

# Avrupa İdari Alanı'nın Türk Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri

Yusuf UYSAL\*

## Özet

İlk başlarda Avrupa Birliği (AB), üye ülkelerin kamu yönetimlerinde ortak bir model önermemiştir. Ancak, özellikle on Doğu Avrupa ülkesinin AB'ye tam üye olduğu beşinci genişleme aşamasından sonra kamu yönetimlerindeki benzeşme ve bütünleşme daha önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, AB'ye aday ülkelerin idari kapasitelerinin artırılması ve AB mevzuatına uyumlu hale getirilmesi amacıyla yürütülen çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çalışmanın amacı, Avrupa İdari Alanı'nın Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel boyutu üzerindeki etkilerinin araştırılmasıdır. Bu bağlamda, araştırma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Avrupa İdari Alanı'nın kavramsal boyutu, tarihsel gelişimi, tanımı ve ilkeleri ele alınmakta; SIGMA ve Avrupalılaştırma kavramları üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde, Avrupa İdari Alanı'nın Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileri incelenmektedir. Bu bağlamda, öncelikle Avrupa İdari Alanı ilkeleri olarak kabul edilen güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, etkililik ve katılım gibi ilkelerinin Türk kamu yönetiminde uygulamaları incelenmektedir. Daha sonra Avrupa İdari Alanı'nın Türk kamu yönetiminin yapısal boyutu üzerindeki etkileri merkezi yönetim, bölgesel kalkınma ve yönetim ile yerel yönetimler başlıkları altında ele alınmaktadır. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde Avrupa İdari Alanı'nın Türk kamu yönetiminin her seviyesinde ve boyutunda değişim ve dönüşümünde en önemli etkenlerden biri olduğunu ifade edilebilir. Her ne kadar son dönemlerde hızı azalmış olsa da Avrupa İdari Alanı'nın etkisi ile Türk kamu yönetiminde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa İdari Alanı, SIGMA, Avrupalılaştırma, Türk Kamu Yönetimi

---

# The Effects of European Administrative Space on Turkish Public Administration

---

Yusuf UYSAL \*

## Abstract

At first, the European Union (EU) did not propose a common model in the public administrations of the member states. However, especially after the fifth enlargement phase in which ten Eastern European countries are full members of the EU, the similarity and integration in public administrations emerged as a more important problem. For this reason, efforts to increase the administrative capacities of EU candidate countries and to harmonize them with EU legislation have gained speed. The aim of this study is to investigate the effects of European Administrative Space on the structural and functional dimension of Turkish public administration. In this context, the research consists of two parts. In the first section, the conceptual dimension, historical development, definition and principles of the European Administrative Space are discussed; SIGMA and Europeanization concepts are emphasized. In the second part, the effects of the European Administrative Space on Turkish public administration are examined. In this context, Practice of principles such as reliability, predictability, accountability, openness, transparency, effectiveness and participation, which are accepted as the principles of European Administrative Space, are examined in Turkish public administration. Then, the effects of the European Administrative Space on the structural dimension of Turkish public administration are addressed in the context of central government, regional development and management, and local governments. When evaluated as a whole, it can be stated that the European Administrative Space is one of the most important factors in the change and transformation of all levels and dimensions of Turkish public administration. Although its speed has decreased recently, important reforms have been realized in the Turkish public administration with the effect of the European Administrative Area.

**Keywords:** European Administrative Space, SIGMA, Europeanization, Turkish Public Administration

## 1.Giriş

Felsefi ve fikri temelleri İlk Çağ'a kadar uzanan uzun bir geçmişe sahip olan ve birleşme sürecinde birçok zorlu ve kritik aşamayı geride bırakarak günümüz seviyesine ulaşmayı başaran Avrupa Birliği (AB), 20.Yüzyılın en önemli siyasi, ekonomik ve kültürel projelerinden biridir. AB'nin üye devletlerin aralarındaki idari düzenlemeler ve işlemler yönünden benzeşme ve bütünleşme süreci anlamına gelen "Avrupa İdari Alanı" kavramı ise, günümüz AB'sinin en önemli sorunlarından birisi haline gelmiştir. İlk dönemlerde çok fazla üzerinde durulmayan bu kavram, 1992 Kopenhag ve 1995 Madrid Zirveleri ile getirilen siyasi ve ekonomik ilkeler ve kriterler ile hayat bulmaya başlamıştır. Kavram, 2004 yılında tamamen farklı tarihsel, kültürel ve idari bir süreçten gelen ve mevcut üye ülkelerden tamamen farklı idari yapılara sahip olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin birliğe üyelik statüsü kazanmaları ile daha önemli bir hale gelmiştir. AB birleşme ve bütünleşme sürecinde aday ülkelerin kamu yönetimi uygulamaları anlamında AB müktesebatını tam olarak uygulayabilecek konuma gelmeleri ve kamu yönetimi uygulamalarında benzeşme oranlarının artırılması konusunda teknik destek sağlaması amacıyla Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development) OECD ve AB arasında gerçekleştirilen bir işbirliği ile kurulan Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (Support for Improvement in Governance and Management) SIGMA gibi mekanizmaların kurulması yoluna gidildiği görülmektedir.

Kamu yönetiminin işleyişinde rol oynayan bir takım ortak standartlar dizisi anlamına gelen üye/aday ülkelerin idari yapılarındaki benzeşme sürecini ifade eden "Avrupa İdari Alanı", ülkelerin kamu yönetimlerinin ortak değerler üzerinde değişim ve dönüşümüne sebep olan bir kavramdır. Ayrıca, AB'nin, ülkelerin idari yapılarını ve işleyişini etkileme süreci, bu etkinin hangi düzeyde gerçekleştiği ve etkilemenin sonuçlarıyla ilgili bir kavram olan "Avrupalılaşıma" da ülkelerin idari yapılarının ne ölçüde Avrupa standartlarına benzediğine vurgu yapmaktadır. Başka bir deyişle, Avrupalılaşıma, AB'ye aday veya üye ülkelerin kamu yönetimi uygulamalarının ve idari düzenlemelerinin benzeşme ve bütünleşme sürecinden etkilenme derecesini ifade etmekte ve bu sürecin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Bu bağlamda, Avrupa İdari Alanının Türk kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel anlamda nasıl bir etkiye sahip olduğu; hangi reformların yapılmasında itici güç oluşturduğu; iyi yönetim ilkeleri olarak tanımlanan açıklık, şeffaflık, güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, etkenlik ve vatandaş katılımı gibi ilkelerle ilgili hangi mevzuat düzenlemelerinin yapıldığı konuları önemli bir sorunsal olarak durmaktadır. Bu nedenle, Avrupa İdari Alanının Türk kamu yönetiminde ve idari kapasitesinde hangi yönetim kademelerinde ve ne ölçüde bir Avrupalılaşıma sebep olduğu konusu bu araştırmanın temel sorunsalını teşkil etmektedir. Bu sorunsalın çözümünü amaçlayan araştırmada, "Avrupa İdari Alanı, merkezi ve yerel yönetim boyutunda Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümünü ve Avrupalılaşımasını önemli ölçüde etkilemiştir" hipotezi belirlenmiştir.

Söz konusu hipotezin test edilmesi amacıyla araştırma iki bölüme ayrılmaktadır. Birinci bölümde, Avrupa İdari Alanı kavramının tarihsel süreci, tanımı temel özellikleri, SIGMA ve Avrupalılaşıma kavramları incelenmektedir. İkinci bölümde ise, Avrupa İdari Alanının Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileri ele alınmaktadır. Bu bağlamda, Avrupa idari alanının iyi yönetim olarak kabul edilen ilkelerinin Türk kamu yönetiminde uygulaması ve kamu

yönetiminde yapısal reformlar incelenmektedir. Yapısal reformlar da merkezi yönetim, bölgesel kalkınma ve yönetim ile yerel yönetimler bağlamında ele alınmaktadır.

## **2. Avrupa İdari Alanı: Tarihsel ve Kavramsal Boyut**

### **2.1. Tarihsel Süreç**

Avrupa'yı birleştirme çabalarının başlangıcını eski Yunan'a kadar dayandıranlar olsa da birleşik bir Avrupa fikrinin ortaya atıldığı dönem Ortaçağ'dır (Bozkurt, 1993: 19). 17. yüzyılda Kant'ın, "Avrupa Birleşik Devletleri" fikrini ortaya atmasından sonra Sanayi Devrimi ile Avrupa'da birlik kurma çalışmaları hız kazanmıştır. 20 yüzyılda Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer, Carlos Sfersa, Winston Churchill ve P. Henri Spaak gibi devlet adamlarının öncülüğünde İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde AB'nin kurulması anlamında ilk somut adımlar atılmıştır. 'Schuman Planı' olarak bilinen planla Federal Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg'tan oluşan altı ülke arasında 25 Eylül 1952'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. 25 Mart 1957'de Roma'da imzalanan anlaşmalardan sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur. 1 Ocak 1973'te yürürlüğe giren katılım anlaşmasıyla İngiltere, İrlanda ve Danimarka AET'ye katılmış ve üye sayısı 6'dan 9'a yükselmiştir (Karluk, 1998: 1-11).

AET'nin ikinci genişleme aşaması, Yunanistan'ın 1 Ocak 1981'de Topluluk'a onuncu üye olarak katılmasıyla, üçüncü genişleme aşaması 1 Ocak 1986'da İspanya ve Portekiz'in Topluluk'a katılması ile gerçekleştirmiştir. Genişleme süreci, Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın 1995'te AB'ye tam üye olmalarıyla devam etmiştir (Karluk, 1998: 17). Birlik, 1 Mayıs 2004'de Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dan oluşan on ülkenin AB'ye katılımıyla en büyük genişlemesini gerçekleştirmiştir (**AB'nin Genişlemesi, 2005**). 2007 yılında Bulgaristan ile Romanya'nın 2013 yılında da Hırvatistan'ın Birlik'e katılması ile AB 28 üyeli 500 milyonu aşan nüfusu ve 4 milyon km<sup>2</sup> yi aşan bir yüzölçümü ile devasa bir siyasal, ekonomik ve kültürel yapıya dönüşmüştür.

### **2.2. Avrupa İdari Alanı: Kavramsal Boyut**

AB'nin temel anayasal hukuki metinleri olarak değerlendirilebilen, Roma (1957) ve Maastricht (1992) Anlaşmalarında AB üyesi ülkelerde uygulanacak bir kamu yönetimi modeli önerisinde bulunulmamış, yönetim ve kamu yönetimine ilişkin hususlar üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır. Bu nedenle, üye devletler daha önce sahip oldukları idari yapıyı değiştirmek zorunda kalmadıkları gibi idari yapıda reform önerileri ile de karşılaşmamışlardır (Matei ve Matei, 2008: 4; Sigma, 2004: 72). Üye ülkelere sağlanan bu tercih ve düzenleme özgürlüğü, idari yapıların parçalı, karmaşık ve dağınık bir görüntü arz etmesine sebep olmuştur. Ancak, Kopenhag Zirvesi'nde (1993) ve Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyi'nde (1995) Birlik üyesi ülkelerin idari yapılarında bir benzeşme ve bütünleşme sürecini amaçlayan bazı kararlar alınmıştır. Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılamaları gereken kriterleri "siyasi kriterler", "ekonomik kriterler" ve "topluluk mevzuatının benimsenmesi" olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyi'nde de AB ülkeleri için uygun bir idari yapının gerekliliği belirtilmiş ve uygun idari yapıya sahip olmayan aday

ülkelerin AB'ye üyeliğinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir. Madrid Zirvesi'nde AB'ye aday ülkelerin sadece AB müktesebatını iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak idari kapasiteyi oluşturmaları gerekliliği de vurgulanmıştır (Acar ve Sevinç, 2011: 2).

