

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

DOKTORA TEZİ

**AVRUPALILAŞMANIN 1999-2016 TARİHLERİ
ARASINDA TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN
KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA ETKİSİ**

Zafer EVMEZ

2502130203

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Hikmet KIRIK

İSTANBUL, 2019



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA
TEZ ONAYI



ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : ZAFER EVMEZ Numarası : 2502140203
Anabilim Dalı / SİYASET BİLİMİ VE KAMU
Anasanat Dalı / Programı : YÖNETİMİ Danışmanı : DOÇ. DR. HİKMET KIRIK
Tez Savunma Tarihi : 15.10.2019 Saati : 14:00
Tez Başlığı :
" AVRUPALILAŞMANIN 1999-2016 TARİHLERİ ARASINDA TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN
KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA ETKİSİ "

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	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. YEŞER YEŞİM ÖZER YÜRÜR		Kabul
2- PROF. DR. NAİL YILMAZ		Kabul
3- PROF. DR. ERBAY ARIKBOĞA		Düzeltilme
4- DOÇ. DR. HİKMET KIRIK		Kabul
5- DOÇ. DR. ENGİN SELÇUK		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. YÜKSEL DEMİRKAYA		
2- PROF. DR. ADEM ESEN		

ÖZ

AVRUPALILAŞMANIN 1999-2016 TARİHLERİ ARASINDA TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA ETKİSİ

Zafer EVMEZ

Avrupalılaşma, genel kabulle, bir ülkedeki retorik ve politikalara dair işleyişin, AB perspektifinde adeta yeniden inşası olarak adlandırılabilir. Bir aday ülke olarak Türkiye, Avrupalılaşma sürecinde yönetsel reform çabalarını da önceliğine almış bulunmaktadır. Tezde Avrupalılaşmanın Türkiye'deki kamu yönetiminin reformlarına etkisi nitel içerik analizi yöntemi yardımıyla irdelenmiştir. Bu kapsamda temel yönetsel reform yasal mevzuat tasarısı genel gerekçeleri ve komisyon raporları ile öteki ilgili dokümanlar bu analize dahil edilmiştir. Tezde, Avrupalılaşmanın yönetsel reformlarda meşrulaştırıcı söylemde kullanımı ve 1999-2016 döneminde farklı Hükümetlere rağmen AB etkisinin yönetsel reformlardaki sürekliliğinin boyutları ve niteliği bu analiz bulgularına istinaden anlaşılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupalılaşma, Kamu Yönetimi Reformu, Meşrulaştırıcı Söylem

ABSTRACT

THE IMPACT OF EUROPEANISATION ON PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN TURKEY: 1999-2016

Zafer EVMEZ

Europeanisation is generally recognized as the reconstruction of functioning of national rhetoric, structure and policies within the EU perspective. Turkey, as a candidate country, has prioritised the administrative reform efforts during its Europeanisation process. In this thesis, Europeanisation of the public administration of Turkey through reforms is analysed with the qualitative content analysis method. Within this framework, basic administration reforms, general justification of the draft of legal regulations, TBMM Commission reports and other related documents are included in the analysis. In the thesis, it is attempted to understand the use of a legitimizing discourse discussing Europeanisation; and the extent and characteristics of the EU influence in the administrative reforms despite the different governments between 1999 and 2016 with regards to the findings of the analysis.

Keywords: Europeanisation, Public Administration Reform, Legitimizing Discourse

ÖNSÖZ

Bu tezin amacı, Türkiye’de kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşmasının incelenmesidir. Bu yolda, Avrupalılaşmanın yönetsel reform çabaları sırasında meşrulaştırıcı söylemde kullanımı ile reform yoluyla Avrupalılaşmanın 1999’dan 2017 yılına kadar nasıl bir seyir izlediğine de ışık tutulacaktır. Tezin bulguları, Avrupalılaşma yazınına katkının yanı sıra, Türkiye dahil aday ülkelerin Avrupa Birliği’ne katılım süreçlerinin anlaşılmasına yardımcı olabilecektir. Dahası, Devletin somut görünümü olarak da kabul edebileceğimiz kamu yönetiminde reformun analize konu olması, modern Devlet üzerine tartışmalara da katkı sağlayabilecektir.

Tezin hazırlanmasındaki rehberlik ve yönlendiriciliği ile emekleri ölçülemeyecek olan Danışman Hocam Doç. Dr. Hikmet KIRIK’a, tezin hazırlık sürecinde görüş ve önerileri ile yardımcı olan Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YÜRÜR ve Prof. Dr. Nail YILMAZ’a teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca görüş ve tavsiyeleriyle katkı sağlayan Doç. Dr. Engin SELÇUK ve Prof. Dr. Erbay ARIKBOĞA’ya teşekkürlerimi sunmaktayım. Son olarak, analizde istatistiki ölçümler için Microsoft Office programları üzerinde makro uygulamalar hazırlamamda yardımcı olan Mühendis Cihan ÖZDEMİR’e, istatistiki ölçümlerin manuel olarak yeniden okunmasında bağımsız gözlemci olarak tutarlılık sağlanmasına katkı yapan Tarih PhD öğrencisi İsmail KANDİL’e ve anne ile babama teşekkür etmekteyim.

Zafer EVMEZ

İstanbul, 2019

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
TABLolar LİSTESİ	ix
EKLER LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPALILAŞMA

A. AVRUPALILAŞMA KAVRAMI	10
1. Kavram, Tanım ve Sınırlar	12
2. Türler	19
3. Avrupalılaştırmanın Metodolojisi	22
4. Temel Mekanizmalar	27
B. KOŞULLULUK	35
C. GENİŞLEME SÜRECİ	38
D. AVRUPA YÖNETSEL ALANI	39
E. TÜRKİYE'DE AVRUPALILAŞMA.....	46

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMU

A. KAMU YÖNETİMİ REFORMU: KAVRAM ve GELİŞİM.....	49
1. Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Reformuna Etkisi	51
a) Yeni Kamu Yönetimi (YKY)	54
b) KY Eleştirileri, Post KY ve Yönetişim	58
2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri	61

3. Kamu Yönetimi Reformunun Metod, İşleyiş ve Finansmanı.....	63
B. AVRUPALILAŞMA ve KAMU YÖNETİMİ REFORMU.....	67
1. Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi ve Avrupa Yönetişel Alanı.....	73
2. SIGMA	79
C. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMU ve AVRUPALILAŞMA	83
1. Türkiye'de Genel Hatlarıyla Kamu Yönetimi Reformu ve Avrupalılaşıma	84
2. AB-Türkiye İlişkileri ile İlintili Metinler	93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ADAY ÜLKE STATÜSÜ KAZANILMASI SONRASINDA GERÇEKLEŞEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

A. TÜRKİYE'DE ADAY ÜLKE STATÜSÜ KAZANILMASI SONRASINDA GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI	95
1) Yerelleşme/Bölgeselleşme ve Merkezi Yönetim Reformu.....	96
2) Kamu Mali Kontrol (İç Denetim)	109
3) Dış Denetim	111
4) Kamu Harcamaları	114
5) Kamu İhalesi	118
6) Politika Yapımı ve Koordinasyon, Reform Stratejisi ve Dürüstlük (Integrity) 122	
7) Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi	127
B. TÜRKİYE'DEKİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINDA AVRUPALILAŞMA GÖSTERGELERİ.....	137

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPALILAŞMANIN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA ETKİSİ

A. ARAŞTIRMA TASARIMI	146

B. REFORM KANUN ve KHK'LARI YOLUYLA TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPALILAŞMASINA DAİR NİTEL İÇERİK ANALİZİ: 1999-2016 DÖNEMİ	157
C. BULGULAR ÜZERİNE BİR GENEL İRDELEME	218
SONUÇ	230
KAYNAKÇA	249
EKLER	280
ÖZGEÇMİŞ	303



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Geleneksel ile Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması.....	s.55
Tablo 2: 5302 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Sivil Toplum Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.162
Tablo 3: 4982 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek, Evrensel Bağlılık ve İfade Özgürlüğü Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.170
Tablo 4: 6698 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Evrensel Bağlılık ve İfade Özgürlüğü Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.174
Tablo 5: 5449 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Sivil Toplum Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.182
Tablo 6: 5176 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek Kategorisine Ait Kavram Kullanımı.....	s.186
Tablo 7: 5216 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek Kategorisine Ait Kavram Kullanımı.....	s.189
Tablo 8: 6328 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Yargı/İdari Yargı/Yargı Yönetimi Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.192
Tablo 9: 5436 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Evrensel Bağlılık Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.197
Tablo 10: 652 sayılı KHK'nın Genel Gerekçesinde Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları, Demokrasiye Etkili Destek ve Sivil Toplum Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.201
Tablo 11: 665 sayılı KHK'nın Genel Gerekçesinde Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları Kategorisine Ait Kavram Kullanımı.....	s.203
Tablo 12: 4734 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Evrensel Bağlılık Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.204
Tablo 13: 5018 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Evrensel Bağlılık Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı.....	s.206

EKLER LİSTESİ

EK: I AB Siyasal Koşulluluk İlkeleri Kategorileri Kapsamındaki Kavramların Avrupalılaşması Yüksek Dilimde Kabul Edilen Kanun/KHK Genel Gereçekçelerindeki Kullanımları.....	s.281
EK: II Avrupalılaşması Yüksek Kabul Edilen Dilimde Yer Alan Yönetmel Reformların Tasarı Genel Gereçekçelerinde AB Söylemi Kullanımı.....	s.283
EK: III Düşük Avrupalılaşma Kabul Edilen Dilimde Yer Alan ve AB Söylemi Kullanımını Tasarı Genel Gereçekçesinde Barındıran Yönetmel Reformlar.....	s.284
EK: IV Avrupalılaşması Yüksek Kabul Edilen Dilimde Yer Alan Yönetmel Reformların Tasarı Genel Gereçekçesindeki AB Söylemi ile Yasal Mevzuatlarının Ruh ve Lafzı Bakımından Avrupalılaşma Göstergeleri.....	s.285
EK: V Avrupalılaşması Yüksek Kabul Edilen Dilimde Yer Alan Yönetmel Reformların Kanun ve KHK Yollarıyla Yasalaşma Durumu.....	s.286
EK: VI Düşük Avrupalılaşma Kabul Edilen Dilimde Yer Alan ve Tasarı Genel Gereçekçesinde AB Söylemi Kullanımı Barındırmayan Yönetmel Reformlar.....	s.287
EK: VII Yönetmel Reform Tasarı Genel Gereçekçelerinde Doğrudan AB Söylemi Kullanımı.....	s.288
EK: VIII Türkiye’de 1999-2016 Tarih Aralığında Kanun Tasarılarının Yasalaşma Süreci.....	s.290
EK: IX Türkiye’de 1999-2016 Tarih Aralığında Kanun Hükmünde Kararnamelerin (KHK) Yasalaşma Süreci.....	s.291
EK: X Yüksek Avrupalılaşma Dilimindeki Tasarı Genel Gereçekçelerinde AB Siyasal Koşulluğuna Ait Kavram/Kod Kullanım Dağılımı.....	s.292
EK: XI Nitel İçerik Analizinin Bağlamı ve Avrupalılaşma Göstergeleri.....	s.293
EK: XII Türkiye’de 1999-2016 Tarihleri Arasında Genel, Yerel Seçimler ve Referandumlarda İlgili Yıl ve 1 Yıl Önceki Dönemde Gerçekleşen Yönetmel Reformlar.....	s.295
EK: XIII Türkiye’de 1999-2016 Tarihleri Arasında Gerçekleşen Politik ve Ekonomik Krizlerde İlgili Yıl ve 1 Yıl Sonraki Dönemde Gerçekleşen Yönetmel Reformlar.....	s.296
EK: XIV Türkiye’de 1999-2016 Yılları Arasında Yasalaşan Temel Yönetmel Reform Tasarıları.....	s.297
EK: XV Düşük Avrupalılaşma Diliminde Yer Alan Yönetmel Reformların Tasarı Genel Gereçekçesinde Yer Alanlar ile Yönetmel Reform Genel Gereçekçelerinde Hiç Yer	

Almayan AB Siyasal Koşulluluk İlke Kategorileri Kapsamındaki Kavramlar/Kodlar.....	s.298
EK: XVI Hükümet Programları, Ulusal Program, KOB ve Strateji/Eylem Planları'nda Yönetmelik Reform Taahhütleri	s.300
EK: XVII Avrupalılaşması Yüksek Dilimdeki Yasal Mevzuatlarda Avrupalılaşma Göstergeleri.....	s.302



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AYA	: Avrupa Yönetişel Alanı
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BA	: Bölgesel Kalkınma Ajansları
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
DB	: Dünya Bankası
DED	: Demokrasiye Etkili Destek (Koşulluluk Kategorisi)
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IPARD	: Katılım Öncesi Yardım Aracı
KMYK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KVKK	: Kişisel Verilerin Korunması Kanunu
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
SAPARD	: Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Eylem Programı
SIGMA	: Yönetim ve Yönetişimi Geliştirmek için Destek (OECD Programı)
TAİEX	: Teknik Destek ve Bilgi Değişim Mekanizması
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Avrupalılaşıma, Avrupa Birliği'nin (AB) gelişimi ile paralel biçimde Avrupa bütünleşmesine odaklanan diğer araştırmalardan giderek ayrılmıştır.¹ Özgün olarak Avrupa düzeyinin üye ve hatta aday ülkelerin yapı, politika ve işleyişleri üzerindeki etkilerini irdelemektedir. Maastricht ve Tek Avrupa Senedi oluşmadan önce üye ülkelerin Avrupa düzeyinin oluşumunda tesiri söz konusudur. Üye ülke yapılarının yanı sıra Birliğe katılımı tahayyül edilen aday ülkelerin dönüşümünü ele alan Avrupalılaşıma ise, Avrupa düzeyinin, artık tek yönlü bir biçimde ülke yapı ve işleyişine tesirine odaklıdır.² Bu çerçevede, siyasal, yönetsel ve ekonomik sahalardaki reform çabaları AB koşulluluğu başta olmak üzere çeşitli mekanizmalar vesilesiyle gerçekleştirilmektedir.

Türkiye'nin Avrupa bütünleşmesine yönelik ilk adımı 1959 yılındadır. Bu tarihte Avrupa Ekonomik Topluluğu'na katılım için başvurulmuştur. Takiben 1963 yılında Ankara Antlaşması ortaya çıkmıştır. Devamında, AB'ye katılıma dönük başvuru 1987 yılında gerçekleştirilmiştir. Bunun bir ürünü olarak 1999 Helsinki Zirvesi ile aday ülke statüsü edinilmiştir. Sürecin son aşamasını ise 2005 yılında AB'ye tam üyelik ile ilintili müzakerelerin başlangıcı teşkil etmektedir. Bununla birlikte, 1997 yılında tezahür eden genişleme girişimlerine iki yıl sonra dahil olunmuştur. Ayrıca 2004 yılındaki son genişleme çabası ile Romanya ve Bulgaristan'ın yanı sıra –Güney- Kıbrıs Birliğe katılmıştır. Buna rağmen Türkiye'nin adaylık konumu sürmüştür.

Avrupa perspektifine uyumun temel mekanizması statüsünde olan koşulluluk ilkesi şemsiyesindeki siyasal koşulluluk AB ile değersel bir uyuma da gönderme yapabilmektedir. Ayrıca Türkiye'deki siyasal koşulluluk perspektifine uyumun

¹ H. Tolga Bölükbaşı, Ebru Ertugal ve Saim Özçürümez, "Avrupa Entegrasyonu Kuramlarıyla Türkiye'yi Konu Alan Yazının Etkileşimi: Avrupalılaşıma Araştırma Programını Türkiye Özelinde Yeniden Düşünmek", **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, C. 8, S. 30, Yaz 2011, s.78

² Robert Ladrech, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", **Journal of Common Market Studies**, C.32, S.1, s.s. 69-88, 1994, s.69

getirdiği Avrupalılaşıma sürecinin üye ülkelerdekiyle maddi paralelliği de söylenebilir. Zira Türkiye'nin nüfus ve hatta coğrafya nazarından, diğer Birliğe katılım elde eden ülkelerle birtakım ortak tarafı mevcuttur. Örneğin, nüfus ve ülke niceliği nazarından Polonya ile türdeşdir. Yine bütünleşmeye katılım eğiliminin tarihi ve sivil-asker ilişkileri geçmişi nazarından Yunanistan ile benzerdir. Dahası Avrupa'ya mesafe ve genişleme dönemi nazarından Bulgaristan ve Kıbrıs'la özdeşdir. Sözü edilen özdeşliklere rağmen aday ülke statüsünün korunması Avrupalılaşıma yazınında Türkiye bağlamında genel bir özgünlük teşkil etmektedir.

AB'nin reform nazarından Türkiye'den beklentileri, İlerleme Raporları ve OECD dokümanlarından anlaşılabilir. Dahası genişlemeden sorumlu birimlerin dökümanlarından da doğrudan irdelenebilir. Bu kapsamda siyasi sahada sivilleşme talep edilmektedir. Ayrıca sivil yönetimin yönetişim temelinde siyasi sahayı gözetimi de bir diğer beklentidir. Son olarak AB perspektifine uyumla ilintili kamu yönetimi reformu teşvikleri de ön plana çıkmaktadır.³

Kamu yönetimi reformları, Devletin mevcut faaliyetlerindeki ya da –ulusütü katman dahil- çevresindeki değişimlere yönelik etkin kalabilme zorunluluğunun bir yansıması olarak ifade edilebilir. Kamu yönetiminde reforma gereksinim duyulması, Karaer'e göre, bazı sosyo-ekonomik ve hatta teknolojik gelişmelere kıyasla ayrışma gösterebilmektedir.⁴ Bu tür gelişmelerin çeşitliliğine göre yönetimin bağlamı da değişecektir. Değişimin amaçları, yönetimin etkin ve verimliliğiyle ilintili yapı, işleyiş ve personel rejimlerinde birtakım yapılandırmalara başvurulmasıdır. İncelemede, AB'ye tam katılımı temin edecek surette AB siyasal koşulluluğuna bir uyumun yerine getirilmesine ve bu uyumun güvenceye alınmasına katkı sağlayabileceği varsayılan yönetsel reformlar üzerinde durulacaktır.

Tezin konusunu AB'ye katılım süreci bağlamında Avrupalılaşımanın Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarına etkisi teşkil etmektedir. Zira siyasal

³ Uysal Kerman, Oğuzhan Özeltin ve Fahrettin Burak Yerlikaya, "Avrupa Birliği'nin Türk Kamu Yönetiminden Demokratikleşme Beklentileri: İlerleme Raporları Üzerinden Bir Analiz (1998-2012)", **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.18, S.2, s.85-99, 2013, s.96-97

⁴ Tacettin Karaer, "12 Eylül ve Türk Kamu Oyunun Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdare Dergisi**, C.20, S.3, s.s. 29-54, 1987, s.30

bakımdan olgunlaşan AB'nin artık genişleme girişimlerinde aday ülkelere salt aşağı yönlü bir dönüşümü salık vermesi söz konusu olmaktadır. Ayrıca bu özgünlüğe koşut olarak yazınsal sahada Avrupalılaşma kavramının tedricen sıklıkla kullanımı söz konusudur. Böylece aday ülke kamu yönetimlerinde de tedricen artan değişim gereklilikleri doğabilmektedir.

Avrupalılaşma, AB etkisi ifadesiyle tanımlanabilir. Tanımı süreç nazarından AB'ye uyum gereğiyle ilintili değişimler olarak da yapabiliriz. Yönetmelik bağlamda etki ya da süreç, iki temel kavram üzerinden irdelenebilir. Bunların ilki Avrupa Yönetmelik Alanı'dır (EAS/AYA). Diğerisi ise koşulluluktur. Kavramlar, Avrupalılaşma ve kamu yönetimi bağıntısının gözlemlenmesinde başlıca yarar sağlayabilmektedir. Takiben YKY'nin yanı sıra çok düzeyli yönetişimin de AB'deki pratiğine değinilecektir.

AB bütünleşmesinin olgunlaşmasıyla gelişen ortak gelenekler tek yönlü olarak üye ve aday ülkelere benimsetilmektedir.⁵ Anılan süreç, AYA'yı betimlemektedir. AYA'nın kamu yönetiminde öngördüğü pratikteki teklik yerindenlik ve yerelleşmeyle birlikte düşünülmelidir. Zira, doğan ortak yönetmelik gelenek, Avrupa'daki tarihi yönetmelik pratiklerin de bir mahsulüdür. Bu bakımdan yerindenlik ve yerelleşme, AB ülkelerinin teklik ve özgünlüklerine bir güvence sunabilmektedir.⁶ Bununla birlikte AYA, belirgin bir kamu yönetimi tahayyülünü henüz sunmamaktadır. Yine de, AB karar organları AYA'yı destekleyebilmektedir. Zira, bu organların yönetmelik yapı ve işleyişle ilintili bağlayıcı dokümanları bulunmaktadır. Dahası, Avrupa katmanında bir kamu politikası inşası için üyelerden gelen bürokratların kolektif icrası da mevcuttur. Bunun AYA kültür ile mekanizmasını geliştirdiği olduğu söylenebilir.⁷

Gray, devletlerin reform yoluyla işleyişlerinde değişime yöneldiğine değinmektedir. Ona göre, bu reformlar sonucunda Devletin karar yetkileri tedricen

⁵ Joseph Fournier, "Governance and European Integration — Reliable Public Administration" **Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers, No. 23**, Paris OECD Publishing, 1998, s. 121

⁶ Jacques Ziller, "European Models of Government: Towards Patchwork with Missing Pieces", **Parliamentary Affairs**, C.54, s.s.102-119, 2001, s. 103-106

⁷ Mario P. Chiti, "The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law", **European Public Law**, C.8, S.4, s.s. 473-495, 2002, s.473

ülke düzeyinin üst ve alt katmanlarına kaymaktadır.⁸ Bach ve George’a göre, bu yetki kayması çok düzeyli yönetişimi doğurmuştur. Bunda AB yapısal fonlarından yarar sağlama bir emsal gösterilmektedir. Yazarlar, bu yeni yapıda Devletin elinden kayan yetkilere eğilir. Yetkileri, artık Avrupa, ülke, yerel ve hatta sivil toplum katmanları paylaşmaktadır. Bu yeni yapının doğuşunda, 1980’lerle birlikte filizlenen YKY’nin ana etmen olduğu belirtilebilir.⁹

YKY, yakın bir zamana değin AYA’nın doğuşuna katkıda bulunmuştur. Birlik, 1970’lerin ortalarından itibaren, bu defa küreselleşme ile neoliberal düşünce etmenlerinin getirisi bir bütünleşmeyi sürdürmüştür. YKY, yönetişimle de bazı bakımlardan iltisaklıdır. Böylece –özellikle- ekonomik kıstasları işleyişinde rehber gibi kullanabilmektedir.¹⁰ Bu bağlam, Avrupalılaşma perspektifinde ülkelerdeki bürokratik yapı ve işleyişte gerçekleştirilmek istenilen reformlara bir meşruiyet kaynağı olabilmektedir.

Koşulluluk, ekonomiden diğer sahalara yayılarak, uluslar arası birimlerle ahenkli bir politik çerçevede ülke yapı ve işleyişinin dönüşümünü ifade etmektedir.¹¹ AB’yi ulus-üstü bir tarzda kurumsallaşmasının gelişmişliği bakımından adeta bir tekillik statüsünde tanımlayabiliriz. Zira genişleme girişimlerinin, bizatihi AB’nin kendi perspektifinde birtakım orantısızlık ve hatta riskler doğurabilme olasılığı bulunmaktadır. Çözüm olarak AB’ye katılım sözü, aday ülkelerde siyasi ve yönetsel yapı ve işleyişin AB perspektifini referans alarak reforma tabi tutulmasını teşvik edebilmektedir.¹² AB pratiğinde, koşulluluk ile ilintili türler mevcuttur. Bunlar ön ile arka koşulluluk gibi bir ayrıma tabi tutulabilir. Örneğin; bu tür mekanizmalar, bazı

⁸ Gwendolyn Gray, “Federalism, Feminism and Multi-level Governance: the Elusive Search for Theory?”, **Federalism Feminism and Multilevel Governance**, Haz. M. Haussman, M. Sawyer, ve J. Vickers, Farnham: Ashgate Publishing, s.s. 19-33, 2010, s. 28

⁹ Ian Bache ve Stephen George, **Politics in the European Union**, Birleşik Krallık, İkinci Basım, Oxford University Press, 2006, s.34

¹⁰ Uğur Ömürgönülşen, “The Emergence of A New Approach to the Public Sector: The New Public Management”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, C.52, S.1, s.s. 518-565, 1997, s.518-519

¹¹ Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, “Candidate Countries and Conditionality”, **Europeanization New Research Agendas**, Haz. Paolo Graziano ve Marten P. Vink, Palgrave Macmillan, London ve New York, 2007, s. 88-89

¹² Ulrich Sedelmeier, “Europeanisation in New and Candidate States”, **Living Reviews in European Governance**, C.6, S.1, s.s. 1-52, 2011, aktaran, Gözde Yılmaz, “Türkiye, Avrupalılaşma ve Yerel Değişim”, **Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.22, S. 2, s.63-84, 2014, s.66

demokrasi ve insan haklarına dair şartları sözleşmelere ilintilendirebilmektedir. Ayrıca ayrımı, negatif ve pozitif koşulluluk nazarında da kategorize edebilmek mümkündür. Örneğin; ilki bir teşvik olarak birtakım şartların ifasına odaklıdır. Öte yandan diğeri bir müeyyide olarak bu defa şartın ifa edilmemesini konu edinmektedir.¹³

Koşulluluk, Türkiye bağlamında, ekonomik ve hukuki ölçeklerini aşarak siyasal olan türünde kendini gösterebilmektedir.¹⁴ Dahası Avrupa Konseyi eliyle oluşturulan 1993 tarihli Kopenhag Kriterleri, siyasal nitelikli koşulluluğun, AB'nin aday ve ilgili diğer ülkelere olan tesirinde önem elde etmesini doğurmuştur. Tez kapsamında Avrupalılaşma şemsiyesinde koşulluluk mekanizmasının teorik yapısı ve pratiğe yansımaları da ele alınacaktır. Takiben Türkiye'de siyasal koşulluluğun kamu yönetimi reformlarına tesiri ile Avrupalılaşmadaki rolü irdelenecektir.

Bu tezin amacı Avrupalılaşmanın Türkiye'de kamu yönetimi sahasında gerçekleştirilen reformlara 1999 yılında aday üyelik statüsü edinilmesinden 2016 yılına kadarki süreçte nasıl ve ne ölçüde etkide bulunduğu ile bu etkinin sonuçlarının irdelenmesidir. Tezde yürütülen inceleme sürecine yardımcı olmak amacıyla iki adet hipotezden yararlanılacaktır. Bunların ilki 1999-2002 dönemi ile 2003-2011 dönemi arasında Avrupalılaşmanın yönetsel reformlara etkisi bakımından bir süreklilik olduğu üzerinedir. İkincisi ise Türkiye'de Avrupalılaşmanın yönetsel reform çabalarında meşrulaştırıcı söylemde kullanımı üzerinedir. Bu hipotezlerin kanıtlama ve çürütme işlemlerine tabi tutulması tezin dördüncü bölümünde gerçekleştirilerek, sonuç bölümünde daha geniş bir perspektiften irdelenmeye çalışılacaktır.

Türkiye'de Avrupalılaşmaya dair yazın, AB-Türkiye ilişkilerinin doğrusal olmayışından olumsuz etkilenmiştir. 1999 yılında aday ülke statüsü edinimiyle görece bir filizlenme gözlemlenmiştir. Ayrıca 2011 yılı sonrasında AB tarafından Türkiye'de siyasal koşulluluk şemsiyesindeki reformların durağanlaştığı eleştirisi de mevcuttur. Bu bakımdan Avrupalılaşmanın nasıl ve ne ölçüde değişim yaratabildiğini bütünsel irdileyebilen bir yazın eksikliği yaşandığı belirtilebilir. Özellikle, Avrupalılaşmanın

¹³ Sedef Eylemer, "Avrupalılaşma Sürecinde Siyasi Koşulluluk ve Elitler: Türkiye Örneği", Yayımlanmamış Doktora Tezi, **Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E.**, 2010, s.27-28

¹⁴ Gözde Yılmaz, "It is Pulland Rush That Matters for External Europeanisation: Explaining Minority Policy Change in Turkey", **Mediterranean Policy**, C.19, S.2, s.s. 238-258, 2014, s.249

meşrulaştırıcı söylemde kullanımı ve Türkiye’de 1999 (Mayıs)-2002 Koalisyon Hükümeti¹⁵ dönemi ile –genel hatlarla- 2003 sonrası AKP Hükümetleri dönemi arasındaki bağı aydınlatılması bakımından bu tezin bulgularının yarar sağlayabileceği düşünülebilir. Dahası 2012-2016 arasındaki dönemde AB ile göç ve güvenlik odaklı ilişkilerin gelişiminin de kamu yönetimi reform çabaları ile bağı irdelenecektir.

Tez kapsamında Türkiye yazınında gelişen çalışmaların da katkısıyla, Avrupalılaşmaya ilişkin kuramsal çerçeve, Türk kamu yönetimindeki reformlar bağlamında özgün olarak incelenebilecektir. Ayrıca Türkiye örneğinde elde edilecek değerlendirmeler, ileriki süreçte AB’ye katılımı söz konusu olabilecek olan Türkiye ile benzer koşullara haiz ülkelerin yönetsel reform çabalarının ölçüm ve değerlendirilmesinde yardımcı olabilecektir.

Tezin kapsam ve sınırlarında, Avrupalılaşma kavramı ve onun Türkiye’de kamu yönetimi reformu ile ilişkisi esas kavramsal çerçeveyi teşkil etmektedir. Bu doğrultuda 1999 yılından 2016 yılına kadarki Avrupalılaşma tesiri, Türkiye’de gerçekleşen kamu yönetimi reformları dahilinde irdelenmiştir. Dahası kamu yönetimi reformlarının irdelenmesinde esas olarak kamu yönetiminin yapı, işleyiş ve personel rejimindeki temel değişikliklere odaklanılmıştır. Tezin inceleme kapsamı 2016 yılında demokratik işleyişe yönelik askeri darbe girişimi ve OHAL ilanı ile sonlanmaktadır. Ayrıca bu durumu takiben Avrupa Parlamentosu, Türkiye’nin siyasal koşulluluğu ağır olarak ihlali iddiasıyla üyeliğe dair müzakerelerin durdurulmasıyla ilintili tavsiye kararı vermektedir. Zira koşulluluk AB üyelik vaadinin bir mekanizmasıdır. Bu durum, 1999 yılından beri koşulluluğun tesirinin en asgari düzeye inmesi manasına gelebilmektedir. Dahası, Türkiye ölçeğinde AB’ye uyum gereğinin meşrulaştırıcı söylemde kullanımını oldukça sınırlayabilmektedir.

Bu tezin yöntemi, ikincil verilere dair bir irdelemenin yanı sıra sıklık dağılımı ve nitel içerik analizine dayandığından karma yönteme haiz bir araştırma olarak

¹⁵ 1999 yılında Bülent Ecevit Başbakanlığında birbirini takip eden iki koalisyon Hükümeti kurulmuştur. AB’ye aday ülke statüsü Aralık 1999’da edinildiğinden, bu tarih sonrası yönetsel reformların incelenmesinde Mayıs 1999 tarihinde kurulan ikinci Koalisyon Hükümeti’nin yasal mevzuat oluşturma çabaları esas alınacaktır.

tanımlanabilir. Veriler tez konusu çerçevesine giren AB ile ilintili mevzuat ve raporlar, Türkiye Cumhuriyeti'nin mevzuat ile birtakım raporlarından derlenmiştir. Bunların yanı sıra akademik eserler ve ilgili resmi nitelikteki aktörlerin basın-yayın üzerinden yayımladığı dokümanlar da araştırmacının kendisi eliyle derlenmiştir. Derlenen bu metinler bölümlendirmeye tabi tutularak, tez amacı perspektifinde çözümlenmeye çalışılmıştır.

Bu tezin birinci bölümünde Avrupalılaşmaya ilişkin kavramsal ve kuramsal çerçeve hazırlanacaktır. Tez konusuna ilişkin temel kavramlar olan Avrupalılaşma, koşulluluk ilkesi ve bu ilke içerisinde siyasal koşulluluğun öneminin ne olduğuna değinilecektir. Ayrıca, bunlarla ilintili olarak genişleme süreci ve Avrupa Yönetel Alanı üzerinde durulacaktır. Burada sivil toplumun da Avrupalılaşmadaki rolüne kısaca değinilecektir. Böylece Avrupalılaşma ve onun yönetel reformlara ön ayak olabilecek bağlamları ile ilgili teorik çerçeve oluşturulmaya çalışılacaktır. Son olarak Türkiye'de Avrupalılaşma yazını ile ilgili gelişim üzerinde de durulacaktır.

İkinci bölümde kamu yönetimi reformu kavramı, geleneksel olanın yanı sıra modern işlev ve anlamları ile birlikte ele alınacaktır. Bu kapsamda onun tarihsel gelişimi, nasıl işlediği ve nasıl finanse edildiği üzerinde durulacaktır. Ayrıca 2007/8 finansal krizi sonrasında yeni kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştiriler ve post-YKY olarak adlandırılabilir olan kamu yönetimi reformlarında yeni yönelimlere değinilecektir.

Üçüncü bölümde Türkiye'de kamu yönetimi reformu çabaları üzerine genel hatlarla kısaca durulacaktır. Bunu AB-Türkiye ilişkisi perspektifinde yönetel reform çabalarının irdelenmesi izleyecektir. Burada, AB beklenti, tespit, övgü ve eleştirileri ile Türkiye'deki reform çabaları merkezi ve yerel yönetim alanları ile SIGMA ilkelerine uyumlu bir sınıflandırma ekseninde incelenecektir. Bu incelemede, Türkiye'deki yönetel reformlar ile ilgili yazından da yararlanılacaktır. Bu bölümün sonunda Avrupalılaşma ile Türkiye'deki kamu yönetimi reform çabaları arasındaki ilişkinin hatları birtakım zorunluluk, gereklilik ve somut örneklerden çıkarımsanabilen olanaklılıklar üzerinden ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Böylelikle hem analiz bulgularının anlaşılması ve karşılaştırılmasının kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.

Hem de araştırmada elde edilen bulguların sınırları, incelemede kullanılan örneklem ve araçlar ile izlenen yöntem ilk aşamada belirtilecektir.

Dördüncü bölümde, ilkin araştırma tasarımı oluşturulacaktır. Takiben Türkiye’de 1999-2016 tarih aralığında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformuna dair temel yasal mevzuat TBMM’deki AB Uyum Komisyonu’na sevk edilme ya da ilgili komisyon raporunda açıkça Türkiye’nin AB’ye tam üyeliğine yönelik bir AB’ye uyum gereğinden söz edilme durumları bakımından ayrıma tabi tutulacaktır. Bu ayrım analiz sürecinde yasal mevzuatlarda ilkin AB söyleminin, takiben de onların ruh ve lafzlarındaki AB’ye uyum gereğinin ölçülmesi ile aralarındaki ilişkinin aydınlatılması amacıyla yapılacaktır. Genel gerekçelerdeki AB söylemine dair istatistiki ölçümler ve nitel içerik analizi bu ayrımda yer alan Avrupalılaşması yüksek kabul edilen dilimdeki reformlar bakımından uygulanacaktır. Yine de, geri kalan ve Avrupalılaşması düşük dilimde kabul edilen reformlar da AB söylemi barındırılması bakımından sınıflandırılacaktır. Ve elde edilen bulgular ilk dilimde yapılan analiz bulgularına bütünsellik sağlayabilmek için kullanılacaktır. Alt bölümlerin ve bu bölümün sonunda bulgular, 1999-2016 döneminde Türkiye’de kamu yönetimin reformlarına olan Avrupalılaşma etkisine ışık tutmak üzere irdelenecektir. Son olarak hipotezlerin kanıtlanması ve çürütülmesine çaba gösterilecektir.

Aday ülke Avrupalılaşmasını, AB’ye uyum gereğine dönük reformlar yoluyla ülkenin AB perspektifine dahili olarak özetleyebiliriz. AB perspektifine koşulluluk ile dahil olunmaktadır. Koşulluluğa riayetin gerçekleştirilmesi ve tüm reformların güvencesi ise kamu yönetimi reformuyla sağlanmaktadır. AB’nin talep ve tespitlerine dair aday ülke Hükümetinin yönetsel reform taahhütleri Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), Ulusal Program ve Strateji/Eylem Planlarında yer almaktadır. Takiben AB’ye uyuma dair yönetsel reform taahhütlerini Hükümet Programlarında da izlemek mümkündür. Son olarak somut bir bağlamda kamu yönetimi reformlarına konu yasal mevzuatlarda Avrupalılaşma göstergeleri irdelenebilmektedir. Göstergeleri yasal mevzuat tasarı genel gerekçeleri ve komisyon raporları üzerinden ele almak mümkündür. Ayrıca, yasalaşan metin ile bu metinlerin karşılaştırılması da gerçekleşen reform çabalarını anlamada yardımcı olabilecektir.

Tezde ilkin, yasal mevzuat tasarı genel gerekçelerinde AB siyasal koşulluluğu ilkelerine dair kategoriler şemsiyesindeki kavramlar/kodlar ile AB'ye ismen atıf yapan (Avrupa, Avrupa Birliği, EURADA gibi) bir dizi kavram/kod setinin bulunma durumu gözlemlenmeye çalışılacaktır. Gözlem bulguları, yasal mevzuatın komisyon aşamasında ruh ve lafzında AB'ye uyuma dönüklüğüne dair nitel içerik analizine katkı olarak da kullanılacaktır. Hipotezlerin ve araştırma sorusunun irdelenmesinde Türkiye'de 1999-2016 yılları içindeki Hükümet Programları, Ulusal Program, KOB ve de Strateji/Eylem Planı belgelerinden reform taahhütlerini sınıflandıran Ek:XVI'daki tablodan yararlanılacaktır. Böylelikle analiz bulguları daha geniş çerçeveden sınanacaktır. Aynı zamanda örneklemden kaynaklı olası kısıtlılıklar da giderilmeye çalışılacaktır.

Son bölümdeki bulgular sonuç bölümünde 1999-2016 dönemi ve bu dönemde varsayılan alt dönemler ile yönetsel reform alanları bakımından yeniden değerlendirilecektir. Ayrıca Ulusal Programlar, Hükümet Programları, Katılım Ortaklığı Belgesi, Strateji ve Eylem Planlarına ilişkin Ek: XVI'da oluşturulan tabloda derlenen verilerden de yararlanılacaktır. Böylece Hükümetin ülkeye ve AB'ye olan yönetsel reform taahhütleri ile tezin örnekleme dair analiz bulguları karşılaştırılacaktır. Bu yolda, bir tarafta tezin örneklem ölçeğinden kaynaklı olası sınırlılıklar giderilmeye çalışılacaktır. Diğer tarafta tezin araştırma soru ve hipotezleri daha geniş bir bağlamda yeniden irdelenebilecektir. Takiben, bu tezin Avrupalılaşıma, kamu yönetimi reformları ve modern devlet ile ilgili ileriki çalışmalara ne bakımlardan fayda sağlayabileceği üzerinde durulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPALILAŞMA

II. Dünya Savaşı Avrupa'ya olumsuz bir tesir etmiştir. Takiben Avrupa'ya mali yardım Marshall Planı vesilesiyle ABD'den gelmiştir. Eroğlu'na göre bu ekonomik desteğin yanı sıra ABD'nin teşviği ile bir Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü yaratılmıştır. Bunu takiben ise Avrupa Birliği'nin esasını oluşturduğu varsayılan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu oluşturulmuştur. Bu toplulukçu pratikler Avrupa Ekonomik Topluluğu ile somutlaşmıştır. Ayrıca günümüzde yapı ve işleyişini güçlendirerek AB haline gelmiştir.¹⁶

Avrupa Birliği'nin, tarif edilen kurumsallaşma sürecinde, üye ülkelerin ortak değerler ve hedefler üzerinden –yukarıya doğru- olan etkileşimi Avrupalılaşma kavramı etrafında ele alınmıştır. Kurumsallaşmanın daha da olgunlaşması ise aday ülkelere –aşağıya- doğru değişime dair bir Avrupalılaşma kavramı doğurmuştur.

Avrupalılaşmanın kavramsal tartışma ve çerçevesinin irdelenmesi, onun temel mekanizmalar ve türlerinin anlaşılmasına katkı sağlayabilecektir. Böylelikle kavramın kamu yönetimi sahasında reform çabaları ile ilintisini anlamada en önemli anahtar olarak adlandırabileceğimiz Avrupa Yönetmel Alanı'nın irdelenmesi mümkün olabilecektir.

A. AVRUPALILAŞMA KAVRAMI

Avrupalılaşma kavramı AB'nin bütünleşme çabalarına koşut olarak içeriğinde değişim yaşamıştır. Böylece siyasi ve ekonomik yapının gelişimiyle yaygın kullanıma sahip olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca Avrupalılaşma, bir süreç olarak salt aşağıya ya da yukarıya doğru tek yönlü ya da her iki bağlamda gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamlarda Samur'a göre; salt yukarıya doğru bir süreçte, ülkeler arasında yakınsama

¹⁶ H. Tuğba Eroğlu, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, **Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama**, Haz. Mete Yıldız ve Mehmet Zaid Sobacı, s.s.148-165, İzmir, Adres Yayınları, 2013, s.161-162

ve bütünleşme söz konusudur. Oysa salt aşağıya bir süreçte ise AB perspektifine üye ve aday ülkelerin uyumu söz konusu olabilmektedir.¹⁷

AB'nin bütünleşme çabaları, başlangıçta toplulukcu bir statüden Birlik yapısına evrilmiştir. Bütünleşmenin maruz kaldığı evrimin, üye ve ileriki süreçte aday ülkeler üzerindeki Avrupalılaştırmanın yapısına tesir edebildiğinden söz edebiliriz.

II. Dünya Savaşı'nın ertesinde Avrupa'da baskın bir 'Toplulukçu' çaba mevcuttur. Çabalar 1970'lerde ekseriyetle Batı Avrupa değerleri etrafındadır. 1980'lerde ise birtakım Akdeniz ülkelerinin katılımı ve yapı ile işleyişte güçlenme yaşanmıştır. (bkz. 1987 tarihli Tek Avrupa Senedi), Son olarak 1990'ların hemen başında siyasi ve ekonomik niteliğe haiz bir 'Birlik' (bkz. 1993 tarihli Maastricht Antlaşması) inşa edilmiştir. Son aşamaya kadar, toplulukçu çabalar vesilesiyle salt yukarıya bir Avrupalılaştırmanın gözlemlenmekte olduğu söylenebilir. Yine son aşama sürecin ile Soğuk Savaş'ın bitimi ve Yugoslavya İç Savaşı çakışmıştır. Takiben Doğu Avrupa genişlemesi ile AB'nin mevcut yapı ve işleyişi perspektif alınarak salt aşağı doğru bir tesirde bulunulduğu ifade edilebilir.

AB'nin ülke düzeyine tesiri, salt aşağı yönlü bir yaklaşımda 3 aşamada incelenmektedir. İlk, AB'nin yapı ve işleyişi ele alınmaktadır. Bunu takiben, AB perspektifine uyum baskısının ülkede yapısal değişim yaratması ele alınmaktadır. Son olarak, 'uyum baskısı'nın ölçümüne dair AB ile ülke katmanları arasında uyum mesafesi ve değişim baskısı ölçülmektedir.¹⁸

Featherstone'un incelemelerine göre, Avrupalılaştırma, Avrupa Birliği ile ilintili incelemelerde 1990'larla başlamak üzere büyük ölçüde aşağıya yönlü olarak kullanılmıştır. İlgili döneme bir emsal olarak 1990-95 yılları arasında sadece yüzde 27'lerde olan basılı eserlerde atıf/alıntı oranı mevcuttur. Oysa 1996-2001 periyotunda yüzde 73'lere erişilmiştir. Başka bir deyişle daha önceki dönemde

¹⁷ Hakan Samur, "Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaştırma", **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 17, S. 2, 2008, s.379

¹⁸ Tanya Börzel ve Thomas Risse, **Conceptualising the Domestic Impact of Europe**, (çevrimiçi), https://www.researchgate.net/publication/228879233_Conceptualizing_the_Domestic_Impact_of_Europe, 12/03/2016

entegrasyon/bütünleşme gibi nitelendirilen olgunun, 1990'ların başlamasıyla yerini tedricen Avrupalılaşma'ya bıraktığı söylenebilir.¹⁹

Sözü edilen değişimi, AB'nin yapısal değişimi bakımından da takip edebilmek mümkündür. Zira Avrupa Birliği, 1990'ların başlangıcıyla birlikte çok düzeyli ve aktörlü niteliğe haiz bir siyasi yapılanmaya yönelmiştir. Bunun sonucu AB'nin çok düzeyli yönetim vesilesiyle bütünleşmeye çalışmasıdır. Bu durum daha önceki yukarı yönlü bütünleşme yönelimine aşağı yönlü yaklaşımının da dahilini beraberinde getirmiştir.²⁰

Avrupalılaşma kavramına ilişkin yukarıda bahsi geçen gerekliliğin ortaya çıkması, Birliğin ortaya çıkış olgusunu açıklamakta mevcut kavramların yetersizliğine neden olmuştur.²¹

1. Kapsam, Tanım, Sınırlar

1990'lardan başlayarak çok sayıda tartışma olmasına rağmen, çevreleyici bir tanım ya da kavramsallaştırmanın Avrupalılaşma literatüründe var olmadığını belirtebiliriz. Zira Avrupalılaşma çok farklı sahalara ilişkin de ele alınabilmektedir. Yine AB'nin değişimine paralel olarak aynı sahada değişen zamana ilişkin tanımlar da ortaya çıkabilmektedir.

AB, 1950'lerden başlayarak karar alma aygıtlarını yapılandırmıştır. Bu bakımdan, AB'nin daha çok ülke düzeyindeki siyasa ve yapılara dair tesirlerini çağrıştıran Avrupalılaşma kavramı üç esasa odaklanmaktadır. Bunların ilki Avrupa düzeyi karar alma ve siyasa inşa mekanizmalarıdır. İkincisi, bu mekanizmalardan

¹⁹ Samur, Ibid, s. 382

²⁰ Gary Marks, Lisbet Hooghe ve Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", **Journal of Common Market Studies**, C.34, S.3 ,1996, s.341-378

²¹ Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli, "A Conversant Research Agenda", **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, New York, Oxford University Press, 2003, s.52

kaynaklı çeşitli statüdeki aktör ve birimlerin etkileşimidir. Son unsur ise AB perspektifinin ülke karar alma mekanizmasına müdahilliğinden oluşmaktadır.²²

Avrupalılaştırmanın kavramsallaştırılmasına dair bir diğer engel, hedef ülke ve aktörlerin alternatif tesirlere maruz kalabilmeleridir. Avrupalılaştırmanın, diğer etmenlerden yalıtılmış bir biçimde, hedef ülkede, üyelik ya da umuduna bağlı değişimin salt sebebi olmadığının altı çizilmelidir. Zira, IMF, Dünya Bankası ve hatta OECD gibi birtakım uluslar arası birimlerin de ülkelere doğrudan dönüştürücü tesirde bulunabilmektedir. Ayrıca çeşitli nedenlerle doğabilen ülkenin içsel değişim talebi de göz önünde tutulmalıdır.

AB, sözü edilen uluslar arası birimler vesilesiyle, ülke yönetsel kapasitesini ve kaynaklarını geliştirmeye dair fırsatlar edinebilmektedir. Dolayısıyla, AB dışı uluslar arası birimlerin dolaylı olarak da AB aday ülkelerinin değişimine tesir edebildiği göz önünde tutulmalıdır.

Yazgan, Avrupalılaştırma kavramına dair ortak bir tarzda adlandırma nazarından bir genel kabulün bulunduğunu ileri sürmektedir. Bununla birlikte, AB tesirinin ne derecede ve hatta nasıl oluştuğuna dair dilemmalar, birtakım tartışmalara konu olabilmektedir. Yine de genel bir tanımla Avrupalılaştırma, AB tesiriyle doğan bir değişimler bütünü olarak belirtilebilir. Başka bir deyişle, AB'nin siyasi ve ekonomik gelişimiyle ilintili üye ülkelerde artan iltisaklılık söz konusudur. 2000'li yıllarda ise Doğu Avrupa'yı kapsama girişimleri ile yapı ve siyasalarda bir dönüşüme atıfta bulunduğu söylenebilir.²³

AB'nin değişen siyasi gelişmelerinin doğurduğu teorik budaklanmalar ve Avrupalılaştırmanın tedricen çok faktörlülüğe haizliği uzlaşılan bir tanıma vakıf olmamayı da doğurmuştur. Buna rağmen, birbirine tamamlayıcılığı olduğunu ileri sürebileceğimiz farklı tanımların da mevcut olduğu belirtilebilir. Zira kavram salt

²² Claudio M. Radaelli, "The Europeanisation of Public Policy, Haz. Kevin Featherstone ve Claudio Radaelli, **The Politics of Europeanisation**, New York, Oxford University Press, s.s. 27-56, 2003, s.27-28.

²³ Hatice Yazgan, "Bir Kavramsal Çerçeve 'Avrupalılaştırma': Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 12, S.4, s.s. 123-140, 2009, s.123

ilintisel ve tarihsel boyuta haiz değildir. Aynı zamanda hukuk, sosyo-kültürel sahalarıyla beraber AB perspektifinin zaman ve mekan bağlamlarına göre de kategorize edilebilmektedir.

Avrupalılaşıma kavramının bir kara parçası olarak Avrupa'yı mı, yoksa Birliğin tedricen artan bütünleşmesini mi çağrıştırdığı sorunsalı mevcuttur. Sorunsal yukarıda bahsi geçen tanımsal ayrışmaya dar ya da genişlik nazarından tesir eden bir diğer faktördür. Başka bir deyişle; bir anlamda Avrupalılaşıma en dar anlamıyla AB hukukunun ülkelerce içselleştirilmesidir. Geniş bir manada ise, kültür ve toplum katmanlarını da çevreleyerek Avrupa imgelemelerinin içerilmesini ifade etmektedir.²⁴ Bir diğer kriter ileri süren Radaelli ve Pasquier'e göre ise, Avrupalılaşıma için hedef ülkeye dair AB tesirinin AB politika ve perspektifine de ahenkli olması gerekmektedir. Zira değişim, AB'ye zaman ve erek nazarından birtakım aykırı şartlarda da doğabilmektedir.²⁵

Radaelli, Avrupalılaşıma literatüründe seminal bir tanımın yaratıcısıdır. Buna göre; Avrupalılaşıma, Devletlerin söylem, yapı ve siyasalarına yönelik birtakım ilke, akış, işleyiş ve düşünüş tarzının AB perspektifinde adeta yeniden inşasıdır.²⁶ Ayrıca Radaelli, Avrupa ve Avrupalılaşıma sahalarında gelişim içinde bir 'süreç' yaratılmış olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla Avrupalılaşımanın çeşitli etmenlere bağımlılıktan ziyade söz konusu etmenleri de çevreleyen bir akış statüsünde olduğunu ileri sürmektedir.²⁷ Buna paralel bir biçimde, modernleşme ile Avrupalılaşımayı ilintilendiren Delanty'nin Avrupa'nın tarihsel nazardan isim, aidiyet ve ulus-ötesi yurttaşlık sahalarındaki münazaraları süregelen biçimde ajandasında bulundurduğu yolundaki çalışmaları bu gelişim akışının arka planına ışık tutabilmektedir.²⁸

Ladrech tarafından yapılan bir tanımda ise, Avrupalılaşıma'nın Avrupa katmanının dinamiklerinin, tedricen ülke politika akışlarının bir unsuru olmasının altı

²⁴ Kevin Featherstone, "Introduction: In the Name of "Europe", **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, NewYork, Oxford University Press, 2003, s.3

²⁵ Claudio M. Radaelli ve Romain Pasquier, "Conceptual Issues", **Europeanization, New Research Agendas**, Haz. Paolo Graziano, UK, Maarten P. Vink, Basingstoke:Palgrave Macmillan, 2006, s.40

²⁶ Radaelli, Ibid, s.30

²⁷ Ibid, s.52

²⁸ Gerard Delanty, **Avrupa'nın İcadı**, Çev. Hüsamettin İnaç, Ankara, Adres Yayınları, 2005, s.1-18

çizilmektedir.²⁹ Öte yandan Lendvai, bu terime ilişkin AB'nin uluslar arası ve ülke katmanları arasında bir arayüzlüğüne vurgu yapmaktadır. Arayüzlük ayrıca, kamu ve özel küreler arasında ve hatta hükümetler ile yönetim arasında da tezahür edebilmektedir. Ona göre, Avrupalılaşma bu arayüzlüğe dair temayül ve niteliklerin edinimi ve ülke politik yapı ve işleyişine yansımaları ifade etmektedir.³⁰

Olsen, Avrupalılaşmayı 5 ayrı statüde ama bütünsel bir yolda ifade etmeye çalışmaktadır. Buna göre, ilk sırada kara parçası gibi genişleme bulunmaktadır. Bunu yönetsel yapılandırma ve siyasa ile yönetim pratiklerinin dış yönlü yaygınlaşması izlemektedir. Son olarak alternatiflerine nazaran güçlü –normatif- bir Avrupa projesi ve salt aşağı yönlü bir biçimde Avrupa yapı ve işleyişinin ülke ve yerel katmanlara benimsetilmesinden oluşmaktadır.³¹

Risse, Cowles ve Caporaso ve ayrıca Howell, yukarıda belirtilen Olsen'in 5 tanımındaki AB ve ülkeler arası bağıntılılık vurgusuna katkıda bulunmuştur. Risse ve diğerleri, Avrupa kara parçası gibi Avrupalılaşmaya Avrupa sahasında müeyyide gücüne de haiz yönetişimi ilave etmiştir.³² Howell ise Avrupa sahasında bir siyasi yapının yaratılması ve geliştirilmesini eklemiştir.³³ Bu nitelendirmelerde Avrupalılaşmaya ilişkin, AB'nin ilerleyen yapılanması ve yönetim vasıtasıyla yerleşme odaklı bir iletişim ve etkileşim akışının varlığı söz konusudur.

Bulmer ve Radaelli'ye göre Avrupalılaşma 3 farklı niteliğe haizdir. İlki, politika yapım akışının ayrıksı usul ve biçimlerde yayılımıdır. Her ne kadar AB'nin vazifesi dar olabilse de, bu akış siyasa inşası, pratiği ve aktarımını içermektedir. İkinci nitelik, Avrupalılaşmanın formel kuralların da ötesinde norm ve değerler gibi yönleri de çevrelemesidir. Üçüncüsü, Avrupalılaşma kavramının, Avrupa politika sahasında

²⁹ Ladrech, Ibid, s. 69

³⁰ Noemi Lendvai, "Europeanization of Social Policy? Prospects and Challenges for South East Europe", **Social Policy and International Interventions in South East Europe**, Haz. Bob Deacon ve Paul Stubbs, Cheltenham, Edward Elgar, s.s. 22-43, 2007, s.26-30

³¹ John Peder Olsen, "Europeanization", **European Union Politics**, Haz. Michelle Cini, Oxford, Oxford University Press. 2004, s.334

³² Thomas Risse, Maria Green Cowles ve James Caporaso, "Europeanization and Domestic Change: Introduction", **Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change**, Haz. Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, New York, Cornell University Press, 2001, s.1-3

³³ Kerry Howell, "Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches", **Queen's Papers on Europeanization**, C. 3, 2004, s.8-9

üye ülkelere tesirine dairdir. Burada AB aranjmanlarına, alt düzeylerin içerilmesi söz konusudur.³⁴

Bu üç özelliğin temel noktası ise, AB'nin geniş ya da dar bir güce haiz olduğu politika sahalarında, siyasa inşası için istişare temelli bir yönetişimin mevcudiyetidir. Bununla birlikte, bu müzakere akışının bitiminde, salt deklarasyon niteliğinde olsa bile AB eliyle karar alınmaktadır.³⁵

Bulmer ve Radaelli, sözü edilen yönetişimin, ulusüstüne devredildiği şartlarda bir hiyerarşi vasıtasıyla desteklendiğini ileri sürmektedir. Böylelikle, müzakere yoluyla yönetim akışı sonunda, yasama ve aranjmana dönüşen kararlar pratiğe dökülmektedir. Yönlendirme ve denetim aygıtlarıyla bunların ifası da güvence altına alınabilmektedir.³⁶

Avrupalılaşmaya dair tanımlar yukarıda anılanlar ile sınırlı değildir. Örneğin Türkiye'de Avrupalılaşma konusunun ele alınmasında da yarar sağlamak üzere Avrupalılaşmanın modernleşme ile ortak imgelemine değinilebilir. Bu bakımdan AB'den ayrıksı bir tanımlı ileri süren araştırmalar bulunabilmektedir.³⁷ Bunun yanı sıra, metodolojik bir basitleştirme üzerinden AB ile Avrupalılaşmanın bütünleşik bir ilintiliğinin olduğunu ileri süren çalışmalar da bulunmaktadır. Bu tartışmaların sonucunda, kaçınılmaz olarak AB kara parçası bağlamında bir Avrupalılaşmanın da ötesinde çeşitli etmenlerle ilintili bir Avrupalılaşma çerçevesi doğabilmektedir.³⁸

Yine Türkiye bağlamında, Avrupalılaşma kavramına ilişkin incelemelerde Saurugger ve Radaelli'nin merkezi değişken gibi nitelediği söylem yaratımı/meşrulaştırıcı işlev perspektifinden yararlanılacaktır. Onlara göre kamuoyunun hisleri ile paralel iken, AB iç aktörlerce ülke sahasında meşruiyet artırıcı

³⁴ Simon J. Bulmer ve Claudio M. Radaelli, "The Europeanization of National Policy", **Queens Papers on Europeanization**, No:1, 2004, s.4

³⁵ Ibid, s.4-5

³⁶ Ibid, s.4-6

³⁷ Kevin Featherstone ve Georgios Kazamias, "Introduction: Southern Europe and the Process of Europeanization", **Europeanization and the Southern Periphery**, Haz. Kevin Featherstone and Georgios Kazamias, London, Frank Cass, 2001, s.4

³⁸ Kevin Featherstone ve Dimitris Papadimitriou, **The Limits of Europeanization: Reform Capacity and Policy Conflict in Greece**, Palgrave Macmillan, Basingstoke Birleşik Krallık, 2008, s.2

işleve haizdir. Ayrıca, ülkeye dair kararlara AB imgelem ve normlarına referansla inşa edilen söylem yolu ile muhalefetin önlenmesi de amaçlanabilmektedir.³⁹ Bu son işlev alanı detaylandırılırsa, Avrupalılaşımanın kamu politikaları ile imgesel ve normatif yapılara dair söylemsel kullanımı, siyasi dilemmaların aşılmasında, politika uyuşmazlıklarında, müzakere süreçlerinde çıkarları uzlaştırabilmesi gibi araçsal bir önem taşıyabilmektedir.⁴⁰

Sözü edilen perspektife ilişkin Lavenex, Avrupalılaşıma söyleminin özgürlük, güvenlik ve adalet sahalarında ülke ve Avrupa düzeyindeki aktörlerin kendi ajandalarını meşrulaştırmaları bağlamında kullanılabildiğini savunmaktadır. Bu işlev, Avrupa bütünleşmesine ilişkin devlet egemenliği-yönetişim ve güvenlik-haklar sorunlarının çözümünde kullanılmaktadır. Bu kullanım tarzı ise Avrupalılaşımanın salt maddi çıkarlarla değil, aynı zamanda imgelem ve norm yoluyla da meşruiyet inşasını getirebilmesini içermektedir. Bu meşrulaştırma yolu ile ülke ve Avrupa katmanlarında AB bütünleşmesiyle ilintili reformlar kolaylaşabilmektedir.⁴¹

Avrupalılaşımanın meşrulaştırıcılığını daha çok onun söylemsellik yanı bakımından ele alan Kallestrup ise, iç aktörlerin AB'yi politik kararları için meşruiyet yaratıcı bir söylem bağlamında kullanabildiğini ileri sürmektedir. Bu olgu, AB uyum zorunluluğu bulunmayan sahalarda bile Avrupalılaşıma tesirinin zuhur edebilmesine neden olabilmektedir.⁴² Yine söylem yoluyla meşrulaştırıcılığa ilişkin Schmidt, bu konuda politika tahayyüllerinin oluşturulması ile iletişim akışlarının etkileşimine vurgu yapmaktadır. Zira, Avrupalılaşımanın meşrulaştırıcı bir söylemde kullanımı, etkileşimin daha çok AB'ye uyum odağında kullanımı ile gerçekleşmektedir.⁴³

³⁹ Sabine Saurugger ve Claudio M. Radaelli, "The Europeanization of Public Policies: Introduction", **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, C. 10, S. 3, s.s. 213 – 219, 2008, s.215-216

⁴⁰ Radaelli, Ibid, s.36

⁴¹ Sandra Lavenex, "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", **Journal of Common Market Studies**, C.39, S.5, s.s. 851–874, 2001, s. 852

⁴² Morten Kallestrup, "Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation Through the Articulation of a 'Need for Adaptation'", **Public Policy and Administration**, C.17, S.2, s.s. 110–124, 2002, s.110

⁴³ Vivien A. Schmidt, "The Politics of Economic Adjustment in France and Britain: When Does Discourse Matter?", **Journal of European Public Policy**, C.8, S.2, s.s.247-264, 2001, s.249

Meşruiyet, alınan reform kararlarına iç ve dış siyasette, sırası içinde, halktan ve dışarıdan kabul görme gereksinimi ölçüsünde hız ve bütünlük kazandırabilmektedir. Bu bakımdan meşrulaştırıcılığı ve söylem kullanımını geçerli kılacak önemli bir etmen kamuoyundaki AB imgelemine kabul ölçüsü ya da genel olarak AB'yle ilintili algının olumlu olup olmamasıdır. Zira, Hükümet'e muhalif siyasi birimlerin de, kuşkusuz Avrupalılaştırmanın kamuoyunda olumsuz manaları olduğu ölçekte ve sürede, kendi AB perspektifi dışındaki gündemlerini Avrupalılaştırmanın bu menfi anlamına yönelik tepkiler üzerinden gerçekleştirebileceği söylenebilir.

Burada –bir parantez içerisinde- Türkiye'nin iç ve dış politikada gelişen şartlar ile kamu yönetimi reformu bağintısında Avrupalılaştırmanın salt aşağı yönlü tesirinin ülke içi birim, yapı ve süreçlere yansımaları da incelenerek konuya bütünlük kazandırılabilir. Bu incelemede bulgular Türkiye'de kamu yönetimi reformunda Avrupalılaştırmanın sürekli bir tesir taşıdığı ve meşrulaştırıcı söylemde kullanıldığı yolundaki araştırma hipotezlerimizi sorgulamada önemli birer araç olarak kullanılabilir. Başka bir deyişle kamu yönetimi reformuna sebep olan etkenlerin belirlenmesinde meşruiyet kavramı birleşik faktörlerin ayrıştırılmasında ışık tutulan bir prizma işlevinde kullanılacaktır.

Avrupalılaştırma kavramı ve bununla ilintili işlevlere dair yukarıda bahsi geçenlerin dışında tartışmalar da mevcuttur. Bach'e göre Avrupalılaştırma, AB yönetişiminin perspektifi üzerinden ülke siyasetinin yeniden inşasını sürecini betimlemektedir.⁴⁴ Böylelikle uyum baskısına gereken iklim yaratılabilir. Öte yandan Börzel'e göre, ülkedeki yapı ve birimlerin de anılan süreçleri ifası için bir yardımcı olarak mevcudiyetinin altı çizilmelidir.⁴⁵

Yukarıda belirtilen tanımlarda, AB tesiri ile oluşan yakınsamanın ülkelerin tektipleştirilmesi manasına gelmediğinin altı çizilmelidir. Zira birçok yönetsel ananın yanı sıra coğrafi, ekonomik, sosyo-kültürel ve hatta kronolojik nazarlardan

⁴⁴ Ian Bache, "Europeanization and Multi-Level Governance: EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid in Southeast Europe", **Southeast European and Black Sea Studies**, C.10, S.1, s.s. 1-12, 2010, s. 1-3

⁴⁵ Tanya Börzel, "Pace Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Members States Responses to Europeanization", **Journal of Common Market Studies**, C.40, S.2, s.s. 193-214, 2002, s. 7

ayrık statüye haiz ülkelerden teşkil olan Avrupa Birliği'nde, bu yakınsamanın ülkelerin daha çok AB perspektifi ile uyumlaştırılmasını ifade ettiği söylenebilir.

2. Türler

Avrupalılaşmaya ilintili tanımsal manada farklı emsallerin bulunmasına koşut, ülke yapı ve aktörlerindeki değişime değinen literatür de inceleme sahaları nazarından türlere ayrışabilmektedir. Başka bir deyişle, Avrupalılaşmanın kurumsallaşmasının ilerlemesi, onun farklı amaç ya da işleyiş usullerinde tezahürüne de yol açabilmektedir. Bunlar ilkin üye ile yarı-üye ülke biçimindedir. Dahası, aday ülke ile komşuluk gibi tarzlarla da gerçekleşen bir Avrupalılaşmayı betimleyebilmektedir.⁴⁶

İlksel olarak Avrupalılaşma, üye ülkelerin AB hukuk ve yapısının içselleştirilmesidir. Böylece içsel niteliğe haiz bir Avrupa bütünleşmesine vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla burada, ortak siyasaların inşası, pratiği ile ortak imgelemler bağlamında bir etkileşimden söz edilmesi mümkündür. Öte yandan, Yazgan'a göre: "... 'Aday Ülke Avrupalılaşması' olarak adlandırılan ve AB'nin özellikle Doğu Avrupa'daki genişleme sürecinde, koşulluluk ilkesinin başını çektiği sıkı teknik düzenlemeler ve kontroller bütünü, yukarıdan aşağıya bir 'uyum' mekanizmasını...' ortaya çıkarmaktadır.⁴⁷

Doğu Avrupa Genişlemesi AB'nin bütünleşmesini ilerlettiği 1990'lı yıllara tekabül etmiştir. Bu ise, aday ülkelerin uyum çabasına tedricen daha fazla katlanmasını getirmiştir. Dahası demokrasi ile ilintili kriterlerin önceliğini de beraberinde getirebilmiştir. Böylelikle aday ülke Avrupalılaşması sahasındaki yazının 'katılım öncesi' odağının dışında artık katılım sonrası bağlamlarında da ayrışılmasına vesile olmuştur.⁴⁸ Yine bu alanda, aday ülkelerin anane ve yapısıyla ilintili olarak ahenk ve

⁴⁶ Ulrich Sedelmeier, "Europeanisation in New and Candidate States", **Living Reviews in European Governance**, C. 1, 2006, (çevrimiçi) <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/download.html>, 09 Nisan.2016

⁴⁷ Yazgan, Ibid, s.125-126

⁴⁸ Ulrich Sedelmeier, "Europeanisation in New Member and Candidate States", **Living Reviews in European Governance**, C. 6, 2011, (Çevrimiçi) <http://www.livingreviews.org/lreg-2011.14/03/2016> 12 Nisan 2016

demokratikleşmenin kolay ya da zor niteliği ayırımında tartışmalar gözlemlenmektedir.⁴⁹

Gawrich'e göre üye ile aday ülke Avrupalılaşmasını "yarı-üye (quasi-member) Avrupalılaşması" ve "komşuluk Avrupalılaşması (Neighbourhood Europeanization)" izlemektedir. Buna göre; "AB'nin dış yönetim (external governance) olgusu ile, kurumsal bağ ve iletişim içindeki İsviçre ve Norveç gibi ülkelerle etkileşimi yarı-üye Avrupalılaşmasına" emsal gösterilebilir.⁵⁰ Benzer bir bakış açısıyla Birliğe üyeliği bulunmayan, ancak ortak sınır bulunan ülkelerle komşuluk Avrupalılaşması türünde bir iletişim de doğabilmektedir.⁵¹

Avrupalılaşmanın, AB perspektifinin ülke ve yerel katmanlarına tesirinin de ötesinde; yerelden bu tesire dair tepkileri de çevreleyen bir dizi iletişim akışıyla ilintili ölçeklere haiz olduğundan söz edilebilir.⁵² Bununla birlikte üye ile aday ülke farkı bağlamı da mevcuttur. Dolayısıyla bu sürecin de farklılaşabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Zira aday ülkeler AB düzeyinde siyasa inşa yetisinden yoksundur. Dolayısıyla onların AB'ye tesirlerinin kısıtlılığı belirtilebilir. Yine üye ülke olunmasına rağmen, AB içerisindeki güç ve yönetsel kurumsallaşma nazarından ülkeler arasında da AB'ye tesirde farklılıklar oluşabilecektir.

Börzel ve Rise, Avrupalılaşmanın ülkelere dair tesirini ilkin siyasa (policy), takiben siyaset (politics) ve son olarak yapı (polity) olmak üzere üç bölümde sınıflandırmaktadır. Buna göre; siyasa sahaları, ulaşım örneğinde doğrudan AB tesirinin ülkelere yansımaya odaklanır. Siyaset sahasında bu tesir resmi ve diğer birimler vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Son olarak, Avrupalılaşmanın ülkede yeni

⁴⁹ Klaus H. Meyer Goetz ve Jan Hinrik Sahling, "The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives", **Living Reviews in European Governance**, C. 3, 2008, s.20-21 (Çevrimiçi) <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>, 16 Nisan 2016

⁵⁰ Andrea Gawrich, Inna Melnykovska ve Rainer Schweickert, "Neighbourhood Europeanization Through ENP-The Case of Ukraine", **KFG Working Paper**, Frei Universität Berlin, 2009, Aktaran, Hatice Yazgan, "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak 'Avrupalılaşma': Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 12, S. 4, s.s. 123-140, 2009, s.126

⁵¹ Frank Schimmelfenning, "Europeanization beyond Europe", **Living Reviews in European Governance**, C. 2, (çevrimiçi) <http://www.livingreviews.org/lreg-2007>, 16 Nisan 2016

⁵² Featherstone ve Kazamias, Ibid, s.2 ; Tanya Börzel, "Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization", **Queen's Papers on Europeanization**, C. 2. 2003, s. 1-3

ünitelerin inşası ve yönetsimsel bağıntıların doğuşuna vesile olmasının, adeta Avrupa düzeyine odaklı bir bürokrasinin doğmasına da yol açabileceği söylenebilir.⁵³

Yukarıda bahsi geçen üçlü tesirin ülkedeki güç değişimini çok yönlü değiştirebileceği belirtilebilir. Bu tesirler, yürütmenin faaliyetlerinde değişime yol açabilmektedir.⁵⁴ Ayrıca devlet-toplum iltisaklılığında farklılaşmayı tetikleyebilmektedir.⁵⁵ Son olarak politik iktidarın yeniden üretimine neden olabilmektedir.⁵⁶ Ülke hükümetleri, AB karar alma akışlarının hükümetlerarası ve ulusüstü bakımlarına bağlı olarak, bu akıştaki statüleriyle ilintili çıktılarını ülke içerisinde kullanabilmektedir. Ayrıca Beyers ve Vollaard'a göre AB bürokrasisinin teknokratik niteliğinin de söz konusu iç politikayı tedricen soyutlaştırabilmesi bahsi geçen değişimlerin diğer bir yüzü olarak belirtilebilir.⁵⁷

Avrupalılaşmanın tesiri yalnızca yapı ve siyasalar düzeyinde olmamaktadır. Bireylerin sosyal aidiyetlerindeki kapsamlı değişim olarak 'Sosyal/Kimliksel Avrupalılaşma' ilkin anılabilir. Ayrıca Avrupalılaşmanın ülkede söylem ölçeğinde ne derece tesire haiz olduğuna ışık tutan 'Söylem Avrupalılaşması' biçiminde de tezahür edebilmektedir.⁵⁸ Avrupalılaşmanın bu geniş boyutluluğu, onun tekillikten ziyade, uyum için spesifik bir perspektif içerisinde her birim için ayrıştılabilen araçlara da haiz olmasından kaynaklanmaktadır.⁵⁹ Başka bir perspektiften bunları ifade eden Börzel ve Risse'ye göre, ülkelerin uyum süreci birtakım benzerliklere sahne

⁵³ Tanya Börzel ve Thomas Risse, "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", 1) **EUI Working Papers**, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, RSC No: 2000/56 / 2) **European Integration Online Papers (EIoP)**, C. 4, S. 15, 2000, s.3-5

⁵⁴ Hussein Kassim, "Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems", **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, NewYork, Oxford University Press, 2003, s.90-91

⁵⁵ Apostolos Agnantopoulos, **The Europeanisation of National Foreign Policies, A Conceptual Framework and an Empirical Application in Greek-Turkish Relations**, 56. PSA Conference Reading'te Sunulmuştur, 3-6 Nisan 2006, s.10

⁵⁶ Zeki Sarıgil, "Europeanization as Institutional Change: The Case of Turkish Military", **Mediterranean Politics**, C.12, S.1, s.s. 39-57.2007, s.39-41

⁵⁷ Jan Beyers ve Hans Vollaard, **The Europeanization of Consensus Politics in the Low Countries Outline for a Research Agenda**, Bu metin Biennial Conference of the European Union Studies Association'da sunulmuştur, 2011, Boston, Panel; The Europeanization of Consensus Politics in the Low Countries, 2011, s.13-14

⁵⁸ Thomas Diez, Apostolos Agnantopoulos ve Alper Kaliber, "File:Turkey, Europeanization and Civil Society: Introduction", **South European Society and Politics**, C.10, S.1, 2005, s.1-7

⁵⁹ Radaelli, Ibid, s.33

olmaktadır. Ancak bu, ereklere kavuşulması sonrasında ülkelerin AB ve kendi siyaset dahilindeki statülerinde ayrışmasını güvence edemeyecektir.⁶⁰

Etki kapasitesi nazarından, Bulmer ve Radaelli, Avrupalılaşıma'nın kamu politikaları başat olmak üzere ülkelere dair bir hayli derin tesirde bulunduğunu ileri sürmektedir. Dahası, söz konusu tesir bazı sahalarda (örneğin ticaret) ülkelerin özerk davranışının büyük ölçüde sınırlanmasına yol açabilmektedir. Bununla birlikte, sağlık gibi sahalarda bu tesir görece parçalıdır.⁶¹

3. Avrupalılaşımanın Metodolojisi

Avrupalılaşıma, AB'nin tarihsel perspektifi bağlamına ve ayrıca başat teorik arka planı olan Yeni Kurumsalcı Yaklaşımına dayalıdır. Dahası gelişen bir yöntemsel yapıya da haiz olduğunu söyleyebiliriz. Bununa birlikte AB amaç ve ülkelerdeki tesirinin, diğer etmenlerden yalıtılması gereği söz konusudur. Dolayısıyla doğmakta olan tesirin ölçümü gibi metodolojik sorunsallar, kaygılar ve tartışmalar bulunabilmektedir.

Bölükbaşı ve diğerleri Avrupa bütünleşmesine ilişkin literatürün evrimini inceleyerek şöyle özetlemektedir;

“...ilk kuşak Klasik Entegrasyona (Bütünleşme) dair yazının, Toplulukçu bütünleşme çabalarının Devlet benzeri bir yapı kazanılması nedeniyle açıklama yetersizliğine uğradığını ...Takiben ikinci kuşak araştırmaların ise AB'yi 1990'ların başından itibaren çok düzeyli bir yönetim aygıtı gibi kavradığı...”⁶²

⁶⁰ Börzel ve Risse, Ibid, s.18

⁶¹ Bulmer ve Radaelli, Ibid, s.1

⁶² Bölükbaşı v.d., Ibid, s. 78

Yukarıda anılan ilk iki kuşağın, azalan ölçüde AB'yi bağımlı değişken gibi esas aldığı belirtilebilir. Örneğin Roma Antlaşması gibi temel hukuki metinlerin bir bakıma Hükümetlerarası olduğu vurgulanabilir. Dahası dönemin konjonktüründen de etkilenen bir süreçte ortaya çıktığı düşünülebilir. Üçüncü kuşak olarak 1990'ların sonlarından itibaren geçerli -ve bu tezde incelemenin odağını oluşturan- Avrupalılaşıma yazını ise salt aşağıya doğru bir süreçte AB'nin ülke siyaset ve yapısına tesirini ele almıştır.

Jupille ve Caporaso'ya göre, -üçüncü kuşak- Avrupalılaşıma yazınının başat çerçevesini Yeni-Kurumsalcılık (New-Institutionalism) teşkil etmektedir. Yeni Kurumsalcılık, onlara göre büyük ölçüde Davranışsalcılara bir tepki niteliğindedir. Bu yaklaşım, kurumların uzun vadedeki tesirlerini tema alan 'Tarihsel' bir alt bölüme de haizdir. Bunun yanı sıra kurumlar nazarında güçteki göreceli kaymaları irdeleyen 'Rasyonel Tercih' olarak da bölümlenebilmektedir. Son olarak özellikle kültür ve yapı bağıntılarını irdeleyen Sosyolojik/İnşacı Kurumsalcılık ögesinde de bölümlendirilebilir.⁶³

Yeni Kurumsalcılığa göre, normların davranışları biçimlendiren kısıtlılıklarına ayna tutan yapıların neden olduğu tesirler vasıtasıyla bir Avrupalılaşıma ileri sürülmektedir. Başka bir deyişle AB tesiri ile ülkede yapıların değişimi vesilesiyle, ülkedeki aktörlerin tercihlerinde de AB perspektifine uygun değişim inşası amaçlanmaktadır. Başka bir deyişle, ilkin AB talep ve siyasalarının müeyyideli ve taltife dayalı işlevi söz konusudur. İşlev ise, aktörlerin araçsal bir mantık vasıtasıyla tepkisine neden olmaktadır. Bunun da ülkenin Avrupalılaşmasına neden olduğu vurgulanmaktadır.⁶⁴

Rasyonel tercih yaklaşımı, uluslararası kuruluşlar vesilesiyle devletlerin etkinlik edinimine odaklanmaktadır. Yaklaşımda bunun yapıların etkinlik getirici nitelikleri ile gerçekleşebileceği ileri sürülmektedir. Buna göre, bir sonuç mantığı birimleri

⁶³ Joseph Jupille ve James. A. Caporaso, "Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics", **Annual Review of Political Sciences**, C. 2, 1999, s.431-439

⁶⁴ Op. Cit.

yönlendirmektedir. Böylece diğer aktörler de hesaba katılarak fayda artırımı odaklı bir stratejik karar alma söz konusu olmaktadır.⁶⁵

Öte yandan, Schimmelfennig ve Sedelmeier, sosyolojik/inşacılık üzerine değinir. Onlar uluslararası kuruluşların meşruiyet temin edebileceğine vurgu yapmaktadır. Onlara göre içselleştirilen bu normlara göre hareket edilmelidir. Takiben ise aktörlerin uygunluk mantığına riayeti gerekmektedir.⁶⁶ Ayrıca bu yaklaşımın temsilcilerinden Checkel'e göre ülke düzeyinde AB perspektifine uyuma dair gerçekleşen değişim savunulmaktadır.⁶⁷

Tarihsel Kurumsalcılık yaklaşımı, özellikle zaman etmenini esas almaktadır. Bu kapsamda ülke katmanındaki değişimi kendi odağına almaktadır. Değişim özelde, 'izsel bağımlılık' (path-dependence) sonucu AB pespektifi ülke yapılarında tarihsel akış vesilesiyle tesirde bulunmaktadır.⁶⁸

Diğer taraftan Goetz, rasyonalizm ve yapısalcılığa eleştirel yaklaşmaktadır. Onların teferruatlı ve içsel tartışmalarının getirisi olmayacağını ileri sürmektedir. Goetz, bu eksiklikleri karşılamada geçiciliği kullanmaktadır. Örneğin genişleme, farklı aktörlerin seçimlerinde zaman ögesinden yararlandığı bir süreç nazarından geçicidir. Öte yandan Rasyonalist Avrupalılaşıma üzerine yazın da, 'uyumsuzluk'ların (misfits) giderilmesinde ülke içi geçici yönelimleri irdeleme üzerinedir. Böylelikle, Goetz'e göre rakip bir tarzda yönetim zamanının yanı sıra zaman ile yönetim arasında tercihler söz konusudur. Bu durum, teorik boyuta içsel bir çözümleme yetisi edindirebilmektedir.⁶⁹

⁶⁵ Op.Cit.

⁶⁶ Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, "Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypothesis and the State of Research", **Journal of European Public Policy**, C.9, S.4, s.s.500-528, 2002, s.509

⁶⁷ Jeffry Checkel, "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", **International Organization**, C.55, S.3, 2001, s.553-588

⁶⁸ Kathleen Thelen, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", **Annual Review of Political Science**, C.2, 1999, s. 369-404

⁶⁹ Klaus H. Goetz, **Temporality and the European Administrative Space**, CONNEX Thematic Conference: Towards A European Administrative Space (16-18 Kasım 2006), 2007, s. 7

Lendvai'ye göre kurumsalcı yaklaşım Avrupalılaşımadaki politika akışlarının kurumsal ahengine vurgu yapmaktadır. Söz konusu kurumsal ahenk, yapı ve AB'nin onları doğrusal ya da dolaylı bakımlardan dönüştürmesiyle sınırlı değildir. Bu ahenk, çok düzeyli ve hatta ağ yönetişiminin tezahürünün bir ürünü olarak da ortaya çıkabilmektedir.⁷⁰

Knill ve Lehmkuhl, Avrupalılaşıma kuramında yeni kurumsalcılığa dayalı başlıca üç mekanizmayı ileri sürmektedir. Bunların ilki pozitif entegrasyondur. Buna göre AB'ye ahengin daha kısıt olduğu sahalarda aday ülke eliyle bir yapı değişimi gerçekleştirilmektedir. Değişimin tamamlandığı şartlarda ise AB tesirinin baskın biçimde doğabileceği ileri sürülmektedir. Başka bir deyişle AB eliyle müzakere/istişare gibi metotların önceden üretildiği bir siyasal modelden söz edilebilir. Söz konusu ortak ve bizzat Avrupa düzeyine dair siyasal model, ileri aşamada ülke katmanında da pratiğe konulmaktadır. Böylelikle dikey bütünleşme hayata geçmektedir.⁷¹

İkinci mekanizma negatif entegrasyondur. Buna göre, AB ülke politika ile karar alma akışlarında yapısal bir değişimi atlamaktadır. Bunun yerine fırsat ve dengeleri değiştirmektedir. Bu değişim yoluyla kaynakların da bir yeniden dağılımına vesile olunabilecektir. Bu süreçte, veto odaklarının araçsal akıl vesilesiyle tetikleneceği varsayılır. Bunlara siyasal rekabet ve kültür de eklenebilir. Burada ortak politika yaratılması ya da pratiği için ülke yahut yerel katmandaki setlerin ortadan kaldırılmasından söz edilebilir. Ayrıca pozitif entegrasyonu tahkim edici olarak bütünleşmeyi yatay bakımdan gerçekleştirebilmektedir.⁷²

Üçüncü mekanizma çerçeveleme entegrasyonudur.⁷³ Bu mekanizmaya dair Bölükbaşı ve diğerlerine göre ilke ve imgelem ön plana koyulur. Takiben AB perspektifi informal olarak ülke düzeyine aktarılmaktadır. Böylelikle ülke düzeyinin

⁷⁰ Lendvai, Ibid, s. 24

⁷¹ Cristoph Knill ve Dirk Lehmkuhl, "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms", **European Journal of Political Research**, C. 41, s.s. 255-280, 2002, s.258-259

⁷² Op.Cit.

⁷³ Op.Cit.

talep ve söylemlerinde ideolojiyle ilintili ve meşruiyete dair değişimin tetikleneceği varsayılmaktadır.⁷⁴

Radaelli ve Pasquier, AB tesirinin ölçülmesine ilişkin, ilk olarak AB perspektifi ile ülkeyi karşılaştırır. Burada mevzuat ve yapı arası ahenksizlik baz alınmaktadır. Böylelikle saf aşağı yönlü bir nazarda devlette nasıl ve ne bakımlardan tesir olduğu ölçülmektedir. İkinci olarak devletin yapı ve hukukunun gelişimi vesilesiyle, önemli olgularda reform gibi çabaların ne derece AB tesiri ile doğduğu irdelenmektedir.⁷⁵

Sedelmeier'e göre, Avrupalılaşma sürecinin incelenmesinde, ülke statülerindeki değişime koşut Avrupalılaşma sahasında da ayrışma doğmuştur. Söz konusu ayrışma, aday ülke Avrupalılaşmasında saf aşağı doğru bir tesir çerçevesinde koşulluluk üzerine vurguda yaşanmaktadır. Bu bağlamda, Avrupalılaşma lehine eylem yetisine haizlik durumu göz ardı edilmektedir. Dahası iç etmenler bu süreci durdurabilecek nitelikte tanımlanmıştır.⁷⁶

Schimmelfennig ve Sedelmeier tarafından ortak yapılan bir çalışmada, aday ülkelerin Avrupalılaşması ve Birliğe içerilmesinin, ödül ve teşviğe dayandığı bağlamlar irdelenmiştir. Buna göre, ilkin Avrupa Birliği'nin tek yönlü tesirinin olduğu genişleme önem taşımaktadır. Takiben koşulluluğun yanı sıra veto odakları ile uygulama maliyetleri de öne çıkmaktadır. Bu unsurların Avrupalılaşmaya dair tesirleri Dış Teşvik Modeli vasıtasıyla irdelenmektedir. Bu modelde, aktörlerin rasyonel tercih kuramının getirisi olan faydacı bir mantık yoluyla hareketi esas alınmaktadır.⁷⁷ Bu model de, meşrulaştırıcı söylemin yanı sıra tezde bulguların analizinde yararlanılacaktır.

⁷⁴ Bölükbaşı v.d., Ibid, s. 88

⁷⁵ Radaelli ve Pasquier, Ibid, s.40-41

⁷⁶ Sedelmeier Ibid, s.1-52

⁷⁷ Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, "The Europeanisation of Central and Eastern Europe", Ithaca ve Londra, Cornell University Press., 2005, Aktaran, Gözde Yılmaz, "Türkiye, Avrupalılaşma ve Yerel Değişim", **Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.22, S.2, s.s.63-84,2014, s.65

4. Temel Mekanizmalar

AB etkisinin üye ve aday ülkelere yansımalarının nasıl gerçekleştirilmekte olduğu sorusu üzerinden Avrupalılaştırmanın birbirinden farklı enstrümanlar ve süreçler vasıtasıyla bu tesiri gerçekleştirebildiğini söyleyebiliriz. Bu enstrümanlar formel ve değersel bağlamda farklılaşabilmektedir. Ayrıca birbirini bütünleyici hiyerarşi ve yönetim akışlarında yatay ve dikey bağlamlarda da gerçekleşebilmektedir.

Avrupalılaştırmanın temel mekanizmaları özellikle üye ülke ve aday ülke bağlamlarında farklılaşmaktadır. Daha önce de değinildiği üzere, üye ülkelerin Avrupalılaştırması karşılıklı etkileşime dayanmaktadır. Oysa aday ülkelerin Avrupalılaştırması salt aşağı yönlü bir sürece işaret etmektedir. 1993'te Kopenhag Kriterleri biçiminde bir ilkeler bütünü ortaya çıkmıştır. Böylece **Koşulluluk** (Conditionality) aday ülke Avrupalılaştırmasında temel bir araç özelliğini kazanmıştır. Başka bir deyişle koşulluluk, aday ülkelerin bu ilkeleri iç hukuklarında benimsemesi yoluyla AB'ye katılım umudunu taşımasını ifade etmektedir. Bununla birlikte tamamen uyulması gereken Kopenhag Kriterleri'nin yanı sıra güncel Avrupa Mevzuatının (Acquis Communautaire) da ülke hukukuna iktisabı gerekmektedir.⁷⁸

Koşulluluk ilkesinin önemine vurgu yapan Schimmelfennig ve Sedelmeier, AB'den aday ülkelere norm aktarımında koşulluluk mekanizmasını gereklilik olarak sunar. Bunun yanı sıra norm iktisabında iç maliyetlerin de etkililiğinin altını çizmektedirler. Bununla birlikte, siyasal/demokratik içerikli reformlar söz konusu olduğunda koşulluluk ilkesi, anılan iç maliyetleri ele alan mekanizmaya göre daha etkili olabilmektedir.⁷⁹

Avrupa Birliği, yukarıdan aşağıya olarak gerçekleşen bu Avrupalılaştırma sürecini, aday ülkeler için düzenlenen, yıllık İlerleme – ve OECD- raporları ile gözetim altında tutmaktadır. Ayrıca ülke içindeki diğer bakanlıklar reformların, ulusal program ve stratejilerle uyumlu olarak yürütülmesi sürecinde koordinatör işlevi

⁷⁸ Yazgan, Ibid, s.126

⁷⁹ Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", **Journal of European Public Policy**, C.11 S.4, s.s. 661–679, 2004, s.663

görebilmektedir. Dahası, AB'nin mali yardım dağıtımına ilişkin sıkı bir mali kontrol mevcuttur. Mali kontrol kapsamında, komisyon tarafından istenilen gerekli bilgileri de hazırlamaktadırlar.

Katılım süreci, AB ve aday ülke ulusal elitleri arasında iki taraflı müzakerelere dayanabilmektedir. Zira bu müzakereler, aday ülke adına sınırlı sayıda bakan ve bürokrat sorumluluğundadır. Müzakereler katılım hazırlıklarından sorumlu bu ekip eliyle yürütülmektedir. Bu ekip, AB perspektifine uyumu karşılamadaki tespit ve eksikliklere cevap verebilmektedir. Grabbe'a göre, AB'ye dönük delegasyon adı da verilebilen söz konusu ekibin varlığı ülke hükümetince desteklenmesine bağlıdır. Dahası mali, idari kaynakların bu çalışmalara adanması gerekmektedir. Böylece AB hakkında uzmanlaşmış bakanlıklar içinde idari kadrolar oluşabilmektedir.⁸⁰

Avrupalılaştırmanın AB ile çeşitli statüdeki ülkeler arasında, AB lehine asimetrik de olabilen, karşılıklı etkileşime haizliği, sürecin işlerliği nazarından bazı ön şartları da gerektirmektedir. Bunların ilki AB müktesebatı ile AB altı düzenlemelerin ahenkli olmasıdır (**goodness of fit**). Börzel ve Risse'ye göre bu durumda, katmanlar arasındaki bir uyumsuzluk yerele baskıyı artıracaktır. Dahası üye/aday ülkelerin AB perspektifine uzaklığı karar alma mekanizmalarının nüfuzlarını azaltacaktır. Bu nedenle ulusal düzeyde AB perspektifine uyum yanlısı bir aktörler dizisi gerekmektedir.⁸¹ Konuya yönetim alanlarında geçicilik perspektifinden bakan Goetz'e göre, genişleme girişimlerinde Avrupa düzeyi ile aday ülke arasında tezahür edebilmektedir. Bu tür uyumsuzlukların yönetimi, tarihsel olarak süregelen ulusal kurumsal yapılara göre idari yapıları yeni filizlenen ülkelerde daha kolaydır.⁸²

İç etkinin oluşumu sürecinde, AB politikalarının yerel düzeyi absorbe etmesinde zorluk yaşaması söz konusudur. Bununla birlikte; Avrupalılaştırmanın etkili olabilmesi için, ülke düzeyi ile Avrupa düzeyi arasındaki farkın ılımlı olması gerekmektedir.

'Uyum Baskısı' ilkin ulus-üstü düzenlemeler ile tek yönlü işleyebilmektedir. Diğer

⁸⁰ Heather Grabbe, "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", **Journal of European Public Policy**, C.8, S.6, s.s.1013-1031, 2001, s. 1018

⁸¹ Börzel ve Risse, Ibid, s. 18

⁸² Goetz, Ibid., s.9

türlü istişare sürecine dayalı olarak hükümetlerarası bir nitelik ile Avrupalılaşmayı sağlayabilmektedir. Ayrıca, ortak karar alma ve uygulama, ortak çalışmayı üye ülkelere öğretmektedir. Sonuç olarak oluşan ‘**Sosyalizasyon**’ vesilesiyle de bir Avrupalılaşmadan söz edilebilir.⁸³

Dimitriou’ya göre ‘Goodnes of Fit’de ulusal yapı ve siyaset akışlarının mevcut olacağı varsayımı geçerlidir. Fakat, Orta ve Doğu Avrupa’ya ilişkin Dimitrov v.d., bu bölgelerdeki ülkelerde siyasal ve yönetsel yapıların istikrarsızlığına vurgu yapmaktadır. Ayrıca bu ülkelerde siyasa oluşturma sürecinin yerleşiksizliğini savunmaktadır.⁸⁴ Yine bu duruma ilişkin Goetz’e göre, Avrupalılaşma yapı ve politika akışlarının uyumlaştırılmasından öte anlama sahiptir. Goetz, onun yeni yapı ve aktörlerin oluşumu ile ilgili olduğuna vurgu yapmaktadır.⁸⁵ Bu bakımdan bir sonuç olarak Dimitrou’ya göre, aday ve yeni üye ülkelerin Avrupalılaşması, yapısal ve politik sahadaki reform gereksinimlerinin giderilmesine koşut olarak ilerleyebilmektedir.⁸⁶

Koşulluluk ilkesi kapsamında, ‘Uyum Baskısı’nın yanı sıra, özellikle ‘koşulluluk’ mekanizmasının aday ülkelerde uygulanmasında gözlemleyebileceğimiz ‘**aracı/arabulucu faktörler**’ (**mediating factors**) de bir diğer mekanizmadır. Bu mekanizma, ilkin ülkedeki veto odaklarına odaklıdır. Bunun yanı sıra yereldeki bir siyasi kültür ve güç dengesi gibi birtakım aracı faktörleri de barındırmaktadır.⁸⁷ Yılmaz’a göre, aracı faktörler, AB mevzuatının uygulama açığı ile ilintilidir.

