Ofisi, Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kosova Belediyeler Birliği katılmaktadır. İbrahimi'nin ifadesine göre, belediyelerden kaynaklanan ihtiyaçlar hibe komitesinde tartışılmakta ve finansman buna göre yapılmaktadır. Sağlık ve eğitim

¹¹⁶ NALAS Fiscal Decentralization Indicators For 2006-2014, Skopje, NALAS, 2016, s. 78

iki özel hibedir ve onlar için bütçenin payı her yıl arttırılmaktadır. Bütün bu tahsis olayı argümanlar ile yapılmakta, belediyelerden talepler alınmakta ve ilgili bakana gönderilmektedir. Belediyelerin talepleri doğrultusunda söz konusu bütçeler sürekli olarak artmaktadır.

1.6.5.NALAS Mali Yerelleşme Göstergeleri 2017

Daha önce de belirtildiği gibi, Kosova bölgedeki en adem-i merkezi ülkelerden biridir. Çünkü yerel yönetimler tüm üniversite öncesi ilköğretim eğitiminden ve sağlık hizmetlerinden sorumludurlar. Bu işlevler için yerel yönetimler merkezden blok hibe almaktadırlar.¹¹⁷

2015 yılında, Kosova yerel yönetimlerinin gelirlerinin %44'ünü Eğitim (%34) ve Birincil Sağlık hizmeti (%9,5) için blok hibeler oluşturmuştur. Yerel yönetimler bu hibelerin dışında Genel Hibe de almaktadırlar. Genel Hibe, 2015 yılında, gelirlerinin %33'ünü oluşturmuştur. Gelirlerinin kalan %20'ye yakın miktarı kendi öz gelirlerinden gelmektedir. Kosova Belediye Birliği (KBB) ilgili yasa tasarısı için kamuoyu tartışmaları oluşmuştur. 2015 yılında yerel yönetimler toplam harcamalarının %28'ini yatırıma, %58'ini maaşlara ayırmıştır. Maaşların düzenlenmesi için alınan merkezi kararlar bunda etkili oluşmuştur. Kosova'da mevcut belediye finansman sistemi yüksek düzeyde bir adem-i merkeziyetçiliği temsil etmekte ve yerel yönetimlere harcama, kamu hizmeti sunumu, gelir tahsilatı ve daha geniş kapsamlı finansal yönetim konularında önemli yetkiler vermektedir.¹¹⁸

Son olarak, Kosova'da NALAS'ın desteklediği somut projelere de çalışmanın bu kısmında yer vermek yerinde olacaktır. Kosova ile NALAS, RCDN projesi, su projesi ve Kosova'da su yasası taslağını hazırlamak için merkezi düzeyde iş birliği yapmıştır. Sazan İbrahimi'ye göre, Kosova'da su konularına ilişkin yerel düzeyde kapasite geliştirilmesi benzersiz bir bölgesel sistemdir. Kosova'da su düzenleme sistemi,

¹¹⁷ NALAS REPORT, **Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006–2015**, Üsküp, 2017, s. 83.

¹¹⁸ NALAS REPORT, **Fiscal Decentralization Indicators for South East Europe 2006-2013**, Üsküp, 2015, s. 58.

SHUPKOS gibi su şirketlerinin çıkarlarını koruyan kuruluşlarla ortaklıklar kurularak ve bölgedeki meslektaşlarla içme suyu bilgisi paylaşımında bulunarak iyileştirilmiştir.

Ayrıca, NALAS ile Kosova arasında sistem geliştirme hedefleri konusunda iş birliği yapılacak bir proje daha bulunmaktadır. Ancak İbrahimi'ye göre, Kosova'da seçimler gerçekleştiğinden son altı aydır lobi yapılamamıştır. Bununla birlikte KBB, NALAS'dan Güneydoğu Avrupa ülkelerindeki yerel finansman hakkında bilgi sağlamalarını istemiş ve NALAS'ın düzenlediği konferanslara katılmıştır.

Sazan İbrahimi'nin ifadesiyle NALAS, Kosova için, Kosova Belediyeler Birliği için, yerel yönetimler için büyük faydalar sağlayan önemli bir mekanizmadır. İbrahimi'ye göre, NALAS olmasaydı Kosova Belediyeler Birliği şu anki haklarına sahip olamazdı.

Bu tez kapsamında incelendiği üzere Kosova'da, yerel düzeyde kamu yönetimi ile ilgili mevzuatta bazı değişiklikler bulunmaktadır. NALAS'ın Kamu İdaresi Reformu konusunda şu ana kadar bir görev gücüne (task force) sahip olup olmadığı sorusunu NALAS üyesi Kosova Belediyeler Birliği Başkanı Sazan İbrahimi'ye yönelttik. İbrahimi'nin ifadesine göre, NALAS'ın bu konuda çalışmaları vardı ancak fon yetersizliğinden dolayı bu görev güçlerinin çoğu operasyonel değildi. Şu anda ise bu konuda daha önce de olduğu gibi toplantı yapılamamaktadır.

NALAS'ın Kosova'daki reform sürecinde herhangi bir etkisi olup olmadığı sorusunu yönelttiğimiz İbrahimi, Birliğin ülkeler adına karar alamadığını belirtmiştir. Kosova, Güneydoğu Avrupa'daki iyi deneyimleri kendine örnek almakta ve bu süreçte NALAS diğer ülkelerdeki uygulamalar hakkında raporlar ve bilgileri derleyip göndermektedir.

İbrahimi, bu konudaki uygulamalara bir örnek olarak atık imha sürecini göstermektedir. Kosova'daki yasal düzenlemelere göre belediyeler, atık toplamadan sorumludurlar. NALAS'dan 1 ton atığın maliyetinin ne kadar olduğu öğrenilmiş ve Kosova'nın bu tarifeyi değiştirmemesi gerektiği fark edilmiştir. Belediye başkanları arasında lobi faaliyetlerine başlamış ve yetkili makamları Kosova'nın atık toplama

tarifelerini değiştirmeyeceği konusunda ikna edilmiştir.KBB Başkanı İbrahimi, NALAS ve Kosova arasındaki iş birliğinin diğer bir rneği olarak internet üzerinden kapasite geliştirme amacıyla evrimii bir platform kullanılmaya başlanmasını göstermektedir. Ona göre NALAS'daki tek eksiklik, fon eksikliğidir.



İKİNCİ BÖLÜM

KOSOVA’NIN İDARİ YAPISININ TARİHSEL PERSPEKTİF VE KOSOVA KAMU YÖNETİM REFORMU

2.1. KOSOVA’NIN İDARİ YAPISININ TARİHSEL PERSPEKTİFİ (1877 – 1999)

Kosova’da Kamu Yönetimi Reformu’ndan bahsederken, Kosova’daki kamu yönetimi hakkında daha objektif bir tablo oluşturmak gerekmektedir. Bu yüzden Kosova’da kamu yönetiminin farklı dönemlerde ve yıllar içerisindeki gelişimini, siyasi ve idari yapısını ayrıntılı olarak incelemek gerekmektedir. Kosova’nın siyasi ve idari yapısı, Osmanlı dönemi, Avusturya-Macaristan Dönemi, Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı Dönemi ve Yugoslav Dönemi olmak üzere farklılık göstermektedir. Aşağıda bu dönemler ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

2.1.1. Osmanlı Devleti Döneminde Kosova’nın İdari Yapısı (1877-1912)

Osmanlı Devleti’nin en üst taşra idari teşkilat birimi Vilayettir (Liva, Pacak/Sancak, Eyalet, Vilayet/Vilajet bu isimler döneme göre sürekli değişmektedir).¹¹⁹ İdari mekanizma Vilayet, Sancak, Kaza, Nahiye ve Köyler halinde teşkilatlanmıştır.¹²⁰

Taşra teşkilatının en üst birimini “Eyaletler” oluştururken en küçük birimini de “Nahiyeler” oluşturmaktadır. Arapça “ıyalet” kelimesinden köken alan eyalet, yönetmek, idare etmek anlamına gelmektedir. Eyalet, Beylerbeyliği kavramının XVI. Yüzyıldaki adıdır.¹²¹ XVII. Yüzyıldan itibaren Osmanlı İmparatorluğu’nda vilayetler ve eyaletler arasında çeşitli farklılıkların bulunduğu görülmektedir.¹²²

¹¹⁹ Oliver Jens Schmitt, **Kosova Histori e Shkurter e Nje Treve Qendrore Ballkanike** [Kosova Kısa Tarihi], Koha, Prishtine, 2012, s. 54.

¹²⁰ Tüncer Baykara, **Anadolu’nun Tarihi Coğrafyası’na Giriş I Anadolu’nun İdari Taksimatı**, Ankara, 1988, s. 30.

¹²¹ Tüncer Baykara, a.y.

¹²² Mucize Ünlü, **Kosova Vilayeti 1877-1912**, Ankara, Gece Kitaplığı, 2014, s. 26.

Osmanlı İdari Teşkilatı'nın temel birimi Sancaktır. Sancaklar, merkezden gönderilen eski tabiriyle Sancakbeyleri / Mutasarrıf (XVII) Osmanlı İmparatorluğu son dönem tabiri ile Kaymakam (1842) tarafından idare edilmekteydi. Beylerbeyinin sorumluluk ve yetkileri idaresi altındaki bölgede güvenliği sağlamak, davaları dinlemek ve Şariat Hükümlerini yerine getirmektir. Bu görevlerle mükellef olan Sancakbeyi, bulunduğu yerlerde Sultanın vekilidir.¹²³ Bu dönemde Nizamnameler ile sancak ya da livalardan oluşan vilayetlerin teşekkül edilmesi öngörülmüştür. Buna göre sancakların kaza ya da kaymakamlıklara ayrılması, en küçük idari birim olarak nahiyelerin oluşturulması öngörülmüştür.¹²⁴ Tanzimat'tan sonra Mütesellimlik kaldırılmış onun yerinde Kaymakamlar getirilmiştir. 1842 yılında Sancaklarda en büyük idari amir Kaymakamdır.¹²⁵

Yeniçeri Ocağı'nın 1826'da kaldırılmasıyla başlayan reform süreci, İmparatorluğun mülki idaresinde de değişmelere ve gelişmelere yol açmıştır. Reform süreci 1836 tarihinden sonra hızlanmış ve 1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı ile idari, sosyal ve ekonomik alanda yapılan ıslahatlarla İmparatorluk canlandırılmaya çalışılmıştır. Yapılan reformlar kapsamında vilayetler de yeniden düzenlenmiştir. Fuat Paşa gibi idarecilerin bu döneme dair temel düşüncesi, yönetme kabiliyeti yüksek valileri görev başına getirerek vilayet ve sancakların yöneticilerinin yetki alanını genişletmek ve yöneticilerin yalnızca önemli meselelerde Bab-ı Ali'ye danışmasını sağlamaktır. Böylelikle Bab-ı Ali'nin üzerindeki sorumluluk azalacak, aynı zamanda basit işlerle uğraşmadığı için bürokratik yüzü azalan Bab-ı Ali halka daha iyi hizmet verecek ve devlet görevlilerini daha önemli meselelerde kullanabilecektir.¹²⁶

Tanzimat Dönemi'nde, devleti temsilen vilayet merkezinde bulunan valinin mali, siyasi ve güvenlik konularındaki yetkileri arttırılmıştır. Maiyetinde defterdar, mektupçu, umur-i nafia memuru, ticaret ve ziraat memuru, müfettiş-i hükkam ve umur-i hariciye

¹²³ Vecibi Tönük, **Türkiye'de İdari Teşkilatı**, Ankara, 1995, s. 65.

¹²⁴ Hasan Kalesi, Hans-Jürgen Kornrumpf, **Prizrenski Vilayet [Prizren Vilayeti]**, Perparimi 1, Priştina, 1967, s. 71.

¹²⁵ Tüncer Baykara, **a.g.e.**, s. 38.

¹²⁶ Ahmet Cevdet Paşa, **Mu'rizat**, Haz.:Yusuf Halaçoğlu, İstanbul, 1980, ss. 110-111.

memuru bulunmaktadır. Vilayet merkezinde valinin başkanlığında toplanan vilayet idare meclisi; livalarda aynı şekilde liva idare meclisi; kazalarda da kaza idare meclisleri vardır.¹²⁷ Tanzimat Dönemi ile birlikte adli, idari ve mali alanda gerçekleştirilen örgütlenmenin sonucunda oluşturulan bu ve bunun gibi devlet kurumlarını, aşağıda da inceleneceği gibi, Kosova vilayetinde de görmek mümkündür.

Osmanlı Devleti'ndeki reformların tanziminde yeni adımlar XIX. yüzyılın ikinci yarısında atılmıştır. Söz konusu reformlar, devletin yeni idari birimlere ayrılması uygulamasını öngörmekteydi. Buna göre 1864 yılında o zamana kadarki eyaletlerin yerine vilayetlerin kurulmasını öngören kanuna göre, Osmanlı toplumunun birçok özelliğine saygı göstermek ve korumak şartıyla o zamanki Fransa örneğine göre yeni idari-yönetim organizasyonu kurulması tasarlanmıştır.¹²⁸

Mahalli idare birimlerinin kurulması Tanzimat Dönemi'ne dayanmaktadır. Ancak bu dönemde Tanzimatçıların mahalli idari teşkilatını kurmasındaki amacı halkın yönetime katılarak adem-i merkeziyetçiliği güçlendirmek değildir. Mahalli idare birimlerinin kurulmasının temel amacı Batı'da olduğu gibi düzenli kentlere kavuşmak ve eyaletlerin yönetimini düzenleyerek merkezi bütçenin gelirini arttırmaktır.¹²⁹ Tanzimat Dönemi'nden sonra adem-i merkeziyetçi eğilim artsa da bu eğilim idarede duyulan ekonomik ve sosyal ihtiyaçların bir sonucu olmak yerine siyasi gerekçelerden kaynaklanmıştır. Tanzimat ricalı idari teşkilatı, Avrupa'dakine benzetmeyi amaçlamıştır.¹³⁰ Yine de bu dönemde sosyal düzenin geleneksel kavramlarından karakteristik olarak modern kavramlara geçiş eksiktir. Ancak her geçen gün ilerlemiştir.¹³¹

Osmanlı Devleti'nin taşra idaresi çeşitli dönemlerde farklı uygulamalarla gelişim göstermiş, her dönemin kendine özgü problemleri olmakla birlikte yeniliklere ve

¹²⁷ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 60.

¹²⁸ Emin Plana, **Kosova dhe Reformat ne Turqi [Kosova ve Türkiye'de Reformları]**, Prishtine, 1978, ss. 21-26.

¹²⁹ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilat**, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005, ss.145-146.

¹³⁰ Yıldırım, **a.y.**

¹³¹ Carter V. Findley, **Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform Babiali (1789-1922)**, İstanbul, İz Yayıncılık, 1994, s. 291.

değişikliklere açık bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Merkezden uzak bölgelerin idaresi; toplumların yapısı, yöneticilerin merkeze karşı aidiyet ve hizmet duyguları, yönetim sistemlerinden kaynaklanan sorunlar ve çeşitli nedenlerle oldukça zor bir yapı arz etmektedir. Merkez-taşra dengesinin oluşturulması, bu dengenin muhafazası ve güçlendirilmesi her dönem ve şartlar içerisinde mümkün olmamıştır. Bu bakımdan çeşitli uygulamalar hem zamandan zamana hem de bölgeden bölgeye farklılıklar göstermiştir. Zaman içerisinde yürürlüğe giren kanunlar, fermanlar ve getirilen yeni nizamlarla vilayet sistemi önemli gelişimler göstermiştir.

1912 yılına kadar Osmanlı Devleti'nde idari yapıda birçok değişiklikler yapılmış ancak en çok ve en önemli değişiklikler XIX. yüzyıl boyunca yapılmıştır. Bütün bu değişiklikler devletin sosyal, ekonomik ve siyasi ilişkilerin gelişmişlik derecesinin ve Avrupa'nın geri kalmış Osmanlı İdare sistemin güçlü etkisinin sonucu idi.¹³²

XIX. yüzyılının ikinci yarısından itibaren getirilen düzenlemelerle birlikte idari yapıda meydana gelen değişiklikler Osmanlı Devleti'nin tüm vilayetlerine yansımıştır. Tanzimat döneminde bir dizi idari reformlar yapılmış ve bu reformlar sonucunda Rumeli'de Üsküp, İşkodra, Prizren ve Manastır vilayetleri kurulmuştur.¹³³ Ancak Kosova Vilayeti'nde Arnavutlar bu reformların uygulanmasına büyük tepki göstermişlerdir. 1867 tarihli yeni Nizamname ile en önemli idari birim olarak vilayetlerin ve sırasıyla sancak, nahiye ve köylerin organizasyonu yürürlüğe girmiştir.¹³⁴ Aşağıda Kosova Vilayeti'nin idari yapısındaki gelişimler ele alınıp incelenmiştir.

¹³² Sukri Rahimi, **Vilayeti i Kosoves 1878-1912 [Kosova Vilayeti 1878-1912]**, Prishtine, 1969, s. 11, İstorijska Jugoslavija, knj.II, Beograd, 1960, ss. 65-66.

¹³³ Ünlü, **a.g.e.**, s. 50.

¹³⁴ Skender Rizaj, **Upravno-Političke Reforme Makedonija vo Istočnata Kriza 1875-1881** (İdari-Siyasi Reformlar Doğu Krizinde Makedonya 1875-1881), Skopje, 1978, s.168.

Vilayetin kuruluş dönemiyle alakalı farklı görüşlerin mevcudiyetiyle birlikte genel kabul olarak Şemsettin Sami'nin görüşü bulunmaktadır. Buna göre Kosova vilayeti merkezi Sofya olmak üzere Niş ve Priştine muntikalarının birleşmesiyle 1877 Osmanlı-Rus harbinden önce teşekkül etmiş, savaştan sonra ise vilayet merkezi Priştine olmuştur. (Şemsettin Sami, "Kosova", **Kâmûsu'l A'lâm, C. V**, Ankara 1996, ss. 3746-3748)

2.1.1.1. Kosova Vilayeti'nin Genel Yapısı

İlk olarak “Kosova” adının kelime anlamını ele almak gerekmektedir. Aslı “Kosovo” olan kelimenin kökünün Çek, Slav ve Bulgar dillerinden geldiği ve “Karataavuk” anlamına geldiği ileri sürülmektedir. Osmanlı kaynaklarında bazen “Kef” harfiyle “Kösova”, “Kosa”, “Köseova”, vb. kelimelerden geldiğine dair rivayetler de bulunmaktadır. Balkan coğrafyasında meşhur bir ovanın adı olan Kosova, XIX. yüzyılın sonlarına Osmanlı Devleti’nin bir vilâyeti olarak görülmektedir.¹³⁵ Kosova Sancağı ise Osmanlı tarihinde iki büyük zaferin geçtiği ovanın adıyla adlandırılmıştır.¹³⁶

Tarih öncesi dönemde Balkanlara ve özel olarak da Kosova’ya yerleşenler Avrupa-Hint halklarından olan İliryalılar ve Traklardır. İlirya, Roma İmparatorluğu tarafından M.Ö. 167 yılından M.S. 395 yılına kadar İşkodra merkezli Prevali; Durres merkezli Yeni Epir; Nikopya merkezli Eski Epir ve Kosova-Üsküp merkezli Dardania olmak üzere dört farklı eyalete ayrılmıştır.¹³⁷

Tarih kaynaklara göre, 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi zamanından öncesi merkezi Sofya olan ve Niş ile Priştine’yi içine alan Kosova vilayeti teşkil olunmuştur.¹³⁸ Merkezi Priştine olmak üzere kurulan bu vilayete “Kosova Vilayeti” adı verilmiştir. Vilayet, kurulduğu zamandan itibaren 32.000 kilometre kareyi kapsamaktadır ve Vilayet dahilinde, resmi nüfus sayılı olmamakla birlikte yaklaşık 1 milyon kadar nüfus bulunduğu ve bunun dörtte üçünün Müslüman olduğu tahmin edilmektedir. Kurulduğunda Kosova Vilayeti’nin sınırı: Doğuda Şarki Rumeli ve Bulgaristan, batıda İşkodra Vilayeti, Karadağ ve Bosna, güneyde Selanik ve kuzeyde Sırbistan’dır.¹³⁹ Kosova Vilayeti denizden 500-600 metre yüksektir.¹⁴⁰ Kosova Ovası’nın yüksek

¹³⁵ “**Kosova**”, İslam Ansiklopedisi, C.: 26, 2002, ss. 216-219. (Çevrimiçi) <http://www.islamansiklopedisi.info/index.php?klme=kosova>, 20 Nisan 2018

¹³⁶ “Kosova vilayeti”, **Türk Ansiklopedisi**, s. 245.

¹³⁷ Atmaca, Tayfun, **Krallıktan Cumhuriyete Tarihte İz Bırakan Dostluğun Mimarları Zogu ve Atatürk**, Ankara, Lazer Ofset, 2007, s. 40.

¹³⁸ Ünlü, **a.g.e.**, s. 50.

¹³⁹ Kosova Vilayeti Salnamesi 1896, **Rumeli Türkleri Kültür Ve Dayanışma Derneği Yayınları**, No.3, İstanbul, 2000, s. XVII.

¹⁴⁰ Aktepe Münir, “Kosova”, **İslam Ansiklopedisi (İA)**, C.6, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi, 1966, s. 870.

dağlarının yanında Prizren-İpek arasında geniş düzlükler vardır. Bu düzlüklerin yer aldığı bölgede Beyaz Drin, İbre, Lepenaç, İpek Bistricası ve Topluva gibi akarsular mevcuttur. Prokletya ve Şar dağlarının eteklerinde doğan akarsulardan biri olan Lepenaç, Vardar nehirleriyle birleşip Ege Denizi'ne, İbre ve Morava nehirleriyle birleşip Karadeniz'e, Beyaz Drin ile birleşip Adriyatik Denizi'ne dökülmektedir.¹⁴¹

Kosova vilayetinin nüfus yapısı her dönemde değişiklik göstermiştir. Ancak belirli yıllara ait nüfus aşağıda genel hatlarıyla verilmiştir. Nüfusu oluşturan milletler; Türk, Arnavut, Müslüman, Bulgar, Rum, Sırp, Vlah, Yahudi, Protestan ve Latinlerdir.¹⁴²

YIL	KİŞİ
1878	898.772
1881-1893	721.087
1893/94	847.419
1910/11	908/915
1913	1.172.000

Tablo 7. 1878-1913 Arası Kosova Vilayeti Nüfus sayısı

Kosova, Balkanların merkezi konumundadır. Orta çağ ve yeni zamanlarda ticaret yollarının birleştiği mühim bir nokta haline gelen Kosova, tarih boyunca pek çok açıdan önem taşımıştır. Kosova'nın tarih boyu önem taşımasının nedenlerinden biri, onun jeolojik yapısından kaynaklanmaktadır. Nitekim bölgenin özellikle doğu yarısı Güneydoğu Avrupa'nın mineral bakımından en zengin bölgesidir. Bu bölgede daha Roma öncesi dönemlerde madencilik yapılmış, Roma döneminde de yaygın biçimde kurşun ve gümüş çıkarılmış ve Osmanlı'nın ilk döneminde de üretim devam etmiştir.¹⁴³

¹⁴¹ Bahtiyar Sipahioğlu, **Tarihi ve Siyasi Yönüyle Kosova**, Prizen, Balkan Aydınları ve Yazarları Yayın, 2009, s.11.

¹⁴² Ünlü, **a.g.e.**, ss. 124-138.

¹⁴³ Noel Malcolm, **Kosova Balkanları Anlamak İçin**, Çev. Özden Arıkan, İstanbul, Sabah Kitapları, 1998, s. 27.

Bilindiği gibi son döneminde Osmanlı idari teşkilat yönetim sisteminde vilayetler eyalet manasında kullanılmıştır. Vilayetlerin yöneticisi validir. Kosova'nın ilk valisi Halil Rıfat Paşa'dır. Vilayete bağlı sancaklar (liva) kaymakam tarafından yönetilmekte ve günümüz idari terminolojisinde "ilin" karşılığı olmaktadır. Sancaklara bağlı kazalarda (günümüzde ilçe) mutasarrıflar, nahiye müdürleri bölgenin en büyük mülki amirlerdir.

Kosova Vilayeti'nin sancaklarında zaman zaman değişiklikler olsa da Prizren, Üsküp ve Piriştine Kosova Vilayeti'nin merkezleri olmuştur. Örneğin 1877 yılında vilayetin merkezi Priştine, bir yıl sona ise Prizren ardından da 1888-1912 tarihleri arasında da Üsküp olmuştur. Bazen kazaların başka vilayetlere bağlanmasından ötürü Kosova'nın yüz ölçümü küçülmüş bazen de büyümüştür. Vilayette merkezlerin değişmesi Kosova'ya hem maddi hem de manevi faydalar sağlayacağı düşünülmüştür. 1891 yılından itibaren, vilayet merkezinin yeniden değiştirilmesi çabaları görülmektedir. Söz konusu yılda Kosova'nın merkez vilayeti Prizren'dir. 1901 yılında Piriştine halkı Piriştine'yi yeniden vilayet merkezi olarak kabul etti. Kosova Vilayeti'nin merkez vilayeti en son 1912 yılında Üsküp olmuştur.

2.1.1.2. Kosova Vilayeti İdari Kurumları

Kosova'nın Vilayet Salnameleri'ne göre 1879-1880 yılında bulunan beş sancak, kaza ve nahiyeler şunlardır:

- I. **Merkez Sancak Priştine:** Piriştine, İpek, Vulçitrin, Gilan ve Preşova Kazaları
- II. **Üsküp Sancağı:** Üsküp, Kumanova, Koçana, Kratova, Palanka, İştip ve Radovişte Kazaları ile Kaçanik Nahiyesi
- III. **Prizren Sancağı:** Prizren, Kalkandelen, Yakova, Luma, ve Gosine Kazaları ile Gostivar, Kaliş, Rahofça Nahiyeleri
- IV. **Debre Sancağı:** Debre, İlbasan, Debre-i Zir ve Mat Kazaları.¹⁴⁴
- V. **Yeni Pazar Sancağı:** Merkez Liva Seniçe, Yeni Pazar, Prepol, Mitroviçe, Yeni Varoş, Taşlica, Trgovişte, Berane, Aykova ve Maykovaç Kazaları.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Kosova Vilayeti Salnamesi H.1296; Ünlü, a.g.e., s. 58.

Yukarıda görüldüğü üzere, 1878-1879 yılları arasında Kosova, 5 Sancak, 31 Kaza ve 4 Nahiye'den oluşan bir Vilayettir. Zaman içerisinde sancak, kaza ya da nahiyelerin durumu değiştirilse de aslında Kosova Vilayeti bu sancak, kaza ve nahiyelerden oluşmuştur.

1880 yılında Prizren'de veya genel olarak Kosova Vilayeti'nde halk için gerekli hizmetlerin gerçekleştirildiği personel idaresi, devlet kurumları ve mahkemeler kurulmuştur.¹⁴⁶ Aşağıda Kosova Vilayeti'ndeki idari yapı ayrıntılı olarak incelenmiştir.

2.1.1.3. Vilayet Seviyesinde İdari Kurumlar

1880 yılında Kosova Vilayet merkezinde şu kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır: Meclis-i İdare-i Vilayet, Divan-i Temyiz-i Vilayet, Meclis-i Temyiz-i Hukuk ve Cinayet, Maarif Komisyonu, Muhasebe Kalem, Mektubu Kalem, Evrak Odası, Tahrir-i Emlak Kalem.

Vilayet idaresinde görevli memurlar şu şekildedir: Defterdar, Mektupçu, Naib, İskan-ı Muhacirin Memuru, Aşar Müfettişi, Alay Beyi, Telgraf ve Posta Baş Müdürü, Evkaf Muhasebecisi, Emlak Mümeyyizi, Orman Müfettişi, Vilayet Tercümanı.

Ancak Üsküp Sancağı'ndaki bu döneminde inceleme yaparsak idari birimler şu şekildedir: Meclis-i İdare-i liva, Meclis-i Daire-i Belediye, Meclis-i Temyiz-i Hukuk ve Cinayet, Mahkeme-i Ticaret, Muhasebe Kalem, Tahrirat kalem, Tahrir Kalem, Defter-i Hakan-i Kalem, Zaptiye Tabur Meclisi, Telgraf ve Posta İdaresi ve Rüsumat İdaresi. Liva idaresinde görevli belli başlı memurlar: Naib, Müftü, Metropolit, Muhasebeci ve Tahrirat Müdürü'dür.

¹⁴⁵ Kosova Vilayeti Salnamesi, H.1296,Ünlü, **a.g.e.**, ss. 60-120.

¹⁴⁶ Arsim Bajrami, **E drejta Kushtetuese II [Anayasa Hukuku II]**, Priştine, Universiteti i Prishtines Fakulteti Juridik, 1998, s .14.

2.1.1.3.1. Kaza İdaresi

Ticari ve kültürel üstünlüğüyle çevrenin merkezi olmuş, bir topluluk tarafından çevrelenmiş kasaba, şehir ya da köylerin teşkil ettiği idari birime kaza denilmektedir. Sancağın bir alt birimi olarak değerlendirilebilecek olan kaza yönetiminin başında Kadı bulunmaktadır. Her kaza birimi doğrudan merkeze bağlıdır.

Kaza iktisadi, içtimai, coğrafi ve kültürel olarak kaza idaresi içerisinde.¹⁴⁷ Tanzimat Fermanı'nın ilanından sonra, Kazalara verilen önem daha da artırmıştır. 1842 yılında kazaların idaresi için kaza müdürleri görevlendirilmiş ancak mülki amir olarak kaza müdürleri yerine kaymakamlar atanmıştır.¹⁴⁸

Kaza İdaresine örnek olarak merkez sancağa bağlı olan Gilan Kaza'sını incelediğimizde kazanın idari olarak Meclis-i İdare, Meclis-i Deavi, Daire-i Belediye ve Emlak Komisyonu kurumlarından oluştuğunu görmekteyiz. Kaza idaresinde görevli kişiler ise şu şekildedir: Naib, Müftü, Mal Müdürü, Tahrirat Katibi, Sandık Emni, Tapu Katibi, Vukuat Katibi, Telgraf Müdürü, Rüşumat Memuru, Nüfus Nazırı, Aşar Memuru, Zaptiye Bölük Ağası, Jurnal Emni vb.

2.1.1.3.2. Nahiye İdaresi

Osmanlı Devleti'nde taşra idaresinin en alt birimini Nahiye ve köy oluşturmaktadır. Nahiye, coğrafi ve idari anlamda küçük bir bölgeyi tanımlamaktadır. Nahiyenin yöneticisi Tanzimat'tan önceki dönemlerde Kadı Naibi'dir. Ancak Tanzimat'tan sonraki dönemde Nahiye Müdürlüğü görevlendirilmiştir.¹⁴⁹

Nahiye Müdürlüğü yetki ve görevleri şunlardır:

- Nahiye meclisine başkanlık etmek
- Vergi tahsilinde hükümetin tahsildarına yardımcı olmak
- Zabıta kuvvetlerine yardımcı olmak.

¹⁴⁷ Mehmet Ali Ünar, **XVI. Yüzyılda Harput Sancağı 1518-1566**, Ankara, 1989, ss. 50-51

¹⁴⁸ MusaÇadırcı, **Tanzimat Sürecinde Türkiye - Ülke Yönetimi**, Ankara, İmce Yayınevi, 2007, ss. 240-241

¹⁴⁹ İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel yönetim Geleneği**, İstanbul 1985, ss.92-95

Ancak bahsedilmesi gereken bir diğ er husus, kaynaklara g ore Nahiye'nin m ulki amiri Vilayet idaresine kar şı sorumludur.¹⁵⁰ Osmanlı Devleti aslında nahiye idare biriminin kurulmasını istemediyse de Batılı devletlerin, özellikle Rusya ve Avusturya'nın, sürekli müdahalelerini önlemek amacıyla Batı'nın etkisiyle bu yapıyı oluşturmuştur. Avusturya ve Rusya Osmanlı İmparatorluğ 'ndan defalarca Nahiye idari birimlerinin kurulmasını istediklerine dair kayıtlar ar ivlerde bulunmaktadır.  rnek olarak 1875 yılında Bosna Hersek'teki isyan  zerine Rusya ve Avusturya nahiye teşkilatının süratle kurulmasını talep etmişlerdir. Özellikle Bosna Hersek'e daha kolay el koymak amacıyla olan Avusturya, nahiyelerin artırılmasını, Hristiyan nüfusun idareye i tirakini ve nahiyelere özerk statü verilmesini istemiştir.¹⁵¹

Bu tez çalışmasının ilerleyen bölümlerinde, yerel yönetim konusu altında ele alınacağı üzere, Kosova'da 2005 yılında ba layan adem-i merkezileşme süreci, Osmanlı Devleti'nin yukarıda bahsedilen Nahiye İdaresi kurulması a amasındakine benzer bir sürece sahip olduğı için bu açıdan birbirleriyle karşılaştırılması mümkündür. Aşağıda g r leceğı üzere, Ahtisari Planı tarafından yürütülen adem-i merkezileşme süreci, AB tarafından istenmiş ve bu dönemde yeni belediyeler kurulmuştur. Bu kapsamda, yerel yönetim seviyesinde bazı reformlar gerçekleşmiştir. Bunlardan Parte , Gra anica, Ranillugu, Kuzey Mitroviça, K lokot, Mamu a ve Junik gibi yerler köyden belediye statüsüne d n  t r lm  tur. Aşağıda bu konu daha ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

Osmanlı İmparatorluğ  devlet idaresinde istihdamın belli kurallara uyması  ng r lm  tur. Bu kurallar, daha iyi ve daha işlevsel bir yönetimde işlevsellik kazanacak şekilde tasarlanmıştır. İdari sistem içerisinde, hassasiyeti ile bilinen Kosova Vilayeti'nde memuriyete getirilecek kişilerin bölgenin vaziyetinden haberdar, halkın lisan ve mizacına vakıf, okur-yazar, liyakatli ve o mahalli idareye muktedir olmasına dikkat edilmiştir.

Osmanlı İmparatorluğ  dönemindeki idari sistemdeki önemi bir unsur da vatandaşın  ik yet hakkıydı. Vatandaş, idari kurumlardan ve i inin ehli olmayan ve kötü

¹⁵⁰ Ortaylı, **a.g.e.**, ss. 96-97.

¹⁵¹ ünlü, **a.g.e.**, s. 30.

alışkanlıkları ve davranışları olan memurlardan memnun olmadığı taktirde şikayetçi olma hakkına sahipti. Merkez de bu talepleri dikkate almaktaydı. İşinin ehli olmayan, kötü alışkanlıkları ve davranışları olan, devlete zarar veren, görevini suistimal eden, yönetimde zayıflık gösteren ve bölgenin hassasiyetlerine uygun hareket etmeyen memur ve idareciler görevden alınmaktaydı.¹⁵²

Örneğin Kosova Vilayeti'ne idari hizmetler konusunda 1909 yılında memur tayininde memurların ahlaki yapısına dikkat edilmesi uyarısının yapıldığı görülmektedir. 1910 yılında, rüşvet almakla suçlanan bir memurun kaçmasına rağmen aranmaktan vazgeçilmemiş ve tutuklanarak hakim karşısına çıkarılmış, 1887 yılında Kosova Valiliği tarafından görevlerini kötüye kullananların memurluktan alınacağını bildirilmiş, 1886 yılında yönetimden halkın memnun olmadığı Prizren kaymakamının görevden alınmış, 1888 yılında yönetimde fırsat eşitliği çerçevesinde yeni kurulan Kosova Vilayet Meclisine Gayri Müslim üyelerinin seçilmiş, 1910 yılında Hükümet Kosova belediye meclis üyesi adaylarında yetenek ve iyi ahlakı şart olarak istemiş, 1906 yılında ise 868.697 liranın 2. 683 lirası askeri ihtiyaçlar, 6.691 lirası adliye hizmetleri ve 77. 851 lirası da halkın zorunlu ihtiyaçlarının karşılanması için harcanması bu konudaki önemli örneklerdir.¹⁵³

Tabloya 8'e göre 1882-83 yılları arasında Kosova Vilayeti, 5 sancak, 24 kaza ve 4 nahiye ihtiva etmektedir.¹⁵⁴

¹⁵² Ünlü, **a.g.e.**, s. 41.

¹⁵³ Ebubekir Sofuoğlu, **Kosova'da Osmanlı Asırları Belgelerle**, İstanbul, Ukid Yayınevi, 1997, ss. 114-144.

¹⁵⁴ Kosova Vilayeti Salnamesi, **KVS, H.13 Kumanova 11**, ss. 100-202.

Tablo 8. Kosova Vilayeti (H.1300/M.1882-1883)¹⁵⁵

SANCAK	KAZA	NAHİYE
Piriştine	Piriştine	
	Vulçitrin	
	Gilan	
	Preşova	
	Üsküp	Kaçanik
	İştîp	
	Kumanova	
	Radovişte	
	Palanka	
	Koçana	Maleş, Biyaniçe
	Kratova	
	Seniçe	
	Yeni Pazar	
	Mitroviçe	
	Yeni Varoş	
	Akova	
	Trgovişte	
	Kolaşin	
	Taşlıca	
	Prepol	Periboy
	İpek	
	Yakova	
	Berane	
	Gosine	

¹⁵⁵ Kosova Vilayeti Salnamesi, KVS, H.1300, ss. 55-116.

Tablo 9. Kosova Vilayeti 1908 – 1909

SANCAK	KAZA	NAHİYE	KÖY
İpek	Berane		24
	Gosine		8
	İpek		190
	Trgovişte		62
	Yakova		149
	Gilan		190
	Mitroviçe		170
	Preşova	Bopakça	134
	Priştine	Firzovik	341
	Vulçitrin		125
	Yeni Pazar		364
	Gostivar		
	Kalkandelen	Kalkandelen	161
	Luma	Kaliş	49
	Prizren	Rahovça, Prizren	190
	Akova	Brezava, Bihor, Bisteriçe	138
		Kamdat	
	Kolaşin-İ Zir	Kolaşin-İ Zir, Maykovaç,	32
		Ridanarayka	
		Viraneş	
	Seniçe		137
	Yeni Varoş		
	Prepol	Prepol, Periboy	29
	Taşlica		44
	İşlip	Bereketli, İştip, Leskoviçe	140
	Koçana	Koçana, Biyaniçe	92

	Köprülü	Bogomil, Köprülü, Nikodim	91
	Kratova		69
	Kumanova	Kumanova	
	Orhaniye		19
	Osmaniye-Maleş		3
	Palanka		46
	Radovişte		54
	Üsküp		152

1875-1892 yılları arasında Kosova’da 13 vali görev yapmıştır. Çeşitli sebepler yüzünden görev değişiklikleri olmuştur. Vazifede suiistimali görünenler, sağlık problemi olanlar ya da bölgeyi tanımaması sebebiyle icraatından verim alınamayanlar görevden alınmışlardır. Bu tarihte Kosova Valisi’nin maaşı 40 bin kuruştur.¹⁵⁶

Tablo 10. Kosova’da Görev Yapan Valiler 1875-1892

İSİM	GÖREVE GELİŞ TARİHİ	GÖREVDE KALİŞ SÜRESİ
KAMİL PAŞA	17 Şubat 1292 - 1 Mart 1877	----
HALİL RIFAT PAŞA	17 Şubat 1292 – 1 Mart 1877	1 yıl, 3 ay, 26 gün
NAZİF PAŞA	5 Temmuz 1294 – 17 Temmuz 1878	8 ay, 25 gün
FİKRİ PAŞA	9 Şubat 1295- 21 Şubat 1880	6 ay, 5 gün
OSMAN PAŞA	19 Ağustos 1296 -31 Ağustos 1880	4 ay, 20 gün
HIFZI PAŞA	23 Nisan 1297- 5 Mayıs 1881	3 yıl, 2 ay, 4 gün

¹⁵⁶ Ünlü, a.g.e., s. 81.

ABDİ PAŞA	9 Temmuz 1299- 21 Temmuz 1883	1 yıl, 3 ay, 10 gün
MEHMET FAİK PAŞA	13 Ekim 1300 - 25 Ekim 1884	4 yıl, 11 ay, 8 gün
AHMET EYÜB PAŞA	25 Eylül 1306-7 Ekim 1890	1 yıl, 2 ay, 28 gün
ABDÜLKADİR KEMALİ PAŞA	24 Aralık 1306 -5 Ocak 1891	5 ay, 18 gün
ŞAKİR PAŞA	11 Haziran 1307 – 23 Haziran 1891	1 yıl, 22 gün
İBRAHİM ETHEM PAŞA	1 Temmuz 1308 – 13 Temmuz 1892	1 yıl, 4 ay, 28 gün
HAFİZ MEHMET PAŞA	28 Aralık 1309 – 9 Ocak 1894	

Bu tablodan ortaya çıkan sonuç, çok uzun dönemli olarak valilerin görevlerine devam etmedikleri dolayısıyla vilayet genelinde ekonomik, idari sıkıntılar ve istikrar problemlerinin etkin olduğudur. En uzun görev yapan vali, 5 yıla yakın bir süre ile Mehmet Faik Paşa, en kısa süreli görevi olan vali ise yaklaşık 5 ay görev yapan Osman Paşa'dır.

SANCAK	KAZA	NAHİYE	KÖY
ÜSKÜP	Üsküp		152
	İştîp	Berekethi	140
	Koçana		63
	Kumonova		
	Rodovişte		
	Palanka		
	Kratova		
	Maleş		
	Kaçanık		
	Priştine		241
PRİŞTİNE	Gilan		190
	Preşova		134
	Vulçitrin		125
	Mitroviçe		170
	Prizren	Rahofça	199
PRİZREN	Kalkandelen	Gostivar	159
	Luma	Kaliş	49
	Seniçe		182
YENİ PAZAR	Yeni Pazar		328
	Akova		134
	Yeni Varoş		19
	Kolaşin-i Zir		37
	Taşlıca		62
TAŞLICA	Prepol	Periboy	34
	İpek		187
İPEK	Yakova		164
	Turgovişte		63
	Gosine		8
	Berane		23

Tablo 11. Kosova vilayetinin Mülk Taksimatı 1893¹⁵⁷

Balkanlar, Osmanlı geleneği ve kültürü açısından zengin bir mirasa sahiptir. Sadece Kosova değil tüm Balkanlar Osmanlı resminin, müziğinin, kültürünün ve geleneğinin bir parçasıydı. Aynı zamanda Türkçe kelimelere hem Arnavutça’da hem de Sırpça’da hem de diğer Balkan milletlerinde rastlamak mümkündür.¹⁵⁸ Kosova’da yöneticiler sıklıkla değişmiş ve halka da dini hoşgörüyle yaklaşılmıştır. Bu durumu daha iyi açıklayabilmek için Kosova’daki bir kilisenin hikayesini anlatacağız. Büyük Kilise,Sırp kralı Milutin

¹⁵⁷ Kosova Vilayeti Salnamesi, **KVS**, H. 1311, ss. 100-202.

¹⁵⁸ Oliver Jens Schmitt, **a.g.e.**, s. 61.

Bogorodica Ljeviška tarafından 1307- 1315 yılları arasında inşa edilmiştir. Bölge Osmanlı İmparatorluğu yönetimi altında kilise camiye dönüştürülmüştür. Sosyalist Yugoslav döneminde bu Kilise restore edilmiştir. Osmanlı resimlerinin (levha) altına orta çağa ait resimlerin üzerinde Osmanlı tabiiyetine mensup Müslüman işçi tarafından yazılmış ilginç bir mesaj ortaya bulunmuştur: “*Güzel yüzünüzü kapatıyorum, böylece sonsuza kadar korunur*”.¹⁵⁹

Kosova Vilayeti’nde 1893-94 yıllarında gerçekleştirilen reformlardan dolayı oluşturulan kurumlar şunlardır: İstatistik Komisyonu, Polis İdaresi, Umur-ı Nafia İdaresi, Ziraat Odası, Ticaret Odası, Mukavelat Muharrirliği ile Mahkeme-i Şeriyeye Kalemi, Mahkeme-i İstinaf Kalemi, Mahkeme-i Bidayet Dairesi, Müstantik Dairesi ve İcra Dairesi’dir.

1893-1897 tarihleri arasında yeni daireler kurulmuştur. Bunlar: Vilayet Matbaası, Belediye Dairesi, Sicil-i Ahval Komisyonu, İnşaat Heyeti’dir. Ayrıca adli kuruluşlar bünyesinde yenilikler yapılarak Mahkeme-i İstinaf (Hukuk ve Ceza Dairesi), Encümen-i Adliye, Heyet-i İthamiye, Mahkeme-i Bidayet (Hukuk ve Ceza Dairesi) gibi yeni birimler kurulmuştur.¹⁶⁰

Son olarak Kosova Vilayeti’nde Osmanlı Devleti’nin son döneminde reformlar yapılmıştır. Özellikle Tanzimat Dönemi’nde başlayan bu reformlar süreklilik kazanmıştır. Bu kapsamda adli, mali, güvenlik alanlarında yeni kurumlar, İstatistik Komisyonu, Polis İdaresi, Umur-ı Nafia İdaresi, Ziraat Odası, Ticaret Odası gibi kurumlar oluşturulmuştur. Batı modeline idare yapısında ve diğer alanlarda uyulmaya çalışılmıştır. Mesela Rusya ve Avusturya nahiye teşkilatının süratle kurulmasını talep etmişlerdir. Sonuç olarak reformlarla ve yeni kurumlarla Batılı tarzda düzenli kentlere kavuşmak, vilayet idaresini ıslah ederek merkezi idarenin gelirlerini arttırmak amaçlanmıştır. Tanzimat ricali idari teşkilatı Avrupa’dakine benzetmek istemiştir.

¹⁵⁹ M.Kiel, **Un Heritage Non Desire, Le Patrimoine Architectural Islamique Ottoman Dans L’Europe Du Sud-Est [Güneydoğu Avrupa’da Osmanlı İslami Mimari Mirası 1370-1912], Supplement I**, Paris, Cahiers Pierre Belon, 2005 ve s. 74 Schmit, **a.g.e.**, s. 61.

¹⁶⁰ Mucize Ünlü, **a.g.e.**, s. 51.

Ancak sosyal düzenin geleneksel kavramlarından karakteristik olarak modern kavramlara geçiş eksiktir. Yine de her geçen gün ilerlemiştir. Osmanlı İmparatorluğu toplumunun birçok özelliğine saygı göstermek ve korumak şartıyla o zamanki Fransa örneğine göre yeni idari-yönetim organizasyonu kurulması amaçlanmıştır.

2.1.2. Sırp, Hırvat Ve Slovenya Krallığı Dönemi Kosova'nın İdari Yapısı (1912-1945)

Kamu yönetimi sektörü, bir devletin işleyişinin ana sektörlerinden biridir, aynı zamanda devletin dördüncü sütunu olarak da nitelendirilmiştir (yasama, yürütme ve yargı dışında).¹⁶¹

Kosova, 1839'da gerçekleşen savaş sonrasında daha da bilinir bir hale geldi. Osmanlı tarafının zaferinden sonra Kosova, 1912'ye kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetimi ve yetki alanında kalmıştır. Eski bir vilayet olan Kosova, Balkan Savaşları'ndan sonra, 13 Mayıs 1913 tarihinde Londra Antlaşması ile Sırbistan'a bırakılmıştır. 1913'te Londra Büyükelçileri Konferansı'nda Avrupa devletleri gerçek yüzünü göstermiş ve Berlin Kongresi'nin kararı ile Arnavutluk'un toprakları üzerine çökme kararı yeniden onaylanmıştır. Daha sonra 1919'daki Versailles Konferansı'nda Arnavut topraklarının %50'si Yunan yönetimine ve diğer kısmı ise (Kosova) Slavlara (Yugoslavya) emanet edilmiştir.¹⁶²

Kosova'nın nüfusunu 1912 yılına kadar çoğunlukla Arnavutlar oluşturmuştur. Ancak Sırbistan'ın bölgeyi ele geçirmesinin ardından bölgenin nüfus yapısını değiştirmek için, Slav unsurları bölgeye yerleştirerek çeşitli zulüm politikaları gerçekleştirdiği görülmektedir.¹⁶³ I. Dünya Savaşı'ndan yeni çıkan Avusturya-Macaristan İmparatorluğu'nun dağılmasından sonra Sırp, Hırvat ve Slovenya Krallığı kurulmuştur.

¹⁶¹ Esat Stavileci, Agur Sokoli, Mirinda Batalli, "E Drejta Administrative" [İdare Hukuk], Universiteti i Prishtinës, Prishtinë, 2010, s. 12.

¹⁶² Arsim Bajrami, a.g.e., s. 14.

¹⁶³ Hüseyin Emiroğlu, "Kosova'nın Statüsü Sorunu ve Çözüm Olasılıkları", **Global Dergisi**, Sayı 8, Ankara, Başak Matbaacılık, 2006, s. 66.

1921 yılında Anayasa ile de Sırp-Hırvat ve Sloven Krallığı kurulmuştur.¹⁶⁴ Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı şu ilkelere dayalı olarak kurulmuştur:

- I. Yugoslavya, Karayorgiyeviç Hanedanı yönetiminde Sırp, Hırvat ve Slovenlerin Birleşik Krallığı olacaktı
- II. Sırlar, Hırvatlar ve Slovenler için ortak vatandaşlık ve dinde eşitlik olacak ve hem Latin hem de Kril alfabelerinin ikisi de kullanılacaktı.¹⁶⁵

Yugoslavya Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (1945-1991), yaklaşık 226.000 kilometrekare bir alana sahipti ve altı Federe Cumhuriyet ile iki özerk bölgeden oluşuyordu. Sırbistan, Hırvatistan, Slovenya, Bosna Hersek, Makedonya ve Karadağ federe devletleri ile Sırbistan'a bağlı iki özerk bölge olan Kosova ve Vojvodina'dan oluşuyordu. Bu Federasyon'un nüfusu 24 milyona yakındı.

Birinci Balkan Savaşı'ndan sonra Kosova, Sırbistan tarafından işgal edildi ve yargı yetkisine neredeyse bir asırlık kesintiye uğradı. Kosova, 1915-1918'de Avusturya - Macaristan egemenliği ve 1941'den 1944'e kadar İtalyan ve Alman yönetimi altındaydı. Daha sonra, Sosyalist Yugoslavya'nın egemenliği ve yönetimi altına girerek 1991 yılında dağılıncaya kadar Yugoslavya'nın yönetiminde kaldı. Kosova'nın özerkliğinin ortadan kaldırılmasının ardından Sırp siyasi ve idaresi altında 10 yıl kadar kalmıştır

Kosova 1921 yılında bölge idari taksimatına göre dört bölgeye ayrıldı: Priştine, Mitroviça, Prizren ve Peja. Ancak 1929-1930 yıllarında Kosova toprakları üç ayrı idari birim olarak ayrılmıştır. Bunlar; Banovina Adıyla (Yugoslavya zamanında özel bölgedir) Vardar, Morava ve Zeta'dır.¹⁶⁶

1912-1913'te Kosova işgal edildiğinde Sırbistan'da 1913 tarihli anayasa geçerliydi. Sırbistan "Halk Meclisi" başkanlığı, bu karara dayanarak 3 Eylül 1945'te çıkardığı yasayla "Kosova-Metohija Özerk İli"ni işgal etti ve bu toprakların Sırbistan'ı oluşturan

¹⁶⁴ Noel Malcolm, **Kosova, Balkanları Anlamak İçin, Sabah Kitapları Olaylar İnsanlar**, İstanbul, 1999, s.322; Harp Akademileri, **Balkanlardaki Gelişmeler ve Türkiye'ye Etkileri ile Balkanlar**, İstanbul, Hak Yayınları, 1999, s. 62.

¹⁶⁵ Nesrin Kenar, **a.g.e**, s. 43.

¹⁶⁶ Arsim Bajrami, **E Drejta Kushtetuese II**, Universiteti i Prishtines, Fakulteti Juridik, Prishtine 1988, s. 14

bölgelerden biri olduğunu açıkladı.¹⁶⁷ Gayrı resmi olarak gizli bir Meclis kuruldu ve bu kurulan meclis, Sırp hükümetindeki yöneticilerden oluştu. Oy kullanma hakkı olan Kosova vatandaşlarının tartışmasına ve iradesine bırakılmadan gizli bir şekilde kurulan bu yapı, Kosova'yı Sırbistan'ın bir bölümü olduğunu ilan etti. Sonuç olarak, Kosova'nın özerklik statüsüne aykırı davranıldı ve özgür iradesi bastırıldı.

1928 yılında Kosova'nın içerisinde bulunduğu eşitsiz durumdan da faydalanılarak etnik temizlik ve asimilasyon süreci başlamıştır. Bu döneme ait istatistiklere göre, bölgede önceden %24 olan Sırların oranı 1928 yılında %38'e çıkmıştır. Bu sürecin sonunda Türkiye ile bir anlaşma yapılmış ve 25.000 aile Yugoslavya'dan göç etmiştir.¹⁶⁸

7 Temmuz 1941 tarihinde İl Komitesi Askeri Komite'yi kurmuştur. Ardından bu komite daha sonra "Ulusal Kurtuluş Fonları" olarak adlandırılacak olan ilk devlet organlarını oluşturmuştur. Zaman içerisinde aynı kurum, yerel düzeyde "Ulusal Kurtuluş Konseyi"ne ve sonunda Ulusal Bölge Konseyi'ne dönüştürülmüştür.

Kosova Yugoslavya'nın yönetimi altındayken teoriden ziyade pratikte daha az haklara sahipti. Mesela dil olarak Arnavutça, Sırpça ve Hırvatça gibi resmi dildi. Ancak pratikte ise bu gerçek değildir. Eğitim konusu da bu dönemde Kosova bölgesinde çok zayıftır. Çünkü eğitim almak isteyenler sadece Sırpça dilinde eğitim alabilmekteydi. Savaştan önce Kosova'da sadece 252 okul vardı ve hepsinde sadece Sırp dilinde ders veriliyordu. Ancak 1945 yılında biraz ilerleme kaydedildi dolayısıyla bu dönemde 392 okuldan 357 Sırpça ve 279 ders Arnavutça görülmekteydi.¹⁶⁹

2.1.3. Yugoslav Dönemi Kosova'nın İdari Yapısı 1945-1990

Yugoslav, yani Güney Slavı kavramı bir etnik kimliği tanımlamadan daha ziyade dile ait bir tanımlama olarak doğmuştur. Yugoslav kavramı, Güney Slavlarının kullandıkları dilin, etnik akrabaları olan Batı Slavlarının (Polonyalı, Çek ve Slovak) ve

¹⁶⁷ Noel Malcolm, **a.g.e.**, s. 375.

¹⁶⁸ İlhan Uzgel, "Kosovo: Nasyonalizm, Politics and The Question of International Intervention", Balkanlar, İstanbul, **Obiv Yayınları**, 1993, s. 8.

¹⁶⁹ Krasniqi M., **Savremene Drustvene-Geografske Promene na Kosovu I Metohiji**, Priştine, 1963, s. 40.

Doğu Slavların (Rus, Beyaz Rus ve Ukranyalılar) dillerinden farklı olduğunu ifade etmekteydi. Zamanla bir ülkenin, önce Yugoslav Krallığının, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise Josip Broz Tito'nun farklı etnik kökenlerden insanları bir çatı altında topladığı federal sosyalist bir cumhuriyetin adı olmuştur.¹⁷⁰

Kosova, tarihi boyunca birçok farklı idari yönetimlere geçtiğinden dolayı her yönetim değiştiğinde anayasası da değişmiştir. Kosova'nın 17 Eylül 2008'de bağımsız bir devlet olarak kurulana kadar Kosovafarklı yasal statülere sahip olmuştur.

2.2. 1945-1974 DÖNEMİ KOSOVA ANAYASALARI

Kosova'da 1946'dan bu yana Anayasalar ve yasalar devamlı olarak değişmiştir. Aşağıda Kosova'nın anayasal dönemi ile ilgili daha kapsamlı bilgi verilecektir. Kosova'nın anayasal dönemi 1946-1974 yılları içinde dört ana aşamadan oluşmuştur.¹⁷¹

- I. Birinci dönem, 1946-1953
- II. İkinci dönem, 1953-1963
- III. Üçüncü Dönem 1963-1968/71
- IV. Dördüncü Dönem 1968-1974

2.2.1. 1946 Anayasası Dönemi

Kosova'nın anayasal pozisyonu ilk döneminde Eski Yugoslavya'nın anayasal gelişiminde Kosova Anayasal Hukuku, 3 ana eylemle tanımlanmıştır:

1. Federal Halk Yugoslavya Cumhuriyeti Anayasası, 31 Ocak 1946
2. Sırbistan Halk Cumhuriyeti Anayasası, Ocak 1947

2.2.2. Özerk Bölgesi Kosova ve Metohija'nın Statüsü

Yugoslavya'nın ilk anayasası 1946 yılında kabul edildi. Yugoslavya, altı bağımsız cumhuriyetten oluşan Federal bir devlet olarak tanımlandı. Cumhuriyetler kısmen milli

¹⁷⁰ Doğan Tılıç, **Kosova Milliyetçiliğinin Pençesindeki Kartal**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 1999, s. 73.