Kopenhag ve Madrid Zirvelerinde birleşme ve bütünleşme amacı doğrultusunda alınan kararlara rağmen AB'nin mevcut idari yapısı kendine özgü bir takım özellikler taşımaktadır. AB idari yapısının olumsuz yönlerine vurgu yapan bu özellikler, ulusal idareler arasında kararlaştırılmış güç ve yetki dağılımının bulunmaması; idari yapının değişken, belirsiz ve melez bir görüntüye sahip olması; gücün birçok kurum tarafından paylaşılması anlamına gelen kurumsal parçalanmışlık; karar alma süreçlerinde devletler, diğer Avrupa kurum ve kuruluşları, bölgesel ve yerel makamların temsilcileri ve lobi grupları gibi bir dizi aktörün söz sahibi olmasından dolayı politika sürecinin karmaşıklığı; devlet ve hükümet başkanları ile diğer yetkililer arasında antlaşma müzakereleri, kurumsal reform ve genişleme gibi anayasal meseleler konusunda geniş bir ayrımın söz konusu olmasıdır (Matei, 2010: 13).

Bu özellikler, AB'nin kamu yönetimi konusunda ortak bir müktesebata sahip olmadığını ortaya koymaktadır. Ancak, AB'nin kamu yönetimi sistemi ile ilgili genel bir modele sahip olmaması bu konuda hiçbir şekilde ortak ilke ve kriterlere sahip olmadığı anlamına gelmemektedir. AB, sahip olduğu temel ilkelerin uygulanması konusunda aday ülkeleri çeşitli araçlarla yönlendirmektedir. Bu konuda AB, aday ülkelerde ve hatta komşularındaki kurumsal değişimi teşvik etmek için olumlu ve olumsuz teşvikler kullanmak suretiyle AB mevzuatının uygulanması konusunda yönlendirmeler yapmaktadır (Börzel ve Risse, 2012: 7). Doğrudan AB mevzuatının uygulanması amacı taşımasa da AB kamu yönetimi alanındaki reformları teşvik etmek için Support For Improvement in Governance and Management (SIGMA) gibi araçlar kullanılmakta veya programlar yürütmektedir. 1992'de kurulurken eski Sovyet bloğu ülkelerin kamu yönetimi alanındaki reformların desteklenmesi amacıyla AB ile OECD'nin ortak girişimi ile kurulan SIGMA Programı, yararlanıcı ülkelerin idari verimliliğinin artırılması ve hukukun üstünlüğünü temel alarak iyi yönetim konusunda bu ülkelere destek sağlanmasını hedeflemektedir (OECD, Sigma Programı, 2017). Programın AB üyesi ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güvenin sağlanması ve aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlanması amacına hizmet eden bir teknik destek mekanizması olarak değerlendirilmesi mümkündür (Acar ve Sevinç, 2011: 1).

SIGMA'nın amaçları arasında programdan faydalanan ülkelerin yönetsel verimliliklerinin iyileştirilmesi ve kamu personellerinin demokratik değerlere ve iyi yönetim ilkelerine uymaları konusunda destek olunması; AB ile bütünleşmede ve uluslararasılaşmada karşılaşılan sorunları aşabilmek için merkezi idarede yerel kapasitenin oluşturulmasına katkı sağlanması; kamu yönetimi reformlarında AB ve diğer destek programlarındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunulması sayılabilir (OECD, 1998: 2). Bu bağlamda SIGMA, AB'ye aday ülkelerde yatay idari kapasitenin geliştirilmesi ve kamu yönetimi reformlarının yapılmasında önemli rol üstlenen araçlardan biridir (Elbasani, 2009: 14).

AB SIGMA gibi araçlar kullansa da kamu yönetimi konusunda ortak bir müktesebata sahip değildir. Esasen, beşinci genişleme aşamasına kadar ortak müktesebata çok ihtiyaç duyulduğu

da söylenemez. Çünkü, bu aşamaya kadar üye devletlerde olduğu gibi Birlik'e yeni katılacak ülkelerde de benzer yönetim yapıları söz konusuydu. Ayrıca, AB'de üye ülkelerin kamu yönetimleri ulusal kimliklerinin bir parçası olarak kabul edilmekteydi. Ancak siyasi birlik olma yolunda ilerleyen ve bütünleşme sürecinde ortak pazar, gümrük birliği, ortak para birimi, egemenlik devri, siyasi birlik, Avrupa Anayasası gibi uzun ve çetin sorunlar ile yüzleşmek zorunda kalan AB (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 19 ), özellikle 2004 yılındaki büyük genişleme ve devamındaki genişleme hamleleriyle Birlik'e üye olan ülkeler ve daha önceki üyeler arasında ekonomik siyasi ve idari açıdan yeni ve önemli farklılıklarla ve sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmıştır. İlk yıllarda üye ülkelerin idari yapılarının benzerlik göstermesi ve AB müktesebatının uygulanmasında kamu yönetimleri açısından bir sorunla karşılaşılması bu gerçekliğin göz ardı edilmesine sebep olsa da farklı yönetim yapısına ve kapasitesine sahip Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin Birlik üyesi olmasından sonra Birlik'e üye ülkelerin idari yapılarında bir benzeşme ve bütünleşme sürecinin oluşturulması daha çok üzerinde durulması gereken ciddi bir sorun haline gelmiştir. Çünkü, beşinci genişleme aşamasıyla birlikte farklı yönetim yapısına ve kapasitesine sahip olan ülkelerin Birlik müktesebatını üye devletlerle aynı düzeyde uygulamalarının zor olduğu anlaşılmış ve ülkelerin kamu yönetimleri için belli standartlar getirilerek Avrupa'ya özgü bir kamu yönetimi modeli oluşturma düşüncesi daha fazla taraftar bulmaya başlamıştır.

Bu bağlamda, AB düzeyindeki idarelerin ve idari uygulamaların ve üye devletlerin kamu yönetimlerinin "ortak Avrupa modeline" daha fazla yakınlaşmasını tanımlamak için "Avrupa İdari Alanı" kavramı kullanılmaktadır. Kavram, Avrupa entegrasyonu ve birliğinin sembolik izlerini taşımakta ve normatif bir programın parçası olarak görülmektedir (Olsen, 2003: 506-508). Avrupa İdari Alanı, ulusal kamu yönetimlerinin AB direktifleri, tavsiyeleri ve antlaşmaları ile AB vatandaşlarına verilen haklardan yararlanabilecekleri şekilde dönüştürülmesi zorunluluğunu beraberinde getirmektedir (Cardona, 2009: 3). Avrupa entegrasyon süreci derinleştikçe ve genişledikçe Avrupa İdari Alanı vatandaşlara açık olan kamu yönetimlerine özgü standartlar ve iyi uygulamalar ile ifade edilen değerlere işaret ederek değişmiş ve gelişmiştir (Matei, 2010: 3). Bu özellikler göz önünde bulundurulduğunda Avrupa İdari Alanı, AB mevzuatının oluşturulması ve uygulanması sürecinde AB kurumları ve üye devletlerinin yetkili idari makamları tarafından gerçekleştirilen değerlerin uyumlaştırılmış bir sentezi olarak tanımlanabilir (Torma, 2011: 149). Kavram, kamu yönetiminin işleyişini sağlayan ve hukuk tarafından tanımlanarak çeşitli usul ve hesap verebilirlik mekanizmaları aracılığı ile uygulanan ortak standartlar seti olarak da tanımlanabilmektedir (OECD, 1999: 5). Bu yönüyle Avrupa İdari Alanı, kamu yönetiminin işleyişinde rol oynayan ve kanunlarca tanımlanmış çeşitli usul ve sorumluluk mekanizmaları aracılığı ile uygulanan bir takım ortak standartlar dizisini ifade etmektedir (Sigma, 2004: 58).

Avrupa İdari Alanı, AB üyesi devletlerin ve AB Komisyonu'nun kamu görevlileri arasında sürekli ilişkilerin, topluluk müktesebatının Birlik genelinde aynı standartlarda uygulanmasının, Avrupa çapında bir idari yargının oluşturulması ve paylaşılan temel kamu yönetimi değerleri ve ilkelerinin ulusal idareler arasında yol açtığı yakınlaşmaları ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır (OECD, 1998:14). Bu bağlamda, AB'ye katılmak isteyen ve henüz aday ülke konumunda olan bir ülkenin kamu yönetimi ilkeleri ve uygulamalarının Avrupa İdari Alanı

standartlarına uyum düzeyi, söz konusu aday ülke kamu yönetiminin AB müktesebatını uygulayabilme kapasitesinin bir göstergesi olarak kabul edilmektedir (Özer, 2006: 173).

Avrupa İdari Alanı, AB düzeyinde bağımsız idari kapasitenin, özellikle de üye devletlerin hükümetlerinden nispeten bağımsız hareket edebilen, kalıcı ve ayrı kurumların varlığını gerektirmektedir. Ancak, bağımsız Avrupa idari kapasitesinin bir dereceye kadar entegrasyonu zorunluluğunu da beraberinde getirdiği göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bütünleşme süreci, hem idari yapıların AB düzeyinde kurumlar arası entegrasyonunu hem de her bir kurumun kurumlar arası entegrasyonunu içermekte ve böylece iç idari hiyerarşileri güçlendirmektedir (Trondal ve Peters, 2012: 1). Ortak bir idari alanın yükselişi sadece kurumlar arasındaki yapısal ilişkileri değil, aynı zamanda ilgili aktörler arasında paylaşılan değerlerin ve prosedürlerin kurumsallaştırılmasını da içermektedir.

Karmaşık, çok boyutlu ve yenilikçi bir kavram olan Avrupa İdari Alanı, her düzeydeki idari aktörler ve faaliyetler arasında yoğun bir işbirliğini teşvik etmektedir. Bu bakımdan Avrupa İdari Alanı yeni bir idari katman değil, işbirliği yapan ve aynı idari değerlere bağlı bulunan idari sistemler ve kurumlardan oluşmaktadır. Geleneksel bir yapının egemen olduğu kamu yönetimleri bu kavramla artık sadece ulusal devletler için değil, tüm AB üyesi ülkelerin iyi işleyişi ile ilgili bir durumu ifade etmektedir (Cioclea, 2012: 289-294). İyi işleyişin gerçekleştirilmesi için de üye ülkeler kamu sektöründe profesyonel yönetim ilkelerinin uygulanması, kamu personeli ve vatandaşlara verilen hizmetlerde performans ölçümünün yapılması, kamu hizmetinde süreçlere değil sonuçlara vurgu yapılması, yönetim pratiklerinde özel sektör anlayışının örnek alınması gibi uygulamaları hayata geçirmeye ve kamu yönetimindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle gidermeye çalışmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009:149).

