



AVRUPA BİRLİĞİ ADAY ÜLKELERİNİN AVRUPALILAŞMA ARACI OLARAK SIGMA PROGRAMI
VE AVRUPA YÖNETSEL ALANI

Nihat YILMAZ

Yrd. Doç. Dr. ,Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
nihatts@gumushane.edu.tr.

Kadir Caner DOĞAN

Arş. Gör, Gümüşhane Üniversitesi, İ.İ.B.F., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
kadircanerdogan@gumushane.edu.tr.

ÖZET: Avrupa Birliği (AB)'nde kamu yönetimine ilişkin standart bir model olmamasına rağmen, üye ve aday ülkelerin iyi yönetim ilkelerine bağlı kalınarak uymaları gereken düzenleme standartları oluşmaktadır. Yeni devletlerin Birlik içerisine dahil edilmesiyle meydana gelen genişleme politikası bağlamında, kamu yönetimi alanında ortak politika alanına yönelik olarak belirli düzenlemelere gidilmektedir. Literatürde, Avrupa Yönetmelik Alanı (AYA) olarak adlandırılan bu yapı, içerisinde bir takım stratejik araçları ve düşünceleri barındırmaktadır. Bu çalışmada, AB genişleme politikalarının SIGMA Programı ve AYA kapsamında değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği (AB), Avrupalılaşıma, Avrupa Yönetmelik Alanı (AYA), SIGMA Programı, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) ve Aday Ülkeler.

**SIGMA PROGRAM AS A EUROPEANIZATION TOOL FOR EUROPEAN UNION MEMBER
CANDIDATE STATES AND EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE**

175

ABSTRACT: Despite absence of a standard model of public administration in European Union, there are regulatory standards which enable member and candidate states to acquire good governance practices. Many regulations have become effective for establishment of a common public administration policy according to the present enlargement policy of EU. This structure, which is referred as European Administrative Space in the literature, includes a particular set of strategic tools and opinions. This study involves evaluation of EU expansion policies under the scope of SIGMA Program and European Administrative Space.

Key Words: European Union (EU), Europeanization, European Administrative Space (EAS), SIGMA Program, Center and East European Countries (CEEC) and Candidate Countries.

GİRİŞ

AB'nin hiçbir kurucu antlaşmasında, kamu yönetimi ile ilgili genel standartlar mevcut değildir. AB, ilkel düzeyde, üye ülkelerin tek bir ortak pazarda rekabet etmelerini, iç işlerinde ortak yasalar çerçevesinde özgürce hareket serbestisine sahip olarak faaliyette bulunmalarını istemektedir. Yani AB'nin kamu yönetimi alanında düzenlenmiş genel bir model öngörüsü yoktur. Ancak, AB, kamu yönetimine ilişkin ilke, politika ve çıktılarının belirli düzeylerde olmasını istemektedir (Balci, 2007: 319-321). Dolayısıyla üye ülkeler, kamu yönetimi mekanizmalarının örgütlenmesinde, belirli düzeylerde gerçekleştirilmiş olan program ve faaliyet çıktılarına göre serbest davranabilmektedirler.

AB, genişleme politikası ile üyeliğe kabul edilecek olan aday ülkelerin AB müktesebatına uyumlu olmalarını istemektedir (Ömürganülşen ve Öktem, 2007: 4). Ayrıca aday ülkelerin AB'ye üye ülkelerle aynı standart düzeyinde idari kapasiteye sahip modern, verimli ve etkin idari yönetimler ve kurumlar oluşturması AB'ye üyelik için önemli görülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 155). Dolayısıyla aday ülke kurumları, güçlü bir idari kapasiteye sahip olmak için, sorunsuz işleyen, verimli ve sürekliliği sağlanmış idari ve siyasi kurumları tesis etmelidirler (ABGS, 2011). Aday ülkelerin yönetim ve örgütlenme yapılarının güçlü bir düzeye ulaşabilmesi için üyelik öncesinde AB tarafından geliştirilmiş olan Kopenhag ve Madrid Kriterleri'nin, aday ülkeler tarafından gerçekleştirilmiş olması şarttır.



Bu Kriterler doğrultusunda aday ülkeler, kendi yönetim yapılarını AB müktesebatına uygun olarak dönüştürmeye çalışmaktadır. Diğer yandan, AB, aday ülkelerin kendi kamu yönetimi mekanizmalarını yapılandırmalarında ortak standartlar ve ilkeler sağlamak için AYA kavramını kullanmaktadır. Böylece, aday ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarının idari kapasiteleri, AYA'da yer alan ilkelere göre artırılmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmada, SIGMA Programı ve AYA bağlamında AB genişleme politikaları ele alınmaktadır. Bu amaçla, öncelikle, çalışmaya kavramsal çerçeve sağlaması için temel kavramlar açıklanmaktadır. Daha sonra, AB'nin ulusal kamu yönetimlerini ortak standartlar altında toplamak için oluşturduğu SIGMA Programı ve AYA üzerinde durularak, Soğuk Savaş sonrası AB'nin genişleme politikası bağlamında "ulusal kamu yönetimlerinin Avrupalılaşması"na değinilmektedir.

KAVRAMSAL ÇERÇEVE: AVRUPALILAŞMA, SIGMA PROGRAMI VE AVRUPA YÖNETSEL ALANI (AYA)

Tarihsel süreç olarak yarım asrı geride bırakan AB'nin, geçen süre zarfında bünyesine yeni ülkeleri katarak izlediği genişleme politikasının neticesi olarak bir takım yeni kavramlar ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda; "Avrupalılaşma", "SIGMA" ve "AYA" gibi literatürde akademik ilgiyi üzerine toplayan kavramlardan sıkça söz edilmektedir. Bu bölümde sırasıyla bu kavramların açıklamalarına yer verilmektedir.

Avrupalılaşma

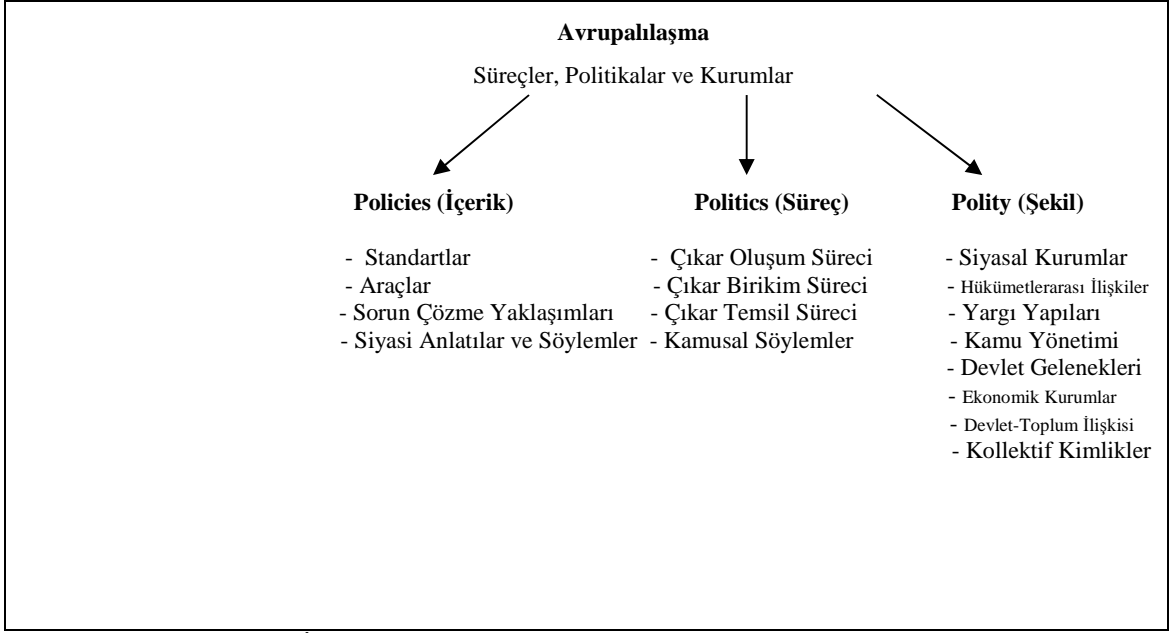
Avrupalılaşma (Europeanization) kavramı, AB entegrasyon süreciyle bağlantılı olan çalışmalarda sıklıkla kullanılmaktadır ve genel olarak AB entegrasyonunun üye ülkelerin iç işleyişlerinde ve örgütsel yapılanmalarında etkili olmasını ve bu etkinin sonuçlarını ifade etmektedir (Köseçik, 2008: 259). Bu anlamıyla Avrupalılaşma, üye ülkelerin içsel yapılanma süreçlerine etkiye bulunan bir kavram olarak kullanılmaktadır.