¹⁷¹ Arsim Bajrami, **a.g.e.**, s. 23

prensiplere kısmen de tarihe göre tanımlandı. Yönetim, Sovyetlerin federal sistem modeline uygun olarak merkezde toplandı ancak Sırbistan Cumhuriyeti'nde özel bir uzlaşma oluşturuldu. Voyvodina ve Kosova'ya ise özerklik statüsü verildi. Voyvodina'da Macar nüfusun yoğun olmasından dolayı burası, "Özerk Vilayet" statüsüne kabul edildi ve bağımsız karar alma hakkı tanındı. Anayasa mahkemesine sahip olmalarına ve kendi hükümetlerini kurmalarına izin verildi. Kosova'ya ise (Slavlarca Kosova ve Metohiya veya Kosmet, Arnavutlarca Kosova olarak adlandırılan) "Özerk Bölge" adı verildi. Ancak Voyvodina'da olduğu gibi bu bölgede mahalli idarelere herhangi bir bağımsız karar alma organı kurulması ve karar alma hakkı tanınmadı. Her iki özel vilayetin (Kosova ve Voyvodina) da Federal Yasama Kurulu'nda temsil edilmelerine izin verildi ancak eyaletlerin iç işleri (eğitim sistemi, özel hakları, özerklik dereceleri vb.) Sırbistan Cumhuriyeti tarafından tanımlanarak federal hükümetlere bırakılmadı.¹⁷²

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti (YSFC) Anayasası Kosova'yı otonom bir eyalet olan Federasyon'un kurucu unsuru saymakta ve Sırbistan'ın da anayasal yapısı çerçevesinde bulundurmaktadır. Kosova, 15 milletvekili ile Milletler Odasındaki YSFC Millet Meclisi'nde doğrudan temsil edilme hakkına sahipti.¹⁷³

Bu dönemde taşra teşkilatlarının örgütlenmesi ve işleyişi, Kosova ve Metohija Özerk Bölgesi statüsüne en yüksek hukuki düzenlemesi 1948 tarihinden itibaren tanınmıştır. Aynı zamanda bu dönemde Kosova ilinin hakları ve görevleri, örgütlenmesini, bölgesel organların kapsamını, yerel yönetimin örgütlenmesini tanımlanmıştır.¹⁷⁴

1946-1953 yılları döneminde Kosova'nın en yüksek idari organları şunlardır: Halk Meclisi, İl Yürütme Konseyi ve İl İdare Kurumları. Bu dönemde mahkemelerin bağımsız bir şekilde çalıştığından bahsetmek mümkün değildir.

¹⁷² Harp Akademileri, **Balkanlardaki Gelişmeler ve Türkiye'ye Etkileri ile Balkanlar**, İstanbul, Hak Yayınları, 1999, s. 78.

¹⁷³ **Kushtetuta eRFSJ 1946 [1946 YSFC Anayasası]**, Madde. 54

¹⁷⁴ Arsim Bajrami, **a.g.e.**, s. 23.

Kosova topraklarında Bölge Mahkemeleri ve 4 Bölge Mahkemesi (ilçe seviyesinde) İkinci Bölge Mahkemeleri olarak kurulmuş ve en yüksek yargı organı olan Özel Mahkemeler kurulmamıştır.

1953'te Kosova İkinci Statüsü yayınlanmıştır. İlk Statüsünden farklı olarak, Sırbistan Halk Cumhuriyeti SHC'nin eyalet organlarının anayasa hukuku ile ilgili olarak, örgütlenmesi ve saha çalışmalarıyla ilgili hükümler içerdiğinden bahsedebiliriz.

1953 yılında düzenlenen anayasasıyla, 1946 Anayasasında çeşitli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Kosova ve Voyvodina anayasal yetkileri merkeziyetçiliği arttırmak amacıyla Sırbistan Cumhuriyeti'ne devrediliyordu. Yugoslavya bu dönemde katı bir merkezi idare kontrolü altında olduğundan ne cumhuriyetler ne de vilayetler pek fazla özerkliğe sahip olamadılar. Yugoslavya ve özellikle Kosova'da yaşayan Arnavutlar "ulus" statüsü kazanma hakkını talep ettiler ancak sadece "ulusal azınlık" statüsünde kabul edildiler.

Bu dönemde Kosova Avrupa'da en hızlı nüfusu artan bölge olmasına karşın az gelişmiş bir endüstrisi ile Yugoslavya'nın en fakir bölgesidir. Kosova'nın Yugoslavya içerisinde kalmayı reddetmesinin de en önemli nedeni Kosova'nın federasyon içerisindeki en gelişmemiş bölge olmasıdır.¹⁷⁵

Kosova'nın İkinci Statüsüne göre sahip olduğu yetkiler; İl bölgesinde ekonomi, eğitim, kültür, halk sağlığı ve sosyal konularda sınırlarını düzenlemek ve Yugoslavya yasalarının, federal ve cumhuriyetçi organların diğer hükümlerinin bölgede uygulanmasını gerçekleştirmektir.

Kosova'nın üçüncü ve son statüsü 1963 tarihinde ortaya çıkmıştır. Ancak bu statü yeni bir değişiklik getirmemiştir. Bu anayasanın 129. maddesine göre özerk illerin özellikle eğitim, ekonomi, kültür, koruma, sağlık, sosyal güvenlik, belediye işleri ve konut alanları gibi genel çıkar konularını düzenlenmiştir.

1941 yılında, II. Dünya Savaşı sırasında Kosova İtalyan-Alman yönetimi altında geçti. Kosova'nın büyük bir kısmı İtalya tarafından yönetildi, bir kısmı Almanlar

¹⁷⁵ Nesrin Kenar, **Yugoslavya Bir Dönem Perde Arkası**, Ankara, Palme Yayıncılık, 2005, s. 238.

(Mitroviça, Vuçiterna ve Llap) ve küçük bir kısmı da Bulgar'ın (Gilan, Vitiya, Kaçanik, Siriniçi) yönetiminde kaldı.¹⁷⁶ Bu dönem Arnavutların kendi dil, bayrak ve milliyetçi sembollerini resmi şekilde kullanmalarına izin verildi. Eğitim konusunda Arnavut okullar hızlı bir şekilde yayılmaya başladı ve Kosova'da kısa bir zaman içerisinde 173 ana okul, 3 lise ve diğer orta okullar (Jimnazlar) açıldılar ve yaklaşık 13.665 öğrenci yetiştirildi.¹⁷⁷

Kosova, diğer YFSC cumhuriyetlerinin aksine bir cumhuriyet olamamıştır. 1974 Anayasası'na göre göre Sırp, Hırvat, Sloven, Karadağlı, Makedon ve Müslüman Halklarına tanınan kendi kaderini tayin hakkı aynı zamanda YFSC'den ayrılmayı da içermektedir. Ancak self-determinasyon hakkı Kosova ve Vojvodina'yı kapsamamaktaydı. Bu hakikate rağmen 1974 Anayasa'sı Yugoslavya'nın toprak bütünlüğünün sağlanması açısından yapılmış en iyi düzenlemeydi.¹⁷⁸

Yugoslav ve Sırp Anayasaları 1963 yılında tekrar değişti. Ancak bu anayasalar maalesef demokratik ve farklı milletlere haklar tanıyan anayasalar olmadı. Zira vilayetlerin özerkliğini Sırbistan hükümetinin iradesine ve vilayetler üzerindeki kontrolüne daha fazla bırakmak amacı taşımaktaydı. Bu açıdan da bu iki anayasa, Kosova'nın özerk statüsünü en düşük noktaya getirmiştir. Böylece tarihinde ilk kez Kosova anayasal statüsü federal düzeyde tamamen ortadan kalkmış ve Sırbistan Cumhuriyeti'nin iç düzenlemesine geçmiştir.¹⁷⁹ Ancak diğer yandan ülkede özyönetim kavramı etrafında gelişen bir dizi reform hareketinin önünü ve Kosova Arnavutlarının durumunda da önemli değişikliklere yol açmıştır. Yeni anayasa daha geniş bir adem-i merkeziyet getirmiştir. Özyönetim kavramı, bu anayasa ile birlikte özyönetim, toplumsal özyönetime doğru genişlemiştir.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Rexhep Qosja, **Çeshtja Shqiptare Historija dhe Politika [Arnavutların Tarihi ve Siyaseti]**, Toena, Tirane, 1998, s. 182.

¹⁷⁷ Ali Hadri, **Levizja Nacional çlirimtare ne Kosove 1941-1945 [Kosova'da Ulusal Kurtuluş Hareketi 1941-1945]**, Rilindja, Prishtine, 1971, s. 116.

¹⁷⁸ Şule Kot, "Kosova: Milliyetçiliğin Kördüğümü", **Foreign Policy**, Güz 1998, sayı 3, ss. 56-57.

¹⁷⁹ Noel Malcolm, **Kosova a Short History**, New York, New York University Press, 1998, s. 383.

¹⁸⁰ Doğan Tılıç, **Kosova Milliyetçiliğin Pençesindeki Kartal**, Ankara, Ümit Yayıncılık, 1999, s. 84.

1960’larda diğ er milletlere göre siyasi, sosyal ve ekonomik statüleri düşük olan Yugoslavya’da yaşayan Arnavutlar, bu durumu protesto etmeye ba lamı lardır. Bu nedenle Yugoslav Cumhuriyeti Başkanı Josip Broz Tito, 1963’te ve daha sonra 1969’da Kosova Arnavutlarının Kosova’nın yönetimi ile ilgili yetkilerini geliştirmiş ve arttırmıştır. Tito’nun etnik kökene dayandırmadığı Yugoslavya, 1963 ve 1974 Anayasalarında Kosova Bölgesi’nin özerkliğini daha fazla güçlendirmiştir.¹⁸¹

 ubat 1969’da kabul edilen Kosova Anayasa Hukuku, Kosova’nın kendi anayasasına sahip olma yolunu açmıştır. 1968 yılında Kosova’da meydana gelen büyük protestoların ardından Arnavutların ve genel olarak Kosova’daki vatandaşların yaşamları iyileşti ve haklar alanında pozitif ilerlemeler kaydedilmiştir. 1969 yılında Arnavut dili, Sırp-Hırvat diliyle birlikte resmi dil statüsünü almış ve ulusal bayrağın kullanımına izin verilmiştir; Kasım 1969’da ise Kosova Meclisi, 15  ubat 1970 tarihinde uygulanacak olan Kosova  niversitesi’nin Kurulu  Yasası’nı onaylamıştır.¹⁸²

Federal ve Sırp makamları bu dönemde Kosova’da Arnavutlara kendi haklarını vermeye ba ladılar. Kendi ana dilinde eğitim alma hakkı tanındı. 1969 yılında Arnavutça eğitim yapan Priştine  niversitesi kuruldu. Arnavut kültür derneklerinin açılması ve Arnavutluk ile Kosova arasında eğitim alanında i birliğı yapılması gibi bir çok imtiyaz tanındı.

2.2.3. 1974 Anayasası Dönemi

Yugoslavya’nın 1974 Anayasası, Kosova’nın anayasal konumunu Yugoslav Federalizmi çerçevesinde ilerletme sürecini sürdürdü. Kosova, bu anayasanın hükümleriyle özerk bölgesel siyasi birim ve federalizmin kurucu unsuru olarak tanımlandı.¹⁸³

¹⁸¹ Hüseyin Emiroğ lu, **a.g.e.**, s. 64.

¹⁸² ( evrimi i) <http://plisi.org/shtetligj/gjitha-kushtetutat-kosoves/>, 10 Mayıs 2018.

¹⁸³ Saliu Kurtesh, Lindja, Zhvillimi, Pozita Dhe Aspektet E Autonomitetit T  Krahin s Socialiste Autonome T  Kosov  N  Jugosllavin  Socialiste; [Sosyalist Yugoslavya’da Kosova Sosyalist  zerk Bölgesi’nin özerkliğinin Doğusu, Gelişimi, Konumu ve Unsurları], Prishtin , 1984, s. 63.

1974 yılında Yugoslavya Anayasası'nda yapılan kapsamlı değişiklikler sonucunda Yugoslavya'yı oluşturan altı kurucu cumhuriyete ilaveten Kosova ve Voyvodina'ya da özerk bölge statüsü verildi.¹⁸⁴ 1974 Kosova Özerk Bölge Anayasası, Yugoslavya'ya bağlı diğer altı cumhuriyete birçok alanda diğer sosyalist cumhuriyetlerin konumuna benzer statü vermiştir ancak yine de tamamen eşit duruma gelememişlerdir.¹⁸⁵

1974 Yugoslavya Anayasası'nın 5'nci maddesinde şu ifadeye yer verilmiştir:

“Kosova Sosyalist Özerk Bölgesi'nde Arnavutlar, Müslimanlar, Sırlar, Türkler, Karadağlılar ile diğer ulus halk ve etnik grupların mensupları her konuda eşit hak ve görevlere sahiptir. Uluslar ve Halklar, eşit haklılığın gerçekleşmesi dolayısıyla, bunların gelişmesi ve ulusal özellikleri, dil, kültür, tarih ve diğer hususların ifade edilmesi hakkı garanti edilmiştir.”¹⁸⁶

Kosova Otonomisi 1974-1989 dönemi içerisinde, dört temel ilkeye dayanmaktaydı:

“Kosova geniş sosyal-politik özyönetim bir topluluğudur, Kosova milletler ve milletler bir topluluğudur, Yugoslav federalizminin statüsünün federal unsuru sahiptir ve Kosova'nın pozisyonu Sırbistan'ın yönetimin altındadır.”¹⁸⁷

Bu dönemde Kosova, eğitim, akademi, ekonomi, spor, kültür ve diğer alanlarda büyük bir ilerleme göstermiştir. Bu zaman içerisinde eskiye göre olumlu bir iklim politikası yaratılmış ve Arnavutlar'ın yönetim organlarına katılımı ve yürütme yetkisi kabul edilmiştir. Kosova Yüksek Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi, Savcılık ve Sosyal Savunucu oluşturulmuştur.

Bu dönemde Tito, ulusların eşitliği ve birbirine saygı içerisinde bulunmalarını ifade eden “kardeşlik ve birlik” sloganını geliştirmiştir.¹⁸⁸ Yugoslavya Komünist Partisi Yürütme Kurulu ve dönemin devlet başkanı Yosip Broz Tito, 1974 yılında Yeni Anayasa ile ülke çapında değişiklikler gerçekleştirmesine rağmen bu dönemde en fazla hak kazanan ülke Kosova olmuştur.

¹⁸⁴ Hasan Ünal, **Balkanlarda “Arnavut Meselesi ve Türkiye”**, *Avrasya Dosyası*, Tika Yayınları, Sayı 1, 1993, s. 134.

¹⁸⁵ Arsim Bajrami, **a.g.e.**, s. 32.

¹⁸⁶ **1974 Yugoslavya Anayasası**, Madde 5

¹⁸⁷ Kurtesh, **a.g.e.**, s. 63.

¹⁸⁸ Kenar, **a.g.e.**, s. 71.

1974 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle Kosova, Yugoslavya Federatif Cumhuriyeti Yürütme Konseyi'nin eşit haklara sahip üyeliği elde etmiştir. Konsey'de kendi temsilcileriyle temsil edilme hakkına sahip olmuş, Federal Mahkemeye temsilci göndermiş ve adli düzene, yüksek mahkemelere, polis ve maliye teşkilatına sahip olmuştur. Diğer altı devlet gibi Kosova'ya da şart koşulmuştur. Kosova'nın idari, adli ve siyasi kurumlarına dış ülkelerle, yabancı kuruluşlarla anlaşma imzalayabilme hakkı verildi. Bu çerçevede Kosova, uluslararası anlaşmaların çeşitli kredi ve kültür anlaşmalarına kendisi imza atabiliyordu ve anlaşmalar, Belgrad'ın değil Kosova Parlamentosu'nun onayıyla yürürlüğü giriyordu.¹⁸⁹ 27 Şubat 1974 yılında Kosova Meclisi Özerk Kosova Bölgesi Anayasası onaylandı.¹⁹⁰

Eğitim Konusunda Kosova, diğer Federatif cumhuriyetlere göre geri kalan bir ülke olmuştur. Mesela istatistiklere göre 1985 yılında, okur - yazar olmayan 10 yaşının altında yaklaşık 200.000 kişi bulunmaktaydı.¹⁹¹

Bu dönemden itibaren Kosova'nın kendine ait bir Cumhurbaşkanlığı makamı ve Anayasa Mahkemesi vardır. Anayasa ile yasalar yapma ve kararlar alma hakkına sahip olmuştur. 1974 tarihli Anayasa ile Kosova Arnavutlarının artık kendilerine ait mahkemeleri, polisleri, hükümetleri, parlamentosu ve okulları vardır. Yeni anayasa sayesinde özerklik kazanan Kosova'nın diğer altı Cumhuriyetten farklı olarak, onlara tanınan ayrılma hakkının Kosova'ya tanınmamasıdır.¹⁹²

Kosova'nın 1974 Anayasası ile anayasal-yasal statüsü, Sırp-Kosovalı anlaşmanın bir ifadesi değildir ancak demokratikleşme sürecinin Yugoslavya'nın federal inşasının bir gerçeğidir.¹⁹³

Kosova'nın bu dönemde kendi Cumhurbaşkanlığı makamı ve Anayasa Mahkemesi vardır ve çeşitli kararlar almıştır. Kosovalı Arnavutların 1970'li yıllarda kültür ve eğitim

¹⁸⁹ Bahtiyar Sipahioğlu, **Kosova Tarihi ve Siyasi Yönüyle**, Prizren, Grafex Basım Evi, 2009, s. 116.

¹⁹⁰ Hysni Myzyri, **Historija e Popullit Shqiptar /Arnavutluk Halkının Tarihi**, Shtepia Botuese e Librit Shkollor, 1994. s. 237

¹⁹¹ Hysni Myzyri, **a.g.e.**, s. 238.

¹⁹² Doğan Tılıç, **a.g.e.**, ss. 85-86.

¹⁹³ Rexhep Qosja, **a.g.e.**, s. 201.

alanında büyük ilerlemeler kaydetmelerine rağmen kendilerine “ulus” veya cumhuriyet statüsü verilmemesinden kaynaklanan hayal kırıklıkları da artarak devam etmiştir.

2.2.4 İdari Kurumlar

Kosova Eyaleti’nin 1974 yılı Anayasası’na göre kendi bağımsız özerk organları vardır. Bunlar; Kosova Meclisi, Kosova Konseyi, Kosova Başkanlığı, Kosova Yürütme Konseyi ve diğer bir dizi yönetim organlarının yanı sıra Kosova Anayasa Mahkemesi, Kosova Yüksek Mahkemesi, Cumhuriyet Savcılığı, Kosova İşçi Mahkemesi ve Bağımsız Sosyal Ombudsman, vb.dir.¹⁹⁴

1974 yılında Kosova meclisinde bulunan bazı Anayasal yetkiler şunlardır: Kosova Meclisi sosyal özyönetim organıdır ve ilin hak ve görevleri içinde en yüksek güç ve yetkili organıdır. Anayasa’nın değiştirilmesine veya tamamının uygulamaya koyulması işlevsel bir hale getirip bağımsız olarak karar verilir. Veto kullanma hakkı sahiptir, YSFC ve RSS Anayasası’nın değiştirilmesine onay verme hakkına sahiptir, Anayasanın öngördüğü yargı alanından il yasaları, sosyal planı, yıllık bütçesi ve başka bir dizi iş ve faaliyet çıkarmıştır.¹⁹⁵

Meclis üç odadan oluşmaktadır: Birleşik İşçi Odası (90 milletvekilinden oluşmaktadır), Sosyal-Siyasi Oda, Komünler Odası (her oda 50 milletvekilinden oluşmaktadır). Anayasaya göre milletvekilin görev süresi 4 yıldır ve peş peşe tekrar seçilme hakkı yoktur.¹⁹⁶

1974 tarihinde Kosova Bölge Başkanlığı, Kosova Anayasasına dayanarak ortak organıydı. Başkanlık, Başkan ve sekiz üyeden oluşuyordu. İl Meclisi tarafından sekiz üye seçilir, ancak İl Komünistleri Birliği başkanı ise üye pozisyonundan gelir. Başkanlık üyeleri arasından seçilen başkan bir yıllık görev süresine sahipti. Kosova Cumhurbaşkanlığı, Anayasa ile ilgili olduğu görüşüne dayanarak Kosova eyaletini

¹⁹⁴ Gazeta Zyrtare, e **Krahines Socialiste Autonome e Kosoves/Kosova Özerk Sosyalist Cumhuriyeti Resmi Gazetesi**, Nr.4, Prishtine 27 shkurt 1974, s. 68.

¹⁹⁵ **Kushtetuta e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës [Kosova Sosyalist Özerk Bölgesinin Anayasası]**, Prishtinë, 1974, Madde 300 ve 301

¹⁹⁶ Salihu Kurtesh, **a.g.e.**, s. 80.

temsil etti, siyaset, sosyal, ekonomi, eğitim, kültür vb. öneme sahip konuları gözden geçirdi.¹⁹⁷

Kosova'nın Özerk Sosyalist İl Yürütme Konseyi, yürütme bir organıdır ve Kosova'nın Meclisi tarafından seçilmektedir. Yürütme Konseyi İdari işlevlerin uygulandığı temel yönetici organlar şunlardır: İl Sekretaryaları, İl Komiteleri, İl Müdürlükleri ve İl Müfettişleri gibi Bağımsız Kurumlardır.¹⁹⁸

Bölge İdaresi Yasası'na göre bu dönemde aşağıdaki bölgesel sekretaryalar çalışmaktadır:

Sekiz bölge komitesi vardır: Mevzuat ve Organizasyon Komitesi, Tarım ve Ormancılık Komitesi, Dış Dünya ile İlişkiler Komitesi, Eğitim, Bilim ve Kültür Komitesi, Sağlık ve Sosyal Politika Komitesi, Şehircilik ve Konut Komitesi, Toplumsal Faaliyetler Komitesi ve bilgi işlemleri Komitesi.

İl müfettişleri ise şunlar: Gelir Müfettişliği, Piyasa Müfettişliği, Eğitim Müfettişliği, Sağlık Müfettişliği.

Bölge müdürlükleri çerçevesinde aşağıdaki müdürlükler çalışmıştır:

Jeodezi, Mülk ve Hukuki İşler müdürlüğü, Savaşçı ve Sıfatıyla ilgili konularda Müdürlük, Ekonomi ve İletişim Müdürlüğü.

İl müfettişleri ise şunlar: Gelir Müfettişliği, Piyasa Müfettişliği, Eğitim Müfettişliği, Sağlık Müfettişliği, İş Müfettişliği ve Teknik Müfettişleri.

Kosova'da bu mahkemeleri bulunmaktadır: Düzenli mahkemeler ve Ekonomik mahkemeler. Düzenli mahkemelerin farklı çeşitleri bulunmaktadır: Belediye Mahkemeleri, Bölge Mahkemeleri ve Kosova Yüksek Mahkemesi.¹⁹⁹

¹⁹⁷ **Kushtetuta e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës [Kosova Sosyalist Özerk Bölgesinin Anayasası]**, Prishtinë, 1974. Madde 449

¹⁹⁸ Salihu Kurtesh, **a.g.e.**, s. 82.

¹⁹⁹ **Kushtetuta e Krahinës Socialiste Autonome të Kosovës [Kosova Sosyalist Özerk Bölgesinin Anayasası]**, Prishtinë, 1974, madde 372

Bu zaman içerisinde eskiden göre olumlu bir iklim politikası yaratılmış, Arnavutların yönetim organlarına katılımı ve yürütme yetkisi uzatılmış, Kosova Yüksek Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi, Savcılık ve Sosyal Savunucusu oluşturulmuştur.

Bu Anayasa'nın kabul edilmesinden sonra Kosova ilk kez Meclisi en yüksek yasa koyucu organ olarak kurulmuş, yürütme yetkisi (Hükümetin) - Yürütme Konseyi olarak adlandırılmış ve yargı sistemine ve Anayasa Mahkemesine sahip olsa da yine de Sırbistan tarafından kontrol altında kalmıştır.²⁰⁰

Tablo 12. Yugoslavya Federasyonu'nda Din, Dil ve Siyasi Durumu

FEDERAL BİRİMİ	DİN	ALFABE	DİL	SIYASI DURUMU
Slovenya	Katolik	Latin Alfabeti	Slovençe	Bağımsızlığı, 1991
Hırvatistan	Katolik	Latin Alfabeti	Hırvatça	Bağımsızlığı, 1991
Bosna Hersek	Katolik, Müslüman	Latin Alfabeti	Boşnakça, Hırvatça	Bağımsızlığı, 1992
Sırbistan	Ortodoks	Kiril Alfabeti	Sırpça	Yeni Yugoslavya, 1992
Makedonya	Ortodoks	Kiril Alfabeti	Makedonca	Bağımsızlığı, 1991
Karadağ	Ortodoks	Kiril Alfabeti	Sırpça	Yeni Yugoslavya, 1992
Vojvodina	Katolik	Latin Alfabeti	Macarca	Yeni Yugoslavya, 1992
Kosova	Müslüman	Latin Alfabeti	Arnavutça	Bağımsızlığı, 2008

²⁰⁰ (Çevrimiçi) <http://archive.koha.net/?id=&l=100759>, 03 Mayıs 2018

II. Dünya Savaşı'ndan Tito'nun ölümüne kadar Yugoslavya aynı sistem ve sınırlar içinde yönetilmiştir. Bu dönemde Yugoslavya ekonomik, kültürel ve politik anlamda gelişmeler kaydetmiştir. Bu kısa dönemde Yugoslavya, yoksul bir köylü toplumunda endüstrileşmiş bir orta sınıf toplumunun olduğu bir ülkeye dönüşmüştür. Üstelik bu ilerlemeyi uluslararası izolasyonun olduğu bir dönemde yapmıştır.²⁰¹ Ancak Tito'nun ölümünün ardından siyasette dengeler değişmiştir. Yugoslavya'nın çok uluslu federal yapısı milliyetçi etki altında kalmıştır. 1989 yılına geldiğinde Sırbistan Yönetimi baskı yoluyla Kosova'nın otonomisini kaldırmış ve Kosova 1974'ten beri kullanmakta olduğu tüm anayasal haklarını yitirerek Sırbistan'a bağlı azınlık statüsüne dönüştürülmüştür.²⁰²

1980'lere gelirken Yugoslavya'daki ekonomik durum daha da kötüleşmiştir. Kosova'nın ekonomik açıdan Yugoslavya'nın en geri bölgesi olmasının etkisi ise Kosova açısından yıkıcı olmuştur. Örneğin 1984'te Kosova işsizlik oranı %29,1 iken ülke düzeyinde %12,7, Slovenya'da ise sadece %1,8'di.

1989 yılında Kosova'nın otonomisinin kaldırılmasının ardından Sırp yönetimi Kosova'nın Anayasal haklarını reddetti ve bir baskı programı uygulamaya başladı. Arnavutça eğitim yapan Priştine Üniversitesi kapatıldı ve okullarda Arnavutça eğitime son verildi. Arnavutça yayın yapan medya organları kapatıldı ve Arnavutça tüm devlet kurumlarında yasaklandı. Polis, ekonomik planlama, yargı, ülke savunması ve uluslararası ilişkiler, Sırp yönetiminin kontrolü altına girdi. Bu dönemde 130.000 suçsuz Arnavut siyasi sebeplerden ötürü işlerinden çıkartıldı. 1990 yılının Temmuz ayında Kosova, Sırbistan tarafından işgal edilip bütün devlet müesseseleri lağvedildi.²⁰³

2.2.5. Son Yugoslav Döneminde Kosova'nın İdari Yapı 1990-1999

1990'dan beri Kosovalılar, Yugoslavya'daki yasal konumlarının ve temel haklarının sürekli reddedilmesinden memnun olmadıkları için Kosova'yı bir devlet olarak ilan ettiler ve Yugoslav devletinin tanınmasını reddederek paralel bir devlet

²⁰¹ Tılıç, **a.g.e.**, s. 87

²⁰² Kut, **a.g.e.**, ss. 57-58.

²⁰³ **Gazeta Zyrtare e Republikes se Serbise / Sırbistan Cumhuriyeti Resmi Gazetesi**, 26.06.1990, Nr. 30/90

kurdular. 26-30 Eylül 1991 tarihlerinde Kosova'nın bağımsızlığı için referandum düzenlendi ve halk bu referandumda bağımsız bir Kosova için “evet” oyu kullandı.²⁰⁴

1990'da Sırbistan tarafından kapatılan Kosova Parlamentosu'nun milletvekilleri 22 Eylül 1991'de bağımsızlık seçeneğini düşünmeye başladılar ve 26-30 Eylül'de referandum yaptılar. Referandumda %99,89 oranında bağımsızlık için evet oyu çıkmış ve Parlamento 19 Ekim 1991'de bağımsız Kosova Cumhuriyeti'ni ilan etmiştir. 24 Mayıs 1992 tarihinde başkanlık seçimleri gerçekleştirilmiş ve İbrahim Rugova, Kosova'nın başbakanı seçilmiştir. Kosova Millet Meclisi 130 milletvekilinden oluşturulmuştur. İkinci seçim 22 Mart 1998'de gerçekleşmiş ve yine İbrahim Rugova, Kosova'nın başkanı seçilmiştir.²⁰⁵

Kosova Cumhuriyeti'nin anayasal sisteminin resmi kaynakları şunlardır:

- Anayasa Deklarasyonu, 2 Temmuz 1990
- Kosova Cumhuriyeti Anayasası, 7 Eylül 1990
- Kosova Cumhuriyeti Anayasası Anayasal Değişiklikleri, 1991 ve 1992
- Kosova Cumhuriyeti Bağımsız Devlet referandumu ile kabul edilen

Kosova Meclisi Kararları, 18 Ekim 1991.²⁰⁶

Kosova'nın 1974 Anayasası'nın ardından, 7 Şubat 1990'da yeni bir anayasa kabul edilmiştir. Bu anayasa ile yeterli bir devlet düzenlemesi oluşturuldu ve vatandaşların egemenliğine dayanarak Kosova'nın anayasal düzeni parlamenter Cumhuriyet olarak belirlendi.

Anayasa, Devletin ana organlarını ve yetkilerini de düzenlemektedir:

- Devlet Başkanı
- Hükümet, en yüksek hükümet otoritesidir (Madde 15)
- Yargı yetkisi bağımsız yargılamalarla uygulanır (Madde 16)

²⁰⁴ Arsim Bajrami, **a.g.e.**, s. 79.

²⁰⁵ Ramet Sabrin Petra, “The Third Yugoslavia:1992-2001”, **Woodrow Wilson International Center Occasion Paper Series**, No. 66, 2001, ss. 21-22.

²⁰⁶ Arsim Bajrami, **a.g.e.**, s. 91.

- Kosova Anayasal Mahkemesi, Cumhuriyet'in bağımsız organı anayasallığı ve yasallığı korumaktadır (Madde 17).²⁰⁷

Bu süre içerisinde Kosova, kendi anayasal organlarını da oluşturmuştur. Bu organlar; Cumhuriyet Meclisi, Cumhuriyet Başkanı, Cumhuriyet Hükümeti, Düzenli Mahkemeler, Cumhuriyet Savcılığı, Kosova Anayasa Mahkemesi ve Kosova Halk Bankası'dır.

Cumhuriyetin oluşturduğu Anayasa ile özel hukukun ve devlet organlarının ve organizasyonların işleyişi, seçimi ve işten çıkartma kararları mevcut Anayasa'da belirtilmiştir.²⁰⁸

1990 yılından itibaren Kosovalı Arnavutlar, İbrahim Rugova'nın önderliğinde paralel bir devlet kurmuş ve Sırp yönetimine karşı "sivil itaatsizlik" politikası izlemiştir. Ancak 1995 yılından itibaren Rugova'nın politikaları ile bir sonuca ulaşamayacağını düşünen muhalefet partileri ortaya çıkmaya başlamış ve Rugova'dan farklı bir şekilde düşünen Kosova'nın bağımsızlığını amaçlayan başka hareketler başlamıştır. 1997 yılında KKO ortaya çıkmıştır.²⁰⁹

20 Ekim 1997'de Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu, Kosova'da insan hakları ihlallerinde bulunulması, Arnavut okulların kapatılması ve Sırp polislerinin barışçıl göstericilere karşı güç kullanması sebebiyle Belgrad Hükümeti'ni kınayan bir karar kabul etmiştir.

Uluslararası kurumların Kosova'daki sorunu barışçıl yollarla çözmemesi nedeniyle NATO, 24 Mart 1999 tarihinde Sırbistan, Kosova ve Karadağ'a yönelik bir hava operasyonu başlatmıştır. NATO'nun düzenlediği hava saldırısı 78 gün sürmüş ve nihayetinde 9 Haziran 1999 tarihinde Sırbistan Hükümeti ile askeri-teknik konuları içeren bir anlaşma imzalanmıştır. Anlaşmanın ardından NATO hava operasyonunu sona erdirmiş ve Kosova uluslararası korunma altına alınmıştır.²¹⁰ (Kosova Kamu yönetim

²⁰⁷ Kushtetuta e Republikës së Kosovës 1991 / 1991 Kosova Cumhuriyeti Anayasası, Madde 15-17

²⁰⁸ Bajrami, a.g.e., s. 99.

²⁰⁹ Kenar, a.g.e., s. 243.

²¹⁰ Sabrin, a.g.e., s. 28.

yapısı daha geniş Üçüncü bölümüne bahsedilmiştir)

Kosova kamu yönetiminin Yugoslav döneminde Osmanlı Devleti Dönemi'nden farklılarına da değinmek faydalı olacaktır. Kosova, 1941'den 1944'e kadar İtalyanların ve Almanların yönetimi altındaydı. Kosova idare yapısı, eğitim, ekonomi, idare alanlarında ve tüm alanlarda geniş haklara sahipti. Kosova'nın 1946-1953 yılları dönemi içerisindeki yapı idaresi olarak en yüksek organları; Halk Meclisi, İl Yürütme Konseyi ve İl İdare Kurumları'dır. Mahkemeler açısından ise Yugoslavya'ya bağımlıydı.

Kosova, Yugoslavya'nın yönetimindeyken Anayasa olarak 1950 - 1963 yılları arasında üç statü yayınlanmıştır. Bu statüler, Özerk İller'in özellikle eğitim, ekonomi, kültür, koruma, sağlık, sosyal güvenlik, belediye işleri ve konut alanlarında olmak üzere genel çıkarlarını düzenlemişlerdi.

1974 yılında Tito döneminde, Kosova'da Arnavutlara kendi hakları verilmeye başlanmıştır. Kendi ana dillerinde eğitim almaları onaylanmış ve 1969 yılında Arnavutça eğitim yapan Priştine Üniversitesi kurulmuştur. Kosova'ya Arnavut kültür derneklerinin açılması ve Arnavutluk ile Kosova arasında eğitim alanında işbirliği yapılması gibi pek çok imtiyaz tanınmıştır. 1974 Kosova Özerk Bölge Anayasası ile Yugoslavya'ya bağlı diğer altı Cumhuriyetlerde olduğu gibibirçok alanda diğer sosyalist cumhuriyetlerin konumuna benzer statü verilmiştir.

1974 yılında Kosova Anayasası'na göre, idari yapı olarak şu organlar bulunmaktadır: Kosova Meclisi, Kosova Konseyi, Kosova Başkanlığı, Kosova Yürütme Konseyi ve diğer bir dizi yönetim organlarının yanı sıra Kosova Anayasa Mahkemesi, Kosova Yüksek Mahkemesi, Cumhuriyet Savcılığı, Kosova İşçi Mahkemesi, Bağımsız Sosyal Ombudsman.

1990 yılına ait Kosova'nın anayasal organları şunlardır: Cumhuriyet Meclisi, Cumhuriyet Başkanı, Cumhuriyet Hükümeti, Düzenli Mahkemeler, Cumhuriyet Savcılığı, Kosova Anayasa Mahkemesi, Kosova Halk Bankası.

Son olarak Kosova Vilayeti'nde Osmanlı döneminde klasik ve İmparatorluğa özgü yapı idaresi bulunmaktadır. Ancak görüldüğü gibi sonraki dönemlerde reformlar ve Batı

modeline yaklaşmaya başlamıştır. Sırp-Slav-Sloven Krallığı dönemindeki komünist özellikler devam etmiştir. İtalyan ve Alman yönetiminde ise Kosova'nın vatandaşları olan Arnavutlar çoğunlukla demokratik bir ortamda yaşamışlardır.

2.2.6.Yugoslavya Yerel Yönetim İdari Yapısı

Yugoslavya II. Dünya Savaşı'ndan sonra bazı yerlerde ayaklanmalar meydana gelmiş ve Halk Kurtuluş Komiteleri kurulmuştur. Yugoslavya merkezileşmiş bir idari yapıya sahipken, 1946-1949-1952 ve 1957 yıllarda çıkarılan yasalarla bazı görevler kısa bir zaman içerisinde yerel yönetimlere devredilmiştir. 1963 yılında düzenlenen Anayasası'ya göre komünlerin yetkileri ve görevleri tanımlanmış ve garanti altına alınmıştır. Yugoslavya'nın her belediyesi kendi meclisi sahiptir. Bu meclis Halk Meclisi (Communal Assembly) olarak adlandırılmıştır.

Bu dönemde Meclis iki kademededen ayrılmıştır:

- I. Halka Kamarası ve genel olarak halk tarafından genel oyla doğrudan seçilir
- II. alışan topluluklar kamarası bu grup yeleri farklı alandan gelen kişilerce oluşturulmuştur. Örneğin; ekonomik, kültürel veya sağlık örgütlerinden, farklı derneklerden, sosyal ve siyasal örgütlerden, ticaret odalarından gelen kişiler gibi.²¹¹

İki meclis de eşit yeleri sayısına o sahiptir. Meclislerin beş yıllık bir çalışma süreci vardır ve milletvekillerinin art arda ilk dönem seçilme hakkı bulunmamaktadır.

Meclisin eyalet ve federal meclise, meclis komitelerine ve meclis komisyonlarına temsilci seçme hakkı vardır. Meclis, meclisin içerisinden bir başkan ve başkan yardımcısı seçmekte ve her kamaraya da bir başkan ve ortak komitelere de üyeler seçme hakkına sahiptir. Aynı zamanda meclis belediye görevlilerini, yargı üyelerini, sekreteri ve yardımcılarını seçme, atama ve görevden alma hakkına sahiptir.

²¹¹ Samuel Humes, Eileen Martin, **The Structure of Local Government - A Comparative Survey of 81 Countries**, International Union of Local Authorities, The Hague, 1969,ss. 633-638.

Belediyeler çeşitli alanlarda yetki sahibidir. Bu alanlar: Şehrin planlaması, finans, konut, eğitim, kültürel faaliyetler, halk sağlığı, sosyal refah, ana-çocuk sağlığı, endüstriyel ilişkiler, tarım, ormancılık, turizm, ticaret. Bu komitelerin üyeleri belediye çalışanlarını ve sosyal örgütlerin temsilciliklerini içermektedir. Anayasaya göre bu üyeler sadece iki yıllığına seçilmekteydi ve peş peşe iki dönemden hiçbirisi görev yapamazdı.

Komitelerin görevleri şöyledir:

Meclise öneri sunmak ve meclisin aldığı kararlarını yerine getirmek, meclisin yönerge, sosyal plan, karar ve diğer işlerini yerine getirmek, düzenlemeler yapmak, belediye yönetim organlarının çalışma planlarını yapmak, belediyedeki çeşitli sosyal örgütlerin çalışmalarını uyumlu hale getirmek ve belirtilen diğer görevleri yapmaktır.

Her meclis farklı yönetim birimlerine sahipti. Bunların ise: Taslak düzenlemeleri hazırlamak ve bu taslakları meclise ve komitelere sunmak, meclis kararlarını yerine getirmek, meclis kanunları ve diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak.²¹²

Belediye meclisleri yetkileri ve sorumlulukları açısından ciddi derecede bağımsızlığa sahipti. Ancak yasanın verdiği yetki dışındaki kararları devletin anayasa mahkemesi tarafından geçersiz sayılırdı. Aynı zamanda bir üst yönetim yaptığı düzenlemeyle ya da yasal düzenlemeyle belediye yetkisini ihlal ettiği takdirde, belediye meclisinin aynı mahkemeye müracaat hakkı vardı. Yerel komitenin denetimi belediye meclisi tarafından yapılmaktaydı. Yasaya aykırı kararları iptal edilmekteydi. Alt-belediye meclisleri nüfuslarına göre şehir ölçeğindeki meclis için temsilcilerini seçmekteydi. Meclisin statüsü ve çalışma araçları belirlenmişti. Meclislere verilecek mali yardımlar da yasalarla belirlenmişti. Şehir meclisi bunun nasıl kullanılacağına karar vermektedir.

²¹² Samuel, Martin, **a.g.e.**, ss. 633-638.

Tablo 13. Yugoslavya'nın Merkez Düzeyinde Yönetim Birimleri

YUGOSLAVYA CUMHURİYETİ	
Federasyon	
Cumhuriyet Devleti (iki yarı otonom vilayet olan)	
Belediye (Komün)	
Belediye Altı Birimler	

Tablo 14. Yugoslavya'nın Yerel Düzeyinde Yönetim Birimleri

BELEDİYENİN YAPISI	
Seçmenler	
Hemşeriler	Çalışan Kesim
Halk Kamarası	Çalışanlar Komitesi Kamarası
Komiteler	Komiteler
Başkan	
Sekreter	
Belediye İdaresi	

2.3. KOSOVA'NIN BAĞIMSIZLIK SÜRECİ VE GEÇİCİ KURUMLAR

2.4. KOSOVA'NIN GENEL YAPISI

Kosova, nüfusu 2 milyona²¹³ yakın ve nüfusunun yüzde 92'sinin Arnavut olduğu bir devlettir. Dünyanın en genç devletlerinden biri olan Kosova Cumhuriyeti, Balkanların Arnavut nüfus bakımından en yoğun olduğu ikinci ülkesidir. Kosova, küçük bir ülke olmasına rağmen içinde birçok etnik unsur barındırmaktadır ve Anayasasına göre çoketnili bir devlettir. Kosova'da yaşayan diğer etnik unsurlar; yüzde 5.3 Sırp, yüzde 1.6 Boşnak, yüzde 1.5 Türk ve diğer etnik unsurlardır. Kosova'nın sınır komşusu olan ülkeler, Sırbistan, Makedonya, Karadağ ve Arnavutluk'tur. Kosova'nın başkenti Priştine'dir.

Kosova'nın dini nüfus dağılımı ise yüzde 96 Müslüman, yüzde 2.2 Katolik ve yüzde 1.5 Ortodoks'tur. Kosova'da resmi dil Arnavutça ve Sırpçadır. Türkçe, Boşnakça ve Rumca sadece bu etnik grupların nüfus oranlarının yoğun olduğu belediyelerde resmi dil olarak kullanılmaktadır.²¹⁴ Kosova 17 Şubat 2008'de Sırbistan'dan ayrılarak tek taraflı bağımsızlığını ilan etmiştir. Uluslararası Adalet Divanı, Temmuz 2010'da aldığı tavsiye niteliğindeki kararlar, uluslararası hukukun genel prensiplerine göre, Kosova'nın bağımsızlığının Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 1244 numaralı kararı ve anayasal çerçeveyi ihlal etmediğini bildirerek, Kosova'nın bağımsızlığına meşruiyet kazandırmıştır. Kosova, bu karardan sonra IMF ve Dünya Bankası'na üye olmuştur. Kosova'yı şimdiye kadar 114 ülke tanımıştır.²¹⁵

Kosova Cumhuriyeti'nde nüfus sayımı daha önce de yapılmıştır fakat bazılarının göre eski Yugoslavya komünist sisteminin sayesinde nüfus sayımının gerçekleri yansıtmadığı bilinmemektedir. 1999 yılından sonra NATO'nun müdahalesinden yönetimi Kosova halkına vermesinden sonra ilk defa doğru ve gerçek bir nüfus sayımı

²¹³ Kosova'nın son istatistikleri göre nüfusu 1.783.531(<http://ask.rks-gov.net/media/2157/kosova-ne-shifra-2011.pdf>

²¹⁴ Kosova Anayasası 5. Madde: Bkz. <http://www.kushtetutakosoves.info/?cid=1,247>

²¹⁵ Nedir Emin, Kosova Siyasetini Anlama Kılavuzu, SETA Yayınları 42, I. Baskı, 2014, İstanbul, s. 15.

yapıldığını söyleyebiliriz. Bu sayım, Nisan 2011 tarihinde Kosova İstatistik Kurumu tarafından yapılmıştır, resmi sonuçları ise Eylül 2012 tarihinde açıklanmıştır.

Kosova İstatistik Kurumu'nun son nüfus sayımına göre Kosova'da nüfus aşağıdaki şekildedir: (Kuzey Mitrovica bölgesinde nüfus sayımı yapılmadığından dolayı dahil edilmemiştir)

Tablo: 15 Kosova'da nüfus sayımı ve azınlıkların durumu.

Ethnicity	Total	%	Sex		Type of area			
			Male	Female	Urban	%	Rural	%
Total	1,739,825	100.0	875,900	863,925	661,586	38.0	1,078,239	62.0
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Albanian	1,616,869	92.9	814,986	801,883	615,126	38.0	1,001,743	62.0
Serbian	25,532	1.5	13,038	12,494	2,606	10.2	22,926	89.8
Turkish	18,738	1.1	9,303	9,435	12,556	67.0	6,182	33.0
Bosnian	27,533	1.6	13,295	14,238	7,417	26.9	20,116	73.1
Roma	8,824	0.5	4,396	4,428	5,474	62.0	3,350	38.0
Ashkali	15,436	0.9	7,855	7,581	9,845	63.8	5,591	36.2
Egyptian	11,524	0.7	5,761	5,763	4,634	40.2	6,890	59.8
Gorani	10,265	0.6	5,133	5,132	1,759	17.1	8,506	82.9
Others	2,352	0.1	889	1,463	950	40.4	1,402	59.6
Prefer not to answer	912	0.1	446	466	363	39.8	549	60.2
Data not available	1,840	0.1	798	1,042	856	46.5	984	53.5

Kaynak: Kosovo Agency of Statistics, 2013: 11

Kosova'da Cumhurbaşkanı'nın yetkileri ve görevleri diğer parlamenter devletlerde olduğu gibi semboliktir. Kosova Hükümeti ise, diğer parlamenter sistemlerde olduğu gibi, Başbakan, Başbakan yardımcıları ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Hükümeti temsil etmekte yönetmekte, kanunların ve Hükümetin belirlediği politikaların uygulanmasını sağlamaktadır.²¹⁶

²¹⁶ Kosova Anayasası, Madde 92.

2.5. KOSOVA’NIN YÖNETİMSEL YAPISI

Kosova, geçen yüzyılda Sırbistan’ın altında bir eyalet statüsüyle eski Yugoslavya yönetiminin altında yer almaktaydı. Bir süre sonra, Sırp-Slav baskısı, Kosova’nın Arnavut halkına karşı yoğunlaştırılmıştır. Eski Yugoslav²¹⁷ idaresi komünist sisteminin altında iken Kosova’nın Arnavut halkı, diğer Yugoslav halklarıyla –Slovenler, Hırvatlar, Sırp- lar, Makedonyalılar, Karadağlılar, Boşnaklar - eşit değildi. Bütün bunlar, Arnavut halkının siyasi, ekonomik, bölgesel, kültürel açılardan, Sırbistan tarafından haksız yere ayrımcılığa uğratılması sonucunu doğurmuştur.

Yugoslavya’da Tito’nun hakimiyeti döneminde, Kosova’nın Arnavutları azınlık olarak tanınıp, Kosova’ya, Yugoslavya 1974 Anayasasının altında eyalet olarak özerklik statüsü verilmiştir. 1974’de özerkliğindeki bazı hakların değiştirilmesiyle ve 28 Mart 1989 yılında özerkliğin tamamen kaldırılmasıyla Arnavutların siyasi durumu kötüleşmeye başlamıştır.²¹⁸

1980 yılında Tito’nun vefatından sonra, Sırp milliyetçiliğinin artırmasıyla Arnavut halkına karşı baskılar başlamıştır.²¹⁹ Sırbistan’ın o zamanki Cumhurbaşkanı Slobodan Milošević’in liderliğiyle Sırp milliyetçi hareketinin, Arnavut halkını zulüm ve baskıya uğratması sonucunda Kosova’nın Arnavut halkı ile Sırbistan polisi, askeri ve hükümet kuvvetleri arasındaki durum kötüleşmiş, çatışmalar başlamıştır.²²⁰ Sırp yönetiminin, 1989 yılında, Sırbistan’ın bazı anayasa hükümlerini geçersiz saymasıyla, Kosova’nın bölgesel özerkliğini yürürlükten kaldırmıştır.²²¹

Kosova, 2 Temmuz 1990 yılında 114 Arnavut temsilcisi ile Yugoslavya’nın altında yasadışı olarak Arnavut paralel kurumlarını kurarak cumhuriyet yönetimini ilan etmiştir.²²²

²¹⁷ Arsim Bajrami, “E Drejta e Kosoves ne Tranzicion”, Priştine 2001, ss. 41-43

²¹⁸ Miftar Spahija Thaçi, 1998, “About Kosova”, Koha, Tirane, 1998, s. 256.

²¹⁹ Bernard Lory, Europa Ballkanike nga 1945 në ditët tona, Dituria, Tirane 2007, s. 206

²²⁰ Enika Abazi, “Çështja e Kosovës dhe Diplomacia Ndërkombëtare (1991-1999), Studime Historike 3-4, Tarihi Albanologjik Enstitüsü, Tirane 2013, s. 1961

²²¹ Esat Stavileci, “Evoluimi Kushtetues I Kosovës Në Periudhën 1946- 1990”,ASHAK tarafından düzenlenen “Pavarësia E Shqipërisë Dhe Kosova 100 Vjet Pas”, bilimsel konferansındaki yapılmış bir basın açıklaması, 13 eylül,2012, <http://esat.stavileci.com/site/index.php/artikujt/194-evoluimi-kushtetues-i-kosoves-ne-periudhen-1946-1990>.

²²² 2 Temmuz 1990’da Kosova’nın Kongresi tarafından Anayasal açıklaması ilan edilmiştir, bununla

1990 yılında Sırbistan'ın baskılarından dolayı Arnavut, Türk ve Boşnak memurların devlet işlerinden kovulmasıyla Kosova'nın bütün Arnavut Enstitüleri yürürlükten kaldırılmıştır. Resmi olan Sırp kurumlarında ise ancak Sırp ve Karadağlı memurlar kalmıştır.²²³ Sırp-Slav baskısı sebebiyle, Arnavutlar kendi gayri resmi devlet enstitülerini kurmuşlardır. Sırp devlet aygıtlarının Arnavut çoğunluk olan halkının (gayri resmi devletini) sürekli reddettiklerinden dolayı "paralel bir devlet kurulmuştur".

1991 yılında Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin dağılmasıyla Balkanlarda yeni bağımsız devletler ortaya çıkmıştır. Bunların sonucusu ise Kosova'dır. Sırbistan'la yaşanan çatışmalar, 1999'da NATO müdahalesi ile son bulmuştur. Bu müdahalenin ardından Kosova'nın yönetimi, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 1244 sayılı kararına istinaden, Birleşmiş Milletler Geçici İdari Misyonu'na (UNMIK) geçmiştir. Kosova Arnavutları ve Sırbistan arasında görüşmelerin olumlu sonuçlanmaması üzerine Kosova 17 Şubat günü bağımsızlığını ilan ederek Avrupa'nın en yeni devleti olmuştur.

Mayıs 1992'de Kosova'da ilk Arnavut başkanlık seçimleri yapılmasıyla çoğulcu bir sistem ortaya çıkmış, Dr. İbrahim Rugova liderliğinde Kosova'nın Demokratik Birliği (LDK) adlı milli ve siyasi bir hareket kurulmuş, Rugova, Kosova'nın başkanı seçilmiştir.²²⁴ Başkan Rugova, Kosova'daki siyasi durumunu uluslararası ülkelerde bilinçlendirmek maksadıyla barışçıl bir politika izlemiştir. Ancak Kosova'nın barışçıl bir çözüme ulaşabilmesi ve uluslararası bir destek kazanabilmesi için kullandığı politik yöntemi pek başarılı olmamıştır. 1995'te Kosova'nın Dayton uluslararası antlaşma sürecine dahil edilmemesiyle durum daha da kötüleşmiştir ve durumun barışçıl bir şekilde çözülmesi başarılı olmayınca, Sırp-Slav rejimine karşı direnmek amacıyla Arnavut genç bir grubun yasadışı bir şekilde silahlanmasına sebep olmuştur.

1996 yılından itibaren Sırp devletinin kurumlarına karşı direnmek üzere UÇK adlı

Kosova cumhuriyet ilan edilmiştir. Bir yıl sonra 1991 yılında bağımsızlık referandumu yapılmıştır.

²²³ Enika Abazi, "Çështja E Kosovës Dhe Diplomacia Ndërkombëtare (1991-1999), Studime Historike 3-4, Tarihi Albanologjik Enstitüsü, Tirane 2013, s. 199

²²⁴ Gashi Shkëlzen, The History of Kosovo in the History textbooks of Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro and Macedonia, Alter Habitus, Priştine, 2016, s. 107

bir yasadışı hareket kurulmuş ve bağımsızlığa ulaşmak için Sırp devletine karşı çetin bir savaş başlatılmıştır. 1998 yılında Sırp devletinin polis-askeri aygıtları Arnavut bölgelere ve köylere yönelik savaş açıp sivil halkı öldürmekle birlikte servetlerini ve dini kültürel miraslarını da imha etmişlerdir.²²⁵ Kosova'daki silahlı savaşta 13.535 kişi öldürülmüştür.²²⁶

24 Mart 1999²²⁷ yılında NATO “Müttefik Güç Harekâtı” ismini verdiği operasyonla Belgrad ve Kosova'daki Sırp askeri merkezlerini bombalamıştır. 10 Haziran 1999'a kadar 78 gün süren NATO'nun hava operasyonu, Sırp'ların çekilmeyi kabul etmesi ve NATO'nun “Kosovo Force” isimli kara ordusunun (KFOR) Kosova'ya girme emri alması üzerine sona ermiştir. İki gün sonra II. Dünya Savaşı'ndan bu yana Avrupa'da gerçekleştirilen en geniş çaplı bir kara harekâtıyla NATO birlikleri 12 Haziran'da Kosova'ya girmiş ve Kosova'daki çatışmalar sona ermiştir.²²⁸

2.6. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER KOSOVA GEÇİCİ

YÖNETİMİ – UNMIK

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, 10 Eylül 1999 yılında 1244 sayılı kararıyla ve Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin yetkisiyle, BMÖ VII rakamlı kartına dayanıp hukuki dayanağını temin ederek, geçici bir statüyle uluslararası sivil idari bir heyet tarafından (UNMIK) Kosova'nın yönetilmesi kararını almıştır. (United NATIONS mission in KOSOVO).²²⁹

Kosova'nın uluslararası yönetimi üç aşamaya ayrılmıştır:

1- **Birinci Aşama:** 1999 yılında, yönetim uluslararası temsilciler tarafından idare

²²⁵ Stephen Schwartz, Kosovo Background to a War, Anthem Press, Londra 2000, s. 136; AIITC, 100 ditet e luftes ne Kosove, Tirane, 1999, s. 10.

²²⁶ (Çevrimiçi) <http://www.hlc-rdc.org/?p=28185&lang=zh>, 05 Aralık 201

²²⁷ Keiichi Kubo, “Why Kosovar Albanians Took Up Arms Against the Serbian Regime: The Genesis and Expansion of the UÇK in Kosovo”, Europe-Asia Studies, s. 1149 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.497022>

²²⁸ Nysret Pillana, Intervenimi I Nato-s në Kosovë, Prishtine, Radio Kosova e Lirë, 2010, ss.13-14.

²²⁹ S. Chesterman, You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building, 2004,

edilmekteydi, yerli yöneticilere ise ancak danışılmaktaydı.

2- **İkinci Aşama:** 2000 yılının başında, ortak geçici yönetim altyapısı oluşturulmuştur.

3- **Üçüncü Aşaması:** Kosova'daki Geçici Öz-yönetim Anayasal Çerçevesine dayanan şartlı bir öz-yönetim öngörülmüştür.

Kosova'da Birleşmiş Milletlerin Geçici Yönetim Misyonunun görevi ve sorumlulukları şunlardı:

1. Kosova'nın geçici olarak yönetilmesi,
2. Öz-yönetim enstitülerinin kurulması,
3. Bunların gözetilmesi,
4. Kosova enstitülerine yetkilerin aktarılması.²³⁰

BMÖ 1244 sayılı kararıyla, Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetimi (BMÖ-UNMIK)'den Kosova'da şu hedeflerin tamamlanmasını istemiştir:²³¹

- Özerklik ve öz-yönetim kurulmasını teşvik etmek;
- Gelecekteki Kosova'nın statüsünün belirlemesini sağlayan siyasi bir süreci kolaylaştırmak;
- Afet durumunda uluslararası insani yardım kuruluşlarına kolaylık sağlamak;
- Altyapıların imar edilmesini, yasayı ve hükümet biçimini sağlamak;
- İnsan haklarını güvenceye almak ve bütün mültecilerin güvenli bir şekilde Kosova'daki evlerine dönmelerini sağlamak.²³²

Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetimi, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 1244²³³ kararına dayanarak fonksiyonunu yerine getirmiştir. Ayrıca

²³⁰ 1244 kararının 11. bölümü, (f) noktası, 10 Haziran 1999.

²³¹ Blerim Reka, UNMIK as an international governance in post war Kosova: NATO's intervention, UN Administration and Kosovar Aspirations, Logos-a, Üsküp, 2003, ss. 138-139.

²³² Blerim Reka, a.g.e., s. 54.

²³³ 1244 kararı, 10 Haziran 1999'da, 4011 meclisinde, Birleşmiş Milletlerinin Güvenli Konseyi tarafından onaylanmış.

Kosova'nın inşa edilmesi, gelişmesi, kamu yönetiminin çalışmasının alt yapısını oluşturmak da Kosova'daki Birleşmiş Milletler Örgütü'nün misyonu idi. Bu karar, kamu yönetiminde ve diğer alanlardaki yetkiler ve sorumluluklarının, 2002 yılındaki birinci parlamenter seçiminden sonra kurulan, Geçici Öz-yönetim Kuruluşlarına aktarılmasının aşamalarını belirlemiştir.²³⁴

Kamusal ve işlevsel bir yönetimin bina edilip onun aygıtlarının geliştirilmesi, vatandaşlara ve firmalara hizmet sağlanması için, yetkilerin ve sorumlulukların öz-yönetimin geçici kurumlarına aktarılması peyderpey yapıp bağışçılar tarafından kurumların kapasitelerinin artırılmasını sağlamak üzere yardım ve teknik desteklerle takip edilmiştir.