Bu açıklamalar temelinde Avrupa İdari Alanı'nın özellikleri ve ilkeleri şu şekilde özetlenebilir (Torma 2011:152-160):

- 1- Siyasi istikrar ve demokratik hukuk devletinin uygulanması,
- 2- Dayanışma ilkesinin hakim olduğu, sürdürülebilir ve çevre dostu bir ekonomik kalkınma,
- 3- Ulusal parlamentoların rollerinin azaltılması ve ulusal yönetimlerin rollerinin artırılması,
- 4- Güvenilir, şeffaf ve demokratik bir yönetimin işlenmesi ve sürdürülmesi,
- 5- Avrupa'ya özgü iyi yönetim ilkelerinin üye devletler ve yerel yönetimler düzeyinde AB'nin her tarafında uygulanması,
- 6- AB mevzuatının uygulanmasını sağlayan usul kuralları ve kurumlar gibi sistemler ve uygulamaların bağdaştırılması,
- 7- Yargılama sisteminin bağımsızlığı ve adil olması,
- 8- Kamu sektörünün görevlerini yasalara dayanarak, etkili bir şekilde ve vatandaşların tatminini esas alarak yerine getirmesi ve sürdürmesi,

- 9- Silahlı kuvvetlerin ve kolluk kuvvetlerin sivil idarenin kontrolü altında olmaları ve yasal çalışma alanlarında politik tarafsızlık içinde faaliyette bulunmaları,
- 10- Adem-i merkeziyetçilik, yetki devri ve dayanışma ilkelerinin uygulanması
- 11- Sabit, yetenekli, yüksek kaliteli ve tarafsız devlet memurlarının varlığı,

Avrupa İdari Alanı'nın gerçekleştirilmesinde yol gösterebilecek veya hızlı bir ilerleme sağlayabilecek çalışmalar veya eylemler konusunda çeşitli yaklaşımlara da rastlanmaktadır. Bu eylemlerin ilki ve en önemlisi, üye devletlerin idarelerinin faaliyetleri ve performansına ilişkin veri toplama ve işleme sistemlerinin Avrupa düzeyinde başlatılmasıdır. Ayrıca, AB ülkeleri ve OECD'de kamu yönetimi konusunda halihazırda gerçekleştirilen ilerlemeler hakkında "ülke incelemeleri" ve "emsal incelemelerinin" gerçekleştirilmesi, kamu çalışanlarının eğitimi ve e-devlet konularındaki eylem ve çalışmalar daha sağlıklı ve istikrarlı bir Avrupa İdari Alanı oluşturulmasına sağlayacaktır (D'Orta, 2003). Aday ülkelere de idare sistemlerini AB müktesebatını uygulayacak ve yürütecek seviyeye getirmeleri, Kopenhag ve Madrid kriterlerini karşılamaları ve müktesebatı uygulamak için idari ve adli kapasite bakımından AB üyeliği için ilerlemelerini sürdürmeleri beklenmektedir (Pereto, 2005: 2).

### 2.3. Avrupalılaşma

Avrupa İdari Alanı ile Avrupalılaşma birbirine yakın anlamlar taşımakla birlikte farklı olgulara işaret eden kavramlardır. Avrupa İdari Alanı, AB üyesi ülkelerin idari eylem, işlem ve düzenlemelerindeki benzeşme sürecini ifade ederken, Avrupalılaşma, AB bütünleşmesinin ulusal kamu yönetimleri üzerinde giderek daha çok hissedilen etkisine vurgu yapmaktadır. Avrupalılaşma, AB bütünleşmesinin üye ülkelerin idari yapılarını ve işleyişlerini etkileme sürecinin nasıl olduğu, bu etkilemenin hangi düzeyde gerçekleştiği ve etkilemenin sonuçlarını açıklamakla ilgili bir kavramdır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 19). Buna rağmen, Avrupalılaşmanın net bir tanımını yapmak güçtür. Literatürde Avrupalılaşmanın çeşitli yönlerini ön plana çıkaran tanımlar söz konusudur. Kösecik'e göre bir süreç olarak Avrupalılaşma, AB kamu politikalarının hazırlanması sürecinde belirlenen ve üye ülkelerin iç siyasal söylemlerine, kimliklerine, siyasal yapılarına ve kamu politikalarına aktarılan resmi ve resmi olmayan kuralların, prosedürlerin, paradigmalarının iş yapma stillerinin ve paylaşılan inançların ve normların oluşum, yayılma ve kurumsallaşma sürecini ifade etmektedir (Kösecik, 2004: 13).

Olsen, geniş ve çok boyutlu bir kavram olan Avrupalılaşmanın beş boyutundan söz etmektedir. Buna göre, Avrupalılaşma, Avrupa Birliği'nin genişleme yoluyla sınırlarını genişlettikçe Avrupalılaşmanın gerçekleşmesi anlamına gelen "Avrupa sınırlarında yaşanan değişim olarak Avrupalılaşma", "yönetişim kurumlarının Avrupa düzeyinde gelişmesi olarak Avrupalılaşma", "Avrupa kurumlarının ülke içi politika alanlarını etkilemesi anlamında Avrupalılaşma", "Avrupa kurumlarının ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşma" ve "siyasi bütünleşme (entegrasyon) olarak Avrupalılaşma" olarak ifade edilebilmektedir (Olsen, 2002: 921).

Avrupalılaşma kavramı esas itibarıyla AB üyesi devletler bakımından kullanılmaktadır. Ancak, özellikle Doğu Avrupa genişlemesi sürecinde AB'nin genişleme konusunda oldukça sıkı teknik düzenlemeler ile aday ülkelere AB müktesebatını benimsetmesi ve özellikle koşulsallık ilkesi ile sıkı yaptırımlar ve bir takım uyumlaştırma mekanizmaları öngörmesi "aday ülke



Avrupalılaşması” kavramını gündeme getirmiştir. Aday ülkelerin AB kurumlarında etkin olamaması nedeniyle aday ülke Avrupalılaşması, daha asimetrik bir süreçtir. Üye ülke ve aday ülke Avrupalılaşmasında temel farklardan biri Avrupalılaşma mekanizmaları bakımından söz konusu olmaktadır. Aday Avrupalılaşmanın temel aracı “koşulsallıktır”. Koşulsallık ise, 1993 yılında oluşturulan ve sonrasında geliştirilen “Kopenhag Kriterleri” olarak ifade edilen kuralların aday ülkeler tarafından iç hukuklarına aktarılıp, uygulanması koşuluyla, bu ülkelerin AB üyeliğinin gerçekleşmesini ifade eden bir kavramdır (Yazgan, 2012: 126). AB’ye üye devletler AB’deki politika yapım süreçlerinin başından itibaren tüm aşamalarına katılma, karar mekanizmalarına karışma ya da süreçteki bazı politikaları kendi ülke tercihleri doğrultusunda değiştirme şansına sahipken, koşulsallık ilkesinin asimetrik doğası gereği, aday ülkeler için bu geri dönüşü olmayan ve pazarlık etme şansının bulunmadığı süreçlerdir(Özçelik, 2015: 46).

Türkiye de diğer aday ülkeler gibi AB müktesebatına koşulsuz olarak uymak zorundadır. Aday ülke Avrupalılaşması bağlamında, 1999 Helsinki Zirvesi ile AB’ye aday ülke olarak tanınan Türkiye’de mevzuat ve politika oluşturma, idari yapılanma ve bürokratik işlevsellik, söylem ve eylemlerdeki değişim gibi pek çok noktada Avrupalılaşmanın etkisi açıkça görülmektedir. Özellikle, Avrupa müktesebatı ve politikalarının benimsenmesi için idari kapasitenin genişletilmesi ve uyumlu hale getirilmesi amacına yönelik düzenleme ve reform hareketleri dikkat çekmektedir. Bu hareketlerin en yoğun hissedildiği yerlerden biri ise, şüphesiz kamu hizmetlerini doğrudan veya dolaylı olarak sunulmasında rol oynayan kamu yönetimidir.

### **3. Avrupa İdari Alanı’nın Türk Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri**

Türkiye’nin AB serüveni 1959 yılında AET’ye katılmak için müracaat etmesiyle başlamıştır. Bu müracaattan sonra Türkiye-AB ilişkileri 1963 yılında bir çerçeve anlaşması olan ve Türkiye ile AET arasındaki ilişkilerin hukuki zeminini oluşturan Ankara Anlaşması’nın imzalanması, 1987’de tam üyelik başvurusu, 1996’da gümrük birliğinin yürürlüğe girmesi, 1999’da Türkiye’nin “aday ülke” statüsünü kazanması, 2005’de katılım müzakerelerinin başlaması gibi kilometre taşları sayılabilecek kronolojik aşamalardan ve dönemlerden geçerek günümüze kadar gelmiştir.

Özellikle Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’nde AB’ye aday ülke olarak kabul edilmesinden sonraki süreçte, kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesinde en önemli itici güçlerden biri AB Komisyonu tarafından hazırlanan KOB’lar ve ülke raporlarıdır. AB’ye aday ülkelerin Birlik müktesebatına uyumunu sağlamak amacıyla oluşturulan ortak ve genel ilkeler işlevini gören ülke raporlarında (SIGMA, 2004: 77) Türk kamu yönetiminin Avrupa müktesebatına uyumu yakından takip edilmekte ve her yıl düzenli olarak önerileri de içine alan bir durum tespiti yapılmaktadır. 2016 yılına kadar “ilerleme raporu”, sonrasında ise “ülke raporu” olarak adlandırılan bu raporlar, aday ülkelerin Kopenhag kriterlerine uyum konusunda kaydettiği gelişmeleri yıllık olarak değerlendirmekte, AB Komisyonu’nun görüş ve değerlendirmelerini yansıtmakta ve tek taraflı bir belge olma özelliğini taşımaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019). Raporlar aracılığıyla kamu yönetim alanının sektörler itibarıyla etkin izleme, denetim, gözetim ve raporlama yapabilme becerisine yönelik olarak kapasite yeterlik tespitinde bulunmaktadır. Türk kamu yönetiminin de ülke raporlarında dile getirilen beklenti, öneri ve değerlendirmelerin temel alınmasıyla yeni bir yapılanmaya gitmesi ve Avrupa İdari

Alanı'yla adaptasyonu güçlendiren dönüştürücü-düzenleyici reformları gerçekleştirmesi beklenmektedir (Bulut, 211: 1101).