176

Avrupalılaşma, içsel bölgede siyasetin yeniden şekillenmesi (Eliçin, 2011: 104) bağlamında, AB'nin politik, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin, ulusal söylem üzerindeki düşünüş şekli, kimlikler, politik yapılar ve kamu politikaları üzerinde etkili olması olarak da kullanılabilir (Günel, 2011: 82). Nitekim, Avrupalılaşma çalışmalarında en fazla atıfta bulunan araştırmacı olan Radaelli (2003: 30) Avrupalılaşmayı, resmi ve resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, siyasi paradigmaların, stillerin, iş yapma biçimlerinin ve normların devletlerin ulusal söylemlerinde, kimliklerinde, siyasi yapılarında ve kamu politikalarında oluşturulması, yayılması ve konsolidasyonu süreci olarak tanımlamaktadır (Balci, 2007: 323; Yazgan, 2012: 124). Buna göre, Avrupalılaşma, üye ülkelerin içişlerini belirleyen politik yapıların ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan kamu politikalarının belirlenmesi aşamasında etkili olan bir faktör olmaktadır.

Avrupalılaşma, çok yönlü bir süreç olarak ifade edilmektedir ve bu süreç, aşağıdan-yukarıya (bottom-up) ya da yukarıdan-aşağıya (top-down) veya bunların her ikisini de içinde taşıyan bir anlama sahiptir. Genel anlamda ele alındığı zaman, aşağıdan-yukarıya doğru Avrupalılaşma, Avrupa ülkeleri arasında oluşan bir yakınlaşma, entegrasyon veya bütünleşme faaliyetlerinin meydana gelmesini ve bu faaliyetler neticesinde, Avrupa düzeyinde özgün bir yönetsel yapının meydana gelmesini belirtmektedir. Yukarıdan-aşağıya doğru Avrupalılaşma ise, AB normlarının ve politikalarının üye ülkelere ait olan milli sistemler üzerindeki etkisini ifade etmektedir (Samur, 2008: 380).

Avrupalılaşma, üye devletler üzerindeki ortak politikalara dayanan benzeşme sürecinin etkilerinin nasıl olduğunun araştırılması amacıyla Avrupa düzeyinde gerçekleşen bir kurumsallaşma süreci olarak da anlaşılır. Avrupalılaşmanın ülkelerin iç siyasetine etkisinin analiz edilmesinde Şekil 1'de görüldüğü üzere *policies, politics ve polity* olmak üzere üç boyutlu bir ayrım yapılabilir (Börzel ve Risse, 2003: 60).



Tablo 1: Avrupalılaştırmanın İç Siyaseti Etkileme Boyutları (Börzel ve Risse, 2003: 60).

Yapılan tanımların ortaya koyduğu gibi, üye ülkelerin iç siyasal sistemlerinde bulunan bir konunun ya da alanın AB tarafından etkilenmesi halinde Avrupalılaştırma kavramı kullanılmaktadır. Börzel ve Risse, Avrupalılaştırma kavramının iki farklı şekline gönderme yapmaktadırlar. Buna göre Avrupalılaştırma, bir anlamıyla ülkelerin iç süreçlerini, politikalarını ve kurumlarını bağımsız olarak etkileyen bir değişken olarak tanımlanırken, diğer anlamıyla AB'nin ülkelerin iç işleyişini etkisi altına alan süreçlerine ve mekanizmalarına dayanarak tanımlanmaktadır (Köseçik, 2008: 260).

SIGMA Programı

SIGMA Programı (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), 1992 yılında OECD'nin "Kamu Yönetimi Direktörlüğü" bünyesinde kurulmuştur (Okçu, 2005: 268). Program, aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerine yönelik olarak geliştirilen bir teknik destek mekanizmasıdır. OECD ve AB'nin ortak bir girişimi olan bu program, geçiş dönemindeki 12 ülkede kamu idari reform çalışmalarını desteklemekte kullanılmaktadır (Acar ve Sevinç, 2011: 1; Kayrak, 2006: 98).

SIGMA, önceden Doğu Bloğu'nda yer alan Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri ile aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkeleri, Avrupa Birliği politikalarıyla uygun bir biçimde dönüştürmeye çalışan teknik destek mekanizmasıdır (Zengin, 2011: 1).

SIGMA, 1998'den beri, özellikle aday ülkelerin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi çabaları üzerinde çalışmaktadır ve AB genişlemesinin hazırlanmasından doğrudan sorumlu bir mekanizma özelliği taşımaktadır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'na katılımcı ülkelerde, kamu yönetimi reformlarının detaylandırılması ve yönlendirilmesi konusunda da teknik destek sağlamaktadır (Emurli, 2010: 9). SIGMA, aday ülke kamu yönetimi mekanizmalarının yönlendirilmesi için teknik destek sağlayan bir faaliyet özelliği taşımaktadır.

Avrupa Yönetişel Alanı (AYA)

Avrupa'nın yönetim yapısında meydana gelen gelişmeler, Avrupa'daki farklı birçok idari sistemlerin birbirlerine giderek yakınlaşmasını sağlamaktadır. Burada, küreselleşme ve Avrupalılaştırma gibi birbirine benzer birçok dış etkenin ulusal yönetim yapısını etkileyerek bu yapının dönüşümünü sağlaması durumu söz konusu olmaktadır. Ayrıca burada, Avrupalılaştırılmış yönetim, ancak ulusal idari yapının kurumsal, zihinsel ve normatif olarak Avrupa Yönetişel Alanına dahil olması durumunda gerçekleşebilir (Kuhlmann 2010: 157). Bu dönüşümü sağlayacak olan AYA düşüncesinin ortaya çıkması ise, 1998'de oluşturulan SIGMA Raporu ile olmuştur (Emurli, 2010: 9). AB'nin



anayasal statüye sahip metinleri olan Roma Antlaşması (1957) ve Maastricht Antlaşması'nda (1992), AB üye devletlerince benimsenmiş ve uygulanan bir kamu yönetimi modeli yoktur (Matei ve Matei, 2008: 41). Bu bağlamda, AB tarafından üye ülkelere kalıplaşmış yapılara dayanan kamu yönetimi ilkeleri ve politikaları dayatılmamasına rağmen, AB'nde kamu yönetiminin paylaşılan ilke ve standartlarında, AYA olarak adlandırılan bir yapı oluşmaktadır (Demir, 2008: 88). AB üyesi devletler tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri ve standartları, AYA'yı oluşturan dinamikleri ortaya çıkarmıştır (Özer, 2008: 948-949).