UNMIK'ın başkanı Kosova'da Genel Sekreterin Özel Temsilcisidir (GSÖT). Kosova'nın uluslararası en üst sivil yetkilisi olarak görevi, UNMIK'ın işlemlerini ve esaslarını yönetip, Kosova'nın gelecekteki statüsünün belirlemesinin siyasi projelerini kolaylaştırmaktır. GSÖT, 1244 kararıyla Birleşmiş Milletler tarafından öngörülmüş ve temin edilmiş sivil uygulama güçlerine sahip olup onların açıklamalarının en üst düzey otoritesiydi.²³⁵

Özel Temsilci Yardımcısı tarafından yönetilen Kosova'da BMÖ – UNMIK, dört yönetim esası üzerinde çalışmıştır. Bu dört esas şöyledir:

- Birinci Esas: Polis ve Adalet.

Bu esas, doğrudan Birleşmiş Milletler'in yetki ve yönetiminin altındadır. UNMIK Birinci Esası'nın 2 ana hedefi şunlardır:

1. Geçici bir sürede yasanın uygulanmasını sağlamak ve

²³⁴ Birleşmiş Milletleri Örgütü Güvenlik Konseyi'nin 1244, 10 Haziran (1999) tarihli, Birleşmiş Milletlerin Geçici Yönetim Misyonu'nun (BMÖ'nin GK) kararıyla Kosovanın yönetim sorumluluğu alınmıştır. Genel Sekreterinin Özel Temsilcisi'nin (GSÖT) yetkileri çok önemli olup hukuki, uygulama gücünü ve dahi adalet yönetimini kapsayan Kosova'nın en üst otoritesidir. Misioni I Kombeve Të Bashkuara Në Kosovë Dhe Privatizimi i Pronës Shoqërore, Kipred, 2005, s. 1

²³⁵ Council Of Europe, "Report Submitted By The United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (Unmik) Pursuant To Article 2 .2 Of The Agreement Between Unmik And The Council O F Europe Related To The Framework Convention For The Protection Of National Minorities", Pristine 2005, s. 8

2. Kosova'nın polis örgütlerinin demokratik işlev sağlayan bir eğitim görmesiyle profesyonel ve tarafsız bir polis örgütünün geliştirmesini sağlamaktır. Polis örgütlerinin görevleri Kosova Polis Hizmeti'ne dönüştürülmeye yönelik olup uluslararası temsilcilerinin görevi ise onların aktivitelerini gözetleyip desteklemektir.

Kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması, uluslararası sivil örgüt hazır bulunana kadar, KFOR'un sorumluluğuydu. Bu sorumluluğun taşınmasına kadar UNMIK'ın sivil polis örgütü, polis işlemleri ile ilgili KFOR'a danışıp uluslararası ve yerli homologlarıyla bağlantı kurmuştur.

- İkinci Esas: Doğrudan Birleşmiş Milletler'in Gözetimiyle Sivil Yönetim

UNMIK'ın II. Esasının görevi Kosova'da işlevsel bir yönetimi kurup onun gelişmesini ve demokratikleştirmesini sağlamaktır.

- Üçüncü Esas: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)'nin Gözetimiyle Enstitülerin Kurulması ve Demokratikleştirilmesi

Üçüncü esasın görevleri AGİT tarafından yönetilen UNMIK'ın misyonunun enstitülerini bina edip, Kosova halkına, merkezi ve bölgesel enstitülerinin ve sivil toplumunun kurumlarının kapasitelerini kuvvetlendirmek, demokrasinin tanıtımını ve iyi yönetişimi yapmak, insan haklarını korumak gibi hususlarda yardım etmektir. Ayrıca seçimlerin düzenlenmesi de görevlerinden birisidir.²³⁶

- Dördüncü Esas: Avrupa Birliği (AB) Tarafından Yönetilen İmar ve Ekonominin Gelişmesi

Dördüncü esasın amacı UNMIK'ın Kosova'da barış ve refah başta olmak üzere gelecekte saadetli bir hayatı sağlayan bir ekonomik faaliyetin kolaylaştırması için desteklemektir.

UNMIK'ın Kosovaki idaresi peyderpey bir şekilde aktarılıp, şimdiki Uluslararası Yönetim ve Geçici Öz-yönetimin Enstitülerinin (GÖYE)²³⁷ arasındaki yetkilerinin

²³⁶ (Çevrimiçi) <http://www.osce.org/mission-in-kosovo>, 15 Aralık 2017

²³⁷ Blerim Reka, **a.g.e.** ss. 140-141

ayrılmasıyla sonuçlanmıştır. UNMIK'in Geçici Öz-yönetimin Enstitülerinin idareci bölümünün üzerindeki 2001/19 olan kaidesi, JIAS'ı sonlandırıp merkezi ve bölgesel düzeyindeki yönetsel otoritesini kurmuştur.²³⁸

2.7. KOSOVA BİRLEŞİK GEÇİCİ YÖNETİM YAPISI

Kosova 2000 yılından itibaren Birleşik Geçici Yönetim Yapısı tarafından yönetilmiştir (Joint Interim Administration Structure of UN – JIAS).²³⁹ Kosova'da Geçici Öz-Yönetim Örgütleri, Kosova halkını temsil eden ve Birleşmiş Milletlerin Geçici İdari Misyonu (UNMIK)'ın mandası altında işlev gören, Kosova'nın Anayasal Çerçevesi üzerinde kurulmuştur.²⁴⁰

Kosova'nın siyasi yöneticileriyle yönetimi paylaşmak üzere bir antlaşma yapılmış, ülkenin sonraki seçime kadar Birleşik Geçici Yönetim Yapısı tarafından yönetilmesi kararlaştırılmıştır.

JIAS'ın ve onun dahilindeki unvanların rol ve fonksiyonları UNMIK'ın 14 Ocak 2000 yılındaki 2000/1 kaidesinde belirlenmiştir. JIAS, Genel Sekreterin Özel Temsilcisi (GSÖT); Kosova'nın siyasi gruplar ve enstitülerini temsil eden gözetim ve konseyler; yönetim ve hizmetler sağlayan ve geliri temin etmekle yetkili olan yönetsel dairelerinden oluşmaktadır. Belediye düzeyinde, yönetsel unvanlarının ikinci bir düzeyi olarak UNMIK'ın belediye yöneticilerinin kurumları, yerel partileri, enstitüler ve yerel hizmetlerinin yetkili olan idari heyetlerin üyeleri, temsil eden yönetsel konseylerinden oluşmaktadır.²⁴¹

Kosovalı temsilciler, kabine olarak nitelendirilen Yeni Geçici İdari Konsey'de UNMIK'ın başkanları ile birleşmiştir.

²³⁸ Council Of Europe, ss. 9-13

²³⁹ Blerim Reka, a.g.e., s. 340

²⁴⁰ UNMIK'ın 2001/9 kuralıyla 15 Mayıs 2001'de onaylanmış, Kosova'da Geçici Öz-yönetim Anayasal Çerçevesi.

²⁴¹ Council of Europe, Report Submitted By The United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (Unmik) Pursuant To Article 22 Of The Agreement Between Unmik And The Council Of Europe Related To The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Strasbourg, 2005, s. 12

Kosova'nın sonraki yönetimini destekleyen enstitüleri bu süreçte kurulmuştur. Bunlar ise:

- Mali Merkezi Otoritesi
- Mahkemeler  rg t  ve Yargıtay
- Yargı ve Adli Takibat Konseyi
- Ombudsman
- Yüksek Seçim Kurulu
- Bankacılık ve Masraflar Otoritesi, Konut ve Mülkiyet Müdürlüğü
- Konut ve Mülkiyet Şikayet Komisyonu
- Geçici Medya Komisyonu

Birleşik Geçici Yönetim Yapısı'nın yönetimsel daireleri dokuz geçici daire olarak toplulaştıırıp daha sonra dokuz bakanlığa dönüştürülmüştür. UNMIK'ın ikinci esası aşağıdaki yedi bakanlığı düzenlemiştir. Bu bakanlıklar Şunlardır:

- Ziraat, Ormancılık ve Yerel Gelişmesi Bakanlığı
- Gençlik Spor ve Kültürel Bakanlığı
- Bilim Teknoloji ve Eğitim Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Sağlık,  evre ve Şehircilik Bakanlığı
- Ulaştırma ve İletişim Bakanlığı
- Kamu Hizmetleri Bakanlığı.

UNMIK'ın dördüncü esası ise Şu iki bakanlığı yönetmiştir:

- Ticaret ve Sanayi Bakanlığı;
- Maliye ve Ekonomi Bakanlığı;

Bakanlıkların hepsinde birer yüksek uluslararası temsilci belirlenmiştir. Bunlar politikaların gelişiminde ve siyasette katkıda bulunup bakanlık ve uluslararası heyetin koordinasyonunu sağlamakta ve UNMIK'le yüksek arabulucu olarak hizmette bulunmaktadır.

UNMIK, verimli ve barışçıl bir aktarma sürecini temin etmek maksadıyla, Hükümet kurulduktan sonra da, bir süre daha bazı fonksiyonları sürdürmeye devam etmiştir. Uluslararası heyetin görevi, kendi yetki ve fonksiyonlarının yerli sivil memurlarına aktarılmasını hızlı bir şekilde sağlayıp danışma işlevini, azınlıkların korunmasını, kurumların entegre edilmesini ve BMÖ'nün özel bağışçıları ve ajansları ile koordinasyonun yapılmasını gibi hususları temin etmektir.

2001 yılında Kosova'da Geçici Özyönetim Anayasal Çerçevesi ilan edilmiştir²⁴². Anayasal Çerçeve, Kosova'nın yönetimi için temel oluşturmaktadır ve ilgili grupların kapsamlı müzakerelerinden sonra tasarlandığı için çoğunlukta olmayan topluluklara yönelik önemli koruma tedbirleriyle hassas bir denge temsil etmektedir.

Anayasal Çerçevesiyle uygun olarak GSÖT rezerve olan bazı yetkileri korumuştur. Bunların tamamlanması için UNMIK'ın şu müdürlükleri kurulmuştur: Kamu Koruması (bu kurum, Aralık 2001 yılında başarılı olarak faaliyetlerini sonuçlandırılmasından sonra, BMÖ'de Mayıs'a karşı Eşgüdümlü Faal Merkezi; İdari İşlemleri; Enfrastrüktür İşlemleri; ve Kırsal İşlemlerinin sorumluluklarını almıştır).GSÖT, KFOR'la birlikte Kosova Koruma Teşkilatı'nın yetkisini almıştır. Diğer yedek kuvvetleri ise şunlardır: Kamu güvenliğini ve acil durum hazırlığını finanse etmek ve yönetmek; mayınları imha etmek; kamu, devlet ve sosyal mülkiyetini yönetmek; kamu ve sosyal firmalarını düzeltmek; demiryollarını yönetmek, radyo-frekanslarını ve sivil havacılığını dağıtmak; sivil kayıtların veri tabanını yapmak; daimi vatandaşlarının kaydedilmesini yapmak; Konut ve Mülkiyet Müdürlüğü'nü kurmak; ayrıca Konut Gereksinim Komisyonu'nu yapmak; gümrüklerin kontrollerini yapmak; birçok alanda uluslararası ilişkilerin kurulması; polisi ve mahkemeyi yönetmek (mahkeme idaresi hariç ise Kamu Hizmetleri Bakanlığı'na aktarılacaktır) ve ekonomik alanlarda Maliye ve Ekonomi Bakanlığı'nın altında yer alan Fiskal Merkezi Otoritesi gibi konuları yönetmek.²⁴³

Geçici Öz-Yönetim Örgütleri'nin siyasi uygulama süreçlerindeki halkın iradesini

²⁴² UNMIK Regulation 2001/9 on A Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, 15 May 2001 .

²⁴³ UNMIK Regulation 2001/9, a.y.

ortaya koyma yetkileri, demokratik olarak meşru olmasına rağmen, Genel Sekreterin Özel Temsilcisi (GSÖT)’nin mandası altında olmak zorundadır. Dışişleri, adalet, kamu düzeni ve makroekonomik gelişmeler gibi ana hususlar, asıl “hükümeti” GSÖT’nin tarafından idare edilmiştir.²⁴⁴

Anayasal Çerçeve’ye göre, Kosova Cumhuriyeti vatandaşlarının aşağıdaki ilkeleri yerine getirmeleri gerekmektedir:

1. Yasama, yürütme ve yargı arasındaki yetkilerin paylaşım ilkesi ve
2. Hukukun üstünlüğü, insan hakları, özgürlükleri ve demokratik ilkeler.²⁴⁵ Anayasa Çerçevesinin 4. 3 maddesine göre, “GÖYK’nin toplumların barış içinde bir arada yaşamalarını ve aralarında uzlaşmayı sağlayan politikalar yürütmeleri ve toplumlara, kendi kimliklerini korumak ve geliştirmek için uygun koşullar yaratmaları gerekmektedir.”

2.8. ÖZ YÖNETİM GEÇİCİ KURUMLARI

Kosova Geçici Özyönetim Anayasal Çerçevesi’nin 1.4. bölümü, Kosova’nın yasama, yönetsel ve hukuki organları aracılığıyla demokratik bir şekilde yönetilmesini belirlemiştir. Bunlar birlikte Geçici Özyönetim Kurumları’ (GÖYK)nı teşkil etmektedir.

Anayasa Çerçevesinin 1. 5 maddesi Geçici Öz Yönetim Kurumlarını merkezi düzeyde şu şekilde sınıflandırmaktadır:

- Meclis
- Kosova Cumhurbaşkanı
- Hükümet
- Mahkemeler ve

²⁴⁴ KIPRED, “Kosovada Birleşmiş Milletlerinin Misyonu ve Kamu Mülkiyetin Özelleştirilmesi – Kosova’daki Şimdiki Özelleştirme sürecinin kritik bakışı.” Priştine, 2005, s. 1

²⁴⁵ Kornizë Kushtetuese Për Vetëqeverisje Të Përkohshme në Kosovë, Prishtine, 2002, ss. 2-5

- Anayasa Çerçevesi kapsamında belirlenen kuruluşlar ve diğer kurumlar.

Yetki ikamesi aracılığıyla Kosova’da Belediye Öz-yönetim üzerinde UNMIK’in 1.1 maddesinin (2000/45) kaidesine göre “Belediye düzeyinde otonom ve demokratik öz-yönetimi teşkil etmektedir.”

Belediye GÖYK’leri de UNMIK’in (Birleşmiş Milletler’in Kosova’daki Geçici Misyonu) 2000/45 sayılı yönetmenliğinin 2. 5 maddesine göre, “ırk, etnisite, renk, din, siyasi görüş, ulusal veya sosyal köken, mülk, doğum veya diğer statüler arasında bir ayırım yapmadan vatandaşların hak ve özgürlüklerden yararlanmalarını ve Belediye hizmetlerinde eşit ve eşit istihdam olanağına sahip olmalarını sağlamaları gerekmektedir.” Bu yönetmenlik, aynı zamanda belediyelerin “vatandaşların barış içinde bir arada var yaşamalarını ve tüm toplumların etnik, kültürel, dini ve dilsel kimliklerini ifade etme, koruma ve geliştirme imkânlarını sağlayan” politikalar geliştirmelerini gerektirmektedir.

Anayasa çerçevesinin 5. 2 (d) maddesine göre, merkezi GÖYK’lere yerel yönetim kapsamında belediyelerin hizmetlerini denetleme yetkisi verilmektedir. Genel olarak, Anayasa Çerçevesi, merkezi GÖYK’ları aşağıdaki alanlarda yükümlü tutmaktadır:

- Ekonomik ve mali politikalar;
- Mali ve bütçe sorunları;
- İç ve dış ticaret, sanayi ve yatırımlar;
- Eğitim, bilim ve teknoloji;
- Gençlik ve spor;
- Kültür;
- Sağlık;
- Çevre Koruma;
- İş ve Sosyal Refah;
- Aile, cinsiyet ve çocuk;

- Taşımacılık, posta, telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri;
- Kamu yönetim hizmetleri;
- Tarım, ormancılık ve kırsal kalkınma;
- İstatistik;
- Mekânsal Planlama;
- İyi yönetim, insan hakları ve eşit fırsatlar;
- Dışişler sorunları;
- Yargı sorunları ve
- Kitle iletişim.²⁴⁶

Kosova Geçici Öz-Yönetim Anayasal Çerçevesi kapsamındaki Öz-Yönetim Geçici Kurumları aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

2.8.1. Meclis

Anayasa Çerçevesi, Kosova Meclisini "Kosova'da Geçici ÖzYönetim Kurumlarının yasama organı ve en yüksek temsilcisi" olarak tanımlamaktadır. 9.1.2 ve 9.1.3 maddeleri, Meclisin "Kosova'da Arnavut olmayan toplumlara" ayrılmış sandalyeler olması şartıyla, orantılı temsil yoluyla ve evrensel ve eşit oyla üç (3) yılda, periyodik olarak seçilmesini gerektirmektedir. Adı geçen maddelerin 26. paragrafına göre ise Meclise anayasa kapsamında GÖYK'nın sorumlu olduğu alanlarda kanunlar ve kararlar çıkarma yetkisi verilmektedir.

Kosova'daki azlıklara Mecliste kontajanları dışında dillerini kullanmaları ve yasama sürecine ve meclisin bütün prosedürlerine tam ve etkin bir şekilde katılmaları sağlanmaktadır. Anayasal çerçeve, Kosova'nın genelinde orantılı ve blok liste şeklinde gerçekleşen seçimlerde seçilen 120 milletvekinden oluşan bir meclis öngörmektedir.

Anayasal çerçeveye göre, mecliste iki sandalye grubu bulunmaktadır:

²⁴⁶ Kornizë Kushtetuese Për Vetëqeverisje Të Përkohshme Në Kosovë, Neni 5.1, Prishtine 2002, ss. 13-14

1. Açık sandalyeler ve

2. Ayrılmış sandalyeler.

Meclisin 120 sandalyesinden 100'ü, parlamento seçimleri sırasında alınan oyların sayısına oranla partiler, koalisyonlar, vatandaş girişimleri ve bağımsız adaylar arasında açık bir şekilde dağıtılmalıdır. Diğer 20'si ise azınlıklara ayrılmış sabit sandalyelerdir. Bu yirmi sandalye azınlıklara şu şekilde dağıtılmıştır: Sırp topluluğundan partilere, koalisyonlara, vatandaş girişimlerine ve bağımsız adaylara 10 sandalye; Rom, Aşkali ve Mısır topluluklarına 4 sandalye; Boşnak topluluğuna 3 sandalye; Türk topluluğuna 2 sandalye ve Gorani topluluğuna 1 sandalye.

Ayrılmış sandalyeler de azınlıkları temsil eden partilere, koalisyonlara, vatandaş girişimlerine ve bağımsız adaylara parlamento seçimleri sırasında alınan oyların sayısına oranla dağılmaktadır.

2.8.2. Yürütme Organı – Hükümet

Anayasal çerçevenin 9.3.1 maddesine göre, Hükümet yürütme yetkisine sahiptir. Hükümetin Kosova Meclisi tarafından kabul edilen yasaları ve GÖYK'nın sorumlulukları kapsamındaki diğer yasaları uygulaması gerekmektedir. Hükümet, kendi girişimiyle ve Meclis'in isteği üzerine Meclise kanun taslağı teklif etme yetkisine sahiptir. GÖYK'nin demokratik işleyişini sağlamak ve Kosova halkının birliğini temsil etmekten Cumhurbaşkanı sorumludur.

Anayasal çerçevenin 9.4.3 maddesi ve UNMIK'un 2001/19 sayılı yönetmenliğinin 1.1 maddesine göre, Hükümet; Başbakan ve Bakanlar ve yetkileri altındaki bakanlıklar ve bir bakanlık statüsünde olan Başbakanlık Ofisi'nden oluşmaktadır. O zamandan sonra, hükümet bünyesine bir başbakan yardımcısı ve bakan yardımcıları dahil edilmiştir.

Anayasal çerçevenin 9.3.3 maddesi, Hükümet'in yetkileri kapsamındaki görevleri yerine getirmek için gerekli bakanlıkların oluşturulmasını öngörmektedir.

2001/19 sayılı UNMIK yönetmeliğinin 2.2 maddesi, aşağıdaki dokuz bakanlığın oluşturmasını öngörmektedir:

1. *Ekonomi ve Maliye Bakanlığı,*
2. *Ticaret ve Sanayi Bakanlığı,*
3. *Eğitim, Bilim ve Teknoloji Bakanlığı,*
4. *Kültür, Gençlik ve Spor Bakanlığı,*
5. *Sağlık, Çevre ve Mekânsal Planlama Bakanlığı,*
6. *Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı,*
7. *Ulaşım ve İletişim Bakanlığı,*
8. *Kamu Hizmetleri Bakanlığı ve*
9. *Tarım, Ormancılık ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı.*²⁴⁷

2001/19 sayılı UNMIK Yönetmeliği'nin 2.1 maddesi, Başbakanlık Ofisi bünyesindeki diğer organizasyon birimleri arasında İyi Yönetişim, İnsan Hakları, Eşit Fırsatlar ve Cinsiyet (ZKQM) için Danışma Ofisinin ve Topluluklar Danışma Ofisinin (AO) kurulmasını öngörmektedir.

2001/19 sayılı UNMIK Yönetmeliğinin uygulanmasına yönelik bir yönerge, Başbakanlık Ofisi kapsamındaki bakanlık derecesinde olan Bakanlıklararası İade Koordinatörü (Bakanlıklararası Koordinatörü) statüsünü yükseltti.

2004/50 sayılı UNMIK Yönetmeliğinin yayımı, Kosova'daki uluslararası siviller tarafından yönetilen sorumlulukların RKS OKB 1244 uyarınca UNMIK'ten GÖYK'na aktarılmasını sağladı.

Anayasal çerçevenin 9.4.3.5 (a) maddesine göre, Hükümet en az iki bakanlık azınlıklara – birini Sırp azınlığına, diğerini diğer azınlıklara- vermesi gerekmektedir. Hükümet on ikiden fazla bakanlıktan oluşuyorsa, Anayasal Çerçevenin 9.4.3.5 (B)

²⁴⁷ Unmik, Rregullore Nr. 2001/19, neni 2.2,

maddesine uyarınca “her üç bakandan biri azınlıklardan olması gerekmektedir.” Bu bakanlar ve sorumlulukları partiler, koalisyonlar veya azınlıkları temsil eden gruplarla istişarede bulunulduktan sonra belirlenmelidir.

2.8.3. Yetkiler

Hükümet yetkileri, Anayasal Çerçeve’de tanımlanmış, 2001/19 sayılı UNMIK Yönetmeliğinde belirtilmiş ve 2005/15 sayılı UNMIK Yönetmeliğinde değiştirilmiştir.

Anayasal Çerçeve’nin 9.3.14 maddesi uyarınca Başbakan, “Hükümeti gerektiği gibi temsil etmesi, Hükümetin genel politika çizgilerini belirlemesi ve çalışmalarını yönetmesi” gerekmektedir. Başbakanlık Ofisi, Meclisle irtibat halindedir ve bakanlıkların çalışmalarını koordine eder.

2001/19 sayılı UNMIK Yönetmeliğinin 1.6 maddesi uyarınca bakanlıklar, yasama işlemleri ve diğer işlemleri hazırlamaları, politika önerileri sunmaları ve yetki kapsamlarında yürürlükte olan mevzuatı uygulamaları gerekmektedir. On üç bakanlığın belirli yetkileri 2005/15 sayılı UNMIK Yönetmeliği Eklerinde açıklanmıştır.

2.8.4. Yargı Organı

Anayasal Çerçeve’nin 9.4.1 maddesi uyarınca mahkemeler; Ulusal Azınlıkların Korunması Avrupa Çerçeve Sözleşmesi, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunması Avrupa Sözleşmesi (ECHR), Kişisel ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ICCPR) ve Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme (CERD) dahil olmak üzere geçerli yasalara uygun olarak Kosova’da adaletin uygulanmasından sorumludur.

Anayasal Çerçeve’nin 9.4.4 maddesi uyarınca yargı sistemi Kosova Yüksek Mahkemesi, Bölge Mahkemeleri, Belediye Mahkemeleri ve Asliye Ceza Mahkemelerinden oluşmaktadır. Yüksek Mahkemede iki özel oda bulunmalıdır. Biri Anayasal Çerçeve’nin 9.4.4.11 maddesine uygun olarak kurulan Anayasal Çerçeve

Meseleleri ile ilgilidir, diğler ise 2002/12 sayılı UNMIK Yönetmeliğı uyarınca kurulan Kosova Güven Ajansının (AKM) kararlarına veya eylemlerine ilişkin talep ve şikâyetler ile ilgilidir.

2.8.5. Mahkemeler Yasal Daynak

Kosova’da mahkemenin mevcut yapısı, 1999 savaşından önce olduğı gibidir. Yargı sistemi, asıl mahkemeler ve küçük suçlar mahkemelerinden oluşmaktadır. Asıl mahkemeler kapsamında temyiz ve asıl yargılama yetkisini kullanan Yüksek Mahkemesi, temyiz ve asıl yargılama yetkisini kullanan beş Bölge Mahkemesi, iki Ticaret Mahkemesi (sadece biri faaliyet göstermekte) ve yalnızca ilk etapta yargı yetkisine sahip olan Belediye Mahkemeleridir. Küçük Suçlar Mahkemeleri ise Küçük Suçlar Yüksek Mahkemesinin kapsamındadır.

Mahkemelerin yapısı, Kosova’da yürürlükte olan kanaunlara ilişkin 2000/59 sayılı UNMIK Yönetmeliğı ile değıştirilen 1999/24 sayılı UNMIK Yönetmeliğı (1999/24 sayılı UNMIK Yönetmeliğı) uyarınca devam etmektedir. Mahkemelerin kuruluş ve yargı yetkisini düzenleyen son tarihte yürürlükte olan temel mevzuat, Asıl Mahkemeler Kanununun 62. maddesi uyarınca aşağındaki kanunlardan oluşmaktadır:

- (i) Asıl Mahkemeler Kanunu, 1978/21 sayılı SAPK Gazetesi,
- (ii) (Değıştirilmiş) Küçük Suç Kanunu, 1979/23 sayılı KSAK Gazetesi ve
- (iii) Mahkemeler İç Düzenine İlişkin Kurallar, 1981/07 sayılı SAPK Gazetesi.

(i) ve (iii) maddelerinde belirtilen mevzuatlar; Yüksek Mahkemeler, Bölge Mahkemeleri, Ticaret ve Belediye Mahkemeleri için geçerlidir. (ii) maddesinde mevzuat ise Küçük Suç Mahkemeleri ve Yüksek Küçük Suç Mahkemesi için geçerlidir. Geçici Ceza Muhakemesi Kanununun (KPPP) 2. maddesi, ceza yargılama usullerinde mahkemelerin adli yargı yetkisini sağlar ve cezai takibatı düzenlemektedir.

2.8.6. Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Kosova, mülkiyet hakkı güvenliği açısından yargı bağımsızlığını önemli ölçüde ilerletti.

Kamu Hizmetleri Bakanlığı (KHB), Geçici Özyönetim Kurumları Yürütme Organına ilişkin 2001/19 sayılı UNMIK Yönetmeliği uyarınca kurulmuştur. Anayasal Çerçeve'nin 5.3 maddesi uyarınca KHB mahkemelerin, savcılık ve hapishane hizmetlerinin genel yönetimini üstlenmiştir. Bu görevleri Yargı Yönetimi Dairesi'nde belirlenmiştir. Ancak bu görevi, 1989 yılından bu yana yürürlükte olan yasalar tarafından yönetilmeye devam edilen yerel düzeyde mahkemelerin yönetim sorumluluklarını ve idari işlevlerini etkilememektedir.

2.9. Kamu Yönetim Bakanlığı

Kamu Yönetim Bakanlığı (KYB), Disiplin ve Temyiz Kurulu'nu kurmuş ve kamu hizmeti alanındaki tüm ayrımcılık şikâyetlerini değerlendirmektedir. Çoğunluk olmayan topluluk üyeleri de dâhil olmak üzere tüm memurlar, ihlallere karşı haklarını savunma hakkına sahiptir.

KYB, Disiplin Komisyonu, Şikâyet Komisyonu ve Eşit Fırsatlar ile ilgili İdari Talimat yayımlamıştır. Disiplin Komisyonu ve Şikâyet Komisyonuna azınlıklardan da olmak üzere memurlar atandı. Bazı vakalar, Kosova Sosyal Hizmetler İdari Talimatnamesi (104) ve Kamu Hizmetleri Bakanlığı tarafından çıkarılan İdari Talimatlarda öngörülen kriterlere göre değerlendirilmiştir.

Bakanlık Daimi Sekreteri tarafından verilen bir kararı uyarınca Eşit Fırsatlar Yetkilisi atanmıştır. Bu yetkilinin görevi, eşit fırsatlarla ilgili davaları gözden geçirmesi ve Bakanlık adına yıllık raporları ve yıllık eylem planlarını hazırlamasıdır.(Weller, 2009; Ben Gera et al, 2005).

Kamu yönetimi Bakanlığı'nın amaçları:

- “Apolitik, profesyonel, değerli ve iyi yönetilen bir kamu hizmetinin kurulması ile ilgili reform süreci yürütmek,
- Kamu Yönetimi Reform Stratejisini yönetilmesi ve uygulanmasında kapasiteleri geliştirmek,
- Sınıflanadırılmış idari süreci vasıtasıyla vatandaşlara sunulan hizmetleri iyileştirmek, erişimi sağlamak için engelleri azaltmak ve e-devlet hizmetlerini uygulamak ve
- Politika oluşturma sürecinde işlevlerin kaynaklarına yoğunlaşmak ve bu konuda kapasiteleri geliştirmektir.²⁴⁸

²⁴⁸ Council of Europe, Report Submitted By The United Nations Interim Administration Mission In Kosovo (Unmik) Pursuant To Article 2 .2 Of The Agreement Between Unmik And The Council Of Europe Related To The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Strasbourg, 2005, s. 25.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜMÜ

3.1. KOSOVA KAMU YÖNETİM REFORM

3.1.1. Kosova Kamu Yönetimi Reformu (1999-2008)

Savaştan sonra 1999 yılında yeni kamu yönetiminin örgütlenmeye başladığından kamu yönetimi reformları başlayıncaya kadar dönem çok zor bir süreçten geçmiştir. Birleşmiş Milletler Kosova Misyonunun (UNMIK) ve diğer uluslararası örgütlerin (OSBE, USAID, UNDP, DIFID, GIZ, SDC vb.) destekleriyle yapılan sosyal, ekonomik ve siyasi gelişmelere rağmen Kosova’da kamu yönetimi hala başlangıç safhasındaydı.

2003 yılında Kosova’da kamu yönetimi reformlarının başlatılması amacıyla uluslararası örgütler ve yabancı uzmanlar tarafından Kosova kamu yönetimi ile ilgili araştırmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır. Ancak bu çalışmalarda, kamu yönetimindeki sorunların ve zorlukların belirlenmesine rağmen somut bir adım atılmamıştır.

Birçok yerel ve uluslararası raporda hangi kurumun hangi fonksiyonlardan sorumlu olduğu konusunda kararsızlıklar ve karışıklıklar belirlenmiştir. Bu kargaşaya, yerel kurumların kararlarına müdahale etme yetkisi olan Birleşmiş Milletler Kosova Misyonu (UNMIK) sebep olmuştur. Raporlar aynı zamanda, kısa bir zaman içerisinde kaydedilen gelişmeleri ve kamu sektöründe bütünlük, şeffaflık ve sorumluluğun eksikliklerini sunmuştur. Raporlarda; yolsuzluğa karşı adım atılması, kamu politikaları üzerine daha çok müzakere yapılması, mali ve idari gözetim organlarının güçlendirilmesi, bakanlıklarda ve belediyelerde kamusal yapı ile ilgili programlar yapılması, insan kaynaklarının daha fazla geliştirilmesi ve yönetilmesi ve maaş sisteminde reformlar yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Bu değerlendirmelerin ana önerileri şöyledir:

- I. İlgili bakanlıkların ve idari organların işlevselliği bakımından yeniden incelenmesi.
- II. Bütçenin etkin bir biçimde yönetilmesi için bütün bütçe kurumlarının kapasiteleri yeniden değerlendirilmesi.
- III. Tüm kamu yönetimi kurumlarında insan kaynakları yönetimi işlevlerinin değerlendirilmesi.

Stratejik planlama kamu yönetiminde iyi bir şekilde hazırlanmamıştır. Bu nedenle de kurumların çoğu stratejik planlarını ya içerik bakımından eksik hazırlar ya da onda amaçlarını ve görevlerini belirtmezler. Hükümetin kendi programı olmasına rağmen stratejik bir organ olarak hareket etmemektedir. Politikalarının koordinasyonu hala iyi durumda değildir ve hükümet programında yükümlülükler ve önermelerin etkilerini öğrenmek için ax ante veya ex post'un değerlendirmelerini fazla uygulamamaktaydı. İdari yönetiminde denetim genellikle kurumların mali işleri üzerinde yapılmakta ve kurumların işlevsellikleri ve verimlilikleri çok az denetlenmekteydi. Kamu yönetimi tarafından sağlanan hizmetler ve bu hizmetlerden iş adamlarının ve vatandaşların memnuniyetine yönelik hiçbir değerlendirme yapılmamıştır.

Kurumların teşkilat yapısı iyi bir şekilde düzenlenmemiştir. Bakanlıkların teşkilatlarında görülen eksiklikler, hükümet teşkilat yapısının da iyi düzenlenmemiş olduğu algısını yaratmaktaydı.²⁴⁹ Genelde bakanlıkların teşkilat şemaları olmalarına rağmen çoğu kez ilgili kurumlarında iyi bir şekilde uygulanmadığını yansıtmaktaydı. Memurların unvanlarını gösteren uzun bir liste ad dizinine göre düzenlenmemiştir. Bakanlıkların teşkilat yapıları karşılaştırıldığında aralarında bir tutarlılık yoktu ve bu tutarsızlık, bakanlıkların veya belediyelerin alt birimlerinin adlandırılmasında

²⁴⁹ Bakanlıkların Organizasyon ve İç Yapıları İdari Kuralları (Tüzük)

görünyordu. Hiyerarşik olarak aynı olan bakanlıklardan birinde “daire” olarak adlandırılan kuruluş, diğerk bakanlıkta “müdürlük”, “sektör”, “oda” veya “birim” olarak adlandırılmıştır. Belediyelerde de aynı kuruluş “müdürlük”, “denetim kurulu”, “oda”, “sektör” gibi farklı adlarla adlandırılmıştır.²⁵⁰ Büyük problemlerden biri de kurumlarda çalışan bazı memurların görevleri ve kurumların sorumluluklarının belirlenmediğı için bazı kurumlara çok fazla sorumluluk verilmesiydi. Kurumlar tarafından onaylanan ve çoğı kez aralarında çelişki olan yasalara aykırı yeni görevler ve kurumların iç yapısının oluşturulması ile ilgili ad-hoc kararları durumu daha kötü bir hale getirmiştir.²⁵¹

Kamu idari kurumlarında görevde yükselme, kadro şeması bulunduğı için sınırlıydı²⁵² ve görev dağılımı yapılırken görevlilerin eğitim, performans, sorumluluk ve nitelik seviyeleri dikkate alınmamaktaydı. Bu durum iş ilgisinin azalması, yaratıcılık olmaması, ikincil işlere olan ilginin artması, görev yaparken maksimum performans verme motivasyonu olmaması gibi sorunlara yol açmıştır.

Yapılan uluslararası incelemelerde ve raporlarda²⁵³ sunulan önerilerden biri de vatandaşlara ve şirketlere verilen hizmetlerini iyi bir şekilde sağlayacak olan işlevsel ve sürdürülebilir bir kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesiydi. Şimdiki ve ileriki uluslararası yükümlülüklerini yerine getirme gücüne sahip ve vatandaşlara iyi hizmetler sağlayan işlevsel bir demokratik ülke haline gelebilmesi için kamu yönetiminin gelişmesi olmazsa olmazdı.²⁵⁴

İyi bir devlet yönetimi ve işlevsel bir kamu yönetimi, vatandaşların güvenliğini

²⁵⁰ Belediye Statüsü ve Kurumların Organizasyon ve İç Yapıları İdari Kuralları (Tüzük)

²⁵¹ Kamu İdaresi Web Sitesinde, <http://map.rks-gov.net>, yayınlanan “**Hükümetin Yeniden Değerlendirilmesi Raporları**”, “**Kurumların Dikey İnceleme Raporları**”, “**FRIDOM Programının Ortak İşlevlerinin Yatay Yeniden Değerlendirilmesi Raporları**” ve Mirlinda Batalli, “**Impact of Public Administration Innovations on Enhancing the Citizens’ Expectations**”, s. 6.

²⁵² 22 Aralık 2001 tarihinde Onaylanan Kosova Sivil Hizmetlerine İlişkin 2001/36 Sayılı Yönetmenlik

²⁵³ Kamu Yönetimi ile İlgili Avrupa Komisyonu’nun İlerleme Raporları

²⁵⁴ SIGMA, “**Kosovo Public Service and The Administrative Framework Assessment Reports 2008**”, <http://www.oecd.org/countries/serbia/47081121.pdf>

kazanmak ve onların yaşam standartlarını yükseltilmesi temel esaslardandır.²⁵⁵ İşlevsel bir kamu yönetimi için demokratik, şeffaflık ve işlevsel bir devlet yönetimi için şarttır.²⁵⁶ Devlet yönetiminin işleyişini sağlayan önemli etkenlerden biri olan kamu yönetimi hükümetin idari hizmetlerini, ülkenin gelişimini ve rekabet gücünü belirler. Yukarıda belirtilen nedenlerden ötürü kamu yönetiminin ve idari hizmetlerinin organizasyonu için stratejik planlama ve belgelerle kamu yönetimi reformlarının başlatılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Kosova'da 2008 yılına kadar 5 yeni belediye kurulması haricinde bir ilerleme kaydedilmediğine ilerleme raporlarında yer verilmiştir. Bu kapsamda merkez – yerel ilişkilerinde ve yetki dağıtımında AB ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile uyum ancak 2010 yılı sonrasında gerçekleşmiştir. Bu gecikmenin nereden kaynaklandığı sorusunu yönelttiğimiz Başbakanlık Ofisi İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi Arta Kotorin, yeni belediyelerin ilk kuruldukları zaman pahalıya mal oldukları ve etnik köken yerine hizmete dayalı belediyecilik anlayışının oluşturulmasının zorluğundan bahsetmiştir. Ancak bu iki şart ona göre, adem-i merkeziyetçiliğin de bir gerekliliğidir.

Yine aynı soruyu yönelttiğimiz Kosova Cumhuriyeti Reformlar Ulusal Koordinatörü Besnik Tahiri, şimdiki belediyelerin temellerinin Bakan Haradinay'ın 2005 yılında pilot belediye birimleri kurma kararına dayandığını belirterek cevaplamıştır. Tahiri, yerel yönetimlerin söz konusu dönemde Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetimi (UNMIK) 2000/45 yönetmeliği ile düzenlendiğini ve bu dönemde belediyelerde yetki, liyakat ve sorumluluğun oldukça az olduğunu hatırlatmıştır. Ancak ona göre, 2008 Anayasası ile radikal bir değişim olmuş ve yerel yönetim birimi olarak belediyeler daha fazla yetkinlik kazanmıştır. 33'ten 38'e yükselen belediye sayısının yanında belediye başkanlarının yürütmedeki gücü, yeterliği ve yetkisi artmış, 24 belediye ise kendi yetkinliğini almıştır. Tahiri'ye göre, savaşın üstünden sadece dört yıl geçmiş olan 2005 yılında belediyeler gerçekten idari olarak zayıftılar.

²⁵⁵ SIGMA/OECD – “The Principles of Public Administration, Kamu Yönetiminin İlkeleri”, s. 5.

²⁵⁶ SIGMA/OECD, a.g.e., s. 6.

Ancak kısa süre içerisinde başarılı olmuşlardır. Bu süreçte;

- Yerel düzeyde demokratik kurumların kurulması
- Siyasi partilerin belediyelerde demokratik süreçlere katılımı
- Sorumlulukların merkezden yerel seviyeye aktarılması gerçekleştirilmiştir.

Kosova’da 2008 yılına kadar olan süreçte merkez – yerel arasındaki ilişkiyi değerlendiren Kosova Kamu Yönetimi Bakanlık Uzmanı ve Danışmanı Haydin Ramadani, mevzuatın birçok sorumluluğu yerele bırakmasına rağmen, merkezi yönetimin devam eden tereddütlerini aşmasının zaman aldığını belirtmiştir. Bu duruma örnek olarak yerel yönetimlere bütçe tahsisinin bir zorunluluk olarak değil hibe olarak görülmesinin bu yıllarda yaygın olduğunu göstermektedir. Avrupa Yerel Özerklik Şartı ile de ters düşen bu uygulamaların yanında yine bu dönemde yerel düzey sorumluluklar ve yetkiler konusunda da merkeze bağımlıdır.

Söz konusu dönemde Kosova’da yerel yönetimlerin mali olarak merkeze bağımlılığını vurgulayan bir diğer isim Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü Naser Shamolli’dir. Shamolli, 2008 öncesinde yerel düzeyde yapılan reformların gerçek birer reform olmaktan uzak olduğunu vurgulamaktadır. Ona göre, bu dönemdeki reformlarda siyasi kaygılar ön planda olmuş, adem-i merkeziyetçilik sadece sözde kalmış ve merkezi yönetim yerelin kararlarına sürekli müdahale etmiştir. Ancak yine de Kosova kamu yönetiminde bu dönemde “hiçbir ilerleme olmadığı ileri sürülemeyecektir”. Bu durumu dile getiren İnsan Kaynakları Müdürü Nexha Xani, adem-i merkeziyetçiliğin belediyeler düzeyinde uygulanmasındaki asıl sorunun insan kaynaklarındaki yetersizliğe bağlı olduğunu belirtmektedir. Kosova’da yerel yönetimin merkezi yönetime uyumunda gecikme olduğunu dile getiren Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi üyesi Hajredin Hyseni ise bu durumu ülkenin yeni kuruluyor olmasına bağlamaktadır. Kosova kamu yönetiminin bölgedeki ülkelerle kıyaslanması gerektiğini dile getiren Hyseni, bu ülkelerle RESPAS çerçevesinde işbirliğinde

bulunmanın Kosova açısından avantaj olduğunu belirtmektedir.

Belirtilen olumsuzluklara ve başarısızlıklara rağmen, Stratejik Belgeler Geliştirmek İçin Üst Düzey Yetkili Ferdi Kamberi, 1999 yılından itibaren Kosova’da bazı şeylerin değiştiğini ve reformların adım adım ilerlediğini ifade etmektedir. 2000 ve 2002 yıllarında yapılan yerel seçimlerin bunun göstergesi olduğunu dile getiren Kamberi, asıl olarak 2004 yılında çerçeve belge olarak bilinen belgenin hazırlanmasıyla yerel yönetim reformunun başladığını ve yine aynı yıl Yerel Yönetim Bakanlığı’nın kurulmasının önemli bir adım olduğunu belirtmektedir.

Merkez yerel ilişkileri ve yetki dağıtımında AB’ye uyum konusunda 2008 yılına kadarki süreci anlamak için yerel yönetim düzeyinde Drenica Belediyesi Kamu Yönetim Müdürü Kimete Qorri, Mamuşa Belediyesi Kamu Yönetimi Müdürü Mahmud Taç, Obiliq Belediyesi Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena, Prizren Belediye Meclis Başkanı Artan Abrashi ve Priştine Belediyesi Kamu Yönetimi Direktörü Muhidin Nushi ile görüştük. Bu görüşmelerden elde ettiğimiz bulgulara göre, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağılıklarında azalma süreci -kısaca adem-i merkezileşme- yavaş işlemiştir. Qorri, merkezi yönetimin Yerel Yönetimler Bakanlığı veya Kamu Yönetimi Bakanlığı vasıtasıyla yerelin sürekli denetlendiğini ifade etmiştir. Mamuşa Belediyesi Müdürü Mahmud Taç Mamuşa Belediyesi’nin 2005 yılında kurulduğunu ve 2007 yılında belediye olduğunu ancak adem-i merkeziyetçiliğin belediye bünyesinde oldukça aşağı bir düzeyde olduğunu belirtmiştir.

Mirena ise 2008 yılına kadar merkez yerel ilişkileri ve yetki dağıtımında AB’ye uyumun sorunlu işlemlerini ülkenin savaştan çıkmış olmasına ve idari örgütlenmenin yeni kuruluyor olmasına bağlamıştır. Dolayısıyla ona göre, adem-i merkeziyetçilik süreci de yavaş ve gecikmeli olarak ilerlemiştir. Artan Abrasi ise mülakat yaptığımız diğer isimler gibi, adem-i merkeziyetçiliği siyasi bir süreç olduğunu vurgulamıştır. Ancak peşinden bu sürecin etnik kaygılarla ve Sırların talepleri üzerine ortaya çıktığını ifade etmiştir. Ona göre Sırların, çoğunluk oldukları yerlerde kendi belediyelerini

kurmaları için bu ilke gündeme gelmiş ve bu durum Kosova yerel yönetiminin bir gerekliliği ya da reformunun bir sonucu değildir.

Merkez-yerel ilişkisi ve yetki dağıtımını belediyelerdeki personel yönetimi açısından değerlendiren Demokrasi Plus Politika Yöneticisi Visar Rushitin ise personelin siyasi olarak atandığını ve siyasi olarak değiştiğini belirtmektedir. Rushitin, her yeni hükümetle birlikte belediye personelinin değişmesini kamu yönetimi reformu ile bağdaştıramamaktadır. Ona göre reformlar açısından yerel düzeyde bir gecikme bulunmaktadır.

Kosova'da belediyelerin özyönetimlerini kurmalarının Cumhuriyet'in ilanından sonra başladığını, yetki dağıtımının yasalarla desteklendiğini ve bu konuda başarıya ulaşıldığını savunan KDTP üyesi ve Kosova Milletvekili Fikrim Damka, belediyelerde çoketnikli özyönetimin başarı ile yürütüldüğünü belirtmektedir.

AB Bürosu Danışmanı Albina Duraku Nura, merkez ve yerel arasındaki yetki dağıtımının Ahtisari Planı çerçevesinde iyi bir mevzuata dayandığını ancak mali açıdan sorunlar olduğunu ifade etmektedir. Buna rağmen belediyelerin sağlık ve eğitim alanında tüm yetkilere sahip olmasını başarı olarak nitelendirmektedir.

Kosova'da belediyelerin özyönetimi konusundaki sıkıntının asıl sebebi üzerinde duran Hukuk Yöneticisi Isuf Zejna, bu durumu Sırpların bazı yerlerde çoğunluğu oluşturmalarına bağlamaktadır. Kosova'nın sahip olduğu sorunlar ve savaştan yeni çıkmış olması bu dönemde yerel düzeyin daha fazla özerkliğe sahip olunmasının önünde engel olmuştur.

AB Ofisi Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü, 2008 yılı öncesinde Kosova'da Yeniden İnşa dönemi yaşandığını ve UNMIK idaresi olduğunu hatırlatarak o zamanki önceliğin topluluklar arasında istikrar ve barışı sağlamak olduğunu vurgulamaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi de modern bir yönetim kurulmasına odaklanmak yerine bu

istikrarı sürdürmek için inşa edilmişti. AB ve uluslararası toplum için önemli olan ve Kosova pratiğinden daha farklı bir uygulama Kosova'ya aktarılmıştır.

Kosova'da adem-i merkeziyet sürecinin neden zorlukları beraberinde getirdiğini ele alan Deyona Mihali²⁵⁷, bu sürecin Ahtisari Planı ile başladığını ve etnik adem-i merkeziyetçiliği temel aldığını belirtmektedir. Ona göre Kosova'da yetki dağıtımı yurttaşların ihtiyaç duyduğu hizmetleri içeren ve bu alanla ilgili Avrupa Tüzüğüne uyulmasını içeren klasik adem-i merkeziyetçilikten ziyade etnik adem-i milliyetçiliğe yöneliktir. Çünkü odaklama, yerel yönetimin ihtiyaç duyduğu hizmetler ve verimlilik üzerinde değil, etnik adem-i merkeziyetçilik üzerinden olmuştur.

3.1.2. Kosova Kamu Yönetimi Reformu (2008-2018)

Bu bölümde Kosova'da kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmek için uygulamaya koyulan eylem planları olan kısaca Birinci, İkinci ve Üçüncü Strateji olarak adlandırdığımız programların ayrıntılarını ele alacağız. Ardından Kosova'da kamu yönetimi reformu çerçevesinde geline nokta, gerçekleştirdiğimiz mülakatlar ekseninde analiz edeceğiz. Böylelikle reform paketlerinin hedeflerine, uygulama düzeyinde ne derece ulaşılabildiğini değerlendirmiş olacağız.

Kamu yönetimi reformlarının kurumların şeffaflığını, sorumluluklarını ve etkinliğini düzeltmesi ve vatandaşlar ile şirketlerin ihtiyaçlarını gidermesi gerekmektedir. Layıkıyla ve profesyonelce yönetilen sivil kamu hizmetleri, politikaların en iyi şekilde planlanması ve koordinasyonu, güvenilir ve kolaylaştırılmış idari prosedürleri, kamu maliyesinin daha iyi bir şekilde yönetilmesi, devletin işleyişi ve AB'ne entegrasyonu sağlayan ve yapılması gereken reformların yerine getirilmesi için esastır.

İşlevsel bir kamu yönetimi hükümete güven kazandırmak, korumak ve toplumdaki

²⁵⁷ Siyasi Partisi Levizja Vetevendosje Halkla İlişkiler Sorumlusu

yaşam standartlarının yükseltilmesini sağlayan gerekli yapısal reformların yapılması için şarttır.²⁵⁸ Aynı zamanda şeffaf, etkili ve demokratik bir yönetim için ön şarttır.²⁵⁹ Devlet yönetiminin işleyiş esaslarından biri olan kamu yönetimi hükümetin idari hizmetlerini, ülkenin gelişimini ve rekabet gücünü belirlemektedir. Bu nedenle kamu yönetimi ve idari hizmetlerinin organizasyonu için stratejik planlama ve belgelerle kamu yönetimi reformlarının başlatılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Birleşmiş Milletler Misyonu'nun dokuz yıllık yönetiminden sonra Kosova, 28 Şubat 2008 tarihinde bağımsızlığını ilan etti.²⁶⁰ Kosova Cumhuriyeti, bağımsızlığından sonra kendi idari kamu kurumlarının oluşturulmasını üstlenmiştir. Kosova Cumhuriyeti kamu yönetiminin gelişimi, 1999 yılından bağımsızlığın ilanına kadar elde ettikleri siyasi, sosyal ve ekonomik başarılarla rağmen bölgedeki diğer ülkelere göre geri kalmıştır.²⁶¹ Bu geri kalmışlığı; eskiden kalan sosyal, ekonomik ve siyasi ağır durumları, düşük kapasiteleri ve uluslararası ve yerel hükümet ile sivil toplum kuruluşlarının düzensiz çalışmalarından kaynaklanmıştır.

Kosova kamu yönetimi reformlarına atılan ilk adımlar, 2007-2012 kamu yönetimi reform stratejisi ve uygulanmasına yönelik eylem planının düzenlenmesi ve onaylanmasıyla başlamıştır.²⁶² Bu kapsamlı strateji belgesi kamu yönetimindeki sekiz alanda izlenecek politikaları içermektedir.²⁶³

Kosova Cumhuriyeti hükümeti 2012 yılının yarısında, ilk stratejinin uygulanmasını değerlendirdikten sonra ikinci strateji, 2010-2013 Kamu Yönetimi

²⁵⁸ "The Principles of Public Administration", **SIGMA/OECD**, Parimet e Administratës Publike faqe 5.

²⁵⁹ "The principles of Public Administration", **SIGMA/OECD**, Parimet e Administratës Publike faqe 6.

²⁶⁰ 17 Şubat 2008 tarihinde yapılan Olağanüstü Meclis toplantısının konusu, "**Bağımsızlık İlanı Beyannamesi ve Devlet Simgelerinin Onaylanması**".

²⁶¹ SIGMA- Public Service and the Administrative Framework Assessment May 2008, s. 2 ve 2005-2009 Avrupa Parlamentosunun Raporları.

²⁶² Hükümet tarafından 08.03.2007 tarihinde onaylanan 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, <http://map.rks-gov.net>

²⁶³ 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi – Kamu Yönetimi Reformunun Ana Kısımları, s. 8.

Reform Stratejisini kabul etti.²⁶⁴ Bundan sonra üçüncü strateji, 2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisini kabul etti. Bu stratejiler aşağıda ayrıntılı bir şekilde açıklanacaktır.²⁶⁵

Kamu yönetimi reformları ve gelişmeleri bağımsızlık ilanından sonra da OSBE, USAİD, UNDP, DİFİD, GİZ, SDC vb. tarafından farklı projelerle desteklendi. Ekonomik kalkınma ve kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesinde Kosova Cumhuriyetine gerek teknik yardım gerek yabancı uzmanlar getirerek yardım eden uluslararası kuruluşlardan biri de DB'dır. Dünya Bankası Grubu (World Bank Group-WBG) olarak da bilinen DB,²⁶⁶ dünyanın bütün ülkelerinde ve 29 Haziran 2009 tarihinden bu yana Kosova'da da hem maddi ve hem teknik yardımları sağlayan Birleşmiş Milletler'in özel bir kuruluşudur.²⁶⁷ DB'nın projelerinden Kosova Cumhuriyeti de yararlanmış ve yararlanmaya devam etmektedir. Faydalandığı bu projeler Kosova'nın gelişmesini, özellikle kamu idaresinin yapılanmasını, geliştirilmesini ve reformların yapılmasını sağlamıştır. Projelerinden en önemlisi Kosova kamu yönetiminin gelişmesini, yeniden yapılanmasını ve modernleşmesini amaçlayan "Kamu Sektörünün Modernleşmesi" projesiydi. Bu proje, 2007 yılında DB ekibi ve Kosova Cumhuriyeti kurumları yakın işbirliğiyle hazırlanmaya başlanmıştır. Projenin uygulanmasına ise 2010 yılında başlanmış ve Haziran 2016 tarihinde bitirilmiştir.²⁶⁸

Kosova kamu yönetiminde uygulanan Kamu Sektörünün Modernleşmesi²⁶⁹projesi kapsamında:

I. Kamu alımlarında, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde bütçenin ana

²⁶⁴ Hükümet tarafından 15 Eylül 2010 tarihinde onaylanan **2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi**

²⁶⁵ Hükümet tarafından 25.09.2015 Tarihinde Onaylanan **2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi**

²⁶⁶ <http://www.worldbank.org/>

²⁶⁷ <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>

²⁶⁸ <http://projects.worldbank.org/P101614/public-sector-modernization?lang=en>

²⁶⁹ <http://projects.worldbank.org/P101614/public-sector-modernization?lang=en>

kurumlarının yapılanması ve güçlendirilmesi²⁷⁰

- II. Sürdürülebilir bir maaş bordrosu ve kamu hizmetlerinde insan kaynaklarının etkin yönetimi için temel esasların belirlenmesi²⁷¹
- III. Kamu alımlarında iş süreçleri otomasyonunun geliştirilmesi, kamu hizmetlerinde insan kaynaklarının yönetimi ve e-Devlet uygulamalarının geliştirilmesi için imkânlar sağlanması²⁷² amaçlanmaktaydı.

DB yardımlarının istenen amaçlara ulaşılması yönünde kullanılıp kullanılmadığını kendisiyle röportaj yaptığımız Kamu Yönetimi Bakanı Uzmanı ve Danışmanı Haydin Ramadani'nin ifadelerinde görebilmekteyiz. Ramadani'ye göre, “2009 yılında DB ödeme yasasını uygulamak için 20 milyon Avro verdi. Yasa tasarlanmıştı ancak hiçbir zaman uygulanmadı. DB'nin desteğini hükümet maaş artışlarında ve seçim kampanyasında kullandı.”, “2010 yılında ücretler ve memurlar yasasını uygulamak istedik, şu an ise hala uygulamadık. 2015 ve 2016 yılları arasında DB üzerinden yapılan işlerin sınıflandırılması için 5 milyonluk bir bedel ödenmesi gerekmiştir. Hükümet, reform için para ödemeye istekli olmadı, şimdi ise yasal paket bedeli 40-50 milyondur.” Ramadani'nin bu ifadelerinden de anlaşıldığı üzere, reform için yapılan yardımlar, iç siyasetin bir parçası olarak kullanılmış ve bu sebeple de istenen amaca ulaşamamıştır.

3.1.2.1. Stratejik Planlama ve Belgeler Yoluyla Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Modernleşmesi

Gelişmiş ülkelerdeki kurumların çalışmalarını, kamu yönetiminin örgütlenmesini, kamu hizmetleri ve diğer alanlarda çalışmaları esas alarak Kosova'da belirli dönemler için stratejik planlar yapılması gerekmiştir. Bu nedenle Kosova Hükümeti, kamu yönetiminin yeniden yapılanması, gelişmesi ve modernleşmesi için uygulamalı ve net hedeflerle bir stratejik planlama yapılması gerektiğine karar vermiştir.²⁷³ Stratejik

²⁷⁰ 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisinin 5. ve 6. Hedefleri, ss.11,12.

²⁷¹ 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisinin 10. Hedefi, s. 15.

²⁷² 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisinin 11. Hedefi, s. 16.