Görüldüğü üzere, AB ülke raporlarında Türkiye'de idari kapasitenin güçlendirilmesi konusu vurgulamakta, tavsiye ve yönlendirmelere yer verilmektedir. Bu nedenle, ülke raporları Türk kamu yönetimi üzerinde hem Avrupa İdari Alanı ilkelerinin tatbik edilmesi hem de idari yapının güçlendirilmesi yönündeki reformlara etki eden ve bu reformlara yön veren bir misyona sahip olmuş, reformların ivmelenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu güne kadar hazırlanan ülke raporlarında Türk kamu yönetimi her yönüyle değerlendirmelere konu olsa da genel olarak AB müktesebatı ile mevzuat uyumunun sağlanması için pek çok alanda kayda değer ilerleme sağlanmasına duyulan ihtiyaç, düzenleyici makamların bağımsızlığının artırılması ve idari kapasitenin geliştirilmesi, kamu mali yönetimini de içeren kapsayıcı bir kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesi, genel kamu yönetimi reformunun mali sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması, idari usullerin basitleştirilmesine ve bürokratik işlemlerin azaltılmasına yönelik girişimlerin gerekliliği ve kamu hizmetlerinde özellikle üst düzey yönetici kadroları için liyakate dayalı rekabetçi bir atama sisteminin uygulamaya koyulması gibi konular vurgulanmıştır (1998 ve sonrası ilerle raporları).

KOB'lar ise, "aday ülke" olarak tanınan her ülke için AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan bir belge olmasından dolayı AB müktesebatının bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Bu belgeler, üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadeli öncelikler şeklinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında sıralanmaktadır. Aday ülkeler için bir tür yol haritası mahiyetinde olan KOB'larda AB'nin mali yardımlarına ilişkin hususlar da yer almaktadır. KOB'da yer alan kısa vadeli önlemlerin 1-2 yıl, orta vadeli önlemlerin ise 3-4 yıllık bir sürede yerine getirilmesi öngörülmektedir (TC Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2019).

### **3.1. Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**

AB coğrafi ve idari yönden genişlemesini sürdürdükçe Avrupa'ya özgü bir kamu yönetimi modeli düşüncesi daha yüksek sesle dillendirmiştir. Bu süreç, AB üyesi ülkeler arasında zaman içerisinde güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, etkenlik ve vatandaş katılımı gibi iyi yönetişimin temel ilkeleri konusunda bir görüş birliğinin oluşmasına sebep olmuştur (OECD 1998: 8-14; Okçu, 2005: 16). AB Komisyonu tarafından 2001'de hazırlanan Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap'ta "iyi yönetişim ilkeleri" olarak açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik, tutarlılık, orantılılık ve yetki devri gibi ilkeler sayılarak benzer ilkelere işaret edilmiştir (Commission of The European Communities, 2001: 10).

Açıklık ve şeffaflık, idari süreçlerin ve sonuçların sağlam bir şekilde incelenmesi ve önceden belirlenmiş kurallara uygunluğunun sağlanması anlamında kullanılmaktadır (Cardona, 2009: 4). Bu tanımda olduğu gibi açıklık ve şeffaflık ilkeleri aynı anlamda kullanılsa da farklı olgulara işaret etmektedirler. Buna göre açıklık, yönetimin gerçekleştirmiş olduğu tüm eylem ve işlemlerinin dış denetime tabi olmasını ifade ederken şeffaflık, yapılan eylem ve işlemlerin yakından bakıldığında dış denetimlerde bütün ayrıntılarıyla tamamen görülebilmesi anlamında kullanılmaktadır (Balci, 2005: 26). Bu iki ilke AB açısından ise, AB'nin görünürlüğünün artırılması ve AB'yi "açık" olarak gösterme kapsamında değerlendirilmesi gereken ilkelere

Çok sayıda AB Komisyon'u belgesinde, ifadelerinde ve siyasi söylemlerinde AB'nin daha görünür, erişilebilir ve "vatandaşlara daha yakın" yapmanın zorunluluğu vurgulanmaktadır. (Lodge, 2003: 96-100). AB Komisyonu'na göre, kurumlar daha açık bir şekilde çalışmalıdır. Üye devletlerle birlikte, AB'nin ne yaptığı ve aldığı kararlar hakkında aktif olarak iletişim kurulabilmelidir. Karmaşık kurumlara olan güveni artırmak için halk için erişilebilir ve anlaşılabilir bir dil kullanmalıdırlar (Commission of The European Communities, 2001: 10).

Hesap verebilirlik, kamu idaresinin, hukukun üstünlüğüne uyum sağlamayı amaçlayan diğer idari, yasal veya adli makamlara karşı hesap verilebilirliği anlamında kullanılmaktadır (Cardona, 2009: 4). Bu ilke, yönetici pozisyonunda olan kişilerin verdikleri kararlar ve gerçekleştirdikleri eylemler hakkında sorulara cevap vermek amacıyla çağrılabilmesi anlamına da gelmektedir (Neuhold, 2002, 13). AB Komisyonu'na göre yasama ve yürütme süreçlerindeki roller daha net olmalıdır. AB Kurumlarının her biri Avrupa'da yaptıklarını açıklamalı ve sorumluluk almalıdır (Commission of The European Communities, 2001: 10).

Etkinlik, kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ve mevzuatta belirlenen politika hedeflerine ulaşmada ve mevzuatın uygulanmasında etkinliğe vurgu yapan bir ilke olup (Cardona, 2009: 4), yönetsel bir değer olarak kullanılan kaynaklar ile ulaşılan sonuçlar arasındaki orantı olarak tanımlanmaktadır. Etkinlik ise, yasal veya hükümetçe konmuş olan amaçlara ulaşılabilmedeki performansın sürekliliğini sağlama ile ilgili bir ilkedir (Balcı, 2005: 27). Katılımcılık, Beyaz Kitapta politika zinciri yolu ile düşünce aşamasından uygulamaya AB politikalarının kalitesi, alaka düzeyi ve etkinliğininin sağlanmasında rol oynayan bir ilke olarak ifade edilmektedir. Katılımın geliştirilmesi, nihai sonuca ve politika sunan kurumlara daha fazla güven vermektedir (Commission of The European Communities, 2001: 10).

Bu ilkeler, AB üyesi olan veya olmak isteyen ülkelerde yasalar, uygun idari kurumlar ve kamu hizmetinin özüne yerleşmiş bir dizi değerler vasıtasıyla kamu yönetimi uygulamalarında tamamen görülebilmelidir (OECD 1998: 8-14). Mikro düzeyde her kamu kuruluşu için stratejik yönelimi belirleyen bu ilkelerle resmi ve açıkça tanımlanmış nitelikleri ve faaliyetleri olan kamu kurumları açık ve zorunlu bir yaklaşıma sahip olmalıdırlar (Cioclea, 2012: 294). AB üyeliği henüz gerçekleşmemiş aday ülkeler için uygulanması zorunlu olan bu ilkelerin aday ülkelerde uygulama seviyeleri dikkatle izlenen kriterlerdendir. AB'de kamu yönetimleri ortak kurumlar ve yapılar yerine ortak ilkeler ve değerler etrafında birleşme ve bütünleşme süreci sergilemektedirler. Yukarıda belirtilen iyi yönetim ilkeleri olarak sayılan ilkelerin Türk kamu yönetiminde uygulama çabaları görülmektedir. Türk kamu yönetiminde bu ilkeler doğrultusunda politikalar ve idari yapılar oluşturma çalışmalarına öncelik verilmektedir.

2000'li yıllardan sonra Türkiye için hazırlanan ülke raporlarında özellikle, açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanması noktasında daha çok yol alınması gerekliliği üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda, devlet desteklerinde şeffaflığın artırılması; stratejik ve mali planlamanın tutarlılığını sağlamak ve idari hesap verebilirliği etkin bir şekilde ele alma gerekliliği; yönetsel hesap verebilirlik ve iç kontrolün işleyişini ele almak üzere daha fazla çaba sarf edilmesi; kamu fonlarının şeffaf bir şekilde dağıtılması; güvenlik, polis ve istihbari birimlerin TBMM nezdinde şeffaflığı ve hesap verebilirliğinin artırılması; bütçe şeffaflığının sivil toplumun katılımı ile daha fazla geliştirilmesi; kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin artırılması ve iç kontrol ve denetim işlevinin en iyi şekilde yerine getirilmesi; kamu hizmetinde

tarafsızlığı, devamlılığı veya liyakate dayalı personel alımı ve terfi usullerinin tam olarak güvence altına alınması gibi konular sıklıkla vurgulanmaktadır (2002, 2003, 2004, 2005 ve 2006 ilerleme raporları).

Ayrıca, özellikle 2003, 2006 ve 2008 KOB'larda Türk kamu yönetiminin işlevsel yönünde yapılması gerekli görülen revizyonlara sıklıkla değinilmektedir. Bu revizyonlar farklı kolluk kuvvetleri arasında ve diğer kuruluşlar arasında işbirliğinin artırılması; kamu yönetiminde daha geniş hesap verebilirlik, mali sorumluluk, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi; yerel yönetimlerin etkili, şeffaf ve katılımcı yapıya kavuşturulması, kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi ve hedeflerin ulaşılması gibi başlıklar altında sayılmıştır (2003, 2006 ve 2008 Katılım Ortaklığı Belgeleri). Bu reform talepleri AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'de kamu yönetiminin daha etkin, verimli hale getirilmesi ve demokratik niteliğinin güçlendirilmesinin en önemli konular arasında olduğunu ortaya koymaktadır. AB normlarına uyumun ve idari kapasitenin güçlendirilmesinin bir gereği olarak bu tavsiyelerin "yönetim reformları yapma" biçiminde gerçekleştirilmesine tanık olunmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

AB'ye uyum çabaları kapsamında Avrupa İdari Alanı ilkeleri özellikle 2000'li yıllarda Türk kamu yönetiminde sıklıkla gündeme gelmiş ve bu ilkelerin uygulama çabalarına hız verilmiştir. 12.01.2002 tarihli bakanlar kurulu kararıyla Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, 09.10.2003 Tarih ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 03.07.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 22.02.2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gibi mevzuat düzenlemeleri başta açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik olmak üzere iyi yönetim ilkelerinin uygulanması anlamında önemli düzenlemeler getirmişlerdir.

09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yerine getirileceği ifade edilmektedir. Kanun'un 5. maddesinde de kurum ve kuruluşların kanunda yer verilmiş istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir. Bilgi edinilmesi hakkı kapsamında değerlendirilmeyecek durumlar, Kanun'un 15-28 maddeleri arasında belirtilmiştir. Buna göre, devlet sırrına, ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, idarî soruşturmaya, adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi veya belgelerle; özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticarî sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler, tavsiye ve mütalaa talepleri başlıklarında değerlendirilen bilgi ve belgeler Kanun'un kapsamı dışında tutulmuştur.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun amaçları arasında "... kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere..." ifadesine yer verilerek iyi yönetim ilkelerine açıkça yer verilmiştir. Bu Kanun'un "mali saydamlık" başlığını taşıyan 7. maddesinde, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması

amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gerektiği; bunun sağlanması amacıyla görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması ve kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

5018 Sayılı Kanun'un 5. maddesinde kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılmasının esas olduğu belirtilmiştir. "Hesap verme zorunluluğu" başlığını taşıyan 8. maddede de her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap verme zorunluluklarının bulunduğu ifade edilmiştir. Kanun'un 9. maddesinde ise, kamu idarelerinin katılımcı yöntemlerle stratejik planlarını hazırlamaları gerektiği belirtilmiş; 13. maddesinde bütçe ilkeleri sayılırken bütçenin gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlığın esas alınacağı ifade edilmiştir.