⁸³ Patrick Muller ve Nicole Alecu de Flers, “Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms”, **Working Paper No. 05**, Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences 2009, s.2-3 (çevrimiçi) www.ies.be/files/Müller-B3.pdf , 11 Mayıs 2016

⁸⁴ Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz ve Hellmut Wollmann “Domestic institutions and European Governance,” **Governing After Communism**, Haz. Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz ve Hellmut Wollmann, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, s.s. 249–263, 2006, s.256

⁸⁵ Klaus H. Goetz, “Territory, Temporality and Clustered Europeanization”, **Institute for Advanced Studies Political Science Series**, Viyana, S. 109, 2006, s. 21

⁸⁶ Dimitrov v.d., Ibid, s. 257

⁸⁷ Thomas Risse, Maria Green Cowles ve James Caporaso, “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, **Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change**, Haz. Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, New York, Cornell University Press, 2001, s. 2-7

Türkiye’de ise bu açığın yanı sıra siyasal koşulluluk ilkesi ile uyum baskısının zayıfladığı periyotlarda Avrupalılaşma da etken olabilmıştır.⁸⁸

Risse ve diğerlerine göre, uyum baskısının yoğun olduğu dönemlerde anılan aracı faktörler, AB müktesebatının benimsetilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Karar alma statüsüne haiz aktörler, aracı birimler ve kültürel işbirliği ikliminden oluşan arabulucu faktörler, uyum süreci vesilesiyle ülke Avrupalılaşmasına olumlu ya da olumsuz tesir edebilmektedirler.⁸⁹

Knill ve Lehmkuhl ise, Avrupalılaşmanın 3 farklı mekanizma yoluyla gerçekleştiğini belirtmektedir. Bunların ilki olan kurumsal uyarlamada AB’nin hedef ülkeye önerdiği perspektif ön plandadır. Bu perspektifin gerçekleşme düzeyine göre etkililik kazanılmaktadır. İkinci mekanizmaya göre AB ile ulusal yapı arasında yapısal bir farklılık olmasa dahi, AB’nin yereldeki dengeleri kendi perspektifi lehine değiştirebilme potansiyeli bulunmaktadır. Böylece üye ya da aday ülkede reform çabalarını başlatabilmektedir. Buna göre AB’nin teşvik ettiği politik tercihlerin ülke içinde çoğunluğun desteği vasıtasıyla uygulanması desteklenmektedir. Bununla birlikte bu etkinin her zaman ereklerine ulaşamayabileceği de mümkündür. Zira bütünsel bir siyasi ve ekonomik mekanizmaya haiz AB’nin dolaylı olarak ulusal siyasi dengeleri, bu kez AB perspektifi aleyhine sarsabileceği de göz önünde tutulmalıdır. Son mekanizma olan kanaat ve beklentilerin yeniden biçimlendirilmesinde, AB’nin politikalarına ilişkin algıların olumlu olmasının teşvik edildiği bir zemine vurgu yapılmaktadır. Bu bakımdan, AB, siyasal ve benzeri nitelikte sorunları karşılamada bir odak hâline gelebilmektedir. Böylece ülkedeki reformlar hakkında siyaseten –normatif bir- uzlaştırıcı olarak ön plana çıkabilmektedir.⁹⁰

Üye ülkelerin Avrupalılaşması süreci, uyum baskısı ve sosyalizasyonun AB’nin kendi yapısı içerisinde gerçekleşmesine dayalıdır. Aday ülkelerde ise, koşulluluk temel bir mekanizmadır. Bununla birlikte, aday ülkelerin siyasi ve yönetsel kapasitesinin yanı sıra ile mevcut Avrupa Birliği’ne katılım gündeminin kamuoyunda

⁸⁸ Yılmaz, Ibid, 78-79

⁸⁹ Risse v.d., Ibid, s.6-9

⁹⁰ Cristoph Knill ve Dirk Lehmkuhl, Ibid, s.258-263

karşılık bulduğu destek arasındaki bağ önemlidir. Bu bağıntı bazı durumlarda koşulluluğu destekleyebilse de bazı durumlarda koşulluluğun etkisini sınırlayabilmektedir.⁹¹

Grabbe'a göre, aday ülkelerin Avrupalılaşmasındaki diğer mekanizmalar, finansal ve eşleştirme (twinning) üzerinedir. Bunları ilerleme raporları ve gözetim-değerlendirme mekanizmaları izlemektedir. Ayrıca teknik yardım, aday ülke üyeliğinin tedricen gerçekleştirilmesi gibi unsurlar da bunlara dahil edilebilir.⁹²

Büyük ölçüde AB'ye katılım süreci etrafında şekillenen Avrupalılaşma, Grabbe'a göre çok farklı süreçler yoluyla aday ülkelerde yapısal ve politik dönüşüme yol açmaktadır. Bu süreçler Grabbe'a göre 5 farklı grupta toplanmaktadır. Bunlar;

- 'Gate Keeping': Üst kademedeki başlanılan katılım istişareleri
- Benchmarking ve İzleme (Gözetim)
- Bir Model Sunma: Yasal şemsiye ve kurumsal şablonlar yaratılması
- Finansal Destek: Para yardımı ve bilgi-teknik bakımdan destek
- Danışma ve 'Twinning' kusursuz uygulamaların teşviği.⁹³

Bu mekanizma biçiminin yazın içindeki en özgün unsuru 'Gate Keeping' yaklaşımıdır. 'Gate Keeping'deki aşamalar için şartların getirilmesi 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi ile başladı. Bununla birlikte 1997 Lüksemburg ve 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında bu aşamalarda ilerleme zorlaştırıldı. Koşulluluk ilkesi ve ilerleme raporları ülke hükümetlerini reforma dair teşvik etmektedir. Bu nitelik ise anılan mekanizmanın önemli bir işlevi olabilmektedir. Zira, aday ülkelerin koşullardan birini yerine getirmemesi ileri bir aşamadan dışlanmayı doğurmaktadır. Bu da hükümetleri iç politikada zorlayabilmektedir. Yine de, bu işlevin etkin olması için hükümet ve yerel elitlerin eşgüdümlü olarak AB'ye katılımı desteklemesi gerekmektedir.⁹⁴

⁹¹ Schimmelfenning v.d., Ibid, s. 495

⁹² Heather Grabbe, "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process", **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, NewYork, Oxford University Press, 2003, s.312-316

⁹³ Grabbe, 2001, Ibid, s.1020

⁹⁴ Ibid, s. 1021

Benchmarking, AB'nin aday ülkeleri katılım süreçlerinde derecelendirme vasıtasıyla yapısal ve politik gelişime yöneltebilmesine yardımcı olmaktadır. Böylelikle belirli politika alanlarının yanı sıra siyasi ve idari işleyişte de en iyi uygulama örneklerinin özendirilmesi sağlanabilmektedir. Grabbe'a göre, bunun için katılım ortaklığı ve Komisyon raporlarından yararlanılmaktadır. Bu yolla koşulluluk ilkesi şemsiyesinde fonların dağıtımı ile kapasite ve yeterliliğin derecelendirilmesi yoluyla aday ülkelerdeki reformlara önemli bir katkı sağlanabilmektedir.⁹⁵

Model sunma, AB mevzuatının iktisabı ve uygulanmasının gerekliliği üzerinedir. Komisyon raporlarında yeni bir kurum oluşturulması ya da var olanların güçlendirilmesi içermektedir. Bununla birlikte Grabbe, aday ülkelerin çok farklı özellikler içerdiğini belirtir. Bu nedenle bu tür raporların detaylı olmaktan çok uzak olabileceğini belirtmektedir. Ayrıca bu tarz modellerin bir diğer nedeninin AB'nin ortak standartlara sahip bir yapıya sahip olamamasından kaynaklandığının altını çizmektedir.⁹⁶

Twinning, aday ülkelerin idari ve demokratik kurumlarının AB perspektifi ile tutarlı hâle gelebilmesine yardımcı olabilmektedir. Bu kapsamda, üye ülkelerin yasal çatı ve örgütsel kapasiteye ilişkin deneyimlerinden öğrenme, bir metot olarak kullanılmaktadır. Grabbe, özellikle PHARE Programı şemsiyesindeki twinning uygulamasına, koşulluluğun yanı sıra bir yatay Avrupalılaşma aygıtı olarak da değinilebileceğine vurgu yapmaktadır.⁹⁷

Yukarıda belirtilen mekanizmalar, Goetz'e göre, bireysel üye ülkeler tarafından teklif edilen yönetsel yardım eşgüdümünü amaçlamaktadır. Bununla birlikte aday ülke statüsünde sektörel sahalarda gerçekleşen eşgüdüm, Birliğe katılım sırasında bir önem kazanabilmektedir. Burada, sektörel yardımların yanı sıra AB Komisyonu'nun ilerleme raporları örneği verilebilir. Raporlarda belirli genel kriterlere nazaran kurumsal kapasite inşası yanında değerlendirmeler yapılabilmektedir. Söz konusu genel kriterlerin yaratılması politika eşgüdümünün bir

⁹⁵ Ibid, s.1022

⁹⁶ Ibid, s.1023

⁹⁷ Ibid, s.1024

sonucudur. Ayrıca ihtisas ve ortak yaklaşım da bu ürüne katkı sağlamaktadır. Burada Avrupa Kamu Yönetimlerinde reformlarla ilintili “Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CİTE)” ile “Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Ağı (EUPAN)” ve EuroMed kamu yönetimi eğitimi gibi belge ve kurumsal yapılardan da yararlanılmaktadır.⁹⁸

AB, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini sadece AB mevzuatının kabulü yoluyla içermesi sırasında, uygulanmaya dair kapasite sorunlarıyla karşılaşmıştır. Bu olumsuzluk karşısında Komisyon, aday ülkelere yönelik çift yönlü bir strateji uygulamıştır. İlk, çekirdek yönetsel ilkeler ortaya konulmuştur. Takiben aday ülkelerin reform programlarına dair tedbirler hazırlanmıştır. Okçu’ya göre, idari kapasite ve reforma ilişkin Komisyon’un yukarıda sözü edilen çabalarında etkin olunabilmesi için, OECD’nin SIGMA programı devreye sokulmuştur.⁹⁹

SIGMA, Peretó ve Freibert’e göre, AB’ye aday ülke kamu yönetimleri yatay yönetim yoluyla, politika yapma ve koordinasyon, kamu hizmeti ve hukuku, kamu harcamaları, iç mali –yönetim ve- denetim sistemi, kamu alımları ve iç ile dış denetimler üzerinde bir bütünleşme oluşturmaktadır. Aday ülkelerin AB perspektifine yakınsamasıyla ilintili SIGMA bildirimleri AB Komisyonu Raporları’nın başlıca kaynaklarından biridir.¹⁰⁰

SIGMA çalışmalarına bağlı olarak 1999 yılında “AB üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemi Anahatları” ve “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı iki metin yayımlanmıştır. İlkinde kamu yönetimiyle ilgili 6 ana alana vurgu yapılmıştır¹⁰¹. Bunlar;

a)Kamu Hizmetleri (Buna Personel Yönetimi Dahildir)

⁹⁸ Goetz, 2007, Ibid, s.12

⁹⁹ Murat Okçu, “Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, **TEPAV/EPRI**, s.13 (çevrimiçi)
https://tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa_Yonetsel_Alanina_Dogru_Turk_Kamu_Yonetimi_Cok_Duzeyli_Yonetisim.pdf , 14/05/2016

¹⁰⁰ Francisco Cardona Peretó ve Anke Freibert, “The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries”, **Hrvatska Javna Uprava**, C. 7, S.1, s.s. 51–59, 2007, s.52

¹⁰¹ OECD, **Control ve Management System Baselines for European Union Membership**, Paris, SIGMA Papers, Ekim, 1999

b)Kamu Mali Yönetimi (Buna İç Denetim Dahildir.)

c)Kamunun bir Dış Denetimi

d)Kamu Harcamalarına Dair Yönetim

e)Siyasa Oluşturma ve Eşgüdüm Araçları ve

f)bir Kamu İhale (Alım) Sistemi'dir.

İkinci olarak ise aday ülke kamu yönetimleri ile üye ülke kamu yönetimlerini ilkel alanda bir bütün haline getirmek amaçlanmıştır. Avrupa Topluluk Adalet Divanı'nca önceden tanımlanan bu ilkeler;

a)Güvenirlilik Sahibi Olunması,

b)Hesap Verebilir Olunması,

c) Etkililik (ve Verimli Olunması)

d) Açıklık,

e)Öngörülebilir Olunma,

f)Liyakat Esasını Benimseme

g)Bir Kurumsal Kapasite,

h)Katılım'dır.¹⁰²

Temel mekanizmalara ilişkin yukarıda belirtilen genel çerçevenin oluşumunda Türkiye, bir inceleme konusu olarak literatüre katkı sağlamıştır. Schimmelfennig AB etkisini aday ülkelerde inceleyen çalışmasında; Letonya, Slovakya ve Türkiye'de araçsal bir akılcılığın maddi pazarlık akışlarının, normatif bir akılcılığın sosyal tesire dayalı işleyişinden daha tesirli olduğunu saptamıştır. Bu durum, Türkiye'de teşvik ve müeyyideye ilişkin koşulluluk ilkesinin, sosyalizasyon yoluyla Avrupalılaşmaya

¹⁰² OECD, **European Principles For Public Administration**, Paris, SIGMA Papers, Kasım, 1999

baskın gelebildiğine vurgu yapmaktadır.¹⁰³ Bununla birlikte, sosyal tesir mekanizmasının, -iç aktörler bağlamında- reformlara etkisine, Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarının tarihsel süreci ele alınırken bir etmen olarak değinilecektir.

B. KOŞULLULUK

Koşulluluk ilkesine ilişkin Uğur, bunun uluslar arası ekonomik örgütlenmelerin ülkelere yönelik uyguladığı mekanizmalar yoluyla geliştiğini belirtmektedir. Ona göre, koşulluluğun bir türü olan AB koşulluluğu aday ülkelere karar alıcıların elini bağlayıcı özelliğe sahiptir. Ayrıca hedef ülke elitlerinin otoritesini siyaseten arttırıcılığa sahiptir. Dahası, AB’nin koşulluluk ilkesine bağlı taahhüt mekanizması ülke siyasal yapısındaki belirsizlikleri azaltabilmektedir. Böylece dış siyasal ve ekonomik ilişkilerde ülkenin bir avantaj sağlamasının önü açılabilmektedir.¹⁰⁴

Koşulluluk ilkesinin AB etkisinin üye ve aday ülkelere yansımada başlıca mekanizma olduğu belirtilebilir. Özellikle aşağı yönlü bir Avrupalılaşıma yaklaşımının özü olan koşulluluk, formel düzenlemelerin de ötesinde anlama sahiptir. Zira koşulluluk siyasi bazı kriterlerin de uyumuna neden olabilmektedir.

Grabbe’a göre koşulluluk ilkesi, genişleme sürecinin güç eşitsizliği niteliği kazanmasına neden olmaktadır. Zira aday ülkelerdeki politika dönüşümüne dönük olarak; AB tarafından, mali ve teknik yardım, bilgi/danışma, twinning, benchmarking ve model sunma hizmetleri sağlanmaktadır. Bununla birlikte Grabbe, bu yardım sürecinin AB gündemindeki belirsizliklere maruz kaldığına değinir. Sürecin özellikle sosyal politika ve adalet sahalarında sınırlanabileceğinin altını çizmektedir.¹⁰⁵

Jacoby’e göre yukarıda sözü edilen belirsizlik, aday ülkelerin AB yapı ve işleyişini benimsemesini olumsuz etkilemektedir. Zira belirsizlik AB’nin asimetrik gücüne rağmen ülke içinde koşulluluk ilkesinin yarattığı Avrupalılaşıma sürecine zarar

¹⁰³ Frank Schimmelfennig v.d., Ibid, s.495-496

¹⁰⁴ Mehmet Uğur, “Europeanization, EU Conditionality, and Governance Quality: Empirical Evidence on Central and Eastern European Countries”, *International Studies Quarterly*, C.57, s.s. 41–51, 2013, s.42

¹⁰⁵ Grabbe, 2003, Ibid, s. 312-314

verebilmektedir. Zira aday ülkelerin AB perspektifine uyumu, bu tür belirsizlik düzeyine bağlı olarak ülke içi konjonktüre daha fazla uyum sağlayabilmektedir. Böylelikle, koşulluluk mekanizmalarının zayıfladığı bir statüde, aday ülkenin dönüşümü de parçalı olabilmektedir.¹⁰⁶

Avrupalılaşıma mekanizmasına bağlı değişim sürecine ilişkin Uğur, koşulluluk ilkesinin bu sürece tesir eden faktörlerden biri olduğunu vurgulamaktadır. Buna göre karar alıcıların reform sürecinde maruz kaldığı zorlukları aşabilmede koşulluluğu başat bir faktör olarak betimlemektedir. İç siyasal karışıklıklar, hukuk ve demokratik değerlerin güçsüzlüğü gibi engellere karşı koşulluluk adeta kaldıraç vazifesi üstlenmektedir. Bununla birlikte, aday statüsünden üye statüsüne geçişte koşulluluk ilkesi, durağanlaşma ve gerileme gibi olumsuzluklara da yol açabilmektedir.¹⁰⁷

Katılım koşullarına ilişkin Grabbe, koşulluluğun tüm aday ülkelere üyelik potansiyeli göz ardı edilerek eşit uygulandığını ileri sürmektedir. Fakat, AB’ye üyelik yasal ve yapısal uyumun yanı sıra AB’nin politik endişelerine dayalı öncelikleri ile de ahenkli olmalıdır. Bu durum, 1993 tarihli Kopenhag kriterlerinin aday ülkelerde demokratik yapı ve rekabetçi piyasa ekonomisinin mevcudiyetini eksik kabulünün bir sonucudur. Zira, bir üyelik zorunluluğu olarak birliğin siyasi, ekonomik ve hatta parasal birlik ereklerine riayet aranmaktadır.¹⁰⁸

AB koşulluluğu, siyasal, ekonomik ve hukuki ayaklara sahiptir. Bu tezde irdelenen siyasal koşulluğun temelleri 1993 tarihinde ortaya konulan Kopenhag Kriterleri tarafından atılmıştır. Özelde 1999-2017 tarih aralığı bakımından 2012 tarihli “AB İnsan Hakları ve Demokrasi Üzerine Eylem Planı ve Stratejik Çerçeve” (“EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy”) metninde AB siyasal koşulluluğunun ilkeleri ve bunlara dair Birliğin Avrupa ve üye ülke düzeylerince yerine getirilmesi gereken kategoriler tanımlanmıştır. Ayrıca söz konusu metin AB’nin daha kesitsel insan hakları ve demokrasi üzerine metinleri (örneğin “Human Rights and Democracy”, “AB İnsan Hakları ve Uluslararası İnsani Hukuk

¹⁰⁶ Wade Jacoby, “Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites and Western Models”, **Governance**, C.14, S.2, 2001, s.173

¹⁰⁷ Uğur, Ibid, s.48

¹⁰⁸ Grabbe, 2001, Ibid, s.1015-1016

Rehberliği” (“EU Guidelines Human Rights and International Humanitarian Law”), “EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World”) ile BM’nin insan hakları ile ilgili metinlerince desteklenebilmektedir. Siyasal koşulluluğa ait ilkeler ve bunlara dair stratejik çerçeve ve eylem planında sınıflandırılan kategorilerden üye ülkeler sorumluluğunda bulunanları aşağıda sıralayabiliriz:

Siyasal Koşulluluk İlkeleri

A. Hukuk Devleti

B. Demokrasi

C. İnsan Haklarının yanı sıra Azınlıklara Saygı ve Koruma

Siyasal Koşulluluk İlkelerinin Üye Ülkeler Bakımından Kategorilendirilmesi

1. Sivil Toplum
2. Evrensel Bağlılık
3. Demokrasiye Etkili Destek (DED)
4. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar (ESK)
5. İnsan Haklarına Yardımcı Ticari İş Yapma
6. Terör Karşıtı Faaliyetler ve İnsan Hakları
7. Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Sahası ile İnsan Hakları
8. Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları
9. Ölüm/İdam Cezasının Kaldırılması
10. İşkence ve Diğer Zulüm, İnsanlık Dışı ve Küçük Düşürmeye Yönelik Muamele ya da Cezaların Kaldırılması
11. İnsan Hakları Savunucuları
12. Çocuk Hakları
13. Kadın Hakları ve Cinsiyet Temelli Şiddetin Önlenmesi
14. Uluslar arası İnsani Hukuk/Savaş Hukuku ile Uyum
15. LBGTİ Hakları
16. Din ya da İnanç Özgürlüğü ve Her Çeşit Ayrımcılığın Önlenmesi
17. İfade Özgürlüğü (online/offline)
18. BM İş ve İnsan Hakları Üzerine İlkeler Rehberi
19. Yargı ve İdari Yargı
20. Hesapverebilirlik ve İnsan Hakları İhlalleri

21. Azınlıklar
22. Yerli Halklar
23. Engelliler
24. Tailor-Made (Duruma Özel) Yaklaşımlarla Zeminde Etki
25. Kalkınma İşbirliği ve İnsan Hakları
26. AB Dış Faaliyetlerinde İnsan Hakları ve Demokrasi Kültürü
27. AB Konseyi'nde İnsan Hakları ve Demokrasi Üzerine Kapasite Gelişimi
28. Büyük Politika Ahengi Oluşturma
29. Diyalog Yoluyla Etki
30. AB Dış Politika Enstrümanlarının Etkileşimi ile Etkili Kullanımı
31. Etkili Çoktarafılığın İlerletilmesi
32. BM Bağlamında Etkili Yük Paylaşımı
33. İnsan Hakları ile İlintili Bölgesel Mekanizmaların Güçlendirilmesi¹⁰⁹

C. GENİŞLEME SÜRECİ

Genişleme Süreci, bir AB aday ülkesinin AB değerleri ile sosyalleşmesini tanımlamaktadır. Dahası AB için hazır hâle gelmesini ifade etmektedir. Başka bir deyişle genişleme, bu sürecin kolaylaştırılmasına yöneliktir. Ayrıca AB-aday ülke ilişkilerinin uyumluluğunu sağlamaktadır.¹¹⁰ Börzel ve Risse, genişleme sürecinde aday ülkenin kurumsal ahenk ile sosyalleşme ve öğrenmeyi sağlamasının altını çizmektedir.¹¹¹ Bir sonuç olarak, genişleme sürecini, tedrici olarak AB'ye katılıma yönelik yapısal ve değersel bir adaptasyon mekanizması olarak betimleyebiliriz.

Buna paralel bir görüşle Ekengren genişleme süreci Avrupalılaşmasında formel kurallardan ziyade yönetişime riayetinin önemine vurgu yapmaktadır. Ona göre planlama süreci çeşitli takvimsel dönemlere ayrılmaktadır. Bu bağlamda zaman

¹⁰⁹ Avrupa Birliği Konseyi, **EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy**, Lüksemburg, 2012

¹¹⁰ Goetz, 2007, Ibid, s. 7

¹¹¹ Thomas Börzel ve Tanya Risse, "Conceptualizing The Domestic Impact of Europe", Haz. Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli, **The Politics of Europeanization**, New York, Oxford University Press, 2003, s.66

tablosu ve bitiş tarihi kavramları adeta bir taahhüt ile uyum mekanizması vazifesi görmektedir.¹¹²

Avrupa Birliği'nin siyasal kurumsallaşmasını ilerlettiği 1990'lı yıllardan günümüze genişleme sürecini, başlangıç ve tamamlanması aşamalarına kadar – bu süreci hızlıca atlattığı söylenebilecek olan- Malta örneğinde kronolojik olarak gözlemleyebiliriz. Goetz'in aktarımına göre; Malta'ya aday ülke statüsü 1990 yılında verildi. 1990'lı yılların ortalarındaki Avrupa Antlaşmalarının sonuçlanması 1993'te katılım öncesi için stratejisi yaratılması gerektirdi. 1994 ve 1996 arasında üyelik için uygulamalar oluşturuldu, 1997'den itibaren katılım stratejisini güçlendirici düzenlemeler yapıldı. Takiben katılım ortaklığı kurumu oluşturuldu. Ve nihayet 1998 yılında AB'ye katılım müzakereleri başlatıldı. Bu müzakereler 2003 baharında sonuçlandırıldı.¹¹³

D. AVRUPA YÖNETSEL ALANI (AYA)

AB üye ülkelerinin farklı kamu yönetimi uygulamaları mevcuttur. Ancak ortak yönetim kriterleri de belirlenebilmiştir. AB üyelerince paylaşılan bu ilkeler Avrupa Yönetsel Alanı (AYA) olarak tanımlanabilmektedir. Bu ilkeler aşağıda sırası içinde açıklanmaktadır.

a) hukukun üstünlüğü: yasal belirliliğin yanı sıra idari eylem ve kararların öngörülebilir olmasını ifade etmektedir. Böylece keyfi karara karşı yasal güvencenin altı çizilmektedir.

b) açıklık ve şeffaflık: süreç ve sonuçların incelenmesine odaklanmaktadır. Böylece önceden var olan kurallar ile tutarlılık amaçlanmaktadır.

c) hesap verebilirlik: İdarelerin diğer kamu idareleri ve otoritelere hukuk şemsiyesinde riayetini ifade etmektedir.

¹¹² Magnus Ekengren, *The Time of European Governance*, Manchester, Manchester University Press, 2002, s.121

¹¹³ Goetz, 2007, Ibid, s.10-11

d) etkinlik: kaynakların dağılımı ile kullanımına odaklanmaktadır. Ayrıca siyasi eylemlere ulaşılmasında etkililiği ifade etmektedir.¹¹⁴

AB'nin tüm üye ve dolayısıyla aday ülkeler için somut ve ortak bir idari şeması bulunmamaktadır. Ancak Peretó ve Freibert, yukarıda sözü edilen temel ilkelere ilaveten Roma Antlaşması'na atıfla bir çıkış yolu aramaktadır. Antlaşmanın 173. ve 190. maddelerinde yargının idari işlemler üzerindeki etkisi ve idarenin hukuka bağlı işleyişinin öneminin altı çizilmektedir. Ayrıca AB Ombudsmanı'nın tavsiyesi olarak 2002 yılında AB Parlamentosu'nun benimsediği bir "İyi İdari Davranış Kodu" mevcuttur. Kodun, anılan şemanın lafzına katkı sağladığını vurgulamaktadırlar.¹¹⁵

AB Komisyonu'nun 1995 yılındaki 'White Paper'ı, Doğu Avrupa Ülkeleri ile ilintilidir. Metin, Birliğe aday ülkelerde mevzuata uyumun da ötesinde bunları ifa etmeye dönük yönetsel kapasiteye vurgu yapmaktadır. White Paper adlandırmasının İngiltere'de Thatcher'la başlatılan ve Blair tarafından da sürdürülen yönetsel reform çabalarında izlenecek ilke, usul ve esaslar için yayımlanan White Paper adlı metinden esinlendiği düşünülebilir. Okçu'ya göre kamu yönetimi sahasının AYA vasıtasıyla Avrupalılaşma araştırmalarına dahili anılan olguyla çakışmaktadır. Bu duruma somut örnek olarak 1997'deki Komisyon'un katılım ortaklıkları çabası verilebilir. AB, bu yolla, mevzuatının uygulanma kapasitesi ile ilintili reform önceliklerini belirlemektedir.¹¹⁶

Burada, Okçu'ya göre, AB aday ülkelere somut bir kamu yönetimi örneği ortaya çıkarmaktan uzaktır. Zira, Komisyon AB hedeflerini önceliğine almaktadır. Dolayısıyla kamu personel rejimi, idari yargı/yargı yönetimi ve ayrıca sektörel örgütlenme konuları üzerinde durmaktadır. Merkezi idare reformu arka planda kalmaktadır.¹¹⁷

AB üyeliği için gerekli değişim, Avrupalılaşmanın gelişim ve ilerlemesi ekseninde evrilmektedir. Bu yüzden kronolojik bir hatta aday ve mevcut üye ülke

¹¹⁴ OECD, Kasım 1999, Ibid

¹¹⁵ Peretó ve Freibert, Ibid, s.54

¹¹⁶ Okçu, Ibid, s.7

¹¹⁷ Op. Cit.

reformları arasında farklılıklar olabilmektedir. AYA tüm bu farklı yönetsel reform akışlarının ortak bir zeminini oluşturmaktadır. AYA'nın oluşumuna ilişkin Peretó ve Freibert, katkıda bulunan 4 dinamik bulunduğunu belirtmektedir. Bunlar;

a) AB kurumlarının hukuki işlemleri: AB kurumlarının hukuki işlemleri, AB idare hukuku ve idari yargısını beslemektedir. AB idare hukukunun detaylı ve yönetişime dayalı uygulanması AB üyeleri arasında yakınsamaya katkıda bulunmaktadır.

b) Bürokrasi içindeki iletişim: Bu iletişim ilkin, AB politikalarının ulusal ve yerel düzeyde uygulanmasıyla ilgilidir. Takiben hedeflere dönük en iyi pratiklerin optimal değişimi için bir ortak anlayışın teşvikine dairdir.

c) Ülke yasal sistemine AB mevzuatının tesiri: AB hukuku, hatta Avrupalılaşması oldukça sınırlı yerlerde bile ülkelerin siyasal/yönetsel yapı ve pratik üzerinde doğrudan tesirde bulunmaktadır. Zira ülkelerin siyasal ve yönetsel yapıları, AB ile hukuki kaynaklar ile benzerlik taşımaktadır. Bu nedenle anılan her iki kaynak doğrudan uygulanabilmektedir.

d) Avrupa Adalet Divanı: Avrupa Adalet Divanı, Avrupa düzeyinde bir idare hukuku ile idari yargının gelişiminde başat rol oynamaktadır. Burada ülke yargı merciilerince, Avrupa hukukuna dair sorunlar Divan'a sunulmaktadır. Divan'ın geliştireceği ilkelere tüm Avrupa düzeyince uyulmaktadır.¹¹⁸

Aday ülkelerin AYA'ya yakınsaması ise, Peretó ve Freibert'e göre, AB Konseyi tarafından tanımlanan AB perspektifinin ülke yönetsel sistemler üzerindeki doğrudan ve hatta dolaylı tesirleri ile gerçekleşmektedir. Bunlar;

a) 1993 Yılındaki Kopenhag Kriterleri: Demokrasi ve hukuk devletinin yanı sıra ve insan hakları ile azınlıklara saygı ilkelerinin güvencesinin temini.

b) 1995 Yılındaki Madrid Kriterleri: AB hukukunun etkin olarak ifasına dönük, yönetsel ve yargısal reformlar.

¹¹⁸ Peretó ve Freibert, Ibid, s.54-55

c) 1997 Yılındaki Lüksemburg Kriterleri: Kurumların güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi ile ilintilidir. Böylece onların AB bütünleşmesine tedricen daha fazla bağımlı yapılması hedeflenmektedir. Çok düzeyli bir yönetişime de vurgu yapmaktadır.

d) 1999 Yılındaki Helsinki Kriterleri: Avrupa Birliği'ni teşkil eden Sözleşme ya da Antlaşmalarda sergilenen AB değer ve siyasetlerinin aday ülkelerce de paylaşılması.

119

Olsen'e göre Avrupa Yönetişel Alanı (AYA) Avrupa bütünleşmesinin bir sembolüdür. Başka bir deyişle AB'nin normatif yüzü gibi değerlendirilebilir.¹²⁰ Diğer taraftan, Goetz'e göre, ulusüstü bir Avrupalı idare katmanı doğmuştur. Böylece ulusüstü ve ülke idareleri arası birtakım etkileşim formları oluşmuştur. Ayrıca Avrupa'da ortak idari standartlar yayılmıştır.¹²¹

Avrupa Yönetişel Alanı'na ilişkin Goetz, ilgili çalışmaların ağırlıkla teritoryal ve işlevsel bağlamda ele alındığını vurgulamaktadır. İlk, tüm ülkelerde yer alan yönetişel düzenlemelerin yakınsamaya nazaran çeşitliliği irdelenmektedir. İkinci boyut, bu sahada farklı otoritelerin evrimi ile ilgilidir. Burada, ülke ve ulusüstü düzey ve yetki sahalarının etkileşimin yanı sıra eşgüdüm de ele alınmaktadır. Goetz, AYA'yla ilintili iki ölçekli çalışmaların yetersizliğini belirtir. Dahası AYA'nın geçici bir ölçek üstlendiğini vurgulamaktadır. Ona göre, AYA geçici kuralların gelişimi ile ilgilidir. Dahası zaman temelli geçici mekanizmalar üzerinde yönetişime odaklanan bir yapıdır.¹²²

Yukarıda belirtilen geçici zaman ve kuralların işleyişi, alt kavramlara ışık tutulmasını da gerektirmektedir. Burada zaman kavramı, bazı şeylerin oluşumunda geçici kurallarla ilintilidir. Ardışıklık, şeylerin ne düzende olduğuna dairdir. Hız, onların ne hızda oluşumu ile ilintilidir. Son olarak süre, onların uzun sürebilirliğiyle ilgilidir. Bu bakımdan AB'nin klasik eşgüdüm ve uyum mekanizmalarının

¹¹⁹ Ibid, s.56

¹²⁰ Olsen, Ibid, s.508

¹²¹ Goetz, 2007,Ibid, s. 2

¹²² Ibid, s. 1-4

zayıflıklarını gidermek için geçici kurallar mekanizması işletilebilmektedir. Böylece hem ülke hem de AB düzeyinde kurumsal bir değişim gerçekleştirilebilmektedir.¹²³

Siedentopf ve Speer'e göre AYA hakkındaki literatür, temelinde Avrupa Kamu Yönetimi ile ilintili bir Avrupalılaşmaya ilişkindir. Buna paralel olarak, AYA'nın ortaya çıkışı aşağıya yönlü bir Avrupalılaşma dönemine tekabül etmektedir. Buna koşut olarak, aday ülkeler katılım sürecinde hukuk sisteminin yanı sıra AYA 'ya da uygun yaklaşıma girmelidir.¹²⁴

AYA'nın oluşumuyla yakından ilgili kurumsal pratiklerden biri de Çok Düzeyli Yönetim'dir. Hooghe ve Marks, Ulus Devlete ilişkin, daha önceki hükümetlerarası görüşe aykırı yaklaşıma sahiptir. Onlar Avrupa düzeyinde politika üretme ve de ülke içindeki tüm çıkarların temsiline Devletin kontrolünde tutulamayacağını ileri sürmektedir. Buna göre, Ulus Devlet ulus üstü ve yerel arası bir arayüzdür. Ancak egemenlik sınırlarında politika yapma tekeli kaybolmaktadır.¹²⁵

AYA'ya dair tanımlayıcı bir unsur olan Çok Düzeyli Yönetişim'de üye ve aday ülkelerin yanı sıra ulus altı/yerel ve Avrupa düzeyindeki çıkar grubu/temsilcilerini içeren bir yapı söz konusudur. Bu çok düzlemli nitelikteki yapıda müzakere süreci işlemektedir. Bu durum ise Okçu'ya göre ülke kamu yönetiminin büyük ölçüde kontrolü dışında gelişmektedir. Dolayısıyla kontrolü dışında sonuçlanmaktadır.¹²⁶

AYA ve Çok Düzeyli Yönetişim 1980'lerin sonuna kadar AB'de baskın olduğunu söyleyebileceğimiz hükümetlerarasıcılığa karşıt yöndedir. Dolayısıyla yönetişimci ve çok düzeyli bir yapıya ait bir literatürün gelişimine katkı sağlayabilmiştir. Bu tartışmalar, Türkiye kamu yönetiminin Avrupalılaşma sürecine de yansiyabilecektir.

¹²³ Ibid, s.2

¹²⁴ Heinrich Siedentopf ve Benedict Speer, "The European Administrative Space: From German Administrative Science Perspective", **International Review of Administrative Sciences**, C.69, S. 1, s.s. 9-28, 2003, s.12

¹²⁵ Liesbet Hooghe ve Gary Marks, **Multi-level Governance and European Integration**, New York, Lanham MD: Rowman and Littlefield, s.s.?? 2001, s. 2-4

¹²⁶ Okçu, Ibid, s.28

AYA ile Yönetmel Reform Paradigmaları

Özer Küreselleşmenin kamu yönetimiyle ilintili tesirine dair aşağıdaki görüşü savunur.

“...Küreselleşmenin ve büyük değişim rüzgarının kamu yönetimi uygulamasındaki etkileri (nin) ... Özelleştirme ve devletin küçültülmesi, kamu hizmeti anlayışındaki değişim, yerelleşme, devletin yeniden yapılanması, kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı, sonuca yönelik yönetim ve performansa göre ödeme uygulamaları gibi yöntemler ... ”¹²⁷

Al kamu yönetiminin işlevsel değişiminin gelişime eğilmektedir. Ona göre;

“... işletme ve tekniklerinin kamu örgütlerinde de uygulanmasını önererek, Weberyana anlamdaki bürokratik yaklaşımın yerine, Pazar ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemekte ... ”¹²⁸

¹²⁷ Mehmet Akif Özer, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, s.s.141-166, Bula Tarih, s.151 (çevrimiçi) www.tid.gov.tr/makaleler/M.Akif%20Özer%20141-166.doc , 08 Temmuz 2016

¹²⁸ Hamza Al, “Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi”, Doktora Tezi, **Sakarya Üniversitesi S.B.E.**, 2002, s.112

Akbulut ise küreselleşmenin devlet ile sivil toplumu yakınlaştırdığını belirtir. Bu durum, yönetsel yapıyı da etkilemiştir.¹²⁹ Anılan değişim geleneksel idareden yönetime bir kayışı Batı Avrupa'dan dünyaya yaymıştır. İlk adımda, Peters Yönetimsellik ile kamu idarelerinin işletmeciliği benimsediğini belirtir.¹³⁰ Süreç YKY'ye doğru gelişecektir.¹³¹

1990'lardaki yönetsel reformlara önemli bir tesiri olan Osborne ve Gaebler'a göre kamu yönetimi merkeziyetçilik yerine piyasa odaklılaşmaktadır. Dolayısıyla vatandaş odaklı hale gelmektedir.¹³² Küreselleşme ile 1990'ların deneyimlerini irdeleyen Henry'ye göre süreç devletlerin neoliberal eksende hareketini getirmiştir. Ekonomik sahada dar bir devleti ise geleneksel anlamda etkin bir devlet gerektirmiştir.¹³³ Henry Devletin daraltılması ile yönetişimin çeliştiğini iddia eder. Dahası, AB örneğinde ulusüstü yapıların demokrasi değeri ile de çeliştiğine eğilir. Henry AB'da demokrasi ve meşruluk gereksinimlerinde yönetişime anahtar rol vermektedir.¹³⁴

2007-8 krizi sonrası post-YKY reformlarının gündeme gelmesi ve AB perspektifinde yönetişimin daha da ön plana çıkması ile sivil toplumun Devletle bağıntısının yeni bir nitelik edindiği belirtilebilir. Emimi, Türkiye örneğinde Devletin, birtakım işlevleri yerine getirememe potansiyeli olduğunu belirtir. Burada sivil toplumun önemine değinmektedir. Onun -2011 sonrası TÜSİAD örneğindeki- incelemesinde, Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının Türkiye'nin AB ve hatta ABD ile ilişkilerin yanı sıra reform süreci, piyasa ekonomisi ile ilgili sahalara tedricen müdahilliği ileri sürülmektedir.¹³⁵ Avrupa Birliği özelinde Boztekin, Emimi'nin

¹²⁹ Örsan A. Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2009, s.240

¹³⁰ B. Guy Peters, "Policy Transfers Between Government: The Case of Administrative Reform", **West European Politics**, C.20, S.4, s.s.71-89, Ekim 1997, s.71

¹³¹ Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", **Amme İdaresi Dergisi**, C.33, S.3, s.s.15-32, Eylül 2000, s.15

¹³² David Osborne ve Ted Gaebler, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, New York, A Plume Book, 1993, s.19-20

¹³³ Ian Paul Henry, **Globalisation and the Governance of Leisure: the Roles of the Nation-State, the European Union and the City in Leisure Policy in Britain**, 1999, s. 3-4 (çevrimiçi) <https://researchgate.net/publication/235005608>, 10 Aralık 2016

¹³⁴ Ibid, s. 4

¹³⁵ Filiz Tufan Emimi, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Politika Belirleme Sürecindeki Rolü: TÜSİAD Örneği", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S.36, Nisan 2013, s. 52-53

bahsettiği destek ve hatta ikame oluşturabilme potansiyeline haiz, kamu yararına odaklanan sivil toplumun otorite ile birey arası bir bağ inşa ettiğine vurgu yapmaktadır.¹³⁶ Bu hususta Sarıbay, AB şemsiyesindeki subsidiarity sonucunda Devletten sivil topluma işlevlerin aktarılabilmesine vurgu yapmaktadır.¹³⁷ Burada AB'ye katılım müzakerelerinin sivil toplumun gelişmesini ve bir anlamda faaliyetlerini artırabileceği ileri sürülebilir. Ancak, Bedük v.d.nin 2006 tarihli çalışmasında da belirtildiği gibi, Türkiye'de sivil toplum insan hakları, demokrasi sahalarında üstlendiği vazifelere rağmen Avrupa emsalleriyle arasında yapı ve işleyiş farkları bulunabilmektedir.¹³⁸

E. TÜRKİYE'DE AVRUPALILAŞMA

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin doğrusal olmaması, Türkiye'de irdelenen bütünleşme kuramlarına dair yazının da sınırlanmasına neden olmuştur. Dahası, Bölükbaşı'na göre, AB'nin kapsamı genişleyen bir bütünleşmeye evrilmesi 1990'ların ortasındadır. Buna rağmen Türkiye'nin hâla Gümrük Birliği'ne dahil olma ereğinin ülke yazına tesiri ikinci kuşak bütünleşme araştırmalarının zayıflığı olmuştur. Bu sebeple, üçüncü kuşak incelemelerde de kapsamlı bir gelişim yaşanmamıştır. Yazındaki aksaklık ve gecikmelere rağmen, olguda 1999 yılında Türkiye aday ülke statüsüne erişmiştir. Dahası bu dönemde Avrupalılaşma kavramının belirginleşmiştir. Bunun anılan olguyla çakışması Türkiye'deki yazının gelişimiyle ilintili ideal şartlar yaratmıştır.¹³⁹

1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin bir aday ülke gibi kabul görmesi, Öniş'e göre, 2000'li yılların başında, Türkiye'deki devlet-toplum ilişkilerinde derin tesirler doğurmuştur. 2000'li yıllardaki ekonomik krizin de tesiriyle ekonomik sahanın yanı sıra demokratikleşmeyle ilintili reformlara, toplumun

¹³⁶ Nihal Boztekin **AB Uyum Süreci ve STK'lar**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2004, s.132

¹³⁷ Ali Yaşar Sarıbay, "Sivil Toplum", **Sivil Toplum Dergisi**, S.1, 2003, s.22

¹³⁸ Aykut Bedük, Sefa Usta ve Mehmet KOCAOĞLU, "Avrupa Birliği'ne Giriş Sürecinde Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları ve Demokratikleşme Sürecindeki Misyonları", **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, S.10, Y.9, 2006, s. 62

¹³⁹ Bölükbaşı v.d., Ibid, s. 79

ekseriyetle AB yanlılığı eşlik etmiştir.¹⁴⁰ Bu durum Türkiye’de Avrupalılaşmanın tesirlerine dair iç unsurların ve maliyetlerin ele alınmasında yarar sağlayabilmektedir.

Türkiye’nin Avrupa Topluluğu ile ilişkilerinin bir somut yansıması olan Gümrük Birliği, üyeliğin 1995 yılında edinilmesiyle pratiğe konulmuştur. Bununla birlikte Öniş’e göre, Gümrük Birliği AB’ye üyeliği garantilememektedir. Ayrıca ekonomik ve demokrasiye dair reformların teşvikinde de eksik kalabilmiştir. Türkiye’de ekonomik ve demokrasi üzerine reformlar ile devlet-toplum bağıntısında yukarıda sözü edilen Avrupalılaşma değerleriyle uyuma dönük yönetsel reformlar ancak 1999 yılında edinilen aday ülke statüsünü takiben gerçekleştirilebilir.¹⁴¹

Müftüler-Baç’a göre, Türkiye’deki Avrupalılaşmaya dair yazın, 1980’leri takiben gelişim göstermektedir. Bu yazın, ilk olarak özellikle ekonomi, hukuk ve diplomasiyi odağına almıştır. Bununla birlikte AB bütünleşmesiyle ilintili sınırlı inceleme olduğu da belirtilebilir. Ayrıca dar olarak AB-Türkiye bağıntısına odaklı yazında Avrupa’nın siyasi, sosyo-kültürel ve özellikle ekonomik değişimi de ihmal edilmiştir.¹⁴²

Türkiye’de Avrupalılaşma temalı yazın, uluslar arası ilişkilerin yanı sıra çeşitli sahalarda da ele alınabilmektedir. Bu çerçevede, demokrasinin yanı sıra insan hakları¹⁴³ da bu yazının başat temasını teşkil etmektedir. Bununla birlikte, aday ülke statüsünün henüz edinilmesiyle de ilintili olan kamu yönetimi tedricen artarak içerilmiştir.¹⁴⁴

Türkiye açısından, Samur’a göre Avrupalılaşma, modernleşme ve hatta batılılaşma ile eş bağlamlara sahiptir. Bu ise siyasal söylemlerde kullanışlılık nazarından daha somut ve maddi olma avantajı sağlamaktadır. Böylece kavramın yaygınlık kazanması kolaylaşmaktadır.¹⁴⁵ Avrupalılaşma kavramı, Türkiye’de 1999

¹⁴⁰ Ziya Öniş, **Turkey and The Middle East After September 11: The Importance of The EU Dimension**, (çevrimiçi) <http://home.ku.edu.tr/~zonis>, 21 Temmuz 2016

¹⁴¹ Op. Cit.

¹⁴² Meltem Müftüler-Baç, “Turkish Political Science and European Integration”, **Journal of European Public Policy**, C.10, S.4, 2003, s.655-663

¹⁴³ Ioannis N. Grigoriadis, “On the Europeanisation of Minority Rights Protection: Comparing the Cases of Greece and Turkey”, **Mediterranean Politics**, C.13, S.1, s.s.23-41, 2008, s.23-24

¹⁴⁴ Aslıhan A. Çelenk, “Europeanisation and Administrative Reform: The Case of Turkey” **Mediterranean Politics**, C.14, S.1, s.s.41-60, 2009, s.42

¹⁴⁵ Samur, Ibid, s.383

tarhini takiben batılılaşma ve demokratikleşme ile özdeş kullanılmıştır.¹⁴⁶ Takiben ise, batılılaşma ile Avrupalılaşma arası bir ayırımla ilintili yazın tartışmaları da doğmuştur.¹⁴⁷



¹⁴⁶ Didem Buhari, “Turkey-EU Relations: The Limitations of Europeanisation Studies”, **The Turkish Yearbook of International Relations**, C. 40, s.99-100

¹⁴⁷ Meryem Koray, **Avrupa Toplum Modeli**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, 2. Baskı, s.27-28

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Devletlerin karşılaştıkları siyasal, ekonomik ve sosyal sahalardaki problemlerin üstesinden gelebilmedeki başat bir araç kamu yönetimi reformlarıdır. Bu reformların, nedenlerine ve içinde bulunulan şartlara binaen her ülkenin kamu yönetimi için özgün bir karakter kazanabileceği söylenebilir. Bununla birlikte, özellikle, iletişim ve ulaşım teknolojilerinin geliştiği ve küreselleşmenin giderek yaygınlaştığı son dönemde, kamu yönetimi reformları işlevsel ve yapısal boyutlarda, özdeş sorunlara muhatap olmaktadır. Doğrudan ya da dolaylı olarak küresel kaynaklı da olabilen bu sorunlar, yine benzer çare arayışlarını ortaya çıkabilmektedir.

Sözü edilen çözüm arayışlarına ilişkin Lynn, refah devleti uygulamalarını takip eden 1980'lerin, Devletler için bir dönüm noktası olduğuna değinmektedir. Bu dönüşüm ona göre devlet-toplum ilişkilerinde yaşanmıştır. Dahası yönetişimin güncel formları ve politika yapım süreçleri bağlamında da gerçekleşmektedir.¹⁴⁸ Sözü edilen bu dönüşümü anlamak için, kamu yönetimi reformu kavramı, AB'de izlediği seyir ve Türkiye'deki uygulamalar üzerinde durulacaktır.

A. Kamu Yönetimi Reformu: Kavram ve Gelişim

Bu bölümde kamu yönetimi reformu ilk olarak kavramsal bakımdan incelenecektir. Takiben 1970'lerin ortalarından itibaren teorik ve uygulamadaki gelişimine değinilecektir. Daha sonra reformların uygulama yöntem ve stratejileri ile sonuçları incelenecektir. Devlet mekanizmasının somut görünümü olarak kamu yönetiminin, ilişkide bulunduğu toplumsal, ekonomik, kültürel ve siyasi örüntünün dış görünümünü ifade edebildiği söylenebilir. Bahsi geçen örüntünün, içsel ve dışsal tesir ile değişimine binaen kamu yönetiminde gözlemlenen değişimleri reform olarak addetmek mümkündür. Nedensel bir düşünmede Devletteki değişim gerekliliği ya da

¹⁴⁸ Laurence E. Lynn, "A Critical Analysis of The New Public Management", **International Public Management Journal**, C. 2, S.1, s.s.107-123, 1998, s.108

zorunluluğunun kamu yönetimi reform çabalarının ilksel bir nedeni olduğu belirtilebilir. Modern Devlet'in de, klasik anlamıyla, bir yanda toplumun üyelerinin can güvenliği ve de bu toplumdaki her türlü mübadelenin güvencesinden sorumlu olduğunun altını çizebiliriz. Devletin değişim gereğinin ise bahsi geçen alanlardaki sorumluluğun önceki dönemlerde olduğu varsayılandan daha az ya da daha zorlayıcı bir biçimde yerine getirilebilmesi durumundan kaynaklanabileceği ileri sürülebilir.

Kamu yönetimi, Güler'e göre, modern Devletin tüm unsurlarını ifade edebilmektedir. Başka bir deyişle, kamu yönetimi Devletin kurumsallaşmasının yanı sıra merkezi yönetim, taşra ile yerel yönetim birimlerini içerebilmektedir.¹⁴⁹ Bu çerçevede, özellikle sosyal devlet uygulamaları paralelinde, kamu yönetimi de yapı, işleyiş ve personel rejimi bakımından genişleyebilmiştir. Bununla birlikte kamu yönetimi reformu kavramı farklı devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra farklı aktörler ile farklı gerekliliklerle ilintili çabaları ifade edebilmektedir. Bu yüzden ona dair tek ve basit bir model sunulamamaktadır. OECD tarafından sunulan bir raporda da tek ve yönetsel sorunlara ilişkin bir hazır reform çaresi bulunmamaktadır.¹⁵⁰ Ayrıca kamu yönetimi reformu, haiz olduğu sosyal ve siyasal bağlamlarıyla teknik boyutların dışında da anlam içerir. Bu çerçevede Parker ve Gould'a göre kamu yönetimi reformu, sadece yapılandırma, usu değişimi ya da bir terim farklılaşması değildir. Reform, toplumla ilintili devletin rolünde hem zihinsel ve hem de gündelik yaşama dair değişimdir.¹⁵¹

Kamu yönetimi reformunun konusu olan idari dönüşüm her zaman olumlu anlamda ele alınmamaktadır. Onun menfi çağrışımlarına, başka bir deyişle, özellikle ulusal alanda etkilediği, aktör, grup ve kitlelerin aleyhine düzenlemelere de konu olabilmektedir. Bu anlamda uluslar arası kuruluşlarca teşvik edilen idari reformlara ilişkin Güler, onun gelişmiş ülkelerin diğerleri üzerinde hegemonyası için modern bir araç olduğu vurgusunu yapmaktadır. Reformların menfi sonuçlarının

¹⁴⁹ Birgül Ayman Güler, "Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara, İmge Kitabevi, 2009, s.13

¹⁵⁰ OECD, **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris, OECD, 1995, s.19

¹⁵¹ Lee Parker ve Graeme Gould, "Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions", **Accounting Forum**, C.23 S.2, 1999, s. 111

gerçekleşmesinde ise bu incelemede anılacak birçok yazarca faydalarına değinilen yönetim kavramının taşıyıcı olduğunun altını çizmektedir.¹⁵²

1) Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Reformuna Etkisi

Küresel nitelikteki bazı sosyal ve siyasal dinamiklerin Devlete tesirine ilişkin Pierson, onun kapasite sınırlarının bu dinamiklerce belirlenmeye başladığına değinir. Bu bağlam, otoritenin devletlerden uluslar arası örgütlere doğru kayma yaşamasına da yol açabilmektedir. Dahası bu durum, geleneksel politika oluşturmada ziyade devlet yerine politikaya maruz kalabilen bir devleti de beraberinde getirebilmektedir.¹⁵³ Pierson'a göre, küreselleşme ile birlikte devlet yapısal bakımdan iki akışa maruz kalmıştır. İlki, devletin sınırlarına koşut uluslar arası ve yerel düzey sınırlarının da tedricen önemini yitirmesidir. Diğerisi ise, devletin otoritesinin hem küreselleşme hem de bahsi geçen ilk yapısal süreç vesilesiyle zayıflayabilmesidir. Bu nedenle kamu yönetimi reform alması oldukça geniş bir konu yelpazesinde olduğunu söyleyebileceğimiz siyasa inşa ve hatta pratiğinde zorlukla karşılaşan devletler için adeta birer alternatif olabilmektedir.¹⁵⁴

Küreselleşmenin Devlete olan tesiri kamu yönetimi reformuna yeni bakış kazandırmıştır. Dahası reformların tarihsel nazardan kategorilendirilmesini de yönlendirmiştir. Kamu yönetimi reform sürecine ilişkin Yılmaz, onun tarihsel olarak üç aşamada geliştiğine değinmektedir. Burada ilk aşamada, 1980'lere kadar klasik idari reform çabaları gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde pratik sorunlarda iyileştirmeye dönüklük söz konusudur. Böylece idari usulde değişiklik yoluna gidilmiştir. 1980'lerden 2000'lere kadar olan periyotta ise kamu yönetiminin faaliyetlerinin de ötesine odaklanılmıştır. Çabalar devletin rolünün daraltıldığı bir çerçevede gerçekleşmiştir. 2000'li yılların başından 2007 yılına dek süren üçüncü aşamada ise, sürece yönetim dahil edilmiştir. Böylece kamu yönetimini sosyal saha ile bütünsel irdelerek ele alan reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, katılım zemininde ve

¹⁵² Birgül Ayman Güler, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine**, 15/12/2003 tarihli İzmir Barosu'na yapılan konuşma, s.18, (çevrimiçi) <http://politics.ankara.edu.tr/^^bguler> , 02 Mayıs 2017

¹⁵³ Christopher Pierson, **Modern Devlet**, Çev. Neşet Kutluğ ve Burcu Erdoğan, İstanbul, Chiviyazıları/Nemesis, 2. Baskı, 2014, s.164

¹⁵⁴ Ibid, s.236,253

yönetişim yolundaki bir özel sektör ve sivil toplum ile bütünleşikleşen kamu yönetimi reform çabalarından söz edilebilir.¹⁵⁵

Yukarıda bahsi geçen dönemlendirmeyi ikiye indiren Roberts ise, 1978-2007 arası dönemi bütün olarak ekonomik serbestleşme gibi adlandırmaktadır. Bu dönem, Çin'in piyasa odaklı açılım reformlarının yanı sıra Thatcher'ın planlı ekonomi aleyhinde kaldırma girişimleri ve de Reagan'ın ABD'de deregülasyon programıyla ortaya çıkmıştır. Dönem 2007-2009 arasında küresel finansal krizin dünyaya sonuçlarıyla tesir ettiği tarihlerde son bulmaktadır. Söz konusu dönemin karakteristiğini, piyasanın odağa alınması ile Devlet ile kamu sektörünün daraltılması oluşturmaktadır.¹⁵⁶ Finansal kriz sonrası YKY'ye aykırı reform pratiklerini de içeren dönemi post-YKY dönemi olarak adlandıran Cohen, bu dönemde merkezi siyaset, Hükümet ve de bu sahadaki yönetsel düzeye dair kapasite güçlendirici çalışmaların yaşandığının altını çizer. Ayrıca, bu dönemde merkezi yönetimin eşgüdümünde ünite ve sektörlerin yatay yönlendiriciliğinin teminine yönelik çabaların oluştuğuna değinir. İlk bakışta, geleneksel idare yaklaşımı ile YKY'nin etkinlik ve yönlendiricilik odaklılığının uzlaştırılmaya çalışıldığı gözlemlenebilmektedir.¹⁵⁷

Özellikle Anglo-Amerikan ya da Batı ülkelerinde 1980'lerle gelişen ve 1990'larda bu gelişmesinde olgunluğa ulaştığı varsayılan reformlara değinen Drechsler, bu dönemde IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kurumlar eliyle yukarıda bahsi geçen çabaların desteklendiğini belirtmektedir. Ona göre, neoliberal hükümetler döneminde, sosyal devlet ve onun mali boyutunun bunalımda oluşuna dair algı oluşmuştur. Bu algıya cevap niteliğinde kamu yönetimiyle ilintili yazınsal sahada, pratikte ve ideolojik bağlamda reform akımları meydana gelmiştir.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Abdullah Yılmaz, "AB'ye uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 17, s.s. 215-240, 2007, s.223

¹⁵⁶ Alasdair Roberts, "The Rise and Fall of Discipline: Economic Globalization, Administrative Reform, and the Financial Crisis", **Public Administration Review**, Aralık Özel Sayı, s.s.556-563, 2010, s.56

¹⁵⁷ Nissim Cohen, "Forgoing New Public Management And Adopting Post New Public Management Principles: the On-Going Civil Service Reform in Israel", **Public Administration and Development**, S.36, s.s.20-34, 2016, s.20

¹⁵⁸ Wolfgang Drechsler, "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe", **Uprava**, C. 7, S.3, s.s. 7-27, 2009, s.8-9

Devletin değişen toplum, teknoloji ve gelişen küreselleşme sürecine bağlı reform çabaları, onun kendi işleyişindeki dikey ve yapısal niteliğinde de bu dönüşüme uygun aranjmanlar için ön ayak olabilmektedir.¹⁵⁹ Özellikle Batılı ülkeler açısından bu perspektife değinen Kjaer, yönetsel reformların klasik komuta-kontrol pratiğinin azaldığına vurgu yapmaktadır. Zira bunun yerine kural yönetimi ve yönlendiriciliğin yanı sıra kamuoyu karşısında meşruluğu artırıcı bir –söylemin- varlığını belirtir. Bu yeni işlevle birlikte ve reformlar sonucunda, hükümetler yatay ve dikey kamu yönetimi pratiklerini daha baskın benimsemektedir.¹⁶⁰

Küreselleşmeye bağlı ortaya çıkan idari reformların uluslar arası kuruluşlarla olan bağıntısına ilişkin Kettl (Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) ve Dünya Bankası (DB)) gibi kuruluşların, devleti ve onun yönetsel boyutuna tesir eden bağlayıcı kararlar alabildiklerinin altını çizmektedir. Dahası bunun devlette önemli birtakım değişimlere vesile olduğunu ileri sürmektedir.¹⁶¹ Bu değişim ise geri dönüşte ülkeye ve hatta yerele ait sorunların tedricen uluslar arası platforma sevkini kolaylaştırabilmektedir. Bunların yanı sıra, OECD’nin “International for Administration Sciences” (İdari Bilimler için Uluslararası), BM uhdesindeki “Division for Public Administration and Development Management” (Kamu Yönetimi ve Kalkınma Yönetimi için Bölüm), “International Public Management Network” (Uluslararası Kamu Yönetimi Ağı) özelinde emsal olarak verilebilecek uluslar arası kuruluşların kamu yönetimi reformu sahasında ihtisaslaşan unsurlarının bahsi geçen sürece çok yönlü bir destek temin edebileceği belirtilebilir. Bunlara ulusal ölçekli de olsa yazınsal gelişim alanında göreceli etkisi bakımından ABD’de ‘NAPA’ (“National Academy of Public Administration”- Ulusal Kamu İdaresi Akademisi) ve “Alliance for Reinventing Government” (Hükümetin Yeniden İcadı için İttifak) örnek verilebilir.

162

¹⁵⁹ Hooghe ve Marks, Ibid, s.3

¹⁶⁰ Anne Mette Kjaer, **Governance**, Cambridge, Polity, 2004, s.7-8,15

¹⁶¹ Donald F. Kettl, “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government, **Public Administration Review**, C. 60, S.6, s.s. 488-497, 2000, s. 491-492,

¹⁶² Laurence E. Lynn, Jr., “Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory”, **Public Management Review**, C.3, S.2, s.s.191-208, 2001, s.193

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkilerine ilişkin Farazmand kamu yönetiminin çekirdek doğasını sakladığını belirtir. Bununla birlikte reformların, devleti hemen hemen şirketvari bir sosyal/refah devletine yönelttiğini vurgulamaktadır. Dahası bu durumun, değişmekte olan kamu yönetimindeki seçkinlere etkisine değinir. Bunlar, küresel ekonomi ve hatta politik seçkinleri ile ortak harekete sevk edilmektedir.¹⁶³

Yukarıda bahsi geçen kamu yönetiminin değişmeye yüz tutan doğası onun toplum ile ilişkisini de etkileyebilmektedir. 1970'lerin ortalarından itibaren dünyada yaşanan değişimin devlet-toplum ilişkisi üzerindeki yansımına değinen Carmichael, AB başta olmak üzere uluslararası kuruluşların devletle karşı karşıya geldiğini ileri sürmektedir. Bu meydan okuma, ülkede devletin siyasi otoritesi/kararlarının bağlayıcılığının düşüşüyle sonuçlanmaktadır. Dışarıda ise, teknolojik gelişmelerin karşılıklı bağımlılıkları artırmasının doğurduğu dışsallıklarla baş edilmede zorlanılmayla karşılaşmaktadır. Öte yandan devletin reform yoluyla dönüşümüyle gelen yönetim gibi mekanizmalar, vatandaşlık başta olmak üzere geleneksel kurumlar ile çelişebilmektedir.¹⁶⁴ Devletin, bahsi geçen reform yoluyla dönüşüm sürecinin ilk adresi Yeni Kamu Yönetimi'dir.

a) Yeni Kamu Yönetimi (YKY)

Yeni Kamu Yönetimi'nin oluşumuna ilişkin ilk tartışmalarda ön plana çıktığını söyleyebileceğimiz H. George Frederickson, seminal eser statüsündeki New Public Administration'da (Yeni Kamu İdaresi-1980), onu Yeni Kamu İşletmeciliği'nin a sosyal perspektifi ağırlıklı olan bir modeli olarak ele almaktadır. YKY'nin temel bileşenlerini, Yeni Kamu İşletmeciliği'nin yanı sıra Kamu Tercihi Teorisi de teşkil etmektedir.¹⁶⁵

¹⁶³ Ali Farazmand, "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", Çev. Sevilay Kaygalak, **Mülkiye**, C.25, S. 229, s.s.245-278, 2001, s.248

¹⁶⁴ Paul Carmichael, "Briefing Paper: Multi-Level Governance", **Review of Public Administration Team Report**, Kuzey İrlanda, Birleşik Krallık, 2002, s.23

¹⁶⁵ Peter Aucoin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", **Governance**, C.3, s.s.115-137, 1990, s.115-116

Bir diğer kurucu çalışma olan Reinventing Government’da (“Devletin Yeniden İcadı: Girişimci Ruh Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürmüştür”,1992) Osborne ve Gaebler, YKY’nin Devlet’e yüklediği görev ve yetileri, yönetsel faaliyetler sahasında bir dizi unsur ile açıklar. Bunları rekabet, girdi yerine sonuç odaklılık (Output), ileri görüşlülük sahipliği, müşteri –ve vatandaş- odaklılığın yanı sıra yerindenlik, piyasa odaklılık ve özel sektörvari çabalar olarak saymaktadır. König’in özetlemesinde YKY’ye dair kamu yönetimi reformları, piyasaya uyum sağlayan bir kamu yönetimi yapısı inşası yolu ile piyasa kodlarının tedricen onun yapı ve işleyişinde pratiğini hedeflemiştir.¹⁶⁶

Reform çabalarının geleneksel idareyi dönüştürmesi, eski ve yeni yapılar arasında giderek artan farklılaşmayı da doğurmuştur. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi ile geleneksel yapının yetisel farklılıkları aşağıdaki tabloda kategorilendirilmiştir.

Tablo 1. Geleneksel ile Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Hiyerarşi/Ast-Üst İlişkisi	Hizmet için yetki verme
Merkeziyetçilik, Vesayet	Ademi Merkeziyetçilik, Özerklik, Yerindenlik
Gizlilik/Kapalı Olunması	Şeffaf ve Saydam Olunma ile Açıklık
Değişime Karşı Direnç/Statüko Yanlılık	Dinamik Bir Değişim, Göreve Odaklı Olunma ve Girişimci Bir Karakter
Mevzuat ve Hukuki Odaklı Olma	Müşteri ve Piyasa/Pazar Odaklı Olunması

¹⁶⁶ Klaus König, “Zum Governance-Begriff”, **Governance als entwicklungspolitischer Ansatz**, Haz. Klaus, & Adam, Markus, , Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, s.s 1–9, 2001, s.6-7, Aktaran, Wolfgang Drechsler, “The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe”, **Uprava**, C. 7, S.3, s.s. 7-27, 2009, s.9

Doğrudan Hizmet Görme	Katalitik, Yönlendirici Devlet
Yargısal Dokunulmazlık/Bağıışıklık	Hesap verilebilir ve Sorumlu Olunması

Kaynakça: Mustafa Kurt ve Özlem Yaşar Uğurlu, **Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi**, 2007, s.81-109 ve Robert B. Denhart'ın **Theories of Public Organization**, 2004, s.136 kitabındaki kategorilendirmeler esas alınarak hazırlanmıştır.

İdare ve yönetim arasındaki farklılık incelendiğinde sosyal devlet döneminde yetkisini genişleten bir kamu idaresi vardır. Bu yapının yönetim kavrayışıyla birlikte refah uygulamasıyla girdiği sahalarda özel ekonomiye dair değerleri benimsemeye başladığını söyleyebiliriz. Bununla birlikte, bu değişim kamu yönetiminin ilksel ya da çekirdek yetki sahalarında da piyasa odaklı değerlerin hegemonyası anlamına gelmemelidir.

Yeni kamu işletmeciliği akımı YKY'nin adeta temelini oluşturmaktadır. Bu anlayış, özellikle kamu hizmetindeki pratik başta olmak üzere kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde özel sektör değerlerinin başat hâle gelmesi manasını taşımaktadır.¹⁶⁷ YKY'nin üzerinde bulunduğu 5 unsur bulunmaktadır. İlki vurgu yönetime odaklanması ile maliyet bilincinin oluşmasıdır. Bunun yanı sıra serbestliğe haiz yöneticiler mevcuttur. İkincisi, kamu yönetiminde hiyerarşinin azaltılmasıdır. Böylece daha çok yatay örgütlenme yaygınlaşmaktadır. Dahası bağımsız/özerk (iç ve dış) denetime yöneliş vardır. Üçüncüsü, verimliliğe ve performansa dayanan bir kamu hizmeti anlayışıdır. Dördüncüsü, müşteri (vatandaş) odaklı, ağırlıkla geleneksel faaliyetlerde ihtisaslı ama daraltılmış bir yönetim anlayışıdır. Son unsur, rekabet

¹⁶⁷ Adrian Fabian, "New Public Management and What Comes After", **Issues Of Business And Law**, S. 2, s.s. 36-45, 2010, s.36-39

odaklılığın benimsenmesidir. Burada kaynak verimliliğine dayalı bir işleyiş mevcuttur.¹⁶⁸

1980'lerin sonunda liberal Batı ülkelerinde doğan YKY'ye dair reform sürecinin doğuşuna ilişkin Hood, bu yaklaşımın inşasında ekonomik, sosyal, politik ve hatta teknolojik etmenlerin önemine vurgu yapmaktadır. Ekonomik etkenlere ilişkin aşağıdaki unsurları belirtmektedir;

- Sosyal devlet, Devletin/kamu yönetiminin değişimi ile ahenkli olarak yapısını dönüştürmüştür. Böylece ilkin vergiler ile harcamalar da artmıştır.
- 1970'li yılların iktisadi krizleri, kamu yönetiminin/Devletin daraltılması ve kaynakların daha da etkin dağılımını gündeme getirmiştir.¹⁶⁹

Bahsi geçen etkenlerin yer aldığı olguya bağlı olarak, kamu ile özel kesimlerin verimlilik/etkinlik eğilimi odağında irdelenmiştir. Toplumsal etmenler bağlamında, yurttaşlar gittikçe daha eğitilmiş nitelik kazanmıştır. Ayrıca siyasi otoriteye itaat azalan bir nitelik edinmektedir. Bu durum kamu yönetiminden beklentilerde de bir farklılaşmaya yol açmıştır. Böylece daha nitelikli hizmet görülmesi talebi doğmuştur.¹⁷⁰

Siyasal etkenler alanında ise, piyasanın değerlerini savunan Yeni Sağ'ın YKY ile bağıtlı olduğu görüşü egemendir. Yeni Sağ iktidarların, kamu küresinin yapı, işleyiş ve yöntemlerine eleştirileri, kamunun daraltılması ve değiştirilmesinde önemli bir vazife oynamıştır. Bu süreç içerisinde, özelleştirme ve alternatif hizmet görme belirlemiştir. Böylece kamunun daraltılması düşüncesi yerleşiklik kazanmıştır.¹⁷¹

Vries ve Nemec, YKY'nin iki ölçekteki yapıllığına işaret etmektedir. Bunların ilki devletin vazifesinin daraltılmasıdır. İkincisi kamuda iç performansın

¹⁶⁸ Christopher Pollitt ve Geert Bouckaert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis of New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**, New York, Oxford University Press, , 3. Basım, 2011, s.8-10

¹⁶⁹ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", **Public Administration**, C. 69 S.1, s.s. 3 – 19, 1991, s.4-6

¹⁷⁰ Ibid, s.9-12

¹⁷¹ Ibid, s. 15-18

iyileştirilmesidir. Bununla birlikte, günümüzde kamu yönetiminin işleyişinde etkinlik temini için devletin daraltılmasından geri dönüldüğünün altını çizmektedirler. Başka bir ifadeyle neoliberalizm temelli olan YKY, neoliberalizmin gerilemesine koşut yetisini büyük ölçüde kaybetmektedir.¹⁷²

Küreselleşmenin tetiklediği reformlar, kamu yönetiminin geleneksel idareden yönetsellik ve de YKY'ye, yönetimden de yönetişime bir evrimi beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte, dünyada kamu yönetimi yazınında YKY sonrasına ilişkin yazın çeşitliliği bulunduğu altı çizilmelidir. Yönetişim bunlardan sadece biri olmakla birlikte Avrupa Birliği uygulamalarında yaygınlığı nedeniyle incelememizde vurguyla üzerinde durulacaktır. YKY sonrası gelişen yazının başlıcaları; Gerry Stokers'ın (2006) "Kamu Değer Yönetimi" (*Public Value Management*), Stephen Osborne'un (2010) "Yeni Kamu Yönetişimi", Herry Boyte ve diğerlerinin (2011) "Yeni Sivil Siyaset"i (*New Civic Politics*), Christiensen ve Laegrid'in (2007) "Post-YKY"si ile Pollitt ve Bouckaert'in (2004) "Yeni Weberyan Devlet"inden oluşmaktadır. Ancak bu yaklaşımlardan önce uygulama bulabilen Giddens'in Üçüncü Yol yaklaşımının irdelenmesinde fayda bulunmaktadır.

b) YKY Eleştirileri, Post-YKY ve Yönetişim

Drechsler, YKY'nin aksine olan gelişmeler değinir. Zira 2008 Finansal krizi dünyada bir değişim getirmiştir. Bundan kamu yönetimi de etkilenmiştir. Takiben YKY de eleştirilmiştir. Bunda Devletin daraltılması başta gelmektedir. Ayrıca maliyette etkinlik usulü de terk edilmiştir. Yerine yönetim mekanizması öne çıkmıştır. Dahası YKY'ye alternatif bir konuma gelmiştir. YKY'ye alternatif sistemlerin başında gelmektedir. Ayrıca Neo-Weberyanizm de alternatif bir statü edinmiştir.¹⁷³

¹⁷² Michiel De Vries ve Juraj Nemec, "Public Sector Reform: an Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths", *International Journal of Public Sector*, C. 26 S. 1, s.s. 4-16, 2013, s.12-13

¹⁷³ Drechsler, Ibid, s.11

YKY'ye dair von Mierlo biriken deneyimlere karşın başarısızlık oluştuğunu belirtir.¹⁷⁴ Öte yandan Debicki, YKY reformlarını demokrasi ile şeffaflık nazarından eleştirir. O, YKY'nin hesapverebilirlik ve sorumluluğu azalttığını belirtir. Azalışın demokrasi karşıtlığına yol açabildiğine eğilir. Bu eleştiriler, yeni reform tahayyülleri doğurmuştur.¹⁷⁵

Yönetimden yönetişime geçişe dair Peters ve Pierre, Devletin vazifesindeki değişimi de sürece katar. Onlar için süreç yönetim pratiğine erişmiştir.¹⁷⁶ Anılan süreç Rhodes'e göre, devletin tedricen devlet üstü ve altı birimlere bağımlılığını artırmıştır. Doalısıyla yönetim anılan süreci kapsamlı bir süreçte yeniden inşa etmiştir. Dolayısıyla sistem içerisinde yeni birimler doğabilmektedir.¹⁷⁷ Bunların yanı sıra Ataay yönetişimin daraltılmış devlet anlayışına tesir ettiğine değinir. Ona göre, Devlet giderek düzenleyicilik vasfına geçiş yapmaktadır.¹⁷⁸

Yönetişimin 2007-8'deki ön plana çıkışı öncesinde, öncelikle küreselleşme ve neoliberal politikaların başat birimi sayılabileceği uluslar arası kuruluşlar eliyle yaygınlaştırılmaya uğraşıldığı belirtilebilir. Dünya Bankası eliyle 1989 yılında yönetim kriterleri ilk kez tanımlanmıştır. Bu kriterler;

- a) Hesap verebilir olunması
- b) Sivil toplumun kamu siyasa süreçlerine içerilmesi
- c) Saydamlığın yanı sıra şeffaf ve de açık olunması
- d) Hukuk devleti temelli bir yönetim tahayyülü

¹⁷⁴ Hans Van Mierlo, "Lessons from the Experience of OECD Countries", **Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe**, Haz. Tony Verheijen ve David Coombes, Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar, s.s.388–403, 1998, s.401

¹⁷⁵ Marek Debicki, "Public Service in a Corporate World – The Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration", **Delivering Public Services in Central and Eastern European Countries: Trends and Developments**, Haz. Jane Finlay ve Marek Debicki, Bratislava, NISPACEE, s.s. 27–36, 2003, s.35, Aktaran, Wolfgang Drechsler, "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe", **Uprava**, C. 7, S.3, s.s. 7-27, 2009, s.18

¹⁷⁶ B. Guy Peters ve Jon Pierre, "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance", **Policy Politics**, C.29, S.2, s.s.130-135, 2001

¹⁷⁷ Rhodes, Ibid, s.660

¹⁷⁸ Faruk Ataay, "Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm", **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.30, s.s. 20-39, 2015, s.26

e) Yargıda bağımsızlıktır.¹⁷⁹

Söz konusu kriterler, AB Komisyonu'nun 2001 senesine ait White Paper'ında¹⁸⁰ da yer almaktadır. AB'nin, Avrupa katmanından yerele kadar çok düzeyli bir hâle gelen yapısı nazarından, yönetişimin AB ereklerinin ifasında kamu yönetimi reformlarında öncü bir vazife oynayabileceği söylenebilir.

Yönetişim üzerine değinildikten sonra, YKY sonrası başat alternatif kamu yönetimi modellerinden biri olan Yeni Weberyian devlet tahayyülüne de değinmemiz, Anglo-Amerikan ve de Batı Avrupa olmayan ülkelerin yanı sıra Türkiye'nin kamu yönetimi reform sürecinin nesnel değerlendirilebilmesinde de fayda sağlayabilecektir. Zira Yeni Weberyian devlet, klasik Weberyian düşünüşten yola çıkmaktadır. Takiben YKY eleştirileri çerçevesinde, bürokratik yapının yanı sıra demokratik değerler de benimsemektedir. Böylelikle Doğu Avrupa tarzı bürokratik yapıların siyasal koşulluluğa uyumu için idael bir reform yolu doğabilecektir. Ayrıca AB örneğinde YKY'nin yönetimin özel ekonomik ilkelere odaklanmasından kaynaklı siyaset-yönetim ayrışmasından ziyade, etik değerlere yaslanan bir yaklaşım izlemektedir.¹⁸¹ Yine AB'ye ilişkin Cardona'nın örneğinde, Doğu Avrupa genişlemesinde tavsiye edilen reformlarda, -Devletin daraltılmasıyla birlikte- kamu yönetiminin daraltılmasından ziyade, Avrupa bütünleşmesini sağlayacak bir yapı ve işleyiş ile nitelikli personel rejiminin gerekli olduğu vurgusu ile mütemadiyen karşılaşılmaktadır.¹⁸² Yeni-Weberyian devlet düşüncesinin gelişimine katkıda bulunan Pollitt ve Bouckaert'e göre bu, klasik Weberyian düşünüşe bir dönüş değildir. Bununla birlikte, YKY'nin bazı nitelikleri ile çakışabilmektedir. Buna göre bürokrasi;

- Salt kendi değerlerinin yanı sıra vatandaşa da odaklanmaktadır.

- Danışma mekanizmaları ve halkın görüşünün alınması esastır.

¹⁷⁹ World Bank, **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, Washington. D.C., World Bank, 1989

¹⁸⁰ Avrupa Komisyonu, **European Governance: A White Paper**, Brüksel, 2001

¹⁸¹ Örsan A. Akbulut, **Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2009, s.244-246

¹⁸² Francisco Cardona, **Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments**, Paris, SIGMA, 2000, s.1-3

- Kaynak etkinliği ile salt süreçten ziyade çıktı odaklılığa da vurgu yapmaktadır.
- Bürokrat, salt mevzuat uzmanı değildir. Eş anlı olarak pratikte vatandaşlara hizmet görmeye odaklıdır.¹⁸³

Neoliberal tarzda olduğunu belirtebileceğimiz YKY yaklaşıma eleştirinin yalnızca yönetim, Neo-Weberyanizm gibi post-YKY modelleri aracılığıyla gerçekleşmediğini söyleyebiliriz. Bunların yanı sıra Devlet toplum ayrımında Devlete daha yakın statüde konumlanan Pierson’a göre “Neoliberal Kamu Tercihi Teorisi” ile ahenkli Kurumsal Devletçi temayüllerden de bir alternatif biçiminde gelebilmektedir. Tez incelememizde de yararlanacağımız, Skocpol’ün bu yaklaşıma ilişkin çalışmalarında, Devlette siyasa ve karar oluşturunucuların, daha önceki politika bağlam ve aranjmanların tesirini dikkate aldığının altı çizilmektedir. Dahası, Devletin ülke içi ve dışında fayda teminine uyarlanabilmesi ölçüsünde, siyasal akışlar çoğunlukla toplumsal olan baskın gelebilmektedir.¹⁸⁴ Genel olarak bu bölümde oluşturulmaya çalışılan kamu yönetimi reformuna dair kuramsal çerçeve ile Avrupalılaşımanın Türkiye kamu yönetimi reformlarına etkisi irdelenmeye çalışılacaktır. Bu bölümün devamında ise reformun nedenlerine, başka bir deyişle reforma olan etkilerin kendisine değinilecektir.

2) Kamu Yönetimi Reformu’nun Nedenleri

Küreselleşmenin yanı sıra iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmelerin kamu yönetimi reformları üzerindeki başatlığına önceki bölümlerde sıklıkla değinilmiştir. Bu başat faktörlerin ülke kamu yönetimine yönelik farklı dışsal ve içsel dinamikleri doğrudan ya da dolaylı olarak tesiri sonucu reformlara neden olabilen birçok etmen ortaya çıkabilmiştir. Kamu yönetimi disiplininde reform nedenlerinin açıklanmasına yönelik 1980 sonrası dönemde dünya genelinde ve özelde Türkiye’de yazınsal çabalar ortaya çıkabilmiştir.

¹⁸³ Pollitt ve Bouckaert, Ibid, s. 96-100

¹⁸⁴ Theda Skocpol, **Protecting Soldiers and Mothers**, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992, s.40-42, Aktaran, Chrisopher Pierson, **Modern Devlet**, Çev. Neşet Kutluğ ve Burcu Erdoğan, İstanbul, Chiviyazıları:Nemesis Kitaplığı, İkinci Baskı, 2014, s.122-123

Wright, 1990’larda küreselleşmenin ve Avrupalılaşmanın başatlığına değinir. Bu dönemde, özelde Batı Avrupa’da 5 tip yönetsel reform doğduğunu belirtmektedir. Bunların ilki sürekli iyileştirme ihtiyacıdır. Bunu spesifik siyasi krizlere cevaplar izlemektedir. Ayrıca pragmatik yapısal değişimin amaçlı içsel neden olarak reform ve birtakım programlar da mevcuttur. İleri aşamada ise bu reformların ifasına neden olan 6 etmen sıralanmaktadır. Bunlar;

- a) Ekonomik krizler,
- b) Yeni Sağ’ın devletin daraltılması eğilimi,
- c) Avrupalılaşma örneğinde bir şemsiye altında karşılıklı bağımlılık ve yönetsel değişim eğilimi,
- d) Kamuoyunun, özelde demokratik ülkelerde, hükümete baskısı
- e) İletişim ve ulaşımdaki teknik sıçramaların değişimi zorlamasıdır.¹⁸⁵

Kamu yönetiminde reform gereksinimiyle ilintili genel-geçer bazı nedenleri sıralayan Tek Turan'a göre reform nedenleri; “küreselleşme, şeffaflık devrimi, vatandaşların artan talepleri, demografik dönüşümler, mali dengesizlikler” maddelerinden teşkil olmaktadır.

186

Kamu yönetimi reformlarını, bilgi toplum ve ekonomisinin yanı sıra filizlenen sosyal yapıdan doğabilen içsel nedenler üzerinden açıklayan Gökçe ve Turan’a göre reformlar hizmetlerin açık, şeffaf ve kaliteli ifasına yöneliktir. Ayrıca demokrasinin kamu yönetiminde etkinlik edinmesi gözetilerek yapılmaktadır. Ayrıca vatandaşın

¹⁸⁵ Vincent Wright, “Reshaping the State: Implications for Public Administration, **West European Politics**, C.17, s.s.102-134, 1994, s.104-110

¹⁸⁶ Hande Tek Turan, “Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi”, (çevrimiçi) https://www.academia.edu/9112448/Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M_VE_YEN%C4%B0_KAMU_Y%C3%96NET%C4%B0M%C4%B0 , 14/11/2018

katılımı da bu iki gerekçenin yanı sıra reformların gelişiminde rol oynayan üçüncü bir etmen olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁸⁷

Kamu yönetiminde reform ihtiyacını küreselleşme şemsiyesi altında yer alan iç ve dış etmenler bağlamında ele alan Ekşi'ye göre bu sebepler daha genel toplumsal değişim ve dönüşüm dinamiklerinin peşinden gelmektedir. Bu dinamiklerin başlıcaları;

- a) bilgi (ve teknolojik gelişim) toplumuna evrim,
- b) ortak yönetsel değerlerin doğuşu,
- c) uluslararası birimlerin dominantlığı,
- d) devlete dair tahayyülün değişimi,
- e) Klasik Weberyen bürokrasiye dair eleştiriden oluşmaktadır.¹⁸⁸

3) Kamu Yönetim Reformu; Metod, İşleyiş ve Finansman

1980'lerden günümüze gelişen kamu yönetimi reform çabaları, bu çabaların yürütülüş biçiminin sistematik biçimde ele alındığı çalışmaları da ortaya çıkarabilmiştir. Bu çalışmalar; yaklaşım, model ve strateji biçiminde görülen ortaklık ve işleyişe ilişkin değerlendirmelerden oluşmaktadır.

a) Reform Yaklaşımları

Reform yaklaşımlarına ilişkin yazını kapsamlılık ve genişlik bakımından öncelikle Peters ile ele alabiliriz. B. Guy Peters'e göre kamu yönetimi reform yaklaşımları 4 farklı bir biçimde kuramsallaştırılmıştır. Bunların ilk ikisi aşağı yönlü reform, yukarı yönlü reformdur. Bunları, olasılık ve nüfus ekolojisine dair yaklaşımlar

¹⁸⁷ Orhan Gökçe ve Erol Turan, "Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları", **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 8, S. 15, s.s. 175-200, 2008, s.177

¹⁸⁸ Hülya Ekşi, "Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri", **Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.17, s.s.491-500, 2009, s. 492-493

izlemektedir.¹⁸⁹ Aşağı yönlü (Top-down) yaklaşım kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar Geleneksel Yönetim ve Siyaset Bilimi başlıklarıdır. İlkinde reform gündemi ve uygulanması doğrudan siyasal/yönetimsel elitlerce temin edilir.¹⁹⁰ İkincisinde bürokratik mekanizmaların, değişen devlet-toplum bağıntısıyla uyuşmamasına koşut siyasal saiklerle reform gereksiniminin doğuşunu ele almaktadır.¹⁹¹

Aşağı yönlü (Bottom-up) reform kapsamında ise, Farazmand, kamu yönetiminin siyasal/idari elitleri, çevresindeki gelişme ve girdilerden yola çıkmaktadır. Böylelikle reform ihtiyacı hissetmektedirler.¹⁹² Olasılık yaklaşımlarında kamu yönetiminin çevresel şartlardan yapı ve davranış nazarlarından etkilenmektedir. Bunun ise bir kurumsal bağımlılık yarattığı savunulmaktadır.¹⁹³ Nüfus ekolojisi örgütlerin çevrelerine uyumuna odaklanır. Burada belirli örgütlerin reform akışındaki uyumunun yanı sıra kapsayıcı bir uyum da gerçekleşmektedir.¹⁹⁴ Kurumsal Yaklaşımlarda reform çabaları, Farazmand'a göre, çevresel kültürün içselleştirilmesine odaklanılır. Ayrıca örgüt değerlerinin dışarıya uyarlanabilirlik kapasitesinin yanı sıra çevresel değerlerin içselleştirilmesi nazarından da ele alınmaktadır.¹⁹⁵

Devletlerin her biri özgün koşullara sahip olabilmektedir. Dahası Devletler uluslar arası düzen ile bu değişen özgünlüğe koşut farklı etkileşimlerde bulunabilmektedir. Bu durum her ülkenin reform çabalarında da çeşitliliği ortaya çıkarabilmektedir. Bununla birlikte, iletişim teknolojisindeki ilerleme, küreselleşmeyle benzerleşen –hatta ayrışan- sosyo-ekonomik yapı, -OECD, AB gibi- aynı ağlarda ortaklaşa eylem gibi nedenler birer dış etki ve iç aktör davranışlarında

¹⁸⁹ B. Guy Peters, "Government Reorganization: A Theoretical Analysis", **International Political Science Review**, C.13, S. 2, 1992, s.s. 199-203

¹⁹⁰ B. Guy Peters, "Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics", **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Haz. Ali Farazmand, New York, Marcel Dekker, 2001, s.685

¹⁹¹ Handan Temizel, "Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri", **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.10, S.20, s.s. 115-143, 2010, s.121

¹⁹² Ali Farazmand, "Administrative Reform and Development: An Introduction", **Administrative Reform in Developing Nations**, Haz. Ali Farazmand, Londra, Praeger, 2002, s.5-6

¹⁹³ Temizel, Ibid, s.123

¹⁹⁴ Op. Cit.

¹⁹⁵ Farazmand, 2002, Ibid

ortaklık zemini imkanı oluşturabilmektedir. Bu ortaklık zemini ise, reform uygulamalarında da ortak yönlerin oluşmasına potansiyel olarak katkı sağlayabilmektedir. 1980 sonrası ilk dönemde kamu yönetimi reformlarının bahsedilen ortak yönlerini Devletlerin yaklaşımları bakımından inceleyen Bourgon'a göre:

- Performansın yanı sıra, etkinlik ve etkililiğin ilerletilmesi,
- Hizmetten fayda edinenlerin memnuniyetinde yükselme,
- Hizmetlerde tedricen vatandaşa odaklanma,
- Vatandaş ile daha kapsayıcı, açık ve şeffaf ilişkiler konularında ortak çabalarda bulunulmuştur.¹⁹⁶

Öte yandan küreselleşmenin Devletler üzerinde yarattığı ekonomik ve kapasite artırıcı fırsatlar söz konusudur. Bunun yanı sıra ülke hükümetlerinin mevcut kapasitesini aşan karmaşık nitelikli kaynaklara haiz tehditlere karşı¹⁹⁷ önlem gereğinin kamu yönetimi reform pratiklerinin yayılması ve ortaklaşmasına katkı sunduğu belirtilebilir. Devletlerin kapasite sorununun, kamu yönetiminin geleneksel yetilerini de aşabilen yeni vazifelerin üstlenilmesini zorlayabileceği düşünülebilir. Başka bir deyişle bu vazifeleri büyük ölçüde iletişim ve ulaşım teknolojisindeki gelişmelerin doğurduğunun da altı çizilebilir. Zira, Dror'dan aktardığımız, tehdit ve fırsatların gözetiminin yanı sıra siyasa inşa sürecine aktarımı, ölçümü ve eşgüdümü koordine edilmesi gibi sahaların kamu yönetiminin yeni görevleri olabileceği çıkarsanabilir.

b) Kamu Yönetimi Reformunun Finansmanı

Kamu yönetimi reformunun finansmanını iç ve dış olarak ikiye ayırabilmemiz mümkündür. Dış finansmanın uluslararası ya da bölgesel örgütlenme/kuruluşlar ve ülkeler eliyle ifası koşulluluk örneğinde görülmekte olduğu gibi alıcı ülkede beklenen uyum gereğine bağlı bir mali yardımdan söz edebilmemize neden olmaktadır. Buna, AB'nin katılım öncesi mali yardımlarını (IPA, TAİEX gibi) örnek gösterebiliriz.

¹⁹⁶ Jocelyne Bourgon, **New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Syntesis**, Canberra-Avustralya, Centre for International Governance Innovation, Şubat 2009, s.1-21

¹⁹⁷ Yehezkel Dror, **The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome**, London-Portland, Psychology Press (Frank-Cass), 2001, s.7-15

Ayrıca IMF ve DB'nin siyasi ve ekonomik –koşulluluk- eksenli reform talepleri de örnek verilebilir. İç finansman her ne kadar dışarıya dönük bir koşula uyum gereğine konu olmasa da, ülke içindeki reform gereği konusundaki gündem (örneğin İngiltere’de bilinen Next Steps girişimi) ya da reformun müzakere edilebilirliği derecesinde ortaya çıkabileceği düşünülebilir. Zira siyasi sahiplenme ve kamuoyu desteği olmaksızın kamu finansmanının yönetsel reformlara tahsisinin gereklilik olarak olumsuz etkilenebileceği belirtilebilir. Bununla birlikte, az gelişmiş ekonomilere sahip yahut yeni ortaya çıkan ülkelerde iç gündem ve siyasi sahiplenmenin her zaman yeterli olamayabilirliği, bu ülkelerde kapasite yardımı ile birlikte bazı dış yardımlar olmaksızın reformların finansmanına olumsuz yansıtılabilecektir. Son olarak yönetsel reformların finansmanını, ülke düzeyi dışında yerel/bölgesel yönetimler (örneğin Avrupa Bölgeler Komitesi ve bölgesel fonlar) ile ulusüstü idari kapasitenin (örneğin AB düzeyi) güçlendirilmesi bağlamında da bölümlememiz mümkündür. Bu son sınıflandırmalar da AB örneğinde olduğu gibi söz konusu düzeyler bağlı bulunulan ya da dahil olmak istenilen bir örgütlenmeye ait ise, bu düzeylerde yapılmak istenen reformların finansmanında kapsayan örgütlenmenin etkin olabileceği düşünülebilir.

c) Kamu Yönetimi Reform Modelleri

Kamu yönetiminde reform modellerine ilişkin Peters 4 tarz üzerinde durmaktadır. Bunlar; piyasa odaklılık, düzenleyicilik (ya da tersi biçimde deregüle edici), esnek ve katılımcı yönetime dair tarzlardır.¹⁹⁸ Bu tarz ya da modellerde, sırası içinde, performans-sözleşme, düzenleme getirme ya da azaltma, yetki ya da güç devrinin yanı sıra kolektif ya da ortak çalışma gibi unsurlar kamu yönetimi reform çabalarında kullanılmaktadır.¹⁹⁹

Bahsi geçen unsurların da yer almakta olduğu kamu yönetimi reform yaklaşımlarına ilişkin Ekşi, son dönemde ülkeler için yöntemin yanı sıra amaçla ilintili unsurun da giderek özdeşlik kazandığını vurgulamaktadır. Ona göre bu amaçlar kamu

¹⁹⁸ B. Guy Peters, **The Politics of Bureaucracy**, New York, Routledge, 2001, s.348, aktaran, Temizel, Op. Cit.

