

T.C.
MUNZUR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE İDARİ
REFORMLAR: POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA
DÖNEMSEL BİR İNCELEME**

Ayşenur ÖZÇINAR

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

DANIŞMAN

Dr. Öğr Üyesi Özkan GÖKCAN

TUNCELİ – 2023

T.C.
MUNZUR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE İDARİ
REFORMLAR: POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA
DÖNEMSEL BİR İNCELEME**

Ayşenur ÖZÇINAR
(19120712)

YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DANIŞMAN
Dr. Öğr Üyesi Özkan GÖKCAN

TUNCELİ – 2023

T.C.
MUNZUR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE ÜYELİK SÜRECİNDE İDARİ
REFORMLAR: POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA
DÖNEMSEL BİR İNCELEME**

Ayşenur ÖZÇINAR

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Bu tez 13/06/2023 tarihinde aşağıdaki jüri üyeleri tarafından **oybirliği** ile kabul edilmiştir.

İmza

Prof. Dr. Mehmet DALAR
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi
(Başkan)

İmza

Dr. Öğr. Üyesi Özkan GÖKCAN
(Danışman)

İmza

Dr. Öğr. Üyesi Cihan PALANCI
(Üye)

Bu tez, Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda hazırlanmıştır

Doç. Dr. Murat KORUNUR
Enstitü Müdürü

NOT: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 sayılı “Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu”ndaki hükümlere tabidir.

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

İmza
Ayşenur ÖZÇINAR

Danışman
Dr. Öğr Üyesi Özkan GÖKCAN



TEŞEKKÜR

Bu çalışmamın gerçekleştirilmesinde her zaman bana inanıp güvenen, kıymetli bilgilerini benimle paylaşarak yolumu aydınlatan, destekleriyle yalnız olmadığımı hissettiren değerli danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Özkan GÖKCAN'a can-ı gönülden teşekkür ederim.

Yüksek Lisans hayatımın ilk günlerinden bugünlere kadar bilgi, birikim ve tecrübeleriyle her daim yol gösteren Munzur Üniversitesi'ndeki saygıdeğer hocalarıma içtenlikle teşekkür ederim.

Tez savunma jürisine katılarak kıymetli bilgileri ile bana destek veren Prof. Dr. Mehmet DALAR ve Dr. Öğr. Üyesi Cihan PALANCI hocalarıma ayrı ayrı teşekkür eder, saygılarımı sunarım.

Eğitim hayatım boyunca karşılaştığım ve bugünlere gelmem de büyük emekleri olan hepsi birbirinden değerli hocalarıma teşekkür ederim.

Ve son olarak, beni bugünlere getiren, her daim yanımda olan, maddi manevi yardımlarını esirgemeyen, bu hayattaki en büyük şansım olan canımdan çok sevdiğim ailem; Babam Cengizhan ÖZÇINAR'a, Annem Zehra ÖZÇINAR'a, kız kardeşlerim ve en yakın arkadaşlarım Betül ÖZÇINAR'a ve Şule ÖZÇINAR'a, erkek kardeşlerim ve koruyucularım Servet ÖZÇINAR'a & Tarık ÖZÇINAR'a ne kadar teşekkür etsem azdır.

Pek çok üzücü ve unutulmaz anı bırakan Yüksek Lisans öğrenimim süresi boyunca, en son 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş merkezli asrın felaketi olarak adlandırılan depremin derin hüznü ile, tezimi depremden etkilenen başta ailem olmak üzere tüm depremzedelere ithaf ediyorum...

Çalışmamın alana katkı sağlaması temennisiyle.

Ayşenur ÖZÇINAR

TUNCELİ-2023

İÇİNDEKİLER

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	I
TEŞEKKÜR.....	II
İÇİNDEKİLER.....	III
ŞEKİL LİSTESİ.....	V
TABLO LİSTESİ.....	VI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	VII
ÖZET	VIII
ABSTRACT.....	IX
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Problem	1
1.2. Araştırmanın Amacı	2
1.3. Araştırmanın Önemi	3
1.4. Araştırmanın Yöntemi.....	4
1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları	4
1.6. Araştırmanın İçeriği	5
2. KAVRAMSAL VE TARİHSEL BİR ÇERÇEVE.....	6
2.1. Politika Transferi.....	6
2.1.1. Politika transferi nedir?	6
2.1.2. Politika Transferinin Tarihsel Arka Planı	7
2.1.3. Politika Transferi Yapılmasının Nedenleri	9
2.1.4. Politika transferinin türleri	13
2.1.4.1. Gönüllü transfer	13
2.1.4.2. Zorlayıcı transfer	14
2.1.5. Politika transferinin aktörleri	15
2.1.5.1. Seçilmiş görevliler	16
2.1.5.2. Bürokratlar (Kamu Görevlileri).....	16
2.1.5.3. Siyasal Partiler	17
2.1.5.4. Baskı grupları	17
2.1.5.5. Politika girişimcileri ve uzmanlar.....	18
2.1.5.6. Çok uluslu şirketler.....	18
2.1.5.7. Düşünce kuruluşları	19
2.1.5.8. Ulusüstü kuruluşlar.....	20
2.1.6. Politika transferinin konuları	20
2.1.7. Politika transferi nasıl yapılır?	22
2.1.8. Politika transferinin dereceleri	23
2.1.9. Politika Transferini Kolaylaştıran ve Zorlaştıran Unsurlar	24
2.2. Politika Transferine Örnekler	27
2.2.1. ABD ve İrlanda’da politika transferi	28
2.2.2. 2000’li yıllara kadar Türkiye’de politika transferi.....	32
3. POLİTİKA TRANSFERİNİN HUKUKİ PROSEDÜRÜ: TÜRKİYE-AB MÜZAKERE SÜRECİ	36
3.1. AKP Döneminde Türkiye-AB Müzakere Süreci	37
3.1.1. Hükümetlerarası konferans	37
3.1.2. Tarama süreci.....	37
3.1.3. Müzakere pozisyonlarının hazırlanması	38
3.1.4. Özlü müzakerelerin başlaması	39
3.1.5. Müzakerelerin sonuçlanması	39
3.1.6. Katılım antlaşması	40

4. TÜRKİYE’DE İDARİ REFORMLAR (2002-2011)	42
4.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	43
4.2. Türkiye’de Adem-i Merkeziyetçi Reformlar: Yerel Yönetim Kanunları	45
4.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	48
4.4. Türkiye’de Kalkınma Ajansları’nın Kurulması: 5449 Sayılı Kanun	49
4.5. Diğer Yasal Düzenlemeler	51
4.5.1. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı: 4982 Sayılı Kanun	51
4.5.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kuralların Güçlendirilmesi: 5176 Sayılı Kanun	52
4.5.3. Kamu denetçiliği kurumu oluşturulmasına yönelik girişim.....	53
4.5.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı.....	54
4.6. İdari Reformlar İçin Yol Haritası: 2007-2013 AB Müktesebatına Uyum Programı	55
5. İDARİ REFORM GİRİŞİMLERİNİN POLİTİKA TRANSFERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	57
5.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı	58
5.2. Yerel Yönetim Kanunları	59
5.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	60
5.4. Kalkınma Ajanslarının Kurulması	60
5.5. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu	61
5.6. 5176 Sayılı Etik Kuralların Güçlendirilmesi Kanunu	62
5.7. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık).....	62
5.8. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı	63
6. SONUÇ	64
7. KAYNAKLAR.....	66
ÖZ GEÇMİŞ	

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1.1. Politika transferi düzlemi.....	9
--	---



TABLO LİSTESİ

Tablo 2.1: Politika transferinin yapılış çerçevesi	23
---	----



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AEİÖ	: Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BSG	: Benenson Strategy Group
CAS	: Country Assistance Strategy
ÇUŞ	: Çok Uluslu Şirketler
DB	: Dünya Bankası
DYP	: Doğru Yol Partisi
GPRA	: Government Performance and Results Act
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
ISPA	: Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı
İBBS	: İstatistikî Bölge Birimi Sınıflandırması
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KMYKK	: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgeleri
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
STK	: Sivil toplum kuruluşu
TANs	: Uluslararası Savunma Ağları
vd	: Ve diğerleri

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de Avrupa Birliği’ne üyelik süreci bağlamında AKP Hükümetleri döneminde (2002-2011) yapılan idari reformları politika transferi modeli kapsamında analiz etmektir. Çalışma kapsamında, politika transferi modeli bağlamında, reformların başarı ya da başarısızlığının nedensellik açısından değerlendirilmesi, reform çabalarının başlangıcından itibaren hangi dinamiklerin rol oynadığının analiz edilmesi ve bu dinamiklerin reformların içeriğini belirlemedeki etkisinin tespit edilmesi hedeflenmektedir. Analiz, ilgili dönemde gerçekleşen idari reformların uzun vadeli bir perspektifte değerlendirildiğinde Avrupa Birliği (AB) koşulluluğu nedeniyle zorlayıcı bir politika transferi süreci olduğunu iddia etmektedir. 2002-2011 döneminde, politika öğrenimi bürokratlar arasında daha aşağıdan yukarıya doğru bir hâl almış ve kısmen kurumsallaşmış, politika transferinin mantığı, politika yapımında teknik iyileştirmeler olmaya devam etmiştir. 2002-2011 yılları arasında politika transfer süreci boyunca potansiyel veto oyuncularını aşılmış ve amaçlanan tüm politika değişiklikleri kabul edilmiştir. 2000 öncesi dönemle karşılaştırıldığında, Hükümetin idari reformlarla ilgili olarak artık çok daha çeşitli ve farklılaştırılmış bir dizi politika aracı bulunmaktadır. Bu durumun ilgili hükümetler tarafından yapılan politika müdahalesinin kapsamını genişlettiği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: AK Parti, Politika Transferi, Kamu Yönetimi, Avrupa Birliği, İdari Reformlar.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the administrative reforms carried out during the AKP governments' tenure (2002-2011) in Turkey within the context of the European Union membership process using the policy transfer model. Within the scope of the study, the evaluation of the success or failure of reforms in terms of causality, the analysis of the dynamics that have played a role since the initiation of reform efforts, and the determination of the influence of these dynamics on shaping the content of reforms are aimed through the policy transfer model. The analysis claims that the administrative reforms implemented during the relevant period can be seen as a compelling policy transfer process due to the conditionality of the European Union (EU) when evaluated from a long-term perspective. During the 2002-2011 period, policy learning has taken a more bottom-up approach among bureaucrats and has partially institutionalized. The logic of policy transfer has continued to be technical improvements in policy-making. Throughout the policy transfer process between 2002 and 2011, potential veto players were overcome, and all intended policy changes were accepted. Compared to the pre-2000 period, the Government now has a much more diverse and differentiated set of policy instruments regarding administrative reforms. It is believed that this expands the scope of policy intervention carried out by the relevant governments.

Keywords: AK Party, Policy Transfer, Public Administration, European Union, Administrative Reforms.

1. GİRİŞ

Çalışmanın giriş bölümünde sonraki bölümlere bir temel oluşturması açısından çalışmanın problemi, amacı, önemi, yöntemi, sınırlılıkları ve içeriği alt başlıklar altında ele alınmakta ve açıklanmaktadır.

1.1. Problem

1970'lerden bu yana dünya genelinde, özellikle de neoliberal politika ve uygulamaların uluslararası kuruluşlar tarafından iyi uygulama örnekleri olarak dayatıldığı gelişmekte olan ülkelerde, devlet yapılarının yeniden yapılandırılması için oldukça çaba sarf edilmektedir. Bu süreçte politika transferi, neoliberal politikaların yayılmasında önemli bir rol oynamıştır. Reform yapılan alanlar açısından, kamu yönetimi, eğitim, sağlık, özelleştirme, ulaşım, suçla mücadele gibi birçok alanda politika transferi olgusuna rastlamak mümkündür. Belli bir zamanda ve mekanda geliştirilen, politika ve programların, başka bir zaman ve mekanda politika ve programların geliştirilmesinde kullanılması gönüllü veya zorlayıcı olabilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996). Bu açıdan gelişmekte olan birçok ülkede gerçekleştirilen yeniden yapılanma kapsamındaki reformlarının anlaşılmasında, politika transferi modeli, iyi bir analiz çerçevesi sunmaktadır.

Dolowitz ve Marsh (1996) tarafından tanımlanan politika transferi, “belirli bir zaman veya mekândaki kurumlar, idari düzenlemeler veya politikalar ile ilgili bilginin, başka bir zaman veya mekândaki kurumların, idari düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasına ilişkin bir süreç” olarak ifade edilmiştir. Bu süreç, bir yerin kimliğinin benzerlikler veya deneyimler yoluyla başka bir ülkeye aktarılması ve bu ülkedeki politika yapıcılarının bu yönde kararlar almasını içermektedir (Mossberger ve Wolman, 2003).

Küresel olarak bakıldığında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin reform gerçekleştirmekteki temel amacının, iyi işleyen ve sürdürülebilir kamu mali yönetim yapıları inşa etmek olduğunu söylemek mümkündür. Bu çabaların merkezinde, kamu hizmetlerini iyileştirmek, kamu hizmetlerine ilişkin planlanan hedeflere ulaşmak, bütçe açıklarını düşürmek, yolsuzluğu önlemek, kamu kaynaklarını etkin kullanmak, etkin hesap verebilirliği sağlamak ve uzun vadeli ekonomik başarıya katkıda bulunmak için etkin idari sistemlerin reformu yer almaktadır. Tek bir faaliyet alanı olmayıp, bütçe döngüsünün hazırlanması ve uygulanması, bütçenin gözetimi ve kontrolünün sağlanması, vergi ve borç

yönetimi, kamu alımları, kaynak ve gelir tahsisi gibi birbiriyle ilişkili kurumsal ve siyasi kültürlerle ilgili çok sayıda reform alanından bahsetmek mümkündür (Pretorius ve Pretorius, 2009; Lawson, 2012; OECD, 2002).

Küreselleşme sürecinin yanı sıra, ülkelerin etkisi altında kaldığı Avrupa Birliği, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi çok önemli dış dinamiklerin de varlığı söz konusudur. Avrupa ülkeleri nezdinde düşünüldüğünde söz konusu dış dinamiklerin en önemlilerinden birinin Avrupa Birliği olduğunu söylemek mümkündür. Ekonomik ve sosyal açıdan gelişmiş olma arzusundaki ülkeler, AB üyesi bir devlet olabilmek için, AB'den büyük ölçüde etkilenmişlerdir. Avrupa Birliği (AB), başlangıçta ekonomik entegrasyonu sağlamak amacıyla bir dizi ülke tarafından oluşturulan bir örgüt olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, zaman içinde amaçlarını güncellemiş ve siyasal, sosyal ve kültürel anlamda bir birlik ve bütünlük oluşturma hedefi benimsemiştir. Bu amaçları, anayasal metinler ve siyasi belgeler aracılığıyla resmiyet kazanmıştır. AB, üye olan veya üye olmak isteyen ülkelerden idari sistemlerini değiştirmelerini veya güncellemelerini talep etmektedir. 1999 yılında Helsinki zirvesinde AB aday ülkesi olarak kabul edilen Türkiye, 2000'li yıllardan bu yana üyelik süreci bağlamında çok önemli idari reformlar gerçekleştirmiştir. AB'ye üyeliği özellikle 2010'lu yıllara kadar temel iç ve dış politika önceliklerinden biri olarak gören ve bununla bağlantılı olarak AB politikalarının ulusal düzeyde benimsenmesine oldukça önem atfeden Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, birçok gönüllü veya zorlayıcı politika transferini hayata geçirmişlerdir. Çalışma kapsamında özellikle 2002-2011 dönemine yoğunlaşan bu transferlerin çeşitli örnekleri üzerinden Türkiye'de politika transferinin uygulanma süreci analiz edilmektedir.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmanın amacı, 2002-2011 AKP Hükümetleri döneminde yapılmış olan idari reformlar kapsamında Türkiye'de geliştirilen politika transferi modeline ilişkin kapsamlı bir analiz sunmaktır. Bu model kapsamında, reform girişiminin başlangıcındaki dinamikleri ve bunların reformların içeriğine ilişkin kararları nasıl etkilediğini belirleyerek reformların başarısını veya başarısızlığını nedensellik açısından değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, reformların uygulanmasında yer alan aktörler incelenecek, gönüllü ve zorlayıcı politika transferleri açısından kapsamlı bir değerlendirme yapılacaktır. Çalışmada, Türkiye'nin bölgesel politika çalışmalarında politika transferleri ile ilgili merak ettiği ve

sorguladığı bazı soruların varlığı söz konusudur. Bu sorular: Türkiye'ye politika transferlerini uyarlamada etkili olan aktörler kimlerdir? Bu transferlerin gerçekleştiricisi kimdir? Politika transferlerinin Türkiye'de uygulanması gerekliliğine neden olan durum neydi? Türkiye'de bölgesel politikalar bağlamında gerçekleştirilen reformun/reformların konusu nedir? AB'nin bölgesel politika anlayışı, Türkiye'nin bölgesel politika anlayışına tamamen mi yoksa kısmen mi aktarılmıştır? Gerçekleştirilen transfer hangi boyutlarda takip edilmiştir? Transfer edilen reform, isteyerek mi yoksa AB'nin talepleri sonucu mu gerçekleştirilmiştir? şeklinde sıralanmıştır.

1.3. Araştırmanın Önemi

Kapsamlı ve titiz bir literatür araştırması ve bu araştırmayı takip eden okuma süreci sonrası tezin özgün bir konuya dayandığı tespit edilmiştir. Çalışmanın Türkiye'de gerçekleşen idari reformları politika transferi bağlamında ele alması çalışmaya özgün bir nitelik kazandırmaktadır. Bu özgün nitelik, çalışmanın bilimsel literatüre katkıda bulunmasını ve politika transferi konusunda daha geniş bir anlayış ve farkındalık yaratmasını sağlamayı hedeflemektedir. Zira tez konusu belirleme sürecinde yapılan literatür taraması sonucunda politika transferi üzerine çalışılmış kaynak sayısının oldukça sınırlı olduğu görülmüştür.

Hazırlanan çalışmalar, Avrupa Birliği'nin tarihsel evrimi, yapısı ve işlevleri hakkında bilgi sağlamaya yönelik hazırlanmıştır ve fakat, Türkiye'deki bölgesel politikaların uygulanması ve bu politikaların idari aracı olarak kullanılan Kalkınma Ajanslarına politika transferi açısından AB müktesebatına uyum süreci incelenmemiştir. Bu tespitler, çalışmanın önemini vurgulamakta ve politika transferi konusundaki literatürde henüz keşfedilmemiş bir alanı işaret etmektedir. Bu durum, çalışmanın teorik ve pratik anlamda önemli bir boşluğu doldurabileceğini de göstermektedir.

Bununla birlikte, AB ve Türkiye'deki idari politikaları karşılıklı olarak ele alan ve politika transferi bağlamında inceleyen çalışmaların çoğunlukla eski kaynaklardan oluşması ve 2002-2011 yıllarını inceleyen çalışmaların neredeyse hiç bulunmaması, mevcut kaynakların da genellikle yabancı kaynaklar ve ilgili kuruluşların resmî siteleri ile sınırlı olması tezin, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sürecinde bölgesel politikalar bağlamında hangi reformların hayata geçirildiğini öğrenmek isteyen vatandaşlar ve kamu

yönetimi araştırmacıları için faydalı olacağı ve bu anlamda alana büyük katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1.4. Araştırmanın Yöntemi

Yöntem olarak, uluslararası anlaşma metinleri, hükümet programları, araştırma raporları, meclis genel kurul tutanakları, komisyon raporları, kanun metni, rehber ve kılavuzlar, denetim raporları, stratejik planlama ve performans esaslı yayınlar ve konuyla ilgili tartışma ve araştırmaları içeren literatürden yararlanılmıştır. Bu anlamda çalışma birincil ve ikincil kaynak taramasına dayanmaktadır.

1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu tez çalışmasının araştırma sınırlılığı, 2002-2011 dönemi Türkiye'sinin AB'den yapılan politika transferleri konusunu ele almasıyla ilgilidir. Araştırma, belirtilen dönemde, özellikle AB etkenli gerçekleşen ve idari reform kapsamında değerlendirilen politika transferi süreçlerini ve yapılan transferleri analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bununla birlikte, çalışmanın kapsamı sadece belirtilen zaman aralığına odaklandığından daha sonraki yıllardaki politika transferi süreçlerini içermemektedir.

Araştırmanın sınırlılıkları aşağıda belirtildiği şekildedir:

1. Zaman Sınırlılığı: Çalışma, 2002-2011 dönemini kapsamaktadır. Çalışmanın 2002 yılıyla başlatılmasının nedeni AKP'nin Kasım 2002 seçimlerinde tek başına iktidar olmasının ardından AB'ye üyeliği öncelikli bir konu olarak ele alması ve bu kapsamda politika transferi bağlamında değerlendirilebilecek olan idari reformlara hız vermesi olmuştur. Çalışmanın 2011 yılı ile sonlandırılmasının nedeni ise Temmuz 2011'de dördüncü kez hükümeti kuran AKP'nin bu tarihten sonra AB'ye üyelik sürecine daha mesafeli yaklaşması ve reform sürecinden giderek uzaklaşması olmuştur. 2012 sonrası dönemde, AKP Hükümetleri ile AB arasındaki ilişkiler, inişli çıkışlı karmaşık bir seyir izlemiş, gerilimler ve anlaşmazlıklar nedeniyle zaman zaman donmuş veya sekteye uğramıştır. Bu nedenle çalışmada, birliğe üyelik ve onunla paralel olarak politika transferi bağlamında değerlendirildiğinde AKP Hükümeti ile AB arasındaki ilişkilerin en yoğun olduğu 2002-2011 dönemine odaklanılmıştır. İlgili dönemde AB'ye uyum kapsamında yapılan politika transferleri analiz edilmiştir.

2. Odaklanılan Politika Transferi Kaynakları: Türkiye, AB'ye üyelik sürecinin hızlandığı ve bu bağlamda politika transferlerinin arttığı, 2002-2011 yılları arasında birçok idari, mali, siyasi, hukuki ve ekonomik reform girişimde bulunmuştur. Bu reformların bazıları Dünya Bankası, OECD, diğer ülkeler ile ilişkiler bağlamında şekillenirken önemli bir kısmı AB'ye üyelik süreci ile bağlantılı olarak gerçekleşmiştir. Bu çalışmada AB'ye üyelik kapsamında yapılan reformlar ve özelinde ise idari alanda yapılan reformlar politika transferi modeli bağlamında analiz edilmektedir. Bu nedenle diğer potansiyel politika transferi kaynakları ve idari reformlar dışındaki reformların politika transferi bağlamında değerlendirilmesi çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur.

1.6. Araştırmanın İçeriği

Türkiye'nin AB üyeliği sürecindeki idari reformları politika transferi süreci bağlamında analiz eden bu çalışmanın ilk bölümünde çalışmaya kavramsal ve kuramsal bir temel oluşturması açısından politika transferinin aktörleri, konuları, nasıl yapıldığı ve türleri ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde AKP Hükümetlerinin AB ile ilişkileri ve politika transferinin hangi mevzuat bağlamında ilişkilere dahil edildiği ele alınmıştır. Çalışmanın ana konusunu kapsayan üçüncü bölümde ise 2002-2011 döneminde AB'ye üyelik bağlamında gerçekleşen idari reformlar ve bu idari reformların politika transferi modeli kapsamında analizi ele alınmıştır. Son olarak çalışma genel bir değerlendirmenin ve ulaşılan bulguların yer aldığı sonuç kısmı ile sonlandırılmıştır.

2. KAVRAMSAL VE TARİHSEL BİR ÇERÇEVE

2.1. Politika Transferi

2.1.1. Politika transferi nedir?

Geniş anlamda politika transferi (policy transfer) kavramı, bir siyasi sisteme özgü politikaların, stratejilerin ve planların başka bir siyasi sistemde kullanılmak üzere aktarılmasıdır (Solak, 2016). Bu konu hakkında sıklıkla kendilerine atıfta bulunulan Dolowitz ve Marsh, politika transferini farklı kavramlar altında ele alarak bir şemsiye kavram olarak tanımlamaktadır. Bu kavramlar arasında politika yayılması (policy diffusion), politika yakınsaması (policy convergence), ders çıkarma (lesson drawing) gibi heterojen terimler yer almaktadır.

Politika transferi artık politik çalışmalar ve kamu politikası analizinde ortak para birimidir. Tanımlar farklılık gösterse de, politika transferi yaygın olarak “politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirlerin tek bir siyasi sistem içinde (geçmiş veya şimdiki)” diğerinde benzer özelliklerin geliştirilmesinde kullanılır (Dolowitz, 2000).

Politika transferi araştırmaları 1990’ların sonu ile 2000’lerin ortaları arasında üstel bir büyüme yaşadı, ancak şu anda tartışmalı bir şekilde daha olgun bir aşamadadır. Dolayısıyla, ayrı bir araştırma alanı yerine, günümüzde politika transferi kavramı genellikle Avrupalılaşma, küreselleşme ve politika yeniliği gibi daha geniş fenomenlerin analizinde kullanılmaktadır. Bu fenomenler, politika transferinin gerçekleşme nedenlerini ve sonuçlarını etkileyen faktörler olarak ele alınmaktadır. Örnek olarak, Avrupalılaşma sürecinde, Avrupa Birliği’nin politika alanındaki standartları ve normları diğer ülkelere yayılmaktadır. Bu durum, politika transferinin Avrupa Birliği ile diğer ülkeler arasında gerçekleşmesine ve politika uyumu sağlanmasına olanak tanımaktadır. Küreselleşme ise politika transferini, ülkeler arasındaki sınır ötesi etkileşimlerin artması ve küresel trendlerin politikalar üzerindeki etkisinin artması nedeniyle daha yaygın hâle getirmektedir. Politika yeniliği ise, politika transferinin bir sonucu olarak ortaya çıkan yeniliklerin, politika yapım sürecindeki etkilerini ve sonuçlarını ele alan bir kavramdır. Örneğin, Avrupalılaşma literatüründe, küreselleşmenin yanı sıra politika yakınsamasını ve devlet dışı aktörlerin eylemlerini açıklamanın bir yolu olarak gösterilmektedir (Evans, 2009; Stone, 2010;

Holzinger ve Knill, 2005). Benzer şekilde, politika transferi, politika inovasyon faaliyetlerinden hem kaynaklanabilir hem de bunların bir sonucu olabilir (Jordan vd., 2012).