²⁷³ 25 Ekim 2005 Tarihli ve 4/172 Sayılı Hükümet Kararı

planlama, çalışma amaçlarını ve bu amaçlara ulaşma yollarını belirleyen sistematik bir yaklaşım demektir. Aynı zamanda bir kurumda yapılan her şeyin, belirlenen amaçlar doğrultusunda yapılmasını sağlamak demektir.²⁷⁴

Kosova'nın AB ve diğer uluslararası kuruluşların üyesi olabilmesi için kamu yönetimi reformlarının gerekli ve devamlı olması gerekmektedir. Vatandaşlara ve işletmelere sunulan hizmetlerin kalitesini artırmak için kilit noktası olan ve entegrasyon süreçlerinin bir şartı olarak kamu yönetimi reformu hükümetlerin sürekli öncelikleri arasındaydı.²⁷⁵ Kosova'da kamu yönetiminin gelişmesi ve yeniden yapılanması sürekli uluslararası kuruluşlar ve yabancı uzmanlar tarafından desteklenmiş ve Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarında ve diğer uluslararası kuruluşlardan gelen raporlarda değerlendirme ve talepler olmaya devam etmiştir. Ülke kalkınmasını sağlayan, işlevsel ve modern bir kamu yönetimi, AB ve Birleşmiş Milletler Teşkilatı dâhil olmak üzere diğer bölgesel ve küresel kuruluşların de küresel sorumluluğu ve endişesidir. Kosova kamu yönetiminin vatandaşlara, işletmelere ve kurumlara iyi hizmetler sunmasında etkin olmayan durumu ve yüksek maliyeti geliştirilmesi için stratejik planlama ve belgeler düzenlenmesine sebep oldu. Böylece, Kosova Hükümeti aldığı bir kararla²⁷⁶ Kamu Hizmetleri Bakanlığı, bugünkü adıyla Kamu İdaresi Bakanlığı'nın yürüttüğü ve Kosova kamu yönetiminde yapılan ilk strateji olan "Kosova Kamu Yönetimi Reform Stratejisi"ni onayladı.

3.1.2.1.1. Kamu Yönetimi Reform Stratejisi 2007-2012 (İlk Strateji)

Kamu yönetimi reformunun ilk stratejisi²⁷⁷, 2006 yılının ikinci yarısında Kosova Hükümeti'nin desteğiyle ve paydaşların geniş katılımıyla Kamu Hizmet Bakanlığı'nın

²⁷⁴ Pupovci D., Shala A., *Mjetet për planifikim në arsim*, EduSWA s, 2011.

²⁷⁵ 2008-2011 Kosova Cumhuriyeti Hükümeti Programı

²⁷⁶ 25 Ekim 2005 Tarihli ve 4/172 Sayılı Hükümetin Kararı

²⁷⁷ Kosova'da Mart 2007 Tarihinde Onaylanan 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi

girişimiyle hazırlanmaya başlandı. İlk olarak, stratejinin hazırlanması ve geliştirilmesi için bir plan taslağı hazırlandı ve kamu yönetimi reformlarını yürütebilen bir uzmanlar grubu ve bu uzman grubunun çalışmalarını denetleyecek ve bu stratejiyi hazırlama ve sonuçlandırma faaliyetlerini koordine edecek bakanlar arasında bir grup oluşturuldu.

Stratejinin hazırlanması yabancı uzmanlar tarafından desteklendi. Ancak, stratejinin hazırlanması ve sonuçlandırılmasının esas işleri toplumlar ve kamu yönetimi kurumlarından uzmanlar dâhil olmak üzere kurumların yetkileri tarafından yürütüldü. Hazırlanan stratejiyle birlikte stratejinin uygulanmasını sağlayan eylem planı da hazırlandı. Eylem planı, stratejinin sekiz hedeflerinin gerçekleştirmesi için yapılması gereken çalışmaları ayrıntılı bir şekilde açıklamaktadır. Plan aynı zamanda faaliyetler, faaliyetlerin gerçekleşme tarihleri, faaliyetlerin gerçekleşmesinden sorumlu kurumlar, faaliyetlerin finansal maliyetleri ve sermaye kaynağını öngörmektedir.

2007-2012 arasında uygulanan Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, bu stratejinin uygulanması sürecinden sorumlu olan Eylem Planı ile birlikte Mart 2007 tarihinde Kosova Cumhuriyeti Hükümeti tarafından kabul edilmiştir. Bu stratejik belgede kamu yönetiminde mevcut stratejiler ve politikalar belirlendi ve kamu yönetiminin işlevselliği, verimliliği ve şeffaflığına yönelik yapılması gereken stratejiler önerildi.

Strateji, devlet kurumları tarafından uygulanacak sekiz stratejik alanı²⁷⁸ içermektedir:

- I. İnsan kaynakları yönetimi
- II. Kurumların teşkilat yapısı
- III. Halkla ilişkiler
- IV. Kamu idarelerinde yönetim
- V. E- Yönetişim

²⁷⁸ 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi – Kamu Yönetimi Reformu’nun Ana Kısımları, s. 8.

- VI. Kamu yönetiminin finansman yapısı
- VII. Yolsuzluk
- VIII. Politikalar ve mevzuat

2007-2012 arasında uygulanan Kamu Yönetimi Reform Stratejisinde²⁷⁹ reformlar yapılacak alanlara göre aşağıdaki stratejik hedefler de belirlendi:

- Avrupa insan kaynakları yönetiminde en iyi uygulamaları ve politikaları temel olarak geliştirilmiş, depolitize edilmiş ve işlevsel bir kamu yönetimi olması.
- Kamu yönetimi kurumlarının, yetkilerine göre yatay ve dikey olarak örgütlenmesi.
- Amaçların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesinde şeffaf, etkin, sorumlu ve nitelikli bir yönetim olması.
- Hizmet sunma ve politikalar geliştirme sürecinin bir parçası olan halkla ilişkiler.
- Vatandaşlara, kurumlara ve işletmelere hizmetler sunulmasında ve kamu yönetiminin iç işlerinin geliştirilmesinde e-yönetişim.
- Kamu maliyesinin denetimi, yönetimi ve planlamasında şeffaf, etkin ve işlevsel bir sistem.
- Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğunun sağlanmasında ve yolsuzluğa karşı işlevsel bir sistem.
- AB standartlarına uygun politikaların ve mevzuatın hazırlanması,uyumlaştırılması ve uygulanmasının geliştirilmesi.

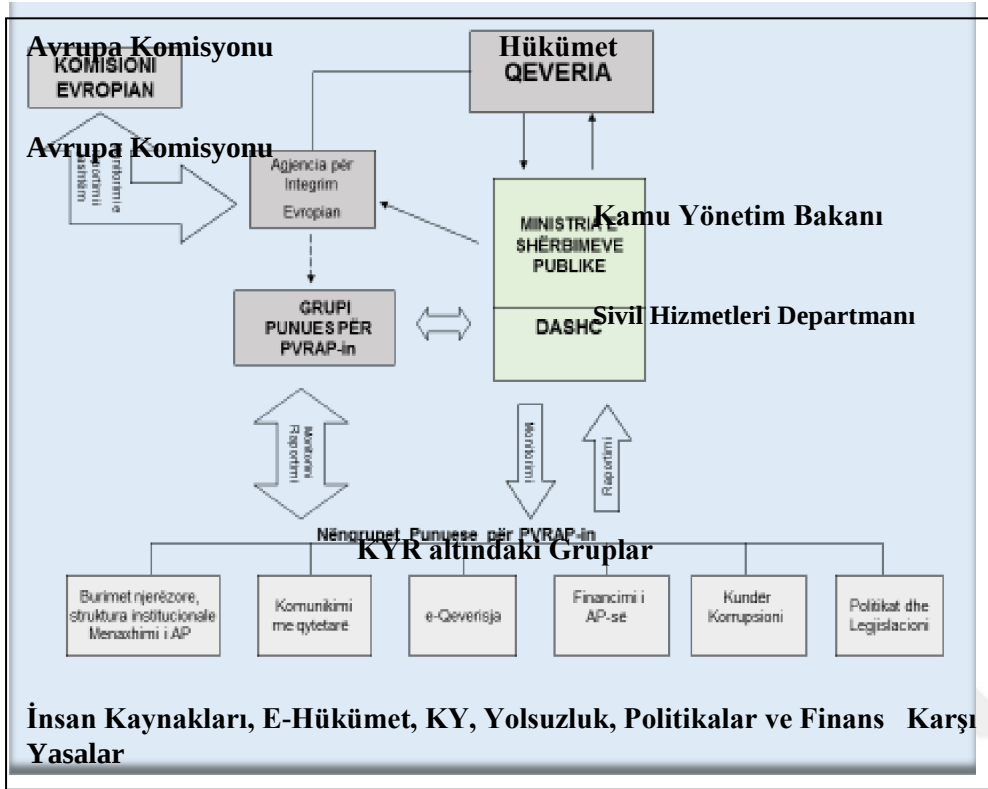
Bu stratejik hedefler vasıtasıyla etkin, şeffaf, vatandaşlara açık, yolsuzluk olmayan ve düşük maliyetli bir kamu yönetiminin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu reformların uygulanmasıyla aynı zamanda vatandaşların gereksinimlerini yerine getirmesini kolaylaştıran hizmetler, uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi, yönetimin işleyişi için gerekli mevzuatın değiştirilmesi ve tamamlanması ve daha iyi bir yönetim sağlayan bilgi teknolojisinin kullanması sağlanmaktadır.

²⁷⁹ 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, “**Stratejik Hedefler**”, s. 10.

Bilgi Teknolojileri, idari prosedürleri düzeltip basitleştirerek ve idari organlarda profesyonellik, hesap verebilirlik ve şeffaflık düzeyini arttırarak kamu yönetimini ve vatandaşlarla olan iletişimi değiştirme potansiyeline sahiptir.²⁸⁰

Bu strateji, stratejik hedefler ve faaliyetlerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla, reform uygulama sürecini koordine etme, denetleme ve raporlamadan doğrudan sorumlu mekanizmaları da belirlemiştir. Bu stratejinin ve eylem planının uygulanması Kamu Hizmetler Bakanlığı (Kamu İdaresi Bakanlığı), özellikle Sivil Hizmetler Yönetimi Dairesi (SHYD) tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca, Kamu Hizmetler Bakanlığı tarafından yönetilen bakanlıklararası bir çalışma grubu ve kamu yönetimi reformunun uygulanmasında kaydedilen ilerlemeyi gözeten ve raporlayan altı çalışma altgrubu kuruldu. Kamu Hizmetleri Bakanlığı, strateji uygulama sürecindeki ilerlemeler hakkında Eski Avrupa Entegrasyon Ajansı aracılığıyla Avrupa Komisyonu'na sürekli bilgi vermiştir.

²⁸⁰ Batalli, Mirlinda “Factors Affecting the Transformation of Public Administration”, **Acta Universitatis Danubius**, Juridica, Vol 12, No 3, 2016, s. 37



Tablo 16. KYRS'nin Eylem Planı'nın uygulanmasındaki ilerlemeleri izleme ve raporlama yapısı.²⁸¹

Hükümet, bu mekanizmalar aracılığıyla reformun stratejik hedeflerinin uygulamasını denetlemekte ve uygulama sürecinde aksilik olması halinde eylem planında belirlendiği gibi uygulanması için düzeltici ve kolaylaştırıcı önlemler almaktadır. Bu stratejinin uygulanması, 2010 yılında kamu hizmetlerinde birincil mevzuat paketinin kabulü ile belirginleştirilen kamu hizmetleri reformlarının yapılmasını sağlamıştır. Bu pakette Kosova Cumhuriyeti'nde Sivil Hizmet Kanunu, Devlet Memurları Maaş Kanunu ve Devlet İdaresi Kanunu da yer almaktadır. Bu birincil mevzuatın uygulanabilmesi için ikincil mevzuat hazırlanıp onaylanmıştır.

Bu yasal çerçeve, kamu hizmeti reformunun pratikte uygulanmasını sağlamıştır. Yani liyakat, hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi temel ilkelere dayalı bir kamu

²⁸¹ 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, “**Stratejik Hedefler**”, s. 11.

hizmetinde²⁸² kadro sisteminden kariyer sistemine geçilmiştir. Bu reform sürecinde azınlık ve kadın hakları dikkate alınmıştır.

3.1.2.1.2. Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin (2007-2012) Yeniden Düzenlenmesi ve Eylem Planı

Kamu Yönetimi Reform Stratejisi ve Eylem Planı uygulama sürecinin beş yıllık bir dönemde sonuçlandırılması öngörülmüştür. Ancak, uygulamalar ile ilgili yapılan araştırmalar ve raporlarda strateji ve eylem planı uygulama sürecinde bazı aksiliklerin olduğu belirlenmiş ve onların yeniden düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.²⁸³ Kamu İdaresi Bakanlığı kapsamındaki Sivil Hizmetler Yönetimi Dairesi tarafından 2008 yılı sonunda yapılan bir analize göre, reform birkaç alanda ilerleme kaydetmiş ancak genel olarak beklentilerin altında kalmıştır. Bu analize göre, reformların yaklaşık %35'i her alanda uygulanmıştır. Bu analizden hareketle hükümet, ilk olarak Eylem Planı'nı güncelledi ve 2009-2013 döneminde uygulamak üzere Ağustos 2009'da onayladı. Bu yeni Eylem Planı'nda, tamamlanmış faaliyetler kaldırılmış ve diğer faaliyetleri daha iyi düzenleyerek ve uygulanmaları için yeni tarihler belirleyerek gözden geçirilmiştir.

Mevcut stratejinin Eylem Planı'nın güncellenmesi dışında, KYRS'nin stratejik hedeflerinin yeniden değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır. 2010 yılının ilk yarısında yapılan analize göre, planlanan faaliyetlerin %25'i²⁸⁴ tamamen uygulanmış, diğer kısmı ise uygulanmaya başlamıştır. Bu sebeple ve sonradan ortaya çıkan yeni gelişmeler ile ilgili nedenlerle, 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin yeniden düzenlenmesine ihtiyaç duyulmuştur. Stratejinin yeniden düzenlenmesi, Kosova'nın bağımsızlık ilanı ile ortaya çıkan yeni siyasi anlayış ve mevcut stratejinin uygulanmasına ilişkin değerlendirmelerden de kaynaklanmıştır.

²⁸² Kosova Cumhuriyeti Sivil Hizmetleri 03/L-149 Sayılı Kanununun 12. maddesinin 1.1 Paragrafı

²⁸³ Eylem Kamu Yönetimi Raporu Eylem Planının Uygulanmasına İlişkin Çalışma Grubunun İzleme Raporları

²⁸⁴ 15.09.2010 Tarihinde onaylanan 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, s. 3.

Söz konusu stratejinin yeniden düzenlenmesiyle kamu yönetimi reformlarının bağımsızlık ilanından sonra yeni şartlara uygun olması, yeni politikaların geliştirilmesi ve uygulanması, daha etkin ve verimli olması için mevcut politikaların ilerletilmesi, vatandaşlara ve işletmelere daha iyi hizmetler sunması ve Avrupa bütünleşme kriterlerinin yerine getirilmesi hedeflenmiştir.

Kosova'nın kamu yönetimi reformları ve Avrupa'daki en iyi uygulamaları esas alarak hizmetler sunması, yıllık ilerleme raporlarının sürekli değerlendirme konusu olan Kosova'nın İstikrar ve Ortaklık Süreci kapsamındaki mekanizmalar aracılığıyla entegrasyon sürecinde ilerlemeler sağlayan bir Avrupa standardıdır.

3.1.2.2. Kamu Yönetimi Reform Stratejisi 2010-2013 (İkinci Strateji)

Bu strateji, yeniden düzenlenmiş strateji doğrultusunda yeniden düzenlenen Kamu Yönetimi Reformları Eylem Planı vardır. Eylem planı, bütçe maliyeti ve mali yansımalar dahil olmak üzere hedefler hakkında ayrıntılı bir plan içermektedir. Bu planın amaçları vatandaşlara ve işletmelere kaliteli hizmetler sunmak, eşit fırsatlar sunmak, kamu hizmetinde tarafsızlık ve bütünlüğü korumak, iş dünyasıyla olan ilişkileri geliştirmek, topluluk müktesebatını (acquis communautaire) uygulamak ve kaynakları verimli kullanmaktır. Yeniden düzenlenmiş stratejinin üç yıllık bir süresi vardır ve bu süreden sonra elde ettiği başarıların değerlendirilmesi yapılır.

2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, kamu yönetiminin üç unsurunu²⁸⁵ içeren Hükümetin hedeflerinin yerine getirilmesi için bir kılavuzdur. Hükümetin hedefleri:

- I. Kamu hizmetleri sunmasında etkin olunması
- II. Maliyet konusunda tasarruflu olunması
- III. Örgütlenme ve çalışma yönteminde Avrupalı olunmasıdır.

²⁸⁵ 15 Eylül 2010 Tarihinde Onaylanan 2010-2013 KamuYönetimi Reform Stratejisi, “**Reformun Hedefleri**”, s. 5.

2007-2012 Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi sekiz stratejik hedef içermesine karşın, yeniden düzenlenmiş strateji (2010-2013) on iki stratejik hedef içermektedir.²⁸⁶ bu stratejik hedefler:

- I. Politikalar yönetimi
- II. Mevzuatın hazırlanması
- III. Etik ve şeffaflık
- IV. Halkla İlişkiler
- V. Bütçe Planlaması
- VI. Bütçe uygulaması
- VII. İç kontrol ve denetim
- VIII. Kamu alımı
- IX. Kamu yönetiminin örgütlenmesi
- X. İnsan kaynakları yönetimi ve gelişimi
- XI. Kamu elektronik süreçlerinin modernleşmesi
- XII. E- Yönetim

Önceki stratejiden farklı olarak, bu stratejinin uygulanması Bakanlıklararası Kamu Yönetimi Reformu Komisyonu tarafından izlenmektedir.²⁸⁷ Bu komisyon, strateji uygulama sürecinde kaydedilen ilerlemeleri değerlendirmek ve ortak çıkarlar konusundaki hususları tartışmak üzere periyodik olarak toplanmaktadır. Bakanlıklar arası Kamu Yönetimi Reformu Komisyonu, KYR Stratejisi'nin uygulanmasını izler, denetler ve Hükümet tarafından onaylanacak reformun stratejik kararlarını hazırlar. Bu komisyon bir başbakan yardımcısı (komisyon başkanı), Kamu Yönetimi Bakanı, Ekonomi ve Maliye Bakanı, Avrupa Entegrasyonu Bakanı ve Yerel Yönetim İdaresi Bakanı'ndan oluşmaktadır.

²⁸⁶ 15 Eylül 2010 tarihinde onaylanan 2010-2013 KamuYönetimi Reform Stratejisi, , “**Reformun Hedefleri**”, s. 6.

²⁸⁷ 15 Eylül 2010 tarihinde onaylanan 2010-2013 KamuYönetimi Reform Stratejisi, , “**Reformun Hedefleri**”, s. 4.

Kamu Yönetimi Reformu Yeniden Düzenlenmiş Stratejisi'nin uygulanmasıyla ilgili Haziran 2014 tarihinde bir rapor hazırlanmıştır.²⁸⁸ Bu rapor, nitel göstergelerin bir analizini ve gelecek için önerileri de içermektedir. Raporla, ilk önce stratejinin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeler hakkında karar verenlere bilgi verilmesi ve yeni KYR Stratejisi'nin hazırlanmasına yol açan tartışmaların başlangıç noktasını teşkil eden bu politikalarda karşılaşılan zorlukların belirlenmesini hedeflenmiştir. Bu rapordan çıkan sonuçlar, strateji uygulanması yasal çerçevenin hazırlanması ve tamamlanması konusunda ve kamu yönetiminin bazı alanlarında ilerlemeler kaydedildiğini, bazı alanlarda ise aksilikler yaşandığını göstermektedir.

2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin uygulanmasına ilişkin rapora göre, belirlenen hedefler kapsamında kaydedilen ilerlemeler şunlardır:

- **Politikalar Yönetimi:** Yönetim yeni Usul Kurallarının kabul edilmesinin ardından, Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin kabulü öncesinde bulunmayan neredeyse tüm diğer yasal düzenlemeleri ve uygulama kılavuzu kabul edilmiştir. Ayrıca, bu strateji kapsamındaki stratejik belgeler ve politikaların çoğu düzenlenmiş ve kabul edilmiştir. Uygulanmaları için kurumsal çerçeve, Başbakanlık Ofisi kapsamında Stratejik Planlama Ofisi'nin ve Avrupa Entegrasyonu ve bakanlar düzeyinde Politika Koordinasyonu dairelerin kurulmasıyla tamamlanmıştır.²⁸⁹

- **Mevzuatın Hazırlanması:** Yönetim Usul Kurallarının kabul edilmesiyle birlikte mevzuat hazırlama süreci de ilerlemiştir. Mevzuat hazırlama ve paydaşlarla toplantıların prosedürleri ve kriterlerine ilişkin yönergelerin birçoğu onaylanmıştır. Ayrıca, hükümet ve bakanlık düzeyinde mevzuatın hazırlanması için kurumsal yapılar birleşmiştir.²⁹⁰ Yerel mevzuatın AB mevzuatıyla uyumlaştırılması için öneriler ve sorumluluk dağılımı konusunda ilerleme kaydedildi. İkincil mevzuatın çoğu, Kamu yönetimi Reform Stratejisinin kabulü öncesinde bakanlar tarafından onaylandı. Ancak, yeni sisteme göre onun çoğu hükümet tarafından onaylanması gerekir. Bu, tüm ikincil

²⁸⁸ Haziran 2014 Tarihli 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisinin Uygulama Genel Raporu

²⁸⁹ 7 Eylül 2011 Tarihinde Onaylanan 09/2011 Sayılı Kosova Cumhuriyeti Hükümetinin Usul Kuralları

²⁹⁰ Bakanlıklarda ve Başbakanlık Ofisinde tüm yasal ofisler daire düzeyine geçmiştir.

mevzuat için ortak bir temel oluşturulmasına ve yayınlamasına yol açmıştır.

- **Etik ve Şeffaflık:** Stratejik ve yasal çerçeve etik, şeffaflık ve yolsuzlukla mücadele konusunda önemli ölçüde ilerlemeler kaydetmiştir. Yolsuzlukla mücadelede yeni stratejisi²⁹¹ 2013 yılında onaylanmıştır. Çıkar Çatışmasının Önlenmesi ve Mal ve Hibe Bildirme Kanunları da düzeltilmiştir. Kamu belgelerine erişim düzeyi, KTR Stratejisinin kabulü öncesindeki dönemle karşılaştırıldığında daha ileri düzeydedir. Uygulama düzeyi ise adalet sisteminin ve takibatın yetersizliğinden dolayı kurumların en büyük sorunu olmaya devam etmektedir.

- **Halkla İlişkiler:** Kurumların, özellikle iletişim birimlerin sorumlulukları ve rolleri açık bir şekilde belirlenmiştir. Ancak devam etmekte olan sorunlar da vardır. Bunlardan iletişim koordinasyonunun politika oluşturma süreci ile bütünleşmesi; öncelikli politikaların iletişim planlarının geliştirilmesi, özellikle hükümet gündeminin Avrupa entegrasyon gündemiyle iletişime geçirilmesi ve kurumların web sitelerinde bilgi yetersizliğidir.

- **Bütçe Planlaması:** KYR Stratejinin kabulü öncesindeki döneme nazaran Hükümetin merkez ve kurumlar düzeyinde bütçe, politikalar ve stratejik planlama konusunda sorumluluk ve roller dağılımı yasal esaslar daha iyi bir şekilde belirlendi. Politikaların ve mevzuatın maliyeti hazırlama kriterleri de önemli ölçüde gelişti. Bütçe ile hükümetin öncelikleri arasındaki denge, bütçe planlamanın ana hedeflerinden biri olmasına rağmen başta bütçe kapsamında öngörülmeleyen kararların kabul edilmemesi konusunda başlıca zorluklardan biri olmaya devam etmektedir.

- **Bütçe Uygulaması:** Bütçe uygulama sistemi iyi bir seviyededir ve KYR Eylem Planının (KYREP) öngörülen faaliyetleri tamamlanmıştır. Bütçe denetim komisyonu kurulmuştur. Ancak, planlanan bütçe ve harcamalar arasında denge belirleme sorunu devam etmektedir.

- **İç Kontrol ve Denetim:** Yasal çerçeve tamamlanmıştır. Denetim birimlerinin sayısı, 2011 yılındaki 65'ten 2013 yılında 71'e yükselmiştir. Belgeli ve yardımcı iç denetim birimlerinin sayısı da 2011 yılındaki 123'ten 2013 yılında 144'e yükselmiştir.

²⁹¹ 11 Şubat 2013 Tarihinde Hükümet Tarafından Onaylanan 2013-2017 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi

- **Kamu Alımı:** Şeffaflığın sağlanmasında, açık prosedürlerin kullanım düzeyinin arttırılmasında ve daha az şeffaflık sağlayan diğer prosedürlerin uygulanma düzeyinin azaltılmasında ilerlemeler kaydedilmiştir. Elektronik kamu alımı sisteminin uygulanarak kamu alımlarında şeffaflığın artırılması ve merkezi kamu alımının uygulanması KYREP'nin gerçekleştiremediği sonraki dönemlerde hayata geçirilecek faaliyetlerdendir.

- **Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi:** Devlet yönetimi yasasına göre,²⁹² bakanlıklar ve kurumlar, iç organizasyon ve görev pozisyonlarının sistemleştirmesi ile ilgili tüzük tasarılarını hazırlamaya başlamışlar. Devlet yönetimi yasasına göre bağımsız ajansların sınıflandırılması ve iç organizasyonlarına ilişkin düzenlemelerin hazırlanması ve onaylanması karşılaşılan sorunlarındandır.

- **İnsan Kaynakları Yönetimi ve Gelişimi:** 2010 yılında Sivil Hizmet Kanunu ve Memur Maaşları Kanununun kabul edilmesinden sonra, ikincil mevzuat çerçevesi neredeyse tamamen yerine getirilmiştir. İnsan kaynaklarının etkin bir şekilde uygulanması, tüm kurumlarda kabul edilen mevzuatın ve yeni maaş bordrosunun uygulanmasına ilişkin kapasiteler oluşturulması, görev pozisyonlarının sınıflandırılması, performans değerlendirilmesi vb. durumlar bu alandaki ana sorunlardır.

- **Kamu Elektronik Süreçlerinin Modernleşmesi:** Bilgi teknolojisi iyice gelişmiştir. Stratejik çerçeve ve kurumsal ve yasal çerçeve neredeyse tamamlanmıştır. Genel prosedürler kapsamında Genel İdari Usul Kanunu yeniden düzenlenmiştir.

- **E- Yönetim:** Elektronik sistemlerin entegrasyonu, aralarındaki etkileşim ve onlar aracılığıyla vatandaşlara hizmet sunumu Kamu Yönetimi Bakanlığı'nın görevlerinden biridir. Bu kapsamda sivil durum, elektronik arşivler, e-devlet mal varlığı, devlet web portalı gibi mevcut sistemler geliştirilmiştir. Daha sonra pilot projeler olarak e-okul sistemleri, doküman yönetim sistemi ve araç maliyet yönetimi sistemi geliştirilmiştir. Birlikte Çalışabilirlik Çerçevesinin standartlarının uygulanması, hükümet kurumlarının gelecekteki yönergesi olmalıdır.

²⁹² Kosova Cumhuriyeti Devlet Yönetimi'nin 03/I-189 Sayılı Kanunu

3.1.2.3. Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi 2015-2020 (Üçüncü Strateji)

Bu strateji kapsamında kamu yönetiminde reformlar; kapasitelerin geliştirilmesini, kamu idaresinin vatandaşlara ve diğer yararlanıcılara sağladığı süreçleri ve hizmetlerin birleştirilmesini, modernize edilmesi ve siyasetten ziyade profesyonelliğe dayalı bir kamu yönetimini amaçlamaktadır. Bu stratejinin ana amaçları:²⁹³

- I. Sürdürülebilir, motive edilmiş, profesyonel, depolitize edilmiş ve ülkenin kalkınma ve entegrasyon sorunlarıyla başa çıkabilen bir kamu yönetimi olmasıdır. (Bu amaç, aynı zamanda Avrupa Komisyonu'nun Kosova İlerleme Raporları'nın da bir şartıdır.)²⁹⁴
- II. İdari prosedürlerin geliştirilmesi ve kamu idaresi hizmetlerinin sağlanması.
- III. Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve hesap verebilirlik.

Kamu yönetimi reformlarına yeni yaklaşımlar ile ilgili yapılan analizlere göre, reformun örgütlenmesi ve uygulanmasındaki engelleri ortadan kaldırması, sürecin daha etkin bir şekilde yönetilmesi ve sonuçlara odaklanması için kamu yönetimi birimleri ve yapılarının üç alana ayrılmasına ihtiyaç duyulmuştur.²⁹⁵ Bu alanlar şunlardır:

- I. Birinci alanda politikaların ve mevzuatın geliştirilmesi ve koordine edilmesi yer almaktadır. Bu alandaki reformların yönetiminden Başbakanlık Ofisi sorumludur.
- II. İkinci alan; sivil hizmet, insan kaynakları yönetimi, kamu idari hizmetlerinin sağlanması, yeniden yapılanması ve hesap verebilirlikten oluşmaktadır. Bu alan Kamu Yönetimi Bakanlığı'nın sorumluluğu altındadır
- III. Üçüncü alan ise kamu finansmanı yönetimi yer almaktadır. Bu birimden Maliye

²⁹³ 2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi, s. 13.

²⁹⁴ Avrupa Komisyonu'nun 2012; 2013; 2014; 2015; 2016 Kosova İlerleme Raporu.

²⁹⁵ 2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi, s. 12.

Bakanlığı sorumludur.

Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi; kamu hizmeti, insan kaynakları yönetimi, kamu idari hizmetlerinin sağlanması ve kamu yönetiminde hesap verebilirlik konularında hedeflenen sonuçların elde edilmesine odaklanmaktadır.

Reformlar kamu hizmetlerinde şu noktaları amaçlamaktadır:

- Rütbelere göre maaş sisteminin uygulanması, sınıflandırılması²⁹⁶ ve “aynı rütbe için aynı maaş” ilkesinin uygulanması.²⁹⁷
- Tüm kurumlarda İnsan Kaynakları Yönetim Bilgi Sisteminin uygulanması.
- İşe alımın liyakata göre yapıldığı, performans değerlendirme sisteminin kurumsal ve bireysel hedeflere dayandığı, profesyonel ve politik olmayan bir kamu hizmetinin örgütlenmesi ve yönetilmesi. Kamu hizmetinin geliştirilmesi ve kamu idaresinin her kademesinde devlet memurlarının eğitimi konusunda stratejik bir yaklaşım sağlanması.

Bu başlık altında Birinci, İkinci ve Üçüncü Stratejiler kapsamında, 2008 yılından günümüze Kosova kamu yönetimindeki gelişmeleri ele aldık. Bu aşamada ise söz konusu gelişmeleri, gerçekleştirdiğimiz mülakatlar ışığında tekrar sorgulayacağız.

Bu çalışma kapsamında yaptığımız mülakatlarda ele aldığımız konulardan birisi, Kosova’da reformların hayata geçirilmesi sırasında ve Stratejik Planların gerçekleşmesinde kapasite sorununun önemli bir engel teşkil etmesidir. Dolayısıyla kapasiteyi geliştirmek için yapılması gerekenleri mülakat gerçekleştirdiğimiz isimlere de yönelttik. Görüştüğümüz isimler bu soru karşısında genel olarak personel eğitime vurgu yapmışlar ve merkezi seviyedeki gelişmişliğin yerel düzeyde bulunmadığını da

²⁹⁶ Devlet memurlarının görev pozisyonlarının sınıflandırılmasına ilişkin 25 Mayıs 2016 tarihli ve 04/89 sayılı hükümet kararı.

²⁹⁷ Devlet Memurları Maaş Kanununun 3. Maddesinin 2. Paragrafı.

eklemişlerdir. Bu konuda görüşüne başvurduğumuz Arta Kotorin²⁹⁸, motivasyonun, memur maaşlarının ve yaşam standartlarının geliştirilmesinin önemine değinmiştir. Memurlar için yapılan eğitimler artırılmalı, memurlar gelişmiş ülkeleri ziyarete yollanmalı, insan kaynakları fonlarla desteklenmeli ve kamuda ve özel sektörde kariyer eğitimlerine önem verilmelidir. Belediyelerin kapasite sorunlarının daha çok olduğuna değinen Besnik Tahiri²⁹⁹, savaştan çıkıldığı dönemde memurların on yıldır çalışmamış insanlardan oluştuğunu belirtmiştir. Bu memurlar zaman içerisinde eğitilmiş ve kapasitelerini geliştirmişlerdir. Sorunun bir başka yönüne değinen Haydin Ramadani³⁰⁰ isemerkezi ve yerel düzeyde gerçekleşen sürekli eğitimlere ve harcanan paralara rağmen profesyonel kadro eksikliğini vurgulamıştır. Bu konuda olumlu bir gelişme ve ilerleme çabasının sonuç vermediğini savunan Ramadani, hiçbir yöneticinin çalışanlarının etkinliğini değerlendirmedeğini belirtmektedir. Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü Naser Shamolli memurların kapasitesi konusundaki değerlendirmelerin haksızlık olduğunu, sorunun memurların yönetimi olduğunu, daha iyi bir insan kaynakları yönetimi ile sorunun çözülebileceğini savunmaktadır.

İnsan Kaynakları Müdürü Nexha Xani, insan kaynaklarında eğitim eksikliği olduğunu, yerel seviyedeki memurlarda bu eksikliğin daha fazla olduğunu, bu alandaki sorunu tespit edecek ve kadro ile bütçeyi yönetebilecek yöneticilere ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedir. Hajredin Hyseni³⁰¹ gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimi okullarının örnek alınması gerektiğini belirtmektedir. Valon Kryeziu³⁰² personel alımının saha uzmanlarınca yapılmasını, stratejik bir plan yapmak için alanlarında uzmanlaşmış kişilerle görüşülmesini önermektedir. İbadete Memeti³⁰³, Yerel Hükümet Bakanlığı'nın yerel düzeyde kapasiteyi geliştirmek için stratejik plan hazırladığını belirtmiştir. Burim Balayla ise insan kaynakları, işe alımlar ve yerel yönetimlerde yaptığı eğitimler sırasında

²⁹⁸ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

²⁹⁹ Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

³⁰⁰ Kamu Yönetim Bakanı Uzmanı ve Danışmanı

³⁰¹ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi üyesi

³⁰² Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansında Hukuk Direktörü

³⁰³ Kamu Yönetimi Bakanlığı'nın Kamu Yönetim Müdürü

çok fazla ayrımcılığa şahit olduğunu ve insanların yaptıkları iş hakkında temel bilgiye dahi sahip olmadığını farkettiğini vurgulamaktadır. Ancak memurların eğitimi alanında genel idari prosedürlerle ilgili yasanın yürürlüğe girdiğini de eklemektedir.

“Kosova kamu yönetiminde kapasitenin geliştirilmesi için yapılması gerekenler nelerdir?” sorusunu yönelttiğimiz Besim Murtezani, devlet memurları arasında uzman olanların da bulunduğunu ancak yöneticilerin, müdürlerin başkan tarafından atandığını, böylelikle de profesyonellikten uzaklaşıldığını ifade etmiştir. Ferdi Kamberi ise personel eğitimi konusundaki plan ve eylem taslaklarının GIZ, DEMOS ve UNDP gibi örgütlerle aynı durumda olduğunu hatırlatmıştır. Drenica Belediyesi yetkilisi, belediyelerinde memur sayısının belediye sakinlerinin sayısına göre eksik olduğunu ve eski çalışanların bilişim teknolojilerinden anlamadıkları için performansın düştüğünü belirtmektedir. Bu durumda kapasiteyi geliştirmek için aldıkları önlem ise iki işe sahip profesyonel insanlarla çalışmak ve uzmanları zayıf memurlara yardımcı olarak yönlendirmek olmuştur. Mamuşa Belediye yetkilisi de aynı sorundan yakınmaktadır. Belediye kurulduğu zaman zorunlu olarak vasıfsız insanları istihdam etmişlerdir. Ancak Mamuşa Belediyesi bu memurları eğitmek için eğitimler düzenlemektedir. Yine de bu eğitimlerin pratik yönü zayıf kalmakta ve sözlü eğitimler yeterli olmamaktadır. Prizren Belediyesi temsilcisi geçmişte belediyelerde personel alımının liyakate dayanmadığını, atamaların parti üslerinde yapıldığını belirtmiş, Priştine Belediyesi yetkilisi³⁰⁴ önemli pozisyonlarda hak etmeyen kişilerin bulunduğunu, Obiliq Belediyesi yetkilisi³⁰⁵ ise istihdamda siyasetin bulunduğunu belirtmişlerdir.

Bu konuda görüşlerine başvurduğumuz siyasi parti ve STK temsilcileri de kamu yönetiminde liyakatin eksik olduğunu, profesyonelleşmenin ve mesleki eğitimlerin yetersiz olduğunu vurgulamışlardır. Visar Rushiti³⁰⁶ liyakatin olmamasının ücretler

³⁰⁴ Kamu Yönetimi Direktörü Muhidin Nushi

³⁰⁵ Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena

³⁰⁶ Demokrasiya Plus Politika Yöneticisi

üzerinde de etkisi olduğunu, Fikrim Damka³⁰⁷ işe alımlarda yerel kademelerde ailevi bağların dikkate alındığını bu sebeple de profesyonelleşmenin gerçekleşmediğini, kaliteli eleman eksikliği yaşandığını, işe alımlarda şeffaflığın bulunmadığını ve siyasi partilerin işe alımları etkilediğini belirtmiştir. Bu sorun karşısında radikal bir öneride bulunan Albina Duraku Nura³⁰⁸ iş yasasında korunmalarına rağmen yetkin olmayan insanların işten çıkarılmasını savunmaktadır. Ona göre reformlar ancak bu şekilde gerçekleşebilecektir. Isuf Zejna³⁰⁹ insan kaynaklarındaki problemin işe alımlarda liyakatten ziyade siyasi veya aile üyeliğinin dikkate alınmasından kaynaklandığını belirtmektedir. Felix Rathje³¹⁰ insan kaynaklarının güçlendirilmesi ve memurların siyasi etkenlerden korunması için çalıştıklarını belirtmektedir.

Yaptığımız görüşmeler esnasında ele aldığımız konulardan bir diğeri, hükümetin kamu yönetimi reformlarına siyasi desteğidir. Reformlara hükümet desteğinin eksikliği AB eleştiri konusudur. 2015-2018 yılları arasındaki hükümet eylem planında siyasi destek taahhüt edilmektedir. “Buna rağmen 2015 yılına kadar reformların siyasi destek görememesinin sebebi nedir? 2015 yılı sonrasında siyasi taahhütlerin fiili çabalara dönüşmesini engelleyebilecek ya da reformlara siyasi destek çabalarını kolaylaştıracak faktörler var mıdır?”sorularını önealtığımız Arta Kotori³¹¹, AB ile uyumlu yasaların ve reformların Meclis’e onaylanmak üzere gönderildiğini, mevcut hükümetin reformların sürekliliğini desteklediğini belirtmiştir. Besnik Tahiri³¹², birinci reform yasası olan belediye mülkünün kamulaştırılması yasasının geçtiğini, Haydin Ramadani³¹³ AB baskıları sonucunda hükümetin Kamu İdaresi Reformlarını ele aldığını ifade etmiştir. Ramadani’nin belirttiği reform paketi üç yasa içermektedir. Bu paketteki yasalar AB yasaları ile karşılaştırılabilir niteliktedir ve Kosova bu yasalara uymaktadır. Ramadani’ye göre, şimdiye kadar KYR üzerindeki üç stratejiden sadece ilk strateji %15-

³⁰⁷ KDTP Üye Partisi ve Kosova Milletvekili

³⁰⁸ AB Bürosu’ndan Danışman

³⁰⁹ Hukuk Yöneticisi Hukuk Programı’nda

³¹⁰ AB Ofisi’nin Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü

³¹¹ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

³¹² Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

³¹³ Kamu Yönetim Bakanı Uzmanı ve Danışmanı

%30 oranında uygulanmıştır. İlk stratejinin uygulanmasını tamamlamadan, ikinci stratejiye başlanmıştır, sonrasında ise üçüncü strateji uygulanacaktır.

Kosova'nın siyasi söylemini AB'nin değiştirdiğini belirten Naser Shamolli'ye³¹⁴ göre, özellikle 2015 yılından sonra Kamu Yönetimi Reformu, Hukuk ve Ekonomi olmak üzere üç doğrudan koşul, Kosova'nın iç siyasetinden bağımsız olarak söylemine ve gündemine yerleşmiştir. Kamu Yönetimi Reformu'nun gelişmekte olan ülkeler için öncelik olduğunu ve o olmaksızın devletin işlevsel olamayacağını hatırlatan Nexha Xani³¹⁵, son hükümetin reform için her konuda herkesle çalıştığını ve Başbakanlığa bağlı Kamu Yönetimi Reformları Koordinatörü ile Kamu Yönetimi Bakanlığı'na sahip olduklarını belirtmiştir.

Hajredin Hyseni³¹⁶, 2015 yılından bu yana kamu yönetiminde reformlar için artan politika girişiminin olduğunu ifade etmektedir. Ancak yine de ona göre, seçim süreçleri hükümetten alınan siyasi desteğe engel olmuştur. Gelecekte siyasi destek eksikliği olmayacağını belirten Hyseni, Kamu Yönetimi Reformu olmaksızın pek çok sürecin geliştirilemeyeceğini ve Kosova'nın AB'ye entegre olamayacağını ifade etmektedir.

Kosova'nın 2015 yılına kadar daha önce sahip olmadığı bazı kurumları ve bir devletin işlevsel durumda olabilmesi için gerekli kriterleri oluşturduğunu belirten Valon Kryeziu³¹⁷, 2015 yılından sonra reformların hem yasal hem de teknik alanlarda başladığını ve hükümetin daha çok destekte bulunması gerektiğini ifade etmiştir. Hükümetin AB kriterlerini uygulamasının mali destek açısından önemine değinen İbadete Mehmeti³¹⁸, bu desteği elde etmek için AB ile bir bütçe sözleşmesi yapıldığını, 8 göstergeden 2'sini stratejik belgelere dahil ettiklerini belirtmiştir. Bu göstergeler, ajansları rasyonelleştirmek ve genel idari prosedür hakkında kanunu uygulamaktır.

³¹⁴ Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü

³¹⁵ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Müdürü

³¹⁶ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi Üyesi

³¹⁷ Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansında

³¹⁸ Kamu Yönetimin Bakanlığının Kamu Yönetim Müdürü

Diğer yandan kamu yönetimi reformlarının gecikmesinde etkili olan faktörleri Burim Balayla³¹⁹, seçim dönemleri ve hükümetin kurulamadığı (altı aylık) dönemler, bütçe eksikliği ve geçmeyen maaşlar yasası olarak göstermektedir. Benzer faktörlerden bir diğeri Ferdi Kamberi'nin³²⁰ işaret ettiği gibi, hiçbir hükümetin görev süresini tam olarak tamamlayarak sona erdirememesidir. Kamberi diğer bir sorunun, özerk yerel yönetime ilişkin mevzuatın değiştirilmesinden kaynaklandığını belirtmektedir. Ona göre bu durum mevzuat değişikliğinin de ötesinde, organik hukuku ve anayasal yapıyı da ilgilendiren bir değişiklik öngörmektedir. Dolayısıyla değişiklik öncesinde fizibilite çalışması yapılması gerekmekte ve avantajlar, zayıflıklar, eksiklikler ve risklerin belirlenmesi gerekmektedir.

AB'nin hükümete yönelttiği 2015 yılına kadar reformlara siyasi destek eksikliği bulunduğu yönündeki eleştirileri ve 2015 yılından sonraki siyasi desteği etkileyecek faktörleri, yerel yönetimlerden görüştüğümüz isimlere de sorduk. Bu soru karşısında Drenica Belediyesi yetkilisi³²¹, 2015 yılından önceki destek eksikliğini savaşın neden olduğu yıkımların tamir edilmesine öncelik verilmesine bağlamıştır. Dolayısıyla idareye öncelik verilememiştir. Ancak artık ekonomik durum iyileştiği için hükümetin daha fazla destek verdiği söylenebilmektedir. Hükümet, memurlara eğitim vererek, projeleri destekleyerek, performansı ödüllendirerek destekte bulunmaktadır.

Mamuşa Belediyesi yetkilisi ise³²², haklı olarak bütün kanunların AB korkusundan ve siyasi amaçlı yapıldığını ifade etmektedir. Bu durum ise reformların içselleştirilmesini engellemektedir. Obiliq Belediyesi yetkilisi³²³, 2015-2018 yılları arasında büyük reformların başlatıldığını ve yeni hükümetin büyük bir dönüşüm başlattığını belirtmiştir.

³¹⁹ Kamu Yönetim Bakanı Müdürü

³²⁰ Stratejik Belgeler Geliştirmek İçin Üst Düzey Yetkili

³²¹ Drenica Belediye Kamu Yönetim Müdürü Kimete Qorri

³²² Genel İdare Müdürü Mahmud Taç

³²³ Obiliq Belediyesi Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena

Prizren Belediyesi yetkilisi³²⁴, Kosova’da kamu yönetimi reformunun yavaş ilerlediğini, iç siyasete bağlı olduğunu ve hükümetlerin bu konudaki görevlerini yerine getirmediğini belirterek cinsiyet eşitliği yasasını öngören reformun uygulanmadığını örnek olarak göstermiştir. Buna göre, şu an 73 olan bakan yardımcısı bulunmakta, ancak sadece bir kadın bakan bulunmaktadır. Priştine Belediyesi yetkilisi³²⁵, kamu yönetimi reformlarını engelleyen siyasi etkilere istihdamın siyasallaşmasını örnek vermekte ve son hükümetin reformları arttırdığını belirtmektedir.

Hükümetin kamu yönetimi reformlarına etkisini ve reformların başarısını artıran ve engelleyen sebepleri siyasi parti ve STK temsilcileri ile görüşmelerimizde de ele aldık. Demokrasi Plus Politika Yöneticisi Vısar Rushitın, daha önceki hükümetlerin önceliği istihdama verdiklerini ve dolayısıyla reformların öncelikli olmadığını belirtmiştir. Ancak ona göre, son yıllarda kamu idaresinin bu alandaki vize serbestleşmesi için biraz daha aktif hale gelmesi ve Kamu Yönetimi Reformu’nun AB’nin üçüncü ayağını oluşturması sebebiyle reformların önceliği ve önemi artmıştır. Görüşlerine başvurduğumuz Fikrim Damka³²⁶, bu hükümetin öncekinden farklı olarak daha fazla AB desteğine sahip olduğunu ve KYR yasalarının meclisten geçeceğine olan inancını ifade etmiştir.

Reformlara hükümet desteği konusunda önemli fikirler ileri süren Isuf Zejna, Kosova Hükümeti’nin AB kurumları ve USAID’dan gelen yardımlarla yönlendirildiğini, bu yüzden de hükümet katılımından yoksun AB yardımları, hibeleri ve girişimlerinde hep bir eksiklik bulunduğunu belirtmektedir. Ona göre, Kosova hükümeti kendi sorunlarını tanımlamak ve kendisi inisiyatif almak açısından pasif kalmaktadır. Bu yüzden de reformlar için gereken politik irade eksiktir.

AB Ofisi Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü Felix Rathje’e göre, geçmiş

³²⁴ Prizren Belediye Meclis Başkanı Artan Abraşi

³²⁵ Kamu Yönetimi Direktörü İle Muhidin Nushi

³²⁶ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) üyesi ve Kosova Milletvekili

hükümet Kamu Yönetimi Reformlarının başlamasında etkili olmuştur. Günümüzde de mevcut hükümet reformlara devam etmektedir. Rathje, Başbakanlık Ofisi, Maliye Bakanlığı, Kamu Yönetimi Bakanlığı, eski hükümette çalışmış olan Jağcılar'ın reform için birlikte çalışması gerektiğini belirtmektedir. Vetvendosye Siyasi Partisi Halkla İlişkiler Sorumlusu Deyona Mihali, reformlar konusunda hem şimdiki hem de eski hükümetlere eleştirilerde bulunarak, reformların devlet amacı olarak değil seçim aracı olarak görüldüğünü belirtmektedir. Ona göre, son hükümet AB tarafından finanse edilen bir paketi gündeme getirmesinin nedeni paketin içeriği için değil formalite olarak gündeme getirilmiştir.

Çalışmamız kapsamında gerçekleştirdiğimiz mülakatlarda ele aldığımız bir diğer konu kamu hizmeti, maaşlar ve kamu yönetiminin yapı ve işleyişi hakkında kanun hazırlanması hususundaki AB'nin tavsiyeleridir. Bu alanda 2005 yılından 2015 yılına kadar olan gecikmenin sebebi ve 2015-2018 eylem planında hükümet tarafından neler taahhüt edildiği sorularını görüştüğümüz kişilere yönelttik. Bu sorunun yanıtı olarak yasaların gecikme sebebini Arta Kotori³²⁷, siyasi krizler, siyasi boşluk, sık sık yapılan seçimler ve hükümet değişiklikleri olarak göstermiştir.

Belirtilen alanlarda çıkarılan yasalar ve yaşanan gelişmeleri Haydin Ramadani kısaca özetlemiştir. Buna göre, daha önce yapılması planlanan strateji ile maaşları düşmüş olan kamu görevlileri için yeni yasa yapmayı planlamıştır. Sonrasında eylem planı değiştirilmiş ve Avrupa Komisyonu'nun baskına dayanılamayarak üç yasa çıkarılmış ve bu doğrultuda ilerleme kaydedilmiştir. Bu konuda yasal paket hazırlanmış ve komisyonda görüşülmüştür. Yasal düzenlemeler şimdi meclistedir. Bu yasal paket aynı zamanda AB standartlarına da uygundur. Naser Shamolli'ye³²⁸ göre, Kurumlar Yasası bir devrim niteliğindedir. Aynı iş için aynı ödeme prensibini düzenleyen ücret yasası ile 20 yıl sonra eksik kalan maaşlar için ücret kuralları belirlemektedir. Reform

³²⁷ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

³²⁸ Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü

yasalarının Meclis'ten geçiş sürecini özetleyen Ferdi Kamberi³²⁹, sürecin 2016 yılında başladığını, ilk olarak “Sigma” ve diğer bileşenlerin yardımıyla işbirliğine başladıklarını belirtmiştir. Bu aşamada yerel düzeyde de reformlar başlamıştır.

Görüşlerine başvurduğumuz bir diğer isim Nexha Xani³³⁰, Kamu Yönetiminin Kuruluşuna İlişkin Yasa'yı değerlendirmiş ve ülke için zorlayıcı bir kanun olduğunu, yine de en iyi biçimde uygulandığını ifade etmiştir. Belirtilen yasaların hazırlanmasındaki gecikmeyi Hajredin Hyseni³³¹ siyasi mücadelelere ve daha önceki parlamentodaki muhalefete bağlamıştır. Burim Balayla³³² ise yasal paketin bütçeye ek bir bedel getirdiğini ve bu çok önemli üç yasanın üzerinde istişare ve danışma sürecinin bulunması gerektiğini belirterek yasanın gecikmesini bunlara bağlamıştır. Reformların gecikmesinin bir diğer sebebi Besim Murtezani'ye³³³ göre, AB ile yürütülen müzakereler ve vize serbestleşmesinin reform çalışmalarını ihmal etmeye yol açmasıdır. Kamu Yönetimi Reformu'nun AB ile uyumlu olduğunu ifade eden Valon Kryeziu³³⁴, reformun, bakanlıklar içinde idarenin küçülmesini, vatandaşların sivil hizmetlere yaklaşmasını ve işlevsel, az masraflı idareye sahip olunmasını sağlayacağını belirtmektedir.

Kamu hizmeti, maaşlar ve kamu yönetiminin yapı ve işleyişi hakkında hazırlanan kanunları, bu alandaki gecikmeleri ve hükümetin 2015-2018 eylem planındaki taahhütlerini yerel yönetim temsilcilerine de sorduk. Bu kapsamda yaptığımız mülakatlar neticesinde, Drenica Belediyesi temsilcisi³³⁵ daha önce AB kriteri olmayan ancak şimdi birer AB gerekliliği olankamu yönetimi süreçlerinin dijitalizasyonu, seyahat özgürlüğü ve ülkenin liberal değerlere uygun hale getirilmesi ilkelerini belediyelerinde de gerçekleştirmek istediklerini belirtmiştir.

³²⁹ Stratejik Belgeler Geliştirmek için üst Düzey Yetkili

³³⁰ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Müdürü

³³¹ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi Üyesi

³³² Kamu Yönetim Bakanı Müdürü

³³³ Mevzuat Uygulaması Anabilim Dalı Başkanı

³³⁴ Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansında Hukuk Direktörü

³³⁵ Kamu Yönetim Müdürü Kimete Qorri

Mamuşa Belediyesi yetkilisi, kendi belediyelerinde ve diğer belediyelerde aynı işi yapan memurların maaşlarının aynı olmadığını belirterek yeni yasayla beraber bu eşitsizliğin giderileceğini belirtmiştir. Benzer şekilde Obiliq Belediyesi yetkilisi³³⁶ de ücretlerle ilgili yasal düzenin adil olmadığından ve belediyelerin ücretler konusunda AB gereklilikleriyle uyumlu olmadığından yakınmaktadır. Ancak ona göre, sorun merkezi düzeydedir. Maaşların Avrupa standardıyla değil de bölgeyle karşılaştırılması gerektiğini ifade eden Kushtrim Mirena, memur maaşlarının Arnavutluk ve Makedonya ile de aynı seviyede olmadığını ifade etmektedir. Dolayısıyla ona göre, yasanın çıkarılmasıyla bile bazı reformlar gerçekleşmiştir. Bundan sonra da merkezi yönetim, bir belediyeden diğerine maaş düzeyinin farklı bir şekilde olmasına izin vermemelidir. Priştine Belediyesi ve Obiliq Belediyesi yetkilileri yasaların AB ile uyumlu olduğunu ancak uygulamada uyum sağlanamadığını belirtmişlerdir.

Aynı soruyu yönelttiğimiz siyasi parti ve STK temsilcilerinden Vısar Rushitin³³⁷ 2010 yılında ödemeler yasası yürürlüğe girdiğinde kamu hizmeti yasasının da hazırlandığını ancak gecikmeli olarak yürürlüğe girdiğini belirtmiştir. Rushitin'a göre yasaların çıkmasındaki gecikme yasaların öneminden kaynaklanmaktadır. KDTP parti üyesi ve Kosova Milletvekili Fikrim Damka'ya³³⁸ göre ise gecikmenin sebebi, yasanın mecliste siyasi bir destek bulamamasıdır. Milletvekillerinin bir kısmı bu kanunlardan memnun kalmamış ve taslak geri dönmüştür. Diğer yandan Damka, reformlar ve seçimler arasında bir ilişki kurulduğunu ve bu durumun da yasalar üzerinde olumsuz etki oluşturduğunu belirtmiştir. Damka'ya göre bu üç yasa AB ile uyumludur ancak maaş yasasında bir uyumsuzluk vardır. Maaşlar ile ilgili yasal paketin çeşitli sosyal grupların çıkarlarını etkilediğini belirten Isuf Zejna³³⁹, bu yasanın yüksek bütçe maliyeti sebebiyle uygulanamadığı durumların olduğuna dikkat çekmiştir. Meclis kanunu onaylasa bile IMF bütçedeki ek yüklerle izin vermemekte, bu durum ise yasanın uygulanmasında sorun

³³⁶ Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena

³³⁷ Demokrasiya Plus Politika Yöneticisi

³³⁸ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) üyesi ve Kosova Milletvekili

³³⁹ Hukuk Yöneticisi Hukuk Programı'nda

oluşturmaktadır. Felix Rathje³⁴⁰ ücretler yasasının çıkmasındaki gecikmeyi yapılan seçimlere ve yeni hükümetin kurulmasında geçen zamana bağlamaktadır. Kamu yönetiminin örgütlenmesi yasası ile kamu hizmeti yasasının sorunsuz olduğunu bildiren Rathje, ücretlerin bütçe maliyeti ile ilişkisi sebebiyle zorlukları taşıdığını belirtmektedir.

3.2. KOSOVA’DA YEREL YÖNETİM YAPISI

3.2.1. Kosova’da Ademi Merkeziyet Ve Yerel Öz-Yönetimde Reformların Bağlamı

Kosova’da yerel yönetim düzeyinde adem-i merkeziyet en önemli reformdur. İyi yönetişimin temeli olan adem-i merkeziyet düşüncesinin benimsenmesi, ekonomik kalkınma, kamu işlerinin etkin bir biçimde ilerlemesi farklı grupların veya toplulukların çıkarlarına olabildiğince uygunluğun sağlanabilmesi yolunda atılacak olan en önemli adımdır.³⁴¹ Yerel yönetimler reformu son dönemlerden bu yana yürütme ve yasama güçlerinin gündeminden düşmeyen bir konudur. Adem-i merkeziyet, yerel yönetim seviyesinde özellikle küreselleşme süreciyle daha da desteklenmektedir. Son yirmi yıldan bu yana ulus-devletin tarih dışı olduğu, kamu sektörü ve kamu yönetiminin küçültmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Dünya genelindeki bu akım, AB özelinde de benimsenmiş, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden idari yapılarını adem-i merkeziyetçi bir Avrupa için hazırlanmaları istenmiştir.³⁴²

Son on yıldır hazırlanan yerel yönetime dair yasa tasarıları ve DB gibi uluslararası kuruluşlar ile Avrupa Konseyi gibi kurumlar tarafından ön plana çıkartılan yerel

³⁴⁰ AB Ofisi’nin Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü

³⁴¹ (Çevrimiçi) <https://www.klgi-ks.com/sq/lajmet/historiku-i-qeverisjes-lokale-ne-kosove-150-raportet-ne-mes-nivelit-politik-dhe-administrates>, 1 Haziran 2018

³⁴² Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirerek mi ? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, cilt 9, sayı 2, Nisan 2000, s. 14.

yönetimi güçlendirme politikaları pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de adem-i merkeziyetçilik yönünde ilerlemektedir.³⁴³

Artık günümüzdeki kamu hizmetlerinin sadece merkezi yönetim ve ona bağlı kuruluşlarca yerine getirmesi imkansız gibidir. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin zamanla niteliklerinin değişmesi, küreselleşme sürecinde ekonomi ve siyaset alanlarının evrenselleşmesi adem-i merkeziyetçilik düşüncesini neredeyse zorunlu kılmaktadır.