¹⁹⁹ Temizel, Ibid, s.135

yönetimi faaliyet sahasının daraltılmasına yöneliktir. Ayrıca kamu hizmetlerinde reformun tedricen etkinlik, etkililik ve verimlilik temelli geliştirilmeye çalışılmasıdır.²⁰⁰

Küreselleşme pratiklerine eleştirel bir bağlamda, özgün reform pratiklerinin önemine vurgu yapan Farazmand, küreselleşmeyle birlikte, özellikle YKY gibi, tek reform pratiklerinin dünyadaki çeşitli siyasal, tarihsel ve ekonomik boyutlara haiz kamu yönetimleri için teşvikinin kötü yanlarının altını çizmektedir. Sonuç olarak Devlet artık sosyal/refah devleti periyotundaki gibi siyasal, ekonomik ve hatta toplumsal boyutların bir şemsiye altında uzlaştırıcısı rolünde bulunmamaktadır. Küreselleşmenin getirdiği yeni koşullarda Devlet'in toplumsal ile de bağdaşan siyasal, yönetsel ve ekonomik –küresel olanlar dahil- seçkinlerin ortak bir zemini hâline geldiği söylenebilir. Bu zeminin ise kamu yönetimindeki gelişen çeşitli yönetim pratiklerini teşvik ettiği belirtilebilir.²⁰¹

Küreselleşmeyi izleyen kamu yönetimi reformu pratikler ve yazınının, bütünleşmesini 1990'larla görünür kılmaya başlayan AB özelinde de irdelenmesi, hem Avrupalılaşma ve kamu yönetimi reformu yazınının doğasının anlaşılması, hem de Avrupalılaşma ile Türk kamu yönetimi reformlarının ilintisinin irdelenmesinde fayda sağlayabilecektir.

B. Avrupalılaşma ve Kamu Yönetimi Reformu

Avrupa Birliği'nde, bir topluluk merhalesinden bir siyasal ve ekonomik birliğe dönüşümün başat aygıtlardan birinin kamu yönetimi reformları olduğu söylenebilir. Kamu yönetimine dair somut bir metine rastlanmayan AB'nin yönetsel reformları ilksel olarak, kurucu Roma Antlaşması'nın birtakım maddelerine binaen şekillenmektedir. Avrupa Birliği'ne temel statüsünü veren ve bir Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun yanı sıra bir Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu da doğuran Roma Antlaşması'nın 3. Maddesinde güvence temin edilen 4 adet özgürlük bulunmaktadır:

²⁰⁰ Ekşi, Ibid, s.494

²⁰¹ Farazmand, 2001, Ibid, 264-269

“Madde 3

.... (a) Üye Devletler arasında gümrük vergileri ile malların ithal ve ihracındaki miktar kısıtlamaları ve eş etkili diğer tüm tedbirlerin ortadan kaldırılmasını,

....

(c) Üye Devletler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin engellerin ortadan kaldırılmasını,

....

(h) Üye Devletler ulusal mevzuatının, ortak pazarın işleyişinin gerektirdiği ölçüde birbirine yaklaştırılmasını kapsar ”²⁰²

Bu maddede betimlenen mal, hizmet ve insanların yanı sıra sermayenin Avrupa’da serbest sirkülasyonuna bir güvence verildiği belirtilebilir. Ülkelerin kamu yönetimlerinden bu bağlamda beklenen vazife Birliğin üyeleri arası bir yakınsamaya hizmet etmektir. Bu vazife, salt AB hukukunun ülke sahasında pratiği gibi formel değildir. Aynı zamanda söz konusu 4 adet özgürlüğün etkili pratiğiyle ilintilidir. Böylece bunların içsel bir dinamik hâlini edinebileceği belirtilebilir.

İçsel dinamik inşası bağlamında AB hukukunun üye ülkelerdeki yapı üzerinde önemli bir tesire haiz olduğunun altı çizilebilir. AB hukukundan doğan bu önemli tesirin yanı sıra yurttaşlara ait haklar da mevcuttur. Ayrıca ülke kamu yönetimleri ve yargı eliyle bu pratikler garanti altına alınabilmektedir. Avrupa ölçeğindeki mekanizmalarla ülke ölçeğindeki pratiklerin gözetimi koşullarında kamu yönetimi reformu Avrupalılaştırmanın önemli bir unsuru olarak öne çıkabilmektedir.

²⁰² Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu (AET) Kuran Antlaşma, Roma, 1957, m.3

AB’de çok farklı yönetsel ve politik niteliklere haiz ülkelerin varlığına değinen Kurşunlu, bu gerekçeyle kamu yönetimi ile ilgili şemsiye bir düzenleme bulunmadığının altını çizmektedir.²⁰³ Bununla birlikte Roma Antlaşması’nın 5. Maddesi AB’de ortak kamu yönetimi pratiğini doğurabilecek bir hukuki zemini hazırlamaktadır. Buna göre:

“ **Madde 5**

...

Üye Devletler, işbu Antlaşmadan kaynaklanan veya Topluluk kurumlarının kararlarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere gerekli bütün genel veya özel tedbirleri alırlar ve Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar.

Üye Devletler, işbu Antlaşmanın hedeflerinin gerçekleştirilmesini tehlikeye sokabilecek her türlü tedbirden kaçınırlar.”²⁰⁴

Bu madde gereğince üyeler, AB hukukunun tüm unsurlarının pratiği için kamu yönetimlerini uyumlaştırmak zorundadır. Ayrıca Antlaşmanın 169. Maddesi’ne göre:

“ ... **Madde 169**

Komisyon, Üye Devletlerden birinin işbu Antlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa bu Devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir.

²⁰³ Elif Kurşunlu, “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite”, Uzmanlık Tezi, **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği**, Ankara, 2007, s.20

²⁰⁴ AET (Roma) Antlaşması, m.5

İlgili Devlet, Komisyonun belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse Komisyon, Adalet Divanına başvurabilir.”²⁰⁵

Söz konusu maddeler Avrupalılaştırmanın kamu yönetimi reformuna tesirindeki başlangıç zeminini oluşturabilmektedir. Zira AB kurumlarının yönetsel reform çabalarının tezahürü ve teşvikinde güçlü hâle gelebilmesi bu maddeler örneğinde arz edilen hükümler vesilesiyle mümkün olabilmektedir.

AB’nin reform teşvikleri özellikle aday ülke içi bağlamda, olumsuz etkileri bakımından da ele alınabilmektedir. Buna göre Güler, Türkiye’de kamu yönetimi reform çabalarının, AB ve diğer uluslar arası kurumlarca bütünsel bir zorlamanın çıktısı olarak geliştiğini belirtmektedir. Yakın dönemde ise bu kurumların siyasa transferini kullandığına değinir. Böylece siyasi ereklere dönük bir reform çabası gündemde tutulmaktadır. AB sahasında özellikle AYYÖŞ’e dolaylı olarak eklemlendiğini belirttiği yerindenliğin (subsidiarity) Avrupa düzeyi ile ülkeler arası bağıntının da ötesinde ülke düzeyi ile yerel arasında yaptığı aranjmanlara vurgu yapmaktadır. Bu vurgu, ona göre bahsi geçen siyasi erekların reformlar vesilesiyle gerçekleştirilmesi olmaktadır.²⁰⁶

Ulusal düzeydeki olumlu ya da menfi çağrışımlarının ötesinde, Avrupalılaşmaya bağlı reformların politika ve kamu yönetiminin yapı ile işleyişini önemli ölçüde etkilediği belirtilebilir. Zira devletin yetkileri bütünleşme şemsiyesi altında Avrupa düzeyi ve yerel arasında bölüşülebilmektedir.²⁰⁷ Böylelikle bu yeni ilişki tarzına bağlı olarak da devletin dönüşümü sağlanabilmektedir. Bu yönüyle kamu yönetimi reformunun AB’ye üye ve aday ülkelerde, Devletin somut dönüşümünün başat bir aracı olarak kullanılabilineceği belirtilebilir. Söz konusu dönüşümün birliğin bütününe yansımalarını inceleyen Benz ve Eberlein'a göre Avrupa düzeyi ve ulus

²⁰⁵ AET (Roma) Antlaşması, m. 169

²⁰⁶ Güler, 2003, Ibid, s.1,28

²⁰⁷Robert Kaiser, “Multi-level Governance and Global Market Liberalization: The Interdependence of National, European and Multilateral Telecommunications Policies”, **ECSA Seventh International Bienal**, ABD, Madison-Wisconsin, 2001, s.13-14

altının dikey ilişkisi, Avrupa Birliği'ni çok düzeyli yönetim kapsamında birbirine bağımlılaştıran bir sistem aygıtı dönüştürmektedir.²⁰⁸

Yukarıda belirtilen bağımlılaştırmaya konu bütünleşme sistemi üye ülkelerde bir yönetsel değişimi de gerektirebilmektedir. Buna göre, klasik ulus devlet uhdesinde yer alan kamu yönetimindeki değişim sonucu, ortak bazı politika ve yönetsel kararların alınmasında Avrupa düzeyi ve yerelin katılımı tedricen önem kazanmaktadır. Burada, Avrupa bütünleşmesinin sağlanmasında, yönetim, yerindenlik gibi unsurların yönetsel değişime yansıyabilmesinin de altı çizilmelidir. Zira, neoliberalizmin yaygınlaşmasından doğan bu birimlerce ortaya atılan ilkeler söz konusudur. Yine neoliberalizmin yaygınlaşmasının bir aracı olarak daha önce değinilen YKY'nin bu ilkeler korelasyon bütünleşmenin bir aracı olarak kullanılabilmektedir. Bu araçsallığın, önceki bölümde bahsedildiği üzere, YKY'nin önemini tedricen yitirmesiyle birlikte, bu defa yönetim pratiklerinin derinleştirilmesinde de görülebileceği söylenebilir.

AB ülkelerinde YKY'yle ilintili reform sürecinden yönetime doğru birtakım dönüşüme değinen Gündoğan:

“... özellikle Hollanda, İngiltere, Danimarka gibi AB ülkelerinde yeni kamu işletmeciliği akımının yönetime doğru evrildiği görülmektedir. Yeni kamu işletmeciliği doğrultusunda yapılan reformlar güven kaybı, parçalanmışlık, devletin etkisizleşmesi gibi istenmeyen sonuçlar ... Kamu hizmetlerinin tamamen piyasalaşmasının olumsuz etkilerini önlemek üzere yönetim modeli gündeme getiril...” mesine neden olmuştur.²⁰⁹

²⁰⁸ Arthur Benz ve Burkard Eberlein “The Europeanisation of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, **Journal of European Public Policy**, S.6, s.s. 329-348, 1999, s.331

²⁰⁹Ertuğrul Gündoğan, "Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar", **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Haz. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Eşki Uğuz, Konya, Çizgi Kitabevi, s.s. 13 – 57, 2010, s.18

Gündoğan bu ifadelerde, YKY'den giderek yönetim pratiklerine bir geçişin gerekçelerine değinmektedir. Burada YKY'nin ilk aşamada Batı Avrupa'dan doğuşuna değinir. Böylece AB reform pratiğinde kesitsel olarak yer alabildiği belirtilebilir. Özellikle AB'nin ve çok katmanlı olarak 'Birlik' niteliği edinmesinde Yönetişim –YKY'ye eleştiriler de göz önüne alınarak- ön plana çıkabilmiştir.

AB'nin yönetime geçiş gerekçelerinin başında iletişim ve ulaşım teknolojisinin gelişimi sayılabilir. Ayrıca ekonomik ve siyasi sahalar başta olmak üzere ağsal bağıntıların artışı da sayılabilir. Zira bu olgunun devlete, mevcut Weberyan örgüt ve kaynakları ile cevap veremeyebileceği yeni kaynak ve otorite edinme avantajları arz edebilmektedir. Bunların yanı sıra aidiyet kavrayışındaki değişimler başta olmak üzere tehditler de oluşturabildiği belirtilebilir. Bu durumun Devlet'te potansiyel otorite aşımını doğurabilmesi, Avrupa bütünleşmesi ve ülke kamu yönetimi reformu için zemin hazırlayabilmektedir.

Yönetişimin görece ön plana çıkışı, Avrupalılaşmaya bağlı kamu yönetimi reformlarına dair yazına da etki etmiştir. AB'nin Doğu Avrupa genişlemesi üzerine bir incelemesinde Kovac, reformların genelde 2 tür faktör tarafından biçimlendiğini belirtir. Ayrıca reformların başarısının bu dinamiklerin uyumuyla ilintisine değinir. Bu unsurların ilki iç aktörlerdir. İkincisi başta AB olmak üzere çeşitli uluslararası organizasyonlardır.²¹⁰ Bahsi geçen iç ve dış etmenlerin uyumlu bir biçimde reformun birer dinamiği olabilmesinde yönetişimin araçsallığına değinen Smith, Avrupa bütünleşmesi ve yerelleşme bağlamında, iç ve dış paydaşların karar alma akışlarına dahil edilmesinin yaratacağı potansiyeli belirtmektedir.²¹¹

Yönetişim salt ülke kamu yönetimleri ile AB bürokrasisi arası bir eklemlenme değildir. Aynı zamanda yerel ve bölgesel düzeyin de yatay ve dikey tarzlarda Avrupa

²¹⁰ Polonca Kovac, "The Public Administration Reform Agenda in Slovenia: Two Decades of Challenges and Results", **HIHU-CCPA**, C.11, S.3, s.s. 627-650, 2011, s.627-628

²¹¹ Adrian Smith, "Studying Multi-level Governance: Examples from French Translations of Structural Funds", **Public Administration**, S. 75, s.s. 711-729, 1997, s.711-712

düzeyi ile etkileşimi manasına gelebilmektedir. Kırışık, Avrupalılaşmanın kamu yönetimi reformlarında özellikle yerel yönetimler üzerindeki dönüşüme tesirini AYYÖŞ (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı) üzerinden ele almaktadır. Ona göre AYYÖŞ’te belirtilen yerindenlik ilkesi, adeta Çok Düzeyli Yönetişim içerisinde işlemektedir. Avrupa düzeyi, ülke hükümeti ve yerelin konumlanması ilişkilerin demokrasi temelli işleyebilmesinde önemli bir vazife görebilmektedir.²¹² Bu ilke, aynı zamanda, ayrışan yönetim tarzlarına haiz ülkelerin siyasal koşulluluk ilkeleri eksenindeki biraradalığında uyumlu pratikleri de kolaylaştırabilmektedir.

Ülkelerin AB’ye üyelik süreci, çok çeşitli gelenek, kültür ve hatta stratejilere haiz yönetsel birimlerin AB kurumsal yapısına dahiliyle ilintili tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Konuyu aday ülkeler ve özel statüde ortaklık bulunan ülkeler açısından inceleyen Laegrid ve diğerlerine göre, ülke kamu yönetimlerinin AB’ye eklemlenmesi 3 farklı saha üzerinden gerçekleşmektedir. İlk, daha önce ülkeler arası işbirliği yüksek ülke kamu yönetimleri söz konusudur. Bunların, işbirliği yeteneği daha az ülkelere göre AB’ye daha kolay eklemlenebilmesi söz konusudur. Buna bağlı olan ikincisinde iç siyasi birimlerin dönüşümü ile ülke siyasal yapısının dışa açıklık ve etkileşimli olması arasında paralellik oluşabileceğinin altı çizilmektedir. Son olarak ülke yönetsel yapısının uyumunun, mevcut geleneklerin kurumsal bağlamları tarafından sınırlandırmasının ilk iki süreç üzerindeki belirleyiciliği üzerinde durulmaktadır. Bu mekanizmalar, farklı ekonomik ve yönetsel gelişimi tema alan ülkelerin Avrupalılaşmasında kamu yönetimlerinin ortak iş görebilmesini kolaylaştırabilmektedir.²¹³

1) Avrupa Birliği’nde Kamu Yönetimi ve Avrupa Yönetsel Alanı

²¹² Fatih Kırışık, “Kamu Yönetiminde Küresel Değişimler ve Yeni Sorun Alanları”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 38, s.s.285-295, Ekim-2013, s.286

²¹³ Per Lægreid, Runolfur Smari Steinthorsson ve Baldur Thorhallsson, “Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States”, **Working Paper**: 17, Stein Rokkan Centre for Social Studies Bergen University Research Foundation, Kasım 2002, s.7-8

Resmi olmasa da AB'ye üye ülkeler yapı, işleyiş ve işbirliği neticesinde ortak ve yatay bir yönetsel pratiği ortaya çıkarabilmiştir. Bahsi geçen gelişmelere değinen Kuhlmann, farklı yönetsel mekanizmaların yakınsamasını doğuran küreselleşme ve Avrupalılaşma gibi faktörlerin kamu yönetimi reformlarını teşvik ettiğine vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda bir kamu yönetiminin Avrupa Yönetmel Alanı'na (AYA) içerilmesi, yapı ve işleyişin yanı sıra, düşünüş manasında da bütünsel bir reform çabasını doğurabilmektedir.²¹⁴ AYA olarak adlandırılan bu mekanizmanın genel niteliğini Kurşunlu kategorilendirerek betimlemiştir. Bu çerçevede AB ülkeleri kamu yönetimlerinin birtakım ortak niteliklerini Kurşunlu üç ana başlıkta sunmaktadır:

“...I) Merkezi İdare ve Karar Alma Süreci

- Güçler ayrılığı, hukukun üstünlüğü ve vatandaşların iktidarı değiştirebilme haklarını güvence altına alan bir anayasa
- Bakanlıklar arası etkili koordinasyonu ve bütçeyle sıkı bir ilişkiyi sağlayan, ülkenin siyasi liderliğinin Başbakanlık tarafından yürütülmesi için Başbakanlığa gerekli yetkileri veren bir idari teşkilat yapısı
- Kanun ve tüzük çıkması prosedürlerini de içeren, ki bu prosedürlerin hem hukuksal ve teknik açıdan düzgün olduğu hem de mali, ekonomik ve sosyal etkilerinin değerlendirilebildiği, eşgüdümlü politika saptama ve uygulama süreçlerinin sağlanması için gerekli prosedürler
- Bakanları ve politika saptayan kişileri günlük uygulamalardan uzak tutacak, onların politika üretmek ve bu çerçevede gerekli kanunları hazırlayarak, uygulanmasını izlemelerini sağlayacak bir Bakanlık yapısı
- Net olarak belirlenmiş yasal çerçevelerde, yerine getirilecek spesifik görevlerin belli bir idari bağımsızlıkla birlikte tanımlandığı kamu sektörü

²¹⁴ Sabine Kuhlmann, “Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive”, **Vergleichende Regierungslehre**, Haz. Hans-Joachim Lauth, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, s.s. 140-161, 2010, s.157, Aktaran, Nihat Yılmaz ve Kadir Caner Doğan, “Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaşma Aracı Olarak SIGMA Programı ve Avrupa Yönetmel Alanı”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 36, s.s.175-186 Nisan-2013, s. 177

II) Yerel Yönetimler, Vatandaşlar ve Ekonomik Aktörler ile İlişkiler

- Ülkelere bağlı olarak bir ya da daha fazla seviyede, çeşitli sorumluluk ve yetkiler çerçevesinde uygulanan merkezi olmayan bir yapı
- Ülke genelinde kamu politikalarının etkili bir biçimde uygulanmasını sağlamak için merkezi idarenin bölge temsilcilikleri ile yerel yönetimler arasında etkileşim
- Kimi zaman yasal idari prosedür çerçevesinde belirlenen, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik, kararların doğrulanması ve zaman sınırlamalarına saygı duyulması, tüm tarafların bildiri hakkı ve dinlenme fırsatı olduğu yasal süreçlerin uygulanması ve düzeltme ile temyiz süreçleri gibi sorumluluklar dahil olmak üzere, vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkiyi düzenleyen bir takım kurallar
- Devlet ile Sivil Toplum Kuruluşları ve sendika(la)r dahil olmak üzere sivil toplumun bileşenleri arasında sürekli iletişimi sağlamanın bir takım kuralları ve ana hatları

III) Eylem ve Kontrol Araçları

- Kanunlar çerçevesinde yönetilen, işe alınma ve terfilerin insan kaynakları yönetim sistemi üzerine kurulduğu, sadakatle hükümet politikalarını uygulayan profesyonel bir kamu personeli sistemi
- Kamu personelinin etik davranışlarını düzenleyen öncelikler dahil olmak üzere, kamu kurumlarının sorumluluğu ile idari eylemlerin güvenilirliğini garanti altına almak için bir takım kurallar ve etik çerçeve
- Vergilerin toplanması ile kamu kaynaklarının doğru yönetilmesini ve verimli harcanmasını sağlayan bütçe ve vergi otoriteleri
- Kamu personeli tarafından uygulanan ve yolsuzluğa karşı olan idari karar almayı denetlemekle sorumlu iç ve dış kurumlar
- Uygun olduğunda ekonomik, idari ve diğer özel alanlara cevap verebilmek için gerekli kapasitenin geliştirilmesi dahil olmak üzere, hızlı ve nihai olarak tartışmaların çözülmesini sağlayan prosedürlerin olduğu ve vatandaşların erişimine açık bir mahkeme sistemi...”²¹⁵

²¹⁵ Kurşunlu, Ibid, s.22-23

AYA’da yer alan ortak ilkeler ışığında, kamu yönetimi reform teşviklerinin, AB’nin özgün şart ve gereklerine göre sistematik hâli olduğu belirtilebilir. Zira AB, başta SIGMA emsalinde işbirliğinde olduğu uluslar arası birimler de mevcuttur. Bunların hedef ülkelere dair reform önerilerinin AB bağlamında özgün bir tarzda somutlaştığı söylenebilir. Buna örnek olarak; yönetişimin çok düzeyli bir biçimde hukuki nazardan somutlaşması verilebilir. Dahası yerindenliğin bu yapının işleyişinde daimi vurgulanması söz konusudur. Bunlara kariyer üzerinden personel rejiminin savunusu eklenebilir. Son olarak YKY’nin siyaset-idare bağıntısına vurgusundan ziyade yönetsel bağımsızlığın odağa alınması da eklenebilir. Ayrıca bu ortak ilkeler AB bütünleşmesinde reformları ifa edecek olan kamu yönetimlerinin yapılandırılmasının gözetimi ve yönlendirilmesinde araçsal bir niteliğe de haiz olabilmektedir.

AYA’nın kamu yönetimi reformlarına tesiri, özelde aday ülkelerin AYA yapısına adaptasyonunda ortaya çıkabilmektedir. Grabbe’a göre, AB mevzuatının ülke hukukuna dahil edilmesini takiben bunun mevzuatın etkili bir pratiği zorunluluğu oluşmuştur. Zorunluluk, 1997 yılında Komisyon’un düzenli bildirimlerini beraberinde getirdi. Kamu yönetiminin gelişimine dair bu bildirimler için OECD ve Dünya Bankası örneklerinde destekler alındı. Böylelikle iyi işleyebilen bir kamu yönetiminin gelişimi amaçlanmaktadır.²¹⁶

AYA’nın irdelenmesiyle, Avrupa kamu yönetimi değerlerine uyan ve ayrıca kendilerinden bu perspektifte reform beklenen aday ülkelerin çabaları daha dakavranabilir olabilmektedir. Aday bir ülkede AB’nin kamu yönetimine tesirine eğilen Karcı’ya göre: “... üyelik bağlamında hazırlanan ulusal programlar ve AB ilerleme raporları, reformun içeriği ve gelişme düzeyini ayrıntılı bir biçimde sunmakta, bu şekilde AB uyum süreci ve kamu yönetimi reformu arasında net bir bağlantı ortaya çıkmaktadır.”²¹⁷

Burada, AB tesirine bağlı dönüşümün, kamu yönetimi reformunda somutlaşarak gerçekleşmesi vurgulanmaktadır. Bununla birlikte bu tesir, AB’yi diğer

²¹⁶ Grabbe, 2001, Ibid, s.1018

²¹⁷ Şükrü Mert Karcı, “Küresel Dinamikler Etkisinde 2000’li Yıllarda Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Demokratikleşme Reformu”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.30, s.s. 40-64, 2015, s. 48

kuruluşlardan ayırtmaktadır. Tesir, tam katılım vaadi, yönetsel ve siyasi bütünleşmenin yanı sıra ekonomik menfaat gibi araçlar vesilesiyle gerçekleşmektedir. Sonuç olarak AYA'ya aday ülkelerin uyumunda koşulluluğun yanı sıra, dış etki üzerinden kamu yönetimi reform çabalarının ifasına dair bir beklentinin altı çizilmektedir.

Koşulluluk ilkesi yukarıda bahsi geçen mekanizmaların Avrupa bütünleşmesine bütünsel bir katkı sağlamasını kolaylaştırması bakımından önemlidir. Zira reformlar, iç dinamiği bütünleyerek başarı kazanabilmektedir. Başarı, AB tesirinin bütünleşmeyi doğru yönlendirmesine de bağlıdır. Soğuk Savaş'ı takiben Birliğe katılım isteyen ülkeler artmıştır. Bunların yanı sıra Birliğin içsel bakımdan ekonomik, siyasal ve yapısal bütünleşmesi de oldukça artmıştır. Bu olguda, genişleme girişimlerinin Birliğe zararı dokunmaması için birtakım aidiyetsel, demokratik ve insan haklarına dair şartlar doğmuştur.²¹⁸ Bu şartlarda sunulan terimler ise müphemdir. Müphemlik, müzakerelerde AB'nin reform çabalarını kendi lehine teşvikini sağlamaktadır.²¹⁹

Bununla birlikte, aday ülkelerde idari reformların gerçekleşmesi dış etkinin yanı sıra iç aktörlerin de çabalarına bağlı olabilmektedir. Yönetsel reform sonuçlarında Avrupalılaşmayla ilintili iç maliyet etkileri üzerine yaklaşım geliştiren Uğur'a göre, Avrupalılaşma çeşitli sorunsallar bakımından söz konusu tesirlerin irdelenmesinde eksikliklere sahiptir. Bu kapsamda, ilkin AB'nin genişleme girişimi öncesi ve sonrası aday ülkelerdeki reform çabaları ile olan ilintisi ele alınmalıdır. Diğer yandan, AB – aday ülke ilişkilerinin normlarındaki değişime ülke içerisinden gelen tepki incelenmelidir. Son olarak reform çabalarında reformun içsel maliyeti ile moral risk bağlamının ayırtılarak ele alınması gerekmektedir.²²⁰

İlki 1995'te kabul edilen Beyaz Kitap Avrupa Birliği'nin katılım öncesi ülke düzeyinin dönüşümü bakımından bir işlev görmektedir. Karşılıklılık esasına dayalı ortaklığı teşvik eden Beyaz Kitap'ı 1997 Lüksemburg Zirvesi ile KOB (Katılım

²¹⁸ Avrupa Komisyonu, **Europe and the Challenge of Enlargement**, European Commission Bulletin Supplement 3/92, 1992

²¹⁹ Kurşunlu, Ibid, s.14,17

²²⁰ Uğur, Ibid, s.42

Ortaklığı Belgesi) izlemiştir.²²¹ Bu çerçevede komisyon önerisi ile aday ülkelere özgün niteliğe sahip tek yönlü bir akış inşa edilmiştir.²²² Aday ülkeler için saptanan öncelikleri, ulusal programlar taahhüte bağlamaktadır. Böylelikle aday ülkeye AB'den gelen yardımlar bütünlük içerisinde detaylandırılabilir. Bir diğer araç ise komisyon eliyle hazırlanan ilerleme raporlarıdır.²²³

Avrupa Birliği'nin 2001 yılında “Avrupa yönetişimi: bir Beyaz Kitap” isimli yayınında AB'de kamu yönetimi reformu ihtiyacı odak olmuştur. Belgede, ilkeler, öneriler ve bir gelecek perspektifi üzerinde durulmaktadır. Beyaz Kitap'ta, iyi yönetim ilkeleri olarak açıklık ve katılımın yanı sıra hesap verebilir olunması, etkinlik/etkililik ve ahenk ya da uyum da tanımlanmıştır. Bahsi geçen ilkelerin benimsenmesi ile kamu yönetiminin Avrupalılaşması hedeflenmektedir. Beyaz Kitap'ta belirtilen açıklık, işleyiş ve işlemlerin kamuoyuna açık sunumuyla ilgili olabilmektedir.²²⁴ Katılım, siyasa ve kararların oluşumu ve pratiğine ülke ve Avrupa düzeyi paydaşların dahili olarak açıklanabilir. Hesapverebilir olunması ise kural inşa, karar ve pratikteki süreçlerle ilgili yetkilere dairdir. Etkinliğin temin edilmesi, siyasi ve yönetsel akışların süre, çıktı gibi kıstaslara göre gerçekleşmesi olarak kavranabilir. Ahenk ya da uyum ise alınan karar ve politikaların uygulanmasının, hedeflerin gözetimini esas aldığını belirtebilmektedir.²²⁵

AB tarafından teşvik edilen kamu yönetimi reformlarına ilişkin Uğur, bunun yönetim ilkeleri ve birtakım mali-teknik yardımlar üzerinden hayata geçirilebildiğinin altını çizmektedir. Genel özelliklerini Avrupalılaşmanın temel mekanizmaları bakımından önceki bölümlerde betimlediğimiz bu hususların, SIGMA programı ve PHARE programları tarafından uygulama hâline getirilmesi sağlanmaktadır.²²⁶

²²¹ Avrupa Komisyonu, “White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”, **COM (95)**, 163 Final, Brüksel, Mayıs 1995

²²² Klaudijus Maniakas, “Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal”, **Lithuanian Foreign Policy Review**, S.5, 2000, s.46

²²³ Kurşunlu, Ibid, s.9

²²⁴ Siedentopf ve Speer, Ibid, s.12

²²⁵ Avrupa Komisyonu, 2001, Ibid, s. 10

²²⁶ Uğur, Ibid, s.42

2) SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management-Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme için Destek)

AB'nin aday ülke kamu yönetimi reform sürecine dair en önemli aracı SIGMA'dır. 1999 yılından itibaren Komisyon raporları SIGMA üzerinden gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda oluşturulan SIGMA Anahatları üye ülkelerdeki iyi uygulamaların yapısal ve işleyiş boyutlarına göre hazırlanmıştır.²²⁷ Aday ülkelerin koşulluluğa bağlı kriterleri yerine getirebilmesi ve AB mevzuatını uygulamaya dönük yönetsel reform sürecinin ölçülmesinde bu anahatlar kullanılarak Komisyon'un değerlendirme raporlarını hazırlayabildiği belirtilebilir. Altı unsura göre sınıflandırılan SIGMA Anahatları aşağıda belirtilmiştir:

1- Kamunun Mali Kontrolü

- Mali kontrol sistemi, prensip ve işleyişi için bir yasal zemin
- Uygunlukların önlenmesi ve zararlarının telafisi
- Yönetim kontrol sistem ve usulleri
- İşlevsel bir bağımsız denetim
- Mali kontrol sistemiyle ilintili bir kapasite değerlendirmesi

2- Kamu İhalesi (Alımları)

- Kamu ihale mevzuatında ilkelerin açıkça yer alması
- (İhale için) kontrol ve şikayet prosedürleri
- Merkezi bir kamu ihale-alım kurumu

²²⁷ OECD, **SIGMA Baselines, Control and Management Baselines for European Union Membership**, Paris, SIGMA, 1999

- Kamu ihalesi pratikleri ve eğitimleri
- Kamu ihale-alım sisteminin geliştirilmesi

3- Kamu Harcamaları için Yönetim Sistemi

- Kamu harcamaları yönetiminin geliştirilmesi
- Bütçeye dair mevzuat
- Yasama/yürütme bağıntısı
- Bütçenin kapsamı
- Bütçenin pratiği ve gözetimi
- Orta vadeli harcamalar
- Bütçe akışı
- Kamu yatırımları ve bütçe
- Muhasebe ve raporlama

4- Dış Denetim

- AB perspektifiyle tutarlı bir dış denetim
- Yüksek denetim kurumunun tüm kamusal fonları denetleyebilmesi
- Dış denetimin, INTOSAI ile uyumlu denetim standartlarına sahip olması
- Dış denetimin yanı sıra etkinlik göstergelerinde gelişimi
- İşlevsel ve işlemsel bir bağımsızlık
- Yıllık ve diğer raporlarda süre odaklı, adil ve belge temelli olunması

5- Kamu Yönetimi

- AB perspektifine uygun bir kamu personel yönetimi
- Kamu personeli rejimi
- Kamu personeli yasallığı/statüsü ile sorumlulukları ve hesap verebilir olunması

- Kamu personelinin tarafsız olması ve doğruluğu/dürüstlüğü (Integrity)
- Personel yönetimi ve alımında verimlilik
- Personelinde rejiminde profesyonellik ve süreklilik

6- Politika Yapımı ve Koordinasyon

- AB'ye uyumun eşgüdümü
- Politika inşasında uyum
- Bakanlıkların karşılıklı danışması için bir mekanizma
- Siyasa gündemle ilintili planlama
- Uyuşmazlıkların çözümlenmesi
- Merkezi bir stratejik kapasite
- Merkezi eşgüdüm
- Bütçe akışlarına Bakanlar Kurulunun içerilmesi
- bir (Düzenleyici) Etki değerlendirmesi²²⁸

SIGMA çerçevesinde belirtilen bu anahatlar, kamu yönetimi reform sürecini mali yönetim, yapı, işleyiş, personel ve denetim bakımından ele almaktadır. Bu anahatların, aday ülke kamu yönetimlerini açık ve somut değerlere uyumlu kılma yoluyla AB'ye uyumlu bir dönüşümün sağlanabilmesine dönük olabileceği belirtilebilir. Kamu yönetimlerinin bu tür dönüşüm yoluyla kapasitesinin artırılması, onun gerçekleştirmesinin hedeflendiği siyasal, ekonomik v.b. reformların da kolayca hayata geçirilebilmesini sağlayabilecektir.

Verheijen yönetsel kapasite yükseltilmesinin reformların yüksek kalite ile ifasına ilişkin temel bir amaç olduğunun altını çizmektedir. Bununla birlikte, kapasitenin yeterliliği daha çok Birliğe tam katılım ile sağlanabilmektedir. Aday

²²⁸ Op. Cit.

ülkelerde ise katılım öncesinde kapasitenin gelişimi büyük ölçüde uyum sürecinin etkinliğine bağlıdır.²²⁹

SIGMA bahsi geçen somut ilkelerin yanı sıra, çatı niteliğinde soyut ilkeler ile de sözü edilen kamu yönetimlerinin uyumuna bir çerçeve oluşturabilmektedir. Buna göre AB'nin kamu yönetimine ilişkin aday ülke idarelerinin uymaları gereken standartlara dair 27 no.lu SIGMA raporunda bahsi geçen ilkeler sayılmıştır. Söz konusu ilkeler;

- Güvenilir olunmasının yanı sıra hukuki ve yasal güvenlik,
- Açık ve şeffaf olunması ile saydamlık,
- Hesap verebilir olunmanın yanı sıra etkin ve etkililik unsurlarından oluşmaktadır.²³⁰

SIGMA'nın işlevine ilişkin Yılmaz ve Doğan, onun AB'ye katılım için aday statüsündeki -Türkiye dahil- Doğu Avrupa ve hatta Balkan ülkelerinin kamu yönetimlerini AB'nin perspektifiyle uyumlu bir tarzda dönüştürdüğüne değinir.²³¹ Buna göre SIGMA, ilk çalışmalarında yatay yönetsel kapasiteyle ilintili asgari kıstaslar üzerinden kamu yönetimi reformlarını yönlendirmeyi hedeflemiştir. Bu destek mekanizması, bahsi geçen hususlarda AB genişlemesinden doğrudan sorumlu nitelik kazanmaktadır. Yine reformların yönlendirilmesine de yardımcı olduğu belirtilebilir.

Aday ülkelerdeki idari reform çabalarına ilişkin, AB'nin SIGMA dışındaki – ancak finansal başlıca aracı başlangıçta PHARE (“Polonya ve Macaristan: Ekonominin Yeniden Yapılandırılması için Yardım”) olmuştur. Bu uygulamayı - günümüzde yine IPA (“Katılım Öncesi Enstrümanlar”) kapsamındaki diğer iki finansal araç olan SAPARD (“Kırsal ve Tarım Kalkınması için Özel Katılım

²²⁹ Tony Verheijen, “Administrative Capacity Development - A Race Against Time?”, **Working Document W107**, WRR Scientific Council for Government Policies, Hague, 2000, s.41

²³⁰ OECD, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri, SIGMA Raporları: No.27, Çev. Pelin Kuzey, **Maliye Dergisi**, 1999,s.99

²³¹ Eva G. Heidbreder, “Structuring the European Administrative Space Channels of EU Penetration and Mechanisms of National Change”, **Working Paper No. 5**, KFG The Transformative Power of Europe, 2009, s.16

Programı”) ve ISPA’nın (“Katılım Öncesi Yapısal Politikalar için Enstrüman”) yanı sıra- TAIEX (“Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi”) Programı ve Twinning (AB’ye üye ve aday ülkelerin işbirliğiyle ilintili) mekanizması izlemiştir. AB Komisyonu’nun 2000 yılına ilişkin bir strateji belgesinde aday ülke yönetsel reformlarının katılımcılık şemsiyesinde yürütülmesi vurgulanmıştır. Bu kapsamda, aday ülkelerde yeni yapıların inşası ve mevcutun da reforma tabi tutulması için AB’nin mali ve teknik desteği önerilmektedir.²³²

Aday ülkelerdeki yönetsel reformlarına ilişkin Cardona, 1993 Kopenhag ile 1995 Madrid Konferansları kararları bağlamında bu reformların AB’nin temel katılım aygıtı olduğunu belirtir. Ayrıca Kopenhag-Madrid ilkelerinin siyaset ve yönetimin ayrıştırılmasını vurguladığını belirtmektedir.²³³ Bu kapsamda SIGMA ilkelerinde kamu hizmeti kavramının ön plana çıkmıştır. Bu ise AB-YKY ilişkisinin tartışılması bakımından önem taşımaktadır. Zira Dimitrova’nın da belirttiği üzere, AB özellikle kamu personeline dair reformlarda, YKY yerine daha çok kamu hizmeti odağında profesyonelleşmeye yönelinmiştir. Ayrıca tarafsızlık ve kariyer odaklılık da esas alınmaktadır.²³⁴

Dolayısıyla, YKY’nin AB tesirine dönük reformlarda konjonktürden ve diğer uluslararası kurumlarla bağıntıdan kaynaklı ve göreceli bir etkisi olduğu belirtilebilir. Ancak, AB’nin siyasi bütünleşmesinin hızlandığı ve YKY’ye eleştirilerin arttığı, yönetişimin ön plana çıktığı bir dönemde Neo-Weberyan siyaset ve yönetim ayrılığına, açıkça olmasa da belirli bir yönelimin de Doğu Avrupa genişlemesinde yaşandığı düşünülebilir. Bu yönelimin Türk Kamu Yönetimi reformlarına özellikle AB’nin personel rejimine bakışı konusunda, ileriki bölümde de değinilecektir.

²³² Avrupa Komisyonu, **Enlargement Strategy Paper 2000: Report on Progress towards accession by each of the candidate countries**, Brüksel, COM, 2000

²³³ Cardona, Ibid, s. 7

²³⁴ Antoanetta Dimitrova, “Enlargement Institution –Buildins and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, **West European Politics**, C.25, S.4, s.s.171-190, 2002, s. 38

C. Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu ve Avrupalılaşma

Bu bölümde ilk olarak Türkiye’de kamu yönetimi reform çabalarına ilişkin genel bir görünüm ortaya konulacaktır. Takiben AB’nin kamu yönetimi reform sürecindeki önemi vurgulanacaktır. Bu kapsamda, AB-Türkiye kamu yönetimi reformu ilişkisine ilişkin temel metinler ve aday ülke statüsünü izleyen yönetsel reform çabaları irdelenecektir.

1) Türkiye’de Genel Hatlarıyla Kamu Yönetimi Reformu ve Avrupalılaşma

AB ilerleme raporlarına yansıdığı haliyle, Türkiye’de kamu yönetimi reformları 1970’lere değin (MEHTAP projesi örneğinde) merkeziyetçi pratikler²³⁵, 1980 sonrasında günümüze doğru ekonomik liberalizm²³⁶ ve takiben AB aday üyelik/katılım süreci bağlamında dönemlendirilebilir.

1970’lere dek olan dönem bakımından, Türkiye’de kamu yönetimi reformu kavramı ile ilintili İdari Reform Danışma Kurulu aşağıdaki tanımı sunmuştur:

“...kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilât yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, yöntemlerinde mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü...”²³⁷

²³⁵ Gökhan Kalağan, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, C.2, S.1. s.65-84, 2010, s.76

²³⁶ Filiz Tufan Emni, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi Yönetim ve Ekonomi**, C.16, S.2, s.s. 31-48, 2009, s.32

²³⁷ TODAİE, **İdari Reform Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-Öneriler ve İlkeler**, Ankara, 1972, s. 7-8

Yukarıda bahsi geçen tanımın, kamu yönetiminin yapı ve işleyişinde ılımlı ve bazı aksaklıkların karşılanmasına dair bir reform betimlemesi yaptığı söylenebilir. 1980 sonrası dönemde ise, ileride bahsedileceği üzere gelişen iletişim ve ulaşım teknolojilerinin yanı sıra küreselleştiği varsayılan finansal ve ekonomik işleyişlere bağlı olarak Türkiye'deki reform algı ve pratiğinde de değişim gereği ortaya çıkabilmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların nedeninin anlaşılmasında Avrupalılaşma başta olmak üzere dış etkenlerin yanı sıra iç aktör ve dinamiklerin de neler olduğuna dair tartışmalar irdelenecektir.

Söz konusu reform tartışmalarına geçmeden önce, yönetsel reformların toplumsal boyutuna değinmemiz yararlı olabilecektir. Türkiye'de devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin Kurt, Türkiye'de devlet-toplum bağıntısında demokratikleşme ve sivil topluma odaklanır. Takiben bu unsurları, siyasi ve yönetsel sahalarda reforme edilmesi ile ilişkilendirir. Buna göre, devlet-toplum ilişkilerinin demokrasi eksenine kavuşmasında siyasal/yönetsel kültür, ve yapının dönüşümü önem taşımaktadır. Önem, devletin bahsi geçen dönüşümünde sivil toplumun rolü üzerinedir. Son husus, entelektüel sürekliliğe haiz olup olunmamasını da beraberinde getirebilmektedir.²³⁸

Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının incelenmesinde dış tesire bağlı boyutlarla birlikte; bu dış tesirlerin dolaylı etkilendiği ya da onlardan - en azından analiz sürecinde- kısmen yalıtıldığı bir iç dinamikler boyutu da bulunmaktadır. İçsel dinamiklere ilişkin Karaer, sosyal ve kültürel sahanın yanı sıra teknolojik gelişmelerin yönetsel reform çalışmalarını doğurduğuna değinir. Dahası çalışmaların özellikle işletmecilik başta olmak üzere bir takım etmenler bütünü ile gerçekleştiğini ileri sürmektedir.²³⁹

²³⁸ Ümit Kurt, "Türkiye'de Devlet ve Toplum İlişkisine Tarihsel ve Analitik Bir Bakış: Gerilim'in Dönüşebilme Kapasitesi", **Civil Academy**, C.5, S.3, s.s.1-15, 2007, s.1-2

²³⁹ Tacettin Karaer, "12 Eylül ve Türk Kamuoyunun Yeniden Düzenlenmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, C.20, S.2, s.s. 25-46, 1987, s.30

Türkiye’de kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşması çabaları ilk önce genel hatlarla, takiben SIGMA sınıflandırmasıyla uyumlu bir sınıflandırma içinde detaylıca ele alınabilir. 1998 yılına ait ilk ilerleme raporunda siyasal koşulluluğa uygun Anayasal reformların gerçekleştirilmesi vurgulanır. Takiben bir bağımsız Kamu Denetçisi (Ombudsman) oluşturulması talebi ile karşılaşılmaktadır.²⁴⁰ 1999 yılında yönetsel yapının modernleştirilmesi talep edilir. Takiben personel eğitiminin yanı sıra bölgesel ekonomik farklılıkları karşılamaya dair kamu yönetimi reformlarına odaklanılmaktadır.²⁴¹ 2000 ve 2001 yıllarında Kopenhag kararları şemsiyesinde bir kamu yönetimi reformu talep edilmektedir.²⁴² Bununla birlikte bu dönemde iktidarda olan üçlü koalisyon (Demokratik Sol Parti (DSP)-Milliyetçi Hareket Partisi (MHP)-Anavatan Partisi (ANAP)) Hükümeti’nin reformları (RTÜK düzenlemesi örneğindeki gibi) Cumhurbaşkanınca veto edilebilmiştir. Öte yandan bu dönemdeki anayasal değişiklikler vesilesiyle insan hakları ve temel özgürlükler sahasında birtakım ilerlemeler AB tarafından kaydedilmektedir. Dahası böylelikle, yönetsel ve kurumsal reformlar için yaşamsal hukuki şemsiyenin inşasına çalışıldığı da vurgulanmaktadır.²⁴³

2002 yılı sonlarında Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tek parti Hükümeti oluşturmuştur. Takiben Reform İzleme Grubu kurulmuştur. Dahası haftalık toplantılar üzerinden AB’ye uyum çabaları izlenmiştir. 2004 yılında ise “Bakanlar Kurulu AB’ye uyum reformlarını haftalık olarak gündeminde” bulunmaktadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı bu dönemde de reform yasal mevzuatlarını veto edebilmektedir. Örneğin 2004 yılında Cumhurbaşkanının yönetsel ve eğitim yasal mevzuatlarını 8 kez veto ettiği ilerleme raporlarında kaydedilmiştir.²⁴⁴ 2006 yılında ise reform çabalarına dair bir İzleme ve Yönlendirme Komitesi oluşturulmuştur.²⁴⁵

2000 yılında kurulan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), Türkiye’de AB’ye uyum çabalarının ifasına dönük olsa da, yapı ve personel yetersizliği ile

²⁴⁰ Avrupa Komisyonu, **1998 Düzenli Raporu**, Brüksel, COM, 1998, s.14,41

²⁴¹ Avrupa Komisyonu, **1999 Düzenli İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 1999, s.4,22,47

²⁴² Avrupa Komisyonu, **2000 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2000, s.25; Avrupa Komisyonu, **2001 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2001 s.32

²⁴³ Avrupa Komisyonu, **2001 İlerleme Raporu**, Ibid, s.31-44

²⁴⁴ Avrupa Komisyonu, **2003 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2003, s.15; Avrupa Komisyonu, **2004 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2004, s.16

²⁴⁵ Avrupa Komisyonu, **2006 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2006, s.5

hizmete başladığı ilerleme raporlarında gözlemlenmiştir.²⁴⁶ Dahası 1995 Madrid Zirvesi'nin yanı sıra Komisyon'un oluşturduğu Gündem 2000 Raporu AB'ye katılım ile kamu yönetimi reformu arasındaki bağıntının önemine vurgu yapılmaktadır.²⁴⁷ Böylelikle bir bakıma, her ne kadar yapı ve personel durumu yetersiz bulunsa da, ABGS, yönetsel reform çabalarını teşvik edilebilmektedir. Bu vurguyu takiben yapı ve personel düzeyine dair bir taahhüdünün yanı sıra, "...Avrupalılaşmaya dönük reformlar için 85 Sivil Toplum Kuruluşu ile Hükümet'in görüşme..." yapmasının altı çizilmektedir.^{248 249}

2010 yılında Anayasal iyileştirmeler olmakla birlikte SIGMA raporlarında bunun demokrasi ve hukuk devleti bağlamında yetersizliği vurgulanmaktadır. Bununla birlikte 2011 yılında Başmüzakereci niteliğinin yanı sıra Müzakere Heyeti Başkanı statüsünde bir AB Bakanı atanmıştır. SIGMA'da bu bir olumlu gelişme olarak değerlendirilmektedir.²⁵⁰ Ayrıca 2010-2012 döneminde siyasi kutuplaşmanın hâla sürdüğü belirtilir. Yine kamuoyuna da yansıyan bu kutuplaşmanın AB reform çabalarını fiilen ortadan kaldırdığına işaret edilmektedir. Bahsi geçen nedenlerle Hükümet'in yönetişime olan odağının Anayasa reformu ve ülke gündemi nedenleriyle kaybolduğu tespit edilmektedir. Dahası diyalog eksikliğinin yanı sıra yönetsel kültürün katılıma açık olmayışı betimlenir. Bunun ise yönetsel reformları sınırladığı belirtilmektedir. Bununla birlikte sivil toplumun yanı sıra çeşitli özel örgütlerin varlığı olumlanır. Böylece bu sahadaki reform çabalarının kolaylaşabildiğine de değinilmektedir. Ayrıca daha az siyasi duyarlılığı olan bütçe icrası ve borç yönetiminin yanı sıra kamu alımları sahalarında da yönetim ile paralel bazı gelişmeler olduğu da vurgulanmaktadır.²⁵¹

2013 yılında, yönetsel reform sürecinin politik gündemi ile pratiğinde ilerleme olduğu belirtilmektedir. Başka bir deyişle AB'nin olumlu gördüğü bazı değişiklikler

²⁴⁶ Avrupa Komisyonu, **2004 İlerleme Raporu**, Ibid, s.16; Avrupa Komisyonu, **2007 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM (663), 2007, s.6; Avrupa Komisyonu, **2008 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM (674), 2008, s.6

²⁴⁷ Avrupa Komisyonu, **2004 İlerleme Raporu**, Ibid, s.60

²⁴⁸ Avrupa Komisyonu, **2005 İlerleme Raporu**, Brüksel, COM (561 Nihai), 2005, s.14

²⁴⁹ Avrupa Komisyonu, **2006 İlerleme Raporu**, Ibid, s.5-6

²⁵⁰ Avrupa Komisyonu, **Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar 2011-2012: Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2011, s.10

²⁵¹ OECD, "Turkey Assessment Report 2012", **SIGMA Country Assessment Reports**, Paris, OECD Publishing, 2012/01, s.3-7,17-18,32

olmuştur. Ancak iç ve dış nedenlerin bahsi geçen ilerlemeyi yavaşlatabildiğinin de altı çizilmektedir. AB bu gerekçelerle 2012 Mayıs'ından itibaren bir 'pozitif gündem' oluşturmuştur. Böylece, siyasi duyarlılığı görece olarak az olan dış denetim ile mali yönetim sahalarında çabaların teşviğine başlanmıştır.²⁵² 2014 yılında ise kamu giderlerinin yanı sıra kamu alımları temalarına odaklanılmıştır.²⁵³

2014 yılında Türkiye ve AB, Stabilizasyon Antlaşması'na dair müzakereleri başlatmıştır. Bu kapsamda vize serbestliğinin yanı sıra –mülteci- geri kabulü pazarlıkları karşılıklı olarak yürütülmüştür. Ayrıca tüm bu aşamalara ilişkin bir Anlayış Memorandumu imzalanmıştır.²⁵⁴ 2015 yılında ise 'kamu yönetimi ilkeleri' bakımından kapsamlı bir değerlendirmeye gidilmiştir.²⁵⁵ Böylece ileri aşamada vize serbestisi için uygun iklimin hazırlandığı belirtilebilir. Bu dönemde kamuoyuna reform çabalarını anlatmak için www.reformlar.gov.tr adlı bir elektronik site oluşturulduğu raporda övülmektedir.²⁵⁶ Yine "...yasal dayanağa sahip bir Başbakanlık İdareyi Geliştirme (Reform) Başkanlığı kurulduğu" belirtilmektedir. Buna rağmen yeterli koordinasyon yetisine haiz olmadığı vurgulanmaktadır. Dahası reformla ilgili planlama belge gözetimi ve raporuna dair ortak mekanizma olmadığı belirtilir. Dahası var olan reform çabalarının mali bakımdan sürdürülebilirliğinin de eksikliği vurgulanmaktadır.^{257 258}

Türkiye'de bir dış tesir olarak AB'nin kamu yönetimi reform sürecine etkisi irdelendikten sonra kamu yönetimi reform sürecine tesir eden faktörleri genel hatlarıyla irdelleyebiliriz. İçsel dinamiklerin dışsal etmenlerle ifa edilen reform sürecinde önemli bir aktör olduğuna değinen Yılmaz, Türkiye'de reformların siyasi koşullara bağlı olarak, iç aktörlerin tercihi ile hızlanabileceği ya da tam aksine

²⁵² OECD, "Turkey Assessment Report 2013", **SIGMA Country Assessment Reports**, Paris, OECD Publishing, 2013/02, s.1,3

²⁵³ OECD, "Turkey Assessment Report 2014", **SIGMA Country Assessment Reports**, Paris, OECD Publishing, 2014/02, s.2

²⁵⁴ OECD, 2014/02, Ibid, s.4

²⁵⁵ OECD, "Turkey Baselines Measurement Report 2015", **SIGMA The Principles of Public Administration**, Paris, OECD Publishing, 2015, s.4

²⁵⁶ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, COM (715 Nihai), 2016, s.13

²⁵⁷ Avrupa Komisyonu, **AB Genişleme Stratejisi: 2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2015, s.13

²⁵⁸ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.16

yavaşlayabileceğinin altını çizmektedir. Yılmaz'a göre Türkiye'de Avrupalılaşmaya dair reformlar, Hükümet tarafından, AB'ye taahhütleri gereğince 2002-2004 periyotunda hızlıca gerçekleştirilmiştir. Yılmaz, 2005 yılı sonrası ise siyasi şartların değişimiyle Hükümet'in AB'ye taahhütlerinden çok kendi tercihlerine dönük çabaları ön planda tuttuğunu ileri sürmektedir. Bu durum, 2005 öncesine nazaran bütünsellikten uzaklaşabilen bir reform akışını doğurmuştur. Ona göre 2010 yılına kadar Hükümetçe Avrupalılaşmaya bağlı reformlar kendi tercihleriyle bağıntı ve ölçüsünde ifa edilmiştir. 2010 yılı sonrasında da yönetsel reformlar Avrupalılaşmaya tedricen aykırı ve de bütünsellikten uzak biçimde pratiğe dökülmüştür.²⁵⁹

Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü edinmesini takip eden reform çabalarına değinen Eliçin, hükümet rejimiyle çelişebilen bir tarzda kamu yönetiminin yapısında AB'ye uyuma dönük bir gelişime vurgu yapmaktadır. AB ile birinci Katılım Ortaklığı Belgesi ile Ulusal Program (2003 yıllarında revize edilecek ve 2008 yılında yenilenecektir.) 2001 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu perspektifte ekonomi, dış siyaset, demokrasi ve insan hakları önemli temalardır. Eliçin bu alanlara ilişkin Hükümet'in üç önceliği olduğuna değinir. Bunlar; a) AB'ye katılım b) ekonomik gelişme ve c) demokrasidir. Bu bağlamda AB üyeliği için yürütülen yönetsel reform çabaları, merkezi yönetim ve yerel yönetimin yanı sıra personel rejimi sahalarında gerçekleştirilmiştir.²⁶⁰

Türkiye'de Avrupalılaşma sürecine ilişkin gerçekleştirilen bahsi geçen yönetsel reformlar; düzenleyici etki analizi (DEA) başta olmak üzere kamu alımları/ihalesi, kamu mali yönetimi ve kontrolü (KMYK) ile yerelleşme üzerinedir. Bunlara stratejik planlama da dahil edilebilir. Çetin'e göre, bahsi geçen sahalarda yapılan reformlar aynı zamanda küreselleşmeye bir uyum çabası manasına gelmektedir.²⁶¹

Keyman ve diğerleri, ilerleme raporları üzerinden yürütmüş oldukları incelemelerinde Avrupa Birliği'nin kamu yönetiminden talep ve bulgularını 1998-

²⁵⁹ Gözde Yılmaz, 2014b, Ibid, s.78

²⁶⁰ Eliçin, Ibid, s. 107-108

²⁶¹ Sefa Çetin, "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler", **Çorum Üniversitesi S.B.E. Dergisi**, C.19, S.3, s.s. 23-38, 2010, s.24,35

2012 arası dönemde ele almıştır. Onlara göre AB talepleri yönetsel bir etkinliğin sağlanması ve sivil temelli yönetim mekanizmalarının inşasından oluşmaktadır. Dahası 2002-2007 arasında yerel yönetimle ilintili reform çabalara karşın, Keyman ve diğerleri 2008-2012 arasında reform çabalarının tedricen merkezi yönetim odağında sürdürüldüğünü ileri sürmektedir.²⁶²

Burada 1999'daki adaylık statüsü ile başlayan, 2002 yılında hız kazanan ve 2007 yılında tıkanıdığı iddia edilen Avrupalılaşmaya bağlı reformları Eliçin, Yılmaz ile Keyman ve diğerlerinin perspektifinden birarada ele almak mümkündür. Bu çerçevede reformlar artık yerele daha fazla yetki vermek yerine parçalı, dış konjonktür ile uyuma haline bağlı bir görüntü arz edebilmektedir. Bu koşullarda, merkezi yönetimde yoğunlaşan reform çabalarının Avrupa Birliği beklentilerinin hedef ve önem sıralaması ile bütünlüğüne tam anlamıyla uyumlu olduğu sonucu çıkarılmamalıdır.

Yukarıda bahsi geçen reform sürecinin dönemsel olarak bütünlük kazanıp kazanmadığının anlaşılmasında Öniş'in 'AB çapası' nitelemesi önem taşımaktadır. Öniş'e göre Türkiye, 2004 yılına kadar Silahlı Kuvvetler'in siyasal statüsü ve Kıbrıs sorunu gibi pürüzlere rağmen siyasal koşulluluğa uygun reformlarda bulunmuştur. Tüm bunların ötesinde Öniş'in AB çapası olarak nitelediği Avrupalılaşma, Türkiye'nin çevre ülkelere dair siyasal erklerine Batı ve hedef ülkelerin rıza ve meşruiyetini de sağlayabilmektedir. Bu durum, Avrupalılaşmanın salt yönetsel reformlar dışında da meşruiyet sağlayıcı bir tarzda kullanımına ilişkin bir emsal teşkil edebilmektedir. AB çapası örneğini, 2002 yılında göreve gelen birinci AKP Hükümet'inin, yerleşik siyasi ve yönetsel seçkinlerin yanı sıra Batı ve toplum nazarında da meşruiyet sağlayıcılığı bakımından da ileri sürebilmek mümkündür. Dolayısıyla AB'nin normatif statüsü bir yanda ülke içi ve dışındaki aktörlere dair

²⁶² Uysal Keyman, Oğuzhan Özaltın ve Fahrettin Burak Yerlikaya, "Avrupa Birliği'nin Türk Kamu Yönetiminden Demokratikleşme Beklentileri: İlerleme Raporları Üzerinden Bir Analiz (1998-2012)", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, C.18, S.2, s.s. 85-99, 2013, s.85

meşruiyet sağlayabilmektedir. Diğer yanda ise bu gücün dönemsel önemine binaen yönetsel reformlar da bütünlük ya da parçalılık kazanabilmektedir.²⁶³

Avrupalılaştırmanın Türk kamu yönetimi reformunu etkilemesine AYA bağlamında değinen bir çalışmada, özellikle siyasa inşası ve eşgüdüm başta olmak üzere mali yönetim şemsiyesindeki kamu harcamaları ve iç/dış denetim sahalarında AB'ye pürüzsüz bir uyumdan söz edilmektedir. Bu bakımdan, SIGMA programında daha önce sözü edilen temel hatların etkinliği göz önüne alındığında Türkiye'nin 2002-2007 arası dönemdeki ekonomik kıstaslı reform öncelikleri ile bir paralellik olduğu gözlemlenebilir. Bu çalışmada son olarak Türkiye'de bazı düzenlemelere ilişkin ise hem YKY'den hem de AB ve diğer uluslararası birimlerden etkilenildiği belirtilmektedir.²⁶⁴

Benzer görüşleri, uluslararası örgütler odaklı dile getiren Guillen ve Palier'e göre Türkiye'de yönetsel reform gündeminin sürekliliğinde, aday ülke statüsü edinimiyle birlikte AB başat konumdadır. Bununla birlikte, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi birimlerin hem finansman hem de AB ile teknik iletişimleri vesilesiyle dolaylı olarak Türkiye'deki reform çabalarına tesiri oldukları söylenebilir. Dahası, Guillen ve Palier, AB ile uluslar arası örgütler bağıntısının, hedef ülkelere 'uyum baskısı' nazarından Avrupalılaştırmanın bir unsuru olduğunun altını çizmektedir.²⁶⁵ Dolayısıyla, Türkiye'deki Avrupalılaştırmaya bağlı reformların dahi salt AB'den kaynaklanmadığı ve hatta AB dışı uluslar arası birimlerin de doğrudan ya da dolaylı olarak reform çabalarına tesir edebileceği gözlemlenebilmektedir. Lamba'nın da vurguladığı üzere, 1999 Helsinki Zirvesi'nin getirdiği adaylık statüsüyle çıkan ekonomik krizler, uluslararası birimlerin koşulluluk şemsiyesinde bir reform akışını

²⁶³ Ziya Öniş, **Turkey and The Middle East After September 11: The Importance of The EU Dimension**, (çevrimiçi) <http://home.ku.edu.tr/~zonis> , 21 Temmuz 2016

²⁶⁴ Aylin İdikut Özpençe ve Özay Özpençe, "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.25, s.s. 197-222, 2013, s.211-212

²⁶⁵ Ana M. Guillen ve Bruno Pallier, "Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States", **Journal of European Social Policy**, C. 14, S. 3, s.s..203-209. 2004, s.204

tetiklemesini sağlamıştır. Dahası bu yönetsel ve hukuki reformların eşanlı olarak ekonomi odaklı düzenlemeleri de tamamlayabildiğini belirtmektedir.²⁶⁶

2000’li yılların başındaki ekonomik krizin yönetsel reform çabalarını da teşvik ettiğinden söz edilebilir. Bu teşvik kamu kurumlarının modernizasyonu odaklıdır. Ayrıca hizmet sunumu ile ekonomi alanını düzenleyiciliğe dönüktür.²⁶⁷ Bunun yanı sıra, 1998 senesindeki IMF anlaşması vesilesiyle başlayan ve bahsi geçen ekonomik kriz ile hızlanan reformları, Ataay, özelleştirmenin yanı sıra yerelleşme ve yönetim temaları üzerinden düzenleyici devlet nazarında konumlandırmaktadır. Yukarıda bahsi geçen reformların somut bir görünümünün 2004 senesindeki Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı’yla doğduğu söylenebilir.²⁶⁸

KYTK tasarısına ilişkin Lamba, tasarının ilkin veto nedeniyle yasalaşmadığını belirtir. Ancak izleyen reformlar için bir şemsiye temin ettiğine de vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda 2011 senesinin merkezi yönetim reformlarında YKY’ye uygun düzenlemelere öncülük etmiştir. Düzenlemeler öncelikle siyasa inşası ve hizmet görmenin birbirinden ayrılmasıyla ilgilidir. Dahası yatay örgütlenmeye geçilerek sözleşmeli, performans ve esnekliğe haiz bir personel rejimi için çaba gösterildiğinin altını çizer.²⁶⁹

Dahası bu yolla yönetim ekseninde, kamu hizmetinde ilkeler belirlenmiştir. Dahası merkezi kurullar vesilesiyle katılım zemini hazırlanmaktadır. Ayrıca 2005 sonrası dönemde çabalar merkezi yönetim sahasında devam etmektedir. Bu çerçevede, 2011 senesinin 6223 sayılı yetki kanunu örnek verilebilir. Böylece her bir bakanlık KHK’lar vesilesiyle YKY perspektifinde reformlara tabi tutulmuştur.²⁷⁰

Sonuç olarak Türkiye’de yeni kamu yönetimi şemsiyesinde gerçekleştirildiği iddia edilen kamu yönetimi reformları, Türkiye’de siyaseten karşılaştığı zorluklara

²⁶⁶ Mustafa Lamba, “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı’nın Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.20, S.1, s.s.127-141, 2015, s.139

²⁶⁷ Eliçin, Ibid, s.104

²⁶⁸ Faruk Ataay, “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.30, s.s.20-39, 2015, s.20-21

²⁶⁹ Lamba, Ibid, s.145-146

²⁷⁰ Ibid, s.146-147

rağmen AB'ye uyum için desteklenmiştir.²⁷¹ Bu sürecin sonuçlarını kamu yönetimi yapısına etkisi bağlamında ele alan Güler'e göre KYTK Tasarısı sonucu kamu yönetimi reformu üç temele sahiptir. Bunların ilki, sosyal devletten ziyade düzenleyici bir devlete yöneliştir. İkincisi, yönetim ile özel sektör tarafından kamu yönetimine yapılan doğrudan müdahaledir. Son unsur ise kamu yönetiminin yerelleşme ekseninde örgütlenmesidir.²⁷²

Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının ele alınmasına ilişkin temel sorunsal, yukarıda değinilen analizde de görüldüğü üzere, YKY özelinde diğer uluslararası örgütler ve AB tesirinin birbirinden kolayca yalıtılamamasıdır. Zira AB kamu yönetimi reformları da YKY ve yönetim uygulamalarını taşıyabilmektedir. Dahası önceki bölümlerde de değinildiği üzere bunun başlıca nedenlerinden biri AB'nin yönetsel reformlarda OECD gibi uluslararası örgütlerden yardım alabilmesidir. Buna Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi pratiklerinin Batı Avrupa doğuşlu olmasını da ekleyebiliriz. Ayrıca YKY, yakın zamana kadar başat bir reform aygıtı olarak kullanılmıştır.²⁷³ Bu bağlamda reformların ne derecede dış (AB ya da diğer uluslararası örgütler -IMF, DB, OECD-), ya da içsel dinamik ve aktörlerin etkisiyle gerçekleştirildiği sorusu ile karşılaşmaktadır. Bu kapsamda, kanun genel gerekçeleri, TBMM Komisyon Rapor ve de Tutanakları ile ilerleme raporlarının yanı sıra SGIMA raporları da kullanılacaktır. Böylece AB'nin ve Türkiye'nin yönetsel reformlarda hangi ilkeleri önceliğe aldığının anlaşılması ileriki bölümde detaylıca incelenebilecektir. Bu incelemeden hemen önce AB-Türkiye ilişkilerine dair dokümantasyonları kısaca göz önüne sermekte fayda bulunmaktadır.

2) AB-Türkiye İlişkileri ile İlintili Metinler

Avrupa Birliği'nin genişleme girişimlerinde Türkiye'nin reform yoluyla kamu yönetimini Avrupalılaştırma süreci bir dizi metin çerçevesinde pratiğe konulmaktadır.

²⁷¹ Rasim Akpınar, "Public Administration Reforms in The Context Of The New Public Management: The Romanian And Turkish Cases", **Journal of Yaşar University**, C.25, S.7, s.s. 4156-4163, 2012, s.4162

²⁷² Güler, 2003, Ibid, s.6

²⁷³ N. Fernandez Morales, Maria del Carmen Pardo ve Rafael Wittek, "Building Enforcement Capacity: Evidence from the Mexican Civil Service Reform", **Public Administration and Development**, C. 34 S.5, s.s. 389-405, 2014, s 389

Bu metinleri önem, süreklilik ve tesirleri nazarından düzeylere bölümleyebiliriz. Buna göre; süreklilik ve tesirlerinin uzun erimliliği bakımından Türkiye'nin AB Stratejisi ve AB'nin genişleme Stratejisi'nin yanı sıra İlerleme Raporları ve OECD'nin SIGMA raporları öne çıkan emsallerdir. Yine AB üyeliği için mevzuat ve yapılandırma yoluyla AB'ye uyum taahhütlerini içeren Ulusal Program, AB ve Türkiye'nin takip edecekleri yola ilişkin Katılım Ortaklığı Belgesi, katılım öncesi AB perspektifine uyum taahhütüne dair Müzakere Çerçeve Belgesi de anılabilir. Ayrıca tavsiye niteliği taşısa da, AB'nin işleyişinde görmezden gelinemeyeceğini varsayabileceğimiz Avrupa Komisyonu ve Parlamentosunun yanı sıra çeşitli Komitelerin Kararları ve son yıllardaki ilerleme raporlarında yerelleşme/bölgeselleşmenin adeta zorunlu unsuru olarak sürekli değinilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) öne çıkan diğer metinler olarak sıralanabilir. Bunlara, AB siyasal koşulluluğu'na üye ve aday ülkelerin uyumunda kriter olarak kullanılabilecek olan 2012 tarihli **“EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy”** belgesini de dahil edebiliriz.

Yukarıda öne çıktığını belirttiğimiz metinlerin dışında da belgeler mevcuttur. Bu bölümlendirme içinde ilkin Hükümet Programları ile Eylem Planları mevcuttur. Bunu takiben özellikle aday ülke katılımına odaklı Etki Raporu bulunmaktadır. Ayrıca katılım öncesine dair yardımları kapsayan SAPARD, TAIEX'in yanı sıra IPA protokolleri mevcuttur. Yine Avrupa Konseyi'nin bir Ortak Tutum Belgesi de öne çıkmaktadır. Bunlara benchmarking ve twinning uygulamalarına ilişkin dokümantasyon da dahil edilebilir. Takip edilen bölümde, ilk iki bölümde belirtilen yazın üzerinden Türkiye'de aday ülke statüsü elde edilmesinden sonraki kamu yönetimi reform çabaları ele alınacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE ADAY ÜLKE STATÜSÜ KAZANILMASI SONRASI GERÇEKLEŞTİRİLEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

Bu bölümde ilk olarak siyasal koşulluluğun kamu yönetimi reformlarının gelişimine katkısı ele alınacaktır. Daha sonra Hükümetin yanı sıra iktidar ile ana muhalefet partileri –ve hatta diğer muhalefet partileri- tarafından, Komisyon tartışmalarına yansıdığı bir çerçevede, kendi siyasal gündemleri ve AB’ye uyum hedeflerine bağlılıkları bakımından Avrupalılaştırmanın meşrulaştırıcı bir söylemde kullanılması üzerinde durulacaktır. Böylelikle AB söyleminin Türkiye’de kamu yönetimi reformu üzerindeki işlevi açıklığa kavuşturulmaya çalışılacaktır. İnceleme sürecinde, ilkin Türkiye’de 1999-2017 dönemindeki reform çabaları AB talep ve eleştiri/övgüleri ışığında irdelenecektir. Daha sonra siyasal koşulluluğun üzerinde işlediği zemini daha iyi anlayabilmek için ilk önce Türkiye’nin bir aday ülke olarak gerçekleştirdiği kamu yönetimi reformlarında bir dış etki unsuru olarak AB’nin siyasal koşulluluğuna meşrulaştırıcı söylem boyutuyla değinilecektir.

A. Türkiye’de Aday Ülke Statüsü Kazanılması Sonrası Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformları

Türkiye’nin AB ile bütünleşme sürecine yönelik kamu yönetimi reformları, 2005 yılından itibaren SIGMA tarafından oluşturulan 6 anahat (baseline) bakımından değerlendirilmektedir. 2014 yılında ise bu anahatlar yerine 6 kamu yönetimi ilkesi geliştirilerek söz konusu değerlendirme süreci bu ilkeler üzerinden yürütülmektedir.

Güncel olarak 2017 yılında 6 kamu yönetimi ilkesi olarak sıralanan bu ilkeler; a) kamu yönetimi reformu üzerine bir stratejik çerçeve, b) siyasa gelişimi ve koordinasyon, c) kamu hizmeti ve personel rejimi/insan kaynakları yönetimi, d) hesapverebilir olunması, e) kamu mali yönetimi –ve kontrol- üzerinedir.²⁷⁴ Bununla

²⁷⁴ OECD, **SIGMA The Principles of Public Administration**, Paris, OECD Publishing, 2017, s.4

birlikte Türkiye’de yapılan kamu yönetimi reformlarının tutarlılığı içinde sınıflandırılabilmesi için bu incelemede SIGMA ve ilerleme raporları da göz önünde tutulacaktır. Ama bundan önce Türkiye’de büyük ölçüde süreçler üzerine odaklanan bu ilkelerin yanı sıra yeni kurumların inşası ve var olanların dönüşüm sürecine ışık tutulabilmek için merkezi yönetim ve yerelleşme üzerine reformları ele almak açıklayıcı olacaktır. Son olarak bu reform bakışlarının ilk bakışta farklı sahalara ilişkin olsalar da bir bakıma birbirlerini bütünleyebildikleri belirtilebilir. Örneğin aşağıda detaylıca üzerinde durulacağı üzere, yerelleşme ile merkezi idarenin gözetici ve yönlendirici rolü öne çıkmaktadır. Bu durumun kamu mali yönetiminin getirdiği stratejik planlama, denetim ve performans izleme sistemleri ile oldukça tutarlı olduğu ileri sürülebilir.

1) Yerelleşme/Bölgeselleşme ve Merkezi Yönetim Reformu

Bu alandaki reform çabaları yerelleşme ve merkezi yönetim başlıkları üzerinden incelenecek ve bu iki alt bölüm arasındaki karşılıklı ilişkiye de kısaca değinilecektir.

a) Yerelleşme

Yerelleşme, Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarına ilişkin AB’nin talep ettiği ilk alanlardan biri olarak belirtilebilir. Bu reform talepleri kapsamında yerel yönetimlerin güç ve kaynak kazanımı, merkezde ve yerelde bazı kurumların kaldırılması, değişimi ve bazılarının kurulması gerekebilmektedir. Dikey biçimde gerçekleştiğini söyleyebileceğimiz bu tür reformların var olan yapıyı etkilemesinin, kurumların kendi içindeki ve karşılıklı işleyişine ilişkin – yatay- reformların gerçekleşmesi için de fırsat yaratabileceği düşünülebilir.

2000’li yılların başında merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerindeki vesayet pratiği AB tarafından eleştirilmektedir.²⁷⁵ Türkiye’de yerel yönetime ilişkin kapsamlı reformlar ancak 1980’lerle başlamıştır. Zira bu dönemde Büyükşehir olarak tanımlanan illerde iki düzeye sahip (Büyükşehir ve Belediye) bir

²⁷⁵ Avrupa Komisyonu, **2000 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.11

yapı üzerinden Belediyelere kent planlaması yetkisi verilmiştir. Bunu mali kaynakların bu dönemde artırılması izlemiştir. Dahası takip eden dönemde de yerel yönetimlere ilişkin daha kapsamlı reform talep ve girişimleri de mevcuttur.²⁷⁶ Eliçin'e göre 2000'li yıllardaki Avrupalılaşmaya bağlı yerel reformlar, 1980'lerdeki belediyelere dönük neoliberal politikaların bir devamıdır.²⁷⁷

Ertugal'a göre AKP Hükümeti, mevcut devletçi elitlerin aksine, yerelleşmeyi ülkenin toprak bütünlüğüne bir tehdit gibi görmemektedir.²⁷⁸ Ayrıca 2004 yılında bir yanda yerel yönetim reformları başlatılmıştır. Diğer yanda ise Hükümet genel ve de yerel seçimler ile iktidarı sürdürmüştür. Bu duruma ilişkin Massicard, yerelleşmenin Hükümet için siyasi güç kaybı olmadığını belirtir. Aksine siyasi ve idari gücün partide tutulması anlamına gelebildiğine değinmektedir. Ona göre bazı içsel dinamiklerin yanı sıra Avrupalılaşma faktörü de yerel yönetim reformlarının başlatılmasında başat rol oynamıştır.²⁷⁹

Eliçin'e göre 2004 yerel seçiminin verdiği ivmenin aksine; 2009 yerel seçimlerinde Hükümetteki AKP'nin gerilemesi neticesinde; Hükümet söylemlerinde Avrupalılaşmanın önceliğine rağmen yerelleşme bunu takip eden dönemlerde askıda bulunmaktadır.²⁸⁰ Bahsi geçen iki tarih aralığı arasında yerelleşme ve bölgeselleşmeye ilişkin Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK), Belediye ile Büyükşehir Belediye Kanunlarının yanı sıra İl Özel İdaresi, Mahalli İdare Birlikleri, Kalkınma Ajansları ve yerel gelirlere dair düzenleme tasarıları TBMM'ye sunulmuştur. Eliçin'e göre, bu

²⁷⁶ Fatma Ünsal, "Yerelleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı", **Kamu Yönetiminde Planlamadan Yeniden Yapılanmaya Sempozyumu**, Haz. Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada Bayramoğlu, İstanbul, TMMOB, 2006, s. 126-127

²⁷⁷ Eliçin, Ibid, s.108-109

²⁷⁸ Ebru Ertugal, "Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on the Road to EU Membership", **Turkish Policy Quarterly**, C.4, S.3, s.s. 63-86, 2005, s.78,85-86

²⁷⁹ Elise Massicard, "Regionalization Process in Turkey?", **Regional Development and the European Union: A Comparative; Analysis of Karabük, Valenciennes and Katowice**, Haz. F. Bafoil, A. Kaya İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, s.s. 17-36, 2009, s.20 aktaran, Yeşeren Eliçin, "The Europeanization Of Turkey: Reform In Local Governments", **International Journal of Economic and Administrative Studies**, C.4 N. 7, s. 103-126, 2011, s. 105

²⁸⁰ Eliçin, Ibid, s.112

reform çabalarına ilişkin tartışma özellikle KYTK’da ele alınan Valilerin yetkileri, bölgeselleşme ve yerel özerklik etrafında yoğunlaşmıştır.²⁸¹

KYTK tasarısında merkezi idare yetkileri madde bakımından sıralanmış iken, yerel yönetimler büyük ölçüde genel bir yetkiye sahip olarak tanımlanmıştır. Düzenlemenin merkezi yönetimle ilintili 6. ile 7. maddelerinde; “...adalet, ulusal güvenlik, dışişleri, maliye, hazine, ekonomi, ulusal sosyal ekonomik ve fiziksel planlama, ulusal eğitim, diyanet, sosyal güvenlik, tapu ve nüfus işleri, afet yönetimi ve sivil savunmadan...” oluşmaktadır.²⁸² Dolayısıyla Devletin geleneksel ve temel işlevlerinin haricinde kalan sosyal/refah devletine dair vazifelerin bir bakıma yerel yönetim alanına bıraktığı çıkarsanabilir.

AB, KYTK’nın subsidiarity (yerindenlik) ilkesine yer verdiğine vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda alınan kararların vatandaşa olabildiğince yakın düzeyde alınabileceğine işaret etmektedir. Bu durum doğal olarak yetki ve gelirlerin de bu düzeyde bulunmasını zorunlu kılmaktadır. Bununla tutarlı olarak kanun tasarısının merkezi yönetimden taşra ve yerele doğru bir yetki devrini amaçladığı vurgulanmaktadır. Ancak, anılan girişimler iç siyasal yapıda bazı engellerle de karşılaşmıştır.²⁸³

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Büyükşehir Belediyesi reformu haricindeki, KYTK başta olmak üzere Belediye ve İl Özel İdaresi kanunlarını veto etmiştir.²⁸⁴ KYTK’nın TBMM’den veto sonrası geçirilememesi üzerine yerelleşmenin yerel yönetimlerle ilintili anılan reform yasaları ile sürdürüldüğü söylenebilir.

Anamuhalefet partisi, ilkin KYTK’yı takiben ise Belediye, Büyükşehir Belediye ve Yerel Yönetim Gelirleri haricindeki reformlara dönük kanunları AYM’ye göndermiştir. Eliçin, reform engellerine ilişkin, merkez solda konumlu ve sosyalist enternasyonal üyesi CHP’nin, AKP Hükümeti öncesinde (1999 yılı yerel seçim bildirgesinde) devlet reformu, yerel yönetim reformu ve yerel özerkliği savunurken; AKP tarafından Avrupalılaşmaya dönük reform çabalarının ortaya konulmasına

²⁸¹ Ibid, s.113

²⁸² TBMM, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731)**, S. Sayısı:349, Dönem:22, Yasama Yılı:2

²⁸³ Avrupa Komisyonu, **2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.13

²⁸⁴ Avrupa Komisyonu, **2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.16-17

radikal tavır izlemesinin altını çizmektedir. Çelişki olarak nitelediği bu tavrın ise özellikle bölgeselleşmenin üniter Devlet ilkesine aykırılığı üzerinden savunulduğunu belirtmektedir.²⁸⁵ Dahası CHP 2004 yerel seçim bildirgesinde, idari reformların dış etkenler yerine ülke içi koşullar ve dinamiklerce talep edildiği biçimde gerçekleştirilmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Bu durumun, büyük ölçüde o dönemin siyasal kutuplaşmasından kaynaklandığı ve hatta iktidar partisinin yerelde, devletçi elitlerin ideolojisinden özerk olarak hegemon olabilmesi ve teritoryal bütünlüğüne bölücü terör tehlikelerini kaynak olarak kullanarak, MHP'nin TBMM'de temsil edilmediği bu dönemde, alternatif bir söyleme sahip çıkabildiği söylenebilir.

286

2005 yılındaki gelişmeleri takiben ilerleme raporlarında merkezden yerele dönük yetki devrinde bir gelişme olmadığı eleştirisi yapılmaktadır.²⁸⁷ Bununla birlikte, 2008 yılındaki Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) merkezi idarede reform, yerel yönetimlere dair yetki ile kaynak aktarımının Hükümetçe taahhüdü devam edebilmektedir.²⁸⁸ Ancak, yerel yönetimlerle ilintili planlama ve kentsel dönüşüme dair bazı yetkiler Merkeze devredilmiştir.²⁸⁹ Yerelleşme reformları 2009 sonrasında duraklamakla birlikte, reform sürecinin daha çok Büyükşehir ve Kalkınma Ajansları alanlarında ortaya çıkabildiği belirtilebilir.

i) Belediye

Bu alandaki temel AB beklentisi bir üst başlıkta sıklıkla değinildiği üzere yerel yönetimlere dair vesayet pratiğinin kaldırılmasının yanı sıra yerel yönetimlere yetki ile kaynak aktarımı olarak özetlenebilir. 1580 sayılı Belediye Kanunu 2004 yılında çıkarılan ancak cumhurbaşkanı vetosu üzerine 2005 yılında değiştirilerek kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁹⁰ tarafından kaldırılmıştır. Kanun ile –Avrupa Yerel

²⁸⁵ Eliçin, Ibid, s.113

²⁸⁶ Eliçin, Ibid, s.114

²⁸⁷ Avrupa Komisyonu, **2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.6; Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

²⁸⁸ Avrupa Toplulukları Komisyonu, **2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı**, COM, Brüksel, 2008, s.5

²⁸⁹ Avrupa Komisyonu, **2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2012, s.11

²⁹⁰ 5393 sayılı Belediye Kanunu, RGT: 03/07/2005, 25874

Yönetimler Özerklik Şartı bakımından da- belediyeler üzerindeki vesayet önemli ölçüde kaldırılmıştır. İlk değişim, belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları ile mülki (taşra yönetimi) görev ve sorumluluk dengesindeki farklılaşmada yaşanmıştır. Bu kapsamda görev ve hizmetler sayma yöntemiyle belirtilerek sıralanma yerine, hizmet başlıklarına göre sayılma yöntemi ile belirlenmektedir. Bu düzenin getirilmesi, yerelin bazı hizmet sahalarında genel bir sorumluluğa haiz olması olarak anlaşılabilir.

İkinci olarak mülki (taşra) idareye verilen vesayet yetkilerinde niceliksel bir azalma olmuştur. Bununla birlikte “Hizmetlerde Aksama” başlıklı 57. madde ile belediye faaliyetlerine merkezi yönetimin bir müdahalesinin koşullu da olsa olanaklılığını ortaya konmuştur. Dahası 5393 sayılı Kanun ile Danıştay’a da bazı vesayet vasıfları tanınmıştır. Buna göre “tüzel kişiliğin sona erdirilmesi”nde (madde 11) Danıştay görevlidir. Dahası “meclis üyeliğinin sonlandırılması” (madde 29), “belediye meclisi feshi” (madde 30), “belediye başkanlığının sonlandırılması”nda da (madde 44), inceleme ve kararda Danıştay görevlendirilmiştir. Çiner ve Karakaya’ya göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeye dair bir yönetsel ve mali özerklik betimlemesi yapılmıştır. Bununla birlikte özerkliği üniter devlet ilkesi sınırlamaktadır. Buna dayanan merkezden yönetim yaklaşımı ve bundan türeyen idari vesayet nedeniyle belediyelerin özerkliği oldukça daraltılmıştır. Dahası vesayet yetkilerindeki azalmanın ise, yeni bir yerelleşme perspektifine yol açabilecek nitelik ve ölçekte olmadığı ileri sürülmektedir.²⁹¹

5393 sayılı Kanun vasıtasıyla açıklık, şeffaflık, katılım ve hesap verebilir olunması (madde 9,76, 77) gözetilecek değerler hâline getirilmiştir. Bu Kanun ile bir Belediye için nüfus ölçeği 2000’den 5000’e (madde 4) yükseltilmiştir. Ayrıca kent konseyi oluşturulması (madde 76) da öngörülmüştür. Yine 5 yıllık stratejik plan şemsiyesinde performans programlarının yanı sıra faaliyet raporları da (madde 18) zorunlu hale getirilmiştir. Son olarak kamu ihalesi alanındaki mevcut imtiyaz, yapı-ışlet-devret yönteminin yanı sıra yeni gelişen kamu özel ortaklığı da (madde 14-15) hizmet sunumunda hukuki bir çerçeve kazanmıştır.

²⁹¹ Can Umut Çiner ve Oral Karakaya, “Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, C. 68, S. 2, s.s. 63 - 93, 2013, s.81,83

Belediyelere –ve İl Özel İdaresi’ne- kaynak devriyle ilgili olarak 2007/8 yılında 5779 sayılı Kanun²⁹² çıkarılmıştır. Ancak sonuçsuz bir girişim de olsa Anamuhalefet partisi CHP tarafından bu kanun AYM’ye taşınmıştır.

2007 yılında kent konseylerinin getirilmesi için bir yönetmelik çıkarılmıştır.²⁹³ Bununla birlikte takip eden yılın bir ilerleme raporunda kent konseylerine dair yetki devrinin sınırlı gerçekleştiği belirtilmektedir. Dahası kent konseylerinin sınırlı sayıdaki belediyede uygulandığı belirtilmektedir.²⁹⁴

2008 yılında yerel yönetimler hakkında çıkarılan Büyükşehir Belediyelerine ilişkin Kanunla²⁹⁵ yeni ilçeler yoluyla belediyeler kurulması çabasına girilmiştir. Ancak bu girişim neticesinde birtakım belediyenin kapatılmaya maruz kaldığı belirtilmektedir.²⁹⁶

Yukarıda AB tarafından Belediye Kanununda yeni kamu yönetimi ilkelerinin benimsenmesi ve kent konseyleri için zemin hazırlanmasının kısmen de olsa övülmesine rağmen, yerel yönetimlere kaynak aktarımının sınırlı gerçekleşmesi, yerel yönetimlerin gelirlerine ilişkin kanuni bir düzenlemenin varlığına rağmen sürekli bir eleştiri söz konusudur.²⁹⁷ Son olarak, belediye başkanı ve seçilmiş temsilcilerin görevden alınarak yerlerine kayyum atanması uygulaması eleştirilmektedir.²⁹⁸

ii) İl Özel İdaresi

AB’nin belediyelerin aksine özel olarak bir il özel idaresi kavramı üzerinden reform beklentisine ilerleme ya da SIGMA raporlarında rastlanılmamaktadır. Bunun, ilk bakışta il özel idarelerinin Osmanlı idari sisteminden (ilk kanun 1910 yılında İttihat ve Terakki Partisi Dönemi’nde çıkartılmıştır) miras kalmasının getirdiği özgünlükten

²⁹² 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, RGT:15/07/2008, 26937

²⁹³ Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

²⁹⁴ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

²⁹⁵ 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT:22/03/2008, 26824

²⁹⁶ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

²⁹⁷ Avrupa Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.8-9

²⁹⁸ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s.14

kaynaklanabileceği çıkarsanabilir. Bu alandaki AB beklentisini bir bakıma yerelleşme ve belediyeler üzerine taleplerle eş tutabiliriz.

2004 yılında çıkartılan ancak cumhurbaşkanı vetosu üzerine 2005 yılında değiştirilerek kabul edilen 5302 sayılı Kanun²⁹⁹ vasıtasıyla İl Özel İdareleri'nin yetkilerinde artış olmuştur. Dahası ayrı bir meclis başkanının da bulunabilmesi sağlanmıştır. Belirtilen yerelleşme çabalarının ilk bakışta KYTK'daki reform lafzı ile tutarlı olduğunun altı çizilebilir. Cumhurbaşkanı tarafından kanun AYM'e taşınsa da³⁰⁰ kısa süre sonra yürürlüğe girebilmiştir.

2012 yılında –ileride kapsamlıca değinileceği üzere- Büyükşehir Belediyesi olan illerde il ile Belediye sınırları birleştirilmiştir. Bunun sonucunda il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idareleri yalnızca Büyükşehir olmayan diğer iller için geçerli hâle getirilmiştir. Dahası bu güncelleme ile Büyükşehir statüsü edinen illerde il özel idaresinin kaldırılışı sonucunda, bunlarla ilintili görev ve yetkilerin; “ilgi(li)sine göre, bakanlıklar, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine” gördürülmesi öngörülmüştür.³⁰¹

Bu alandaki reform çabalarında il özel idaresi olan illerde valilerin hem il genel idaresi hem de bir temsilcisi olarak il özel idaresi üzerinde güçlü bir konuma haiz olduğu belirtilebilir. Ancak 2005 yılındaki düzenleme ile il özel İdaresi meclisinin artık ayrı başkana sahip olmasının (madde 11) bir bakıma Valilerin yukarıda anılan güçlerini azalttığı da söylenebilir.

iii) Büyükşehir Belediyesi

Bu alandaki AB beklentilerini daha çok belediye ve bölgeselleşme üzerine talepler üzerinden çıkarsamak mümkündür.

AB'ye aday ülke statüsü kazanılan 1999 yılı öncesine de uzanan Büyükşehir Belediyesi (BŞB) hakkındaki düzenlemelerin ilki 1984 tarihli ve 3030 sayılı

²⁹⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RGT: 04.03.2005, 25745

³⁰⁰ Avrupa Komisyonu, **2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.13

³⁰¹ 6360 sayılı Kanun, madde 2.

Kanun'dur. İlk düzenlemeyi Erençin, daha çok küreselleşmenin kentlerde ekonomik sektör dönüşümünü teşviki ile açıklamaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin daha fazla rekabetçi bir nitelikte olmaya zorlanması ile bu kanunun gerçekleştiğini savunmaktadır. Ona göre yerel yönetimin bu tarz bir gelişimi, başat olarak 2004 tarihli ve 5216 sayılı Kanun³⁰² vesilesiyle stratejik planlama zorunluluğunun getirilmesi ile gerçekleşebilecektir.³⁰³

2008 yılında yukarıda da bahsi geçen 5747 sayılı Kanun vesilesiyle il sınırı ve metropolitan saha eşliği sağlanmıştır. 6 Aralık 2012 tarihinde çıkarılan Kanun sonucunda Türkiye'de büyükşehir yönetimlerinde yeni bir reform söz konusu olmuştur. Bu kapsamda büyükşehir belediyesi miktarı 30'a çıkartılmıştır. Dolayısıyla bu büyükşehirlerin bulunduğu illerde hali hazırdaki il özel idaresi de kaldırılmıştır.³⁰⁴

Bu kanun vesilesiyle kaldırılan il özel idaresiyle ilintili görev ve yetkilerin paylaşımı diğer yerel ve merkezi idare birimleri arasında gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, bunun taşra teşkilatına tesirlerinin odağı köylerle olan bağın BŞB lehine kesilmesidir.