5018 Sayılı Kanun'un 30. maddesinde genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklentileri, hedefleri ve faaliyetlerini; Cumhurbaşkanlığı'nın ise merkezî yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, finansman durumunu, ikinci altı aya ilişkin beklentileri, hedefleri ve faaliyetleri kapsayan malî durumunu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklamalarının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. 41. madde gereği üst yöneticiler, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklamak zorundadırlar. Ayrıca, yerel yönetimlerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneğinin Sayıştay ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderileceği, Bakanlığın mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlayacağı ve kamuoyuna açıklayacağı hükme bağlanmıştır. Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçlarının ise, Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterileceği, Cumhurbaşkanlığı'nın genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklayacağı belirtilmiştir.

Ayrıca 41. madde de üst yöneticilerin ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerinin, her yıl faaliyet raporlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlamaları gerektiği ifade edilmektedir. Dış denetim başlığını taşıyan 68. madde de ise, Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde incelenmesi ve raporlanması olduğu ifade edilmiştir.

Kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere

Kamu Görevlileri Etik Kurulunun görev ve çalışma usullerinin belirlenmesi amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un kabul edilmiştir. Bu kanuna dayanarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 5 ve 17 maddeleri arasında kamu görevlileri için etik davranış ilkeleri sayılmıştır. Buna göre, kamu görevlileri hizmetleri yerine getirirken görevin yerine getirilmesinde kamu hizmeti bilinci, halka hizmet bilinci, hizmet standartlarına uyma, amaç ve misyona bağlılık, dürüstlük ve tarafsızlık, saygınlık ve güven, nezaket ve saygı, yetkili makamlara bildirim, çıkar çatışmasından kaçınma, görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı, kamu malları ve kaynaklarının kullanımı ve savurganlıktan kaçınma ilkelerine uygun davranmak zorundadırlar.

2003'te kamuoyuna açıklanan ve Türk kamu yönetiminin federatif bir yapıya evrilmesine sebep olacağı konusunda çeşitli eleştirilere maruz kalan "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı" iyi yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde uygulanabilmesi için çeşitli düzenlemeler içermektedir. Öncelikle, Tasarısı'nın amaçları arasında "katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması; adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla....." ifadesine yer verilerek kamu yönetiminde iyi yönetim ilkelerinin uygulanması amacı açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca, tasarıda yerel yönetimlerin teşkilatlanmasının esas ve usulleri, denetimleri ve mali kaynakları konusunda da açıklık ve şeffaflığın esas alınması gerekliliği belirtilmiştir. Buna göre, mahalli idarelerin genel karar organlarının toplantılarının ve kararlarının aleniliğinin esas olması ve yerel yönetim organlarının kararları ile yıllık faaliyet raporları ve kesin hesaplarının ilan tahtası, internet, yerel gazete, radyo ve televizyon gibi uygun vasıtalarla halka duyurulması gerekliliğine yer verilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin denetim raporları, raporlar saydamlık ilkesi doğrultusunda uygun vasıtalarla halka duyurulacağı ve kamuoyunun incelemesine açık tutulacağı da belirtilmiştir. Her ilde kurulması öngörülen il özel idaresi, belediye ve köy idareleri ile bu idarelerin kurdukları birlik, işletme ve özel hukuk hükümlerine tabi olmayan diğer yerel yönetim kuruluşlarının gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve kararlarının hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere kurulacak halk denetçisinin raporlarının kamuoyuna açık olacağı ve gizli tutulamayacağı ifade edilmiştir (Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 2003).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda mahalli idarelerin hizmetlerine ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesi süreçlerinde açıklık ve katılımı sağlayıcı tedbirleri alınması; Bu amaçla, görev ve yetki alanlarına giren konularda halkın, meslek teşekküllerinin, diğer mahalli idarelerle mahalle muhtarlarının, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin yönetime katılma, bilgi alma ve görüş bildirmelerine imkan sağlamaları; mahalli idarelerin, görevlerini etkili ve verimli bir biçimde yürütmesini sağlayacak büyüklükte ve kapasitede kurulması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven, hizmetlerin sonucuna ve hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılığın esas olduğu belirtilmiştir (Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 2003).

5393 sayılı Belediye Kanunu da Avrupa İdari Alanı ilkelerinin uygulanması bağlamında çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Bu Kanun'un 41.maddesinde belediye bütçesinin hazırlanmasına

stratejik plan ve performans programının temel oluşturması amaçlanmış, 49. maddesinde yer verilen norm kadro sistemi ile de verimliliğe ve etkenliğe dayalı politika izlenmesi hedeflenmiştir (Eryılmaz, 2006:140). Kanunu'nun 20. maddesinde belediye meclisi toplantılarının açık bir şekilde yapılacağı; 55. maddesinde ise, belediyelerin denetimine ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı ve meclisin bilgisine sunulacağı belirtilmektedir. Ayrıca, belediyelerin Faaliyet raporunun nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulacağı ve raporun kamuoyuna da açıklanacağı ifade edilmektedir.

5393 Sayılı Kanun'un 24.maddesinde düzenlenen ihtisas komisyonları kişilerin kendilerini ilgilendiren konularda verilecek kararlara katılımının artırılmasını amaçlamaktadır. Ayrıca bu Kanun'la kurulan kent konseyleri, yerel kamu hizmetlerinin karar ve politika belirleme aşamalarına vatandaş katılımının sağlanmasını amaçlayan diğer bir yerel yönetim birimidir. Bu kanunda kent konseyi, kent yaşamında kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma, hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan birimler olarak tanımlanmıştır. Kanun'un 9. maddesinde muhtarın, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek.....ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü olacağı belirtilerek, mahalle yönetiminde de mahalle sakinlerinin gönüllü katılımına önem verilmektedir. Ayrıca, Kanun'un 76. maddesinde belediye hizmetlerine gönüllü katılım düzenlenmiştir. Buna göre, belediye sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulanır. Yerel hizmetlere gönüllü katılıma 5032 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 65. maddesinde de de yer verildiği görülmektedir.

2000'lerden sonra iktidara gelen hükümet programlarında da iyi yönetim ilkelerine sıklıkla yer verildiği görülmektedir. 2002-2015 yılları arasındaki altı adet hükümet programı (58, 59, 60, 61, 62 ve 64. hükümet programları) içerik analizi yöntemi ile incelendiğinde "etkenlik/etkinlik/etkin" ilkesi 295 kez, "verimlilik/verimli" ilkesi 87 kez, "saydamlık/saydam/şeffaflık/şeffaf" ilkesi 79 kez, "vatandaş katılımı/katılımcı" ilkesi de 49 kez kullanılmıştır. 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçim sonucunda kurulan 58. Hükümet programında ekonomik ve yönetsel anlamda etkin ve verimli çalışan, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri ön planda tutan bir devlet yapılanmasının hayata geçirilmesi yönünde adımların atılacağı ifade edilmiştir. Hükümetin ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu geliştirecek ve gözetecek mekanizmaların kurulması, katılımcılığın etkin bir mekanizma olarak desteklenmesi ile yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak kamu kuruluşlarının hizmet ve işlemlerinin halka duyurulması yoluyla şeffaf bir devlet anlayışının yerleştirilmesi hükümetin temel hedefleri arasında belirlenmiştir (Karkın ve Öztepe, 2017: 124-125). Daha sonra hazırlanan hükümet programlarında da benzer ilkelere yer verilmesi dikkat çekmektedir.

### 3.2. Avrupa İdari Alanı'nın Türk Kamu Yönetimi'nin Yapısal Boyutu Üzerine Etkileri

Türk kamu yönetiminin kronikleşmiş bazı sorunları dikkat çekmektedir. Genel olarak bu sorunlar, kamu örgütlerine verilen bazı görevlerin sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak bir şekilde yerine getirilebilmesi; merkezi ve yerel yönetimlerin yapıları, görev ve sorumluluk dağılımlarının sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilememesi; kamu kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması; karar alma ve uygulama süreçlerinde yavaşlık; kamu kurumlarındaki hantal yapı, verimsizlik, kırtasiyecilik, bütçe açıkları ve kamu borçlarıdır (DPT, 2000: 3-4; Ökmen ve Canan, 2009: 140). Ayrıca, Osmanlı'dan Türkiye Cumhuriyetine kalan aşırı merkeziyetçi yapı Türk kamu yönetiminin en önemli yapısal özelliklerinden biridir (Görmez, 1997: 99).

Bunlar gibi kamu yönetiminin sağlıklı bir kurumsal yapıya ve işleyişe sahip olmasını engelleyen sorunlar ile uluslararası rekabet ve küreselleşme gibi gelişmeler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması yönündeki zorunluluğu daha çok hissettirmiş; kamu yöneticilerinin üzerinde reformların gerçekleştirilmesi yönündeki beklenti ve baskıyı arttırmıştır. Reform zorunluluğunu daha çok hissettiren ve bu konuda teşvik edici önemli faktörlerden biri de AB'ye üye olmak isteğidir. Başka bir deyişle, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda idari yapısını AB standartlarına uyarlama çabası, kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında önemli bir itici güç oluşturmuştur.

Türkiye açısından bu durum AB müktesebatına uyum yönünde yapılan reformlar olarak kendini göstermiştir. AB müktesebatıyla uyumlaştırılması gereken hususlar toplumsal, siyasi ve iktisadi etkilerinin yanında halkın gündelik yaşantısına kadar yansımaları olan konular olmuştur. Bu kadar geniş bir alanda yansımaları görülen reform çalışmalarının kamu yönetiminin yapısal boyutu üzerinde de önemli etkilerinin olduğu görülmektedir. Siyasi, iktisadi, sosyal ve idari alandaki müktesebata uyum çalışmaları AB ile yoğun temasları ve ilişkileri gerektirmiştir. Özellikle, aday ülke statüsü alındıktan sonra Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler KOB'lar, ulusal program, izleme raporları, katılım öncesi ekonomik program ve ulusal kalkınma planı gibi bir dizi plan ve programlarla şekillendirilmiştir (Apan, 2015: 308).