Kısaca politika transferi, bir siyasi sistemin bir yer ve/veya zamandaki politikaları, idari düzenlemeleri ve kurumları hakkındaki bilginin başka bir zaman ve/veya yerdeki bir siyasi sistemin politikalarının, idari düzenlemelerinin ve kurumlarının gelişiminde kullanıldığı süreci ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000).

2.1.2. Politika Transferinin Tarihsel Arka Planı

Toplumlar arasında bilgi, gelenek, görenek, teknoloji, kurumsal yapılar gibi birçok şeyin transferi tarihin her döneminde gerçekleşmiştir. Örnek vermek gerekirse, Antik Yunan ve Roma dönemlerinden aktarılan hukuk, yönetim ve felsefe gibi alanlardaki bilgiler hâlâ kullanılabilmektedir. Aristoteles, şehirlerin gelişimi için anayasaları, siyasi kurumları ve çeşitli şehir-devletlerin uygulamalarını incelemiş ve bu bilgi gelecekteki politikalar için kullanılmıştır. Günümüzde, politika yapıcılar ve karar alıcılar, en uygun politika ve kararları almak için sadece kendi ülkelerinin deneyimlerini değil, aynı zamanda diğer ülkelerin uygulamalarını da giderek daha fazla kullanmaktadırlar. Bu nedenle, politika transferi önemli bir araç hâline gelmiştir.

Amerika Birleşik Devletleri iç savaş döneminde İngiltere'den milli gelir vergisi kavramını ödünç almıştır. Benzer şekilde, Osmanlı İmparatorluğu'ndan Cumhuriyet dönemine kadar birçok ülkeden hukuk, eğitim, giyim-kuşam gibi alanlarda politika ve uygulamalar transfer edilmiştir. Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi politikalarda 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ülkeler arasında politika transferi söz konusu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak, ortak kanı özellikle 1980'lerden sonra politika transferinin giderek yaygınlaştığı yönündedir. Bunun birçok nedeninden bahsetmek mümkündür. Ülkeler arasında politika transferine olan ilgi, küreselleşme süreciyle bağlantılı olarak ortaya çıkan iletişim ve ulaşım teknolojileri ilerleme ile giderek artmıştır (Çoban, 2002; Mossberger ve Wolman, 2003). Bunun yanında özellikle 1970'lerde başlayan ve 1980 sonrası büyük bir ivme kazanan neoliberal politikalar ve bu politikaların yaygınlaştırılması için özel uğraş veren uluslararası örgütler, kurumlar ve kişilerin politika transferinin yaygınlaşmasında özel bir konumları vardır. Bu dönemde özelleştirme ve Yeni Kamu İşletmeciliği'nin küresel çapta yaygınlaşma trendlerini bu özel ilgi ve çabayla açıklamak mümkündür. Ayrıca modernleşme süreci, Avrupalılaşma süreci gibi etmenlerinde politika transferinin yaygınlaşmasında

katkıda bulunduğu yönünde değerlendirmeler mevcuttur (Common, 1998; Marsh ve Sharman, 2009).

Genel olarak açıklayacak olursak, politika transferi araştırmasının kökleri ABD’de karşılaştırmalı politika analizine dayanmaktadır (Bulmer vd., 2007; Dolowitz ve Marsh, 1996). Yazarlar ilk olarak belirli federal eyaletler ve şehirler arasında politika yeniliklerinin yayılmasıyla ilgilenmeye başladılar. Bununla birlikte, bu yaklaşımın kendisi, difüzyon aktiviteleriyle bağlantılı transfer süreçlerinin çokluğunu görmezden geldiği için eleştirildi (Dolowitz ve Marsh, 1996). Bu eleştiriden yeni bir yaklaşım doğdu. ‘Ders çıkarma (lesson drawing)’ olarak adlandırılan bu yaklaşımın odak noktası, belirli siyasi bağlamlarda çalışan rasyonel aktörler tarafından gönüllü aktarım eylemiydi (Rose, 1991).

Bununla birlikte, ders çıkarma (lesson drawing) üzerine yapılan araştırmalar, ders çıkarma sürecinin hem rasyonel hem de gönüllü olduğu “örtük varsayımları” nedeniyle eleştirildi (Bulmer vd., 2007). Bu argümanları aşmak amacıyla, David Dolowitz ve David Marsh (1996), hem ‘gönüllü’ hem de ‘zorlayıcı’ uygulama biçimlerini kapsayan yeni bir ‘politika transferi’ terimi geliştirdiler ve ikincisinin, bir hükümetin veya uluslararası kuruluşun başka bir hükümeti bir dizi politika yeniliğini benimsemeye zorladığı durumlarda gerçekleşebileceğini belirttiler. O zamandan beri, politika transferi, hem farklı siyasi bağlamlar içinde hem de bunlar arasında meydana gelen çok sayıda süreci sınıflandırmak ve açıklamak için bir kavram olarak kapsamlı bir şekilde kullanılmıştır.

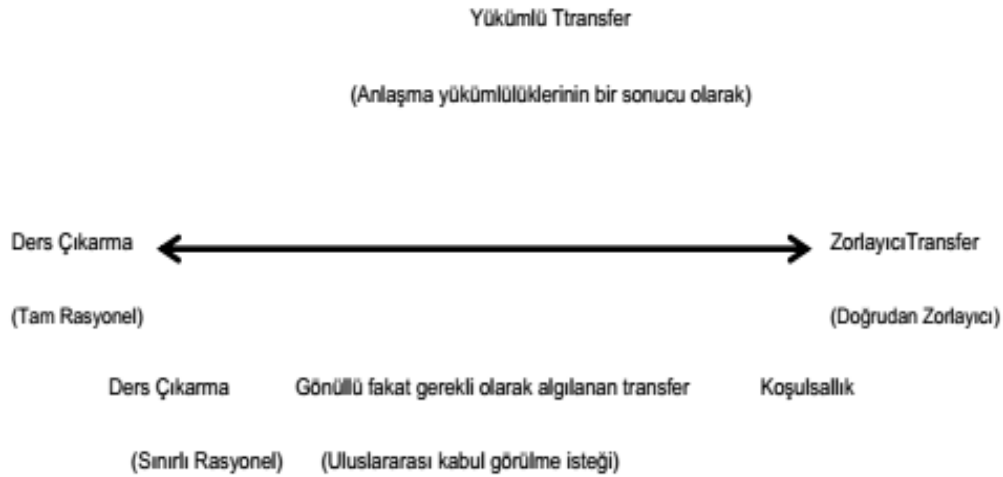
Kuşkusuz politika yayılımı (policy diffusion), ders çıkarma (lesson drawing) ve politika yeniliği (innovation policy) gibi diğer kavramlarla ilişkili olsa da, politika transferinin artık kendi başına ayrı bir araştırma odağını temsil ettiğini söylemek daha doğru olur (Marsh ve Sharman, 2009).

Dolowitz ve Marsh’a göre, politika transferi çalışmaları, karşılaştırmalı siyaset bilimi literatürünün bir alt kümesi olarak gelişmiştir. 1940’lardan önceki karşılaştırmalı çalışmalar, başlangıçta resmî hükümet teorilerine odaklandıkları için ‘devlet merkezli’ ve ‘aşırı betimleyici’ olarak tanımlanmıştır. Ancak 1940’lardan itibaren devlet merkezli yaklaşımın önemini yitirmesiyle birlikte, çalışmalar sivil toplumun devletle etkileşimine yoğunlaşmıştır. 1960’lı yıllarda ise; odak noktası karşılaştırmalı politika analizine kaymıştır.

2.1.3. Politika Transferi Yapılmasının Nedenleri

Ülkeler ve politika yapıcıları, politika transferini gerçekleştirmek için birçok farklı nedene sahiptirler. Politika transferinin nedenlerini anlamak, politika yapıcılarının politika transferine neden yönlendiklerini ve bu sürecin nasıl gerçekleştiğini anlamak açısından önemlidir. Bu bağlamda, politika transferini temel olarak iki başlık altında incelemek mümkündür: gönüllü transfer ve zorunlu transfer (Sobacı, 2009). Dolowitz ve Marsh, politika transferini ele alırken gönüllü ve zorlayıcı transferi bir düzlemde değerlendirmekte ve bu düzlemin bir ucunda gönüllü transfer, diğer ucunda ise zorlayıcı transfer bulunduğunu belirtmektedirler. İki uç arasında, gönüllüden zorlayıcıya kadar farklı politika transferi türleri yer almaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000).

Şekil 1.1’de görüldüğü gibi politika transferi bir dizi şeklinde gösterilmiştir. Ders çıkarma politikası, gönüllü politika transferinin bir parçasıdır ve bu transfer türüne örnek olarak gösterilebilir (Dolowitz ve Marsh, 2000) Şekil 1.1’in sonunda ise, politikaların bir politik sistemden diğerine doğrudan zorlayıcı bir niteliği vardır; bir ucu gönüllü, diğer ucu zorlayıcı politikaya doğru gitmekte olan bu yelpazenin arasında kalan transferler bunların farklı bileşim derecelerini oluşturmaktadır.



Şekil 1.1. Politika transferi düzlemi (Dolowitz, 2000).

Politika transferi yapılmasının nedenlerini açıklayabilmek için önce gönüllü ve zorunlu transfer arasındaki farkı vurgulamak gerekir.

Politika transferinin itici güçleri çeşitli faktörlerden kaynaklanmaktadır. Mossberger ve Wolman (2003), ülkelerin politika transferine girişmesinin iki sebebini ortaya

koymaktadır. Birincisi, mevcut politikalar başarısız olduğunda, belirsizliği ve riski azaltan çözümler aramaya yönelik bir girişimin yapıldığı gönüllü politika transferi durumudur. İkincisi, belirli bir ülkenin politika yapıcılarını, politikanın rasyonel bir incelemesi olmaksızın gündeme bir madde koymaya ikna etmek için yurtdışından fikirlerin sunulduğu bir zorlayıcı politika transferi durumudur.

Bu iki politika transferi biçimi, Dolowitz ve Marsh'ın (2000) politika transferi sürecinde yer alan süreçleri açıklamak için buluşsal bir araç olan “politika transferi sürekliliği” ile uyumludur. Sürekliliğin bir ucunda, mükemmel bir rasyonalitenin olduğu ve siyasi aktörlerin ve karar vericilerin seçimlerine dayalı politikanın bir ülkeden diğerine gönüllü transferini içeren “ders çıkarma” yer alır. Sürekliliğin diğer ucunda, bir hükümet veya ulus üstü bir kurum aracılığıyla zorlama yoluyla veya zorla politika benimsemeye dayalı politika transferi olan “zorlayıcı transfer” vardır. Süreklilik üzerindeki bu iki politika transferi biçimi arasında, “uzlaşmalı transfer” gibi başka biçimler de vardır.

Evans'a (2009) göre, müzakere edilmiş politika transferi, hükümetlerin, örneğin, etkili bağış yapan ülkeler, küresel finans kurumları, uluslar üstü kurumlar, uluslararası örgütler veya ulusötesi şirketler tarafından bir politika uygulamaya zorlandığı bir süreci ifade eder.

Politika transferi sürekliliğine dayanarak, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında politika transferi şeklinde dikkate değer bir fark gözlemlenebilir. Diğer politika transferi araştırmacılarına (Marsh ve Sharman, 2009; Benson ve Jordan, 2011; Tambulasi, 2013) ek olarak, Evans (2009) de müzakere edilmiş ve zorlayıcı politika transferlerinin gelişmekte olan ülkelerde yaygın olduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte, gelişmekte olan ülkelerde daha az gözlemlenen şey, gönüllü politika transferi olgusudur. Genel olarak, Marsh ve Sharman'ın (2009) öne sürdüğü gibi, gelişmekte olan ülkelerdeki politika transferi deneyimi önemlidir. Gelişmekte olan dünyanın ‘politika transferi ve etkinlik arasındaki ilişkiyi incelemek için güçlü bir test zemini sağladığını’ bildirmiş ve şunu eklemiştir: “*ya mevcut hipotezleri doğrulamak ya da yenilerini üretmek için, cevaplar orantısız bir şekilde gelişmekte olan dünyada yatmaktadır*”. Burada, gelişmekte olan ülkelerde içsel olarak yönlendirilen politika transferlerini neyin motive ettiğini ve hangi transfer ajanını harekete geçirdiğini önererek gönüllü transfer hakkında yeni bir hipotez oluşturulmaktadır.

Benson ve Jordan (2011) ‘belirli transfer türlerinin neden ve ne zaman ortaya çıktığını’ henüz tam olarak ele alınmadığını kabul etseler de, gelişmiş ülkelerdeki politika transferiyle ilgili mevcut literatür, politika yapıcılarının politika transferine girmelerinin birkaç

nedenini listeler. Gelişmiş ülkelerdeki ampirik kanıtlar, uygun politika seçenekleri arayışlarında, diğer ülkelerin deneyimlerinin “kanıta dayalı politika oluşturma” için temel oluşturduğunu ortaya koymaktadır (Ettelt vd., 2012). Politika yapıcılar, bu gibi durumlarda, politika alternatifleri bulmak için “her yerden bilgi almaya” başvurmaktadır (Dwer ve Ellison, 2009). Farklı çalışmalarda, gelişmiş ülkelerin sembolik amaçlarla politika transferine giriştiklerini ve diğer ülkelerde meydana gelen değişikliklere ayak uydurmak için politikalar getirdiklerini göstermiştir (Evans, 2009). Benzer şekilde gelişmekte olan ülkelerde de politika transferine girişme motivasyonlarının gelişmiş ülkelere benzer şekilde farklı olduğuna inanmak için hiçbir neden yoktur. Gelişmekte olan ülkeler de mevcut politikaları değiştirmek, küresel politika değişikliklerine ayak uydurmak veya politika değişiklikleri yapmaya zorlandıkları için politika transferine başvurmak zorundadır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki yerel politika yapıcılar, bu ihtiyaçları iç değerlendirme ve öğrenme süreçleri aracılığıyla fark ettiklerinde, zorlayıcı politika transferiyle uğraşanlardan oldukça farklı transfer ajanlarını devreye sokmaları muhtemeldir. Politika transferinin gönüllü ve zorlayıcı boyutlarını oluşturmada “temsilcilerin” rolü “esastır” (Evans ve Davies 1999).

Politika transferi literatürünü politika yayılımı (policy diffusion), politika öğrenme (policy learning), politika yakınsaması (policy convergence), kurumsal eş biçimlilik (institutional isomorphism) ve diğer benzer terimler gibi diğer kavramlardan temel olarak ayıran, transfer ajanlarına yapılan bu vurgudur (Marsh ve Sharman 2009). Evans ve Davies (1999), kavram yelpazesinin ortaya çıkmasının, politika transferinin çok organizasyonlu ortamı ve çok disiplinli doğası nedeniyle olduğunu iddia etmektedir. Yine de Stone (2004) politika transferi literatürünün gücünün “siyasi sistemlerin içindeki karar alma dinamikleri ve transfer süreçlerinde failin rolünü ele almaya” odaklanması olduğunu iddia etmektedir. Dolowitz ve Marsh (2000), politika transferi sürecinde yer alan dokuz tür aktör tanımlamaktadır. Bu aktörler, gelişmekte olan ülkelerdeki politika transfer ajanları olarak üç ana kategoride sınıflandırılabilir. İlk ajan kategorisi yerli kamu görevlileri ve politikacılarıdır. İkinci bir ajan kategorisi, OECD, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslar üstü ve uluslararası kuruluşlara bağlı yetkililerdir. Bu ajanslar, kamu sektörü reformunu teşvik etmiş ve birçok ülkede ağırları teşvik etmiştir (Jones ve Kettl, 2004). Politika transfer araçları olarak uluslararası kurumların rolü, zorlama ve gönüllülük arasında değişmektedir. Bazı durumlarda, uluslararası kuruluşlar politika transferlerinin zorlayıcı biçimlerine başvururlar

(Mossberger ve Wolman, 2003) ve diğer durumlarda bu uluslararası kuruluşlar gönüllü aracı rolü oynarlar (Dussauge-Laguna 2013).

Uluslararası kuruluşlar, araştırma platformlarının kurulması yoluyla farkındalığı artırmak ve araştırmaları paylaşmak için çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır (Stone 2004). Stone'a (2004) göre genellikle çok fazla vurgulanmayan ancak politika transferinde önemli etkiye sahip olan üçüncü bir politika transfer aracı kategorisi, ulusötesi savunuculuk ağı veya uluslararası organizasyonlardan oluşan epistemik (çıkar grupları, STK'lar, düşünce kuruluşları ve danışman firmalar gibi aktörler) topluluklardır.

Zorlayıcı politika transferi genellikle uluslararası borç verenler tarafından, özellikle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu tarafından kredilere dayatılan koşullar nedeniyle ortaya çıkar (Street, 2004). Bu, uluslar üstü ve uluslararası kuruluşlardan transfer acentelerine, transfer sürecinde önemli bir rol vererek, genellikle hangi politika modellerinin ve belirli önlemlerin transfer edileceğini dikte etmelerini sağlar. Ek olarak, donör ülkelerden gelen araçlar, alıcı ülkeye donör ülke kredilerinden veya kalkınma yardımlarından kaynaklanan koşullar dayatıldığında, zorlayıcı transferlerde bulunabilirler. Bu transfer araçları, transfer edilen politika modelinin beklenen sonuçları sağlama kabiliyeti üzerinde derin bir etkisi olabilecek, alıcı ülkedeki siyasi ve idari koşullara yeterince dikkat etmeme ve dikkate almama eğilimindedir (Kjær ve Joughin, 2012) .

Gelişmekte olan ülkelerde dahili olarak yönlendirilen gönüllü transfer, farklı türde politika transfer ajanlarını harekete geçirir. Politikacılar ve üst düzey kamu görevlileri gibi yerel transfer ajanlarının transfer sürecinde aktif ve belirgin bir rol oynaması muhtemeldir. Bunlar, yurtdışında başarılı oldukları kanıtlanmış politikaları uygulayarak ülkelerindeki koşulları iyileştirme arzusuyla motive olurlar. Bununla birlikte, bu temsilciler, yurtdışından bilgilendirilmiş ve kanıta dayalı öğrenmeye katılmak ve politika tasarımlarını ulusal ve yerel koşullara uyarlamak için kendilerine sunulan kapasite ve uzmanlıkla ilgili olarak ciddi kısıtlamalarla karşı karşıya kalabilirler. Bu tasarım düzenleme aşaması, sınırlı yerel uzmanlık göz önüne alındığında zorlayıcı olsa da, hangi uygulama kapasitesinin gerekli olduğunu ve mevcut idari aygıtın gerekli kapasitelere ne ölçüde sahip olduğunu veya bunları elde etmek için yeniden eğitilip yeniden yapılandırılabilirliğini değerlendirmek daha da büyük bir zorluk olabilir. Bu genellikle yerel transfer acentelerinin tavsiye ve uzman kapasitesi sağlamak için gereken uzmanlığa sahip uluslararası acenteleri davet etmesini gerektirir. Bunlar, benzer durumlarda gelişmekte olan ülke hükümetlerine tavsiyelerde bulunmadaki geçmiş performanslarına ve ülkeye özgü koşulları anlama ve tavsiye verirken

bunları dikkate alma konusundaki algılanan yeteneklerine göre dikkatli bir şekilde seçilebilir (Dussauge-Laguna, 2013).

Bununla birlikte, bu uluslararası transfer araçları, zorlayıcı transferde yer alanlardan oldukça farklıdır. Bazıları uluslararası kuruluşlara bağlı olsalar da, ulusötesi savunuculuk ağları veya uluslararası kuruluşlardan, STK'lardan, düşünce kuruluşlarından ve danışman firmalardan oluşan bir karma uzmanlardan oluşan epistemik topluluklar gibi daha geniş küresel ağlardan işe alınma eğilimindedirler. Bunlar gelişmiş ülkelerde politika transferiyle de meşgul olabilirken, rolleri, özellikle transfer eden ülkenin kurum içi deneyimi ve bilgisinin az olduğu gelişmekte olan ülkelerde daha belirgindir (Savi ve Randma-Liiv 2013).

2.1.4. Politika transferinin türleri

Dolowitz ve Marsh (2000), politika transferinin bir ucuna gönüllü diğer ucuna ise zorlayıcı transferi koymaktadır. Bu nedenle, politika transferi türlerini temel olarak gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer olmak üzere iki başlık altında sınıflandırmak mümkündür.

2.1.4.1. Gönüllü transfer

Politika transferi düzleminde, politika ve uygulamaların başka bir yer veya bağlamdan alınması, gönüllü transferler aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Ders çıkarma, bu transfer sürecinde tamamen gönüllü olan en uç noktayı temsil ederken, transferin nedenleri politika transferini düzlemin merkezine doğru kaymasına neden olmaktadır (Sobacı, 2009). Gönüllü politika transferi, mevcut politika uygulamalarında bir sorun veya memnuniyetsizlik olduğunda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, bireyler veya kurumlar, daha iyi sonuçlar elde etmek veya yeni yaklaşımlar denemek amacıyla politika transferine yönelirler. Ancak, eğer hükümet politikaları zaten etkili bir şekilde işliyorsa, farklı deneyimler arayışına gerek duyulmaz ve mevcut kurumsal düzen devam eder. Mevcut politikalar çözüm üretemez hale geldiğinde yeni politika arayışına gidilme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000). Memnuniyetsizliğin ortaya çıkması bir şeylerin yanlış gittiğinin göstergesidir. Bunun karşısında politika yapıcılar memnuniyetsizliği giderecek etkili politika arayışına girerler (Rose, 1991). Politika başarısızlığı veya memnuniyetsizlik tartışmasız ve kolayca ölçülebilir bir durum değildir. Çünkü politika yapıcıların kamu politikalarına ilişkin problemlere bakışı subjektif ve politiktir.

Politika transferi, gönüllü transferin bir diğer nedeni olarak, dönemsel siyasi olaylardan kaynaklanabilmektedir. Özellikle seçimler ve parti kongreleri, aktörlere politika transferi yapma konusunda ilham verici bir rol oynar (Hulme, 2006). Görevlere talip olanların yeni kamu politikaları ile kendilerini seleflerinden ayırma ve politik tartışmalarda avantaj elde etme istekleri, kendilerini yeni politika arayışlarına iter (Dolowitz ve Marsh, 2000). Periyodik politik olaylar, politikacılar ve partiler için politika değişiklikleri yapma açısından önemli fırsatlar sunmaktadır. Seçim rekabetleri, yıllık beyanatlar ve parti kongreleri, politika yapıcılarının güven tazelemesi için önemli bir zaman dilimidir. Bu dönemlerde politika yapıcılar, halk ve parti delegelerinin desteğini arkalarında bulundurdıklarından yeni politikaların transferi için fırsatlar yaratırlar ve ellerini güçlü görürler (Kutlu, 2013).

Gönüllü transferdeki rasyonellik varsayımı rağmen, aktörlerin tam anlamıyla rasyonel olmaları nadir bir durumdur. Karar vericiler sınırlı bir bilgi ile hareket etmek durumundadırlar. Aktörler, politika transferi sürecinde gerçek durumu değil, karar verme sürecindeki algılanan durumu dikkate alabilirler. Bu durum, transferin gerçek durumun yanlış bir şekilde değerlendirilmesine dayanabileceği anlamına gelmektedir. Aktörlerin subjektif algıları, politika transferi sürecinde önemli bir rol oynayabilir ve transfer kararları bu algılara dayanabilmektedir. Politikanın, transfer edilecek politik sistemde nasıl çalışacağı veya politikanın alındığı sistem ile transfer edilecek sistem arasındaki ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçları açısından farklar, transfer edilen politikanın doğasına dair eksik veya yanlış bilgiye dayalı olabilmektedir.

2.1.4.2. Zorlayıcı transfer

Doğrudan zorlayıcı politika transferi, bir ülkenin başka bir ülkeye bir politikanın uygulanmasını sağlamak için doğrudan baskı veya zorlama kullanmasıdır. Bu, açık bir şekilde zorlamaya dayalı bir politika transferi şeklindedir. Dolaylı zorlayıcı politika transferi ise daha karmaşık bir süreçtir ve birçok farklı faktörün etkileşimini içerir. Bu tür transferler, uluslararası baskı, uluslararası kuruluşlar ve diğer faktörlerin kullanımı yoluyla gerçekleştirilir. Dolaylı zorlayıcı politika transferi, bir ülkeyi politika değişikliği yapmaya zorlamak için dolaylı yollar kullanır. Özellikle klasik emperyalist dönemde, doğrudan zorlayıcı transfer oldukça yaygındı ve etkileri, bugün hâlen Meksika, Kenya, Hindistan, Pakistan, Sri Lanka, Zimbabwe ve Güney Afrika gibi ülkelerde görülebilmektedir (Evans,

2006). Aslında geçmişte sömürgeleştirilen ülkelerin hemen hepsi için, aynı şeylerden bahsedebiliriz. Ayrıca, II. Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya ve Japonya devletlerinin anayasalarının hazırlanması sürecinde Amerika Birleşik Devletleri'nin etkisi ve son dönemde Irak ve Afganistan'daki işgalden sonra bu ülkelerin şekillenmesindeki rolü doğrudan zorlayıcı politika transferine örnek verilebilir.

Ancak günümüzde bir ülkenin başka bir ülkeden doğrudan politika transferine zorlanması nadiren görülen bir durumdur. Bunun yerine, uluslararası kurumlar doğrudan zorlayıcı transferlerde önemli bir rol oynamaktadırlar. IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar, gelişmekte olan ülkelere kredi sağlamanın bir ön koşulu olarak bu ülkelerin ekonomi politikaları üzerinde doğrudan zorlayıcı etki uygulayabilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000). Bu teorilerin doğrudan zorlayıcı etkilerinden bazen, özellikle neoliberal politikaların yayılmasında bahsedilmektedir. Dolaylı zorlayıcı transferlerle ilgili olarak Hoberg (1991), karşılıklı bağımlılık ve dışsallıkların olası rolünü vurgulamaktadır. Örnek olarak Kanada, ekonomik faydalar ve dışsallıklar açısından ABD gücüne karşı özellikle savunmasızdır. Teknolojik ilerlemeler, uluslararası mutabakat ve devlet sermayesine bağımlılık da zorunlu politika transferinin nedenlerindendir.