305

2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediye sisteminde hemen hemen iki kademeli yetki alanı belirginleşti. AB tarafından 2012 yılındaki bu iki kademelenme durumunun küçük belediyelerin bazı açılardan hizmet sunma kapasitelerini geliştirdiğine değinilmektedir.³⁰⁶

Yukarıda sözü edilen reform çabalarına ilişkin ve İstanbul örneğindeki incelemelerinde Arıkoğa v.d. BŞB'lerdeki hukuki gelişmelerin yaygın bir tarzda uygulama bulduğunu belirtmektedir. Dahası bu reformlar ile yerel seçimler sonucunda elde edilen iktidarın ilintili olduğunun altını çizmektedirler.³⁰⁷ Bu vurgu

³⁰² 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RGT:23/07/2004, 25531

³⁰³ Arif Erençin, "Büyükşehir Belediyeleri ve Rekabet Stratejileri", **İ.Ü. S.B.F. Dergisi**, S. 54, s.s.1-16, Mart 2016, s.11-12

³⁰⁴ 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RGT: 6/12/2012, 28489

³⁰⁵ Çiner ve Karakaya, Ibid, s.88-90

³⁰⁶ Avrupa Komisyonu, **2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.8-9

³⁰⁷ Erbay Arıkoğa, Tarkan Oktay ve Nail Yılmaz, **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, İstanbul, Beta, 2007, s.15-16,33

Avrupalılaşıma söylemine dayalı reform çabalarında Hükümet'in yerelde de uzantısı olabilecek olan iktidarının sürdürülebilirliği kaygılarının reform içeriğine taşınması bakımından öneme sahip olabilmektedir.

iv. Kalkınma Ajansları

AB'nin 2002 yılı ilerleme raporunda “bölgesel politika stratejisi oluşturulması ve o dönemde haritalanması hazırlanan NUTS'ların (İstatistiki Bölge Birimleri) uygulanması” talep edilmektedir.³⁰⁸ İlk tasarısı 2002 yılında verilen 2006 tarihli Kanunun³⁰⁹ bu bölgesel politika ve uygulamalara yönelik olduğu belirtilebilir. Bu husustaki ilerleme raporunda ise bölgesel gelişmeye yönelik fonlar ve bunların kullanımı ile ilgili ilerlemeye rağmen 2002 yılından itibaren uzun süre ajanslara dair yapıda ve işleyişte gelişimin yavaş olması tenkit edilmiştir.³¹⁰

2006 yılında Kalkınma Ajansları'nın kurulması sürecindeki bir SIGMA raporunda, bu ajansların AB fonlarının belediye ve köylere dağıtılmasının yanı sıra bölgesel gelişme inisiyatifi ile yerel paydaşların işbirliğine yönelik bir mekanizma işlevi görebileceği belirtilmektedir.³¹¹ Ana muhalefet partisi ve TMMOB, sırası içinde, kanun maddelerini AYM'ye ve uygulamaya dönük düzenlemeleri Danıştay'a sunmuştur. AYM ilkin birtakım pilot uygulamaları askıya almıştır. Ancak AYM'nin 2007 tarihli kararından sonra 26 Kalkınma Ajansı'nın kurulması sağlanmıştır.³¹² Bununla birlikte Danıştay kararı ile reforma dair bazı maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.³¹³

AB tarafından Kalkınma Ajansları Kanununun yürürlüğe girdiği tarihlerde bölgesel düzeyde kapasite ile pratiğin zayıf olduğu vurgulanmaktadır.³¹⁴ 2009 yılında “NUTS-2 düzeyinde kuruluşu tamamlanan 26 adet –bölgesel- kalkınma ajansının (BKA) kurumsal çerçevesi oluşturularak yerel paydaşların katılımında ajans bütçesi oluşturul(duğu)...”

³⁰⁸ Avrupa Komisyonu, **2002 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.126

³⁰⁹ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 08/02/2006, 26074

³¹⁰ Avrupa Komisyonu, **2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.1-7,142

³¹¹ OECD, **Turkey Elements of the Public Integrity System Assessment**, SIGMA, Ağustos 2006, s.2

³¹² Anayasa Mahkemesi, 2006/61 Esas, 2007/91 Karar, RGT: 23.02.2008, 26796

³¹³ Danıştay Onuncu Dairesi, E:2006/5588, K:2009/1879 sayılı Karar.

³¹⁴ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.65-67

belirlenmektedir. Dahası ilerleyen süreçte DPT’de bulunan Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu’nun yanı sıra Bölgesel Kalkınma Komitesi’nin bir eşgüdüm sağlamada etkin olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca 26 NUTS-2 (bölge sınıflandırma düzeyinde) Ajansının 24’ünde birer bölgesel planın meydana getirildiği ve bunun da ötesinde genel bir ilerleme olduğu övülmektedir.³¹⁵ Bu alandaki güncel reform çabalarına ilişkin 2014-2023 dönemi için NUTS-2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları ve Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi’nin hayata geçirilmesi övülmektedir.³¹⁶

Türkiye’de bölgeselleşme üzerine çabalar nedensel bir akıl yürütmede ele alındığında, AB ve diğer uluslar arası kurumların yereldeki ekonomik gelişmeyle bağıntılı tutumunun bölgesel kalkınmayla ilintili reformları bir bakıma hızlandırabileceği söylenebilir. Türkiye örneğinde ilk bakışta, Kalkınma Ajansları ile aynı dönemde, 2006 yılında Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’nın kurulması bu hızlandırıcı etkinin bir yansıması olarak görülebilir.³¹⁷ Ancak AB bölgesel politikası ve AYYÖŞ’ün ilerleme raporlarında Türkiye için giderek bağlayıcı hâle getirilmesinin³¹⁸ de AYYÖŞ’ü ancak kısmi maddeleriyle imzalayan Türkiye’nin alternatif ve belki tehdit algılamadığı yönelimlere başvurabildiği de çıkarsanabilir. Dahası bahsi geçen yönelim tarzına rağmen bölgeselleşme alanında AB etkisini hızlandırıcı koşulları anlamamızda Şener’in incelemesi önem taşımaktadır. Şener, TBMM ihtisas komisyon toplantılarına ilişkin incelemesinde Türkiye’de politik ile idari kesimlerin yapı boyutunu arka planda gördüklerinin altını çizmektedir. Bunun yerine AB bölgesel gelişme fonlarına odaklanan bir yönetim inşasına önem verildiğini vurgular. Merkezi yönetimin, ajansların yapılandırılmasını ise, bunların işleyiş ve finansmanda merkeze bağımlılığı ile karşılamaya çalıştığının altını çizmektedir.³¹⁹ Bu durumda, bölgeselleşmenin AB perspektifine uyumunun büyük ölçüde yerel katılım etrafında mali fonların AB çok düzeyli yönetişimine uygun yönlendirilmesinde gerçekleştiği düşünülebilir. Diğer bir durumda bu uyumun AB-Türkiye ilişkileri ile iç

³¹⁵ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 82

³¹⁶ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 58

³¹⁷ 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, RGT: 04.07.2006, 26218

³¹⁸ Avrupa Komisyonu, **2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.9

³¹⁹ Hasan Engin Şener, “Avrupa Birliği, Neoliberalizm ve İdari Reform İlişkisi”, **Memleket Siyaset Yönetim** C.3, S.7, s.s.112-138, 2008, s.133

siyasetin izin verdiği ölçüde ülkedeki karar alıcı aktörlerce AB meşrulaştırıcı söyleminin kullanılabilmesine bağlı olabileceği düşünülebilir.

v. Mahalli İdare Birlikleri

Mahalli idare birlikleri alandaki AB beklentilerini, onun yerelleşme ve bölgeselleşmeye dönük talepleri çerçevesinde değerlendirebiliriz.

2005 tarihli ve 5355 sayılı Kanun³²⁰ ile yerel yönetimlerin kendi aralarında yerel hizmetlerin yürütülmesine yönelik çabalarının teşviki ve yasal zemini sağlanmıştır. Bir ilerleme raporunda diğer yerel yönetim reformları gibi bu kanunun da yerelde kapasite ilerletilmesine dönük olduğu vurgulanmaktadır. Dahası “...açık, etkin, saydam ve sonuç odaklı olmaya dair ilkelerin benimsenmesine katkı...” sağlayabildiğinin altı çizilmektedir.³²¹

2006 yılında 5355 sayılı Kanun değiştirilerek, “Birliklerle ilintili proje giderleri ve bütçeleri üzerindeki Sayıştay denetimi ortadan kaldırılmıştır.”³²² Bu durumun ilk bakışta yerel yönetimlerin, aralarındaki işbirliği ile kaynak bakımından güçlü olmaları hedefi ile uyuşmadığı çıkarsanabilir. Zira, taşra mülki yönetiminin bu birlikler üzerinde de bir vesayeti bulunmaktadır. Dolayısıyla, mali denetim boşluğunda gelirlerin yerelleşme çabaları yerine bir potansiyel olarak mülki perspektifinde harcanabilmesi mümkün olabilecektir.

b) Merkezi Yönetim Reformu

Bir önceki bölümde, yerelleşmenin özet olarak 2004 ve 2006 dönemi arasında hızlı gelişim yaşadığını ve daha sonraki dönemde ise eski hızını kaybettiğini göstermiş bulunuyoruz. Takip eden 2008-2011 döneminde ise, Ek: II ve Ek: III’te görüleceği üzere merkezi yönetim reform çabaları hız kazanmıştır. Dönem 2007/8 finansal krizine denk gelmektedir. 2008 sonrası AB ilerleme raporlarında da etkinlik, verimlilik gibi

³²⁰ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, RGT: 11.06.2005, 25842

³²¹ Avrupa Komisyonu, **2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.13

³²² Avrupa Komisyonu, **2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.6

YKY ilkelerinin giderek daha az ve dolaylı olarak karşımıza çıkabilmesi bakımından da önem taşıyabilmektedir.

Geniş anlamda Devleti meydana getiren merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin genişlemesi birbirlerinden pay almayı gerekli kılabilir. Nitekim yerelleşme üzerine kurulu KYTK'nın veto edilmesini ve TBMM tarafından da yeniden ele alınmamasını takip eden ilerleme raporu merkezi idare reformunda bir gelişme olmadığını vurgulamaktadır.³²³ Sonuç olarak yerelleşmede daha ileri gidilmeden yapılan merkezi reform çabalarının büyük ölçüde yeniden örgütlenme çabasını gerektirmektedir. Bu da yerel yönetimi kısıtlama anlamına gelebilecektir. Belirtilen yerelleşme karşıtı görünümüne rağmen, Avrupalılaşmaya dönük siyasi kriterlere uyumun başarısında merkezi idarenin de rol oynaması kaçınılmaz gözükülmektedir. Dahası, yönetsel reformların en azından bir kısmının icrası ile genel reform sürecinin eş güdümünün de bir merkezi idare tarafından sağlanabilmesinin zorunluluğu da göz önünde tutulması gerekmektedir.

2011 tarihli ve 6223 sayılı yetki Kanunu ile Bakanlar Kurulu'na birçok bakanlığın yapı, işleyiş ve yetkilerinde reform yetkisi verilmiştir.³²⁴ Bu kanun vesilesi ile geleneksel olduğu söylenebilecek olan Devlet Bakanlığı statüsü kaldırılmıştır. Bunun yerine hizmet bakanlıkları ve Bakan Yardımcılığı uygulaması yürürlüğe girmiştir.³²⁵ AB, bakan yardımcılığı statüsüne özel ekonomik sektör temsilcilerinin de atanabileceğine dikkat çekmektedir.³²⁶ Yine bu düzenleme çerçevesinde yeni bakanlıklar da kurulmuştur. Bunlar; Avrupa Birliği (AB) Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı (kaldırılan DPT yerine), Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile son olarak Ekonomi Bakanlığı'dır. Ayrıca Tarım Bakanlığı kaldırılarak Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı'nın kaldırılarak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (yeni kısaltması UDHB), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın

³²³ Avrupa Komisyonu, **2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.2

³²⁴ 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, RGT: 03/05/2011, 27923

³²⁵ 3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 03/05/2011, 27958

³²⁶ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.11

kaldırılarak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulmuştur.

Son olarak Bakanlıkların yapı ve işleyişi aynı perspektif ve konulu KHK'lar ile yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda;

- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı oluşturulması için 655 Sayılı KHK
- Kalkınma Bakanlığı oluşturulması için 641 Sayılı KHK
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı oluşturulması için 640 Sayılı KHK
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile ilintili 633 Sayılı KHK,
- Avrupa Birliği Bakanlığı oluşturulması için 634 Sayılı KHK,
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı oluşturulması için 635 Sayılı KHK
- Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı oluşturulması için 665 sayılı KHK çıkartılmıştır.
- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile ilintili 639 Sayılı KHK
- Milli Eğitim Bakanlığı oluşturulması için 652 sayılı KHK
- Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı ile ilintili 636 Sayılı KHK,
- Ekonomi Bakanlığı ile ilintili 637 Sayılı KHK
- Gençlik ve Spor Bakanlığı ile ilintili 638 Sayılı KHK
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı oluşturulması için 644 Sayılı KHK
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı oluşturulması için 645 Sayılı KHK
- Sağlık Bakanlığı oluşturulması için 663 Sayılı KHK

2011 yılında yine bir KHK ile Bakanlıklara AB ve diğer uluslar arası kurumların etkisiyle kurulan düzenleyici kurumlar hakkında yetki verilmiştir. Bu

kapsamda düzenleyici kurumlara dair faaliyet ve işlemlerin gözetimin Bakanlıklara verildiği AB tarafından da kaydedilmiştir.³²⁷ Dahası düzenleyici kurumlara, AB mevzuatına açık aykırılık oluşturan bir müdahalede bulunulduğu eleştirisinde bulunmaktadır.³²⁸ Tüm bunlara rağmen sözü edilen reform çabalarına ilişkin bir SIGMA raporunda ise, Hükümet'in reform odağının merkezi idarenin kapasitesini güçlendirme ve onun kamu hizmetlerinde profesyonelleşmesini geliştirmeye dönük olduğu vurgulanmaktadır.³²⁹

2) Kamu Mali Kontrol (İç Denetim)

2003 tarihli ve 5018 sayılı KMYK Kanunu bütçe, iç denetim (teftiş ve denetim) şeffaflık, hesapverebilir olunması ve son olarak harcamada yetki-sorumluluk dengesini kapsamaktadır.³³⁰ KMYK Kanunu'nun 2. maddesi gereğince Genel Yönetim çerçevesinde Merkezi Yönetim, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Sosyal Güvenlik ve Mahalli İdareler birimleri de kapsama alınmıştır. Ayrıca kamu yönetimleri genel, özel ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar olarak kategorize edilmiştir. Bu kanuna dair AB beklentilerinin başında iç kontrol ve denetim rehberlerinin hazırlanması gelmektedir. Bunu iç kontrol ve denetim sisteminin kurulması gereği izlemektedir.³³¹ Bu talepleri her bir kamu kurumunun iç denetim faaliyetlerinin merkezde alınan eğitimle sürdürülmesi gereği izlemektedir. Böylelikle AB fonları için dış denetimce gözetilemeyen geniş eksikliklerin giderilebileceği belirtilmektedir.³³²

KMYK Kanunu 2005 yılında, yukarıda sözü edilen AB tavsiyeleri ile uyumlu olarak 5436 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir.³³³ Ayrıca aynı yıl Maliye Bakanlığı

³²⁷ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 12

³²⁸ Avrupa Komisyonu, **2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 8-10

³²⁹ OECD, 2012/01, Ibid, s.5

³³⁰ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RGT:24.12.2003, 25326.

³³¹ OECD, **Turkey Public Expenditure Management System (PEMS) Assessment**, SIGMA, Haziran 2006, s.10-12

³³² OECD, **Turkey Public Internal Financial Control (PIFC) Assessment**, SIGMA, Mayıs 2008, s.12

³³³ 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT: 24.12.2005, 26033

bünyesinde bir İç Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur.³³⁴ Burada SIGMA tarafından teknik gözetim raporlarının 2005 yılından itibaren çıkarılmaya ve böylece bu alanda somut reform taleplerinin ilerleme raporlarına da bu tarihten itibaren yansiyabilmesinin de etkisi göz önünde tutulabilir.

Güncellenen KMYK Kanunu'nda (madde 63) mali kontrol iki aşamada düzenlenmektedir. Buna göre ilki ön mali kontrol olup, harcama öncesine ilişkindir. İkincisi, iç denetim olup, bu hususta harcama sonrası kaynakların kullanımda etkili, ekonomik, verimli ve hedef odaklılık durumu incelenmektedir.

İç Denetim'in etkin uygulanması ve koordinasyonu için 2007 yılında ise yerel yönetimlere de iç denetçilerin atandığı vurgulanmaktadır.³³⁵ Dahası 2011 tarihinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne dair bazı yasal yetkilerde iyileştirme yapılmıştır.³³⁶

Bu alanda yapılan reform çabalarına ilişkin AB tespitlerinde oldukça sınırlı bir ilerlemeden söz edilebilmektedir. Buna göre 2008 yılında iç kontrol ve denetimin tamamen ve tüm kurumlarda uygulanmasının en az 5-8 yıl alabileceği öngörülmektedir. Bununla birlikte pilot uygulamaların uluslar arası standartlara uygun olduğu belirtilmektedir.³³⁷ Nihayet 2010 yılında işleyişi ilk başta eleştirilse de bir iç denetim sistemi kurulabilmiştir.³³⁸ 2005 yılından beri süren bir uyumsuzluk olarak bu alanda teftiş ve denetim işlevi arasında hâla bir karmaşa bulunduğu ve mevcut İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun bunu gideremediğine değinilmektedir.³³⁹ Ayrıca 2013 ve 2014 yılında iç denetimin yasal ve uygulama yapısına sahip olduğu övülmektedir. Ancak kurumların yüksek bürokratlarca desteklenilmediğine değinilmektedir.³⁴⁰ ³⁴¹ Bu alandaki güncel AB beklentisi iç denetimde, AB ilke ve

³³⁴ Maliye Bakanlığı, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RGT: 08.10.2005, 25960

³³⁵ Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

³³⁶ 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname, RGT: 02.11.2011, 28103

³³⁷ OECD, **PIFC**, 2008, Ibid, s. 14-15

³³⁸ Avrupa Komisyonu, **2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 10

³³⁹ OECD, 2012/01, s.14-15

³⁴⁰ Avrupa Komisyonu, **2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.10

³⁴¹ OECD, 2015/01, s.5

standartlarının karşılanması ile iç denetimin tüm kamu sektörüne uygulanması talebidir.³⁴²

3) Dış Denetim

Bu alandaki AB tavsiyelerinin başında 2005 yılında çıkarılan KMYK Kanunu'nun uygulanmasına dönük dış denetim raporları oluşturulması için yeni Sayıştay Kanunu'nun etkinleştirilmesi gelmektedir.³⁴³ Öte yandan dış denetimin tüm kamu mali işlemlerini kapsamı ve ulusal bütçe dışı işlemlerin Sayıştay denetimine engel olmamasını talep edilmektedir.³⁴⁴ 2008'deki bu talebe rağmen 2016 yılında Sayıştay'ın % 50 hissesinden azı Devlete ait olan girişimlerin denetimine ilişkin belirsizliklerin ortadan kaldırılması talebi hâla mevcuttur.³⁴⁵ Bir diğer tavsiye dış denetimin yıllık planlar ve 3 yıllık perspektif yerine 5 yıllık stratejik perspektiften yürütülmesi ile Sayıştay'ın mali denetimleri de üstlenmesidir. Ayrıca Sayıştay'ın bağımsızlığı için Mexico Deklerasyonu çerçevesinde uluslararası standartları benimsemesi gereğinin altı çizilmektedir.³⁴⁶

İleri aşamalarda ise AB beklentileri KİT raporlarının -ekonomik duyarlılığı olan bilgiler çıkarılarak- yayımlanması ve dış denetimde ekonomiklik, etkinlik ve etkililik kavramlarının kullanılmasının geliştirilmesidir.³⁴⁷

Dış denetim sürecine ilişkin ise kalite kontrol ve ticari bağımsız kalite kontrol üzerine değerlendirme yapılması önerilmektedir. Bu değerlendirmelerin (-kalite kontrol- hot, -kalite sağlama- cold review ve denetim yönetimi) risk temelinde seçilmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca Uluslararası "Audit Quality" (Denetim Kalite Rehberi) modeline uygunluk sağlanması önerilmektedir. Bahsi geçenlerin yanı sıra Sayıştay'ın bir denetim stratejisi geliştirerek tüm hesapların gözetiminde düzenli

³⁴² OECD, "Turkey Priorities Report 2014", **SIGMA Country Assessment Reports**, Paris, OECD Publishing, 2014/01, s.3

³⁴³ OECD, Haziran 2006, Ibid, s. 3, 10-11

³⁴⁴ OECD, **Turkey External Audit Assessment (EA)**, Paris, OECD Publishing, Mayıs 2008, s.3

³⁴⁵ OECD, Mayıs 2016, Ibid, s.35

³⁴⁶ OECD, **Turkey External Audit Assessment(EA)**, Ibid, s.3, 6

³⁴⁷ OECD, Mayıs 2016, Ibid, s.33,35

denetim yapılmasını sağlaması ve istatistiki örneklem için bir metodoloji geliştirmesi tavsiye edilmektedir.^{348 349}

Bu alandaki reform çalışmalarının başında TRT, TOKİ, Merkez Bankası, Devlet Bankaları, Belediye Şirketleri ve KİT'lerin dış denetim dışında olduğu bir SIGMA raporundan anlaşılmaktadır.³⁵⁰ 2010 tarihinde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu³⁵¹ çıkarılmıştır. 2011 yılında Sayıştay Kanunu revizyondan geçirilerek, Sayıştay'ın dış denetime dair yetkisi güçlendirilmiştir.³⁵² Böylelikle AB tavsiyelerine uygun olarak dış denetim alanında kapasite güçlendirilmesine gidilmiştir. Bununla birlikte 2012 yılında AB'nin bu alanda 'pozitif gündem' başlatması ile dış denetime ilişkin 32 benchmarking uygulaması başlatılmıştır. Bununla birlikte bu dönemde çıkarılan 6085 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 6353 sayılı Kanun³⁵³ ile dış denetimin mevcut bağımsızlığı ve işleyişinin olumsuz etkilendiği belirtilmektedir.³⁵⁴ Ayrıca bu düzenleme ile dış denetim kurumu olan Sayıştay'ın gözetim kapsamının daraltıldığına da işaret edilmektedir.³⁵⁵ Nitekim Sayıştay'ın dış denetimini sınırlayan anılan kanun ile performans denetimi yapılmaksızın hükümete dair faaliyetlerin denetlendiği AB tarafından belirtilmektedir.³⁵⁶

2014 yılında toplamda 6 uluslar arası kamu sektörü muhasebe standartı ulusal mevzuata dahil edilmiştir.³⁵⁷ AB'nin Sayıştay dışında bağımsız dış denetim mekanizması sağlanması talebine yönelik de çalışmalar yapılmıştır. Bu faaliyetlerin gözetimine dair bir Kurum kurulmuştur.³⁵⁸ Bağımsız Denetim Yönetmeliği³⁵⁹

³⁴⁸ OECD, **Turkey External Audit Assessment(EA)**, Ibid, s.6-7

³⁴⁹ OECD, Mayıs 2016, Ibid, s.35

³⁵⁰ OECD, **Turkey External Audit Assessment(EA)**, Ibid, s.3

³⁵¹ 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, RGT: 19.12.2010, 27790

³⁵² Avrupa Komisyonu, **2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.12

³⁵³ 6353 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun RGT: 12/07/2012, 28351

³⁵⁴ Avrupa Komisyonu, **2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.9

³⁵⁵ OECD, 2013/01, Ibid, s.7

³⁵⁶ Avrupa Komisyonu, **2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid

³⁵⁷ OECD, **Turkey Assessment Report**, 2014/02, Ibid, s.4

³⁵⁸ Bakanlar Kurulu Kararı, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Yönetmelik, RGT: 08/07/2012, 28347

³⁵⁹ Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Bağımsız Denetim Yönetmeliği RGT: 26/12/2012, 28509

çıkarılarak bağımsız denetim görevi yüklenen bağımsız denetçilerin önündeki pürüzler kaldırılmıştır.

AB'nin bahsi geçen reform alanlarına ilişkin ilk tespitlerini 2006 yılında KMYK alanında ikincil mevzuat çıkartılmaması nedeniyle güvenlik ve özellikle askeri alanın gözetiminde sorunlar yaşanması eleştirisi oluşturmuştur.³⁶⁰ Bunu takiben dış denetim faaliyetlerinin INTOSAI Lima Deklarasyonu'na uyumsuzluğuna ve uluslararası standartların benimsenmesindeki yetersizliğe değinilmektedir.³⁶¹

İleriki aşamalarda ise Sayıştay'ın önemli sayıda kamu kurumundan sorumlu olduğu halde sadece küçük idarelerde etkin denetim sağlayabildiği tespit edilmektedir. Örneğin 2015-2016 döneminde 43 kamu idaresi Sayıştay'a ekonomik bildirim sunmamıştır. Ayrıca KİT'lere yönelik denetim raporları yayımlanmaması da bir eleştiri konusudur. Dahası TBMM'nin Sayıştay raporları ile kapsamlı olarak ilgilenmediği tespit edilmiştir.³⁶²

Sayıştay raporlarının düzenli TBMM'ye sunulmasında uluslararası denetim standartlarına olan uyum övülmektedir. Ancak Sayıştay'ın yetki sahibi olmasına rağmen performans raporlarında ekonomiklik, etkinlik ve etkililik bulunmamaktadır.³⁶³ Oysa 2008 yılından beri bu sorunların temelinde Sayıştay raporlarının Yasamanın bütçe icrasını tartışması süreci için yetersiz olmasından kaynaklandığı da ifade edilmişti.^{364 365}

Bu alana ilişkin güncel tavsiyelerde ise Sayıştay'ın paydaşlarının bilincini artırmaya çaba göstermesi ve TBMM'nin denetim rapor ve bulguları ile ilgilenmesi sürecinin kurumsallaştırılması önerilmektedir. Diğer yandan denetim raporlarının kapsadığı idareler ve sorun çeşitleri ile ilgilenmede etkili düzenleme kurulması önerilmektedir.³⁶⁶ Son olarak Sayıştay'ın gerekli işlevsel ve operasyonel bağımsızlığı

³⁶⁰ Avrupa Komisyonu, **2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.6-7

³⁶¹ OECD, **EA**, 2008, Ibid, s.3-5

³⁶² OECD, 2016/01, Ibid, s.35

³⁶³ Ibid, s.31-33

³⁶⁴ OECD, **EA**, 2008, Ibid, s.8

³⁶⁵ OECD, 2015/01, Ibid, s.5

³⁶⁶ OECD, 2016/01, Ibid, s.35

elde ederek, uluslar arası (ISSA's) standartlara göre görevini yerine getirmesi talep edilmektedir.³⁶⁷

4) Kamu Harcamaları

AB'nin bu alana ilişkin başlangıçtaki beklentileri, mali yönetimde yapının gözden geçirilmesi, değişim yönetimi için düzenleme ve eğitim stratejisi geliştirilmesi, bütçe istisnalarının kaldırılması, bütçe hazırlama ve harcama programı için rehber ve el kitabı hazırlanması, -2005 tarihli- yeni Sayıştay Kanunu'nun bu alanda etkin uygulanması, Maliye Bakanlığı'ndan Ajanslara (örneğin Gelir İdaresi Başkanlığı) yetki devrinden oluşmaktadır. Bu beklentilere ESA-95 muhasebe ve rapor sistemine uyum, mali risk değerlendirmesinin de bu uyum sürecine dahil edilmesi, yatırım ve bütçe süreci arasında uyum için bütçe taslağı ile yatırım programlarının eş anlı hazırlanması dahil edilebilir. Son olarak orta vadede olağanüstü bütçe fonları, sosyal güvenlik ve döner sermaye bütçelerinin TBMM'ye sunulması talep edilmektedir.³⁶⁸

İlerleyen dönemdeki AB beklentilerinin başında ödeme yönetiminde etkinlik için Hazine Tek Hesabı'nda tüm Hükümet hesaplarının birleştirilmesi gelmektedir. Öte yandan kurumlar arası çalışma grupları ile harcama programı, stratejik planlama ile bütçe oluşumu sorunlarının ele alınması talep edilmektedir.³⁶⁹ Bu son hususta, bütçe sürecinin birliği için Maliye Bakanlığı'nca bütçe hazırlığı, Devlet Planlama Teşkilatı'nca (DPT-güncel olarak Kalkınma Bakanlığı-) yatırım programlarının etkinliği ve Hazine tarafından borç ve ödeme yönetiminin süreç bazında koordine edilmesi tavsiye edilmektedir. Bunu örgütsel değişimin takip etmesi gereği vurgulanmaktadır.³⁷⁰ Güncel reform taleplerinde stratejik yönetimin yanı sıra performans bütçe mekanizmasının bir sistem üzerine oturtulması³⁷¹, Maliye

³⁶⁷ OECD, 2014/01, Ibid, s.3

³⁶⁸ OECD, **Turkey Public Expenditure Management System Assessment (PEMS)**, Paris, OECD Publishing, Haziran 2005, s.13

³⁶⁹ OECD, Haziran 2006, Ibid, s.9-10

³⁷⁰ OECD, **Turkey Public Expenditure Management System Assessment,(PEMS)**, Paris, OECD Publishing, 2008, s.9,12

³⁷¹ OECD, 2014/01, Ibid, s.7

Bakanlığı'nın risk yönetimi ile yönetsel hesapverebilirliğin gelişimini ve KMYK alanında yeni düzenleme tasarısını desteklemesi talep edilmektedir.³⁷²

Yukarıda anıldığı üzere 2002 yılında KMYK sahasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı getirilmiştir. Tasarı 2003 yılında yasalaşmıştır. Bununla birlikte kanunun kamu harcama süreçlerine ilişkin etkin uygulanmasına dönük mali alanda idari kapasitenin geliştirilmesi ve düzenleyici kurumların oluşturulması gereğine vurgu yapılmaktadır.³⁷³

2005 yılında 5436 sayılı Kanun ile yenilenen KMYK Kanunu'nu kalkınma planları bütçe ilintisi, program ve bütçe uyumuna yönelik stratejik yönetim ve performans sistemi, orta vadeli bütçe ve muhasebe sistemi alanında yeni düzenlemelere gitmiştir. Dahası bu kanunun uygulanmasına dönük ikincil mevzuatların 2007 sonuna kadar tamamlanması planlanmıştır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı 2005 sonuna kadar 28 doküman hazırlamıştır.³⁷⁴

2005 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı yukarıda anılan Maliye Bakanlığı'ndan ajanslara bir yetki devri beklentisine uygun olarak kurulmuştur.³⁷⁵ 2006 yılında ise Anayasa, KMYK Kanunu'nun etkin uygulanması gereğince değiştirilmiştir. Böylelikle bütçenin kendi bağlamı; genel, özel, sosyal güvenlik ve düzenleyici kurum bütçelerinden oluşarak genişletilmiştir.³⁷⁶ 2007 yılında da KMYK'da reform yoluyla her bakanlıkta birer strateji geliştirme birimi kurulmuştur.³⁷⁷ Ancak ertesi seneki ilerleme raporunda bu alanda bir kapasite gelişimi yapılması gereği vurgulanmaktadır.

³⁷⁸

Yine AB beklentilerine uygun olarak KMYK Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA) ile ahenkli olarak düzenlenmiştir. Bu uyuma ilişkin Özpençe, kanunun ekonomik

³⁷² SIGMA, **Monitoring Report 2017: The Principles of Public Administration**, Paris, OECD Publishing, Kasım 2017, s. 119-121,124

³⁷³ Avrupa Komisyonu, **2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, s.16-17

³⁷⁴ OECD, **Turkey Public Expenditure Management System Assessment,(PEMS)**, Paris, OECD Publishing, 2005, s.1

³⁷⁵ 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, RGT: 16/05/2005, 25817

³⁷⁶ Avrupa Komisyonu, **2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.5

³⁷⁷ Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

³⁷⁸ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.7

düzenlemeleri de kapsadığına değinmektedir. Böylece makroekonomik göstergeler ile bir karşılaştırma olanağının artık mümkün hâle gelebileceğine vurgu yapmaktadır. Ayrıca bu kanun ile hesapverebilirliği kolaylaştırıcı biçimde de reform yapılmıştır. Bu kapsamda harcama sürecinde sorumlu makamlar -üst yöneticiden muhasebe yetkilisine kadar- belirlenmiştir. Bunun yanı sıra stratejik planlamanın yanı sıra buna dayalı bir performans bütçelemesi ve programı ile yıllık faaliyet raporu senkronize bir sistem olarak geliştirilmiştir.³⁷⁹ 2011 yılında AB tarafından kamu kuruluşlarınca oluşturulan ve DPT’ce de gözetilen stratejik planlar olumlanmaktadır.³⁸⁰ Yine 5 yıllık stratejik planlar ile yıllık performans bütçe sürecinin birbiriyle uyumsuz da olsa yürütülebildiğinin altı çizilmektedir.³⁸¹

2014 yılında Maliye Bakanlığı döner sermayelerin izlenmesi için veritabanı hazırlamıştır.³⁸² Bununla birlikte 2015 yılında döner sermayelerin hâla harcamaların büyük kısmını şeffaf ve hesapverebilir olmayan bir tarzda kapsadığına değinilmektedir.³⁸³

Reform sürecinin başlangıcında borç yönetimiyle ilintili olarak, 2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansman ve Borç Yönetimi Düzenleme Kanunu getirilmiştir. Maliye Bakanlığı kendi kuruluş mevzuatı ve KMYK Kanunu ile bütçe hazırlama, icra, gelir yönetimi, muhasebe ve raporlamadan sorumludur. Ayrıca DPT, kamu yatırım programını ve makroekonomik çerçeveyi hazırlamaktadır. Yine bütçe sürecine ilişkin, Hazine Müsteşarlığı, borç ve ödeme yönetimi ile KİT’lerin yönetiminden sorumludur.³⁸⁴

KMYK alanında, Özpençe, Türkiye’de Avrupalılaşıma düzeyinin yüksek olduğunu savunmaktadır. Özpençe, bunu hem AB’nin KMYK politikasının uluslar

³⁷⁹ Özpençe ve İdikut Özpençe, Ibid, s.216-218

³⁸⁰ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11

³⁸¹ Avrupa Komisyonu, **2014 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 10

³⁸² OECD, 2014/02, Ibid, s.4

³⁸³ OECD, 2015/01, Ibid, s.5

³⁸⁴ OECD, **PEMS**, 2005, Ibid, s. 1

arası standart ve hatta ilkelerle uyumlu olması ile açıklamaktadır. Hem de bu alanda AB'nin ayrıntılı düzenleme yapmaması bakımından gerekçelendirmektedir.³⁸⁵

AB'nin bu alandaki reform çabalarına dair tespitlerinin ilki, KMYK Kanunu'nun parçalı bütçe düzenleme sürecine çözüm getirmediğidir. Diğer yandan, yasama yürütme ilişkisi kısmen başarılı bulunmaktadır. Ancak Merkezi hükümetin sunduğu bütçe kapsamlı olmadığından, TBMM'ye doküman tesliminde ve yasamanın raporları denetiminde eksiklik olduğu tespit edilmiştir. Yine birçok bütçe dışı finansmanın kaldırılmasına rağmen ek bütçe fonları ve yüzlerce döner sermayenin bütçeye dahil olmadığı belirtilmektedir. Dahası savunma harcamalarına ilişkin raporların açık olmaması da eleştirilmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik kurumları bütçesine ilişkin TBMM denetimi ile Sayıştay denetiminin sağlanmadığına değinilmektedir.³⁸⁶

Yine bu dönemde AB tarafından, Türkiye'de 2001 Krizi sonrası, borç ve mali açık izleme araçlarının geliştirildiğinin altı çizilmektedir. Ancak yerel yönetimde bu araçların kullanımının belirsizliğine değinilmektedir. Uluslar arası standartlarla KMYK alanında uyum olduğu takdir edilmektedir. Buna rağmen pek çok bütçe süreci nedeniyle bütçe politikası bağı zayıf bulunmakta ve bütçe hazırlama sürecinin girdiler üzerine olduğu eleştirilmektedir. Son olarak DPT'nin bütçe hazırlama sürecinden bağımsızca yatırım gereksinimlerini denetlediği belirtilmektedir. Bunun yatırım programı gözetimi ve bakanlıklarca proje seçimi prosedürlerinde etkinsizlik yarattığı vurgulanmaktadır. Yine de bu alandaki ilk reform çabalarında bütçe icra ve izleme sistemi kısmen başarılı bulunmaktadır. Buna rağmen merkezi ajansların bütçe icrasını kontrolü yetersiz bulunmaktadır. Bu durumun da hesapverebilirliğe katkı sağlayamadığına değinilmektedir. Dahası muhasebe ve raporlama istatistiklerinin de tektip olmadığı eleştirisi mevcuttur.³⁸⁷

Takip eden dönemdeki uygulamalara ilişkin AB, KMYK Kanunu'nun mevcut parçalı bütçe sorununa çözüm oluşturmadığını belirtmektedir. Örneğin 2006 yılında

³⁸⁵ Özpençe ve İdikut Özpençe, Ibid, s.220

³⁸⁶ OECD, **PEMS**, 2005, Ibid, s. 3-4

³⁸⁷ Ibid, s.5,7,8

yatırım programı, bütçe oluşturma hazırlıkları ile bağlantısız bulunmaktadır. Bunun kaynak tahsisinde riskleri meydana getireceği düşünülmektedir. Özellikle bazı makamlar ve kurumların (İller Bankası ve Bakanlık kurumları) durumunun açıklığa kavuşturulması gereği vurgulanmaktadır. Son olarak yerel yönetim borçlanmasını izleyici bir mekanizma ile ESA-95 ile daha fazla uyumlu muhasebe sistemi uygulanması ihtiyacının altı çizilmektedir. Bununla birlikte yürütme ve yargı ilişkilerinin yasal çerçevesinin tanımlanması ve bütçe dokümantasyonunda iyileşme olduğu da vurgulanmaktadır. Yine çok yıllık bütçenin yanı sıra orta vadeli harcama programı üzerinde 2006 yılında gelişme gözlemlendiği belirtilmektedir.³⁸⁸

Bu alandaki reform çabalarının ilerleyen döneminde, stratejik planın yanı sıra performans bütçe pratiklerinde ilerleme olduğu tespit edilmiştir.³⁸⁹ Öte yandan AB'nin bu alandaki güncel beklentisini (2013-2020'ye ek) ise kamu harcama yönetiminde, AB 2011 Direktiflerine uygun bütçe çerçevesi ile kamu mali yönetiminde AB ve uluslar arası ilke, standart ve metotlarına uygun reformlar talebi oluşturmaktadır.³⁹⁰ Bunlara son olarak, bütçe sürecine sivil toplum tarafından katılımının artırılmasının yanı sıra bütçe şeffaflık ve saydamlığının da yükseltilmesi talepleri eklenmiştir.³⁹¹

5) Kamu İhalesi

Bu alandaki ilk AB beklentileri, ihale yönetimi konusunda eğitim ve profesyonelleşme çabalarının artırılmalısı, daha az biçimci ve daha fazla ekonomik sonuç odaklı bir ihale pratiği için mevzuat ve Kamu İhale Kurumu (KİK) kararlarının revize edilmesi, çerçeve antlaşma ve e-ihale gibi modern ihale tekniklerinin benimsenmesinden oluşmaktadır.³⁹²

Bir ileri aşamada ise Avrupa Konseyi'nin yeni direktiflerinin benimsenmesi, iç tercihe (nesnel olamayan kritere göre ihale yapılması) neden olabilecek düzenlemelerin kaldırılması, KİK'in, imtiyaz sözleşmeleri ile Kamu İktisadi

³⁸⁸ OECD, Haziran 2006, Ibid, s.3-5,7-8

³⁸⁹ OECD, 2012/01, Ibid, s.19-20

³⁹⁰ SIGMA, 2014/01, Ibid, s. 3

³⁹¹ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s. 20

³⁹² OECD, **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2005, s.8

Teşebbüsleri (KİT) dahil tüm kamu sektörünü kapsaması talep edilmektedir. Ayrıca Kamu İhale Kurumu'nda örgütsel değişim ve personel kaynağının artırılması, yerel idarelerde eğitim ve bilgilendirme sağlanması, ekonomik sonuç odaklı ihale işlevine odaklanması ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay'ın ihalelerde ön kontrol yerine şikayet değerlendirme ve dış denetim mekanizmalarını kullanması teşvik edilmektedir.^{393 394}

Bu dönemde ihale yöntemleriyle ilgili olarak imtiyaz ve kamu özel ortaklığı pratiklerinde dış yardım sağlanması, ihale yöntemlerinde merkezi satın alma kurumları, rekabetçi diyalog araçlarının benimsenmesi ve EC 2004/17 ile EC 2004/18 Direktiflerine uyum beklentisi hâkimdir.³⁹⁵ Takip eden yıl KİK'te iyileştirme ve buna dönük Kamu Hizmetleri Kanunu çıkartılması ile KİK'in Yeni Düzeltmeler (Remedies) Direktifi'ne (Direktif 2007/66 EC) uyumu talep edilmektedir. Ayrıca kamu özel ortaklığı ve imtiyazlar alanındaki yasal ve kurumsal çerçevenin tek tip olarak AB'ye uyumunun hızlandırılması gereğinin altı çizilmektedir.³⁹⁶

Güncel olarak Kamu Özel Ortaklığı ve imtiyazlar için AB mevzuatına uygun düzenleyici yasal çerçeve hazırlanması, tüm kamu ihale işlemlerinin, Kamu İhale Kanunu (KİK) dışarısında kalan kesimlerle birlikte, AB mevzuatına uyumlu hâle getirilmesi ve ordu/TSK gibi KİK'e dahil olmayan yönetim birimlerinin Kanun'a dahil edilmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca Hükümet'in ayrımcı pratikleri ortadan kaldırması, Kamu İhale Kurumu ile Maliye Bakanlığı'nın kamusal danışmayı yasal değişiklikler üzerinde etken kılması ve her çıkar grubunun siyasi sürece katılımının sağlanarak yayınlara elektronik ortamda erişebilmeleri talep edilmektedir. Böylece bu çıkar gruplarının kendi analizlerini yürütebilmesinin ihale sisteminin gelişimine katkı sağlayabileceği öngörülmektedir. Son olarak Kalkınma Bakanlığı'nın kapasitesi

³⁹³ OECD, **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2006, s.9

³⁹⁴ OECD, **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2007, s.4

³⁹⁵ Ibid, s.8-9

³⁹⁶ OECD, **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2008, s.1

güçlendirilerek kamu özel ortaklığı için strateji geliştirme ve uygulama sürecini izleme mekanizmasının etkinleştirilmesi önerilmektedir.³⁹⁷

2002 yılı Ocak ayında kabul edilen 4734 sayılı Kanun³⁹⁸, 4735 sayılı Kanun³⁹⁹ ve mevcut Kamu İhale Kurumu'nun ikincil mevzuat olarak ihale kanunu çerçevesindeki idari kararları kamu ihalesi alanındaki yasal çerçeveyi yansıtabilmektedir. Yeni ihale kanunu ile birçok ihale metoduna yer verilmiştir. Bunlar; açık, kapalı, kısıtlı, müzakereli usul, doğrudan ihale, tasarım yarışması ve danışma hizmeti ihalesi için özel usuldür. Bununla birlikte; açık ihale usulü baskın biçimde kullanılmaktadır.^{400 401}

Türkiye'nin bu alandaki kamu yönetimi reform çabaları kapsamında kamu-özel ortaklıkları ve belediyelerin ticari girişimleri de yer almaktadır. 2007 tarihli bir OECD raporunda, özellikle yerel yönetimlerin bu tarzdaki girişimciliği övülmektedir. Bu kapsamda stratejik planlama şemsiyesinde küreselleşme ve rekabetin artan belirsizliklerine karşı risk azaltıcı bir etkiden söz edilmektedir.⁴⁰² Burada kamu özel ortaklığı ilk bakışta her ne kadar ekonomik girişim odaklı gözükse de, teknik olarak kamu ihalesi sürecinin bir parçası ya da yöntemi olabilmektedir. Somut bir örnek olarak 6428 sayılı Kanun⁴⁰³ yardımıyla ve Sağlık Bakanlığı eliyle kamu özel ortaklığı şemsiyesinde tesis inşasının yanı sıra yenileme ve hizmet alımı mümkün kılındı. Bu reform çabasının Şehir ve Bölge Hastanelerinin yanı sıra Sağlık Kampüsleri kurulmasına da adeta ön ayak olabilecek bir satıhta gerçekleştiği belirtilebilir. Güncel çabalara örnek olarak 2015 yılında, KİK'te revizyon yapılması bir Eylem Planı çerçevesinde öngörülmektedir. Bu kapsamda kamu özel ortaklığının yanı sıra, ilk

³⁹⁷ OECD, 2016/01, Ibid, s.18,23,26-27

³⁹⁸ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, RGT: 22.01.2002, 24648

³⁹⁹ 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, RGT: 22.02.2002, 24648

⁴⁰⁰ OECD, PCS, 2005, Ibid, s.1-2

⁴⁰¹ OECD, PCS, 2006, Ibid, s.2

⁴⁰² OECD, **Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development**, Paris, OECD Territorial Review, 2007, s.7-8

⁴⁰³ 6428 sayılı Sağlık Bakanlığınca Kamu Özel İş Birliği Modeli ile Tesis Yapıtırılması, Yenilenmesi ve Hizmet Alınması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT: 09/03/2013, 28582

reform çabalarında da ele alınmış olan imtiyaz usullerinde yasal ve yapısal parçalılığı iyileştirici önlemler alınması planlanmaktadır.⁴⁰⁴

Kamu ihalesine ilişkin AB tespitlerinin başında kamu ihalesinin yasal çerçevesinin detaylı olmasına rağmen çok sayıda istisna ve AB normlarına aykırı kararların şeffaflık ve rekabetçilik ilkelerini zayıflatığı eleştirisi mevcuttur. Kamu özel ortaklığına dair parçalı bir yasal çerçevenin bulunmasına rağmen önemli ölçüde uygulandığı eleştirisi yapılmaktadır. Ayrıca Kamu İhale Kurumu'nun kurumsallaşmasının iyi olmasına rağmen danışma süreçleri ve toplanan verilere erişimde açıklık gereğinin altı çizilmektedir. Dahası kamu özel ortaklığı ve imtiyaz alanında işlevlerin farklılığının sürece dahil olan kurumların performanslarını gizleyebildiği eleştirisi yapılmaktadır.⁴⁰⁵

Bu dönemde uygulamada çerçeve antlaşması ve e-ihale işlevi başta olmak üzere mevcut kanunun getirdiği düzenlemeler övülse bile, 2006-2007 yılında Kamu İhale Kanunu alanında herhangi bir yasal ilerleme olmadığı da belirtilmektedir.⁴⁰⁶ Takip eden dönem olan 2008 yılında Kamu İhale Kurumu'nun ikincil mevzuat ve elektronik ihale, çerçeve antlaşma, dinamik satın alma sistemi gibi alanlarda sınırlı ilerleme olduğuna değinilmektedir.⁴⁰⁷

2012 yılında ise kamu ihale sistemi reformunda, imtiyaz ve kamu-özel işbirliği ile AB mevzuatına uyumda Hükümet taahhüdü bulunduğu altı çizilmektedir. Buna ve de Maliye Bakanlığı'nın sorumlu olarak atanmasına rağmen politik destek eksikliği nedeni ile fiilen reform yapılamadığına değinilmektedir.⁴⁰⁸

Güncel AB beklentilerinin ilki savunma ve güvenlikle görevli idarelerin, kendi kamu ihale kurallarını KİK ve AB Savunma Direktifi 2009/81'e göre güncellemesi talebidir. Daha sonra Bağımsız Kamu İhale Değerlendirme Kurumu kurularak mevcut

⁴⁰⁴ Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (II. Aşama 2015-2019), Ankara, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı Yayınları, 2014, s.31

⁴⁰⁵ OECD, PCS, 2006, Ibid, s.4-6,8

⁴⁰⁶ OECD, Turkey Public Procurement System Assessment (PCS), Paris, OECD Publishing, 2007, s.1

⁴⁰⁷ OECD, PPA, 2008, Ibid, s.1

⁴⁰⁸ OECD, 2012/01, Ibid, s.6

Kamu İhale Kurumu'nun yetkilerinin bir kısmının bu bağımsız kuruma aktarılması istenmektedir. Son aşamada kamu özel ortaklığı ile imtiyazlar için tek yasal çerçevenin hazırlanması önerilmektedir.⁴⁰⁹

SIGMA 2014-2020 Öncelikleri metninde⁴¹⁰ AB, kamu ihale sisteminin çıkar çatışmasından kaçınarak ve şeffaf biçimde paranın değerini optimize edici ve etkililiği iyileştirici biçimde işlemlerini tavsiye etmektedir. Ayrıca bu adımların AB mevzuatına uygun, kamu özel ortaklığı, imtiyaz ve kamu hizmetlerini de kapsamasını talep etmektedir.

6) Politika Yapımı - Koordinasyon, Reform Stratejisi ve Dürüstlük/Doğruluk (Integrity)

Diğer kamu yönetimi ilkeleri ya da anahatların aksine AB'nin 2005 yılından itibaren yaptığı kamu yönetimi reformu tavsiye ve tespitlerinde geçici başlıklar da bulunabilmektedir. Bu kapsamda yer alan ilkeler politika yapım ve koordinasyon, geçici zaman dilimlerinde raporlarda vurgu kazanabildiğini ileri sürebileceğimiz dürüstlük/doğruluk (Integrity) ve son olarak reform stratejisidir. Zira bu ilkeler, ilerleme ve SIGMA raporlarında diğer ilke ve anahatlar kadar istikrarlı ya da görece fazla tarihsel geçmişe sahip olmasa da gözükülebilmekte ve Türkiye kamu yönetiminin değerlendirilmesi sürecinde adı geçen metinlerde karşımıza çıkabilmektedir. Ayrıca, bahsi geçen ilkeler kadar sürekli olmasa da son zamanlarda hesapverebilirlik ve hizmet sunumu kavramları da göze çarpabilmektedir.⁴¹¹

a) Politika Yapımı - Koordinasyon

Politika yapımı ve koordinasyon çerçevesinde ağırlıklı olarak Düzenleyici Etki Analizi'nin Türkiye'de etkin bir biçimde uygulanmasına dönük AB teşvikleri mevcuttur. Düzenleyici Etki Analizi'nin (DEA) 2006 yılındaki bir yönetmelik ile yönetsel sisteme getirildiği, aynı yılın ilerleme raporunda bunun AB'ye katılımı

⁴⁰⁹ OECD, 2016/01, Ibid, s.27

⁴¹⁰ OECD, 2014/01, Ibid, s. 3

⁴¹¹ European Commission, **Enlargement Strategy and Main Challenges: 2014-2015**, Brüksel, COM (2014), 2014, s.4-5

destekleyeceği belirtilmektedir.⁴¹² Bununla birlikte takip eden dönemde DEA konusunda AB, usul, açıklık, şeffaflık, siyasa oluşumu ve eşgüdüm bakımından eksiklik olduğunu belirterek iyileştirmeler yapılmasını talep etmektedir.⁴¹³ ⁴¹⁴Bu taleplere yönelik Hükümet tarafından DEA ve buna dair rehber uygulaması yaygın olarak uygulanmıştır. Bu durum AB tarafından projelerin verimliliğini artırması imkanı bakımından övülmektedir.⁴¹⁵ DEA konusundaki eleştiri kilit konulara ilişkin mevzuatların oluşumunda DEA yapılmaması hakkındadır. Dahası mevzuat taslağının sivil toplumca istişare yapılmadan, onay için TBMM’ye sunulması eğiliminin mevcut olmasıdır.⁴¹⁶

Her ne kadar siyasa oluşturma ve eşgüdüm için DEA’da bir ilerleme olmadığının altı çizilse de⁴¹⁷ merkezi idarede meydana gelen siyasa eşgüdümü güçlü bulunmaktadır. Ancak “koordineli bir yıllık planlama ve tümünün performansının izlendiği sistemin olmadığının” da altı çizilmektedir. Bu konuda AB Bakanlığı’nın iyileştirici faaliyetine rağmen siyasa ve mevzuat taslaklarında kamuoyu ile gereken istişarelerin eksikliğine değinilmektedir.⁴¹⁸ Yakın dönemde Başbakanlık koordinasyonunda DEA’nın kalitesi artırılarak yıllık planlarla izleme sisteminin geliştirilmesinin sağlanması SIGMA ile imzalanan bir Eylem Planı (2016-2018) kapsamında taahhüt edilmiştir.⁴¹⁹ Nitekim 2016 yılında bir yönetmelik vasıtasıyla DEA’nın etkinliğinin iyileştirilmeye çalışıldığı belirtilmektedir.⁴²⁰ Güncel olarak, siyasa oluşturma ve TBMM’deki yasama işlevini destekleyen bir altyapı için DEA’nın daha da yaygınlaştırılması önerilmektedir.⁴²¹

⁴¹² Avrupa Komisyonu, **2006 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.5

⁴¹³ Avrupa Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.9

⁴¹⁴ Avrupa Komisyonu, **2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.10

⁴¹⁵ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.11

⁴¹⁶ Avrupa Komisyonu, **2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.12

⁴¹⁷ Avrupa Komisyonu, **2014 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 10

⁴¹⁸ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 12

⁴¹⁹ OECD, 2015/01, Ibid, s.4

⁴²⁰ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 13

⁴²¹ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid

b) Dürüstlük/Doğruluk (Integrity)

Her ne kadar dürüstlüğü/doğruluğun (integrity) özel bir başlık olarak AB raporlarında yer alması 2010 sonrasını bulsa da 2002 yılında kamuda açıklık ve etkin yönetim için bir Eylem Planı hazırlanmıştır.⁴²² Bunu 2003 yılında AB talepleriyle de uyumlu olduğu belirtilen kamu yönetiminde yolsuzluğun önlenmesinin yanı sıra etkin, açık ve şeffaf olunmasına dair bir Eylem Planı izlemiştir.⁴²³ Bu kapsamda idarede genel anlamıyla dürüstlük ilkesinin etkinleştirilmesi düşüncesinin 2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanun⁴²⁴ sonucunda bir Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması ile hayata geçirilmeye çalışıldığı ileri sürülebilir.

2008 yılında doğruluk/dürüstlük sahasında son iki yıldır herhangi bir reform olmadığına değinilmektedir. Ayrıca yolsuzluğu önlemeye dönük kurumların güçlendirilmesi beklentisi mevcuttur. Bu alanda yargı mensuplarının maaşlarının artırılması övülmekle birlikte, UNCAC ve OECD Convention adlı antlaşmaların tamamen uygulanması gereğinin altı çizilmektedir.⁴²⁵ Tüm bunlara karşılık Türkiye'nin 2008 Ulusal Program'ında, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim çalışmalarına odaklandığının altı çizilmektedir. 2015 yılında Başbakanlık bünyesindeki Kamu Görevlileri Etik Kurulu yeniden reforma tabi tutuldu. Bu kapsamda kamu kurumlarında doğruluk/dürüstlüğü teşvik edileceği "Etik Komisyonları" kuruldu. Ancak, AB tarafından bu sistem de yetersiz bulunmaktadır.⁴²⁶ Ayrıca AB bu alanda bir eylem planı gereğinin altını çizmektedir.⁴²⁷

Ayrıca AB'nin Türkiye'ye vize serbestisi için önerdiği 7 kriter (bkz. I. Bölüm, s.s. 90) kapsamında doğruluk/dürüstlüğe ilişkin bir talep de yer almaktadır. Bu kapsamda Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan ve 2004 yılında üye olunan GRECO'nun (Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu) yolsuzlukla mücadele alanındaki

⁴²² Avrupa Komisyonu, **2002 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.12

⁴²³ Avrupa Komisyonu, **2003 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.15

⁴²⁴ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RGT: 08.06.2004, 25486

⁴²⁵ OECD, **Turkey Public Integrity System Assessment (PIS)**, Paris, OECD Publishing, 2008, s.8

⁴²⁶ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.11

⁴²⁷ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.12-15

önerilerinin uygulanması talep edilmektedir.⁴²⁸ Bu talebi, BM uhdesinde yer alan Yolsuzluğa Karşı Konvansiyon (UN Convention Against Corruption) kararları ile BM ve AB Konseyi arasındaki sözleşmelerin uygulanması izlemektedir. Ayrıca AB tarafından bir etik planın hâlâ hazırlanmaması eleştirilmektedir.⁴²⁹

c) Reform Strateji ve Çerçevesi

Türkiye'nin AB'ye yaklaşımının çerçevesini Türkiye'nin AB Stratejisi oluşturmaktadır. Türkiye'nin ilk AB stratejisi 2010 yılında 4 yıllık bir dönem için kabul edilmiştir.⁴³⁰ AB bu strateji ve eylem planının uygulanması için bazı siyasi organların reformun koordinasyon ve gözetiminden doğrudan sorumlu olmasını talep etmektedir.⁴³¹ Bir kesinti oluşturabilecek biçimde 2014 yılında Türkiye'nin AB'ye katılım için bir stratejisi bulunmamaktadır. 2015 yılında ise “Türkiye'nin Yeni Avrupa Birliği Stratejisi” adlı metin ile yukarıda anılan, 2 aşamalı “Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Ulusal Eylem Planı (2015-2019)” benimsenmiştir.⁴³² Bahsedilen eylem planı daha sonra 2016-2019 yılları bağlamında revize edilecektir. Sözü edilen AB'ye yaklaşımın bir sonraki ayağı ise Ulusal Program'dır. Türkiye'de 2001, 2003 (revize) ve 2008 yıllarında Ulusal Program'lar oluşturulmuştur.

2008 yılında vurgulanan DPT'nin bölümlerarası çalışma gruplarının eşgüdümü işlevinin altı AB tarafından çizilmektedir. Bunun yanı sıra 2009'da Başmüzakereci bir Bakan atanması ile işlevi arttığı varsayılan bakanlıklararası formel mekanizmaların da önemine değinilmiştir.⁴³³ Güncel olarak bu formel mekanizmanın YPK olarak görülmeye başlandığı söylenebilir. Bununla birlikte 2016 yılında “YPK haricinde adı geçen kurumların idari kapasitelerinin sınırlı ve desantralize bir biçimde reformların sadece ilgili

⁴²⁸ OECD, 2014/02, Ibid, s.2

⁴²⁹ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s.21,23

⁴³⁰ ABGS, **Türkiye'nin Katılım Süreci için Avrupa Birliği Stratejisi**, Ankara, Başbakanlık ABGS, 2010

⁴³¹ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.12

⁴³² OECD, 2015/01, Ibid, s.4

⁴³³ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.66-67; Avrupa Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 8

kısından sorumlu olarak faaliyetlerini sürdürdüğü” belirtilmektedir. YPK’nın ise 2015 yılında talep edilen bahsi geçen işlevlerden uzakta olduğu vurgulanmaktadır.⁴³⁴

Bu alandaki güncel reform çabaları kapsamında Kalkınma Bakanlığı (DPT yerine kurulmuştur.) X. Kalkınma Planı ve buna dair kamu yönetimi reform ilke ve hedeflerinin uygulanması ile eşgüdümünden de sorumlu bulunmaktadır. Her ne kadar 2015 yılındaki strateji ile bir reform çerçevesi yaratılmaya çalışılsa da kamu yönetimi reformları bu dönemde hâla Başbakanlık, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve hatta Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütölmeye çalışılmaktadır. SIGMA güncel olarak bu kurumların düzenli idari toplantılar ile reform çabalarını koordine etmesi gereğine işaret etmektedir. Siyasi koordinasyon için ise yine Yüksek Planlama Kurulu’nun kullanılmasını önermektedir.⁴³⁵

2015 yılında ise AB, kamu yönetimi reformu stratejisinin Kalkınma Planı ve yıllık program başta olmak üzere kamu yönetimi birimlerinin kendi strateji planlarından teşkil olduğunu tespit etmektedir.⁴³⁶ Oysa SIGMA, bu parçalı yapı yerine kamu yönetimi reformuna odaklı tek doküman olması gereğini vurgulamaktadır. Dahası reformların uygulanmasında performans ölçümü ve gözetimin yerleşikleştirilemediğinin altı çizilmektedir. Son olarak reformların uygulanması için mali kaynakların orta vadeli ve yıllık bütçe dokümanlarında bulunmadığına değinmektedir. Buna rağmen bir maliyet müphemliği oluşturabilecek biçimde uygulama maliyetlerinin yıllık performans programında yer alabildiğine işaret edilmektedir. Güncel olarak, Kalkınma Bakanlığı’nca performans ölçümü ve bir reform gözetim sistemini getirilmesi gereğı belirtilmektedir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı, kendi aralarındaki bir işbirliği ile reformların maliyetlerini ölçüm uygulaması getirmeleri istenilmektedir. Bu kapsamda da, takiben Kalkınma Planları için ihtiyaç duyulabilen fon tanımlaması yapılması talep edilmektedir. Bu dönemde ilk kez yıllık bir Reform Eylem Planı hazırlanmış ve hatta bir 2016-2018 orta vadeli programı oluşturulsa da bu mekanizma AB tarafından

⁴³⁴ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.16

⁴³⁵ OECD, 2015/01, Ibid, s.7

⁴³⁶ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s.13

bütüncül bulunmamaktadır.⁴³⁷ ⁴³⁸ Son olarak kamu yönetimi reform stratejisinin hazırlanmamasının yanı sıra kamu yönetimi reformunun politik açıdan sahiplenmesinin hala eksik olması eleştirilmektedir. Bunu kamu yönetimi reformlarının mali sürdürülebilirliğine büyük risk getirdiği eleştirisi izlemektedir.⁴³⁹

7) Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi

AB'nin kamu yönetimi reform çabaların teşvikinin ana maddelerinden birini kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetiminin oluşturduğu söylenebilir. Bununla birlikte bu alan içerisinde ilk bakışta görel olarak kamu hizmeti çerçevesinde daha çok çaba sergilendiği belirtilebilir. Zira kamu hizmetinin kapsamının çok çeşitli yönetsel işlevleri bir araya getirebilmesi ve bunlar içerisinde e-devlet gibi siyasi duyarlılığı az alanların da bulunabilmesinin bunda etkili olabileceği çıkarsanabilir.

a) Hizmet Sunumu

AB beklentileri, bu alanın kapsadığı reform başlıklarına ilişkin farklı periyotlarda ortaya çıkabilmiştir. Bu alt reform alanları özetle kişisel veriler ve bilgi edinme, e-devlet, bir kamu denetçiliği (Ombudsman) yaratılması, genel idari usul ve son olarak idari yargıdan oluşmaktadır. Bir parantez açarak, doğruluk/dürüstlük kavramı içinde getirilen etik gibi bazı düzenlemelerin de hizmet sunumu bağlamında bu başlıkta değerlendirilebilmesinin mümkün olduğu belirtilebilir. Bu durum aynı zamanda, SIGMA ilkelerinde yer alan sınıflandırmanın 2004 yılından 2017 yılına kadar bir çok kez değişmesi ile de bir arada düşünülebilir.

(1) Bilgi Edinme Hakkı ve Kişisel Bilgilerin Gizliliği

24/04/2004 yılında çıkarılan 4982 sayılı Kanunun⁴⁴⁰ kamu yönetiminin şeffaflaştırılması ve idarenin denetimini etkinleştirme amacına dönük olduğu söylenebilir. AB tarafından bu Kanunun şeffaflığı sağlamada etkin olduğu

⁴³⁷ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 16

⁴³⁸ OECD, 2015/01, Ibid, s.7-15

⁴³⁹ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s. 19-22

⁴⁴⁰ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RGT: 24/10/2003, 25269

vurgulanmaktadır.⁴⁴¹ İlâveten AB tarafından kişisel verilerin gizliliği ve bilgi edinmeye erişim düzenlemesinin tüm kamu yönetiminde uygulamaya tabi olması istenmektedir.⁴⁴² Bu taleplere dönük olarak 2008 yılında, “KPS olarak da adlandırılan kimlik paylaşımli veri tabanı mekanizması başlatılmıştır.”⁴⁴³ Ayrıca 2010 yılında ise, “Anayasada yapılan bir değişiklikle kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim hakkının statüsü yükseltilmiştir.”⁴⁴⁴

Bu alanda AB eleştirileri hangi konuların Devlet sırrı, hangilerinin ise kişisel veriye dair olduğunun tespitidir. Bu belirginliğin kazanılması bir bakımdan Devlet sırlarının korunması ile kişi hak ve hürriyetleri üzerinde bir olumlu etki teşkil edebilecektir. Bunun yanı sıra ekonomik işleyişe de olumlu bir yansıma olabileceği düşünülebilir. Ayrıca 2015 yılında AB, kamuya ait bilgilere erişim hakkında, geniş bağışıklıklar olduğunu saptamaktadır. Dahası ve denetim sağlayacak bir organın bulunmadığı eleştirisini yapmaktadır.⁴⁴⁵

24/03/2016 yılında 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu⁴⁴⁶ yasalaşabilmiştir. Bu kanun çerçevesinde Kişisel Verileri Koruma Kurumu doğmuştur. Dahası kamu kurumları da bilgi erişimi hakkına Bilgi Edinme Hakkı Kanunu vesilesiyle sahip olabilmektedir. Tüm bu çabaların yanı sıra güncel olarak Türkiye’ye vize serbestisi tanınması için tamamlanması gereken 7 kriterden biri olarak Avrupa pespektifine uygun kişisel verilerle ilintili bir kanununun kabulü ile pratiği talep edilmektedir.⁴⁴⁷ Dahası, halihazırdaki Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nun Avrupa mevzuatını karşılayamamakta olduğu eleştirisi de getirilmektedir.⁴⁴⁸

⁴⁴¹ OECD, Eylül 2006, Ibid, s.5

⁴⁴² OECD, **Turkey Administrative Law Framework Assessment**, OECD Publishing, Paris, 2008, s.3-4

⁴⁴³ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁴⁴ Avrupa Komisyonu, **2010 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 10

⁴⁴⁵ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 12

⁴⁴⁶ 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, RGT: 24/03/2016, 29677

⁴⁴⁷ OECD, 2014/02, Ibid, s.2

⁴⁴⁸ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s. 33

(2) E-devlet

2006 yılında Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) çalışmalarına başlamıştır. Ayrıca 2007 yılında Valilik ve Kaymakamlıkların uhdeelerindeki “tek adımda hizmet” ve e-devlet uygulamaları övölmektedir.⁴⁴⁹ 2009 yılında Bakanlar Kurulu e-devlete dair bir yönetmelik çıkarması ile⁴⁵⁰ bu yöndeki uygulamaları hızlandırmıştır.⁴⁵¹ 2011 yılında ise e-devlet uygulamaları sayesinde şeffaf ve hesapverebilir olunmanın ilerletildiğı vurgusu yapılmaktadır.⁴⁵²

Dahası 2015 yılındaki SIGMA raporunda Türkiye’de e-devlet hizmetlerindeki gelişim övölmektedir.⁴⁵³ Zira bu dönemde Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) kurulmuştur. 2017 Nisan ayındaki Anayasa Değışikliği ile birlikte Türkiye’de bir Başbakanlık makamı kaldırıldığından, anılan BİMER ve CİMER sistemleri birleştirilmiştir. Türkiye’de e-devlet üzerinden kamu hizmetinde gerçekleşen reformlara diğör bir örnek elektronik tebligat (e-tebligat) üzerinedir. 7201 sayılı Tebligat Kanunu’na 2011 ve 2018 yıllarında getirilen değışiklikler ile elektronik tebligat (Madde 7/a) yolu tebligat usullerinden biri haline gelmiştir.

(3) Kamu Denetçiliğı

Kamu Denetçiliğı’nin AB’nin ilk kamu yönetimi reform taleplerinden biri olduğı söylenebilir. Nitekim Ombudsman adı altında bir kurum kurulması 1998 ve 2005 yılındaki ilerleme raporlarında da yer almaktadır.^{454 455} Dahası Kamu Denetçiliğı (Ombudsman) kurumunun yaratılması düşüncesinin, kamu hizmetlerinin sunumunda fayda bakımından sağlayabilmesi bakımından VII. ve VIII. Kalkınma Planları’nda da yer aldığı görölmektedir.^{456 457}

⁴⁴⁹ Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁵⁰ Avrupa Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 9

⁴⁵¹ Avrupa Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 10

⁴⁵² Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11

⁴⁵³ OECD, 2015/01, Ibid, s.13

⁴⁵⁴ Avrupa Komisyonu, **1998 Düzenli Raporu**, Ibid, s.14

⁴⁵⁵ Avrupa Komisyonu, **2005 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 13

⁴⁵⁶ DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1996, s.119,121

⁴⁵⁷ DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2001, s.193

Çabalar 2004 yılında taslağı TBMM’ye sunulan 5227 sayılı Kanun (KYTK) ile somut bir görünüm kazanmıştır. Ancak yasa uygulama şansı edinememiştir. Kanun veto edilerek AYM’ye gönderilmiştir. AB tarafından, Anayasa Mahkemesi’ne gönderilen 5227 sayılı Kanunun Meclis’ten geçirilmek suretiyle bir Kamu Denetçiliği Kurumu’nun inşası talep edilmektedir.⁴⁵⁸ Kesintiye uğrayan bu alandaki reform çabaları, tasarısı 2006 yılında taslağı TBMM’ye sunulan bir Kanunun kabul edilmesi ile aşama kaydetmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanınca bu kanunun AYM’ye aktarılması sonucu askıya alınması ile bu reform çabası da duraksamıştır.⁴⁵⁹ Nihayetinde AB bu sürecin Anayasal iyileştirme çabalarını takiben gerçekleştirilmesini önermektedir.⁴⁶⁰ Bu ifadeyle de önceden uyumlu olmak üzere 2008 yılındaki KOB’da, Ombudsman’a (Kamu Denetçiliği) dair bir mevzuat ve işleyen bir sistem taahhüt edilmektedir.⁴⁶¹ Ayrıca “2010 yılında Anayasada yapılan değişiklik vesilesiyle de bir Kamu Denetçiliği Kurumu” yaratılmasının önü açılmıştır.⁴⁶²

Reform çabaları nihayet 2012 yılında 6328 sayılı Kanun vesilesiyle gerçekleştirilebilmiştir. Bu kanun ile Kamu Denetçileri, göreve TBMM’de gerçekleştirilen bir oylama süreci eliyle gelmektedir. Dahası Yargı ve Yürütmenin dışında kamu yönetimini gözetecikleri bir mekanizma ortaya çıkmıştır.⁴⁶³ Daha önceki 5227 sayılı Kanun tasarısındaki ‘halk denetçisi’ ifadesi, 5548 sayılı Kanun tasarısında yerini kamu denetçisi ifadesine bırakmıştır. Önceki reform çabalarının yerindenlik esaslı bir kamu denetçiliği öngördüğü belirtilebilir. Takip eden reformun ise daha çok merkezi bir kurul ile çalışmakta olduğu çıkarsanabilir.

Güncel olarak “...‘iyi yönetilme hakkı’na dönük olarak Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bildirdiği tavsiyelere uyum konusunda kamu yönetiminde bir iyileşme...” gözlemlendiği AB tarafından altı çizilen bir husustur.⁴⁶⁴ Ayrıca bir

⁴⁵⁸ OECD, Mayıs 2008, Ibid, s.3

⁴⁵⁹ Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁶⁰ Avrupa Komisyonu, **2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 9

⁴⁶¹ **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (2008)**, Ankara, DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2008

⁴⁶² Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11-12

⁴⁶³ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, RGT: 29/06/2012, 28338

⁴⁶⁴ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 9

Ombudsman kurumunun işlediği ve Avrupa Ombudsman Kurumu’nun yanı sıra Avrupa Ombudsmanlar Ağı’na da bir katılım sağlandığına vurgu yapılan bu kurumun kendi personel durumunun da iyileştirildiği belirtilmektedir.⁴⁶⁵ Kamu Denetçiliği alanındaki düzenlemelere dair başlıca AB eleştirileri ise, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin (TSK) gözetim dışı kalması, bir resen soruşturmanın yapılamaması ve son olarak yerinde inceleme yetkisi bulunmamasıdır.^{466 467} Son olarak, kamu denetçiliğinin iyi yönetim ve insan hakları alanlarında sınırlı bir güce sahip olduğu vurgulanmaktadır. Yine de geri kalan alanda işlevsel bilinçli faaliyet yürüttüğü belirtilmektedir.⁴⁶⁸

(4) Genel İdari Usul

Bu alanda bir AB Beklentisi olarak idari usul hakkında bir reform ile genel yönetsel usulün tek ve bütünsel olması önerilmektedir. Ayrıca bunun için kapsayıcı nitelikte birtakım Anayasal reformlar gerçekleştirilmesi talebi dile getirilmektedir.⁴⁶⁹ ⁴⁷⁰ 2012 yılında ise yeni bir yönetsel yasal şemsiye oluşturulması için; genel yönetsel prosedürlerin belirlenmesi, özel idari usullerde niceliksel azalma yapılması, ve yerelleşme gibi tavsiyelerde bulunmaktadır.⁴⁷¹

Bu alanda “Hükümet tarafından 2007 yılında 1085 adet güncelliğini yitiren genelge yürürlükten kaldırılmıştır.”⁴⁷² Güncel olarak ise Avrupa Komisyonu’nca “reformlar için gerekli görülen iyi yönetimi hayata geçirecek bir Genel İdari Prosedür Kanunu bulunmadığı” tespit edilmiştir. Bununla birlikte yönetsel usullerin birleştirilmesine ilişkin reform çabalarının sürdüğü de kaydedilmektedir.^{473 474}

⁴⁶⁵ Avrupa Komisyonu, **2014 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 10-11

⁴⁶⁶ Avrupa Komisyonu, **2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11

⁴⁶⁷ Avrupa Komisyonu, **2013 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid

⁴⁶⁸ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s. 15

⁴⁶⁹ OECD, Eylül 2006, Ibid, s.4-5

⁴⁷⁰ OECD, Mayıs 2008, Ibid, s.3

⁴⁷¹ OECD, 2012, Ibid, s.11-12

⁴⁷² Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁷³ OECD, 2015/01, Ibid, s. 4-5

⁴⁷⁴ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 13

(5) Yargı Yönetimi ve İdari Yargı

İdari yargı reformunun başlangıçta genel yargı reformu alanı kapsamında teşvik edilmekte olduğu söylenebilir. Bu alandaki AB beklentisi ise bağımsız, mali, eğitim ve personel sorunları reformla çözümlenmiş yargı talebidir.⁴⁷⁵

İlerleyen dönemde ise İdari Yargı’da insan kaynakları yönetimi ve personel eğitimlerinin iyileştirilmesi talep edilmektedir. Ayrıca idari kararların yargısal kontrolünün etkinliğini artırma ve idarenin yargı kararlarına uyumunun sağlanması da önerilmektedir.⁴⁷⁶ Güncel olarak AB tarafından idari yargıya başvurma ve tazminat hakkında idare mahkemeleri etkin bulunsa da bu konuda veri toplama sorumlusu olmaması nedeniyle etkinsizlik olabilmekte olduğunun altı çizilmektedir.⁴⁷⁷

b) İnsan Kaynakları Yönetimi

İnsan kaynakları yönetimi alanındaki ilk AB beklentilerinin başında, mesleki personel rejimine dayalı kamu hizmeti sunumunun sürdürülmesi, istisnalarla bir grev hakkı tanımlanması, kamu hizmetlilerinin bağımsızlığı kaldırılarak kişisel ve cezai sorumluluğun genel bir yasal şemsiyeye bağlı olması gelmektedir. Ayrıca ücret sisteminin değiştirilerek performansla ilintili bir ödeme sistemi getirilmesi talep edilmektedir. Ayrıca Devlet Personel Başkanlığı’nın (DPB) biçimsel merkezi kapasitesinin tüm kamu hizmetlerinde standart kurabilecek tarzda şeffaf ve etkin hale getirilmesi için mevzuata dair yetki ve kapasitesinin artırılması, personel niceliği ve külfetlerinin kontrolü ile son olarak sınırlı olduğu belirtilen katılım ve müzakere hakkının geliştirilmesi de AB’nin beklentileri arasında bulunmaktadır.⁴⁷⁸

İlerleyen dönemde ise AB beklentisi, ücret sisteminde reform, KPSS ile işe alım sonrası her kurumun yaptığı yazılı ve sözlü sınavlarda asgari standartlar getirilmesi, sözlü sınavlarda liyakat sorunu yaşanabileceğinden otomatik kadroya

⁴⁷⁵ OECD, **Turkey General Legal Administrative Framework Assessment**, Paris, OECD Publishment, Eylül 2006, s.7

⁴⁷⁶ OECD, 2012, loc. cit.

⁴⁷⁷ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 16, 68

⁴⁷⁸ OECD, **Turkey Public Service and the Administrative Framework Assessment (PSAF)**, Paris, OECD Publishing, 2005, s.12,14,18

geçiş türlerinin yasaklanması ve Devlet Personel Başkanlığı'nın liyakati gözetici ve ayrımcılığın her çeşidini önleyici tedbirler almasından oluşmaktadır.⁴⁷⁹ Bu son talebin bir benzeri, yüksek bürokratlar için dışarıdan istihdamda da dile getirilmektedir.⁴⁸⁰ Bu atamalar liyakat usulü, rekabet bulunmaması ve kadın temsiliindeki niceliksel düşüklük bakımından eleştirilmektedir. Öte yandan “üst yaş sınırının özellikle de yaşlı vatandaş konumuna sahip adaylar için ayrımcılık anlamına geldiği” vurgulanmaktadır. Bu anlamda DPB ve Hükümet'in bahsi geçen yaştan doğabilen engelleri kaldırması tavsiye edilmektedir.⁴⁸¹

Personel yönetiminde AB raporlarında YKY ilkeleri olarak bildiğimiz unsurların getirilmesi yerine mevcut kariyer temelli, liyakate dayalı, profesyonel memuriyet sistemi övülmektedir. Bu çerçevede kamu hizmeti ve reform çabalarının uygulayıcısı kadroların liyakat ve kariyer temelinde etkin bir personel yönetim sistemiyle geliştirilmesi gereği vurgulanmaktadır.⁴⁸² Nitekim 657 sayılı Kanun'da bir değişim üzerinden, şeffaflık, adalet ve tarafsızlık, performans ilkelerine riayet istenilmektedir. Buna ilaveten yönetime dair kuralların belirlenmesinde TBMM'nin rolü ve savunma hakkının tahkim edilmesi talep edilmektedir. Ayrıca siyasi tarafsızlık ve demokrasi ilkesinin personel rejiminde güçlendirilmesi teşvik edilmektedir. Dahası var olan liyakat ile etkinlik, verimlilik gibi –YKY- ilkeleri arasında bir denge kurulması talep edilmektedir.⁴⁸³ Güncel olarak ise personel rejiminin yasal çerçevesinin güncellenmesi ve insan kaynakları yönetiminin (DPB) idari kapasitesinin tüm kurumları kapsayacak biçimde güçlendirilmesi talep edilmektedir.⁴⁸⁴

Bir SIGMA raporunda 657 sayılı Kanun'un dışında çok sayıda özel nitelikteki kanun ile kamu personellerine dair statünün belirlendiği belirtilmektedir. Dahası sorumluluk tipi ve benzer makamlara sahip personellerin farklı yasal statüye sahip olduklarına da değinilmektedir.⁴⁸⁵

⁴⁷⁹ OECD, 2016, Ibid, s.5, 6

⁴⁸⁰ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁸¹ Avrupa Komisyonu, **2016 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 14

⁴⁸² OECD, **PSAF**, 2005, Ibid, s. 2-3

⁴⁸³ OECD, **Turkey Public Service Assessment (PS)**, Paris, OECD, 2008, s. 6

⁴⁸⁴ OECD, 2012, Ibid, s.11-12

⁴⁸⁵ OECD, **PSAF**, 2005, Ibid, s.7-9

1999 sonrası bu alandaki ilk reform çabalarından biri olarak, koalisyon Hükümeti döneminde, KPSS⁴⁸⁶ uygulaması getirilmiştir. Takiben Mayıs 2002’de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkarılmıştır. Dahası, taşrada mülki amirlerin yokluğunda, yerlerine askeri bürokrasi mensuplarının vekaleti de kaldırılmıştır.⁴⁸⁷

VII. ve VIII. Kalkınma Planları’nda yukarıda anılan personel rejimi tasvirinin dışında da statülerin kamuya getirilmesi yer almaktadır. Bununla birlikte merkezi yönetimde asli kamu personelleri ile diğer kamuda çalışanlar bakımından burada bir ayırım yapılmaktadır.^{488 489} YKY motifli olabilecek olan bu düzenlemelerden ikincisi devletin personel yönünden sınırlandırılmasını öngörürken, ilkinin esnek çalışmanın kamuda geçerli kılınması ile ilgili olduğu belirtilebilir. Kalkınma Planları’ndaki bu maddeler ile ilk bakışta 2002 yılında Hükümet’in Acil Eylem Planı’ndaki personel politikası hedeflerinin bütünlük sergileyebileceği söylenebilir. Acil Eylem Planı’nda ayrıca objektif kriterlerin istihdam ve görevde yükselmede esas alınması belirtilmektedir. Bunun yanı sıra Plan’da, norm kadro ve bugün ‘eşit işe eşit ücret’ ilkesinin öncülü görülebilecek bazı hedefler de ortaya konulmuştur.⁴⁹⁰

Acil Eylem Planı’nı takip eden 2 yıl içinde oluşturulan KYTK tasarısında personel rejimi 5 düzeyde öngörülmüştür. Bunların ilkinin geleneksel memurlar ve sözleşmeliler oluşturmaktadır. Bunu işçiler izlemektedir. Son olarak geçici statüde çalışanlar ile ‘diğer personeller’ yer almaktadır. Tasarı’da yer alan ve personel rejimine getirilmek istenildiği belirtilebilecek olan sözleşmelilik ve performans temelindeki ücret mekanizmasının verimlilikten ziyade siyasi işlev taşıyacağını öne süren görüşler de mevcuttur.⁴⁹¹ Sözleşmeliliğin yeni iktidara gelen ve o dönemde devletçi elitlerin baskısı karşısında olduğunu varsayabileceğimiz Hükümet için işlevsel bir araç olarak görülebilmiş olması mümkündür. Nitekim 2003 tarihli ve 4924 sayılı Kanun⁴⁹² ile

⁴⁸⁶ Bakanlar Kurulu Kararı, 2002/3975 sayı, RGT: 18/03/2002, 2002/3975

⁴⁸⁷ Avrupa Komisyonu, **2002 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 12

⁴⁸⁸ DPT, VII. Kalkınma Planı, 1996, Ibid, s. 284

⁴⁸⁹ DPT, VIII. Kalkınma Planı, 2001, Ibid, s. 233, 297

⁴⁹⁰ **T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP- 03/01/2003)**, Ankara, DPT Yayınları, 2003, s.6

⁴⁹¹ Yıkılmaz, Ibid, s.6

⁴⁹² 4924 sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması Hakkında Kanun, RGT: 24/07/2003, 25178

Sağlık Bakanlığı sözleşmeli sağlık personeli istihdam edebilmektedir. Bunu takiben 2006/10557 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı⁴⁹³ vesilesiyle Milli Eğitim Bakanlığı'nda sözleşmeli statüye sahip öğretmenlerin istihdamı yapabilmektedir. Bir bakıma sözleşmeliliğin, DMK'da yapısal bir reform yapılmaksızın ve AB'nin bahsi geçen liyakat ve kariyer vurgularına rağmen Hükümet'in dönemsel politik ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir tarzda kullanılabildiği çıkarsanabilir.

2007 ve 2008 yıllarındaki ilerleme raporlarında Devlet Memurları Kanunu Taslağı olarak adlandırılan bir çalışmada ilerleme olmadığı belirtilmektedir.^{494 495} Bu durgunluk döneminin sonlarında ise 657 sayılı Kanun'da değişikliğe ilişkin bir yasa taslağı hazırlandığı ve bu tasarının içeriğinin DPB tarafından SIGMA yetkililerine aktarıldığı bir SIGMA raporundan anlaşılmaktadır. Buna göre taslakta, adil ödeme sistemi, performansa dayalı ödeme, disiplin düzenlemelerinde revizyon, sosyal hakların netleştirilmesi ve insan kaynakları yönetim sisteminin geliştirilmesi yer almaktadır. Bununla birlikte aynı SIGMA yetkililerinin TODAİE ile bu konu hakkındaki bir görüşmesinde, daha fazla sözleşmeli personel istihdamı ve performansa dayalı ücretin DPB'nin öngördüğünden daha yaygın kullanımının da taslakta yer aldığı belirtilmektedir.⁴⁹⁶

Bir AB talebine rastlanmasa da, YKY ilkeleri ile paralel olabileceğini belirtebileceğimiz, üst düzey yöneticilerin, bu yöneticilerin atamasını gerçekleştiren Hükümet'in görev süresine bağlı istihdamlarının KYTK'da yer alması dikkat çekicidir. Bu düzenleme uygulamaya konulmasa da sözleşmelilik ve esnek çalışma gibi öğeleri taşıması ile AB'nin yukarıda sözü edilen liyakat ve kariyer temelli yapının geliştirilmesi vurgusu arasındaki çelişkinin altı çizilmelidir. Dahası 2011'de KHK ile mevcut işe alım usulleri olumsuzlanmaktadır. Bunu liyakate aykırı biçimde türev statülerde çalışan kimselerin asli kadroya alınması eleştirisi izlemektedir.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Bakanlar Kurulu Kararı, 2006/10557 sayı, RGT: 24/06/2006 26208

⁴⁹⁴ Avrupa Komisyonu, **2007 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁹⁵ Avrupa Komisyonu, **2008 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 7

⁴⁹⁶ OECD, **PSAF**, 2008, Ibid, s.1-2

⁴⁹⁷ Avrupa Komisyonu, **2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11

2016 yılında, kamuda alt işverenlerce geçici istihdam biçiminde çalıştırılan personellerin statüsünde iyileştirilme yapılmasına dair bir madde yer alan Hükümet Programı'nı SIGMA kendi raporunda liyakat ilkesinin sağlanmasına dönük takip ettiğini belirtmektedir.⁴⁹⁸ 2017 yılı Aralık ayında oluşturulan bu konuya ilişkin bir kanun tasarısı Ocak 2018 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur.⁴⁹⁹

Bu alandaki reform çabalarında ilerleme gösteren alanlardan biri ücret sistemidir. Nitekim ücret sistemindeki dengesizliğe ilişkin Hükümet'in "eşit işe eşit ücret" sistemi getirmesi de ilerleme ve SIGMA raporlarında olumlu karşılanmıştır. Bununla birlikte bunun kaliteli personel istihdamını zorlayabileceği vurgulanmaktadır.⁵⁰⁰

İnsan kaynakları yönetim sistemi alanındaki reform çabalarına ilişkin AB tespitlerinin başında DPB'nin hâla homojen insan kaynakları standartları ve kurallarını uygulayacak idari kapasiteye sahip olmadığı gelmektedir.⁵⁰¹ ⁵⁰² Ayrıca 2011'de TBMM tarafından DMK alanında bir değişiklik için Hükümet'e genel bir görev verilmesine rağmen, özellikle yüksek bürokratların işe alımında liyakat ve rekabete dair herhangi bir iyileşme olmadığı tespit edilmiştir. Anılan eleştiri bu alandaki güncel AB beklentisinde de yer almakta olup; ayrıca Kamu Denetçiliği'nin Başbakanlığın 2016/4 no.lu Genelgesinin uygulanmasını izleyerek görevden almaları denetlemesi de talep edilmektedir.⁵⁰³ ⁵⁰⁴ 2011 ilerleme raporları ile 2016 SIGMA raporları) Ayrıca personel rejiminin, liyakat ilkesi şemsiyesinde modern, entegre bir bilgi sistemine gereksinimi olduğunun altı çizilmektedir. Ayrıca terfi ile kamu görevinden ihraçlarda uyulması zorunlu şeffaf usullere ihtiyaç olduğu vurgulanmaktadır.⁵⁰⁵ Son olarak 2017 yılında geniş bir ölçeğe sahip görevden almalar eleştirilmektedir. Ayrıca kamu

⁴⁹⁸ OECD, 2016/01, Ibid, s.5

⁴⁹⁹ 24/12/2017 Tarihli ve 696 Sayılı KHK'nın TBMM Genel Kuruluna Sunulmasına Dair TBMM Tezkeresi, (çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss512.pdf>, 10 Ocak 2018

⁵⁰⁰ OECD, 2012/01, Ibid, s. 8-12

⁵⁰¹ Ibid, s. 11-12

⁵⁰² European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s. 21

⁵⁰³ OECD, 2016/01, Ibid, s.15

⁵⁰⁴ Avrupa Komisyonu, **2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11

⁵⁰⁵ Avrupa Komisyonu, **2015 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Ibid, s. 11

yönetiminin politikleştirilmesi olumsuzlanmaktadır. Buna ilaveten kadınların yüksek düzey makamlarda oldukça düşük temsilinin süreğenliği eleştirilmektedir.⁵⁰⁶

B. Türkiye'nin Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupalılaşıma Göstergeleri

AB'nin ortak ilkelere dayalı bir yönetsel yapı ve pratikleri koşulluluk aracılığıyla aday ülkelerde teşvik etme sürecinde, iç aktörlerin bu teşviği kendi iç siyasi tercihlerine göre manipüle edebilmelerini oldukça kolaylaştırabileceği düşünülebilir. Bu durum uzun vadede, iç aktörlerin AB'nin genel kuram ve normları içerisinde hareket etme deneyimi edinmesinde fayda sağlayıcı bir işleve sahip gözükebilmektedir. Ancak hemen hemen somut bir yönetsel yapıya uyum gerekliliğinin olmayışının yarattığı bu esnekliğin kısa vadede AB'nin yönetsel reform konusunda sağladığı amaçlarla çelişebilme riskini ortaya çıkarması mümkündür. Burada AB hedef ve ilkeleri ile aday ülkenin iradi taahhütleri ve uygulamaları arasındaki bağın anlaşılmasında AB söylemine ilişkin kuram önem taşıyabilmektedir.

Diyalektik bir düşünme sonucunda; AB karar ve ilkelerinin uygulanması bir 'uç'ta ya var olan ulus devlet yapısının korunarak ya da diğer 'uç'ta AB'nin yönetişimle yetinmeyerek -bölge düzeyindeki ajansların da ötesinde- ulus devlet düzeyinde yeni kurumlar ve kapasite kurması ile gerçekleşebileceği varsayılabilir. Bu iki uç durumun arasında da; bir yanda –daha önceki daraltılmış devlet yaklaşımları ile uyumlu biçimde- Avrupa düzeyi ile yerel/bölgesel düzeyin ortasında kalan ulusal düzeyin bu iki düzey tarafından daraltılması seçeneği mevcuttur. Böyle bir durum da siyasi, kapasite ve uygulama sorunlarını bu aşamada ortaya çıkarabilecektir. Nihayet mevcut ulusal kamu yönetimlerinin reform-lar- yolu ile parçası olacağı -gelişen- Avrupa düzeyine uyumlaştırılmasının uygulanabilirliği, AB'nin neden, 1995 Madrid Zirvesi örneğinde, kamu yönetimi reformlarına bir önem verdiğinin bir göstergesi olarak sunulabilir.

⁵⁰⁶ European Commission, Turkey 2018 Report, Ibid, s. 19

Aday ülkeler için AB'nin özelde yönetsel reform alanındaki meşrulaştırıcı araçsallığının kaynağı, yukarıdaki değinilen AB-ulus devlet ilişkisinin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Zira aday ülke için AB'ye bütünleşme sonucunda devletin egemen gücünün kullanılmasının daralması ihtimaline rağmen AB'ye tam üyelik çabaları söz konusu olabilmektedir. Bu durumun gelişen ulaşım ve iletişim teknolojisinin sağladığı fırsat ve tehditlerle ilgili olabileceği düşünülebilir. Zira klasik modern devletin ülke ve toplumla sınırlı kapasitesi, o sınırların ötesinde geniş kaynaklardan doğmuş bu tehdit ve fırsatlara yanıt vermede potansiyel bir yetersizlik taşıyabilecektir. Dolayısıyla, bu ölçek sorunu nedeni ile devletin karar alması ve bunu uygulaması sınırlanabilecektir. Bunun sonucunda Devletin kendi topluluğuna tek egemen olarak eskisi gibi müdahale edemeyebilme potansiyelinin oluşması bahsi geçen meşruiyet sorununu büyük ölçüde gözler önüne serebilmektedir. Burada sorun yalnızca kapasite eksikliği değil, aynı zamanda, karar almaya meşruiyet sağlayan yukarıda sözü edilen zemin ile egemen güç arasındaki klasik bütünsel ilişkilerin artan ulus üstü ilişkilerin yeni durumuyla uyuşmama sorunudur. Böylelikle bir aday ülkede neden siyasal iktidarların meşrulaştırıcı bir söylemi aldıkları kararlara ilişkin kullanma gereği duyduklarını açıklayabilmek bir anlamda mümkün olabilmektedir. Sonuç olarak bu olgu, AB ile bütünleşme sürecinde, aday ülkede AB'ye uyum gereğini alan kararlarda (tek parti ya da koalisyon) meşruiyet kaynağı olarak kullanmalarını anlaşılır kılabilmektedir.

Aday ülkedeki alınan karar ve uygulamaların AB'ye uyum gerekçesi üzerinden meşrulaştırıcı söyleme konu olmasında AB siyasal koşulluluğu önemli bir yere sahiptir. Zira Türkiye örneğinde 1999 yılında aday ülke statüsü verilmesi ve 2004 yılı sonunda katılım müzakereleri başlaması kararları verilmesinde siyasal koşulluluğun yerine getirilmesi bir ön şart olarak değerlendirilmiştir. Bu bakımdan AB siyasal koşulluluğunun aday ülke reformlarına etkisinde salt siyasal koşulluluk ilkeleri değil; aynı zamanda bu koşulluluğun gerçekleşmesini sağlayacak ve güvenceye alacak kapasite artışı yönündeki reformlar da önem taşıyabilmektedir.