AYA, üye devletlerin ulusal yapıya dayanan idari yasal düzenleri ve idari uygulamaları arasında gün geçtikçe yakınlaşan bir süreci ifade etmektedir. Bu yakınlaşma süreci, çeşitli faktörlere dayalı olarak gelişmektedir. Bunlar; bireylerden ve firmalardan gelen ekonomik baskı unsurları, üye devletlerin kamu görevlileri arasındaki düzenli ve sürekli temaslar ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ATAD)'nın yargı içtihatlarıdır (SIGMA Raporları No. 27, 2011: 59-60). Daha açık olarak, AYA'nın etkili olmasında, AB kurumlarının yasal düzenleyici faaliyetleri, ATAD'ın içtihatları, AB ve üye ülkelerin kamu personeli arasındaki etkileşim, Avrupa Komisyonu'nun 2001 yılında yayınladığı "Yönetişim Beyaz Kitabı", "AB ve OECD girişimleriyle kurulan SIGMA Program biriminin faaliyetleri", "Açık Eşgüdüm Yönetimi" ve "Ortak Değerlendirme Çerçevesi" gibi yeni idari yöntemler rol oynamaktadır (Akdoğan, 2008: 31). Dolayısıyla AB'nde ulusal kamu yönetimlerine dayalı olarak gerçekleşen işlemler, artık sadece kendi ülkelerinin sınırları içerisinde bir anlama sahip olmamakta, ortak bir yönetsel alanın parçası haline gelmektedir (Balci, 2004: 121).

AB'ne katılmak isteyen bir aday ülkenin belirlenmiş olan kamu yönetimi ilkeleri ve AYA standartlarına uyum düzeyi, söz konusu aday ülke kamu yönetiminin AB müktesebatını uygulayabilme kapasitesinin bir göstergesi olmaktadır (Özer, 2006: 173). Dolayısıyla AYA olarak adlandırılan norm ve ilkeler, geniş manada iyi yönetim kavramıyla ilişkili olmaktadır (Akdoğan, 2008: 4). Çünkü, iyi yönetim ilkelerine uyum düzeyi de AB müktesebatının benimsenmesi noktasında büyük bir adım olmaktadır. Bu bağlamda, AYA kriterleri ve iyi yönetim ilkeleri arasında büyük bir bağlantı olduğu söylenebilmektedir.

178

AVRUPALILAŞMA EKSENİNDE KAMU YÖNETİMİ: ARAÇ OLARAK SIGMA PROGRAMI

AB entegrasyon süreci ile ilgili olarak, üye devletler tarafından geliştirilen ve yürütülen politikaların benzeşmesine dayalı bir biçimde gelişen "Avrupalılılaşma" süreci, ulus-devletlerin kamu yönetimi mekanizmalarında önemli değişiklikleri getirmektedir. Avrupalılılaşma süreci, Avrupa ülkeleri düzeyinde düşünce ve anlayışlarda, çalışma, yöntem ve uygulamalarda değişime ve transfere neden olmaktadır (Köseçik, 2010: 149). Bu bağlamda, Avrupalılılaşma kavramı, AB'nin ulusal yönetimler üzerinde etkili olmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla AB bağlamında, ulus-altı düzey, ulusal düzey ve ulus-üstü düzey arasındaki bağ giderek güçlenmektedir (Okçu vd., 2007: 52).

Avrupalılılaşmanın genel sürecinin bir parçası olarak kamu yönetiminin Avrupalılılaşması, kamu sektörünün gelişmesi ve reforme edilmesini amaçlayan, Avrupa politikalarının sonuçlarını sunmaktadır (Matei ve Matei, 2008: 37). Bu doğrultuda, genel manasıyla Avrupalılılaşma, AB entegrasyon sürecinin yönetsel yapı ve işleyiş seviyeleri üzerindeki etkisini ve sonuçlarını açıklamaktadır (Ömürkünülük ve Öktem, 2007: 19). Bu etkinin gerçekleştirilmesinde, SIGMA gibi teknik destek mekanizmaları, geliştirmiş oldukları sistematik bilgiye dayalı faaliyet, program ve raporlarla büyük katkı sağlamaktadır. Dolayısıyla aday ülkeler, bu gelişmelere dayalı olarak biçimlendirilmeye çalışılmaktadır.

Avrupalılılaşma ve SIGMA Programı

AB hukuku, üye devletler üzerinde büyük bir ekonomik, yönetsel ve sosyal etkiye sahiptir (Pereto ve Freibert, 2007: 51). Bu bağlamda, kamu yönetimi ile ilgili olan resmi ve yasal bir hukuki metnin, usullerin ve kurumsal düzenlemelerin olmaması Avrupa uluslar-üstü idare hukukunun olmadığı ya da AB üyesi olan devletler tarafından benimsenmediği anlamı taşımamaktadır. İdare hukuku ilkelerine dayanan ortak bir müktesebat bulunmaktadır ve bu müktesebat, resmileşmemiş Topluluk müktesebatı olarak ifade edilebilmektedir. Burada kastedilen resmi nitelik taşıyan bir antlaşmanın bulunmamasıdır. Bununla birlikte, yukarıda belirtilen resmileşmemiş Topluluk müktesebatı, ortak Avrupa genel idare hukukunu oluşturmaktadır (SIGMA Raporları No. 27, 2011: 73). Bu resmileşmemiş Topluluk müktesebatı, AYA'na, ulusal kamu yönetimlerinin ve AB üye devletlerinde geçerli olan idare hukukunun Avrupalılılaşmasına etkide bulunmaktadır (SIGMA Raporları No. 27, 2011: 77).



Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi – Sayı 36 – Nisan 2013

SIGMA Programı, kamu yönetimi prensiplerini belirlemeye başlarken, öncelikle idare hukukunu tanımlamaktadır. Bu bağlamda, idare hukukunu, “kamu yönetiminin örgütlenmesine, işleyişine ve vatandaşlarla kamu yönetimi arasındaki ilişkilere uygulanan ilkeler ve kurallar bütünü” olarak tanımlamaktadır (Köseçik, 2004: 10). Dolayısıyla AYA, resmi bir nitelik taşımayan idare hukuku ilkelerine dayalı olarak ortaya çıkmıştır (Akdoğan, 2008: 25).

AB'nin özgün bir “kamu yönetimi modeli”ne dayanıp dayanmadığı; dayanmış ise bunun nasıl bir model olduğu konusunda AB düzeyindeki ilk çalışmayı, SIGMA Programı başlıklı 192 sayfalık rapor gündeme getirmiştir. AB Komisyonu'nun görüşleri doğrultusunda şekillenen bu Rapor, AB Komisyonu'nun yönetsel uyum ve yönetsel kapasitenin geliştirilmesi konusunda, AB üyeliği için üyelik müzakereleri yürütülen aday ülkelerde yürütülecek olan yönetsel reformlara verdiği önemin göstergesidir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 10). Bu bağlamda, AB Komisyonu, SIGMA Programı ile işbirliği ve eşgüdüm doğrultusunda aday ülkelerin yönetsel alandaki ilerleme düzeylerini ölçebilmek ve değerlendirmek amacı ile bir takım kıstaslar belirleme yoluna gitmiştir (Akdoğan, 2008: 94). Dolayısıyla SIGMA Programı, AB standartları ve Topluluk müktesebatı bağlamında Birliğe aday ülkelerin ilerleme süreçlerini değerlendirmektedir. SIGMA değerlendirmeleri, Avrupa Komisyonu'nun İlerleme Raporları'nın kaynaklarından birini teşkil etmektedir (Pereto ve Freibert, 2007: 52).