2.1.5. Politika transferinin aktörleri

Politika transferinde yer alan aktörler ve ajanlar konusunda literatürde bir anomali söz konusudur. Bu bağlamda, resmî devlet kuramları bu süreçte politika transfer aktörleri olarak öne çıkarılmaktadır. Diğer bir deyişle, politika transferi sürecinde bürokratlar, politikacılar ve Hükümet uzmanlarına güçlü bir vurgu yapılmaktadır. Bununla birlikte, politika transferine dahil olan bireyler, ağlar ve kuruluşların oldukça çeşitli olduğunu söylemek mümkündür. Çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları (STK'lar), think tankler, düşünce kuruluşları, danışmanlıklar, hukuk firmaları ve bankalar gibi uluslararası kuruluşlar ve devlet dışı aktörler, politika aktarım mekanizmalarında yer alan önemli aktörlerdir. Bu devlet dışı aktörler uluslararası savunma ağlarının (TANs) bir parçası olarak faaliyet gösterdiklerinde, gündem belirleme üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilirler.

Belirli bir politika transferi vakasında birçok aktör dâhil olmaktadır, ancak Dolowitz ve Marsh'ın son araştırmalarında inceledikleri gibi, bu aktörleri 8 ana kategoriye ayırmak mümkündür. Bu aktörler arasında; temsilciler, bürokratlar ve devlet memurları, siyasi

partiler, lobi grupları, girişimciler ve politika uzmanları, çok uluslu şirketler, düşünce kuruluşları ve ulusüstü kuruluşlar yer almaktadır.

2.1.5.1. Seçilmiş görevliler

Politika transferi sürecine katılan en önemli aktör seçilmiş görevlilerdir (Dolowitz, 1996). Yasama organının üyesi olan milletvekilleri ve yasamanın içinden çıkan yürütme bir ülkede uygulanacak politikaların transferinde temel aktörlerdir (Keser, 2012). Rose, politika transferi için seçilmiş görevlilere ihtiyaç olduğunu; çünkü onların değerlerinin kamu politikasına yön vermekte olduğunu ve benimsenecek politikaların meşrulaştırılmasında onların desteklerine ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir (Rose, 1993).

Nihai kertede her türlü politika formasyonu için seçilmiş görevlilerin onayı ve karar almasına ihtiyaç vardır. Seçilmiş görevliler, transfere konu olan politikaların sınırlarını belirlemede, kamu politikasına yön vermede söz sahibi oldukları için, transfer edilen politika veya programın seçilmişlerin değerleriyle büyük ölçüde uyumlu olması gerekmektedir. Bu politika ve programların uygulanabilmesi içinde zorunludur (Sobacı, 2009).

2.1.5.2. Bürokratlar (Kamu Görevlileri)

Politika transferi sürecinde rol oynayan en önemli aktörlerden biri de bürokratlar yani kamu görevlileridir. Kamu görevlileri transfer edilecek politika veya programın formüle edilmesinden önce altyapı çalışmaları, taslakların ve alternatiflerin hazırlanmasında önemli bir görev yüklenmektedir. Uzmanlıkları ve teknik bilgileri ile seçilmiş görevlilerin karar almasında bilgi kaynağı görevi görürler. Diğer yandan transfere konu olan politika veya programı uygulayacak olanlar kamu görevlileridir. Bu yüzden transfer sürecine aktif olarak katılmaları, uygulama aşamasında oluşabilecek muhalefet ve direnci azaltmada ve politika transferinin başarılı olmasında önemli bir rolleri vardır (Kutlu, 2013).

Kamu görevlileri, politika üretme ve uygulama süreçlerindeki önemli rollerine ek olarak memurluk kariyerleri boyunca başka ülkelerdeki bürokratik kurumlar ve gruplarla bağlantılara sahip olurlar. Bu durum aktarılabilecek politika veya programlar için gerekli bilgi ve kaynaklara ulaşmalarını kolaylaştırır (Dolowitz, 1996). Ülkelerin bürokratik yapıları arasında farklılıklar politika sürecinde bürokratların yüklendikleri işlevleri farklılaştırmaktadır. Merkezi bürokratik yapılar dışında reform ihtiyacı duyulan sorun

alanıyla ilgili reform grupları, ihtisas komisyonları gibi yapılar oluşturulabilmektedir. Bu yapılarda görev alan kamu görevlileri transfer sürecinin başat aktörleri, seçilmiş görevliler ise sadece onay mercii konumundadır.

2.1.5.3. Siyasal Partiler

Siyasi partiler neredeyse tüm dünyada siyasal sistemlerin önemli unsurlarıdır. Sosyal, siyasi ve ekonomik gelişimin farklı aşamalarında, partiler farklı siyasi sistemlerde benzer bir rol oynamaktadır. Bu siyasi sistem içerisinde, halkın sosyal meseleler etrafında örgütlenmesinde, kamuoyunun şekillendirilmesinde ve insanların istek, umut ve özlemlerinin siyasi karar alıcılara iletilmesinde önemli bir aracı rolü üstlenmektedir (Öztekin, 2010). Bu açıdan bakıldığında siyasi partiler, bir program etrafında birleşen ve siyasi gücün elde edilmesini veya dağıtılmasını amaçlayan kalıcı bir yapıya sahip örgütler olarak tanımlanabilir (Kapani, 2009). Siyasi partiler kurumsal yapılar olarak politika transferi sürecine katılırlar. Siyasi partiler, transfer sürecinde seçici olmaya eğilimlidirler.

Benzer ideolojilere sahip partilerin birbirlerinden, parti programları, seçim stratejileri, ekonomik ve sosyal politikalarını transfer etmeleri ile farklı ideolojilere sahip partilerin transferi arasında farklılıklar vardır (Robertson, 1991). Siyasi partiler seçim stratejilerini de transfer edebilmektedirler. Siyasi partilerin, başka ülkelerdeki siyasi partilerin, seçim stratejilerini araştırıp bunu transfer etkilerine dair çalışmalar bulunmaktadır. Ülkemizde de benzer süreçlerin işlediğine tanık olmaktadır. Örneğin 7 Haziran 2015 genel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi, Başkan Obama'ya seçim kazandıran strateji grubu olarak lanse edilen Benenson Strategy Group (BSG) ile anlaşarak, ABD Başkanı Barak Obama'nın seçim stratejisini transfer etmek istemiştir (Doğan, 2015).

2.1.5.4. Baskı grupları

Politika transfer sürecine katılan bir diğer önemli aktör baskı gruplarıdır. Baskı grupları; ortak bir çıkar etrafında birleşen ve bu çıkarı elde etmek için siyasi makamları etkilemeye çalışan örgütlü gruplar olarak tanımlanabilir (Kapani, 2009). Bu grupların amaçları; politika yapıcılara karşı lobi oluşturmak, ulusal ve uluslararası kamuoyunu şekillendirmek ve politika yapıcıların kendi görüşleri doğrultusunda hareket etmelerini sağlamak için kendi çıkar ve endişelerini paylaşan kuruluşlarla birlikte çalışmaktır. Baskı

grupları, Hükümetleri diğer ülkelerin uygulamalarını, programlarını ve politikalarını benimsemeye zorlayabilirler. Örneğin; çevre, kadın hakları, basın özgürlüğü gibi konularda daha iyi uygulama ve yasal düzenlemelere sahip ülkelere bunların alınması konusunda etkiye bulunabilirler. Kamuoyunda bu konuda bir duyarlılığın oluşmasında yardımcı olabilirler. Bunun tersi olarak baskı grubunun yokluğu politika transferi olasılığını düşürebilir.

2.1.5.5. Politika girişimcileri ve uzmanlar

Politika girişimcileri, hükümetlerin resmî yapıları dışında yer alan, politik fikirleri teşvik eden kimselerdir (Kapani, 2009). Bunu, politika sorunlarını tanımlama, politika çerçevesinde ağlar oluşturma, politika tartışmalarında kullanılan kavranılan biçimlendirme ve ortaklıklar inşa etme gibi araçlar kullanarak yaparlar ve bu konularda uzmanlıkları vardır. Politika girişimcilerinin varlığı ve eylemleri, politika yeniliğinin onaylanma ve yasalaşma olasılığını büyük ölçüde arttırmaktadır (Mintrom, 1997). Politika girişimcileri, ciddiye alınmak ve başkalarına fikirlerini sunmak için stratejiler geliştirmek zorundadırlar. Bunun için sürekli bir arayış içinde olma, yurtiçinde ve yurtdışında, yenilikçi fikirleri, gündemleri politikaları takip etme ihtiyacı hissederler. Gelecekte bunun karşılığını almayı düşünerek, kaynaklarını, enerjilerini, zamanlarını, itibarlarını hatta paralarını bu yolda sarf etmekte istekli olurlar (Kingdon, 2014). Politika girişimcileri ile siyasiler arasında karşılıklı bir bağımlılık ilişkisi vardır. Politika girişimcileri, fikirlerinin ve önerdiklerin çözümlerin uygulanabilmesi için siyasilere ihtiyaç duyarlar. Siyasiler de, seçim bağımlı dünyalarında hayatta kalabilmek için, kamuoyunda kendilerine olan desteği arttırmaya ihtiyaç duymaktadır. Politika girişimcilerinin onayladıkları, destekledikleri politikalar, siyasetçilere bu politikaların yasalaşması konusunda kamuoyunda bir kredi sağlamaktadır (Robert ve King, 1991).

2.1.5.6. Çok uluslu şirketler

Özellikle neoliberal küreselleşme ile birlikte Çok Uluslu Şirketlerin (ÇUŞ) politika transferi sürecinde etkinlikleri, küresel ekonomideki rolleri ile birlikte artmıştır. ÇUŞ'lar devletlerin veya uluslararası, Hükümetlerarası örgütlerin politika alanlarında kuralların belirlenmesi, formüle edilmesi ve uygulanmasına daha çok katılabilmektedir (Scherer vd.,

2006). Doğrudan yatırımlar, sermaye akışları, ülkelerin bu bağlamdaki ihtiyaçları, rekabetçi ortam, Hükümetleri ÇUŞ'ların isteklerine karşı zayıf bir konumda bırakmaktadır. Bu durum Hükümetleri, ÇUŞ'ların çıkarları doğrultusunda politika veya programları transfer etmeye zorlayabilmektedir. ÇUŞ'ların kurumsal gelişim süreçleri içindeki roller giderek artmakta, ulusal ve uluslararası kurumlar arasında politika transferinin bir ajanı olarak hizmet etmektedirler. Bu yapıların etkileri, yerel, ulusal, bölgesel, ulusüstü ve küresel olarak, politik ve sosyal alanlarda geniş bir yelpazede görülmektedir (Dahan vd., 2006). ÇUŞ'lar devletlerin veya uluslararası, Hükümetlerarası örgütlerin politika alanlarında kuralların belirlenmesi, formüle edilmesi ve uygulanmasına daha çok katılabilmektedirler.

2.1.5.7. Düşünce kuruluşları

Düşünce kuruluşları, karar vericilerin ve kamuoyunun bilinçli kararlar almasını sağlayan, ulusal ve uluslararası konularda uygulanacak politikalar konusunda öneriler üreten, araştırma, analiz ve danışmanlık hizmeti sunan kuruluşlardır. Düşünce kuruluşları, bağımsız bir sivil toplum kuruluşu olarak kurulabileceği gibi aynı zamanda bu kuruluşların, siyasi partiler, Hükümetler, çıkar grupları veya özel şirketler ile de bağlantıları olabilmektedir. Yine düşünce kuruluşları demokratik toplumlarda politikaların analizi, araştırılması, karar alma ve değerlendirme sürecinin çoğulcu, açık ve hesap verilebilir olmasını sağlayan önemli politika aktörlerinden biri olarak da görülebilir. Fakat diğer taraftan düşünce kuruluşları kendi politik ajanda ve hedefleri olan özel çıkar grupları için bir maske, araç olarak da düşünülebilir. Bu kadar geniş genellemeler ve değerlendirmelerle birlikte dünyada çok farklı düşünce kuruluşları bulunmaktadır (McGann, 2007). Günümüzde sayılan ve etkinlikleri gün geçtikçe artan bu kuruluşlar, sahip oldukları bilgi birikimi, kurumsal ilişkileri, ulusal ve uluslararası ağlar ile bağlantıları, onları politika transferinde etkili bir aktör yapmaktadır. Sorun alanının belirlenmesinden, karar aşamasına, transferin sürecinin anlaşılmasına kadar politika transferinin her aşamasında karar alıcılara yardımcı olan düşünce kuruluşları, aynı zamanda kendi politik ve ideolojik amaçlarının gerçekleşmesi içinde bir çaba içinde olabilmektedirler.

2.1.5.8. Ulusüstü kuruluşlar

Ulusüstü kuruluşlar kural koyma, teknik kapasite ve bilişsel etki sahibi olmaları yönünden politikaların transferi ya da yayılma süreçlerine etki etmektedir. Bu kuruluşlar üyelerini bağlayıcı kararlar alabilmekte ve üyeleri tarafından uygulamaya geçmesini istedikleri politikaların yerelde adaptasyonu için ülkelerin yasalarına etki edebilmektedirler. Ulusüstü kuruluşların, üyelerine nazaran gelişmiş yönetim yapılarından kaynaklanan teknik etki ve bu kurumlar bünyesinde üretilen, toplantılar aracılığı ile üyeleriyle paylaşılan, bilgiden kaynaklanan bilişsel etki, uluslararası kuruluşların politika transferinde önemli aktörler arasında yer almasını sağlamaktadır. Bu bağlamda Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası (DB) gibi kuruluşlar ile örneklendirilebilecek ulusüstü kuruluşlar özellikle zorlayıcı politika transferinde etkili aktörler olarak öne çıkmaktadır (Gürer vd., 2016; Sezgin, 2010).

Konu ile ilgili yapılan çalışmalarda uluslararası örgütlerin faaliyetlerinin genellikle gelişmiş ülkeler tarafından belirlendiği, özellikle bu kuruluşların merkezlerinin Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi gelişmiş ülkelerde olmasının, yapacakları faaliyetleri güdümlü hâle getireceğini ve nihayetinde ulusüstü kuruluşların politika önerilerini etkileyeceği düşüncesi öne çıkan önemli görüşlerdendir. Nitekim Dünya Bankası, IMF, Amerikan Uluslararası Kalkınma Ajansı (United States Agency for International Development-) ve İngiltere Denizaşırı Kalkınma İdaresi (British Overseas Development Administration) gibi uluslararası örgütler, üçüncü dünya ülkelerine yapacakları dış yardımları bu ülkelerin dünya ekonomisiyle bütünleşerek piyasacı politikaları benimsemesine, serbestleştirme, özelleştirme ve yabancı yatırım akışının önünün açılması koşullarına bağlamıştır (Serbest, 2015).

Küreselleşme ve buna bağlı olarak teknolojiye yaşanan gelişmelerin de etkisiyle ulusüstü kuruluşları, devletlerin politikalarında her geçen gün daha belirleyici olmakta ve bir dönem düzen koyucu statüde olan devletlerin yapısını, ulusüstü kuruluşlarca üretilen politikaların düzenleyicisi olma statüsüne evirmektedir.

2.1.6. Politika transferinin konuları

Bir ülke, bir kurum ya da bir teori politika transferine dahil olduğunda, aslında ne transfer edilmektedir? Bu sorunun cevabı; siyasi sisteme, olaylara ve duruma bağlı olarak

neredeyse her şeyin transfere konu edilebileceğidir. Literatürde politika transferi bağlamında tartışılabilir konular sekiz grupta ifade edilmektedir. Bunlar; politika hedefleri, politika içeriği, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve eylemler ve olumsuz derslerdir (Dolowitz ve Marsh, 1996). Bu unsurlardan bazılarının transferi diğerlerine göre daha kolay veya daha zor olabilir, farklı unsurların transferi farklı zorluklarla karşılaşabilir. Ekonomik, sosyal, siyasi ve kurumsal farklılıklar, transferin kolaylığını veya zorluğunu etkileyebilir. Örneğin, bazı politika araçları veya teknikler belirli bir ülkede iyi çalışırken, başka bir ülkede uygulanması daha zor olabilir. Benzer şekilde, kurumsal yapılar veya ideolojik farklılıklar da transfer sürecini etkileyebilir. Bu nedenle, politika transferi sürecindeki farklılıklar ve zorluklar, ülkeler arasındaki farklı ekonomik, sosyal, siyasi ve kurumsal koşullara bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Politika hedefleri ve araçları geniş bir şekilde transfer edilebildiği gibi, belirli gruplar hâlinde veya hepsi birlikte de transfer edilebilir. Politikaların tamamının transfer edilmesi durumunda, politikanın bütünlüğünün korunması için tamamının değil, belli bölümlerinin transfer edilmesi gerektiği konusunda farklı görüşler de bulunmaktadır. Bununla birlikte, politikaların uygulanmasında kullanılan teoriler de transfer edilebilir. Olası olumsuz sonuçlardan kaçınmak için politikaların transfer edilmesi özenle yapılmalıdır (Haktankaçmaz, 2009). Bir ülkede başarılı olduğu düşünülen kurumsal yapılar ve teoriler başka bir ülkeye transfer edilebilmektedir. Bu tür kurumsal transferlere örnek olarak ombudsmanlık sistemi ve etkili AB bölgesel kalkınma ajansları verilebilir.

Politika transferi kapsamında, kolay olmamakla birlikte, ideolojiler transfere konu olabilmektedir. İdeoloji transfer edildikten sonra kurumsal yapılar, plan ve programların transfer edilmesi daha kolaylaşmaktadır. İdeoloji yapılacak transferleri haklılaştıran bir retorik olarak kullanılmaktadır. Özellikle 1970’li yıllardan sonra neoliberal ideoloji, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kapsamındaki politikaların kabul edilmesinde ve yayılmasında böyle bir işlev görmüştür (Cooper, 2012). Bu ideolojinin beslediği, özelleştirme, devletin küçültülmesi gibi politikalar birçok ülkeye aktarılmıştır.

Politika yapıcılar aynı zamanda fikirleri ve davranışları da transfer edebilmektedirler. Fikirlerin transferini ideolojilerden bağımsız olarak ele almak mümkün değildir. Çünkü her fikrin arka planında ideolojik bir bağlam vardır. Devletin küçültülmesi fikri, sosyal devlet fikri, kamunun verimsiz çalıştığı fikri vb. hepsinin arkasında ideolojik bir bağlam vardır. Fikirlerin transferine verilebilecek iyi bir örnek Japonya’nın resmî olarak esinlendiğini

deklare ettiği, İngiltere’deki ajanslaşma girişimi olan “Gelecek Adımlar” (Next Steps) fikridir (Nakano, 2004).

Davranışların transferi en zor olan transferlerden biridir. Çünkü İnsanların davranış biçimlerini değiştirmek aletleri, makineleri veya kuralları değiştirmekten çok daha zordur (Kutlu, 2013). Bununla birlikte her türlü reform ve iyileştirmeleri gerçekleştirecek olan insan kaynağıdır. Politika veya programları uygulayacakların tutum ve davranışları, reformların başarısında önemli bir faktördür. Dolayısıyla kimi zaman politika, program ve projelerinin arkasında yatan tutum ve davranışlar transfer edilecek politika, program ve projelerinden daha önemli olabilmektedir.

Wolman, ABD ile İngiltere arasında politika transferini ele aldığı makalesinde, İngiltere’nin Amerika Kentsel Gelişim Hibe programını transfer ederken programın kendisinden daha çok davranış kalıplarını nasıl değiştirdiğine odaklandığını belirtmektedir.⁶⁶ Politika transferi olarak sadece olumlu ve iyi örnekler aktarılmamaktadır. Aynı zamanda, diğerk ülkelerdeki yanlış uygulamalar, başarısız program ve politikalar da olumsuz dersler çıkarmak için deneyim olarak aktarılabilmektedir (Wolman, 1992).

2.1.7. Politika transferi nasıl yapılır?

Politika transfer analizi, hem fizibilite hem de etkili bir uygulanabilirlik açısından, bir dizi soru şeklinde düzenlenerek etkili bir şekilde yürütülebilir veya uygulanabilir (Sezgin, 2015; Kutlu, 2013):

- Politika transferi ne zaman ortaya çıkmaktadır?
- Politika transferini kimler gerçekleştirmektedir?
- Ne politika olarak transfer edilir?
- Politika transferi nereden yapılır?
- Politika transferin düzeyi nedir?
- Niçin politika transfer edilir?

Politika transferi kavramının karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarına en önemli katkısının belirli bir alanda uygulanan politikalardaki farklılıkların ve bu farklılıklarla ilişkili süreçlerin belirlenmesine olanak sağlaması olduğunu söylemek mümkündür (Hulme, 2006).

Tablo 2.1: Politika transferinin yapılış çerçevesi

NİÇİN Transfer?			Transfer Kimleri İçerir?	Ne Transfer Edilir?	Nereden ?			Transferin Derecesi	Transferi Kısıtlayan Unsurlar	Politika Transferi Nasıl Kanıtlanır?	Hangi Transfer Politika Başarısızlığına Yol Açır?
İstek	İhtiyaç	Zorunluluk			Gecmiş	Ülkenin İçinden	Uluslararası				
Cömertlik	Karşınlar	Zorlayıcı									
Derz Çıkarma / Öğrenme (Tam bir rasyonellik)	Derz Çıkarma (Sınırlı rasyonellik)	Doğrudan Zorlama	Seçilmiş Kişiler	Politikalar (Amaç, İçerik, Araçlar)	İçsel	Merkezi Yönetim	Uluslararası Örgütler	Kopyalama	Politikaların Karmaşıklığı	Medya (Gazete, TV, Radyo, İnternet)	Yeterince Bilgi Edinilmemesi; Transfer
	Uluslararası Bakışlar (İmaj, Konsensüs, Algılar)		Bürokratlar Kamu Görevlileri	Programlar	Küresel	Kent Yönetimleri	Ulusal / Yerel Yönetimler	Öykünme	Geçmiş Politikalar	Raporlar (Yetkililerce hazırlanmış) (Yetkili olmayan kişilerce hazırlanmış)	Tamamlanmamış Transfer
	Dışsalılıklar		Baskı Grupları	Kurumlar		Yerel Yönetimler		Karışım	Yapısal / Kurumsal Unsurlar	Konferanslar	Uygun Olmayan Transfer
	Koşulluluk (Borçlanma) (Ticaret faaliyetlerine eklenmiş koşullar)		Politika Geliştirici / Uzmanlar	İdeolojiler				Esinlenme	Uygulanabilirlik (İdeoloji) (Kültürel yakınlık) (Teknoloji) (Ekonomik) (Bürokratik)	Toplantı / Ziyaretler	
	Yükümlülükler		Danışmanlar / Düşünce Kuruluşları	Davranış / Kültürel Değerler					Dil	Beyanatlarda (Yazılı ve Sözlü)	
			Uluslararası Şirketler	Negatif Derzler					Geçmiş İlişkiler		
			Ulus-üstü Kurumlar								

Kaynak: (Dolowitz, 2000’den aktaran: Sobacı: 2009).

2.1.8. Politika transferinin dereceleri

Politika transferi sürecindeki kilit konulardan birisi de, toplanan bilgilerin ve değerlendirilen politika ve programların ne ölçüde transfer edilebileceği veya edilmesi gerektiğidir. Gerçekten de ulusal politika yapıcılar, topladıkları ve değerlendirdikleri politika ve programları kendi ülkelerine aktarma konusunda bir dizi seçenekle karşı karşıya kalmaktadırlar. Rose (1993) transferin derecesi konusunda “kopyalama”, “adapte etme”, “melezleştirme”, “sentezleme” ve “esinlenme” olmak üzere beş seçenek olduğunu belirtmektedir. Bunlara ek olarak taklit de seçenekler arasında yer alabilir.

Dolowitz ve Marsh ise, politika transferinin derecelerini “kopyalama”, “öykünme”, “melezleştirme ve sentez” ve “esinlenme” olarak dört gruba ayırmışlardır. Bu sınıflandırmada, melezleştirme ve sentezi birleştirerek bir kategori olarak ifade etmişlerdir (Rose, 1993; Kutlu, 2003: 97; Dolowitz & Marsh, 1996). Bunlardan;

- Kopyalama, politika transferi sürecinde bir devletin uyguladığı politikanın, başka bir devlet tarafından hiçbir değişiklik yapmadan aynen benimsenmesini ifade etmektedir (Kapucu ve Kösecik, 2003). Bu durumda, transfer edilen politika tamamen kopyalanır ve değişiklik yapmadan yeni bağlamda uygulanır. Kopyalama, politika

aktarımının en basit ve doğrudan yöntemlerinden biridir, ancak hedef ülkenin koşullarının aynı olması ve politikanın uyum sağlaması gerekmektedir.

- Taklit, bir devletin tek bir devletten transfer edilecek politikayı aynen almamakla birlikte benzer şekilde uygulamaya çalışmasıdır. Bu tür taklit eden devletler, aktif bir katılım gösterdikleri mesajını vermek istemektedirler (Kutlu, 2003).

- Öykünme, bir devletin, başka bir devletin uyguladığı programları ayrıntılı olarak kopyalamayı reddetmek ve “en iyi uygulamaları” oluşturan programları benimsemek anlamına gelmektedir (Dolowitz & Marsh, 1996: 52).

- Melezleştirme ve sentez, transferin gerçekleşeceği devlete en uygun politikaları geliştirmek için iki veya daha fazla devlette uygulanan programların önemli unsurlarını birleştirme sürecini ifade etmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996).

- Esinlenme yöntemi, politika transferi sürecinde kullanılan bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda, politika yapıcılara başka bir ülkede uygulanan politikadan ilham alarak kendi politika değişikliklerini yapma fırsatı sunulur. Bu düzeydeki politika transferi süreci sonucunda elde edilen sonuçlar, transfer edilen politikadan bağımsız olabilmektedir. Uygulanacak politika, orijinal politikadan çok az benzerlik gösterebilir hatta tamamen farklı bir şekilde uygulanabilir. Bu durum, politika yapıcılarının kendi ülkelerinin özel koşullarını dikkate alarak politika değişiklikleri yapma özgürlüğüne sahip olmalarını sağlamaktadır (Kutlu, 2003).