Avrupa İdari Alanı'nın Türk kamu yönetiminin yapısal boyutu üzerindeki etkileri merkezi yönetim, bölgesel kalkınma ve yönetim ile yerel yönetimler bağlamında incelenebilir. Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlaması için yapılması gerekenlerin somut olarak belirtildiği KOB'larda Türk kamu yönetiminde bazı alanlarda idari yapının kurulması, geliştirilmesi ve kapasite artışı ile ulaşılmaması gereken kısa ve orta vadeli hedefler konusunda önemli düzenlemelerin yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Örneğin tarım, balıkçılık, enerji, çevre, vergi, gümrük, adalet, içişleri, mali yönetim ve kontrol gibi birçok sektörde ve alanda gerekli idari yapının kurulması, geliştirilmesi, modernleştirilmesi, idari ve izleme kapasitesinin güçlendirilmesi ve uygulama mekanizmalarının oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Ayrıca, istatistik alanında personel için yeterli eğitimin sağlanması ve idari kapasitenin artırılması; idari kurumların güçlendirilmesi dahil kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması; kamu alımlarında elektronik ortamların geliştirilmesi ve ihale makamlarının ve kurumlarının eğitilmesi ve idari kapasitesinin güçlendirilmesi; TÜİK'in koordinatör rolünün güçlendirilmesi; Kamu Denetçiliği (Ombudsman) sisteminin kurulması; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetim reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ile



yeterli maddi kaynağın sağlanması ve KİT'lerin özelleştirilmelerine devam edilmesi gibi reformların gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunlardan başka, tüketici, sağlık, kırsal kalkınma, ormancılık, sosyal politika ve istihdam hizmetleri, iş hukuku, sosyal güvenlik, iş sağlığı ve güvenliği gibi sektörler ile bağımsız bir denetleyici otoritenin oluşturulması konusunda AB müktesebatın benimsenmesi, uygulanması ve idare edilmesi için kamu yönetiminin kapasitesinin iyileştirilmesi ve bakanlıklar arasında uygun eşgüdüm sağlanması gerekliliği ifade edilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgeleri, 2003/2006/2008)

Ayrıca, 2003 KOB'da 2003-2006 döneminde katılım öncesi mali yardımların kurumsal yapılanma ve yatırımlar olmak üzere iki ana önceliğe odaklanacağı belirtilmiş; kurumsal yapılanmanın aday ülkelerin ekonomik, sosyal ve idari kapasitelerini güçlendirmek için gerekli olan yapıların, stratejilerin, beşeri kaynakların ve yönetim becerilerinin geliştirilmesine yönelik destek süreci olduğu ifade edilmiştir. Katılım öncesi yardımın tüm sektörlerdeki kurumsal yapılanmanın finansmanına katkıda bulunacağı; kullanılabilir kaynakların yaklaşık %30'unun bu amaca tahsis edileceği ifade edilmiştir (Katılım Ortaklığı Belgesi, 2003)

KOB'a paralel olarak, AB müktesebatına uyumda Türk mevzuatında yapılacak değişikliklerin ve düzenlemelerin yer aldığı Türkiye Ulusal Programı 2001, 2003 ve 2008 yıllarında bakanlar kurulunca kabul edilmiştir. Programla, birçok sektör ve alanlarda kamu yönetiminin idari kapasitesinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir. Kamu ihalelerine ilişkin hukuki veya idari bağımsız bir kurum oluşturulması; meslek standartlarıyla ilgili bir kurumun kurulması; Türk Patent Enstitüsü'nün altyapı olanaklarının geliştirilmesi; Devlet Yardımları İzleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması; merkezi veterinerlik otoritesi'nin kurulması ve bunun taşra teşkilatı ile doğrudan uzantısının olması; TCDD ana statüsü'nde değişiklik yapılarak demiryolları için yeni bir kurumsal yapı oluşturulması; denizcilik sektöründe yeni bir yapılanmaya gidilmesi; merkez bankasının yapısı ve görevleri ile ilgili yeni bir düzenlemeye gidilmesi; istatistik alanından sorumlu kuruluşlarda ilave birimlerin oluşturulması; elektrik piyasasında düzenleyici kurumun yeniden yapılandırılması ve sosyal güvenlik kuruluşlarının idari ve kurumsal alanda daha etkin ve daha şeffaf bir yapıya kavuşturulmaları gibi birçok alanlarda kamu yönetimi birimlerinin oluşturulması veya mevcut idari yapının yeniden düzenlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca, adalet ve içişleri, çevre, sağlık, tüketicinin korunması, eğitim, telekomünikasyon, mali kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi amacıyla reformların gerçekleştirilmesi konusuna yer verilmiştir (Türkiye Ulusal Programı, 2001/2003/2008)

KOB veya ilerleme raporlarında Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik öneri ve uyarıların karşılık bulduğu, bu belgeler doğrultusunda çeşitli alanlarda reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Örneğin, yasalaşma sürecini tamamlayamayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kamu yönetiminde köklü değişiklikleri öngörmüştür. Bu tasarıda merkezi idarenin görev, yetki ve sorumlulukları on beş ana başlıkta belirtilmiştir. Buna göre, merkezi yönetim hizmetlere ilişkin ulusal politikaları ve genel standartları belirlemek; ulusal düzeydeki kamu hizmetlerini gerektiğinde merkez, taşra ve yurtdışında örgütlenerek yerine getirmek; merkezi idareyi oluşturan kuruluşlar ile bunlarla mahalli idareler arasında, hizmetlerin verimli bir şekilde ve koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak; kamu hizmetleriyle ilgili genel sorumluluklarının yanında, adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika hizmetlerini yürütmek; maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile

piyasalara ilişkin düzenleme hizmetleri; ulusal ve bölgesel ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin hizmetleri; milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme hizmetleri; din hizmetleri; sosyal güvenlik hizmetleri; tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık hizmetleri; acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken hizmetler; vakıflarla ilgili olarak ulusal düzeyde yapılması gereken yönetim ve denetime ilişkin hizmetler ve mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama hizmetleri ile kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen diğer ulusal ve bölgesel nitelikli görev ve hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olmalıdır (Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 2003)

1998 tarihli Türkiye'nin ilerleme raporunda, bağımsız bir ombudsman atanmasının uzun zamandan beri TBMM'de tartışıldığı, bu düzenlemenin benimsenmesinin Türkiye'de insan haklarının korunmasını büyük ölçüde iyileştireceği ifade edilmiştir (İlerleme Raporu, 1998:14-15). Bir kamu denetçisine olan ihtiyaca 2000 yılı Türkiye düzenli ilerleme raporunda ve sonraki yıllardaki birçok ilerleme raporlarında yer verilmiştir. İlerleme raporlarında sıklıkla yer verilen kamu denetçiliği kurumunun kurulması amacıyla TBMM'de 15.06.2006'da kabul edilen 5521 sayılı "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. 2008 ulusal programında Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması kararlılığı vurgulanmış, bu kurumun tam anlamıyla işlevsel bir şekilde kurulacağı ifade edilmiştir. 12 Eylül 2010'da yapılan halk oylamasında Anayasa'da değişiklik teklifi kabul edilmiş ve Anayasanın 74. maddesine eklenen fıkralar ile herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğu ve TBMM'ye bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun idarenin işleyişiyle ilgili şikayetleri inceleyeceği hükme bağlanmıştır. Böylece, Kamu Denetçiliği Kurumu anayasal bir kurum olarak kamu yönetimi teşkilatı içinde yerini almıştır.

AB uyum sürecinde kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere 25.05.2004 Tarih ve 5174 Sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. 2005 yılı ilerleme raporunda Kamu Çalışanları Etik Kurulu'nun faaliyete geçtiği, 2004'te yayınlanan bir genelge ile tüm kamu görevlilerinin söz konusu kurulla tam olarak işbirliğinde bulunması talimatı verildiği belirtilmiş, kolluk, risk analizi ve performans göstergelerine dair istatistiklerin üretiminin iyileştirilmesine ve Avrupa Konseyi kodu çizgisinde ulusal bir polis etik kanunu ihdasına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir(2005 Yılı ilerleme Raporu).

Avrupa İdari Alanı Türkiye'de bölgesel kalkınma ve yapılanmaya da etki etmiş, kalkınma ajanslarının kurulmasında rol oynamıştır. Türkiye'de bölgeler arası dengesizlik AB ülkelerinden daha fazla olduğundan bölgesel gelişmenin sağlanması, bölgelerarası gelişmişlik farklarının dengeli bir duruma getirilmesi ve bölgesel kalkınmanın hızlandırılması için çeşitli politikalar ve araçlar uygulamaya koyulmuştur. Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanması amacıyla bölgesel kalkınma planları, yatırım teşvikleri, kalkınmada öncelikli yöre, organize sanayi bölgeleri, kurumsal sosyal sorumluluk, kırsal kalkınma projeleri gibi araçlar kullanılmıştır (Tutar ve Demiral, 2007: 71). Bu araçların en önemlilerinden biri kalkınma ajanslarıdır.

1999 yılından itibaren Türkiye'nin AB'ye resmi adaylık sürecinin başlaması ile bölgesel kalkınma olgusu Türk kamu yönetimi açısından daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır. Önceki kalkınma planlarının aksine VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel kalkınma kavramı ilk kez ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır. 2001-2005 yıllarını kapsayan bu planda öne çıkan hususlardan biri bölgesel kalkınma kavramına ilişkin olmuştur. Böylece Türkiye'nin AB bölgesel politikalarına uyum çalışmalarının bir parçası olarak Türkiye'de "iktisadi bölge birimi" sınıflandırması oluşturulmuştur (Kutlu vd., 2018: 35).

2000 yılında hazırlanan İlerleme Raporu'nda, Türkiye'de idari reformların yapılması ve bölge düzenleme sisteminin de AB bölgesel politikasına yönelik uyumlaştırılması gerektiği ifade edilmiştir (İlerleme Raporu, 2000). KOB'larda bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Örneğin, 2003 yılında kabul edilen KOB'da kısa vadeli hedefler arasında bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi ve orta vadede bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere bölge birimlerinin kurulması gerekliliğine yer verilmiştir (DPT, 2003).

2005 İlerleme Raporunda'da Türkiye'de bölgesel politikaların uygulanmasıyla ilgili hazırlıkların, Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kamu İdaresi Reformu Kanunu'nuyla hayata geçirilmeye çalışıldığı ifade edilmiştir. Raporda, Türkiye Cumhuriyeti'nin oldukça merkeziyetçi bir devlet olduğu, Kamu İdaresi Reformu Kanun paketinin kamu idaresinin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği cihetle memnuniyetle karşılandığı; bu Kanun'da öngörülen yaklaşım, ortaklık ilkelerinin uygulanmasını kolaylaştıracağı ifade edilmiştir (Türkiye İlerleme Raporu, 2005: 119) Söz konusu belgelerde yer alan bölgesel idari yapılanma talebi 2006 yılında kurulan kalkınma ajanslarıyla gerçekleştirilmiştir. AB'nin bölgeselleşme anlayışının bir sonucu olarak yer verilen bu hedefler doğrultusunda kurulan kalkınma ajanları Türk kamu yönetiminde bağımsız bir idari birim olarak yerini almıştır.