AYA'yla paralel biçimde, Avrupa Komisyonu'nun 25 Temmuz 2001 tarihinde yayımladığı “Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap” adlı çalışmasında; açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık gibi iyi yönetim değerleri tanımlanmıştır. Avrupa Komisyonu, bu temel değerlerin AB'nde daha demokratik bir yapılanma ve yönetim için zorunlu olduğunu belirtmiştir. Söz konusu değerler, sadece AB üye devletleri açısından değil küresel, ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere yönetimin her aşamasında daha demokratik, etkin ve verimli bir yönetim açısından da gerekli temel ilkelerdir (ABGS, 2011).

Aday ülkelerin aday statüsündeki kamu yönetimlerinin, “Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap”ta belirtilen ve detaylı bir biçimde açıklanan; güvenilirlik, hukuk güvenliği, hesap verebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve etkililikten oluşan Avrupa kamu yönetimi ilkeleri prensiplerini hissedilir derecede benimsemeleri ve uygulamaları gerekmektedir (SIGMA Raporları No. 27, 2011: 77-78).

SIGMA Programının Ortak Kamu Yönetimi İlkelerine Etkileri

AB aday ülkelerinin liberal demokratik siyasi geleneklerindeki tecrübesizlik ve zayıflık, diğer yandan bu ülkelerdeki serbest piyasa ilkelerindeki gelişmemiş yapı sebebiyle, kurucu antlaşmalarda Birliğe üyeliğe katılabilmek için yeni ölçütlerin belirlenmesi gerektiği konusunda, üye ülkeler arasında ortak bir görüş belirmiştir. Siyasi ve ekonomik sisteme ilişkin olarak belirlenecek ve detaylandırılacak bu yeni ölçütlerin sorunsuz bir biçimde uygulanabilmesi için aday ülkelerin bürokratik yapılanma düzeylerinin de yeniden ele alınması kararlaştırılmıştır (Akdoğan, 2008: 95). Bu doğrultuda, aday ülke kamu yönetimi mekanizmalarının yeniden değerlendirilmesi gerektiği görüşüne varılmıştır.

AB Konseyi tarafından, AB'ne katılım kriterleri, idari sistemler üzerindeki doğrudan etkisi bağlamında aşağıdaki gibi özetlenebilmektedir (Pereto ve Freibert, 2007: 56):

- Kopenhag 1993: Demokratik kurumların oluşturulmasının istikrarlılığı,
- Madrid 1995: AB hukuku ve onun uygulamalarının dönüştürülebilmesi için idarenin düzenlenmesi ve yargının yeniden yapılanması,
- Lüksemburg 1997: Kurumların güçlendirilmesi, geliştirilmesi ve daha dayanıklı hale getirilmesi,
- Helsinki 1999: Aday ülkelerin değerlerini ve antlaşmadaki AB kurallarını paylaşma zorunluluğu.

AB'nin yeni genişleme süreci içinde ortaya koyduğu yapısal düzenlemelerin temelini 1993 Kopenhag Kriterleri ve 1995 Madrid Zirvesi oluşturmaktadır. Kopenhag Kriterleri'ne bağlı olarak Birliğe tam üye olmak isteyen aday ülkelerden siyasi, ekonomik ve Topluluk müktesebatının benimsenmesi olmak üzere üç ana başlıktan meydana gelen kriterlere uyumu beklenirken; Madrid Zirvesi'yle Topluluk hukukunun üye devletlerin iç hukuklarına aktarılması ve idari yapının yeniden yapılandırılarak, söz konusu kriterler doğrultusunda düzenlenmesi istenmektedir (Caner, 2009: 87). Nitekim, aday ülkelerde kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesi, 1993 Kopenhag ve 1995 Madrid AB Zirveleri'nden beri AB'nin temel katılım araç gereçlerinden biri olmuştur. Kopenhag ve Madrid Kriterleri, uygulanabilir katılım standartlarına göre çalışan ve etik-ahlaki süreçlere dayanan profesyonel kamu hizmetlerinde yersiz siyasi süreçlerin serbest bırakılmasına da çağrıda bulunmaktadır (Cardona, 2009: 7). Bu doğrultuda, aday ülkelerden siyaset ve yönetim ayrımı sağlanmış, Weberyen anlamda bir bürokratik yapıya sahip kamu yönetimi modeli oluşturmaları da istenmektedir.



Alman sosyolog Max Weber'in geliştirmiş olduğu bürokrasi teorisine dayanan Weberyana kamu yönetimi modeli anlayışı, merkezi yönetim, hiyerarşiye dayanan kurallara sıkı bağlılık, bilimsellik, nesnellik, rasyonellik, dikey örgütlenme ve genel yönetsel yapılanmalar gibi özellikler göstermektedir (Yıldırım, 2009: 381). Bürokrasi teorisi ise yasal ve ussal bir temele dayanan örgütlenme biçimidir. Weber'e göre bürokrasi, günümüz modern devletlerinin ve toplumlarının yegane örgütlenme biçimidir (Bayram ve Çınar, 2007: 12). Ayrıca, Weber'e göre bürokrasi teorisi; işbölümünün, otorite hiyerarşisinin, yazılı kuralların, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanmasının, gayri şahsiliğin, disipline olmuş bir yapının ve resmi pozisyonların bir arada bulunmasıyla oluşmuş örgütsel bir yapılanma biçimidir (Eryılmaz, 2010: 215). Weberyana kamu yönetimi modeli anlayışı, 20. yy'ın başlarında gelişmiştir ve bu dönemden sonra da, refah devleti anlayışının bir gereği olarak, gelişimini sürdürerek 1970'li yıllara kadar etkili bir yönetsel yapılanma olmuştur (Ökmen ve Canan, 2009: 160).

Demokrasi, hukuk devleti veya hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve bunları koruma güvencesi, işleyen bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı, birlik içindeki rekabet ve piyasa güçleri ile başa çıkabilme yeteneği gibi evrensel değerlere dayanması istenen (Güngörmüş ve Özonur, 2006: 6; Abdioğlu, 2007: 98), Topluluk Müktesebatının (Acquis Communitaries) bir parçası olarak düşünülebilecek kriterler üzerinde geniş bir uzlaşma sağlanmıştır ve bunlar dört kategori altında sıralanabilmektedir (Cardona, 2009: 4):

- Hukukun üstünlüğü; kamusal karar verme sürecinde ve bireylerin beklentilerine cevap vermesi beklenen durumlarda, keyfiliğe karşı olarak kanuni prensiplere gönderme yapan idarenin eylem ve kararlarının öngörülebilirliği ve kanuni kesinliği sağlamak,

- Açıklık ve şeffaflık; idari süreçlerin, çıktılarının ve bunların tekrar tekrar oluşturulmuş kurallarla tutarlılığının incelenmesini garantiye almayı amaç edinmek,

- Hukukun üstünlüğü ile bağlantılı olarak garantiye alınmış diğer idari düzenlemelere, kanuni durumlara veya yargısal otoritelere karşı kamu yönetiminin hesap verebilirliğini amaç edinmek,

- Kamusal kaynakların kullanımında ve politika amaçlarının tahsis edilmesinde verimliliği, kanuni düzenlemelerde ve hukuksal mevzuatta kurmak.