Güvence ve icra işlevinin yanı sıra, Hochleitner'e göre, siyasal koşulluluk bir elde Birlik Antlaşmalarının yasal durumunu yansıtırken diğer elde mevcut üye

devletlerin değer ve uygulamalarını da yansıtmaktadır. Bu bakımdan, siyasi koşulluluktan sapılması durumu topluluk değerlerinin de sonu anlamına gelebilecektir. Bu riskin önüne geçilmesi için, yazarın Türkiye örneğini alan bu çalışmada, siyasi koşulluluğa dayalı çabaların (hukuk devleti, demokrasi, insan hakları) reformların etkili ve tamamen uygulanması yoluyla desteklenmesini de gerektirdiği belirtilmektedir.⁵⁰⁷ Dolayısıyla, kamu yönetimi reformu ile siyasi koşulluluk ilkesi birbirine, farklı düzeydeki nedenselliklerle de olsa, bağlı bulunmaktadır. Dahası bu denklemi sarsabilecek biçimde, 1999 yılında Kopenhag Kriterleri ile uyum yoluyla aday ülke statüsü edindiğini belirtebileceğimiz Türkiye'nin karşısına, 2005 yılında tam üyelik müzakerelerinin başlamasına rağmen, siyasal koşulluluk yelpazesinin geçen sürede adeta genişletilmesi olgusu çıkabilmiştir. Kısmi ancak bilinen bir örnekte, bu dönemde mevcut kriterlerin de ötesinde ilaveten "Türkiye mevcut AB üyesi Yunanistan ile olan sorunların yanı sıra 2006 Kasım'ındaki AB Konseyi kararı ile Kıbrıs'la ilgili birtakım sınırlamaların kaldırılması talebi..." ile de karşılaşmıştır.⁵⁰⁸

Türkiye'nin, 1999-2016 tarihleri arasında, AB değer ve normlarının benimsemesi bu tezde Avrupalılaşma göstergesi olarak nitelendirdiğimiz insan hakları, hukuk devleti ve demokrasiye ilişkin kategori ve kavramlar bakımından irdelenecektir. Bu amaçla, bahsi geçen kategori ve kavramların AB meşrulaştırıcı söylemi kuramlarının yardımıyla Hükümet tasarısı olan ve AB Uyum Komisyonu'na sevk edilen ya da ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum gereğine değinilen kamu yönetimi reformu yasal mevzuatı genel gerekçelerine yansıma durumu irdelenecektir. Böylelikle, hem Avrupalılaşma göstergelerinin mevcudiyeti AB söylemi üzerinden incelenecek hem de bahsi geçen mevcudiyetin 1999-2016 arası zamansal gelişimi de ele alınabilecektir.

⁵⁰⁷ Erich Hochleitner, "The Political Criteria of Copenhagen and Their Application to Turkey", **Working Paper**, Avusturya, Austrian Institute for European Security Policy, 2005, s.2-4

⁵⁰⁸ Senem Aydın-Düzgit, **Türklük, Müslümanlık, Doğululuk: AB'nin Türkiye Söylemlerine Eleştirel Bir Bakış**, Çev. Barış Cezar, (çevrimiçi) https://www.academia.edu/28853979/T%C3%BCrkl%C3%BCk_M%C3%BCsl%C3%BCmanl%C3%BCk_D%C3%BCğululuk_AB'nin_T%C3%BCrkiye_S%C3%BCylemleri, 01/03/2018

Yukarıda belirtilen durumda aday ülke statüsü elde edilene kadarki Avrupalılaşıma göstergesi olarak hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları gibi soyut kavramlar üzerinde aday ülke içerisinde asgari düzeyde de olsa bir mutabakatın bulunabileceği varsayılabilir. Ancak, siyasal koşulluluğun daha önce kapsamadığı iç siyasal duyarlılığı yüksek alanlara genişlemesi durumunda, bu alanlarla ilintili kamuoyu algısı ile Avrupalılaşıma perspektifi arasındaki uyum her zaman mümkün olamayabilir. Aday ya da üye ülkenin herhangi bir tutumu nedeniyle siyasal kriterler dışına çıkması sorunu bu durumda özellikle aday ülkelerin yeni siyasal kriterlere uyum sağlaması gereği ihtimali biçiminde ortaya çıkabilmektedir. Böylelikle örneğin Türkiye, o ana kadarki yasama faaliyeti ile idari kapasite çabaları için oluşturduğu çerçeveyi bu kapasite artırıcı mevcut çabalarının yanı sıra da geliştirmek durumunda kalabilecektir. Örneğin, 2005 yılı ilerleme raporunda 2004-2005 döneminde yerel yönetim reformları övülürken⁵⁰⁹, -tüm eleştiri bu noktada olmasa da- “AYYÖŞ’ün bağlayıcılığının AB’de artırılması ile yerel özerklik ve yerel mali bağımsızlık açığının...” ileriki yıllarda yeni bir gereksinim olarak talep edilebilmesinin yolu açılabilir. ⁵¹⁰

AB’nin hedef ve ilkelerinin gerçekleştirilmesi amacı, kamu yönetimi reform çabalarına konu olan Avrupalılaşıma söyleminin şeklini ve içeriğini oluşturmaktadır. Başka bir deyişle ‘söylem’in somut ve maddi bazı gelişmelere neden oluşu olgusu⁵¹¹, burada rasyonel aktörlerin de önemini ihmal etmeyerek söz konusu olabilmektedir. Burada söylem AB sistemini ve ilkelerini yansıtarak, idari reformlar bakımından üye ve aday ülkelerde maddi değişime neden olunmasının yanı sıra bu değişim sürecinin ifade edilmesi bakımından da önem taşımaktadır. Zira, Avrupa düzeyi perspektifine ulusal düzeyin uyumunda Avrupalılaşıma göstergelerini AB siyasi koşulluluk ilkeleri meydana getirmektedir. Avrupalılaşıma söyleminin bu yüzünün yanı sıra, aday ülkenin Avrupalılaşmaya ilişkin kendi özgün göstergeleri de mevcut olabilmektedir. Avrupa, AB’ye üyelik gibi sözcükler örneğinde gözlemlenebilen AB söyleminin bu yüzü

⁵⁰⁹ Avrupa Komisyonu, **2005 Türkiye İlerleme Raporu**, s.13

⁵¹⁰ Avrupa Komisyonu, **2010 Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar: 2010-2011, Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, s.9

⁵¹¹ Metin Kazancı, “Althusser, İdeoloji ve İdeoloji ile İlgili Son Söz”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, S.24, s.s. 67-93, 2006, s.8

araştırmada ‘doğrudan AB söylemi’ olarak adlandırılacaktır. Böylelikle Brüksel merkezli AB söylemi olarak da belirtebileceğimiz siyasal koşulluluk kategorilerinden bunların ayırt edilebilmesi sağlanacaktır.

AB meşrulaştırıcı söyleminin bir aday ülke olarak Türkiye’deki kamu yönetimi reform sürecinde etkin oluşunun temellerinden birinin Avrupalılaştırmanın görece ideal konumundan kaynaklandığı ileri sürülebilir. Zira, politik ve ekonomik gelişmesi ileri olan çok sayıda ülkenin tikel pratiği ve bunların bağlantılı olduğu daha geniş ölçekli Avrupa düzeyindeki pratiklerin giderek en iyi idari reform standartlarının benimsenmesi sürecine bir katkı sağlayabileceği varsayılabilir. Bu en iyi uygulama birikiminin, Türkiye’nin tek başına (kendi iç talep ve sadece belirli alanlarda uzmanlaşmış uluslar arası kurumlar ile uyum çabaları bakımından) elde edebileceğinden daha fazla bir potansiyele sahip bulunduğu düşünülebilir. Dahası, Habermas’tan esinlenen bir yaklaşımda AB’nin Türkiye’de adeta normatıf sel bir güç oluşu⁵¹² da bu fayda sağlayıcı ideal konuma kuramsal bir çatı işlevi de görebilmektedir.

Türkiye örneğinde, AB söyleminin kullanımına ilişkin eleştirel görüşler de mevcuttur. 2002-2007 arası döneme ilişkin incelemesinde Patton, Hükümet’in Avrupalılaşmaya dair reformlar konusunda meşrulaştırıcı bir söylem kullandığına değinmektedir. Ona göre bu kullanım, 2002-2007 arası dönemde AKP’nin mevcut devletçi elitler karşısında siyasi varlığını güvenceye alabileceği tek mümkün alternatifin Avrupalılaşma olmasından kaynaklanmaktadır. 2007 yılının genel seçiminde Hükümet yeniden tek başına iktidar statüsünde seçimi kazanmıştır. Dahası yeni cumhurbaşkanı da hükümet lehine seçilmiştir. Sonrasında Avrupalılaşma reformlarının yavaşlaması bu yaklaşım bakımından anlamlılık taşıyabilmektedir.⁵¹³

Yukarıda bahsi geçen olguyu yerel yönetim reformları üzerinden inceleyen Eliçin, Türkiye’de iç aktörlerin AB baskısını kendi çıkarlarına dönük bir yorumlama

⁵¹² Senem Aydın-Düzgit, “Legitimizing Europe in Contested Settings: Europe as a Normative Power in Turkey?”, *Journal of Common Market Studies*, C. 56, S.3, s.s. 612-627, 2017, s.613-614

⁵¹³ Marcie J. Patton, “AKP Reform Fatigue in Turkey: What has happened to the EU Process?”, *Mediterranean Politics*, C.12, S.3, s.s. 339-358, 2007, s.343-356, aktaran, Eliçin, Ibid, s. 108

yoluyla meşrulaştırıcı söylemde kullanabildiğine işaret etmektedir.⁵¹⁴ Başka bir deyişle, Türkiye’de kamu yönetimi reform süreci, AB gündeminin iç siyasal tercihlere göre manipule edilebilmesi ölçüsünde meşrulaştırıcı bir araç olarak kullanılabilir. Çarpıcı bir biçimde bu olgu, iktidar partisinin o dönem sahip olduğu siyasi yelpazenin içinde olduğunu belirtebileceğimiz yazarlarca da desteklenmektedir. Buna göre, siyasi koşulluluğa ilişkin söylem, reformlar yoluyla demokratikleşmekten daha çok, iktidar partisinin koşulluluk dışındaki kendi siyasal gündemleri için de, ülke içi ve dışı alanlarda meşruiyet aracı olarak kullanılabilir.⁵¹⁵ Dahası, Avrupalılaşma sürecine konu idari reformların hızı ve uygulanmasına ilişkin politik karar alma ve aleyhte muhalefet argümanları, siyasi kutuplaşma, genel ve yerel seçimler ile referandumların gündemi işgal etmesi gibi bir dizi faktörden önemli ölçüde etkilenebilme potansiyeli taşıyabilmektedir. Bu bakımdan Eliçin, bu kez 2011 yılı örneğinde Türkiye’de seçmenlerin artan oranının AB’ye negatif algısının getirdiği maliyete değinir. Böylece Avrupalılaşma söyleminin sürdürülmesine rağmen taahhütlerin güncel olarak reforma dönüşemediğinin altını çizmektedir.⁵¹⁶

2012 sonrasında Avrupalılaşmaya dair genel hukuki reformların durması ve AB Uyum Komisyonuna havale edilen yönetsel reformların da -sadece 3 temel kanun ile- hızını kaybetmesi olgusu söz konusudur. Özelde bu olgu 2014 yılı Aralık ayından 2016 Temmuz ayına kadar süren iç siyasi türbülans halinde gerçekleşmektedir. Öte yandan 2015 yılı ve sonrasında AB ile göç ve güvenlik bakımından bir yakınlaşma da söz konusudur. Örneğin 2018 yılı İlerleme Raporu’nda da vurgulandığı üzere, Şubat 2016’da “Vize Serbestiyeti Yol Haritası”, Mart 2016’da “AB-Türkiye Arasında Göç ve İltica Politikası Üzerine Belge” oluşturulmuştur. Dahası Temmuz 2017’de “Suriye, Irak, Libya ve Terörizm üzerine Yüksek Düzey Siyasi Diyalog” gerçekleştirilmiştir. Tüm bu süreç kapsamında AB ile yapılan Göç ile ilgili antlaşmaların oldukça somut bir gereksinimi olarak Türkiye’ye 3 milyar € (Euro) yardıma dair anlaşılmıştır.⁵¹⁷

⁵¹⁴ Eliçin, Ibid, s.106

⁵¹⁵ İhsan D. Dağı, “The Justice and Development Party: Identity, Politics, and Discourse of Human Rights in the Search for Security and Legitimacy”, **The Emergence of a New Turkey: Democracy and the AK Parti**, Haz. M. Hakan Yavuz, Salt Lake City, Utah University Press, 2006, s.s. 88-106

⁵¹⁶ Eliçin, Ibid, s.121-122

⁵¹⁷ European Commission, **Turkey 2018 Report**, Ibid, s.3

Burada, kamu yönetiminin genel yapı, işleyiş ve personel rejimine etkisi olmadığı için incelemenin analiz kısmına alınmayan il göç idarelerinin kuruluşuna dair düzenlemeler ile 2016 yılında kişisel veriler alanında bir kanun yürürlüğe girmiştir. Özellikle kişisel veriler alanının AB'ye uyum dışında, düzenlendiği alan itibariyle bahsi geçen iç siyasi türbülansa tedbir ve AB ile 2015 yılındaki yeni yakınlaşma etkisiyle gerçekleştirilebileceği belirtilebilir. Son sayılan etkene örnek olarak ifade özgürlüğünün vize muafiyeti antlaşmasında⁵¹⁸ yer alması verilebilir. Yukarıda anılan koşullarda iktidar partisinin hem genel reform süreci hem de özel olarak kamu yönetimi reform çabalarında meşrulaştırıcı söylemi ne ölçüde AB'ye uyumu hızlandırma ya da kendi siyasi tercihini -hatta AB'ye uyumu gerektirmeyen- idari reformlarda kullanabildiğinin ölçülmesi sorunu ile karşılaşmaktadır. Bu ölçümün yapılabilmesi ise AB'nin kamu yönetimi reformlarına etkisinin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

Bahsi geçen ölçüm sorunu, ilk aşamada bir temel kamu yönetimi reform yasal mevzuatının genel gerekçesinde AB söyleminin olup olmama durumu ile doğrudan bağlantılı gözükabilmektedir. Bu vurgunun anlaşılması bakımından yasal mevzuat tasarı genel gerekçeleri, Hükümetin reform konusundaki iradesini daha saf hâli ile yansıtabilmesi bakımından önem taşıyabilmektedir. Son olarak, bu ölçüm sorununu minimal düzeye indirebilmek için ilgili tasarının Komisyon Raporlarının yanı sıra Tutanaklarda da reform konusundaki çeşitli irade boyutları da izlenecektir. Bu yolla, AB uyum gereği ve meşrulaştırıcı söylem ilintisi kolaylıkla ortaya çıkarılabilecektir. Elbette yasal mevzuat genel gerekçelerinin bu bölümde anıldığı üzere, dar ya da geniş tabanlı bir istişare sürecinde hazırlanan bir düzenlemenin dışa yönelik söylemi olabileceği de unutulmamalıdır.

Bahsi geçen 'saf hâli' ile yansıtılmanın gerekçelerinden biri, kanunun uygulama boyutu taşıması nedeni ile iktidar partisinin reform konusundaki iradesinin, siyasal koşulluluk ilkelerini diğer olası metinlere göre daha somut ve daha kolay yansıtabilme imkanındır. Ancak KHK'ların bu 'saf hale' daha dar bir süre ve tabanda sahip olarak uygulamaya konulması da söz konusudur. İncelemede, AB Uyum

⁵¹⁸ OECD, 2014/02, Ibid, s.4

Komisyonu'na gönderilen ya da ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum vurgusu yer alan yasal mevzuat nezdinde bu olgunun açılımı yapılacaktır. Zira kanunlar, komisyon aşamasında tüm maddelerden, gerekçelere kadar müzakere ve bunun sonucunda komisyon tarafından değişikliğe uğramaya maruz kalabilmektedir. Takiben de TBMM Genel Kuruluna sevk edilmektedirler. Oysa KHK'lar Bakanlar Kurulu'na hazırlanarak Resmi Gazetede yayımlanmaları ile eş anlı olarak yürürlüğe girmektedir. Takiben ise Anayasa gereği aynı gün bu KHK'ların –TBMM Genel Kurulu'na- kendi ilgili komisyonlarında ivedilikle müzakere edilmek üzere sevk edilmesi zorunludur. Bununla birlikte Türkiye'deki fiili işleyiş örneğinde 2011 yılında Resmi Gazete'de yayımlanan 5 KHK tali olarak AB Uyum Komisyonu'na 2015 yılında sevk edilmekte ve hâla bu komisyonda görüşülmeyi beklemektedir. İncelememizin devam eden kısmında kamu yönetimi reformu hakkındaki yasal mevzuat AB meşrulaştırıcı söylemi ve AB'ye uyumu ruh/lafz bakımından içermesi yönünden analiz edilecektir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINDA AVRUPALILAŞMA GÖSTERGELERİNİN ANALİZİ

Bu bölümde, Türkiye’de kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşması anlaşılmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda, 1999 yılından 2016 tarihine kadar olan süreçte AB Uyum Komisyonuna havale edilen ya da ilgili komisyon raporunda Türkiye’nin AB’ye üyeliğine yönelik bir AB’ye uyum gereğinden söz edilen kamu yönetimi reformu hakkındaki yasal mevzuatın genel gerekçelerinin nitel içerik analizi yapılacaktır. Elde edilen veriler Avrupalılaşma kuramı uhdesindeki dış etki (koşulluluk) ve meşrulaştırıcı söylemin yanı sıra kamu yönetimi reform kuramları yardımıyla da çözümlenmeye çalışılacaktır.

Kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşmasına dair analizin kapsadığı dönem Türkiye’nin AB’ye tam katılımıyla ilintili olarak katılım müzakerelerinin açılması yönündeki Avrupa Parlamentosu kararı ile başlamaktadır. Dönem bu müzakereleri koşullara bağlı olarak sona erdirmeye yakın etki eden karşıt yöndeki bir Avrupa Parlamentosu kararı ile sona ermektedir. Bununla birlikte AB’ye üyelik beklentisinin ortaya çıktığı bu dönemin bütünlüğü iki yönden sınırlanabilmektedir. İlkin, 1999 yılında aday ülke statüsü elde edilse de Türkiye’nin Anayasa’da betimlenen kamu yönetiminde bir reform için belirli Anayasal ve genel hukuki reformların gerekmesidir. Bunu SIGMA örneğinde, kapasite güçlendirici yardım için AB ile kurumsal işbirliği ihtiyacı izlemektedir. Bu etkenler, yönetsel reformların neden 1999 yılından belirli bir süre sonra gerçekleşebildiğini bir ölçüde açıklayabilmektedir. Burada 1999 yılında aday ülke statüsü edinilmesi ve sonrasındaki siyasal koşulluluğa yönelik gerçekleştirilen anayasal ve yasal reformlar ile bir anlamda bunları hayata geçirme ve etkin kılma işlevinden söz edebileceğimiz kamu yönetimi reform süreci arasındaki ilişki de söz konusudur. Yine AB’nin bir aday ülke olarak Türkiye’den beklentisinin, kısa vadede değişmeyeceğini vurgulayabiliriz. Keza 2002 yılında yeni iktidara geldiği dönemde AKP’nin AB söylemini sahiplendiği belirtilebilir. Dolayısıyla AB söylemi kullanımının AKP ve önceki koalisyon Hükümetlerine göre

hemen hemen değişim göstermeyeceği varsayımı bu ilişki sürecini kuvvetlendirebilmektedir.

Analiz sürecinde, AB söyleminin Türkiye’de Avrupalılaşıma sürecine bağlı kamu yönetimi reformları ile olan ilişkisini aydınlatmak için siyasal koşulluluk kapsamındaki hukuk devleti, insan hakları ve demokrasi ilkelerine ait kategoriler ve bunlara dair kavramlardan/kodlardan oluşturulacak bir gösterge/kriter dizisinden yararlanılacaktır. Bu göstergelerin temel yasal mevzuatların genel gerekçesinde kullanılma sıklığının dağılımı istatistiki olarak ölçülecektir. Takiben bu dağılımdan, Türkiye’de kamu yönetimi reformlarına yansımaları ve Hükümet ve hatta TBMM’de grup kurabilen partiler tarafından bu göstergelerin meşrulaştırıcı söylemde kullanılmasının incelenmesinde nitel içerik analizi yönteminde yararlanılacaktır. Nitel içerik analizinde AB’ye uyum gereğine dönük içerik barındıran ilgili komisyon raporlarının yanı sıra destekleyici olarak komisyon tutanaklarından da yararlanılacaktır. Burada ayrıca Avrupalılaşıma göstergelerinin kamu yönetimi reform sürecinde ne ölçüde yer alabildiğinin değerlendirilmesinde, III. Bölüm’e atıf yapılmak suretiyle, AB’nin kamu yönetimi reform öncelikleri ve Türkiye’deki uygulamaları değerlendiriş bakımından İlerleme Raporları ve SIGMA raporlarından da yararlanılacaktır. Devamında, analiz ve onun bulguları hem bütün olarak kamu yönetimi reform süreci hem de SIGMA’nın 6 kamu yönetimi temel hat/ ilkelerinden derlenen reform sınıflandırmasına uygun olarak da bölümlenmeye çalışılacaktır. Bu bölümlenmeye merkezi yönetim-yerel yönetim reform sahaları da dahil edilecektir.

A. ARAŞTIRMA TASARIMI

Kamu yönetimi reform yasal mevzuatları –Türkiye’nin yakın dönem pratiğinde ağırlıklı Hükümet’in- kanun tasarısı ya da KHK yoluyla –ilki uygulama öncesi ve diğeri sonrasında- yasama organına sunulan ve siyaset, ekonomi, sosyal politika gibi yönleri de etkileyebilen metinlerdir. EK: VIII ve Ek:IX’de detaylı süreçleri aktarılan bu yasal mevzuat tasarılarının genel gerekçelerinde, kamu yönetimi reformunun öngörülen sebepleri, sonuçları, kapsamı ve yöntemi konusunda çeşitli iradelerin yer almakta olduğunun altı çizilmelidir. Bunlar, iktidar partisinin gündeminin yanı sıra AB talebi, muhalefet partileri ve hatta bürokrasi ile STK’ların da taleplerini

kapsayabilmektedir. Sonuç olarak bu metinlerin genel gerekçelerinin oluşum sürecinde, iktidar partisinin iradesinin bürokrasi, ülke içi ve dışı kişi, topluluk, kurumların taleplerini de göz önünde bulundurabilmiş olması, dışa açık ve demokratik bir ülkede, olasıdır. Bu etkileşim içerisinde, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecine ilişkin taahhütleri ile AB'nin talep ve izleme raporları da yer almaktadır. Özetle, AB taleplerinin Hükümete aktarımını ve Hükümetçe de TBMM'ye aktarılması takip etmektedir. Başka bir perspektiften, Hükümetçe TBMM'ye aktarımın ne ölçüde gerçekleştiğini, TBMM'nin bu talep ya da yansıyan hallerine paralel ya da karşıt yönde çabaları izlemektedir.

Bu kapsamda Türkiye'nin kamu yönetimi reform çabalarında AB etkeninin ne ölçüde göz önünde tutulduğunu, özelde AB Uyum Komisyonuna havale edilen ya da ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum gereğine değinilen kamu yönetimi reform yasal mevzuatı genel gerekçeleri ile komisyon raporlarına nihai halde yansıyan ruh (amaç) ve lafz (içerik) perspektifinden belirgin olarak gözlemleyebilmemiz mümkündür.

Amaç ve Kapsam

İncelemenin amacı Türkiye'de kamu yönetimi reformları gerçekleştirilirken, Avrupalılaşmayla olan bağlantısının araştırılmasıdır. Başka bir deyişle, Avrupalılaşmanın kamu yönetimi reformlarına ne kadar etkisinin olduğunun irdelenmesidir. Bu yolda, Türkiye içerisinde AB'nin meşrulaştırıcı söylemde kullanımı da irdelenebilecektir. İncelemenin kapsamı, 1999 yılında Avrupa Parlamentosu tarafından Türkiye'nin siyasal koşulluluğa uyum sağladığına ve aday ülke statüsünün elde etmesine dair kararından itibaren başlamaktadır. Bu kapsam, 2016 yılındaki OHAL ilanı ile sona ermektedir.

Evren ve Örneklem:

İncelemenin genel evreni Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü elde etmesinden 2016 yılına kadar olan sürede gerçekleştirdiği kamu yönetimi reformlarına yönelik yasal düzenlemelerdir.

İncelemenin örnekleme ise 1999-2016 yılları arasında Hükümet tarafından tasarısı oluşturulan –Kanun- ya da doğrudan Resmi Gazete’de yayımlanan –KHK- ve AB Uyum Komisyonu’na havale edilen ya da ilgili komisyon raporunda AB’ye uyum gereği belirtilen kamu yönetimi reform Kanunları ve Kanun Hükmünde Kararnameleridir (KHK). Örneklem içerisinde, ilgili periyotta salt iktidar partisi tarafından salt kamu yönetimi reformuna (yapı, işleyiş ve personel) dair ad taşıyan kanun tasarıları ve KHK’ların yanı sıra ilgili kamu yönetimi reform alanını mevzuat isminde taşımakla birlikte ekonomi, kültür gibi farklı alanları da kapsayabilen torba kanun tasarıları da yer almaktadır. Bu ikinci niteliğe sahip olmayan diğer torba yasalar ve milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri kapsam dışında tutulmuştur.

Torba yasalarda idari reformların yanı sıra, ekonomi spor gibi farklı sektörlerin yer alması Avrupalılaşma göstergesi olarak ele alınan siyasal koşulluluğa ait ilkeler ve kavramların yönetsel reform dışı alanlarda da kullanılması ihtimalini geçerli kılabilir. Dahası bu tür metinlerde, kamu yönetimi reformu alanındaki bir değişiklik de dahil olmak üzere, oldukça kısa ve özet olarak, yapılan düzenlemenin teknik nedenlerine değinilmekle yetinilmektedir. Bu olumsuzluklar ise, torba yasaların incelemede bir ölçüm hatasına neden olabilmesini mümkün kılabilir. Öte yandan milletvekilleri tarafından verilen kanun tekliflerinde, Bakanlar Kurulu ya da partilerin iradelerinin tam yansıtılamama ihtimali bulunmaktadır. Ayrıca kanun teklifi sunan milletvekillerinin yerel gündemden Hükümet’e göre daha fazla etkilenebilmesi de mümkündür. Bu durum genel reform gereksinimi ile toplumsal grupların tikel, kesitsel ve sınırlı değişiklik talepleri arasında ikincisi lehine bir durum yaratabilecektir. Dahası milletvekillerince hazırlanan kanun tekliflerinde, genel gerekçe hazırlanmasında Hükümet’in güncel perspektifi ve iradesi hesaba katılmaksızın geçmiş dönemlere ait alınan iradelerin de örnek belirtilmek suretiyle yansıtılabilmesi mümkündür. (Örneğin Ordu ilinin büyükşehir belediyesi yapılması hakkındaki bir teklifte, post-YKY dönemindeki bir düzenlemeye, YKY döneminin dili kullanılarak önerge verilebilmektedir.)

Ayrıca Temmuz 2016’da OHAL ilan edilmiş olup; çekirdek olanlar hariç temel hak ve özgürlükler askıya alınmıştır. Bu tarihten Nisan 2017 tarihine kadarki dönemde

içerisinde kesitsel ya da kısmi yönetsel reformları da barındırabilen, torba düzenleme getiren OHAL KHK'ları AB Uyum Komisyonu'na sevk edilmemiştir. Dahası, spor, kültür, ekonomi, güvenlik, ulaşım gibi konuları karma biçimde barındıran OHAL KHK'ları hukuki bakımdan ise OHAL ilanını gerektiren bir kapsamda çıkarılmaktadır. Bu yüzden bu tarz yönetsel reform çabalarının ruhu ve lafzına dair bir Avrupalılaşma göstergesi ya da söyleminin tespiti ve ölçümünde çok sayıda zorluk ortaya çıkabilmektedir. Anılan gerekçeyle OHAL KHK'ları AB siyasal koşulluluğuna uyuma dair yönetsel reformların bulunduğu örneklemde yer almamıştır.

Çalışma kapsamında **19** kamu yönetimi reform kanunu genel gerekçesi ve **15** kamu yönetimi reformu hakkında KHK genel gerekçesi incelenmiştir. Bu kapsamda toplamı **86** sayfayı bulan bir metin ele alınacaktır. Bunlardan 11 Kanun ve 5 KHK'nın AB söyleminin ortaya çıkartılması bakımından ilkin sözcük bağlamı bağlamında nitel içerik analizi yapılacaktır. Takiben nitel içerik analizi için söz konusu 16 yasal mevzuatın esas olarak komisyon raporları, tali olarak da komisyon tutanaklarından yararlanılacaktır. Burada toplamda **24** adet temel yasal mevzuata (vetoya uğraması sonucu ikinci kez Komisyon'a gelenler ve düşük Avrupalılaşma dilimindekiler dahil) ait **2522** sayfayı bulan komisyon raporu ve tutanağı metni ele alınacaktır. Analiz süreci bu düzenlemeler hakkındaki AB ilerleme raporları ve SIGMA raporlarından yararlanılarak dışarıdan desteklenecektir. Son olarak, fiilen sadece kanunlarda olmak üzere, tasarı ve komisyon aşamasındaki reform çabaları ile gerçekleşen reformlar arasında bir karşılaştırma için yürürlüğe giren metinler de incelenecektir.

İncelemede analiz bağlam birimi olarak kamu yönetimi yasal mevzuatlarının analizi için ilkin genel gerekçeleri, takiben esas olarak komisyon raporları ve raporlara ilişkin yardımcı olarak da komisyon tutanakları kullanılacaktır. Bu analiz III. Bölüm'de irdelenen ilerleme ve SIGMA raporları ile de desteklenecektir. **Analiz birimi** olarak genel gerekçelerde **sözcük** ve komisyon raporlarında **metin** birimleri kullanılacaktır. Böylelikle ilkin kanun/KHK genel gerekçelerinde siyasal koşulluluğa ait kavramların bulunma durumu ve bunların siyasal koşulluluğun aynı ya da farklı kategorilerindeki kavramlarla ilişkisi gözlemlenebilecektir. Ayrıca, reform

abalarında AB siyasal koşulluluğuna ilişkin kavramların destekleyici bir araç olarak kullanılıp kullanılmadığı da incelenebilecektir.

Yine söz konusu kavramların reformlarda odak noktası mı yoksa gözetilen unsurlardan biri olup olmadığı da irdelenebilecektir. Dahası, analizin sözcük leği ile “demokratikleşme” kavramı örneğinde bu tür ikili anlam taşıyan kavramların AB siyasal koşulluluğuna alternatif söylemde de kullanılıp kullanılmadığının irdelenmesini mümkün kılabilmektedir. Başka bir deyişle, AB siyasal koşulluluk ilkelerinden herhangi birinin bir kamu yönetimi reformunda yer almasının Avrupalılaşma göstergesi olarak kabul edilmesi her zaman için zorunlu değildir. Nitekim bir kamu yönetimi reformunun AB etkisi olmaksızın da gerçekleşebilmesi mümkündür. Takiben komisyon rapor ve hatta tutanakları bu göstergelerin yasal mevzuatın ruhu ve lafzı ile tutarlılığının çıkarsanması için irdelenecektir. Böylelikle, Ek: XI’de şematik olarak da gösterildiği üzere, yasal mevzuatların yürürlüğe giren metni ile AB söylemi ve yasal mevzuatın ruhu/lafzının uyumu durumu ve bunlara dair bulgular karşılaştırılabilecektir.

Siyasal koşulluluğa dair kategorilendirmenin Türk mevzuatında farklı ifade biçiminden doğabilecek ölçüm hataları da sözcük leği kullanımı yardımıyla büyük ölçüde önlenebilecektir. Örneğin “temel hizmetlere evrensel ve ayrımcı olmayan erişim”, “katılım”, “yaş ayrımcılığının önlenmesi” gibi siyasal koşulluluk ilkelerinin kategorilerine dair kavramların, yasal mevzuat genel gerekçelerinde aynı anlamda da olsa yer alması farklı ifade biçimlerinde de gerçekleşebilmektedir. Başka bir deyişle AB’nin yayımladığı metinlerde yer alan kavram yerine bu kavrama yerel dilde işaret edebilecek olan kullanımlara da dikkat edilecektir. Dahası sözcük leği bulguları, kontrol değişkeni kavramların yardımıyla tutarlılık kontrolünden geçirilecektir. Burada aynı zamanda reform genel gerekçelerinde AB söyleminin dolaylı (AB siyasal koşulluluk ilkesi kategorileri) ve doğrudan (rneğin Avrupa sözcüğü) kullanılma durumunun da karşılaştırılması mümkün hale gelebilecektir.

İncelemede analiz sürecine girdi oluşturacak verilerin bir bölümü bir Microsoft Office Programı kapsamındaki Word Sistemi üzerinde gerçekleştirilen “Makro” uygulaması ile araştırmacının kendisi tarafından gerçekleştirilecektir. Bununla

birlikte, yukarıda bahsi geçen ifade farklılığı olasılıkları dikkate alınarak tüm metinler hem genel hem de her bir reform alanı bakımından araştırmacı tarafından iki kez yeniden okunma suretiyle bilgisayar program sonuçları manuel olarak da denetlenecektir. Yine bu istatistiki ölçümün tutarlılığı için yeniden okuma bir başka, akademik araştırmayla ilgilenen, kişi tarafından da gerçekleştirilmiştir. Böylelikle evren ve örneklemin tutarlılığı sağlanmaya çalışılarak verilerin işlenmesi sürecindeki olumsuzluklardan sakınılmaya çaba gösterilecektir.

İstatistiksel Yöntemler

İncelemede, ilkin Avrupa Birliği siyasal koşulluluk ilkelerine ilişkin kategorilerin kamu yönetimi reform yasal mevzuatının genel gerekçelerinde yer alma sıklığının dağılım durumu incelenecektir. Bunu bir kontrol değişken de olan doğrudan AB söyleminin aynı sıklık dağılımına tabi tutulması ile yönetsel reformların ruh ve lafzının irdelenmesi izlemektedir. Bunlar arasındaki uyum durumuna ışık tutularak, siyasal koşulluluğu onun bir göstergesi olarak almakta olduğumuz Avrupalılaşıma ile Türkiye kamu yönetimi reformları arasındaki bağ aydınlatılmaya çalışılacaktır. Bu doğrultuda kamu yönetimi reform yasal mevzuatı genel gerekçelerinin ve komisyon rapor –ile tutanaklarının- analizinde nitel içerik analizi⁵¹⁹ (Qualitative Content Analysis) yönteminden yararlanılacaktır. Bunun en önemli gerekçesi, AB siyasal koşulluluğunun AB’nin ve üye ülkelerinin gelişimiyle beraber gelişen, ayrıca her bir ülkenin özgün yapısına göre ayrıntılandırılması gereken özelliğe sahip olmasıdır. Bu zorlukların aşılabilmesi, Türkiye kamu yönetimi reform çabalarında siyasal koşulluluğun farklı ölçütlerde incelenmesini gerektirebilmektedir.

Yasal mevzuat genel gerekçelerinde AB’nin 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi’nde belirtilen siyasal koşulluluk ilkelerine ilişkin kategorilerin yer alması, bu kategorilerin anlam ve bulunma durumu bu kategorilerle ilgili kavram/sözcükler (kodlar) yardımıyla tespit edilebilecektir. Bu kapsamda siyasal koşulluluk ilkelerinin kategorizasyonunda Avrupa Birliği Konseyi tarafından yayımlanan 2012 tarihli “AB

⁵¹⁹ Hsiu-Fang Hsieh ve Sarah E. Shannon, “Three Approaches to Qualitative Content Analysis”, **Qualitative Health Research**, C. 15, S. 9, 2005, s.s. 1277-1288; Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek, **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 8. Basım, 2011, s.s. 89,187,227-239

İnsan Hakları ve Demokrasi Üzerine Eylem Planı ve Stratejik Çerçeve” (“EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy”) belgesinden yararlanılacaktır. Bu belgede bir üye ülke tarafından Hukuk Devleti, İnsan Hakları ve Demokrasi sahalarında yerine getirilmesi gerektiği bildirilen başlıkların sınıflandırılma biçimi yer almaktadır. Ayrıca stratejik çerçevede bu bölümlenmeye konu olan siyasal koşulluluk kategorilerinin içeriği hakkında bir ön açıklama da yer almaktadır. Analizde bu sınıflandırma biçimi ve açıklamaların çerçevesi içinde kalınmıştır. Örneğin çevre hakkının ve çevrenin korunması, insan hakları yazını dahilinde bir kavram olabilmekle birlikte – bir bakıma sınır aşan niteliği ile- Eylem Planı’nda ülkelerce değil Komisyon’ca gözetilecek olunmasına değinilmiştir. Bu yüzden üye devletlerden doğrudan beklenen bir gereklilik olmadığından bu kavramın analiz sürecinin dışarısında bırakılması zorunda kalınmıştır. Takiben bu kategorilendirmeye dönük kavram/sözcük (kod) seçiminde ise anılan stratejik çerçeve ve eylem planı öz tutulmak ve onun çerçevesi içinde kalınmakla birlikte aşağıda yer alan resmi dokümanlardan da yararlanılmıştır.

1. “European Union External Action”, **Human Rights and Democracy**, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/414/human-rights-democracy_en (çevrimiçi), 06.03.2018
2. Council of the European Union, “**EU Guidelines Human Rights and International Humanitarian Law**”, Brüksel, 2009
3. “**EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World**”, 2014 ve 2016
4. 1998, 1999, 2002, 2004, 2005, 2011, 2014, 2015, 2016 Tarihli “Avrupa Komisyonu’nun Türkiye Üzerine İlerleme Raporları”

Söz konusu ilkeler ve ilgili kategoriler ilk bölümde (Bkz. I. Bölüm, s.s. 38-39) belirtilmiştir. Bunlara dair analizin genel gerekçelerin istatistiki ölçümlerine konu kategori-kavram/sözcük (kod) eşleştirmesi ise Ek:I’de belirtilmiştir.

Analizin bu ilk istatistiki ölçüm sürecinde öncelikle, kavramların yasal mevzuat genel gerekçelerinde bulunma sayısı tespit edilecektir. Daha sonra

kavramların -siyasal koşulluluğu destekleme biçiminde kullanımına göre- kategoriler bakımından dağılımı tespit edilecektir. Bu istatistiki ölçümün sonuçları, kategorilere ilişkin kavramların her zaman sürekli, somut ve genel kullanımda olmayabilir oluşu nedeniyle sadece siyasal koşulluluğa ilişkin ilke ve kategorilerin yer alma durumuna işaret amacıyla ele alınacaktır. Ayrıca kamu yönetimi reformlarının AB'nin mali işleyişine dönük yüzleri de barındırabilmesi de mümkün gözükabilmektedir. Bu bakımdan siyasal koşulluluğun ele alınması büyük ölçüde, onun sonuçlarının ışık tuttuğu nitel içerik analizinin takip eden aşamalarında gerçekleştirilmeye çalışılacaktır. Nitekim incelemede kategoriler ve bunlara dair kavramlar/kodlar bakımından istatistiki ölçüm yapılarak elde edilen bulgular nitel içerik analizinde kullanılacaktır. Bundan önce ise kontrol değişken olarak kullanılacak olan ve Türkiye merkezli AB söylemi olarak adlandırabileceğimiz doğrudan AB söylemine ilişkin istatistiki ölçümler de bu kez nitel içerik analizi sürecine bütünlük kazandırma işlevinde de kullanılacaktır. Nitel içerik analizi sürecinde ayrıca, varsa siyasal koşulluluğa ilişkin yukarıda belirtilen kavramların olumlu, olumsuz ve tarafsız (tarihten destekleyici de olmayan örnek verme, farklı anlamlara işaret etme gibi) kullanım durumları belirlenecektir.

Analizde kullanılan siyasal koşullulukla ilgili kavramların, üye ülkelere benimsenen hukuk devleti, demokrasi ve insan hakları değerlerinin zaman içinde çeşitlenerek gelişebileceği düşünüldüğünde her zaman geçerli ve sabit bir niteliğe sahip olmadığı savunulabilir. Bu yüzden kamu yönetimi reform yasal mevzuatlarının genel gerekçelerinde AB siyasal koşulluluğu kategorilerinin yer alma durumu için bir kontrol ve geçerlilik incelemesi gereklilik oluşturabilmektedir. Analizin kontrol sürecinde kamu yönetimi reform yasal mevzuatı genel gerekçesinde AB siyasal koşulluluğuyla ilgili belirtilen ifadelerin anlam olarak Stratejik Çerçeve ve Eylem Planı kategorilendirmesi kapsamı içerisinde yer alıp almadığı araştırmacı tarafından manuel metin yeniden okumalarıyla denetlenecektir. Dahası Türkiye'de ilgili kavramlara ilişkin ifade biçimi ve sözcük seçimi farklılığından kaynaklı olarak da istatistiki ölçüm sürecinde kullandığımız kavram ve sözcüklerin (kodlar) yasal mevzuat genel gerekçelerinde tespit edilememesi durumu da kontrol edilecektir. Bu nedenle salt AB söylemi kullanım istatistiklerine dayalı bir yargıda bulunmaktan

kaçınılacak ve- daha çok yukarıda bahsedilen sakıncaların daha asgari düzeyde olabileceği nitel içerik analizi için bir girdi olarak incelemede kullanılabilecektir.

İnceleme sürecinde yararlanılacak ve ilgili yazın bağlamında oluşturulan **hipotezler** ise şunlardır;

H1: *Avrupalılaşma göstergeleri ve kamu yönetimi reformları arasında Türkiye’de 1999-2016 yılları arasında devamlılığa sahip bir ilişki vardır.* Bu hipotez çerçevesinde “1999-2002 koalisyon ve 2003-2011 tek parti (AKP) hükümetleri dönemi arasında, kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşması bakımından devamlılık var mıdır?” sorusuna yanıt aranmaya çalışılacaktır.

H2: *AB’ye uyum söylemi Türkiye’deki kamu yönetimi reform çabalarının meşrulaştırılmasında kullanılmaktadır.* Bu hipotezin kanıtlamasında ilk hipotez sonuçları da göz önünde tutulacaktır.

AB siyasi koşulluluk ilkelerine ilişkin kavramların kamu yönetimi genel gerekçe metinlerinde yer almasının doğrudan AB siyasi koşulluluğu ile ilişkili olup olmadığının sorgulanması için **Kontrol Değişkenden** yararlanılacaktır. Bu amaçla metin içindeki kavramların, ifadelerin AB’ye alternatif siyasi söylem (örneğin demokratikleşme) ya da AB dışı kurumlara atfen söylenip söylenmediğinin anlaşılması için metinlerde, Avrupa Birliği’ne ilişkin doğrudan/isimsel kavramların analizi yapılacaktır. Bir metinde doğrudan AB söylemi olarak kabul edebileceğimiz Avrupa Birliği’ne ilişkin isimsel ve bilinen kavramların yer alabilmesini genellikle siyasi/meşruiyetsel bir söylem bakımından anlamlandırabiliriz. Bu bakımdan, doğrudan AB söylemi, Brüksel merkezli AB siyasi koşulluluk kategorilerinin aksine Türkiye merkezi bir Avrupalılaşma bakışına denk düşebilmektedir. Bununla birlikte bir metinde siyasi koşulluluk unsurlarına yer verilmesi uygulamaya dönük çabalar için de geçerli olabilmektedir. Burada “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi” ve AYYÖŞ örneklerinde bir kavramın ilk bakışta hem AB siyasi koşulluluğu kategorisi hem de

doğrudan AB söylemi kapsamında gözükebileceği belirtilmelidir. Bu tür kavramlar AB ile onun işleyişine atfen doğrudan bir meşrulaştırıcı söylemde kullanılabilir. Oysa bu kavramların çerçevesinde yer alan ‘yerel özerklik’ ‘insan hakları sözleşmesi’ne uygunluk gibi siyasal koşulluluk unsurlarında reformun teknik ama dolaylı meşrulaştırıcı boyutu ele alınmaktadır.

Yukarıda belirtilenlerin yanı sıra siyasal koşulluluğun AB’ye uyum söyleminde kullanımının büyük ölçüde, AB’ye dair doğrudan isimsel ve bilinen kavramlar ile birlikte kullanımla daha tutarlı olabileceği de savunulabilir. Zira AB’nin üye ve aday ülkelerin uyması için zorunlu tuttuğu yukarıda bahsi geçen ilke ve kategoriler evrensel nitelik taşıyabilmektedir. Bu yüzden AB’ye dair ön bir isimsel atfın bulunması siyasal koşulluluk unsurlarının da bir AB’ye uyum söyleminde kullanımında adeta bir gereklilik halini alabilmektedir. Doğrudan AB söylemine ilişkin belirlenen sözcükler/kodlar şunlardır:

- **AB, (AB) Üye Ülkeler**
- **Avrupa Birliği** (AB) Üyelik/Uyum/Bütünleşme/Entegrasyon
- **Avrupa** (İnsan Hakları Mahkemesi/Komisyonu/Parlamentosu/Birliği Konseyi/Mevzuatı/Ülkeleri/ Bölgeler Komitesi v.d.)
- Kopenhag/Madrid Kriterleri, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” (AYYÖŞ)
- **EUROPOL/JUST, EURADA** (“Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği”)
- (AB ile) **Katılım Ortaklığı Belgesi, (AB ile) Müzakere Fasılları**
- “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye **Ulusal Programı**”
- İlerleme Raporları
- Lizbon Stratejisi/”AB 2000-2010 Stratejisi”, “AB 2020 Stratejisi”
- AB’ye Üyelik Yükümlülükleri
- Avrupa Yeterlilikler Çerçevesi

Yukarıda yer alan sözcüklerin kullanımının siyasal koşulluluk kategorilerine dair kavramlar ile aynı paragrafta bulunup bulunmama durumu kontrol değişken olarak kullanılacaktır. Bu anlamda genel gerekçe metninde doğrudan AB söyleminin sıklığı, -dolaylı AB söylemi olarak- AB siyasal koşulluluk ilkelerine bağlı sözcük kullanımını da teyit edebilecektir. Dahası doğrudan AB söylemi ile siyasal koşulluluğa yönelik çabaların birbirleriyle zıtlığını ya da her ikisinin AB üyeliğine aykırı yönde olabilme durumunu da gözlemleyebilmek mümkün olabilecektir. Böylelikle Avrupalılaşıma göstergelerine ilişkin nitel içerik analizi kısmında AB söylemi ile reform çabaları arasında bir bağının bütünsel ele alınabilmesi bakımından da katkı sağlanabilecektir.

Burada ayrıca Yargı/Yargı Yönetimi gibi daha çok genel hukuki reformlara dönük kategori kullanımlarının da Kamu Denetçiliği (Ombudsman) örneğinde yönetsel reformlarda yer alabildiği gözlenebilmektedir. Bununla birlikte, kuvvetler ayrılığı, silah ticareti, işkence ve uluslar arası suçlara yönetsel reformların yasal mevzuat genel gerekçe metnlerinde rastlanması oldukça güç olabilmektedir. Yine, insan kaçakçılığı, göç ve ilticaya ilişkin uluslar arası antlaşmalara bağlı olarak mevcut temel kanunlar çerçevesinde yapılan alt idari işlemlerle (yönetmelik, tebliğ, idari işlem) düzenleme getirilebilmektedir. Bu son örnekte kamu yönetiminin genel yapı, işleyiş ve personel rejimine ilişkin bir temel yasal mevzuat reformu bulunmasa da bir Avrupalılaşıma yöneliminden söz edilebilmesi mümkündür. Sözü edilen duruma en yakın somut örnek olarak, AB-Türkiye arasında 2015 sonrasında Türkiye'nin göç politikasının AB'ye uyumuna dönük il göç idarelerinin kurulmasını verebiliriz. Araştırma örneğine yansımaya bu tür reform çabalarına, III. Bölüm sonunda değinilmekle birlikte, IV. Bölümde gerçekleştirilen nitel içerik analizinde de bunlardan atıf yoluyla yararlanılmaya çalışılacaktır.

B) REFORM KANUN ve KHK'LARI YOLUYLA TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPALILAŞMASINA DAİR NİTEL İÇERİK ANALİZİ: 1999-2016 DÖNEMİ

AB siyasal koşulluluğunun hukuk devleti, insan hakları ve demokrasi ilkeleri ile ilgili 2012 yılında yayımlanan AB Genel Strateji ve Eylem Planı Çerçevesi metninde bu ilkelere dair **33** kategori belirlenmiştir. 1999-2016 yılları arasında yürürlüğe giren temel yasal mevzuatın genel gerekçe metinlerinde bahsi geçen kategorilerin sadece 11 adeti yer almıştır. 22 adet kategori ise herhangi bir biçimde genel gerekçe metinlerinde yer almamıştır. Burada Avrupalılaşmaya daha belirgin olarak odaklanmak için yasal mevzuatın AB Uyum Komisyonuna iletilip iletilmeme durumu bakımından bir ayırım getirilecektir. Her ne kadar AB'ye Uyum Komisyonu'na havale edilme durumu müstakil bir anlam taşısa da, yasal mevzuatlarda ilgili komisyon raporunda Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği kapsamında bir AB'ye uyum gereğinden açık ve doğrudan biçimde söz edilme durumu da Avrupalılaşma göstergesi olarak kabul edilebilecektir. Son olarak, bu dilimdeki yasal mevzuata, daha önce AB Uyum Komisyonuna sevk edilmesine rağmen ya da ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum gereği belirtilmekle birlikte veto edilme sonrası değişiklik getiren Kanunlar da eklenecektir. Bu bakımdan daha önce veto edilen ve değişiklik getirerek yasalaşan yasal mevzuat tek bir birim olarak değerlendirilecektir.

Takiben AB Uyum Komisyonuna gönderilme durumuna bakılmaksızın sözü edilen kategorileri bir bütün olarak kamu yönetimi reform yasal mevzuatlarına ait genel gerekçe metinlerinde sıkça ya da seyrek⁵²⁰ olarak yer alma biçiminde bir ayırma gidilmesi de mümkündür. Böylelikle kamu yönetiminin Avrupalılaşması, reform yasal

⁵²⁰ Araştırmada, yasal mevzuat genel gerekçelerinde AB siyasal koşulluluk ilkesi kategorilerine ait kavram kullanım aralığı 50 ve 0 adet arasındadır. Doğrudan AB söyleminde bu aralık 41 ve 0 adet arasındadır. Minimal hata payı ile sınıflandırma için toplam AB söylemi kullanımı bakımından 5 ve üzeri kavram kullanımı sık/çok, 4 ve altı kavram kullanımı ise seyrek/az olarak nitelenmiştir. Ayırım sınırında (4 ve 5 adet kullanım) yer alan yasal mevzuat sayısı 34 yasal mevzuat arasında sadece 4 adettir. Nitel içerik analizine konu Avrupalılaşması yüksek dilimdekiler için ise sadece 1 adettir. Bu husus, ilgili yasal mevzuatın analizinde dikkate alınmıştır. Ayrıca geri kalan diğer mevzuatlar ekseriyetle bu ayırım noktasının çok üzerinde ya da çok altında yer almaktadır.

mevzuatlarının ruhu ve lafzı ile AB söyleminin kullanımı daha geniş bir bağlamda incelenebilecektir. Bu amaçla izleyen bölümde AB Uyum Komisyonuna sevk edilmemesine rağmen, genel gerekçede AB siyasal koşulluluk kategorileri kullanılma durumu incelenecektir. Bu alt bölüme kamu yönetiminin kendi yapı, işleyiş ve personel rejimi ile ilgili olmakla birlikte, reform kanun genel gerekçesinde hiç siyasal koşulluluk kategorisi kavramı/kodu barındırılmaması durumu da dahil edilecektir.

AB Uyum Komisyonuna sevk edilen ya da tasarısının sevk edildiği ilgili ihtisas Komisyon raporunda AB uyum gereğinden söz edilen yasal mevzuatlar **görece yüksek Avrupalılaşma göstergesi taşıyan** yönetsel reformlar olarak kabul edilecektir. Ayrıca bu dilimdeki reformlar analizin esas kısmını oluşturmaktadır. Başka bir deyişle Türkiye’de kamu yönetiminde reform yoluyla Avrupalılaşma bu çerçevede irdelenecektir. Görece yüksek Avrupalılaşma olarak varsayabileceğimiz ilk bölüm alt değerlendirmede TBMM’nin sürece görece yoğun olarak dahil olduğu kanunlar ve Hükümetin görece oluşumunda etkin olduğu KHK’lar bakımından da ayırım yapılacaktır. Böylelikle AB Uyum Komisyonuna sevk edilen yasal mevzuat Kanun/KHK ayrımıyla da irdelenebilecektir. Bu karşılaştırma genel gerekçede yer alan AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanımı bakımından derinleştirilmeye çalışılacaktır. Dahası Avrupalılaşmada, nihai halinde siyasi iktidar ve özellikle anamuhalefet partisinin komisyon üzerinden birlikte etkide bulunduğu kanunlar ile daha çok Hükümet tarafından belirlenen ve ilgili ihtisas komisyonuna yürürlüğe girdikten sonra gönderilen KHK’ların Avrupalılaşmaya olan katkıları karşılaştırılabilecektir.

Bu bölümde ilkin siyasal koşulluluk kategorilerinin kamu yönetimi reform yasal mevzuatında kullanılma durumu bu kategorilere dair kavram/kodların tasarı genel gerekçe metinlerinde istatistiksel ölçümü ile niceliksel olarak ölçülecektir. AB Uyum Komisyonu’na sevk edilen ya da bu komisyon kurulmadan önce ilgili komisyon raporunda AB uyum gereğine dönük reform yapıldığı belirtilen yönetsel reform yasal mevzuatı genel gerekçesinde kullanılan koşulluluk kategorilerine ait kodların (kavramlar) sözcük bağlamı ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Burada komisyon raporu ve tutanaklarından da yararlanılacaktır. Böylelikle reform kanun/KHK’sının ruhu

(amaç) ve lafzı (içerik) bakımından da bir karşılaştırma imkanı doğabilecektir. Ayrıca siyasal koşulluluk kategorileri arasındaki ilişki, kategorilere ilişkin öne çıkan kavramlar, birer alt sınıflandırma olarak, 1999-2016 yılları arasında yer alan dönemler ve kamu yönetimi reform alanları merkezi yönetim, yerel yönetim, ve bu iki alana ortak düzenleme getiren SIGMA sınıflandırmalarına uygun düzeyler bakımından da ele alınacaktır.

Bahsi geçen sınıflandırmanın ele alındığı tarih aralığı 1999-2016 yılları arasındadır. Ancak bu tarih aralığı dönemlere ve alt dönemlere ayrılabilir. Detaylı bu bölümün ilk alt başlığında değinilen bu dönemlendirmelerin ilki 1999-2002 dönemi, ikincisi 2003-2011 dönemi ve sonuncusu 2012-2016 dönemidir. Bu son dönem, 2016 yılında OHAL ilanı ile sona ermektedir. Bu karar, siyasal koşulluluk ilkeleri bakımından AB üyeliği umuduna dayalı AB etkisinin 1999 yılından itibaren oldukça minimal bir düzeye gelişi anlamı taşıyabilmektedir.

Nitel içerik analizinde izlenecek yolun burada özetlenmesi faydalı olabilecektir. Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsü edinmesi, birtakım AB'ye uyum gereklerini de ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de, Hükümetlerin AB'ye uyum gereklerinin ifasına dönük taahhütleri bulunmaktadır. Türkiye'de 1999-2016 yılları arasında kamu yönetimini yapı, işleyiş ya da personel yönünden genel anlamda ilgilendiren 34 temel yasal mevzuat yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe giren 34 temel yasal mevzuatın, AB perspektifine ne ölçüde uymakta olduğu, Türkiye'de 1999-2016 döneminde geçerli yasalaşma prosedürü bağlamında incelenebilir.

İlk aşamada Hükümet'in TBMM'ye sunduğu Kanun tasarıları ile doğrudan Resmi Gazete'de yürürlüğe girerek aynı gün TBMM'ye sunulması gereken Kanun Hükmünde Kararname tasarılarının genel gerekçe metinleri ele alınacaktır. Genel gerekçelerde AB siyasal koşulluluğu ilkeleri kapsamında oluşturulan kavram/kodların yanı sıra Avrupa Birliği'ne doğrudan atıf yapan kavramların (AB, Kopenhag Kriterleri, Europol gibi) kullanılma sıklığının dağılımı ölçülecektir. Genel gerekçe metninde kullanım durumunun istatistiksel ölçümü yapılan bu kavram gruplarının ilki dolaylı (AB merkezli), ikincisi ise doğrudan (Türkiye merkezli) AB söylemi olarak adlandırılmıştır.

İkinci aşamada, TBMM'nin bir ihtisas komisyonu olan Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na bir yasal mevzuatın sevk edilme durumu söz konusudur. Ancak, anılan komisyon 2003 yılında kurulmuştur. Bu nedenle, formel olarak bu ihtisas komisyonuna sevk edilme durumunun yanı sıra sevk edildiği ilgili ihtisas komisyonu raporunda reformun AB'ye uyum gereğince yapıldığının belirtilmesi de bu ilk durumla aynı kategoride değerlendirilecektir. İncelemede, oluşturulan bu kategorideki 16 adet yasal mevzuat yüksek Avrupalılaşma diliminde kabul edilecek ve nitel içerik analizine konu olacaktır.

Bir parantez açılarak, 2002 yılında yasalaşan 4734 sayılı kanun ile yasalaşma süreci Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nun kuruluş yılı olan 2003 yılına denk düşen 5018 sayılı Kanun'un bu komisyona sevk edilemediği görülmektedir. Ancak bu yasal mevzuatların komisyon raporlarında TBMM'de grup kurabilen siyasi partiler tarafından reformun AB'ye uyuma dair olduğu hususu üzerinde, farklı siyasi amaçlar üzerinden de olsa, mutabık kalılabilmektedir. Öte yandan, bu iki örnek dışında ve yüksek Avrupalılaşma diliminde kabul edilmeyen diğer yasal mevzuatlarda Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na sevk durumu gözlemlenmediği gibi, ilgili ihtisas komisyonlarında da AB'ye uyuma dair yapıldığı ya da AB perspektifine yakınsamanın gözetildiğine dair bir ifade yer almamaktadır.

Nitel içerik analizi kapsamında, yüksek Avrupalılaşma dilimindeki yasal mevzuatların tüm komisyon raporları ruh (amaç) ve lafz (içerik) bakımından AB'ye uyum gerekleri taşıma durumları ile ruh-lafz bakımından bütünlük taşıyabilme durumları gözlemlenecektir. Analize yardımcı olarak, ilk aşamada istatistiki ölçümleri yapılan doğrudan ve dolaylı AB söylemlerinin yasal mevzuat genel gerekçesinde kullanım ve birbiriyle uyum durumunun ruh ve lafzdaki durumla ilintiliği irdelenecektir. Dahası, irdelemede AB ilerleme raporları ve OECD'nin SIGMA raporları ile bazı ihtisas komisyonu tutanaklarından da yararlanılabilecektir.

Son aşamada, ihtisas komisyonunda –değiştirilerek ya da aynen kabul edilen- yasal mevzuat metninin TBMM Genel Kurulu'nda değişikliğe uğrayıp uğramadığı denetlenecektir. Böylece, Avrupalılaşma etkisinin fiiliyata geçme durumu da gözlemlenebilecektir. Analizi takiben, araştırma bütünlüğü için, kalan 18 adet yasal

mevzuatın neden Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na sevk edilmediği ya da neden ilgili ihtisas komisyonunda AB'ye uyuma dair masaya yatırılmadığı sorgulanacaktır. Sorgulamada, bu bölümdeki reformlarda tasarı genel gerekçesinde AB söylemlerinin biri ya da her iki türünün kullanıldığı 15 yasal mevzuat düşük Avrupalılaşma diliminden ilk diliminde, hiç AB söyleminin tasarı genel gerekçesinde kullanılmadığı 3 yasal mevzuat ise ayrı bir dilimde ele alınacaktır. Elde edilen bulgular, nitel içerik analizi bulgularına bütünlük kazandırmak için kullanılacaktır. Böylelikle, tezin araştırma sorusunun aydınlatılması için oluşturulan hipotezlerin kanıtlama ve çürütme işlemlerine tabi tutulması sağlanacaktır.

1) Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'na Sevk Edilen Kamu Yönetimi Reformu Yasal Mevzuatlarının Komisyon Raporu ve Tasarı Genel Gerekçeleri Bakımından İncelenmesi

Türkiye'de TBMM'nin işleyişinde Kanun ve KHK'lar, esas ve tali nitelikteki komisyonlara havale dilmektedir. Bu bölümdeki inceleme alanı içerisindeki tüm yasal mevzuatlar –bir kanun ile kurulmasından dolayı- AB Uyum Komisyonuna tali olarak sevk edilmiştir. Bu bölümde anılan komisyona sevk edilen ya da ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum gereğine değinilen yasal mevzuatların Avrupalılaşmasında lafz ve ruh bakımından inceleme yapılacaktır. Ayrıca burada dönemler içerisinde yasal mevzuatların kanun gerekçesinde AB siyasal koşulluluğuna ait kategorilerin salt ya da kısmi olarak bulunma ve hatta hiç bulunmama durumları irdelenecektir. Bu bölüm sonunda ise siyasal koşulluluk kategorilerinin reform kanun genel gerekçelerinde bulunma durumu, komisyon rapor ve tutanakları da göz önüne alınarak incelenecektir.

İlave olarak, belirli temel kanunda sonradan yine tasarı yoluyla değişiklik olduğu durumlarda, o kanunun nitel değerlendirmesinde değişiklik getiren tasarının komisyon rapor ve tutanakları ile genel gerekçesi de irdelenecektir. Dahası nitel değerlendirme sırasında, belirli siyasal koşulluluk kategorilerin neden sık geçtiği ve neden diğer kanunlarda bu sıklığın gözlemlenmediği üzerinde de durulacaktır.

Türkiye'de, 1999-2016 tarih aralığında, kamu yönetiminin yapı, işleyiş ve personel rejimi bakımından etkileyen ve Hükümet tarafından tasarısı verilen temel

yönetmelik reformlarının toplam **16 adeti** AB Uyum Komisyonuna sevk edilmiştir. Bunların 11 adeti kanun tasarısı iken 5 adeti KHK'dır. Dahası KHK'ların tümü hâla tali olarak sevk edildikleri AB Uyum Komisyonu'nda görüşülmeyi beklemektedir. Kanunların ise 2 adeti yasalaşmasına ve sevk edilmesine rağmen hakkında AB Uyum Komisyonu Raporu verilmemiştir. Yine de AB Uyum Komisyonu'na havale edilen yönetmelik reformlarının 1999-2016 tarihleri arasındaki toplam yönetmelik reform temel yasal mevzuatının hemen hemen yarısını oluşturmaktadır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun genel gerekçesinde⁵²¹ AB siyasi koşulluluğuna ilişkin kategorilere **49** kez değinilmiştir. Bu kullanımların 47'si DED kategorisine ait iken diğer 2 adeti Sivil Toplum kategorisine aittir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 3 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 2: 5302 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Sivil Toplum Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
kamu yönetiminin	demokratikleşme	taleplerini
geleneksel	temsil	yönteminin
daha	demokratik	açıklık
demokratik	açıklık	katılım
açıklık	katılım	hesapverebilirlik
katılım	hesapverebilirlik	ilkelerinin
yararlananların memnuniyetini artırmak	hukuka uygunluk	etkinliği

⁵²¹ 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanun Tasarısının Cumhurbaşkanı tarafından Vetosu Üzerine TBMM'ce Kabul Edilen 5302 sayılı Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0767.pdf>,

çıktılara odaklanan bir yönetimde	hesap verebilirlik	açıklık
hesap verebilirlik	açıklık	saydamlık
açıklık	saydamlık	katılım
saydamlık	katılım	öngörülebilirliği kapsayan
temsili	demokrasi	halkın
diğer taraftan	demokratik	sistemin önemli bir unsuru
sistemin önemli bir unsuru	çoğulculuk	katılım
çoğulculuk	katılım	sağlanmasında
halkın	katılım	sağlamada
daha fazla	katılım	imkanı
adeta	demokrasi	için eğitim merkezleri
il özel idarelerinin	özerk	kurumlar
Cümle başında	demokrasi	nin yaygınlaşması
çağdaş	demokratik	ülkelerin
“il özel idareleri	mahalli idare özerkliği	-nin gerektiği
bağımsız karar alma	açıklık	katılım
açıklık	katılım	sağlama
olmadıklarından	demokratik	nitelikleri
temel değerler olan	demokrasi	özerklik
demokrasi	özerklik	katılım

özerklik	katılım	ve etkinlik ilkeleri
bir gereği olan	özerklik	(bu tasarıda) anlaşılması gereken
Cümle başında	katılım	idarelerin
idarelerin	demokratik	-leştirilmesini
yönetimin	demokratik	-liği birbiri ile çatışan değil
bölüşümü ile	özerklik	ve idari vesayet
tasarı ile	özerk	bir mahalli idarenin
idarenin bütünlüğü	hukuka uygunluk	-unu sağlayacak
daha	demokratik	katılımcı
demokratik	katılımcı	saydam
katılımcı	saydam	hale getirilmesi
daha	demokratik	ve vatandaş odaklı
Cümle başında	katılım	-a ilişkin yeniliklerin
sağlamak için	yerindenlik	ve ihtiyaca uygunluk
il özel idare yönetimleri	katılım	bir yapı kazanacak
bir yapı kazanacak	demokratik	nitelikleri artacaktır
Öngörülebilir;	açık	saydam
açık	saydam	hesap verme yükümlülüğü
saydam	hesap verme yükümlülüğü	olan
kavuşacaklar,	demokratik	değerlerin yaygınlaşmasına

Sivil Toplum		
imkanı sağlamakta	sivil toplum örgütleri	de dahil olmak üzere
kamu kurum ve kuruluşları	sivil toplum örgütleri	ile işbirliği

5302 sayılı Kanun 2003-2011 döneminin ilk alt dönemi olan 2003-2007 yılları arasında yürürlüğe girmiştir. AB tarafından da bu temel kanunun, 5393 sayılı Belediye Kanunuyla aynı dönemde yürürlüğe girişi, olumlu karşılanmıştır. (Bkz. III. Bölüm, s.s. 102) Genel gerekçede siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavramların **sözcük bağlamında**, ağırlıklıla “demokrasi”, “katılım”, “özerklik” ve “saydamlık”-“açıklık” kavramlarının kullanıldığı tespit edilmektedir. Ayrıca tüm kullanılan kavramlara ağırlıklıla “yaygınlaşma”, “imkan sağlamak”, “gereği” ifadelerinin eşlik ettiği görülmektedir. Bu kavramların öncesinde ise koşulluluk kategorilerinin geliştirilmesine dair “daha” ya da nitelik belirtici diğer sözcüklerin yer aldığı tespit edilmiştir. Bu bakımdan DED kategorisine ait kavramların reform için bir ön koşul ve hedeflenen amaç olduğunun altı çizilebilir. Bununla birlikte “özerklik” kavramının AYYÖŞ’ün çizdiği sınırlar daraltılacak biçimde tanımlanarak kullanıldığı da belirtilmelidir. Bu tür kavramların açık destekleyicilikten ziyade bu konuda olumsuzluk içermeme ya da mevcut durumun gerilememesi bakımından olumluluk taşıdığı da vurgulanabilir. Yine de genel gerekçede yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorilerinin hemen hemen olumlu yönde kullanıldığı belirtilebilir.

Sivil Toplum kategorisi ve doğrudan AB söylemi kullanımı bakımından, DED kategorisi bakımından da belirtilen AB etkisinin yoğun biçimde hissedildiği bir reform kanunu olduğu savının içi doldurulabilir. Her ne kadar DED ve Sivil Toplum kategorilerinin bir arada kullanımı olumlu olsa da, bu kanun genel gerekçesinde siyasal koşulluluğa dair diğer kategorilerin bulunmaması Avrupalılaşmadaki bu olumluluğun sınırlarını oluşturabilmektedir. Ayrıca genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin aynı paragrafta bir arada kullanılmadığı bir metindir. Bununla birlikte bu kanunun genel gerekçesi, yerel yönetim alanındaki görece en fazla

AB siyasi koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir.

5302 sayılı Kanun'da yer alan düzenleme daha önce 5197 sayılı Kanun Tasarısı yoluyla TBMM'ye sunulmuştur. Ancak mevcut Anayasa hükümleri ile çeliştiği gerekçesiyle Cumhurbaşkanının vetosuna uğramıştır. Bu uyumsuzluk veto metninde güçlü merkezi yönetim yerine güçlü yerel yönetime olanak tanınması olarak betimlenmektedir. 5302 sayılı Kanun'a dair Plan ve Bütçe Komisyonu raporu, muhalefet şerhi ve hatta bahsi geçen Cumhurbaşkanlığı vetosunda hiç AB vurgusu bulunmamaktadır.⁵²²

5302 sayılı Kanun'a öncül nitelikte olan –veto edilen- 5179 sayılı Kanun Tasarısı'na dair AB Uyum Komisyonu Raporu'nda ise AB'ye uyum gereği ve AYYÖŞ'e uygun olarak "...İl Özel İdarelerinin başına, güçlendirilmiş yetkilerle donatılmış Genel Sekreterlik Kurumu'nun getirilmesi"⁵²³ ve "...Kent Konseyleri düzenlenerek yerel yönetim meclislerine ve bu meclislerin komisyonlarına sivil toplum örgütü ve meslek kuruluşlarının katılımlarına imkân tanınma"sının⁵²⁴ tasarı ile sağlanacağı vurgulanmıştır. Dahası, il genel meclisi ile ilintili bir 'geri çağırma' mekanizması olmaması bir eksiklik olarak belirtilmektedir. Ayrıca, kent konseylerinde katılıma dair şekli yapı yetersiz görülmektedir. Tasarıda yer alan ve meclisin feshine gerekçe unsur sayılan "görevle ilgili olmayan konuda siyasi görüşme ve karar alma" hükmü ifade özgürlüğü bakımından kanun metninden çıkartılmıştır.

5179 sayılı Kanun Tasarısı'yla ilintili İçişleri Komisyonu Raporu'nda ise Vali'nin seçimle göreve gelmesi önerisi "Komisyon üyelerimiz, il özel idaresinde kurulan yeni sistem içinde valinin seçimle gelmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Avrupa ülkelerindeki mahalli idare birimleri incelendiğinde, mahalli idare birimlerindeki yürütme organlarının ya seçimle geldiklerini ya da seçilmiş organlar tarafından atandığı görülmektedir." biçimindedir.⁵²⁵ Bu nedenle "Valinin

⁵²² T.B.M.M., 24.6.2004 Tarihli ve 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/856), (S. Sayısı: 791), Dönem: 22 Yasama Yılı: 3

⁵²³ T.B.M.M., İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767), (S. Sayısı:583), Dönem:22 Yasama Yılı:2

⁵²⁴ Op. Cit.

⁵²⁵ Op. Cit.

yürütmenin başı ve il özel idaresinin başı olması ancak meclise katılmaması”⁵²⁶ kararı benimsenmiştir. Bu düzenleme Muhalefetin Prens Sabahattin perspektifi gerekçesiyle yerelleşmeye kuşkucu yaklaşımını besleyecek bir tarzda da olsa yereli güçlendirici gözükmektedir. Kanunun ruhu ve lafzı bakımından AB’ye uyum gereği çok belirgin değildir. Bununla birlikte Avrupalılaştırmanın meşrulaştırıcı kullanımı bakımından, AB uygulaması ile bir çakışmanın söylem olarak kullanıldığı söylenebilir.

Tasarısı Komisyon’a veto ile tekrar gelen bu düzenlemede Komisyonca kabul edilen metinde yer alan kent konseyleri, geri çağırma gibi unsurlar TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilen metinde yer almamaktadır. Ayrıca ifade özgürlüğü kapsamı vurgusuyla tasarı metnine konulmayan “görevle ilgili olmayan siyasi görüşme ve karar” alabilme hükmü Genel Kurul’ca kabul edilen 22. Maddede Meclisin bir fesih nedeni olarak belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun genel gerekçesinde⁵²⁷ AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategorilere 50 defa değinilmiştir. Bunların 48’i DED kategorisine ait iken diğer 2 adeti Sivil Toplum kategorisine aittir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 4 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Hemen belirtmelidir ki aynı dönemde kanunlaşan 5302 sayılı Kanun ve 5393 sayılı KYTK’nın veto engeli ile karşılaşmasını takiben hızlıca Meclis’e sunulmuştur. Bu kanunların genel gerekçelerinin mahalli idare ve kamu yönetimi reformu gereği ile ilgili kısımlarının yanı sıra büyük ölçüde de AB söyleminin yer aldığı paragrafların aynı oldukları gözlemlenmiştir. Bu bakımdan 5302 sayılı Kanunun genel gerekçesinin 2. Paragrafından 27. Paragrafına kadar olan kısımların aynısı 5393 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de yer almıştır. Sivil Toplum kategorisindeki kavramların kullanımı yukarıda bahsi geçen bazı farklılıklardan etkilenmemektedir. Bahsi geçen denklikten istisna olarak 28. Paragrafta 5302 sayılı Kanun genel gerekçesindeki aynı paragrafa bir cümle eklenerek “katılım” kavramı öncesinde “daha aktif ve”, sonrasında “bir özellik” ifadeleriyle kullanılmıştır.

⁵²⁶ Op. Cit.

⁵²⁷ 5393 sayılı Belediye Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1038.pdf>

5302 sayılı Kanun genel gerekçesi ile önemli bir kısmı aynı olan bu genel gerekçede siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavramların **sözcük bağlamında**, 5302 sayılı Kanun genel gerekçesindeki gibi tüm kavramların reform çabası için ön koşul ve hedeflenen amaçlar olduğunun altını çizebiliriz. Yine bunlar arasında “demokrasi”, “katılım”, “özerklik” ve “saydamlık” kavramlarının kullanım açısından başta geldiği belirtilebilir. 5393 sayılı Kanunun genel gerekçede yer alan Sivil Toplum kategorilerinin olumlu yönde kullanımı, genel olarak sözcük bağlamı ve doğrudan AB söylemi kullanımı 5302 sayılı Kanun genel gerekçesi ile birebir aynıdır. Bu nedenle yerel yönetimin Belediye birimine ait bu Kanun genel gerekçesinde Sivil Toplum kategorisinin reforma etkisi ve reform kanununun Avrupalılaşmasının değerlendirilmesinde hemen hemen benzer yargılara varabilmemiz mümkündür. Ayrıca genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin aynı paragrafta bir arada kullanılmadığı bir metindir. Yine de 2003-2007 alt döneminde yürürlüğe giren 5393 sayılı kanunun genel gerekçesi, 5302 sayılı Kanun’un genel gerekçesi gibi yerel yönetim alanındaki görece en fazla AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir.

Veto edilen 5215 sayılı Kanun 5393 sayılı Kanun’un öncülüdür. Veto edilen kanunun AB Uyum Komisyonu Raporu’nda, yalnızca görevden uzaklaştırma tartışılmıştır. Diğer düzenlemelerde mutabık kalınmıştır. Buna göre “... düzenlemede ...mahalli idare organlarının ve üyelerinin görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında fıkra da belirtilen sebepler nedeniyle geçici bir tedbir olarak görevlerinden uzaklaştırılabilmelerinin, İçişleri Bakanı’nın yetkisinden alınarak yargı kararına istinaden yerine getirilmesinin gerektiği ...”⁵²⁸ düşüncesi ileri sürülür. Ayrıca Anayasa’nın İçişleri Bakanı odaklı hükmüne rağmen yargı kararı esaslilikte ısrar edilir. İçişleri Komisyon Raporu ise AB’ye uyum gereğinden söz etmemektedir. Muhalefet şerhi belediye meclisi feshi, belediyelere ölçek sınırı getirilmesi, Belediye Şirketleri üzerinedir. Bunların ilk ikisi düşünce özgürlüğü ve sekülerleşme ile ilişkilidir.⁵²⁹

⁵²⁸ T.B.M.M. , **Belediyeler Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/766)**, (S. Sayısı : 616), Dönem : 22, Yasama Yılı : 2

⁵²⁹ Op. Cit.

AB Uyum Komisyonu'na 5215 sayılı Kanun'a rapor bildirdiğinden 5393 sayılı Kanun'a rapor oluşturulmamıştır. Ancak Kanunun Plan ve Bütçe Komisyonu Raporunda, AB'ye uyumdan çok "... Yerel yönetimler reform çalışmalarının temelinde, etkin bir yönetim ve daha fazla demokrasi düşüncesinin yatmakta olduğu, yerel yönetimlerin demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesinin değişen dünyanın da bir gereği"⁵³⁰ ifadesi vurgulanır. İfade reformda AB dışı etmenlere işaret eder. Muhalefet şerhinde yerel sınırlar, belediye statüsünün ilgası ile sosyal yardım aktiviteleri AYYÖŞ ve Avrupa Sosyal Şartı'na istinaden AB ile çelişkili olarak nitelenir. Dahası 2003 Ulusal Program'yla norm kadroya getirilen aranjmanın uyumsuzluğu vurgulanır.⁵³¹

Sonuç olarak, 5393 sayılı Kanun'un yerelleşme hedefi ile AB perspektifinin çakışması ve tasarı-ları-nın AB Uyum Komisyonu'na sevk edilmesi dışında ilgili tüm tasarı Komisyon Raporlarında AB'ye üyelik ya da AB'ye uyum gereğinden açıkça söz edilmemiştir. Bu bakımdan tasarı genel gerekçesindeki AB söylemi yoğunluğu ile Kanun tasarısının AB'ye uyuma yönelik ruh/amaç açısından zayıflığı arasında paralellik gözlemlenememektedir. Dahası, Kanun lafzında yer alan düzenlemelerde de yerelleşme çabaları dışında herhangi bir biçimde AB'ye uyumdan söz edilmemektedir. Buna karşın komisyonda reforma yönelik Anamuhalefet Partisi'nin eleştirileri AB söylemi kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan, Belediye Kanunu'nun yasalaşması için, düzenlemenin AB perspektifi ile birebir örtüşme çabası olmaksızın AB söylemi kullanıldığı yolunda bir önerme kuvvet kazanabilecektir. Gene de, reformun yerelleşme üzerine olması, genel gerekçedeki AB söylemi, bu kanundan tamamen ayrı düşünülemeyecek olan İl Özel İdaresi Kanunu'nda AB ülkelerindeki uygulamalar –büyük ölçüde tartışmalı konular için de olsa- referans alındığından ilk önerme kadar güçlü olmasa da onun anlamını sınırlayabilen bir Avrupalılaştırmadan söz edilebilir.

Komisyonca kabul edilen metinde yer alan mahalli idare organ ve üyelerinin görevden uzaklaştırılması veya feshinde İçişleri Bakanı ya da yargıya yetki verilmesi yönündeki tartışma arasındaki Genel Kurulca kabul edilen 30 ve 44. Maddelerde

⁵³⁰ T.B.M.M. , **Belediye Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporu (1/1038, 2/272, 2/482)),** (S. Sayısı : 944), Dönem : 22, Yasama Yılı : 3, s.30

⁵³¹ Ibid, s.38-51

yetkinin paylaştırılması olarak sonuçlanmıştır. Dahası Komisyondaki norm kadro ile istihdamdaki uyumsuzluğa ilişkin muhalefet eleştirileri 18. ve 49. Maddelerde norm kadroya uyum zorunluluğu ile sonuçlanmıştır.

4982 sayılı Bilgi Edinme hakkındaki Kanunun genel gerekçesinde⁵³² AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategorilere 40 defa değinilmiştir. Bunların 33 adeti DED kategorisine aittir. Bunun yanı sıra metinde 4 defa Evrensel Bağlılık kategorisine, 3 defa ise İfade Özgürlüğü kategorisine değinilmiştir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 2 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 3: 4982 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek, Evrensel Bağlılık ve İfade Özgürlüğü Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
Hükümet Programı’nda	bilgi edinme hakkı	toplumun
vatandaşın	bilgi edinme hakkı	kanunu çıkarılacaktır
vatandaşın bilgi edinmesi ile	bilgi edinme hakkı	sınırlanmasına ilişkin
Cümle başında	demokrasi	hukukun üstünlüğü
demokrasi	hukukun üstünlüğü	-nün gereklerinden olan
-nün gereklerinden olan	bilgi edinme hakkı	, bireylere
yönetimi	halk denetimi(ne)	açıklık
halk denetimi(ne)	açıklık	şeffaflık
açıklık	şeffaflık	sağlama
Hem –Devleti-	halkın (kamuoyu) denetimi	kolaylaşmakta

⁵³² 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0632.pdf>

Devletin	demokratik	karakteri
kamu kurum ve kuruluşlarında	açıklık	şeffaflık
açıklık	şeffaflık	kavramı
Cümle başında	demokratik	ülkelerde
ülkelerde	bilgi edinme hakkı	temel hak ve özgürlükler
bilgi edinme hakkı	temel hak ve özgürlükler	kullanılması
Cümle başında	şeffaflık	gizlilik
vatandaşların	bilgi edinme hakkı	Cümle sonunda
kurum ve kuruluşlar	bilgi edinme hakkı	“-nın kullanılması
sağlamak yoluyla	şeffaf yönetim	-in sağlanmasına katkı
sağlamak amacıyla	bilgi edinme hakkı	kullanılmasının sınırları
Cümle başında	bilgi edinme hakkı	-nı belirlerken
müdahalesi	demokratik	bir toplumda
herkesin	bilgi edinme hakkı	kullanabileceği
Cümle başında	bilgi edinme hakkı	kullanılmasında
Cümle başında	bilgi edinme hakkı	-nın kullanılmasına
Cümle başında	bilgi edinme hakkı	sınırları belirlenmiş
Ayrıca,	bilgi edinme hakkı	başvurusu reddedilen
(AB mevzuatı)	demokratik	şeffaf yönetim
demokratik	şeffaf yönetim	gereği olan

gereği olan	eşitlik	açıklık
eşitlik	açıklık	tarafsızlık
kişilerin	bilgi edinme hakkı	kullanmasına
Evrensel Bağlılık		
Cümle başında	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)	-nin 8. Maddesinin ilk fıkrası
muhaberatın gizliliği	insan hak ve hürriyetleri	olarak kabul
bu	hak ve hürriyetler	getirilebilecek sınırlamalar
vazgeçilmez	temel haklar	-den biri
bilgi edinme hakkı	temel hak ve özgürlükler	kullanılması
İfade Özgürlüğü		
(Anayasa maddesi)	düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti	hangi ölçülerde sınırlandırılabilceği
dokunulmazlık,	muhaberatın gizliliği	bir insan hak ve hürriyeti

Genel gerekçede yer alan AB siyasal koşulluluk kategorilerinin büyük çoğunluğu olumlu yönde kullanılmıştır. Kategori kullanımlarının 4'ü ise olumsuz olmayan ya da nötr (tarafsız) bir kullanımda okunabilmektedir. Ayrıca Bilgi Edinme Hakkı kavramının olumsuz ve olumlu kullanımlara aynı anda konu olabilmesi de söz konusu olabilmektedir. Bununla birlikte genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin bir arada kullanıldığı bir metindir. Dahası bu Kanunun genel gerekçesi, kamu hizmeti ve genel olarak yönetsel reformlar alanındaki görece en fazla AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanılan metinlerden biridir.

Genel gerekçenin sözcük bağlamında genellikle Bilgi Edinme Hakkı, Demokrasi, Açıklık, Şeffaflık kavramlarının kullanıldığı gözlemlenmektedir. DED kategorisindeki bu kavramlara yaygınlıkla “kullanılma”, “sağlama”, “sınırlama” ve “gizlilik” ifadelerine eşlik ettiği gözlemlenmektedir. Bu kavramların öncesinde ise ağırlıkla “Devlet”, “ülkeler”, “vatandaş”, “müdahale” ifadeleri yer almaktadır. Bu söyleyiş tarzının, çoğunluğu DED kategorisindeki bu kavramların toplumdaki kullanımının bir bakıma güvenlik/özgürlük dengesi gözetilerek gerçekleştirilmek istendiğine işaret edebilmektedir. Evrensel Bağlılık kategorisinde kullanılan kavramlar ise reformların gerçekleştirilmesinde uluslar arası taahhüt ve değerlerin gözetildiği vurgusuna işaret edilebilmektedir. İfade özgürlüğü kategorisindeki kavramların kullanımı ise bir güvenlik/özgürlük dengesi gözetilmek istendiğine işaret edebilmektedir. Zira Bilgi Edinmeye ilişkin bu kanun genel gerekçesinde İfade Özgürlüğü kategorisine yalnızca 2 defa yer verilmiştir. 2003-2011 döneminin ilk alt/yarı dönemine ait bu Kanunun genel gerekçesi, hem kamu hizmeti düzeyi hem genel olarak yönetsel reformlar alanındaki görece en fazla AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanılan metinlerden biridir. Kavramların az da olsa belirli bir kısmının olumsuz/sınırlayıcı bir bağlam içermesi ve önemli sayıda siyasal koşulluluk kategorisi kullanımına rağmen doğrudan AB söyleminin sadece 4 adetle sınırlı kalması söz konusudur. Bu durum Avrupalılaşıma göstergelerinde adet ve nitelik bakımından görece çokluğun getirdiği olumluluğu sınırlayabilmektedir.

4982 sayılı Kanun tasarısı ile ilintili olan AB Uyum Komisyonu’nda “Avrupa Birliğine uyum süreci çerçevesinde, Avrupa Birliği müktesabatı dikkate alınmak suretiyle, demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kişilerin, bilgi edinme haklarını kullanmalarına yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.”⁵³³ ifadesi ile AB’ye üyelik hedefi ile düzenlemenin amacı arasında bir ilinti kurulmaktadır. Dahası, bu komisyonda “Avrupa Birliğine üye ülkelerde nasıl düzenlendiğine bakarak, Avrupa Birliğine üye ülkelerle mevzuat uyumunun sağlanıp sağlanmadığı incelenmelidir. Bu amaçla seçilecek örnek üye

⁵³³ T.B.M.M., Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, (1/632), (Sıra Sayısı:248), Dönem:22 Yasama Yılı:1, s.6

ülkelerin mevzuatı ile bir karşılaştırma yapılmalıdır.”⁵³⁴ vurgusu ile bu alandaki tasarı ile AB mevzuatı bakımından karşılaştırma yoluna gidildiği belirtilmektedir.

İlk bakışta da olsa reform düzenlemesinin ruhu ve lafzı arasında bir uyum endişesinin varlığından söz edilebilir. Nitekim, elektronik posta ile başvuru, belgeye erişim maliyeti, itiraz hakkı, yargı denetimi dışındaki bilgilere erişim, Devletin ekonomik politikasına zarar verecek belgelere erişim konularında AB’ye üye ülke mevzuatları paralelinde değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu ile ilintili bir madde, tali komisyon olunmasına binaen değerlendirilmemiştir.⁵³⁵ Yine de bahsi geçen kanunun ruhu ve lafzı arasında AB’ye uyum niteliği bakımından bir paralelliğin olduğu ve birtakım temellere de sahip olduğu belirtilebilir.

Komisyonca kabul edilen ve yukarıda sözü edilen hususların TBMM Genel Kurulu’na kabul edilen metine doğrudan yansımıştır.

6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması hakkında Kanunun genel gerekçesinde⁵³⁶ AB siyasi koşulluluğuna ait kategorilere “İfade Özgürlüğü” kategorisinde 22 defa ve “Evrensel Bağlılık” kategorisinde ise 8 defa olmak üzere toplamda 30 kez değinilmiştir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 13 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 4: 6698 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Evrensel Bağlılık ve İfade Özgürlüğü Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Evrensel Bağlılık		
gerek	taraf olunan (olduğumuz) sözleşmeler	ve gerekse

⁵³⁴ Ibid, s.6

⁵³⁵ Ibid, s.8

⁵³⁶ 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0541.pdf>

koruma altına alınan	temel haklar	ihlali
çağımızda	insan hakları	-ının korunması
kişisel verilerin korunması	temel (bir) insan hakkı”	olarak güvence altına alınmış
itibaren	uluslar arası belgeler	“-de yer almaya
yönelik	uluslar arası belgeler	göz önüne alındığında
Cümle başında	uluslar arası belgeler	mukayeseli hukuk uygulamaları
Cümle başında	Avrupa Konseyi’nin –kişisel veriler üzerine- sözleşmesi	... imzalanmıştır.
İfade Özgürlüğü		
kişisel	verilerin belli şartlar dahilinde işlenmesine, muhafaza (veri koruma)	edilmesine
paralel olarak	kişisel verilerin korunması	-nın da önemi
ülkemizde	kişisel verilerin korunması	ilişkin alanı
ülkemizde	kişisel verilerin korunması	sağlayacak
yapılan düzenlemeyle	kişisel verilerin korunması	temel (bir) insan hakkı olarak güvence altına alınmış
ülkemizde	veri koruma	ilişkin
Türkiye’de	veri koruma	Alanındaki kanuni boşluk
Ülkemizde	veri koruma	İlişkin kanuni düzenleme olmaması

kanuni dayanağın olmayışı	veri koruma	sağlanmasına
13. paragraf	veri koruma	
Hükümet'in Eylem Planı...	kişisel veri koruması	ilişkin
arasında		
Cümle başında	kişisel verilerin korunması	konusu ekonomik alanla
ülkemizde	kişisel verilerin korunması	ilişkin
Cümle başında	kişisel verilerin korunması	konusu
Avrupa Konseyi	kişisel verilerin korunması	(aynı standartta) ve sınır ötesi
Avrupa Konseyi ayrıca	kişisel verilerin korunması	-na yönelik
üye ülkelerin	veri koruma	ilişkin mevzuatı
üye ülkelerdeki bireylerin	veri koruma	ve kişisel
Cümle başında	kişisel verilerin korunması	-na yönelik
bir otoritenin	veri güvenliği	ilişkin
oluşturulmasının		
işlenmesi	kişisel verilerin korunma(sı)	altına alınması
korunması ve	kişisel verilerin özgür dolaşımı	sağlayacak

Genel gerekçede yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorileri olumlu yönde kullanılmıştır. Ayrıca genel gerekçede AB siyasal koşulluluk kategorisi ve de doğrudan AB söylemine ilişkin 13 kullanımın tümü aynı paragrafta bulunmaktadır.

Dahası bu kanunun genel gerekçesi, kamu hizmeti düzeyindeki görece fazla AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemi kullanılan metindir.

Genel gerekçede yer alan koşulluluk kategorilerine ait kavramların sözcük bağlamında, bu kavramlara ağırlıkla “koruma/güvence”, “ihlal” ifadelerinin eşlik ettiği görülmektedir. Bu bakımdan büyük ölçüde siyasal koşulluluk kategorilerinin desteklendiği görülmektedir. Dahası Evrensel Bağlılık kategorisi kullanımı üzerinden Türkiye’nin uluslar arası alandaki gelişmeleri takip etmesi gereğine de gönderme yapılabilmektedir. Genel gerekçede doğrudan AB söylemine –siyasal koşulluluk kategorisi kullanımları ile aynı paragrafta- 13 kez değinilmesi ilk bakışta bu alandaki Avrupalılaşıma göstergesinin çok ileri düzeyde olduğu anlamına gelebilmektedir. Bununla birlikte bu reform çabasının 2012-2016 döneminin 2014-2016 alt döneminde yer alan göç ve güvenlik alanındaki AB ile –üyelik müzakeresi dışındaki- işbirliği ile çakışması söz konusudur. Ayrıca yine genel gerekçenin 15. paragrafında dolaylı vurgular yapılsa da, kişisel veriler alanında 2015 yılındaki AB hukuki çerçevesinin (2018 Haziran’ında güncellenmiştir) kabul edilmesinde ifade özgürlüğünün ekonomik ilişkileri de teşvik edici ya da sınırlayıcı bir unsura dönüşebilmesinin etkili olduğu anlaşılmaktadır.

Adalet Komisyonu’na bağlı olarak oluşturulan Alt Komisyon’da bu Kanun tasarısındaki düzenleme ile ilgili “Kişisel veri paylaşımı ve kişisel veri aktarılması ile ilgili olarak yaşanan bu sorunlar, başta adli ve ekonomik alanlarda olmak üzere birçok alanda uluslararası iş birliğini olumsuz etkilemekte yaşanan bu sıkıntıların giderilmesi gerekse kişi hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması için bu alandaki mevzuat eksikliğinin giderilmesinin ciddi bir ihtiyaç olduğu tartışmasızdır.”⁵³⁷ vurgusu yapılmaktadır. Bu ise, salt AB’ye uyum gereği bir düzenlemeden ziyade, iç hukuk, ekonomi ve dahası uluslararası ilişkiler bakımından yaşanan çeşitli sorunlara da bir çözüm arayışını ifade edebilmektedir. Kanunun ruhu ile ilgili bu çoklu anlamlılığı, kanun lafzına ilişkin tartışmalar izlemektedir. Bunun ilkinde, 95/46/EC Direktifi uhdesindeki “Bu kapsamda üye devletler; milli güvenlik, milli savunma, kamu güvenliği, suç işlenmesinin önlenmesi, suçların soruşturulması ve kovuşturulması, Avrupa Birliği’nin veya üye devletin mali, bütçe veya vergi konularında önemli bir ekonomik veya

⁵³⁷ T.B.M.M., **Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı (1/541) ve Adalet Komisyonu Raporu**, (Sıra Sayısı:117), Dönem:26 Yasama Yılı:1, s. 22

finansal menfaatinin olması, belli durumlarda resmî makamların inceleme ve denetleme yapabilmeleri veya ilgili kişi ile diğer kişilerin haklarının korunması amacıyla sınırlamalar getirebilirler.”⁵³⁸ ifadesi iktidar partisince gerekçe olarak sunulmaktadır.