Kalkınma Ajansları işlevsel yönleriyle de Türk kamu yönetiminde etkileri olan birimler olarak dikkat çekmektedir. Bu etkilerin en önemlilerinden biri, kalkınma ajanslarının aşırı merkeziyetçi yapının yerini, kamu yönetiminde yerel aktörlerin de söz sahibi olduğu adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısına bırakması konusunda görülmektedir. Ajanslar ile birlikte merkezi yönetimin bölgesel kalkınma konusunda yetki ve sorumlulukları yerel yönetim kurum ve kuruluşlarına aktarılmıştır. Bir anlamda, Türkiye'de bir yerelleşme hareketi gerçekleştirilmiştir. Bu hareket, Türkiye'ye yeni bir yönetim yapısı kazandırmıştır (Atmaca, 2018: 133). Bu gelişmenin bir sonucu olarak, Türkiye'de bölgeler arasındaki kalkınmışlık seviyesi farklarının azaltılması ve katılımcı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi konusunda ilerlemeler kaydedilmiştir.

Avrupa İdari Alanı'nın Türk kamu yönetiminde önemli etkilerinin görüldüğü diğer bir yönetim kademesi yerel yönetimlerdir. Günümüz yönetimlerinde yerelleşme eğilimlerinin belirginleştiği, demokrasinin güçlendirilmesi ve daha geniş kitlelere ulaştırılması bağlamında yerel özerkliklerin sürekli gündemde tutulduğu ve yerel yönetimlerin hem bir hizmet kuruluşu olarak hem de demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlendikleri bir süreç yaşanmaktadır (Parlak, 2014: 8). AB'nin yerel yönetimler konusundaki politikaları,

yaklaşımları ve uygulamaları bu sürecin şekillenmesinde rol oynayan en temel faktörlerden biridir. AB'nin kamu hizmetlerinde yerel yönetimleri önceleyen ve onlara daha fazla görev ve sorumluluk verilmesi yönündeki yaklaşımları Avrupa Tek Senedi ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı gibi bazı belgelerle somut bir nitelik kazanmıştır. Ayrıca, AB tarafından kabul edilen ilerleme raporlarında da Türkiye'nin yerel idarelerin etkinliğini arttırıcı reform hareketlerinin memnuniyetle karşılandığı ifade edilmektedir.

1987'de kabul edilen Avrupa Tek Senedi ile bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi sürecine üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin katılımının artırılması ve bu birimlerin etkinliğinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Köseçik, 2002: 3) Bu yaklaşım, AB'nin yerellik konusunda temel başvuru kaynaklarından biri olan Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nda "yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi" anlayışında da kendisini göstermektedir. Hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından sunulmasını ifade eden ve devlet erkini sınırlandırmak amacıyla olan hizmette yerellik (subsidiarity) (Keleş, 1995:5), ilkesi yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde merkezi yönetimlerden ziyade yerel yönetimlerin daha fazla inisiyatif almaları amacına hizmet etmek için kabul görmüş bir ilkedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel fonksiyonları, yetki ve sorumlulukları ve merkezi yönetimle ilişkileri gibi konularda gerçekleştirilen reform çalışmalarının itici güçlerinden biri AB'nin aday ülkelere mevzuat yapılarını ve idari kapasitelerini yukarıda bahsedilen ilkeler doğrultusunda düzenlemeleri konusundaki tavsiyeleridir. Türkiye'de yerel yönetimler konusundaki reformların özellikle 2000'lerden 2010'a kadar olan dönemde yoğun bir şekilde gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu bağlamda, Türk Kamu Yönetimi'nde de yerellik ilkesini hayata geçirmeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Öncelikle, 2000'li yıllardan sonra kabul edilen Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gibi yerel yönetimleri ilgilendiren kanunlarda "hizmette yerellik" ilkesinin temel bir eğilim olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu eğilim belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması gereğinin ifade edildiği 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde ve il özel idaresi hizmetleri için benzer ifadenin kullanıldığı 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde görülebilmektedir.

2009/15169 Sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen ve 31.7.2009 tarihli ve 27305 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kamu Hizmetinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik"le kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın hizmet birimleri tarafından sunulması ilkesi benimsenmiştir (Uysal ve Aslan, 2018: 615). Ayrıca, 2008'de kabul edilen Avrupa Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'da yerel yönetimlerle ilgili olarak kabul edilen Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un yasalaştığı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edileceği ifade edilmiştir (Avrupa Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program, 2008: 10).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında ilişkilerde önemli açılımlar öngörmekteydi. Türk kamu yönetiminin federatif bir yapıya

evrilmesine sebep olacağı konusunda çeşitli eleştirilere maruz kalan tasarının toplam 22 maddesi Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmesi amacıyla meclise iade edilmiştir. Bu tasarıda, yerel yönetimler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetlerini, idarenin bütünlüğüne, kanunlara, kalkınma planının ve yıllık programın ilke ve hedeflerine ve merkezi yönetim tarafından belirlenen esas ve usuller ile standartlara uygun olarak yürütmekle birlikte bu yönetimler, mahalli ve müşterek mahiyetteki her türlü görev ve hizmetler ve merkezi idare tarafından yürütülmesi öngörülenler dışında kalan ve kanunlarla açıkça başka bir kuruluşa verilmeyen görev ve hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirileceğini belirtilmiştir(Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 2003).

Tasarıda yer verilen temel vurgu mahalli idarelerin güçlendirilmesi için merkezi yönetimin görev ve yetki tanımlamasının yapılması, görev ve yetkilerinin ayrıntılı olarak belirlenmesi, devletin küçültülmesi ve devletin tanımlanmamış diğer tüm görevlerinin yerel yönetimlerce yapılmasıdır. Bu köklü dönüşümün gerçekleştirilmesi için de adem-i merkeziyet, yerelleşme, desentralizasyon, yerinden yönetim, subsidiyarite gibi değişik tanımlarla ifade edilen kavramlar kullanılmıştır (Ergenç, 2009: 37). Tüm bu kavramlarla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin artırılması ve AB'ye üyelik sürecinde yerel yönetimlerin kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirebilmeleri amaçlanmaktadır.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la getirilen Bütünşehir Modelinde de AB politikalarının izleri görülebilir. Çünkü, AB müzakere sürecinde kentlerin birleştirici özellikleri ve politika kararlarını etkileme rolleri bakımından kentlere atfedilen önem 6360 sayılı kanunun kabul edilmesine uygun zeminin doğmasında etkili olmuştur (Apan, 2015: 324). 6360 Sayılı kanunla kabul edilen ve Türkiye'de ilk kez uygulanan model ile yerel yönetimlerde idari ve mali yapılanmadan fiziki ve siyasi sorumluluk alanlarına, yerel hizmetlerin sunumundan imar düzenine kadar çok çeşitli alanlarda önemli değişim ve dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Bu kanunla büyükşehir belediyelerinin sorumluluk sınırları ilin coğrafi sınırlarına kadar genişletilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi gibi değişiklikler getirilmiştir.

AB tarafından finanse edilen çeşitli projelerle yerel yönetimler konusundaki reformların teşvik edildiği görülmektedir. “Yerel Yönetim Reformu projesi” bu kapsamda seri şeklinde gerçekleştirilen önemli projelerden biridir. Bu proje serisinin ilk aşaması (LAR I) 2005-2007, İkinci aşaması (LAR II) 2009-2011 yılları arasında gerçekleştirilmiştir. LAR III, yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, belediye hizmetlerinin etkin ve kaliteli bir şekilde sunulması, yerel yönetim sisteminde katılımcılığı sağlamaya yönelik bir dizi faaliyetin gerçekleştirilmesi ve **yerel yönetim sistemine ait yönetim bilgi sistemi altyapısının kurulması ve güncellenmesi** gibi bileşenlere ve amaçlara sahiptir (Yerel Yönetim Reformu III Aşama, 2010).

#### 4.Sonuç

Birbirlerinde birçok noktada farklı tarihsel süreçlere sahip AB ülkeleri, çeşitli başarısızlık tehditleri ile karşılaşmış olsalar da 20. yüzyılın en önemli benzeşme ve bütünleşme sürecini birlikte başarmışlardır. Özellikle beşinci genişleme aşaması ile on ülkeyi bünyesine dahil ederek fiziki anlamda iyice sınırlarını genişleten AB'nin idari anlamda benzeşmesi de ayrıca

önemli hale gelmiştir. AB üyesi devletler seviyesinde bu siyasi, kültürel ve ekonomik anlamdaki benzeşmenin ve birleşmenin uygulayıcısı olarak ulusların kendi idari yapılarında bir değişimin ve dönüşümün gerekliliği kaçınılmaz olarak kendisini hissettirmektedir. Merkezi Brüksel’de olan AB’nin müktesebatını üye ülkelerde uygulayacak ayrıca birimleri olmadığından Birlik seviyesinde alınan kararların uygulayıcısı ulus devletlerin yine kendi idareleri olmaktadır. Bu nedenle, Birlik kendisine üyelik için başvuran aday ülkelerin idari yapısının Birlik müktesebatını uygulayabilecek yeterli idari kapasiteye sahip olmasını istemektedir.

Bu bağlamda, bir Avrupa İdari Alanı’nın oluşturulması, SİGMA raporlarında da belirtilmiş olan hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik ve katılım gibi ilkelerin AB üyesi ülkelerin kamu yönetimlerinde uygulanması, aday ülkelerde ise bu ilkelerin uygulanması için gerekli idari dönüşümlerin gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilecek bir süreç olarak görülmektedir. Bu nedenle, Avrupa İdari Alanı, idari kapasitenin Birlik mevzuatına hazırlanması bağlamında Türk kamu yönetimi üzerinde önemli değişim ve dönüşümlerin itici gücünü oluşturmuştur. Söz konusu ilkelerin kamu yönetiminde uygulanması amacına yönelik çok sayıda mevzuat düzenlemesi ve idari işlemin gerçekleştirilerek kamu yönetiminde işlevselliğinin artırılması sağlanmak istenmiştir. Başka bir deyişle, Avrupa idari alanının iyi yönetim ilkeleri, Türk kamu yönetiminin Avrupalılaşması sürecine etki eden önemli faktörlerden biridir. Avrupalılaşma sadece ilkeler bazında değil kamu yönetiminin organizasyon yapısı üzerinde de kendisini göstermektedir. Bu açıdan merkezi yönetim ve bölgesel kalkınma ve bölgesel yönetim seviyelerinde Avrupalılaşmanın etkisi görülmekle birlikte asıl etki 2000’li yıllardan sonra yapılan reformlarla yerel yönetim birimleri seviyesinde gerçekleşmiştir.