Görüldüğü üzere, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve diğer AB aday ülkelerini kapsayan genişleme süreci, Topluluk Müktesebatı'nın uygulanması ve gerçekleştirilmesi için ulusal kamu yönetimlerinin belli standartlar çerçevesinde şekillenmesini gerektirmiştir (Kösecek, 2004: 4).

SIGMA Programı tarafından 1998 yılında yayınlanan "Avrupa Yönetsel Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması" başlıklı Rapor'da AYA aynen şu şekilde tanımlanmıştır (Okçu, 2005: 269):

"Avrupa Yönetsel Alanı (AYA)", yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin devlet görevlileri topluluk kararlarını uygulamak üzere sık sık bir araya gelmektedir. Bu görevliler birbirlerini tanımaya başlamışlardır ve görüş ve tecrübelerini değiş tokuş etmektedirler. Karar alma süreçleri üzerinde etkisi görülecek olan iletişim metotları geliştirilmekte, böylelikle ortak çözümlere ulaşılmaktadır. Avrupa devletlerinde memurlar ve uzmanlar kafa kafaya vererek aralarında kamu yönetimi ile alakalı olanların da bulunduğu çeşitli konuları beraberce incelemeye almışlardır. Avrupa Yönetsel Alanı kendi geleneklerini yaratarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelenekler Birliğin gelenekleriyle benzerlikler göstermekte, kısmen onlara dayanmakta fakat aynı zamanda onları aşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve ekonomik kalkınma için hayati öneme sahip yönetsel güvenirliliğin tesisi AYA'nın temel nitelikleri olarak belirlenmiştir".

SIGMA Programı kapsamında 1998 yılında yayınlanan "Avrupa Yönetsel Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması" başlıklı Rapor'da da, ortak kurum ve kurallara (demokrasi, güçler ayrılığı ve hukukun üstünlüğünü güvenceye alan bir anayasa, güçlü bir hükümet sistemi ve merkezi örgütlenme, yerel/bölgesel özerklik, vatandaşın yönetime itiraz ve bilgi edinme hakkı, hükümet-sivil toplum etkileşimi, profesyonel bir kamu personel sistemi, hesap verebilirliği artırıcı ve yolsuzluğu önleyici etik kurum ve kurallar, etkili bütçe ve vergi toplama otoriteleri, hızlı ve doğru işleyen bir yargı sistemi) dayanan yapı, ayrıntılı bir biçimde işlenmiş ve detaylandırılmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 16).



Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi – Sayı 36 – Nisan 2013

SIGMA Programı, 1998 yılında, “AB Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar” başlığı altında yayınladığı Rapor’da, üye devletlerin Topluluk müktesebatını sorunsuz bir şekilde karşılayabilmeleri için kurum tesisinin nasıl olması gerektiğini tartışmış, önerilerde bulunmuş ve kurumların ortak politika alanlarında sorunsuz bir biçimde sürdürülebilirliklerini sağlamaları için ne gibi stratejik özellik ve araçlara sahip olmasını değerlendirmiştir.

1999 yılı Ekim ayı sonbaharında, “AB üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Ana Hatları” adlı önemli bir çalışma daha yayınlayan SIGMA Programı, kamu yönetiminin altı önemli alanına ilişkin olarak ana hatlar belirlemiş ve detaylı olarak açıklamıştır. Bu alanlar; a) kamu hizmetleri, b) kamu sektörü dış denetimi, c) kamu mali kontrolü, d) kamu harcamaları yönetim sistemi, e) politika yapma ve eşgüdüm araçları, f) kamu alımları yönetim sistemlerinden meydana gelmiştir. Ana hatlar, bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını ortaya koymaktadır (Okçu, 2005: 269). Bu bağlamda, SIGMA Programı’nın faaliyet gösterdiği teknik alanlar şunlardır (ABGS, 2012):

- Reform programlarının oluşturulması ve uygulanması;
- Düzenleyici yönetim dahil olmak üzere politika oluşturulması ve eşgüdüm sağlanması;
- Yasal çerçeve, kamu hizmetleri ve adalet;
- Dış denetim ve mali kontrol;
- Kamu harcamaları yönetimi ve kamu alımlarıdır.

SIGMA Programı, 1999 yılı Kasım ayında yayınladığı “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı çalışmada ise aday ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarına dayalı olarak şekillenen kurumsal ve işlevsel yapılanmalarını, AB üyesi devletlerin sistemleriyle uygun bir duruma getirebilmeleri için gerekli olan temel prensipleri belirlemek doğrultusunda açıklamalarda bulunmuştur. Bu rapor ile kamu yönetimi yapılanması çerçevesinde AB müktesebatı bulunmamasına karşın, farklı yasal geleneklere ve yönetim sistemlerine sahip olan AB üyesi devletlerce paylaşılan kamu yönetimi prensipleri meydana gelmiştir. Üye devletlerce paylaşılan bu kamu yönetimi prensipleri, AYA olarak anılan yapıyı oluşturmaktadır (Acar ve Sevinç, 2011: 2-7).

181

SIGMA Programı ve Yatay İdari Kapasitenin Güçlendirilmesi

AB, yatay idari kapasitesinin geliştirilmesi üzerinde uğraş vererek, genişlemeye bağlı olarak tek pazarın işleyişi konusunda herhangi bir sorun yaşanmaması için çaba sarf etmektedir (Özer, 2006: 169). Bu doğrultuda, AB, aday ülkelerin profesyonel kamu personel sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi gibi unsurlardan meydana gelen yatay idari kapasitelerinin belli bir seviyeye çıkartılması noktasında faaliyetlerde bulunmaktadır (Özer, 2008: 953).

AB Devlet ve Hükümet Başkanları’nın 1993 yılında Kopenhag Zirvesi’nde kabul ettikleri kriterler ve sonuç bildirgesinde aday ülkelere yönelik olarak belirledikleri karar ve prensipler, kamu yönetimi mekanizması açısından “model bir çerçeve” sunmaktadır (Şiriyev, 2008: 30). Buna göre aday ülkeler, öncelikle yönetsel kapasitelerini oluşturmak ve geliştirmek bağlamında, AB müktesebatına tam ve etkili bir şekilde uyum sağlayacak ve zaman içerisinde ortaya çıkan yeni oluşumlara ayak uydurabilecek biçimde kurulan kurum ve kuruluşlara sahip olmaları gerekmektedir. Ayrıca, bu kurum ve kuruluşlarda istihdam edilecek yeterli eğitim almış personel, kurum ve kuruluşların çalışmasını sağlayacak ekonomik unsurları da oluşturmaları gerekmektedir. Ayrıca, idari kapasitenin oluşturulması ve geliştirilmesi, şu açılardan da büyük öneme sahiptir (Balcı, 2005: 25-26):

- Ortak pazarın kolay ve etkin işleyebilmesi,
- AB içinde sürdürülebilir bir yaşam seviyesinin sağlanması,
- Vatandaşların her yönden korunması,
- AB fonlarının düzgün bir biçimde yönetilmesi.

Anlaşıldığı üzere, üyelik öncesi dönemde AB, dikey idari kapasitenin güçlendirilmesi üzerinde durarak, müktesebatın etkin bir biçimde uygulanmasını istemiştir. Diğer yandan, tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması için dikey idari kapasitenin geliştirilmesi önemli bir husus olarak değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, eşleştirme (twinning) gibi teknik destek mekanizmaları ile aday ülkelerin çalışmaları yönlendirilmekte ve desteklenmektedir. Ancak müktesebatın etkin ve verimli bir biçimde uygulanması konusunda, dikey idari kapasitenin



geliştirilmesinin yanında, aday ülkelerin yatay idari kapasitelerinin de belli bir seviyede olması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu durumun iki önemli nedeni vardır. Birincisi, dikey idari kapasite ve kamu yönetiminin genel işleyişinin birbirleriyle bağlantılı olduğu düşüncesidir. Dolayısıyla genel idari sistem etkili bir şekilde işlemediği takdirde, bazı sektörler istenen düzeyde olsa dahi, kamu yönetiminin genel yapısında meydana gelen bir aksaklığın diğer sektörleri de etkileyebileceği hususudur. İkincisi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleminde, üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirleriyle eşit düzeyde olmasının öngörülmesidir (Kurşunlu, 2004: 24; Acar ve Sevinç, 2011: 2-3).