Adem-i merkeziyet yapısının kabul edilme süreci Sırp ve Arnavut topluluklarında uygulanış ve siyasi olarak iki farklı şekilde incelenmektedir. Ibri Nehri’nin Kuzey Mitroviça bölgesindeki yaşayan Sırlar, siyasi bir konu olarak görmektedirler. Çünkü adem-i merkeziyet planını Kosova’nın bağımsızlık planının bir sonucunu olduğunu düşünmektedirler. Diğer tarafından adem-i merkeziyetçilik konusunu Arnavut nüfusun bir kısmı, Sırların kontrol ettiği alanları yaratan ve güçlendiren, Kosova’nın topraklarında tam egemenliğine sahip olmasını engelleyen bir süreç olarak görmektedirler.

Yerel yönetim planına hazırlanmak için Yerel Yönetim Bakanlığı, 2008-2010 Yerel Yönetiminin Uygulanması İçin Eylem Planı oluşturmuştur. Adem-i merkeziyet için Bakanlıklar Grubu kurulmuş ayrıca beş alt çalışma grubu oluşturulmuştur. Adem-i merkeziyet için oluşturulan beş altgrup şunlardır; Reform Mevzuatı, Yeni Belediyelerin Kurulması, Yeterlilik ve Kaynakların Transferi, Belediyelerde Kalkınma ve Kapasite Geliştirme ve Bilgi Kampanyası için altgruplar kurulmuştur. Kosova için adem-i merkeziyet planı çok iddialı bir plandır ve bu nedenle koordinasyonun çok fazla olması gerekmektedir. Yatay düzeyde (merkezi yönetim düzeyi) ve dikey (merkezi düzey ve yerel yönetimler) koordinasyonu gerekmektedir. Kosova Belediyeleri Ahtisaari Teklifi kapsamında öngörülen yetkinliklerin transferini beklemektedir. Çoğu belediye başkanı, idarelerinin sınırlamalarının dolayı tüm yetkilerin derhal transfer edilmesini tercih

³⁴³ Birgül Ayman Güler, **a.g.e.**, s. 29.

etmektedir.³⁴⁴

Adem-i merkeziyet süreci demokrasi sisteminin önemli bir reformudur. Vatandaşlar bu sürecin içerisinde daha güçlü bir rol oynarsa sürecin başarılı olması daha mümkündür. Hükümet veya Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı bunu tek başına yapamaz. Dolayısıyla toplumun farklı alanlarından sürece daha fazla katılım gereklidir. Sivil toplum, siyasetçiler, medya, özel sektör katılımcıları ve akademisyenler bu süreçte önemli rol oynamaktadır. Uluslararası aktörler, özellikle etnik gruplar arası diyalogu ve girişimleri desteklemede önemli bir role sahiptir.³⁴⁵

Yerel yönetimin gelişmesindeki eğilimler, yerel topluluğun ilgisini ve değerlerini tanıtmaya ve yerel özerkliği geliştirmeye doğru ilerlemektedir. Kosova örneğinde, yerel özerk yönetim sisteminde reform geliştirme süreci, özellikle kamu politikaları ve ekonomik kalkınma girişimleri geniş bir alandaki yerel ve uluslararası gelişmelerin etkilerini dikkate almaktadır. Kamu yönetimi ve kamu hizmetlerindeki reform gereklilikleriyle birlikte, yerel yönetimin vatandaşlara hizmet sunma etkinliğini artırma yükümlülüklerini ön planda tutmuştur. Ancak yerel demokrasiyi inşa etme ve yerel özerk yönetim sistemi içerisinde vatandaşların taleplerini karşılayacak şekilde işlevsel hale getirilmesi yolunda yerel yetkililerin yetkilerini insiyatifli kullanmaları farklı nitelikteki sorunlara neden olabilmektedir.

Yerel yönetim düzeyinde çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Ancak ağırlıklı olarak siyaset, hukuk mevzuatı, organizasyonel, bölgesel, ekonomik gibi alanlarda daha fazla sorun yaşandığı tespit edilmiştir.

Siyasal alanda sorunlardaise özyönetim sisteminde yapılan reformlar karmaşık bir siyasi çevreye oluşturmaktadır. Özellikle Sırp toplumunun kurumsal ve sosyal

³⁴⁴ Raporti i UNDP, “**Raporti për Konsultimet me Kryetarët e Komunave**” [Belediye Başkanları ile İstişare ile ilgili Raporu], Prishtine, 2008.

³⁴⁵ Besnik Tahiri, “Implementimi i Procesit të Decentralizimit në Kosovë një vit pas Kushtetutës”, s. 28.

entegrasyonu açısından yerel özerk yönetim sisteminin birleşmesi Kosova’da yerel demokrasinin gelişimini etkileyen sorunlardan biri olmuştur.

Yasal alanda sorunlar yerel düzeydeki yasal çerçeve, iç ve dış siyasi faktörlerden etkilenmiştir. 1999’dan sonra yasal düzende sık yapılan değişiklikler nedeniyle, yasal çerçevenin tam anlamıyla dikey ve yatay uyumunun olmaması ve belediye düzeyinde resmî gazeteye sahip olunmaması diğer bir sorundur. Yerel yönetim, birçok durumda herhangi bir yasal denetime tabi olmaması ve sadece yasal bir etki yarattığı zaman müdahale edilmesi sorun yaratmaktadır. İç mevzuatın AB mevzuatına uyum sürecinin yanı sıra, gelecekte mevcut mevzuatın değerlendirilmesi ve uyumlaştırılmasına odaklanılması gerektiği yaşanan bunlar zorluklardan bazılarıdır.

Bölgesel alanda yaşanan sorunlar, bölgesel ve yerel özyönetim reformları sürecine başlamıştır. Yeni oluşturulan belediyelerin ekonomik alanda zayıf kaynaklara sahip olması bu belediyelerin gelişmelerinde zorluklar yaratmıştır. Vatandaşlara daha yakından hizmet verilmesi amaçlanırken, kaynak yetersizliği nedeniyle yaşanan sorunlar ve zorluklar amaçların tersi durumlara neden olabilmektedir.

Ekonomik alanda yaşanan sorunlar ise belediyelerin işleyişi ile ilgili sorunlara değinmektedir. Bir yandan belediyelerin, iş faaliyetlerinin iznini ve kullanılmasını sağlamak için vergi gelirleri toplamasına izin verdiği ancak diğer tarafta iç Ticaret Yasası ile belediyelerin işletme kaydından gelir elde etmesini yasaklamaktadır. Giderek artan sayıda işletme olmasına rağmen, çoğu işletme üretken olmadığı için belediye ekonomisinin önemli ölçüde iyileşmesine ve işsizliğin azalmasına yansımamıştır. Yüksek işsizlik oranı bunu en iyi şekilde göstermektedir. Tüm belediyelerdeki ortak veriler % 35 işsizlik oranına işaret etmektedir.³⁴⁶

³⁴⁶ “ Agjensioni i Statistikave te Kosoves, Regjistrimi i Popullsisë dhe Ekonomisë Familjare [Nüfus ve Aile Ekonomisi Kayıtları]”, Prishtine, 2011. Ancak 2012 yılının Dünya Bankası raporları göre Kosova'nın işsizliği %45 oranı gösterdi (Banka Botërore, “Evropa Juglindore Raporti i Zhvillimeve Ekonomike”, Prishtinë, 2012, s. 7.).

Çalışmamız kapsamında mülakat yaptığımız kişilere reformlar kapsamında yerel yönetimlere yönelik sorular da yönelttik. Bu bağlamda reformlar açısından merkezi kamu yönetimi ile yerel kamu yönetimi uygulamaları arasında fark olup olmadığını ele aldık. AB'nin reform talebi, Kosova Hükümeti'nin yasal düzeni ve reform yasalarının yerelde nasıl karşılandığı ve merkezi idare ile yerel idare arasında uygulama kapasitesi açısından hangi farkların olduğu sorularını yönelttik. Belirtilen sorular karşısında Başbakanlık Ofisi İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi Arta Kotori, yerel yönetimlerdeki uygulamalar hakkında bilgisi olmadığını ifade etmiştir. Reformların yerelde yürütülmesinin zor olmadığını ancak reformların vatandaşa yansıtılmasının zor olduğunu da belirterek reformların vatandaş etkilemediği takdirde de reform sayılamayacağını ifade etmiştir.

Kosova Cumhuriyeti Reformlar Ulusal Koordinatörü Besnik Tahiri, kamu yönetimindeki üç yasanın merkezi düzeyde uygulandığını ancak yerel düzeyde anayasadan bu yana herhangi bir reform gerçekleştirilmediğini belirtmiştir. Fakat ona göre şu anki hükümet, yerel özyönetimin işleyişini kontrol etmeyi planlamaktadır. Adem-i merkeziyetin başarılı olup olmadığı yönündeki sorumuza ise Tahiri, azınlıkların entegrasyonu açısından başarılı olduğu ancak işlevsel adem-i merkezileşme açısından durgun olduğu şeklinde cevap vermiştir.

Reformların birbirine bağlı zincirler olduğunu belirten İnsan Kaynakları Müdürü Nexha Xani'ye göre, merkezi sistemde reformlar varsa yerel sistemde de olacaktır. Yerel ve merkezi seviye arasında yasal uygulanabilirlikte bir fark olmadığını dile getiren Hajredin Hyseni'ye³⁴⁷ göre, merkezi yönetim yerel yönetimden daha yüksek profesyonel kapasiteye sahiptir. Kamu Yönetimi Bakanlığı Kamu Yönetimi Müdürü İbadete Mehmeti de benzer şekilde yasal pakete yerel yönetimleri dahil etmediklerini ifade etmiştir.

³⁴⁷ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi üyesi

Kamu Yönetimi Bakanlık Müdürü Burim Balayla, reformlar açısından merkezi ve yerel yönetim arasında hiçbir fark olmadığını belirtmiştir. Balayla'ya göre, Yerel Yönetim Bakanlığı yerel düzeydeki, Kamu Yönetimi Bakanlığı ise merkezi düzeydeki reformlarla ilgilenmektedir. Mevzuat Uygulaması Anabilim Dalı Başkanı Besim Murtezani'ye göre, hükümetin odak noktası yerel yönetimlerdir. Yerel Yönetim Bakanlığı 2025 yılına kadar uygulanması gereken ana noktaların belirlendiği bir stratejiye sahiptir. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın görevi, merkezi seviyedeki planları belediyelere uyumlu hale getirmektedir. Stratejik Belge Geliştirme Üst Düzey Yetkilisi Ferdi Kamberi, reformlar açısından merkezi ve yerel düzeyde uygulamada hiçbir fark olmadığını, reformların belediyelere uyumlu hale getirilmesinden Yerel Yönetim Bakanlığı'nın sorumlu olduğunu, belediyelerin ise bunları yerine getirme yükümlülüğü olduğunu belirtmiştir.

Aynı soruları yönelttiğimiz Drenica Belediyesi Kamu Yönetimi Müdürü Kimete Qorri, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında pek fazla değişiklik olduğuna inanmamaktadır. Yerel düzeyde birçok reform olduğunu belirten Qorri, Drenica Belediyesi'ndeki yenilikleri, yeni web sitesi, dijitalleşme ve online hizmetler, e-kioska ve e-yargıtay olarak sıralamaktadır. Mamuşa Belediyesi Kamu Yönetimi Müdürü ise reformların merkezde daha fazla olduğunu, sonradan da belediyeye yansıdığını ifade etmiştir. Aynı zamanda reformların yerelde işleyebilmesi için kanunların yeterli olmadığını, eski çalışanlar emekli olup okuyanların ise kadrolar yerleşinceye kadar reformların tam olarak uygulanamayacağını da eklemektedir.

Obiliq Belediyesi yetkilisi³⁴⁸, yerel seviyede daha fazla reform olduğunu ancak ödemeler açısından geride kaldığını, Priştine Belediyesi yetkilisi³⁴⁹ yerel düzeyin merkezden gelen yönetmelik ve talimatları uygulamak zorunda olduğunu ifade etmiştir. Prizren Belediyesi yetkilisi ise belediyelerin adem-i merkeziyet sonucunda sahip olduğu gücün merkezden kopma ve ayrı kararlar alacak kadar bağımsızlaşmayı doğuracak

³⁴⁸ Avrupa Entegre müdürü Kushtrim Mirena

³⁴⁹ Priştine Belediyesi Kamu Yönetimi Direktörü Muhidin Nushi

düzeyde olmadığına dikkati çekmektedir. Görüşlerine başvurduğumuz KDTP parti üyesi ve Kosova Milletvekili Fikrim Damka da yerel yönetimlerin merkezi düzeyde yapılan reformlardan etkilendiğini ancak yerelde bu reformların uygulanmasında farklar bulunduğunu belirtmektedir. Damka'nın belirttiği üzere özyönetim ilkesi bulunsa ve belediyelerin kararları bağımsız olsa da bazı hizmetler merkeze bağımlıdır. Özellikle bütçe, eğitim ve sağlık hizmetlerinin merkezi yönetimle bağlantısı bulunmaktadır. Dolayısıyla ona göre, merkez ve yerel yönetim ilişkilerinde de reforma ihtiyaç bulunmaktadır.

Albina Duraku Nura³⁵⁰ reformlar açısından merkez ve yerel arasında fark olmadığını vurgulasa da Isuf Zejna'ya³⁵¹ göre, merkezi düzey çok büyük bir bağış ve bütçe desteğine sahipken yerel düzeyde hükümet desteğinin olmaması bu eşitliği bozmaktadır. Aynı zamanda Zejna'ya göre, merkezi düzeyde eğitim veya diğer ustalık becerilerinin kazanılmasıyla fırsatların arttığı görülmektedir. Bu imkanlar yerel düzeyde de artırılmalıdır. Konunun bir diğer yönüne dikkati çeken Felix Rathje³⁵², yapılan reformların esas olarak merkezde olduğunu, fakat yerel ile birlikte ve bir arada çalışmanın zorunluluk olduğunu vurgulamaktadır. Çünkü yerel yönetimler vatandaşlara daha yakındırlar ve insanlar günlük ihtiyaçlarını, eğitim, sağlık gibi çeşitli hizmetlerle ilgili ihtiyaçlarını yerelde karşılamaktadırlar.

³⁵⁰ AB Bürosu'nda Danışman

³⁵¹ Hukuk Yöneticisi Hukuk Programda

³⁵² AB Ofisi'nin Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü

Son yıllarda yaşanan siyasal, ekonomik ve sosyal gelişmeler dünyayı küreselleşme ve yerelleşme anlamında iki zıt yönde ilerlemektedir. Toplumun bu genel hareketi üzerinde yerel yönetimlerin yaşadığı değişikliklerin de etkisi olduğu söylenebilir.³⁵³

Dünya çapında meydana gelen iki siyasal devrim vardır: Birincisi, hükümetlerin ekonomik ilişkilerin manipulatörleri olarak rollerinin küçülmesi ve dünya pazarları entegrasyonunun küreselleşmesidir. İyi işleyen bir piyasa ekonomisinin teşkil edilmesi amacıyla uygulamaya konulan politik düzenlemeler ve altyapı düzenlemeleri eski komünist ülkelerde dramatik olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı derecede önemli olan bir diğer devrim ise hükümetin adem-i merkeziyetçi olarak yerelleşmesidir. Yerelleşme, vatandaşların anlayabilecekleri ve kontrol edebilecekleri bir hükümet sisteminden talep ettikleri çoğulculuk ve demokrasidir. Geçtiğimiz on yıl boyunca bu eylemlerin çoğu, Sovyet'in bir parçası olan ülkelerin AB'ne katılmaları ya da kendilerini AB üye devletleri olarak gördükleri sosyalist devletin adem-i merkeziyetçiliğine odaklanılmıştır.³⁵⁴

3.2.2. Kosova'da Yerel Yönetim Mevzuatı Esasları

Kosova'da yerel yönetimlerin yapılandırılmasında çeşitli aşamalardan geçilmiştir. 2000 yılında Kosova Birleşmiş Milletler Kosova Misyoununun (UNMIK) kurulmasıyla yeni yerel özyönetim sisteminin kurulması ve işlenmesi dolayısıyla iki ana düzenleme kabul edilmiştir:

“2000/43 sayılı düzenleme belediyelerin isimleri, sayıları ve sınırları için kabul edilmiştir ve Kosova'da Belediyelerin kendi kendini yönetmesi hakkında 2000/45 sayılı düzenlemenin yayınlanmıştır.”³⁵⁵

³⁵³ Ministria e Administrimit të Pushtetit Lokal, “**Organizimi dhe Funksionimi i Vetëqeverisjes Lokale në Kosovë**”[Kosova'da Yerel Özyönetim Organizasyonu ve İşleyiş], Prishtine, 2013, s. 5.

³⁵⁴ Robert D. Ebel and Gabor Peteri, **The Kosovo Decentralization**, Briefing Book, Pristina, 2007, s.13

³⁵⁵ Ramiz Fazliu, “From the Power of Local Authorities to Local Self Government in Kosovo”, **Academic**

Kosova Cumhuriyeti'nde 28 Ekim 2000 yılında ilk yerel demokratik seçimler yapılmı ve Belediye Meclisleri kurulmuştur. Bu seçimlerde aynı dönem içerisinde hem meclis birlikleri hem de idari kamu hizmetleri oluşturulmuştur. Belediyeler, bu dönemde yerel idarelerin örgütlenmesini adına Kosova'da 2000/45 sayılı UNMIK düzenleme temelinde faaliyet göstermeye başlamıştır.³⁵⁶

Kosova belediye meclisleri sınırlı özerk kapasiteye sahiptir. Dolayısıyla Birleşmiş UNMIK'nden ayrılan yetkileri belediye meclisinin ve diğer idari organların kararları üzerinde UNMIK Komiseri sorumlu ve geniş yetkileri sahiptir. UNMIK Komiseri, belediye başkanının seçim şeklini ve yetkilerini yasal düzenleme ile belirleme yetkisine sahip bulunmaktadır. 2000/45 sayılı yönetmelik 2007/30 sayılı düzenleme ile değiştirilmiştir. Esas olarak bu değişiklik, belediye başkanlarının doğrudan seçilmesive üç tür yetkinliğin tanımlanması üzerinde durulmaktadır: Kendi, devredilmiş ve geliştirilmiş yetkinlikler.³⁵⁷

Kosovanın bağımsızlığını ilan ettikten sonra hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde kısa zaman içerisinde önemli değişikliklere gidilmiştir. Yurttaşlık alanında da kısa süre içinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerin önemli bir kısmı da mevzuat hakkındadır. Yerel yönetimler yasasına göre de belediyeler; merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeyen hizmetleri kullanmak üzere yasa ile belirlenen belirli bölgelerde yaşayan yurttaşlar tarafından oluşturulan temel yerel yönetim birimleridir.³⁵⁸

1999 yılından sonra Kosova'da yerel yönetimlerin yapılandırılmasında AB, ABD ve uluslararası kuruluşların da büyük desteği ve yardımıyla, yasal düzenlemelerin

Journal of Interdisciplinary Studies, Vol. 4, N. 1, S. 2, MCSER Publishing, Rome - Italy, April 2015, s. 145-146

³⁵⁶ (Çevrimiçi) http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_45.htm, 05. Haziran 2018

³⁵⁷ (Çevrimiçi) http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/02english/E2007regs/RE2007_30.pdf, 5 Haziran 2018) **ABAK**

³⁵⁸ Yasa No. 03/L-040 Yerel Özyönetim Yasası, Madde. 4/1, (Çevrimiçi) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>, 15 Mayıs 2018.

temelini uluslararası ölçütler oluşturmuştur.³⁵⁹ Avrupalaşma konseptinde, belediyelerin anayasa ve yasalarla düzenlenen faaliyetleri Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı çerçevesinde uygulanmıştır.³⁶⁰

Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı ve anayasadaki düzenlemeler kapsamında yerel yönetimlerin düzenlenmesinden ve geliştirilmesinden Yerel Yönetimler Bakanlığı mesuldür. Bakanlık hem ulusal hem de AB yasal düzenlemeleri kapsamında yerel yönetimin verimliliğini arttıracak stratejiler geliştirme, yerel yönetim aygıtlarının çalışmalarını denetleme, kapasite geliştirme programlarını hazırlamasından sorumludur. Aynı zamanda, yerel yönetimlerin bütçeden yeteri kadar pay alabilmesi ve kaynakları da kullanabilmesi için Maliye Bakanlığı ile yapılacak iş birliğinin koordinasyonunu sağlamakla mükelleftir.³⁶¹

Kosova'nın yerel yönetim sisteminin temel yasal çerçevesi anayasanın 10. bölümünde yer almaktadır. Kosova anayasasının 123. ve 124. maddelerine göre:

“Kosova Cumhuriyetinde yerel özyönetim temel birimi belediyedir. Belediyeler, ileri derecede yerel özyönetim hakkına sahiptirler ve belediye organlarının karar alma süreçlerine tüm yurttaşların etkin katılımını yüreklendirir ve sağlar.”³⁶²

Kosova anayasası göre belediyeler, yerel özyönetim temel bölgesel birimleri ve ileri derecede yerel özyönetim hakkına sahiptir. Aynı zamanda belediyenin organları resmi karar alma süreçlerine tüm yurttaşların etkin katılımını sağlar. Belediyelerin kurulması, sınırları, yetkileri, örgütlenme şekli ve işleyişleri yasayla düzenlenir.³⁶³ Kosova anayasasının 123. Ve 124. Maddesi Kosova'da yerel özyönetimin temel ilkeleri belir ve yerel özyönetim seviyesinde çoğunluk olmayan topluluklara kamu hizmeti

³⁵⁹ Reshat Nurboja, “Local Government, Decentralization and the Public Administration in Kosovo-Challenges”, **The 2015 WEI International Academic Conference Proceedings**, Prague, 2015, s. 97

³⁶⁰ Ramiz Fazliu, 2015, **a.g.e.**, s. 148.

³⁶¹ Hüseyin Kara, “Kosova Yerel Yönetimleri Üzerine Bir İnceleme”, **Araştırma Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, Aralık 2016, s. 72.

³⁶² **Kosova Cumhuriyeti Anayasası**, Madde. 123.

³⁶³ **Kosova Cumhuriyeti Anayasası**, Madde.12 ve 124/1-2.

sunmada iyi yönetim, şeffaflık, faydalılık, etkililik esasına dayanma ilkeleri bulunmaktadır.Kosova Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerin mevzuatının nasıl geliştirildiği kronolojik olarak Tablo No.18’de sunulacaktır. Aslında bu tablodan kanunun tam adını, resmi numarasını ve resmî gazetede yayınlandığı tarihi anlamak mümkündür.



YEREL YÖNETİM MEVZUATLAR			
No	KANUN ADI	KANUN NO.:	RESMÎ GAZETE'DE YAYIN TARİHİ
1	Kosova'da Belediyeler Özyönetim	2000/45	1 Ağustos 2000
3	Belediyelerin Sayı, Adı Ve Sınırları	2004/36	8 Eylül 2004
3	Belediyelerin Sayı, Adı Ve Sınırları	2000/43	27 Haziran 2000
4	No. 2000/45 Unmik Düzenleme	2007/30	16 Ekim 2007
5	Yerel Yönetim Finansmanları Yasası	03/ L- 049	03 Haziran 2008
6	Yerel Özyönetim Yasası	03/L-040	04 Haziran 2008
7	Belediyelerin İdari Sınırları Yasası	03/ L-041	02.Haziran 2008
8	Genel Seçimler Yasası	03/L-073	15 Haziran 2008
9	Belediyeler Arası İş birliği	04/L010	10 Ağustos 2011
10	Devlet Memurluğu Yasası	03/L-149	25 Haziran 2010
11	Kamu Şirketler Yasası	03/L-087	15 Haziran 2008
	Yerel yönetim üzerinde diğer sektörler mesela eğitim, sağlık gibi yasalar	-	-

Tablo 17. Yerel yönetim Mevzuat Çerçevesi³⁶⁴

³⁶⁴ Kosova Cumhuriyeti Mevzuat çerçevesi Yerel Yönetim konu üzerinde Resmi gazeteden ait internet sayfasından almıştır: (Çevrimiçi) <https://gzk.rks-gov.net/SearchIn.aspx?Index=2&s=04++L++010&so=1>, 06 Haziran 2018 UNMIK döneminde yayımlanan düzenlemeleri UNMIK ait internet sayfadan kullanmıştır,: http://www.unmikonline.org/regulations/index_reg_2004.htm (erişim tarihi 06.06.2018)

3.2.2.1.Yerel Özyönetim Yasası No. 03 / L-040

Yerel Yönetim için yasal çerçevenin bir kısmını Yerel Özerk Yönetim Yasası oluşturmaktadır(No. 03 / L-040).Yasanın amacı sürdürülebilir bir yerel öz-yönetim sistemi kurmak ve kamu hizmetlerinin verimliliğini ve şeffaflık artırmaktır. Yerel Yönetim Yasası, Yerel Özyönetim Avrupa Şartı ilkelerine dayanmaktadır. Yerel özyönetimlerin ilgili mevzuatı belediye organlarını ve belediyelerin nasıl çalışması gerektiğini belirtmektedir.

Yerel Özyönetimler Yasası; yerel demokrasi (belediye organlarının seçimi), yerel yönetim sisteminin organizasyonu, yerel birimlerin gücü (yerel otonomi) ve işlevleri ile yerel yönetim birimlerinin denetimini ve diğer alanda yerel yönetim üzerinde düzenlemiştir. (Bknz. Belediye İdari Sınırlarına Dair Kanun.³⁶⁵)

Yerel yönetimler, Kosova Cumhuriyeti Yerel Özyönetim yasasıyla sürdürülebilir bir yapıdadır. Kosova’da yerel özyönetimlerin örgütlenmesi bir miktar düzenlidir. Belediyeler; Belediye başkanı ve Belediye Meclisi’nden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin daha verimli ve daha düzgün bir sistemde çalışması için çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir. En son uygulamaya konulan yasal reformlara göre vatandaşlar, belediye organlarını doğrudan seçme hakkına sahiptir.³⁶⁶ Yerel özyönetim yasasında, yerel öz yönetim normları ve standartları dört ana esasa dayanan şekilde belirlemektedir:

- I. Yerel Demokrasi (belediye organlarının seçilmesi);
- II. Yerel otoritelerin gücü (yerel özerklik)
- III. Yerel öz yönetimin örgütlenmesi ve işleyişi
- IV. Yerel yönetimlerin denetimi.
- V.

³⁶⁵ Ministria e Adinistrimit te Pushtetit Lokal, “**Organizmi dhe Funksionimi I veteqeverisjes Lokale ne Kosove**”, Prishtine, 2013.

³⁶⁶ Basri Musmurati, “**Reforma e Pushtetit Lokal**” [Yerel Yönetimin Reformu], Ministria e Pushtetit Lokal, Prezentim, Prishtine, 2011, s. 6.

3.2.3. Belediyenin Yetkileri ve Görevleri

Yerel özyönetim yasasında belediyenin üç türlü yetkinliği mevcuttur:

- Asıl yetkileri (belediye organları tarafından münhasır ve uygulanmaktadır),
- Merkezden devredilen yetkileri, yetki verilen yetkinlikler (merkezi kurumların veya devlet kurumlarının görevleri olarak kabul edilir) ve
- Genişletilmiş yetkileri (Yerel düzeyde yürütülen işlevler olarak, belirli belediyelerin özelliklerine ve özel durumunda özel ihtiyaçlarına cevap vermek).³⁶⁷

Kosova mevzuatına göre, belediye bu sorumluluğa ve yetkinliğe sahiptir. Belediyenin görevleri aşağıda daha geniş bir şekilde anlatılmaktadır.

3.2.3.1. Belediyenin Asıl Yetkileri

Yerel ekonominin güçlendirilmesi, kırsal ve kentsel planlama, imar izni ve denetimi, çevrenin korunması, su sağlanması, atık yönetimi, yerel yollar, okul öncesi eğitim, ilk ve orta öğretim yerlerinin temini ve bunların tescili, insan haklarının korunması, ilk basamak halk sağlığı kurumları, park yapımı, turizm, kültürel ve eğlence faaliyetleri düzenlemek vb.³⁶⁸

Eğitim konusunda tüm seviyedeki görevlerin tamamı belediyelerin sorumluluğu altındadır. Kosova'da: 43 anaokulu, 969 ilkokul, 119 lise, toplam 1.131 okul bulunmaktadır. 12 belediyede hiç anaokulu bulunmamaktadır.³⁶⁹ Fiziki yapıya ilişkin olarak, Kosova'daki okul tesisleri ülke düzeyinde uluslararası destekle ve özellikle

³⁶⁷ **Ministria e Qeverisjes Lokale, “Strategjia Per Qeverisje Lokale 2016-2026” [Yerel Yönetimin Stratejisi 2016-2026],** Prishtine, 2016, s.18:
(Çevrimiçi)http://www.kryeministriks.net/repository/docs/Strategjia_per_veteqeverisje_lokale__shq,ser,an g.pdf 01 Haziran 2018.

³⁶⁸ Daha Geniş Bilgi İçin bkz. Yasa No. 03/L-040 Yerel Özyönetim Yasası, Madde 17

³⁶⁹ Republic of Kosovo, Ministry of Education, Science and Technology, Statistikat e Arsimit në Kosovë 2015/2016, Prishtine, 2016, s. 48.

merkezde tatmin edicidir.

3.2.3.2. Merkeziden Devredilen Görevler

Kosova Cumhuriyeti merkezi yetkilileri, yasa ile uyumlu olarak belediyelere şu yetkileri açısından sorumluluğu aktarır:

“Kadastro defterlerinin kaydı, sivil kaydı, seçmenlerin kaydı, özel işletme ve lisans kaydı, sosyal yardım ödeneklerinin bölüşülmesi (emeklilik maaşları hariç), merkezi idare tarafından aktarılan yetkileri dahilinde belediye bölgesi kapsamındaki ormanların korunumu, bundan başka hükümet’in kabul ettiği yönetmelikle uyumlu olarak ormanların kesilmesi”.³⁷⁰

3.2.3.3. Genişletilmiş Görevler

Belediyeler sağlık, eğitim, kültürel faaliyetler ve polis karakol amirlerinin seçiminde rol almak gibi bazı yetkilerini genişletebilirler. Yalnızca Sırp azınlığın yaşadığı Kuzey Mitrovica, Gračanica ve Ştîrpçe bölgesindeki belediyelerin, ikinci basamak sağlık kurumlarının inşası ve ruhsatlandırılması, görevlilerin eğitimi ve aylıklarının ödenmesi, üniversite eğitim kurumlarının açılması, görevlilerinin aylıklarının ödenmesi ve Sırlara ait kültürel ve tarihsel alanların korunması konularında da görevleri bulunmaktadır.³⁷¹

Belediyenin görevleri ve geniş yetkilerini eklemenin siyasi bir mesele olması dolayısıyla bu geniş etkileri yasaya göre sadece Sırp bölgeler Kuzey Mitrovica, Gračanica ve Ştîrpçe kullanabilmektedir.

³⁷⁰ Yasa No. 03/L-040 Yerel Özyönetim Yasası, Madde 18

³⁷¹ Yasa No. 03/L-040, Madde 20-22

3.3. KOSOVA YEREL YÖNETİMİ VE AVRUPA BİRLİĞİ

AB ve Avrupa Konseyi'nin yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler, yerel yönetimlerin mevzuatının ve yasal dayanağının oluşturulmasında referans alınmıştır. Kosova ile AB arasında, 1999 yılından günümüze kadar gelen güncellemeler 2015 yılından itibaren Kosova için daha önemli olmaya başlamıştır. Bu çerçevede AB ile Katılım ve Ortaklık Anlaşması imzalanmıştır. Yerel yönetimler, halkın yönetime katılmasının ve demokrasinin gelişmesinin en önemli aygıtlarından biridir. Ancak Kosova'da, ekonomik kaynak eksikliği, denetim eksikliği, tecrübesiz personellerin varlığı ve yolsuzluğun artması gibi çeşitli sıkıntılarla yüz yüzedir. Bu durum Kosova'da yerel yönetimlerin gelişmesinin ve ilerlemesinin önünde ciddi bir sorundur.³⁷²

Kosova'da belediyelerin anayasa ve yasalarda düzenlenen faaliyetleri, Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı çerçevesinde şekillenmiştir. Yerel yönetimler halka en yakın olan, topluma doğrudan, en iyi hizmet edilen ve toplumun doğrudan katılım sağladığı kurumlardır. Gelişmiş ve demokratik ülkelerde yerel yönetimler, demokrasinin önemli ilkeleri olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler toplumların temel seviyede öncelikli katılım yaptıkları yönetsel oluşumlardır. Kosova'nın bu durumu tam üyesi olmaya çalıştığı AB düzenlemelerinin, ulusal düzenlemeleri etkilemesi olarak ortaya çıkmaktadır.³⁷³

Kosova Cumhuriyeti bilindiği gibi multi etnik bir devlettir ve çok farklı etnik gruplar olduğu için yerel yönetimler yasasında etnik gruplara, onların haklarına ve yaşam hakkına özel önem verilmiştir. Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinden sonra AB'ne üye olmak için yeni mevzuatın kurulması için yoğun olarak çalışılmaktadır.

³⁷² Hüseyin Kara, "Kosova Yerel Yönetimleri Üzerine Bir İnceleme", **Araştırma Enstitüsü Dergisi**, Cilt 5, Sayı 2, Aralık 2016, s. 67.

³⁷³ Ramiz Fazliu, "From the Power of Local Authorities to Local Self- Government in Kosovo", **Academic Journal of Interdisciplinary Studies**, Vol. 4, N. 1, S. 2, MCSER Publishing, Rome - Italy, April 2015, s. 148.

Kosova Cumhuriyeti Meclisi 120 sandalyeden oluşmaktadır. Kosova’da çoğunluk olmayan toplulukların temsili için 20 sandalye ayrılmıştır ve şu şekilde güvenceye bağlanmıştır: Sırp topluluğunu temsil ettiklerini beyan eden parti, koalisyon, yurttaş hareketi ve bağımsız adayların, Meclis seçimlerinde kazandıkları sandalye sayısı eğer 10’dan az ise mecliste en az 10 sandalyeye sahip olmaları güvenceye bağlanmıştır. Meclis seçimlerinde diğer toplulukları temsil ettiklerini beyan eden parti, koalisyon, yurttaş hareketi ve bağımsız adayların aşağıda belirtilen en az sandalye sayılarına sahip olmaları güvenceye bağlanmıştır. Her topluluk için güvenceye bağlanan sayıdan az sandalye kazanılmışsa: “Roman topluluğu 1 sandalye; Aşkali topluluğu 1 sandalye; Mısır topluluğu 1 sandalye ve Rom, Aşkali ile Mısırlı topluluklarından en çok oyu alana artı 1 sandalye; Boşnak topluluğu 3 sandalye; Türk topluluğu 2 sandalye ve Gorali topluluğu 1 sandalye” ile güvenceye alınmıştır.³⁷⁴Kosova anayasasına göre azınlıkların hakları bulunmaktadır.Örneğin Kosova meclisinde çoğunluğu olmayan topluma özel sandalye ayrılmaktadır. Türkler %1,1 oranı ile 2 milletvekili hakkına sahiptir. Sırlara 10 milletvekili için sandalye hakkı ayrılmıştır.

15 Haziran 2008 yılında Kosova anayasasının onaylandığı dönemden bu yana, Kosova kendisinin yerel yönetimini kesinlikle merkezi olmayan bir çerçeve içinde güçlü bir adem-i merkeziyet yapısı ile gerçekleştirmiştir ve son dönemde buna Yerel Özerk Yönetim Yasası’yla³⁷⁵ da anayasal kapsam kazandırmıştır. Bu konu ile ilgili 2008’de AB’nin açıkladığı ilerleme raporunda Kosova’da yerel yönetimler üzerinde olumlu gelişmelerin olduğu değerlendirilmiş ve geçen dönemle karşılaştırıldığında daha fazla güçlendirilerek ilerleme kaydedildiği kayıt altına alınmıştır.³⁷⁶

Kosova’da 2004 yılında yerel yönetim sistemini geliştirmek amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Bu yıllar boyunca Yerel Yönetim Bakanlığı yerel

³⁷⁴ **Kosova Cumhuriyeti Anayasası**, Madde 63 ve 66.

³⁷⁵ **Besnik Tahiri, Implementimi i Procesit të Decentralizimit në Kosovë një vit pas Kushtetutës [Kosova’da yerinden yönetim sürecinin uygulanması bir yıl sonra]**, Friedrich Ebert Stiftung, Prishtine 2009, s.5; Yasa No. 03/L-040, Yerel Özyönetim Yasası, (Çevrimiçi) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>, 15 Mayıs 2018.

³⁷⁶ **2008 AB İlerleme Raporu**, Brüksel, 05.11.2008, s. 11.

yönetim reformu sürecine, yerel yönetim sürecinin yaygınlaştırılmasına, yerel yönetimin yeterli yetkilerinin sağlanmasına ve bunların anayasa ile ilgili mevzuatlara uygun olarak kullanılmasına doğrudan müdahil olmuştur. Bakanlığın misyonu, yerel özerkliği artırmak, belediyelerin yeteneğini güçlendirmek, vatandaşların aktif katılımını artırmak, demokratik temsiliyeti sağlamak, yaşam kalitesini, güvenliğini ve yerel ekonomiyi iyileştirmek hakkında uygun maliyetli hizmetler sunmaktadır.³⁷⁷

Bakanlık, ulusal ve AB yasal düzenlemeleri çerçevesinde yerel yönetimlerin verimliliğini artırıcı politikaları geliştirir, yerel yönetimlerin organlarının çalışmalarını denetler, yerel yönetim reformunun uygulanmasında eşgüdüm sağlar, yerel yönetim organlarının kapasite geliştirme programlarını hazırlar ve yerel yönetimlerin bütçeden yeterli kaynakları kullanabilmesi için Maliye Bakanlığı ile eşgüdümü sağlar.³⁷⁸

Avrupa’da yaşayanların başlıca sahip olduğu haklar; güvenlik, temiz bir çevre, istihdam, düzenli şehircilik, sağlıklı çevrede yaşam hakkı, ekonomik kalkınma, sürdürülebilir ekonomi, erişilebilir hizmetler, doğal zenginliklerin ve kaynakların korunması, belediyeler arası iş birliğinin sürdürülmesi, vatandaşların eşit hizmet alma hakkı, konut dokunulmazlığı, serbest dolaşım vb. haklar yerel demokrasiyi ve yerel yönetimi hayata geçirme yolundaki hakları kapsamaktadır.³⁷⁹ Kosova’da yerel yönetim birimleri yani belediyeler, belirtilen yasa ve Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı açıklık, iyi yönetim, kamu servisler hizmetleri verimlilik ve etkinlik bir yönleme sunulması vb. ilkeleri, yerel hizmetleri yerine getirmesi beklenmektedir.³⁸⁰

Kosova yerel yönetim idaresinin daha iyi anlaşılabilmesi ve yerel yönetim birimi olarak belediyelerin nasıl oluştuğunu anlatabilmek için çeşitli bilgiler

³⁷⁷ Yerel Yönetimler Bakanlığı ait resmi internet sayfası, (Çevrimiçi) <https://mapl.rks-gov.net/rreth-nesh/misionin/>, 13 Haziran 2018.

³⁷⁸ Ministry of Local Government Administration Kosovo, (Çevrimiçi) <https://mapl.rks-gov.net/Mainmenu/Ministria/Organogrami.aspx>, 12 Mart 2018.

³⁷⁹ Yusuf Karakılçık, **Yeni Yerel ve Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları-Tartışmalar-Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2015, ss. 50-51.

³⁸⁰ Ramiz Fazliu, **a.g.e.**, s. 148

verilecektir.Kosova Cumhuriyeti'nde toplam olarak 38 tane belediye bulunmaktadır. Yukardaki bahsedildiği gibi Kosova'da farklı etnik gruplar bir arada yaşamaktadır.

- I. Arnavut Belediyelerin nüfusun çoğunluğunu oluşturduğu 27 belediye; Priştine, Prizren Mitroviça, Vuçiterna, Ferizaj, Ştime, Rahovec, Peja, İstog, Klina, Lipjani vb.
- II. Türk nüfusun çoğunlukta olduğu, 1 Mamuşa Belediyesi
- III. Sırp nüfusun çoğunlukta olduğu 10 tane belediye vardır.³⁸¹

Nüfus olarak en büyük belediye Priştine Belediyesidir (Toplam nüfus:198.897), en küçüğü ise Parteş'dir (Toplam nüfus: 1.787). Alan bakımından ise en büyüğü Podujeva'dır (633 km²), en küçüğü ise Kuzey Mitroviça Belediyesi'dir (5 km²)

Kosova Cumhuriyeti, anayasasına göre multi-etnik bir devlettir. Bu nedenden dolayı yerel yönetimler yasasında etnik toplulukların bir arada yaşamalarının önemine özel bir yer verilmiştir. Yasaya göre belediyelerin yurttaşlar arasında barış ve işbirliğini artırıcı, bütün toplulukların ulusal, etnik, kültürel, dini ve dilsel kimliklerini koruyucu ve ifade edici yerel politika ve uygulamaları yerine getirebileceği belirtilmiştir.³⁸²

Yerel yönetimler yasası ile düzenlenen kurallar:

- Kosova Cumhuriyeti'nde yerel özerk yönetimin bölgesel organizasyonları
- Yeni belediyeler kurma
- Belediye idari sınırları, yeni belediyelerin isimleri ve adresleri belirleme
- Mevcut belediyeler arasında bu yasa ile kurulan yeni belediyeler geçiş düzenlemeleri oluşturma
- Belediyelerin idari sınırları değiştirmek için prosedürler tanımlanmıştır.³⁸³

³⁸¹ Mervete Shala, Skender Shala, "Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo", **European Journal of Interdisciplinary Studies**, Jan-Apr. 2016, Vol. 4, No.1, s. 74.

³⁸² Yerel Özyönetim Yasası, madde 4/3

³⁸³ Basri Musmurati, "Reforma e Pushtetit Lokal" [Yerel Yönetimin Reformu], Ministria e Pushtetit

3.3.1. Belediyelerin Ana Organları

Belediyelerin ana organlarını iki kısma ayırmak mümkündür. Bunlar, Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi'dir. 2000 yılında Belediye Başkanı, UNMIK tarafından yapılan düzenlemeyle belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçilmektedir,³⁸⁴ ancak bağımsızlık ilan edildikten sonra bu yasa değiştirdi ve yerel yönetimler yasasıyla doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlandı.³⁸⁵ Başkan belediyenin kararların yürütülmesinden sorumlu olup 4 yıllık bir süre için doğrudan seçimle işbaşına gelmektedir.

3.3.1.1. Belediye Başkanı

Doğrudan seçimler sayesinde seçilen belediyenin en yüksek idari organıdır. Yerel özyönetim yasası No: 03/L-040 madde 13 ve 58'e göre belediye başkanının yetkileri, şunlardır: Belediyeyi temsil etme ve belediyeyi hem mali açıdan hem de idari açıdan yönetme ve belediye meclisine ve komiteye ait olanların dışında bütün yetkileri kullanmadır. Belediye meclisi kararlarını uygular, başkan yardımcılarını ve danışmanlarını atar veya azleder, belediyenin politikaları yönlendirir, belediye meclisine düzenlemelerin yasalaşması için önerilerde bulunur, gelişim ve kalkınma planları ile yıllık bütçeyi belediye meclisine önerir, kabul edilen bütçeyi uygulamaya koyar. Belediye meclisine her 6 ayda bir ekonomik-mali durum raporunu sunar, yasal düzenlemelerin mevcut düzenlemelere aykırılığı durumunda bir defaya mahsus olmak üzere tekrar gözden geçirilmesi için belediye meclisine gönderebilir.

Belediyelerin siyasal başkanı belediye başkanı geniş yetkilere sahiptir. Müdürlükler şeklinde organize edilen belediyede her müdürlük bir müdür tarafından yönetilmekte ve belediye başkanının aldığı stratejik ve politik kararları yasal mevzuat

Lokal, Prezentim, Prishtine, 2011, s. 7

³⁸⁴ UNMIK Regulation 2000/45, (Çevrimiçi) <http://www.unmikonline.org/regulations/2000/reg45-00.htm>, 17 Nisan 2018

³⁸⁵ Besnik Tahiri, "The Municipal Mayor, A Representative or A Dominant Role? Friedrich Ebert-Stiftung", Prishtina, 2012, s. 7.

çerçevesinde yönetir ve belirli aralıklarda belediye başkanına rapor vermekle yükümlüdür. Kosova belediyelerinde altyapı olarak en önemli müdürlükleri; Strateji ve Plan Müdürlüğü, Eğitim, Kültür ve Spor Müdürlüğü ve Acele Durum Müdürlüğüdür.³⁸⁶ Belediye yapılanmalarının finansal çerçevesi uluslararası standartlara uygundur. Üstelik Sırp belediyelerinin sosyal destekli yetkinlikleri için ek fon sağlanmaktadır.³⁸⁷

3.3.1.2. Belediye Meclisi

Özyönetim yasası 35., 36., ve 57. Maddelere göre belediye meclisi yerel yönetim olarak en yüksek karar alma organı olup doğrudan seçimle gelen ve 4 yıllık bir süre için seçilen üyelerden oluşmaktadır. Kosova belediye meclisi üye sayısı nüfusa oranla 15 ile 51 arasında değişmektedir. Başkent Priştina Belediye Meclisi'nin üye sayısı ise 51'dir. Belediye meclis üyeliğine seçilenler kendi adlarına olan veya ortaklığını bulundukları ticari faaliyetlerden ayrılırlar.³⁸⁸

Belediye Meclisi, yerel özyönetim yasası madde 40'a göre sorumluluklar ve yetkileri;

“Belediye ile ilgili yasal düzenlemeleri onaylar, değişiklikleri kabul eder, bütçeyi ve yatırım planlarını, yıllık planı ve raporu onaylar, meclis başkanı, başkan yardımcısı ve ilgili komiteleri seçer, ücret ve cezaları belirler, belediye sembollerini kabul eder, cadde ve sokak isimlerini belirler, belediyeler arası anlaşmaları kabul eder.”

Belediyeler yerel hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi, yerel kalkınmanın hızlandırılması için diğer belediyelerle belediye birlikleri oluşturabilirler. Avrupa Yerel Yönetimler Kentsel Şartı'nda düzenlendiği ve garanti edildiği biçimde, belediyeler ulusal ve uluslararası birlikler oluşturabilir veya bu birliklere üye

³⁸⁶ Belediyelerin yetki ve sorumlulukları aynı olmasına karşılık, müdürlüklerin sayısı değişebilir. Mitroviça ve Peja Belediyeleri en fazla müdürleri sahiptir (yaklaşık 14 müdürlük). Müdürlüklerin adlandırılması da belediyelerde değişiklik gösterebilir. Belediyelerde; Sağlık ve Sosyal Yardım, Eğitim ve Kültür, Gençlik ve Spor müdürlükleri aynı ad altında faaliyet göstermektedir. Ancak diğer müdürlükler her belediyede değişik adlar altında faaliyet göstermektedir.

³⁸⁷ Besnik Tahiri, **a.g.e.**, s. 8.

³⁸⁸ Law on Local Government Elections Kosovo, Madde 8/4, (Çevrimiçi) http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2008_03-L072_en.pdf, 03 Mart 2018.

olabilirler.³⁸⁹

Kosova Cumhuriyeti kendi vatandaşlarına daha iyi sağlık hizmeti vermek ve belediye imkanlarını daha fazla geliştirmek için oluşturulan veya oluşturulacak birliklere önem vermektedir. Kosova Belediyeler Birliği (KBB), 2001’de savaş sonrası Kosova’da ilk demokratik belediyeler seçimlerinden sonra kuruldu. KBB’nin kurulması, Avrupa Konseyinde Avrupa Yerel Özerk Yönetim Yasası’nın 10. maddesine dayanmaktadır. KBB’nin vizyonu verimli, sürdürülebilir ve demokratik bir yerel yönetim yaratmaktır. KBB’nin misyonu, belediyelerin ortak çabaları ile verimli, sürdürülebilir ve demokratik yerel yönetim oluşturmak ve bu kişilerin kendi üyelerinin hizmetinde yüksek kaliteli bir performans elde etmek amacıyla gerçekleştirmektir.³⁹⁰

KBB’nin temel hedefleri şunlardır:

- Özyönetimin yasama yapılarını ve uygulamalarının pratik verimliliğini geliştirme
- Merkezi ve yerel otoriteler arasında eşit bir temelde pratik destek ve ortaklık yoluyla gücün adem-i merkeziyetçiliğini teşvik etme
- Vatandaşlar ve iş dünyası ve kendini organizasyonda güven ve yerel yönetime katılmalarını hazır olduklarını ve yerel demokrasi üzerinde halk desteği genişletme
- Yerel hizmetlerin yüksek ve etkili kalitesini sağlamak için belediyelerin yeterliklerini, bilgi ve kapasitelerini arttırma
- Belediyeler için alternatif finansal kaynakların bulunma
- Kosova Belediyeleri’nin eşit olduğu, Avrupa’daki ve dünyadaki yerel yetkililerle rekabetçi ortaklıklara sahip olduğunu belirtme.
- Birliğin gelişimini iç ve dış çevrelerdeki değişikliklere uygun olarak desteklemektir.³⁹¹

³⁸⁹ **Yerel Özyönetim Yasası**, Madde 50

³⁹⁰ (Çevrimiçi) <http://komunat-ks.net/misioni/> , 10 Mayıs 2018

³⁹¹ (Çevrimiçi) <http://komunat-ks.net/objektivat/>, 10 Mayıs 2018

Belediye meclisi içerisinde zorunlu komiteler kurabilirler. Örneğin; kentleşme, kadastro, jeodezi, çevrenin korunması, eğitim, kültür, gençlik ve spor komiteleri gibi.³⁹²

Kosova Cumhuriyeti Anayasası'nın 123/4 maddesinde yerel özyönetimin, azınlık topluluklarının gereksinim ve kaygılarına özen göstererek kamu hizmeti sunmada şeffaflık, iyi yönetim, faydalılık, etkililik ilkeleri esasına dayanması benimsemiştir. Anayasanın bu ilkelerine bağlı olarak oluşturulan Topluluklar Komisyonu'nun üyeleri, belediye meclis üyeleri ile azınlıkların temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyonda kendi gruplarının haklarını üye olarak temsil edebilme yetkisine sahiptir.

Belediyelerde, en az %10 oranında nüfusa sahip olan azınlık grupları için 4 yıllık bir süreye sahip belediye başkanı belediye başkanının önerisi ve belediye meclisinin mutlak çoğunluğunun oylarıyla seçilen bir azınlıklardan sorumlu belediye başkan yardımcısı atanabilir.³⁹³

3.3.2. Belediyelerin Mali Yapısı ve Denetimi

Bu başlık altında Kosova Belediyeleri'nin mali kaynaklarının nereden nasıl sağlandığı ve işlevselliğinin ne düzeyde olduğundan bahsedilecektir. Kosova Cumhuriyeti Anayasası'na göre; belediyelerin, yasalara uygun şekilde kendi gelirlerini kararlaştırma, belirleme, toplama ve harcama ile merkezi hükümetten fonlar sağlamaya hakkı vardır.³⁹⁴ Belediyenin mali yetkileri, Yerel Yönetimler Mali Yasası'nda belirtilmiştir. Belediyelerin başlıca gelirleri; kendi kaynaklarından gelen gelirler, işletim yardımları, merkezi yönetimin devrettiği görevler için aktarılan kaynaklar, genişletilmiş görevler için aktarılan kaynaklar, sıra dışı gelirler, Sırp Cumhuriyeti'nin aktardığı kaynaklar ve borçlanmalardır.³⁹⁵

³⁹² Report on Functioning of Municipalities of the Republic of Kosovo, s. 14.

³⁹³ Yerel Özyönetim Yasası, No. 03/L-040, Madde 66

³⁹⁴ Kosova Cumhuriyeti Anayasası, Madde.124/5.

³⁹⁵ Yasa No. 03/ L- 049 Yerel Yönetim Finansmanları Yasası, Madde 7

Belediyelerin kendi kaynaklarından sağladığı gelirler şunlardır: Belediye vergileri (Emlak vergisi, işyeri vergisi, motorlu taşıtlar vergisi, yapı ruhsat vergisi, park yeri vergisi, av ruhsatı vergisi, vb.), kullanım ücretleri, belediyenin sağladığı kamusal hizmetler için alınan ücretler, cezalar (trafik cezaları, belediye yasaklarının ihlali cezaları vb.), kiralar, belediyenin mallarının satışından elde edilen gelirler, belediye girişimlerinden elde edilen gelirler, belediye tarafından sağlanan eğitim ve sağlık hizmetleri karşılığında alınan ücretler ve dış ülkelerden, STK'lerden, ulusal ve uluslararası kuruluşlardan alınan yardımlar ve banka gelirleridir.³⁹⁶

Kosova'nın bağımsızlığının ilanının ardından yerelleşme için çeşitli ilerlemeler olsa da yerel yönetim hala zayıftır. Yerel yönetimlerde yönetim tecrübesine sahip yöneticilerin sayısının azlığı nedeniyle tecrübe eksikliği pek çok alanda kendini hissettirmektedir. Bunun yanı sıra belediyeler kapasite açısından yeteri kadar gelişmemiştir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin finansal açıdan merkezi hükümete tabiiyetinin yüksek olması sebebiyle yerel yönetim birimlerinin gelişimi sınırlıdır.³⁹⁷

Güçlü ve verimli belediyeler seviyesine çıkabilmenin, hizmet kalitesini arttırabilmenin ve şeffaflık ve yönetim performansını geliştirebilmenin yolu ancak yerel kalkınmaya önem vermek ve ivme kazandırmakla gerçekleştirilebilir. Mali kaynakların zayıflığı nedeniyle birçok belediyenin kalitesi düşük ve hizmetleri yetersizdir. Bunun başlıca nedenleri yerel ekonomik kalkınmanın yetersizliği, olumsuz iş ortamı, hukukun üstünlüğü ilkesine uyulmaması, yolsuzluk ve ekonomik koşullardaki olumsuzluklardır.³⁹⁸ Yeni bağımsızlığını kazanan ülkelerde görülen ekonomik kaynakların yetersizliği, yolsuzluk ve yoksulluk ile hukukun üstünlüğü ilkesinin yönetimde ve yöneticilerde göz ardı edilmesi sorunları Kosova'nın da temel sorunları olarak göze çarpmaktadır.

Belediyelerin görev ve sorumluluklarının yerine getirilip getirilmediğinin

³⁹⁶ **Yasa No. 03/ L- 049 Yerel Yönetim Finansmanları Yasası**, Madde 8-15

³⁹⁷ Reshat Nurboja, **a.g.e.**, s. 97.

³⁹⁸ Besnik Tahiri, **a.g.e.**, s. 24.

denetlenmesinden Yerel Yönetimler Bakanlığı birinci derecede sorumludur. Kosova’da belediyelerin iç ve dış denetimi olmak üzere iki tür denetimi vardır. İç Denetim; belediye meclisi içerisinde oluşturulacak bir komisyonla veya belediye başkanının, belediyeye bağlı müdürlükleri denetlemesi ile yerine getirilir.³⁹⁹

Belediyelerde karar alma süreçlerine halkın katılımı ve karar alma süreçlerine halk katılımı yurttaşların dilek ve gereksinimlerini iletmeleri, yerel politika ve planların hazırlanmasında yerel yönetimlerle işbirliği içerisinde olması, uygulama süreçlerini izleme ile görüş ve çözüm önerilerini sunmayı kapsar. Bu bağlamda demokratik ve hesap verebilir bir yerel yönetimde, açıklık ve hesap verebilirlik iki temel ilkedir. Açıklık ve hesap verebilirlik aynı zamanda, yerel düzeyde demokrasinin yerleştirilmesine de etki etmekte ve seçilmiş yöneticilerle halk arasında güçlü bir bağ kurmaktadır.⁴⁰⁰

Kosova Cumhuriyeti Anayasası’na göre yerel özyönetim temel birimi olan belediyeler, ileri derecede yerel özyönetim hakkına sahiptirler ve belediye organlarının karar alma süreçlerine tüm halkın etkin katılımını teşvik eder ve sağlarlar.⁴⁰¹ Yasada yerel yönetimlere katılım mekanizmaları; “yerel seçimler, referandum, dilekçe verme, halk girişimi, tavsiye komiteleri, köy ve belde konseyleri ile halk toplantıları” olarak sayılmıştır.⁴⁰²

Kosova’da belediye idare bütçesine aşırı yüklenilmesi son dönemde Kosova Cumhuriyeti’ndeki belediye idaresi bütçesine aşırı yüklenmiştir. Belediye yönetiminde çalışan sayısı yıllar içerisinde önemli ölçüde artmıştır. 2004 yılında 4826 çalışanı, 2013 yılında ise 6384 çalışanı bulunmaktadır. Bu durum, bütçeye aşırı yüklenmesini, idari istikrarı, devlet memurlarının profesyonelliğini ve vatandaşlara hizmetlerin adil

³⁹⁹ Mervete Shala, Skender Shala, “Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo”, **European Journal of Interdisciplinary Studies**, Vol. 4, Nr. 1, Jan-Apr. 2016, s. 76.

⁴⁰⁰ Besnik Tahiri, **a.g.e.**, s. 16.