Sonuç olarak, politika transferi sürecinde, devletler transfer edilecek politikayı ne derecede uygulayacaklarını belirleme konusunda serbesttir. Bazı devletler, başka bir yerde başarılı bir şekilde uygulanan politikayı doğrudan kopyalayabilirken, diğerleri sadece bu politikadan esinlenerek kendi politikalarını geliştirebilirler. Bu tercihler, devletlerin kendi ihtiyaçlarına, kaynaklara, kurumsal yapıya ve sosyo-politik koşullara bağlı olarak farklılık gösterebilir. Her bir devlet, politika transferi sürecinde kendi politika tercihini yapma özgürlüğüne sahiptir (Sobacı, 2009).

2.1.9. Politika Transferini Kolaylaştıran ve Zorlaştıran Unsurlar

Dolowitz ve Marsh'ın çerçevesinde transfer süreçlerini kolaylaştıran veya zorlaştıran faktörleri incelemek doğru bir yaklaşım olur. Bununla birlikte, bu faktörlerin politika transferinin başarısını açıklamada oynadığı kritik rol göz önüne alındığında şaşırtıcı olan bu faktörlere ilişkin kapsamlı, ampirik bir genel bakış eksiktir (Marsh ve Sharman, 2009).

Politika transfer sürecinin sonraki aşamalarında, bazı yazarların belirttiği gibi (Kerlin, 2009; Gullberg ve Bang, 2015) farklı faktörler rol oynamaktadır. Ayrıca, bir transfer sürecinin belirli aşamalarında belirli faktörler belirleyici hâle gelir (Sugiyama, 2016). Stone (2016), aktarılabirlikte bağlamın rolü, aktörlerin politika transfer sürecini iyileştirme veya karmaşıktırmadaki rolü ve öğrenmenin bilgi transferini oluşturmadaki rolü gibi bu başarısızlık veya başarı nedenlerinden bazılarının tekrar ettiğini belirtmiştir.

Politika transferinin başlama nedenlerine ek olarak, bu nedenlerin etkinliğini belirleyebilecek ve yakınsama düzeyini etkileyebilecek destekleyici ve kolaylaştırıcı faktörler de mevcuttur. Bu faktörler; “ölkelerin özelliklerine ilişkin faktörler” ve “politikaların özelliklerine ilişkin faktörler” olmak üzere iki kategoride sınıflandırılabilir. Ülke özelliklerine ilişkin faktörler arasında ‘kurumsal yapı’, ‘kültürel yapı’ ve ‘sosyo-ekonomik yapı ve kalkınma’ yer almaktadır (Sobacı, 2009). Dolayısıyla, bu unsurlar bakımından ölkeler arasında bulunan bir yakınlık veya benzerlik, politika yakınsamasının uygulanması üzerinde olumlu bir etkiye sahip olacaktır.

Bir politikanın özelliklerine ilişkin unsurlar arasında ‘politika türü’ ve ‘politikanın çeşitli boyutları’ yer almaktadır. Dolayısıyla, belirli bir politikanın paradigma, hedefler ve araçlar gibi çeşitli boyutlarda değerlendirilebileceği ve bu boyutlardan bazılarında (örneğin, araçlar boyutunda) yakınsama sağlamanın daha kolay gerçekleşebileceği savunulmaktadır (Holzinger ve Knill, 2005). Özetle, ulusal politikaların belirli alanlarda yakınsamasının birçok nedeni vardır. Bu nedenlerden bazıları ulusal politika yapıcılar için daha aktif bir rol anlamına gelirken (gönüllü sorun çözme ve uluslararası iletişim gibi), diğerleri ulusal politika yapıcılar için daha pasif bir rol anlamına gelir (zorlama ve uluslararası uyumlaştırma gibi) ve hatta paydaşların rızasıyla belirli politikaların benimsenmesi yoluyla yakınlaşma, böyle bir rıza olmadan bile gerçekleşebilmektedir. Dahası, ulus devletlerin ekonomik, kültürel ve kurumsal yapıları politika yakınsamasının derecesi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir.

Günümüzde hükümetlerin karşı karşıya olduğu sorunlar karmaşık olduğu gibi çözümler de karmaşıktır. Bir politikayı aktarırken, uygulamanın arkasındaki teoriyi analiz etmek oldukça önemlidir. Örneğin, performans bütçelemesini transfer eden birçok ölkede bulunmaktadır. Ancak, kurumsal eksiklikler nedeniyle beklenen faydanın ülkemizde olduğu gibi sağlanamadığı görülmüştür. Programın karmaşıklığı, daha fazla kaynak ve kapasite gerektirdiğinden transfer edilebilirlik sürecini etkileyen bir faktördür. Bu nedenle, daha karmaşık programların transfer edilmesi daha zor olacaktır (Chilman, 1992).

Rose, bu konu hakkında altı farklı hipotez ortaya koymaktadır (Rose, 1993).

1. Çok hedefli programlar yerine tek hedefli programların transferi daha kolay olabilir;
2. Problemin kolaylığı, transferin gerçekleşme ihtimalini artırabilir;
3. Çözüm ve problem arasındaki ilişki ne kadar doğrudan algılanırsa, transfer edilmesi o kadar muhtemel olabilir;
4. Bir politikanın algılanan yan etkileri azaldıkça, transfer ihtimali artabilir;
5. Aktörler, bir programın başka bir yerde nasıl işlediği hakkında ne kadar çok bilgiye sahip olursa, programın transferi o kadar kolay olur;
6. Program çıktılarının öngörülebilirliği arttıkça, transfer işlemi de basitleşebilir.

Rose'a göre, politika yapıcılar, seçici olmaktan ziyade, önce mirasçılardır. Göreve başlamanın şartı olarak var olan anayasa ve yasalara uymak konusunda yemin etmektedir. Yeni programlar daha çok yeni alanlardan ziyade mevcut yapılar üzerinde veya mevcut yapıların yıkılarak yerine inşa edilmesiyle oluşturulmaktadır. Daha önceki dönemden gelen yükümlülüklerle dolu bir politika ortamında başlamak zorundadırlar (Rose, 1993).

Geçmişe dayanan politikalar, aktörlerin politika transferi sürecinde, nelere bakacakları ve neleri aktarılacakları konusunda kısıtlamaktadır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta Blair Hükümetinden önce yönetimde olan Muhafazakar Hükümetin çalışma hayatına karşı tutumu, Blair Hükümetinin mevcut programları değiştirmesini veya alternatifler sunmasını zorlaştırmıştır (Sobacı, 2009).

Politika transferi sürecinde kurumsal ve yapısal kısıtlamalar politika yapıcılarının karşı karşıya kaldıkları önemli bir sorundur. Kapitalist devlet yapısından sosyalist bir devlet yapısına veya eyalet sistemine sahip bir devlet ile üniter yapılı bir devlet arasında politika transferinin gerçekleşmesi belli zorluklara sahiptir. Wolman, kurumsal ve yapısal kısıtlamalara örnek olarak, ABD'nin federal yapısının İngiltere sisteminden politika transferi sürecinde önemli kısıtlar oluşturduğunu belirtmektedir (Wolman, 1992). Ancak bu kurumsal ve yapısal farklılıklara sahip devletler arasında, politika transferinin gerçekleşmeyeceği anlamına gelmemektedir.

Politika transferini kısıtlayıcı bir unsur da politikanın uygulanabilirliğidir. Transfer edilecek politikanın uygulanabilirliği açısından, iki devlet arasında ideolojik ve kültürel yakınlık, bürokratik yapı, sahip olunan teknolojik altyapı, ekonomik kaynaklar önemli unsurlar olarak öne çıkmaktadır (Wolman, 1992; Dolowitz ve Marsh, 2000). Robertson, hem

transferin gerçekleşmesi hem de transferin başarısının transferi gerçekleştirecek ülkedeki siyasi ideolojinin, transferin gerekleştirildiğı ülkedeki baskın siyasi ideolojiyle tutarlı olması durumunda daha olası olduğunu belirtmektedir (Robertson, 1991).

Araştırmalar, politika başarısızlığı üzerinde üç temel faktörün belirleyici olduğunu ortaya koymuştur. İlk faktör, politikanın transfer edileceğı ülkenin, ilgili politika veya kurum hakkında yeterli bilgiye sahip olmamasıdır ve bu durum yetersiz bilgiye dayalı transfer olarak adlandırılmaktadır. İkinci faktör, politikanın transfer edilmesine rağmen, transfer edilen lkede, söz konusu politikayı veya kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir öğenin transfer edilememesiyle ilgilidir ve bu durum tamamlanmamış transfer olarak adlandırılır. Üçüncü faktör ise, politikanın transfer edildiğı ülke ile politikayı transfer eden ülke arasındaki ekonomik, sosyal, politik ve ideolojik farklılıkların yeterli düzeyde dikkate alınmamasıyla ilgilidir ve bu durum uygun olmayan transfer olarak nitelendirilir (Dolowitz ve Marsh, 2000).

Politika, program veya kurumların transferi, politikayı transfer eden ülkenin yerel şartlarına tam olarak uyarlanmadığı takdirde benimsenme konusunda zorluklar yaratabilir ve dirençler oluşturabilir. Ayrıca, zorla aktarılan veya transfer edilen ülkeye uygun olmayan bir politika transferi, belirsizliğin ve istikrarsızlığın kaynağı olabilir. Bu nedenle, politika transferinin doğıru bir şekilde planlanması ve uygulanması, politikanın başarılı bir şekilde benimsenmesi ve sürdürülmesi açısından hayati önem taşımaktadır.

2.2. Politika Transferine Örnekler

Dünya genelinde birçok ülke, 1980’lerden sonra kamu sektörü reformunun bir unsuru olarak stratejik planlama uygulamalarını gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte, ülkeler arasında benzerliklerin yanı sıra farklılıklar da bulunmaktadır. Dünyada stratejik planlama uygulamaları yakından incelendiğinde, ülkelerin bir kısmında hükümet seviyesinde farklı sektörlerle birlikte katılımcı bir planlama anlayışı hâkimken, ABD ve Hollanda gibi ülkelerde kurumsal düzeyde bir planlama anlayışı öne çıkmaktadır. Ayrıca, Malezya ve İrlanda gibi her iki yaklaşımı da ağırlıklı olarak kullanan ülkeler de mevcuttur (Sayğılı, 2014: Barca ve Nohutçu, 2013). Çalışmanın buradan sonraki kısmında öncelikle ABD ve İrlanda üzerinden dünyada politika transferine ilişkin örnekler ele alınacak ardından ise Türkiye’de 2000’li yıllara kadar politika transferinin nasıl bir seyir izlediğı değıerlendirilecektir.

2.2.1.ABD ve İrlanda’da politika transferi

Amerika Birleşik Devletleri’nde Osborne ve Gaebler’in 1992 yılında yayınlanan çalışmalarıyla ortaya çıkan ve Al Gore tarafından hazırlanan Ulusal Performans Raporu’nda genel çerçevesi çizilen stratejik planlama uygulaması, ertesi yıl yasalaşarak Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu (GPRA) ile federal kurumlar için stratejik planlama hazırlamayı bir yükümlülük hâline getirmiştir. Mevzubahis olan yasa, 1994 ile 1996 yılları arasında öncelikli olarak pilot kurumlarda uygulanmış, 1997 yılı itibari ile tüm federal kurumlar için zorunlu hâle gelmiştir. Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu’nun başlıca üç ana hedefi olduğunu söylemek mümkündür. Bunlardan ilki, Amerikan halkının hükümete olan güvenini artırmak ve federal kurumların düzenli ve sistematik bir şekilde hesap verebilir olmasını sağlamak için performans programı reformlarını başlatmaktır. İkinci hedef, federal hükümetin idari kapasitesini artırarak Kongre’nin süreçler hakkında daha doğru bilgi edinmesini ve karar alma mekanizmasının iyileştirilmesini sağlamaktır. Üçüncü hedef ise, yöneticilerin hizmet sunumundaki başarı oranını artırarak hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyetinin yükseltilmesidir (Office of Management and Budget, 1993; Barca ve Nohutçu, 2013; Coşkun, 2011).

Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanunu kapsamında kurumlar; amaç ve hedeflerini, bu amaç ve hedeflere nasıl ulaşacaklarını, misyon beyanlarını ve ulaşmayı planladıkları amaç ve hedeflere doğru ilerlemelerini etkileyebilecek faktörleri ortaya koyan bir stratejik plan geliştirmeleri gerekmektedir. Stratejik plana ek olarak, kurumlar bütçelerine dayalı olarak yıllık performans planları hazırlamalıdır. Bu planlar her program için istenen performans hedeflerini içermelidir. Belirlenen hedefler nesnel ve ölçülebilir olmalıdır. Bir diğer gereklilik de yıllık performans raporunun hazırlanmasıdır. Bu rapor, mali yıl boyunca her bir program süreci için istenen ve ulaşılan performans düzeylerinin karşılaştırmasını içermelidir (Radin, 2000). Yıllık performans raporları aracılığıyla, belirlenen hedeflere ne kadar yaklaşıldığının ve gerçekleşen performansın stratejik plan ve yıllık performans planlarına uygun olup olmadığının sağlanması yapılmaktadır. Bu raporlar aynı zamanda hedeflere ulaşmak için alınan önlemleri ve yapılan harcamaları da içermektedir. Bu sayede kurumların performansını değerlendirmek ve gerektiğinde iyileştirmeler yapmak için gerekli veriler sağlanmış olur (Kristensen vd., 2002).

GPRA’nın uygulanmasıyla ilgili olarak bir dizi sorun tespit edilmiştir. Bu sorunlar performans bilgilerinin karar alma sürecinde etkili bir şekilde kullanılmaması, ilgili

mevzuatta kimin sorumlu olduğu belirtilmemiş olması ve güvenilir performans bilgilerine zamanında ulaşılamamasıdır. Bu sorunları iyileştirmek üzere 2010 yılında yeni bir yasa olan Hükümet Performans ve Sonuçları Kanununun Modernizasyonu Kanunu (GPRAMA) hazırlanmış ve 2011 yılında kabul edilmiştir (Saygılı, 2014). Yasayla birlikte GPRA'ya belirli değişiklikler getirilmiş ve politika alanlarında yeni prosedürler devreye sokulmuştur. Elektronik raporlama yüzdesinin artırılması; stratejik planlama, performans planlaması ve performans raporlamasının küçük değişikliklerle devam edilmesi; belirli dönemlerle bütçe teklifi tarihlerinin yeniden düzenlenmesi ve Başkan'ın görev süresine uygun olarak ayarlanması; hedef düzeyindeki yöneticilere sorumlulukların devredilmesi ve politika alanında performans ölçümünün başlatılması da dâhil olmak üzere çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Yeni yasa stratejik planlamanın kurumsallaştırılmasına daha fazla önem vermiş ve planın amaç ve hedefler bölümünde ilgili kurumlarla koordinasyona ilişkin bilgilere yer verilmesi kararlaştırılmıştır (Brass, 2012).

GPRAMA, GPRA'dan farklı olarak kurumsallaşmaya vurgu yapmaktadır. Bu nedenle stratejik planın adı “Kurumsal Stratejik Plan” olarak değiştirilmiştir. Daha önce beş yıllık bir dönem için belirlenen stratejik planların GPRAMA ile dört yıllık bir dönem için belirlenmesi ve daha önce üç yılda bir güncellenen stratejik planların her yıl güncellenmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. GPRA misyon, amaç ve hedefler ile bunlara nasıl ulaşılacağını tanımlarken, yeni sistem bunlara ek olarak kurumlar arası işbirliğini de beraberinde getirmektedir. Kongre ve paydaşların stratejik planlama sürecine dâhil edilmesine ilave olarak, Kongre ile düzenli bilgilendirme ve istişare GPRA'ya kıyasla GPRAMA kapsamında farklı şekilde düzenlenen konulardandır (Brass, 2012).

GPRA ve GPRAMA arasında performans planları ve performans raporları açısından da farklılıklar bulunmaktadır. Performans planları ve performans raporları ile ilgili olarak, her ikisi de stratejik planların yanı sıra kurumsallaşmayı vurgulamış ve yıllık performans planlarının kurumsal performans planları olarak anılmaya başlanması ve performans raporlarının kurumsal performans güncellemeleri olarak tanımlanmasıyla isim değişikliğine gitmiştir. GPRA kapsamında performans planları ve performans raporları bir yıl için hazırlanırken, yeni düzenlemeler kapsamında kurumsal performans planları artık iki yıl için hazırlanmaktadır. Kurumsal performans planları ayrıca bir önceki yılın planına ilişkin güncellenmiş bilgileri ve gelecek yıla ilişkin amaç ve hedefleri de içermelidir (Saygılı, 2014).

Yeni düzenlemeler kapsamında, kurumsal performans güncellemeleri olarak bilinen performans raporları, yıl boyunca birden fazla bilgi girişi yapılmasına izin verecek şekilde hazırlanmıştır. Yıllık performans planları, GPRA'nın gereklilikleri doğrultusunda performans hedeflerini ve ilgili göstergeleri içerirken, yeni düzenlemeler ile birlikte hedeflerin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinden sorumlu liderlerin belirlenmesi ve dâhil edilmesi sağlanmıştır. Kurum performans planlarına yeni düzenleme ile eklenen güncellemeler arasında, yönetim zorluklarının tanımlanması ve düşük öncelikli program aktivitelerinin tespiti sonrasında belirlenen gerekçelerin de yer alması bulunmaktadır. GPRA'nın performans raporları ve planlarında performans göstergelerine yer verilirken, GPRAMA'da, performans hedeflerine ulaşamaması durumunda başarısızlık nedenlerinin belirlenmesi ve başarılı olunabilmesi için alınacak önlemlere dair bilgilerin yanı sıra, hedeflere ulaşamama durumunun nedenleri de kurum performans güncellemelerinin içeriğine dâhil edilmiştir (Saygılı, 2014).

ABD uygulamasında dikkat çeken husus, sistemin sürekli olarak iyileştirilmeye çalışılmasıdır. Bu kapsamda, paydaşların sürece dâhil edilmesi ve sorumlu kişilerin belirlenip eğitilerek sürecin geliştirilmesi ABD uygulamasının özellikleri arasında yer alır. GPRAMA uygulaması ile birlikte, kullanılan unsurların yeniden düzenlenmesi ve uygulamadan elde edilecek verimin artırılması hedeflenmiştir.

Kamu reformlarını başarılı bir şekilde uygulayan ülkelerden biri olan İrlanda, stratejik yönetim anlayışına geçiş sürecini, 1996 yılında yayınlanan “Daha İyi Hizmet Sunmak” (Delivering Better Government) adlı rapor ile başlatmıştır. Bu raporun temel amacı, kaynak dağılımında etkinlik ve ulusal kalkınmaya katkı hedeflerine ek olarak, bilgi özgürlüğü, şeffaflık, hizmet kalitesinin artırılması ve hesap verebilirlik konularına odaklanmak olmuştur. Bu sayede İrlanda, kamu yönetimi alanında önemli başarılar elde etmiş ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara daha etkili ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamıştır. Nihayetinde, 1997 yılında Kamu Hizmet Yönetimi Kanunu kabul edilmiştir. Bu yasa, Altı Yıllık Ulusal Kalkınma Planlarıyla uyumlu olacak şekilde üç yıllık Stratejik Plan Belgeleri hazırlanmasını öngörmekteydi. Yasal düzenleme yürürlüğe girdikten sonra altı ay içinde, stratejik plan beyanları hazırlanmaya başlanmıştır. Böylece, İrlanda kamu yönetimi daha planlı ve stratejik bir şekilde yönetilmeye başlanmıştır (Saygılı, 2014).

Kasım 1997'de Hükümet, her bakanlıktan en üst düzey yetkililerden oluşan Genel Sekreterler Grubu'na strateji belgesinde yer alacak konular üzerine çalışılması talimatını vermiştir. Bu talimatı takiben, Genel Sekreterler Grubu, strateji belgesinde dikkate alınacak

unsurları belirlemiştir. Bahsedilen unsurlar misyon beyanı, görev ve çevre analizi, strateji beyanı, bölümler arası konuların belirlenmesi ve yönetimi, üst düzey hedefler, başarı faktörleri, kaynak tahsisi ve yeniden tahsis problemleri ile bölüm hedeflerini gerçekleştirebilme becerisi şeklinde açıklanmıştır (Boyle ve Fleming, 2012).

Organizasyon stratejisi ve bölümlere ait iş planlarının tanımlanmasını içeren iş planlama süreci ile insan kaynakları yönetimi, mali yönetim, bilgi teknolojileri ve bilgi özgürlüğü gibi konuları uygulamak için atılacak adımları kapsayan kamu hizmeti değişim programı, stratejik yönetim sürecinin bölümlere yerleştirilmesinin iki ana unsuru olarak belirlenmiştir. Bunun yanı sıra, bölümler arası uyum, ölçülebilir ve ölçülemez performans göstergeleri, alt teşkilatlarla ilişkiler, sistemin diğer kamu kurumlarına uygulanarak geliştirilmesi, izleme ve raporlama, düzeltici eylemler için gerekli prosedürler gibi unsurlar da Genel Sekreterler Grubunun belirttiği dikkate alınması gereken konulardandır (Boyle ve Fleming, 2012).

Stratejik yönetim çalışmalarında yer alacak kişilerin uygun şekilde eğitilmiş veya kalifiye olmaları gerekmektedir. Strateji dokümanları, Bakan'ın onayından sonraki altmış gün içinde parlamentoya sunulmaktadır. İrlanda'nın stratejik yönetim sürecinde, Yıllık İlerleme Raporları ilgili bakanlara takdim edilir ve stratejik yönetim uygulamaları bağımsız bir bütçeden yürütülür. İrlanda sisteminde, hesap verebilirlik konuları önceliklidir ve stratejik yönetim süreci, Strateji Belgeleri, Strateji Dokümanları ve bu belgelerin Kalkınma Planlarına uygunluğunu içeren unsurları da kapsamaktadır. (Saygılı, 2014).

İrlanda uygulamasına göre, stratejik planlar ilgili Bakan ve Genel Sekretere sunulur. Fakat, Bakanın onayından önce stratejik planlar Başbakana gönderilerek Hükümet Programları ile karşılaştırılmaktadır. Planlar, ayrıca elektronik ortamda kamunun erişimine de sunulur. Alt birimler, stratejik planlarla uyumlu iş planları oluşturarak faaliyet gösterirler. Bakanlığa sunulan yıllık ilerleme raporları, amaçları ve stratejileri de içermektedir. Bunun yanı sıra, bu belgeler performans değerlendirmeleri, başarısız hedefleri ve neden başarısız olduklarını da kapsamaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015). Kurum Sekreterleri Koordinasyon Grubu, stratejik yönetim sürecindeki sorunlarla ilgili Parlamento'ya raporlar sunarak bilgi vermektedir. Parlamento içinde oluşturulan komisyonlar da müşteri hizmet planlarına dayanarak değerlendirmeler yapmaktadır. İrlanda sistemi, hesap verebilirliği ve kurumlar arası koordinasyonu, insan kaynaklarının gelişimine odaklanarak sağlamaktadır (Songür, 2011).

2.2.2. 2000’li yıllara kadar Türkiye’de politika transferi

1980 sonrası dönem, Türkiye için “yapısal uyarlama dönemi” olarak adlandırılır ve 1945 sonrası “idari reform dönemi”nden farklıdır çünkü devletin işlevi ve konumu üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin bir kısmı kamu yönetimi reformları olarak adlandırılır ve kaynakları arasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (DB) ve Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası ve uluslararası kuruluşlar ile çeşitli ülkeler bulunur (Güler, 2003).

DB, ülkelerin hedeflerine ulaşmalarına destek vermek için ülke destek stratejisi (Country Assistance Strategy (CAS)) adı verilen bir politika anlayışı benimsemekte ve kredi talep eden ülkelerin yapısal değişimleri gerçekleştirmeleri için programlar uygulamaktadır. Bu amaçla Türkiye ile birçok kredi anlaşması imzalanmıştır ve Birinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PEPSAL-I) gibi 1. CAS dönemine denk gelen programlar kapsamında çeşitli reformlar taahhüt edilmiştir (Kayıkçı, 2010).

PEPSAL-I, Dünya Bankası'nın Türkiye'ye sağladığı kredi için gereken önkoşulları ve taahhütleri içeren üç alt başlıktan oluşmaktadır. Bu alt başlıklar kamu kesimi reformu, bankacılık reformu ve makro ekonomik çerçevedir. Anlaşmanın stratejik planlama ile ilgili kısmı kamu kesimi reformu altındaki kamu harcama yönetimi reformu bölümünde yer almaktadır. Türkiye’de stratejik planlama anlayışının hayata geçirilmesi için kamu kurumlarının politika oluşturma kapasitesinin artırılması ve politikaların maliyetlendirilmesi sürecinin içerilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, PEPSAL-I kapsamında Türkiye’de bir kılavuz hazırlanması taahhüt edilmiştir (Saygılı, 2014).

IMF, Türkiye’ye yapılan mali destek programları çerçevesinde zorunlu politika transferleri yapmıştır. Zorunlu politika transferi kapsamında, IMF tarafı Türkiye’ye kredi veya mali yardım vermesi karşılığında, belirli ekonomik politikaları uygulamasını talep etmiştir. IMF’den yapılan zorunlu politika transferleri genellikle ekonomik istikrarın sağlanması, kamu maliyesinin düzeltilmesi, enflasyonun kontrol altına alınması, sürdürülebilir büyümenin teşvik edilmesi ve finansal sektörün güçlendirilmesi gibi hedeflerle ilgili olmuştur. Bu politikaların, IMF’nin Türkiye’nin ekonomik durumunu düzeltme ve finansal istikrarı sağlama çabalarının bir parçası olduğu belirtilmiştir.

IMF ile yapılan anlaşmalarda, zorunlu politika transferlerinin uygulanması genellikle programın başarısı ve kredinin serbest bırakılması için bir şart olarak belirlenmiştir. Türkiye, IMF’nin talep ettiği politikaları yerine getirmemezse, mali yardıma erişimin sınırlanabileceği

veya askıya alınabileceği ifade edilmiştir. Ancak, IMF ile yapılan anlaşmalar ve zorunlu politika transferleri genellikle tartışmalı olmuştur. Bazı eleştirmenler, IMF politikalarının sosyal harcamaları kısıtladığını, ekonomik eşitsizliği artırdığını ve ekonomik büyümeyi engellediğini iddia ederken, diğerleri IMF'nin disiplinli mali politikalar ve yapısal reformlar aracılığıyla ekonomik istikrarı sağlama ve dış finansman sağlama konusunda önemli bir rol oynadığını savunmuşlardır.