AB’nde 1999 İlerleme Raporları’nda, yatay idari kapasite değerlendirmeleri için kullanılan ve SIGMA Programı’nın geliştirmiş olduğu bu yeni yöntem (dikey idari kapasitenin yanı sıra yatay idari kapasitenin de düşünülmesi), “SIGMA Ana Hatları” olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla SIGMA Programı, AB Komisyonu’nun MDAÜ ve aday ülke kamu yönetimi sistemlerinin kapasitesini arttırmak için kullandığı önemli bir araçtır ve bu araç, aday ülkeleri bu konuda bilgilendirmektedir (Özer, 2008: 954). Nitekim, SIGMA Programı, ilk olarak yatay idari kapasitenin geliştirilmesi için minimum standartları baz alarak geliştirilmiştir (Heidbreder, 2009: 16). Bu bağlamda SIGMA Programı, aday ülkelerin özellikle yatay idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır.

ULUSAL KAMU YÖNETİMLERİNİN AVRUPALILAŞMASI: SOĞUK SAVAŞ SONRASI ORTAK KAMU YÖNETİMİ İLKELERİNE DOĞRU

İkinci Dünya Savaşı’nın ortaya çıkmasına zemin hazırlayan Birinci Dünya Savaşı sonrasında ülkeler, bir daha ağır tahribatlar yaşamamak için çeşitli çıkar gruplarının yanında yer alarak “yan” oluşturma girişimlerinde bulunmuşlardır. Buna rağmen, patlak veren İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ülkeler, savaşın meydana getirmiş olduğu yıkım ve tahribatlardan usanmış, bunun neticesi olarak da sürekli barış ortamının sağlanması ve uluslararası alanda barışı sürdürebilmek amacıyla örgütler kurmuştur. Tüm bu gelişmelere rağmen, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sürekli barış ortamı sağlanamamış, Soğuk Savaş ile Doğu ve Batı bloğu arasındaki tansiyon yükselmiş ve bu tansiyon sık sık savaş sinyalleri vermiştir. Ancak, bu sinyaller hiçbir zaman bir sıcak savaşa dönüşmemiştir. Soğuk Savaş’ın yaşandığı dönem sürecince güç dengeleri, uluslararası güvenliği ve ilişkileri belirleyen temel yapı olmuştur (Gökbaş, 2012: 1). 1989 yılında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)’nin ve Doğu Avrupa’daki komünist rejimlerin bir bir çökmesi, dünya siyaseti açısından büyük bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Nitekim, 1989 yılı Soğuk Savaş döneminin bitmesi, dünyanın tek kutuplu hale gelmesinin bir başlangıcı olarak kabul edilmiştir (Ertürk, 2010: 82). Sovyetler Birliği’nin dağılması, komünist rejimlerin art arda çökmesi, Demir Perde’nin Doğusu ile Batısı arasındaki ilişkilerin düzelmeye başlaması, küreselleşmeyi hızlandıran bir etki yaratmıştır (Koçak, 2009: 136). Ayrıca, Sovyetler Birliği’nin dağılması ve izleyen gelişmeler neticesinde, dünya ABD’nin hakimiyetinde tek kutuplu yapıya doğru hızlı bir şekilde yönelmiştir. Bunun sonucu olarak da liberal-demokrasi, bütün dünyada alternatif olmayan siyaset ve yönetim şekli olarak belirmiştir (Ateş ve Uysal, 2006: 65).

İkinci Dünya Savaşı’nın ertesinde, yaklaşık olarak 45 yıl süresince, uluslararası ilişkileri ve dünya politikasını etkisi altına alan “iki kutuplu dünya düzeni”, 1980’lerin ortalarından itibaren, önce eski Sovyetler Birliği’nin dağılması, sonrasında da Merkezi ve Doğu Avrupa’da ortaya çıkan yeni gelişmelerle etkinliğini kaybetmiş ve yerine “yeni dünya düzeni” olarak adlandırılan yeni sistem, uluslararası politikaları ve dünya sistemini etkiler hale gelmiştir (Batur, 1998: 105). Bu bağlamda “yeni dünya düzenin” etkisiyle Soğuk Savaş’ın sona ermesi ve iki Almanya’nın birleşmesi neticesinde, AB’nin genişleme politikalarında da önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu politika değişiklikleri iki yönde gerçekleşmiştir. Bu yönlerden ilki, AB’nin eski “demir perde” ülkelerini içerisine alacak şekilde doğruya doğru genişlemesi; ikincisi de genişleme süreci bağlamında, yeni kriterler ve politikaların ortaya çıkmasıdır (Caner, 2009: 87).

1990’lı yıllarda yeni kriterler ve politikalara dayanan AYA tartışmalarının ortaya çıkmasında ve gelişmesinde, üye ülkelerin idari sistemlerinin yakınlaşmasının yanı sıra, MDAÜ’nin Birliğe katılım için yaptıkları başvurular daha fazla etki yaratmıştır. Geçmiş dönemde Sovyet etkisi altında bulunan bu ülkelerin, Sovyet etkisinden kurtulmaları sonrasında, liberal demokratik siyasal rejime, serbest piyasaya dayalı bir ekonomiye ve Weberyan anlamda işleyen bir kamu yönetimi sistemine sahip olmamaları, AB’ni bu ülkelerin katılımını sorunsuz bir biçimde gerçekleştirmek için yeni bir hukuksal çerçeve geliştirmek zorunda bırakmıştır. MDAÜ’nin “modern Batı tarzı” idare modeliyle örtüşmediği öne sürülerek, beşinci genişleme dalgasında, belirli kriterler etrafında düzenlemeye gidilmesi uygun bulunmuştur (Akdoğan, 2008:79-85). Beşinci genişleme dalgasının ortaya çıkmasında, Soğuk Savaş’ın aniden bitmesi ve küreselleşme gibi faktörler büyük etki yaratmıştır. Ayrıca, 1993 yılında gerçekleştirilen Kopenhag



Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi – Sayı 36 – Nisan 2013

Zirvesi'nde, MDAÜ'nin üyeliğe kabul edilmesi için gerekli şartlar ortaya konmuştur ve bu şartlara uyan ülkelerin birliğe kabul edileceği duyurulmuştur. Bu doğrultuda, genişleme sürecine bağlı olarak yürütülen müzakerelerin Kopenhag Kriterleri'ne dayanarak gerçekleştirileceği kabul edilmiştir (Dinç, 2011: 205).

Katılım süreçlerinde, MDAÜ'nde kamu yönetiminin dönüşümü, yeniden yaratılan idari entegrasyon modeline uyum konusunda bir var olma mücadelesi haline gelmiştir. Çünkü, aday ülkelerin mevcut durumları, ortak bir AB modelini ifade eden AYA kavramı bağlamında uygulamadaki prensiplerle çatışma halindedir (Heidbreder, 2009: 6; Noguera, 1999: 99). MDAÜ, 1989 yılından itibaren yeni kurumlarını, yeni yönetim yapılarını ve ilkelerini düzenlemek amacıyla AB ve OECD ülkelerinin direktiflerini benimsemiştir (Köseçik, 2004: 8). Söz konusu ülkeler, komünist yönetim ve kültür geleneğinden henüz çıkmışlardır. Aday ülkelerden beklenen, bir anlamda kendilerini yeni sürece en kısa sürede adapte ederek, radikal biçimde yeniden yapılanmalarıdır.