⁴⁰¹ Kosova Cumhuriyeti Anayasası, Madde.124/1

⁴⁰² Yerel Özyönetim Yasası, Madde. 70-71

dağıtımını etkileyebilmektedir.⁴⁰³

Kosova Cumhuriyeti'nde Yönetimin İdari Kriterleri Kosova Cumhuriyeti 03.12.2008 tarihli Bütçe ve Hükümet Kararnamesi'nde idari yönetim ile ilgili iki önemli kriteri vurgulanmıştır. Temel kriter, tüm belediyelerin işleyişine ilişkin mevzuattan kaynaklanan yükümlülüklerle dayanarak büyüklükleri ne olursa olsun, asgari sınırdan 55 personele ihtiyaç duymalarıdır. Bu sayı kesin ve belediye yetkilileri diğer alanlara veya görevlere yeniden tahsis edilebilir. Belediyelerin personel sayıları ile ilgili bilgilere Tablo 1'de yer verilmiştir.

⁴⁰³ Ministria e Pushtetit Lokal-Departamenti per Integritime Europiane dhe Koordinim te Politikave, Analize/ **Kosova'nın Yerel Yönetim Bakanlığı - Avrupa Entegrasyonu ve Politika Koordinasyon Dairesi, Analiz**, Prishtine, 2013, s. 5.

Nr.	Komuna	Popullsia	Kriteri bazë	Kriteri suplementar	Nr. i punëtorëve në Administratë
1.	Prishtinë	205,133	55	273	736
2.	Prizren	181,756	55	242	354
3.	Ferizaj	111,141	55	148	281
4.	Pejë	98,237	55	158	332
5.	Gjakovë	96,071	55	154	263
6.	Gjilan	91,413	55	147	300
7.	Podujevë	89,185	55	143	266
8.	Mitrovicë	73,160	55	118	303
9.	Vushtrri	71,042	55	114	216
10.	Suharekë	61,190	55	98	155
11.	Glogoc	59,752	55	96	137
12.	Lipjan	58,909	55	95	190
13.	Rahovec	57,451	55	92	180
14.	Malishevë	56,189	55	90	155
15.	Skenderaj	51,491	55	83	195
16.	Viti	47,636	55	76	161
17.	Istog	40,150	55	64	160
18.	Deçan	40,614	55	65	120

19.	Klinë	39,467	55	63	133
20.	Fushë-Kosovë	36,897	55	58	139
21.	Kamenicë	35,711	55	57	209
22.	Dragash	34,410	55	55	133
23.	Kaçanik	33,893	55	54	130
24.	Shtime	27,940	55	45	75
25.	Obiliq	22,011	55	35	76
26.	Leposaviq	13,682	55	22	127
27.	Mitrovica e Veriut	12,303	55	19	57
28.	Graçanicë	11,197	55	18	54
29.	Hani i Elezit	9,567	55	15	52
30.	Zveçan	7,421	55	11	57
31.	Zubin Potok	6,592	55	10	226
32.	Shtërpçë	6,966	55	11	96
33.	Novobërda	6,891	55	11	67
34.	Junik	6,212	55	10	54
35.	Mamusha	5,695	55	9	42
36.	Ranillug	3,842	55	6	58
37.	Partesh	1,766	55	2	49
38.	Klllokot	2,623	55	4	46
38.	Totali	1,815,606	2,090	2,771	6,384

Tablo 18. Kosova İstatistik Kurumu tarafından en son kayda göre belediye idaresinin büyüklüğüne dair kriterler

Tamamlayıcı kriterler ise;

- a. 100.000'den fazla nüfusu olan Kosova Cumhuriyeti Belediyeleri'dir. 620 vatandaşa 1 idari personel hizmet vermektedir. Priştine, Mitrovica, Peja, Prizren ve Gjilan / Gnjilane gibi bölgelerde 1 idari personel 1.000 vatandaşa hizmet vermektedir.
- b. 100.000'den az nüfusu olan diğer Kosova Cumhuriyeti Belediyeleri'de ise 1 idari personeli 780 vatandaşa hizmet vermektedir.⁴⁰⁴

Batı Avrupa ülkeleriyle bir karşılaştırma yaparsak, her devletin yerel düzeyde çalışan sayısını farklı şekilde düzenlediğini göreceğiz.

Shtetet	Të punësuarit në sektorin publik në 1.000 banorë
Norvegji	182
Rusi	153
Letoni	141
Suedi	138
Sloveni	117
Slovakia	96
Poloni	95
Greqi	91
Bulgari/Hungari	82
Rumania	80

Tablo 19. 1000 Kişi Başına Düşen Çalışan Sayısı.⁴⁰⁵

Kosova ile Güneydoğu Avrupa'daki kamu idaresi arasında görülen en büyük fark,

⁴⁰⁴ Ministria e Pushtetit Lokal-Departamenti per Integritet Europian dhe Koordinim te Politikave, Analize, Prishtine 2013, s. 12.

⁴⁰⁵ Onofrei Mihaela, Dan Lupu, "The Dimension of Public Administration in Central and Western European Countries in the Current Financial Crisis", **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, Romania, 2010, s. 112.

yerel düzeydeki devlet memurlarının profesyonel ve uzman olmasıdır. Ancak Kosova bu noktada hiçbir ilerleme gösterememekte sadece uluslararası ve yerel raporlar temelinde vurgulanan bir sorun olarak kalmaktadır. Diğer bir fark ise tabloda görülen sayıların özellikle küresel krizle birlikte gelen reformlarla bütçeye etkileri nedeniyle bu sayıların azaltılması gerekliliğidir. Kosova'da, yukarıda gördüğümüz gibi sadece bütçe anlamında değil, aynı zamanda farklı sorunların ortaya çıkması ile çalışanların sayısının aşıldığı görülmektedir.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ Ministria e Pushtetit Lokal-Departamenti per Integritet Europiane dhe Koordinim te Politikave, Analize, Prishtine 2013, s. 19.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMUNDA AVRUPALILAŞMA TALEPLERİ VE GERÇELEŞME DÜZEYİ

4.1 AVRUPA KOMİSYONU İLERLEME RAPORLARINDA KOSOVA (2005-2016 YILLARI)

Bu bölümde kamu yönetimi reform alanlarıyla ilgili AB ilerleme raporlarının yanı sıra, 2009 yılı sonundaki SIGMA raporlarındaki tespit ve beklentilere de yer verilecektir. Bu tespit ve beklentiler hem önceki durum hem de ilgili dönemde yapılan yönetsel reform çabalarıyla birlikte irdelenecektir. Son olarak 2005-2016 arasındaki dönem, GAP Enstitüsünün 2010 yılında konu hakkındaki raporuyla birlikte ele alınarak genel bir değerlendirme sunulacaktır. Ardından Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları çerçevesinde Kosova'daki reformların başarısını, gerçekleştirdiğimiz mülakatlara dayanarak değerlendirilecektir.

4.1.1. 2005 Yılı AB İlerleme Raporu

AB, Kosova'yla ilgili ilk resmi raporunu 2005 yılında hazırlamıştır. 2005 yılında yayımlanan bu ilk raporda vurgulanan en önemli şey Kosova'nın kamu yönetiminin çok verimsiz bir yapıya ve aşırı personele sahip olduğudur. Ayrıca adem-i merkezileşmenin Kosova siyasetinde en çok tartışılan konu olduğundan ve yerel yönetim reform taslağının hükümet tarafından desteklendiğinden de bahsedilmiştir. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlığın 2005'te çalışma programı geliştirdiği ve 2008 yılında reformun tam olarak uygulanacağı da vurgulanmıştır.⁴⁰⁷Bu Rapor kapsamında Komisyon, Kosova'da kamu yönetimi reformları hakkında sivil memurların eğitim planından faydalanmalarına fırsat sağlamak için kamu yönetiminin bölgesel bir yüksek öğretim okulu açmasını finanse etmiştir.

⁴⁰⁷ **Kosova'nın 2005 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 20 Nisan 2005, ss. 11-13.

Rapor kapsamında yargı, özgürlük ve güvenlik alanlarında ilerleme tespit edilmiştir. Hukuk kurallarının hâkim olması ve kurallara uyulmasının kalkınma için önemli olduğu belirtilmiştir. İnsan ve azınlık haklarının ekonomik kalkınma için önemli olduğu da vurgulanmıştır. Azınlık topluluklarının işe alınmasında olumlu bir eğilim olduğu da Raporda tespit edilmiştir.⁴⁰⁸ Ayrıca yargı, polis ve ekonomik kalkınma (gümrük de dahil) alanlarında gelecekteki değişiklikler için UNMIK'nin diğer planlarının açıklanmasını beklerken Komisyon, bu alanlarda yeni görevleri yönetmeye hazırlık yapmak için yerel kurumlara destek amacıyla bir fon ayırmıştır.

Kosova'daki hukuk sisteminde insan hakları mahkemesi bulunmadığı için, Ombudsman, insan hakları durumunu korumak için önemli bir kurum olmaya devam etmektedir. Ancak Ombudsman'ın etkileri sınırlıdır.⁴⁰⁹ Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi (The Technical Assistance Information Exchange Office -TAİEX) geçici hükümetin kapasitelerinin artırılmasına ve yasalarının AB standartlarına uygun olarak hazırlanmasına ve uygulanmasına yardımcı olacaktır.⁴¹⁰

2005 AB İlerleme Raporu'nda yer alan yukarıdaki tespitlerin yanı sıra, AB'nin Kosova'dan beklentilerine de değinmek gerekmektedir. Buna göre, genel olarak tüm alanlarda temel hizmetlerin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kamuda iş tanımlarının yapılması, ücretlerin hesaplanması gibi konularda IMF tavsiyeleri doğrultusunda bir çözüm bulunması gerektiği vurgulanmıştır. Hem idari hem de stratejik plan seviyesinde belediye yöntemlerinin idari kapasitesinin zayıf olduğunun altı çizilmiştir. Ayrıca merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görevlerin ve yükümlülüklerin açık bir şekilde tanımlanması gerektiği ifade edilmiştir.⁴¹¹

Özgür, bağımsız ve profesyonel basınının gelişiminin demokratikleşme için kilit bir unsur olduğu belirtilmiştir. Ajanslarla ilgili Avrupa standartlarına uyumun, Avrupa

⁴⁰⁸ 2005 Yılı İlerleme Raporu, a.y.

⁴⁰⁹ 2005 Yılı İlerleme Raporu, **a.g.e.**, s. 16.

⁴¹⁰ Communication From The Commission, A European Future for Kosovo, Brüksel, 2005, s. 7.

⁴¹¹ **Kosova'nın 2005 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 20 Nisan 2005, ss. 11-13.

Komisyonu tarafından Avrupa Konseyi ile birlikte takip edileceği, bu alandakamu yönetimi reformu yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Raporda ayrıca, örgütlü suç ve yolsuzlukla mücadelenin hayati önem taşındığının da altı çizilmektedir.

2005 yılı İlerleme Raporu'nda en çok övgü alan, üzerinde gelişme olan reform alanı azınlık gruplarının işe alınmasında olumlu bir eğilim olması ve Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi'nin geçici hükümetin kapasitelerinin artırılmasına ve yasalarının AB standartlarına uygun olarak hazırlanmasına ve uygulanmasına yardımcı olmasıdır.

Ancak en çok eleştirilen ve sınırlı ilerleme olankamu yönetimi reformunun belirli bir plana göre yapılması gerektiğidir. Diğer bir vurgulanan sınırlı gelişme, örgütlü suç ve yolsuzlukla mücadele konusudur. Hem idari hem de stratejik plan seviyesinde belediye yöntemlerinin idari kapasitesinin zayıf olduğunun da altı çizilmiştir. Ombudsman, insan haklarının korunması için önemli bir kurumdur ancak rapora göre Kosova'da ombudsmanın etkileri sınırlıdır.⁴¹² Kosova ne yazık ki AB raporunda vurgulandığı gibi çok sayıda kamu idaresi çalışanına sahiptir ve verimsiz bir yapı ve aşırı personel bulunmaktadır.

4.1.2. 2006 Yılı AB İlerleme Raporu

2006 AB İlerleme Raporu'nda yeni kamu yönetimi reform stratejisinin 2007'de yürürlüğe girmesi için geçici kurumların (UNMIK) hükümetler arası bir çalışma grubu kurulduğu ifade edilmiştir. Raporda Kosova'nın iki milyonluk bir nüfusa sahip olmasına rağmen maaşlar listesinde 68,000 kamu görevlisi bulunduğu belirtilerek gelecek 3 yılda kamu personel sayısının %10 oranında indireceği taahhüdü vurgulanmıştır. Kamudaki istihdamla ilgili bir diğer sorun olarak, Kamu Yönetim Enstitüsü ile Kamu Hizmetleri Bakanlığı'nın arasının gergin olduğunun altı çizilmiştir.Bakanlıkların, Enstitü yerine kendi eğitim birimleri üzerinden personelini eğittiği vurgulanmıştır.

⁴¹² Kosova'nın 2005 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel,20 Nisan 2005, s. 16.

Genel olarak, yerel yönetim yapılarının zayıf olmaya devam ettiği raporda vurgulanmıştır.⁴¹³ Kosova'daki kurumlar, tüm toplulukların güvenliğini ve yaşam koşullarını en iyi şekilde sağlamak amacıyla yerel yönetim reformu için söz konusu belgeyi uygulamaktadır. Bu amaçla yerinden yönetimi geliştirmek amacıyla beş pilot proje onaylanmıştır. Bunların üç pilot birimi faaliyet göstermekte, belediye düzeyindeki pilot birim ise Mamuşa Belediyesi'dir

2006 İlerleme Raporu'nda tespit edilen diğer hususlar aşağıdaki gibidir:

- I. Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü'nün kapasiteleri daha çok artırılmıştır.
- II. Belgrad tarafından finanse edilen paralel idari yapılar Kosova'daki Sırp belediyelerinin çoğunda faaliyette bulunmaya devam etmektedir. Kosova'da adalet, eğitim, sağlık hizmetleri, idari posta hizmetleri alanlarında ikili sistem etkin olmaya devam etmektedir.
- III. Bağımsız Denetim Kuruluşu ve Yüksek Kamu Görevine Atama Komitesi hâlâ etkin bir şekilde çalışmamakta ve siyasi nüfuza duyarlı olarak işlemektedir.
- IV. Kamu iç mali kontrolü alanında ilerleme kaydedilmiştir, ancak uluslararası standartlar ile hala tamamen uygun değildir.⁴¹⁴
- V. Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, kamu sektöründe yönetsel hesap verebilirlik, iç kontrol ve işlevsel olarak bağımsız denetim geliştirme stratejisini uygulamaya devam etmiştir ancak etkinliği hala düşük düzeydedir.⁴¹⁵

Geçici kurumlar, 2007 yılından itibaren yürürlüğe giren yeni bir kamu yönetimi reform stratejisi geliştirmek için hükümetler arası bir çalışma grubu

⁴¹³ Kosova'nın 2006 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 20 Nisan 2005, ss. 8-9.

⁴¹⁴ AB 2006 Raporu, a.g.e., s. 34.

⁴¹⁵ AB 2006 Raporu, a.g.e., ss. 34-35.

oluşturmuştur. İlerleme Raporu'nda AB'nin tespitleri yukarıdaki gibi yer alırken AB'nin Kosova'dan beklentileri ise belediye seviyesinde idari kapasitenin zayıf olmasına dayanarak merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görev ve yükümlülüklerin açık bir şekilde tanımlanması gerektiği yönünde olmuştur. Ayrıca yaşanan prosedürel düzensizliklere de dayanarak yetki bakımından merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin daha iyi belirlenmesi tavsiyesinde bulunulmuştur. Kosova'da kamu yönetimi reformları için ilerlemenin devam etmesi gerektiği belirtilmiştir.⁴¹⁶ Ancak raporda en çok eleştirilen, sınırlı ilerleme olan alanlar, yerel yönetim yapılarının zayıflığı, Sırbistan tarafından finanse edilen ikili sistem idaresinin Kosova'da devam etmesi ve memurların atanma kriterlerinde siyasetin etkili olmasıdır.

4.1.3. 2007 Yılı AB İlerleme Raporu

2007 İlerleme Raporu'nda Kosova'nın 2007 yılının Mart ayında 2006-2011 Kamu Yönetim Reform hakkında eylem ve strateji planını kabul ettiği vurgulanmıştır. Kamu görevlerinin halen siyasi müdahaleye, yolsuzluğa ve adam kayırmaya açık olduğu ifade edilmiştir. Kamu yönetimi reformunda bazı ilerlemeler kaydedilse de henüz başlangıç seviyesinde olduğu, genel olarak değerlendirildiğinde Kosova kamu yönetiminin hala zayıf ve verimsiz olduğu vurgulanmıştır.⁴¹⁷

Rapora göre, idari usul hakkında kamu hizmetleri yasası her zaman uygulanmamaktadır. Yerel yönetim idari düzeyde zayıf kalmaktadır. Merkezi ve belediye düzeyleri arasındaki sorumlulukların dağılımı daha çok yapılmalıdır. Belgrad tarafından finanse edilen paralel idari yapılar Kosova'daki Sırbistan çoğunluklu olduğu belediyelerin çoğunda faaliyette bulunmaya devam etmektedir.

Raporda eleştirilen bir diğer husus, kamu yönetimini denetlemek üzere merkezi koordinasyon mekanizması olan kurumlar arası çalışma grubunun yalnız bir kez bir araya

⁴¹⁶ Kosova'nın 2006 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 08 Kasım, 2006, ss. 8-9.

⁴¹⁷ Kosova'nın 2007 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 6 Kasım 2007, s. 10.

gelmesidir. Bu çalışma grubu kendi uygulama kurallarını ise henüz onaylamamıştır. Eylül 2007’de Kosova hükümeti tarafından 2008-2012 dönemi için kurumlarda iç denetimin işleyiş stratejisi onaylanmıştır. Bu hususta bazen ilerleme kaydedilmiştir. Ancak rapora göre, yönetsel hesap verebilirlik ve genel denetim kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir.⁴¹⁸ Ayrıca ekonomi politikası koordinasyonu zayıf kalmıştır.⁴¹⁹

Haziran 2007’de kurumlar arası bir çalışma grubu ve bu grubu denetlemek için merkezi bir koordinasyon mekanizması kurulmuştur. Ancak yine bu dönemde Kosova’nın kamu yönetimi zayıf ve yetersiz kalmaya devam etmektedir. Aslında Kamu Yönetimi Reformu’nda ilerleme kaydedildiği söylenebilmektedir ancak reformlar hala ilk aşamadır. 2007 İlerleme Raporu’nda idari seviyede yerel yönetimlerin halen zayıf olduğu vurgulanmaktadır. AB’nin Kosova’dan temel beklentisi ise daha önceki raporlarda olduğu gibi merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki görev ve yükümlülüklerin açık bir şekilde tanımlanması gerektiğidir.⁴²⁰

Sonuç olarak, 2007 yılı AB raporunda daha önceki döneme göre biraz ilerleme kaydedildiği, 2006-2011 Kamu Yönetim Reform hakkında eylem ve strateji planının kabul edilmesi ve kamu yönetimi reformunda bazen ilerleme kaydedildiği söylenebilmektedir. Ancak reformlar genel olarak değerlendirildiği zaman hala ilk aşamada olduğu görülebilmektedir. Örneğin halen daha kamu görevlerinin siyasi müdahaleye açık olduğu, Belgrad tarafından finanse edilen paralel idari yapıların bu yıl da devam ettiği ve ekonomi politikası koordinasyonunun zayıf kaldığı görülmektedir.

⁴¹⁸ Kosova’nın 2007 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 6 Kasım 2007, s. 43.

⁴¹⁹ AB 2007 Raporu, a.g.e., s. 24.

⁴²⁰ AB 2007 Raporu, a.g.e., s. 10.

4.1.4. 2008 Yılı AB İlerleme Raporu

2008 yılının Nisan ayında yayınlanan İlerleme Raporu'nda, kamu yönetiminin fonksiyonel gözden geçirmesinin başladığı ve bu gözden geçirmenin amacının kamu yönetiminin verimliliğini artırmak ve kurumlar arası örtüşen yetkileri azaltmak olduğu ifade edilmiştir. Kamu personeli yasası, Kosova Kamu Yönetim Enstitüsü Yasası ve Kamu Yönetimi Yasası'nın kabul edileceği vurgulanmıştır. Kamu görevlilerinin siyasi müdahaleye, yolsuzluğa ve adam kayırmaya açık olduğu, bir önceki rapordaki gibi tekrar edilmiş ve bu konuda olumlu bir ilerleme olmadığı belirtilmiştir. Kabulünün üzerinden bir yıl geçen Kamu Yönetimi Reformu hakkında Eylem ve Strateji Planı'nın sonuçlarının belirsiz olduğu vurgulanmıştır. Halk Avukatı kurumuyla ilgili olarak da bazen bakanlıkların ve yerel otoritelerin Halk Avukatı ile bilgi paylaşımında bulunmadığının ve isteklerinin ya da önerilerinin reddedildiğinin altı çizilmiştir. Ayrıca Halk Avukatının ofisinde çalışan personel sayısının da azaltıldığı vurgulanmıştır.

Kamu yönetimi ve kamu kurumlarının koordinasyon kapasitesinin zayıflığının devam ettiği önceki raporlarda olduğu gibi tekrar edilmiştir.⁴²¹2008 yılı Kosova İlerleme Raporu'nun kamu yönetiminin reformları bölümünde Kosova'nın bu yılda yasama bakımından sivil hizmetler yasası, Kosova Kamu İdaresi Enstitüsü yasası ve kamu yönetimi yasasını onaylamadığı değerlendirilmiştir. Kosova bu dönemde, Kamu Hizmetleri Bakanlığı aracılığıyla sivil hizmetler ve kamu yönetimi ile ilgili uygulamalı yasalar çıkararak maaşlar, siyasi atamalar, halkla iletişim kuralları gibi sivil hizmetlerde önemli konuları geliştirmiştir. Yine de İlerleme Raporu'nda Kosova'nın bu yılda yasama bakımından sivil hizmetler yasasını onaylamadığı eleştirilmiştir.

Yine bu dönemde azınlık haklarının korunması için yasal ve kurumsal temeli geliştirmek açısından ilerleme kaydedilmiştir. Güvenlik ve özgürlük konusunda ise az bir ilerleme vardır ancak bazı azınlık grupları Romalı, Mısırlı ve Aşkalı azınlık grupları

⁴²¹ Kosova'nın 2008 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2008, ss. 12-13.

gibi onların hakları için de endişelenilmiştir.⁴²²

Rapor, Şubat 2008'den beri doğrudan Meclis'e rapor veren ve çalışmalarını geliştiren Bağımsız Denetim Kurulu'nun çalışmalarından bahsetmektedir. Raporda ombudsman kurumunun kararlarına birkaç bakanlık ve yerel yetkililer tarafından uyulmadığı ve personel sayısının bu durumda 56'dan 45'e indirilmeye başlandığı vurgulanmıştır.

Kosova'da bu dönemde, yerel düzeye veya özel sektöre dağıtılacak görevlerin belirlenmesi amacıyla dikey kurumsal değerlendirme düşünülmüştür. Bu süreci yürütmek üzere bakanlıklararası bir komisyon ve teknik çalışma grupları kurulmuştur. Bu projeye başbakan yardımcısı, adalet bakanı, ekonomi ve maliye bakanı ve kamu hizmetleri bakanı dâhil olmuşlardır. Bu dönemdeki bir diğer gelişme, Kamu Hizmetleri Bakanlığı'nın kamu maliyesi yönetiminin uygulanması için yasalar çıkarması olmuştur.⁴²³ Kosova'nın sivil hizmetlerinde insan kaynakları yönetiminin ve bilgilerin yazılım programlarını geliştirilmesini amaçlayan bir projeye başlanmıştır.⁴²⁴ Devlet memurları hala siyasi müdahaleler, nepotizm ve yolsuzluklara maruz kalmaya devam etmektedirler.⁴²⁵

Kamu Yönetimi Reformları Stratejisi'nin (2006-2011) ve Eylem Planı'nın denetimi ve uygulanmasından sorumlu olan kurumlararası ve sektörel çalışma grupları düzenli bir şekilde bir araya gelmektedirler.⁴²⁶ Kosova, Kamu Yönetimi Reformu (KYR) ve Eylem Planı'na kurumsal bir strateji oluşturmak ve uygulatmak amacıyla profesyonel gruplar kurarak kurumlar arası isteklilik göstermiştir. Ancak bu planların onayını takiben bir yıldan fazla bir süre sonra, Kamu Yönetimi Reform Stratejisi ve Eylem Planı'nın sonuçları ve sonuçların ölçülme biçiminin hala netleşmediği görülmektedir. Kosova'nın

⁴²² AB 2008 Raporu, **a.g.e.**, ss. 25-29.

⁴²³ AB 2008 Raporu, **a.g.e.**, s.12.

⁴²⁴ AB 2008 Raporu, **a.g.e.**, s.13.

⁴²⁵ AB 2008 Raporu, **a.y.**, s.13

⁴²⁶ AB 2008 Raporu, **a.y.**, s.13

kamu yönetimi ve kamu organlarının koordinasyon kapasitesi hala zayıf kalmaya devam etmiştir.

Bu dönemde AB'nin Kosova'dan kamu yönetimi reformu ve uygulamaları hakkında beklentileri, bazı yasalar ve eylem planı ile ilgili ilerlemelere rağmen kamu yönetimi reformunun mutlaka uygulanmasıdır. En önemli hukuki düzenlemelerin onaylanmalarının beklediği, Kosova'nın kamu yönetimi ve kamu organlarının koordinasyon kapasitesinin hala zayıf kalmaya devam ettiği de raporda net bir şekilde vurgulanmıştır. Rapordaki ifadeyle, Kosova'nın tüm vatandaşlarına sivil hizmetlerin sağlanması ve profesyonel, duyarlı, ulaşılabilir ve temsili bir kamu yönetiminin kurulması Kosova Avrupa Ortaklığı için önceliklidir.⁴²⁷

Genel olarak yapılan değerlendirme ise eylem planı ve bazı kanunlarla ilgili bazı ilerlemeler kaydedilse de kamu yönetimi reformunun geliştirilmeye ihtiyacı olduğu yönündedir. 2008 yılının en çok övgü alan, üzerinde gelişme olduğu vurgulanan reform alanları; azınlık haklarının korunması için yasal düzenlemelerin yapılması, Kamu Hizmetleri Bakanlığı'nın kamu maliyesi yönetiminin uygulanması için bu yıl içerisinde yasalar çıkarması, Kamu personeli yasasının, Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü yasasının ve Kamu Yönetimi yasasının kabul edilmesi olmuştur. Ancak rapora göre, Kosova'nın kamu yönetimi ve kamu organlarının koordinasyon kapasitesi hala zayıf ve devlet memurları hala geçen yıllarda da olduğu gibi siyasi müdahalelere maruz kalmaya devam etmiştir.

4.1.5. 2009 Yılı AB İlerleme Raporu

2009 İlerleme Raporunda, Avrupa Komisyonu'nun Kosova'da kamu yönetimi reformunu desteklediği vurgulanmıştır. Bir önceki raporda ifade edilen kamu yönetiminde fonksiyonel yeniden incelemenin tamamlandığı ve tavsiyelerin çoğunun

⁴²⁷ AB 2008 Raporu, a.y., s.13

yerine getirildiğinin altı çizilmiştir. Kamu yönetimi reform sürecini izlemek için altı çalışma grubunun oluşturulduğu ve bunların raporlarını Başbakan yardımcısı başkanlığındaki Bakanlıklararası komiteye sunulacağı ifade edilmiştir. Kamu yönetimin kapasitesinin halen zayıf olduğu da vurgulanmıştır.

Bir kamu hizmetine üst düzey pozisyonlarda atamaların siyasi müdahaleye maruz kaldığı tespit edilmiştir. Kosova kurumlarının atama süreçlerini adil ve şeffaf bir şekilde yönetme sürecini siyasi müdahaleler etkilemekte ve engellemektedir. Kamu Hizmetleri Bakanlığı⁴²⁸, Yerel Yönetim İdaresi Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Kosova Kadastro Hizmeti için özel değerlendirme yapılmıştır. Altı çalışma grubu kamu yönetimi reform sürecini denetlemek üzere kurulmuştur. Bu çalışma gruplarının başbakan yardımcısının önderliğindeki bakanlar kuruluna rapor vermeleri öngörülmüştür. Mayıs 2009'dan itibaren Kamu Hizmetleri Bakanlığı ve kamu yönetimi reform sürecini profesyonel bir şekilde denetlemek amacıyla başbakan yardımcısının önderliğindeki bakanlar kuruluna rapor veren altı çalışma grubu kurulduğu rapor edilmektedir.

Yine de tespit olarak geçen yılın raporuna göre bakanlıklardaki üst düzey makamlara atama sürecinin engellendiği tespit edilmektedir. Komisyon Sekreterliği'nin idari kapasiteleri sınırlı kalmaktadır. Kosova kamu yönetiminin kapasitesi hala zayıf durumdadır. Hükümetin tüm sektörlerinde yetersiz bir idari kapasitesi bulunmaktadır. Bu raporda tespit edilen diğer bir alan, azınlık topluluklarının entegrasyonu konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiğidir. Bağımsız Denetim Kurulu'nun (ombudsman) çalışmaları 2009 raporunda da zikredilmiştir. Buna göre, Ombudsman Ofisi daha çok güçlendirilmelidir. Kosova'da 2009 yılında yerel seçimlerin yapılmasıyla bütçenin seçim sürecinden etkilendiği ve bu dönemde kamu maaşlarında büyük bir artış olduğu kaydedilmiştir.

Rapora göre, Üst Düzey Kamu Atanmaları Komisyonu hala tamamen faal değildir.

⁴²⁸ Kamu Hizmetleri Bakanlığı Mayıs Ayında Kamu Yönetimi Bakanlığı olarak adlandırıldı

Memurların eğitimi ve belgelendirilmesi Kamu Yönetimi Bölge Okulu (İKAP) tarafından sağlanmaya devam etmektedir. Kamu atamalarında şeffaflığın sağlanması için önemli çabalar gerektiği belirtilmiştir. İnsan kaynakları alanının zayıf olduğu, uzman ve profesyonel sayısının azlığına dikkat çekilmiştir. Raporda, kamu yönetimindeki görev ve sorumlulukların yeniden değerlendirilmesinin (işlevsel değerlendirme) tamamlandığı, önerilerin çoğunun uygulandığı belirtilmektedir. Enstitü, verilen eğitimin niteliğini ve sayısını etkileyebilecek sınırlı kapasiteye ve kaynağa sahiptir. Genelde işlevsel değerlendirmenin tamamlanması ve devamı ile kamu yönetimi reformuyla ilgili bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak bu dönemde meclis ve sivil toplum arasındaki diyalogun yeterince gelişmediği belirtilmiştir.

Bu yılda kaydedilen ilerlemeye rağmen, kamu hizmeti yasaları, maaşları ve kamu yönetimi kurumlarının organizasyonu gibi kamu yönetimi reformuyla ilgili yasaların onaylanmaları gerçekleşmemiştir. AB, Kosova'nın bu konularda Anayasal düzenlemeleri onaylamasını beklemektedir. Kosova'nın tüm vatandaşlarına sivil hizmetlerin sağlanması ve profesyonel, duyarlı, ulaşılabilir ve siyasetten etkilenmeyen katılımcı bir kamu yönetiminin kurulması Kosova Avrupa Ortaklığı için önceliklidir.

Raporda her ne kadar çıkartılan bazı yasalarla kamu personelinin bağımsızlığı sağlanmaya çalışılsa da kamu personeli ve siyasi atamlar arasında net bir ayrımın yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Yapılan genel değerlendirmede ise bir önceki raporda olduğu gibi siyasi müdahalelerden bağımsız olarak tüm insanlara kamu hizmetlerinin sağlanması ve profesyonel, hesap verebilir ve erişilebilir bir kamu yönetiminin kurulması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca kamu atamalarında şeffaflığın sağlanması için çaba harcanması gerektiğinin altı çizilmiştir.⁴²⁹

2009 İlerleme Raporu'nda bir önceki raporda ifade edilen kamu yönetiminde fonksiyonel yeniden incelemenin tamamlandığının ve tavsiyelerin çoğunun yerine

⁴²⁹ Kosova'nın 2009 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2009, ss. 6-9.

getirildiğinin altı çizilmiştir. İnsan Kaynakları üzerindeki siyasi müdahalelerin reformların gerçekleştirilmesi önünde ciddi bir engel olduğu vurgulanmıştır. Hükümetin tüm alanlarında yetersiz idari kapasitenin bulunduğu da belirtilmiştir. Azınlık topluluklarının entegrasyonu konusunda sınırlı ilerleme kaydedildiği ve Ombudsman Ofisi'nin daha çok güçlendirilmesi gerektiği de dile getirilmiştir. Ayrıca uzman ve profesyonel sayısının azlığı bir diğer sınırlı ilerleme alanı olduğu belirtilmiştir.

4.1.6. 2010 Yılı AB İlerleme Raporu

2010 İlerleme Raporu döneminde yasaların onaylanması bakımından kamu yönetimi reformunda ilerlemeler kaydedilmiştir. Kosova, Mayıs ayında kamu hizmetleri ve memurların maaşları ile ilgili iki önemli yasayı onaylamıştır. Eylül ayında idari uyumsuzluklar ve devlet yönetimi yasaları onaylanmıştır. Ayrıca bu dönemde idari prosedürler basitleştirilmiş, idari yargı geliştirilmiştir. Ancak bu gelişmelere rağmen e-hizmetlerin geliştirilmesi yavaşlamıştır.

Yine de kamu belgelerine erişim ve ulaşım özgürlüğü vardır. İdari anlaşmazlıklar ve devlet idaresi hakkında yasaların benimsendiği belirtilmektedir. 2006 tarihli idari prosedürler yasasının hala zayıf bir şekilde yaygınlaştığı ve uygulandığı tespit edilmektedir.⁴³⁰

Azınlık topluluklarının kamu yönetiminde yeterli temsiline sağlanması ise bir diğer endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Bağımsız Denetim Kurulu Yasası Temmuz ayında onaylanmıştır. Kosova Temmuz ayında ombudsman ile ilgili yeni bir yasa da onaylamıştır.

Raporda, kamu iç mali denetimi konusunda bazı ilerlemelerin kaydedildiği belirtilmektedir. Ancak insan kaynaklarının en verimli şekilde kullanılmadığı eleştirisi

⁴³⁰ SIGMA Kosovo, “Public Service and Administrative Framework Assessment”, SIGMA Publications, Paris, 2010, s. 4.

mevcuttur. Siyasetleşme ve kapasite sınırlılığına değinilmektedir.⁴³¹

Kamu Yönetimi Bakanlığı Ekim 2009'da Kamu Yönetimi Reformu ve Avrupa Entegrasyonu Dairesi'ni kurmuştur. İki bakanlık stratejik kalkınma planlarını onaylamıştır. Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü, eğitim ihtiyaçlarının değerlendirmesini yaparak yeni bir eğitim programı tasarlamıştır. Enstitü'nün stratejik kalkınma planı Eylül ayında onaylanmıştır. Hükümet Eylül ayında bugüne kadarki başarıları ve güçlükleri yansıtan tamamlanmış bir stratejiyi onaylamıştır.⁴³²

Raporda, Kosova'nın adem-i merkezileşme konusunda çok önemli ilerlemeler kaydettiği vurgulanmıştır. Nisan ayında hükümetin adem-i merkezileşme eylem planının iki yıl daha uzattığının altı çizilmiştir. Ayrıca Kamu Yönetimi Bakanlığı'nın bünyesinde Ekim 2009'da Avrupa Bütünleşmesi ve Kamu Yönetim Reformu Departmanı kurulduğu vurgulanmıştır. 2006'da yürürlüğe giren idari ulusal yasanın uygulamasının ve yaygınlaşmasının zayıf kaldığı da ifade edilmiştir.⁴³³ Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'ne uygun şekilde, yerel otoriteler üzerindeki denetiminin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Temmuz ayında Halk Avukatı ile ilgili yeni bir yasanın kabul edildiği vurgulanarak bu kurumun desteklenmesi gerektiğinin altı çizilmiştir. KYRD'nin ve kamu personeli yönetiminin kapasitesinin güçlendirilmeye ihtiyaç duyduğu da raporda yer almıştır. Kosova'daki tüm insanlara kamu hizmetlerinin sağlanması ve profesyonel, hesap verilebilir ve erişilebilir bir kamu yönetiminin kurulmasının çok acil bir mesele olduğu bu raporda da yer almıştır. Kosova-AB işbirliğinde anahtar önceliğin bu olduğu da ayrıca vurgulanmıştır.⁴³⁴

2010 yılı AB raporuna göre en çok ilerlemenin olduğu alan reformlar hakkındaki mevzuat alanıdır. Yasaların onaylanmaları bakımından kamu yönetimi reformunda ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu dönemde şu yasalar onaylanmıştır: Kamu Hizmetleri ve

⁴³¹ SIGMA, 2010, a.y., s.4.

⁴³² Kosova'nın 2010 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 9 Kasım 2010, ss.8-9.

⁴³³ AB 2010 Raporu, a.y., ss.8-9.

⁴³⁴ AB 2010 Raporu, a.y., ss.8-9.

Memurların Maaşları ile İlgili Yasa, İdari Uyuşmazlıklar ve Devlet Yönetimi Yasaları, Bağımsız Denetim Kurulu Yasası ve Ombudsman ile ilgili yeni bir yasa.

Raporda, Kosova'nın adem-i merkezileşme konusunda çok önemli ilerlemeler kaydettiği vurgulanmıştır. Buna rağmen gelişme kaydedilemeyen alanlar e-hizmetlerin geliştirilmesi ve insan kaynaklarının en verimli şekilde kullanılmasıdır. Siyasetleşme ve kapasite sınırlılığı ise diğer gelişme kaydedilemeyen alanlar olmuştur.⁴³⁵

4.1.7. 2011 Yılı AB İlerleme Raporu

2011 İlerleme Raporu'nda Kamu Yönetimi Reformları'nda sınırlı bir ilerleme olduğu ifade edilmiştir. Siyasal destek ve mali kaynakların yetersizliğinden dolayı reformların aksadığı vurgulanmıştır. Halk Avukatı kurumunun halen zayıf olduğunun altı çizilerek bu kurumun siyasal destekten yoksun olduğu ifade edilmiştir.⁴³⁶

Kamu hizmeti reformu alanında mesai saati, görev tanımları, üst düzey memurların atanma ve memurların sicil kayıtları gibi bazı önemli yönetmelikler ve idari talimatlar kabul edilmiştir. Kamu belgelerine erişim yasası Ekim 2010 tarihinde kabul edilmiştir. Ancak kamu hizmetleri öncelikli yasalarının uygulanması için gereken yasal çerçeve henüz tamamlanmamıştır. Memurların kapasitelerinin geliştirilmediği, yetersiz insan ve mali kaynakların durumu ve Priştine ve diğer belediyelerde yeterli çalışma koşullarının bulunmadığı zikredilmiştir. Yine bu dönemde vatandaşlara e-devlet hizmetleri sınırlı bir şekilde sunulmuştur.⁴³⁷

Bu dönemde başbakanlık ofisi ve bakanlıkların idari sorumluluklarını belirleyen yönetmelik devlet yönetimi yasasının uygulanmasına yönelik tedbirlerin bir parçası olarak onaylanmıştır. Ancak yine de devlet yönetimi ve idari prosedürler yasalarının

⁴³⁵ SIGMA, “Kosovo, Public Service and Administrative Framework Assessment”, SIGMA Publications Paris, 2010, s. 4.

⁴³⁶ Kosova'nın 2011 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 12 Ekim 2011, ss. 9-10.

⁴³⁷ AB 2011 Raporu, a.g.e., s. 8.

uygulanması sınırlı düzeyde kalmıştır. Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü özellikle kamu alımlar dairesi için bir dizi eğitim programı sağlamış, kamu belgelerine erişim yasası kabul edilmiş,⁴³⁸ azınlık gruplarına yönelik savunma ve saygı konularıda ilerleme kaydedilmiştir.⁴³⁹

Ancak raporda belirtildiği üzere, doğrudan Meclise rapor veren Kosova Ombudsman Kurumu, işlevsel ve finansal bağımsızlığın sağlanmasında siyasi desteğin eksikliği nedeniyle zayıf kalmıştır. Ayrıca bütçeyi denetlemek için daha güçlü mekanizmaların getirilmesi gerektiği de raporda yer almıştır.

Reform süreci, genellikle finansal kaynakların yetersizliği ve yetersiz siyasi destek nedeniyle engellenmektedir. Enstitü'nün idari, mali ve koordinasyon kapasiteleri halen iyi durumda değildir. Bu durum, memurların kapasitelerinin geliştirilmesinde daha rasyonel ve stratejik bir yaklaşım sağlaması için olan çabaları olumsuz etkilemektedir. Finansal yönetimi sağlamak için bütçe harcamalarının denetimi bütün bütçe kuruluşlarında gerçekleştirilmiştir. Ancak bu konuda bir miktar ilerleme kaydedilebilmiştir.⁴⁴⁰

Kamu yönetimi reform stratejisinin uygulanmasına yönelik bir eylem planının hazırlanmasından sorumlu olan bakanlıklar arası bir çalışma grubu Kasım 2010'da kurulmuştur. Kamu yönetimi reformunun bakanlıklar arası komitesi Eylül 2010'da gerçekleştirdiği ilk toplantıdan bu yana dört stratejik kalkınma planını onaylamıştır. Hükümet tarafından Eylül 2010'de onaylanan 2010-2013 yılları arasında kamu yönetiminin yeniden değerlendirilen stratejisi ise hala uygulanmamaktadır. Eylem planının hala tamamlanmaması öngörülen reformların uygulanmasını büyük ölçüde geciktirmiştir. Kamu yönetimi kurumsal çerçevesinde önceki dönemde rapor edilen

⁴³⁸ AB 2011 Raporu, **a.g.e.**, ss. 8-9.

⁴³⁹ SIGMA, **a.g.e.**, s. 10.

⁴⁴⁰ SIGMA, **a.g.e.**, ss.18-19.

kaynak eksikliği hala yetersiz olmaya devam etmiştir.⁴⁴¹

Daha önceki raporlardaki gibi bu İlerleme Raporu'nda da siyasi müdahalelerden uzak, profesyonel bir kamu yönetiminin inşa edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.⁴⁴² Ombudsman önerilerinin uygulanmasının Başbakanlık Ofisi tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Ombudsman, bu dönemde Kosova Meclisi'ne özel bir rapor sunmuştur.⁴⁴³ Yasal mevzuat çerçevesinin tamamlanması ve mevcut hükümlerin uygulanması için yeterli insan kaynağına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.⁴⁴⁴

Bu dönemde, AB'nin beklentisi Kosova'nın profesyonel ve siyasete bağlı olmayan bir kamu yönetimi kurulması gerektiği öne çıkmaktadır. Rapora göre, bu hedef, Avrupa Ortaklığı'nın ana hedefidir ve siyasi bir öncelik olmalıdır. Bir yandan kamu yönetimi başta olmak üzere kurumların, diğer yandan bağımsız kuruluşların ve özellikle ombudsmanın kapasitelerinin artırılması büyük bir öneme sahiptir.⁴⁴⁵

Raporda başlıca zorluklar; yetersiz insan ve mali kaynakların durumu ve Priştine ve diğer belediyelerde etkili çalışma koşullarının bulunmaması zikredilmiştir. Hükümet ve meclisin bu durumu acilen ele alması gerektiği belirtilmiştir. Ombudsmanın çalışmalarının sonuçları hakkında halkla iletişimin güçlendirilmesi, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve sorumluluğunun sağlanmasına önemli bir görevi olan dış denetimin de daha çok geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak bu ilerleme döneminde de kamu yönetimi alanındaki siyasi müdahale geçen senelerde olduğu gibi devam etmiş ve Kosova'nın profesyonel ve siyaseten bağımsız bir kamu yönetimi kurması gerektiği öne çıkmıştır. Yasal çerçevede ilerleme

⁴⁴¹ Kosova'nın 2011 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 12 Ekim 2011, s. 8.

⁴⁴² AB 2011 Raporu, a.g.e., ss. 9-10.

⁴⁴³ AB 2011 Raporu, a.g.e., s. 9.

⁴⁴⁴ SIGMA, a.g.e., s. 27.

⁴⁴⁵ AB 2011 Raporu, a.g.e., ss. 8-9.

kaydedilmiş ancak mevcut hükümlerin uygulanması için insan kaynakları zayıf kalmıştır.

4.1.8. 2012 Yılı AB İlerleme Raporu

2012 İlerleme Raporu'nda, kamu yönetimine ilişkin mevzuatın ve yasal çerçevenin uygun olduğu ifade ederek, mevcut mevzuatın Avrupa'daki kamu yönetimine ilişkin son yaklaşımlardan esinlendiği vurgulanmıştır. Kamu yönetimi ile ilgili olarak Halk Avukatı Kurumu'nun anahtar bağımsız kurumlardan biri olduğunun altı çizilmiştir. Kamu Yönetimi Bakanlığı'nın reformlarının etkin şekilde uygulanmasına rehberlik etmesi konusunda yetersiz kaldığı vurgulanmıştır. Bunun da Bakanlığın strateji ve yasaları uygulama kapasitesini ve koordinasyon rolünü baltaladığının altı çizilmiştir.⁴⁴⁶

Raporda kamu kurumlarına siyasi desteğin verilmesi ve finansal sıkıntılardan kurtarılması gerektiği tavsiye edilmiştir. Kosova'nın kamu hizmet mevzuatı ve kamu hizmeti maaşlarıyla ilgili kanunların ve tüm ikincil mevzuatın uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Kamu yönetiminin her düzeyde profesyonelliği, hesap verebilirliği, verimliliği ve etkinliği artırma çabalarının daha da güçlendirmesi gerektiği, bu hususun gelecekteki reformların başarılı bir şekilde uygulanması için temel ve gerekli bir ilke olduğu raporda yer almıştır.

Rapora göre, İstikrar ve Ortaklık Anlaşması'nın (SAA) ışığında azınlıkların korunmasını garanti eden bir yasal çerçeve bulunmalı, ombudsmanın bağımsızlığına saygı duyulmalı⁴⁴⁷ ve bütçenin daha güçlü denetimi sağlanmalıdır.⁴⁴⁸ AB ile işbirliği, kamu iç mali kontrolü ve dış denetim konusuna odaklanılmalıdır. İşbirliğinin amacı,

⁴⁴⁶ Kosova'nın 2012 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, 2012, s. 7.

⁴⁴⁷ AB 2012 Raporu, a.y., s. 7.

⁴⁴⁸ SIGMA, "Kosovo, Public Service and Administrative Framework Assessment", SIGMA Publications Paris, 2012, s. 5.

kamu sektöründe iç denetimin kurulması ve uygulanması ve dış denetimin rolünün güçlendirilmesi olmalıdır.⁴⁴⁹

Raporda Kosova'ya tavsiye edilen diğer alanlardan insan kaynakları yönetiminin amacı ise hesap verebilirlik ve taahhüt ilkelerini uygulamak olmasıdır.⁴⁵⁰ Yolsuzluğun ele alınması için devletin, kurumlar arası işbirliğeksikliklerinin göz önüne alması gerekmektedir.⁴⁵¹ Azınlıkların korunmasının garantisi, ombudsmanın bağımsızlığına saygı duyulması, kamu yönetiminin her düzeyinde profesyonelliğin, hesap verebilirliğin, verimliliğin ve etkinliğinin arttırılması Kosova'dan talep edilen diğer hususlardır.

Sonuç olarak bu dönemde, mevzuatın Avrupa kriterlerine yakınlaştırılması gerçekleşen olumlu gelişmedir. Yine bu dönemde, ombudsman kurumunda da iyileşme olmuştur. Ancak kamu yönetiminde başarılı olmak için yapılan reformların daha fazla hesap verebilirlik ve şeffaflık ile güçlendirilmesi gerekmektedir.

4.1.9. 2013 Yılı AB İlerleme Raporu

2013 İlerleme Raporu'nda yapılan genel değerlendirmede, kamu personeline ilişkin ikincil mevzuatın kabul edildiği ifade edilmiştir. Kamu Yönetimi Reformu'nun personelin motivasyon ve profesyonelliğinde eksikliklerin devam ettiği vurgulanmıştır. Ayrıca kamu personeline siyasi müdahalenin var olduğu bu dönemdeki raporda da ifade edilmiştir. İş sınıflandırması reformunun beklemeye alındığı belirtilmiştir.⁴⁵² Genel olarak, tüm sektörlerde idari hizmetlerin zayıf kaldığı da vurgulanmıştır.⁴⁵³ Yine bu dönemde, ombudsman kurumunda bütçe ve personel sayısı artırılmıştır. Bütçe şeffaflığı daha da gelişmiş ve Maliye Bakanlığı hükümet borç düzeyleri konusunda üç ayda bir

⁴⁴⁹ SIGMA 2012, a.y., s. 5.

⁴⁵⁰ **Kosova'nın 2012 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, 23 Ekim 2012, s. 41

⁴⁵¹ SIGMA, 2012, a.y., s. 5.

⁴⁵² SIGMA, **2013 AB İlerleme Raporu**, 2013 s. 9.

⁴⁵³ SIGMA, "**Kosovo, Public Service and Administrative Framework Assessment**", SIGMA Publications, Paris, 2013, s. 48.

bilgi yayınlamaya başlamıştır. Ancak yine bu dönemde mali yönetim için sınırlı kapasite bulunduğu da belirtilmiştir.⁴⁵⁴

İnsan Kaynakları Yönetimi üzerinde atama süreçlerine siyasi müdahalelerin söz konusu olduğu yine belirtilmiştir.⁴⁵⁵ Politikaların ve mevzuatın birkaç bakanlıktaki uygulanma sürecinin geliştirilmesi istenmiştir. Hükümetin AB ile entegrasyonu yönetme kapasitesi eşit olmayan bir yöntemle uygunladığı belirtilerek kamu istişarelerinin daha sık olması tavsiye edilmiştir.

Kosova'nın reformlarla ilgili özellikle mevzuatın uygulanmasına odaklanması gerektiğinin altı çizilmiştir. Maaşları düzenlemek ve maaş sistemini değiştirmek için yeni yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu ve memurların performansının değerlendirilmesine başlanması gerektiği, azınlık gruplarının devlet memurluklarında ve bakanlıklarda dağılımı ve paylaşımının mevzuat ile uyumlu olması gerektiği raporda yer alan diğer tavsiyeleri oluşturmuştur.⁴⁵⁶

2013 yılının en çok övgü alan ve üzerinde gelişmenin kaydedildiği reform, ekonomide biraz da olsa şeffaflık konusunda bir ilerlemenin kaydedilmesidir. Ancak bu yıl da ilerleme sınırlı kalmış ve kamu yönetimi alanında reformlar yeterli seviyeye gelememiştir. Genel olarak, tüm sektörlerde idari hizmetler zayıf kalmıştır. Azınlık gruplarının devlet memurları olarak bakanlıklarda dağılımı ve paylaşımı mevzuata uygun olamamıştır.

4.1.10. 2014 Yılı AB İlerleme Raporu

2014 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Kosova İlerleme Raporu'na göre, 2014 yılında memurlarla ilgili yasanın uygulanmasında ve memur maaşlarının

⁴⁵⁴ SİGMA Kosovo, 2013, **a.g.e.**, s. 24.

⁴⁵⁵ **Kosova'nın 2013 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, s. 9.

⁴⁵⁶ AB 2013 Raporu, **a.y.**, s. 9.

ödenmesinde gecikmeler yaşanmıştır. İş yerinde sınıflandırma ve performans değerlendirmesi uygulamaları artırılmıştır. Kosova'nın kamu müzakere süreçleri için standartlar hazırladığı belirtilmektedir.

Raporda eleştirildiği gibi, Kosova, idari usul yasası ve normatif eylemlerle ilgilidüzenlemeleri hala kabul etmemiştir. Kamusal belgelere açık erişim yetersiz durumdadır. Bütçenin şeffaflığı yetersizdir. Kamu finansmanı ve yönetim reformlarında ilerleme yoktur. Kamu yönetiminde siyasi müdahaleler sürmektedir.⁴⁵⁷

Raporda AB'nin Kosova'dan azınlık gruplarına mensup devlet memurlarının dağılımı ve paylaşımının mevzuat ile uygun olmasını beklediği belirtilmektedir.⁴⁵⁸ Ombudsmanın seçilme sürecinin depolitize olması gerektiği ve ombudsmanın bütçesinin bağımsız bir şekilde sağlanması gerektiği tavsiye edilen diğer hususlar olmuştur.⁴⁵⁹ Bütçe yapımı konusunda ilerleme gerektiği ve kurumlar arasında koordinasyon mekanizmalarının daha iyi kullanılması gerektiği de belirtilmiştir.

2014 yılı Kosova İlerleme Raporu'nda merkezi ve yerel düzeyde stratejik planlama, elde edilen veriler çerçevesinde planlama ve bütçelendirme çalışmaları, siyasi koordinasyon ve ekonomik etkilerin değerlendirilmesi üzerinde odaklanılması gerekliliği belirtilmiştir. Diğer taraftan, kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetiminde hem merkezi hem de yerel düzeyde siyasal müdahalelerin sürdüğü vurgulanarak, yolsuzluğun önlenmesi ve kamu hizmetlerinde dürüstlüğün sağlanması için kamu görevlilerinin eğitilmesinin önemi belirtilmiştir.⁴⁶⁰

4.1.11. 2015 Yılı AB İlerleme Raporu

2015 yılı İlerleme Rapor'unda benzer pozisyonlara farklı maaş katsayıları

⁴⁵⁷ Kosova'nın 2014 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s.11.

⁴⁵⁸ AB 2014 Raporu, **a.g.e.**, ss.10-11.

⁴⁵⁹ AB 2014 Raporu, **a.g.e.**, s. 11.

⁴⁶⁰ AB 2014 Raporu, **a.g.e.**, ss. 9-10.

uygulandığı, iş yerlerinde sınıflandırma sisteminin mevcut ancak etkili olmadığı, sistematik eğitimin kaynak yetersizliği ve uygun tesis olmaması yüzünden engellendiği ve devlet memurları için profesyonel gelişimin yetersiz olduğu belirtilmiştir.⁴⁶¹ İdari yargılara aşırı yöntemsel farklılık yüklendiği, idari prosedürlerin basit olmadığı, idari yargılama hakkı konusunda ilerleme kaydedilmediği, e-hizmetlerin geliştirilmesinin yavaşladığı eleştirilmiştir. Ancak Kamu belgelerine erişimin düzenlendiği de vurgulanmıştır. 2015 yılı İlerleme Raporu'nda yerel yönetimlerin kapasitelerini geliştirme çalışmalarını sürdürdüğü, Yerel Yönetimler Yasası'nın uygulanmasında uyumun sağlandığı belirtilmiştir. Çoğunluk olmayan toplulukların (azınlık grupların) halen yeterince temsil edilemediği belirtilmiştir.⁴⁶² Ombudsman tavsiyelerinin pratikte uygulanmadığı ve eylemlerinin sınırlı olduğu eleştirilen diğer hususlardandır. Rapora göre, bütçe şeffaflığı yetersizdir ve halka karşı sorumsuzdur.⁴⁶³

Rapora göre, Kosova şimdiye kadar hem kamu finans alanlarına hem de kamu maliyesinin iyileştirilmesine odaklanmıştır. Ancak siyasal müdahalelerin mevcut yönetim sisteminde kapasitesi sınırlı bulunmaktadır. Yasal temeller, kurumsal yapılanma ve politika yapımı sistemi koordinasyonludur. Ancak bu politikalara hükümet tarafından öngörülen planlar uygulanmamaktadır. Bakanlıklar arasında sorumluluk-koordinasyon ve ortak görüşme eksikliği bulunduğu raporda yer verilmiştir.

4.1.12. 2016 AB Yılı İlerleme Raporu

2016 AB İlerleme Raporu'na göre, farklı maaş katsayıları benzer pozisyonlara uygulanmakta, iş sınıflandırma sistemi hazırlanmakta, başarıya dayalı işe alımlar gerçekleşmektedir. Ancak yasadaki boşluklar çelişkili uygulamaları da mümkün kılmaktadır. Kamu görevlilerinin mesleki gelişimi ise ilerlemiştir.⁴⁶⁴ Rapora göre, bu dönemde idari prosedürler basitleştirilmiş ve idari yargı geliştirilmiş olsa da idari

⁴⁶¹ Kosova'nın 2015 Yılı İlerleme Raporu, Brüksel, s. 11.

⁴⁶² AB 2015 Raporu, **a.g.e.**, ss. 10-12.

⁴⁶³ AB 2015 Raporu, **a.g.e.**, s. 12

⁴⁶⁴ **Kosova'nın 2016 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, s. 12

yargıçlar aşırı bir iş yüküne sahiptir. E-hizmetlerin geliştirilmesi yavaşlamıştır. Kamu belgelerine erişim ve ulaşım düzenlenmiştir. Çoğunluk olmayan topluluklar(azınlık grupları) halen yeterince temsil edilmemektedir.

Ombudsman işlemektedir. Ajanslar işlevsel açıdan yeniden bir incelemeye konu olmaktadır. Kosova'nın bütçe şeffaflığının sınırlı olduğu belirtilmiştir. Rapora göre bütçeye ait belgeler karşılaştırıldığında birbirine uyum sağlamamaktadır.⁴⁶⁵Siyasal müdahaleler bulunmaktadır ve yönetim sistemi kapasitesi sınırlı kalmaktadır. Yasa temelleri, kurumsal yapılanma ve politika yapımı koordinasyonludur. Ancak sektör stratejilerinde kalite denetimi yoktur ve mali açıdan sürdürülemez haldedir. Bakanlıklar arasında koordinasyon ve ortak istişare eksikliği bulunmaktadır. ⁴⁶⁶ Aynı zamanda bu dönemde 2016-2020 Kamu Mali Yönetimi (KMY) Reform Stratejisi benimsenmiştir.