Bülent Ecevit'in başbakanlık yaptığı 1999-2002 dönemi, Türkiye'nin politika transferleri yoluyla iç ve dış politikalarında değişim sağlamaya çalıştığı bir dönem olarak değerlendirilebilir. Bu süreçte gerçekleştirilen politika transferleri, Türkiye'nin ulusal ve uluslararası düzeydeki politik, ekonomik ve sosyal değişimlere yanıt verme çabalarını yansıtmaktadır.

Ecevit Hükümeti dönemi, ekonomik politika alanında önemli politika transferlerini içermektedir. Bu dönemde, Türkiye'nin ekonomik istikrarı sağlamak ve yapısal reformları gerçekleştirmek amacıyla uluslararası finans kuruluşlarıyla işbirliği yapması dikkat çekicidir. IMF ile yapılan anlaşmalar doğrultusunda, mali disiplin sağlanması, kamu harcamalarının kısıtlanması, vergi reformu ve özelleştirme gibi adımlar atılmıştır. Bunun yanı sıra, finansal sektörün güçlendirilmesi ve yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi gibi politikalar da uygulanmıştır.

Ecevit Hükümeti döneminde gerçekleştirilen politika transferleri, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde ilerlemesine de katkı sağlamıştır. AB uyum süreci kapsamında yapılan politika transferleri, demokratikleşme, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve ekonomik reformlar gibi alanlarda AB standartlarına uyum sağlama çabalarını içermiştir. Yasal düzenlemeler yapılarak AB müktesebatına uyum sağlanmış, siyasi ve ekonomik entegrasyon için çalışmalar yürütülmüştür.

Ecevit Hükümeti dönemi politika transferleri, terörle mücadele ve güvenlik politikalarında da önemli adımların atıldığı bir dönem olmuştur. Terör örgütleriyle mücadelede uluslararası işbirliği ve bilgi paylaşımı artırılmış, terör finansmanının önlenmesi ve sınır güvenliğinin sağlanması gibi alanlarda politika transferleri gerçekleştirilmiştir. Terörle mücadelede teknolojik yeniliklerin kullanımı ve güvenlik birimlerinin kapasitesinin artırılması da önemli adımlar arasında yer almaktadır.

Ecevit Hükümeti döneminde gerçekleştirilen politika transferleri aynı zamanda dış politika ve bölgesel ilişkiler alanında da etkili olmuştur. Türkiye, bölgesel ilişkilerin geliştirilmesi ve uluslararası işbirliğinin artırılması amacıyla politika transferlerine önem

vermiştir. Orta Doğu barış sürecine katkı sağlama amacıyla bölge ülkeleri ve uluslararası aktörlerle diyalogu güçlendirmek için politika transferleri gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, Balkanlar, Kafkasya ve Orta Asya gibi bölgelerle ilişkilerin geliştirilmesi, enerji güvenliği ve ekonomik işbirliği gibi konularda politika transferleri gerçekleştirilmiştir.

Ecevit Hükümeti döneminde politika transferleri, insan hakları ve demokratikleşme alanlarında da önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. İnsan hakları konusunda uluslararası standartlara uyum sağlama ve demokratik reformları hayata geçirme çabaları politika transferlerinin bir parçası olmuştur. Bu dönemde yargı reformları, ifade özgürlüğünün güçlendirilmesi, azınlık hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği gibi konularda politika transferleri gerçekleştirilmiştir. Sivil toplumun güçlendirilmesi, katılımcı demokrasi ve insan hakları eğitimi gibi politika alanları da Ecevit Hükümeti döneminde ele alınmıştır.

Son olarak, Ecevit Hükümeti dönemindeki politika transferleri eğitim politikalarında da görülmüştür. Eğitimde kaliteyi artırmak, eğitim fırsatlarını eşit şekilde sunmak ve öğrenci başarısını yükseltmek amacıyla politika transferleri gerçekleştirilmiştir. Eğitim sisteminin yapılandırılması, müfredat yenilenmesi, öğretmen eğitimi ve mesleki eğitim alanlarında politika transferleri önemli adımlar olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, uluslararası eğitim standartlarına uyum sağlama ve uluslararası öğrenci değişim programları gibi konular da politika transferleri çerçevesinde ele alınmıştır.

Yine 2002 yılı öncesi dönem incelendiğinde; Türkiye'nin AB'den zorunlu politika transferi yapmadığı görülmektedir. Türkiye, 1987 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (şu anki adıyla Avrupa Birliği) tam üyelik başvurusunda bulunmuş olsa da, 2002 yılı öncesi dönemde üyelik müzakereleri başlamadığından zorunlu politika transferleri de gerçekleşmemiştir. Bununla birlikte, Türkiye'nin AB üyeliği süreci boyunca, AB tarafından talep edilen politika reformları ve uyum süreci çerçevesinde Türkiye tarafından çeşitli politikalar uygulanmıştır. Bu politikalar, Türkiye'nin AB standartlarına uyum sağlaması ve AB müktesebatını yerine getirmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Örneğin, 2001 yılında Türkiye, AB ile Katılım Ortaklığı Belgesi'ni imzalayarak, Türkiye'nin AB üyeliği için gerekli politika reformlarını uygulamayı taahhüt etmiştir. Bu bağlamda, Türkiye, demokratikleşme, insan hakları, hukukun üstünlüğü, ekonomik rekabet gücü, çevre koruma, tarım reformu ve diğer alanlarda politika değişikliklerini gerçekleştirmiştir. Ancak, bu politika reformları, AB tarafından Türkiye'ye finansal destek sağlamadığından veya zorunlu politikaların uygulanmasını şart koşmadığından zorunlu politika transferleri olarak adlandırılmaz. Bunun yerine, Türkiye'nin AB'ye üyelik

sürecinde kriterleri yerine getirmesi ve gerekli politika reformlarını gerçekleştirmesi beklenmiştir. 2002 yılı sonrasında, Türkiye'nin AB üyeliği müzakereleri resmen başlamış ve bu süreçte Türkiye, AB tarafından talep edilen politika reformlarını gerçekleştirmek için çeşitli politikaları uygulamıştır. Bu dönemde, Türkiye'nin AB'den mali yardım alması ve projeler için fon sağlanması gibi destekler de mevcut olmuştur.



3. POLİTİKA TRANSFERİNİN HUKUKİ PROSEDÜRÜ: TÜRKİYE-AB MÜZAKERE SÜRECİ

Avrupa Birliği-Türkiye ilişkileri, birliğin kuruluşundan bu yana oldukça istikrarsız bir seyir izlemiştir. 2002 yılından bu yana Türkiye'de iktidarda olan AKP, iktidara gelmesinin hemen ardından AB'ye üyelik yolunda somut adımlar atmaya çalışmıştır. AKP iktidarı, en yoğun olarak 1999-2005 yılları arasında yaşanan ve devam eden Avrupalılaşma sürecini adaylık statüsünün ilanı ve katılım müzakerelerinin başlamasıyla ele almıştır. Türkiye, reform süreciyle birlikte yeni bir siyasi döneme girmiştir (Sipahioğlu, 2017). Bu dönemde, güçlü AB koşulluluğu ile Türkiye'nin siyasi dönüşüm motivasyonu birleştiği için Avrupalılaşma süreci başarıyla sürdürülmüştür.

Reform süreci 2005'ten 2011'e kadar oldukça yavaş bir tempoda ilerlemiştir. Dönemim politikalarıyla ilgili olarak, AKP'nin AB'deki beklentilerin aksine yaygın bir şekilde Avrupalılaşmayı seçmediği söylenebilir. AKP'nin 2011'deki üçüncü seçim zaferiyle Türkiye göreceli olarak AB'ye yönelik motivasyonun azalması olarak tanımlanabilecek "Avrupalılaşmama" şeklinde yeni bir kavramla tanıştı (Sipahioğlu, 2017). Avrupalılaşmanın ağırlıklı olarak kalkınma ile ilişkilendirilen olumlu bir kavram olarak kullanılması çok uzak değildir. AKP'nin AB reformları konusunda çok motive bir başlangıç yapmasına rağmen kendi politikasına daha uygun reformları seçerek reform sürecini yavaşlattığı görülmektedir (Düzgit ve Kaliber, 2016). Zayıflayan AB koşulluluğuna bağlı olarak, 2011'den itibaren Avrupalılaşmadan uzaklaşma süreci hız kazanmıştır.

AB'de Türkiye'nin üyeliği ile ilgili tartışmalarda bir yandan Kopenhag Kriterlerinin gerekleri tartışılırken, diğer yandan yüksek nüfus, demokrasi ve insan hakları konuları ele alınmıştır. Almanya, Fransa ve Avusturya'nın 2004 yılında Türkiye'ye imtiyazlı üyelik teklif etmesiyle, Türkiye'nin AB üyeliği için üyelikle sonuçlanmayabilecek ucu açık bir üyelik süreci içinde olma ihtimali ile birlikte bir belirsizlik dönemi başlamıştır (Düzgit ve Kaliber, 2016). AB koşulluluğunun bu azalan güvenilirliği, AB'nin Kürt sorunu, Kıbrıs sorunu, mülteci sorunu, ekonomik sorunlar gibi tartışmalı konulardaki taleplerine ilişkin şüphelerini açıkça dile getiren yüksek sesli Avrupa şüpheli koalisyonunu doğurmuştur.

Ayrıca Kıbrıs sorunu ve bazı ülkelerin vetoları gibi dış faktörlerin, AKP Hükümetleri tarafından Türkiye'nin AB yolundan uzaklaşma nedeni olarak öne sürüldüğünü söyleyebiliriz. Saatçioğlu'na göre reformlardaki çeşitlilik, AB koşulluluğunun değişen güvenilirliği dışındaki faktörlerden kaynaklanmaktadır. AB'nin güvenilirliğinin düşmesi ana

neden olsaydı, bu reformların 2005'ten çok daha önce zayıflaması gerekirdi (Saatçioğlu, 2014). Bu nedenle, AB reformları başlangıçta AKP tarafından kendini güçlendirmek ve bir sonraki seçimlere hazırlanmak için kullanılmıştır.

3.1. AKP Döneminde Türkiye-AB Müzakere Süreci

3.1.1. Hükümetlerarası konferans

Hükümetlerarası Konferans, Avrupa Birliği'nin siyasi kararlarının alındığı bir kurumdur. Bu konferans, aday ülkelerin başmüzakerecisi ve AB üyesi devletlerin hükümet temsilcilerinin katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Genellikle dışişleri bakanlarından oluşan hükümet temsilcileri, konferansta müzakere başlıklarının açılıp kapatılmasını ilan ederler. Hükümetlerarası Konferans toplantıları düzenli olarak yapılmaz, ancak müzakere süreci başlayan her aday ülke için bir toplantı düzenlenmektedir. Türkiye, aday ülke statüsündeyken 3 Ekim 2005 tarihinde ilk Hükümetlerarası Konferans'ını gerçekleştirmiştir. Bu konferansta, Türkiye'nin müzakere sürecinin başlatılması kararı alınmış ve müzakere çerçeve belgesi kabul edilmiştir (Kaya, 2011).

3.1.2. Tarama süreci

AB üyeliği sürecinde aday ülkeler, AB mevzuatına uyum sağlamak için çeşitli reformlar gerçekleştirmek zorundadır. Bu süreç, aday ülkenin AB mevzuatıyla uyumlu hâle gelmesi ve AB'ye katılabilecek bir seviyeye yükselmesi için gereklidir. Tarama süreci, bu uyum sürecinin önemli bir aşamasıdır. Tarama süreci, AB Komisyonu uzmanlarının aday ülkeye gelerek, açılan fasıllar ile ilgili AB mevzuatı hakkında bilgi vermesiyle başlar. AB Komisyonu, 35 başlık altında açılan fasılların her biri için aday ülkeye bilgi sağlar. Bu süreçte, aday ülkenin mevzuatı ve müktesebata uyum için yapılacak çalışmalar hakkında bilgi alınır.

Tarama sürecinin amacı, aday ülke ile AB mevzuatı arasındaki farklılıkları belirlemek ve müktesebata uyum sürecinin genel hatlarını oluşturmak, müzakere sürecinde karşılaşılabilecek sorunları saptamak ve müzakere sürecinin seyrini belirlemektir. Bu süreçte, aday ülkenin eksiklikleri, ihtiyaçları ve hedefleri belirlenir. Buna göre, aday ülke,

AB mevzuatına uyum sağlamak için hangi alanlarda reform yapması gerektiği konusunda bilgilendirilir.

Tarama süreci, AB üyeliği sürecinde önemli bir aşamadır ve aday ülkelerin AB üyeliğine hazırlanmaları için temel bir adımdır. Bu sürecin başarıyla tamamlanması, aday ülkenin AB üyeliğine adım atmasına yardımcı olur (Dura ve Atik, 2003). Avrupa Komisyonu Türkiye'nin müktesebata uyum için hangi çalışmaları yapacağı hakkında aşağıdaki konularda bilgi istemiştir (Kaya, 2011):

1. Türkiye, ilgili fasıldaki müktesebatı kabullenmeye hazır mı?
2. Türkiye'de ilgili fasıldaki müktesebatı yürürlüğe koymak adına gerekli idari mekanizmalara sahip mi? Eğer sahip değilse bu mekanizmalar ne zaman oluşturulacaktır?
3. Türkiye'de ilgili fasıldaki müktesebata uygun yasal mevzuat kabul edildi mi? Edilmedi ise ne zaman kabul edilmesi planlanmaktadır?
4. Aday ülke olarak Türkiye ilgili fasıl hakkında bazı yükümlülüklerinin belirli koşullara bağlı olarak askıya alınmasını isteyecek mi?

Tarama sürecinin tamamlanmasından sonra, Komisyon aday ülkeye açılış kriterlerinin bulunduğu bir rapor sunmaktadır. Bu rapor, Genel Düşünceler, Müktesebatın Üstlenilmesi, Uygulama Kapasitesi, Yorumlar ve Öneriler bölümlerinden oluşur. İlgili fasılın açılış kriterleri, Yorumlar ve Öneriler bölümünde belirtilmektedir. Rapor daha sonra AB Konseyi'ne gönderilmekte ve Konseyin genişleme alt grubuna iletilmektedir. Rapor, Daimi Temsilciler Komitesi tarafından onaylanmak üzere incelendikten sonra Bakanlar Konseyi'nde oybirliği ile karar alınmaktadır.

Üyelik müzakereleri sürecinde, her fasıl için ayrı bir müzakere süreci yürütülmektedir. Müzakere süreci, Komisyonun hazırladığı bir dizi belgeye dayanmaktadır. Bu belgeler arasında Müzakere Çerçeve Belgesi, Müzakere Tarama Raporu, Müzakere Durum Raporu, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Üyelik Anlaşması yer almaktadır. Bu belgeler, aday ülkenin AB mevzuatına uyum sürecinde atacağı adımları belirlemekte ve uyum sağlanana kadar izlenecek yolu tarif etmektedir (Dura ve Atik, 2003).

3.1.3. Müzakere pozisyonlarının hazırlanması

Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı tarama raporunda, müzakerelerin açılması için öngörülen açılış kriterlerinin Türkiye tarafından yerine getirilmesi beklenir. Ancak, eğer aday ülke müzakere edilecek konu hakkında açılış kriterlerini önceden yerine getirdiyse veya

Komisyon herhangi bir açılış kriteri belirlemediyse, Komisyon bu durumu bir değerlendirme raporu ile Konseye bildirir. Komisyon tarafından Konseye sunulan tarama veya değerlendirme raporu sonunda, ilgili faslın açılışına karar vermek için Konsey oybirliğiyle karar alır. Komisyon, açılış kriterleri belirlemediyse, Türkiye'ye müzakere pozisyon belgesi hazırlaması için bildirimde bulunur (Kaya, 2011).

Türkiye'de, ilgili bakanlık veya kamu kurumu temsilcileri ile sivil toplum kuruluşlarının katkısıyla çalışma grupları oluşturulur ve ilgili faslın müzakere koordinatörü başkanlığında müzakere pozisyon belgesi hazırlanır. Müzakere pozisyon belgesi son aşamada Başmüzakereci, ilgili bakan ve İzleme Yönlendirme Komitesi tarafından imzalanarak AB'ne iletilir. Türkiye'nin müzakere pozisyon belgesi, müktesebata uyum bağlamında ulaşılan aşama, müktesebata tam uyum için oluşturulacak kurumsal yapılar ve bu çerçevede kurumların yapacağı çalışmalar ile yükümlülüklerin askıya alınması taleplerini ve gerekçelerini içerir (Kaya, 2011).

3.1.4. Özlü müzakerelerin başlaması

Türkiye'nin müzakere pozisyon belgesine karşılık, Avrupa Komisyonu aynı başlıklar altında ortak pozisyon belgesi hazırlar. Bu süreçte Komisyon, teknik değerlendirmeler sonucunda ortak pozisyon belgesinin taslağını oluşturur. Taslak, AB Bakanlar Konseyi'ne bağlı alt-genişleme grubunda tartışılır ve Daimi Temsilciler Komitesi'nde Büyükelçi ve Bakanlık temsilcilerinden oluşan bir grupla son şeklini alır. Eğer uzlaşma sağlanırsa, Konsey tarafından oybirliğiyle kabul edilen ortak pozisyon belgesi aday statüsündeki ülkeye gönderilir. Bu gönderme işlemiyle, ilgili fasıl fiilen müzakerelere açılmış olur (Dura ve Atik, 2003).

3.1.5. Müzakerelerin sonuçlanması

Müzakere sürecinin sonunda, aday ülkenin ilgili fasıl için mevzuat uyumu ve diğer ölçütleri yerine getirmesi veya bir planı olması durumunda, o fasıl geçici olarak kapatılabilir. Geçici kapanma, aday ülkenin ilgili konuda ilerleme kaydettiğini ve taahhütlerini yerine getirdiğini göstermektedir. Ancak, tüm fasıllarda tam anlaşmaya varılmadan önce geçici olarak kapatılan fasıllar tekrar açılabilir. AB, geçici olarak kapatılan fasılları yeniden açma

yetkisine sahiptir. Bu durum, müzakere sürecinin uzun bir süreyi kapsadığı ve müktesebatta önemli değişikliklerin olabileceği düşünüldüğünde önemlidir.

Geçici olarak kapatma durumu aynı zamanda aday ülkenin taahhütlerini yerine getirmemesi veya müktesebata uyumda gerileme göstermesi durumunda da ortaya çıkabilmektedir. Aday ülke, önceden verdiği taahhütlere uymamış veya müktesebata uyum konusunda geri adım atmışsa, ilgili fasıl geçici olarak kapatılabilir. Bu durumda, aday ülkenin tekrar ilerleme kaydetmesi ve taahhütlerini yerine getirmesi gerekmektedir.

Geçici kapanma süreci, müzakere sürecindeki dinamiklere bağlı olarak değişebilir. AB, aday ülkenin ilerlemesini izler ve gerektiğinde fasılları tekrar açma veya kapatma kararı alır. Bu süreç, aday ülkenin AB'ye uyum sağlama çabalarını teşvik etmekte ve müzakerelerin ilerlemesini yönlendirmektedir.

Müzakere süreci oldukça karmaşık bir süreçtir ve aday ülkelerin çeşitli zorluklarla karşılaşması muhtemeldir. Ancak, sürece kararlılıkla devam edilmesi ve AB mevzuatına uyum sağlanması, aday ülkelerin AB üyeliğine daha da yakınlaşmasını sağlayacaktır (Kaya, 2011).

3.1.6. Katılım antlaşması

Şu anda Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyeliği için 35 fasıl üzerinde müzakere süreci yürütülmektedir. Bu süreç sonucunda tüm fasıllarda anlaşmaya varılması durumunda, Avrupa Komisyonu tarafından Katılım Antlaşması taslağı hazırlanır. Taslak, AB üye ülkeleri, aday ülke, Avrupa Komisyonu ve AB Bakanlar Konseyi temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu tarafından detaylı şekilde tartışılır. Tartışmalar sonucunda oluşturulan taslak, Hükümetlerarası Konferans'ta son şeklini alır ve Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulur. Parlamento, üye tam sayısının bir fazlası yani basit çoğunlukla karar verme yetkisine sahiptir.

Katılım Antlaşması taslağı Avrupa Parlamentosu'ndan onay aldıktan sonra, Konsey'e gönderilir ve Konsey, oybirliği ile karar verir. Katılım Antlaşması, Parlamento ve Konsey'in onayını takiben, AB üye ülkeleri ve aday ülke tarafından imzalanır. Son aşamada, aday ülke ve AB üye devletleri, imzalanan antlaşmayı kendi anayasal süreçlerine göre onaylamaları gerekmektedir. Bu sürecin tamamlanmasıyla aday ülke, AB üye devleti statüsünü kazanmaktadır. Bu süreç, aday ülkenin tam üyelik koşullarını yerine getirmesi ve

AB'nin iç işleyişine tam anlamıyla entegre olması için bir yol haritası niteliği taşımaktadır (Dura ve Atik, 2003).

Tüm bu yasal prosedür özellikle 2005'ten 2011 yılına kadar Türkiye'nin politika transferi süreci bağlamında aktif bir idari reform politikası izlemesine zemin hazırlamıştır. Bu dönemde AB'ye üyelik motivasyonu ile idari alanda gerçekleştirilen reformlar Türkiye'de gerçekleştirilen politika transferlerine ilişkin en önemli örnekleri teşkil etmektedir. Çalışmanın bir sonraki bölümünde bu idari reformlara ve bu idari reformların politika transferi bağlamında nasıl değerlendirilebileceği ele alınmaktadır.



4. TÜRKİYE’DE İDARİ REFORMLAR (2002-2011)

Bir kurumu tanımlamanın bir yolu, onu siyasi aktörlerin çıkarlarını tartıştıkları ve bu amaçla stratejilerini geliştirdikleri çerçevede olarak ele almaktır (Immergut, 1992). Kurumsal tasarımın resmî kuralları, siyasi aktörler arasındaki gayri resmî ilişkiler, tarihsel olarak tanımlanmış güç ilişkileri ve özellikleri, siyasi aktörlerin çıkarlarına karşı çıkarken onlara sunulan seçenekleri birleştirir ve etkiler (North, 1996; Olsen, 1991).

Kurumların siyasi aktörler üzerindeki bu kritik etkisi göz önüne alındığında, kurumsal değişim konusu, kendi çıkarlarını koruma gücü kurumsal ortama bağlı olan hem yapı hem de fail için çok önemli hâle gelmektedir. İdari reform durumunda, ortaya çıkan yapının, merkezi ve yerel siyasi aktörler arasındaki güç dengesini ve bunların iç siyasi ortamı şekillendirme umutlarını etkilemesi muhtemeldir. Bu nedenle, idari reform için AB baskısının bazı siyasi aktörler tarafından dirençle karşılanması ve bir tür kurumsal değişikliğe yol açmadan önce değiştirilmesi muhtemeldir. Diğer bir deyişle, AB’ye katılım süreci ile Türkiye’deki idari reform arasındaki gerçek ilişkiyi ortaya koyabilmek için AB’nin etkisinin yanı sıra, tarihsel ve siyasi bağlam ile başlıca siyasi aktörlerin tercihleri ve rollerinin de analiz edilmesi önemlidir (Çelenk, 2009).

AB’ye katılım perspektifine atfedilebilecek ve politika transferi bağlamında ele aldığımız idari reform sürecini ele alırken, merkezi düzeydeki ana aktörün dikkate alınması oldukça önem taşımaktadır. Zira bu aktörün idari reformlar bağlamında politika transferinin uygulanmasına verdiği değer, politika transferi sürecinin başarıya ulaşp ulaşmamasında doğrudan rol oynamaktadır. Bu anlamda 2002 sonrası idari reformların ortaya çıkışı ve uygulanışı noktasındaki merkezi aktör AKP hükümetleridir. AKP, Refah Partisi ve onun halefi olan Fazilet Partisi’nde reformcu kanadı temsil ettiğini savunan kişiler tarafından kurulmuştur. AKP’nin kurucuları, kendilerini çevreyi temsil etmek yerine merkeze yerleştirmek için merkez sağ ve muhafazakar demokrat bir parti imajı oluşturmaya çalışmıştır. 2002 seçim sonuçları, partinin toplumun geniş kesimlerinin desteğini alarak bu imajı oluşturmada başarılı olduğunu göstermektedir. 2002 seçimleri AKP’yi merkezin başlıca siyasi aktörü hâline getirmiş ve 1980’lerin başından bu yana Türkiye’deki ilk tek parti hükümetini kurmasına olanak tanımıştır. AKP, 2001 parti programında kendisini kamu yönetimi reformunun öncüsü olarak sunmuş ve 2002’den sonra AB tarafından da desteklenen bir dizi yasa tasarısı hazırlamıştır (AKP, 2001). AKP Hükümeti, bu reform girişimlerini, ortaya çıkan demokratik yönetim ve aktif ve esnek kamu yönetimi ihtiyacıyla

gerekçelendirmiştir. Hükümet sık sık belediyelerin mevcut hâliyle yerel hizmetleri yerine getirmekten çok uzak olduğunu ve bunun yerine merkezi yönetimin bir uzantısı hâline geldiklerini savunmuştur (Belgenet, 2004).

Reformlar, devletin halk tarafından seçilen yetkililere olan güvenini göstermek ve merkezi devlet aygıtı ile vatandaşlar arasındaki güveni artırmak için de bir fırsat olarak sunulmuştur (TBMM İçişleri Komisyonu, 2004). Bir kısmı hayata geçirilen reform girişimleri, ‘ekonomik kalkınmanın kolaylaştırılması, AB normlarına uygun idari etkinliğin artırılması ve istikrarlı bir siyasi yapının oluşturulması’ hedefleriyle gerekçelendirilmiştir (TBMM İçişleri Komisyonu, 2004). Yeni yasalar, idarenin aşırı bürokratikleşmesini giderecek ve yerel hizmetlerin sunumundaki gecikmeleri önleyecek pratik düzenlemeler olarak görülmüştür (Çelenk, 2009). Çalışmanın bundan sonraki kısmında ilgili dönemde gerçekleştirilen ve politika transferi bağlamında değerlendirebileceğimiz idari reform örneklerine yer verilmektedir.