Adalet Komisyonu Raporunda istisnaların –henüz o tarihte hazırlanmakta olan- AB’nin “Genel Veri Koruma Tüzüğü Tasarısı”na da uygun olduğu ileri sürülmektedir.⁵³⁹ Bununla birlikte, Adalet Komisyonundaki Anamuhalefet şerhinde buraya atıfla “...tasarının aceleyle 95/46 sayılı Direktife göre hazırlandığı, AB’nin Mart 2016’da yeni bir düzenleme getireceği ve buna dair taslağın Komisyon üyelerinden gizlendiği” ileri sürülmektedir.⁵⁴⁰ Anamuhalefetin ana itirazı, “... bu madde kapsamında başında bulunduğu kuruma (MİT) verilen istisna ile elde ettiği vatandaşlarımıza ait birtakım özel nitelikteki kişisel bilgileri ... ricası ya da talimatı üzerine üçüncü kişilere aktarabileceği endişesi...”⁵⁴¹ üzerinedir. Takiben istisnaların siyasal alanda kendi aleyhlerine işleyebilmesi endişesi ileri sürülmektedir. Dahası veri korumanın daha çok türev nitelikte olduğu, rıza dışındaki veri paylaşımı, Kurul’un özerk anlamda bir idari yapısının olmayışı maddeleri üzerinden Kanunun lafzı eleştirilmektedir.⁵⁴²

Bu argümanlar hakkında Adalet Komisyonu tutanaklarında ifadesi yer alan Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdür Yardımcısı Niyazi ACAR, 1995’teki AB Direktifi’nin teknolojiadaki ani sıçramayı gözden kaçırmaması sebebiyle değiştirildiğini belirtmektedir. Ancak KVK tasarısındaki istisnaların 1995’teki bu Direktif’e göre korunduğunu belirtmektedir.⁵⁴³

Alt Komisyon’un Anamuhalefet partisi şerhinde, tasarının bireysel hakların korunması, kişisel verilerin işlenmesinde rıza, işlenebilecek kişisel verilerin siyasi kullanıma açıklık potansiyeli, Kişisel Verileri Koruma Kurulu’nun Yürütme/Hükümet ilişkileri ve istisnalar üzerinden kanunun lafzını, bizatihi kanunun adı olan kişisel

⁵³⁸ Ibid, s.23

⁵³⁹ Ibid, s. 66

⁵⁴⁰ Ibid, s.70

⁵⁴¹ Ibid, s.77

⁵⁴² Ibid, s.77-78

⁵⁴³ TBMM AB Uyum Komisyonu Tutanağı 14/01/2015, TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, s.4 s. 26

verilerin korunması ile aykırılık olduğu ileri sürülmektedir. Diğer bir muhalefet partisi (HDP) şerhinde ise:

“...Ancak tasarının Direktif ve diğer uluslararası mevzuatla yaklaşım ve anlayış olarak hiçbir yakınlığı bulunmamaktadır. Söz konusu tasarı, basına da sürekli AB uyum yasaları çerçevesinde verilerin serbest dolaşımı şeklinde servis edilmiştir. Bu husus dahi tek başına tasarının amacının, kişisel verileri koruyarak bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması olmadığını, sadece AB uyum yasalarından birisini gerçekleştirmek ve zaten mevcut olan “fişleme” işlemlerine yasal bir boyut kazandırmak olduğunu göstermektedir.”⁵⁴⁴

ifadesi ile kanunun ruhu ve lafzının AB’ye uyum ile tutarsız olduğu ve AB dışı olduğu iddia edilen düzenlemelerin AB söylemi ile meşrulaştırılması vurgusu hâkimdir. HDP’nin Adalet Komisyon Raporu’ndaki şerhinde, mevcut tasarının AB’nin yeni hazırladığı taslakta yer alan “takma adlı veri” (pseudonymous data) sistemi getirilerek bireyin birtakım risklerden korunması önerilmektedir.⁵⁴⁵ Ancak bu öneri yasalaşan metne yansımamıştır. Üçüncü muhalefet partisi (MHP) şerhinde ise kanun tasarısında belirtilen amaca aykırı ve temel hakların güvencesini zedeleyecek biçimde Kanunun lafzında düzenlemelere yer verildiği ileri sürülmektedir.⁵⁴⁶

Türkiye’de kişisel veriler üzerine 2008-9 yılları arasında bir taslak hazırlanmışsa da, AB Uyum Komisyonu’na yönlendirilen bu taslak icraya dönüşmemiştir. Yeni kanun tasarısının ise 2016 yılının mart ayında yeni AB düzenlemesi onaylanma sürecine başlamadan Komisyona aktarıldığı anlaşılmaktadır. Dolayısıyla taslaktaki temel hukuki metin 1995 tarihli halihazırdaki 95/46/EC

⁵⁴⁴ Ibid, s. 80

⁵⁴⁵ Ibid, s.91

⁵⁴⁶ Ibid, s. 93-94

Direktifidir. Bu durum, AB'ye uyum konusunda kanun tasarısı ruhunun ahengini alt perdeye indirebilmektedir. Dahası, yukarıda bahsi geçen ekonomi, iç hukuk, uluslararası ilişkiler sorunları da Komisyon'da gerekçe olarak sunulmuştur. Bu durum, gereklilik olarak, AB'ye uyum çerçevesi ve meşruiyetinde anılan sorunların çözümü çabası olarak düşünülebilir.

Kanun lafzında, yeni AB taslağından ziyade daha çok 95/46/EC Direktifi'nin benimsenmesine rağmen, özellikle istisnalar, verilerin işlenmesinde rıza, Kurul'un özerk yapı ve işleyişi ve verilerin korunması yönünden bunların AB mevzuatı ile tutarlılığına ya da AB siyasal koşulluluğu ilkelerine uyumuna dair açık bir konsensüs sağlanamamıştır. Tasarı, 2011 yılından sonra AB-Türkiye ilişkilerinin görece durağanlaşmasını takiben, 2015 yılında bu kez göç ve güvenlik ekseninde, kesitsel olarak canlandığını varsayabileceğimiz bir dönemde Komisyona gelmiştir. Yukarıda belirtilen yeni AB düzenlemesinin beklenmemesi, ihtimalen de olsa, o tarihlerde Türkiye'deki iç siyasi çalkantının Hükümet, iktidar partisi ve bunlarla ilintili şahısların dinlenmesini de barındırmasının bu alanda bir reformu kolaylaştırması olarak da anlaşılabilir.

Nitekim komisyon tutanaklarında AB Bakanlığı Siyasi İşler Başkanı Ege Erkoçak, 1995 Direktifi'nin adalet, özgürlük ve güvenlik sahalarındaki polis ve yargı eşgüdümünü kapsamadığını belirtmektedir. Dahası, kişisel veriler alanında bu işbirliği açığını da giderecek bir düzenlemeye acil ihtiyaç olduğunu ve hali hazırda bu düzenlemenin "AB'ye katılıma yönelik Ulusal Eylem Planı" taahhütlerinin de çerçevesinde hayata geçirileceğini ifade etmektedir.⁵⁴⁷

Burada 17/24 Aralık'ta çeşitli Hükümet aktör ve organlarının eş anlı maruz kaldığını söyleyebileceğimiz tehditlere karşı geliştirilen girişimlerin bu reform çabasına yansıyabileceği yahut en azından bir bakıma bu çabaları kolaylaştırabildiği düşünülebilir. Zira kişisel veriler alanında İfade Özgürlüğü ve Evrensel Bağlılık kategorilerinin bir arada yer aldığı, aynı zamanda Avrupalılaşma göstergelerinin bulunduğu döneme göre oldukça yüksek seviyede yer aldığı bir yönetsel reform

⁵⁴⁷ TBMM AB Uyum Komisyonu Tutanağı 14/01/2015, Ibid, s.4

tasarısının bahsi geçen vaka ve çabalardan sterilize olabileceği güçsüz bir önerme olabilmektedir. Yine de bu alandaki Avrupalılaştırmanın dar ve genele yayılmayan bir çerçevede geliştiği ileri sürülebilir. Dahası siyasal koşulluluk ile AB'ye uyum baskısı arasındaki bağ da kesintisiz olarak kurulamamaktadır. Zira, bu dönemde bir yanda tam üyelik müzakereleri durma noktasına gelirken diğer yanda AB ile göç ve terör odaklı yeni bir ilişki türü de başlamıştır.

Sonuç olarak, 6698 sayılı Kanun'un varlığına rağmen, yeni AB düzenlemesi ile uyum açığı ortaya çıkmıştır. Kanunun ruhuna ilişkin bu soruna, Kanunun lafzında 95/46/EC Direktifi ile dahi uyumda –muhalfeet partilerini ikna edecek somutluk ya da netlikte- düzenleme getirilememesi eşlik etmektedir. Bununla birlikte, AB söyleminin meşrulaştırıcı kullanımının, genel gerekçede olduğu gibi komisyon tartışmaların da, reform çabasının AB-Türkiye ilişkilerinin yeniden canlandığı 2015-2016 yıllarına karşılık gelmesiyle güçlü bir yer tuttuğu ileri sürülebilir.

Yukarıda ifade özgürlüğü sınırlamalarına ilişkin muhalfeetin genel eleştirileri olmasına rağmen 28. Madde Genel Kurul'ca kabul edilmiştir. Öte yandan yasalaşan metinde yer alan 4. Maddede açık rıza şart koşulmuştur. Bununla birlikte 5. Maddede buna dair istisnalar da yer almaktadır. Kurulun özerk yapısına ilişkin muhalfeet eleştirilerine karşılık her ne kadar 21. Maddede üyelere parti temsili gözetilmiş olsa da, 24. Maddede çoğunlukça seçilen başkanın gündem belirleme ve kararda etkili olduğunun altı çizilmektedir. Son olarak takma adlı veriye ilişkin muhalfeet parti önerisi yasalaşan metinde bulunmamaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanununun genel gerekçesinde⁵⁴⁸ AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategorilere 28 defa değinilmiştir. Bu kullanımın 17 adeti DED kategorisine ait iken Sivil Toplum kategorisine 11 defa değinilmiştir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 41 kez değinildiği tespit edilmiştir. Bu anlamda en çok doğrudan AB söyleminin olduğu reform alanı Kalkınma Ajansları ve bölgesel kalkınma üzerine olmuştur.

⁵⁴⁸ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0950.pdf>

Tablo 5: 5449 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Sivil Toplum Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
her düzeyde	katılım	-in önem taşıdığı
-in önem taşıdığı	katılım	-larını artırıcı
	katılım	
kaynakların hem	yerinde(nlik)	ve daha etkin
rekabetçi	katılımcı	Olması
ulusal öncelikler ile uyumlu olarak	yerinde(nlik)	Katılımcı
yerinde(nlik)	katılımcı	bir anlayışla
yerelde kaynakların	yerinde(nlik)	ve etkin kullanılmasına
yapılarının	katılımcılık	açık olması
etkin ve	yerinde(nlik)	Kullanımı
rekabetçi	katılımcı	Esnek
	demokratik	Yollarla
yollarla	seçim	
odalarının yönetimde doğrudan	temsil	-i için gerekli
organizasyonlar için	katılımcı	, etkin
etkin,	temsil	-e önem veren

	Katılımcı	
Sivil Toplum		
vurgulanmış,	sivil toplum örgütleri	–nın kalkınma sürecine
özel kesim ve	sivil toplum kuruluşları	-nın sektörel uzmanlaşma
özel sektör	sivil toplum	artık lider bir rol
özel sektör ve	sivil toplum örgütleri	bölgesel ve yerel
özel sektör ve	sivil toplum örgütleri	-nin de sorumluluğunu
özel sektör ve	sivil toplum kuruluşları	-nın temsilcilerinin
her türlü	vakıf	Dernek
vakıf	dernek	sivil toplum örgütlenmeleri
dernek	sivil toplum örgütlenmeleri	–ne,
özel sektör ve	sivil toplum kuruluşları	temsilcilerinin ilgisinin
yerel yönetimlere	sivil toplum	ve kamu kuruluşlarına

Genel gerekçede 1 kez tarafsız kavram kullanımı dışında yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorileri olumlu yönde kullanılmıştır. Dahası genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin 3 defa aynı paragrafta kullanıldığı bir metindir. Ayrıca bu kanunun genel gerekçesi, yerel yönetim alanındaki görece en fazla AB siyasal koşulluluk kategorileri kullanılan metinlerden biridir. Bunun da ötesinde yerel yönetim alanından en fazla doğrudan AB söylemi kullanılan metindir.

Genel gerekçede siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavramların **sözcük bağlamında**, bu kavramlara daha çok “önem taşıma”, “etkin”, “artıricılık”,

“gereklilik”, “uzmanlaşma” ve “lider rol” ifadelerinin eşlik ettiği görülmektedir. Bu bakımdan bu alandaki düzenlemelerin siyasal koşulluluğa dair kategorilerin geliştirilmesini hedeflediği belirtilebilir. Ancak bu kavramların öncesinde ise “ulusal öncelik”, “rekabet” ve “özel sektör” ifadeleri gelmektedir. Bu alandaki düzenlemelere getirilen söz konusu ifadelerin işaret ettiği sınırlayıcı çerçevenin aynı zamanda koşulluluk kategorilerine ilişkin kavramların ifade ettiği Avrupalılaşıma söylemine de sınır getirebileceği savunulabilir. Yine de katılım ve yerindenlik kavramlarının sıklıkla kullanımının yerleşmenin kuvvetlenmesine katkıda bulunabileceği belirtilebilir. Sözcük bağlamında ayrıca DED kategorisi başlığı altında dile getirilen ve DED kategorisine ilişkin sınırlayıcılığın aksine, yerel yönetimlere ekonomik alandan olanlar başta olmak üzere sivil toplum aktörlerinin etkin katılım sağlamasını teşvik edici yönde olduğu belirtilebilir. Ancak yine de bu teşvik yerel yönetimin ekonomik ve kalkınma yönlü faaliyetleri bakımından öncü rol alması bakımından anlaşılmaya daha çok müsait gözükmemektedir.

5449 sayılı Kanun 2003-2007 alt döneminde hazırlanmıştır. Ancak, veto engelleri yüzünden yürürlüğe girmesi 2008-2011 alt döneminin başlarında (2009 yılı) gerçekleşebilmiştir. Oysa bölgesel kalkınma ajansları 1998 yılı ilerleme raporundan beri düzenli bir reform konusudur. Tüm reformlar içerisinde en yoğun doğrudan AB söylemini genel gerekçesinde barındıran kanun olarak belirtilebilir. Bunun belirgin nedenleri arasında, Türkiye’deki güvenlik bakımından oluşan bölge tereddütü ve 2003-2011 döneminin politik kutuplaşmasında bu reforma ait teknik bir konunun siyasallaştırılması olabileceğini düşünmemiz mümkündür. (bkz. III. Bölüm, s.s. 106) Bu bakımdan Avrupalılaştırmanın meşrulaştırıcı söylemde kullanılması olgusu bakımından bu kanun genel gerekçesinin destekleyici bir örnek teşkil edebildiğini vurgulayabiliriz.

AB Uyum Komisyonu Raporu’nda “Tasarı ile AB’ye uyum sürecindeki yükümlülüklerimizden biri yerine getirilerek Avrupa Birliği’nin bölgesel kalkınma fonlarının kullanımını sağlayacak bir organizasyon oluşturulmaktadır.”⁵⁴⁹ ifadesi ile yapılan düzenleme ile

⁵⁴⁹ T.B.M.M. , **Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları**, (1/950) , (S. Sayısı : 920), Dönem : 22, Yasama Yılı : 3, s.26

AB'ye uyum gereği arasında açıkça bir bağ kurulmaktadır. Dahası bu bağın bir uzantısı olarak “Türkiye'nin AB'ye Üyelik perspektifi içinde, daha önceki aday ülkelerin ekonomik ve sosyal uyum amacıyla yararlandıkları fonlardan etkin bir şekilde yararlanabilmesi için kurulması gereken mekanizmalardan biride Kalkınma Ajanslarıdır.”⁵⁵⁰ ve “Avrupa Birliği tarafından Türkiye'ye tahsis edilen fonların yaklaşık üçte biri bölgesel kalkınma amacıyla kullanılmaktadır. AB'nin 2007-2013 bütçe döneminde ise bu oranın yaklaşık yüzde elliye yükselmesi beklenmektedir.”⁵⁵¹ ifadeleri ile faydacı bir bakış ile AB'ye uyum gereği bağdaştırılmıştır. Dahası komisyon üyelerinin AB'ye uyuma aykırı gördükleri DPT'nin koordinasyon rolüyle ilgili, ABGS ve DPT temsilcileri yönetsel yapıdan ziyade önemli oranda AB fonlarının yönetim ve denetimi odaklı bir argüman ileri sunmuştur. Bu durum, AB'ye uyumdan daha çok, AB fonlarının tahsisini sağlayacak asgari bir düzenleme çabası ihtimalini temellendirebilmektedir. Özetle kanun tasarısının ruhuna ilişkin AB'ye uyum gereğinin ağır basan vurgusu kısmi de olsa zedelenmektedir. Bunun yanı sıra kanunun lafındaki AB'ye uyum gereği de önemli ölçüde sınırlanmaktadır.⁵⁵²

İlgili bürokrasi temsilcileri ile komisyon üyeleri arasındaki ikinci ihtilaf iç ve dış denetim üzerinedir. ABGS, Sayıştay'ın bir dış denetim unsuru olarak İçişleri ve DPT'nin yanı sıra eklenmesini önermektedir. Oysa, bazı komisyon üyeleri bunu yalnızca Maliye Bakanı ve bağımsız dış denetime havale etmek istemektedir. Anılan ihtilaflara rağmen tasarı Sayıştay ve Maliye Bakanı'nın rolü önerisi reddedilerek ve DPT'nin rolü korunarak Komisyon'dan geçebilmiştir.⁵⁵³

Muhalefet şerhinde ise AB'ye uyum yönünde görülen bu düzenleme desteklenmektedir.⁵⁵⁴ Ancak “Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlamak amacıyla kalkınma ajansları kurulmasına gerek olup olmadığı ve Avrupa Birliği tarafından sağlanan fonların Devlet Planlama Teşkilatı tarafından da kullanılıp kullanılmadığı konularına açıklık getirilmesinin yararlı olacağı...”⁵⁵⁵ ifadesi ile AB'ye uyum hakkındaki düzenlemeye bakışlarında bir sınırı da dile getirilmektedir. Bu bakımdan kanun tasarısı, salt AB'ye uyumdan ziyade bölge tereddütünün kamuoyunda varsayıldığı bir durumda, yapısal fonların tahsisi ve

⁵⁵⁰ Ibid, s.26

⁵⁵¹ Ibid, s.26

⁵⁵² Ibid, s.26-27

⁵⁵³ Ibid, s.27

⁵⁵⁴ Ibid, s.29-32

⁵⁵⁵ Ibid, s.33

1960’lardan beridir süregelen bölgesel kalkınma alandaki reformun AB’ye uyum süreci bağlamında ele alınması olarak anlaşılabilir. Bölgesel kalkınma tecrübesinin 5449 sayılı Kanun ile ilişkisini DPT’nin rolündeki ısrar bakımından da örneklendirebiliriz. Ayrıca, İçişleri Bakanı’nın rolündeki ısrar ise ‘bölge’ çekincesinin yansıyabilmesi bakımından anlaşılabilir olabilmektedir.

Komisyon’un DPT’ye verdiği koordinasyon rolü Genel Kurul tarafından kabul edilen 11. Maddede korunmuştur. Ancak denetime ilişkin komisyonun Sayıştay, İçişleri Bakanlığı, DPT yanlısı yaklaşımı yerine 25. maddede Maliye Bakanı ve bağımsız dış denetimi, İçişleri Bakanlığı ve DPT denetimi takip etmektedir. Sayıştay bu sürecin dışarısında bırakılmıştır.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması hakkında Kanun’un genel gerekçesinde⁵⁵⁶ Demokrasiye Etkin Destek kategorisine 10 defa değinilmiştir. Ayrıca, aynı metinde doğrudan AB söylemine 1 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 6: 5176 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek Kategorisine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
kamu yönetiminde etik	“iyi yönetim	-in temel anahtarıdır
Açıklık	saydamlık	hesapverebilirlik
yürütülmesi sırasında	açıklık	saydamlık
Saydamlık	hesapverebilirlik	tarafsızlık
Hesapverebilirlik	tarafsızlık	... ilkeleri
hizmetten yararlananlara karşı	hukuka uygunluk	adaletli

⁵⁵⁶ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0705.pdf>

Kendilerini	hukuka uygunluk	adalet
Kamuda	yönetişim	güçlendirilmesi
Güçlendirilmesi	saydamlık	artırılması
Artırılması	yolsuzlukla mücadele	güçlendirilmesi

Genel gerekçede yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorileri olumlu yönde kullanılmıştır. Ayrıca bu genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin bir arada kullanıldığı bir metindir. Bununla birlikte bu kanunun genel gerekçesi, kamu hizmeti alanındaki görece en az doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir.

Genel gerekçede yer alan siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavramların sözcük bağlamında bu kavramlara yaygınlıkla “adalet”, “güçlendirme” ve “artırımı” ifadelerinin eşlik ettiği görülmektedir. Bu durum siyasal koşulluluk kategorileri kapsamındaki kavramların desteklenmesine işaret edebilmektedir. Dahası DED kategorisinde “açıklık”, “saydamlık” kavramı kullanımı 4734 sayılı Kanun genel gerekçesinde olduğu gibi, bu metinde de kullanılmaktadır. Ancak bu genel gerekçede doğrudan AB söylemi 1 kez kullanılmıştır. Yine de yolsuzluk konusu Türkiye’ye ait ilerleme raporlarında hemen hemen tüm dönemlerde yer almaya devam etmektedir. Dahası taraf olunan uluslar arası antlaşmaların gerekleri için de bu reform çabasını takip eden dönemlerde de bazı AB talepleri ve Türkiye’nin taahhütleri yer alabilmiştir. (bkz. III. Bölüm, s.s. 124) Bu bakımdan, 2008-2011 alt döneminin başına ait bu genel gerekçede irdelenen ve Avrupalılaşma göstergelerini yoğun biçimde taşıyan reform çabalarının AB talebini karşılama bakımından sınırlılığı da görülebilmektedir.

5176 sayılı Kanun kapsamındaki düzenleme AB Uyum Komisyonu’nda AB ülkeleri mevzuatı ve uygulamaları bakımından incelenmiştir. Bu amaçla kurulan alt komisyon raporunda; tasarının amaç ve kapsamına ilişkin “...1. "Etik" Sözcüğünün Belirsizliği ... 2. "Etik İlkeler"in Belirlenmesi Sorunu ... 3. TBMM Üyeleri ile Bakanlar Kurulunun

Kapsam Dışılığı...⁵⁵⁷ bakımından AB mevzuatı ile uyumsuzluk görülmüştür. Görüleceği üzere ilk uyumsuzluk endişesi, Antik Yunan kaynaklı anılan Etik sözcüğünün Türkçe'deki bağlamına yöneliktir. Son uyumsuzlukta ise, etik denetimde siyasi ve idari kişi ayrımı yapılması sorunu, bunların denetiminin yine kendi niteliğinde (siyasi/idari) kişilerden oluşacak kurullarca yapılması önerilmektedir. AB Uyum Komisyonu'nun bu önerisi, daha sonra Anayasa Komisyonu'nun raporunda yer alan "...AB gibi Bu Tasarı yargıyı, Türk Silahlı Kuvvetlerini, Cumhurbaşkanlığını, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerini ve Hükümeti kapsamamakta sadece kamu görevlileriyle sınırlı ilke ve mekanizma öngörmektedir."⁵⁵⁸ karşı yönde vurgusuyla zedelenmektedir. Ancak AB Uyum Komisyonu'na bağlı alt komisyonun önerisi olan Üniversitelerin Tasarı kapsamı dışında bırakılması Anayasa Komisyonu tarafından kabul görmüştür. Öte yandan, Fransa örneğinden hareketle, askeri personele Etik Kurulu'nda yer verilmezken, yargı üyeleri sınırlı kapsam ve sayıda yer alabilmiştir.

Tasarının AB üye ülkeleri uygulamalarına dönük olarak hazırlandığı ve kanunun lafzına ilişkin düzenlemelerin de AB üye ülkeleri uygulamalarına dönük olarak hazırlanmaya çalışıldığı yukarıda bahsi geçen Komisyon raporu aktarmalarından anlaşılmaktadır. Sonuç olarak, Kanun tasarısının genel gerekçesindeki AB söylemi ile Tasarının ruhuna ilişkin Komisyon raporlarındaki AB'ye uyum gereği yönündeki ifadeler paralellik taşıyabilmektedir. Bunu Kanunun içeriğine ilişkin düzenlemelerde AB'ye üye ülkelerin uygulamalarının değerlendirilmesi izlemektedir. Avrupalılaşıma göstergeleri bakımından gözlemlenen bu uyumlulukta, özellikle asker üyelerin Kurul'da yer almamasının ve 2003-2011 döneminde birçok yönetsel reformda karşıt karar çıkaracak olan Yargının sınırlı yer almasının AB söylemi üzerinden gerçekleştirilmesi de vurgulanmalıdır.

Komisyon'un yukarıda anılan muafiyet yaklaşımı Genel Kurul tarafından Yargı ile ilgili olanlar dışında doğrudan kabul edilmiştir. Yargı Komisyonunda kısmi

⁵⁵⁷ T.B.M.M. , **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İçişleri ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/705)** , (S. Sayısı : 432), Dönem : 22, Yasama Yılı :2, s.4

⁵⁵⁸ Ibid, s.11

muafiyete konu iken Genel Kurul'un kabul ettiği 1. Maddede genel muafiyet taşımaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri hakkında Kanunun genel gerekçesinde⁵⁵⁹ AB siyasal koşulluluğu ile ilgili olarak yalnızca Demokrasiye Etkili Destek kategorisine 4 defa değinilmiştir. Bununla birlikte, aynı metinde doğrudan AB söylemine hiç değinilmediği tespit edilmiştir.

Tablo 7: 5216 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek Kategorisine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
(İdare) etkin	saydam	hesapverebilir
saydam	hesapverebilir	katılım
hesapverebilir	katılım	bir yapıya kavuşturulmasını
hizmetlerde	yerindenlik	ilkesinin

Bu genel gerekçenin sözcük bağlamında DED kategorisine ait kavramların olumlu yönde kullanıldığı gözlenmektedir. Bununla birlikte bu kanunun genel gerekçesi, yerel yönetim alanındaki görece en az AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanılan metindir. Ayrıca DED kategorisi içerisinde yer alan saydamlık kavramının bu metinde de kullanıldığı görülmektedir. Bu kanun, 2003-2011 döneminde ve bu dönemin 2003-2007 alt döneminde yürürlüğe girmiştir. Her ne kadar yerleşme üzerine bir AB beklentisi mevcut olsa da, Türkiye’de büyükşehir belediyeleri 1980’lerin başından itibaren kurumsal anlamda gelişmektedir. Bu bakımdan, genel gerekçe metninde AB siyasal koşulluluk kategorileri olmakla birlikte, doğrudan AB

⁵⁵⁹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf>

söylemi yer almamasını, bir bakıma da olsa, 1980'lerden beri süren bir reform hareketinin AB etkisi ile hızlandırılmasının ötesinde anlamlandırmak zayıf kalabilmektedir.

5216 sayılı Kanunun İçişleri Komisyonu Raporu'nda, kanunun ruhuna ilişkin açık ve doğrudan bir biçimde AB'ye uyumdan söz edilmemektedir. Ancak, raporda yerelin genel ve merkezi idarenin istisnai sayılan yetkilere haiz olduğu KYTK Tasarısı ile bir bağ vurgulanmaktadır.⁵⁶⁰ Burada, AB'ye uyumda tutarlı gözüken yerelleşmenin bu kanun tasarısını kapsamaması söz konusudur. Dahası KYTK'nın veto edilmesi ve bu vetoyu hızlıca aynı alanı kapsayan il özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri Kanun Tasarılarının çıkarılmasının izlediği düşünüldüğünde, bahsi geçen yerelleşme ve Büyükşehir Belediyeleri hakkındaki düzenleme ilişkisi vurgusu daha da geçerli olabilmektedir.

AB'ye uyuma dair kanunun ruhunda açık vurgu –hem genel gerekçede hem de komisyon raporlarında gözlemlenmese de kanun tasarısının lafzına ilişkin AB'ye uyumla ilgili bazı vurgular söz konusudur. Örneğin, Belediye Meclisi kararları ve Mülki İdare amirinin anılan karar dizgesinin dışarısında tutulması AYYÖŞ üzerinden gerekçelendirilmiştir. İçişleri Komisyonu Raporu'ndaki Anamuhalefet şerhinde de AB'ye uyuma dönük ya da eleştirel bir söylem yer almaksızın, tartışma yerelleşme anlayışı-sekülerleşme ilişkisi, belediye gelirleri ve stratejik plan ile performans ölçümleri üzerinedir.

AB Uyum Komisyonu Raporu'nda ise;

“Sanayileşme ... şehirlerde hizmete olan talebi ve hizmetlerin maliyetlerini artırmıştır ...

⁵⁶⁰ T.B.M.M., **Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, (1/768)**, (Sıra Sayısı:619), Dönem:22 Yasama Yılı:2, s.4

1984 yılında ... çıkarılan Büyük Şehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun, sadece üç büyük kentin belediyelerini ilgilendirdiğinden ... yetersiz kalmıştır ...

Tasarıyla, büyükşehir belediyeleri ile büyük şehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında yaşanan mevcut sorunların giderilmesine çalışılmakta aralarındaki koordinasyon ve denetim unsurlarının daha etkin bir şekilde uygulanması hedeflenmektedir.”⁵⁶¹

ifadesi ile AB’ye uyumdan ziyade aday ülke statüsü öncesindeki var olan çabaların ve yapının yeni şartlara uyumu üzerinde durulmaktadır. Kanunun lafzına dair yapılan görüşmeler de, ihtisas komisyonları, personel, bütçe, altyapı, imar üzerinedir. Bu başlıklar da AB’deki mevcut işleyiştten ziyade getirilen düzenlemede yaşanabilecek sorunlara dairdir.

Sonuç olarak, yerelleşme çabaları içerisinde kanunun ruhu ve lafzı bakımından AB’ye üyelik vurgusunun açık ya da dolaylı da olsa bulunmaması bakımından paralellik olduğu ileri sürülebilir. Bu paralellik genel gerekçedeki AB söylemi ile Kanunun ruhu için de aynı nitelikte geçerli kabul edilebilir. Bu durumun, -İstanbul özelinde bu olgu göze çarpıcı olmak üzere- Türkiye’de bazı Büyükşehirlerin tarihsel süreç içerisinde oluşmasından ve 1984 yılında var olan duruma kısmi bir çözüm getirilebilmesinden kaynaklanabileceği ileri sürülebilir. 2004 yılındaki 5216 sayılı Kanun ile yapılan, bir bakıma, AB uyum süreci dinamiğinde, var olan düzenlemeyi yeni koşullara uyumlu hale getirmek olmuştur. Bu önerme, genel gerekçedeki AB söyleminin oldukça az sayıda olması ve kanun tasarısının ruhu ve lafzında AB’ye uyum gereğinin açıkça ve kapsamlıca gözlemlenememesini açıklayabilmektedir.

⁵⁶¹ Ibid, s.8

Komisyonun Büyükşehir Belediye Meclisi kararlarında mülki idare amirini bu karar dışında bırakan yaklaşımı Genel Kurul tarafından korunmuştur. Bununla birlikte idari vesayet yetkileri mülki idare amirinde bulunmaktadır.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu hakkında Kanunun genel gerekçesinde⁵⁶² AB siyasal koşulluluğu ile ilgili olarak kategorilere 8 kez ve doğrudan AB söylemine 6 kez değinildiği tespit edilmiştir. DED kategorisine bu kullanımda 3 defa yer verilir iken Yargı/İdari Yargı/Yargı Yönetimi kategorisi 5 kez yer almıştır.

Tablo 8: 6328 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Yargı/İdari Yargı/Yargı Yönetimi Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
idari eylem ve işlemlerin	hukuka uygunluk	denetimi
(Yapılan Anayasa değişiklikleri)	hukuka uygunluk	denetimi
demokratik hayata	Katılım	sağlamak
Yargı/İdari Yargı/Yargı Yönetimi		
Osmanlı Devleti’nde	idari yargı	sisteminin
hukuka uygunluk	idari eylem ve işlemlerin	denetimi
Türk Milleti adına	bağımsız mahkemeler	kullanılacağı
Anayasanın	yargı bağımsızlığı	idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimi

⁵⁶² 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0626.pdf>

yargı bağımsızlığı	idari eylem ve işlemlerin yargısal denetimi	ilişkin hükümlerine

Genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin bir arada kullanılmamış olduğu bir metindir. Bu genel gerekçedeki DED kategorisine ilişkin kavramların sözcük bağlamında bu kavramların daha çok AB'ye üyelik ve mevcut Anayasal hükümlerin yanı sıra, yargısal denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi sürecine dair kullanıldığı görülmektedir. Örneğin buna uygun olarak DED kategorisinin hukuka uygunluk ve katılım kavramları genel gerekçede destekleyici yönde kullanılmıştır. Genel gerekçedeki Yargı kategorisine ilişkin kavramların sözcük bağlamında ise bu kavramlar, açık destekleyicilikten ziyade bu konuda olumsuzluk içermeme ya da mevcut durumun gerilememesi bakımından olumluluk taşıyabilmektedir. Ancak kavramların öncesinde yer alan sözcükler bakımından bu kavramların reformda destekleyici kullanımı belirginleşebilmektedir.

Genel gerekçede 6 kez doğrudan AB söyleminin varlığı da düşünülürse, bu alandaki Avrupalılaşıma göstergelerinin 2012-2016 dönemi için istisnai bir gelişme olarak görülmesi gerekebilecektir. Bununla birlikte, bu yasanın daha önce birtakım veto engellerine takılması söz konusudur. Bu durumda, yasanın ilk taslağının hazırlandığı 2003-2007 alt dönemindeki görece gelişmiş Avrupalılaşımanın izlerini taşıyabilecek olması bakımından bu istisnalık anlamlı olabilmektedir.

6328 sayılı Kanun Tasarısının AB Uyum Komisyonu Raporu'nda düzenlemenin amacı “idareyi yargı dışında denetleyen ama idareye de bağlı olmayan bir denetim sistemine olan ihtiyacın, Avrupa Birliği'nin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda bulunan ve halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye'de de kurulması yoluyla karşılanması”⁵⁶³ olarak belirtilmektedir. Dahası komisyon tutanaklarında AB Bakanlığı Siyasi İşler Başkanı olarak katılım sağlayan Ege Erkoçak Ombudsmanlığın “2008 yılı Ulusal Programı” ve “Katılım Ortaklığı Belgesi”nde (KOB) yer aldığını,

⁵⁶³ T.B.M.M., **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, (1/626)**, (Sıra Sayısı:276), Dönem:24 Yasama Yılı:2, s.10

ayrıca 2012’de AB’nin Türkiye’ye dair başlattığı pozitif gündemin de bir parçası olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla reform konusunda güçlü bir AB talebinin yanı sıra Türkiye’nin devam eden taahhütleri vurgulanmaktadır.⁵⁶⁴

İlk bakışta kanunun ruhundaki AB’ye üyelik hedefi açık ve belirgin olarak gözlemlenmektedir. Ancak, bunun halel getirmese de, 1999 yılında aday ülke statüsünün kazanılması öncesinde de bir Ombudsman kurulması için girişimlerin (1970’ler ve 1997) mevcut olduğu yine bu raporda belirtilmektedir.⁵⁶⁵ Bu durumu, bir bakıma, aday ülke olmadan önce AB perspektifini referans alma ve aday ülke statüsü kazanılması sonrasında da bu referans alma durumu yerine AB perspektifinin çerçeve kabul edilmesi ve icrası olarak da açıklayabilmek mümkündür.

Ombudsmanlık hakkındaki reform çabaları, 2006 ve 2008 tarihlerinde AYM kararları tarafından sekteye uğratılmıştır. Ancak, 2010’deki Anayasa değişikliği vesilesiyle hukuki altyapısı bir güvenceye kavuşabilmiştir.⁵⁶⁶ Bu durum, neden 1999 yılı öncesinde başlayan çabaların, ancak 2012 yılı gibi, AB –Türkiye ilişkilerinin görece durağanlaştığı bir dönemde sonuç verebildiğini, bir perspektiften, açıklayabilmektedir. Nitekim, “2008 Yılı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nda siyasi kriterlerin yerine getirilmesi kapsamında işlevsel bir kamu denetçiliği kurumu kurulacağını ifade edildiği, yine Ulusal Programın 23’üncü fasıl "Yargı ve Temel Haklar" bölümü altında kamu denetçiliği kurumu kurulması bir tedbir olarak "Yargının Verimliliği, Etkinliği ve İşlevselliğinin Artırılması" başlığında yer aldığı ve bir öncelik olarak değerlendirildiği, ayrıca Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında ombudsmanlık sisteminin bulunmayışının bir eksiklik olarak belirtildiği”⁵⁶⁷ ifadesinde görüleceği üzere AB-Türkiye ilişkilerinin görece güçlü olabildiği bir dönemde başlatılan çabalar söz konusudur. Son olarak genel gerekçe ve komisyon raporlarında görülen AB’nin meşrulaştırıcı söyleminin yoğun kullanımı Kanunun ancak 2012 yılını bulan çabalarla yasalaşması bakımından tutarlılık taşıyabilmektedir.

⁵⁶⁴ **Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Tutanağı 31/05/2012**, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:24, Yasama Yılı:2, s.6-7

⁵⁶⁵ Ibid, s.12-14

⁵⁶⁶ Ibid. s. 12-14

⁵⁶⁷ Ibid, s. 13

Kanun tasarısında, Cumhurbaşkanı tarafından tek başına yapılan muamele ve kararlar, Yasama, Yargı ve son olarak TSK'nın salt askeri faaliyetleri reform dışında bırakılmıştır. Dahası, Başdenetçinin nitelikli çoğunluktan ziyade 3. tur sırasında oyçokluğuyla seçilmesi, gizli tutulması talep edilen bir başvuruya imkan tanınmaması üzerinde komisyonda ihtilaf yaşanmıştır. İlki, Anayasa hükmü nedeniyle sabit kalırken, gizli başvuruya Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin 2013/16/5 sayılı tavsiye kararı gereğince imkan tanınmıştır. Yukarıda belirtilen Cumhurbaşkanı, Yasama, Yargı ve TSK'ya dair anılan istisnalar ise siyasi/idari ayırım, siyasi/hukuki sorumluluk ve Anayasa üzerinden yürütülen tartışmalara rağmen esas komisyon olan Anayasa Komisyonu'nda da geçerliliğini korumuştur.

AB Bakanlığı AB Hukuku Başkanı Sanem Baykal, uzmanların katıldığı toplantıda düzenleme hakkında bir konsensüs olduğunu ve kadın temsili, seçim gibi bazı siyasi hususların olduğunu belirttiği konuların komisyona taşındığını belirtmektedir. Sanem Baykal, seçim usulünde Anayasa hükmünün muhalefet üyelerinin birtakım taleplerine engel olduğunu belirtmektedir. Ancak "Avrupa Ombudsmanı" ve "Avrupa Konseyi Parlamenterler Asamblesi" tavsiyeleriyle resen soruşturmaya olumlu yaklaşmaktadır.⁵⁶⁸ Bu son mekanizmayı getiren bir önerge komisyonda, bir Hükümet temsilcisi itirazına rağmen kabul edilebilmiştir.⁵⁶⁹

Anayasa Komisyonu Raporu'nda gözlemlenen muhalefet şerhlerinde, Anamuhalefet Partisi üyeleri:

"Ülkemizde Kamu Denetçiliği tartışmaları 1970'lerde başlamıştır ... 1992 Maastricht Avrupa Birliği Anlaşması'nın 138/e maddesiyle AB Ombudsmanlığının kurulması sağlanmıştır. AB, Türkiye'ye yaptığı önerilerinde de Kamu Denetçiliği Kurumu'na özel bir önem vermiştir. AB, Türkiye 2010 Yılı

⁵⁶⁸ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Tutanığı 31/05/2012, Ibid, s.13

⁵⁶⁹ Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Tutanığı 31/05/2012, Ibid, s.15

İlerleme Raporu'nda "Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması üzerine daha fazla çaba gösterilmesini" önermiştir..."

ifadesini belirtmektedir.⁵⁷⁰ Anamuhalefetin bu Avrupalılaşıma yanlısı söylemini mevcut reform çabasının AB'ye salt yüzeysel bir uyumdan teşkil olduğu vurgusu izlemektedir. Bu eleştirinin başlıca ayaklarını -yine AB'ye üye ülkelerindeki uygulamalar üzerinden-uzmanlaşmış kamu denetçilerinin olmaması (çocuk, yolsuzluk, yönetim gibi) ve Başdenetçinin nitelikli çoğunlukta seçilmemesi oluşturmaktadır. Ancak; AB'ye uyumla açık ilgisi olmayan Devlet sırrına erişime sınır getirilmesi, idari başvuru yolları, denetçilerin görev süresi de bu sayılan maddeleri izlemektedir.⁵⁷¹

Diğer bir muhalefet partisi (MHP) şerhinde, ilkin AB üye ülkeleri örneğinden hareketle "denetçilerin kurul halinde çalışmaması" eleştirilmektedir. Bunu Ombudsman raporlarının yayımlanması talebi ve birtakım emeklilik haklarına ilişkin maddeler izlemektedir.⁵⁷² Komsiyon'daki son muhalefet partisi (HDP) şerhinde ise, Kanunun - ruhu ile- AB'ye uyum arasındaki bağa vurgu yapıldıktan sonra, -lafzi olarak- Ombudsmanlık kurumunun yüzeysel kaldığı ve askeri vesayete ilişkin bir bakış açısı özelinde istisnalarının bu kurumu işlevsiz kılacağını belirtmektedir.⁵⁷³

Muhalefet partilerinin de adeta konsensüs halinde AB'ye uyuma dönük olduğunu belirttiği Kanunun ruhu ile Kanunun lafzı arasında belirli bir uyumun olduğu belirtilebilir. Ancak, yukarıda anılan istisnalar ve nitelikli çoğunlukla Başdenetçi seçimi örneğinde görüleceği gibi, AB'ye uyum ile getirilen düzenlemeler arasındaki bazı bağların kuvvetli olamayabildiği belirtilebilir. Yine de Kanunun lafzı bakımından, hem AB Ombudsmanı ile gerçekleştirilen ve diğer AB üyesi ülke Ombudsmanları ile de yapılan Çalıştaylar sonucunda Tasarı'nın değişikliklere uğraması, hem de kurumun

⁵⁷⁰ Ibid, s.40

⁵⁷¹ Ibid, s.40-44

⁵⁷² Ibid, s.45-47

⁵⁷³ Ibid, s.48-50

bir model olarak AB'den aktarılması bakımından olumluluk taşıdığı belirtilebilir. Ancak, muhalefet partilerinin şerhlerinde dolaylı da olsa AB siyasal koşulluluk ilkeleri ile yapılan düzenlemenin uyumsuzluklar taşıdığı madde örnekleri üzerinden belirtilmektedir. Kanunun lafzında Avrupalılaşıma bakımından gözlemlenen bahsi geçen olumluluk bu bakımdan sınırlanabilmektedir.

Komisyonca kabul edilen metinde yer alan istisnalar, oyçokluğu ile Başkan seçilmesi ve gizli başvuru düzenlemesi Genel Kurul'un kabul ettiği 5., 11. ve 17. Maddelerde doğrudan yer almaktadır.

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda değişiklik hakkındaki **Kanunun** genel gerekçesinde⁵⁷⁴ AB siyasal koşulluluğuna ilişkin kategorilere Evrensel Bağlılık kategorisine 2 kez ve Demokrasiye Etkin Destek kategorilerinde 1 kez olmak üzere toplam 3 kez değinilmiştir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 7 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 9: 5436 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Evrensel Bağlılık Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
ilgili idarelerle birlikte	Katılımcı	Yöntemlerle
Evrensel Bağlılık		
AB uygulamaları	uluslar arası standartlar	Açısından
taslakları	AB uygulamaları	ve uluslararası

⁵⁷⁴ 30/11/2005 Tarihli ve 5433 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşülmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi, 5436 İçin: <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1157.pdf> ; Veto Edilen 5433 sayılı Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi İçin: <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1121.pdf>

Genel gerekçenin sözcük bağlamında katılımcı kavramı tercih edilen bir yöntem olarak ilk bakışta destekleyici yönde yer almaktadır. Katılımcı kavramı her ne kadar net biçimde vatandaşların katılımını betimlemese de yatay istişare mekanizmaları bakımından politika yapım sürecinde koordinasyon sürecine işaret edebilmektedir. Bununla birlikte “katılımcı” yöntemin özel kesim ve sivil toplumun katılıp katılmama durumuna ne yönde işaret ettiği kesin olarak anlaşılmamaktadır. Ancak metinde “katılım” kavramının açık destekleyicilikten ziyade bu konuda olumsuzluk içermeme ya da mevcut durumun gerilememesi bakımından olumluluk taşıdığı da belirtilmelidir. Dahası bu kanunun genel gerekçesi, kamu mali yönetimi alanındaki görece en az AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanılan metindir. Bununla birlikte kullanılan 7 AB söyleminden 4’ü AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanımı ile aynı paragrafta yer almıştır. Yine de genel gerekçede doğrudan AB söylemi kullanımının yaygın biçimde tercih edildiği söylenebilir. Bu alandaki reform, AB beklentileri doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. (Bkz. III. Bölüm, s.s. 114-117) Dahası 2003-2007 alt döneminde kamu mali yönetimi alanında yer alan 5018 sayılı Kanunda gözlemlenen Avrupalılaştırmanın da bir devamı niteliği taşıyabilmektedir.

5436 sayılı Kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5433 sayılı Kanun’un yerine hazırlanmıştır. 5433 sayılı Kanun sadece Anayasa ile Plan ve Bütçe Komisyonlarına havale edilirken; 5436 sayılı Kanun AB Uyum Komisyonu’na da havale edilmiştir. Her ne kadar, ilgili Komisyon raporlarında AB’ye uyum gereği telaffuz edilmese ve AB Uyum Komisyonu Rapor sunmasa da, bu durum Avrupalılaştırma söylemiyle sorunlu reformların yasalaşması çabaları arasındaki bağa işaret edebilmektedir. Dahası, bu vurgu genel gerekçedeki AB söyleminin belirgin varlığı ile kuvvet kazanabilmektedir.

5436 sayılı Kanun ilk hâli olan 5433 sayılı Kanun tasarısında veto edilen hususlar çıkarılarak doğrudan yasalaşmıştır.

639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı teşkilat ve işleyişi hakkındaki **KHK**'nın genel gerekçesinde⁵⁷⁵ herhangi bir AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategoriye değinilmemiştir. Ancak, aynı metinde doğrudan AB söylemine 3 kez değinildiği tespit edilmiştir. Bunlar; bakanlık yapı ve işleyişine dair reform ve AB müktesebatına uyuma ilişkindir. Ayrıca AB söylemi, AB ve ona uyum süreci göz önüne alınarak reform çabalarının gerçekleştirilmesi bağlamında kullanılmıştır. Bu genel gerekçe, merkezi yönetim alanındaki görece en çok doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir. Bu bakımdan merkezi yönetim alanındaki genel durağanlık görünümünden ayrı ve teknik bir alandaki düzenlemeye rağmen sınırlı bir Avrupalılaşıma söylemi söz konusu olabilmektedir.

2011 yılında çıkarılan bu KHK, 2015 yılında AB Uyum Komisyonu'na sevk edilse de, henüz bu komisyona ait bir rapor bildirimi ya da komisyon görüşmesi olmamıştır. 2015 yılındaki AB-Türkiye ilişkilerinin canlanmasının yanı sıra AB'nin tarım politikası ve fonlarının da en azından AB Uyum Komisyonu'na sevkinde etkili olabileceği düşünülebilir.

640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve İşleyişi hakkında **KHK**'nın genel gerekçesinde⁵⁷⁶ herhangi bir biçimde AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategoriye ve doğrudan AB söylemine değinilmediği tespit edilmiştir.

2011 yılında çıkarılan bu KHK da, 2015 yılında AB Uyum Komisyonu'na sevk edilse de, henüz bu komisyona ait bir rapor bildirimi ya da komisyon görüşmesi olmamıştır. 2015 yılındaki AB-Türkiye ilişkilerinin canlanmasının yanı sıra AB'nin ekonomi politikası ile uyum gereğinin, sanayi, ticaret ve gümrük alanına ilişkin bu temel yönetsel reform taslağının en azından AB Uyum Komisyonu'na sevkinde etkili olabileceği düşünülebilir.

⁵⁷⁵ 639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0269.pdf>

⁵⁷⁶ 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Genel Gerekçesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237077

634 sayılı AB Bakanlığı'nın Teşkilat ve İşleyişi hakkında **KHK**'nın genel gerekçesinde⁵⁷⁷ herhangi bir AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategoriye değinilmemiştir. Ancak, aynı metinde doğrudan AB söylemine 19 kez değinildiği tespit edilmiştir. Bu kullanım AB Genel Sekreterliği'nin Avrupa Birliği Bakanlığı olarak yapılandırılmasıyla ilgili olan bu kanunun genel gerekçesinde AB'ye uyum ve tam üyelik perspektifine yönelik çabalara ivme kazandırmanın yanı sıra siyasi kararlılık vurgusu ile ilgilidir. AB söylemi, bu vurgunun bizatihi bileşenini oluşturabilmektedir. Bununla birlikte bu KHK'ya yetki veren 6223 sayılı Kanunun AB Uyum Komisyonu'na sevk edilmemesi, TBMM yerine doğrudan kararname ile karar alınmak istenmesi ve 2015 yılından beridir AB Uyum Komisyonu'nda görüşülememesi bu kararlılık unsurunu zayıflatabilmektedir.

Bu KHK'nın genel gerekçesi, merkezi yönetim alanındaki görece en çok doğrudan AB söylemi kullanılan metindir. Ancak 2008-2011 alt döneminin sonunda somutlaşan bu kanunun genel gerekçesinde siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavram bulunmamaktadır. Ayrıca, teşkilat ve işleyiş dışında AB bakanlığına siyasal koşulluluk/Avrupalılaşma ile ilgili siyasi misyon yüklenilmemesini, kamu yönetimi reformları için genel sorumluluk üstlenici otoritenin eksikliği yolundaki eleştiriler için (bkz. III. Bölüm, s.s 125-126) gerçekleştirilmiş olabileceği ileri sürülebilir.

Bu yasal mevzuat Tasarısının düzenlediği alanda daha önce, 2000 yılındaki 4587 sayılı Kanun'un yanı sıra 2009 yılına ait 5916 sayılı Kanunlar ile kesitsel –ABGS görev ve yetkileri hakkında-düzenlemeler yapılmıştır. Dahası 5916 sayılı Kanun'un tasarısının gönderildiği AB Uyum Komisyonu Raporu'nda düzenlemenin amacı (ruhu) ile AB'ye üyelik arasında doğrudan bir bağ kurulmaktadır. Bu kapsamdaki düzenlemeler (lafz) ise personel sayısının artırılması, ABGS'ye atamalarda kurum sınırının kaldırılması ve yeni birimlerin kurulmasıdır. 2009 yılındaki bu kesitsel reform çabasının AB talebine dayalı olduğu, bu raporda vurgulanmaktadır. Bu taslakta, ulusal programın hazırlanmasına dair vazife ABGS'e verilmekle birlikte, komisyonda bunun TBMM ile de eşgüdümüne dayalı olmasında ısrar edilmektedir.

⁵⁷⁷ 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Genel Gerekçesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237070

Muhalefet şerhinde, reformun amacının doğru ve fakat geç kalmış olduğu; ancak lafz yönünden eksiklikler taşıdığı belirtilmektedir. Buna dayanak olarak; ABGS’de 16 Başkanlık kurulması, “Ulusal Program’ın DPT ve 5 Yıllık Kalkınma Planı’ndan ayrı hazırlanması ...” ve Bakanlıklardaki çeşitli AB Uzmanlarının akıbeti üzerinde durulmaktadır.⁵⁷⁸ Dışişleri Komisyonu Raporu’nda ise bu tasarının ruhu ve lafzi ile AB’ye uyuma odaklandığının altı çizilmektedir.⁵⁷⁹

2011 tarihli 634 sayılı KHK bakımından, 2009 yılında ABGS’nin reforme edilmesine rağmen İlerleme Raporlarında bu kurumun yetersizliği, reformların siyasi sorumluluğunun olmaması ve Avrupalılaşmaya dayalı reformlar için tek bir çatı bulunmaması yolundaki eleştirilere (bkz. III. Bölüm, s.s. 126) dönük bir reform gerçekleştirilmiş olabileceği belirtilebilir. Yine de bu eleştiriler 2012 ve sonraki yıllarda da sürmüştür. Bu bakımdan bu ilksel Kanunun ruhu bakımından muhalefet şerhlerinde dahi bir tereddüte mahal olmasa da, 5916 sayılı kanunun lafzının AB’ye uyum gereğinde yetersiz kaldığı ileri sürülebilir.

652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri hakkındaki **KHK**’nın genel gerekçesinde⁵⁸⁰ AB siyasal koşulluluğu ile ilgili Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları, Demokrasiye Etkili Destek ve Sivil Toplum kategorilerine 1’er defa değinilmiştir. Ayrıca, aynı metinde doğrudan AB söylemine 13 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 10: 652 sayılı KHK’nın Genel Gerekçesinde Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları, Demokrasiye Etkili Destek ve Sivil Toplum Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade

⁵⁷⁸ T.B.M.M., **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Dışişleri Komisyonları Raporları**, (1/716), S. Sayısı:412, Dönem: 23 Yasama Yılı: 3, s.5-9

⁵⁷⁹ Ibid, s.10

⁵⁸⁰ 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Genel Gerekçesi, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237087

Demokrasiye Etkin Destek		
geniş çapta	Katılım	-in sağlandığı
Sivil Toplum		
ortakların ve	sivil toplum kuruluşları	geniş çapta
Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları		
Bu hedefler	Herkes için eşit ve erişilebilir fırsatlar (fırsat eşitliği)	AB Kalite standartları

Genel gerekçede yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorileri olumlu yönde kullanılmıştır. Yine bu genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemi bir paragrafta bir arada kullanılmışken diğer 2 paragrafta ayrı olarak yer alabilmiştir. Son olarak bu genel gerekçe, 2008-2011 alt döneminde merkezi yönetim alanındaki görece en fazla doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir. Genel gerekçede siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavramların **sözcük bağlamında**, bu kavramların öncesinde ve sonrasında yer alan sözcüklerin vurgusunda AB siyasal koşulluluk kategorileri Bakanlığın işleyişi ile bağdaştırılabilmektedir. Dahası 13 kez doğrudan AB söylemine değinilmesi bu bağdaşmayı kuvvetlendirebilmektedir.

2011 yılında çıkarılan bu KHK da, 2015 yılında AB Uyum Komisyonu'na sevk edilse de, henüz bu komisyona ait bir rapor bildirimi ya da komisyon görüşmesi olmamıştır. 2015 yılındaki AB-Türkiye ilişkilerinin canlanmasının yanı sıra AB'nin ekonomi politikası ile uyum gereğinin, en azından AB Uyum Komisyonu'na sevinde etkili olabileceği düşünülebilir.

665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve İşleyişi hakkında **KHK**'nın genel gerekçesinde⁵⁸¹ AB siyasal koşulluluğu ile ilgili Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları kategorisine 2 defa değinilmiştir. Ayrıca, aynı metinde doğrudan AB söylemine 9 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 11: 665 sayılı KHK'nın Genel Gerekçesinde Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları Kategorisine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
(sosyal güvenlik) bu alanda	Temel hizmetlere evrensel ve ayrımcı olmayan erişim (vatandaşın tek elden kaliteli ve eşit hizmet alması)	Sağlanmıştır
istihdama, çalışma hayatı ve sosyal güvenliğe ilişkin görevleriyle	bütün vatandaşlarımız ve ülkemizde çalışan veya yaşayan yabancıları dahi kapsamına almakta ve bunlara hizmet (ayrımcılık yapmama (istihdam/çalışma hayatı))	sunmaktadır.

Genel gerekçede yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorileri olumlu yönde kullanılmıştır. Yine bu genel gerekçe AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söyleminin aynı paragrafta bir arada kullanıldığı bir metindir. Son olarak bu genel gerekçe, 2008-2011 alt döneminde merkezi yönetim alanındaki görece en fazla doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir. Genel gerekçede siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavramların **sözcük bağlamında**, bu kavramların

⁵⁸¹ 665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237100

öncesinde ve sonrasında yer alan sözcüklerin vurgusu ile AB siyasal koşulluluk kategorileri ile Bakanlığın işleyişi bağdaştırılabilmektedir. Dahası 9 kez doğrudan AB söylemine değinilmesi bu bağdaşmayı kuvvetlendirebilmektedir.

2011 yılında çıkarılan bu KHK da, 2015 yılında AB Uyum Komisyonu'na sevk edilse de, henüz bu komisyona ait bir rapor bildirimi ya da komisyon görüşmesi olmamıştır. 2015 yılındaki AB-Türkiye ilişkilerinin canlanmasının yanı sıra AB'nin sosyal politikası/Sosyal Şartı ile uyum gereği ve AB üye ülkelere göre mevcut yapının reforme edilmesi gereğinin en azından AB Uyum Komisyonu'na sevkinde etkili olabileceği düşünülebilir. Bununla birlikte KHK'nın lafzı için komisyonda görüşülmeme ya da istişare edilmeme Avrupalılaşmaya dair olumlu bir önermeyi sınırlamaktadır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun genel gerekçesinde⁵⁸² AB siyasal koşulluluğu kategorileri arasında Evrensel Bağlılık kategorisine 6 kez ve Demokrasiye Etkin Destek kategorisine 2 kez değinilmiştir. Anılan kategoriler ayrı paragraflarda yer almıştır. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 3 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 12: 4734 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Evrensel Bağlılık Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
ihale sonrası	saydamlık	da sağlanmasında
Cümle başında	saydamlık	ilkesinin gereği
Evrensel Bağlılık		
Avrupa Birliği	uluslararası (ihale) uygulamaları	paralellik

⁵⁸² 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0930.pdf>

Avrupa Birliği	uluslar arası metinler	(DTÖ gibi kuruluşların) paralel
Kanunda	uluslar arası (ihale) uygulamalar	paralellik
pazarlık usulü ile yapılabilcek işler	uluslar arası mevzuat	paralel
incelenme süreci	uluslar arası uygulamalar	çerçevesinde
Cümle başında	uluslar arası uygulamalar	paralel

Genel gerekçede yer alan tüm AB siyasal koşulluluk kategorileri olumlu yönde kullanılmıştır. Yine genel gerekçe 3 doğrudan AB söyleminin 2’sinde AB siyasal koşulluluk kategorileri ile aynı paragrafta kullanıldığı bir metindir. Ayrıca bu kanunun genel gerekçesi, kamu ihalesi alanındaki görece en fazla AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemi kullanılan metindir.

Genel gerekçenin sözcük bağlamında bu kavramlara ağırlıkla “paralellik” ve “çerçevesi” ifadelerinin eşlik ettiği görülmektedir. Dahası, siyasal koşulluluk kategorilerini destekleyici biçimde yer alan bu kavramların öncesinde ağırlıkla “Avrupa Birliği” ifadesi yer almaktadır. Başka bir deyişle doğrudan AB söylemleri de genellikle koşulluluk kategori kullanımı ile aynı paragrafta yer almıştır. Ayrıca “saydamlık” kavramının siyasal koşulluluk kategorilerini destekleyici biçimde yer aldığı gözlenmektedir. 1999-2002 dönemine ait bu mali görünümlü yönetsel reformdaki belirgin Avrupalılaşımanın altı çizilebilir. Kuşkusuz bu yöndeki AB beklentilerini de karşılamaya yönelik bu reform sonrası bu alandaki gelişmeler AB tarafından da takdir edilmiştir. (Bkz. II. Bölüm, s.s. 119-121)

Kanunun Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu “düzenlemede... günümüzün değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap verememesi ... Avrupa Birliği ve Uluslararası İhale uygulamalarına paralellik gösterememesi gibi nedenlerle kamu ihaleleri ile ilgili geniş kapsamlı yeni bir kanun

hazırlanmasına ihtiyaç ...” ifadesiyle AB’ye uyum gereğine eğilir. Dahası sürede AB, usullerde ise uluslararası ihale pratiklerine riayet belirtilir.⁵⁸³ Bunları soyut bir ifadeyle Hükümet temsilcisi Bakan tarafından “...Tasarısının AB Mevzuatına uyumun yanında Dünya Ticaret örgütü gibi üyesi olduğumuz uluslararası kuruluşları normları ve mevcut yasada yaşanan sorunlar dikkate alınarak ...” ifadesi yinelemektedir.⁵⁸⁴ AB pratikleri ile uluslararası ihale uygulamalarının mutlak ayrı olamayacağı varsayılabilir. Bunların komisyonda tamamlayıcı ve bütünleyici düşünüldüğü savunulabilir.

Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu Raporu anılan ifadeleri yineler. Yanı sıra “düzenlemede ... Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne tam üyeliği halinde uygulanacak yöntemin açıklığa kavuşturulmasını teminen maddenin sonuna fıkra ilavesi yapılmak”⁵⁸⁵ vurgusunu yapar. Bu ise kanunun ruhunda AB’ye uyum gereğinin yer aldığını açıklar. Dahası içeriğin (lafzın) bu amaçla uyumluluğu için değişikliğe gidildiğine işaret etmektedir. Muhalefet şerhlerinde ise AB ve uluslararası kuruluşların istekleri sonucu bir reform yapıldığı eleştirisi yer alır.⁵⁸⁶

Yasalaşan metinde genel yaklaşım korunmuştur. Dahası itirazın şikayet metne eklenmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun genel gerekçesinde⁵⁸⁷ AB siyasal koşulluluğu kategorilerine, Evrensel Bağlılık kategorisinde 5 kez ve Demokrasiye Etkin Destek kategorisinde de 2 kez olmak üzere toplam 7 kez değinilmiştir. Ayrıca bu metinde doğrudan AB söylemine 2 kez değinildiği tespit edilmiştir.

Tablo 13: 5018 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde Demokrasiye Etkin Destek ve Evrensel Bağlılık Kategorilerine Ait Kavram Kullanımı

⁵⁸³ T.B.M.M., **Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları (1/930)**, (S. Sayısı: 794), Dönem: 21 Yasama Yılı: 4, s. 15

⁵⁸⁴ Ibid, s.16

⁵⁸⁵ Ibid, s.29

⁵⁸⁶ Ibid, .35-36

⁵⁸⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>

Öncesindeki Sözcük/İfade	Kategori Kavramı	Sonrasındaki Sözcük/İfade
Demokrasiye Etkin Destek		
mali	yönetimde şeffaflık	sağlanması
suretiyle	kamuoyu denetimi	sağlanması
Evrensel Bağlılık		
ulusal program ve politika belgesinde yer almak üzere	uluslar arası standartlar	Avrupa Birliği normlarına uygun
bütçe türleri	uluslar arası standartlar	uygun
Avrupa Birliği ve	uluslar arası standartlar	uygun
konumu	uluslar arası standart	uygun
konum	uluslar arası standart	uygun

5018 sayılı Kanunun genel gerekçesinde tüm AB söylemi, siyasal koşulluluk kategorileri ile aynı paragrafta ve olumlu yönde kullanılmıştır. Bununla birlikte bu kanunun genel gerekçesi, kamu mali yönetimi alanındaki görece en az doğrudan AB söylemi kullanılan metinlerden biridir. Bu kanun genel gerekçesinde DED şemsiyesindeki şeffaflık ile kamuoyu denetimi kodlarının, Evrensel Bağlılık kategorisi ile aynı paragrafta ve destekleyici bakımdan yer alışı söz konusudur. Kanun AB Uyum Komisyonuna sevk edilmemiştir. Ancak mevcut Komisyon Raporu “düzenlemede... AB’ye uyum gereği” ni belirtir. Dolayısıyla sözcük bağlamındaki göstergeleri desteklemektedir. 2003-2007 alt döneminin bu mali yüze de sahip reformu belirgin bir Avrupalılaşma söylemi taşımaktadır.

Kanun’un Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu:

“malî yönetim sistemimiz 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenmiş olup, bu temel kanun az sayıda değişiklikle günümüze kadar yürürlükte kalmıştır. Bu dönem içinde kamu malî yönetiminde ülkemizin ekonomik ve sosyal gelişimine paralel ve kamu idarelerimizin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak değişiklikler meydana gelmiştir ...”⁵⁸⁸

vurgusu yapmaktadır. Komisyon Raporu’nda reform “... sistemin değiştirilerek daha etkin, Ulusal Program ve Politika Belgesinde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluş...”⁵⁸⁹ içeriğiyle detaylandırılır.

Dolayısıyla reformun AB uyum nazarından uyumluluğu vurgulanabilir. Zira, Anamuhalefet Partisi şerhinde bile, yetersiz bulunan reformda uluslararası standartların yanı sıra AB perspektifine uyumdan bahsedilir. AB pratiği ile reform arasındaki boşluğa dair eleştiri, AB’nin birincil önem verdiği Maliye Bakanı’na bu reformda kısıtlama getirilmesidir.⁵⁹⁰

Komisyonun Maliye Bakanı’nı gözeten eğilimi Genel Kurul’un benimsediği metinde stratejik plan’ın yanı sıra performans bütçede DPT, diğer sahalarda ise Maliye Bakanlığı’nın otoritesinin artışı ile neticelenmiştir.

Alt Bölüm Bulgularının İrdelenmesi

Bu bölümde Avrupalılaşma göstergelerinin hem söylem hem de ruh ile lafza dair boyutlarının kendi içlerinde ve aralarındaki bulunma ve uyum durumu çözümlenmeye çalışılacaktır.

⁵⁸⁸ T.B.M.M., **Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692)**, (S. Sayısı:302), Dönem:22 Yasama Yılı:2, s.13

⁵⁸⁹ Ibid, s.13

⁵⁹⁰ Ibid, s.24

Genel gerekçelerde yer alan demokrasiye etkin destek (DED) kategorisinin Avrupalılaşıma göstergelerinin yüksek olduğu bu alt bölümde ve hatta bu göstergelerin görece düşük olduğu izleyen alt bölümde de yönetsel reformlarda başat olarak kullanıldığı söylenebilir. Bu kategoriyi, Ek: II’de görüleceği üzere sivil toplum kategorisi ve evrensel bağlılık kategorilerinin kullanımı izlemektedir.

Sivil toplum kategorisi, yerel yönetimler alanındaki reformlarda DED’den sonra ikinci sırada yaygın kullanım bulmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerde sadece 5302 (belediye), 5393 (il özel idaresi) ve 5449 (kalkınma ajansları) sayılı kanunların genel gerekçesinde sivil toplum kategorisi kullanılmıştır. Başka bir perspektiften, yerel yönetimlere ait ancak Avrupalılaşıma göstergeleri görece düşük bulunan (takip eden alt bölüm) dilimdeki büyükşehir, yerel gelirler ve mahalli idare birlikleri alanındaki bu reformlarda kategori –en azından- genel gerekçede yer almamaktadır. Sivil toplum kategorisinin yer aldığı kanunların ortak bir özelliği yerel paydaşların (ikamet ya da ekonomik kalkınma bakımından) katılımına potansiyel bir zemin olan alanlara ait olmalarıdır. Öte yandan bu zemin aynı zamanda AB yönetim mekanizmaları ile de potansiyel bir uyum sergileyebilmektedir. Ancak, kategorilerin görece kullanım sıklığı bakımından 5449 sayılı Kanun genel gerekçesinde sivil toplumun bahsi geçen zemin ve uyum niteliğinin –görece- ağır bastığı belirtilebilir. Bunların yanı sıra sivil toplum kategorisinin DED kategorisindeki –özellikle- ‘katılım’, ‘yönetişim’ ve hatta ‘açıklık’, ‘şeffaflık’ gibi kavramların içini doldurabileceği düşünülebilir. Bu bakımdan sivil toplum kategorisi geçen kanunlarda DED’in de görece yoğunluğu anlamlı olabilmektedir.

Evrensel bağlılık kategorisi bakımından AB’nin mali görünümlü alanda uluslar arası standartlarla ilişkisinde, reform çabalarına dair bir AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanımının doğrudan Avrupalılaşıma çabalarına mı dönük olduğu yahut uluslar arası bütünleşme çabası sırasında AB ile uyum ortaya çıkmasından mı kaynaklandığı kesin olarak çıkarımsanamamaktadır. 4734 sayılı Kanunun genel gerekçesinde DED kategorisinin yer alması ve bu döneme ait, fakat Avrupalılaşıma göstergesi düşük dilimdeki 4735 sayılı Kanunda da doğrudan AB söylemine değinilmesi bakımından bu alan ile dönemde Avrupalılaşımanın ağır basabileceği ileri

sürülebilir. Bu –görece kısa- dönemdeki –görece fazla- Avrupalılaşma göstergeleri varlığının önemi, takip eden dönemdeki sayıca fazla reformda –görece fazla- siyasal koşulluluk kategorisi kullanımı ile aralarında olan devamlılık için bir temel oluşturabilme potansiyeli taşımasıdır. Ne var ki 1999-2002 döneminin kamu ihalesi alanında ve evrensel bağlılık kategorisi yoğunluklu Avrupalılaşma göstergelerinin, takip eden dönem-ler-deki yerel yönetim, merkezi yönetim ve ortak düzenleme düzeyleri ile bunlara dair diğer kategoriler için belirgin netlikte süreklilik taşıdığını – en azından AB söylemi bakımından- kesin olarak belirtemeyiz.

Yerel yönetimler alanında, bu dönemde, hiç evrensel bağlılık kategorisi kullanılmamıştır. Öte yandan kamu mali yönetimi alanına ilişkin tüm kanun genel gerekçelerinde DED ile evrensel bağlılık kategorileri birlikte kullanılmaktadır. 2003-2011 yılı döneminde Avrupalılaşması yüksek kabul edilen dilimde yer alan ve merkezi yönetim alanındaki KHK'ların yalnızca 1'inde evrensel bağlılık kategorisi mevcuttur. Buna rağmen Ek: III'te görüleceği üzere takip eden bölümdeki dilimde merkezi yönetim alanındaki evrensel bağlılık kategorisi kullanımı yüksek gözükmemektedir. 2012-2016 döneminde Evrensel Bağlılık kategorisi nisbi kullanım ile sadece kişisel veriler (kamu hizmeti) hakkındaki 6698 sayılı Kanun genel gerekçesinde yer alabilmiştir. Başka bir deyişle, bu dönemdeki yerel yönetim, kamu ihalesi ve kamu hizmeti (Kamu Denetçiliği) kanun genel gerekçelerinde evrensel bağlılık kategorisi kullanımı söz konusu değildir. Bu dönemde hem siyasal koşulluluk kategorisi kullanımı önceki döneme göre düşüş gösterirken, evrensel bağlılık kategorisi kullanımının Ek: III'te belirtilen düşük dilimdeki merkezi yönetim alanına ait kanun genel gerekçelerinde 2011 yılındaki kullanımdan 2016 yılındaki 6698 sayılı Kanun genel gerekçesindeki kullanımına kadar hiç yer almadığı görülmektedir. Bu bakımdan, Türkiye'de kamu yönetim reformlarının Avrupalılaşmasında ilk önce DED kategorisinin takiben de evrensel bağlılık kategorisinin kullanım ve hatta yasalaşan reform kanunu sayısı bakımından, azalışa uğradığı belirtilebilir.

Türkiye'deki merkezi yönetim reformları da 2003-2011 döneminin ikinci yarısına denk gelmektedir. Türkiye'nin dünyadaki uygulamalar ile paralellik çabası ilk bakışta görülebilir. Ancak, merkezi yönetim aynı zamanda yerelleşme sürecinden de

doğrudan etkilenmektedir. Dolayısıyla, yerel yönetim ile DED kategorisi arasındaki ilişkiyi, yerelleşme çabası 2003-2011 döneminin ikinci yarısında da devam etse idi, sözü edilen merkezi yönetim alanındaki reformlarda da –belirli ölçüde- görmemiz gerekebilirdi. Oysa merkezi yönetim alanında DED kategorisi görece bir daralma yaşadığı gibi, bir merkezi yönetim alanındaki kanun genel gerekçesinde herhangi bir AB siyasal koşulluluk kategorisi dahi yer almamıştır. Dahası, merkezi yönetim de – AB Bakanlığı hakkında olan hariç- doğrudan AB söylemi önceki döneme ve hatta bir bakıma 2012-2016 dönemine göre sönükleşebilmektedir.

İfade özgürlüğü kategorisine ilişkin ilk kullanım bilgi edinme hakkındaki kanun genel gerekçesindedir. 2003-2011 döneminde DED kategorisi ile ifade özgürlüğü kategorisi kullanımının 2012-2016 döneminde DED kategorisi olmaksızın ifade özgürlüğü kategorisi kullanımı izlemektedir. Bu son düzenleme olan 6698 sayılı Kanun genel gerekçesinin sözcük bağlamından da anlaşılacağı üzere, kişisel veriler alanında Devletin güvenlik ve toplumun özgürlük perspektiflerinin baskın bir dille dengelenmesinin söz konusu olabileceği ileri sürülebilir. Burada 2012-2016 döneminde gerçekleşen 17/24 Aralık Olaylarında çeşitli Hükümet aktör ve organlarının eş anlı maruz kaldığını söyleyebileceğimiz tehditlere yönelik girişimlerin bu reform çabasına yansiyabileceği yahut en azından bu bakımdan bu alandaki reform çabalarını kolaylaştırabildiği düşünülebilir. Bu bakımdan bu alandaki Avrupalılaştırmanın dar ve genele yayılmayan bir çerçevede geliştiği ileri sürülebilir. Dahası siyasal koşulluluk ile AB'ye uyum baskısı arasındaki bağ da kesintisiz olarak kurulamamaktadır. Zira, bu dönemde bir yanda tam üyelik müzakereleri durma noktasına gelirken diğer yanda AB ile göç ve terör odaklı yeni bir ilişki türü de başlamıştır.

6328 sayılı Kanun genel gerekçesinde kullanılan Yargı/İdari Yargı/Yargı Yönetimi kategorisi, alan olarak genel hukuki reformlarla ilgili gözükabilmektedir. Detaylı bir bakışta ise, mali alana ve salt yargısal alana dair denetim haricindeki hemen hemen tüm faaliyetler kamu denetçiliği denetimine girmektedir. Bu bakımdan kamu denetçiliği/ombudsmanla da ilgili olsa bir yönetsel reformda yargıyla ilgili kategori varlığı kendi başına anlamlı olabilmektedir. Bu anlam ise, kamu denetçiliğine devletin

tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin şikayetler ve işleyişin hukuka uygunluğu bakımından denetlenmesinin yargı kategorisi ile çakışması bakımından somutlaşmaktadır. Nitekim merkezi yönetim ve yerel yönetim ile diğer ortak düzenleme getiren düzeylere dair yönetsel reformlara ait genel gerekçelerde bu kategoriye değinilmemektedir. Yine de, Kamu Denetçiliği'nde gözlemlenen Avrupalılaşıma göstergesi, bir yanda onun Avrupa Birliği genelindeki ombudsman sisteminin bir parçası ve diğer yandan Türkiye'de kamu yönetiminin siyasal koşulluluğun demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti ilkelerine uygun işleminin denetleyicisi olması bakımından önem taşıyabilmektedir.

Ek:IV'te bu dilimde yer alan ve toplam kullanılan AB söyleminin çok (5 ve üzerinde) olduğu 13 adet yasal mevzuatın 12 adetinde ruh ve lafz yönünden AB'ye uyum gereği gözlemlenmektedir. Ancak bunların 6 adetinde (Ek:IV'te F1 ve F2 kategorileri) bu durum yasal mevzuatın ruh ve lafzının uyumu bakımından kuvvetli iken, 6 adetinde bu paralellik görece zayıf ve kesintilidir. Ayrıca, AB söylemi olmayan 1 adet ile AB söyleminin az (4 ve altında) gözlemlendiği 1 adet yasal mevzuatta ruh ve lafz bakımından AB'ye uyum gereği varlığı belirsiz kalmaktadır. (Ek:IV'te E5 kategorisi) Zira bu yasal mevzuatlar KHK olup; komisyonda görüşülmemesi bu ölçüm belirsizliğine neden olmaktadır. Son olarak AB söylemi az olarak ölçülen 1 adet yasal mevzuatta (5216 sayılı Kanun- Ek:IV'te E4 kategorisi) AB'ye uyum gereği gözlemlenmemiştir.

AB söylemi ile yasal mevzuatın ruh ve lafzında AB uyum gereği var olan 9 adet kanun yerel yönetimler başta olmak üzere kamu hizmeti ve kamu mali yönetimi alanlarına aittir. Oysa, bu olgunun biraz daha az vurgulu olan (Ek: IV'te E3 ve E5 kategorileri) dilimde ise, toplam 4 adet KHK merkezi yönetim alanına aittir. Bu dilimdeki toplam 5 adet KHK, komisyonda görüşülme nedeni ile ruh ve lafz yönünden ölçüm belirsizliğine uğramaktadır. 2011 yılında yürürlüğe giren bu KHK'lardaki AB söylemi öncesinde ve hatta sonrasında çıkarılan sınırlı sayıdaki Kanun'a göre düşük seviyededir. Bir bakıma, yürürlük sonrası iletirse de, TBMM'nin yönetsel reform sürecinden uzaklaşmasını AB göstergelerinin sönük ya da belirsizliği izlemektedir.

2) AVRUPA BİRLİĞİ UYUM KOMİSYONU'NA SEVK EDİLMİYEN YA DA İLGİLİ KOMİSYON RAPORLARINDA AB'YE UYUM GEREĞİNE DEĞİNİLMİYEN ANCAK TASARI GENEL GEREKÇELERİNDE AVRUPALILAŞMA GÖSTERGELERİNİN YER ALDIĞI KAMU YÖNETİMİ REFORMU YASAL MEVZUATLARI

AB Uyum Komisyonu'na sevk edilmeyen ya da ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum gereği belirtilmeyen yönetsel reformların yasal mevzuat genel gerekçelerinde –analizin ilk kısmında Avrupalılaşma göstergesi olarak ölçmekte olduğumuz - AB siyasal koşulluluk kategorisi ile doğrudan AB söyleminin bir arada kullanılıp kullanılmama durumu bakımından ikiye ayırabiliriz. Yasal mevzuat genel gerekçesinde bir arada kullanılmama durumunu ise AB söyleminin doğrudan ve dolaylı halinin ayrı ayrı bulunması durumu bakımından ikiye ayırabiliriz. Böylece, görece yüksek Avrupalılaşma diliminden ayırdığımız bu alt dilimde de AB etkisinin izini araştırabilmek mümkün hale gelebilecektir. Dahası, Kanunun ruhu ve lafzı bakımından AB'ye uyum gereği belirtilerine rastlanılmasa da neden bazı yönetsel reformlarda söylem bakımından Avrupalılaşma üst perdede olabilmişken, bazı yönetsel reformlarda bu oldukça sınırlı ve hatta neredeyse sıfır düzeyinde gözükmediği sorusuna da yanıt aranacaktır. Bu yolla, analizin odak noktası olan ilk bölüme, bu defa karşıt bir yol izlenerek bir vurgu elde edebilmek de mümkün olabilecektir.

Bu bölüm altında kategorize edilen yönetsel reformlar toplamda 18 adettir. Burada ilgili yasal mevzuatların ruhu ve lafzında açıkça belirtilmese de, genel gerekçelerinde AB söylemine AB siyasal koşulluluk ilkelerine dair kavramlar ve doğrudan AB söylemi bakımından rastlanılanların sayısı ise 15'tir. Bunların 4 adetinde dolaylı ve doğrudan AB söylemi birarada kullanılmıştır. Bu alt bölümdeki diğer 3 adet yasal mevzuatta ise hiç AB söylemi yer almamaktadır. Ek: III, Ek: IV, Ek: VI'te yer alan tablolar yardımıyla bu alt bölümdeki yasal mevzuatları irdeleyebiliriz.

AB'ye Uyum Komisyonu'na havale edilmeyen ya da ilgili Komisyon raporunda AB'ye uyum gereği yer almayan, ancak genel gerekçesinde AB söylemi barındıran 15 adet yönetsel reform yasal mevzuatı, Türkiye'de yönetsel reformlarda AB söyleminin meşrulaştırıcı kullanımı bakımından oldukça önemli bir dayanak oluşturabilmektedir. Bunun zayıf yönü ise bu alt bölümün sonunda irdelenen genel gerekçesinde AB söylemi barındırmayan 3 yasal mevzuattır. Ek: III'te görülebileceği üzere 15 adet yasal mevzuatın 4 adetinde AB siyasal koşulluluk kategorilerine ait kavram kullanımı doğrudan AB söylemi ile birlikte yer almıştır. Diğer 11 adet 9 adeti merkezi yönetim alanındaki yetki Kanunu ve KHK'lar olup, geri kalan sadece 2 adet yönetsel reform Kanunu'nda doğrudan AB söylemine AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanımı eşlik etmemektedir. Keza Büyükşehir Belediyeleriyle ilintili 6360 sayılı Kanun'da doğrudan AB söylemi kullanılmamıştır. Analizin ilk bölümünde gözlemlenen, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri üzerine olan Kanunun ruhu ve lafzı bakımından AB'ye uyum gereğinin sönük kalmasında bu son örnek tutarlılık taşımaktadır. Oysa bu dilimde yer alan reform yasal mevzuatı tasarısının lafz ve ruhunda AB'ye uyum gereği yer almayan yerel yönetim reformlarının kalan ikisinde AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemi bir aradadır. Diğer istisna ise 6428 sayılı kamu ihalesi (kamu özel işbirliği) hakkındaki kanundur.

AB söylemi (doğrudan ve dolaylı) var olan reformların 3 adetinde AB söylemi çok ya da toplamda 5 ve üzeri kullanılmıştır. Bu ise, merkezi yönetim (2) ve yerel yönetim alanlarına aittir. Bunlardaki AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanım tercihleri analizin ilk alt bölümündeki alanlarda yer alan AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanımı ile kısmen uyumlu gözükmektedir. Öte yandan bu dilimdeki yerel yönetim reformlarında da DED kategorisine Sivil Toplum kategorisi eşlik etmemektedir. Yine, merkezi yönetim alanında, bu dilimdeki reformlarda sınırlı DED kategorisine karşın görece yaygın Evrensel Bağlılık kategorisi kullanılmıştır. Bunu Sivil Toplum, Uluslararası Kalkınma, Engelliler, Kadın, Çocuk kategorilerinin sınırlı varlığı izlemektedir. Kamu ihalesinde ise DED kategorisi yer almamakta ve sadece Evrensel Bağlılık kategorisi kullanıldığı görülmektedir. Dahası, 1999-2002 döneminde bu dilimde yer alan 1 adet kanun var iken, 2003-2011 döneminde bu sayı 4 adettir. 2012-2016 döneminde ise 1 adet kanun yer almaktadır.

Bu dilimdeki reformları siyasal koşulluluk kategorileri bakımından ele aldığımızda ilkin **Demokrasiye Etkin Destek (DED)** kategorisinin ilk altbölümdeki kadar başat olmasa da bu altbölümde irdelenen yönetsel reformlarda da birincil olarak kullanıldığı vurgulanabilir. Benzer sönüklük Evrensel Bağlılık ve Sivil Toplum kategorileri için de geçerli olabilmektedir.

Merkezi yönetim alanında sadece gençlik-spor alanlarına hizmet veren bakanlık teşkilat ve görevlerine dair KHK genel gerekçelerinde sivil toplum kategorisi kullanılmıştır. Başka bir deyişle, merkezi yönetimin diğer birimlerinin reformunda bu kategori kullanılmamıştır. Sivil toplumun merkezi yönetim faaliyetlerine görüş ve bilgi için dahi katılımının büyük ölçüde göz ardı ediliş i ile merkezi yönetim alanında DED kategorisinin önceki döneme ya da yerel yönetimlere göre gerileyişi bir aradalık gösterebilmektedir.

Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar kategorisindeki kavram kullanımları yalnızca 2003-2011 döneminin ikinci yarısında gerçekleştirilen merkezi yönetim reformlarına ait 1 adet -633 sayılı- KHK genel gerekçesinde yer alabilmiştir. Başka bir deyişle yerel yönetim ve kamu hizmeti gibi düzeylerde herhangi bir ekonomik, sosyal ve kültürel haklar kategorisi kullanımı yer almamıştır. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar kategorisinin, potansiyel olarak merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetim ve hatta kamu hizmeti alanındaki yönetsel reformlarda yaygın olabilmesi beklenebilir. Bu durum, Türkiye’de merkezi yönetimin sosyo-ekonomik ve kültürel politikalarındaki ağırlığı biçiminde okunabilir. Buna rağmen, merkezi yönetimdeki Avrupalılaşmanın bu kategori kullanım durumu bakımdan sınırlı ve derin olmadığı da çıkarsanabilir. Bunun yanı sıra yerel yönetimlere ekonomik, sosyal ve kültürel haklar bakımından görece önem verilmemesi ve hatta kamu hizmeti yoluyla olağan idari işleyiş e de ekonomik, sosyal ve kültürel hakların kullanımının yeterince dahil edilmemesinin söz konusu olabildiğı belirtilebilir.

Ayrıca ekonomik, sosyal ve kültürel haklar kategorisinin kadın, çocuk ve engellilere ait diğer kategoriler ile aynı kanun genel gerekçesinde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu kullanıma konu aile ve sosyal politikalar ile ilgili olan 633 sayılı KHK genel gerekçesinde hiç doğrudan AB söylemi yer almamaktadır. Dolayısıyla

merkezi yönetimdeki ekonomik, sosyal ve kültürel haklar kategorisinin sınırlı ve derin olmadığı yolundaki önerme en azından bu bakımdan kanıtlanabilmektedir.

Sosyal Politika, İstihdam ve İnsan Hakları kategorisindeki kavram kullanımlarının kamu yönetimi reformlarına yansımalarının merkezi yönetim eksenli olduğu ileri sürülebilir. Ne var ki Bakan Yardımcılığının getirilmesi ve bu alanda istihdam şartlarına ilişkin 643 sayılı KHK genel gerekçesinde hiç doğrudan AB söylemi yer almamıştır. Bununla birlikte, 643 sayılı KHK'nın sosyal politika ve istihdamı bütün değil de sadece merkezi idarenin sınırlı bir alanı için teknik düzenlemelerle kapsayabilmesi nedeniyle bu eksiklik anlaşılabilir olmaktadır. Bu bakımdan merkezi yönetimdeki sosyal politika istihdam ve insan hakları kategorisi sınırlılığının, düşük bir Avrupalılaşmaya işaret ettiği belirtilebilir.

Kadın Hakları, Çocuk Hakları ve Engelliler kategorilerine yerel yönetimler alanı ve kamu hizmeti düzeyine ait reform kanun genel gerekçelerinde hiç değinilmemiştir. Merkezi yönetimde sadece aile ve sosyal politikalar hakkındaki Bakanlıkla ilgili 633 sayılı KHK genel gerekçesinde bu kategorilere değinilmiştir. Bununla birlikte, Ek: III'te görüleceği üzere, söz konusu KHK'da bu kategorilere ilişkin kavram kullanımı 5 adetle sınırlıdır. Oysa istihdam ve sosyal güvenceye ilişkin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yanı sıra Ekonomi ve hatta Kalkınma Bakanlıkları'na ait KHK genel gerekçelerinde de bu kategorilerin tümü ya da bazıları yer alabilirdi. Yerel düzeyde Belediyeler eliyle bu kategoriler kapsamındaki hakların korunması ve geliştirilmesi çabalarının yer alamaması bir diğer önemli husustur. Bu kategorilere ilişkin haklar büyük ölçüde merkezi düzeyde ele alınmakla birlikte sınırlı bir seviyede kalabilmektedir. Ancak 633 sayılı KHK genel gerekçesinde Evrensel Bağlılık ve Sivil Toplum kategorilerinin de yer alması Kadın, Çocuk ve Engelli haklarının güçlendirilebilmesi ya da geliştirilebilmesi için bir zemine işaret edebilmektedir. Bununla birlikte bu kategorilerin kullanıldığı KHK'nın genel gerekçesinde hiç doğrudan AB söyleminin de geçmemesi Avrupalılaşmanın da bu alanda sınırlı olduğu ya da Avrupalılaşmanın bu alanda sınırlı teşvik yapabildiği biçiminde okunabilir.

Kalkınma İşbirliği ve İnsan Hakları kategorisine ait kavram kullanımının bu belirgin ve açık biçimde kategoriye destekleyici olmamasından kaynaklı eksikliğin insan hakları ihlaline yönelik faaliyet anlamına da gelmediği anlaşılmaktadır. Ancak bu kavramın destekleyicilikten ziyade bu konuda olumsuzluk içermeme bakımından olumluluk taşıdığı da belirtilmelidir. Bu kategoriye Belediyeler ve Kalkınma Ajansları başta olmak üzere yerel yönetimlere dair yönetsel reformların kanun genel gerekçelerinde hiç değinilmemiştir. Bu bir yanda Avrupalılaştırmanın sınırlı etkisine diğer yanda Türkiye’de uluslar arası kalkınma işbirliğinin merkezi yönetimin işleyişi içinde düşünülmesiyle ilişkili olarak görülebilir. Burada yerel yönetimlerde bu kategori kullanımı daha çok teknik bir işbirliğini çağrıştırırken, merkezi yönetimde bu kategori konusunun daha çok siyasal işlevlere dönük kalkınma işbirliğini çağrıştırabileceği düşünülebilir. Ancak bahsi geçen siyasal işlev özne ülkenin hedef ülkelere göre gücü, kaynakları ve amacıyla örüntülü de olabilmektedir. Bu bakımdan ilk aşamada bahsi geçen örüntünün insan hakları ile uyumu, -en azından beklenen- sonuç aşamasında ise Avrupalılaştırma ile uyum taşıması önem kazanmaktadır. Yine de 641 sayılı KHK genel gerekçesinde herhangi bir doğrudan AB söylemi yer almaması Avrupalılaştırmanın bu alandaki mevcut etkisinin sınırlı olduğuna işaret edebilmektedir.

Bu dilimdeki reformlar arasında hiç Avrupalılaştırma göstergesinin yer almadığı 3 adet yasal mevzuat bulunmaktadır. Bunların 1’i kanun iken, 2’si KHK’dır. 2003-2011 döneminde gerçekleştirilen ve İnsan Kaynakları Yönetimi alanındaki **4924 sayılı Kanunun** genel gerekçesinde herhangi bir biçimde AB siyasal koşulluluğu ile ilgili kategoriye ve doğrudan AB söylemine değinilmediği tespit edilmiştir. 4924 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarih henüz Anayasal ve diğer genel hukuki reformlara yeni başlanıldığı bir döneme aittir. 2000 yılında Cumhurbaşkanı tarafından iki defa veto edilen⁵⁹¹ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na reform Taslağı takiben sözleşmeli personel istihdamına odaklı bir reform söz konusudur.

⁵⁹¹ 605 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu ile 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağının Cumhurbaşkanınca Vetosu, (çevrimiçi) <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/4286/605-sayili-kanun-hukmunde-kararname-taslagi-hk> Erişim: 10/01/2019

Merkezi yönetim alanındaki çevre, orman, şehircilik ve su ile ilgili 2 adet KHK'nın genel gerekçesinde herhangi bir AB söylemi yer almamıştır. Bu KHK'ların düzenlediği alanların siyasi duyarlılığı az olduğu için Avrupalılaştırmanın içsel maliyetleri az gözükmemektedir. Ancak, bu içsel maliyetin azlığı da AB söyleminin bu KHK'larda kullanılmamasıyla karşılanabilmektedir.

Bu alt bölümde Avrupalılaştırma göstergelerinin az olması ile kanun yoluyla yönetsel reform yapılmasının azlığı arasında bir doğrusallık ortaya çıkabilmektedir. Zira Avrupalılaştırma söylem ve göstergeleri sönük olan 7 adet yönetsel reform KHK ile yapılmıştır. Dahası, diğer 2 KHK'da bu söylem ve göstergeler hiç bulunmamaktadır. Bir perspektifte, reform yoluyla Avrupalılaştırma çabalarına AB'ye uyum gereğine daha az dönük olan yönetsel reform yasal mevzuatlarında da çaba artışları eşlik edebilmiştir. Bununla birlikte 2011 yılında KHK ile yönetsel reform yapım sürecinin başlamasını, AB söyleminin düşüşe geçişi ile KHK olmayan yasal mevzuatta dahi ruh ve lafz bakımından AB uyum gereğinin görece sönükleşmesi izleyebilmektedir.

Sonuç olarak bu dilimdeki reformlar ağırlıklı merkezi yönetime ve sonra da yerel yönetime dairdir. Dahası kamu ihalesi ve insan kaynakları yönetimi alanına ait yönetsel reformlar birer yasa ile bu dilimde yer almaktadır. Kamu hizmeti alanında ise, tüm yasal mevzuat bu dilim yerine sadece –Avrupalılaştırma göstergeleri görece yüksek olan- analizin ilk alt bölümündeki dilimde yer almaktadır.