⁴⁶⁵ AB 2015 Raporu, **a.g.e.**, s. 11

⁴⁶⁶ AB 2015 Raporu. **a.y.**, s. 11.

4.2 MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE REFORMLARA YAKLAŞIM

4.2. 1. Mülakatlar Elde Edilen Bulgur

2005-2018 yılları AB İlerleme Raporları'na dayanarak yolsuzluk, liyakat, azınlıklar meselesi, kamu yönetiminin açık ve şeffaf olma niteliği, kamu maliyesi yönetiminde yaşanan gelişmeleri ve AB ile uyumun gerçekleşip gerçekleşmediğini yaptığımız mülakatlara dayanarak değerlendireceğiz.

Yolsuzlukla mücadele, yukarıda ele aldığımız gibi AB İlerleme Raporları'nda sürekli belirtilen bir alandır. Bu konudaki çabaların ne olduğu sorusunu yönelttiğimiz Arta Kotori⁴⁶⁷, yolsuzlukla mücadelenin devam ettiğini ve UNMIK, EULEX yönetimlerinin yolsuzluğu engellediğini günümüzde ise mahkeme ve savcıların bu alanda görev yaptığını ifade etmiştir. Besnik Tahiri⁴⁶⁸ ise yolsuzlukla mücadelede hükümetlerin etkinliğini vurgulamakta ve Başbakan Haradinaj Hükümeti'nin bu konuya öncelik verdiğini belirtmektedir. Ancak Ramadani⁴⁶⁹, yolsuzlukla mücadelede siyasi irade eksikliği olduğunu savunmakta ve çok iyi yasalara, stratejilere, mücadele eden medya birimlerine rağmen ilerleme olmamasını bu eksikliğe bağlamaktadır. Ramadani yolsuzluğa karşı mekanizmalar oluşturan farklı görev gücü stratejileri bulunduğunu belirterek, Yolsuzlukla Mücadele Dairesi'nin savcılara yüzlerce dava gönderdiğini, soruşturmaların devamı için yasal dayanağın uygun olduğunu ancak bu soruşturmaların devam etmesi için siyasi bir irade bulunmadığını ifade etmektedir. Ramadani'ye göre, yolsuzluk, devlet ve vatandaşlar için her alanın ve ekonomik gelişimin önündeki başlıca engeldir.

Yolsuzluk konusunda Kosova'nın AB ülkesi olarak aldığı yükümlülöklere değinen Naser Shamolli⁴⁷⁰, yolsuzluğun yasal yönü ve personel alımında yolsuzluktan Bütçe

⁴⁶⁷ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

⁴⁶⁸ Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

⁴⁶⁹ Kamu Yönetim Bakanı Uzmanı ve Danışmanı

⁴⁷⁰ Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü

Desteği Sözleşmesi'nde Gösterge 3'te bahsedildiğini belirtmektedir. Ceza İnfaz Yasası'nın bu konuda yasal çerçeveyi çizdiğini ifade ederek, yasalara göre, yolsuzlukla suçlanan kişilerin idare devreye sokulmaksızın mahkeme tarafından uzaklaştırılacağını ve hakkında işlem yapılacağını da söylemektedir.

Hajredin Hyseni⁴⁷¹ Kosova hükümetinin ve Kamu İdaresi Bakanlığı'nın modernleşme, dijitalleşme, personel eğitimi, profesyonelleşme ve bazı hizmetlerin sayısallaştırılması ile şeffaflığın sağlanmasıyla ilgili hizmetlerinin yolsuzlukla mücadele ve hesap verebilirliği arttırdığı kanaatini taşımaktadır.

Ancak mülakat yaptığımız kişiler arasında farklı bakış açıları da mevcuttur. Valon Kryeziu⁴⁷², yolsuzluğun abartıldığına inanmaktadır. Yolsuzlukla mücadele alanında başarıların ve yeterli ilerlemelerin bulunduğunu dile getiren Kryeziu, mahkeme ve yargıtay sisteminin yanında yolsuzlukla mücadele için kurumsal mekanizmalar bulunduğunu belirtmektedir. Bu iyimser görüşe karşılık Burim Balayla⁴⁷³ Kosova'da yargı düzeyinde de bozulma olduğunu, Yolsuzlukla Mücadele Ajansı ve yolsuzluk komitesinin başarılı olamadığını ifade etmektedir. Murtezani, UNMIK yönetimi altında daha az yolsuzluk olduğu, Kosova'nın 2008 yılından sonraki bağımsızlık ve devleti inşa sürecinde yolsuzluğun arttığını dile getirmektedir.

Yolsuzlukla mücadeleyi Drenica, Mamuşa, Obiliq, Prizren ve Priştine belediyesi temsilcileri ile gerçekleştirdiğimiz mülakatta belirlemeye çalıştık. Drenica Belediyesi Kamu Yönetimi Müdürü Kimete Qorri, belediye bünyesinde yolsuzluğa karşı mücadele olduğunu, bu alanda Avrupa Entegrasyon Ofisi ve Ayrımcılığa Karşı Koruma Dairesi olmak üzere iki farklı daire bulunduğunu belirtmektedir. Mamuşa Belediyesi yetkilisi, belediyeleri için yolsuzluk konusunda bir şikayet veya resmi uyarı bulunmadığını bildirmektedir. Obiliq Belediyesi'nden Kushtrim Mirema savaştan çıkıldığı dönemle

⁴⁷¹ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi üyesi

⁴⁷² Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansı'nda Hukuk Direktörü

⁴⁷³ Kamu Yönetim Bakanı Müdürü

şimdiki dönem arasındaki farka değinerek, gerekli mevzuatın yürürlüğe konulmasıyla yolsuzluğun azaltıldığını ve açık ve şeffaf bir yönetimin gerçekleştirildiğini ifade etmektedir. Prizren Belediye yetkilisi⁴⁷⁴ ise yolsuzluk konusundaki temel sorunun mahkemelerin siyasallaşması olduğunu belirtmiştir. Mesela Yargıtay bünyesine kamu görevlilerince atama yapıldığını, dolayısıyla yolsuzlukla mücadelenin oldukça zayıf olduğunu belirtmektedir.

Priştine Belediyesi yetkilisi⁴⁷⁵, yolsuzlukla mücadele alanında pek çok ödüller aldıklarını⁴⁷⁶ ve oldukça başarılı olduklarını ifade etmektedir. Bu başarıyı ise hizmetlerin dijitalleşmesine ve vatandaşlar ve gazetecilerle işbirliğine bağlamaktadır. Obiliq Belediyesi yetkilisi⁴⁷⁷ ise yaşam standartlarında, istihdam, sosyal yardım gibi alanlarda gerilik olduğu müddetçe yolsuzluğun devam edeceğini, kendi belediyelerinde ise yolsuzluğun düşük seviyede olduğunu ifade etmektedir.

Yolsuzlukla mücadele alanında siyasi parti ve STK temsilcilerinin görüşlerine de yer vermek gerekmektedir. Mülakat gerçekleştirdiğimiz Visar Rushitin⁴⁷⁸ yolsuzlukla mücadelede siyasi engeller bulunduğunu belirtmektedir. Benzer şekilde Fikrim Damka da⁴⁷⁹, siyasetin mahkemelerden uzak durduğu takdirde mahkemelerin daha bağımsız hareket edebileceğini ifade etmektedir. Albina Duraku Nura⁴⁸⁰, yolsuzluğun Kosova'nın ekonomik kalkınmasının önündeki en büyük engel olduğunu, mücadelenin ise yalnızca kurumlarla olamayacağını, zihniyet ve davranış değişiklikleri ile olabileceğini belirtmektedir. Levizja Vetevendosje⁴⁸¹ de benzer şekilde, mücadelenin sadece yasalarla değil, istikrarlı bir programla yapılabileceğini düşünmektedir. Isuf Zejna⁴⁸², ülkede bu

⁴⁷⁴ Meclis Başkanı Artan Abrashi

⁴⁷⁵ Kamu Yönetimi Direktörü, Muhidin Nushi

⁴⁷⁶ Mesela Yerel Yönetim Bakanlığı'ndan "şeffaflık ve yolsuzlukla mücadele ödülü" almışlardır.

⁴⁷⁷ Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena

⁴⁷⁸ Demokrasiya Plus Politika Yöneticisi

⁴⁷⁹ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) üye partisi ve Kosova Milletvekili

⁴⁸⁰ AB Bürosundan Danışmanı İle Mülakat

⁴⁸¹ Dayana Halkla İlişkiler Sorumlusu

⁴⁸² Demokrasiya Plus Hukuk Yöneticisi Hukuk Programda

alandaki gelişmelerin olduğunu ancak yine de yolsuzlukla suçlanan bakanların hala daha görev yapabildiklerini belirtmektedir.

Mülakat aşamasında yönelttiğimiz sorulardan bir diğeri, kamu mali yönetiminin (bütçe, dış denetim, iç denetim ve ihalelerin) AB ve uluslararası standartlar ile uyumlu olması için alınacak tedbirler hakkındadır. Bu uyumu yavaşlatan ya da hızlandırabilecek faktörlerin neler olduğu sorusunu da yönelttik. Bu soru karşısında, Başbakanlık Ofisi İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi Arta Kotorin, AB ile uyumlu bir yasaya ihtiyaç duyulduğundan ve reformların yavaşlığından yakınmaktadır. Besnik Tahiri⁴⁸³, Kosova Genel Denetçi Ofisi'nin prestijinden bahsederek, ülke, bölge ve uluslararası alanda Kosova'nın en değerli ofislerinden biri olduğunu belirtmektedir. Raporların halka açık olduğu, kamu mali yönetimi, bütçe ve hazine departmanları bulunduğu ancak sivil toplumun güçlenmesi gerektiği ve sermaye projelerinde şeffaflığın işlemesi gerektiği Tahiri tarafından dile getirilmiştir.

Kamu Mali Yönetiminin AB ve diğer uluslararası standartlara uyumu sorusunu yönelttiğimiz bir diğer isim Ramadani⁴⁸⁴, DB'nın katkılarından ve bu alanda ilerleme olduğundan bahsetmiştir. 2017 yılında kabul edilen Finansal Kontrol Yönetim Hukuku Yasası ile ihalelerde yolsuzluğun azalacağı düşüncesindedir. Bu alanda yapılması gerekenleri Naser Shamolli⁴⁸⁵, devlet memurlarına dikkat etmek ve Genel Denetçi olarak görevlendirerek denetçinin ve bütçeyi denetlemekten sorumlu olanların da kurallara uymasını izleyen mekanizmalar oluşturmak olarak sıralamıştır.

Ülkede en sofistike yasaların ihale kanunları olduğunu dile getiren Nexha Xani⁴⁸⁶, işlemlerin hepsinin online olarak yapıldığını, bütçe ve denetim ile ilgili tüm belgelere erişimin açık olduğunu da eklemektedir. Kamu mali yönetimi açısından Genel

⁴⁸³ Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

⁴⁸⁴ Kamu Yönetim Bakanı Uzmanı ve Danışmanı

⁴⁸⁵ Kamu Yönetim Bakanı Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü

⁴⁸⁶ Başbakanlık Ofisi İnsan Kaynakları Müdürü

Denetçi'nin önemine değinen Hajredin Hyseni⁴⁸⁷ ve Valon Kryeziu⁴⁸⁸, genel denetçinin tüm bulgularını kamu yararı için halka açıklaması gerektiğine vurgu yapmaktadırlar. Kryeziu, kamu mali yönetiminde uluslararası standartlara uyumu yavaşlatan faktörleri, sıklıkla yapılan yasal değişiklikler olarak görmektedir. Süreci hızlandıran faktörler ise belirtildiği gibi, Genel Denetçi'nin denetim raporlarını kamuya açık hale getirmesi olarak göstermektedir. Ancak Ferdi Kamberi⁴⁸⁹, Kosova'da hala daha iç denetçilerin olmadığı bunun yerine küçük belediyelerin bulunduğunu belirtmektedir.

Kamu Yönetimi Bakanlığı Müdürü Burim Balayla, kamu mali yönetimi konusunda iyi bir mevzuatın olduğuna vurgu yaparak, ihale sürecinde ve Yargıtay'da daha fazla iyileştirmelere gidilmesi ve siyasetin bu alanlardan uzak durması gerektiğini belirtmektedir. Balayla, kurum olarak hizmetleri dijitalleştirme ve dijital imzalarla ilgili yasa hazırlama üzerinde çalıştıklarını da eklemektedir. Besim Murtezani⁴⁹⁰, kamu mali yönetiminde dış ve iç denetim mevzuatının AB standartlarına ve mevzuatına uygun olduğunu ancak politikalar alanında yeterli başarının gösterilemediğini ifade etmektedir.

Kamu mali yönetimi açısından gelişmeleri sorduğumuz Drenica Belediyesi yetkilisi⁴⁹¹ 2019 yılından itibaren ihale uygulamalarının sadece online olacağını ve belediyelerinde iç denetçinin önemini vurgulamıştır. Mamuşa Belediyesi yetkilisi ise kamu maliyesi alanında ülke genelinde bir sıkıntı olduğunu ve belediyelerinde ihalelerin iki dilde yapıldığını belirtmiştir. Obiliq Belediyesi yetkilisi⁴⁹² ise bu alanda düzenli komisyonlara sahip olduklarını, raporların Başkan'a ve finans direktörüne verildikten sonra Değer Komisyonu'nda kamu mülkiyetinin değerlendirilmesinin gerçekleştirildiğini belirtmiştir. Dış denetim açısından ise mümkün olan tüm eksiklikleri en kısa sürede tamamlamak için çalıştıklarını ifade etmiştir. Ancak Obiliq Belediye'sinin çok küçük olan bütçesinin projeleri uygulamak için yeterli olmadığını, projelerin hayata

⁴⁸⁷Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi üyesi

⁴⁸⁸Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansında Hukuk Direktörü

⁴⁸⁹ Stratejik Belgeler Geliştirmek için Üst Düzey Yetkili Ferdi Kamberi

⁴⁹⁰ Mevzuat Uygulaması Anabilim Dalı Başkanı

⁴⁹¹ Kamu Yönetim Müdürü Kimete Qorri

⁴⁹² Avrupa Entegre müdürü Kushtrim Mirena

geçmesi için politik desteğe ihtiyaç duyduklarını dile getirerek, belediyenin mali olarak merkeze bağımlılığını ima etmiştir.

Priştine Belediye yetkilisi⁴⁹³, kendileri için kilit üç noktanın şeffaflık, yolsuzlukla ve nepotizmle mücadele olduğunu vurgulayarak, kamu mali yönetiminde şeffaflığın gerçekleştirildiğini belirtmiştir. Bu açıdan tüm resmi belgeler, bütçe planları, ihale planları yayınlanmakta, vatandaşların online olarak bunlara ulaşması sağlanmaktadır. Prizren Belediyesi'ndeki yerel yönetim, masraf raporunu her üç ayda bir sunmakla yükümlüdür. Ayrıca mali raporlama değerlendirmesini yapan belediyenin iç denetçisi de bulunmaktadır. Kamu mali yönetimi konusunda görüşmelerde bulunduğumuz siyasi parti ve STK temsilcileri, sürecin doğru bir şekilde yönetildiği görüşünü bildirmişlerdir. Visar Rushitin⁴⁹⁴, Maliye Bakanlığı'nın sırasıyla üç aylık, altı aylık ve yıllık mali raporları yayınlamasının ve Ulusal Denetim Ofisi'nin tüm denetimleri yapmasının öneminden bahsetmiştir. Fikrim Damka⁴⁹⁵ ise bütçenin, iç ve dış denetiminin olması gerektiği gibi yapıldığını ancak bu denetimlerin sonuçlarının sadece rapor olarak kaldığını ve mahkeme aşamasının eksik olduğunu belirtmiştir.

AB Ofisi Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü, Maliye Bakanlığı bünyesinde kamu maliyesinin hesap verebilir hale getirildiğini, e-tedarik sürecinin bunu daha da şeffaflaştırdığını belirtmektedir. Deyona Mihali⁴⁹⁶ ise özelleştirme ve ihale kavramlarının değişmemesi durumunda iç ve dış denetim gereklerini kontrol etmenin imkansızlığı tespitinde bulunmaktadır. Genel Denetçi'nin yetkilerinin değiştirilmesi gerektiğini de eklemektedir.

Mülakat çalışmamız aşamasında yönelttiğimiz sorulardan bir diğeri de azınlıkların temsili ile ilgili süregelen eleştirilere yöneliktir. Azınlıkların kamu yönetiminde temsilinin AB beklentisi olduğu ve aynı zamanda Kosova yasal çerçevesinin de bir

⁴⁹³ Kamu Yönetimi Direktörü Muhidin Nushi

⁴⁹⁴ Demokrasiya Plus Politika Yöneticisi

⁴⁹⁵ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) üye partisi ve Kosova Milletvekili

⁴⁹⁶ Siyasi Partisi "Levizja Vetevendosje" "Halkla İlişkiler Sorumlusu

parçası olduğu göz önüne alındığında bu olumsuzluğun sebebi ve bu durumun giderilmesi için alınacak tedbirlerin neler olduğu sorusunu yönelttik. Bu soru karşısında, Arta Kotorin⁴⁹⁷, etnik kökenlere dayanan en yerleşik belediyelerde bile azınlıkların önemli derecede temsil edildiğini ve yasal ve anayasal haklara sahip olduklarını vurgulamaktadır. Ancak ona göre özellikle Sırp, Kosova devlet kurumlarına katılmak istememişlerdir. Diğer azınlıklarınsa temsil oranı yüksek düzeydedir. Azınlıklar Bakanı, bakan yardımcısı, sekreter, yöneticiler, genel müdür vb. bulunmaktadır. Azınlıklar nüfusları ile orantılı olarak temsil edilmektedirler. Yine de azınlık temsilde yer alan problem, bazı azınlıkların eğitim hakkının yeterli düzeyde olmamasıdır. Mesela Romlar için eğitim hakkı yeterli seviyede değildir.

Yönelttiğimiz soruya karşılık Besnik Tahiri⁴⁹⁸, azınlık gruplarının temsiline iyi düzeyde olduğunu, azınlık mensuplarının yüksek pozisyonlarda bulunduklarını ifade etmiştir. Tahiri, Sırp azınlığının Başbakan Yardımcısı, Tarım Bakanı, İçişleri Bakanı, Kamu Yönetimi Bakanı, Yerel Yönetim Bakanı bazen bakan yardımcısı olabildiğini hatırlatmıştır. Azınlıkların temsili noktasında Haydin Ramadani⁴⁹⁹, önemli bir soruna değinmiştir. Buna göre, Kosova'nın merkezi düzeyde %10 oranında azınlık ile ilgili şartları yerine getirmesi gerekmektedir. Yerel düzeyde ise bu oran, nüfus sayısına dayanmaktadır. Ancak yerel seviyelerde bu oran aşılmışken merkezi seviyede bu kadar kişi bulunmamaktadır. Bu durumda Kosova devleti suçlu olmamakla birlikte azınlıkların eğitim seviyesinin düşük olması ve düşük kadro imkânı, bir işe başvurma aşamasında azınlık adayları için eşitliğin önünde engel oluşturmaktadır.

Nexha Xani⁵⁰⁰, azınlık temsilde kanuni kotaya ulaştıklarını belirtmektedir. Valon Kryeziu tüm azınlıklar için pozitif ayrımcılığın mevcut olduğunu ifade etmektedir. Görüştüğümüz kişiler arasında Xani, Hajredin Hyseni⁵⁰¹ ve Burim Balayla⁵⁰² Sırp

⁴⁹⁷ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

⁴⁹⁸ Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

⁴⁹⁹ Kamu Yönetimi Bakanı Uzman ve Danışman

⁵⁰⁰ Başbakanlık Ofisi'nde İnsan Kaynakları Müdürü

⁵⁰¹ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi üyesi

azınlığın Kosova kurumlarında çalışmayı reddettiğini de belirtmektedirler. Ortak olarak belirtilen bir diğer husus da yerel düzeyde azınlıkların temsilinin merkezi düzeyden daha az olduğudur. Merkezi seviyede %10 kotasına ulaşılırken yerelde bu oran daha düşüktür. Bir diğer ortak olarak ifade edilen husus ise bazı azınlıkların eğitim seviyelerindeki düşüklüğün kurumlarda çalışma şartlarını yerine getiremediği noktasındadır. Bu durum da azınlıkların temsilini düşüren önemli bir eksikliktir.

Ferdi Kamberi⁵⁰³, merkezi düzeyde Sırp azınlığın – hükümette bakan olarak-temsilinin ve azınlıklar arasında iş birliğinin tam olduğunu vurgulamaktadır. Kamberi, belediye düzeyinde ise 37 belediyeden 10'unun Sırp, Mamuşa Belediyesi'nin Türkler geriye kalanın da Arnavutlar tarafından temsil edildiğini hatırlatmaktadır.

Azınlıkların temsili konusunda Drenica Belediyesi temsilcisi⁵⁰⁴, 20 Sırp azınlık üyeleri bulunduğunu, Türk çoğunluğa sahip belediye olan Mamuşa Belediyesi'nin Temsilcisi, Belediye Başkan Yardımcısı'nın Arnavut azınlıktan olduğunu belirtmiştir. Obiliq Belediye temsilcisi⁵⁰⁵ ise azınlık temsilde %10'luk kotanın sağlandığını, belediye başkan yardımcılar arasında Sırp'ların bulunduğunu, Boşnak ve Romların da temsil edildiğini belirtmiştir. Prizren Belediyesi Meclis Başkanı⁵⁰⁶, Prizren'in diğer belediyelerden farklı olarak çok ırklı olduğunu ve Kosova'nın tüm topluluklarına sahip olduğunu, 4 resmi dil bulunduğunu belirterek Avrupa'da en çok resmi dile sahip bir Belediye olarak öncü olduklarını ifade etmiştir. Priştine Belediyesi temsilcisi Muhidin Nushi, belediyelerinde istihdamda temsil edilmeyen bir topluluğun bulunmadığını, ayrıca Azınlık Örgütü Ofisi'ne sahip olduklarını belirtmiştir.

⁵⁰² Kamu Yönetim Bakanı Müdürü

⁵⁰³ Stratejik Belgeler Geliştirmek için üst Düzey Yetkili

⁵⁰⁴ Kamu Yönetim Müdürü Kimete Qorri

⁵⁰⁵ Avrupa Entegre müdürü Kushtrim Mirena

⁵⁰⁶ Artan Abrashi

Azınlıkların temsili konusunu görüştüğümüz siyasi parti ve STK temsilcilerinden Fikrim Damka⁵⁰⁷, bu konudaki eksikliklere değinmiştir. Damka'nın ifadesine göre, merkezi düzeydeki temsilden Türkler ve Boşnaklar memnun değildir. Damka, boş kalan kadrolara emeklilerin ve Arnavutların yerleştirilmesi, polis teşkilatı ve FSK (Kosova Güvenlik Gücü)'da Türk personelin sayıca azlığı, polis alımında Türkçe sınav yapılmaması ve işe alımda ayrımcılığa yol açması gibi sorunlara işaret etmiştir. Albina Duraku Nura⁵⁰⁸, Sırp belediyelerde Arnavut azınlığın olmamasının büyük bir sorun olduğunu ifade etmektedir. Isuf Zejna⁵⁰⁹ azınlıklar konusunda yasal çerçevenin çok yüksek bir temsili garanti ettiğini düşünmektedir. Deyona Mihali⁵¹⁰ ise Kosova'nın gerçeklerinin Arnavutlar ve azınlıkların birlikte yaşamak ve çalışmak için birlikte eğitilmeleri gerektiğini ifade etmekte ve Sırpların izole edilerek Arnavutların terörist olduğuna dair hikayeleri öğrendikleri bir eğitimden geçtiklerini belirtmektedir. Bu durumda Mihali, sorun çıkaran bir azınlık için aşırı bir temsil bulunduğunu düşünmektedir.

Çalışmamız kapsamında görüştüğümüz kişilere yönelttiğimiz bir diğer soru, Kosova'nın açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimine sahip olmasında ilerleme raporlarına konu olan engeller ve bu alanda devam eden ya da planlanan çabaların neler olduğu yönündedir. Bu soru karşısında Arta Kotorin⁵¹¹, online yargı ve finans raporları ile şeffaflığın arttığını, yasal mevzuat, taslaklar ve belgelerin elektronik ortamda bulunmasının kamu maliyesine şeffaflık ve hesap verebilirlik sağladığını belirtmiştir. Besnik Tahiri⁵¹², mali projelerde sivil toplumun güçlendirilmesi ve şeffaflığın artması gerektiğini savunmaktadır.

⁵⁰⁷ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) üye partisi ve Kosova Milletvekili

⁵⁰⁸ AB Bürosundan Danışmanı

⁵⁰⁹ Hukuk Yöneticisi Hukuk Programda

⁵¹⁰ Siyasi Partisi "Levizja Vetevendosje" Halkla İlişkiler Sorumlusu

⁵¹¹ Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

⁵¹² Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

Haydin Ramadani⁵¹³, USAID isimli bir proje kapsamında kamu ihalelerinin web sitelerinin kamuya açık hale getirildiğini, Kamu Yönetimi Bakanlığı'nın bir "Open Date" projesi başlattığını ve ayrıca Genel İdare Prosedürü Kanunu'nun vatandaşların bilgilendirilmesi için temel sağladığını vurgulamıştır. Naser Shamolli⁵¹⁴, hesap verebilirlik alanındaki somut uygulamalara örnek olarak, Kosova Meclisi'nde faaliyet gösteren 30'dan fazla ajansın yetkilerin ayrılığı ilkesiyle çelişen yürütme işlevlerini denetlediğini belirtmiştir. Ancak Shamolli hesap verebilirlik alanında yapılması gerekenleri, söz konusu ajansları yarıya indirmek, anayasal olan ajansları belirlemek ve son olarak da hükümetin bu ajansların sorumluluk ve yetkilerini transfer etmesi olarak sıralamaktadır. Kosova'da hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimi alanındaki gelişmeleri ele alan Burim Balayla⁵¹⁵, bu konudaki önemli bir proje olan Kosova Açık Veri Portalı (Open Data of Kosova)'na değinmiştir. Buna göre, Kamu İdaresi Bakanlığı ve diğer bazı bakanlıkların verileri ve harcanan kamu parası online olarak halka açıktır.

Kosova'da hesap verebilir ve şeffaf bir kamu yönetimi alanında yerel yönetimler düzeyindeki gelişmeleri sorduğumuz Drenica Belediyesi yetkilisi⁵¹⁶, belediyelerinde AB tarafından inşa edilen belediye binasının inşaatının şeffaflığından ve bütün bu iş sürecinin vatandaşlar tarafından takip edilebildiğini belirtmiştir. Drenica'nın Kosova'da şeffaflık alanında 3. sırada olması dolayısıyla Kamu Yönetimi Bakanı tarafından ödüllendirildiğini de eklemiştir. Mamuşa Belediyesi yetkilisi ise bu alanda Kosova genelinde şeffaflığın bulunmadığını ve kendi belediyelerinde web sayfaları bulunduğunu ancak bu sayfayı düzenleyecek bir IT uzmanını bütçeleri yetmediği için alamadıklarını belirtmiştir. Obiliq Belediye yetkilisi⁵¹⁷ ise belediye düzeyinde, yargıtada, mali düzenlemelerde şeffaf ve açık bir yönetime sahip olduklarını belirterek her kararın yasalarla öngörülen kamu toplantıları ile alınacağını ifade etmiştir. Priştine Belediyesi

⁵¹³ Kamu Yönetim Bakanı Uzmanı ve Danışmanı

⁵¹⁴ Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü

⁵¹⁵ Kamu Yönetim Bakanı Müdürü

⁵¹⁶ Kamu Yönetim Müdürü Kimete Qorri

⁵¹⁷ Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena

ise “Open Date” programını geliştiren ilk belediyedir. Dolayısıyla Priştine, şeffaflık açısından çok yüksek seviyede olup kamuya açık belgelere erişim mümkündür.

Siyasi parti ve STK temsilcileri ile yaptığımız görüşmeler sonucunda, kamu yönetiminin şeffaflığı ve hesap verebilirliği konusunda önemli gelişmeler olduğu ancak reformların devam etmesi gerektiği sonucuna ulaştık. Örneğin Vısar Rushiti⁵¹⁸ bazı bakanlık ve kamu kurumlarının belgelerinin erişilebilir olduğunu ve Fikrim Damka⁵¹⁹ da bu alandaki reformların devam ettiğini ifade etmiştir. Albina Duraku Nura⁵²⁰ ise konunun başka bir boyutuna değinerek, söz konusu ilkelerin Kosova’nın AB ile mutabık kalınab bütçe sektörü desteğinin koşullarından birisi olduğunu vurgulamıştır. Sorunun resmi kültürün gizli olması gerektiğini savunan zihni yapıda olduğunu belirten Isuf Zejna⁵²¹, Kosova’da şeffaflık ve kamu belgelerine erişim konusunda yasal çerçeveye çok fazla dikkat edilmediğini ancak son yıllardaki çabalar sonucunda bu durumda gelişmeler olduğunu belirtmektedir. Avrupa Birliği Ofisi Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü, Kosova’da söz konusu alandaki mevzuatın ilerlediğini ve online yönetişimin devam etmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Müdüre göre, online danışma platformlarının olması, hesap verebilirlik açısından şeffaflık sağlanan belgelere ve bilgilere özgürce erişim sağlanması ancak yasaların uygulanmasıyla mümkündür.

Çalışmamız kapsamında gerçekleştirdiğimiz mülakatlarda ele aldığımız bir diğer konu ise ihtiyaç fazlası personellerin varlığıyla ilgilidir. AB, ihtiyaç fazlası personelin sayısının azaltılmasını istemektedir. Bu nedenden ötürü kamu personelinin liyakat ve profesyonelliğiyle ilgili çabaların neler olduğunu araştırdık. Bu konuyla ilgili görüşünü aldığımız Arta Kotorin⁵²², kamu hizmetlerinde profesyonellik ve uzmanlığın bulunduğunu ancak devlet memurlarında motivasyonun az olduğunu ve kamu hizmetlerindeki çalışma koşullarının uygun olmadığını belirtmiştir. Bu konu hakkındaki

⁵¹⁸ Demokrasiya Plus Politika Yöneticisi

⁵¹⁹ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) Üye Partisi ve Kosova Milletvekili

⁵²⁰ AB Bürosundan Danışman

⁵²¹ Hukuk Programda Hukuk Yöneticisi

⁵²² Başbakanlık Ofisinde İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi

AB beklentilerinin Kosova'nın gerçekleştirebileceğinden yüksek olduğunu da eklemiştir. Besnik Tahiri⁵²³ kamu yönetimindeki yeni reform paketine değinerek hükümetteki bakanlık ve bakan yardımcısı sayısını azaltacak yasa taslağı hazırladıklarını ve bu düzenlemeler ile diğer reformların AB ile uyumlu olduğunu belirtmiştir.

Haydin Ramadani⁵²⁴, ihtiyaç fazlası personel istihdamının 2006 yılından beri devam ettiğini, kendisi Yönetim Sekreteri olduğu sırada AB'nin istihdamın dondurulmasını istediğini ancak bu isteğı gerçekleştirmeye yönelik önlemlerin, stratejilerin ve kuralların uygulanmadığını belirtmiştir. Diğer yandan işe alımlarda siyasi etkiler de bu süreci etkilemektedir. Shamolli'nin⁵²⁵ ifadesiyle, işe alım komisyonlarının kalıcı niteliğı ve politik etkilerin engellenmesi, profesyonellik ve meritokrasi kazandırmıştır. İstihdam fazlalığı konusunda görüşüne başvurduğumuz Hajredin Hyseni⁵²⁶, Kamu İdaresi Bakanlığı'nın hukuki mekanizma oluşturduğunu ve performansa göre işe alım ilkesini uyguladığını ifade etmiştir. Şu anda profesyonel olmayan bazı sorunlar olduğunu ve plansız işe alımlar olduğunu kabul etse de Bakanlığın parlamentoya gönderdiği yasalarda gelişmeler olduğunu da belirtmiştir. Konunun diğer bir yönüne değinen Valon Kryeziu⁵²⁷, nitelikli ve fazla personelin kamu yönetimindeki belirli mesleklerde aşırı yüklenmiş olabileceğini çünkü kamu kurumlarının reformun bir parçası olması gereken belirli uzman personele ihtiyaç olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla Kosova kurumlarının belirli alanlardaki yetkin kişileri profesyonel olarak ataması gerekmektedir.

Kamu Yönetimi Bakanlığı Müdürü Burim Balayla, sorunun Kosova'nın UNMIK yönetimi altındayken başladığını, o dönem yetişmiş personel eksiki sebebiyle kurumların kriterler olarak personel aldığını ifade etmektedir. 2008 yılından sonra, yeni yönetim döneminde yeni kurumlar da oluşturulduğı için personel sayısı ikiye

⁵²³ Kosova Cumhuriyetinde Reformlar Ulusal Koordinatörü

⁵²⁴ Kamu Yönetim Bakanı Uzmanı ve Danışmanı

⁵²⁵ Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü

⁵²⁶ Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi Üyesi

⁵²⁷ Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansında Hukuk Direktörü

katlanmıştır. Balayla'nın ifadesiyle kamu sektöründe 20 bakanlıkta 85.000 işçi ve 20.000 kişi çalışmakta ve yaklaşık 80 bakan yardımcısı bulunmaktadır.

Bu alandaki rasyonelleştirme çabalarını ele alan Stratejik Belgeler Geliştirmek İçin Üst Düzey Yetkili Ferdi Kamberi, belediyelerin eğitimlerle ilgili yıllık plan hazırladıklarını ve koordine edici rolün ise KIPA (Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü) tarafından gerçekleştirildiğini belirtmektedir. Yerel Yönetim Bakanlığı daha önce yerel düzeyde kamu yönetiminin büyüklüğünün bir analizini haritalandırmış ve bu analize dayanarak yerel düzeyde iki ölçütün uygulanacağını belirlemiştir. İlk kriter, yerel düzeyde her kamu idaresinin 55 çalışanı olması gerektiğini belirtmektedir. Ek kriter olarak, 100.000'den fazla nüfusu olan belediyelerde bir idari çalışanın yaklaşık 760 vatandaşa hizmet vermesi gerektiğini belirtmektedir. 100.000'den az nüfusu olan bu belediyelerde ise yaklaşık 650 vatandaş için bir idari memur vazifelendirilmelidir. Kamberi, Bakanlığın rolünün diğer ilgili uluslararası kurumlarla, yani GIZ, UNDP, DB, DEMOS gibi uluslararası kuruluşlar ve KIPA ile işbirliği halinde olduğunu vurgulamaktadır.

Mülakatlarda da ortaya çıkan, aşırı istihdam sorununa rağmen, görüştüğümüz yerel yönetim temsilcileri personel eksikliğindenşikâyet etmektedirler. Örneğin Drenica Belediyesi yetkilisi emekli personel sebebiyle personel sıkıntısı yaşandığını ve ücretlerin diğer belediyelere göre yüksek olmasına rağmen personel eksikliği yaşadıklarını ifade etmiştir. Mamuşa Belediyesi yetkilisi, işe alımlarda merkezi sınav sistemini oturttuklarını ancak mühendis kadrosunda eksiklik bulunduğunu belirtmiştir. Prizren Belediyesi yetkilisi⁵²⁸ ise yeni yönetimin her devlet memurunun işini takip ettiğini, ihlaller konusunda titiz olduklarını belirterek pek çok belediyede aşırı istihdam olduğunu iddia etmiştir. Ona göre bu durumun sebebi siyasi nedenlerle personel istihdam edilmesidir. Priştine Belediyesi yetkilisi⁵²⁹ aşırı personeli transferler yaparak

⁵²⁸ Meclis Başkanı Artan Abrashi

⁵²⁹ Kamu Yönetimi Direktörü Muhidin Nushi

dağıttıklarını ancak işlerin dijitalleşmesiyle birlikte aşırı personel sorununun tekrarladığını bildirmiştir.

Aşırı personel sorunun çözüm önerilerini soru olarak yönelttiğimiz siyasi parti ve STK temsilcilerinden Visar Rushitin⁵³⁰, yerel ve merkezi düzeyde personel azaltımı için bir girişim olmadığını belirtmiştir. Ancak Fikrim Damka'ya⁵³¹ göre kamu personelinin aşırı olduğu doğru değildir aksine bazı bölümlerde eksiklikler bulunmaktadır. Ona göre, Kosova' kamu personeliğinde aşırı bir yoğunluk olduğu söylene de çıkartılan bazı yasal uygulamaların başarısız olmasında personel eksikliği sebep olarak gösterilmektedir. Dolayısıyla belli alanlarda yoğunluk vardır ancak yeni çıkartılan AB ile uyumlu yasalar için personel eksikliği de vardır.

AB'nin personel konusunda Kosova'dan beklentilerini ve yapılanları ele alan Albina Duraku Nura⁵³², Kosova'dan beklenenler arasında sivil hizmet yasasının değiştirilmesi, AB standartlarına uygun maaş kanunu yapılması, işe alımlar ve performans değerlendirmesinin yine AB standartlarına göre hazırlanmasının yer aldığını belirtmektedir. Şayet Kosova bu kriterleri karşılarsa AB'den 25 milyon Avroluk bütçe desteği alacaktır. Sonuçta Kosova bu şartları taşıyan yasal paketi hazırlamış ve ödeme yasasında değişiklik yapmıştır.

Kosova'da en büyük işverenin devlet olduğunu hatırlatan Felix Rathje⁵³³, istihdamın patronaj yoluyla yapıldığını, siyasi çıkarlardan bağımsız olmadığını belirtmektedir. Çözüm olarak Devlet Memurları Reformu üzerinde çalıştıklarını, atanmalarda liyakatı temel alan çağdaş devlet idaresinin kurulması, devlet teşkilatı yasası ve ücretler hakkında yasal çerçevenin oluşturulması üzerinde çalışıldığını eklemiştir.

⁵³⁰ Demokrasiya Plus Politika Yöneticisi

⁵³¹ KDTP (Kosova Demokratik Türk Partisi) üye partisi ve Kosova Milletvekili

⁵³² AB Bürosundan Danışman

⁵³³ AB Ofisinin Kamu İdaresi Reformu Genel Müdürü

4.3. RAPORLAR VE MÜLAKATLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

İlerleme Raporu	Yayımlanma Tarihi	Sayfa Sayısı
İlerleme Raporu	Brüksel, 9.11.2005	63
İlerleme Raporu	Brüksel, 08.11.2006	44
İlerleme Raporu	Brüksel, 6.11.2007	52
İlerleme Raporu	Brüksel, 05.11.2008	69
İlerleme Raporu	Brüksel, 14.10.2009	56
İlerleme Raporu	Brüksel, 9 nëntor 2010	60
İlerleme Raporu	Brüksel, 12.10.2011	66
İlerleme Raporu	Brüksel, 16.10.2013	59
İlerleme Raporu	Brüksel, 8.10.2014	61
İlerleme Raporu	Brüksel, 10.11.2015	75
İlerleme Raporu	Brüksel, 9.11.2016	78
Toplam		683

Tablo 20. AB İlerleme Raporların Tarihi ve Sayfalık Sayısı

İçerik analizini gerçekleştirmek amacıyla 683 sayfadan oluşan 10 adet İlerleme Raporu 52 detaylı olarak incelenmiş, kamu yönetimi ile ilgili olabileceği düşünülen kategoriler ve kavramlar literatürden yararlanarak yazarlarca belirlenmiş ve içerik analizine tabi tutulmuştur.

GAP Enstitüsünden, AB İlerleme Değerlendirme Raporları tablo ile sunulmaktadır.⁵³⁴ Aşağıdaki tablo, değerlendirilen her alandaki beş ilerleme raporunun karşılaştırmasını yapmaktadır. Tablonun alt kısmında o yılın toplam puanı puanlanmıştır. Bu değerlendirme yöntemine dayanarak, 2006 İlerleme Raporu Kosova için yazılan en olumlu ve en ilerlemeci rapor iken, 2009 raporu en olumsuz rapor olarak değerlendirilmiştir. İlerleme Raporuna göre 2010, 2008 ve 2009 yıllar raporlarından daha olumlu, ancak 2006 ve 2007 raporları kadar olumlu değildir.

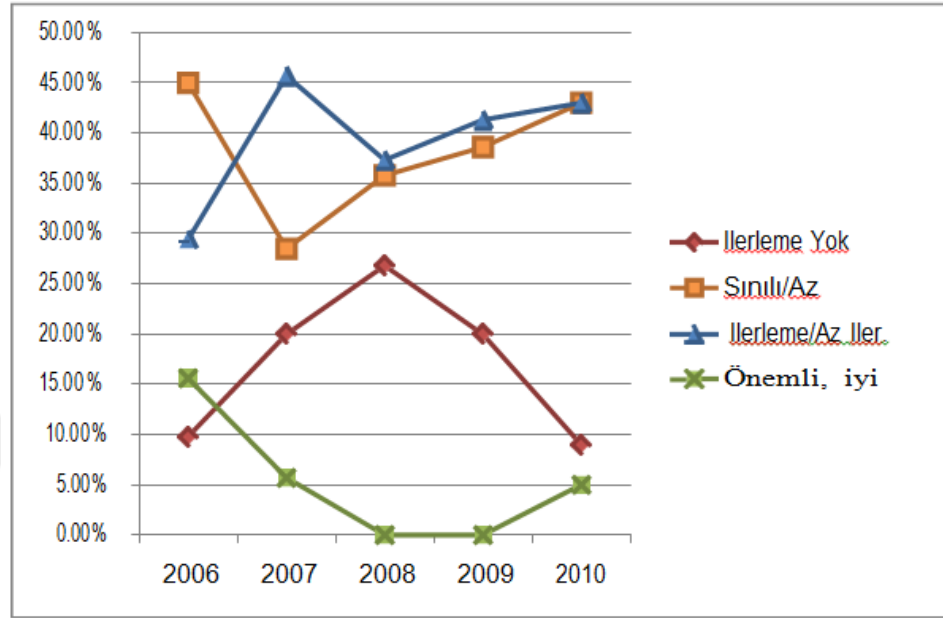
İlerleme yok / ciddi endişedir ⁵³⁵	0
Az / Sınırlı / Sınırlı İlerleme	1
Az İlerleme	2
İlerleme / Büyük İlerleme	3

Tablo 21. GAP Enstitüsünden AB ilerleme Raporlar Değerlendirmesi

⁵³⁴ GAP, “**Raportet e Progresit Per Kosoven (keq)Kuptimi dhe (keq)Interpretimi i Tyre**”, Prishtine 2010, ss. 7-9

⁵³⁵ Puanlama, ilerlemenin olmadığı durumlarda 0 puan ile tahmin edildiği; İlerlemenin sınırlı veya küçük olduğu durumlarda 1 puan; İlerleme veya ilerleme kaydedilen durumlar için 2 puan; 3 puan ile birlikte değerlendirildiğinde, iyi ya da önemli ilerlemenin olduğu alanlarda.

Alanlar		Kurumlar	6	7	8	9	10
Siyasi	Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü	Meclis	3	2	2	2	2
		Hükümet	2	2	2	2	3
		Kamu Yönetim	0	2	1	1	1
		Yargı	1	1	1	0	3
		Yolsuzluk Karşıtı Politikalar	1	2	2	1	2
	İnsan Hakları ve Azınlık Savunma	Uluslararası Denetim İnsan Hakları Hukuku	n/a	1	1	2	1
		Siyaset ve Sivil Hakları	3	1	2	2	1
		Sosyal ve Ekonomik Hakları	1	1	1	0	1
		Azınlık Hakları, ultiir hakları, Azınlık Korunması	2	1	3	1	1
	Düzenleyici Sorunlar ve Uluslararası Yükümlülükler		3	3	2	2	1
Ekonomi	Piyasa Ekonomisinin İşleyişı	Gerekli Ekonomik Politikalar	2	2	1	1	1
		Makroekonomik İstikrar	1	1	0	0	2
		Piyasa Güçlerinin Bağlantısı	3	3	2	1	2
		Pazarında Giriş ve Çıkış	1	1	0	0	0
		Yasal Sistem	2	1	1	0	0
		Finans Sektöründe Gelişimler	2	2	2	2	2



Tablo 22. GAP Enstitüsünden AB ilerleme Raporlar Değerlendirme Tablosu

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, 2006, 2007, 2008, 2009 ve 2010 yıllarında ilerleme azdır.

AB, Kosova'yla ilgili ilk resmi raporunu 2005 yılında hazırlamıştır. 2005 yılında yayımlanan bu ilk raporda vurgulanan en önemli şey Kosova'nın kamu yönetiminin çok verimsiz bir yapıya ve aşırı personele sahip olduğudur. Reformlar plansız, yolsuzlukla mücadele, ombudsman kurumu yetersizdir.

2006 İlerleme Raporu'nda Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü'nün kapasitelerinin artırıldığı, 2009 yılına kadar Belgrad tarafından Sırp belediyelerine finans konusunda müdahale edildiği vurgulanmıştır. Kamu iç mali kontrolü alanında ilerleme kaydedilmiştir, ancak uluslararası standartlar ile hala tamamen uygun değildir. Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, kamu sektöründe yönetsel hesap verebilirlik, iç kontrol ve işlevsel olarak bağımsız denetim geliştirme stratejisini uygulamaya devam etmiştir ancak etkinliği hala düşük düzeydedir.

2007 yılı AB İlerleme raporunda daha önceki döneme göre biraz ilerleme kaydedildiği, ancak 2011 yılına kadar Kamu Yönetim Reform hakkında eylem ve strateji planının kabul edilmediği ve kamu yönetimi reformunda sınırlı ilerleme kaydedildiği söylenebilmektedir. İnsan kaynakları zayıf kalmış, azınlıkların entegrasyonu sınırlı kalmıştır. Kamu görevlileri siyasi müdahaleye uğramakta, ekonomide koordinasyonun zayıf kaldığı, kamu yönetiminin profesyonel olmadığı görülmektedir. Ancak azınlıklar hakkında gelişmeler olmuş, Kamu Hizmetleri Bakanlığı'nın kamu maliyesi yönetiminin uygulanması için bu yıl içerisinde yasalar çıkarması, Kamu personeli yasasının, Kosova Kamu Yönetimi Enstitüsü yasasının ve Kamu Yönetimi yasasının kabul edilmesi olmuştur. Yasal mevzuat geliştirilmiş, şu yasalar onaylanmıştır: Kamu Hizmetleri ve Memurların Maaşları ile İlgili Yasa, İdari Uyuşmazlıklar ve Devlet Yönetimi Yasaları, Bağımsız Denetim Kurulu Yasası ve Ombudsman ile ilgili yeni bir yasa. Buna rağmen gelişme kaydedilemeyen alanlar e-hizmetlerin geliştirilmesi ve insan kaynaklarının en verimli şekilde kullanılmasıdır. Siyasetleşme ve kapasite sınırlılığı ise diğer gelişme kaydedilemeyen alanlar olmuştur.

2011 yılından itibaren raporlarda, Kosova'nın adem-i merkezileşme konusunda çok önemli ilerlemeler kaydettiği vurgulanmıştır. Ancak Kosova'nın profesyonel ve siyaseten bağımsız bir kamu yönetimi kurması gerektiği öne çıkmıştır. Yasal çerçevede ilerleme kaydedilmiş ancak mevcut hükümlerin uygulanması için insan kaynakları zayıf kalmıştır. Mevzuatın Avrupa kriterlerine yakınlaştırılması, ombudsman kurumunda iyileşmeler gerçekleşmiştir. Ancak kamu yönetiminde başarılı olmak için yapılan reformların daha fazla hesap verebilirlik ve şeffaflık ile güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ekonomide şeffaflık konusunda ilerleme kaydedilmiştir, ancak tüm sektörlerde idari hizmetler zayıf kalmıştır. 2013 yılında da azınlık gruplarının devlet memurları olarak bakanlıklarda dağılımı ve paylaşımı mevzuata uygun olamamıştır.

2014-2015 yılları Kosova İlerleme Raporları'nda merkezi ve yerel düzeyde stratejik planlama, elde edilen veriler çerçevesinde planlama ve bütçelendirme

alışmaları, siyasi koordinasyon ve ekonomik etkilerin değerlendirilmesi üzerinde odaklanılması gerekliliği belirtilmiştir. Diğer taraftan, kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetiminde hem merkezi hem de yerel düzeyde siyasi müdahalelerin sürdüğü vurgulanarak, yolsuzluğun önlenmesi ve kamu hizmetlerinde dürüstlüğün sağlanması için kamu görevlilerinin eğitilmesinin önemi belirtilmiştir. Yasal temeller, kurumsal yapılanma ve politika yapımı sistemi koordinasyonludur. Bakanlıklar arasında sorumluluk-koordinasyon ve ortak görüşme eksikliği bulunduğuna raporda yer verilmiştir.

2016 AB İlerleme Raporu'na göre, farklı maaş katsayıları benzer pozisyonlara uygulanmakta, iş sınıflandırma sistemi hazırlanmakta, başarıya dayalı işe alımlar gerçekleşmektedir. Kamu görevlilerinin mesleki gelişimi ise ilerlemiştir. Rapora göre, bu dönemde idari prosedürler basitleştirilmiş ve idari yargı geliştirilmiş olsa da idari yargıçlar aşırı bir iş yüküne sahiptir. E-hizmetlerin geliştirilmesi yavaşlamıştır. Kamu belgelerine erişim ve ulaşım düzenlenmiştir. Çoğunluk olmayan topluluklar (azınlık grupları) halen yeterince temsil edilmemektedir.

İlerleme raporlarındaki gelişmeleri yukarıdaki şekilde belirledikten sonra, raporlara dayanarak 23 kişiyle mülakat gerçekleştirdik. Mülakat yaptığımız kişiler, siyasi partilerin temsilcileri, hükümetten merkezde Kamu Yönetimi Bakanlığında ve Yerel Yönetim bakanlığında ve yerel seviyede temsilciler ile beş belediyede mülakat gerçekleştirdik. Ayrıca sivil toplum temsilcileri, yerel yönetimlerde görevli bürokratlar ve AB Ofisi temsilcileri, AB uzmanları ve temsilcileri ile görüştük.

Mülakat sorularını genellikle AB raporlarına göre belirledik. On tane soruyu merkez ve yerel seviyede inceledik. Ana sorular şu konular çerçevesinde belirlenmiştir: Yolsuzlukla mücadele, aşırı personel sorununun zm, azınlıkların kamu yönetiminde temsili, Kosova'nın açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimine sahip olması, Hükümetin kamu yönetim reformlarına siyasi destek seviyesi, reformlar konusunda Merkez Kamu Yönetimi ile Yerel Kamu Yönetimi uygulamaları arasındaki farklar.

İlerleme raporları ve gerçekleştirdiğimiz mülakatlar neticesinde, Kosova kamu yönetimi reformlarında ilerleme olduğu sonucuna vardık. Ancak reformların ilerleme hızı yavaştır ve bazı alanlarda ilerleme kısıtlıdır. Yine de mülakatlar aşamasında AB raporlarında yer alan olumsuz ifadelerin her zaman ve her kurum için geçerli olmadığı sonucuna vardık. Bazı alanlarda ve örneğin bazı belediyelerde reformların raporlarda yer alandan daha hızlı ilerlemekte olduğu görülmüştür. Kosova’da reformların yapılması konusunda idarecilerin kararlı olduğu ve reformların AB’ye uyum doğrultusunda devam edeceğini söylemek mümkündür.

SONUÇ

Bu tez çalışması kapsamında “Avrupalılaşma Ekseninde Kosova’da Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması” başlığı altında, Avrupalılaşma ekseninde, Kosova kamu yönetimini ele aldık. Tezin ilk üç bölümünde resmî belgelerden ve diğerk yazılı kaynaklardan yola çıkarak literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Tezin son bölümünde ise önceden hazırlanan sorular çerçevesinde yüz yüze görüşme (mülakat) tekniğı kullanılmıştır. Tezin cevaplandırmaya çalıştığı ana sorusu, Avrupalılaşmanın Kosova kamu yönetimini ne şekilde etkilediğidir.

Bu çerçevede, tezin ilk bölümünde Avrupalılaşma kavramı nedir, ne anlama gelmektedir ve neleri kapsamaktadır sorularını cevaplamaya çalıştık. Avrupalılaşma kavramını, İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’nın yaşadığı yıkımın tekrarlanmaması için ihtiyacı olan birliğin ortaya çıkardığı söylenebilir. Avrupalılaşma kavramına benzer şekilde yakınlaşma ve entegrasyon kavramları da sürecin ruhuna uygun olarak kullanılmıştır. Avrupalılaşma kavram olarak ilk defa 1950 yılında, aşağıdan yukarıya kullanılmaya başlanmıştır. Ancak diğerk anlamda yukarıdan aşağıya yönü ile ilk olarak 1970’li yıllardan itibaren kullanılmaya başlanmış, özellikle de 1990’ların sonlarına doğru gittikçe popüler bir hale gelmiştir.

AB’nin üyeleri ve aday ülkelerin ekonomik ve siyasi yapılarına etkisi açıktır. 1990’lı yılların ortalarından itibaren Avrupalılaşma kavramı ile ifade edilen sözkonusu “etki” akademik literatürde sıklıkla kullanılan bir kavramsal çerçeve haline gelmiştir. Akademik anlamda yapılan bu çalışmalar ile birlikte Avrupalılaşma kavramına yapılan atıf sayısında da giderek artan bir grafik çizilmiştir.

Avrupalılaşma kavramının kısa bir tanımını yapmak gerekirse, kavram, sosyal bilimlerde bir terim olarak tarihi, politik, kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutları olan ulusal kurumları, aktörleri, politikaları anlatmak üzere kullanılmıştır. 1990’lı yıllardan itibaren ise Avrupalılaşma kavramı, Avrupa birleşme süreci yerine Avrupa derinleşme

süreci şeklinde bir anlam kazanmıştır.

Avrupalılaşma çalışmalarında en fazla atıfta bulunulan tanımlardan birisini yapan Radaelli'ye göre kavram; AB politika yapım süreci içinde oluşturularak, devletlerin ulusal söylem, siyasi yapı ve siyasetlerine entegre ettikleri resmi ve resmi olmayan kurallar, süreçler, politikalar, paradigmlar, tarzlar ve iş yapılış biçimlerinin oluşturulması, yayılması ve kurumsallaştırılmasını ifade etmektedir.

Avrupalılaşma kavramını daha geniş boyutta ele almak için kavramı aşağıdan yukarıya Avrupalılaşma ve yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma olmak üzere iki boyutta incelemek mümkündür. Genel anlamda Avrupalılaşma aşağıdan yukarıya bir süreç olarak Avrupa ülkeleri arasında bir yakınlaşma, entegrasyon veya bütünleşme hareketinin olması ve bu hareket nihayetinde Avrupa düzeyinde kendine özgü bir yönetsel yapının ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Yukarıdan aşağıya yönüyle ise AB normlarının ve politikalarının üye ülkelerin ulusal sistemlerine etki etmesini ifade etmektedir.

Bir kavram olarak yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma'nın komünist Balkan ülkelerinde veya eski Yugoslavya ülkelerinde, özellikle 90'lardan sonra büyük bir etkisi olmuştur. Örneğin yukarıdan aşağıya Avrupalılaşma, Kosova'da daha çok AB'ye entegrasyon ve AB mevzuatı sürecine uyum anlamında kullanılmıştır. Bu yüzden de Avrupalılaşma veya AB politikalarının etkileri doğrudan görülmektedir.

AB politikaları Kosova'da etkilerini daha çok savaştan sonra, 1997-1999 yılları arasında özellikle Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinin ardından anayasa ve yasalarda AB yasalarına uyum sağlama, demokratikleşme gibi alanlarda kendini göstermiştir. Kosova'nın milli marşının AB'nin marşına benzemesi ve bayrağının %80'inin Avrupa unsurlarından oluşması gibi gerçekler Avrupalılaşmanın Kosova ve Balkan topraklarında etkisini gözle görülür bir biçimde ortaya koymaktadır.

Tezin ilk bölümünde ele aldığımız bir diğer kavram, koşulluluk kavramıdır. Avrupalılaştırmanın aracı olan AB koşulsallığı, insan hakları ve liberal demokrasi normları gibi AB'nin temel politik prensiplerini içeren demokratik koşulluluk ve “acquis communautaire” olarak sınıflandırılabilir. Koşulların belirliliği, AB'ye tam üyelik ve yardımlardan yararlanma bağlamında aday devletlerden talep edilen koşulların açıklığına ve resmîlik düzeyine işaret etmektedir. AB, Kopenhag Zirvesi sonucunda, yeni genişleme politikasının tüm kriterlerini ve araçlarını ortaya koymuş ve sonraki aday ülkelere genişlemelerde bu kriterleri tamamlayarak talep edeceğini duyurmuştur. Koşulluluk stratejisi önceleri daha çok DB ve Uluslararası Para Fonu'nun kredi politikaları çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ancak NATO, AB ve Avrupa Konseyi de soğuk savaştan sonra koşulluluk kavramını kullanmıştır.

AB koşulsallığı bağlamında, söz konusu uluslar üstü kurum, kendi kurallarını aday ülkelere “ödülleri” alabilmeleri için benimsemeleri gereken koşullar olarak dayatmaktadır. AB'nin, temel değerlerini ve çıkarlarını korumak amacıyla koşulsallığa vurgu yaptığı ifade edilebilir. Yeni genişleme politikası, aday ülkelere talep edilecek yeni kriterleri ve yeni araçları gündeme getirmiştir. İşte bu kriterler, kabul edildiği zirvenin adıyla “Kopenhag Kriterleri” olarak adlandırılmaktadır. Koşulsallık mekanizması AB tarafından ne kadar başarılı bir şekilde kullanılırsa, aday ülkelere reformlar kesintisiz bir şekilde sürdürülecek ve ilişkinin her iki tarafı açısından da sürecin sonu olumlu sonuçlanacaktır.