Avrupa Birliği ulusal devletler üzerinde farklı alanlarda etkide bulunabilir. Goetz'e (2006) göre AB-Entegrasyonu ulusal yönetim sistemlerinin kurumsal yapısını dört farklı alanda etkiler:

- 1) Devlet teşkilatı içinde yönetimin konumu
- 2) Merkezi hükümet teşkilatı içerisindeki siyaset ve yönetim arasındaki ilişkiler
- 3) Bakanlıklararası güç dağılımı
- 4) Hükümetlerarası ilişkiler

Tüm bu maddelerdeki özellikler AB politikaları çerçevesinde ulusal devletin siyasi ve idari yapısını etkilemektedir. AB ortak bir kamu yönetimi oluşturması noktasında da bu değişiklikler AB üyesi ya da aday ülke statüsünde yer alan ülkelerden talep etmektedir.

Avrupa Birliği, her zaman için, AB'ye üye olacak ülkelerde katılımın ana şartı olarak Topluluk müktesebatının benimsenmesini istemektedir (Emurlu, 2010: 5). Bu bağlamda, müktesebatın sorunsuzca uygulanabilmesi ve AB'nde ortak politika alanının oluşturulması ve aksaklıkların ortaya çıkmaması için etkin, verimli ve kaliteli işleyen bir kamu yönetimi mekanizmasının gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Nitekim, MDAÜ'ndeki kamu yönetimi, AB üyeliği sürecinde ortak politika alanına göre biçimlendirilmektedir. Bu anlamda büyük düzeyde ve bilinçli yapılan reformlardan söz edilmektedir (Demir, 2009: 133). Bu süreçte, Topluluk müktesebatı içerisinde kamu yönetimlerinin önemli derecede bazı oluşumlarla düzenlenmesi, aday ülkelerin iyi yönetim sistemlerinden beklenmektedir (Pereto ve Freibert, 2007: 52).

SONUÇ

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, dünya siyasetine ve ekonomi politikasına yön veren ve iki kutuplu düzeni ifade eden "Soğuk Savaşın" sona ermesiyle birlikte, dünya tek kutuplu bir hale gelmiştir. Bu durum neticesinde, Sovyetler Birliği'nin dağılması, Doğu bloğunda yer alan komünist ülkelerin bir bir çökmesi ve küreselleşmenin hız kazanmasıyla birlikte, kapitalist anlayışa dayanan liberal ideoloji tek hakim ekonomi ve örgüt teorisi haline gelmiştir. Küreselleşme süreci ve Sovyetler Birliği'nin çökmesi ile birlikte iki kutuplu dünya düzeninden yeni dünya düzenine geçiş yaşanmıştır. Yeni dünya düzeninin temel değerleri ise demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hak ve özgürlükleri, serbest piyasa ekonomisi anlayışına dayalı siyasal ve yönetsel yapılanma, ideal bir yargı düzeni gibi evrensel değerler bağlamında önem kazanmaya başlamıştır. Bu ilkeler, aynı zamanda iyi yönetim ilkeleriyle de paralel özellikler göstermektedir.

Yeni dünya düzeninin oluşmaya başlamasıyla birlikte, AB, önceki genişleme dalgalarından farklı olarak, sisteme uyum sağlayacak bir genişleme politikası izlemeye başlamıştır. Nitekim, Sovyet etkisinden kurtulan eski "demir perde" üyesi olan MDAÜ ülkeleri ve diğer aday ülkeler, AB'nin temel genişleme politikasının aktörleri olmuşlardır. AB, bu ülkeleri kendi bünyesine katmak için bir takım standartlar geliştirmeye başlamıştır. Çünkü bu ülkeler, Sovyet geleneği içinde yıllarca bulunmuş ve yönetsel ve siyasal düzenlerini de buna göre kurmuşlardır. İşte, AB bu ülkeleri kendi yapısı içerisine sorunsuzca katmak için ortak standartlar ve ilkeler belirleme yoluna gitmiştir. Bu standartlar, üye ülkelerin devletlerinin, bireylerinin ve kurumlarının yıllarca bir arada bulunmalarının getirmiş olduğu eşgüdüm ve işbirliği neticesinde oluşmuş olan tecrübeleriyle ortaya çıkmıştır. Bu tecrübeler veya standartlar, AYA olarak bilinen yapıyı ortaya çıkarmıştır. AYA standartlarıyla birlikte, Birliğe üye olmak isteyen aday ülkelere bir takım ilke ve kurallar üyelik şartlılığı karşısında dayatılmaktadır. Dolayısıyla Birliğe katılmak isteyen aday ülkelerin kamu yönetimi mekanizmaları, AYA kriterlerine uyum konusunda standart bir model olarak biçimlendirilmeye çalışılmaktadır.



Avrupa Birliği üyelik müzakerelerinin aday ülkelerince yerine getirilmesi ve AYA kriterlerinin karşılanması bir takım olumlu sonuçlara neden olmaktadır. Eksik demokrasiye sahip ve insan hakları sorunları olan AB aday ülkelerin, etkin ve verimli işleyen bir kamu yönetimi mekanizması, ideal bir yargı düzeni gibi iyi yönetim ilkelerine dayanan evrensel değerlerin kurumsallaşmasında ve yayılmasında Avrupa Birliği'nin önemli bir etkisi vardır. İlerleme Raporlarıyla ülkelerdeki eksikliklerin tespit edilmesi ve bu noksanların giderilmesinin istenmesi, aday ülke statüsünde yer alan ülkelerin demokrasi seviyesinin yükselmesine neden olmaktadır. Doğal olarak Türkiye'nin demokratikleşmesi noktasında da Avrupa Birliği olumlu yönde etkiler göstermektedir.

Sonuç olarak MDAÜ ve diğer aday ülkeler, AB'ne üyelik şartlılığı karşısında radikal reformlar gerçekleştirmek zorunda kalmışlardır ve kalmaktadırlar. AB'nin, Kopenhag ve Madrid zirvelerinde temellerini atmış olduğu ve SIGMA programı gibi teknik destek faaliyetleri ile geliştirdiği kriterler bağlamında ekonomik, siyasi ve müktesebatın uygulanması için birçok değerler zinciri ortaya koyulmuştur. Bu değerler arasında yer alan; demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve kamu özgürlükleri, serbest piyasa ekonomisi anlayışına dayalı siyasal ve yönetsel yapılanma, ideal bir yargı düzeni gibi evrensel değerler, AYA için bir zemin hazırlamıştır. Nitekim AYA; SIGMA, Phare, eşleştirme gibi programlar aracılığı ile de desteklenerek geliştirilmiştir. Bu şekilde, aday ülke kamu yönetimi mekanizmaları, AYA ve SIGMA gibi kavramlar neticesinde ortak standartlar ve ilkeler altında toplanmaya çalışılmakta ve dolayısıyla Avrupalılaşmaktadır.