C. Bulgular Üzerine Bir Genel İrdeleme

Bu alt bölümde, Avrupalılaştırması yüksek kabul edilen dilimdeki reformlara ilişkin bulgular, Avrupalılaştırması düşük kabul edilen dilimdeki reformlara dair bulgular da göz önünde tutularak irdelenecektir. Burada, hem AB söylemi hem de Kanun-KHK ayrımı bakımından bir değerlendirme yapılarak, tüm bulgular üzerinden, hipotezlerin kanıtlanması/çürütülmesi işlemine geçilecektir. Avrupalılaştırma ve kamu yönetimi reformuna ilişkin teorilerin yanı sıra Türkiye'deki yönetsel reform çabalarının da bulgular ile karşılaştırılmasına ise genişletilmiş bir sonuç bölümünde yer verilecektir.

Yukarıda belirtilen araştırma bulgularına dair analizin 3 sınırı bulunmaktadır. Bunların ilki, AB söyleminin AB siyasal koşulluluk kategorileri ve onun kontrol değişkeni de olan doğrudan AB söylemi bakımından yalnızca genel gerekçelerde ele alınmasıdır. İkincisi, analizde yönetsel reformları temsilen temel yasal mevzuat biçimindeki reformlar ele alınmıştır. Başka bir deyişle, kesitsel, idareye yapı, işleyiş ve personel bakımından genel etkisi olmayan ve torba (omnibüs) niteliğindeki yasal mevzuatlar ile diğer idari düzenlemelere yer verilmemiştir. Analizde temel yasal mevzuat tasarılarına yer verilirken, kanun teklifi gibi diğer tür yönetsel reform çabalarına II. Bölüm sonunda ve sonuç kısmında değinilmiştir. Son olarak KHK'ların AB Uyum ya da ilgili diğer Komisyon'a sevk edilmesine ve Anayasa hükümlerine rağmen görüşülmemesi, bunlarda ruh ve lafz yönünden AB'ye uyum gereğinin ölçülememesini beraberinde getirmiştir.

Türkiye'de 1999-2016 tarihlerinde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu yasal mevzuatlarını AB siyasal koşulluluk kategorileri bakımından yerel yönetim ve merkezi yönetime ortak düzenleme getiren kamu hizmeti, kamu mali yönetim ve kamu ihalesi gibi alanlarda da sivil toplum kategorisine değinilmediğinin altı çizilmelidir. Bu durum kamu mali yönetimi ve kamu ihalesi alanlarında, ağırlıklı teknik mali süreç ve usullerin düzenlenmesinden kaynaklanabileceği ileri sürülebilir. Dahası sivil toplumun bu alanlara katılımı için kamu yönetiminin teşkilat ve görevlerinde bir düzenleme gerçekleştirilmesi zorunlu olarak görülemeyebilir. Zira mali alandan doğan bu taleplerin sivil topluma ait olanlarının bizzat siyasi yoldan yahut bakanlık teşkilat ve görevleri dışında kalan formel/informel yollardan kamu yönetimine iletilmesi mümkündür. Oysa mali olmayan yönetsel faaliyetler için bu durum demokratik ilkelere uygun olmayabileceği gibi diğer siyasal koşulluluk kategorileri ile uyum için yönetsel bir düzenlemeye konu olması gerekebilecektir. Kamu hizmeti düzeyindeki reform kanun genel gerekçelerinde sivil toplum kategorisi yer almamaktadır. Bu durum genel anlamda bir sorunsal olarak görülebilir. Ancak, kamu hizmeti düzeyine ilişkin gerçekleştirilen reformlar bilgi edinme, veri koruma ve kamu denetçiliği alanlarına aittir. Dolayısıyla kamu hizmetine ilişkin genel bir usul ve esas getirilmesi yerine, daha çok kesitsel alanlarda reform çabaları söz konusudur. Bu bakımdan anılan

kanunların ilk ikisinde teknik, üçüncüsünde ise tarafsız bir denetim işlevinden ötürü sivil toplum kategorisinin yer almadığını açıklayabilmek mümkündür.

Yerel yönetimler alanında 1999-2016'ye kadar gerçekleştirilen temel kanunların genel gerekçelerinin 8'inde bu kategori yer almaktadır. Bu bulgunun demokrasi ve yerel yönetim ilişkisi bakımından altı çizilebilir. Dahası kamu mali yönetimi alanındaki tüm (3 adet) kanun genel gerekçesinde DED kategorisi kullanılmıştır. Yine kamu hizmeti alanındaki 3 adet kanun genel gerekçesinde bu kategori kullanılarak bu düzeyde de kategori kullanımları bakımından çoğunluk oluşturulmaktadır. Öte yandan kamu ihalesi alanındaki toplam 3 kanundan yalnızca 1'inde DED bulunmaktadır. Kamu mali yönetimi ile kamu ihalesi mali yönleri olan yönetsel reformlar olmakla birlikte ilkinde hemen hemen tüm siyasi ve idari süreçlerin mali görünümünden izlenebilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu bakımdan kamu mali yönetime ait tüm kanun genel gerekçelerinde DED'in kısmi olarak da yer alması anlamlı olmaktadır. Dahası kamu mali yönetime ilişkin 5018 ve 5436 sayılı kanun genel gerekçelerinde sadece DED ve Evrensel Bağlılık kategorileri bir arada bulunmaktadır. Bu durum -anılan- siyasi ve idari süreçlerin mali yönden izlenmesi siteminin uluslar arası standart ve ilkelere uygun yerine getirilmesi çabası olarak da ifade edilebilir. Buna ek olarak, AB'nin bu mali yönetsel alanda uluslar arası standart ve ilkeleri içselleştirmesinin de bunda bir katkısı olabileceği belirtilebilir. Bununla birlikte merkezi yönetim alanında, 2003-2011 döneminin sonuna doğru gerçekleşen yönetsel reformların hiç birinde DED salt olarak yer alamadığı gibi, yalnızca 3'ünde kısmi olarak yer alabilmiştir.

Genel olarak yerelleşmeye dönük reformlarda, AB söylemi kullanımı yüksek iken, bunların yarısından azında lafz ve ruh bakımından tutarlı bir AB'ye uyum çabasının varlığı gözlemlenebilir düzeydedir. Bu da, AB'nin Türkiye'de yerel yönetim reformlarında belirleyici olduğu yönündeki genel yaklaşımı sınırlamaktadır. AB bir dış etki olarak ve hatta Habermasçı bakışla normatif güç olarak yerel yönetim reformlarını etkilemiştir. Ancak pratikte bu etki, kalkınma, belediye, il özel idaresinde güçlü iken; mahalli idare birlikleri ve büyükşehir belediyeleri örneklerinde sönükleşebilmektedir.

İncelemede 33 adet olan siyasal koşulluluk kategorisinin (Ek: I ve Ek: XV) 11 adetinin kamu yönetimi reform kanunu genel gerekçelerinde bulunma durumu irdelenmiştir. Bununla birlikte kalan 22 adet kategori arasında önemli bölümünün ölüm cezası, işkence, savaş hukuku kategorileri örneklerinde genel hukuki reformlara ait olduğu ileri sürülebilir. Yine insan hakları ve ticari iş, insan hakları dernekleri ile yerli halklar kategorileri örneğinde idare dışı alanlara ait koşulluluk kategorileri yer alabilmektedir. Dahası Etkili Çok Taraflılığın İlerletilmesi ve Diyalog Yoluyla Etki kategorilerinde olduğu gibi daha çok Devletlerin dış politika faaliyetleri ile ilgili gözetilecek kriterler söz konusu olabilmektedir. Sonuç olarak bir aday ülkenin yerine getireceği ve bir üye ülkenin uymayı sürdüreceği bu kategorilerin ancak bazıları kamu yönetimi reformuna aittir. Yine de Stratejik Çerçeve ve Eylem Planı'nda anılan kategoriler arasında ilk sırada yer alan birçok kategorinin Türkiye'de kamu yönetimi reformlarına dair kanun genel gerekçelerinde yer aldığı sürülebilir. Buna rağmen Azınlıklar, Terör Karşıtı Faaliyet ve İnsan Hakları, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı, LBGTİ ve kısmen de olsa Din Özgürlüğü kategorilerinin olasılık olarak da olsa kamu yönetimi reformlarında geçebilmesi mümkün olmakla birlikte Türkiye'deki kamu yönetimi reformu kanun genel gerekçelerinde kullanılmadığı gözlemlenmektedir. Bu bakımdan bahsi geçen geçmeme durumu, inceleme bağlamında yalnızca yönetsel reformlara konu olabilecek siyasal koşulluluk kategorileri kapsamında anlamlandırılabilir.

Demokrasi, kavramsal açıdan ve çok kısa bir biçimde devlet-toplum ilişkisinde bir 'araç' olarak tanımlanabilir. Ancak demokratikleşme sözcüğünde bir aracın yanı sıra bir amaçtan da söz edildiği belirtilebilir. Nitekim, burada devlet-toplum ilişkisinin bir aşamadan,– araç olarak kavramsallaştırmadan farklı olarak somut ve belirgin olabilmese de - bir diğer aşamaya ulaşma hedefi söz konusu olabilmektedir. Bu durumun AB siyasal koşulluluğundaki demokrasi kavramı çerçevesindeki mekanizmaların, hukuk devleti ve insan hakları ile uyumlu olarak iyileştirilmesi hedefinden farklı olduğu ileri sürülebilir.⁵⁹² Türkiye örneğinde, 1998-2011 aralığında

⁵⁹² Demokrasi, İnsan Hakları, Özgürlük gibi değerlerin bir yöntem olduğuna ilişkin Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, Bursa, Sentez Yayıncılık, 2014; Anılan değerlerin yöntemsel kullanımına dair bir saha araştırması olarak Iryna

Demokrasi kategorisine vurgu, bu kategorideki diğer kavram ve diğer koşulluluk kategorileri ile beraber yoğun olarak kullanıldığı belirtilebilir. Ancak 2011 yılını takip eden kısa bir dönemde Hükümet Programlarında ‘demokratikleşme’ ve ‘derin demokrasi’ vurgusu yer alabilmiştir. Bu duruma Türkiye’nin siyasal koşulluluğa ve kamu yönetimi reformlarına dair olumsuz eleştiriler getiren ilerleme raporlarında da dikkat çekilmiştir. (Bkz. III. Bölüm, s.s. 89-90)

İfade özgürlüğü kategorisi, en azından demokrasi ya da sivil toplum kategorilerine göre daha kesitsel bir reform düzenlemesini teşvik edebilmektedir. Bu bakımdan 2003-2011 ve 2012-2016 dönemlerinde yerel yönetim ve merkezi yönetimlerde gerçekleştirilen kanun genel gerekçelerinde bu kategorinin yer alamaması anlaşılabilir. Ancak Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’na ait KHK genel gerekçesinde de ifade özgürlüğü kategorisi kullanılmamıştır. Oysa bu KHK genel gerekçesinde koşulluluk kategorisi kullanımı ve doğrudan AB söylemi diğer KHK genel gerekçelerine göre yüksek bir seviyedeydi. Bu durumu bir bakıma Bakanlığın çoklu işlevlerinden bazılarında Avrupalılaşma düzeyinin diğerlerinden farklı olabileceği yolunda açıklayabiliriz. Ancak bir üst kurul olan Bilgi Teknolojileri Kurumu’nun anılan bakanlıkla doğrudan ilişkili bir idare olması nedeniyle, bu eksikliğin 4982 ve 6698 sayılı kanun genel gerekçelerindeki ifade özgürlüğü kategorisi bakımından Avrupalılaşma göstergeleri kullanılmasının yarattığı olumlu tabloyu neredeyse gölgeleyebileceği düşünülebilir. Öte yandan, merkezi ve yerel yönetimlere dair diğer yasal mevzuat genel gerekçesinde de olasılık olarak da olsa ifade özgürlüğü bulunabilirdi. Bunun olmaması Avrupalılaşmanın kamu yönetimi üzerindeki etkisine ilişkin bahsi geçen gölgelemeyi belirginleştirebilmektedir.

İlkin bir idari düzenlemenin hukuk devleti, demokrasi ve insan haklarına uygun olarak meydana getirilmesi hâlinde bunun yasal mevzuat genel gerekçesinde –bir zorunluluk olmasa da- bir gereklilik olarak dile getirilmesinin beklenebileceği belirtilmelidir. Bununla birlikte kamu yönetimi reform yasal mevzuat genel gerekçelerinde siyasal koşulluluk unsurlarından bazılarının – olasılık olarak- az,

Solonenko, “The European Union as Democracy Promoter: the Case of Ukraine”, **Romanian Journal of Political Science**, S.2, s.s. 57-69, 2005, s. 67-69

bazılarının ise hemen hemen hiç gözükmebilecek oluşunun siyasal koşulluluğun kanun metinlerinde yadsındığı anlamına gelmesi de zorunluluk değildir. Öte yandan, kamu yönetimi reformları siyasal koşulluluğa uyum düzeyine güvence sağlama işlevi taşıyabilmektedir. Buna rağmen siyasal koşulluluk kategorilerinin Türkiye’de ağırlıklı olarak bir yanda –ceza kanunu gibi- genel hukuki reformlar, diğer yanda yönetsel reformlar yoluyla mevzuata yansıyabildiği belirtilebilir. Dolayısıyla kamu yönetimi reformları genel gerekçelerinde siyasal koşulluluk kategorilerinin genel hukuki reformlarla ilgili olmayan yönetim, katılım gibi kavramları ağırlıklı olarak yer alabilmektedir.

Ek: X’da açıkça görülebileceği üzere Avrupalılaşması yüksek kabul edilen dilimdeki yönetsel reform tasarılarının genel gerekçelerinde en çok kullanılan ilk üç kavram/kod demokrasi, katılım ve şeffaflıktır. Bunları, veri koruma, uluslararası antlaşmalara bağlılık ve sivil toplum kavramları izlemektedir. En çok kullanılan ilk 12 kavram arasındaki kalan sözcükler sırası içinde, bilgi edinme hakkı, yerel özerklik, hesap verebilirlik, hukuk devleri, temel hak ve özgürlükler/insan hakları ve yerindenliktir.

Her ne kadar bir zorunluluk ilişkisi olmasa da AB-Türkiye ilişkilerinin görece yavaşlamasının AB söyleminde de yavaşlamaya neden olabileceği ileri sürülebilir. Türkiye örneğinde bu yavaşlamayı yönetsel reformların daha az Kanun ve daha fazla KHK ile yapılması olgusu izlemektedir. Dahası temel hak ve özgürlüklerin –çekirdek hariç- askıya alındığı 2016 Temmuz’u sonrasında birçok kesitsel ve temel olmayan yönetsel reform torba (omnibüs) KHK’lar ile yapılmıştır. Zira, KHK’da düzenlenen alanın bir kanun tasarısı yoluyla yasal süre ve aşamaları izleyerek TBMM’ye varması durumunda TBMM’de yer alan siyasal partiler ile Hükümet –ve ilgili bürokratik ve sivil toplum- temsilcileri nezdinde tartışmaya açılması da söz konusu olabilecektir. Böylece Hükümet ya da iktidar partisinin AB söylemini iç ve dış kamuoyu ile muhalefet partileri nezdinde kullanabilmesi için bir olanak yaratılabilecektir. Burada, meşrulaştırıcı söylemden arındırılmış bir Avrupalılaşma göstergelerinin izlenmesi, söz konusu KHK’ların 2015 yılında sevk edildikleri AB Uyum Komisyonu –ya da diğer ilgili Komisyonlar’da görüşülmemesi nedeniyle akamete uğramaktadır. Bu yüzden

bahis geçen Kanun/KHK ayrımını nitelik bakımından yalnızca AB söylemi, alan ve reform adeti hususlarında gözlemleyebilmekteyiz.

1999-2016 tarih aralığındaki Avrupalılaşması bu incelemede yüksek kabul edilen yasal mevzuattan 5'i KHK iken geri kalan 12 adeti kanundur. Dahası, Avrupalılaşması düşük dilimde kabul edilen ve AB söylemi barındıran Ek:III'teki yönetsel reformların büyük çoğunluğu KHK iken, geri kalan az miktardaki yasal mevzuat kanundur. Son olarak bu dilimde yer alan ve hiç AB söylemi barındırmayan Ek:VI'daki 3 yasal mevzuattan 1'i kanun iken, 2'ü KHK'dır. Bu anlamda, EK:V'te açıkça görülebileceği üzere, Türkiye'de kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşmasında kanunların başatlığı gözlemlenmektedir. Bu vurgu, temel KHK'ların yalnızca (2016-7'deki OHAL KHK'ları hariç) 2011 yılındaki merkezi yönetim alanına dair reformlara ait olmasıyla belirginleşebilmektedir.

Yönetsel reform hakkındaki KHK'ların tümü merkezi yönetim alanında olup; AB Uyum Komisyonu'na sevk edilmiştir. Bunların sayısının sadece 5 adet olması, gereklilik olarak, sadece bu alanların Avrupalılaşmayla ilgili olarak görülmesi çıkarımına katkı yapmaktadır. Bununla birlikte bu KHK'ların genel gerekçelerindeki toplam –siyasal koşulluluk ve doğrudan- AB söylemi kullanımı az (4 ve altı) seviyededir. Hükümetin, Anayasa tarafından acil ve olağanüstü durumlarda kullanılması öngörülen ve aynı gün TBMM'de ilgili komisyona sevk edilerek öncelikli görüşülmesi gereken KHK'lar ile merkezi yönetim alanını düzenlediği görülmektedir. Oysa, 2011 yılında Resmi Gazete'de yayımlanan KHK'lar tali olarak AB Uyum Komisyonu'na 2015 yılında sevk edilmiştir. Ve bu KHK'lar Mayıs 2019 tarihinde hâla bu komisyonda görüşülmeyi beklemektedir. Bu durum, reform KHK'larının amaç olarak Avrupalılaşmaya konu değil de, devam eden müzakere süreci için ihtiyaten ya da biçimsel olarak AB Uyum Komisyonu'na sevk edildiği izlenimi uyandırabilmektedir. Özetle, 2011 yılında AB-Türkiye ilişkilerinin durağanlaşması olgusunu, bu KHK'ların AB Uyum Komisyonu'na 4 yıl sonra (2015) sevk edilebilmesi ve hatta görüşülememesi izlemektedir.

2014 yılının ikinci yarısında, AB-Türkiye ilişkilerinin, göç ve güvenlik eksenlerinde, bu defa karşılıklı kazanımlara yönelik olarak yeniden canlandığı

belirtilebilir. Bu dönemde, 2008’de çıkartılamayan 6698 sayılı KVK Kanunu 2016’da yasalaşmıştır. Dahası, 2011’de AB Uyum Komisyonuna sevk edilmeyen, bahsi geçen 5 KHK 2015 yılında bu Komisyona sevk edilmiştir. 2012-2013 tarih aralığında gerçekleşen iki kanun ise ombudsmanlık ve büyükşehir belediyesi alanındadır. Ombudsmanlık kurumu, ilgili Kanun’larının iki kez veto edilmesini takiben en son 2010’daki Anayasal değişiklik sonrasında bu dönemde hayata geçirilebilmiştir. Büyükşehir belediyesi alanının ise, AB ile ilişkilerin kuvvetli olduğu ya da Avrupalılaşma göstergelerinin yüksek kabul edildiği dönemde yer alan Kanun’da dahi Avrupalılaşma açısından pürüzlü olduğu belirtilebilir. Kaldı ki 2012-2016 dönemindeki büyükşehir belediyesi reformu, Avrupalılaşma göstergelerinin görece zayıf olduğu kısımda irdelenmiştir.

Belediye, İl Özel İdaresi ve hatta bölgesel kalkınma ajansları ve Kamu Denetçiliği üzerine aranjmanların 1999 yılı öncesinde Türkiye’nin reform gündeminde olduğu Komisyon Rapor ve Tutanaklarında yer alan tartışmalardan anlaşılmaktadır. Burada bir yönetsel reform gereği varlığının yanı sıra AB ile de uyumlu olması çabası söz konusudur. Bu bakımdan AB söyleminin yoğun varlığı ve AB talebi ile tutarlılık çabasının bu reformların gerçekleşebilmesini kolaylaştırabildiği ileri sürülebilir. AB ile uyum gereği ihtiyacı duyulmayan ya da AB Uyum Komisyonuna şeklen (Rapor ve Tutanaklarında AB’ye uyumdan söz edilmeyen ya da 5 KHK örneğinde görüşülmeyen) gönderilen yönetsel reformlar ile bunların diğerleri ile ilişkisine – genişletilmiş- sonuç kısmında yer verilecektir. Fakat bundan önce, araştırmanın hipotezlerini Analiz kısmında edinilen bulgular ile Avrupalılaşma ve Kamu Yönetim Reformu’na dair teorilerin yardımı ile kanıtlama/çürütme işlemine tabi tutmamız faydalı olabilecektir.

Hipotez 1 *“Avrupalılaşma göstergeleri ve kamu yönetimi reformları arasında Türkiye’de 1999-2016 yılları arasında devamlılığa sahip bir ilişki vardır.”* önermesi üzerinedir.

1999-2002 –kısa- döneminde daha çok Anayasal ve genel hukuki reformlara odaklanıldığını belirtebiliriz. Bu dönemde henüz SIGMA ve benzeri sistematik ve teknik destekler olmamasına rağmen Avrupalılaşma bakımından güçlü 1 adet Kanun

yer alabilmektedir. Dahası 2002 yılının sonunda ortaya çıkan Birinci AKP Hükümetinin, daha önce 1999 yılında aday ülke statüsü kazanılmasını sağlayan ve sonraki yıllarda koalisyon hükümetlerince gerçekleştirilen siyasal koşulluluğa uyum reformlarını bir hazır çerçeve olarak buldu. 2001 yılındaki Koalisyon Hükümeti'nin Ulusal Programının 2003 yılında ruhu ve lafzı büyük ölçüde korunmak suretiyle güncellenmesi bakımından ilk AKP Hükümetleri bu hazır çerçeveyi sahiplenebilmiştir. 2003-2011 yılının özellikle ilk yarısında -Tablo Ek:IV'teki E1 kategorisinde gösterilen- belirgin Avrupalılaşma gözlemlenen 6 yasal mevzuat devreye sokulmuştur. Dahası 4734 sayılı ihaleyle ilintili Kanunun genel gerekçesinde DED ve Evrensel Bağlılık kategorileri kullanımını, 2003-2011 döneminde bahsi geçen 6 Kanun'un 6'sında da DED kategorisi kullanımı ve 2'sinde Evrensel Bağlılık kategorisi kullanımı izlemektedir. Bu paralellik ve süreklilik, bu iki dönem arasında bir bağlantı olduğu yolundaki bir önermeyi belirgin biçimde destekleyebilmektedir.

Yine, 1999-2002 dönemde 4734 sayılı ve anılan Kanun kadar Avrupalılaşma göstergesi taşımasa da 4735 sayılı Kanun kamu ihalesi yönetsel reform düzeyi hakkındadır. Bunları, 2003-2011 döneminde görece belirgin Avrupalılaşma gözlenen 2'si kamu hizmeti ve 1'i kamu mali yönetimi reform düzeyine ait yasal mevzuat izlemektedir. Bu dilimdeki kalan 3 adet yönetsel reform ise yerel yönetim hakkındadır. Ayrıca, görece daha sönük Avrupalılaşma gözlemlenen reformların tümü de yerel yönetim ve merkezi yönetim hakkındadır. Bu bakımdan, kamu yönetiminin reform yoluyla Avrupalılaşmasının daha çok yönetsel reform düzeyleri, yani işleyiş ve kamu hizmeti sunumuna dair olduğu ileri sürülebilir. Dolayısıyla yönetsel reform düzeyleri olarak adlandırdığımız bölümlere bakımından da iki dönem arasında süreklilik ve paralellik izlenebilmektedir. Burada, 5018 sayılı KMYK ve 4982 sayılı Bilgi Edinme üzerine reform yasal mevzuatlarının 1999-2002 döneminde gündeme gelmesi ve bu dönemin sonlarında teknik hazırlıklarının sürerek, takip eden 2003 yılında yasalaşabilmesi bu bağlantı görünümünü kuvvetlendirebilmektedir.

Reform çabasının bir Hükümet ve Yasama döneminden diğerine süregelmesi bazı bakımlardan Avrupalılaşma çabaları dışında da oluşabilmesi, kesitsel ve personel istihdamına ilişkin ihtiyaç nedeniyle yasalaşan 4924 sayılı sağlık hizmetlerinde

sözleşmeli personel hakkındaki yasa örneğinde de görülebilmektedir. 4982 ve 5018 sayılı Kanun'larda ayırt edici olan, 2001 yılındaki Koalisyon Hükümeti'nin, 2003 yılında AKP Hükümeti'nce güncellenerek yeniden yayımlanması ve buna bağlı reformların devam etmesi örneğinde, AB'ye uyum gereğindeki sürekliliktir. Bu süreklilik özellikle 1999-2011 periyodunda II. Bölüm genelinde irdelenen AB övgü ve eleştirileri ile Ek: I, Ek: II ve Ek: IV'te yer alan AB söylemi kullanımının hemen hemen örtüşebilmesinde de görülebilmektedir.

Bu tezde, belirgin Avrupalılaşma gözlemlenen tüm yasal mevzuatlar, TBMM'de birtakım süreçlerden geçerek yürürlüğe giren Kanun'lardır. 1999-2002 ve bunu 2003-2011 döneminin ilk yarısı bakımından, belirgin Avrupalılaşma gözlemlenen dilimdeki tüm yasal mevzuatın Kanun olması da bir paralellik olarak kabul edilebilir. Oysa 2003-2011 döneminin son yılı, KHK'larla yönetsel reformların ortaya çıktığı bir tarihtir. 2011 yılının Avrupa Birliği ile ilişkilerin ve reformların durağanlaştığı bir yıl olarak göz önünde tutulabilir. Durağanlaşmayla KHK ile reform çabalarının artışı çakışmaktadır. Böylece hem Avrupalılaşma ile – Ek: V'te görülebileceği üzere- Kanun yoluyla yapılan yönetsel reformlar arasında hem de bu perspektiften 1999-2002 ve 2003-2011 dönemleri arasında bir bağ ortaya çıkabilmektedir. Yine de anılan çakışmanın tersinden bir sonucu olarak burada pürüzsüz bir sürekli bağlantı bulunmamaktadır. Ancak 2003 yılından itibaren yönetsel reformların artışının bu ilk dönemdeki güçlü Avrupalılaşma ve AB'ye uyum gereği çabalarından bağımsız olarak meydana geldiği yolunda bir önerme zayıf bir olanaklılık olabilecektir.

Son olarak iki dönem arasındaki bağıntılılık Genel seçim ve referandum periyotları bakımından da ortaya çıkmaktadır. Ek: XII'de seçim ve öncesindeki yılda yasalaşan yasal mevzuatlar belirtilmektedir. Burada 20001-2011 döneminde 2005 yılı haricinde bir sürekli seçim gündemi mevcut gözükmemektedir. Bu dönem aynı zamanda Avrupalılaşması görece en yüksek yönetsel reformların yoğunlaşmasına tanıklık etmektedir. Öte yandan 2011 sonrasında, Ek: XIII'te görüleceği üzere, -önceki dönemde de var olan- politik kriz ve kutuplaşmalar süregelenleşebilmektedir. Yönetsel reformlarda bu dönemdeki seçim dönemi (2013-2016) serisine rağmen bir görece

duraksama bulunmaktadır. Burada, 1999-2002 ve 2003-2011 dönemlerindeki yoğun reform çabalarına katkı sağlayan unsur ilkinde koalisyon, ikincisinde yeni iktidara/merkeze gelen AKP Hükümetlerinin mevcut koşullarda iç ve dış meşruiyet çabalarına anılan uyum reformu çerçevesi ile ilintili olarak AB siyasal koşulluluğu ve hatta normatif gücü yoluyla bir katkı sağlayabilmektedir. Zira 2006 sonrası Kıbrıs ve koşulluluk ile ilgili sorunların müzakereleri duraksatması ve eş anlı olarak AKP Hükümetlerinin seçimler sonrası konumunu korumasıyla Avrupalılaşmaya bağlı yönetsel reformların azalışında bir paralellik olduğu ileri sürülebilir.

Hipotez 2 “AB’ye uyum söylemi Türkiye’deki kamu yönetimi reform çabalarının meşrulaştırılmasında kullanılmaktadır.” Önermesi üzerinedir.

Bir yasal mevzuatın genel gerekçesinde AB’ye uyum söyleminin görece yaygın kullanılmış olmasına rağmen aynı yasal mevzuatın ruhu ve lafzında AB’ye uyum gereğinin az bulunması ya da hiç bulunmama durumu AB’nin meşrulaştırıcı söylemde kuvvetlice kullanılma durumu için örneklendirilebilir. Zira burada Avrupalılaşma ile ilgisi az olan ya da hiç olmayan düzenlemelerde dahi AB söylemi kullanılabilmektedir. Öte yandan AB söyleminin, birincil olarak Avrupalılaşmayla ilgili düzenlemelerde yer alması da beklenebilir.

AB Uyum Komisyonu’na sevk edilen ya da AB’ye uyum gereğine ilgili Komisyon Raporu’nda değinilen 16 adet yönetsel reform hakkındaki yasal mevzuatın 15’inde, Ek: II ve Ek: IV’te görüleceği üzere, AB söyleminin bulunduğu belirlenmiştir. Bunların, 8 adeti AB’nin meşrulaştırıcı söylemde –araçsal olarak- kullanımı ile yasalaştığı söylenebilir. Zira Ek: IV’te yer alan E2, E3 kategorileri ve D2 kapsamındaki tüm kategorilerdeki yasal mevzuatların ruhu ve lafzı yönünden AB’ye uyum gereği oldukça zayıf olmasına rağmen AB söyleminin kullanıldığı gözlemlenmektedir. Başka bir deyişle, Avrupa Birliği’ne tam üyelik ile çok az ilgisi olan alanlarda bile AB söyleminin kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu durumu, AB Uyum Komisyonuna sevk edilmeyen ya da ilgili Komisyon Raporu’nda dolaylı da olsa AB’ye uyum gereğine değinilmeyen 18 adet yasal mevzuatın 15 adetinde AB söylemi kullanılması bakımından da derinleştirebiliriz. Burada açıkça AB’ye uyuma dair bir düzenleme getirme amacı taşımayan yönetsel reform alanlarında bile doğrudan AB

söylemi ya da AB siyasal koşulluluk kategorileri kullanımı biçiminde AB söylemi kullanıldığı gözlemlenebilmektedir.

Bunun dışında Ek: IV'te yer alan F1 kategorisinde belirtilen 5 adet yasal mevzuatta güçlü AB söylemini ruh ve lafz bakımından güçlü Avrupalılaşma belirtileri izlemektedir. Ayrıca, tüm bunların dışında kalan – ve Ek: IV'te C2 ile B2 kategorilerinde yer alan- 3 adet yasal mevzuatta AB söylemi 2'sinde zayıf ve 1'inde hiç yok iken, ruh ve lafz bakımından Avrupalılaşma da belirsiz ya da çok zayıf gözükmemektedir. Sonuç olarak, Türkiye'de kamu yönetimin reform yoluyla Avrupalılaşmasında AB söyleminin, doğrudan AB'ye uyum gereğine yönelik olanlardan da fazla olacak biçimde Avrupalılaşmaya görece daha az dair olan düzenlemelerde kullanıldığı vurgulanabilir. Dahası, Türkiye'de kapsamlı yönetsel reformlar çabalarının tarihi 1960'lı ve 1970'li yıllara kadar gitmesine rağmen, temel yasal mevzuat halinde gerçekleştirilen ve bu tezde irdelenen 34 adet yönetsel reformun 31'inde AB söylemi kullanılmıştır. Bu perspektiften de Avrupa Birliği'nin normatif gücünün ve bu gün meşrulaştırıcı söylemde kullanımına ilişkin sunulan argümanlar desteklenebilmektedir.

Son olarak Ek: XII'de görüleceği üzere 1999-2016 yılları arasında belirgin seçim/referandum gündemi olmadığı istisna yıllar sadece 2000, 2005 ve 2012 yıllarıdır. Dahası, Ek: XIII'de görüleceği üzere, 2007 sonrasındaki politik krizlerde, 2012 yılı haricinde istisna bulunmamaktadır. 1999-2016 yıllarının ilk yarısında AB söylemi ve ruh/lafz yönünden Avrupalılaşma göstergeleri reform yasal mevzuatlarında yüksek iken, diğer ikinci yarıda yer alan kronik politik kriz ve kutuplaşmanın, seçimlerden kaynaklı iç ve dış meşruiyet arayışlarını AB normatif gücü bakımından adeta sınırlamış gözüktüğü bir dönem görülebilmektedir. Zira müzakerelerin duraksadığı bu dönemde, anılan olumsuzluklara rağmen AB söylemi azalsa da devam etmektedir. AB söyleminin bu varlığında, seçimlerin yanı sıra politik krizlerin olduğu yıllarda iç ve dış meşruiyet arayışının da gerekebilmesi ve 2014 yılı sonrasındaki AB-Türkiye arasındaki göç ve güvenlik ekseninde karşılıklı faydaya dayalı (vize muafiyeti, mali yardım gibi) yeni ilişki türünün etkili olduğu savunulabilir.

SONUÇ

Tezde Avrupalılaşımanın 1999-2016 yılları arasında Türkiye'deki reform çabalarına etkisi irdelenmiştir. Tezin araştırma konusu, önceki incelemelerden 1999-2016 tarih aralığına eğilmesi bakımından özgünlüğe sahiptir. Dahası AB'nin meşrulaştırıcı bir söyleme konu olmasına gözleme de dayalı olarak odaklanılmıştır. Son olarak irdelenen temel kaynakların kapsamının çeşit ve dönemsel nazarlardan geniş olması ile farklılık kazanmaktadır. İlk iki bölümde Avrupalılaşıma ve kamu yönetimi reformu üzerinde durulmuştur. Böylece, bir yandan bunların kendi kavramsal ve kuramsal nitelikleri sergilenirken diğer yandan birbirleri ile bağıntıları da irdelenmiştir. Üçüncü bölümde 1999-2016 döneminde Türkiye'de kamu yönetimi reform çabaları ve bu çabalar üzerine AB'nin tespit ve beklentileri üzerinde durulmuştur. Yönetimsel reform çabalarının çözümlenmesinde ilk iki bölümde ele alınan kuramsal çerçeveden yararlanılmıştır. Son bölümde, ilkin nitel içerik analizinin sınırları ve nasıl uygulanacağına dair bir araştırma tasarımı oluşturulmuştur. Takiben, 1999-2016'deki temel yönetsel reformlar, bu tasarıma uygun bir tarzda bölümlenerek irdelenmiştir. Analiz bulguları üzerinden tezin hipotezleri sorgulanarak yine tezin araştırma sorusu aydınlatılmaya çalışılmıştır.

Avrupalılaşıma, genel bir kabulde, ulusal ölçekteki yapı ve işleyişin Avrupa Birliği (AB) perspektifine uygun olarak yeniden inşası olarak tanımlanabilir. Avrupa'daki ilk toplulukçu çabalar günümüzdeki Birlik formuna ulaşana kadar Avrupa düzeyi ile ülke düzeyi farklı ilişki statülerine sahipti. İlk üye ülkelerin Avrupa düzeyini etkileme çabaları söz konusudur. Takip eden aşamada artan bir karşılıklı etkileşim söz konusu olmuştur. Son olarak, Avrupa düzeyinin artan ölçüde tek taraflı bir uyumu ülkelere dayattığı bir ilişki biçimi ortaya çıkmıştır. Avrupalılaşımanın ülkeler üzerindeki bir sonucu devlete ait birtakım yetkilerin Avrupa ve yerel düzeyler arasında bölüşülmesidir. Çok düzeyli bir yönetişime doğru bu eğilimin gereği ise yerelleşme olmuştur. AB perspektifine uygun bir dikey (yapıyla ilgili) yönetsel reform gerektiren yerelleşme taleplerini, SIGMA'nın ölçütlerini derlediği işleyişle (hizmet, mali yönetim, ihale gibi) ilgili yatay yönetsel reformlar izlemektedir.

Avrupalılaşmanın, aday ve diğer dış ũlkelere yansımada koşulluluk ilkesi bir temel mekanizmadır. 1993 Kopenhag Kriterlerinin bir ũrũnũ olan AB siyasal koşulluluğu, bu mekanizma içerisinde, ũzellikle genişleme ve dış ilişkilerde başat rol kazanmıştır. Koşulluluğun bir aday ũlkeye tesiri arabulucu (*mediating*) etmenler vasıtasıyla somutlaşmaktadır. Bunların ilki ũlke içi veto odaklarıdır. Takiben uygun siyasi şartlar ve kũltũr etkindir. Son olarak AB mũdahalesinin ũlke içindeki gũ dengesinde AB perspektifine uygun değişim getirmesi gelmektedir. Koşulluluğu mali yardım, uygulama, teknik ve danışma pratikleri desteklemektedir. AB'nin aday ũlke Avrupalılaşmasındaki bir diğer mekanizması SIGMA programıdır. Tũm belirtilen sũre ve mekanizmalar, Avrupa dũzeyi ile ũye ũlkelerdeki kamu yũnetimi yapı ve işleyişinin oluşturduğu bir Avrupa Yũnetsel Alanı'na aday ũlke kamu yũnetiminin uyumunu ifade etmektedir.

Kamu yũnetimi reformları devletlerin, ũlke içinde ve hatta dışında gelişen sosyal, ekonomik ve politik ihtiyaçlar ya da gerekliliklerin yarattığı uyum baskısı nedeniyle maddi yapı ve işleyişlerindeki dũnũřũm çabalarını belirtmektedir. Yakın dũnemde kamu yũnetimi, geleneksel bir idare statũsũnden 1980'lerle yũnetime ve takiben de artan ũlekte yũnetiřime geçişe konu olmuştur. İlk geçiş olan yũnetimsellik ve YKY, İngiltere'de başlayan ve ũzellikle ABD'de gelişen uygulamaları tanımlamaktadır. Bunu diğer uluslararası kuruluşların yanı sıra AB'nin de yũnetiřime ũnem vermesi izlemektedir. 2007/8 Finansal Krizi sonrası, YKY eleştirileri sonucu, Neo-Weberyanizm gibi klasik bũrokratik ilkeler ile yũnetimsellięi uzlaştırmaya çalışan yaklaşımlar da ortaya çıkmıştır. AB'nin 1995 Madrid Zirvesi'nde kamu yũnetimi reform çabalarında siyasal koşulluluk ilkeleri olan demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti unsurlarını aday ũlkenin benimsemesi ve gũvence altına almasının ũnemi vurgulanmıştır. AB, aday ũlke kamu yũnetimi reform çabalarını, SIGMA ũlke raporları ve bunlara dayanarak oluşturduğu ilerleme raporları yoluyla gũzetmektedir. Bũylece yũnetsel reformlar ile siyasal koşulluluk ilkeleri arasındaki uyum denetlenmektedir.

Tũrkiye'de kamu yũnetimi reform abaları MEHTAP projesi ũrneęinde 1980'lere kadar merkeziyetidir. Bu dũnemdeki bŕlgesel planlama çabaları da merkezi

idarede yer alan DPT tarafından yürütülmüştür. 1980’lerdeki ekonomik liberalleşmenin sonuçlarının kamu yönetimine bazı yansımaları olmuştur. Ancak, 1999 yılında aday ülke statüsü edinimi ile AB, Türkiye’de kamu yönetimi reform çabalarında etkili hale gelmiştir. Burada, Türkiye’nin Ombudsman ve Büyükşehir gibi daha önce sadece gündeme gelebilen ya da belirli oranda uygulama bulabilen çabaları da Avrupalılaştırmanın dinamiğine dahil olmuştur.

Türkiye’nin 1999-2016 tarihinden itibaren gerçekleştirdiği reformlar, tezde, yerelleşme-merkezi yönetim sahaları ile SIGMA’nın yönetimin yatay işleyişine dair düzeyleri bakımından irdelenmiştir. Yerelleşme alanında 5227 sayılı bir çerçeve kanunun vetosunu, reformun adeta ayrı ayrı kanunlarla gerçekleştirilmesi izlemiştir. 2003’te başlayan bu süreci 2011 yılında KHK’lar ile merkezi yönetimin yapılandırılması takip etmiştir. Yönetişel reform düzeylerinde nicelik ve Avrupalılaştırma göstergesi taşıma niteliği bakımından başatlığı “kamu hizmeti” sahası çekmektedir. Kamu hizmeti sahası 2003-2011 ve 2012-2016 dönemlerine yayılmıştır. Bir diğer reform sahası olan kamu ihalesi ise 1999-2002 yıllarındaki gelişimini, 2003-2011 yılları arasında temel olmayan bir iyileştirici kanun ve 2012-2016 döneminde “kamu-özel ortaklığı” alanındaki kanun yoluyla çabalar izlemiştir. Kamu mali yönetimi, tümü 2003-2011 yılları arasında görece yüksek Avrupalılaştırma göstergeleri taşıyan yasal mevzuatlar yoluyla reformlara konu olmuştur. 1999-2002 yılları ve 2003-2011 yıllarının ilk yarısı Türkiye’nin AB’ye tam katılım beklentisinin güçlü olduğu dönemlerdir. Reformlar nicel ve –Avrupalılaştırma açısından- nitel olarak anılan bu dönemlerde yoğunlaşmıştır. Bunların bir istisnası 2011 yılında gerçekleşen, her bir bakanlığın ayrı KHK’larla düzenlenmesinden kaynaklı merkezi yönetim reformlarıdır. Diğer bir istisna ise 2014/5 döneminde somutlaşan AB ile göç, güvenlik ve gümrük birliğinin güncellenmesine dair karşılıklı fayda sağlayan işbirliğidir. 2011 yılını takiben nicel ve nitel olarak azalan, bu dönemdeki reformlarda en azından AB söylemi kullanımı bakımından belirgin bir artış yaşanmıştır.

Türkiye’de 1999-2016 döneminde gerçekleştirilen temel yasal mevzuatlarda Avrupalılaştırma etkisinin gözlemlenmesi için AB’ye uyuma dair yasalaştırma durumu, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’na sevk edilen ya da ilgili ihtisas komisyon

raporunda AB'ye uyum gereği vurgusu tespit edilen yasal mevzuatlar diğerlerinden ayrılarak nitel içerik analizine tabi tutulmuştur. Fiilde, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu kuruluşu sırasında ve bu tarihten önce yasalaşan 2 yasal mevzuatın dışında, anılan Komisyona sevk edilmeyen tüm temel yönetsel reformların ilgili ihtisas komisyon raporlarında AB'ye uyum gereği ya da Avrupalılaşma perspektifine bir yakınsamadan söz edilmemektedir. Bunların dışında kalan ve AB'ye uyum gereğine dönük olduğu kabul edilen bölümlere ise yüksek Avrupalılaşma dilimi olarak adlandırılmıştır. Analizin tasarımı izlenen yola (Bkz. IV. Bölüm, s.s. 158-160) özetle değinilmesi yararlı olabilecektir.

Bu kapsamda yürürlüğe giren 34 temel yasal mevzuat 1999-2016 döneminde geçerli yasal prosedüre uygun olarak irdelenmiştir. İlk aşamada, -tümü- Hükümet tarafından oluşturulan yasal mevzuat tasarılarının genel gerekçelerinde dolaylı (AB siyasal koşulluluk ilke kategorileri) ve doğrudan AB söylemlerinin kullanım sıklığının dağılımı istatistiki olarak ölçülmüştür. Burada, AB söylemlerinin bulunma ve birbirine uyum durumu da irdelenmiştir. Takiben, tasarıların sunulduğu ihtisas komisyonu aşamasında reformun ruh (amaç) ve lafz (içerik) bakımından AB'ye uyuma dönüklüğü ele alınmıştır. Yine, ruh ve lafzda AB'ye uyumun bulunma durumu ve birbiriyle bütünlüğünün ne olduğu gözlemlenmiştir. Dahası bu bütünlük ile AB söylemlerinin kullanım sıklığının dağılımı arasındaki ilintilik araştırılmıştır. Son aşamada, TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen ya da Resmi Gazete'de yayımlanan metin ile ilk iki süreç arasında farklılık bulunup bulunmadığı gözlemlenmiştir. Nitel içerik analizine konu yüksek Avrupalılaşma kabul edilen dilimin incelenmesine bütünlük kazandırmak için kalan -düşük Avrupalılaşma kabul edilen- dilimdeki yasal mevzuatlar da ele alınmıştır. Bu ele alma, AB söylemlerinden en az birinin tasarı genel gerekçesinde kullanılması ya da hiç kullanılmaması bakımından da bölümlenerek sürdürülmüştür. AB söylemlerine dair istatistiki ölçümler, bir yanda nitel içerik analizi sürecine doğrudan katkı yapmaktadır. Diğer yanda, 34 yasal mevzuatın 31 adetinde AB söylemlerinden biri ya da her ikisi kullanılmıştır. Bu olguya istinaden, istatistiki ölçümler meşrulaştırıcı söylem ve Kanun-KHK ayırımında analiz bulgularının tahlili gibi alt incelemelere de yardımcı olarak kullanılmıştır.

Aşağıda, analiz bulguları reform alanları, tarihsel periyotlar ve Kanun/KHK ayrımı gibi farklı perspektifler üzerinden sınıflandırılmıştır. Böylece analiz örnekleminin sınırlılığından (sadece temel yönetsel reformlar) kaynaklı olası ölçüm hatalarının da minimuma indirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de 1999 yılında AB’ye aday ülke statüsü edinilmesini takiben 2002 yılına kadar bir dizi anayasal ve hukuki reformların yanı sıra kamu ihalesi sahasıyla ilgili iki yönetsel reform da gerçekleştirilmiştir. Bu ilk yönetsel reformların kanun genel gerekçelerinde belirgin bir AB siyasal koşulluluğu kategorisi ve doğrudan AB söylemine dair kavram kullanımına rastlanılmaktadır. 1999-2002 dönemi oldukça kısa süreli olsa da bu dönemdeki Anayasal ve hukuki reformlar, takip eden dönemdeki hukuki ve yönetsel reformların önünü açabilmiştir. Buna dayanak olacak bir yönde, AKP Hükümet’ince 2003 yılında yürürlüğe sokulan bilgi edinme ile kamu mali yönetimi üzerine yasal mevzuatları, bu dönemdeki reform çabalarının erken bir uzantısı olarak değerlendirebiliriz. Dahası Ek: XVI’da görüleceği üzere AB’ye taahhütler ve Hükümet Programlarındaki yönetsel reform gündemi bakımından bir süreklilik gözlemlenmektedir. 2003 yılının ilk döneminde Avrupalılaşma göstergelerinin niceliğinde ve niteliğindeki artışın istisnası insan kaynakları yönetimiyle ilgilidir. Zira 4924 sayılı Kanunla kısmi bir sahada sözleşmeli personel uygulaması düzenlenmiştir. Bu girişim, 657 sayılı Kanunda değişiklikler üzerinden bir temel yasal mevzuat girişimi haline dönüşmese de ileriki dönemlerde Hükümetin pratiğe yansıyan bir tercihi olarak yaygınlaşmıştır. Bununla birlikte, Avrupalılaşma göstergesi yer almayan bu reform sahası AB’nin de eleştirilerinin başlıca bir unsurunu oluşturmuştur.

2003 yılını takiben nicel olarak artan yönetsel reformlar 2010 yılındaki Anayasa değişikliği referandumunu takip eden 2011 yılına kadar değişen hızlarda sürmüştür. Ancak 2003-2011 dönemini dolaylı ve doğrudan AB söylemi kullanım sıklığı ile siyasal koşulluluğun etkisinin zayıflama ölçütleri açısından iki alt gruba ayırabiliriz. Buna göre 2003-2007 alt döneminde bahsi geçen kullanım sıklığı görece yüksek iken; 2008-2011 döneminde bu sıklık görece ve giderek yavaşlamaktadır. Nitekim bu dönemin ilk alt dönemi olarak nitelediğimiz 2003-2007 arasında temel

yasal mevzuat sayısı ve Avrupalılaşıma göstergesi görece yüksek iken, 2008-2011 arasında temel yasal mevzuat ve Avrupalılaşıma göstergesi sayısında azalma yaşandığı gözlemlenmektedir. 2012-2016 dönemi arasında ise yerel yönetimler, kamu hizmeti ve kamu ihalesi alanlarında temel yasal mevzuatların çıkarıldığı gözlemlenmektedir. Bununla birlikte bu dönemde –kamu hizmeti sahası istisna olmak üzere- Avrupalılaşıma göstergelerinin çok sınırlı olduğu gözlemlenmektedir.

2003-2011 döneminin ikinci alt döneminde (2008-2011) dolaylı ve doğrudan AB söylemi kullanımı yönünden Avrupalılaşıma göstergelerinde ciddi bir düşüş yaşandığı gözlemlenmektedir. Buradaki azalışın bir bakıma 2008 yılından itibaren AB'nin katılım müzakerelerine getirdiği ek şartların koşulluluğun tesirini potansiyel azaltışı, iktidar partisine kapatma davası ve muhalefete yönelik davalarla somutlaşan siyasi gerilim gibi nedenlerin reform gündemini kısıtlamasıyla oluşabildiği ileri sürülebilir. Bu çerçevede nitel içerik analizine dair Ek:I, Ek:II, Ek: III, Ek:IV ve Ek:VI'da sunulan istatistikler ve de bulgular, koşulluluğun etkisindeki azalışa dair yazın ile hemen hemen örtüşmektedir.

2012-2016 dönemine ilişkin Ek: I, Ek: II, Ek: III ve Ek: VII'de, doğrudan ve dolaylı AB söylemlerinin, 2008-2011 dönemine göre kullanım sıklığındaki artış açıkça görülebilmektedir. Burada 2011 yılında –özellikle AB'ye uyum gereği bakımından- durma noktasına yaklaşan kamu yönetimi reformlarındaki Avrupalılaşıma göstergelerinde, 2012-2016 döneminde görece bir artış gözlemlenmektedir. Ancak bu artış kamu yönetimi reformlarının geneline yansımamıştır. Özellikle 16/12/2013 tarihli “Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakatı ve Geri Kabul Antlaşması”nın bir kriteri de olan kişisel veriler alanında çok yüksek bir artış görülmektedir. Bununla birlikte ihale/kamu özel ortaklığı sahasındaki 6428 sayılı Kanunun genel gerekçesinde hiç AB siyasal koşulluluk kategorisi kavramı/kodu kullanılmamıştır. 2012 sonrası adeta karşılıklı faydaya dayalı farklılaşan AB- Türkiye ilişkilerinin AB tam üyelik süreci ya da AB siyasal koşulluluğu ile çakışabildiği görülmektedir. Bu örtüşmenin kısmılığı kamu yönetimi reformlarında Avrupalılaşımanın neden kapsamlı olmasa da ilerlemekte olduğunu anlamlandırmaktadır. Göç ve geri kabulle ilgili taahhütler 2007 KOB'unda yer almaktadır. 2012-2016 döneminin ortalarından itibaren ise büyük

ölçüde göçle ilgili bazı temel yasal mevzuat dışı ya da altında yer alan düzenlemeler ortaya çıkmıştır. Örneğin, göç idarelerinin yanı sıra bazı geri kabul mekanizmaları kurulmuştur. Burada gümrük birliğinin güncellenmesi, güvenlik gibi etmenlerin AB-Türkiye ilişkilerine ivme katması⁵⁹³ AB söylemi kullanımının yeniden üst perdelerde kullanılabilmesine imkân da yaratabilmiştir.

2012-2016 döneminde, kamu yönetimi reform temel yasal mevzuatlarının önceki döneme göre sayısal olarak azaldığı görülmektedir. AB ile göç ve güvenlik konularındaki antlaşmalar ile örtüşmeyen alanlarda ise 2011’de sözü edilen nitel durgunluk devam etmiştir. Buna, büyükşehir belediyesi ve kamu ihalesi alanlarındaki 2 yasal mevzuatta Avrupalılaşma göstergelerinin düşük seviyede yer alması örnek gösterilebilir. Bunun tek istisnası Kamu Denetçiliği üzerine düzenlemedir. Zira bu kanunun gündeme gelişi ve yasalaşma çabaları 1999-2002 ve 2003-2011 dönemine kadar gitmektedir. Kanun veto engellerini takiben ve bir ölçüde 2010 yılındaki anayasa değişikliğinin de katkısıyla, 2012-2016 döneminde yasalaşabilmiştir. Dolayısıyla kanunun genel gerekçe metni, bir önceki dönemlerin Avrupalılaşma süreçlerini yansıtmaktadır.

Yerel Yönetim alanında 1999-2016 tarihleri arasında çıkartılan ilk yasal mevzuatların çoğu 5227 sayılı KYTK düzenlemesinin vetosunu takiben çıkartılmıştır. Yerel yönetimler alanındaki reformlar 2003-2011 ve 2012-2016 dönemlerinin tümüne de yayılmıştır. Türkiye’de genel hukuki reformların yapıldığı 1999-2002 tarihleri arasında ise en azından yerel yönetimler alanında temel yasal mevzuat yoluyla bir değişikliğe gidilmemiştir. Takip eden dönemler ise AB- Türkiye ilişkilerinin görece ilerlediği bir döneme aittir.

Yerel yönetim alanında yapılan reform temel yasal mevzuatlarının genel gerekçelerinde kullanılan siyasal koşulluluk kategorileri ve doğrudan AB söylemine dair kavramlar Avrupalılaşmayı destekleyici nicelik ve niteliklere sahiptir. Ancak

⁵⁹³ Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron ve bazı Kuzey Avrupa ülkelerinin siyasal koşulluluk ilkelerinin ihlali eleştirilerine rağmen göç ve terör sorunları sebebiyle Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkilerinin yaşamsal önemde olduğu yolunda bir vurgusuna ilişkin: [Fransa’dan kritik 'Türkiye' çağrısı, Hürriyet Gazetesi, 07/09/2017, 11:56, \(çevrimiçi\), http://www.hurriyet.com.tr/dunya/son-dakika-fransadan-kritik-turkiye-cagrisi-40571496](http://www.hurriyet.com.tr/dunya/son-dakika-fransadan-kritik-turkiye-cagrisi-40571496), Erişim: 21/09/2017

2008-2011 alt dönemi ve 6360 sayılı Kanun örneğinde 2012-2016 dönemi için bu nicelik ile nitelik düşük ve zayıf bir görünüm taşımaktadır. Dahası 2012-2016 döneminde sadece temel yasal mevzuatında doğrudan ve dolaylı AB söylemi kullanımı ile ruh ve lafzında AB'ye uyum gereğine dönüklükte önemli bir düşüş gözlemlenen büyükşehir belediyesi üzerine bir reform mevcuttur.

Büyükşehir Belediyeleri'nin 1980'lerin başından itibaren Türkiye'deki kurumsallaşma süreci, Avrupalılaşma şemsiyesi altındaki yasal mevzuatlar vesilesiyle de devam etmektedir. Nitekim, Hükümetçe tasarı genel gerekçesinde AB söylemleri kullanılma gereksiniminin daha az duyulduğu görülmektedir. Bu durumun Belediye alanındaki yasal mevzuatların Büyükşehir Belediyelerinin temellerini de kapsamassından meydana gelebileceği savunulabilir. Üstelik bu temelin idari yönlerin yanı sıra temsil, gelir gibi alanlarda da geçerli olabilmesi mümkündür. Bu bakımlardan Avrupalılaşma bakımından asıl önemin 5393 sayılı Belediye Kanunu'na verildiği gerekçelendirilebilir.

Bölgesel gelişmeye ilişkin 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde kullanılan AB söylemleri yoğunluğuna bir dizi dinamik de eşlik edebilmektedir. Burada hem AB etkisinin 1998 ilerleme raporundan beridir tarihsel olarak sürmesi, hem de DPT'nin güçlü bir kapasite ile AB'ce verilen yükümlölükleri hızlıca yerine getirebilmesi ve güçlü mali teşvikler nedeniyle önemli gelişmeler yaşanmıştır. Buna rağmen bölge kavramına iç politikada ciddi duyarlılığın olması ve bu kanunun iç siyasi gerilimlere de sebep olması bölgesel kalkınmaya dair reform girişimlerinin genellikle yüksek mahkemelere sevk edilmesiyle sonuçlanmıştır.⁵⁹⁴

Merkezi yönetim alanında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının 6223 sayılı yetki kanunu ve onu takiben gerçekleştirilen KHK'lerden oluştuğu görülmektedir. Bu düzenlemelerin perspektifi daha önceki –kanunlaşamayan- 5227 sayılı Kanun tasarısının metni ve genel gerekçesinde gözlemlenebilmektedir. Ancak

⁵⁹⁴ 2011 yılı sonrasında kırsal kalkınmaya dair otorite kurulmuştur ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde il planlama üzerine kurumsallaşma gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, AB'nin bölgesel fonlarını Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kullanımının yanı sıra ajansların yetki alanı sınırlanmıştır. Bununla birlikte, ilerleme raporları ve eylem planlarından bölgesel gelişmeye ilgili yönetsel kapasite reformlarının ilerlemeye devam ettiği de anlaşılmaktadır.

pratikte 2011 yılından itibaren, yerelleşmenin duraksadığı koşullarda, merkezi yönetim alanında bahsi geçen reformlar gerçekleştirilebilmiştir. Reform alanları ve dönemsellik bakımından ise, merkezi yönetim sahasındaki reformların tümünün 2003-2011 döneminin son yılına ait olduğu gözlemlenmektedir. Oysa merkezi yönetim üzerine Hükümetlerin ilk reform taahhütleri 1999-2002 ve 2003-2007 alt dönemindedir. Bu alt dönemde yapılan reformların ağırlığını merkezi yönetim reformları oluşturmaktadır. Bu alandaki reformlar irdelendiğinde -Ek: I, Ek: II, Ek: III, Ek: IV ve Ek: VI bakımından- genel anlamda 2003-2007 –ilk alt- dönemine göre nicel ve nitel olarak Avrupalılaşma göstergeleri sönükleşmiştir. Bunların istisnasını sosyal hizmet, AB ile ilişkilerin yanı sıra ulaştırma, denizcilik ve haberleşme gibi sahalar oluşturmaktadır. Burada 6223 sayılı yetki Kanunu’nun düşük Avrupalılaşma gösteren dilimde yer almasının yanı sıra, 15 KHK’nın sadece 5’inin Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’na havale edilmesi dikkate değer bir durumdur.

6223 sayılı yetki Kanununun genel gerekçesi örneğinde “demokrasimizin güçlendiği” vurgusunun, demokrasinin AB siyasal koşulluluk ya da uluslar arası kabul gören şartlara uygunluk olarak mı yoksa teknik anlama dönük bir imgelemde ya da nihayetinde ülkesel değer ve standartlara atfen mi kullanıldığı belirsiz bulunmaktadır. Demokrasiye Etkili Destek (DED) kategorisindeki bu ikileme rağmen merkezi yönetim alanında kullanılan AB siyasal koşulluluk kategorileri arasında en çok kullanılan “Evrensel Bağlılık” kategorisidir. Bu durum Hükümet’in yönetsel reformlarda AB normları ile de çakışan, evrensel normlara ya da en azından uluslar arası pratiklere referans vermiş olabileceğine temel teşkil etmektedir. Yetki kanunu ve takiben çıkarılan KHK’ların genel gerekçelerinde AB söylemlerinin kullanımı önceki dönem ve diğer reform alanlarına göre düşük bulunmaktadır. Söz konusu reformlar arasında mali alana dönük yönetsel reformların da olması nedeniyle AB’nin meşrulaştırıcı söylemdeki işlevinin KHK yoluyla reform çabalarında görece daha kolay göz ardı edilebileceği vurgulanabilir. Ancak bunların haricinde kalan sosyal politika, tarım ve AB ile ilişkilere dönük reformlarda yukarıdaki olumsuzluklara rağmen doğrudan ve dolaylı AB söylemi kullanılmıştır.

Türkiye’de temel yasal mevzuatlar yoluyla gerçekleşen yönetsel reformları, SIGMA sınıflandırması ile de uyumlu olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin işleyişlerine ortak düzenleme getiren düzeyler bakımından da irdeleyebiliriz. Bahsi geçen düzeyler kamu hizmeti, insan kaynakları, kamu mali yönetimi ve kamu ihalesi unsurlarından oluşmaktadır.

Kamu Hizmeti alanındaki reformlar, AB siyasal koşulluluk kategorisi kullanım sıklığı bakımından yerel yönetimler ile merkezi yönetim alanlarının arasında yer almaktadır. Özellikle kişisel verilerin korunması alanında hem siyasal koşulluluk kategorisine dair kavram kullanımı ve bunlar arasında da olumlu ya da destekleyici kavram kullanımı görece yüksektir. Ancak Türkiye’nin daha önceki dönemin AB gereklerine uyum için harcadığı zamanda, bu dinamik alanda gerçekleşen AB düzenlemelerinin varlığı yeni uyum gereklerini beraberinde getirebilmektedir. Güncel bir örnek olarak AB’de 25/05/2018 tarihinde “Genel Verilerin Korunmasına Dair Düzenleme” (General Data Protection Regulation) yürürlüğe girmiştir. Daha öncesinde ise 16/12/2013 tarihli “AB – Türkiye arasındaki Vize Serbestisi Mutabakatı ve Geri Kabul Anlaşması” gereğince Türkiye tarafından taahhüt edilen ancak gerçekleştirilmesi 2017 yılında tamamlanmayan ‘7 kriter’ olarak da bilinen teknik düzenleme alanlarından biri kamu hizmetine ilişkindir. Buna göre ifade özgürlüğü kategorisinde yer alan “veri koruma” ile ilgili Türkiye’den yönetsel reform yapılması talep edilmektedir. Oysa, 2018 yılındaki anılan düzenlemeden 2 yıl önce kişisel verilerle ilintili bir reform gerçekleştirilmiştir.

Bir etik kurumu oluşturulmasına ilişkin toplumdan yahut muhalefetten tepki öz yerine daha çok işleyişle ilintili gelebilir. Bu durumun AB’nin meşrulaştırıcı söylemde kullanımı yoluyla politikaların hayata geçirilmesi ihtiyacını azalttığı gözlemlenmektedir. Bu kanun genel gerekçesindeki AB söylemlerinin azlığı ile bahsedilen meşrulaştırma ihtiyacı düşüklüğü bir aradalık taşımaktadır.

1999-2016 tarihleri arasında, yalnızca 2003-2011 dönemi ile 2012-2016 döneminde kamu hizmeti alanında, üstelik KHK yerine sadece temel kanun yoluyla reformlar gerçekleştiği görülmektedir. Özelde bu alandaki reformların hemen hemen 2003-2007 ve 2014-2016 gibi AB ile ilişkilerin farklılaşan bağlamlarda da olsa görece

canlanabildiği alt dönemlerde gerçekleştiği görülmektedir. Ancak bu kanunları referans alan işlemlerin (yönetmelik, uygulama) kamu hizmeti reform kanunlarında - tedricen artan durgunluk dönemleri olarak adlandırılan- 2008-2011 ve 2012-2013 (6328 sayılı Kanun hariç) alt dönemlerinde gerçekleştiği de göz ardı edilmemelidir. (bkz. III. Bölüm, s.s. 128, 131, 135)

Kamu mali yönetimi alanındaki reformlar kamu harcamaları, iç denetim ve dış denetimi kapsayan geniş bir alana sahiptir. Bu yönetsel reformlar, aynı zamanda ekonomik/mali görünüme de sahiptir. Dolayısıyla, siyasi koşulluluk ile ekonomik koşulluluğun eş anlı olarak etki gösterdiği gözlemleniyor. Başka bir perspektiften ise AB'nin uluslararası ekonomik yapı ile olan bağıntısı ve onu etkileme potansiyeli bu eş anlı bulunma halini kolaylaştırmaktadır.

2003 yılı ile birlikte kamu mali yönetimi sahasındaki artan temel reformlar ve bu reformlarda gözlemlenen Avrupalılaşma göstergeleri 2011 yılına doğru tedricen azalmıştır. Kamu mali yönetimi sahasındaki reformlar durağanlaşarak 2012-2016 yılları arasında hiç temel yasal mevzuat çıkarılmamıştır. Kamu mali yönetimi alanı AB ile diğer uluslararası kurumlar ve bunların ilkelerinin uyumlu olması nedeniyle (örneğin AB, INTOSAI şartlarına uyumu Türkiye bakımından zorunlu tutmuştur.) Türkiye'de bu alanda Avrupalılaşma düzeyinin yüksek olduğu ilgili yazında ileri sürülmektedir. İncelemede, 2 adet Kanun'un yasal mevzuat ruh ve lafzı bakımından Avrupalılaşma göstergesi yüksek dilimde olması bu önermeyi desteklemektedir.

Kamu ihalesi alanında 1999-2002 döneminde 4734 sayılı ve 4735 sayılı Kanunlar yürürlüğe girmiştir. 2003-2011 döneminde herhangi bir temel yasal mevzuat düzenlemesi görülmemektedir. Bu dönemde sadece anılan iki kanuna kısmi değişiklik getiren 5812 sayılı Kanun bulunmaktadır. Dolayısıyla bahsedilen kanunlar bu alanda yapılan iyileştirmeye dönük alt düzey düzenlemeler için çerçeve niteliğindedir. Burada, bir parantez açılarak, 4734 sayılı Kanun ile 5812 sayılı Kanun'un ruh ve lafzlarında yer alan AB'ye uyum gereği bağlamında, 1999-2002 ve 2003-2011 dönemleri açısından, belirgin bir devamlılık bulunmaktadır. Kamu ihalesi alanında 2012-2016 döneminde Avrupalılaşma göstergesinin yok denecek kadar az olması da AB etkisinin sınırlı olduğu anlamına gelmemektedir. Zira, bir tarafta son çıkarılan

kanun sağlık hizmetlerine yönelik olarak hazırlanmıştır. Diğer tarafta ise, kamu ihalesinin mali görünümü olan bir yönetsel reforma konu olması ile dolaylı ve doğrudan AB söylemi kullanımı ihtiyacının azaldığı gözlemlenmektedir. Bu savı, AB'nin –kamu özel ortaklığı haricinde- kamu ihalesi alanındaki süregelen diğer alt düzenlemeleri övmesiyle de destekleyebiliriz. (bkz. III. Bölüm, s.s. 121-122) Son olarak 1999-2002 dönemindeki temel ve 2003-2011 dönemindeki iyileştirici yasal mevzuatlarla kamu-özel ortaklığı bir ölçüde düzenlenmeye çalışılmıştır. Buna, imtiyaz, yapı-işlet-devret gibi mekanizmalar örnek verilebilir.

İnsan Kaynakları Yönetimi sahasında yer alan 4924 sayılı kanun AKP Hükümetinin ilk yılları olan 2003-2007 alt döneminin başında yürürlüğe girmiştir. Burada, genel gerekçe ve komisyon görüşmelerinden sağlık hizmetlerine ilişkin personel alanında ivedi gereksinim olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte insan kaynakları alanında sözleşmeli personel temininin AKP Hükümetlerinin pratikte gözlemlenen bir politika tercihi olduğu anlaşılmaktadır. Zira bu kanunu takip eden 5227 sayılı KYTK Tasarısında 10 yıllık hizmet süresini doldurmayan birçok kamu personeli ile bazı yüksek düzeydeki bürokratlar sözleşmeli statüde değerlendirilmekteydi. Ancak, insan kaynakları yönetim sistemiyle ilintili herhangi bir temel yasal mevzuat reformu gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla, sözleşmelilik tercihi mevcut hukuki çerçeve içinde sürdürölmüştür.

1999-2016 döneminde temel yasal mevzuatlar Anayasa'da zorunlu olarak öngörölen kanun ya da KHK yollarından biriyle yasalaşmıştır. Reform alanları bakımından yerel yönetim ve tüm yönetsel düzey (ihale, mali yönetim, kamu hizmeti) reformları kanun yoluyla gerçekleştirilmiştir. Merkezi yönetim alanında ise yetki kanunu haricindeki tüm yasal mevzuat KHK'lardan oluşmaktadır. Dönemsel açıdan ise, 1999-2002 ve 2012-2016 dönemlerinde salt kanun yolu benimsenmiştir. Ayrıca 2003-2011 döneminin ilk yarısında da salt kanun yolu benimsenmiştir. Oysa bu dönemin son yılı olan 2011'de bir yetki kanununa dayalı olarak 16 KHK çıkarılmıştır. Bununla birlikte, Avrupalılaşması yüksek dilimde kabul edilen 16 temel yasal mevzuatın 11'i kanun iken sadece 5'i KHK'dır. Dahası, incelemeye konu toplam 18 kanundan 11'i yüksek Avrupalılaşma diliminde kabul edilmektedir. Oysa, 16

KHK'nın sadece 5'i bu dilimdedir. Düşük Avrupalılaşıma diliminde kalan 11 KHK'nın 2 adetinin tasarı genel gerekçesinde hiç AB söylemi yoktur. Oysa, düşük dilimdeki 7 kanundan sadece birinin (sağlık alanında acele sözleşmeli personel istihdamı) tasarı genel gerekçesinde hiç AB söylemi yoktur.

Kanun yoluyla yapılan reformlar süre uzunluğu ve sürecin kesintili olması nedeniyle reform üzerinde düşünme ve daha fazla müzakere yapılabilmesini olanaklı kılmaktadır. Oysa KHK'da süre azlığı ve doğrudan icra niteliği vardır. Müzakere süreci ancak Bakanlar Kurulu kararı öncesi ve önceki yetki kanunu bağlamında geçerlidir. Bununla birlikte eski ya da güncel bir reform taahhütünün süratle ifası gibi bir olanak sunabilmektedir. Bir sonuç olarak, müzakere süreçlerine açık ve süre bakımından kademeli yasalaşabilen kanunlar ile yapılan yönetsel reformlarda Avrupalılaşımanın daha fazla gözlemlenmesi olgusuyla karşılaşıldığı ileri sürülebilir. Daha fazla ortak uzlaşi için karşılıklı çabaları gerektiren bu süreç ile Avrupalılaşıma göstergeleri arasındaki doğrusallık AB'nin normatif ya da meşrulaştırıcı gücü için örnek gösterilebilir. Oysa KHK'larda doğrudan ve kısa sürede icra özelliği bulunmaktadır. Dolayısıyla normatif güç ve meşrulaştırıcı söylemin -en azından kesintili yasalaşıma süreçlerinin yokluğunda- önemi azalmış gözükmemektedir.

H1'de 1999-2002 koalisyon Hükümeti dönemi ile 2003-2011 AKP Hükümetleri dönemi arasında, yönetsel reform yoluyla Avrupalılaşıma bakımından bir süreklilik olup olmadığı sorgulanmaktadır. Burada, ilk dönemdeki AB'ye uyum için yapılan Anayasal ve genel hukuki reformlar ikinci dönemdeki yönetsel reformları hızlandırmıştır. Dahası, 2001 yılındaki Ulusal Program, ikinci periyotta yer alan 2003 yılında içeriği bakımından büyük ölçüde korunarak yeniden kabul edilmiştir. Yine, bu ilk kısa dönemde kamu ihalesi düzeyinde Avrupalılaşıması güçlü kabul edilebilecek bir reform girişimi mevcuttur. Dahası, 2002 yılı sonunu takip eden 2003 yılında kamu mali yönetimi ve kamu hizmeti düzeylerinde yine Avrupalılaşıması yüksek dilimde kabul edilen iki reform gerçekleştirilmiştir. Özellikle Aralık 2002 tarihinde kabul edilen ve Ocak 2003 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan bilgi edinmeyle ilgili kanun aynı zamanda koalisyon Hükümeti döneminden AKP Hükümetleri dönemine doğrudan aktarılan bir reform olarak görülebilir. Zira AKP Hükümetince, iktidara gelir

gelmez kısa bir sürede bu kanun yürürlüğe konulmaktadır. Ayrıca 2004 ve 2005 yılları da yerel yönetim başta olmak üzere yoğun reform çabalarına sahnedir. Bu sıçramanın 1999-2002 yılında oluşturulan koşullar ve girişimler olmaksızın gerçekleşmesi temeli zayıf bir önerme olacaktır. Diğer yandan bu durum, Ek: XVI'da görüleceği üzere AKP Hükümeti'nin koalisyon Hükümetinden devralmış olduğu Avrupalılaşmaya dönük reform gündemi ve hazırlıklarını pratiğe - hemen - döktüğüne işaret edebilmektedir.

Son olarak, belirtilen iki dönem arasındaki süreklilik, kanun yoluyla reform girişimi yapılması bakımından da tezahür etmektedir. Zira 1999-2002 dönemi ve bunu takip eden 2003-2011 döneminin ilk yarısındaki tüm temel yönetsel reformlar kanundur. Oysa Avrupalılaşmadaki -izleyen bir ilerleme raporuna ilk kez somut ifadeyle yansıyan durağanlaşmanın olduğu 2011 yılında, KHK ile yönetsel reform girişimleri mevcuttur. Takip eden 2012-2016 döneminde ise birisi önceki dönemlerden devreden sadece 4 kanun yasalaşmıştır.

2012 yılından itibaren hala çok daha az sayıda hukuki reform ve sayıları az da olsa kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmiştir. 2012 yılını takiben, özellikle Irak ve Suriye'den gelerek Türkiye üzerinden Avrupa'ya erişmek isteyen göçmenler ile terörizm/güvenlik temaları AB-Türkiye ilişkilerinde yeni ivmeleri de beraberinde getirmiştir. Bununla birlikte bu yeni ilişki, gümrük birliği güncellemesi, vize serbestiyeti ve göç ile ilintili mali yardımlar bakımından önemli oranda karşılıklılık temellidir. AB ile Türkiye arasındaki bu yeni ilişki tam üyelik vaadine dönük önceki ilişkiden nitelik olarak ayrılabilinen noktalar barındırmaktadır. Keza siyasal koşulluluğun geleneksel olarak asimetric ilişki yapısı, anılan karşılıklılık ile uyuşmamaktadır. Yine de bu yeni ilişki türü 2012 yılında iyice durma noktasına geldiğini varsayabileceğimiz Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecine sınırlı da olsa katkıda bulunabilmiştir. Buna bir örnek, bahsi geçen yeni antlaşmalara da uygun olarak kişisel verilerin korunması hakkında bir kanunun yürürlüğe sokulmasıdır. Bu reform alanı 2000 yılından beridir KOB'larda açıkça belirtilmekteydi. Siyasal koşulluluk alanında ifade özgürlüğü ve bir ölçüde adalet, özgürlük ve güvenlik kategorilerine giren kişisel verilerle ilintili bu yönetsel reform, vize serbestiyetiyle ilgili Türkiye'nin yerine getirmesi gereken kriterlerden biri olarak gerçekleştirilmiştir. Zira hemen

belirtilmelidir ki, bu reformda AB mevzuatının ancak kısmi bir bölümü Türkiye'ye uyarlanmıştır. Ayrıca AB'nin bu reformun eksikliğine dair eleştirileri mevcut olup AB'nin bu alandaki mevzuatı olan AB Düzenlemesi (EU Regulation) 2016/679 hali hazırda 2018 yılında güncellenmiştir.⁵⁹⁵ Dolayısıyla bu kısmi ilerleme de kendi içinde kısmi ve eksik olarak gerçekleştirilmiştir. Bu bakımdan, AB'ye üyelik vaat eden koşulluluğun daha fazla etkili olduğu 1999-2002 ve 2003-2011 dönemindeki reformların bütünlüğü, 2012-2016 dönemindeki reformların bütünsel olmayan bir ilerleme taşımasına nazaran da görece belirginleşmektedir.

Analiz örneklemini dışında olmakla birlikte Hükümet Programlarında yönetsel reform taahhütlerinin de kategorize edildiği Ek:XVI'da görüleceği üzere kamu denetçiliği, etik, insan kaynakları yönetimi, ihale, e-devlet, kamu mali yönetimi, merkezi ve yerel yönetime dair reformlar 57. -Koalisyon- Hükümet ile takip eden AKP Hükümetlerinin ortak gündemidir. Ancak, idari usul ve mevzuat sadeleştirilmesi, stratejik plan ile performans raporu, bölgesel kalkınma, dar devlet hususlarını AKP Hükümetlerinin yeni gündem maddesi olarak ileri sürdüğü görülmektedir.

Ek: XVI'da KOB'lar incelendiğinde ise kişisel veriler, kamu mali yönetim ve kontrol, kamu harcamaları, iç ve dış denetim, ihale, yolsuzluk, bölgesel gelişme ve yerel yönetimler bakımından bir süreklilik görülmektedir. Ulusal Programlarda ise kişisel veriler, dış denetim, kamu mali yönetimi ve kontrol, insan kaynakları yönetimi, ihale, yargı yönetimi/idari yargı, yolsuzluk ve bölgesel gelişme bakımından bir süreklilik vardır. Dahası 2001 yılının Ulusal Programı'nın 2003 yılında güncellenmesinde dar devlet, bilgi edinme, idari usul ve kamu denetçiliği ilave edilerek geri kalanı korunmuştur. Özelde ise, 1999 Hükümet Programı'nda Başbakanlık ve kamu denetçiliği alanında taahhütler ile bu ilave gündemlere de kısmen değinilmiştir.

⁵⁹⁵ “Corrigendum to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)”, **Official Journal of the European Union**, (çevrimiçi), <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/corrigendum/2018-05-23/oj>, Erişim: 21/01/2019

H2'ye konu olan Avrupalılaştırmanın meşrulaştırıcı söylemde kullanımı, 31 yasal mevzuat genel gerekçesinde AB siyasal koşulluluk kategorisi ve doğrudan AB söylemine ait kavramlar kullanılmasına rağmen bunların 15'inin ruh ve lafzında AB'ye uyum gereğine dönüklük gözlemlenmemesi bakımından açıkça örneklendirilebilir. Dahası hem Avrupalılaştırma yüksek dilimde kabul edilen 16 yasal mevzuat, hem de bu dilim içinde AB'ye uyum gereği görece az vurgulananlar bakımından da AB söylemlerinin baskın kullanımı teyit edilebilir. Son örnek Avrupalılaştırmayla daha az ilgili konularda da AB söyleminin kullanımı olarak özetlenebilir.

34 yasal mevzuatın 31'inde AB söyleminin doğrudan ya da dolaylı olarak kullanılması Türkiye'de geniş yönetsel reform çabalarının 1960'lara kadar gitmesine rağmen, 1999 sonrası dönemde AB'nin normatif gücünün meşrulaştırıcı söylem biçiminde de açığa çıkabilen Türkiye'deki etkililiğine işaret etmektedir. Son olarak H1'e de katkı sağlayacak biçimde, 1999-2002 dönemi ile 2003-2011 döneminin ilk yarısında AB söylemi kullanımı, 2003-2011 döneminin ikinci yarısı ile 2012-2016 dönemine kıyasla oldukça güçlüdür. Dahası, 2012-2016 dönemindeki görece belirgin söylem kullanımı sadece, 2003-2011 döneminde veto edilen kamu denetçiliği ve kişisel verilerin korunması üzerine reformların genel gerekçelerindedir. Bu dönemde kalan 2 kanunda ise AB söylemi mevcut olmakla birlikte önceki dönemlerde yer alan reformlarınkine göre sönüktür.

Yönetsel reform tasarısı genel gerekçelerinde AB siyasal koşulluluğuna dair ilke kategorileri daha çok Demokrasi başlığı üzerinedir. Zira Avrupalılaştırma yüksek dilimde kabul edilen 16 yasal mevzuatın genel gerekçesinde en çok kullanılan kavramların tümü Demokrasi (DED) kategorisinde yer alan demokrasi, temsil, katılım ve şeffaflıktır. Bunu veri koruma⁵⁹⁶, uluslararası antlaşma ve sivil toplum izlemektedir. Dolayısıyla Demokrasi kategorisini İfade Özgürlüğü/Adalet, Özgürlük, Güvenlik kategorileri ile Evrensel Bağlılık ve Sivil Toplum kategorileri izlemektedir.

⁵⁹⁶ Veri koruma bazı AB dokümanlarında ve Türkiye'nin taahhütlerinde Yargı ve Temel Haklar'ın yanı sıra Adalet, Özgürlük, Güvenlik başlığı altında da yer alabilmektedir.

Avrupalılaşmanın meşrulaştırıcı söylemde kullanımında, bir diğer örnek Hükümet tarafından yönetsel reform yasal mevzuatının mevcut Anayasaya aykırı ya da Anayasa değişikliği yapılmadan önce TBMM'ye sunulması ile ilgilidir. İlerleme raporlarında da eleştirilen bu pratik sonucunda, özellikle 2003-2011 yılları döneminde ve daha çok da bu dönemin ilk yarısında Cumhurbaşkanı başta olmak üzere, ana muhalefet partisi, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay gibi etmenlerin reform karşıtı söylemi ya da tutumu için uygun zemin ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, Hükümetin ülke içi ve dışına yönelik meşrulaştırıcı söylemi, siyasi karşıtlarının AB'ye uyum gereğine dönük çabalara olumsuz tutum takınmaları üzerinden de sürdürölmüştür. Bununla birlikte bu önermenin temelleri tezde sadece TBMM komisyon raporlarının yanı sıra ilerleme raporları, reform çabalarının kronolojik seyri ve bazı komisyon tutanakları üzerinden sorgulanabildiğinden ve ayrıca Eliçin'in CHP'nin yerel seçim bildirgelerinin dönemsel farklılıkları üzerine araştırması da yardımcı bir örnekleme alındığından bir gerekliliği betimlemektedir. Bunların yanı sıra AB'ye uyumun meşrulaştırıcı söylemde kullanımı, taahhüt seviyesinde ve sınırlı uygulamalara konu olabilse de, Ek: XII ve Ek:XIII'te görölebileceği üzere, ülke içi siyasetteki bunalım, geçiş ve seçim süreçlerinde politika alanlarındaki maliyetleri aşma amacıyla kullanılmaktadır.

AB söyleminin, AB'ye uyum gereği olmayan alanlarda da kullanımı hakkındaki Kallestrup'un savı, incelemede ele alınan 34 temel yasal mevzuatın 18 adetinin ilgili komisyon raporunda AB'ye uyum ile ilgili ifade yer almamasına ya da bizatihi AB Uyum Komisyonu'na sevk edilmemesi örneğinde incelenebilir. Zira sav, düşük Avrupalılaşma dilimindeki bu yasal mevzuatların 15 adetinin genel gerekçesinde AB söyleminin doğrudan ve dolaylı olarak yer alması ile tutarlı gözökmektedir. Bunların dışında, siyasi duyarlılık taşıyıp taşımamaları yönünden, reformlardaki dalgalanma, yönetsel düzey reformlarında gözlenebilmektedir. Zira AB'nin siyasi kriter şemsiyesinde bulunmasının yanı sıra mali ve teknik yönlelere de haiz olan KMYK, i ve dış denetim gibi alanlarda ilerleme gözlemlenebilmektedir. Ancak bu ilerlemelerin benzeri, siyasi duyarlılık ve öneme sahip olan genel idari usul, personel rejimi gibi alanlardaki reformlarda görölememektedir. Özellikle personel rejimi ya da insan kaynakları yönetimi alanında, genel reform taahhütlerine rağmen

oldukça sınırlı birkaç –temel yasal mevzuat olmayan- düzenlemeden öteye gidilememektedir.

İnceleme bağlamında, Hükümet kararlarının yanı sıra TBMM’de grubu bulunan ve ihtisas komisyonlarına katılabilen partilerin yönelimlerinde, reform çabalarının AB’ye uyum gereğine dönüklüğü ve AB’ye uyum sürecinin meşrulaştırıcı bir söylemde kullanım durumu gözlemlenebilmiştir. Bu söylemin bir reform girişimine destek ve itiraz sırasında kullanımı, seçmenlerin hislerini de dikkate almak zorundadır. Dahası, Kallestrup’un AB söyleminin AB’ye uyum gereği daha az olan sahalarda da kullanımı savı, 1999-2016 döneminin geneli bakımından da anlamlı sonuçlar üretmektedir. Buna, büyükşehir, mahalli idare birlikleri ve merkezi idaredeki reformlar örnek verilebilir. Ayrıca, Lavenex’in AB söyleminin, özellikle adalet, özgürlük ve güvenlik sahalarında kullanımı savı da, kişisel veriler ve bölgesel kalkınma üzerine reformlarda anlamlı sonuçlara sahiptir. Zira bu reformlar güvenlik-özgürlük dengesi ve bölge ile ilintili tereddütlere konu olup; bu reformların tasarısı genel gerekçelerinde AB söylemlerinin her iki türü de görece yoğun bir sıklıkta kullanılmıştır. Son olarak, 2014-2016 tarih aralığındaki AB ile karşılıklı faydaya (vize, göç, gümrük, güvenlik, mali yardım) dayalı yeni ilişki türü de, Radaelli ve Pasquier’in AB perspektifine uyum yoluyla Avrupalılaştırmanın sağlanabileceği önermesini, bu uyuma uzaklığının sonuçları ile taşımaktadır. Zira, özellikle, güvenlik ve vize serbestiyetiyle ilgili reformlar AB’ye tam katılımdan ziyade kesitsel ve ödüle dayalı işbirliği üzerinedir. Bu bakımdan, önceden veto ile karşılaşması nedeniyle bu dönemde yasalaşabilen kamu denetçiliği ve ruh ile lafzındaki AB’ye uyumda bazı pürüzlere rastlanabilinen kişisel veriler reformu dışında bu dönemde temel yönetsel reform sayısı ve AB söylemi kullanımı son derece kıttır. Dolayısıyla AB’ye tam üyelik ya da siyasal koşulluluğa uyum gereği ile yönetsel reformlarda AB söylemi bakımından bir doğrusallık olduğu gözlemlenmektedir.

Avrupalılaştırma süreci ile ilgili bu inceleme, AB düzeyine özellikle aday bir ülkenin uyum sürecini ele alması bakımından modern devletin geleceğine dair tartışmalara da bir katkı sağlayabilecektir. Dahası, Türkiye örneğindeki aday ülke Avrupalılaştırması üzerine bulgular Avrupa Birliği’nin yakın dönemdeki genişleme

girişimleri ile Türkiye'nin tam üyelik müzakereleri sürecinin aydınlatılmasına katkı sağlayabilecektir. Buna, Avrupa Birliği'nin, çok vitesli Avrupalılaşma gibi devam eden ve tartışılan süreçlerine dair araştırmalara bir girdi sağlanabilmesi de dahil edilebilir.



