
AKDENİZ İİBF DERGİSİ

Cilt: 13

Yıl: Mart 2013

Sayı: 25

Sosyal bilimler alanında, toplumsal oluşumları, gelişmeleri ve sorunları irdeleyen bilimsel çalışmaları yayımlar.

Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi yayınıdır.

Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kez yayımlanan hakemli bir dergidir.

Akdeniz İİBF Dergisi

- TÜBİTAK ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanına dahildir.
- International Bibliography of the Social Sciences (IBSS) tarafından taranmaktadır.
- EBSCO tarafından taranmaktadır.
- EconLit
- Akademia Sosyal Bilimler İndeksi (Asos Index)

ISSN: 1302 – 9975

AKDENİZ İİBF Dergisi, genel anlamda sosyal bilimler, daha özelinde iktisat ve yönetim bilimleri alanında, özgün araştırmaya dayanan makaleler başta olmak üzere her sayıya ayrılacak belli bir bölümde rapor, derleme, konferans notları, örnek olay, kitap tanıtımı v.b. makale dışı yazılara da yer verir. Bu kapsamda iktisat, işletme, kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler ve maliye bilim alanlarından ve bu alanlarla ilgili olarak felsefe, psikoloji, sosyoloji, hukuk ve iletişim disiplinlerinden yazılara açıktır. Yazarlar, Akdeniz İİBF Dergisi yazım kurallarına uygun hazırlanmış Türkçe, İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerinde çalışmalarınıyla Dergi'ye katkıda bulunabilirler.

Akdeniz İİBF Dergisi yılda iki kez yayımlanır.

Dergide yayımlanan yazılarda belirtilen görüşler yazarlara aittir; Akdeniz İİBF Dergisi'ni bağlamaz.

Akdeniz İİBF Dergisi'nde yer alan yazılardan kaynak gösterilerek aktarma ve alıntı yapılabilir.

SAHİBİ

Akdeniz Üniversitesi İİBF adına
Dekan Prof. Dr. Murat Karaöz

EDİTÖR KURULU

Doç. Dr. Erol Esen – Prof. Dr. Selim Çağatay – Arş. Gör. İsmail Cem Karadut

Yayın Kurulu

Prof. Dr. Ferda Erdem
Prof. Dr. Rolf Wirsing
Doç. Dr. Nail Alkan
Yrd. Doç. Dr. Hasan Engin Şener
Yrd. Doç. Dr. Necla Öztürk
Yrd. Doç. Dr. Mehmet H. Bayram
Yrd. Doç. Dr. Necati İyikan
Veli Ercan Çetintürk

Teknik Kurul

Edibe Arık
Necibe Uysal
Nina Jehle

KAPAK TASARIMI

Siyasal Kitabevi

DERGİ YAYINEVİ

Siyasal Kitabevi, Ankara

ABONE BİLGİLERİ

Abone olmak için dergi adresine başvurulmalıdır.

DERGİ ADRESİ

Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Dumlupınar Bulvarı, Kampus, 07058
ANTALYA

Tel: 242 . 227 85 40 - 310 18 10 Faks: 242 . 227 44 54

<http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/>

iibfdergi@akdeniz.edu.tr

AKVAM

2003-2013

Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi

Özel Sayısı



Akdeniz Üniversitesi
Avrupa Birliği Araştırma
ve Uygulama Merkezi
European Research Center
Zentrum für Europäische Studien

ÖNSÖZ

Akdeniz İİBF Dergisi'nin bu sayısında, Türkiye'nin yarım asırdan beri üye olmaya çalıştığı, Avrupa Birliği'nin (AB) kamuoyumuzda az bilinen, az tartışılan bir boyutunu ele alıyoruz: Kamu Yönetimi. AKVAM'ın yürüttüğü bir araştırma projesi de dâhil olmak üzere, daha önceki yayınlarında işlediği Türkiye-AB ilişkilerinin örgütlenmesi konusundan farklı olarak bu kez Avrupa Birliği ve kamu yönetimini Avrupa Birliği ile ilişkilendiriyoruz. Bu yolla, son yıllarda durma noktasına gelen Türkiye-AB ilişkilerini de kamuoyuna hatırlatmak istiyoruz. Birleşik bir devlet olmayı hedefleyen Avrupa Birliği'ni kamu yönetimi açısından değerlendirdiğimizde şu temel konular ortaya çıkmaktadır: AB organlarının yapısı, işleyişi bunların birbiriyle ilişkileri yanı sıra, genişleme veya bütünleşme sürecinin aday veya üye ülke kamu yönetimlerine etkileri.

Toplam 14 makaleden oluşan Özel Sayı'nın konuları, ulusüstü bir yapı olan AB'de sistem tartışmaları ile başlıyor. Topluluk organlarını önemli ölçüde etkileyen Lizbon Antlaşması'nın sonuçlarını değerlendirdikten sonra, değişen genişleme politikaları, dış ilişkilerin örgütlenmesi ve mali kriz gibi güncel konularda yönetsel tartışmalarla devam etmektedir. Bir diğer kategori olan AB'ye uyum sürecinin üye ve aday ülkelere etkileri, onların kamu yönetimleri açısından değerlendirilmektedir. Türkiye bağlamında, kamu yönetimi reformlarının merkezi ve yerel yönetimler düzeyindeki sonuçları ile birlikte, göç ve çevre gibi çeşitli politika alanlarına etkileri de tartışılmaktadır. Üye ülkeler açısından AB sürecinin idari boyuttaki sonuçları Polonya, Almanya ve Slovenya örneklerinde işlenmektedir. Derginin yayın dili olan Türkçe, İngilizce, Almanca ve Fransızca olmak üzere tüm dört dilde de makale kazandıran Özel Sayı, böylece önemli başarıya da imza atmıştır.

AKVAM için kurumsal rüştünün önemli bir aşamasını ifade eden kuruluşunun 10. yılında bir özel sayı çıkarma fırsatı tanıyan Akdeniz İİBF Dergisi sorumlularına, başta Fakülte Dekanı ve Derginin sahibi Prof. Dr. Murat KARAÖZ'e teşekkür ediyorum. Merkezimiz açısından özel bir öneme sahip bu yayına katkılarıyla, konu, dil ve örnek ülke çeşniligi sağlayarak dergiye özel bir nitelik kazandıran araştırmacı ve yazarlara da teşekkürü borç bilirim. Diğer tüm sorumlulukları yanı sıra Merkezimizin bir girişimi olan bu Özel Sayı'nın gerçekleştirilmesi için büyük bir özveriyle sorumluluk üstlenen tüm meslektaşlarıma, öğrencilerime ve çalışma arkadaşlarıma teşekkür ediyorum.

Doç. Dr. Erol ESEN
AKVAM Müdürü

PREFACE

In this issue of Akdeniz University Journal of the Faculty of Economics and Administrative Sciences (JEAS) we deal with the neglected and not-too-much-discussed dimension of the European Union (EU) in which Turkey has been trying to join for half a century: Public Administration. Apart from the other publications by AKVAM which focus on the organization of relations between the EU and Turkey, now we relate the European Union to public administration, including a related research project. By doing so, we wish to remind the public opinion of recently slowed-down relations between the EU and Turkey. When we take the European Union that is making efforts to be a unified polity from the public administration perspective, there raise some fundamental points as follows: The structure and functioning of the EU's political bodies and as well as the impacts of enlargement and integration process on member or candidate states.

This special issue, consisting of 14 articles, begins with the discussions on the EU's political system which can be regarded as a trans/supra-national polity. After reviewing the results of the Lisbon Treaty that has strong influences on the Union's bodies, the discussions on the administration continue with the issues such as changed enlargement policies, the organization of foreign affairs and the recent financial crisis etc. As another categorical issue, the effects of the EU's harmonization/adaptation process on member and candidate states are reviewed from their public administration perspectives. Within Turkey's context, the results of public administration reforms at the center and local levels as well as their effects on the environmental and immigration policy areas are discussed. From the member states standpoint, the administrative outputs of the EU accession process are taken into consideration in cases of Poland, Germany and Slovenia. This special issue also manages to make an important contribution to the relevant literature by collecting articles in four different languages; Turkish, English, German and French.

For AKVAM which celebrates its 10. Anniversary, this publication marks an important stage in showing its institutional capacity. I would like to thank the journal's authorities and the Dean Prof. Dr. Murat KARAÖZ who is the possessor of the journal for giving us to publish this special issue. I would also thank the researchers and authors who have make their precious contributions to our Center's journal with various issues, languages and case studies. Finally, special thanks go to my colleagues who have make their efforts diligently in realizing this issue and to my students and co-workers.

Erol ESEN, Associate Prof. Dr.
Director of AKVAM

EDİTÖRLER'DEN YİRMİBEŞİNCİ SAYIYA

Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi 25. Sayısını “Avrupa Bütünleşmesi ve Kamu Yönetimi” üst başlığı ile özel bir sayıya ayırmış bulunuyor. Özel sayılar; belli bir konu üzerinde etraflı ve ayrıntılı bilgi sunma imkânı sağlayan önemli çalışmalarlardır ki bu sayı ile birlikte okur Avrupa Birliği ile somutlanan Avrupa Bütünleşmesi’ne siyasal, iktisadi, kurumsal perspektiflerden bakma fırsatına sahip olacaktır. Editör Kurulu olarak, 25. sayıya katkı yapan yazarlara, yazıların koordinasyonunu sağlayan Yayın Kurulu’na, makaleleri değerlendiren hakemlere, grafik-baskı işlerini gerçekleştiren Siyasal Kitabevi’ne, basım-yayın giderlerini karşılayan ve özel sayının çıkmasında öncülük eden Akdeniz Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi’ne (AKVAM) ve nihayetinde Akdeniz Üniversitesi’ne teşekkür ederiz.

Editör Kurulu

Doç. Dr. Erol ESEN – Prof. Dr. Selim ÇAĞATAY

Arş. Gör. İsmail Cem KARADUT

İçindekiler

Önsöz - Preface

Editörlerden 25. Sayıya

- 1 *İsmail Cem KARADUT*
Ulus-Ötesi Bir Siyasal Örgütlenme: Federalizm ve Konfederalizm
Arasında Avrupa Birliği
- 21 *Mehmet Akif ÖZER*
Avrupa Birliği'nde "Yönetimde Birlik" Sağlanabilir mi?
- 52 *Claire VISIER*
Configurations Institutionnelles Européennes Et Transformation De
La Politique D'Elargissement
- 81 *Hakan KESKİN*
Lizbon Anlaşması Sonrasında AB'de Kamu Yönetimi
- 102 *Hakkı BÜYÜKBAŞ*
Avrupa Dış İlişkiler Servisi
- 123 *İrfan KALAYCI*
Euro Bölgesinde Mali Kriz ve Yeni Makro İktisadi Yönetişim
- 150 *Erol ESEN*
Lokale Selbstverwaltung Versus Zentrale Bestimmung: Die
Kommunen der Türkei auf dem Weg nach Europa
- 178 *Ayşegül SAYLAM – Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN*
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden Avrupa Birliği Bakanlığı'na:
Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Bakanlık Teşkilatlanması
- 197 *Aylin İDİKUT ÖZPENÇE – Özgü ÖZPENÇE*
Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası:
Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

223 *Necla ÖZTÜRK*

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Hükümleri Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

242 *Feza Sencer ÇÖRTOĞLU*

The Effect of Environmental Policy Integration (EPI) On The EU and Turkey's Administrative System in Nature Protection Policy

262 *Agnieszka SKÓRA - Łukasz MŁYNARKIEWICZ*

European Administrative Space: The Place of Polish Public Administration After Accession to the EU

280 *Katharina ECKERT*

Die Lokale Ebene In Der Europäischen Union: Herausforderungen Und Chancen Kommunaler Europaarbeit

294 *Ali ŞAHİN – İbrahim Uğur ERKİŞ*

Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Ve Sonrasında Sloven Kamu Yönetimi Reformları: Kurumsal Kuram Açısından Bir Değerlendirme

315 **Yazarlar Hakkında**

320 **Yazarlara Duyuru**

323 **Author Guidelines**

326 **Bir Bakışta AKVAM - AKVAM at a Glance**

**ULUS-ÖTESİ BİR SİYASAL ÖRGÜTLENME:
FEDERALİZM VE KONFEDERALİZM ARASINDA
AVRUPA BİRLİĞİ**

A TRANSNATIONAL POLITY: THE EUROPEAN UNION IN
BETWEEN FEDERATION AND CONFEDERATION

-CANBABAM ALİ KARADUT'un AZİZ HATIRASINA...