4.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Neo-liberalizm ve bilgi toplumu, özellikle 20. yüzyılın sonlarıyla birlikte dünya toplumlarının temel ideolojisi ve özelliği hâline gelmiştir. Devlet aktivizminin alanı, devletin rolünün yeniden tanımlanmasıyla en aza indirilmiştir. Bu süreç kamu yönetiminde de bazı değişiklikleri beraberinde getirmiş ve klasik kamu yönetimi anlayışı yerini, katılımcılığı ve ortaklığı ön planda tutan yeni bir kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır (Tutum, 1995; Köse, 2003). Bu yeni kamu yönetimi kavramı, çoğu kez vatandaşların, özel sektörün ve sivil toplumun tüm karar alma süreçlerine katılımı ile birlikte yönetmek anlamına gelen “yönetişim” olarak adlandırılmaktadır (Saran, 2004).

Geleneksel kamu yönetiminin yerini yönetim modeline bırakmak üzere dünyada başlatılan reformlar 1980’li yıllardan itibaren Türkiye’de de benimsenmiştir. 2002’de AKP’nin iktidara gelmesiyle bu reformlar dönem dönem kesintiye uğramakla birlikte tekrar gündeme gelmiştir. AKP Hükümetleri bu bağlamda pek çok reform ve proje hayata geçirmiştir. Bu süreçte atılan ilk adım, şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirliği ön planda tutan yeni bir kamu yönetimi sürecini, buna paralel olarak gizlilik ve kapalılığı ortadan kaldırma girişimi olmuştur. Bu amaçla hükümet, 5227 sayılı “Kamu Yönetiminde Temel İlkelerin Islahına Dair Kanun Tasarısı”nı içeriğine her şeyden önce yönetim vurgusu yaparak hazırlamıştır (Aslan, 2005). Tasarı, 2004 yılında TBMM tarafından onaylanmış,

ancak Cumhurbaşkanı tarafından revize edilmek üzere meclise geri gönderilmiştir. Tasarı maalesef meclis gündemine alınmadığı için yasalaşmamıştır. Taslağın savunduğu yönetim anlayışı yasaya dönüşmese de farklı şekillerde hayata geçirilmiştir.

Bu bağlamda AKP'nin gerçekleştirdiği idari reformlar arasında 2014 sayılı kanun ile bilgi isteme hakkının tanınmasını, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile dilekçe ve şikayet hakkının genişletilmesini, 4709 sayılı kanun ile mali şeffaflığın sağlanmasını, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Hakkında Kanunu'nu, 2014 sayılı yasa ile ombudsmanlık makamının kurulmasını, 6328 sayılı kanunla kamu personeli etik kurulunun kurulmasını, 5176 sayılı kanunla Genel İdari Usuller Kanunu Tasarısı'nın yürürlüğe konulmasını saymak mümkündür. Bu kanunlar ile idari işlemlere daha fazla açıklık ve şeffaflık getirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca AKP'nin 2004 yılında başlattığı "Türkiye E-Dönüşüm Projesi" ile getirilen değişikliklerle AKP'nin başlattığı idari reformlara teknolojik destek ve güç sağlanmıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, 2003). Bu sayede 1980'lerden bu yana başlatılan pek çok sessiz "e-devlet" projesi yeniden canlandırılmıştır. 2008 yılında ise, tüm bağımsız e-devlet projelerinin uyumlu entegrasyonu için, ulusal bir bakış açısıyla, ortaklık ve iş birliği ilkesiyle çalışan, tek merkezden işleyen "e-Devlet Kapısı Projesi" başlatılmıştır.

Reform çalışmaları bakanlar kurulunun yeniden yapılandırılmasıyla devam etmiştir. Bakanlık sayısı azaltılarak merkezi yönetim daha dinamik bir yapıya kavuşturulurken, belediye yönetimleri de buna uyum sağlayacak şekilde güçlendirilmiştir. 3 Mayıs 2011 tarihinde yürürlüğe giren Yetki Kanunu'na göre hazırlanan 8 Haziran 2011 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlıkların teşkilat, görev ve yetkileri de yeniden yapılandırılarak bakanlık sayısı 37'den 23'e düşürülmüştür. Verimsizlik yaşayan tüm devlet bakanlıklarının daha işlevsel ve etkin bakanlıklar ile değiştirilmesi planlanmıştır (Aslan, 2005). Daha önce başbakanlığa bağlı birçok ofis, çoğunlukla bir koordinasyon dairesi olarak başbakanlıktan ayrılmaları için bakanlıklara verilmiştir. Bunlara ek olarak, kamu hizmetlerindeki gecikmeleri ortadan kaldırmak için daha birçok küçük düzenleme getirilmiştir. Düzenleyici ve denetleyici kurumların sayısı ve yetkileri artırılarak devletin düzenleyici rolü güçlendirilmeye çalışılmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, etkinliği ve hesap verebilirliği sağlamak için çeşitli değişikliklerle uygulamaya konulmuştur. Devlette açıklık ve erişilebilirliği teşvik etmek için Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) kurulmuştur. Vatandaşların kamu hizmetlerinden daha hızlı yararlanabilmeleri için vatandaşları tek numara ile tanımlayan "Kimlik Numarası" uygulaması devreye alınmıştır.

4.2. Türkiye’de Adem-i Merkeziyetçi Reformlar: Yerel Yönetim Kanunları

Sivil katılımın zayıf olması ve yerel özyönetim geleneğinin olmaması nedeniyle, idari reform girişimlerinin yerel taleplere bir yanıt olarak değil, merkezin takdiriyle başlatıldığı iddia edilebilir. Yerel düzeydeki siyasi dinamikler, merkezi düzeydeki dinamikler tarafından şekillendirilmiş ve yerel düzeyi etkileyen idari değişiklikler, merkezin gücünü pekiştirmesine vesile olmuştur (Putnam, 1993). Askeri müdahaleler ya da hükümet değişiklikleri ile merkezdeki aktörler arasındaki güç dengelerinin değişmesi, yerel düzeydeki büyük aktörlerin güçlerinin değişmesine neden olmuş ve merkez ile yerel arasında yeni ittifaklar yaratmıştır. Yerel düzeyde, başlıca siyasi aktörler arasındaki etkileşimler ve merkez-yerel ilişkilerin nasıl düzenlenmesi gerektiğine ilişkin algıları, bunların merkezi devletle ilişkilerinde etkili olmuştur. Belediyeler ve iş çevreleri gibi başlıca siyasi aktörlerin ekonomik ve siyasi çıkarları, yerel düzeyin işlerinde merkezle doğrudan karşı karşıya gelip gelmeyeceğini veya merkezi devletin tasarladığı yapıya uyup uymayacağını belirlemektedir.

1990’lı ve 2000’li yıllarda ülkenin dünyadaki siyasi ve ekonomik gelişmelere açılması, yerel düzeyde farklı yönetsel uygulamalar konusunda farkındalığı artırmış, yeni güç ve sorumluluk talepleri yaratmıştır. Ancak merkez ile yerel arasındaki kurumsallaşmış güç ilişkileri nedeniyle bu taleplerin nasıl karşılanacağı merkezin takdirine bırakılmıştır (Çelenk, 2009).

İdari reform konusunu ilk kez siyasi kriterler bağlamında ele alan ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan “Türkiye Düzenli İlerleme Raporu 2000” olmuştur. Raporda Türkiye, merkezin yerel idari yapılar üzerindeki vesayet yetkisi nedeniyle eleştirilmiş ve idari reform çağrısında bulunulmuştur. 2001 yılında Komisyon, Türkiye’nin bir önceki ilerleme raporundaki talepler konusunda herhangi bir ilerleme göstermediğini belirtmiş ve ülkeyi bölgesel kalkınma politikasının uygulanması için gerekli kurumsal yapı, programlama ve mali ve idari planlama eksikliğiyle eleştirmiştir. 2004 İlerleme Raporu, idare reformu girişimlerinin önemini kabul etmiş ve bu reformların gerçekleştirilmesinin Türk idari sistemini modernize edeceği, onu AB standartlarına getireceği ve Türkiye’nin AB’ye katılımını kolaylaştıracağı belirtilmiştir. AB’nin reform sürecine verdiği bu açık destek, AKP hükümetlerine reformlara direnen aktörler üzerinde bir koz sağlamış ve meşruiyet kaynağı oluşturmuştur. AB, 2005 İlerleme Raporu’nda olduğu gibi, süreçte siyasi seçkinleri desteklemeye devam etmiş; dönemin cumhurbaşkanı yasa tasarılarını veto ettiği için eleştirilirken, yasaların kendisi yönetimi rasyonalize ettiği ve sistemin vatandaşlara karşı

duyarlılığını ve şeffaflığını artırdığı için övülmüştür. 2006 ve 2007 raporlarında da ülkenin demokratikleşmesi ve AB'ye girişi için idari sistem reformu çalışmalarının artırılması gerektiği ileri sürülmüştür (Çelenk, 2009).

AB'ye katılım süreci, kent konseylerinin yanı sıra yerel düzeyde de yeni bir yönetim anlayışı yaratmıştır. Şeffaflık, katılım, eylemlerin yasallığı ve etkinlik gibi ilkeler daha sık dile getirilmeye başlanmıştır (Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2003, 2004, 2005, 2006 Raporları). Belediyeler yıllık faaliyetlerini, yıllık bütçelerini ve gelecek stratejilerini kamuoyuna açıklamaya başlamıştır. Belediye faaliyetleri ile ilgili raporlar daha detaylı hâle getirilmiş, yasal ve mali denetim idari anlayışın önemli bir parçası hâline gelmiştir (Kent, 2004).

Bu yeni yönetim anlayışı ve eğitim, kapasite ve altyapı geliştirme projeleri ve diğer Avrupa şehirleri ile eşleştirme projeleri yoluyla AB düzeyinde artan temas, yerel düzeyde bir öğrenme sürecini başlatmış ve yerelin kimliğini, işlevlerini, beklentilerini ve beklentilerini yeniden tanımlamasını sağlamıştır. Siyasi seçkinler gibi, yerel düzeydeki aktörlerde AB faktörünü daha fazla mali özerklik ve güç talepleri için bir meşruiyet temeli olarak kullanmıştır. Avrupalılaştırmanın yerel düzeydeki en büyük etkisi, daha fazla siyasi ve ekonomik güç elde etme fırsatları ve AB düzeyine daha fazla erişim sağlamanın alternatif yolları hakkında artan farkındalık olmuştur. AB faktörü, idari uygulamalar açısından yerel düzeyde bir değişim sürecini harekete geçirmiştir (Çelenk, 2009).

Öte yandan merkez, idari reform anlamında değişimi tetikleyen veya engelleyen en büyük aktör olduğundan, fon sağlamak ve güç dengesini kendi lehine yeniden ayarlamak gibi yerelin AB düzeyine erişimini sınırlandıracak alternatif politikalar uygulamıştır. Bununla birlikte AB katılım süreci, merkezden daha fazla mali ve siyasi özerklik için yerel taleplere katkıda bulunmuştur. Ancak bu talepler şimdiye kadar merkezin direnişiyle karşılaşmış ve yerel düzey Avrupa düzeyine çıkmak için çeşitli yollar bulsa da, merkez bu araçları engellemeyi ve yerel düzeyde denetimini sağlamlaştırmayı başarmıştır (Kent, 2004). Güçlü merkezi devlet geleneğinin mirası, merkezin Avrupalılaştırmanın yerel düzeydeki değer değişimi üzerindeki etkisini filtrelemesine ve aracılık etmesine olanak sağlamıştır ve bu değer değişikliği, yerel yönetim kültürünü yerel yönetim kültürüne dönüştürecek kurumsal bir değişikliğe yol açmamıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı ile örtüşen yerel yönetim kanunları ile yerel yönetimlerin yetkileri ve kaynakları arttırılmıştır (Şengül, 2003). Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu incelendiğinde, il özel idareleri ve belediyelerin görevleri ve

sorumlulukları hakkında düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bu düzenlemelerde, önceki yasalarda bulunan liste usulü yerine genel yetki ilkesinin benimsendiği gözlemlenmektedir. Bu ilke, il özel idareleri ve belediyelere daha geniş bir görev alanı sağlamaktadır.

Genel yetki ilkesi, merkezi yönetimin görevlerini ve sorumluluklarını belirlerken daha genel bir çerçeve çizmektedir. Bu şekilde, merkezi yönetimin yerine getirdiği işlemler ve sorumluluklar belirlenirken, belediyelere daha fazla yetki verilmiştir. Bu sayede, merkezi yönetimden kalan işler ve görevler belediyelere devredilmiştir (Arıkboğa, 2007).

Bu değişikliklerle birlikte, belediyeler daha geniş bir yelpazede hizmet sunma ve yerel ihtiyaçlara daha etkin şekilde cevap verme yetkisine sahip olmuştur. Genel yetki ilkesi, belediyelere esneklik sağlayarak, yerel yönetimlerin özgün ihtiyaçlarına göre hareket etmelerine imkan tanımaktadır.

Bu yeni yaklaşım, yerel yönetimlerin daha etkin, hızlı ve yerinde çözümler üretebilmesini hedeflemektedir. Ayrıca, merkezi yönetimin iş yükünü azaltarak, yerel yönetimlerin daha fazla sorumluluk almasını teşvik etmektedir. Böylece, yerel yönetimlerin yerel halkın beklentilerine daha iyi yanıt verebilmeleri amaçlanmaktadır.

Bu değişikliklerle birlikte, belediyelerin ve il özel idarelerinin genel yetki ilkesine dayalı olarak daha etkin bir şekilde hizmet sunması ve yerel kalkınma süreçlerine katkı sağlaması beklenmektedir. Bu da yerel yönetimlerin daha güçlü, demokratik ve katılımcı bir yapıya sahip olmalarını desteklemektedir.

Ayrıca, bazı icracı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması, yerel yönetimlerin yetki alanını artırarak idari adem-i merkeziyetçiliğin önünü açacak bir faktör olarak ortaya çıkmıştır. Bu yeni düzenleme, yerel yönetimleri eskiye oranla görülmemiş derecede güçlendirmiştir. Ancak, bu durum etkin bir denetim mekanizmasını zorunlu kılmaktadır ve mevcut kanunlardaki denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı görülmektedir (Zengin, 2007).

Yerel yönetimler reformu genel bir perspektifle ele alındığında, bazı dikkate değer düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir. Bunlardan biri, yerel yönetimlerin merkezi birimlerden onay almadan, kendi meclislerinde aldıkları kararlarla özelleştirme politikasını doğrudan uygulayabilmesidir. Bu düzenleme ile birlikte, yerel yönetimler “hizmetleri yürütme görevi”ni üstlenerek, her türlü hizmeti ihale, yap-işlet, yap-işlet-devret ve imtiyaz modelleri gibi farklı yöntemlerle yerine getirebileceklerdir.

Bir diğer dikkate değer düzenleme ise illerde merkezi yönetimin temsilcisi olan valilerin yetkilerinin büyük ölçüde azaltılmasıdır. Bu düzenlemeyle birlikte, valilerin

yetkileri yerel yönetimlere devredilmekte ve yerel yönetimler daha fazla karar alma yetkisine sahip olmaktadır. Bu sayede, yerel yönetimler daha bağımsız bir şekilde hareket edebilmekte ve yerel ihtiyaçlara daha etkin bir şekilde yanıt verebilmektedir. Yeni düzenleme, belediyeler üzerindeki birçok yetkiyi valilerden alırken, il özel idareleriyle olan ilişkisini de azaltarak yerel yönetim birimlerinin özerkliğini artırmıştır. Bu düzenlemelerin, daha demokratik bir yönetim anlayışına hizmet edeceği yönündeki görüşler yaygınlaşmaya başlamaktadır. Ancak, yerele güç ve kaynak aktarımının demokratikleşmeyi sağlayıp sağlamayacağı üzerinde dikkatle durulması gerekmektedir. Bu tür güç aktarımları, belediyelerle yerel iktidar güçleri arasında çıkar ilişkilerinin oluşmasına yol açarak, belediyelerin rant paylaşımının ana aracı hâline gelmesine neden olabilmektedir (Şengül, 2003). Şengül'e (2003:214) göre, yerel yönetimler reformunun ana hedeflerinden biri AKP'nin dayandığı toplumsal tabanı oluşturan Anadolu sermayesini, eşrafı ve toprak ağalarını yerelde güçlü kılmaktır.

4.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve malî saydamlığı sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu sistem, stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporu temel unsurlarını içermektedir. 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sistemi yasal bir zemine oturtulmuştur. Bu sistem, kamu malî yönetiminin işleyişini ve yapısını, kamu bütçelerinin uygulanması ve hazırlanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebe kayıtlarının oluşturulmasını, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemeyi amaçlamaktadır (Tozlu, 2014).

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1. maddesinde yer alan, “kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamak” ifadesi performans değerlendirmesi denetiminin zorunluluğunu ve önemini vurgulamaktadır. Bu sayede, kamusal hizmetlerin kalitesinin artırılması ve vergi mükelleflerinin parasının daha etkili bir şekilde kullanılması hedeflenmektedir (Şentürk, 2015).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesi, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve

önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”ın stratejik plan olarak tanımlandığını belirtmektedir. Bu stratejik planların hazırlanması ve uygulanması, performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarından biri olarak görülmektedir (Şentürk, 2015).

Kanunun 5. maddesinde yer alan “Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır” hükmü, kamu kuruluşlarının performans analizleri yapma görevini belirlemektedir (Yılmaz, 2010). Bu maddede belirtilen hüküm, kamu idarelerinin faaliyetlerinin maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik açısından değerlendirilmesi ve bu değerlendirmeler sonucunda performanslarının artırılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu da kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılması ve kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması amacını taşımaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9. maddesi, performans esaslı bütçeleme uygulamasına dair düzenlemeleri içermektedir. Bu maddeye göre, Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarına uygun olarak performans esasına dayalı olarak hazırlamalarını sağlamakla sorumludur. Ayrıca bütçelerinin stratejik planlardaki performans göstergelerine uygunluğunu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetleri de denetler. Bu sayede kamu kaynakları daha etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılabilmekte ve kamusal hizmetlerin kalitesi artırılabilir (Şentürk, 2015).

4.4. Türkiye’de Kalkınma Ajansları’nın Kurulması: 5449 Sayılı Kanun

Türkiye, 2000’li yıllardan itibaren AB’ye uyum süreci çerçevesinde bölgesel istatistik (İBBS) sistemi ve kalkınma ajanslarının terminolojisini oluşturmak için bir çalışma başlatmıştır. AB NUTS sistemi 2009 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir. 22 Eylül 2002 tarih ve 4720. Daha sonra 2003 katılım ortaklığı belgesinde, katılım öncesi yardım programından yararlanmak üzere kalkınma ajanslarının kurulacağı belirtilmiş; “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluş, Koordinasyon ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” 5449 sayılı Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilmiş ve 2006 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Kayasü ve Yaşar, 2006).

Kalkınma ajanslarının kuruluş amacı, 6699 sayılı Kanunun 1. maddesinde tanımlanmıştır. 5449 sayılı Kanun'da “kamu, özel sektör ve sivil toplum arasındaki işbirliğini geliştirerek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlayarak ve yerel potansiyeli harekete geçirerek bölgesel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülmesi, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının en aza indirilmesi” yer almaktadır.

Bu itibarla, 5 sayılı Kanun'un 5. maddesi; 5449 sayılı Kanun ile kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri şu şekilde belirlenmiştir (Kayasü ve Yaşar, 2006):

- Yerel yönetimlerin planlama faaliyetlerine yönelik TS sağlamak,
- Bölgesel plan ve programların uygulanmasını sağlayan faaliyet ve projeleri desteklemek; desteklenen faaliyetlerin uygulama sürecini izlemek ve değerlendirilmesini yapmak; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak,
- Kırsal ve bölgesel kalkınma kapasitelerinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bölgesel plan ve programlara uygun olarak ilgili projeleri desteklemek,
- Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen diğer bölgedeki ve bölge plan ve programlarında önemli görülen kamu kuruluşları projelerini izlemek,
- Bölgesel kalkınma hedeflerinin karşılanması amacıyla kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- Ajansa tahsis edilen kaynakları bölgesel plan ve programlara uygun olarak kullanmak ve kullanıma sunmak,
- Bölgedeki kaynak ve tesislerin tespiti, ekonomik ve sosyal büyümenin hızlandırılması ve rekabet gücünün artırılması amacıyla diğer kişi ve kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmaları araştırmak ve desteklemek,
- İlgili kuruluşlarla işbirliği içinde, bölgedeki iş ve yatırım fırsatlarını ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtmak ve başkalarına tanıtmasını sağlamak,
- Bölgedeki yatırımcıların ve kamu kurumlarının görev ve yetkileri kapsamındaki izin ve lisans işlemleri ile diğer idari işlemlerin münhasır olarak takibini ve koordinasyonunu, ilgili mevzuatta belirtilen süresi içinde tamamlamak,
- Yönetim, üretim, reklam, pazarlama, teknoloji, finans, organizasyon ve işgücü eğitimi gibi alanlarda ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak küçük ve orta ölçekli işletmelerde yeni girişimcileri desteklemek,
- İkili ve çok taraflı uluslararası teşvik etmek Türkiye'nin katıldığı programlar ve bu tür programlar kapsamında bölgede bir proje geliştirilmesine katkıda bulunmak.

Kalkınma ajanslarının faaliyetleri arasında bölge planları hazırlamak önemli bir yer tutmaktadır. Kalkınma ajanslarının bir diğer faaliyet alanı, bölgenin rekabet gücünü artırmaya yönelik mali ve stratejik plan (SP) sağlamaktır. Ajanslar, ulusal kalkınma plan ve programları ile bölge planları ve çalışma programlarında belirtilen alanlardaki proje ve faaliyetler için finansman ve SP sağlamaktadır. Acentelerin bir diğer faaliyet alanını yatırım destek faaliyetleri oluşturmaktadır. Ajanslar, kent yaşamının yaygınlaştırılması, üniversite-sanayi işbirliğinin sağlanması, Ar-Ge ve yenilikçi faaliyetlerin yanı sıra KOBİ'lerin desteklenmesi gibi alanlarda çeşitli destek programları uygulamaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı, 2013). Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınmayı sağlamak için çeşitli destek mekanizmalarını kullanmaktadır.

4.5. Diğer Yasal Düzenlemeler

Kamu yönetimleri 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren zorunlu bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu dönüşümün yaşanmasından Türkiye örneğinde görülebileceği üzere AB ve benzeri kurumlardan gerçekleştirilen politika transferleri önemli bir rol oynamıştır. Türkiye özelinde bakıldığında kamu yönetiminde yaşanan değişim ve geçişlerin yol açtığı reform girişimlerinin odak noktası “devletin küçülmesi” olmuştur. Bu amaçla birçok ülke çeşitli reformlar yapmış ve hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar gündeme getirilmiştir.

4.5.1. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı: 4982 Sayılı Kanun

Hesap verebilirlik, kendisine verilen sorumlulukların yerine getirilmesi için cevap verme ve açıklama yapma yükümlülüğüdür. Bu iki taraf için bir yükümlülüktür. Hesap verebilirlik kavramının ana bileşenleri kamu yönetimi kapsamında beş ana başlıkta ele alınabilir; kim, kime, ne, nasıl ve ne için (Acar, 2002; Barberis, 1998). “Kim hesap vermeli?” sorusu belirli karar ve eylemlerden sorumlu olanları tanımlamayı amaçlamaktadır. “Kime hesap vermeli?” sorusu sorumlu kişinin muhatabını tanımlamayı; “Hesabın konusu ne olmalıdır?” sorusu hesap verebilirliğin kapsamını tanımlamayı; “Hesap verme sorumluluğu nasıl yerine getirilmelidir?” sorusu hesap verebilirlik yöntem ve tekniklerini tanımlamayı; “Hesap verme sorumluluğu için ne yapılmalı?” sorusu ise kamu yönetiminde hesap verebilirliğin yarattığı/yaratması gereken değişiklikleri tanımlamayı amaçlamaktadır.

Türkiye’de kamu idarelerini daha hesap verebilir ve şeffaf hâle getirmek için AB’ye üyelik koşulluğu altında kamu yönetimi kapsamında gerçekleştirilen reform girişimlerinden biri de “Bilgi Edinme Kanunu”dur. 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Türk Kanunu” 24 Nisan 2004 tarihinde, “Bilgi Edinme Hakkının Kullanılmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ise 27 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2004 yılında 4982 sayılı Kanun çıkmadan önce vatandaşlar “Dilekçe Hakkı”na dayanarak bilgi talebinde bulunmaktaydı. 1982 Anayasası’nın 74. maddesinde dilekçe hakkı şu şekilde düzenlenmiştir: “Vatandaşlar ile Türkiye’de ikamet eden yabancıların mütekabiliyet esasına göre yetkili mercilere ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazılı olarak kendileri veya kamuoyu ile ilgili istek ve şikayetler için başvurma hakları vardır. Kendisiyle ilgili başvurunun sonucu, en kısa sürede dilekçe sahibine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın nasıl kullanılacağı kanunla belirlenir” (Kocaoğlu, 2013).

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu beş bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölüm, Kanunun amacını, Kanunun kapsadığı kurum ve kuruluşları ve Kanun’da geçen bazı temel kavramları tanımlamaktadır. İkinci Bölümde bilgi edinme hakkı ve bilgi verme yükümlülüğü ele alınmaktadır. Üçüncü Taraf, bilgiye erişim başvurusu hakkında bilgi verir; talep edilecek bilgi ve belgenin niteliği; bilgi ve belgeye erişim ve erişimde süre sınırlamaları; başvurulara yanıt; itiraz prosedürü; ve Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK). Dördüncü Bölüm’de Bilgi Edinme Hakkının Sınırlandırılması başlığı altında Kanun’un dışında kalan işlemler anlatılmaktadır. Son Bölüm’de ise Cezai Hükümlere İlişkin Çeşitli ve Son Hükümler başlığı altında geçen yıl yapılan bilgi edinme başvuruları ve bu başvuruların sonuçlarının yer aldığı rapora ilişkin bilgiler yer almaktadır (Eken, 2005).

Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve şeffaflık yolunda atılan önemli bir adım olan Bilgi Edinme Kanunu beklentileri tatmin edici düzeyde karşılayamamıştır. Bunun iki önemli nedeni olduğunu söylemek mümkündür. Birinci neden, Bilgi Edinme Kanunu’nun uygulanmasında yaşanan sıkıntılar, ikinci neden ise idareden hesap sorabilecek bir vatandaş kimliğinin geliştirilememesiyle ilgilidir (Kocaoğlu, 2013).

4.5.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kuralların Güçlendirilmesi: 5176 Sayılı Kanun

Etik ve etik sorunlar son yıllarda kamu ve özel kuruluşlar tarafından daha ciddiye alınmaya başlanmıştır. Kurumsal skandallar ve kamu hizmetlerinin demokratikleşmesi,

akademisyenler arasında bu ilginin temelini oluşturmıştır. Devletler, özel sektör işlemlerini kurumsal yönetim kurallarına uygun olarak kontrol etmeye ve düzenlemeye çalışırken, daha şeffaf ve hesap verebilir politikalara yönelik kamu talebiyle de karşı karşıya kalmıştır (Singhapakdi vd., 2010).

2005 yılına kadar Türkiye mevzuatında etik kodları içeren hükümler dağınık bir görünüm sergilemekte olduğunu söylemek mümkündür. Kamu görevlilerinin hizmetlerinde şeffaflık, tarafsızlık, hesap verebilirlik ve kamu yararı sağlamak amacıyla 2004 yılında Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturularak bu etik kod dağılımına son verilmeye çalışılmıştır (5176 Sayılı Kanun). Türkiye Cumhuriyeti'ndeki tüm kamu yönetimini ve kamu hizmetlerini bağlayan etik kurallar, Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2005 yılında Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik adı altında yayımlanmıştır (Kayacı, 2021).

Bu Yönetmeliğin yayımlanma nedeni 1. maddesinde *“kamuda etik kültürü oluşturmak, görevlerini ifa ederken uymak zorunda oldukları kamu görevlilerinin etik davranış ilkelerini belirlemek”* şeklinde özetlenmiştir. Ayrıca mevzuatın 23. maddesi kamu hizmetinde istihdam edilen kamu görevlilerinin bu ilkelere tabi olmasını sağlamakta olup, *“Kamu görevlileri görevlerini ifa ederken bu Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkelerine uymakla yükümlüdürler. Bu esaslar, kamu görevlisi istihdamını düzenleyen mevzuatın bir bölümünü oluşturmaktadır”* (Torlak, 2014).

Mevzuat, etik davranış ilkelerini (Kayacı, 2021); i) Görevlerin ifasında kamu hizmeti bilinci, ii) Topluma hizmet bilinci, iii) Hizmet standartlarına uygunluk, iv) topluma bağlılık; v) amaç ve misyona bağlılık; vi) Dürüstlük ve tarafsızlık, vii) Prestij ve güven, viii) Edep ve saygı, ix) Yetkili makama bildirimde bulunma, x) Çıkar çatışmasından kaçınma, xi) Görevi kullanmama ve hediye almanın ve menfaat elde etmenin yasaklanması, xii) Kamusal alan ve kaynaklardan yararlanma, xiii) Savurganlıktan kaçınma, xiv) Gerçek dışı beyanlardan kaçınma, xv) Şeffaflık ve katılım, xvi) Yöneticilerin hesap verme yükümlülüğü, xvii) Eski kamu görevlileriyle ilişkiler, xviii) Mal beyanı oluşturmak olarak belirlemiştir.

4.5.3. Kamu denetçiliği kurumu oluşturulmasına yönelik girişim

Türkiye, AB aday ülkesi ve stratejik ortağıdır. AB'ye ve uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan uluslararası insan hakları standartlarına uyum, AB'ye katılmak isteyen ülkeler için temel bir gerekliliktir. Aday ülkeler, güçlü bir ulusal insan hakları sisteminin

kurulmasında, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesinde ve yargıda AB tarafından planlanmış reform sürecinden yararlanmaktadır. Komünizmin çöküşünden sonra, neredeyse tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri 1990'ların başında demokrasiye geçiş sürecinde Kamu Denetçiliği Kurumları (Ombudsmanlık) kurarken (Szabó ve Hajas, 2013), Türkiye bu kurumu 2011 yılında artan çabalara paralel olarak 2012'de oluşturmuştur.

Kamu Denetçiliği, statüsünü Türk Anayasası'ndan alan anayasal bir kurumdur (Fendoğlu, 2013). Türkiye Anayasası'nın 74(4) maddesinde “*Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde kurulan Ombudsmanlık Kurumu, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun (KDK) işleyişine ilişkin şikayetleri inceler*” denmektedir. 74(6) maddesinde “*...Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşu, görevleri, işleyişi ve yapacağı incelemeler ile Başdenetçi ve Kamu Denetçilerinin nitelikleri, seçimleri ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar hukuka uygun olarak belirlenir.*” KDK, bu Kanunla kendisine verilen görevleri yapmak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, merkezi Ankara’da bulunan, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olarak kurulmuştur. KDK Kanunu 2012 yılında kabul edilmiş ve ilk Kamu Denetçiliği Kurumu 2012 yılı sonunda göreve başlamıştır. KDK, 29.3.2013 tarihinden itibaren Türk uyruklu ve yabancı uyruklu kişilerden kamu idarelerinin işlem ve işlemlerine ilişkin şikayet başvuruları almaktadır (Alyanak, 2015).

4.5.4. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı

Bağımsız düzenleyici kurumlar, önemli sektörlerde ve alanlarda faaliyet gösteren rekabet, enerji, bankacılık, iletişim, gıda ve insan hakları gibi sektörleri düzenleyen ve denetleyen yeni idari birimlerdir. Bu kurumlar, diğer klasik idari birimlerden farklılık arz ederek, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Ayrıca, yasama ve yürütme organlarına karşı organik ve işlevsel bağımsızlığı koruyan bir yapıya sahiptir.

Bu düzenleyici kurumlar, sektörlerinde faaliyet gösteren aktörlere ve politikacılara yönelik baskılardan arınarak, sektörde adil ve şeffaf bir rekabet ortamı oluşmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, devlet düzenleyici bir rol üstlenerek sektörlerinde faaliyet gösteren aktörlere karşı hakemlik rolü üstlenmektedir. Bağımsız düzenleyici kurumların yaygınlaşması, neo-liberal politikaların benimsenmesi ile birlikte refah devleti anlayışının terk edilmesiyle eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. Bu nedenle, bu kurumlar, devletin yeni bir rol anlayışının bir yansıması olarak değerlendirilebilirler.

Türkiye’de, 2000’li yıllardaki ekonomik ve mali krizlerin etkisiyle ortaya çıkan dokuz adet bağımsız düzenleyici kurum bulunmaktadır. Bu kurumların oluşumunda Avrupa Birliği ve diğer uluslararası örgütlerin de etkisinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Her biri farklı kuruluş ve görevlere sahip olan bu kurumlar, farklı usullere ve esaslara tabidir. Ancak, sayılarının artması nedeniyle, 59. Hükümet bu kurumları tek bir yasal çerçeve altında toplama, ortak ilke ve usuller belirleme ve uygulamadaki farklılıkları ortadan kaldırma amacıyla harekete geçmiştir. Bu şekilde düzenleyici kurumların daha etkin bir şekilde çalışması ve Türkiye’deki hassas sektörlerin daha iyi düzenlenmesi amaçlanmıştır (Sobacı, 2009).

Bu sebeple, 59. Hükümet, düzenleyici kurumların sayısının artması ve ortaya çıkan farklı uygulamaları ortadan kaldırmak için “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”nı 12 Temmuz 2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunmuştur. Tasarı, 16 Temmuz 2004 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonuna esas komisyon olarak, Adalet Komisyonuna ise tali komisyon olarak görüşülmek üzere gönderilmiştir (Sobacı, 2009). Tasarı, hâlen komisyonlarda beklemektedir.

4.6. İdari Reformlar İçin Yol Haritası: 2007-2013 AB Müktesebatına Uyum Programı

2007-2013 yılları arasında geçerli olan AB müktesebatına uyum programı, hazırlanırken ilgili kurumların görüşleri alınmış ve fasıl bazında toplantılar düzenlenmiştir. Bu program, sadece devlet kurumlarının değil, aynı zamanda sivil toplum kuruluşlarının da görüşlerine açılarak katılımcı bir yaklaşım sergilenmiştir. İzleme ve Yönlendirme Komitesi ile fasıl başlıkları ile ilgili koordinasyondan sorumlu olan kurumların değerlendirmeleri de programın hazırlanmasında dikkate alınmıştır.

AB müktesebatına uyum programının amacı, Türkiye’nin önceliklerini ve esaslarını dikkate alarak hazırlanmıştır. Bu programın hedefi, Türkiye için faydalı düzenlemeler ve reformlar yapmakla birlikte AB müktesebatına uyum düzeyini de artırmaktır. Bu nedenle programın hazırlanmasında politika transferi yönünden katılımcı bir yaklaşım benimsenmiştir (Kaya, 2011).

Uyum programı kapsamında yapılan politika transferi sürecinde, uyum programının içeriği belirlenirken, hangi yasal düzenlemelerin değiştirileceği veya yeniden düzenleneceği, bu düzenlemelerin amacı ve kapsamı, hangi aşamada olduğu ve hangi AB mevzuatı veya

düzenlemelerine uyum sağlanması gerektiği gibi konular yer almaktadır. Ayrıca, bu düzenlemelerden sorumlu olan kurumlar da belirtilmektedir. Uyum programında, belirtilen sorumlu kurumlar genellikle tek bir kurum olarak gösterilse de, bu kurumlar diğer ilgili kurumlarla işbirliği yaparak uyum sağlama sürecini yürütmektedirler. Bu sayede, politika transferi süreci daha etkili bir şekilde yürütülmekte ve uyum programının hedefleri daha başarılı bir şekilde gerçekleştirilmektedir (Kaya, 2011). Ancak, Türkiye'ye 2005 yılından bu yana 11 fasıl müzakere pozisyon belgesinin iletilmemiş olması, uyum programının değiştirilebileceği anlamına gelmektedir. Bu durum, zaten esnek ve dinamik bir yapıya sahip olan uyum programının zaman içinde güncellenebileceği fikrini desteklemektedir.



5. İDARİ REFORM GİRİŞİMLERİNİN POLİTİKA TRANSFERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1980’li yıllardan itibaren Türk kamu yönetimi sorunlarına çözüm arayışında olan farklı siyasi partiler, kendi tercihleri ve iradeleri doğrultusunda yeniden yapılanma çalışmalarına girmişlerdir. Ancak, 1980’li yıllardan itibaren yaşanan krizler ve adaylık süreçleri, reformların uluslararası metinlerde yer alması ve uluslararası örgütlerin baskıları veya telkinleri sonucu gerçekleştirildiği izlenimi yaratmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan sonra Türkiye’de gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının kökeninin yurtdışına dayandığı ve bu anlamda politika transferinin kökeninin zorlayıcı transfer olduğu belirtilmektedir (Güler, 2005).

AB, son dönemde Türkiye tarafından gerçekleştirilen reformların önemli bir tetikleyici gücü olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye’de politika transferi konusunda AB’nin önemli ve büyük bir etken olduğu görülmektedir. AB’nin aday ülkelerden beklentileri, Katılım Ortaklığı belgeleri üzerinden takip edilebilir. Örneğin, 2001 yılındaki ilk Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, Türkiye’den kalkınma ajanslarının temelini oluşturan “İstatistiki Bölge Birim Sistemi” (NUTS) sınıflandırmasının kısa dönemde hazırlanması talep edilmiştir. 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi’nde ise, Türkiye’nin orta vadede NUTS 2 seviyesinde kalkınma ajansları kurmasının açıkça istendiği belirtilmiştir. 2005 yılı İlerleme Raporu’nda ise, kalkınma ajanslarına dair yasal çerçevenin henüz kabul edilmemiş olması eleştirilmiştir (European Commission, 2005). Söz konusu dokümanlara benzer şekilde, AB’nin süreçteki etkisini kanıtlayan rapor ve düzenlemelerin sayısını artırmak mümkündür.

Türkiye’de gerçekleştirilen idari reformlar, başta AB olmak üzere, IMF ve WB gibi örgütlerin etkisi altındadır. İdari reformlar, WB ve IMF’den alınan destek ve kredilerin bir koşulu veya bu çalışmada ifade edilmeye çalışıldığı üzere AB üyeliği için taahhüdün bir sonucu olarak gerçekleştirilmiştir. Bu, Türkiye’deki idari reformların “koşullu transfer” veya “yükümlü transfer” olarak nitelendirilen bir politika transferi türüne işaret etmektedir. Bu nedenle, Türkiye’deki reformların transferi, politika transferi düzleminde zorlayıcı transfere daha yakın bir konumdadır. Ayrıca, AB’nin reform konusundaki talep ve baskıları, kendi değer sistemlerinden bağımsız olamayacağı için, Türkiye’de Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarının yükselmesine yol açmaktadır (Sobacı, 2009). Bununla birlikte, Türkiye’deki idari reformların yalnızca dışarıdan dayatılmış bir süreç olmadığı da unutulmamalıdır. Türkiye, idari reformlarını gerçekleştirerek, hükümetin vatandaşlara daha iyi hizmet sunma

kapasitesini artırmayı ve ekonomik kalkınmayı desteklemeyi hedeflemektedir. Bu nedenle, politika transferi yalnızca dış müdahale ile açıklanamayacak kadar karmaşık bir süreçtir. Çalışmanın bundan sonraki alt başlıklarından her bir idari reform çabasının politika transferi çerçevesinde değerlendirmesi yapılmaktadır.

5.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Türkiye’de kamu yönetimi alanında düzenlemeler yapmayı amaçlayan bir yasa tasarısıdır. Politika transferi kapsamında değerlendirildiğinde, tasarının AB’nin kamu yönetimi politikalarına uyum sağlama çabasının bir parçası olduğu söylenebilir. Bu kanun tasarısı Türkiye’deki kamu yönetimi alanında temel prensipleri, yapıyı ve görevleri düzenlemeyi amaçlamaktadır. AB’nin kamu yönetimi politikaları ve normlarına uyum sağlama amacı taşımaktadır ve bu haliyle zorunlu politika transferi olarak gerçekleşmiştir.

AB üyelik sürecinde, üye ülkelerden etkin ve verimli bir kamu yönetimi yapısının oluşturulması beklenmektedir. Bu kapsamda, AB’nin kamu yönetimi politikaları ve normları Türkiye’ye aktarılmakta ve benimsenmesi teşvik edilmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı da bu bağlamda, Türkiye’nin AB politikalarını içselleştirmesi ve uygulamasını amaçlamaktadır. Tasarı, kamu yönetimi süreçlerini daha etkin, şeffaf ve hesap verebilir hale getirme, bürokrasiyi azaltma, vatandaşların kamu hizmetlerine kolay erişimini sağlama gibi hedeflere yönelmektedir. Bu hedefler, AB’nin kamu yönetimi politikalarının temel prensiplerini yansıtmaktadır. Özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, etkin kaynak yönetimi ve vatandaş memnuniyeti gibi ilkeler, AB politika transferi sürecinde vurgulanan konulardır.

Ancak, belirtmek gerekir ki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı doğrudan AB mevzuatından esinlenerek hazırlanmamıştır. AB politika transferi sürecinde, Türkiye’nin AB normlarını ve politikalarını uygulama çabası çerçevesinde tasarının hazırlandığı söylenebilir. Dolayısıyla, tasarının tam anlamıyla bir AB politika transferi örneği olarak değerlendirilmesi yerine, AB’ye uyum sağlama amacıyla tasarının içerdiği prensipler ve hedefler şekillendirilmiştir.

5.2. Yerel Yönetim Kanunları

Türkiye, Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi kapsamında Yerel Yönetimler alanında da düzenlemeler ve iyileştirmeler yapmış, yeni yasalar çıkarmıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üye olma çabasına bağlı olarak AB ve Avrupa Konseyi'nden politika transferi bağlamında yaptığı yerel yönetim kanunları şunlardır:

1) *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*: Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin organizasyon yapısını ve görevlerini düzenleyen kanun, AB ve Avrupa Konseyi'ndeki benzer uygulamalardan etkilenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumlulukları, yerel demokrasi, katılımcılık ve şeffaflık ilkeleri AB standartlarına uygun şekilde düzenlenmiştir.

2) *Mahallî İdare Birlikleri Kanunu*: Türkiye'nin yerel yönetimlerin organizasyonunu ve işleyişini düzenleyen temel kanun, AB ve Avrupa Konseyi'nin yerel yönetim politikalarından etkilenmiştir. Kanun, yerel yönetimlerin özerklik, katılımcılık, hesap verme ve hizmet sunumu gibi alanlarda AB standartlarını yansıtmaktadır.

3) *İl Özel İdaresi Kanunu*: Türkiye'deki illerin özel idarelerinin organizasyon yapısını ve yetkilerini düzenleyen kanun, AB ve Avrupa Konseyi'ndeki il idareleri ile uyumlu hale getirilmiştir. İl özel idarelerinin işlevleri, hizmet sunumu ve finansal yönetimi AB standartlarına göre yeniden düzenlenmiştir.

4) *Belediye Gelirleri Kanunu*: Türkiye'deki belediyelerin gelir kaynaklarını düzenleyen kanun, AB ve Avrupa Konseyi'nin belediye finansmanı konusundaki politikalarından etkilenmiştir. Kanun, belediyelerin mali özerkliğini güçlendirme, gelirlerini çeşitlendirme ve etkin kullanma amacını taşımaktadır.

5) *Belediye İmar Kanunu*: Türkiye'deki belediyelerin kentsel planlama ve imar süreçlerini düzenleyen kanun, AB ve Avrupa Konseyi'nde benzer uygulamalardan etkilenmiştir. Kanun, şehir planlaması, çevre koruması, yapılaşma politikaları ve kamusal alanların düzenlenmesi konularında AB normlarına uygun hükümler içermektedir.

Bu kanunlar, Türkiye'nin AB ve Avrupa Konseyi'nden aldığı politika transferi ile oluşturulmuş ve/veya güncellenmiş yerel yönetim kanunlarıdır ve gönüllü transfer olarak gerçekleşmiştir. Bu kanunlar, yerel yönetimlerin daha demokratik, şeffaf, katılımcı ve etkin hizmet sunumuna yönelik AB standartlarını yansıtmayı hedeflemektedir.

5.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

AB'ye üyelik sürecinde Türkiye, kamu mali yönetimi alanında AB'nin politika ve standartlarını benimsemiş ve bu doğrultuda birtakım yasal düzenlemeler yapmıştır. 5018 Sayılı Kanun da bu politika transferinin bir ürünü olarak değerlendirilebilir. Bu kanun, AB'nin mali yönetim politikalarından etkilenmiş ve AB normlarına uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımını sağlamayı, hesap verilebilirlik ve şeffaflık prensiplerini güçlendirmeyi, mali kontrol mekanizmalarını geliştirmeyi ve mali disiplini sağlamayı amaçlamaktadır. Bu hedefler, AB'nin mali yönetim politikalarıyla paralellik göstermektedir.

Kanun, bütçeleme, mali planlama, kaynak yönetimi, harcama ve gelir politikaları, mali kontrol mekanizmaları, iç kontrol sistemleri ve hesap verilebilirlik gibi konuları düzenlemektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile, AB'nin mali yönetim politikaları ve standartları doğrultusunda ve gönüllü transfer olarak, transparan ve etkin bir kamu mali yönetimi yapısının oluşturulması hedeflenmiştir.

5.4. Kalkınma Ajanslarının Kurulması

Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının kurulması, AB üyeliği sürecinde olan Türkiye için, AB'den gerçekleştirilen politika transferi kapsamında değerlendirilebilir. AB'nin bölgesel kalkınma politikaları ve uygulamaları, Türkiye'nin kalkınma ajansları modelinin oluşturulmasında önemli bir rol oynamıştır.

AB'nin bölgesel politikaları, bölgesel eşitsizlikleri azaltmayı, yerel potansiyeli harekete geçirmeyi ve sürdürülebilir kalkınmayı desteklemeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede, AB üyesi ülkelerde bölgesel kalkınma ajansları ve benzeri yapılar oluşturulmuş ve bölgesel kalkınma politikalarının planlanması, uygulanması ve izlenmesi konularında önemli roller üstlenmiştir.

Türkiye, AB'ye uyum sürecinde bölgesel kalkınma politikaları ve uygulamaları konusunda AB normlarını benimsemiş ve AB'nin politika transferine dayanan deneyimlerinden yararlanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de Kalkınma Ajansları kurulmuş ve bölgesel kalkınma faaliyetlerini desteklemek amacıyla görev almışlardır.

Kalkınma Ajansları, bölgesel kalkınmanın planlanması, stratejik projelerin geliştirilmesi, kaynakların yönlendirilmesi, yerel aktörlerin işbirliğinin sağlanması ve bölgesel potansiyelin harekete geçirilmesi gibi alanlarda faaliyet göstermektedirler. Bu yapılar, AB'nin bölgesel politikalarına paralel olarak, gönüllü politika transferi olarak Türkiye'de oluşturulmuştur ve bölgesel kalkınmaya yönelik politika transferini önemli ölçüde yansıtmaktadır. Özetle, Türkiye'de Kalkınma Ajansları, AB politika transferi kapsamında, AB'nin bölgesel kalkınma politikaları ve uygulamaları doğrultusunda benzer bir yapı ve işleyişin Türkiye'de oluşturulması amacıyla kurulmuşlardır.

5.5. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu

Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde çıkardığı bir kanun olan 4982 Sayılı Kanun, AB'nin şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık ilkeleri doğrultusunda bilgiye erişim hakkını güvence altına alan politikalar ve mevzuatlar bulunmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'nin AB üyelik sürecinde bilgi edinme hakkıyla ilgili AB normlarına uyum sağlama amacıyla 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu'nun kabul edilmesi ve uygulanması önemli bir adımdır.

AB'nin bilgiye erişim hakkını güvence altına alan politikaları, demokratik yönetim, açıklık ve hesap verilebilirlik ilkelerine dayanmaktadır. Bu politikalar doğrultusunda üye ülkelerde bilgi edinme kanunları ve mekanizmaları oluşturulmuş ve vatandaşların kamusal bilgilere erişim hakkı sağlanmıştır.

Türkiye, AB üyelik sürecinde bilgi edinme hakkıyla ilgili AB normlarını benimsemiş ve AB'nin politika transferine dayanan deneyimlerinden yararlanmıştır. Bu çerçevede, 4982 Sayılı Kanunu'nun kabul edilmesi ve uygulanmasıyla, Türkiye'de vatandaşların kamusal bilgilere erişim hakkı güvence altına alınmış ve şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık ilkeleri desteklenmiştir.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkileri, bilgi edinme başvurusu süreci, bilgi edinme hakkının kullanımı ve sınırları gibi konuları düzenlemektedir. Kanun, vatandaşların devletin faaliyetleriyle ilgili bilgi taleplerini açıklıkla yapabilmelerini sağlamakta ve kamu kurumlarının bu taleplere zamanında ve etkin bir şekilde yanıt vermesini amaçlamaktadır.

Sonuç olarak, 4982 Sayılı Bilgi Edinme Kanunu, Türkiye'nin AB'den gerçekleştirilen zorunlu politika transferi kapsamında değerlendirilen bir kanundur çünkü

AB'nin bilgi edinme hakkıyla ilgili politikaları ve mevzuatından etkilenmiş ve AB normlarına uyum sağlama amacıyla oluşturulmuştur. Kanun, vatandaşların kamusal bilgilere erişim hakkını güvence altına alarak şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılık ilkelerini desteklemektedir.

5.6. 5176 Sayılı Etik Kuralların Güçlendirilmesi Kanunu

5176 Sayılı Kanun, doğrudan AB'den gerçekleştirilen politika transferi kapsamında değerlendirilemez. Çünkü bu kanun, Türkiye'nin AB'den politika transferi yapılması amacıyla doğrudan alınmış bir kanun değildir. Ancak, AB üyelik süreci ve AB'nin belirlediği standartlar ve gereklilikler doğrultusunda, Türkiye kendi iç hukukunda etik kuralların güçlendirilmesine yönelik adımlar bağlamında değerlendirilebilir.

AB politika transferi genellikle Türkiye'nin AB'ye uyum süreci çerçevesinde gerçekleşmektedir. AB, üyelik kriterleri olarak adlandırılan politik, hukuki, ekonomik ve idari standartlarını üye aday ülkelerden talep etmektedir. Bu kriterler arasında etik kuralların güçlendirilmesi, yolsuzlukla mücadele, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi konular da yer almaktadır.

Bu bağlamda, 5176 Sayılı Kanun, Türkiye'nin kendi inisiyatifiyle etik kuralların güçlendirilmesine yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir. Ancak bu kanunun tamamen AB politika transferine dayandığını söylemek doğru olmaz. Türkiye, AB üyelik süreci çerçevesinde etik kuralları güçlendirmek için AB standartlarını dikkate alarak bu doğrultuda iç mevzuatında güncellemeler gerçekleştirmiştir.

5.7. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), AB'den gerçekleştirilen politika transferi sürecinde önemli bir role sahip olan kurumlardan biridir. Ombudsman kurumu, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde demokratik yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve insan hakları konularında AB standartlarına uyum sağlamak amacıyla kurulmuştur.

AB politika transferi çerçevesinde, Türkiye'nin Ombudsman kurumunu oluşturması ve faaliyete geçirmesi AB'nin talepleri doğrultusunda gerçekleşmiştir ve zorunlu bir politika transferidir. AB, üyelik sürecinde ülkelerden kamu yönetimi, insan hakları ve adalet gibi konularda AB standartlarına uyumlu kurumlar oluşturmasını talep etmektedir. Ombudsman

kurumu ise etkin bir kamu denetimi ve şikayet mekanizması olarak AB standartlarına uygunluğu gerektiren bir kurumdur.