Tezin ilk bölümünde ele alınan diğer kavramlar, AYA ve SİGMA'dır. AB'nin anayasal statüye sahip metinleri kaynak olarak Roma Antlaşması ve Maastricht Antlaşması'nda, AB üye devletlerince uygulanması gereken bir kamu yönetimi model olarak belirtilmemiştir. AB tarafından üye ülkelere kalıplaşmış yapılara dayanan kamu yönetimi ilkeleri ve politikaları dayatılmamasına rağmen, AB'nde kamu yönetiminin paylaşılan ilke ve standartlarında, bir model olarak AYA olarak adlandırılan yapı oluşmaktadır.

AB aday ülkelere daha güvenli şekilde ve daha hızlı üye olabilmeleri için SIGMA kapsamında teknik, danışmanlık ve verimlilik alanlarında destek vermektedir. SIGMA beş teknik alanda çalışmaktadır: İdari Reform ve Ulusal Stratejiler, Politika Yapma Sürecinin Yönetimi, Harcama Yönetimi, Kamu Hizmeti Yönetimi ve İdari Gözetim. Ayrıca kamu yönetimi konularındaki yayınları ve bilgisayar ortamındaki malzemeleri yaygınlaştıran bir Bilgi Hizmetleri Birimi bulunmaktadır.

NALAS, bu bölgedeki 80 milyondan fazla vatandaş tarafından doğrudan seçilen, yaklaşık 9000 yerel makamı temsil eden 14 derneği bir araya getirmektedir. Kosova kendi bölgesindeki en adem-i merkezi ülkelerden biridir. Bunun nedeni, yerel yönetimler tüm üniversite öncesi ilköğretim eğitiminden ve sağlık hizmetlerinden sorumlu olmasıdır. Yerel yönetimler, bu işlevleri yerine getirebilmek için merkezden blok halinde hibe almaktadırlar. Üsküp merkezli NALAS Sekreteryası, genel koordinasyondan ve faaliyetlerin uygulanmasından sorumludur. 14 tam üyesi bulunan NALAS'nın altı da ortak üyeleri ve gözlemci üyeleri vardır.

NALAS lobicilik faaliyetleri şeklinde çalışmaktadır. Kosovalı yetkililer, diğer ülkelerdeki mevcut durum hakkında bilgi almakta ve mevcuttaki en iyi uygulamaları Kosova mevzuatına dahil etmeye çalışmaktadırlar. Yetkinin ve bütçenin adem-i merkeziyetçi bir nitelik kazanması, Kosova Belediyeler Birliği'nin bu lobi çalışmalarının bir sonucudur. Kosova'da merkezi seviyedeki yetkilerin, sorumlulukların ve finansmanın yerel seviyeye devredilmesi için çok güçlü bir lobicilik yapılmıştır. Kosova'nın yerel yönetim yetkileri bölgedeki diğer ülkelerle karşılaştırıldığında ilk sıralarda yer almaktadır. Kosova'da NALAS'ın desteklediği somut projelere de çalışmaktadır. Ancak KBB Başkanı İbrahimi'nin de belirttiği gibi, NALAS'ndaki tek eksiklik, fon eksikliğidir.

Çalışmanın birinci bölümünde Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması'nı ele aldık. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ilkelerini şu şekilde belirtmek mümkündür:

- I. Verimlilik artışı
- II. Adem-i merkeziyetçilik
- III. Sorumluluk artışı ve kaynak yönetiminin geliştirilmesi.

Kamu yönetiminde yaşanan değişimle birlikte hemen her ülkede ayrı stratejiler söz konusu olsa da son dönemde değişime yönelik geliştirilen stratejilerde güdülen amaç aynıdır ve değişim hep aynı genel özelliklere vurgu yapmaktadır. 1980-1990 yılları arasında birçok gelişmiş ülke kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Zamanla geleneksel yaklaşım, teorik ve pratik olarak değerlendirilmiş ve geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı önemli prestij kaybına uğramıştır. Bundan dolayı Yeni Kamu Yönetimi, geleneksel kamu yönetimine, onun sınırlı doğasına ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi, OECD ve DB gibi uluslararası kuruluşlar için bir modeldir. OECD ve DB gibi uluslararası kuruluşlar, kamu sektörü reformunun bütün modellerini uygulamaktadırlar. Yeni kamu yönetiminin modeli tek örnek değildir. Örneğin, geleneksel kamu yönetimi, Avrupa Birliği Komisyonu ve Almanya'da devam etmektedir. Yeni kamu yönetiminin amaçları ve sonuçları farklıdır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Kosova'nın idari yapısını tarihsel bir perspektifle ele aldık. İlk olarak Osmanlı İmparatorluğu döneminde Kosova'nın idari yapısına değindik. Bu dönem Kosova'nın idari yapılanması, Osmanlı İmparatorluğu'nun genel idari yapısı içerisinde ele alınmalıdır. Osmanlı Devleti'nin en üst taşra idari teşkilat birimi vilayettir. Tarihi kaynaklara göre, 1877-1878 Osmanlı-Rus Harbi'nden önce, merkezi Sofya olan ve Niş ile Priştine'yi içine alan Kosova Vilayeti teşkil olunmuştur. Merkezi Piriştine olmak üzere kurulan bu vilayete Kosova Vilayeti adı verilmiştir. Vilayet, kurulduğu zamandan itibaren 32.000 kilometre kareyi kapsan bir alandır. Vilayet dahilinde, resmi nüfus sayılı olmamakla birlikte yaklaşık 1 milyon kadar nüfus vardır. Tanzimat döneminde İmparatorluk'ta bir dizi idari reform yapılmış ve bu reformlar sonucunda Rumeli'de Üsküp, İşkodra, Prizren ve Manastır vilayetleri

kurulmuştur.

Tanzimat'tan sonra, kazalara verilen önem daha da artırmıştır. Osmanlı Devleti'nde taşra idaresinin en alt birimini ise nahiye ve köy oluşturmaktadır. Nahiye, coğrafi ve idari anlamda küçük bir bölgeye denmektedir. Nahiye'nin yöneticisi Tanzimat'tan önceki dönemlerde Kadı Naibi'dir. Ancak Tanzimat'tan sonraki dönemde Nahiye Müdürlüğü görevlendirilmiştir. Osmanlı Devleti aslında nahiye idare biriminin kurulmasını istemediyse de Batılı devletlerin, özellikle Rusya ve Avusturya'nın, sürekli müdahalelerini önlemek için bu yapıyı oluşturmuştur. Bu tez çalışmasında, yerel yönetim konusu altında ele alındığı üzere, Kosova'da 2005 yılında başlayan adem-i merkezileşme süreci, Osmanlı Devleti'nin yukarıda bahsedilen Nahiye İdaresi kurulması aşamasındakine benzer bir sürece sahiptir ve bu açıdan birbirleriyle karşılaştırılması mümkündür. Nitekim Ahtisari Planı tarafından yürütülen adem-i merkezileşme süreci, AB tarafından istenmiş ve bu dönemde yeni belediyeler kurulmuştur. Bu kapsamda, yerel yönetim seviyesinde bazı reformlar gerçekleşmiştir. Parteş, Graçanica, Ranillugu, Kuzey Mitroviça, Klllokot, Mamuşa ve Junik gibi yerler, köyden belediye statüsüne dönüştürülmüştür.

Osmanlı döneminde idari yapı sisteminde dikkati çeken bir diğer unsur, devlet memurlarına karşı şikâyet unsuruydu. 1875-1892 yılları arasında Kosova'da 13 vali görev yapmıştır. Kosova Vilayeti'nde 1893-94 yıllarında bir dizi reform gerçekleştirilmiş ve yeni kurumlar oluşturulmuştur. 1893-97 yılında yeni daireler kurulmuştur. Bunlar: Vilayet Matbası, Belediye Dairesi, Sicil-i Ahval Komisyonu ve İnşaat Heyeti'dir. Ayrıca adli kuruluşlar bünyesinde yenilikler yapılarak Mahkeme-i İstinaf (Hukuk ve Ceza Dairesi), Encümen-i Adliye, Heyet-i İthamiye, Mahkeme-i Bidayet (Hukuk ve Ceza Dairesi) gibi yeni birimler kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nde devlet idaresinde istihdamın belli kurallara uyması öngörülmüştür. Bu kurallar, daha iyi ve daha işlevsel bir yönetimde işlev görecektir şekilde tasarlanmıştır.

1875-1892 yılları arasında Kosova'da toplam 13 vali görev yapmıştır. Çeşitli

sebepler yüzünden görev değişiklikleri olmuştur. Bu tabloda ortaya çıkan sonuç, çok uzun dönemli olarak valilerin görevlerine devam etmedikleri, dolayısıyla vilayet genelinde ekonomik, idari sıkıntılar ve istikrar problemlerinin etkili olduğudur. Kosova Vilayeti'nde Osmanlı Devleti'nin son döneminde özellikle Tanzimat Dönemi'nde başlayan reformlar süreklilik kazanmıştır. Bu kapsamda, adli, mali, güvenlik alanlarında yeni kurumlar, İstatistik Komisyonu, Polis İdaresi, Umur-ı Nafia İdaresi, Ziraat Odası, Ticaret Odası gibi kurumlar oluşturulmuştur. Sonuç olarak reformlar ve yeni kurumlarla, Batılı biçimde düzenli kentlere kavuşmak, vilayet idaresini ıslah ederek merkezi idarenin gelirlerini arttırmak amaçlanmıştır.

Tezin ikinci bölümünün ikinci başlığı altında Kosova'nın Sırp, Hırvat ve Slovenya Krallığı Dönemi (1912-1945)'ndeki idari yapısını ele aldık. 1912'ye kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetimi ve yetki alanında kalan Kosova, Balkan Savaşları'ndan sonra 13 Mayıs 1913 tarihinde Londra Antlaşması ile Sırbistan'a bırakılmıştır. Kosova'nın nüfusunu 1912 yılına kadar çoğunlukla Arnavutlar oluşturmuştur. Ancak Sırbistan'ın bölgeyi ele geçirmesinden sonra, bölgenin nüfus yapısını değiştirmek amacıyla, Slav unsurları bölgeye yerleştirilerek çeşitli zulüm politikaları gerçekleştirilmiştir. I. Dünya Savaşı'ndan yeni çıkan Avusturya - Macaristan İmparatorluğu'nun dağılmasından sonra Sırp, Hırvat ve Slovenya Krallığı kurulmuştur. 1921 yılında Anayasa ile de Sırp-Hırvat ve Sloven Krallığı kurulmuştur. Yugoslavya Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (1945-1991), yaklaşık 226.000 kilometrekare bir alana sahipti, altı Federe Cumhuriyet ile iki özerk bölgeden oluşuyordu. Sırbistan, Hırvatistan, Slovenya, Bosna Hersek, Makedonya ve Karadağ federe devletleri ile Sırbistan'a bağlı iki özerk bölge olan Kosova ve Vojvodina'dan oluşuyordu. Bu Federasyon'un nüfusu 24 milyona yakındı. 1928 yılında Kosova'nın eşitsiz durumundan dolayı asimilasyon ve etnik temizlik sürecine başlanmış ve 1938'de Türkiye ile Yugoslavya arasında bir anlaşma yapılmasıyla 25.000 aile Yugoslavya'dan Türkiye'ye göç etmiştir.

İkinci bölümün diğerinin alt başlığında, Yugoslavya Dönemi'nde Kosova'nın

İdari Yapısı (1945-1990) ele alınıp incelenmiştir. Kosova’da 1946’dan bu yana anayasalar ve yasalar devamlı olarak değişmiştir. 1946-1953 yılları döneminde Kosova’nın en yüksek idari organları şunlardır: Halk Meclisi, İl Yürütme Konseyi ve İl İdare Kurumları. Bu dönemde mahkemelerin bağımsız bir şekilde çalıştığından bahsetmek mümkün değildir. 1974 yılında Yugoslavya Anayasası’nda yapılan kapsamlı değişiklikler sonucunda Yugoslavya’yı oluşturan altı kurucu cumhuriyete ilaveten Kosova ve Voyvodina’ya özerk bölge statüsü verilmiştir. 1989 yılında otonomisinin kaldırılmasının ardından Sırp yönetimi Anayasal hakları reddetmiş ve bir baskı programı başlamıştır. Arnavutça eğitim yapan Priştine Üniversitesi kapatılmış, okullarda Arnavutça eğitime son verilmiş, Arnavutça medyalar kapatılmış ve Arnavutça tüm devlet kurumlarında yasak haline gelmiştir. Polis, ekonomik planlama, yargı, ülke savunması ve uluslararası ilişkiler, Sırp yönetiminin kontrolü altına girmiştir. Bu dönemde 130.000 suçsuz Arnavut siyasi sebeplerle işlerinden çıkartılmıştır. 1990 yılının Temmuz ayında Kosova, Sırbistan tarafından işgal edilip bütün devlet müesseseleri lağvedilmiştir.

Bu bölümün bir diğer alt başlığı, Son Yugoslav Dönemi Kosova’nın İdari Yapısı (1990-1999) şeklindedir. Kısaca ele almak gerekirse, 1990’dan beri Kosova’lılar, Yugoslavya’daki yasal konumlarının ve temel haklarının sürekli reddedilmesinden memnun olmadıkları için Kosova’yı bir devlet olarak ilan ettiler ve Yugoslav Devleti’nin tanınmasını reddederek paralel bir devlet kurdular. 24 Mayıs 1992 tarihinde başkanlık seçimleri gerçekleştirilmiştir. İkinci seçim 22 Mart 1998’de gerçekleşmiş ve yine İbrahim Rugova, Kosova’nın başkanı seçilmiştir. 1990 yılından itibaren Kosovalı Arnavutlar, İbrahim Rugova’nın önderliğinde paralel bir devlet kurup Sırp yönetimine karşı “sivil itaatsizlik” politikası izlemişlerdir. Ancak 1995 yılından itibaren Rugova’nın politikaları ile bir sonuca ulaşılamayacağını düşünen muhalefet partiler ortaya çıkmaya başlamış ve 1997 yılında KKO kurulmuştur.

Çalışmanın üçüncü bölümü, Kosova’da Kamu Yönetimi Reformları başlığını

taşımaktadır. Bu bölümü Kosova Kamu Yönetim Reformu 1999-2008, Kosova Kamu Yönetimi Reformu 2008-2018, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları'nda Kosova 2005-2016, Kosova Yerel Yönetim Yapısı alt başlıklarına ayırarak ele alınmıştır. Bu alt başlıklarda, gerçekleştirdiğimiz mülakatlardan yola çıkarak tezin ana sorusu kapsamında Avrupalılaştırmanın Kosova kamu yönetimine etkisini değerlendirmeye çalışılmıştır.

Bu aşamada tezin ana sorusu çerçevesinde toplam yirmi üç üst düzey kamu görevlisi ile mülakat gerçekleştirilmiştir. Söz konusu kamu görevlileri şu şekildedir: Başbakanlık Ofisi İnsan Kaynakları Yüksek Yetkilisi Arta Kotorin, Kosova Cumhuriyeti Reformlar Ulusal Koordinatörü Besnik Tahiri, Drenica Belediyesi Kamu Yönetimi Müdürü Kimete Qorri, Kamu Yönetimi Bakanlığı Uzman ve Danışmanı Haydin Ramadani, Mamuşa Belediyesi Kamu Yönetimi Müdürü, Kamu Yönetimi Hukuk Müdürü Naser Shamolli, Obiliq Belediyesi Avrupa Entegre Müdürü Kushtrim Mirena, Demokrasi Plus Politika Yöneticisi Visar Rushitin, KDTP Parti Üyesi ve Kosova Milletvekili Fikrim Damka, İnsan Kaynakları Müdürü Nexha Xani, Kamu Yönetimi Bakanlığı Bakan Yardımcısı ve Kosova Demokratik Partisi Üyesi Hajredin Hyseni, Kişisel Veriler İçin Eyalet Ajansı Hukuk Direktörü Valon Kryeziu.

Mülakatlar sırasında her yetkiliye onar soru yönlendirilmiştir. Bu bölümün ilk alt başlığı olan 1999-2008 yılları arasında Kosova'da Kamu Yönetimi Reformu kısmında, Kosova'da 2008 yılına kadar 5 yeni belediye kurulması dışında bir ilerleme kaydedilmediğine ilerleme raporlarında yer verildiğini belirlenmiştir. Bu kapsamda merkez – yerel ilişkilerinde ve yetki dağıtımında AB ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile uyumun ancak 2010 yılı sonrasında gerçekleştiğini de göz önüne alarak bu gecikmenin nereden kaynaklandığı sorusunu görüştüğümüz yetkililere yöneltilmiştir. Bu dönemde yetki dağıtımının gecikmesinin temel sebepleri olarak vardığımız sonuçlar ise ekonomik şartlar, merkezin yetkiyi elinde tutmak istemesi ve etnik farklılıkların sebep olduğu güvensizlikler şeklinde olmuştur. Bu konuda AB'ye uyumun gecikmesinin bir diğer sebebi ise ülkenin savaştan yeni çıkmış olması ve devlet kurumlarının yeni yeni

oluşuyor olmasıdır. Yine de bu dönemde yetki dağıtımını gerçekleştirecek temel reformların hazırlanarak ilk adımların atıldığı söylenmelidir.

Üçüncü bölümün ilk alt başlığı altında, Kosova Kamu Yönetimi Reformu'nu 2008-2018 yılları ele alınmıştır. Bu başlıkta ilk olarak gerçekleştirilen eylem planları olan Birinci, İkinci ve Üçüncü Strateji Belgelerini incelenmiştir. Bu eylem planlarının ne kadar başarılı olduğunu değerlendirmek amacıyla mülakatlar esnasında yetkililere sorular yöneltilmiştir. İlk olarak Kosova'da reformların hayata geçirilmesi sırasında ve Stratejik Planların gerçekleşmesinde kapasite sorununun önemli bir engel teşkil ettiğini belirlenmiştir. Dolayısıyla kapasiteyi geliştirmek için yapılması gerekenleri mülakat gerçekleştirdiğimiz isimlere de yöneltilmiştir. Bu soru karşısında vardığımız sonuç, personel eğitiminin yetersizliği ve merkezi seviyedeki gelişmişliğin yerel düzeyde bulunmadığı şeklinde olmuştur. Bu konuda AB ile uyumun sağlanması açısından, memurlar için yapılan eğitimlerin artırılması, memurların gelişmiş ülkeleri ziyarete yollanması, insan kaynaklarının fonlarla desteklenmesi ve kamuda ve özel sektörde kariyer eğitimlerine önem verilmesi, atamalarda siyasi etkenlerden uzaklaşılması gibi çözümler ön plana çıkmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünün son alt başlığı olan Kosova'da Ademi merkeziyet ve Yerel Yönetim Yapısı başlığı altında, ilk olarak yerel yönetim mevzuatını incelenmiştir. Belediyelerin organları, görev ve yetkilerini incelenmiştir. Kosova'da adem-i merkeziyetin ne şekilde işlediğini ele alınmıştır. Çalışma kapsamında mülakat yapılan kişilere reformlar kapsamında yerel yönetimlere yönelik sorular da yöneltilmiştir. Bu bağlamda reformlar açısından merkezi kamu yönetimi ile yerel kamu yönetimi uygulamaları arasında fark olup olmadığını ele alınmıştır. AB'nin reform talebi, Kosova Hükümeti'nin yasal düzeni ve reform yasalarının yerelde nasıl karşılandığı ve merkezi idare ile yerel idare arasında uygulama kapasitesi açısından hangi farkların olduğu sorularını yöneltilmiştir. Yerel yönetimler açısından AB ile uyumlaşma sürecinde doğrudan bir reform uygulanmadığı, reformların daha çok

merkezi düzeyde gerçekleştirildiği ve sonradan yerele yansıdığı, adem-i merkeziyet uygulamasının başarılı olduğu ancak mali adem-i merkeziyetçiliğin yetersiz kaldığı, bütçe açısından belediyelerin sıkıntılar çektiği ve reformlara uyum açısından merkez ve yerelin arasında bir fark bulunmadığı sonuçlarına ulaşılmıştır.

Bu başlık altında mülakatlarda ele aldığımız diğer bir konu başlığı ise hükümetin kamu yönetimi reformlarına siyasi desteği olmuştur. Reformlara hükümet desteğinin eksikliği AB eleştiri konusudur. 2015-2018 yılları arasındaki hükümet eylem planında siyasi destek taahhüt edilmektedir. Buna rağmen 2015 yılına kadar reformların siyasi destek görememesinin sebebi nedir? 2015 yılı sonrasında siyasi taahhütlerin fiili çabalara dönüşmesini engelleyebilecek ya da reformlara siyasi destek çabalarını kolaylaştıracak faktörler var mıdır? Bu sorular karşısında, görüşmelerimizden yola çıkarak vardığımız sonuç, hükümetlerin reformlara destek konusunda istekli oldukları ancak seçim süreçlerinin bu desteği sekteye uğrattığı şeklinde olmuştur. Bütçedeki eksiklikler ve yasalaştırılamayan taslaklar, reformların içselleştirilememesi de bu konuda etkili olmuştur.

Söz konusu dönemde AB ile uyumu değerlendirmek amacıyla yönelttiğimiz sorulardan bir diğeri, kamu hizmeti, maaşlar ve kamu yönetiminin yapı ve işleyişi hakkında kanun hazırlanması hususundaki AB tavsiyesi hakkında olmuştur. Bu alanda 2005 yılından 2015 yılına kadar olan gecikmenin sebebi ve 2015-2018 eylem planında hükümet tarafından neler taahhüt edildiği sorularını görüştüğümüz kişilere yönelttilmiştir. Aldığımız cevaplar karşısında yasaların gecikme sebebinin siyasi krizler, siyasi boşluk, muhalefet, yasal paketin bütçeye ek yük getirmesi, sık sık yapılan seçimler ve hükümet değişiklikleri olduğunu belirlenmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünün ilk alt başlığı olan Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında Kosova (2005-2016) başlığı altında ilk olarak, 2005 ve 2016 yılları arasındaki on iki ilerleme raporu tek tek incelenerek Kosova'nın yıllara göre AB'ye uyumu ve yapılan reformların etkileri belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra Merkezi ve

Yerel Yönetimlerde Reformlara Yaklaşım ve gerçekleştirdiğimiz mülakatlar ile Kosova'nın yolsuzluk, liyakat, azınlıklar meselesi, kamu yönetiminin açık, şeffaf olma niteliği ve kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmeleri ele alınmış ve bu alanlarda AB ile uyumun gerçekleşip gerçekleşmediğini değerlendirilmiştir. Vardığımız sonuçları burada tek tek sıralayalım. Yolsuzlukla mücadele, AB İlerleme Raporları'nda sürekli belirtilen bir alandır. Mülakatlar neticesinde bu alanda hükümetin kesin kararının olduğu, taviz verilmediği ve yasal çerçevenin hazırlandığı sonucuna ulaştık. Ancak hükümet iradesine rağmen yine de yolsuzlukla mücadelede ilerleme olmamasının sebebini, bu konuda kurumsal ve toplumsal bir kültürün henüz oluşmaması, yargıya siyasi müdahalelerin varlığı olarak belirledik.

Bu bölümde ele aldığımız bir diğer konu, kamu mali yönetiminin (bütçe, dış denetim, iç denetim ve ihalelerin) AB ve uluslararası standartlar ile uyumlu olması için alınacak tedbirler hakkındadır. Yine bu uyumu yavaşlatan ya da hızlandırabilecek faktörlerin neler olduğu sorusunu da yöneltmiştir. Bu alanda vardığımız sonuçlar, mali raporların kamuya açık olduğu, online olarak bu belgelere erişimin mümkün olduğu ancak sivil toplumun bu konuda bilinçli olmadığı, denetim mekanizmaları ve yasal çerçevenin geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamak gerektiği, Yargıtay'da iyileştirmelerin yapılması gerektiği ve yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığının sorun oluşturduğu şeklinde olmuştur.

Çalışmanın bu bölümünde, yönelttiğimiz sorulardan bir diğeri de azınlıkların temsili ile ilgili süregelen eleştirilere yöneliktir. Azınlıkların kamu yönetiminde temsilinin AB beklentisi olduğu ve aynı zamanda Kosova'nın yasal çerçevesinin de bir parçası olduğu göz önüne alındığında bu olumsuzluğun sebebi ve bunu giderici tedbirlerin neler olduğu sorusunu yöneltmiştir. Bu soru karşısında aldığımız cevaplara dayanarak vardığımız olumlu sonuçlar, azınlıkların temsilde en küçük belediyelerde bile yasal ve kurumsal herhangi bir engelin olmadığı, merkezi düzeyde oldukça iyi temsil edildikleri, Azınlıklar Bakanlığı'nın bulunduğu ve azınlıkların bakan, başbakan

yardımcısı gibi görevlere gelebildiği şeklindedir. Ancak azınlıkların temsilinde olumlu gelişmelerin yanı sıra olumsuz gelişmeler de varlığını sürdürmektedir. Bu durumun sebeplerini, bazı azınlıkların belediyelerde görev almak istememeleri ve eğitim düzeylerinin oldukça düşük olması olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünün söz konusu başlığı altında, görüştüğümüz kişilere yöneltilen bir diğer soru, Kosova'nın açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimine sahip olmasında ilerleme raporlarına konu olan engeller ve bu alanda devam eden ya da planlanan çabaların neler olduğu yönündedir. Varılan sonuçlar ise şeffaflığın arttığı, yasal mevzuat, taslak ve belgelere elektronik olarak ulaşımın mümkün olduğu ve hesap verebilirliğin geliştiği yönündedir. Ancak sivil toplumun güçsüzlüğü, küçük belediyelerin web sayfası hazırlayacak personel almaya bütçelerinin yetmediği gibi olumsuz sonuçlara da ulaşılmıştır. Bu bölümde yöneltilen bir diğer soru kapsamında, aşırı istihdam problemini ele alınmıştır. Çünkü aşırı personel sorununun çözümü bir AB beklentisidir. Dolayısıyla kamu personelinin liyakat ve profesyonelliğiyle ilgili çabaların neler olduğunu araştırılmıştır. Kamu personeli alanında profesyonelliğin bulunduğu, çalışma koşullarının geliştirilmesi gerektiği, siyasi müdahalelerin işe alımlarda etkili olduğu, devletin kuruluş aşamasında mecburen işe alınan liyakatsiz kişilerin –doğal olarak- çalışmaya devam etmelerinin profesyonelliği etkilediği, merkezi yönetimdeki aşırı personele karşın kimi yerel yönetim birimlerinde, özellikle uzmanlık alanlarında, ciddi anlamda personel yetersizliği bulunduğu sonuçlarına ulaşılmıştır.

Tez kapsamında ele aldığımız ana sorumuz olan Avrupalılaştırmanın Kosova kamu yönetimini ne şekilde etkilediği sorusuna, gerçekleştirdiğimiz mülakatlar sonucunda ve yukarıda kısaca yer verdiğimiz şekilde olumlu cevap verebilmekteyiz. Buna göre, Avrupalılaştırma süreci, pek çok reform paketi ve yasal çerçeve ile Kosova'nın kamu yönetimini dönüştürme aşamasındadır. Ancak belirttiğimiz gibi, bu bir süreç olarak devam etmekte, gerçekleştirilmesi istenen pek çok hedef yolunda Kosova kamu yönetimi yavaşça evrilmektedir. Atılması gereken pek çok adım bulunmakta ve

reformların içselleştirilmesi için zamana ihtiyaç bulunmaktadır.



KAYNAKÇA

- Abazi, Enika: **“Çështja E Kosovës Dhe Diplomacia Ndërkombëtare (1991-1999), Studime Historike 3-4, Tarihi Albanologjik Enstitüsü, Tiran, 2013.**
- Acar Ali, Sevinç İsmail: **“Avrupa Birliği SIGMA (Support for Improvement in Governance and Menagement) Programın’nın Türk Kamu Yönetime Yansımaları” Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2011.**
- Açıkmeşe, Sinem A: **“Europeanization Through EU Conditionality: Understanding the New Era in Turkish Foreign Policy”, Journal of Southern Europe and the Balkans Online, Cilt. IX, No.:3, 2007**
- Aktepe, Münir: **“Kosova”, İslam Ansiklopedisi (İA), C. 6, Milli Eğitim Bakanlığı Basımevi, İstanbul, 1966.**
- Avrupa Komisyonu, 2005: **Kosova’nın İlerleme Raporu, Brüksel, 09 Kasım, https://www.mei-ks.net/repository/docs/Kosovo_Progress_Report_2005.pdf**
- Avrupa Komisyonu, 2006: **Kosova’nın İlerleme Raporu, Brüksel, 08 Kasım, https://www.mei-ks.net/repository/docs/Kosovo_Progress_Report_2006.pdf**
- Avrupa Komisyonu, 2007: **Kosova’nın İlerleme Raporu, Brüksel, 06 Eylül, https://www.mei-ks.net/repository/docs/Kosovo_Progress_Report_2007.pdf**

- [ks.net/repository/docs/2007 Commission Progress Report KOSOVO.pdf](https://www.mei-ks.net/repository/docs/2007_Commission_Progress_Report_KOSOVO.pdf)
- Avrupa Komisyonu, 2008: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 05 Kasım, https://www.senat.fr/europe/textes_europeens/a0015.pdf
- Avrupa Komisyonu, 2009: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 14 Ekim, https://www.mei-ks.net/repository/docs/ks_rapport_2009_en.pdf
- Avrupa Komisyonu, 2010: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 09 Ekim, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/ks_rapport_2010_en.pdf
- Avrupa Komisyonu, 2011: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel 12 Ekim, https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf
- Avrupa Komisyonu, 2013: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 16 Ekim, [https://www.mei-ks.net/repository/docs/1FINAL-ALB_MIE-Kosovo_Progress_Report_2013_\(alb\)_2\).pdf](https://www.mei-ks.net/repository/docs/1FINAL-ALB_MIE-Kosovo_Progress_Report_2013_(alb)_2).pdf)
- Avrupa Komisyonu, 2014: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 08 Ekim, [https://www.meiks.net/repository/docs/Final_20141008-kosovo-progress_report_en_\(2\).pdf](https://www.meiks.net/repository/docs/Final_20141008-kosovo-progress_report_en_(2).pdf)
- Avrupa Komisyonu, 2015: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 10 Kasım https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf

- Avrupa Komisyonu, 2016: **Kosova'nın İlerleme Raporu**, Brüksel, 09 Kasım, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20161109_kosovo_report_2016_alb.pdf
- Aydoğan, Metin: **Avrupa Birliğinin Neresindeyiz**, İstanbul, Umay Yayınları, 2004.
- Bajrami, Arsim: **E Drejta E Kosoves Ne Tranzicion**, Universiteti i Prishtines, Prishtine 2001.
- Bajrami, Arsim: **E Drejta Kushtetuese II**, Universiteti i Prishtines, Fakulteti Juridik, Prishtine, 1988.
- Batalli, Mirlinda: "Reform of Public Administration in Kosovo", **Thesis**, **Nr.01/2012**, ss.5-25 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262759 2)
- Batalli, Mirlinda: "Impact of Public Administration Innovations on Enhancing the Citizens' Expectations," **International Journal of e- Education, e-Business, e- Management and e-Learning**, Vol. 1, no. 2, 2011, s. 156-162.
- Batalli, Mirlinda: "Impact of Public Administration Innovations on Enhancing the Citizens" **International Journal of e-Education, e-Business**, e-Management and e-Learning, Vol. 1, No. 2 Temmuz 2011.
- Baykara, Tüncer, **Anadolu'nun Tarihi Coğrafyasına Giriş I** Anadolu'nun İdari Taksimatı, Ankara 1988.
- Bevir, Mark, R. A. W. Rhodes, ve Patrick Weller: "Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective", **Public**

Administration, 2003.

- BOA: İrade Meclis-i Mahsus (İ.MM.) 4241: Kosova Valisinden Sadaret'e Tezkire, 18 Ağustos 304.
- Bouckaert, Geert: "Public Management Reforms in Central and Eastern Europe", **NISPAcee Press**, Slovakia, 2008.
- Börzel, T: "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain", **Journal of Common Market Studies**, 1999.
- Cankar, Stenka: "Transition Countries and New Public Management: The Case of Slovenia", **International Business & Economics Research Journal**, 2006, Vol. 5, Number 8, s.45-54.
- Cantürk, Caner: "AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz", **Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi**, Yıl:2 Cilt:1 No.:3, Yaz 2009, s.86-108.
- Cepiku Denita, Cristina Mititelu: "Public Administration Reforms in Transition Countries: Albani and Romania Between The Weberian Model and the New Public Menagement", **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, 2005.
- Checkel, Jeffrey: "Compliance and Conditionality" **Arena Working Papers**, Paper 00/18, Oslo 2000. (Çevrimiçi) http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/2000/wp00_18.htm, 15 Mayıs 2016.

- Council of Europe: **“Report Submitted By The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Unmik) Pursuant to Article 2 .2”**
- Council of Europe: **“Of The Agreement Between Unmik and The Council of Europe Related to the Framework Convention for the Protection of National Minorities”**, Priştine 2005,
- Deleon, Linda ve Denhardt R.B.: **“The Political Theory Of Reinvention” Public Administration Review.**
- Demokaan, D. Ateş, H: **“Üçüncü Yol ve İngiltere’de Blair Dönemi Kamu Reformları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 47, No.:3, Eylül 2014, s.1-18.**
- DENHARDT, ‘v.d’.: **Public Administration An Action Orientation**, Ufo University, Tirane, 2010.
- Desmon, Dinan: **Avrupa Birliği Tarihi**, Çev. Hale Akay, Kitap Yayınevi, 2008.
- D’Orta, C.: **“What future for the European Administrative space European Institute of Public Administration”**, Work paper No.2003/W/5. S.10.
- Emiroğlu, Hüseyin: **“Kosova’nın Statüsü Sorunu ve Çözüm Olasılıkları”, Global Dergisi, No.:8 , Başak Matbaacılık, Ankara, 2006.**
- Emurli, A.: **“What Does It Mean Public Administration Reforms For The EU Integration”, Analytical-2010, Vol.3, Issue 1.**
- Erkiş Ali, Ş. İbrahim: **“Slovenian Public Management Reforms in The European Membership Process and After Wards:**

- An Assessment with Regard to Institutional Theory”, **Akdeniz I.I.B.F. Dergisi** (25) 2013, s.294 – 314.
- Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi-Düşünceler yapılar Fonksiyonlar-Politikalar**, Kocaeli, Ummutepe Yayınları, 5 Baskı, 2012.
- Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Okutman Yayıncılık, Kocaeli, 2012.
- Eşki, Hülya: “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2003.
- FRİDOM: “**Rishikimi i Gjithe Qeverise**”, Prishtine, Nentore, 2008.
- FRİDOM: “**Rishikimi funksional dhe Organizimi Institucional i Ministrive**, y.y.
- FRİDOM: “**Rishikimi funksional i Sistemeve te Antikorrupsionit**”, yy.
- Findley, Carter V.: **Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform Bab-ı Ali (1789-1922)**, İz Yayıncılık, İstanbul 1994.
- Gashi, Shkëlzen: **The History Of Kosovo In The History Textbooks Of Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro And Macedonia**, Alter Habitus, Prishtine, 2016.
- Grabbe, Heather.: “How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity”, **Journal of European Public Policy**, 2001. (Bu makaleye erişim:

- <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760110098323>
- Grup, Autoresh: **100 Ditët E Luftës Në Kosovë**, AITC, Tiranë, 1999.
- Güler, Birgül Ayman: **Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları**, 2. Baskı Ankara: İmge Kitabevi, 2005.
- Güler, Birgül, Ayman: **Türkiye'nin Yönetimi Yapı**, Ankara, İmce Kitabevi, 1. Baskı, 2009.
- İslam Ansiklopedisi: **“Kosova”**, 2002, cilt: 26, sayfa: 216-219, (Çevrimiçi)
<http://www.islamansiklopedisi.info/index.php?klme=kosova>, 20 Nisan 2018
- Hadri, Ali: **Levizja Nacionalçlirimtare Në Kosovë 1941-1945, Rilindja, Prishtinë 1971.**
- Harp Akademileri: **Balkanlardaki Gelişmeler ve Türkiye'ye Etkileri ile Balkanlar**, Hak Yayınları, İstanbul, 1999.
- Hasan, Ünal: **Balkanlarda “Arnavut Meselesi ve Türkiye”**, Avrasya, Dosyası, TİKA Yayınları, No.:1, 1993.
- Hood, Christopher: **“A Public Management For All Seasons?”**, **Royal Institute of Public Administration**, 1991 Vol.69.
- Humes, Samuel, Eileen Martin: **The Structure of Local Government- A Comparative Survey of 81 Countries.** International union of Local Authorities, The Hague, 1969.
- Kalesi, Hasan ve Jürgen ve **Prizrenski Vilayet**, Perparimi, 1, Priştina, 1967.

Hans – Kornrumph:

Karasu, Koray:

Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Imce kitabevi, 3 baskı, Ankara, 2013.

KARLIK, S. Rıdvan:

Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Basım, İstanbul 2003, s.129-130.

Kevin, F, K. Radaelli C.M:

“Introduction: In the Name of Europe”, The Politicsof Europeanization, **Oxford University Press**, 2003. (Çevrimiçi) [http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1- 2_2_1.pdf](http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-2_2_1.pdf)10 Nisan 2014.

Kiel, M.:

Un Heritage Non Desire Le Patrimoine Architectural Islamique Ottoman Dans L`Europe Du Sud-Est, 1370-1912, Suplement I” Cahiers Pierre Belon”. Paris, 2005.

Kipred:

“Kosovada Birleşmiş Milletlerinin Misyonu ve Kamu Mülkiyetin Özelleştirmesi – Kosova’daki Şimdiki Özelleştirme sürecinin kritik bakışı.” Priştine, 2005.

Kosova Vilayeti Salnamesi (K.V.S), H. 13 KUMANOVA 11.

-

Kosova Vilayeti Salnamesi 1896 (Hicri 1314) Rumeli Türkleri Kültür Ve Dayanışma Derneği Yayınları, no.3, İstanbul, 2000.

Kushtetuta e Krahines Socialiste Autonome E Kosoves, Prishtine, 1974.

Kushtetuta e Republikës së Kosovës, 1991, Prishtine.

- Kot, Şule: “**Kosova: Milliyetçiliğin Gördüğümü**”, Foreign Policy, Güz 1998, No.:3.
- Kraja, Gentiana: “Europeanizimi i Administrimit Publik dhe Shërbimeve Publike”, **REFORMA KDU**: 33 (05), 2015 p.319-327.
- Krasniqi M.: **Savremene Drustvene-Geografske Promene Na Kosovu I Metohiji**, Priştine, 1963.
- Kubo, Keiichi: “Why Kosovar Albanians Took Up Arms against the Serbian Regime: The Genesis and Expansion of the UÇK in Kosovo”, **Europe-Asia Studies**, Bu makaleye erişim: <https://doi.org/10.1080/09668136.2010.497022>
- Kushtetuta e KSAK: Gazeta Zyrtare e Krahines Socialist Autonome e Kosoves, nr.4, Prishtine 27 shkurt 1974.
- Kushtetuta e R. se Serbise: Gazeta Zyrtare e Republikes se Serbise, nr.30/90, 26 Haziran 1990.
- Kuvendi i Kosovës: “**Kushtetuta e Republikës së Kosovës**”, Prill, 2008.
- Kuzey, Pelin: “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sıgma Raporları”, **Maliye Dergisi**, No. 27, s.57-89.
- Ladrech, Robert.: “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, **Journal of Common Market Studies**, 1994, Vol.32, No:1, s.69.
- Lamba, Mustafa: “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları üzerinden Nitel bir İncemele”, **Süleyman Demirel Üniversitesi**

- İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2015.
- Lory, Bernard: **Europa Ballkanike Nga 1945 Në Ditët Tona**, Dituria, Tirane 2007.
- Malcolm, Noel: **Kosova -Balkanları Anlamak İçin-**, Çev.: Özden Arıkan, İstanbul, Sabah Kitapları, 1998
- Malcolm Noel: **Kosova, Short History**, NYU Press, 1999.
- Mehmet, Ali Ünar: **XVI. Yüzyılında Harput Sancağı (1518-1566)**, Ankara, 1989.
- Musaoğlu, Neziha Uğur Özgüker: **Avrupa Kimliği Kurgusu**, İstanbul, Kriter Yayınları, 2011.
- Myzyri, Hysni: **Historija E Popullit Shqiptar**, Shtepia Botuese E Librit Shkollor, 1994.
- Nedim, Emin: **Kosova Siyasetini Kılavuzu**, Seta Yayınları, I Baskı, İstanbul, 2014.
- Nesrin, Kenar: **Yugoslavya Bir Dönem Perde Arkası**, Palme Yayıncılık, Ankara, 2005.
- OECD: “Regional Ministerial Conference on Public Administration Reform Challenges in Western Balkan Countries, Paris, Decembre, 2015
- OECD: “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, **SIGMA Papers**, No. 23, **OECD Publishing**, Paris, 1998, s.122.
- OECD, “Sustainable Institutions for European Union Membership”, **SIGMA Papers**, No. 26, 1998 p.2, **OECD Publishing**.
- OECD: “European Principles for Public

- Administration”, Paris, 1999, Sigma Papers, no: 27.**
- OECD: **“Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri SIGMA Raporları”, No.27”. Maliye Dergisi, 1999.**
- OLSEN, P. Johan: **“The Many Faces of Europeanization”, Oxford, Blackwell Publishers Ltd, 2002, Vol.40, No:5, s.921.**
- Ortaylı, İlber: **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel yönetim Geleneği, İstanbul 1985.**
- Özer, Mehmet Akif: **“Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, No.: 59.**
- Özer, M. Akif: **“Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliğine Uyumu”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi YIL 2008, Cilt XXV, No.:2.**
- Özer, M. Akif: **“Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliğine uyumu”, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 2008 (25) No.:2, s.945-968.**
- Özer, M.Akif: **“Is “Administration of The Union” Possible in The European Union?”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (25) 2013, s.21 –51.**
- Özer, M. Akif: **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları, Ankara 2005.**
- Paşa, Cevdet Ahmet: **Mu’rizat, Haz: Yusuf Halaçoğlu, İstanbul, 1980.**
- Plana, Emin: **Kosova Dhe Reformat Ne Turqi, Prishtine, 1978.**
- Pllana, Nysret: **Intervenimi I Nato-S Në Kosovë, Prishtine, 2010.**
- Pupovci D. Shala A.: **“Mjetet Për Planifikim në Arsim”, EduSWAp,**

2011.

- Qosja, Rexhep: **Çeshtja Shqiptare Historija Dhe Politika**, Toena, Tirane, 1998.
- Rahimi, Sukri: **Vilayeti i Kosoves 1878-1912**, Prishtine, 1969.
- Ramet Sabrin, Petra: **“The Third Yugoslavia:1992-2001”**, Woodrow Wilson International Center Occasion Paper Series. No.66. 2001.
- REKA, Blerim: **UNMIK As An International Governance In Post-War Kosova: NATO’S Intervention, UN Administration And Kosovar Aspiration**, Logos-A, Prishtine, 2003.
- Republic of Kosovo Government: Ministry of Public Administration, **Strategy on Modernisation of Public Administration 2010-2013**, Prishtine 2010.
- Republic of Kosovo Government: Ministry of Public Administration, **“Progresi i zbatimit të Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike 2015-2020”**, raporti gjashtëmuor janar – qershor 2016, Prishtine, gusht 2016.
- Republic of Kosovo: **“Strategjia Kombetare Per Integrimin European Kosova 2020 nje Qasje Pjesemarrese”**, y.y.
- Republic of Kosovo: **“Draft Strategy on Modernisation of Public Administration 2015-20”**, Pristine, June, 2015.
- Republic of Kosovo: Ministry of Local Government Administration, **“Organizimi dhe Funksionimi i Veteqeverisjes Lokale ne Kosove”**, Prishtine, Gusht,2013

- Republic of Kosovo: Ministry of Public Administratio, **“Plani i Veprimit për Reformën e Administratës Publike në Kosovë 2009-2012”**, Prishtine, 2009.
- Republic of Kosovo: **“Plani i Veprimit per Negociimin e Marveshjes se Stabilizim-Asociimit”**, Prishtine, 2012.
- Republika e Kosoves: “Plani i Veprimit për Zbatimin e Strategjisë për Modernizimin e Administratës Publike 2015-2017”, Prishtine, 2015.
- Riccardo, M. Denita, C.: “Public Administration Reform in Transition Reflections From the Albanian experience”, **Public Menagement Review Taylor& France**, Vol. 9 Issue 3 2007, p. 353 – 375.
- Rizaj, Skender: **“Upravno-Političke Reforme, Makedonija Vo Istočnata Kriza 1875-1881**, Skopje, 1978.
- Salname: **Vilayet Kosova H.1296.**
- Saliu, Kurtesh: **Lindja, Zhvillimi, Pozita Dhe Aspektet E Autonomitetit Të Krahinës Socialiste Autonome Të Kosovë Në Jugosllavinë Socialiste**, Prishtinë, 1984.
- S. Chesterman: You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building, 2004.
- Schimmelfennig, F.U. Sedelmeier: “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, **Journal of European Public Policy**, 11:4, 2004.
- Schmitt, Oliver Jens: **Kosova Histori E Shkurter E Nje Treve Qendrore Ballkanike**, Koha Prishtine, 2012.

- Schwartz, Stephen: **Kosovo Background To A War**, Anthem Press, Londra, 2000.
- SIGMA: Public Service and the Administrative Framework Assessment May, 2008.
- SIGMA: Kosovo Public Service and the Administrative Framework Assessment Reports 2008, <http://www.oecd.org/countries/serbia/47081121.pdf>
- SIGMA: Principet e Administrates Publike, y,y.
- SIGMA/OECD: The Principles of Public Administration, Kamu Yönetiminin İlkeleri .
- Sipahioğlu, Bahtiyar: **Tarihi Ve Siyasi Yönüyle Kosova**, Balkan Aydınları ve Yazarları Yay., Prizren 2009.
- Smith, E. Karen: “Evolution and Application of EU Membership Conditionality”, MariseCremona (der.), **The Enlargement of European Union**, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Sobaci, M. Zahid: “Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:10, No:1, 2011.
- Sofuoğlu, Ebubekir: **Kosova’da Osmanlı Asırları Belgelerle**, UKİD Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Sokoli, Agur: **E Drejta Procedurale Administrative**, Fakulteti Juridik, Prishtinë, 2014.
- Stavileci, Esat, Sokoli Agur: **E Drejta Administrative” Universiteti i Prishtinës, Prishtinë, 2010.**

- Stavileci, Esat: “Evoluimi kushtetues i Kosovës në periudhën 1946-1990”, ASHAK tarafından düzenlenen “*Pavarësia e Shqipërisë dhe Kosova 100 vjet pas*”, **Bilimsel Konferansındaki Yapılmış bir Basın Açıklaması**, 13 Eylül 2012, <http://esat.stavileci.com/site/index.php/artikujt/194-evoluimi-kushtetues-i-kosoves-ne-periudhen-1946-1990>.
- Stavileci, Esat: **Hyrje Në Shkencat Administrative**, Enti i Teksteve dhe Mjeteve Mësimore, Prishtinë, 1997.
- Stavileci, Esat: **Nocione Dhe Parime Të Administratës Publike, Aspekte Metodologjike Dhe Shqyrtime Krahhasimtare**, Akademia e Shkencave dhe Arteve e Kosovës, Botimi i parë, Prishtinë, 2005.
- Stavileci, Esat: **State-General Theoretical Inquiry With A Particular Focuson The Kosova Case, Approved At The Meeting Of The Social Science Section**, Prishtine, 2008.
- Şemsettin, Sami: “**Kosova**”, Kâmûsu’l A’lâm, C. V, Ankara, 1996.
- Tecer, Meral, “**Avrupa Birliği ve Türkiye: Sorular-Yanıtlar**”, TODAİE Yayınları, Ankara, 2007, s. 21-22.
- Thaçi, Miftar Spahija: **1998 About Kosova**, Koha, Tirane, 1998.
- Tılıç, Doğan: **Kosova Milliyetçiliğın Pençesindeki Kartal**, Ümit Yayıncılık, Ankara, 1999.
- TUSİAD: **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri ve AB Kopenhag Siyasi Kriterleri**, Ankara, 2002.
- Türk Ansiklopedisi: “**Kosova Vilayeti**”. İstoriya Yugoslaviye, knj.II,

- Beograd, 1960.
- Uçar Mehmet ve Karakaya Abdullah: “Yönetmel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, **Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 4 (2), 2014.
- UNMIK: Regulation 2001/9 on A Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, 15 Mayıs 2001.
- UNMIK: Regulation Nr. 2001/19, neni 2.2.
- UNMIK: 2001/9 kuralıyla 15 Mayıs 2001’de onaylanan Kosova’da Geçici Öz-yönetim Anayasal Çerçevesi.
- Uzgel, İlhan: “**Kosovo: Nasyonalizm, Politics And The Question Of International Intervention**”, **Balkanlar**, OBİV Yayınları, İstanbul, 1993.
- Ünlü, Mucize: **Kosova Vilayeti, 1877-1912**, Ankara, Gece Kitaplığı, 2014.
- Van Der Meer F.M.: “Public Sector Reform in Western Europe and the Rise of the enabling state: An Approach to Analysis”, **Research Gate**, 2014.
- Vecibi, Tönük: **Türkiye’de İdari Teşkilatı**, Ankara 1995.
- Yazgan, Hatice: “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gereklik ve Sınırlar”, **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:12, No: 4, s.123-140.
- Yıldırım, Turan: **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2005.

Yılmaz, Nihat, Doğan Kadir C.: “Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaştırma Aracı Olarak SİGMA Programı Ve Avrupa Yönetişel Alanı, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, No: 36, 2013, s.175-186.

RESMİ BELGELER

07 Eylül 2011 tarihinde onaylanan 09/2011 sayılı Kosova Cumhuriyeti Hükümetinin Usul Kuralları.

11 Şubat 2013 tarihinde hükümet tarafından onaylanan 2013-2017 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi.

2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi – Kamu Yönetimi Reformunun ana kısımları.

2008-2011 Kosova Cumhuriyeti Hükümeti Programı.

Devlet Memurları Maaş Kanununun 3. maddesinin 2. Paragrafı.

Devlet memurlarının görev pozisyonlarının sınıflandırılmasına ilişkin 25.05.2016 tarihli ve 04/89 sayılı hükümet kararı.

Hükümet tarafından 08 Mart 2007 tarihinde onaylanan 2007-2012 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi.

Hükümet tarafından 15 Eylül 2010 tarihinde onaylanan 2010-2013 Kamu Yönetimi Reform Stratejisi.

Hükümet tarafından 2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi.

Hükümet tarafından 25 Eylül 2015 tarihinde onaylanan 2015-2020 Kamu Yönetimi Modernleşme Stratejisi.

Komisyon Çalışma Dokümanı – Kosova’nın 2014 İlerleme Raporu, Brüksel.

Komisyon Çalışma Dokümanı – Kosova’nın 2015 İlerleme Raporu, Brüksel.

Komisyon Çalışma Dokümanı – Kosova’nın 2016 İlerleme Raporu, Brüksel, 09 Kasım 2016.

Kornizë Kushtetuese Për Vetëqeverisje Të Përkohshme Në Kosovë, Prishtine, 2002.

Kosova Cumhuriyeti Devlet Yönetiminin 03/l-189 sayılı kanun.

Kosova Cumhuriyeti, Resmi Gazetesi/ N0.20, 05/L-031 N0LU Yasa Genel İdari Prosedürü için Yasa, Priştine, Haziran 2016.

İNTERNET KAYNAKLARI

(Çevrimiçi)

https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20141008-kosovo-progress-report_en.pdf, 8 Ekim 2014

(Çevrimiçi)

http://aei.pitt.edu/43332/1/LUXEMBOURG_EUROPEAN_COUNCIL.pdf, 30 Kasım 2016

(Çevrimiçi)

<http://www.gs.uni.wroc.pl/files/BOERZEL%20%20ORISSE%20Conceptualizing%20the%20domestic%20impact%20of%20Europe.pdf>, 8 Aralık 2016.

(Çevrimiçi)

https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf, 10 Kasım 2015.

(Çevrimiçi)

http://www.kryeministriks.net/repository/docs/Strategjia_Kombetare_per_Integrimin_Evropian_Kosov

[o 2020 SHQ.PDF](#), 7 Aralık 2016

(Çevrimiçi)

http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA_SP_15_97_TR.pdf 20 Kasım 2016.

(Çevrimiçi)

https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf

(Çevrimiçi)

<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Alb.pdf>, 24 Ekim 2016

(Çevrimiçi)

www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm

(Çevrimiçi)

<http://ask.rks-gov.net/media/2157/kosova-ne-shifra-2011.pdf>

(Çevrimiçi)

<http://map.rks-gov.net/getattachment/b41267ab-4e9c-42b3-a674-0d2c3ddb23c0/Anti-korrupsioni.aspx>, 15 Kasım 2016

(Çevrimiçi)

<http://projects.worldbank.org/P101614/public-sector-modernization?lang=en>

(Çevrimiçi)

<https://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>

(Çevrimiçi)

<http://plisi.org/shtetligj/gjitha-kushtetutat-kosoves/>, 10 Mayıs 2018

(Çevrimiçi)

<http://www.hlc-rdc.org/?p=28185&lang=zh>, 5 Aralık 2017

- (Çevrimiçi) <http://www.osce.org/mission-in-kosovo>, 15Aralık
2017
- (Çevrimiçi) <http://archive.koha.net/?id=&l=100759>, 3 Mayıs
2018
- (Çevrimiçi) <http://www.kushtetutakosoves.info/?cid=1,247>
- (Çevrimiçi) <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942&l=1>, 19
Ekim 2016

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Afrim JUSUFI

Doğum Yeri : Priştine

Medeni Durum : Evli

Uyruğu : Kosova

Eğitim Durumu

Orta Öğrenim : Medreseja e Mesme Alauddin, Priştine (1995-1999)

Yüksek Öğrenim : İlahiyat Fakültesi (1999-2005)

Yüksek Lisans : Priştine Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Anayasal İdari (2007-2010)

Yüksek Lisans Tez Konusu: “Din ve Devlet”.

Doktora: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü (2013- devam etmekte).

Doktora Tez Konusu : “Avrupalılaşıma Ekseninde Kosova’da Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”.

Uluslararası Hakemli Dergide Çıkmış Makale:

Jusufi, A. “Kosova Cumhuriyetinde Türk Azınlıklarının Hakları: Meclis, Hükümet Ve Kamu Kuruluşlarında Temsili” içinde *II. Uluslararası Öğrenciler Sosyal Bilimler Kongresi, , Bildiriler Kitabı, Konya Necmettin Erbakan Üniversitesi*, 29-30 Nisan 2016, ss.595-600.

EKLER

MÜLAKAT SORULARI

Soru 1: Yerel Yönetimlere 2005-2008’da 5 yeni belediye kurulması dışında ilerleme olmadığı ilerleme raporlarında yer almaktadır. Ancak 2010’da Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ile uyum ve 2015’de mevcut yasal çerçevenin düzgün uygulanması övgüleri söz konusudur. Merkez-Yerel ilişkileri ve yetki dağılımında AB’ye uyum neden gecikmeli ve kademeli ilerlemektedir ?

(Bu soruda Siyasi nedenleri merkez ve yerel seviyede iki dönemde inceleyeceğiz, :
2005-2008 ve 2008-2018)

Soru 2: Yolsuzlukla mücadele 2005-2018 AB ilerleme raporlarında yinelenen beklentilere rağmen daimi bir eleştiri konusu. Bu konuda mevcut çabalar neler ya da bu çabaları engelleyen hususlar nedir ?

Soru 3: Aşırı personel sorunun çözümü bir AB beklentisidir. Kamu personelinin liyakat ve profesyonelliğiyle ilgili çabalar nelerdir ?

Soru 4: Azınlıkların kamu yönetiminde temsili AB beklentisidir. Aynı zamanda Kosova’nın yasal çerçevesinin bir parçasıdır. Azınlık temsili ile ilgili süregelen eleştiriler mevcut. Bu olumsuzluğun nedeni ve bunu giderici tedbirler nelerdir ?

Soru 5: Kosova’nın açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu Yönetimine sahip olmasında ilerleme raporlarına konu olan engeller ve bu alanda devam eden ya da planlanan çabalar mevcut mudur ?

Soru 6: Kamu Mali Yönetiminin (Bütçe, dış denetim, iç denetim, ihale) AB ve Uluslararası Standartlar ile uyumlu olması için alınacak tedbirler nelerdir ? Bu uyumu

yavaşlatan ya da hızlandırabilecek olan faktör görüyor musunuz ?

Soru 7: Hükümetin kamu yönetim reformlarına siyasi destek eksikliği bir AB eleştiri konusudur. 2015-2018 arasındaki Hükümetin eylem planında bu siyasi destek taahhüt edilmektedir. Neden 2015'e kadar reformlara siyasi destek eksikliği söz konusu oldu? Sizce 2015 sonrasında siyasi taahhütlerin fiili çabalara dönüşmesini engelleyebilecek ya da reformlara siyasi destek çabalarını kolaylaştırıcı bir faktör var mıdır ?

Soru 8: Kamu hizmeti, maaşlar ve Kamu Yönetimi yapı ve işleyişi hakkında kanun hazırlanmaması AB tavsiyedir. 2005 yılından 2015 e kadarki gecikme nedeni nedir? Hükümet tarafından 2015 -2018 eylem planı taahhüt edildi.

Soru 9. Reformların Hayata geçirilmesi doğrultusunda. Stratejik Planların gerçekleşmesinde Kapasite sorun önemli bir engel olarak çıkıyor. Kapasiteyi geliştirmek için yapılması gerekenler nelerdir ?

Soru 10. Reformlar konusunda Merkez Kamu Yönetimi ile Yerel Kamu Yönetimi uygulamalarından bir fark var mı ?