Arş. Gör. İsmail Cem KARADUT¹

ÖZET

Topluluk aşamasından günümüze Avrupa Birliği (AB), iktisadî ve siyasal birlik tasarıları ve buna yönelik somut girişim ve etkinlikleriyle, 20. Yüzyılın ikinci yarısına damgasını vurmuş önemli bir ulus-ötesi kurumdur. Bu önemli kurumun siyasal yapısı ve işleyişinin tanımlanması da, öncelikle siyaset bilimi yazınına ilgilendirmektedir. Bu bağlamda, ilgili yazında öne çıkan iki ana ulus-ötesi siyasal yapılanma söz konusudur: Konfederasyon ve Federasyon. Çalışma AB'yi bu iki ana kategori ekseninde değerlendirme ve onun ulus-üstü siyasal yapısına dair bir tanı koymaya yöneliktir.

Anahtar Kelimeler: *Federasyon, Konfederasyon, Avrupa Bütünleşmesi, Avrupa Birliği.*

ABSTRACT

From the Community phase to the Union today, the European Union, with its plans for an economic and political unification and concrete attempts and efforts towards it, is a significant transnational polity which marked the second half of the Twentieth Century. To describe the political edifice and functioning of this important polity is primarily bound up with the political science literature. Within this context, two definitions of transnational political entities are prominent in the relevant literature: Confederation and Federation. This study is intended to review the EU on the axis of these two main categories and to make a diagnosis about its transnational political structure.

Key Words: *Federation, Confederation, the European Integration, the European Union.*

¹ Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

GİRİŞ

Bilim ve teknolojiye büyük atılımlar, siyasal ve sosyal hayatta önemli değişim ve devrimler görmüş insanlık tarihinin büyük bir kısmı savaşlarla geçmiştir. “Siyasî Tarih” tarih adlı eserinin ikinci cildinde **Oral Sander**, bu olguyu sayısal verilerle açıklamıştır: MÖ. 5000’den 21. Yüzyıl’a değin geçen 7000 yıllık sürede, insanlar her yüzyılın 87 yılını savaşarak, geriye kalan 13’ünü barış ile geçirmiştir (Sander, 2003:594). Söz konusu olumsuzluğun belki de en ağır ve şiddetli hissedildiği yer ise, iki tane bütüncül savaşı, I. ve II. Dünya Savaşı’nı içerisinden çıkararak Avrupa Kıtası’dır.

Dönemin Fransız Dışişleri Bakanı **Robert Schuman** tarafından hazırlanan ve onun ismiyle anılan Bildirge de (*Schuman Bildirgesi*), 1950 yılının 9 Mayıs’ında yukarıda bahsedilen olgusal verinin ve durumun yıkıcı etki ve sonuçlarını Avrupa’dan silmek amacıyla kaleme alınmış ve okunmuştur. Daha özelinde bildirinin altını çizdiği nokta, yalnızca Avrupa değil, dünyanın tümüne zarar veren Almanya ve Fransa arasındaki savaşın “yalnızca düşüncesini akıllardan çıkarmak değil, onu maddi olarak da imkânsız kılmak”tır. Savaşın en önemli maddi sebebi ve girdileri kömür ve çelikdir (Pinder, 2001:1-3). Öncesinde Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Topluluğu (AT) olmakla birlikte, bugünkü *Avrupa Birliği*’nin (AB) temelini de, anılan olgu savaşın ve onun üzerine ve ona *karşı* şekillenen düşünsel yaklaşımın en somut örneği “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu” (AKÇT) oluşturmaktadır. Söz konusu Topluluk’un birincil amacı; kömür ve çelik üretimine ilişkin siyasî ve idarî denetimin ulusaldan çıkarılıp ulus-ötesi ortak bir kurula devredilmesidir. Diğer bir deyişle, Topluluk, ona üye ülkelerin üstünde ve ötesinde bir siyasa yapıcı olarak belirlemiştir ki Schuman, **J. Monnet** gibi ‘kurucu babalar’ın aklındaki düşünce, II. Dünya Savaşı’ndan hemen sonra **Winston Churchill**’in de belirttiği gibi federatif “Bir tür Avrupa Birleşik Devletleri”dir.

Bugün itibariyle iktisadî anlamda büyük ve bütünlük bir aktör, bir dev olan Avrupa Birliği, başlangıçtaki kurucu nosyonun aksine, siyasal olarak bir ‘cüce’ görünümündedir. Söz konusu bu durum onun siyasal yapılanmasını ulus-ötesi kurumlar kategorilerinin herhangi birine sokmayı zorlaştırmaktadır. Çalışmanın amacı, AB’yi ulus-ötesi siyasal yapılanmalar çerçevesinde bir bağlama oturtmak ya da varsa onu kendine özgü (*sui generis*) koşullarıyla değerlendirmektir. Bu amaçla, çalışmada ilk olarak, ulus-üstü siyasal kurumlar için siyaset biliminde öne çıkan iki kavram olan konfederalizm ve federalizm incelenmiştir. Sonrasında, anılan kavramların özelliklerinden yola çıkarak Avrupa Birliği değerlendirilmiş, onun konfederal ve federal yansımalarına değinilmiştir. Önceki kısımlardan elde edilen çıkarımlar ışığında, son kısımda Avrupa Birliği, ‘çağcıl bir konfederal dizge’ anlamında ve bağlamında tartışılmıştır.

1. ULUS-ÜSTÜ DEVLET DİZGELERİ: KONFEDERALİZM VE FEDERALİZM

Çağdaş devlet dizgeleri (sistemleri) söz konusu olduğunda, siyaset bilimi yazını temel olarak ikili bir ayırım önermektedir: Devletler üniter ve bi(r)leşik (*compound*) olarak iki kategori (ulam) içerisine konulmaktadır. Söz konusu genel ayırımın altındaysa üniter devletler için merkezi üniter devletler (Fransa gibi) ve merkezi olmayan (*decentralized*) üniter devletler (Japonya gibi); birleşik devletler içinse konfederal ve federal siyasal yapılanmalar bulunmaktadır. Bu bağlamda, ilkin üniter devletler ile bi(r)leşik/federal devletlerin özellikleri ve farklarını kısaca belirtmek yerinde olacaktır ki izleyen tablo söz konusu noktaları içermektedir:

Tablo 1: Federal Devlet ile Üniter Devlet Arasındaki Farklar

| Konular | Üniter Devlet | Federal Devlet |
|--------------------------------|---|---|
| Devlet Sayısı | Tek devlet | İki tür devlet vardır: Bir federal devlet ve birden çok federe devlet |
| Hukuk Düzeni | Tek bir hukuk düzeni | İki tür hukuk düzeni vardır: Bir federal hukuk düzeni ve birden çok federe hukuk düzeni |
| Yasama/Yürütme/Yargı Organları | Yasama, yürütme ve yargı organlarından birer tane vardır. | Federal ve Federe özellikli iki tür yasama, yürütme ve yargı organları vardır. |
| Yetki Paylaşımı | Merkezi idare ve yerel yönetimler arasında kanunla yapılır. | Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki paylaşımı anayasa ile yapılmıştır. |

Kaynak: Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2006, s. 75.

Tablodan da anlaşılacağı üzere, üniter ve bi(r)leşik yapıli devletler arasındaki en büyük fark yönetsel düzlem ve yetke (otorite) paylaşımıdır: Üniter devletlerde siyasal yetke tek bir elde, federal devletlerde ise paylaşırılmış olarak en az iki yönetsel düzlemdeir.

Birleşik devlet dizgelerine baktığımızda, konfederalizm, devletlerin, devlet olarak kendi kimliklerini korudukları ve ‘tam’ bir birleşim (*fusion*) ya da birlikteliğin (*incorporation*) olmadığı birlik olarak tanımlanmaktadır. Konfederal devletlerin kuruluşlarındaki usule bağlı olarak en belirgin özellik, uluslararası bir antlaşmaya dayalı olmalarıdır. Diğer bir deyişle, konfederal devletler tek taraflı bir irade beyanı ile değil, devletler arasında yapılan antlaşmayla (*foedus*) kurulmaktadır. Federalizme gelindiğinde, karşımıza çıkan genel tanımlama şöyledir: En az iki federal birimi (federal devletin yanında, eyalet, kanton, *province*, *Länder* gibi) içeren birleşik (*unified*) siyasal yapılanmadır. Aynı usul özelliğinden yola çıkıldığında, federal devletlerin bir anayasaya bağlı olarak kurulduğu görülür (Song, 1999:183). Konfederal ve federal yapılanmalar arasındaki, söz konusu bu ve diğer biçimsel özellik ve farkları bir tabloda gösterirsek:

Tablo 2: Konfederasyon ve Federasyon Arasındaki Farklar

| Konular | Konfederasyon | Federasyon |
|-----------------------------|---|---|
| Kaynak | Uluslararası antlaşmayla kurulur. | Anayasayla kurulur. |
| Bağın Niteliği | Üye devletler arasındaki bağ akdîdir. | Anayasal niteliktedir |
| Ayrılma Hakkı | Üye devletler üyelikten çıkabilir. | Ayrılma hakkı yoktur. |
| Uluslararası Kişilik | Üye devletlerin uluslararası kişiliği devam eder. | Sadece federal devletin uluslararası kişiliği vardır. |
| Dış İlişkiler | Üye devletler dış ilişkilerde bağımsızdır. | Federe devletler federal devlete bağlıdır. |
| Zorlama Gücü | Konfederasyonun üye devletler üzerinde zorlama gücü yoktur. | Zor kullanma gücü vardır. |
| Vatandaşlık | Sadece üye devletlerin vatandaşlığı vardır. | Federal ve federe olmak üzere iki tür vatandaşlık vardır. |

Kaynak: Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2006, s. 75.

Biçimsel ve hukukî olarak yukarıdaki tabloda gösterilen farklara sahip olmakla birlikte, konfederasyon ve federasyon arasındaki fark, bir siyasal yapılanmanın kendine özgü özellikleriyle muğlak hale gelebilmektedir. Diğer yandan, genel anlamda konfederasyonların federal özellikler gösterdiği de söylenebilir. Hatta konfederal dizgeler için, ‘federal birlik’ de denmektedir.

Federal dizgenin ayrıldığı nokta ise, federal ‘devlet’ oluşumdur. Söz konusu bu tartışmaya Avrupa Birliği girdiğinde, bu ayrımlar ve farklar kimi noktalarda silik halde, kimi noktalarda belirgin şekilde görülmektedir. Dahası, Avrupa Birliği ile birlikte Hükümetlerarası Örgütler (*Intergovernmental Organizations*) ve onların özellikleri de konuya dâhil olmaktadır. Bu yüzden, söz konusu üçlünün (konfederasyon, federasyon ve hükümetlerarası örgüt) özellik ve farklılıkları daha ayrıntılı açıklamak gerekmektedir. Maddeler halinde bunlar (Song, 1999:187–189; Uygun, 2002: 24-28):

Birincisi, söz konusu üç siyasal yapılanma da yazılı hukuka dayanmaktadır. Bununla birlikte, hükümetlerarası örgütlerin yazılı hukuku, antlaşma şeklindedir (*treaty-type*). Konfederasyon ve federasyonda ise yazılı hukuk “pakt” biçiminde ortaya çıkmaktadır. Federasyonda pakt zaman içinde ortadan kalksa da, konfederasyonda devam etmektedir. Başka bir deyişle, federal ülke anayasasını oluşturduktan sonra kurucu birimler arasındaki hukuk anayasaldır; konfederasyonda ise bağımsız ülkeler arasındaki pakt devam etmektedir.

İkincisi, anılan bu üçlü, varoluş nedenleri (*raison d'être*) bakımından birbirlerinden büyük ölçüde ayrılmaktadır. Hükümetlerarası örgütler, ulusal hükümetlerin ulusal sınırları aşan ve diğer hükümetlerin egemenlik alanlarıyla kesişen etkinliklerinde işbirliğini sağlamak için işlevsel kurumlardır. Bu örgütlerin dayandıkları amaç eşgüdumdür. Federasyonun varlık nedeniyse, onu oluşturan devletleri dönüştürmektir: Birden fazla devlet bir araya gelmekte ve federal devletin onların egemenliğini devralmasına izin vermektedir. Konfederasyonda ise, devletlerin statülerine dokunulmamaktadır. Konfederasyonun içerisinde olan ülkeler bağımsızlıklarını ve egemenliklerini sürdürmektedir. Çünkü konfederasyonda birincil amaç, ortak güvenlik, iktisadî çıkarlar vs. şeylerin geliştirilmesidir.