Türkiye, 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu'nu kurarak, AB politika transferi kapsamında Ombudsmanlık kurumunu benimsemiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, halkın kamu idaresinin eylem ve işlemlerine ilişkin şikayetlerini inceleyerek, adalet, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygunluğu sağlamayı amaçlamaktadır. Bu şekilde, AB standartlarına uyumlu bir kamu denetimi mekanizması oluşturulmuştur.

Sonuç olarak, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman), Türkiye'nin AB politika transferi sürecinde etkili bir mekanizma olarak değerlendirilebilir. AB'nin talepleri doğrultusunda kurulan bu kurum, Türkiye'nin AB standartlarına uyum sürecinde önemli bir adım olarak kabul edilmektedir.

5.8. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı, Türkiye'nin AB politika transferi sürecinde bir dizi düzenleyici ve denetleyici kurumun oluşturulmasını hedefleyen bir yasa tasarısıdır. AB üyelik sürecinde, üye ülkelerden AB mevzuatına uygun ve etkin düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluşturulması talep edilmektedir. Bu tasarı, Türkiye'nin AB politika ve normlarını içselleştirme çabasıyla uyumlu olarak hazırlanmıştır. Kanun tasarısı, Türkiye'de düzenleyici ve denetleyici kurumların yetki, görev, yapısı, bağımsızlık ve hesap verebilirlik konularında AB standartlarına uygun bir düzenleme getirmeyi amaçlamaktadır. AB politika transferi kapsamında, Türkiye'nin AB'nin düzenleyici ve denetleyici kurumlarına benzer yapıları ve işleyişleri benimsemesi beklenmektedir.

Kanun tasarısı, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığını ve etkinliğini güçlendirmeyi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini sağlamayı hedeflemektedir. Aynı zamanda, ekonomik rekabetin korunması, tüketici haklarının korunması, çevre koruma gibi alanlarda etkili düzenlemelerin yapılmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Tasarı, AB politikalarının benimsenmesi ve AB'ye uyum sağlanması amacına örnek teşkil eden gönüllü bir politika transferi girişimi olduğunu söylemek mümkündür.

6. SONUÇ

2002-2011 döneminde Türkiye’de gerçekleşen idari reformları politika transferi bağlamında analiz etmeyi amaç edinen bu tez çalışmasında şu bulgulara ulaşıldığını söylemek mümkündür;

Türkiye’nin 1999’daki resmî Avrupa Birliği (AB) adaylığının 2002’de AKP Hükümetinin iktidara seçilmesiyle birleşmesi idari alanda bir dizi politika değişikliğinin kapsamını aralamıştır. Bu yeni dönemde AKP’nin AB üyelik sürecine hızlı bir giriş yapma isteği, AB norm ve değerleri bağlamında inşa edilen bir dizi politikanın transferi için çoğunlukla gönüllü bir çabanın başlamasına neden olmuştur. Ancak idari alanda yapılan ve yukarıda bahsedilen politika transferlerini güdüleyen temel etkenin AB üyeliğini bir an önce gerçekleştirmek olması, gönüllü transfer olarak adlandırdığımız idari reformların dahi kısmen zorlayıcı transfere yaklaşmasına neden olmuştur.

AKP, politika transferi süreci boyunca, politika hedefleri üzerinde kontrol sahibi olmuş ancak iç politika uzmanlığının olmaması nedeniyle politika araçları üzerinde kontrol sağlayamamıştır. Bürokratların mantığı, politika yapımında teknik politika çözümlerine ulaşmak ve artan ve farklılaştırılmış politika araçları yoluyla politika müdahalesinin araç setini ve kapsamını ‘iyileştirmek’ ve ‘genişletmek’ olmuştur. Uzun vadeli bir perspektifte, AB koşulluluğu nedeniyle başlatılan idari reformların transfer kaynağı AB’nin etkisiyle bürokratlar düzeyinde sürekli bir politika öğrenme süreci başlatmıştır. Bu da politikaların gönüllü bir transfer niteliği kazanmasında önemli rol oynamıştır.

Politika transferinin başarısının veya başarısızlığının değerlendirilmesi kolay değildir. Bir yandan, yaptığımız literatür bulguları idari alandaki politika transferinin başarılı olduğunu göstermiştir. 2002-2011 yılları arasında politika transfer süreci boyunca potansiyel veto oyuncuları aşılmış ve amaçlanan tüm politika değişiklikleri kabul edilmiştir. 2000 öncesi dönemle karşılaştırıldığında, hükümetin idari reformlarla ilgili olarak artık çok daha çeşitli ve farklılaştırılmış bir dizi politika aracı oluşmuş ve bu durum hükümetin ilgili dönemde AB’ye üyelik sürecine bağlılığını artırarak politika müdahalesinin kapsamını genişletmiştir.

Öte yandan 2002-2011 sürecinde AB üyeliği için motive edici bir unsur olan politika transferi, Temmuz 2011’de kurulan 61. hükümetin politika değişikliğine gitmesi ve bu kapsamda AB üyeliği hedefini oldukça geri plana atması nedeniyle sekteye uğramıştır. AB üyeliği bağlamında yapılan idari reformların 2012 sonrası dönemde oldukça yavaşlaması,

politika transferi bağlamında değerdendirilebilecek kimi kanunların yasama sürecinde takılı kalması bunun en önemli göstergeleri arasında yer almaktadır. 2012 sonrası süreçte AKP yönetici elitlerinin dış politikadaki önceliklerinin değışmesi idari reform alanındaki politika transferi sürecini doğrudan etkilemiş ve durdurmuştur. Bu anlamda politika transferinin bundan sonraki seyrinde diğer ülkelerde olduğu gibi yöneticilerin beklenti ve politika önceliklerinin önemli rol oynayacağını söylemek mümkündür.



7. KAYNAKLAR

- Acar, M.** (2002), “*Bağımsız Düzenleyici Kurumların Hesap verilebilirliği*”, Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması, TÜSİAD-T/2002–12/349, İstanbul
- AKP Kalkınma ve Demokratikleşme Programı**, (2002), [https:// acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/926/200205071.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/926/200205071.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [07.11.2022].
- AKP Programı**, (2015), Ankara, <http://www.akparti.org.tr/media/272171/partiprogrami-subat-2015.pdf> [07.11.2022].
- AKP Seçim Beyannamesi**, (2002), *Herşey Türkiye İçin*, Ankara.
- AKP Seçim Beyannamesi**, (2011), *Türkiye Hazır Hedef 2023*, Ankara.
- Akdoğan, Y.** (2003), *Muhafazakar Demokrasi*, AKP Yayınları, Ankara.
- Akdoğan, Y.** (2004), *AKP ve Muhafazakâr Demokrasi*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- AKP** (2001) Advalet ve Kakina partisi Program (The Justice and Development Party Manifesto). Available at <http://www.akparti.org.tr/program.asp?dizin=0&hangisi=0> (25.12.2022)
- Alyanak, S.** (2015), The New Institution On Protection Of Fundamental Rights: Turkish Ombudsman Institution, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* Cilt:14, No:1 s.1-28
- Arıkboğa, E.** (2007), “*Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi*”, Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed.: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M.Lütfi Şen), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Aslan, O.E.** (2005). *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*. TODAİE, Ankara.
- Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, 2007, *Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Altıncı Uyum Paketi)*, Dumat Ofset Matbaası, Ankara.
- Aydın, M.** 2008. *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Yedirenk Yayınları, İstanbul.
- Barberis, P.** 1998, “The New Public Management and A New Accountability”, *Public Administration*, 76: 451- 470.
- Barca, M. ve Nohutçu, A.** 2013, Kamu sektöründe stratejik yönetim ve Türk Kamu yönetiminde stratejik planlama uygulamasına eleştirel bir bakış, Ankara: Seçkin Yayın.
- Baş, H.** (2001), Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <http://www.maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/20malsemp.pdf> (01.02.2023)
- Belgenet** (2004) Justification of Public Administration Reform. Available at <http://www.belgenet.com> (29.12.2022).

- Bennett, C.** (1991). What is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, 21(2), 215-233.
- Benson, D. and Jordan, J.** (2011). "What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited." *Political Studies Review* 9 : 366-78.
- Boyle, R. ve Fleming, S.** (2012), "The Role of Strategy Statements, CMPR Research Report No:2", <http://www.cpmr.gov.ie/Documents/The%20Role%20of%20the%20Strategy%20Statements.pdf>, (11.09.2022)
- Brass, C.T.** (2012), *Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes*, Congressional Research Service.
- Bulmer, S., Dolowitz, D., Humphreys, P. and Padgett, S.** (2007) *Policy Transfer in the European Union*. London: Routledge.
- Chilman, C.S.** (1992), "Welfare Reform or Revision? The Family Support Act of 1988" *Social Service Review*, Vol. 66, No. 3, p. 351-353
- Common, R.C.** (1998), "Convergence and transfer: a review of the globalisation of new public management", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11, Issue: 6, 1998, p.440-458.
- Cooper, J.** (2012), *Margaret Thatcher and Ronald Reagan a Very Political Special Relationship*, Palgrave Macmillan UK.
- Coşkun, S.** (2011), Kamu Yönetiminde Stratejik planlama Uygulamaları: ABD Örneği, *Amme İdaresi Dergisi*, 44 (1), s.113-134.
- Çelenk, A.A.** (2009), Europeanization and Administrative Reform: The Case of Turkey, *Mediterranean Politics*, 14:1, 41-60,
- Çiner, C. U.,** (2009) Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci, *Çalışma Ortamı*, Sayı:115, s.16-19
- Çoban, A.** (2002), "Küreselleşmeye Karşı Olmak: Olanaklar ve Sınırlılıklar", *Praksis*, Sayı:7, 115-132
- Dagi, İ.D.** (2006), 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 AKP, Salt Lake City: *Utah University Press*, pp.88-106
- Dahan, N., Doh, J. and Guay, T.** (2006), "The role of multinational corporations in transnational institution building: A policy network perspective", *Human Relations*, Vol.59, No. 11: 1572-1604.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT).** (2003). "E-Dönüşüm Türkiye Projesi ve E-Devlet’e Geçiş Çalışmaları".

- Doğan, E.** (2005), "The Historical and Discursive Roots of Justice and Development Party's EU Stance", *Turkish Studies*, 6 (3), ss. 421-437.
- Doğan, Z.** (2015), "CHP'nin seçim kampanyasında Obama'nın seçim ekibi BSG ile sürpriz anlaşma!", <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2015/02/turkey-opposition-united-states-electoral-campaign.html#>, (10.09.2022)
- Dolowitz, D. and Marsh, D.** (2000), "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, January 2000, pp. 5-24.
- Dolowitz, D. P.** (2000) 'Introduction', *Governance*, 13 (1), 1–4
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D.** (1996) 'Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44 (2), 343–57.
- Dura, C. ve H. Atik,** (2003), *Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye*, Nobel Yayınları, Ankara
- Duran, B.** (2008), "*Whither the Justice and Development Party's 'New Politics'? Steering towards a Conservative Democracy, Revised Islamist Agenda or Management of New Crises,*" *Secular and Islamic Politics in Turkey: The Making of the Justice and Development Party*, ed. Umit Cizre, Routledge, New York.
- Dussauge-Laguna, M.I.** (2013), "*Contested Policy Transfer: When Chile's 'Programa De Mejoramiento De La Gestion' Travelled to Mexico.*" In *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management: International Contexts, Content and Development*, edited by Peter Carroll and Richard Common. Routledge.
- Düzgüt, S.A. and Kaliber, A.** (2016), "Encounters with Europe in an Era of Domestic and International Turmoil: Is Turkey a De-Europeanising Candidate Country?" *South European Society and Politics*, Vol. 2, No. 1: p.16
- Dwer, P. and Ellison, E.** (2009), "'We Nicked Stuff from All over the Place': Policy Transfer or Muddling Through?". *Policy & Politics* 37, no. 3: 389-407.
- Ettelt, S., Mays, N. and Nolte, E.** (2012). "Policy Learning from Abroad: Why It Is More Difficult Than It Seems." *Policy & Politics* 40, no. 4: 491-504.
- European Commission** (2005), Turkey 2005 Progress Report {COM(2005) 561 Final}, Brussels SEC(2005) 1426.
- Evans, M.** (2006), "At The Interface Between Theory And Practice - Policy Transfer And Lesson- Drawing", *Public Administration*, Vol. 84, No. 2:481-496.
- Evans, M.** (2009) 'Policy Transfer in Critical Perspective', *Policy Studies*, 30 (3), 243–68.
- Evans, M. and Davies, J.** (1999), "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, MultiDisciplinary Perspective." *Public Administration* 77, no. 2 : 361-85.

- Fendoğlu, H.T.** (2013), Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Anayasa Mahkemesine Anayasa Şikayeti Hakkı', *Ankara Barosu Dergisi*, 4, s. 23-49.
- Gore A.I.**, (1993). *NPR 93-a Report of the National Performance Review*, Washington DC: Government Printing Office.
- Gullberg, A.T., and Bang, B.** (2015). "Look to Sweden: The Making of a New Renewable Energy Support Scheme in Norway." *Scandinavian Political Studies* 38 (1): 95–114.
- Güler A.B.**, (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi (Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995)*, 2. Baskı, Ankara: İmge Yayınevi.
- Güler, B. A.** (2003), *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetişel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayınları.
- Günel, E.** (2009), *Türkiye'de Demokrasinin Yüzyıllık Serüveni (1908-2008)*, Karakutu Yayınları, İstanbul.
- Gürer C., Akgül, A. ve Tosun, H.** (2016), "Kamu Politikalarının Yayılımı: Kuramsal Bir İnceleme", *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Sayı, 17, 2016, ss. 138-139.
- Haktankaçmaz, M.İ.** (2009), "Ülkeler Arasında Reform Transferi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 463-464: 178-792
- Heper, M.** (2011), *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, Doğan Kitap, İstanbul.
- Hoberg, G.** (1991), Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation, *Journal Of Public Policy*, Volüme. 11, Issue.1: 108-122
- Holzinger, K., Knill, C.** (2005), "Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence," *Journal of European Public Policy*, 12/5: 775-796.
- Hulme, R.** (2006), "The Role of Policy Transfer in Assessing The Impact of American Ideas on British Social Policy.", *Global Social Policy*, Vol.6, No.2, pp.173-195.
- Immergut, E.** (1992) *The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden*, in: S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (New York and Cambridge: Cambridge University Press).
- Jones, L.R. and Kettl, D.F.** (2004), "Assessing Public Management Reform Strategy in an International Context." In *Research in Public Policy Analysis and Management*. Research in Public Policy Analysis and Management: Emerald Group Publishing Limited.

- Jordan, A. J., van Asselt, H., Berkhout, F., Huitema, D. and Rayner, T.** (2012) ‘Climate Change Policy in the European Union: Understanding the Paradoxes of Multi-level Governing’, *Global Environmental Politics*, 12 (1).
- Kaçmaz, M.İ.H.** (2009), Ülkeler Arasında Reform Transferi, *Türk İdare Dergisi*, (463464):180-196
- Kapani, M.** (2009), *Politika Bilimine Giriş*, 22. Basım, Bilgi Yayınevi, İstanbul.
- Kapucu, N. ve Kösecik, M.** (2003), “Ülkeler Arasında Yönetişel Reform Transferi: Yeni Kamu Yönetimi Örneği”. Editör: M. A. Çukurçayır, Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim ve Ekonomi, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kaya, B.** (2011), *AKP Dönemi Türkiye-AB Müzakere Süreci*, Bilecik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Bilecik.
- Kaya, E.** (2009), “Yoksullukla Mücadelede Avrupa’nın ve Türkiye’nin Sosyal Yardım Modeli”, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Kayacı, M.** (2021). The Role of Ethical Behavior Guidelines and Ethics Training on the Institutionalization of Ethics: A Study in Public Institutions. *İş Ahlakı Dergisi*, 14 (1), ss. 1-26.
- Kayasü, S. ve Yaşar, S.** (2006), Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: yasal ve Kurumsal Dönüşümler, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ: 7-8.
- Kayıkcı, S.** (2010), “Dünya Bankası’nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi ve Türkiye Uygulaması” <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/CAS.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.09.2022)
- Kent, E.** (2004) Designing sub-national institutions: regional and municipal reforms in post-authoritarian Chile, *Comparative Political Studies*, 37(2), pp. 218–244.
- Kerlin, J. A.** (2009). “The Diffusion of State-Level Nonprofit Program Innovation: The T.E.A.C.H. Early Childhood Project.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 39 (3): 478–497.
- Keser, A.** (2012), “Politika Transferi ve Türk Kamu yönetiminde Etik”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 45 Sayı: 4, s. 28.
- Kingdon, JW.** (2014), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition, Pearson Education Limited, Essex.
- Kjær, A.M. and Joughin, J.** (2012), "The Reversal of Agricultural Reform in Uganda: Ownership and Values." *Policy and Society* 31, no. 4: 319-30.
- Kocaoğlu, B.U.** (2013), Türkiye’de Hesapverilebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı, *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Haziran 2013 Cilt 15 Sayı 1 (1-18)

- Köse, H. Ö. (2003),** “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, *Sayıştay Dergisi*, 49:3-46
- Kristensen, K. J., Groszyk, W. S. ve Bühler, B. (2002),** *Outcome-Focused Management and Budgeting, France: OECD Publications Service.*
- Kutlu, Ö. (2003),** “İdari Reform Transferi; Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed. Asım Balcı-Ahmet Nohutçu-Namık Kemal Öztürk-Bayram Coşkun, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003.
- Kutlu, Ö. (2003),** “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B.Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar: Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kutlu, Ö. (2013),** “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed. Asım Balcı ve diğerleri), 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kutlu, Ö., (2001).** *Administrative Reform in The UK: The Next Steps Agencies Reform and Its Applicability to Turkey*, Unpublished PhD Thesis submitted to the University of Exeter.
- Lawson, A. (2012),** Evaluation of Public Financial Management Reform Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001-2010 Final Synthesis Report, The Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).
- Marsh, D. and Sharman, J.C. (2009),** "Policy Diffusion and Policy Transfer", *Policy studies*, Vol.30, No.3, p.280-296.
- McGann, J.G. (2007),** *Think Tanks and Policy Advice in the United States Academics, Advisors and Advocates*, Routledge Research in American Politics, New York.
- Mintrom, M. (1997)** “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3:738- 747.
- Mossberger, K. and Wolman, H. (2003),** “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations” *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 4, pp. 428-440.
- Nakano, K. (2004),** “Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japan Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, Vol. 17, No. 2: 164-187
- North, D. (1996)** Epilogue: economic performance through time, in: L. Alston, T. Eggertsson & D. North (Eds) *Empirical Studies in Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press).

- OECD (Organisation For Economic Co-Operation And Development)** (2002), Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal On Budgeting, Volüme.2, Supplement. 1.
- Office of Managamentand Budget** (1993), Senate Committee on Government Affairs GPRA Report, <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/mgmt-gpra/gprptm>, Erişim Tarihi: 08.09.2022.
- Olsen, J.** (1991) Political science and organizational theory: parallel agendas but mutual disregard, in: R. Czada & A. Windhoff-Heritier (Eds) Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality (Boulder, CO: Westview Press).
- Öniş, Z.** (2012), “The Triumph of Conservative Globalism: The Political Economy of the AKP Era”, *Turkish Studies*, 13:2, s. 135-152.
- Övgün, B.** (2012), “ *Kamu Politikalarının Dönüşümünde Politika Transferinin Rolü: Bir Uygulama Örneği Olarak Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*”, *Kamu Politikalarında Dönüşüm*, Ed.Bekir Parlak, TODAİE, Ankara.
- Özbudun, E. ve William, H.** (2010), *Türkiye’de İslamcılık, Demokrasi ve Liberalizm AKP Olayı*, (Çev.: E. Özbudun-K. Göksel), Doğan Kitap, İstanbul.
- Öztekin, A.** (2010), *Siyaset Bilimine Giriş*, 6. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Parlak, B.** (2002) “*Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim–Yerel Yönetim İlişkileri*”, Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, Der: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Peters, B. G.,** (1997). Policy Transfer Between Governments: The Case of Administrative Reforms, *West European Politics*, Cilt: 20, Sayı:4, s.71-88
- Political Reforms in Turkey,** (2007), *Developments in 2006 Ninth Reform Package*, Dumat Ofset Press, Ankara.
- Pretorius, C. And Pretorius, N.** (2009), Public Financial Management Reform Literatüre Review, Department For International Development, London.
- Putnam, R.** (1993) Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy (Chichester: Princeton University Press).
- Radin, B. A.** (2000), The Government Performance and Results Act and The Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (1), s.111-135.
- Robert, N.C. and King, P.J.** (1991), “Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process”, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 1, No. 2: 140-162.
- Robertson, D.B.** (1991), “Political Conflict and Lesson-Drawing”, *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1: 52-69

- Robins, F.** (2003), ‘Confusion at home, confusion abroad: Turkey between Copenhagen and Iraq’, *International Affairs*, 79: 547-566.
- Rose, R.** (1991) ‘Lesson Drawing across Nations’, *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3–30.
- Rose, R.** (1993), *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham :Chatham House.
- Rose, R.** (2005), *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London: Routledge.
- Saatçioğlu, B.** (2014), “AKP’s Europeanization in Civilization, Rule of Law and Fundamental Freedoms: The Primacy of Domestic Politics”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.16, No.1: p.88.
- Saran, U.** (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Atlas Yayıncılık. Ankara.
- Savi, R. and Randma-Liiv, T.** (2013). "Policy Transfer in New Democracies; Challenges for Public Administration." In *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management: International Contexts, Content and Development*, edited by Peter Carroll and Richard Common. Routledge.
- Sayan Koytak, A.H.** (2014), "Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Politikalarındaki Dönüşüm: AKP Modeli", *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, Cilt: 3, Yıl: 3, Sayı: 5 (2014/1): 70-89
- Saygılı, D.D.** (2014), *Stratejik Planlama Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması*, Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Scherer, A.G., Palazzo, G. and Baumann, D.** (2006), “Global Rules and Private Actors: Toward a New Role of the Transnational Corporation in Global Governance”, *Business Ethics Quarterly*, Vol. 16, No. 4: 498-516.
- Serbest, S.** (2015), Uluslararası Örgütlerin “Politika aktarımı” Bağlamında Ulusal İş Sistemlerine Etkisi”, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2015: 74-91
- Sever, E. ve Dikkaya. M.** (2013), “AKP Döneminin Ekonomi Politikası”, Savaş Yayınevi, Ankara.
- Sezgin, Ş.** (2015). "Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27(27), 67-76.
- Sipahioğlu, B.Ö.** (2017), Shifting From Europeanization to De-Europeanization in Turkey: How AKP Instrumentalized EU Negotiations, *The Turkish Yearbook of International Relations*, Volume 48 (2017), p. 51-67
- Sobacı, M.Z.** (2009), *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.

- Sobacı, M.Z.** (2009), *Politika Transferi Bağlamında Ulusal Ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi*, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Doktora Tezi), Bursa.
- Solak, S.G.** (2016), “*Politika Transferi*”, Kamu Politikaları Ansiklopesdisi, (Ed. Hatice Altmok, Fatma Nur Gedikkaya), Nobel Yayınları, Ankara.
- Songür, N.** (2011), *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Stone, D.** (1999). Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines. *Politics*, 19(1): 51-59
- Stone, D.** (2010) ‘Private Philanthropy or Policy Transfer? The Transnational Norms of the Open Society Institute’, *Policy & Politics*, 38 (2), 269–87.
- Stone, D.** (2016). “Understanding the Transfer of Policy Failure: Bricolage, Experimentalism and Translation.” *Policy & Politics*, 1–16
- Street, C.** (2004), *In Policy Transfer in Global Perspective*, edited by Mark Evans. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Sugiyama, N.B.** (2016). “Ideology and Networks – The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil.” *Latin American Research Review* 43 (3): 82–108.
- Szabó, M. & Hajas, B.** (2013), ‘Proceedings of the Constitutional Court and the Ombudsman’s Activity: First Steps in Practice on the Basis of Regulation of the Basic Law’, 13, *Romanian Journal of Political Science* (Summer 2013)
- Şahin, A.,** (2007) Türk Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi, *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı:14, Konya, s.49-76.
- Şengül, T.** (2003), “Yerel Devlet Sorunu ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler”, *Praksis*, 9, Kış-Bahar 2003, s.183-220
- Şentürk, A.** (2015), 5018 Sayılı Kanun ile Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimi Uygulamaları, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No: 2, November 2015, pp. 107-112
- T.C. Kalkınma Bakanlığı** (2015), *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı** (2018a), *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 3. Sürüm*, Ankara.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı** (2018b), *Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, Ankara.

T. C. Kalkınma Bakanlığı (2018c), *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2009), *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.

Tambulasi, R.I.C. (2013), "Why Can't You Lead a Horse to Water and Make It Drink? The Learning Oriented Transfer of Health Sector Decentralization Reforms and Bureaucratic Interests in Malawi." In Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management: International Contexts, Content and Development, edited by Peter Carroll and Richard Common. Routledge.

TBMM İçişleri Komisyonu (2004) Belediye Kanun Tasarısı Raporu. Mevcut <http://www.tbmm.gov.tr> (29.12.2022).

Torlak, O., Tiltay, M. A., Ozkara, B. Y., & Dogan, V. (2014). The perception of institutionalisation of ethics and quality of work-life: The perspective of Turkish managers. *Social Business*, 4(2), 169–180

Tozlu, A. (2014), *Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi*, Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi.

Tutum, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. *Yeni Türkiye Dergisi* . Sayı (95/4). 134-139.

TÜİK, (2007), 2007 Yoksulluk Çalışması Sonuçları, Ankara.

Türkiye Cumhuriyeti Kalkınma Bakanlığı. (2013), BGUS-Bölgesel Gelişmekte Olan Ulusal Stratejisi 2014-2023, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.

Wolman, H. (1992), "Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the USA", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.5, No.1:38-52

World Bank (2006), *International Bank Reconstruction and Development Program Document For A Proposed Loan In the Amount of Euro 403 Million To Republic of Turkey For A Programmatic Public Sector Development Policy Loan*.

World Bank (2008), *International Bank Reconstruction and Development Program Document For A Proposed Second Programmatic Public Sector Development Policy Loan (PPDPL 2)*.

Yılmaz, S. (2010), "Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi", *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2010/2, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Ankara.

Zengin, O. (2007), "Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Özgüllük ve Saflık Sorunu", *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*, Ed.:Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.