KAYNAKÇA

- Agnantopoulos, Apostolos : **The Europeanisation of National Foreign Policies, A Conceptual Framework and an Empirical Application in Greek Turkish Relations**, 56. PSA Conference Reading'te sunulmuştur, 3-6 Nisan 2006
- Akbulut, Örsan A.: : **Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, 2009
- Akpınar, Rasim : “Public Administration Reforms in The Context Of The New Public Management: The Romanian And Turkish Cases”, **Journal of Yaşar University**, C.25, S.7, 2012, s.s. 4156-4163
- Aktan, Coşkun Can : **Değişim Çağında Devlet**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2003
- Arıkboğa, Erbay, Tarkan : **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, İstanbul, Beta, 2007
- Ataay, Faruk : “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm”, **Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.30, 2015, s.s. 20-39
- Aucoin, Peter : “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, **Governance**, S.3, 1990, s.s.115-137
- Avrupa Komisyonu : “White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union”, Brüksel, **COM (95)**, 163 final, Mayıs 1995
- Avrupa Komisyonu : **Europe and the Challenge of Enlargement**, Brüksel, European Commission Bulletin Supplement 3/92, 1992
- Avrupa Komisyonu : **European Governance: A White Paper**, Brüksel, **COM**, 2001
- Aydın-Düzgit, Senem : “Legitimizing Europe in Contested Settings: Europe as a Normative Power in Turkey?”, **Journal of Common Market Studies**, C. 56, S.3, 2017, s.s. 612-627

- Aydın-Düzgit, Senem : **Türklük, Müslümanlık, Doğululuk: AB'nin Türkiye Söylemlerine Eleştirel Bir Bakış**, Çev. Barış Cezar, (çevrimiçi) https://www.academia.edu/28853979/T%C3%BCrkl%C3%BCk_M%C3%BCsl%C3%BCmanl%C4%B1k_Do%C4%9Fululuk_ABnin_T%C3%BCrkiye_S%C3%B6ylemleri, 01/03/2018
- Aytuğ, H. Kutay : “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması”, **International Journal of Social Science**, S.46, Bahar, 2016, s.s. 129-145
- Bache, Ian ve Stephen George : **Politics in the European Union**, Birleşik Krallık, İkinci Basım, Oxford University Press, 2006
- Bache, Ian : “Europeanization and Multi-Level Governance: EU Cohesion Policy and Pre-Accession Aid in Southeast Europe”, **Southeast European and Black Sea Studies**, C.10, S.1, s.s. 1-12, 2010
- Benz, Arthur ve Burkard Eberlein : “The Europeanisation of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance”, **Journal of European Public Policy**, S.6, 1999, s.s. 329-348
- Beyers, Jan ve Hans Vollaard : **The Europeanization of Consensus Politics in the Low Countries Outline for a Research Agenda**, Paper to be presented at the Biennial Conference of the European Union Studies Association, Boston, Panel; The Europeanization of Consensus Politics in the Low Countries, 2011
- Bourgon, Jocelyne : “New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Syntesis”, **Centre for International Governance Innovation**, Canberra-Avustralya, Şubat 2009
- Bölükbaşı, H. Tolga, Ebru Ertugal ve Saime Özçürümez : “Avrupa Entegrasyonu Kuramlarıyla Türkiye’yi Konu Alan Yazının Etkileşimi: Avrupalılaşma Araştırma Programını Türkiye Özelinde Yeniden Düşünmek”,

Uluslararası İlişkiler Dergisi, C. 8, S. 30, Yaz 2011, s.s. 88-102

- Börzel, Tanya ve Thomas Risse : “When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, 1) **EUI Working Papers**, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, RSC No: 2000/56
- Börzel, Tanya : “Pace Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting: Members States Responses to Europeanization”, **Journal of Common Market Studies**, C.40, S.2, 2002, s.s. 193-214
- Börzel, Tanya : “Shaping and Taking EU Policies: Member States Responses to Europeanization”, **Queen’s Papers on Europeanization**, S. 2, 2003
- Börzel, Tanya : “Towards Convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, **Journal of Common Market Studies**, C.39, S.4, 1999, s.s. 573-596
- Börzel, Thomas ve Tanya Risse : “Conceptualizing The Domestic Impact of Europe”, (çevrimiçi), https://www.researchgate.net/publication/228879233_Conceptualizing_the_Domestic_Impact_of_Europe , 12/03/2016
- Buhari, Didem : “Turkey-EU Relations: The Limitations of Europeanisation Studies”, **The Turkish Yearbook of International Relations**, C. 40, 2009, s.s. 91-121
- Bulmer, Simon J. ve Claudio M. Radaelli : “The Europeanization of National Policy”, Queens Papers on Europeanization, No:1, 2004
- Cardona, Francisco : **Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments**, Paris, SIGMA, 2000
- Carmichael, Paul : **Briefing Paper: Multi-Level Governance, Review of Public Administration Takımı Raporu**, Kuzey İrlanda, Birleşik Krallık, 2002
- Casanova, José : “The Long, Difficult, and Tortuous Journey of Turkey into Europe and the Dilemmas of European Civilization”, **Constellations**, C.13, S. 2, 2006, s.s. 234-247

- Castells, Manuel : **Information Age: Economy, Society and Culture: End of Millenium**, Malden-Mass, Blackwell Publishers, 1999
- Checkel, Jeffry : “Why Comply? Social Learning and European Identity Change”, *International Organization*, C.55, S.3, 2001, s.s.553-588
- Chiti, Mario P. : “The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Go-vern'd by Public Law”, **European Public Law**, C.8, S.4, 2002, s.s. 473-495
- Cohen, Nissim : “Forgoing New Public Management And Adopting Post New Public Management Principles: the On-Going Civil Service Reform in Israel”, **Public Administration and Development**, S.36, 2016, s.s.20-34
- Çelenk, Aslıhan A. : “Europeanisation and Administrative Refom: The Case of Turkey” **Mediterranean Politics**, C.14, S.1, 2009, s.s. 41-60
- Çetin, Sefa : “Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler”, **Çorum Üniversitesi S.B.E. Dergisi**, C.19, S.3, 2010, s.s. 23-38
- Çiner, Can Umut ve Oral Karakaya : “Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, C. 68, S. 2, 2013, s.s. 63 - 93
- Dağı, İhsan D. : “The Justice and Development Party: Identity, Politics, and Discourse of Human Rights in the Search for Security and Legitimacy”, **The Emergence of a New Turkey: Democracy and the AK Parti**, Haz. M. Hakan Yavuz, Salt Lake City, Utah University Press, 2006, s.s. 88-106
- Debicki, Marek : “Public Service in a Corporate World – The Dangers of Managerialism as a Tool for Public Administration”, **Delivering Public Services in Central and Eastern European Countries: Trends and Developments**, Haz. Jane Finlay ve Marek Debicki, Bratislava, NISPACEE, 2003, s.s. 27–36

- Delanty, Gerard : **Avrupa'nın İcadı**, Çev. Hüsamettin İnaç, Ankara, Adres Yayınları, 2005
- Diez, Thomas, Apostolos Agnantopoulos ve Alper Kaliber : "File:Turkey, Europeanization and Civil Society: Introduction", **South European Society and Politics**, C.10, S.1, 2005, s.s.1-15
- Dimitrov, Vesselin, Klaus H. Goetz ve Hans Wollmann : "Domestic institutions and European governance," **Governing After Communism**, Haz. Vesselin Dimitrov, Klaus H. Goetz ve Hans Wollmann, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 2006, s.s. 249–263
- Dimitrova, Antoanetta : "Enlargement Insitution –Buildins and the EU's Administrative Capacity Requirement", **West European Politics**, C.25, S.4, 2002, s.s.171-190
- Drechsler, Wolfgang : "The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe", **Uprava**, S. 7, C.3, 2009, s.s. 7-27
- Dror, Yehezkel : **The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome**, London-Portland, Psychology Press (Frank-Cass), 2001
- Dünya Bankası : **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, Washington D.C., World Bank, 1989
- Ekengren, Magnus : **The Time of European Governance**, Manchester, Manchester University Press, 2002
- Eker, Aytaç ve Hayal Ayça Şimşek : **Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Dönüşüm**, Ankara, Maliye Bakanlığı, S. 2009/292, 2009
- Ekşi, Hülya : "Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri", **Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, S.17, 2009, s.s.491-500
- Eliçin, Yeşeren : "The Europeanization Of Turkey: Reform In Local Governments", **International Journal of Economic and Administrative Studies**, C.4 S. 7, 2011, s.s. 103-126

- Emini, Filiz Tufan : “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Dergisi Yönetim ve Ekonomi**, C.16, S.2, 2009, s.s. 31-48
- Eralp, Atila : “The Role of Temporality and Interaction in the Turkey-EU Relationship,” *New Perspectives on Turkey*, S. 4, 2009, s.s.149-170
- Erençin, Arif : “Büyükşehir Belediyeleri ve Rekabet Stratejileri”, **İ.Ü. S.B.F. Dergisi**, S. 54, Mart 2016, s.s.1-16
- Eroğlu, H. Tuğba : “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, **Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama**, Haz. Mete Yıldız ve Mehmet Zaid Sobacı, İzmir, Adres Yayınları, 2013, s.s.148-165
- Ertugal, Ebru : “Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on the Road to EU Membership”, **Turkish Policy Quarterly**, C.4, S.3, 2005, s.s. 63-86
- Eylemer, Sedef : **Avrupalılaşma Sürecinde Siyasi Koşulluluk Ve Elitler: Türkiye Örneği**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E., 2010
- Fabian, Adrian : “New Public Management and What Comes After”, **Issues Of Business And Law**, S. 2, 2010, s.s. 36-45
- Farazmand, Ali : “Administrative Reform and Development: An Introduction”, **Administrative Reform in Developing Nations**, Haz. Ali Farazmand, Londra, Praeger, 2002, s.s. 1-12
- Farazmand, Ali : “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”, Çev. Sevilay Kaygalak, **Mülkiye**, C.25, S. 229, 2001, s.s. 245-278
- Featherstone, Kevin : “Introduction: In the Name of “Europe”, **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli, New York, Oxford University Press, 2003, s.s. 3-25
- Featherstone, Kevin ve Claudio M. Radaelli : “A Conversant Research Agenda”, **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli, New York, Oxford University Press, 2003, s.s. 331-341

- Featherstone, Kevin ve Dimitri B. Papadimitriou : **The Limits of Europeanization: Reform capacity and policy conflict in Greece**, Birleşik Krallık, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008
- Featherstone, Kevin ve Georgios Kazamias : “Introduction: Southern Europe and the Process of Europeanization”, **Europeanization and the Southern Periphery**, Haz. Kevin Featherstone and Georgios Kazamias, London, Frank Cass, 2001, s.s. 1-24
- Fournier, Joseph : “Governance and European Integration — Reliable Public Administration”. Haz. OECD, **Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers**, Paris, No. 23, OECD Publishing, 1998
- Gawrich, Andrea, Inna Melnykovska ve Rainer Schweickert : “Neighbourhood Europeanization Through ENP-The Case of Ukraine”, **KFG Working Paper**, Frei Universitat Berlin, 2009, aktaran, Hatice Yazgan, “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma’: Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 12, S. 4, 2009, s.s. 123-140
- Goetz, Klaus H. Meyer ve Jan Hinrih Sahling : The Europeanisation of National Political Systems: Parliaments and Executives, **Living Reviews in European Governance**, C. 3, S.2, 2008, (Çevrimiçi) <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-2>., 11/04/2016
- Goetz, Klaus H. : **Territory, Temporality and Clustered Europeanization**, Viyana, Institute for Advanced Studies Political Science Series, S. 109, 2006
- Goetz, Klaus H. : **Temporality and the European Administrative Space**, Londra, metin CONNEX Thematic Conference TOWARDS A EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE’de 16-18 Kasım 2006 Tarihinde Sunulmuştur, Yayım Tarihi: 2007
- Gökçe, Orhan ve Erol Turan : “Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C. 8, S. 15, 2008, s.s. 175-200

- Grabbe, Heather : “Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli, NewYork, Oxford University Press, 2003, s.s. 303-330
- Grabbe, Heather : “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, **Journal of European Public Policy**, C.8, S.6, 2001, ss.1013-1031
- Gray, Gwendolyn : “Federalism, Feminism and Multi-level Governance: the Elusive Search for Theory?”, **Federalism Feminism and Multilevel Governance**, Haz. Melissa Haussman, Marian Sawyer ve Jill Vickers, Farnham, Ashgate Publishing, 2010, s.s. 19-33
- Grigoriadis, Ioannis N. : “On the Europeanisation of Minority Rights Protection: Comparing the Cases of Greece and Turkey”, **Mediterranean Politics**, C.13, N.1, 2008, s.s.23-41
- Guillen Ana M. ve Bruno Pallier : “Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and Social Policy Developments in Recent and New Member States”, **Journal of European Social Policy**, C. 14, S. 3, 2004, s.s. 203-209
- Gül, Hüseyin ve İbrahim Attila Acar : “1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm”, **22. Maliye Sempozyumu Bildirileri**, Antalya, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, 2007
- Güler, Begüm Şeren : “Küreselleşmenin Merkezi Aktörlerinden Biri Olarak Avrupa Birliği”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.10, S.2, 2011, s.s. 47-62
- Güler, Birgül Ayman : **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine**, 15/12/2003 tarihli İzmir Barosu’na Yapılan Konuşma, (çevrimiçi), <http://politics.ankara.edu.tr/^^bguler>, 02/05/2017

- Gündoğan, Ertuğrul : "Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar", içinde, **Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama**, Haz. M. Akif Çukurçayır, H. Tuğba Eroğlu ve Hülya Eşki Uğuz, Konya, Çizgi Kitabevi, 2010, s.s. 13 – 57
- Haass, Richard N. : **The Bureaucratic Entrepreneur: How to Be Effective in Any Unruly Organization**, Washington D.C., Brookings Institution Press, 1999
- Heidbreder, Eva G. : "Structuring the European Administrative Space Channels of EU Penetration and Mechanisms of National Change", **KFG The Transformative Power of Europe**, Working Paper No. 5, 2009
- Henry, Ian Paul : **Globalisation and the Governance of Leisure: the Roles of the Nation-State, the European Union and the City in Leisure Policy in Britain**, 1999 (çevrimiçi) <https://researchgate.net/publication/235005608> , 10/12/2016
- Hochleitner, Erich : "The Political Criteria of Copenhagen and Their Application to Turkey", **Working Paper**, Avusturya, Austrian Institute for European Security Policy, 2005
- Hood, Christopher : "A Public Management for All Seasons", **Public Administration**, S. 69 C.1, 1991, s.s. 3 – 19
- Hooghe, Liesbet ve Gary Marks : **Multi-level Governance and European Integration**, New York, Lanham MD: Rowman and Littlefeld, 2001
- Howell, Kerry : "Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches", **Queen's Papers on Europeanization**, No 3, 2004
- Hsieh, Hsiu-Fang ve Sarah E. Shannon : "Three Approaches to Qualitative Content Analysis", **Qualitative Health Research**, C. 15, S. 9, 2005, s.s. 1277-1288
- İdikut Özpençe, Aylin ve Özay Özpençe : "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu", **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.25, 2013, s.s. 197-222

- Jacoby, Wade : “Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites and Western Models”, **Governance**, C.14, S.2, 2001, s.s. 169-200
- Jupille, Joseph ve James A. Caporaso : “Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics”, **Annual Review of Political Sciences**, No: 2, 1999, s.s. 429-444
- Kaiser, Robert : “Multi-level Governance and Global Market Liberalization: The Interdependence of National, European and Multilateral Telecommunications Policies”, **ECSA Seventh International Biennial**, ABD-Madison-Wisconsin, 2001
- Kalağan, Gökhan : “ Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetişel Reform Çalışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, C.2, S.1, 2010, s.s.65-84
- Kallestrup, Morten : “Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation Through the Articulation of a ‘Need for Adaptation’”, **Public Policy and Administration**, C.17, S.2, 2002, s.s. 110–124
- Karaer, Tacettin : “12 Eylül ve Türk Kamu Oyunun Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdare Dergisi**, C.20, S.3, 1987, s.s. 29-54
- Karcı, Şükrü Mert : “Küresel Dinamikler Etkisinde 2000’li Yıllarda Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Demokratikleşme Reformu”, **Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S.30, 2015, s.s. 40-64
- Kassım, Hussein : “Meeting the Demands of EU membership: The Europeanization of National Administrative Systems”, **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli, NewYork, Oxford University Press, 2003

- Kazancı, Metin : “Althusser, İdeoloji ve İdeoloji ile İlgili Son Söz”, **İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi**, S.24, 2006, s.s. 67-93
- Kettl, Donald F. : “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government, **Public Administration Review**, S. 60, C.6, 2000, s.s. 488-497
- Keyman, E. Fuat ve Ziya Öniş : “Turkey at the Polls: A New Path is Emerging”, **Journal of Democracy**, C.14, S. 2, 2003, s.s. 95-107
- Keyman, Uysal, Oğuzhan Özaltın ve Fahrettin Burak Yerlikaya : “Avrupa Birliği’nin Türk Kamu Yönetiminden Demokratikleşme Beklentileri: İlerleme Raporları Üzerinden Bir Analiz (1998-2012)”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.18, S.2, 2013, s.s. 85-99
- Kırışık, Fatih : “Kamu Yönetiminde Küresel Değişimler ve Yeni Sorun Alanları”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 38, Ekim- 2013, s.s.285-295
- Kjaer, Anne Mette : **Governance**, Cambridge, Polity, 2004
- Knill, Cristoph ve Dirk Lehmkuhl : “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, **European Journal of Political Research**, C. 41, 2002, s.s. 255-280
- Koçel, Tamer : **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul, Beta, 1991
- Koray, Meryem : **Avrupa Toplum Modeli**, Ankara, 2. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, 2005
- Kovac, Polonca : “The Public Administration Reform Agenda in Slovenia: Two Decades of Challenges and Results”, **HIHU-CCPA**, S.11, C.3, 2011, s.s. 627-650
- König, Klaus : “Zum Governance-Begriff”, içinde, Haz: Klaus & Adam, Markus, **Governance als**

- Entwicklungspolitischer Ansatz**, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 2001, s.s. 1–9, aktaran: Wolfgang Drechsler: “The Rise and Demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe”, **Uprava**, S. 7, C.3, 2009, s.s. 7-27
- Kuhlmann, Sabine : “Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive”, **Vergleichende Regierungslehre**, Haz. Hans-Joachim Lauth, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, s.s. 140-161 aktaran, Nihat Yılmaz Ve Kadir Caner Doğan: “Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaşma Aracı Olarak SIGMA Programı ve Avrupa Yönetel Alanı”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 36, Nisan-2013, s.s. 175-186
- Kurşunlu, Elif : **Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite**, Ankara, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007
- Kurt, Ümit : : "Türkiye'de Devlet ve Toplum İlişkisine Tarihsel ve Analitik Bir Bakış: Gerilim'in Dönüşebilme Kapasitesi", **Civil Academy**, S.5, C.3, 2007, s.s.1-15
- Ladrech, Robert : “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, **Journal of Common Market Studies**, C.32, S.1, 1994, s.s. 69-88
- Lægreid, Per, Runolfur Smari Steinthorsson ve Baldur Thorhallsson : Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States”, **Stein Rokkan Centre for Social Studies Bergen University Research Foundation**, Working Paper: 17 Kasım 2002
- Lamba, Mustafa : “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C.19, S.3, 2015, s.s. 135-152

- Lavenex, Sandra : “The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies”, **Journal of Common Market Studies**, C.39, S.5, 2001, s.s. 851–874
- Lendvai, Noemi : “Europeanization of Social Policy? Prospects and Challenges for South East Europe”, **Social Policy and International Interventions in South East Europe**, Haz. Bob Deacon ve Paul Stubbs, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, s.s. 22-43
- Lynn, Laurence E. : “A Critical Analysis of The New Public Management”, **International Public Management Journal**, S. 2, C.1, 1998, s.s.107-123
- Lynn, Laurence E. : “Globalization and Administrative Reform: What is Happening in Theory”, **Public Management Review**, S.3, C.2, 2001, s.s.191-208
- Maniokas, Klaudijus : “Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal”, **Lithuanian Foreign Policy Review**, S.5, 2000, s.s. 35-60
- Marks, Gary, Lisbet Hooghe ve Kermit Blank : “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, **Journal of Common Market Studies**, C.34, S.3, 1996, s.s. 341-378
- Massicard, Elise : “Regionalization Process in Turkey?”, **Regional Development and the European Union: A Comparative; Analysis of Karabük, Valenciennes and Katowice**, Haz. Francois Bafail ve Ayhan Kaya İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s.s. 17-36, aktaran, Eliçin, Yeşeren: “The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments”, **International Journal of Economic and Administrative Studies**, C.4, S. 7, 2011, s.s. 103-126
- Mierlo, Hans Van : “Lessons from the Experience of OECD Countries” **Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe**, Haz. Tony Verheijen ve David Coombes, Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar, 1998, s.s.388–403

- Morales, N. Fernandez, Maria del Carmen Pardo ve Rafael Wittek : “Building Enforcement Capacity: Evidence from the Mexican Civil Service Reform”, **Public Administration and Development**, C. 34, S.5, 2014, s.s. 389–405
- Muller, Patrick ve Nicole Alecu de Flers : “Applying the Concept of Europeanization to the Study of Foreign Policy: Dimensions and Mechanisms”, Working Paper No. 05, **Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences**, 2009 (çevrimiçi) www.ies.be/files/Müller-B3.pdf , 11/05/2016
- Müftüler-Baç, Meltem : “Turkish Political Science and European Integration”, **Journal of European Public Policy**, C.10, S.4, 2003, s.s. 655-663
- Noutcheva, Gergena ve Senem Aydın-Düzgüt : “Lost in Europeanisation: The Western Balkans and Turkey”, **West European Politics**, C.35, S.1, 2012, s.s.59-78
- O.E.C.D. : **Control ve Management System Baselines for European Union Membership**, Paris, SIGMA Papers, Ekim, 1999
- O.E.C.D. : **European Principles For Public Administration**, Paris, SIGMA Papers, Kasım, 1999
- O.E.C.D. : **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris, OECD, 1995
- O.E.C.D. : **Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları : No.27**, Maliye Dergisi, 1999
- Okçu, Murat : **Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi Çok Düzlemli Yönetişim**, 2014 (Çevrimiçi) http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa_Yonetsel_Alanina_Dogru_Turk_Kamu_Yonetimi_Cok_Duzlemli_Yonetisim.pdf / www.tepav.org.tr , 14.05.2016.

- Olsen, John Peder : “Europeanization”, **European Union Politics**, Haz. Michelle Cini, Oxford, Oxford University Press, 2003, s.s. 333-348
- Osborne, David ve Ted Gaebler : **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, New York, A Plume Book, 1993
- Ömürgönülşen, Uğur : “The Emergence of A New Approach to the Public Sector: The New Public Management”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, S.2, C.1, 1997, s.s. 518-565
- Öniş, Ziya : **Turkey and The Middle East After September 11: The Importance of The EU Dimension**, (çevrimiçi) <http://home.ku.edu.tr/~zonis> , 21/07/2016
- Özer, Buğra ve Mustafa Ökmen : “Kamu Politikası Yapımı ve Uygulamalarında Demokratikleşme, Müzakere, Yönetişim Süreçleri ve Türk Kamu Yönetimine İzdüşümleri”, **Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi**, Haz. Fatma N. Genç, İstanbul, Ekin, 2012, s.s. 175-214
- Özer, Mehmet Akif : “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, s.s.141-166, (çevrimiçi) www.tid.gov.tr/makaleler/M.Akif%20Özer%20141-166.doc , 08/07/2016
- Parker, Lee ve Graeme Gould : “Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions”, **Accounting Forum**, S.23 C.2, 1999
- Patton, Marcie J. : “AKP Reform Fatigue in Turkey: What has happened to the EU Process?”, **Mediterranean Politics**, C.12, S.3, 2007, s.s. 339-358
- Peretó, Francisco Cardona ve Anke Freibert : The European Administrative Space and SIGMA Assessments of EU Candidate Countries”, **Hrvatska Javna Uprava**, C. 7, S.1, 2007, s.s. 51–59

- Peters, B. Guy ve Jon Pierre : “Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance”, **Policy Politics**, S.29, C.2, 2001, s.s.131-135
- Peters, B. Guy : “Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics”, **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Haz. Ali Farazmand, New York, Marcel Dekker, 2001, s.s. 381-403
- Peters, B. Guy : “Government Reorganization: A Theoretical Analysis”, **International Political Science Review**, C.13, S. 2, 1992, s.s. 199-217
- Peters, B. Guy : “Policy Transfers Between Government: The Case of Administrative Reform”, **West European Politics**, C.20, S.4, Ekim 1997, s.s.71-89
- Peters, B. Guy : **The Politics of Bureaucracy**, New York, Routledge, 2001
- Pierson, Christopher : **Modern Devlet**, Çev. Neşet Kutluğ ve Burcu Erdoğan, İstanbul, 2. Baskı, Chiviyazıları/Nemesis, 2014
- Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert : **Public Management Reform: A Comparative Analysis**, Oxford, Oxford University Press, 2004
- Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert : **Public Management Reform: A Comparative Analysis of New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**, Oxford, 3. Basım, Oxford University Press, 2011
- Radaelli, Claudio M. ve Romain Pasquier : “Conceptual Issues”, **Europeanization, New Research Agendas**, Haz. Paolo Graziano, Maarten P. Vink, Birleşik Krallık, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, s.s. 35-45
- Radaelli, Claudio M. : “Europeanization of Public Policy”, **The Politics Of Europeanization**, Haz. Kevin Featherstone ve Claudio M. Radaelli, New York, Oxford University Press, 2003, s.s. 27-56
- Rhodes, Roderick Arthur William : “The New Governance: Governing without Government”, **Political Studies**, S.44 C.4, 1996, s.s. 652-667

- Risse, Thomas, Maria Green Cowles ve James Caporaso : “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, **Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change**, Haz. Thomas Risse, Maria Green Cowles, James Caporaso, New York, Cornell University Press, 2001, s.s. 1-20
- Roberts, Alasdair : “The Rise and Fall of Discipline: Economic Globalization, Administrative Reform, and the Financial Crisis”, **Public Administration Review**, Aralık Özel Sayı, 2010, s.s.556-563
- Rutgers, Mark R. ve Petra Schreurs : “Briefly Noted From Europe: Discovering The European Idea of Public Administration”, **Administrative Theory & Praxis**, C. 22, S. 3, 2000, s.s. 621–629
- Samur, Hakan : “Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma”, **Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 17, S. 2, 2008, s.s. 379-386
- Sarıgil, Zeki : “Europeanization as Institutional Change: The Case of Turkish Military”, **Mediterranean Politics**, C.12, S.1, 2007, s.s. 39–57
- Sartori, Giovanni : **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Ankara, Türk Demokrasi Vakfı, 1993
- Saurugger, Sabine ve Claudio M. Radaelli : “The Europeanization of Public Policies: Introduction”, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, C. 10, S. 3, 2008, s.s. 213 – 219
- Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier : “Candidate Countries and Conditionality”, **Europeanization New Research Agendas**, Haz. Paolo Graziano ve Marten P. Vink, , London ve New York, Palgrave Macmillan, 2007, s.s. 88-101
- Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier : **The Europeanisation of Central and Eastern Europe**, Ithaca ve Londra, Cornell University Press, 2005, aktaran, Yılmaz, Gözde: “Türkiye, Avrupalılaşma Ve Yerel Değişim”, **Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.22, Sayı: 2, 2014, s.s.63-84

- Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier : “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypothesis and the State of Research”, **Journal of European Public Policy**, C.9, S.4, 2002, s.s. 500-528
- Schimmelfennig, Frank ve Ulrich Sedelmeier : “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, **Journal of European Public Policy**, C.11 S.4, 2004, s.s. 661–679
- Schimmelfennig, Frank : “Europeanization beyond Europe”, **Living Reviews in European Governance**, C. 2, S. 1, (çevrimiçi) <http://www.livingreviews.org/lreg-2007,16/03/2016>
- Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert ve Heiko Knobel : “Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, **Journal of Common Market Studies (JCMS)**, C. 3, S.41, 2003, s.s. 495-518
- Schmidt, Vivien A. : “The Politics of Economic Adjustment in France and Briain: When Does Discourse Matter?”, **Journal of European Public Policy**, C.8, S.2, 2001, s.s.247-264
- Sedelmeier, Ulrich : “Europeanisation in New and Candidate States”, **Living Reviews in European Governance**, C.6, S.1, 2011, s.s. 1-52 (çevrimiçi) <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/download.html>, 09.04.2016
- SIGMA : **SIGMA Baselines, Control and Management Baselines for European Union Membership**, Paris, OECD, 1999
- Siedentopf, Heinrich ve Benedict Speer : “The European Administrative Space: From German Administrative Science Perspective”, **International Review of Administrative Sciences**, C.69, S. 1, 2003, s.s. 9-28
- Smith, Adrian : “Studying Multi-level Governance: Examples from French Translations of Structural Funds”, **Public Administration**, S. 75, 1997, s.s. 711-729
- Sözen, Ahmet : “Türkiye’de Kopenhag Kriterleri Çerçevesinde Demokratikleşme ve Türk Dış Politikasına Yansımaları”, **Bülent Taner Armağanı**, Haz. Öğet Öktem Tanör, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2004

- Şener, Hasan Engin : “Avrupa Birliği, Neoliberalizm ve İdari Reform İlişkisi”, **Memleket Siyaset Yönetim** C.3, S.7, 2008, s.s.112-138
- Tek Turan, Hande : “Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi”, **Yönetişim: Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**, (çevrimiçi) https://www.academia.edu/9112448/Y%C3%96NET%C4%B0%C5%9E%C4%B0M_VE_YEN%C4%B0_KAMU_Y%C3%96NET%C4%B0M%C4%B0 , 14/11/2018
- Temizel, Handan : “Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, C.10, S.20, 2010, s.s. 115-143
- Thelen, Kathleen : “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, **Annual Review of Political Science**, C.2, 1999
- TODAİE : **İdari Reform Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-Öneriler ve İlkeler**, Ankara, 1972
- Trondal, Jarle ve B. Guy Peters : “The Rise of European Union Administrative Space: Lessons Learned”, **Journal of European Public Policy**, C.20, S.2, 2013, s.s. 295-307
- Uğur, Mehmet : “Europeanization, EU Conditionality, and Governance Quality: Empirical Evidence on Central and Eastern European Countries”, **International Studies Quarterly**, C.57, 2013, s.s. 41–51
- Ulusoy, Kıvanç : “Turkey’s Reform Effort Reconsidered: 1987–2004”, **Democratization**, C.14, S.3, 2007, s.s. 472 – 490
- Ünsal, Fatma : “Yerelleşme ve Kentsel Planlamanın Açmaz(lar)ı”, **Kamu Yönetiminde Planlamadan Yeniden Yapılanmaya Sempozyumu**, Haz. Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada Bayramoğlu, İstanbul, TMMOB, 2006, s.s. 126-131
- Üstüner, Yılmaz : “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.33, S.3, Eylül 2000, s.s.15-32

- Verheijen, Tony : “Administrative Capacity Development - A Race Against Time?”, **WRR Scientific Council for Government Policies**, Working Document W107, Hague, 2000
- Vries, Michiel De ve : “Public sector reform: an overview of recent literature and research on NPM and alternative paths”, **International Journal of Public Sector**, C. 26 S. 1, 2013, s.s. 4-16
- Juraj Nemec
- Wright, Vincent : “Reshaping the State: Implications for Public Administration, **West European Politics**, S.17, 1994, s.s.102-134
- Yazgan, Hatice : “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 12, S. 4, 2009, s.s. 123-140
- Yılmaz, Abdullah : “AB’ye uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar“, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 17, 2007, s.s. 215-240
- Yılmaz, Gözde : “It is Pulland Rush That Matters for External Europeanisation: Explaning Minority Policiy Change in Turkey”, **Mediterranean Policy**, C. 19, S. 2, 2014, s.s. 238-258
- Yılmaz, Gözde : “Türkiye, Avrupalılaşıma ve Yerel Değişim”, **Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C.22, S. 2, 2014, s.s.63-84
- Ziller, Jacques : “European Models of Government: Towards Patchwork with Missing Pieces”, **Parliamentary Affairs**, S. 54, 2001, s.s.102-119

RAPOR, KONFERANS SUNUMU, KARAR, PLAN ve STRATEJİLER

30/11/2005 Tarihli ve : 5436 İçin; <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1157.pdf>
5433 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşölmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi

5433 sayılı (Veto Edilen) : <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-1121.pdf>
Kanun Tasarısı Genel Gerekçesi

605 sayılı Dahiliye : <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/4286/605-sayili-kanun-hukmunde-kararname-taslagi-hk> Erişim: 10/01/2019
Memurları Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Hakimler ve Savcılar Kanunu ile 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname Taslağının Cumhurbaşkanınca Vetosu

634 sayılı Avrupa Birliği : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237070
Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Genel Gerekçesi

639 sayılı Gıda, Tarım ve : <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0269.pdf>
Hayvancılık

Bakanlığının Teşkilat ve
Görevleri Hakkında
Kanun Hükmünde
Kararname Tasarısı
Genel Gerekçesi

640 sayılı Gümrük ve : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237077
Ticaret Bakanlığının
Teşkilat ve Görevleri
Hakkında Kanun
Hükmünde Kararname
Tasarısı Genel Gerekçesi

652 sayılı Milli Eğitim : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237087
Bakanlığının Teşkilat ve
Görevleri Hakkında
Kanun Hükmünde
Kararname Tasarısı
Genel Gerekçesi

665 sayılı Çalışma ve : https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237100
Sosyal Güvenlik
Bakanlığının Teşkilat ve
Görevleri Hakkında
Kanun ile Bazı Kanun ve
Kanun Hükmünde
Kararnamelerde
Değişiklik Yapılmasına
Dair Kanun Hükmünde
Kararname

Avrupa Birliği Genel : **Türkiye'nin Katılım Süreci için Avrupa Birliği**
Sekreterliği (ABGS) **Stratejisi**, Ankara, Başbakanlık ABGS, 2010

Anayasa Mahkemesi : 2006/61 Esas, 2007/91 Karar, RGT: 23.02.2008,
26796

Avrupa Birliği Uyum : **31/05/2012**, TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu
Komisyonu Tutanağı Tutanak Dergisi, Yasama Dönemi:24, Yasama Yılı:2

Avrupa Birliği'ne : Ankara, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı Yayınları, 2014
Katılım İçin Ulusal
Eylem Planı (II. Aşama
2015-2019)

- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) : Türkiye'nin Katılım Süreci için Avrupa Birliği Stratejisi, Ankara, Başbakanlık ABGS, 2010
- Avrupa Komisyonu : **2010 Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorluklar: 2010-2011, Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, COM
- Avrupa Komisyonu : **2012 Yılı Türkiye İlerleme Raporu**, Brüksel, COM, 2012
- Avrupa Komisyonu : **Enlargement Strategy Paper 2000: Report on Progress towards accession by each of the candidate countries**, Brüksel, 2000
- Avrupa Toplulukları Komisyonu : **2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı**, COM, Brüksel, 2008
- Danıştay Onuncu Dairesi : E:2006/5588, K:2009/1879 sayılı Karar
- DPT : **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 2001
- DPT : **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, 1996
- European Commission : **Enlargement Strategy and Main Challenges: 2014-2015**, Brüksel, COM (2014), 2014
- Hürriyet Gazetesi** : Fransa'dan kritik 'Türkiye' çağırısı, 07/09/2017, 11:56, (çevrimiçi), <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/son-dakika-fransadan-kritik-turkiye-cagrisi-40571496>, Erişim: 21/09/2017
- İçişleri Bakanlığı : **Mülki İdare Şurası İhtisas Komisyonu Raporları**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yayını, 2002
- OECD : **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2007
- OECD : “Turkey Priorities Report 2014”, **SIGMA Country Assessment Reports**, Paris, OECD Publishing, 2014/01
- OECD : **Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development**, Paris, OECD Territorial Reviyes, 2007

- OECD : **SIGMA The Principles of Public Administration**, Paris, OECD Publishing, 2017
- OECD : **Turkey Administrative Law Framework Assessment**, OECD Publishing, Paris, 2008
- OECD : **Turkey Elements of the Public Integrity System Assessment**, Paris, SIGMA, Ağustos 2006
- OECD : **Turkey External Audit Assessment (EA)**, Paris, OECD Publishing, Mayıs 2008
- OECD : **Turkey Public Expenditure Management System (PEMS) Assessment**, SIGMA, Haziran 2006
- OECD : **Turkey Public Expenditure Management System Assessment (PEMS)**, Paris, OECD Publishing, Haziran 2005
- OECD : **Turkey Public Expenditure Management System Assessment,(PEMS)**, Paris, OECD Publishing, 2008
- OECD : **Turkey Public Expenditure Management System Assessment,(PEMS)**, Paris, OECD Publishing, 2005
- OECD : **Turkey Public Integrity System Assessment (PIS)**, Paris, OECD Publishing, 2008
- OECD : **Turkey Public Internal Financial Control (PIFC) Assessment**, SIGMA, Mayıs 2008
- OECD : **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2005
- OECD : **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2006
- OECD : **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2007
- OECD : **Turkey Public Procurement System Assessment (PCS)**, Paris, OECD Publishing, 2008

- OECD : **Turkey Public Service and the Administrative Framework Assessment (PSAF)**, Paris, OECD Publishing, 2005
- OECD : **SIGMA Monitoring Report 2017: The Principles of Public Administration**, Paris, OECD Publishing, Kasım 2017
- T.B.M.M. : **Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları**, (1/950) , (S. Sayısı : 920), Dönem : 22, Yasama Yılı : 3
- T.B.M.M. : **Belediye Kanun Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporu (1/1038, 2/272, 2/482)** , (S. Sayısı : 944), Dönem : 22, Yasama Yılı : 3
- T.B.M.M. : **Belediyeler Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/766)**, (S. Sayısı : 616), Dönem : 22, Yasama Yılı : 2
- T.B.M.M. : **Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum, İçişleri ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/705)** , (S. Sayısı : 432), Dönem : 22, Yasama Yılı :2
- T.B.M.M. : **24.6.2004 Tarihli ve 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve Anayasanın 89 uncu ve 104 üncü Maddeleri Gereğince Cumhurbaşkanınca Bir Daha Görüşölmek Üzere Geri Gönderme Tezkeresi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/856)**, (S. Sayısı: 791), Dönem: 22 Yasama Yılı: 3
- T.B.M.M. : **Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Dışişleri Komisyonları Raporları**, (1/716), S. Sayısı:412, Dönem: 23 Yasama Yılı: 3
- T.B.M.M. : **Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları**, (1/632), (Sıra Sayısı:248), Dönem:22 Yasama Yılı:1

- T.B.M.M. : **Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, (1/768), (Sıra Sayısı:619), Dönem:22 Yasama Yılı:2**
- T.B.M.M. : **İl Özel İdareleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/767), (S. Sayısı:583), Dönem:22 Yasama Yılı:2**
- T.B.M.M. : **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Anayasa Komisyonu Raporları, (1/626), (Sıra Sayısı:276), Dönem:24 Yasama Yılı:2**
- T.B.M.M. : **Kamu İhale Kanunu ile Kamu İhale Sözleşmeleri Kannunda Değişiklik Yapılmasına Daire Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları (1/584), (S. Sayısı: 253), Dönem: 23 Yasama Yılı: 2**
- T.B.M.M. : **Kamu İhale Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe ve Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonları Raporları (1/930), (S. Sayısı: 794), Dönem: 21 Yasama Yılı: 4**
- T.B.M.M. : **Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692), (S. Sayısı:302), Dönem:22 Yasama Yılı:2**
- T.B.M.M. : **Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı (1/541) ve Adalet Komisyonu Raporu, (Sıra Sayısı:117), Dönem:26 Yasama Yılı:1**
- T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP-03/01/2003) : Ankara, DPT Yayınları, 2003
- TBMM AB Uyum Komisyonu Tutanağı : TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı
14/01/2015
- T.B.M.M. : **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731), S. Sayısı:349, Dönem:22, Yasama Yılı:2**

Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (2008) : Ankara, DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2008

MEVZUAT

24/12/2017 Tarihli ve : (çevrimiçi)
696 Sayılı KHK'nın <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss512.pdf>, Erişim: 10 Ocak 2018
TBMM Genel Kuruluna
Sunulmasına Dair
TBMM Tezkeresi

3046 sayılı Kanun ile : RGT: 03/05/2011, 27958
Bazı Kanun ve Kanun
Hükmünde
Kararnamelerde
Değişiklik Yapılmasına
Dair Kanun Hükmünde
Kararname

4734 sayılı Kamu İhale : RGT: 22.01.2002, 24648
Kanunu

4735 sayılı Kamu İhale : RGT: 22.02.2002, 24648
Sözleşmeleri Kanunu

4924 sayılı Eleman : RGT: 24/07/2003, 25178
Temininde Güçlük
Çekilen Yerlerde
Sözleşmeli Sağlık
Personeli Çalıştırılması
Hakkında Kanun

4982 sayılı Bilgi Edinme : RGT: 24/10/2003, 25269
Hakkı Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali : RGT:24.12.2003, 25326
Yönetimi ve Kontrol
Kanunu

5176 sayılı Kamu : RGT: 08.06.2004, 25486
Görevlileri Etik Kurulu
Kurulması ve Bazı
Kanunlarda Değişiklik
Yapılması Hakkında
Kanun

5216 sayılı Büyükşehir : RGT:23/07/2004, 25531
Belediyesi Kanunu

5302 sayılı İl Özel İdaresi : RGT: 04.03.2005, 25745
Kanunu

5345 sayılı Gelir İdaresi : RGT: 16/05/2005, 25817
Başkanlığının Teşkilat ve
Görevleri Hakkında
Kanun

5355 sayılı Mahalli İdare : RGT: 11.06.2005, 25842
Birlikleri Kanunu

5393 sayılı Belediye : RGT: 03/07/2005, 25874
Kanunu

5436 sayılı Kamu Mali : RGT: 24.12.2005, 26033
Yönetimi ve Kontrol
Kanunu ile Bazı Kanun
ve Kanun Hükmünde
Kararnamelerde
Değişiklik Yapılması
Hakkında Kanun

5449 sayılı Kalkınma : RGT: 08/02/2006, 26074
Ajanslarının Kuruluşu,
Koordinasyonu ve
Görevleri Hakkında
Kanun

5523 sayılı Türkiye : RGT: 04.07.2006, 26218
Yatırım Destek ve
Tanıtım Ajansı
Kurulması Hakkında
Kanun

5747 sayılı Büyükşehir : RGT:22/03/2008, 26824
Belediyesi Sınırları
İçerisinde İlçe Kurulması
ve Bazı Kanunlarda
Değişiklik Yapılması
Hakkında Kanun

5779 sayılı İl Özel : RGT:15/07/2008, 26937
İdarelerine ve

Belediyelere Genel Bütçe
Vergi Gelirlerinden Pay
Verilmesi Hakkında
Kanun

6223 sayılı Kamu : RGT: 03/05/2011, 27923
Hizmetlerinin Düzenli, Etkin
ve Verimli Bir Şekilde
Yürütülmesini Sağlamak
Üzere Kamu Kurum ve
Kuruluşlarının Teşkilat,
Görev ve Yetkileri ile Kamu
Görevlilerine İlişkin
Konularda Yetki Kanunu

6328 sayılı Kamu : RGT: 29/06/2012, 28338
Denetçiliği Kurumu
Kanunu

6353 sayılı Bazı Kanun : RGT: 12/07/2012, 28351
ve Kanun Hükmünde
Kararnamelerde
Değişiklik Yapılmasına
Dair Kanun

6360 sayılı On Dört İlde : RGT: 6/12/2012
Büyükşehir Belediyesi ve
Yirmi Yedi İlçe
Kurulması ile Bazı
Kanun ve Kanun
Hükmünde
Kararnamelerde
Değişiklik Yapılmasına
Dair Kanun

6428 sayılı Sağlık : RGT: 09/03/2013, 28582
Bakanlığınca Kamu Özel
İş Birliği Modeli ile Tesis
Yaptırılması,
Yenilenmesi ve Hizmet
Alınması ile Bazı Kanun
ve Kanun Hükmünde
Kararnamelerde
Değişiklik Yapılması
Hakkında Kanun

659 sayılı Genel Bütçe : RGT: 02.11.2011, 28103
Kapsamındaki Kamu
İdareleri ve Özel Bütçeli
İdarelerde Hukuk
Hizmetlerinin
Yürütülmesine İlişkin
Kanun Hükmünde
Kararname

6698 sayılı Kişisel : RGT: 24/03/2016, 29677
Verilerin Korunması
Kanunu

Avrupa Ekonomik : Roma, 1957
Topluluğu'nu (AET)
Kuran Antlaşma

Bakanlar Kurulu Kararı : 2002/3975 sayı, RGT: 18/03/2002, 2002/3975

Bakanlar Kurulu Kararı : 2006/10557 sayı, RGT: 24/06/2006 26208

Bakanlar Kurulu Kararı, : RGT: 08/07/2012, 28347
Kamu Gözetimi
Muhasebe ve Denetim
Standartları Kurumunun
Teşkilat ve Görevleri
Hakkında Yönetmelik

Corrigendum to : **Official Journal of the European Union**, (çevrimiçi),
Regulation (EU) <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/corrigendum/2>
2016/679 of the [018-05-23/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/corrigendum/2), Erişim: 21/01/2019
European Parliament and
of the Council of 27 April
2016 on the Protection of
Natural Persons with
Regard to the Processing
of Personal Data and on
the Free Movement of
Such Data, and
Repealing Directive
95/46/EC (General Data
Protection Regulation)

Kamu Gözetimi : Bağımsız Denetim Yönetmeliği RGT:
Muhasebe ve Denetim 26/12/2012, 28509
Standartları Kurumu

Maliye Bakanlığı: İç : RGT: 08.10.2005, 25960
Denetim Koordinasyon
Kurulunun Çalışma Usul
ve Esasları Hakkında
Yönetmelik



EKLER



EK: TAB SİYASAL KOŞULLUK İLKELERİ KATEGORİLERİ KAPSAMINDAKİ KAVRAMLARIN AVRUPALILAŞMASI YÜKSEK DİLİMDE KABUL EDİLEN KANUN/KHK GENEL GEREKÇELERİNDEKİ KULLANIMLARI																			
İLKE	KATEGORİ*	KAVRAM/ SÖZCÜK	KANUN SAYILARI										KHK SAYILARI						
			4734	4982	5088	5176	5216	5302	5303	5406	5449	6128	6098	619	640	739	859	T O P L A M	
HUKUK DEVLETİ	Sivil Toplum	Sivil Toplum, Genişli Kuruluş, Demek, Vakıf						2	2		11					1		15	16
	Evrensel Bağlılık	Ulusal anın Anlatımı/Sözleşme/Protokol/Memorandum/ taahhüt/inceleme/belge/beyanname/taahhüt/taahhüt Sözleşme, BM Dönüşümdeki Sorumluluklar/AB uygulamaları	6	1	8						2		8					18	
		Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)																1	
		İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi																0	
		Ulusal anın İnsan Hakları/ Sayış Hukuku																0	
		Ulusal anın Ceza Mahkemesi (CC)																0	
		Temel Hak ve Özgürlükler, Evrensel İnsan Hakları	4										3					7	
		BM Özel Raportör/Başvurusuz Üzerine																0	
		Seçimler (Adil ve Serbest)										1						1	
		Kurulların Ayrılığı																0	
		Yasal Güvençe																0	
Eğilim, Yollar/Karar Öncüde Etkilik		1															1		
Demokrasiye Etkili Destek	Hakik Devleti, Hukukun Özgürlüğü, Hukuka Uygunluk		1			2		2	2			2						9	
	Silahlı Kuvvetlerin Sivil Gözetimi, Askari Yasalet																		
	Yönetim (Ölçüm)				1													1	
	Siyasi Partilerin Finansmanı																	0	
	Demokratik/Değerli/Demokratik		5			1	16	16			1				1			40	
	Çoklu Kararlılık/Orgünlük/ Demokratik, Demokratik																		
	Temel/ Kararlı (Yasama, Karar Yürütmesi, Yönetim)				1	1	12	13	1	11	1							40	
	Temel Demokratik Kurumlar																		
	Siyasi Mahkumiyet																	0	
	Siyasi Haklar																		
	Yürütme, İki Yürütme																	1	
	Seçim/ Yürütme, İdarde Saydamlık/Açıklık		2	8	1	3	1	7	7									23	
	Kararlı Hesap verme Sorumluluğu/yükümlülüğü					2	1	3	3										
	İdarinin Hesap veriliği/ İki Yürütme																	9	
	Kararlı Denetimi/Hakın Denetimi			2	1													3	
	İdarinin Siyasallığı (Depolite)																		
	Siyasi Muhalefe, Tarafsızlık																	0	

**EK: II AVRUPALILAŞMASI YÜKSEK KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALAN YÖNETSEL REFORMLARIN
TASARI GENEL GEREKÇELERİNDE AB SÖYLEMİ KULLANIMI**

ALAN	SAYI	TÜR	KONU	DED	Siv. Topl.	Evr. Bağl.	İfade Özg.	SOS-POL	VARGİ	TOPLAM	DOĞRUDAN AB SÖYLEMİ KAVRAM/KOD KULLANIMI
YEREL YÖNETİM	5302	KANUN	İL ÖZEL İDARE	47	2	0	0	0	0	49	3
YEREL YÖNETİM	5393	KANUN	BELEDİYE	48	2	0	0	0	0	50	4
KAMU HİZMETİ	4982	KANUN	BİLGİ EDİNME	33	0	4	2	0	0	39	2
KAMU HİZMETİ	6698	KANUN	KİŞİSEL VERİLER	0	0	8	22*	0	0	8	13
YEREL YÖNETİM	5449	KANUN	BÖLGESEL KALKINMA	17	11	0	0	0	0	28	41
KAMU HİZMETİ	5176	KANUN	KAMU ETİK	10	0	0	0	0	0	10	1
YEREL YÖNETİM	5216	KANUN	BÜYÜKŞEHİR	4	0	0	0	0	0	4	0
KAMU HİZMETİ	6328	KANUN	KAMU DENETÇİ	3	0	0	0	0	5	8	6
KAMU MALİ YÖN	5436	KANUN	KAMU MALİ YÖNETİM	1	0	2	0	0	0	3	7
KAMU İHALESİ	4734	KANUN	KAMU İHALESİ	6	0	6	0	0	0	12	3
KAMU MALİ YÖN	5018	KANUN	KAMU MALİ YÖNETİM	2	0	5	0	0	0	7	2
MERKEZ. YÖN.	639	KHK	TARIM-KÖY BAKANLIK	0	0	0	0	0	0	0	3
MERKEZ. YÖN.	640	KHK	SANAYİ-TİC BAKANLIK	0	0	0	0	0	0	0	0
MERKEZ. YÖN.	634	KHK	AB BAKANLIK	0	0	0	0	0	0	0	20
MERKEZ. YÖN.	652	KHK	MİLLİ EĞİTİM BAKANLIK	1	1	0	0	0	1	3	13
MERKEZ. YÖN.	665	KHK	ÇALIŞMA SO-GÜV BAKN.	0	0	0	0	2	0	2	9

* 6698 sayılı kanun genel gerekçesinde kullanılan veri koruma kavramı KOB ve Ulusal Programlarda Yargı ve Temel Haklar başlığı ile eş anlamlı olarak Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlığı altında da kullanılabilmektedir.

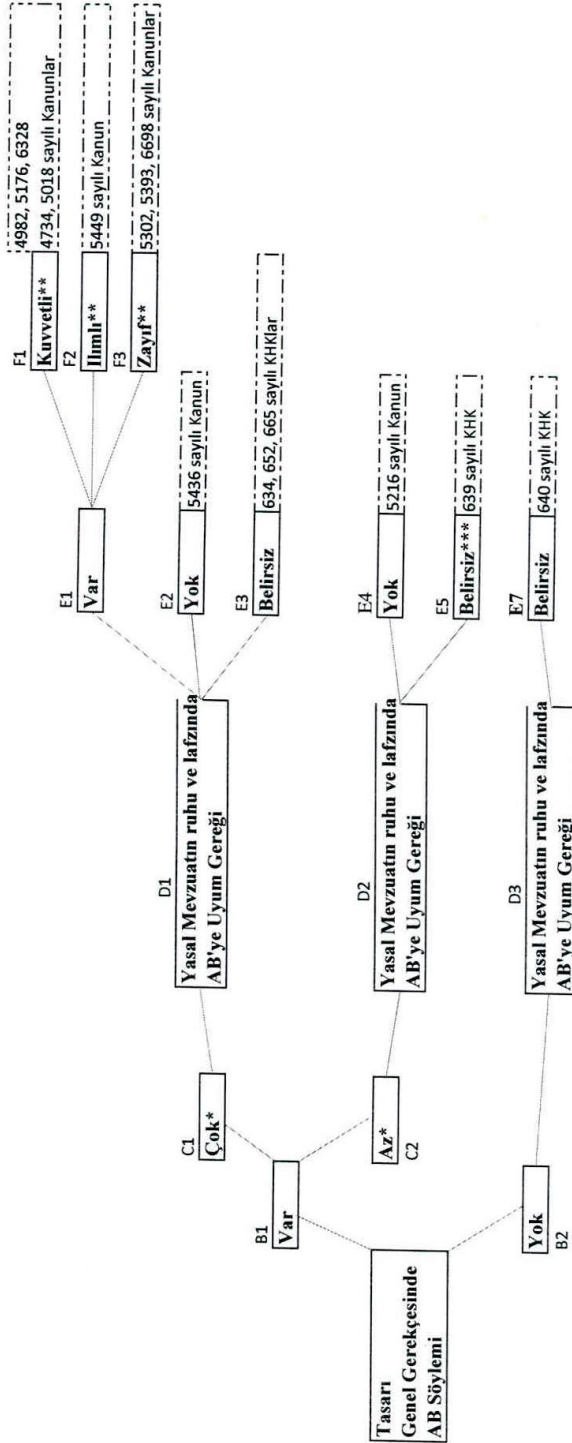
EK: III DÜŞÜK AVRUPALILAŞMA KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALAN ve AB SÖYLEMİ KULLANIMINI TASARI GENEL GEREKÇESİNDE BARINDIRAN YÖNETSEL REFORMLAR

YASAL MEVZUAT TASARI GENEL GEREKÇESİ			AB Siyasal Koşulluluk İlkelerine Ait Kategoriler										Doğrudan AB Söylemi			
NO	ALAN	TÜR	DED	Evr. Bağl.	STK	Kadın	Çocuk	Engelli	Uaakalmı	Sosyal	Pol	Eko.		Sos.	Kült.	TOPLAM
633	Merkezi Yönetim (Aile So-Pol)	KHK	0	3	0	2	1	2	0	0	0	4	0	0	12	0
6223	Merkezi Yönetim (Yetki Kanunu)	KANUN	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
638	Merkezi Yönetim (Gençlik Spor)	KHK	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
6360	Yerel Yönetim (Büyükşehir)	KANUN	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
637	Merkezi Yönetim (Ekonomi)	KHK	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
644	Merkezi Yönetim (Çevre-Şehir.)	KHK	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
643	Merkezi Yönetim (Bakan Yard.)	KHK	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
641	Merkezi Yönetim (Kalkınma)	KHK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
635	Merkezi Yönetim (Bilim ve Sanayi)	KHK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
655	Merkezi Yönetim (Ulaştırma-De)	KHK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6428	Kamu İhalesi (Sağlık hizmet-Köli)	KANUN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4735	Kamu İhale Sözleşmeleri	KANUN	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1
5355	Yerel Yönetim (Mahalli İdare Birlikleri)	KANUN	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
5747	Yerel Yönetim (Büyükşehir)	KANUN	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1
663	Merkezi Yönetim (Sağlık Bakanlığı)	KHK	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1

Kaynak: Yasal Mevzuat Tasarı No.ları Web Erişim Linkleri

- 1 6223 : <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-1017.pdf>
- 2 6360: <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>
- 3 6428: <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0722.pdf>
- 4 4735: <https://www2.tbmm.gov.tr/d21/1/1-0931.pdf>
- 5 5355: <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0798.pdf>
- 6 5747: <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0529.pdf>
- 7 633: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237069
- 8 638: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237073
- 9 637: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237078
- 10 644: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237079
- 11 643: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237068
- 12 641: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237076
- 13 635: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237071
- 14 655: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237090
- 15 663: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237098

EK: IV AVRUPALILAŞMASI YÜKSEK KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALAN YÖNETSEL REFORMLARIN TASARI GENEL GEREKÇESİNDEKİ AB SÖYLEMİ İLE YASAL MEVZUATLARININ RUHU VE LAFTI BAKIMINDAN AVRUPALILAŞMA GÖSTERGELERİ



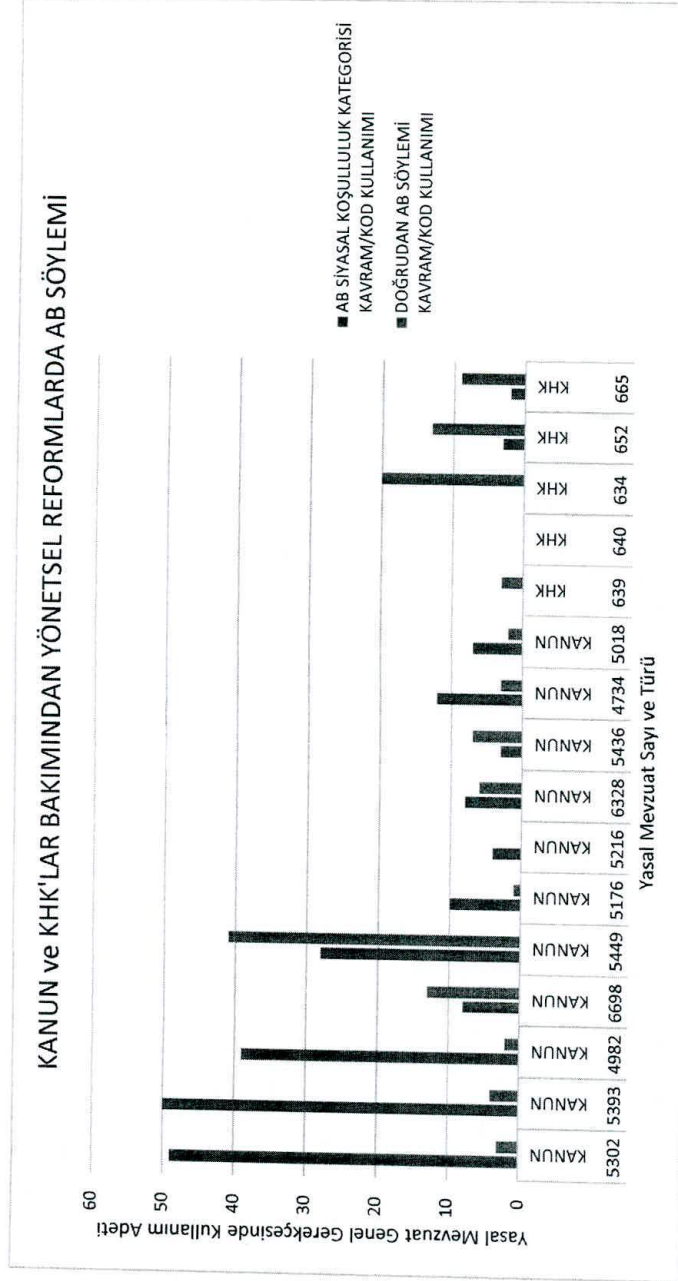
* Çok: 5 ve Üzeri AB Söylemi Kullanımı (AB SKK Kavramı + Doğrudan AB Söylemi Kullanımı)

Az: 4 ve Altında AB Söylemi Kullanımı (AB SKK Kavramı + Doğrudan AB Söylemi Kullanımı)

** Göreli vurgular (kuvvetli, ilimli ve zayıf) nitel içerik analizi bölümü bulgularına göre sınıflandırılmıştır.

*** AB Uyum Komisyonu'na sevk edilen KHK'lar Komisyon'da görüşülmemiş ve TBMM Genel Kurulu'na rapor sunulmamıştır.

EK: V AVRUPALILAŞMASI YÜKSEK KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALAN YÖNETSEL REFORMLARIN KANUN ve KHK YOLLARIYLA YASALAŞMA DURUMU



**EK: VI DÜŞÜK AVRUPALILAŞMA KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALAN ve TASARI GENEL
GEREKÇESİNDE AB SÖYLEMİ KULLANIMI BARINDIRMAYAN YÖNETSEL REFORMLAR**

YASAL MEVZUAT													
NO	ALAN	TÜR	DED	EB	İfade	STK	Kadın	Çocuk	Engelli	UaKalkınma	Sosyal Pol	ESK	D. AB Söylemi
4924	İnsan Kaynakları (Sağlık hizmet.)	KANUN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
636	Merkezi Yönetim (Çevre,Orman)	KHK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
645	Merkezi Yönetim (Su)	KHK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak Yasal Mevzuat Tasarı No.ları Web Erişim Linkleri

- 1 4924: <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0611.pdf>
- 2 636: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237072
- 3 645: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/khk_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=237080

**EK: VII YÖNETSEL REFORM TASARI GENEL GEREKÇELERİNDE
DOĞRUDAN AB SÖYLEMİ KULLANIMI**

A)YÜKSEK AVRUPALILAŞMA KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALANLAR

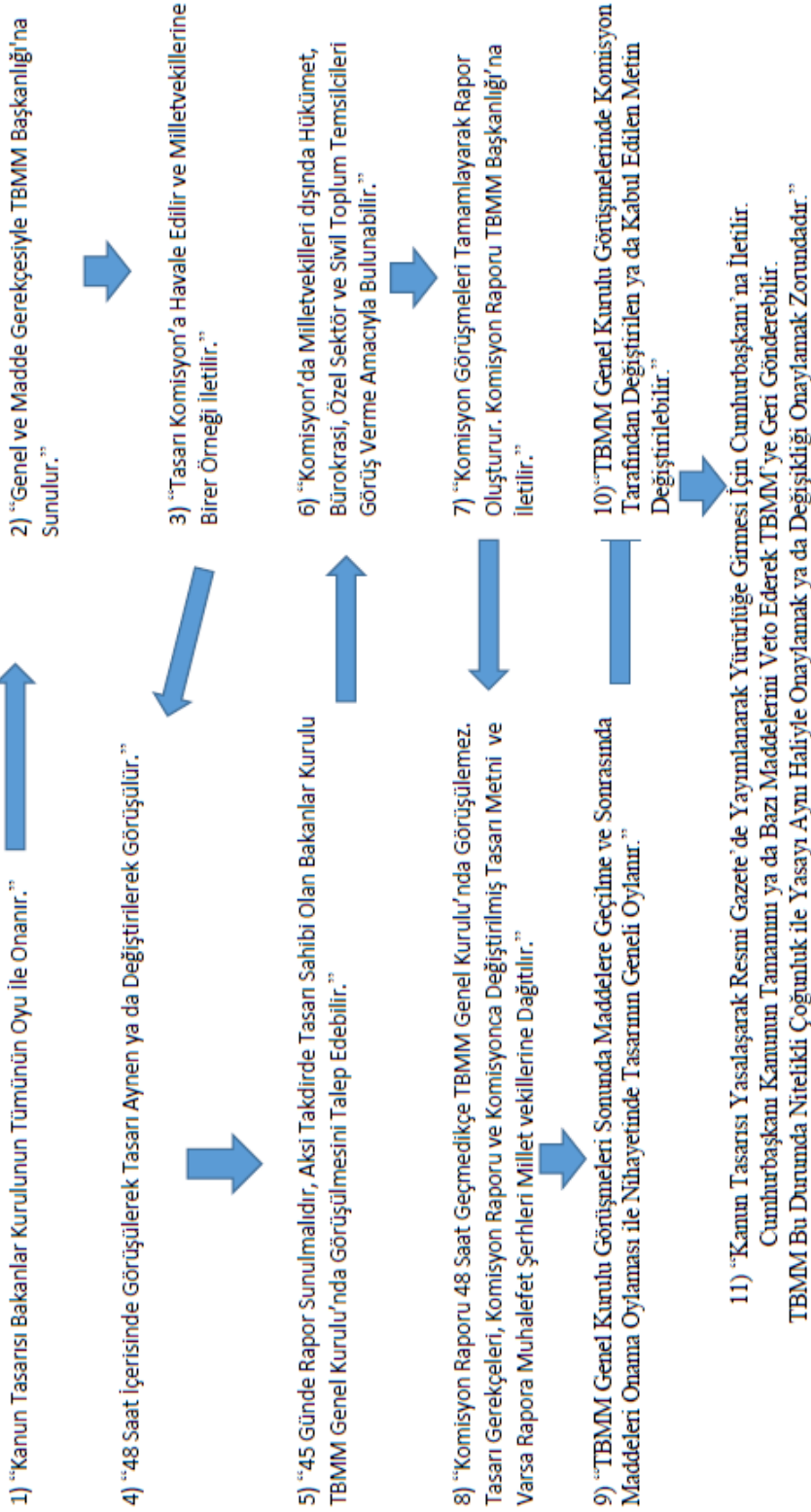
Sıra	No	Kavramlar	Kullanım Adet	Toplam
1	6328	Avrupa Birliği	4	6
		(AB) Üye Ülke	2	
2	5176	Ulusal Program	1	1
3	5393	Avrupa Birliği	1	4
		Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	3	
4	5018	Avrupa Birliği	2	2
5	5216	-	-	-
6	5436	Avrupa Birliği	7	7
7	6698	Avrupa Birliği	4	13
		Avrupa Konseyi	2	
		EUROPOL	1	
		EUROJUST	1	
		Müzakere Fasılları	1	
		Katılım Ortaklığı Belgesi	1	
		Ulusal Program	1	
		Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	1	
		İlerleme Raporu	1	
8	4982	Avrupa Birliği	1	2
		Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	1	
9	5302	Avrupa Birliği	1	3
		Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	2	
10	5449	AB (Uyum, Üyesi Ülkeler, Ülkeler)	28	41
		Katılım Ortaklığı Belgesi	4	
		İlerleme Raporu	2	
		Üyelik Yükümlükleri	1	
		Avrupa	4	
		EURADA	2	
11	652	Avrupa Birliği	2	13
		AB	7	
		Lizbon Stratejisi	2	
		Avrupa 2020 Stratejisi	1	
		Avrupa	1	
12	634	AB	11	20
		Avrupa Birliği	7	
		(AB) Üyelik Müzakereleri	1	
		(AB) Üyelik Sonrası	1	
13	635	Avrupa Birliği	2	3
		(AB) Uyum Süreci	1	
14	639	Avrupa Birliği	2	3
		(AB) Uyum Süreci	1	
15	665	Avrupa Yeterlilikler Çerçevesi	4	9
		Avrupa Parlamentosu	1	
		Avrupa Birliği	3	

16	4734	(Avrupa) Konseyi	1	
		Avrupa Birliği	3	3

B) DÜŞÜK AVRUPALILAŞMA KABUL EDİLEN DİLİMDE YER ALANLAR

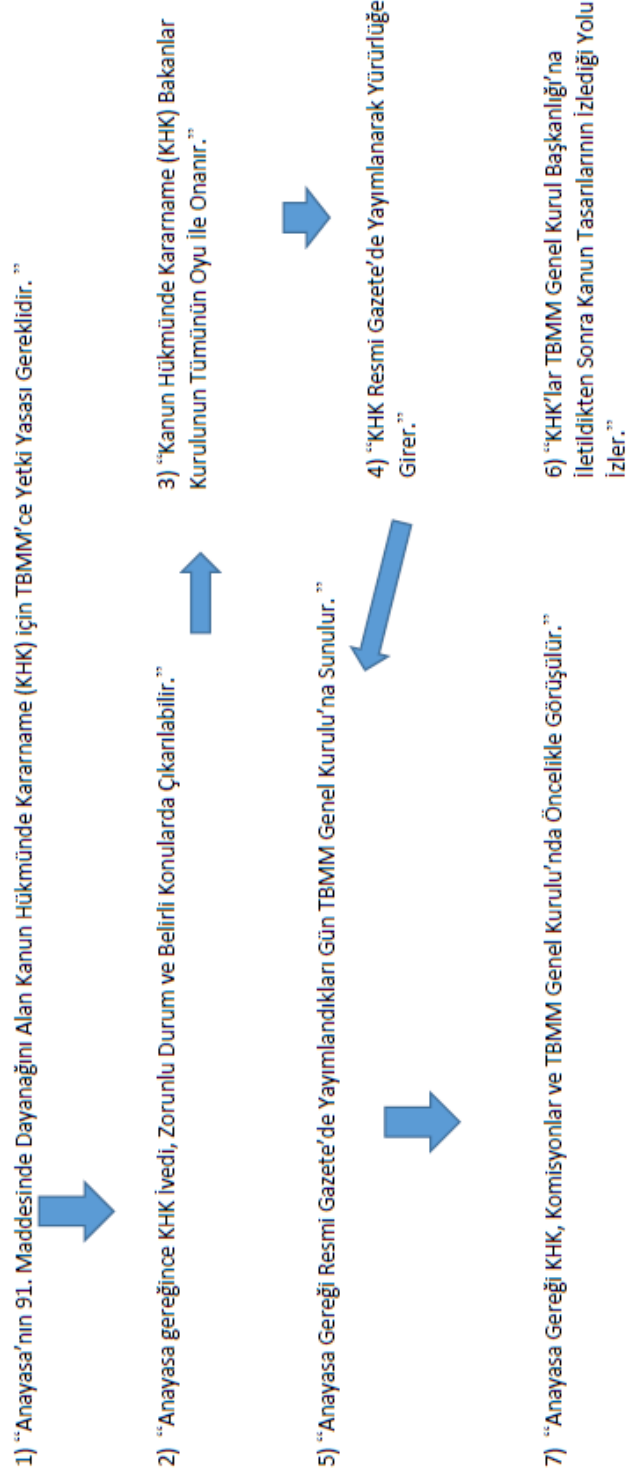
Sıra	No	Kavramlar	Kullanım Adet	Toplam
1	6360	-	-	-
2	4735	Avrupa Birliği	1	1
3	5747	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	1	1
4	4924	-	-	-
5	6248	Avrupa (Ülkeleri)	1	1
6	6223	-	-	-
7	663	Avrupa (Ülkesi)	1	1
8	5355	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	1	1
9	640	-	-	-
10	641	-	-	-
11	633	-	-	-
12	636	-	-	-
13	644	-	-	-
14	637	-	-	-
15	645	-	-	-
16	638	-	-	-
17	655	Avrupa Birliği	3	3

EK VIII: TÜRKİYE’DE 1999-2016 TARİH ARALIĞINDA KANUN TASARILARININ YASALAŞMA SÜRECİ



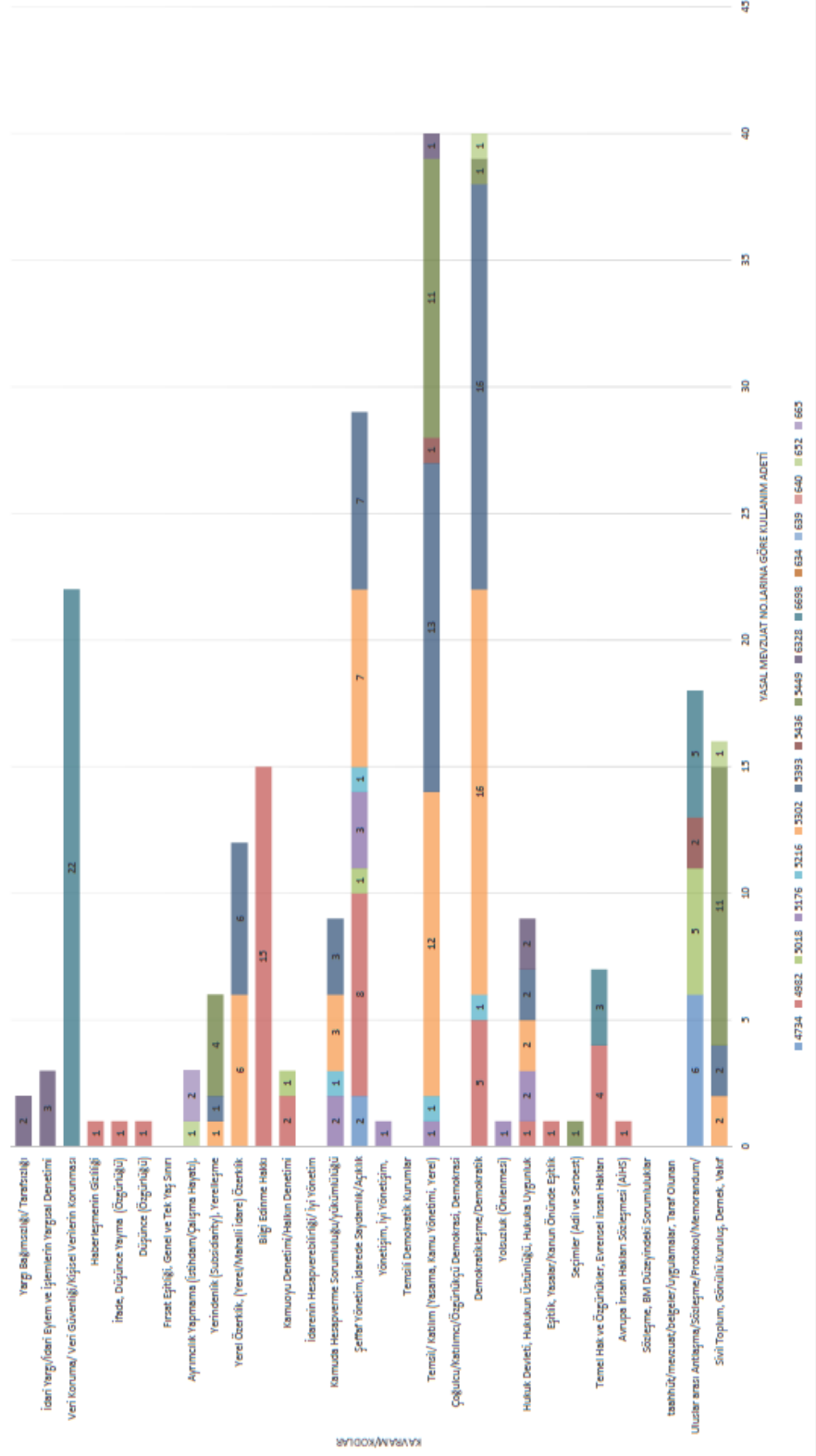
Kaynak: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2324/200606594.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

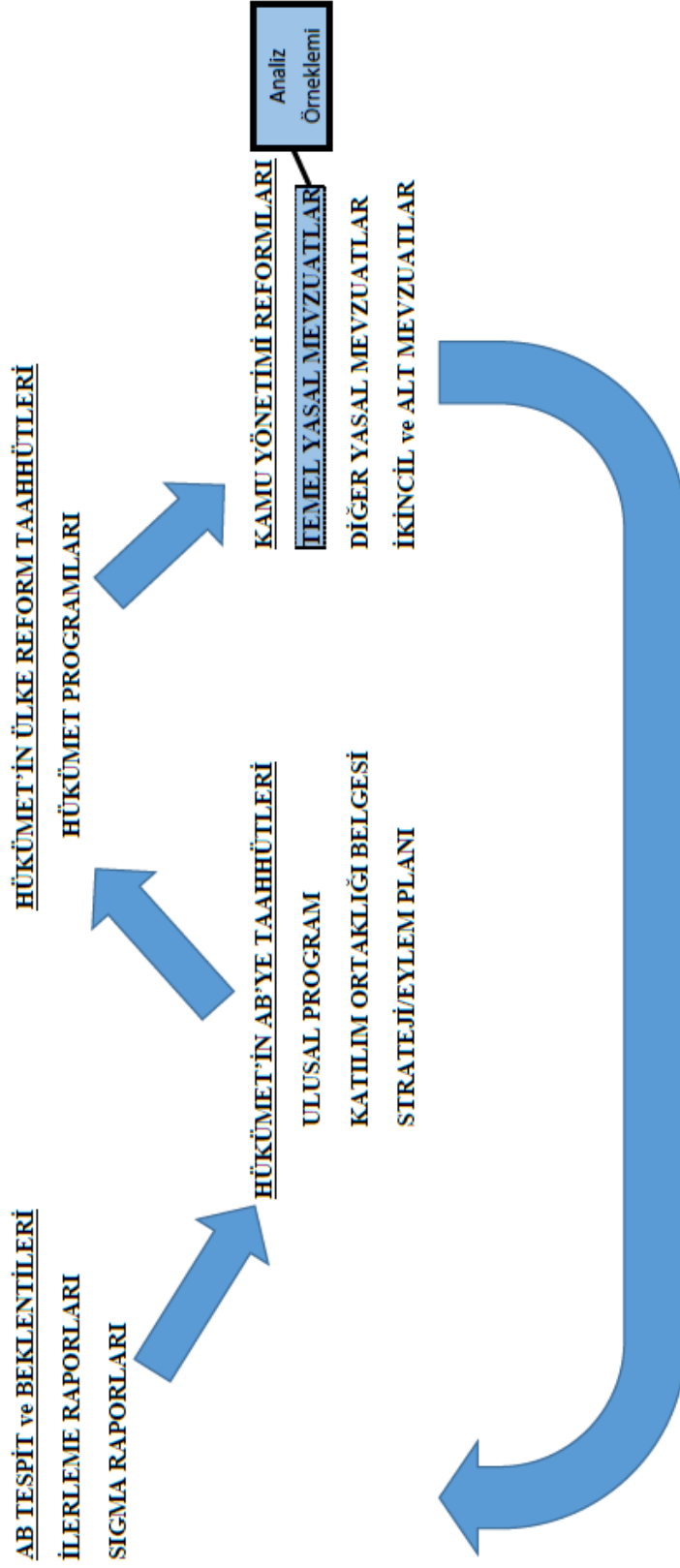
EK IX: TÜRKİYE’DE 1999-2016 TARİH ARALIĞINDA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN (KHK) YASALAŞMA SÜRECİ

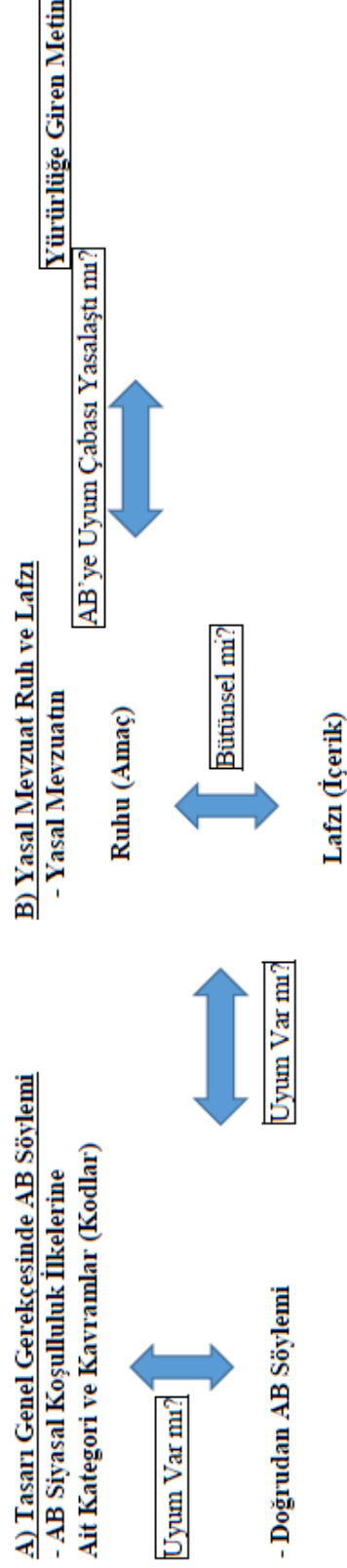
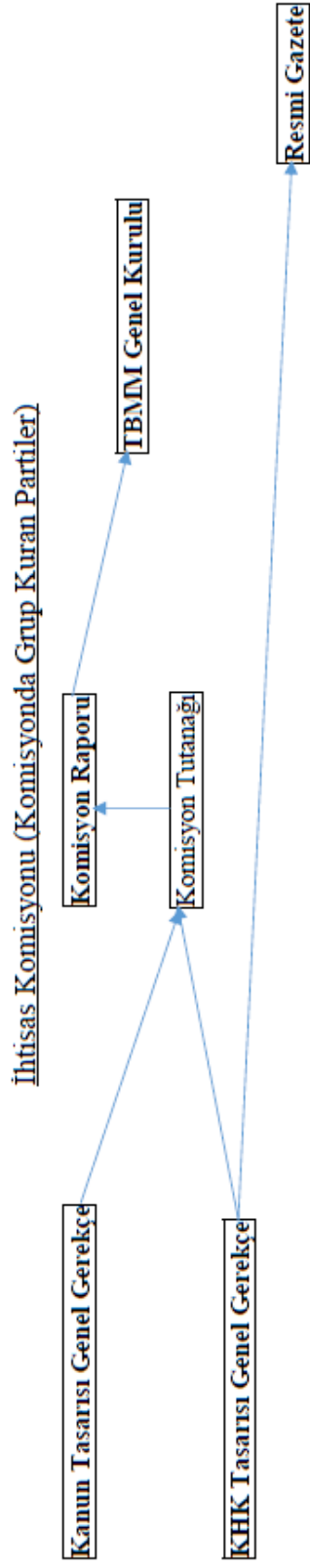


Kaynak: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2324/200606594.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

EK: X YÜKSEK AVRUPALILAŞMA DİLİMİNDEKİ YASAL MEVZUAT TASARI GENEL GEREKÇELERİNDE AB SİYASAL KOŞULLUĞUNA AİT KAVRAM/KOD KULLANIM DAĞILIMI







AVRUPALILAŞMA GÖSTERGELERİNİN KENDİ İÇERİSİNDE ve ARALARINDA AVRUPALILAŞMAYI DESTEKLEME
BAKIMINDAN UYUM DURUMU

EK: XII Türkiye’de 1999-2016 Tarihleri Arasında Genel, Yerel Seçimler ve Referandumlarda İlgili Yıl ve 1 Yıl Önceki Dönemde Gerçekleşen Yönetsel Reformlar

<u>Yıl</u>	<u>Konu</u>	<u>İlgili ve Önceki Yıl</u>	<u>Reform Yasal</u>
<u>Mevzuatları No.su</u>			
1999	Genel Seçim	1998-1999	
2000			
2001	Ekonomik Kriz	2000-2001	4734-4735
2002	Genel Seçim	2001-2002	
2003			4924, 4982, 5018
2004	Yerel Seçim	2003-2004	5176, 5216
2005			5302, 5393, 5355, 5436
2006			5449 (Yargı süreci bitimi
2009)			
2007	Cumhurbaşkanlığı Seçimi	2006-2007	
	Genel Seçim		
2008			5747
2009	Yerel Seçim	2008-2009	
2010	Anayasa Referandumu	2009-2010	
2011	Genel Seçim	2010-2011	6223, 15 KHK’nın Tümü
2012			6328, 6360
2013			6428
2014	Cumhurbaşkanlığı Seçimi	2013-2014	
	Yerel Seçim		
2015	Genel Seçim (Haziran)	2014-2015	
	Genel Seçim (Kasım)		
2016			6698

2017	Anayasa Referandumu	2016-2017	

EK: XIII Türkiye’de 1999-2016 Tarihleri Arasında Gerçekleşen Politik ve Ekonomik Krizlerde İlgili Yıl ve 1 Yıl Sonraki Dönemde Gerçekleşen Yönetsel Reformlar

<u>Yıl</u>	<u>Konu</u>	<u>İlgili ve İzleyen Yıl</u>	<u>Reform Yasal</u>
<u>Mevzuatları No.su</u>			
2001	Ekonomik Kriz	2001-2002	4734-4735
2002			
2003			4924, 4982, 5018
2004			5176, 5216
2005			5302, 5393, 5355, 5436
2006			5449 (Yargı süreci bitimi)
2009)			
2007	E-Muhtıra/Finansal Kriz	2007-2008	
2008	AKP Kapatma Davası	2008-2009	5747
	Ergenekon Davası		
2010	Balyoz Davası	2010-2011	
2011	İlerleme Raporlarında		6223, 15 KHK’nın Tümü
	Duraksama Eleştirileri		
2012			6328, 6360
2013	Gezi Parkı Olayları	2013-2014	6428
2014	14-17 Aralık Olayları	2014-2015	
2015			
2016	Hükümet Değişimi	2016-2017	6698
	Darbe Girişimi/OHAL		
2017	A.P. Müzakerelerin		
	Durdurulması Tavsiye Kararı		

EK: XIV TÜRKİYE'DE 1999-2016 YILLARI ARASINDA YÜRÜRLÜĞE GİREN TEMEL YÖNETSEL REFORM TASARILARI

KAMU YÖNETİMİ REFORM YASAL MEVZUAT ve NOLARI		Kamu Yönetimi Reform Alanı
1	4924 SOZLEŞMELİSPBKDD	İnsan Kaynakları Yönetimi
2	4982 BİLGİ EDİNME KANUNU	Kamu Hizmeti
3	5018 KMYK	Karar Harcamaları+İç Denetim+ Dış Denetim
4	5176 KGETIKKBKDD	Kamu Hizmeti
5	5216 BŞB	Yerel Yönetim
6	5302 İL ÖZEL İDARESİ	Yerel Yönetim
7	5355 Mahalli İdare Birlikleri	Yerel Yönetim
8	5393 BELEDİYE	Yerel Yönetim
9	5436 KMYK ve Bazı Kanunlarda Değişiklik	Karar Harcamaları+İç Denetim+ Dış Denetim
10	5449 KALKINMA AJANSLARI	Yerel Yönetim
	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SINIRLARI İÇERİSİNDE İLÇE KURULMASI VE	
11	5747 BAZI KANUNLARDA DEĞİŞİKLİK	Yerel Yönetim
12	6223 KAMU HİZMETLERİ YETKİ KANUNU	Merkezi Yönetim
13	6328 KAMU DENETİMLİĞİ	Kamu Hizmeti
14	6360 ONÜÇ İLDE BŞB ve YATIRIMCI İLÇE KURULMASI	Yerel Yönetim
15	6428 KAMU ÖZEL ORTAKLIĞI	Kamu İhalesi
16	6698 Kişisel Verilerin Korunması Kanunu	Kamu Hizmeti
17	4734 Kamu İhale Kanunu	Kamu İhalesi
18	4735 Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu	Kamu İhalesi
19	633 KHK	Merkezi Yönetim
20	634 KHK	Merkezi Yönetim
21	635 KHK	Merkezi Yönetim
22	636 KHK	Merkezi Yönetim
23	637 KHK	Merkezi Yönetim
24	638 KHK	Merkezi Yönetim
25	639 KHK	Merkezi Yönetim
26	640 KHK	Merkezi Yönetim
27	641 KHK	Merkezi Yönetim
28	643 KHK	Merkezi Yönetim
29	644 KHK	Merkezi Yönetim
30	645 KHK	Merkezi Yönetim
31	652 KHK	Merkezi Yönetim
32	655 KHK	Merkezi Yönetim
33	663 KHK	Merkezi Yönetim
34	665 KHK	Merkezi Yönetim

EK: XV DÜŞÜK AVRUPALILAŞMA DİLİMİNDE YER ALAN YÖNETSEL REFORMLARIN TASARI GENEL GEREKÇESİNDE YER ALANLAR İLE YÖNETSEL REFORM GENEL GEREKÇELERİNDE HİÇ YER ALMAYAN AB SİYASAL KOŞULLULUK İLKE KATEGORİLERİ KAPSAMINDAKİ KAVRAMLAR/KODLAR

İLKE	KATEGORİ*	KAVRAM/ SÖZCÜK
HUKUK DEVLETİ	İnsan Haklarına Yardımcı Ticari İş Yapma	Uluslar arası Silah Ticareti Antlaşması, 2008/944/CFSP
	Terör Karşıtı Faaliyetler ve İnsan Hakları	Silah İhracatı Üzerine Konsey Ortak Pozisyonu
	Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı ile İnsan Hakları**	Terör Karşı Faaliyetlerde Adil Yargılanma/Savunma Hakkı/Malvarlığı Dondurma/Masumiyet Karinesi
	Ölüm Cezasının Kaldırılması	İnsan Kaçakçılığı
	İşkence ve Diğer Zulüm, İnsanlık Dışı ve Küçük Düşürücü Muamele ya da Cezaların Kaldırılması	Göçmenler/Göç, İltica
		Ölüm Cezası/İdam
		İşkence/ Kötü Muamele/Zulüm, İnsan Haysiyeti
		İnsanlık Dışı/ Küçük Düşürücü Muamele
		Yargısız İnfaz
		Gözetli (süreleri), Tutuklama (koşulları), Hapishane (koşulları)
		Kaybolma (vakaları)
	İnsan Hakları Savunucuları	İnsan Hakları Savunucuları/Gönüllüleri
		İnsan Hakları Dernekleri, İnsan Hakları Vakıfları
		Çocuk Hakları/Korunması
DEMOKRASİ	Çocuk Hakları	Çocuğa Şiddet (Önlenmesi)
		Zararlı İşler (Listesi)
		Cinsel İstismar (Çocuğun)
		Çocuk ve Silahlı Çatışma AB Rehberliği
		Kadına Şiddet/Cinsiyete Dayalı Şiddet Önlenmesi
		Ayrımcılık (Cinsiyete Dayalı-Önlenmesi), Ayrımcı Düzenlemeler (Kaldırılması)
	Kadın Hakları	Kadın-Erkek Eşitliği, Cinsiyet Eşitliği
		Cinsel İstismar (Kadının)
		Zararlı Geleneksel Pratikler, Erken/ Zorla Evlilik
		Kadın Hakları, Kadının Güçlendirilmesi/Statüsü, Kadının Siyasi/Ekonomik (Hayata) Katılımı
	Uluslar arası İnsanî Hukuk/Savaş Hukuku ile	İnsani Geçiş/Koridor, İnsani Erişim

İNSAN HAKLARI ve AZINLARA SAYGI ve KORUNMASI	Uyum	LBGTİ Hakları	Özel Askeri ve Güvenlik Şirketleri Üzerine Montreux Belgesi LBGI/1/ Lezbiyen/Biseksüel/Gey/Biseksüel/İranksüel/İntersex
			Din/ İnanç/İbadet Özgürlüğü, İnanç Yayıma (Barışçıl)
	Din ya da İnanç Özgürlüğü ve Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi		Farklı Dini (ve Mezhepte) Eğitim
	BM İş ve İnsan Hakları İlkeler Rehberi		İrk/ırkçılık/Enik/Yaş Temelli Ayrımcılık, Yabancı Düşmanlığı
	Hesapverebilirlik ve İnsan Hakları İhlalleri		BM İş ve İnsan Hakları İlkeler Rehberi
			ICC Kararı, 2011/168/CFSP, Uluslararası Suçlar (Cezadan) Muafiyetin Önlenmesi
	Azınlıklar		Cinsel Şiddet/Tecavüz (Silahlı Çatışmada)
	Yerli Halklar		Azınlıklar, Gayrimüslim Cemaatler
	Engelliler		Nefret Söylemi ile Mücadele
			Yerli Halklar
			Engelli (Kişiler), Özürlüler
	Taylor-Made Yaklaşımınla Zeminde Etki		Üçüncü Ülkeler Üzerinde İnsan Hakları Stratejisi,
	Kalkınma İşbirliği ve İnsan Hakları		Üçüncü Ülkelerde İnsan Haklarının Coğrafi Kapsam ve En İyi Pratik Tanımlanarak Teşviği
	AB Dış Faaliyetlerinde İnsan Hakları ve Demokrasi Kültürü		Üçüncü Ülkelere Mali Yardımda ve Politika Oluşturmada İnsan Hakları Ülke Stratejisine Uyum
	AB Konseyi'nde İnsan Hakları ve Demokrasi Üzerine Kapasite Gelişimi		Kalkınma İşbirliği (uluslararası), İnsan Haklarının Bütünsel Teşviği (Kalkınmada)
	Büyük Politika Ahengi Oluşturma		BM/Diğer Bölgesel Kuruluşlar/Üçüncü Ülkeler ile İlişkilerde AB İlke ve Değerlerine Uyum
	AB Dış Politika Enstrümanlarının Etkileşimi ve Etkili Kullanımı		AB Konseyi'nde AB İnsan Hakları Politikasının İzlenmesi ve Ülkeler Arası Eşit Yük Paylaşımı
	Etkili Çoktarafılığın İlerletilmesi		İnsan Hakları Antlaşmalarının En İyi Uygulanması için Üye Ülkeler Arası Görüş Alma
	BM Bağlamında Etkili Yük Paylaşımı		Üçüncü Ülkeler ile İlişkide Uluslararası İnsan Hakları Örgütleri Tavsiyelerinin Tam Kullanımı
	İnsan Hakları için Bölgesel Mekanizmaların Güçlendirilmesi		(Üye Ülkeler) AB Dış Politika Hedef ve Pratiklerine Katılımı
			BM ve Bağlı Örgütlerinde Önceliklerin Tanımlanarak Yıllık ve Orta Vadeli Yaklaşım Oluşturma
			BM'de AB Politikalarının İzlenmesinde Sorumluluk Üstlenme
			Diğer Bölgesel Kuruluşlarda/Yeni Bölgesel Kuruluşlar Yoluyla İnsan Haklarının Teşviği

* 2012 tarihli "European Union Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy" adlı metinde üye ülkelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları siyasi ilkeler çerçevesinde ve ilgili kategorilendirmeye bağlı kalarak oluşturulmuştur.
 ** Veri Koruma AB dokümanlarında ekseriyetle Yargı ve Temel Haklar başlığında işlemektedir. Bu nedenle Ek: I'de ifade özgürlüğü kategorisinde sınıflandırılmıştır. Ancak, birtakım dokümanlarda da eş anl olarak Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlığı altında bahsedilebilmektedir.

REFORM ALANLARI	KATILIM ORTAKLIĞI BELGELERİ (YIL)						ULUSAL PROGRAMLAR (YIL)			STRATEJİ/ EYLEM PLANLARI (YIL)		
	2001 (2000)	2003 (2002)	2006 (2005)	2008 (2007)	2001	2003	2008	2010	2014			
<u>Dar Devlet</u>						X						
<u>Merkezi Yönetim</u>						X	X					
<u>Taşra (II) İdaresi</u>												
<u>Yerel Yönetim</u>		X	X	X								
<u>Belediye</u>	X											
<u>İl Özel İdaresi</u>												
<u>Köy</u>												
<u>Bölgesel Gelişme</u>	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
<u>Yerel Gelirler</u>				X			X					
<u>Büyükşehir Belediyesi</u>												
<u>Mahalli İdare Birlikleri</u>												
<u>Kamu Hizmeti</u>												
<u>İdari Usul/Sadeleştirme</u>						X	X					
<u>E-devlet</u>					X	X	X	X	X			
<u>Kamu Denetçiliği</u>		X	X	X			X	X	X			
<u>Bilgi Edinme</u>												
<u>Kişisel Veriler</u>	X	X	X		X	X	X	X	X			
<u>Etik</u>		X	X	X								
<u>KMYK</u>	X				X	X	X	X	X			
<u>Stratejik Plan</u>												
<u>Performans Rapor</u>												
<u>İç Denetim</u>	X	X		X		X	X	X	X			
<u>Dış Denetim/Sayıştay</u>	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
<u>Harcama/Mali Yönetim</u>	X	X	X									
<u>İKY/Personel</u>		X	X	X	X	X	X					
<u>İhale</u>	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
<u>Yargı Yönetimi/İdari Yargı</u>		X	X	X	X	X	X	X	X			
<u>Yolsuzluk</u>	X	X	X	X	X	X	X	X	X			

REFORM ALANLARI	HÜKÜMET PROGRAMLARI*									
	57. HÜKÜMET	58. HÜKÜMET	59. HÜKÜMET	60. HÜKÜMET	61. HÜKÜMET	64. HÜKÜMET	65. HÜKÜMET			
<u>AB'ye Katılım</u>	x	x	x	x	x	x				
<u>Dar Devlet</u>		x	x							
<u>Merkezi Yönetim</u>	x	x	x		x					
<u>Taşra (il) İdaresi</u>		x	x							
<u>Yerel Yönetim</u>	x	x	x		x					
<u>Belediye</u>										
<u>İl Özel İdaresi</u>		x	x							
<u>Köy</u>	x			x	x					
<u>Bölgesel Gelişme</u>		x	x							
<u>Yerel Gelirler</u>		x	x		x					
<u>Büyükşehir Belediyesi</u>		x								
<u>Mahalli İdare Birlikleri</u>	x									
<u>Kamu Hizmeti</u>										
<u>İdari Usul/Sadeleştirme</u>		x	x							
<u>E-devlet</u>	x	x	x	x						
<u>Kamu Denetçiliği</u>	x									
<u>Bilgi Edinme</u>		x	x							
<u>Kişisel Veriler</u>										
<u>Etik</u>	x									
<u>KMYK</u>		x	x		x					
<u>Stratejik Plan</u>		x								
<u>Performans Rapor</u>		x	x							
<u>İç Denetim</u>										
<u>Dış Denetim/Sayıştay</u>	x									
<u>Harcama/Mali Yönetim</u>	x	x								
<u>İKY/Personel</u>	x	x	x							
<u>ihale</u>	x	x								
<u>Yargı Yönetimi/İdari Yargı</u>	x	x		x						
<u>Yolsuzluk</u>	x	x	x							

* 56. ve 63. Hükümetler Seçim amaçlı Geçiş Hükümetleridir.

62. Hükümet ise 61. Hükümet Başbakanının 2014 yılında Cumhurbaşkanlığı Seçimiyle Haziran 2015'deki seçime kadar olan yaklaşık 10 ay için oluşmuştur.

EK: XVII AVRUPALILAŞMA YÜKSEK DİLİNDEKİ YASAL MEVZUATLARDA AVRUPALILAŞMA GÖSTERGELERİ

B) Avrupalılaştırması Yüksek Dilimde Kabul Edilen Yasal Mevzuatların Ruh ve Lafz Yönünden AB'ye Uyum Gereğine Dönüklüğü					3) Hiç Bulunmayan Yasal Mevzuatların No.		
1) Var					2) (Komisyonda Görüşülmeyen) Belirsiz Yasal Mevzuatların No.		
Tutarlı Yasal Mevzuatların No.	Tutarsız Yasal Mevzuatların No.						
4982, 5176, 6328, 4734, 5018, 5449	5302, 5393, 6698				652, 665		
					634, 639		
					640		

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Zafer Evmez

Öğrenci No: 2502130203

Bölüm: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Doktora Programı

Doğum Tarihi: 30.08.1988

Doğum Yeri : İstanbul

Tahsil Bilgisi :

* Marmara Üniversitesi / Sosyal Bilimler Enstitüsü / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi-Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim (Yüksek Lisans)

* İstanbul Üniversitesi / Siyasal Bilgiler Fak. / Siyaset Bilimi Kamu Yönetimi Bölümü (Lisans-Fakülte)

İş Tecrübesi:

* T.C. İstanbul Valiliği Personel, Hukuk ve Evrak Bölümlerinde 40 günlük staj.(2008-2009)

* Remzi Kitabevi Genel Müdürlüğünde finans görevlisi ve Yönetici Yardımcısı (2011-2012'de PTT'ye atanana kadar)

* (2012-) T.C. Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi

Yabancı Dil Bilgisi:

1. Dil: İngilizce Yabancı Dil Sınavı (YDS) 88.75 Puan. / Seviye : İleri

2. Dil: Fransızca / Seviye: Başlangıç

Bilgisayar Bilgisi:

Tüm Office programlarının kullanımı ileri düzeyde.

Makro ve İstatistiksel Tablo, Grafik, Ölçüm hazırlanması ileri düzeyde.

Video ve kayıt inşa süreçleri ileri düzeyde.

İlgi Alanları :

Antik ve Ortaçağ Felsefesi

Kartografya

Kamu Yönetimi Reformları (Avrupa Birliği, Balkanlar, Türkiye ve Kuzey Amerika)

Devlet Teorileri

Bölgesel Gelişme ve Planlama