Üçüncüsü, konfederasyon ve hükümetlerarası örgütlerde bağlayıcı yönetsel yetkiler (*mandate*) olabildiğince aza çekilmiştir. Bu siyasal yapılanmalarda üye ülkeleri bağlayacak kararlar, üzerlerinde anlaşmaya varılmış sınırlı alanlarda söz konusudur. Kararların gerçekleşmesi ve yürütülmesinden üye ülkeler sorumludur. Bununla birlikte, konfederasyon ve federasyonlar, ‘birlik içinde çeşitlilik’ özelliği ve en az iki kademeli yönetimleriyle hükümetlerarası örgütlerden ayrılmaktadır: Güvenlik, askerî birlik ve eşgüdümlü işleri içeren dış ilişkiler konusunda federal ya da konfederal hükümetler sorumludur. İç/dış ticaret, ortak ve tek pazarın kurulması gibi konularda yine bu tarz federal hükümetler, federal yönetim düzeyi sorumludur. Eğitim, kamu sağlığı, kültür gibi konulardaysa, federal yönetimlerde bölge ya da eyalet, konfederal yönetimlerdeyse üye ülkeler sorumludur.

Dördüncü ve son olarak, söz konusu bu üçlü karar organlarının kuruluşu ve işleyişi bakımından birbirlerinden ayrılmaktadır: Hükümetlerarası örgütler ve

konfederasyonlarda karar organları üye ülkelerden gelen delegelerden oluşan ortak (*shared, joint*) konseylerdir. Konseylerin toplantı aralıkları ve uygulanacak usuller üye ülkelere kararlaştırılmıştır. Federasyondaysa, iki odalı/kamaralı bir karar organı vardır. Bunlardan birisi, doğrudan halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşur. İkinci odanın/kamaranın (ki birincisi üzerinde söz sahibidir) oluşumuysa federasyonların kendi düzenlemelerine göre değişmektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri senatosu, her eyaletten eşit sayıda ve halkoyuyla seçilen temsilcilerden oluşurken, bu odanın Almanya'daki karşılığı Bundesrat'ın hiçbir özelliği Amerika'dakiyle bir değildir: Temsilciler seçilmez, atanırlar. Bununla birlikte, Länder'lerin eşit temsili yoktur.

Sayılan dört özelliğe ek olarak, şu noktaların da altı çizilmelidir: Çoğunluk oyu, hükümetlerarası örgütler ve genellikle federasyonlarda belirleyici olurken, konfederasyonlarda çoğunluk oyunun yanında “veto” da kullanılmaktadır. Konfederasyon için önemli konularda (dış ilişkiler, güvenlik vs.) veto başvurulmuş bir yöntem olmakla birlikte, daha az önemli konular çoğunluk oyuyla karara bağlanmaktadır. Bunun yanında, karar alma süreç ve düzeneklerini belirleyen önemli bir etken de bütçedir: Hükümetlerarası örgütler ve konfederasyonlarda üyelerden gelen parayla ortak bir bütçe oluşturulmaktadır. Böylece, daha fazla akçalı katkısı olan üyenin, siyasî ve iktisadî nüfuz bağlamında, görece üstünlüğü vardır. Federasyondaysa bütçe büyük oranda dolaylı ve dolaysız vergi gelirlerinden oluştuğundan ve gelirlerin dağıtımını federal hükümet yaptığından, bölgesel yönetimler ve ülkeler/eyaletler, federal hükümete ‘tabi’dir.

Yukarıda anlatılan üç tür örgütlenme/siyasal yapılanma Avrupa Birliği’ni tanımlamak amacıyla, benimsenerek ya da dışlanarak, kullanılmaktadır. Şimdi çalışmada bu üç genel tanımlama Avrupa Birliği özelinde ele alınacak; ele alınan tanımlama ve özelliklerin Avrupa Birliği’ndeki yansımaları üzerinde durulacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ’NİN KONFEDERAL YANSIMALARI

20. Yüzyıl Avrupası ve dünya için önemli iktisadî ve siyasî bir eyleyen olmakla birlikte, Avrupa Birliği’ni hem dışarıdan bir bakışla, hem de içeriden tanımlamak zordur. Birlik dahî kendisini tanımlamakta zorlanmaktadır². Birliğin resmî yayınlarında, “*Avrupa Birliği, ne Amerika Birleşik Devletleri gibi bir federasyon; ne de sadece hükümetler arası işbirliği için kurulmuş Birleşmiş Milletler gibi*

² Bir basın toplantısında, Komisyon Başkanı **Barosso**, resmî sitede verilen tanımlamayı hemen hemen aynen tekrarladıktan sonra, birliği zora dayanmayan bir ‘imparatorluk’ olarak dahî nitelemektedir. Başkandan hemen sonra söz alan komisyoner **M. Wallstrom** ise birliği bir futbol takımına benzetip, “*Solutions United*” (Çözümler Birliği) deyimini kullanmaktadır. Basın toplantısının videosu için: <http://www.youtube.com/watch?v=-I8M1T-GgRU>

bir örgüt değildir. Aslında, yegânedir. Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler bağımsız, egemen uluslar olarak kalmaktadır, fakat bu ülkeler dünyada kendi başlarına sahip olamayacakları nüfuzu elde etmek için egemenliklerini birleştirmişlerdir.” (European Commission, 2007:1) denilmektedir. Söz konusu tanım ele alındığında ilksel olarak iki çıkarımda bulunulabilir: *Birincisi*, tanım hem pratik (kılgsal) hem teorik (kuramsal) anlamda gayet ‘hükümetlerarasıcıdır’: Birliği oluşturan ülkelerin egemenlikleri saklı kalmakla birlikte, egemenliklerin birleştirilmesinden söz edilmektedir. *İkincisi*, tanımda örtülü olarak konfederalizm işaret edilmektedir: Amerika Birleşik Devletleri gibi bir federatif ülke belirtilmiş, bunun yanına esnek bir uluslar işbirliği ya da birlikteliği (*association of nations*) hükümetlerarası bir örgüt olan Birleşmiş Milletler konmuştur. Açıkta bırakılan, daha doğrusu örtülü olarak gösterilen noktaysa konfederal yapılanma ya da egemen uluslar birliğidir. Bu bağlamda birliğe konfederalizm aynasını tuttuğumuzdaysa yansıyanlar aşağıdaki gibidir:

Siyasal Örgütün Kuruluşu

Önceki kısımda belirtildiği gibi, konfederal ve federal siyasî düzenlerin birbirlerinden ayrıldıkları ilk nokta kuruluşlardır. Birincisi uluslararası antlaşmaya dayanan bir örgüt ya da birlik; ikincisi, anayasa ile oluşturulmuş bir devlettir.

Avrupa Birliği, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’nu kuran antlaşmadan Nice Antlaşması’na değin olan bir uluslararası antlaşmalar silsilesi üzerinde yükselmiştir³. Bu bağlamda ortaya çıkan konfederal vurgular şöyledir: İlkin; söz konusu uluslararası antlaşmalar, önceden değinildiği üzere, Avrupa Konseyi’nin (*European Council*) tasarrufu altındadır. Hükümet başkanları antlaşmanın yapım evresinden imzasına kadar son söze sahiptir. Bu durum, kendisi de bir uluslararası antlaşma olan, fakat daha önce imza edilen antlaşmaların yerini alması düşünülen ve kaldırılması ve değiştirilmesi tamamen Konsey’e tâbi olmayan Anayasa ile giderilmeye çalışılmış, başarılı olunamamıştır. Buradan hareketle, birleşik yapılı örgütlenmelerde devletler arasındaki bağın kuruluşu anlamında ve yukarıda belirtilen ölçüt ve özellikler çerçevesinde, Avrupa Birliği’nin konfederal özellikte bir örgüt olduğu söylenebilir.

Siyasal Yapılanma

Konfederal ve federal siyasî yapılanmaları sadece üniter devletlerden değil, aynı zamanda hükümetlerarası örgütlerden ayıran en önemli nokta, en az iki

³ Avrupa Birliği’ne geline sürecinde imzalanan antlaşmalara ilişkin açıklayıcı ek tablo çalışmanın sonunda verilmiştir.

yönetim düzleminin/katmanının bulunmasıdır. İlgili siyasal düzenleri birbirlerinden ayıran fark ise, yönetsel düzlemlerin birbirleriyle olan bağımlılık ilişkileridir.

Avrupa Birliği'ndeki yönetsel düzlemlerin sayısı, ulus-üstü (Birlik), ulusal (üye ülkeler) ve bölgesel olarak üçtür (Mengi, 2007:101). Bu üçlü arasındaki ilişkiler de ulusal düzlemin dolayımından geçmektedir. Ne var ki, ulusal hükümetler ulus-üstü düzlemi, diğer bir ifadeyle Avrupa Birliği düzlemini etkilemeye çalışmakta, bu düzlem yoluyla da bölgeseli değiştirmektedirler. Etkileşimli bir süreç olarak, bölgesel düzlem de ulus-üstüne, ulusal hükümetlerin 'marifetiyle' değil, kendi inisiyatif ve etkinlikleriyle etkide bulunmaya çalışmaktadır (Keating ve Hooghe, 1996:217).

Yukarıda anlatılan bu durumla birlikte, ulus-devletler Avrupa Birliği içerisinde en etkili aktörler (eyleyen) olmayı sürdürmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, ulus-üstünde alınan kararların meşruiyet ve haklılık (*justification*) ölçüsünün, tarım/çevre siyaseti gibi bazı istisnalar dışında⁴, hala ulus-devletlerin tekelinde oluşudur. Bu bakımdan, Avrupa Birliği konfederal bir özellik taşımaktadır: Çok düzlemlili bir yönetim yapısına sahip olsa da, Avrupa Birliği'nde kurucu birimler (*constituent parts*) olan ulus-devletler birliğin yönetiminde halen çok belirleyici eyleyenlerdir. Yine ulus-üstü dizgelerin özelliklerinde değinildiği üzere, konfederal yapıdaki birliklerde karar organları üye ülkelerden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Avrupa Birliği düzeyindeki üçlü yönetsel yapıya baktığımızda da bu görülmektedir: Parlâmento dışında, Komisyon ve Konsey, konfederal karar organlarına örnektir: Konsey ve Komisyon üye ülkelerden gelen temsilcilerden oluşmaktadır.

Yurttaşlara Dolaylı Etki

Konfederal birliklerde alınan kararlar, belirlenen siyasalar ilkin üye devletleri bağlamakta; ilgili gerçekleştirme ve uygulamalar üye ülkelerin sorumluluğuna bırakılmaktadır. Dolayısıyla, konfederasyonun ülke yurttaşları üzerinde doğrudan işlem yapmaları söz konusu değildir. Konu Avrupa Birliği özelinde değerlendirildiğindeyse, konfederal/federal çizgisi belirsizleşmektedir: Avrupa Birliği düzeyinde kurulan kurumlardan bazıları özerk oldukları gibi, tasarruf alanlarında doğrudan uygulanabilir düzenlemeler getirebilmektedir. Örneğin, Avrupa Merkez Bankası'nın düzenleyici gücü böyledir: "*Avrupa Merkez Bankası'nın düzenleyici gücü; kuruma,*

⁴ Gerçekten de; diğer siyasaların arasında, bu siyaset alanları en Avrupalılaştırılmış (*Europeanized*) olanlardır. Avrupa'da çevre ve tarımla ilgili konuların yüzde sekseninden fazlası Avrupa Birliği düzeyinde karara bağlanmaktadır. (bkz. Tanja A. Börzel ve Thomas Risse, "When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Change", **European Integration online Papers (EIoP)**, Vol. 4, No.15, 2000)

bağlayıcı yönetsel yetkilerini Topluluk düzenlemeleri ya da üye ülkelere bağlı olmadan, özerk şekilde yerine getirebilmesine olanak vermektedir. (...) Hukukî olarak bağlayıcı olması amacıyla Merkez Bankası'nca alınan önlemler, Avrupa Adalet Divanı'nın incelemesi ve yorumuna açıktır." (Scheller, 2004:68). Bu durumla birlikte, konfederasyonların belirli alanlarda (iktisadî, askerî işbirliği gibi) güç birliği için kurulduğu dikkate alındığında, iktisadî bir 'dev' olan Avrupa Birliği için Merkez Bankası'nın bu önemli rolü ve etkisi federatif olarak görülse de, istisnaî olduğundan, 'güçlü' bir konfederatif özellik sergilemektedir.

Ortak Bütçe

Üye ülkelerin her birinin toplam ulusal gelirlerinin küçük ve sabit bir yüzdesi Avrupa Birliği bütçesine aktarılmaktadır⁵. AB bütçesinin diğer bir önemli girdisi, hemen hemen eşit bir biçimde, birlik üyesi olmayan ülke mallarından alınan harçlar ve üye ülkelerin uyumlulaştırılmış katma değer vergisinden gelen paylardan oluşmaktadır (European Commission, 2007:6). Hükümetlerarası örgütler ve konfederal örgütlerin özelliklerinde de belirtildiği gibi, bu tür devlet topluluklarında bütçe, kurucu parçalar ya da üye ülkelerden gelmektedir. Federal devletlerdeyse bütçe, büyük oranda doğrudan ya da dolaylı vergi gelirleriyle oluşturulmaktadır. Avrupa Birliği, bütçesi büyük oranda üye ülke gelirlerinden alınan paylarla sağlanması dolayısıyla, konfederal bir özellik göstermektedir (Sbragia, 2004).