KAYNAKÇA

- 184 ABDİOĞLU, H. (2007). “Yönetişim İlkelerinin Uygulanmasında Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu ve Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye Açısından Önemi”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11: 79-102.
- ABGS (2011), Twinning Mekanizması ve Türkiye, Ankara: Ofset Fotomat.
- ABGS (2012), “Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite”, www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/...2003/.../V-idari_kapasite.pdf, (Erişim Tarihi: 12.04.2012).
- ACAR, A. ve Sevinç, İ. (2011). “Avrupa Birliği SIGMA (Support For Improvement In Governance And Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 25(2): 1-12.
- AKDOĞAN, A. (2008). Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme. Ankara: TODAİE Yayını.
- ATEŞ, D. ve UYSAL, A. (2006). “Merkez-Dışı Ülkelerdeki Ulusötesi Sivil Toplum Kuruluşları (STK): Dış Politika, Finansman ve Meşruiyet”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16: 63-86.
- BALCI, A. (2004). “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, iç. Turgay UZUN ve Serap ÖZEN (Ed.), Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 113-127.
- BALCI, A. (2005). “Türkiye ve AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, 38(4):23-37.
- BALCI, A. (2007). “Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü”, iç. Şinasi AKSOY ve Yılmaz ÜSTÜNER (Ed.), Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 319-338.
- BATUR, E. (1998). “Türkiye Avrasya İlişkileri Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri”, Amme İdaresi Dergisi, 31(4): 105-123.
- BAYRAM, A. K. ve ÇINAR K. (2007). “İktidar Ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi Ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 9(1): 11-24.
- BÖRZEL, T. A. and Risse, T. (2003). “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, in Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli (Ed.), The Politics Of Europeanization, New York: Oxford University Press, pp. 57-83.



Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi – Sayı 36 – Nisan 2013

- CANER, C. (2009). “AB’ye Üyelik Perspektifinden Romanya’da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 1(3): 85-108.
- CARDONA, F. (2009). “Integrating National Administrations Into The European Administrative Space”, *Conference on Public Administration Reform and European Integration*, 26-27 March, Montenegro, pp.1-8, <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42747690.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.07.2012).
- DEMİR, F. (2008). “Avrupa İdari Alanı’nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İle Türkiye Örneği)”, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DEMİR, F.; (2009). “Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Karşılaştığı Zorluklar”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2): 129-142.
- DİNÇ, C. (2011). “Avrupa Birliğinin Beşinci Genişlemesi: Ana Temalar ve Faktörler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 6(2): 201-233.
- ELİÇİN, Y. (2011). “The Europeanization of Turkey: Reform In Local Governments”, *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 3(7): 103-126.
- EMURLI, A. (2010). “What Does It Mean Public Administration Reforms For The EU Integration”, *Analytical*, 3(1): 1-20.
- ERTÜRK, D. (2010). “Bir Egemenlik Aracı Olarak Küresel Terör“, *e-Şarkiyat İlmî Araştırmalar Dergisi*, IV: 81-103.
- ERYILMAZ, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- GOETZ, K. H. (2006). “Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?“, in Jörg Bogumil, Werner Jann, Frank Nullmeier (Ed.), *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden:PSV Sonderheft 37: 472-490.
- GÖKBAŞ, S. (2012). Çok Kutuplu Dünya Düzeninde “Güvelik” Algısı, *Stratejik Öngörü Dergisi*, s.1. www.kamudiplomasisi.org/pdf/yeniguvenlikalgisi.pdf, (Erişim Tarihi: 13.11.2012).
- GÜNAL, P. (2011). “Avrupa Birliği’nin Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeline Etkisi: İspanya Örneği”, *Yardım ve Dayanışma*, www.sydgm.gov.tr/site.../1281344162r8872.Pinar_GUNAL.pdf, (Erişim Tarihi: 09.12.2011).
- GÜNGÖRMÜŞ KONA, G. and Özönur, Z. (2006). “EU Borders and the Problem of Enlargement”, *Changes and Transformations In The Socio-economic and Political Structure of Turkey Within the EU Negotiations*, 16-18 Mart 2006, Kütahya: Stiftung Zentrum Für Türkeisstudien-Universität Essen Duisburg and Dumlupınar Üniversitesi tarafından düzenlenen sempozyum bildirisi, <http://strateji.cukurova.edu.tr/AVRUPA/AB%20Sempozyumu.pdf>, (Erişim Tarihi: 10.09.2011).
- HEİDBREDER, E. G. (2009). “Structuring the European Administrative Space Channels of EU Penetration and Mechanisms of National Change”, *KFG The Transformative Power of Europe Working Paper No. 5*.
- KAYRAK, M. (2006). “Yolsuzlukla Mücadelede Uluslararası Örgütler”, *Sosyo-Ekonomi Dergisi*, 2: 85-107.
- KOÇAK, H. (2009). “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam“, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(9): 133-142.
- KÖSECİK, M. (2004). “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, iç. Muhittin ACAR ve Hüseyin ÖZGÜR (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi-II*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss. 3-31.
- KÖSECİK, M. (2008). *Yerel Yönetimlerde “Avrupalaşma”*, iç. Hulusi Şentürk (Ed.), *Yerel Siyaset Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, İstanbul: Okutan Yayıncılık, ss. 259-304.
- KÖSECİK, M. (2010). “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalaşma ve Çok Düzlemli Yönetişim”, iç. M. Akif ÇUKURÇAYIR vd. (Ed.), *Yönetişim*, Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 149-195.
- KUHLMANN, S. (2010). “Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive”, in Hans-Joachim Lauth (Ed.), *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 140-161.



- KURŞUNLU, E. (2004). “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite”, Uzmanlık Tezi, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi.
- MATEI, A. and Matei, L. (2008). “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration”, *Theoretical and Applied Economics*, 4(4): 33-52.
- NOGUERAS, C. C. (1999). “The European System of Governance and The Eastern Enlargement”, *Czech Sociological Review*, 7(1): 91-102.
- OKÇU, M. (2005). “Avrupa Yönetim Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, iç. Ahmet NOHUTÇU ve Asım BALCI (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, İstanbul: Beta Basım Yayım, ss. 257-298.
- OKÇU, M; Aktel, M. ve Kerman, U. (2007). İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve “Avrupalaşma”, iç. Abdullah YILMAZ ve Yavuz BOZKURT (Ed.), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Ankara: Gazi Kitabevi, ss. 43-67.
- ÖKMEN, M. ve Canan, K. (2009). “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi*, 16(1): 139-171.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. ve Öktem, M. K. (2007). *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- ÖZER, M. A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Platin Yayınları.
- ÖZER, M. A. (2008). “Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği’ne Uyumu”, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXV(2): 945-968.
- PERETO, F. C. and Freibert, A. (2007). “The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries”, *Hrvatska Javna Uprava*, 7(1): 51-59.
- RADAELLI, C. M. (2003). “Europeanization of Public Policy”, in Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli (Ed.), *The Politics Of Europeanization*, New York: Oxford University Press, pp. 27-57.
- SAMUR, H. (2008). “Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(2): 379-386.
- SIGMA Raporları No. 27; (2011), “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri”, Çev. Pelin Kuzey, s.57. www.oecd.org/dataoecd/23/1/39560850.pdf, (Erişim Tarihi: 03.11.2011).
- ŞİRİYEV, Z. (2008). “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Çatışmalara Yönelik Politikaları Çerçevesinde Yukarı Karabağ ve Güney Osetya Sorunları”, *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- YAZGAN, H. (2012). “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalaşma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(4): 123-140.
- YILDIRIM, M. (2009). “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 6(2): 380-397.
- ZENGİN, Ozan (2011), “Kamu Dünyasında Bir Uluslararası Kurum Analizi: OECD”, s.1. kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/01.pdf, (Erişim Tarihi: 17.11.2011).