Henüz AB’ye tam üye olmayan Türkiye için Olsen’in belirttiği Avrupalılaşmanın beş boyutundan biri olan “Avrupa sınırlarında yaşanan değişim olarak Avrupalılaşma” boyutuyla bir Avrupalılaşmadan söz edilemese bile, “Avrupa kurumlarının ülke içi politika alanlarını etkilemesi anlamında Avrupalılaşmadan” ve “Avrupa kurumlarının ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşmadan” etkilendiği rahatlıkla ifade edilebilir. Avrupa kurumlarında oluşturulan politika ve stratejiler doğrultusunda kamu yönetim birimlerinin şekillendirilmesi ve çalışma ilke ve esaslarının düzenlenmesi konusundaki yürütülen çalışmalar koşulsallığın sağlanmasında temel belirleyici faktör olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, öncelikle iç mevzuatın AB müktesebatına uyumunun sağlanması amacıyla mevzuat düzenlemeleri gerçekleştirilmekte ve bunu uygulama aşaması ve uygulamanın etkinliğinin denetimi aşaması takip etmektedir.

Günümüze kadar, her biri Avrupalılaşma yolunda bir adım olarak değerlendirilebilen ve her seviyeden yönetim kademesini ilgilendiren çeşitli konularda çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan sonra Avrupa İdari Alanı ilkelerinin Kamu yönetiminde uygulanması için yoğun mevzuat değişiklikleri gerçekleşmiştir. 12.01.2002 Tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, 09.10.2003 Tarih ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2005 yılında Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik başta açıklık ve şeffaflık olmak üzere iyi yönetim ilkelerinin uygulanması

anlamında önemli düzenlemelerdir. Bunların yanında 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel idaresi kanunu, 5216 ve 6330 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu gibi pek çok yasa ve mevzuat düzenlemelerinde Avrupa İdari Alanının etkisi açıkça görölmektedir.

Her ne kadar son dönemlerde AB kurumları ve yetkilileri tarafından Türkiye'nin üyelik kriterlerinin sağlanması ve reformların gerçekleştirilmesi konusunda yeterince istekli davranmadığı, açılan müzakere başlıklarında gerekli mesafelerin kat edilemediği, müzakerelerin yürütülmesinde çeşitli teknik sorunlar yaşandığı ve "tam üyelik" yerine "imtiyazlı ortaklık" gibi işbirliği modellerinin uygulanması gerektiği gibi söylemlerle Türkiye'nin tam üyeliğini sorgulayıcı bir yaklaşım geliştirmeleri Türk kamu yönetiminde Avrupalılaşmayı yavaşlatmış olsa da kuruluşundan itibaren Batı'ya yönelen ve bu yönelişini 1960'da Ankara Anlaşmasıyla somutlaştırarak zorlu süreçleri geçip günümüze kadar gelen Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ve O'nun idari yapısının Avrupalılaşma serüveni devam etmektedir.

## Kaynakça

- AB'nin Genişlemesi. (2005). <http://www.deltur.cec.eu.int/default.asp?pId=3&lang=0&prnId=1&ord=0&fop=1>, (Erişim tarihi: 12.011.2019)
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2011). "Avrupa Birliği Sigma Programının Türk Kamu Yönetimine Yansımaları". Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 2, ss.1-12
- Apan, A. (2015). "Avrupa Birliği'nin, Türkiye'deki Mülki İdareye Etkileri". Türk İdare Dergisi, Sayı 481, ss.305-334
- Atmaca, Y. (2018). "Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Etkileri". Kent Akademisi Dergisi, Cilt: 11 Sayı: 1, ss.125-136
- Avrupa Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program. (2008). [https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar\\_46225.html](https://www.ab.gov.tr/ulusal-programlar_46225.html), (Erişim Tarihi: 05.02.2020)
- Balcı, A. (2005). "Türkiye ve AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, 38(4), ss. 23-37
- Bozkurt, V. (1993). Avrupa Birliği. Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa
- Börzel, T. A., ve Risse, T. (2012). "From Europeanisation to diffusion: introduction". West European Politics, 35(1), ss.1-19
- Bulut, M. (2011). "Türk kamu yönetiminin dönüşümünde etkili bir araç: Avrupa Birliği ilerleme raporları", Sayıştay Dergisi, Cilt 82, ss.97-124
- Cardona, F. (2009). Integrating National Administrations into the European Administrative Space, SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March.
- Cioclea, A. E. (2012). "Principles Of The European Administrative Space And Their Impact On Performance In Public Organizations," CES Working Papers, Centre for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University, vol. 4(3), ss. 288-295
- Commission of The European Communities, European Governance a White Paper, Brussels, 25.07.2001, [www.ab.gov.tr > evt > com2001\\_white\\_paper\\_european\\_governance](http://www.ab.gov.tr/evt/com2001_white_paper_european_governance), (Erişim Tarihi: 02.02.2020)
- DPT. (2000). Sekizinci Beş Yıllık kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, DPT Yayınları, Ankara
- DPT. (2003). Türkiye İçin Katılım ortaklığı Belgesi, <https://www.ab.gov.tr/46226.html>,(14.11.2019)
- DPT. (2006). Türkiye İçin Katılım ortaklığı Belgesi, <https://www.ab.gov.tr/46226.html>,(14.11.2019)
- D'Orta, C. (2003). What Future for the European Administrative Space?, European Institute of Public Administration, European Institute of Public Administration, 2-3 December 2003, Rome, What Future for the European Administrative Space?, <https://www.eipa.eu/> (Erişim Tarihi: 20.01.2020)
- Elbasani, A. (2009). EU Administrative Conditionality and Domestic Downloading: The Limits of Europeanization in Challenging Contexts, KFG Working Paper
- Ergenç, S. (2009). "Sosyal Politikalarda ve Sosyal Hizmetlerde Değişim Süreci(Yeni Bir Model Önerisi)". Denetim Dergisi, Sayı:1, ss.35-41



- Eryılmaz, B. (2006). Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Vadi Yayınları, Ankara
- İlerleme Raporu (1998). [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html), (Erişim Tarihi: 01.02.2020)
- İlerleme Raporu (2000). [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html), (Erişim Tarihi: 01.02.2020)
- İlerleme Raporu, (2002), [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2002.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf), (Erişim Tarihi: 03.05.2020)
- İlerleme Raporu (2003), [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2003.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf), (Erişim Tarihi: 03.05.2020)
- İlerleme Raporu (2004), [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme\\_Raporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2004.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme_Raporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf), (Erişim Tarihi: 03.05.2020)
- İlerleme Raporu (2005), [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme\\_Raporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Ilerleme_Raporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf), (Erişim Tarihi: 03.05.2020)
- İlerleme Raporu (2006), [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2006.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf), (Erişim Tarihi: 03.05.2020)
- Karkın, N. ve Öztepe, M. C. (2017). “Değerler Üzerinden Türk Kamu Yönetiminde Değişim Algısı: 2002-2015 Dönemi Hükümet Programları”. Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, Y. 2017 Cilt 7, Sayı 1, ss.113-142
- Karlık, R. (1998). Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul
- Keleş R. (1995). “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarty) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, ss. 3-14
- Köseçik, M. (2002). “Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”. Editör: Bekir Parlak, Hüseyin özgür, Alfa Yayınları, İstanbul, ss.1-38.
- Köseçik, M. (2004). Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Editor: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
- Kutlu, Ö., Sevinç, İ. ve Kahraman, S. (2018). “Türkiye’de Kalkınma Planları Çerçevesinde Avrupa Birliği Katılım Sürecinin Değerlendirilmesi”, KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 20(34), ss. 29-40
- Lodge, J. (2003). “Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security”, Journal of Contemporary European Studies, Vol. 11, No: 1, ss. 95-117
- Matei, A. ve Matei, L. (2008). “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration”. Theoretical and Applied Economics, 4(4): ss.33-52
- Matei, A. (2010). “The Development of the European Administration. Fundamental Concepts and Approaches”. International Journal of Academic Research, Vol. 4, No. 2, ss.1-18
- Neuhold, C. (2002). Bridging the Gap, Members of the European Parliament Between Action Constraints and (New) Demands.Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=14752&EventID=47>, (Erişim Tarihi: 27.01.2017)

OECD. (1998). Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Sigma Papers, No:23, 12 May 1998

OECD. (1999). European principles For Public Administration. Sigma Papers No:27, <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, (Erişim tarihi: 10.10.2019)

OECD. Sıgma Programı, (2017). [https://ab.gov.tr/oecd-sigma-programi\\_5942.html](https://ab.gov.tr/oecd-sigma-programi_5942.html), Erişim Tarihi: 08.12.2019)

Okçu, M. (2005). Avrupa Yönetmel Alanını Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim, [http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Murat\\_Okcu\\_cok\\_duzlemli\\_yonetisim\\_26\\_10\\_05.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Murat_Okcu_cok_duzlemli_yonetisim_26_10_05.pdf), (Erişim Tarihi: 01.11.2019)

Olsen, J. P. (2002). “The Many Faces of Europeanisation”. Journal of Common Market Studies, 40(5), ss. 921-952

Olsen, J. P. (2003). “Toward a European administrative space?” Journey of Public Policy, Volume 10, 2003 - Issue 4, ss. 506-531

Ökmen, M. ve Canan K. (2009). “Avrupa Birliğine Adaylık Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, Yönetim ve Ekonomi, Cilt 16, Sayı:1, ss.139-171

Ömürgönülşen, U. ve Öktem M. K. (2007). Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde Türk Kamu Yönetimi. İmaj Yayınevi, Ankara

Özçelik, A.O (2015). Avrupalılaşıma, “Avrupa ve Avrupa Birliği” Editör: Cengiz Dinç, Savaş Yayınevi, Ankara, 2015, ss. 35-50

Özer, M. A. (2006). Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi. Platin Yayınları, Ankara

Parlak, B. (2014). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”. Tesam Akademi Dergisi, Cilt: 1 - Sayı: 1, ss. 7-40

Pereto, F. C. (2007). “The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries”. Hrvatska Javna Uprava, god. 7. (2007.), br. 1., ss. 51-59

SIGMA. (2004), Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri”, SIGMA Raporları: No.27, (Çev.: Pelin Kuzey), Maliye Dergisi, Sayı 147 (Eylül-Aralık)

Torma, A. (2011). “The European Administrative Space (EAS)”, European Integration Studies, Volume 9, Number 1, ss. 149–161

TC Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2019). Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları, [https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari\\_46224.html](https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html), (Erişim tarihi: 30.01.2020)

TBMM (2003), Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları, Dönem: 22, Yasama Yılı: 2

Trondal J. ve Peters, B. G. (2012). The Rise of European Administrative Space, Working Paper, <http://www.arena.uio.no>, (Erişim Tarihi: 18.09.2019).

Tutar, F. ve Demiral, M. (2007). “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 2 (1), ss. 65-83.

Türkiye 2005 İlerleme Raporu. (2005). [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf), (Erişim tarihi: 01.02.2020)

Uysal, Y. ve Aslan, S. (2018). Yerel Kamu Hizmetlerinde Yerel Yönetimlerin Artan Rolü ve Kamu Özel İşbirliği Modelinin (KÖİ) İşlevselliği, 1-3 Kasım 2018 Alanya 1. Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumu, 613-623

Yazgan, H. (2012). “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar” Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 12 - Sayı/No: 4, ss. 123-140

Yerel Yönetim Reformu projesi III Aşama, <https://www.lar.org.tr/>,11.01.2010, (Erişim Tarihi: 10.10.2019)