Uluslararası Kişilik ve Dış İlişkiler

Konfederasyona katılan ülkelerin hukukî kişilikleri, diğer bir deyişle kendilerini üçüncü kişilere karşı temsil yetenekleri devam etmektedir. Federasyon düzeninde, uluslararası ilişkiler federal hükümetin yetki alanına girmektedir (Bkz. Tablo 2). Avrupa Birliği'nin resmî tanımında da, sözü edilen konfederal öge vurgulanmıştır: Bağımsız ve egemen devletler, daha güçlü olmak için egemenliklerini birleştirmişlerdir. Dış ilişkilere bakıldığında, Anayasa tasarısında 'Birlik Dışişleri Bakanı' olarak adlandırılan, Lizbon'daysa 'Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi' olarak daha yumuşak bir ifadeyle geçen yetkili, birliğin ortak temsilinde görevlidir. Bununla birlikte, kurucu parçalar olan ulus-devletlerin kişilikleri devam etmektedir ki bu özellik, Avrupa Birliği'ni, ulus-üstü devlet dizgeleri açısından, konfederasyon kategorisine sokmaktadır.

⁵ 2013 yılı için 132.8 milyar Euro olarak öngörülen Birlik Bütçesi'nin kısa ve açıklayıcı bir özeti için bkz.: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11645975>

Yetki Paylaşımı

Birliğin *Trias Politicas*'ı olan Konsey, Komisyon ve Pârlamento arasındaki yetki paylaşımı konfederalizme yakın durmaktadır. Hattâ “Avrupa Zirvesi” ya da “Devlet Başkanları Konseyi” olarak bilinen Avrupa Konseyi’i, birliğin en önemli karar organı, siyasa alanında rehber ve itici gücüdür ki önemli bir hükümetlerarası özellik göstermektedir.

Söz konusu bu üçlü karar alma ve uygulama süreçlerinde, çeşitli usuller aracılığıyla, birbirleriyle iletişim ve etkileşim içerisinde: “Danışma Usulü” (*Consultation*), Konsey’in, Komisyon’dan gelen bir tasarı üzerine hem Parlâmento’ya, hem de Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi ile Bölgeler Komitesi’ne danıştığı yöntemdir. “Olur Alma” (*Assent*) ise, Konsey’in bazı önemli konularda Parlâmento’dan mutlak çoğunlukla istediği izin için kullanılmaktadır. Birlik’te uygulanan bir diğer usul ise “Eş-Karar”dır (*Co-Decision*). Birlik hukukunun oluşturulmasıyla ilgili olmakla birlikte, bu usulde Parlâmento, Konsey’in yasama görevine ortak olmaktadır: Konsey’in ve Parlâmento’nun farklı görüşlerde olduğu konular, bu iki kurumdan eşit sayıda temsilcilerle oluşan uzlaşma komitesince giderilmektir (European Commission, 2007:8-9).

Konsey ve Komisyon konfederal özelliklere sahip olsalar da, doğrudan seçimlerle oluşturulan Parlâmento federal özellikte bir kurumdur ve Avrupa düzeyinde kararlarda söz hakkı doğrudan seçimlerin ilk kez yapıldığı 1979’dan beri artmaktadır. Fakat Avrupa Konseyi de hesaba katıldığında, Parlâmento ‘üç karşı tektir’.

Ayrılma Hakkı

Konfederatif birliklerin federal devletlerden ayrıldıkları noktalarda belirtildiği gibi (Bkz. Tablo 2), birliği oluşturan üyeler, üyelikten ayrılabilirler. Federal devletlerde ise kurucu parçaların ayrılma hakkı yoktur.

Anayasa tasarısının 60. maddesinde ve Lizbon Antlaşması’nda, Avrupa Birliği’ne üye ülkelere birlikten çekilme hakkı tanınmıştır. Bu hakkın kullanımındaki koşul, çekilme kararının 2 sene önceden bildirilmesi, diğer bir deyişle üyelikten çekilmek için 2 sene beklenmesidir. Böyle bir düzenlemeye sahip olmakla, Avrupa Birliği önemli bir konfederatif özellik göstermektedir.

Yukarıda değinilen özellikler, Avrupa Birliği’nin siyasal düzeninin, konfederatif özellikler çerçevesinde, somut yansımalarıdır. Bununla birlikte, Avrupa Birliği federatif özellikler de göstermektedir. Ulus-üstü devlet dizgeleri anlatılırken değinildiği gibi, konfederal siyasî yapılanmalar, içerilerinde federal özellikler de barındırmaktadır. Hatta **M. Forsyth**’e göre,

konfederalizm, federal devlete geçiş aşamasıdır; konfederasyon, devletler arası (*inter-state*) ilişkilerin, devletler içi (*intra-state*) ilişkilere dönüştürülmesinde ara aşamadır (Song, 1999). Bu bakış açısıyla bakıldığında, Avrupa Birliği'nin tarihçesi, kısmen bu görüşü doğrulamaktadır (bkz. Ek Tablo). Bir araya gelen egemen devletler, oluşturdukları topluluğu uluslararası antlaşmalar yoluyla güçlendirmiş ve birliğe dönüştürmüşlerdir. Diğer bir ifadeyle, Avrupa'nın maddî sınırları içerisindeki en kararlı ve istikrarlı siyasal tasarısı ve de Avrupa Bütünleşmesi'nin lokomotifini olan Avrupa Birliği, hâlihazırda konfederatif özellikler gösteren siyasal ve kurumsal yapısını federatif öğeler ekleyerek güçlendirmek istemektedir.

3. FEDERAL AVRUPA'NIN YANSIMALARI

S. Fabbrini, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı ve örgütlenme mantığıyla diğer ulus-üstü dizge ve devletler içerisinde, Amerika Birleşik Devletleri'ne daha çok benzediğini söylemektedir. Fabbrini'nin ölçütleri, belli üye ülkelerin bir araya gelmesi (*aggregation*), söz konusu iki siyasal örgütlenmenin de büyük nüfuslu geniş topraklardan ortaya çıkması ve bu ikilinin büyük ekonomilerinin bulunmasıdır (Fabbrini-a, 2005:ix). Yine de Fabbrini, Avrupa Birliği'nin tamamıyla ya da arı bir biçimde, Amerika Birleşik Devletleri gibi bir federal devlet dizgesine sahip olmadığını da eklemektedir: Amerika Birleşik Devletleri'nde iktidarın yatay ve dikey ayrılığı ve bi(r)leşik bir cumhuriyet kurma amacını taşıyan açık bir anayasal tercih vardır. Avrupa Birliği'nde ise iktidarın yatay ayrılığı (Konsey, Komisyon ve Parlamento) olmasına rağmen, dikey ayrılık ve açık bir anayasal tercih yoktur (Fabbrini-b, 2005:3-4). Bununla birlikte, Avrupa Birliği, konfederatif dizgelerde olduğu gibi, federatif özellikler de göstermektedir. Bu durumun adını eski Komisyon Başkanı **Jacques Delors**, 'Ulus-devletler Federasyonu' (*Federation of Nation States*) olarak koymaktadır (Leben, 2000). Gerçekten de birliğin; geniş toprakları ve büyük bir nüfusuyla birlikte, üye devletlerin hukuku üzerinde bir hukuku, ortak para birimi ve bütçesi, yeni gelişen bir askerî yetisi vardır. Bu federatif öğeler aşağıda tek tek ele alınmaktadır.

Genişleme ya da Belli Üye Ülkelerin Bir Araya Gelmesi

Avrupa Birliği'nin iktisadî ve siyasî tasarısı, uluslararası ilişkilerde daha güçlü ve etkili olmak amacıyla, Avrupa'nın maddî sınırlarında gerçekleşmektedir. Bu anlamda, söz konusu tasarı Avrupa ülkelerini kapsamaktadır: Avrupa'nın maddî sınırları içinde yer almakla birlikte, aday ülkeler için iktisadî (Maastricht Kriterleri) ve siyasî (Kopenhag Kriterleri)

koşulları vardır. Açık ve net olarak konulan bu şartlar sağlandıktan sonradır ki her Avrupa devleti üyelik için başvurabilir⁶.

Avrupa Birliği'nin siyasî coğrafyasının ve nüfusunun büyümesi genişleme süreciyle olmaktadır. Bu sürece kısaca bakarsak (Yiğit, İnaç, Güner, 2007):

Birinci Genişleme'de 1961 yılında Danimarka, İrlanda ve İngiltere, AET'ye girmek için başvuruda bulunsalar da, De Gaulle'ün İngiltere vetosuyla, bu süreç 70'lerin başına değin uzamıştır: AET, 1 Ocak 1973 tarihi itibarıyla 9 üyeli bir topluluk haline gelmiştir. *İkinci Genişleme*'de anti-demokratik düzenlerinden kurtulan Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in başvurularından, Yunanistan'ın 1 Ocak 1981'de sonuçlanmış, ikinci genişlemede Avrupa Topluluğu'nun üye sayısı 10 olmuştur. *Üçüncü Genişleme*'de İspanya ve Portekiz, Yunanistan'dan tam beş sene sonra, 1986'da topluluğa üye olmuştur. Bu ikinci ve üçüncü genişlemede beliren sorun, bu üç ülkenin diğer ülkelere göre iktisadî geri kalmışlığıdır. Yine de, bu durum bir 'teşvik' olarak algılanmış, yeni pazarlar ve Akdeniz kıyıları birliğe kabul edilmiştir. *Dördüncü Genişleme*: Üçüncü genişlemenin aksine, 1 Ocak 1995'te Finlandiya, İsveç ve Avusturya'nın Avrupa Birliği'ne katılımı sorunsuz bir süreç olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu bu ülkeler için, birliğe uyum kısa ve rahat olmuştur. Bununla birlikte, Finlandiya ve İsveç'le birlikte diğer bir İskandinavya ülkesi olan Norveç, 1972 ve 1994'te yaptığı iki referandumda da, halkından birliğe "hayır" yanıtı almıştır.

Beşinci Genişleme, Avrupa Birliği için "Big Bang" olarak addedilmiş ve 1 Mayıs 2004'te gerçekleşmiştir: Malta, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Macaristan, Polonya, Estonya, Litvanya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Slovakya ve Letonya'yı birlik üyesi olmuştur. Sayılan ülkelerin, birliğe hem iktisadî hem de siyasî uyumları için PHARE programı uygulanmıştır. *Altıncı Genişleme*'de Balkan ülkeleri, Romanya ve Bulgaristan bu genişlemeyle birliğe 1 Haziran 2007'de dâhil olmuşlardır. Bu genişlemeye birlikte birlik şu andaki üye sayısına ulaşmıştır.

Beşinci ve altıncı genişlemeden sonra birlik, karar alma düzenekleri ve usullerinde çeşitli değişikliklere gitmiş, ilgili karar organlarının (Komisyon ve Parlamento) kompozisyonları yeni üye ülkelere göre uyarlanmıştır. Anlatılan bu genişlemeler aracılığıyla Avrupa'daki siyasal tasarı gerçekleşmekle birlikte, Fabbrini'nin de belirttiği gibi; Avrupa Birliği, siyasî haritasını genişletmekte ve daha büyük bir nüfusun üzerinde söz sahibi olmaktadır.

⁶ 'Maddî sınırlar' coğrafi anlamda Avrupa'ya atıfta bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun, Fas'ın Avrupa Topluluğu'na giriş başvurusunu reddedişinin gerekçesinde de bu yatmaktadır: Kıta'da toprak sahibi olmak. Bununla beraber, siyaset bilimci **Johan P. Olsen** de 'Avrupa'dan, Avrupa Birliği ve Üye Ülkeleri anlamaktadır. (bkz. J. P. Olsen, "The Many Faces of Europeanization" **Journal of Common Market Studies**, Vol. 40, No. 5, 2002)

Hukuk Düzeni

Avrupa Adalet Divanı, ulusal hukukların üstünde hukuk kurabilmesi özelliğiyle federatif bir yapıdadır. Tek Şart'ın yaratıcısı ve federalizm savunucusu **A. Spinelli**; Amerika Birleşik Devletleri'ndeki gibi bir federal yapıyı Avrupa'da isterken, dikkate aldığı noktalardan birisi de budur: Nasıl Amerika'da, federal düzeni koruyan bir yüksek mahkeme varsa, Avrupa'da da Adalet Divanı vardır.

Avrupa Adalet Divanı, federasyon eğiliminin yüksek olduğu, bütünlüşme hareketinin başında öngörülmüştür. Divan, aynı durumlar karşısında üye ülkeler arasında farklı hukuki uygulamaların ortaya çıkmasının önüne geçmektedir. Bununla birlikte, Divan, Avrupa Birliği içerisindeki üye devletler, kurumlar ve kişiler arasındaki anlaşmazlıkları da çözmektedir. Avrupa hukukunun uygulanmasında, Komisyon'la birlikte görevlidir. Böylelikle, Adalet Divanı'nın işlemleri Avrupa'daki tüzel kişiliklerle birlikte, gerçek kişileri *doğrudan* bağlamaktadır. Dahası Adalet Divanı, Avrupa Birliği ya da topluluk hukukunun uygulanmamasından doğan kişisel zararların tazminini isteyebilmektedir (Sweet, 2005:48). İlgili bölümde de vurgulandığı gibi, konfederasyon dizgeleri için geçerli olmayan 'doğrudan etki', federasyonlara özgüdür. Bu özelliği göstermekle, Avrupa Birliği'nin hukuk düzeni federatiftir.

Ortak Para Birimi

Ortak para biriminin oluşturulması, Roma Antlaşması'yla birlikte öngörülen iktisadî bütünlüşmenin en önemli öğelerinden birisidir. Bununla birlikte, Avrupa Para Birliği (*European Monetary Union*, EMU) 1969'taki Hague Konferansı sırasında öngörülmüştür. Bundan sonra atılacak en önemli adım dönemin Komisyon Başkanı J. Delors ile birlikte, 1989 yılında olmuştur. Kendi adını taşıyan plânda, parasal birliğin amacı ve gerçekleşme süreci açıklanmıştır. Simgesel önemi ile birlikte ortak para biriminin en önemli işlevi, üye ülke ekonomilerinin birbirlerine uyumunu ve ilgili ortak siyasa alanlarında eşgüdümü sağlamaktır (Carchedi, 2001:132). Federal dizgelerin devlet örgütlenmeleriyle anıldığını tekrar hatırlayarak, devletin en önemli belirimlerinden birisinin para olduğunu, bu anlamda, Avrupa Birliği'nin federal bir özellik gösterdiğini söyleyebiliriz.

Avrupa Vatandaşlığı

Bir devletin iktisadî erkinin önemli göstergelerinden birisini para birimi oluştururken, siyasî erkinin önemli yansımalarından birisi de vatandaşlıktır. Birlik özelinde, Maastricht Antlaşması'yla kurulan Avrupa Vatandaşlığı, Amsterdam Antlaşması'nda değiştirilmiş haliyle, ulusal vatandaşlıkların

yanında tamamlayıcı bir statüde bulunmaktadır (Weiler, 2004:324). Bununla birlikte, birliğin ilgili direktifi, birlik vatandaşlığının gerektirdiği hakların altında olan üye ülkeleri asgari şartları sağlamaya çağırmakta ve üye ülke vatandaşlarının birlik sınırları içerisindeki oturma/yaşama koşullarını düzenlemektedir: Birlik vatandaşları için, hiçbir işlem yapmaksızın ya da izin almaksızın, 3 aya kadar istenilen ülkede yaşamak mümkündür. Bununla birlikte kalıcı yerleşim için de izin alınabilmektedir. Dahası, Maastricht Antlaşması'nda, birlik vatandaşlarının oturmakta olduğu yerlerden Parlâmento ve belediye başkanlığı seçimlerine aday olabilecekleri belirtilmektedir. Söz konusu yasal düzenlemelerle birlikte, birlik içinde *de facto* bir vatandaşlığın, Avrupalılığın oluşturulması üzerinde tartışılmaktadır. Yine de, kâğıt üzerinde de olsa, 'vatandaşlık' birliğin sergilediği federal özelliklerdendir.

Askerî Yeti

Uluslararası ilişkiler düzleminde daha etkin söz sahibi olma arayışındaki birlik, askerî yetisini de güçlendirmek istemektedir. Ortak Dış İlişkiler ve Güvenlik Siyaseti kapsamında, Avrupa Birliği, 2003'e kadar, kendisinin başını çektiği (*EU-led*) askerî operasyonlarda, Batı Avrupa Birliği'ne (BAB) üye ülkelerden 60 gün içinde ve en az bir yılına Petersberg Görevleri⁷ni karşılayacak 50.000 ila 60.000 kişilik birlik toplayabilir hale gelmelerini istemiştir (Çayhan, 2003:38). Alman Başbakan **Merkel**, önümüzdeki elli yıl içerisinde federal bir Avrupa öngörmese de, daha güçlü bir Avrupa ordusuna olan ihtiyacı açıkça belirtmektedir. Bununla birlikte, üye ülkelerin askerî yetileriyle karşılaştırıldığında, küçük de olsa bir 'Avrupa Ordusu' bulunması, birliğe federal bir özellik kazandırmaktadır.

4. KONFEDERALİZM ve FEDERALİZM ARASINDA AVRUPA BİRLİĞİ

Şimdiye değin anlatılan federal ve konfederal siyasal yapılanmaların özelliklerini kısmen de olsa beraber içeren Avrupa Birliği, çelişik bir siyasal yapılanma olarak da algılanmaktadır. Bu durum, 'federal devletsizlik açmazı' (*federal non-state paradox*) olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Birliği'nde federal pek çok özellik bulunmasına rağmen, bu özellikleri doğrudan uygulayacak bir hükümet ya da yönetim yoktur. Bu açmaza bir çıkış yolu olarak yönetim kavramı öne sürülmektedir: Yalnızca kamu değil, özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin/eyleyenlerinin de karar alma süreçlerinde etkin rol oynadığı,

⁷ Petersberg Görevleri; insanî yardım, barışı koruma ve kriz yönetimi gibi görevlerden oluşmaktadır. BAB'a üye ülkeler yalnızca Avrupa Birliği'ne değil, NATO'ya da askerî destek taahhüdünde bulunmuştur.

nüfuzun söz konusu eylemlere yatay olarak dağıldığı bir yönetim süreci olarak yönetim, Avrupa Birliği'nin siyasal işleyişiyle birlikte anılmaktadır. Hattâ birliğin bu özelliği için 'çağdaş siyasetin post-devletçi durumu' denilmektedir (Fabbrini, 2005:4).

İlgili diğer bir tartışmaya, çağcıl bir siyasal örgütlenmeyi 'klâsik' tanım ve kategoriler içerisine sokma konusundadır: **D. Elazar**'a göre, nasıl demokrasi 2500 sene önce bulunmuş ve anlamı değişikliklere uğramış olarak kullanılmaktaysa, 20. Yüzyıl'ın iktisadî ve siyasal bir fenomeni (görüngüsü) olarak, Avrupa Birliği de anlamı değişmiş 'eski' kavramlarla tanımlanabilir (Elazar, 1998:11). Gerçekten de, Avrupa Birliği'nin uyguladığı konfederalizm, yukarıda açıklanan klâsik özellikler göz önüne alındığında, bir konfederal birlikten daha çok şeyi ifade etmektedir. Federal dizge özellikleri anımsandığında da, birliğin tam bir federalizm olmadığı görülmektedir. Diğer bir deyişle Avrupa Birliği, "*konfederalizmden daha çok, federalizmden daha az bir şeydir.*" (Siedentrop'tan aktaran Habermas, 2005:95).

Yukarıdaki tartışmalarla bağlantılı olarak siyasal anlamda konfederal bir birlikten daha 'donanımlı' olan Avrupa Birliği, konfederalizmi yeniden icat etmektedir denilebilir. Şöyle ki, Soğuk Savaş'ın bitmesinden sonra kutupsuz kalan dünyada, devletler bölgesel birlik ve bütünleşmeler yoluyla güçlerini birleştirmeye çalışmaktadır. Bu güç birlikleri içinse, 'güçlendirilmiş' konfederalizm uygun bir seçenek olarak görülmektedir. Bunun nedenlerini, **Jing Li** şöyle açıklamaktadır: *Birincisi*, küçük devletler federalden ziyade, konfederal bir yapılanma içerisinde ekonomik güçlerini birleştirme eğilimindedir. *İkincisi*, etnik farklılıklardan kaynaklanabilecek ayrılıkçı hareketler konfederal sistem içerisinde önlenmektedir. *Üçüncüsü*, birbirine bağımlılığın giderek arttığı dünyada, komşu ülkeler birbirleriyle konfederal bağlar kurup iktisadî yetilerini en verimli şekilde kullanmak çabasıdır. *Son olarak*, güvenlik alanında işbirliğini geliştirmede uluslararası toplumun örgütlenişi konfederal modelden yararlanmaktadır. Li, ilgili çalışmasında, konfederalizmin yeniden dirilişinin en önemli örneği olarak Avrupa Birliği'ni işaret etmektedir (Li, 2006). **J. Weiler**, söz konusu bu durumu şöyle belirtmektedir: Avrupa Birliği bir süper devlet değildir; bir egemen uluslar topluluğu da (*an association of sovereign nations*) değildir. Birliğe üye ülkeler, birliğin kararlarına federal bir devletteki gibi uymaktadır, fakat bu bir yasal mesele değildir. Devletlerin birliğe katkıları 'özerk, gönüllü bir hareket'tir (*autonomous voluntary act*). Avrupa yönetimi; diğer ülkelerin siyasî toplulukların irade toplamıdır (Weiler'den aktaran Giddens, 2007:213). **J. Solana** ise, bu yapılanmanın temel taşıını 'etkin bir çok taraflılık' (*effective multi-lateralism*) olarak adlandırmaktadır (Solana, 2007:6).

Sözü edilen tüm bu görüş ve saptamalardan sonra denebilir ki; Avrupa Bütünleşmesi ve Avrupa Birliği, bütün iç dinamikleri ve çıkar çatışmalarıyla, üye ülkelerin özellikleri ve dünya siyasetinin özelliklerine koşut, yeni bir teorik ve pratik konfederalizmi temsil etmektedir.

SONUÇ

Avrupa, dünya tarihinin hemen her evresinde önemli rol oynamış bir kıtadır. Özellikle, Reform ve Rönesans'tan sonra Avrupa; dünyanın iktisadî, siyasî, sosyal, kültürel vb. alanlarında belirleyici bir etmen olmuştur. Bununla birlikte Avrupa; Sanayi Devrimi, Fransız Devrimi gibi tüm dünyayı etkileyen iktisadî ve siyasî hareketlerin anayurdudur. Avrupa tarihi; devrimler, ihtilaller, işçi hareketleri, öğrenci hareketleriyle 'devingen' bir tarihtir ki, bu özellik, 20. Yüzyıl'da kendini iyice göstermiştir. Avrupa ve dünyaya büyük zarar veren I. ve II. Dünya Savaşı'nı söz konusu yüzyılın ilk yarısında tecrübe ettikten sonra, Avrupa ülkeleri kalıcı barışı sağlamaya yönelmişlerdir. Avrupa Kömür Çelik Birliği kalıcı barış isteğinin ilk somut adımı, bu isteğin temsil edildiği ilk kurumdur. Bununla birlikte, iktisadî ve siyasal anlamda 'Büyük ve Bütünleşik Avrupa' düşüncesi de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun çekirdeğinde bulunmaktadır. Ne var ki, iktisadî alanda bütünleşme, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun kurulduğu 1950'lerden sonra, 60'larda siyasal birlik düşüncesini sindirmiştir. Bunun bir yansıması olarak, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu olmuştur. Sonrasında, barış tasarısı ve isteğinin kurumsal adı Avrupa Topluluğu olarak değişmiş ve nihayetinde 1993 yılında günümüzdeki Avrupa Birliği ortaya çıkmıştır.

Bugün Avrupa Birliği, 27 üye ülke ve 500 milyon aşkın bir bölgesel bütünleşme hareketinin sonucudur. İktisadî ve siyasal bütünleşmenin en önemli ürünü, Avrupa Birliği'nin temsil ettiği ulus-üstü siyasal ve kurumsal yapılanmadır. Avrupa Konseyi, Bakanlar Konseyi, Komisyon ve Parlâmento'nun taşıdığı bu ulus-üstü düzeni siyaset bilimi terminolojisiyle tanımlama girişimleri iki noktada yoğunlaşmaktadır: Federal Avrupa ve Konfederal Avrupa. Bununla birlikte, bu ayırım söz konusu siyasal yapılanmanın taşıdığı özellikler nedeniyle net olmamaktadır. Uluslararası bir antlaşmaya dayanan, egemen ve bağımsız devletlerin kurduğu birlik, konfederal bir yapılanma olarak görülse de; doğrudan seçimle belirlenen temsilcilerden oluşan meclisi, üye ülkelerin üzerinde bir hukuku, ortak para birimi, ortak dış siyasası, askerî yetisi vb. özellikleriyle federal bir devletin özelliklerini sergilemektedir. Birleşik bir devlet gibi hükümeti olmamakla birlikte, Avrupa Birliği, kamu kuruluşlarına, özel işletmelere ve sivil toplum kuruluşlarına açık olan etkileşimli bir yönetim süreci olarak değerlendirilen yönetişime dayanan, gevşek bir federal yapılanma sergilemektedir.

Sonuç olarak; Avrupa Birliği, "*konfederalizmden daha çok, federalizmden daha az bir şeydir.*", ki böyle bir modelle konfederalizme yeni bir yorum getirmekte, klâsik bir ulus-üstü modeli kendi iç siyasatında ve çağdaş uluslararası ilişkilerde uygulamaktadır.

KAYNAKLAR

BÖRZEL, Tanja A. ve RİSSE, Thomas (2000) When Europe Hits Home: Europeanisation and Domestic Change, *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4 (15), 1-20.

ÇAYHAN, Esra (2003) Towards a European Security and Defence Policy: With or Without Turkey?, *Turkey and the European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics* içinde, Ali Çakıroğlu, Barry Rubin (der.) Frank Cass Press, New York, 35-54.

ELAZAR, Daniel (1998) *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revivals of Confederation*, Rowman & Littlefield Publishers, Maryland.

EUROPEAN COMMISSION (2007) *The European Union Budget at a Glance*, Publication Office, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2007), *How the European Union Works*, Publication Office, Brussels.

FABBRINI SERGIO (a) (2005), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post National Governance* içinde Sergio Fabbrini (der.), Routledge Press, New York, i-x.

FABBRINI, SERGIO, (b) (2005), Is the EU Exceptional? The EU and the US in Comparative Perspective, *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post National Governance* içinde Sergio Fabbrini (der.), Routledge Press, New York, 3-24.

GIDDENS, Anthony (2007) *Europe in the Global Age*, Polity Press, Cambridge.

CARCHEDI, Guglielmo (2001) *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration*, Verso Press, New York.

GÖZLER, Kemal (2006) *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa.

HABERMAS, Jürgen (2005) Avrupa'nın Niçin Bir Anayasaya İhtiyacı Var?, çev. Selen Göbelez, *Conatus Çeviri Dergisi*, 1(3) İstanbul, 95-106.

KEATING, M. ve HOOGHE, L. (1996) By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process, *European Union: Power and Policy-Making* içinde Jeremy Richardson (der.), Routledge Press, New York, 269-284.

LEBEN, Charles (2000) A Federation of Nations States or a Federal State: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/00/00f0301EN.html> (Erişim Tarihi: 01.05.2013)

LI, Jing (2006) Assessing the Relevance of Confederalism to Cross-Straight Integration and China's Reunification, *East Asia, An International Quarterly*, 22 (3), 63-80.

MENGİ, Ayşegül (2007) Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler, *Yerellik ve Politika: Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi* içinde Ayşegül Mengi (der.), İmge Kitabevi, Ankara, 101-116.

OLSEN, J. P. (2002) The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 40 (5), 921-952.

PINDER, John (2001) *The European Union: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.

STRADLING, R. (2003) *Avrupa Tarihi Nasıl Öğretilmeli?*, çev. Ayfer Ünal, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.

SANDER, Oral (2003) *Siyasi Tarih 1918-1994*, İmge Kitabevi, Ankara.

SBRAGIA, Alberta (2004) The Future of Federalism in the European Union: aei.pitt.edu/.../Sbragia_ECSCA-Canada_keynote_address_May_2004.rtf (Erişim tarihi: 01.05.2013)

SHELLER, Hanspeter K. (2004) *The European Central Bank: History, Role, and Functions*, European Central Bank Publication, Frankfurt.

SOLANA, Javier (2007) Common Future, *The Future of the European Union* içinde M. Nail Aklan (der.), Platin Yayın-Dağıtım, Ankara, 1-16.

SONG, Xiaokun (1999) Confederalism: A Review of Recent Literature, *Federal Practice: Exploring Alternatives for Georgia Abkhazia*, içinde Bruno Coppieters, David Darchiashvili and Natella Akaba (der.), VUB University Press, Brussels, 181-194.

SWEET, Alec Stone (2005) The Constitutionalization of the EU: Steps towards a supranational polity, *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post National Governance* içinde Sergio Fabbrini (der.), Routledge Press, New York, 44-56.

UYGUN, Oktay (2002), *Federal Devlet: Temel İlkeler, Kurumlar ve Uygulama*, İtalik Yayınları, Ankara.

WEILER, J. H. (2004) *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

YİĞİT, Mehmet; İNAÇ Hüsamettin; GÜNER, Ümit (2007) Genişleme, Mali Yardım ve Ekonomik Büyüme Perspektiflerinden AB'nin İlk Dört Genişlemesinin Analizi, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 8 (2), 81-96.

İnternet Uzantıları:

<http://www.youtube.com/watch?v=-I8M1T-GgRU>

http://europa.eu/institutions/index_en.htm

http://europa.eu/abc/history/index_en.htm

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11645975>

(Yukarıdaki uzantılara 01.05.2013 tarihinde erişilmiştir.)

Ulus-Ötesi Bir Siyasal Örgütlenme: Federalizm ve Konfederalizm Arasında Avrupa Birliği

Ek Tablo: Avrupa Birliği'nin Antlaşmalar Tarihi⁸

| Antlaşma Adı | Tarih (Onay ve Yürürlük) | Öngördüğü Topuluk/Birlik | Tarihsel Bağlam | Federatif Özellikler | Konfederatif Özellikler |
|-----------------------|--------------------------|-----------------------------------|--|---|---|
| Paris Antlaşması | 18.04.1951 23.06.1952 | Avrupa Kömür ve Çelik Birliği | II Dünya Savaşı'nı izleyen yıllar | Kömür ve çelik sektöründe ulus-ötesi denetim | Belli bir sektörde işbirliği yapan ülkelerin topluluğu |
| Roma Antlaşması | 25.03.1957 01.01.1958 | Avrupa Ekonomik Topluluğu | Soygüt Savaşı'ndan sonra ticaretin serbestleşmesi | Ortak pazar hedefi | Federalist yaklaşımdan uzaklaşma (iktisadi bütünleşme aracını aşır basması) |
| Furyon Antlaşması | 08.04.1965 01.07.1967 | Avrupa Topluluğu | İktisadi anlamda rekabet devletleri yılları; Özgüncü Hareketleri | Kurumların (konser ve komisyon) teke indirilip AT çabası altında toplanması | Topluğa güçlü devletlerin yön verme çabası (Bos Sando ve Bulram gün) |
| Tek Avrupa Şartı | 17.02.1986 01.07.1987 | ----- | Kireselleşme | Siyasi birlik hedefinin canlanması | Aşında bir anlaşma başarısız kadan |
| Maastricht Antlaşması | 07.02.1992 01.10.1993 | Avrupa Birliği | Sovyetler Birliği'nin Dağılması | Tek Pazar/Tek Para Birimi | Veto hakkı Öybirliği |
| Amsterdam Antlaşması | 02.10.1997 01.05.1999 | ----- | Balkanlar ve Adriyatik'te siyasi karmaşa | Schengen'in Avrupa hukukuna dâhil edilmesi | İngiltere ve İrlanda'nın dışarıda kalma tercihi (opt-out) |
| Nice Antlaşması | 26.02.2001 01.02.2003 | ----- | Orta ve Doğu Avrupa'dan 10 yeni ülkenin üyeliği öncesi | Birlik bürokrasisinin düzenlenmesi | Güçlendirilmiş İşbirliği |
| Lizbon Antlaşması | 18.12.2007 01.12.2009 | Avrupa Birliği (fiziksel kişilik) | Anayasa başarısızlığının eresi | Birliğin daha güçlü bir uluslararası aktör olarak örgütlenmesi | Ulus-devletlerin ulus-ötesi siyasa yapımına müdahale yetkileri |

Kaynak: R. Strudling, Avrupa Tarihi Nasıl Öğretilmeli, çev. Ayfer Ünal, Tarih Vakfı Yurtları, İstanbul, 2003 ve http://europa.eu/abc/history/index_en.htm (Erişim Tarihi: 01.01.2013)

⁸ Tablo, adı geçen kaynaklardan alınan bilgi ve yönlendirme ile oluşturulmuştur.

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE “YÖNETİMDE BİRLİK” SAĞLANABİLİR Mİ?

IS “ADMINISTRATION OF THE UNION” POSSIBLE IN THE
EUROPEAN UNION?

Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER¹

ÖZET

Günümüzde Avrupa Birliği, kutuplaşmış dünyada çok önemli bir aktör durumundadır. Gelişmiş ülkelerden oluşan bu topluluk, gerek askeri gerekse siyasi ve ekonomik bir güç olarak dünyada önemli bir denge aracıdır. Türkiye'nin uzun yıllardır bu birliğe girme çabalarının arkasında da bu faktör yatmaktadır. Ancak son yıllarda Türkiye'nin çabaları AB platformlarında tam karşılık bulamamaktadır. Uzun yıllardır kendi arasında birlik oluşturmaya çalışan Avrupa ülkeleri, 20. yüzyılda bu çabalarında kısmen başarılı olmuş, 27 üyeli önemli bir güç haline gelmiştir. Son dönem genişleme politikaları bu durumu pekiştirmiştir. Ancak AB, özellikle yaşanan küresel krizler karşısında çok sağlam bir birlik görüntüsü verememektedir. Hala kendi içinde “tam bir birlik” olma kriterlerini sağlayamamıştır. Ekonomik kriz, anayasa, Avrupa vatandaşlığı gibi birçok soruna çözüm aramaktadır. Böyle bir ortamda yönetimde birlik sağlanması da çok zor görünmektedir. Birçok alanda kurumsallaşmasını sağlayan Birlik, üye ülkelerin yönetim yapılarında birlik sağlama konusunda ihtiyatlı davranmakta ve sorunlara bildiği için üye ve aday ülkeler için sınırlı kriterleri esas almaktadır. Bu çalışmada Avrupa'da birlik fikrinin geçmişi analiz edilerek, bugünkü aşamada yönetimde birlik çalışmalarının bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: *Europa, Avrupa Birliği, Kamu Yönetimi, Yatay Kapasite, Dikey Kapasite.*

ABSTRACT

Today, the European Union is a major player in the polarized world. This union of developed countries is an important balance tool in the world as military, political and economic power. This factor lies behind Turkey's efforts to enter the union for many years. However, Turkey's efforts in recent years, can not find the exact opposite the EU platforms. For many years, trying to create their own union between the European countries has been partially successful in these efforts in 20. century and has become a major force with 27 nations. End-stage expansion policies reinforced this situation. However, the EU, especially in the face of the global crisis can not give a solid appearance of unity. Still in its "complete unity" failed to achieve

¹ Gazi Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi

the criteria. EU is seeking solutions to many problems, such as European citizenship, economic crisis and the constitution. In such an environment, ensure union administration is also very difficult. Institutionalization of the Union which in many areas, member states act prudently in providing administrative structures of unity and so that what problems are, EU is based on limited criteria for member states and candidate countries. In this study, history of the idea of European unity will be analyzed and evaluated at the present stage of the works of the administration union.

Key Words: *Europe, the European Union, Public Administration, Horizontal Capacity, Vertical Capacity.*

GİRİŞ

Tarihin tüm zamanlarında Avrupa'da birlik fikri hep var olmuştur. Bir savaşlar kıtası olarak bilinen Avrupa'da bir yandan kıtanın dışından gelen akınlar, diğer taraftan feodalitenin sonucu olarak, kralların, mezheplerin, ulusal sermayelerin piyasa rekabetlerinin neden olduğu sürekli çatışmalar, Avrupa'nın birliği düşüncesine hep ilham kaynağı olmuştur.

Avrupa'da birlik fikrinin kökeni, ortaçağa ve hatta, Avrupa sözcüğüyle ilk kez Helenistik mitolojide karşılaşılmışından dolayı, antik Yunan'a kadar uzanmaktadır (Dartan, 2005:229). Avrupa sözcüğünün kökleri ne kadar antik Yunan mitolojileri dönemine kadar uzansa da, siyasal bir unsur olarak Avrupa'ya ait olma duygusu daha çok modern zamanlarda ortaya çıkmıştır. Edgar Morin, bu durumu; modern öncesi döneme ait Antik Yunan ve Latin uygarlıkları ve onların temelindeki ilkelerin Avrupa'nın etrafına ait olduğunu ve Avrupa'dan da eski olduklarını belirterek teyit eder. Hıristiyanlık da Asya'dan gelmiştir ve Avrupa'da yayılabilmesi ancak bininci yılı tamamlamasından sonra mümkün olmuştur.

Avrupa teriminin Hıristiyanlık teriminin aleyhine genelleşmeye başlaması ise, ulus devletlerin tam egemenliklerini kazanmaya başladıkları döneme rastlar. İngiltere, Fransa ve Hollanda'da Avrupa sözcüğünün kullanılması 1630-1660 yıllarına rastlar. Daha sonra sözcük yayılır ve 18. yüzyılda artık bütün Avrupa'da kullanılmaya başlanır. Böylece ulus; Hıristiyanlığa bağlılığı, kendine bağlılığa çevirerek ve hatta onu mitolojik bir biçimde aileye duyulan duygusal bağlılıkla besleyerek dine dönüştürür. Böylelikle ulusal din bütün dünyaya yayılmadan önce Batı Avrupa'nın egemen dini haline gelir (Bozkurt, 2004:40-42). Bugünün Avrupa'sında dinin ön plana çıkmasının arkasında da bu tarihsel süreç yatmaktadır.

Bu çalışmada bir dini birlik olarak kabul ettiğimiz Avrupa Birliği'nde "birlik fikrinin" günümüze dek geçirdiği süreç tartışılacak, gelinen bugünkü aşamada "yönetimde birlik" sağlanıp sağlanamayacağı tartışılacaktır. Bu

süreç, günümüzde Avrupa Birliği'ne tam üyelik görüşmelerini sürdüren ülkemiz açısından da önemli ipuçları taşımaktadır.

1. AVRUPA'DA BİRLİK FİKRİNİN TEMELLERİ

Yapılan bilimsel çalışmalarda; ilk çağlarda uygarlığın yeşerdiği Dicle ile Nil arası ve İran Antikçağı, Avrupa'nın köklerinin arandığı yerler olmuştur. Bu süreçte M.Ö. 4-5 bin yıla kadar uzanan bir uygarlığın izleri aranmıştır. Avrupa kendisini bu bölgeyle ilişkilendirerek köklerinin ne kadar derinde olduğunu göstermeye çalışmıştır.

Bir çok Avrupalı yazar Antikçağda İran yaylalarının Avrupa havasını teneffüs ettirdiğini belirtmektedirler. Bu dönemde İran Avrupa'nın bir parçası sayılmaktaydı. Ancak, Avrupa'nın İran'la akrabalığı M.Ö. 5.yüzyıldaki Med Savaşları ile sona ermiştir. Çünkü artık Helen uygarlığı yani Eski Yunanistan keşfedilmiştir ve Yunan siteleri İran hükümdarlarına karşı özgürlük savaşı vermişleridir. Tarihte Med savaşları, ilk doğu-batı ayrımını başlatan olay olarak kabul edilmektedir (Canbolat, 2002:1). Şimdi bu kapsamda Avrupa'da birlik fikrinin temellerini ortaya koyan bu sürece biraz daha ayrıntılı bakalım.

1.1. Antik Yunan Dönemi

7 Ocak 1610'da Galilei tarafından keşfedilen Jüpiter'in ikinci uydusuna verilmiş ad olan Avrupa'nın (Europe) etimolojik kökeni, Yunan mitolojisine dayanmaktadır. Europe terimi, karşımıza ilk kez eski Yunan dünyasında mitoslar aleminin bir parçası olarak çıkmaktadır. Genel olarak Yunan mitolojisinde Europa, bugünkü Lübnan ya da eski Fenike bölgesinde, Sur şehrinin kralı olan Agenor'un kızıdır (Özer, 2006:1). Boğa kılığına giren Zeus onu kaçırmak için Girit'e götürmüştür. Zeus'tan olan çocukları, Girit'in savunması sırasında önemli yararlılıklar göstermiş ve Europa daha sonra Girit kralı Asterion ile evlenmiştir.

Büyük ölçüde Girit kültürünün parçası olarak bilinen Europa'nın öyküsü, sadece Eski Yunan uygarlıklarında iz bırakmamış, M.Ö. 6. yüzyılda Pompei ve Romalı sanatçıların resim, heykel, mozaik çalışmalarına esin kaynağı olmuş, paraların üzerine resmi yerleştirilmiş, 10. yüzyılda İngiltere'de hatta Bizans'ta yapı süslemelerinde Europa figürüne sıklıkla yer verilmiştir. Bu haliyle Europa, belirli bir kültüre bir tür aidiyet simgesi haline gelmiştir (Dedeoğlu, 2003/a:20). Mitolojide bir prenses ve ilahe adı olan Europa'nın kısa zaman içinde mekana ilişkin bir anlam kazanarak belli bir kara parçasını adlandırması ve Yunan kolonilerinin yayılmasıyla bu terimin Yunanistan'ın batısında ve kuzeyindeki ülkeleri de kapsar hale gelmesi, bugün söz konusu

bu coğrafyayı dünyanın belli başlı kıtalarından biri haline getirmiştir (Özer, 2006:1). Avrupa kavramının kökeninin Antik Yunana dayanması, AB'nin bu bölgele olan ilgisinin hatta pozitif ayrımcılığının bir gerekçesi olarak düşünülebilir.

1.2. Roma İmparatorluğu Dönemi

Roma İmparatorluğu, döneminde Avrupalı devletler arasındaki ilişkileri düzenleyen ve kargaşanın ortaya çıkmasını engelleyen bir otorite olmuştur. Kıtanın büyük bölümüne egemen olan imparatorluk, dengeleyici nitelik taşımış, hem siyasal hem ekonomik hem de askeri açıdan çok güçlü olduğu için bu alanlarda çıkan anlaşmazlıkların çözüm yeri olmuştur (Türe, 2004:51).

Tarihsel aşamalar bakımından Avrupa'da birleşme ve bütünleşme üzerinde önemli etkiler bırakan Roma İmparatorluğu dönemi, çok geniş bir zaman aralığına denk düşmektedir. Günümüzdeki uygarlık sözcüğünün kökenini oluşturan Civitas'ların (kent devletlerinin) kurulduğu M.Ö. 753'lerde krallık öncesi dönem olarak başlayan Roma dönemi, imparatorluk döneminin sonu olan M.S. 476'ya kadar uzanan bir süreye yayılmaktadır. Arada geçirdiği cumhuriyet ve genç krallık dönemleri ile birlikte Roma, sadece Avrupa'da değil, dünyanın çok geniş bir alanında uzunca bir dönem varlık gösterdiğinden uluslararası hemen her dinamiği belirleyen aktör olma özelliği kazanmıştır. Bununla birlikte, merkezi yapılanma biçimi, Roma uygarlığının dünyaya yayılan Avrupa uygarlığı olarak kalmasını sağlayacak biçimde tasarlanmıştır (Dedeoğlu, 2003/a:22).

Roma uygarlığının Avrupa bütünleşmesine sağladığı katkılarının başında Roma hukuku gelmektedir. Bireysel ve toplumsal alanların yanı sıra uluslararası ilişkileri de kapsayan Roma Hukuku, halk meclisi, senato, imparator ve hukukçular arasında yasama ve yargı güçlerini bağdaştıran bir mekanizma sağlaması bakımından önemlidir.

Ayrıca bu kavram hukuka bağlı yönetim ile Roma'yı ve Roma vatandaşlarını içermiş, bunun dışındaki toplumları ise, "öteki" saymıştır. Günümüz Avrupa Birliği, içinde bütünleşmenin saç ayaklarından birisi durumundaki Avrupa vatandaşlığı kavramının Roma vatandaşlığına dayandığı ve benzer biçimde bu vatandaşlığın hukuk kuralları ile somutlaşmış değerler sistemi ile ifade ettiği ileri sürülmektedir (Dedeoğlu, 2003/a:22-23). Günümüzdeki Avrupa'da sıkı birlik arayışlarının arkasında halâ Pax Romana'nın özlemi yattığı şeklinde değerlendirmeler yapılmaktadır.

1.3. Ortaçağ Dönemi

Yukarıda belirtilen barış ortamı Roma İmparatorluğu'nun, 395 yılında ikiye bölünmesiyle kaybolmuştur. Böylelikle Pax Romana altında kıtayı yöneten üstün otorite ilk kez sarsılmıştır. Bu duruma Kavimler Göçü'nün yarattığı dış baskı da eklenince Avrupa' da istikrarsız bir siyasi ortama doğru hızla yol alınmaya başlanmıştır (Türe, 2004:52).

Roma İmparatorluğu'nun bölünmesi ve Ortaçağ, Avrupa'da bütünleşmeye zemin oluşturan olgularda çeşitlenmeye ve bununla birlikte bir de farklılaşmaya yol açmıştır. Bu çağda Avrupa'nın sınırları Roma İmparatorluğu'nun merkezinde, İtalya'da algılanmaktan çıkmış, Antik Site uygarlığı coğrafyasını ikiye bölmüştür. Ortaçağ Avrupa'sında Batı'nın mirası Roma ile Cermenleri ifade ederken, Doğu Roma ve Eski Yunan Coğrafyaları Doğu'da kalmış ve Avrupa'dan sayılmamaya başlanmıştır (Dedeoğlu, 2003/a:23). Bölgede 476 yılında Batı Roma'nın yıkılmasıyla istikrarsızlık ve başıbozukluk had safhaya ulaşmıştır. Böyle bir ortamda dinsel, ekonomik ve belki de en önemlisi siyasi açıdan tek otorite olarak ayakta kalan Roma Kilisesi Avrupa'ya damgasını vurmaya başlamıştır. Bu kez Roma'nın "tek otorite"liği yerini Kilise'nin "tek otorite"liğine bırakmıştır. Ancak Kilise, Roma gibi birleştirici değil, kendisine karşı olası birleşmeleri engellemek amacıyla parçalayıcı bir unsur olarak belirlemiştir (Türe, 2004:52).

Bütün bunlara rağmen bu dönemde Avrupa'da birlik fikrini zenginleştiren çalışmalar da yapılmıştır. 13. yüzyıl düşünürlerinden Aquinum'lu St. Thomas, hukukun yasalar hiyerarşisi bütünü olduğunu, toplumsal hareketlerin ancak ortak iyilik adına olursa başarılı olabileceğini ve toplumda, farklı kesimler arasında ortak çıkar oluşturulmasının olanaklı olduğunu belirtmiştir. Bu ifadeler, günümüz Avrupa Birliği'nde oluşturulan simetrik karşılıklı bağımlılık ilişkilerine denk düşmektedir. 14. yüzyılda yaşamış Parisli John'un Kilise ile Kral erklerinin ayrılması anlayışı ve burjuvanın gelişmeye başladığı aynı dönemde yaşamış olan Bartolus'un halk meclisi önerileri, Avrupa bütünleşmesinin kurumsal alt yapısını oluşturan Roma-Yunan anlayışının anımsanmasını sağlamıştır (Dedeoğlu, 2003/a:24).

Yine bu yüzyılda yaşamış Normandiyalı bir avukat olan ve Fransa kralına danışmanlık yapan Fransız hukukçu Pierre Dubois, 1306 yılında yayınladığı "De Recuperatione Terrae Sanctae" (Kutsal Toprakların Geri Alınması) isimli kitabında bir Avrupa Devletler Birliği önermiştir. Bu birliğin en önemli amacı, üyelerin arasındaki çatışmaların önlenmesi ve bu şekilde savaşa karşı bir alternatif oluşmasıydı (Alkan, 2005:77). Dubois, Avrupa için önerdiği birliği tek bir devletle değil, ağırlığını Fransa'nın oluşturduğu federatif bir yönetim ve bir konseyle oluşturmak istemiştir. Doğaldır ki Fransız ulusal çıkarlarını koruyan bu düşünce fazla taraftar bulmamıştır (Türe, 2004:52).

Ancak tarihsel açıdan bu öneriler Avrupa bütünleşmesi düşünce evriminin önemli yapı taşlarından biri sayılmaktadır. Dubois ile aynı dönemde eserler veren Floransalı yazar Dante ise, "İlahi Komedî" çalışmasında "insanın vatani bütün dünyadır" diyerek bir bakıma kişilerin serbest dolaşım ve oturma haklarından bahsetmiştir (Dedeoğlu, 2003/a:24-25). Bugün Avrupa Birliği'nde serbest dolaşım hakkının olması, adeta Dante'ye bir atıf gibidir.

1.4. Rönesans ve Aydınlanma Dönemi

Avrupa'da ortaçağın sonuyla birlikte merkezi kralıkların ya da mutlak monarşilerin ortaya çıktığı yeni bir dönem olarak 15. yüzyıl Ortaçağ'ın sonunu ve Rönesans'ı ifade etmektedir. Üretim teknolojilerinin geliştiği, feodalitenin çözülmeye başladığı bu dönem; keşiflerin yapılmasıyla, yeni ticaret yollarının ve yeni kıtaların bulunmasıyla sanayi devriminin, siyasal reformların ve yeni rejimlerin tohumlarının atıldığı bir yüzyıl olmuştur.

Tüm bu gelişmeler, Avrupa'da ki bütünleşme hareketinin düşünsel alt yapısına güçlendirici etki yapmış, özellikle de İstanbul'un Osmanlı İmparatorluğu'na geçmesi doğu tehdidinin Avrupa'da yeniden örgütlenme çabalarının gerekçelerinin başına yerleşmiştir.

Bu dönemde Bizans ile simgelenen Doğu, Batı Avrupa sınırının Osmanlı İmparatorluğu ile yer değiştirilmesi ve Osmanlı İmparatorluğu'nun söz konusu sınırı Batı'ya doğru zorlaması, 15. yüzyılın Avrupa'sı için büyük bir tehdit olarak görülmüştür. Bunun üzerine Bohemya Kralı George Podebrad ile Papa II. Pius, 1459'da Avrupa'nın Osmanlı tehdidi karşısında birleşmesi için çağrıda bulunmuştur (Dedeoğlu, 2003/a:25).

Avrupa'da birlik fikrinin olgunlaşmasına Luthen, Calvin ve Münzer de çok önemli katkılar sağlamışlardır. 16. yüzyılda yaşamış Luthen ile kimlik bulan Protestanlık, Calvin ile Avrupa geneline yayılmış ve örgütlü bir Avrupa hareketi özelliği göstermiştir. Münzer ise bu tür bir hareketin kitlesel mücadeleye dönüşmesi sürecinde etkili bir isim olmuştur (Dedeoğlu, 2003/a:27). 1600'lerin başında Avrupa'da birleşmeye yönelik daha farklı ve somut bir öneri de Emeric Cruce tarafından ortaya atılmıştır, Buna göre kurulacak olan birliğin temelinde şu ya da bu devletin çıkarı değil, ekonomik çıkarlar olmalıdır. Ticaret, yalnızca Avrupa'yı değil ileride tüm dünyayı federal bir yapıda birleştirecek bir unsurdur. Ulusal çıkar, tüm toplumların ortak çıkarlarının önünde gelir; oysa ticaret, tüm toplumlara ortak çıkar altında birleştirecektir. Başta gümrükler olmak üzere ticareti engelleyen tüm engeller ortadan kaldırılmalıdır. Böylece ticaret yoluyla tüm ülkeler zenginleşecek ve çıkarlarını maksimize etmek amacıyla bu düzeni koruyacaklardır (Türe, 2004:53). Gümrüklerin azaltılması suretiyle ve uluslararası ticaretin geliştirilmesi sonucu kurulacak bir Avrupa Devletler

Birliği dış tehditlere karşı gerektiğinde askeri gc te kullanabilecektir. Bugünkü Avrupa Birliği'nin önemli kuruluş gerekçelerinden birini oluşturan bu durumun yanında yeni birlik ile ticaretin teşvik edilmesi ise, işlevsel bir ekonomik bütünleşmeyi sağlayacaktır. Bu düşünce tarzı bu alanda günümüz Avrupa Birliği uygulamalarına öncülük etmektedir (Canbolat, 2007:16).

17. yüzyılda tarihsel olarak, Avrupa'da modern ve egemen ulus devlet fikri 1648 Westphalia Barışı'ndan sonra ortaya çıkmış ve düşünce konsepti savaş sonrası dnemeye kadar dünya tarihinde çok önemli roller oynamıştır. Bu dönemde, başta Duc de Sully olmak üzere çağdaşlarından büyük ölçüde etkilenmiş olan William Penn'in Fransa ile İngiltere arasında bir daha savaş yaşanmaması yolundaki arayışlarından yola çıkararak kaleme aldığı 1693 tarihli "Avrupa'nın şimdiki ve Gelecekteki Barış zerine Deneme"si de, birleşik Avrupa nermekteydi. Penn, bu örgütlenmeyi bir Avrupa Parlamentosu olarak tasarlamıştı.

Bu dönemde Aydınlanma ağı, büyük ölçüde ticaret ve barış ikilisinin eksenine oturmuştur. Bu eksen destekleyen kişilerin başında yer alan John Locke, düşüncelerini toplumsal sözleşme, gcler ayrılığı, özgürlük ve mülkiyet kavramlarına dayandırarak, kendisini izleyen dşnrlere önemli bir zemin hazırlamıştır (Dedeoğlu, 2003/a:29-30).

Böyle bir ortamda kararların çoğunluk yöntemiyle alındığı Avrupa lkeleri arasında ittifakların kurulması teklif edilmiştir. nl sosyolog Saint Simon bir eserinde Avrupa lkelerinin tek bir parlamento çatısı altında, tek bir krala bağlı, sadece dış politikada değil, ekonomik ve sosyal konularda da birlikte hareket edeceği federal bir model önermiştir. Yine nl filozof Kant, hem kendi dönemindeki siyasi çatışmalardan hem de kendinden önceki düşünürlerden etkilenerek ülkelerarası federasyon teklif etmiştir. Kant Avrupa barışını, Avrupa Birleşik Devletlerinde görmüş ve savunmuştur (zer, 2006:4).

18. yüzyılda Rousseau da, Avrupa'yı tek çatı altında birleştirmenin gereğini savunmuş ve uluslar üstü bir birlik modeli arayışına girmiştir. Bu bağlamda tüm ulusları temsil edecek bir konseyin kurulmasını zorunlu grmştir. "Diyet" adını verdiği bu konseyde her ülkenin bir temsilcisi olacak ve dolayısıyla her ülkenin bir tek oy hakkı bulunacaktı. Diyet'in başkanlığı ise ülkeler arasında dönüşümlü olarak adil bir biçimde yerine getirilecekti. Konsey tüm ye ülkelerin olası sorunlarını çözümlemeye, aradaki anlaşmazlıkları adil ve dengeli bir biçimde sonuçlandırmaya yetkili olacaktı. Ancak böyle bir oluşumun katılımcı devletlere bazı sorumluluk yükleyeceği de ngrlmştir (Türe, 2004:53).

Bu dönemi ve sonraki gelişmeleri derinden etkileyen 1789 Fransız Devrimi ise, Avrupa'da yeni dönüşümlerin kapısını açmıştır. Devrim, Avrupa'da ulus-devletleşme sürecini başlatıp milliyetçilik akımlarının gelişmesine yol açmış,

ayrıca Avrupa'da Westphalia Dönemi'nin sona ermesine neden olmuştur. Devrimin, Avrupa bütünleşmesine sağladığı katkılar, reformist yaklaşımların üretilmesinde kendini göstermiştir. Avrupa, Hıristiyanlar Birliği anlamından, giderek usul-devletler ve özgürlükler alanı anlamına doğru kaymaya başlamıştır (Dedeoğlu, 2003/a:31).

Bu sürecin en somut gelişmeleri, uluslararası hukukta birtakım yeni ilkelerin ortaya atılarak kabul edildiği 1815 yılında gerçekleşmiştir. Bu tarihte toplanan Viyana Kongresi'nde alınan kararlar çerçevesinde Almanya çeşitli prenslik ve devletçiklere bölünmüştür. Ancak bu birimler, siyasal açıdan tek bir devlet haline gelmek mümkün olmadığı için, varlıklarını sürdürmek amacıyla ekonomik açıdan birleşmeyi uygun görmüşler ve özellikle gittikçe güçlenerek bir "süper güç" niteliği kazanan İngiltere'ye karşı bir oluşum içine girmişlerdir. Bu durum Alman Gümrük Birliği şeklinde resmîlik kazanmıştır.

1834 yılında "Zollverein" adıyla kurulan ve çelik, kömür ve tahıl konularında gümrük duvarlarının giderek sifıra çekilmesini öngören ekonomik ve ticari nitelikli bu birlik modeli, her ne kadar gelecekte bütün Avrupa'yı kapsamı içine almayı öngörmüşse de Alman uluslar topluluğu ulusçuluk motifleri üzerine kurulduğu için Avrupa'yı bir tek çatı altında birleştirme yolunda amacına ulaşamamıştır. Diğer taraftan Almanya'nın ulusal birliğini sağladığı 1871'e kadar faaliyetini sürdüren, bu birlik sayesinde Almanya, durumunu her açıdan düzelterek tüm Avrupa'yı hegemonyası altına almayı düşünebilecek düzeye gelmiştir (Türe, 2004:54).

Bu dönemde Fransız bakan De Sully, "Grand Dessein (Büyük İdeal)" adlı yapıtında, dünya yurttaşlığı kavramını kabul eden ve anavatan kavramını reddeden bir model önerisinde bulunmuştur, Ancak bu model, dinsel çıkarları oldukça öne çıkaran bir ittifaktı. Ona göre Doğu'da oldukça fazla toprağa sahip olan Osmanlı İmparatorluğu'na karşı durulmalı ve bir Hıristiyan birliği kurulmalıydı (Türe, 2004:53). Bu düşünce tarzı da tarihsel seyri içinde Avrupa'da birlik fikrinin dinsel etkiden kurtulamadığının adeta bir kanıtı olmuştur.

Avrupa'da birlik fikrini daha somut bir şekilde ilk gündeme getiren kişi ise Fransız edebiyatçı Victor Hugo olmuştur. Hugo, 21 Ağustos 1849'da Barış Kongresi'nin başkanı olarak yaptığı ünlü açılış konuşmasında, "Siz Fransızlar, siz İtalyanlar, siz İngilizler, siz kıtanın tüm ulusları, onurunuzdan, özgünlüklerinizden hiçbir şey kaybetmeden, bir gün gelecek İngiliz Parlamentosu'nun, Alman Dieti'nin, Fransız Yasama Meclisi'nin yerini alacak gerçek ulusal oyların söz konusu olduğu bir Senato kuracaksınız." diyordu.

Hugo'nun bu konuşmada verdiği barış mesajları ve Avrupa Birleşik Devletleri deyimini ilk kez kullanması, o dönem için büyük yankı uyandırmıştır. Ona göre 20. yüzyılda görülmedik büyük bir ulus ortaya

çıkacak, bütün insanlığa dost olacak ve bu ulus geçilmez sınırları da ortadan kaldıracaktır. Dönemin koşullarına göre ütopya olarak değerlendirilen bu görüşlerin doğruluğuna, AB'nin ortaya çıkmasıyla birlikte tarih tanıklık etmeye başlamıştır (Özer, 2006:4). Hugo'nun bu görüşleri adeta 1856 yılında beş Avrupa ülkesi arasında imzalanan Paris Antlaşması ile test edilmek istenmiştir. Bu antlaşma ile "Avrupa Uyumu" adı verilen bir ittifak düşünülmüş, sonraları buna Osmanlı Devleti bile dahil edilmişti. Buna göre üye ülkeler arasında meydana gelecek ihtilaflar barışçı yollarla çözülecek, hatta sürekli bir parlamento oluşturulacaktı (Bulaç, 2001:13). Ancak, sonraki yıllarda ortaya çıkan şartlar ve Avrupa'nın iktisadi ve siyasi rekabet içinde görülen yeni çekişmeler ve savaflara girilmesi, söz konusu bu birlik fikrinin 2. Dünya Savaşı sonrasına kadar unutulmasına yol açmıştır (Özer, 2006:3). Yaşanan istikrarsızlıklar da birlik fikrinin ön plana getirilmesini engellemiş, adeta herkes kendi derdine düşmüştür.

2. AVRUPA'DA MODERN BÜTÜNLEŞME SÜRECİ: 20. YÜZYIL

Birinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde Avrupa'da birçok savaş yaşanmış, bunların ardından barışı sağlamak için birçok ittifak yapılmıştır. Ayrıca bazı fikirler ortaya atılarak Avrupa'da bütünleşme arayışlarına gidilmesine rağmen, bu dönemde bütünleşmeye yönelik somut bir girişim olmamıştır. Toplanan kongreler ve yapılan ittifaklar Avrupa içinde bütünleşmeye ihtiyaç duyulduğunun göstergeleridir. Ancak bunlardan somut bir sonuç alınmadan Avrupa iki büyük savaşla karşı karşıya kalmıştır. Ama yapılan bu savaşlar ve sonrasındaki siyasi durum, Avrupalılara bütünleşme konusunda daha fazla gayret göstermeleri ihtiyacını hissettirmiştir (Telatar, 2008:263).

Bu birleşme arayışları arasında, ulusların özellikle sömürgeleşme konusundaki çıkar çatışmaları nedeniyle, Birinci Dünya Savaşı gibi birçok alanda yıkıma yol açan çok büyük bir savaş önlenememiştir. Savaş daha bitmeden, 1917 yılının sonlarında ABD Başkanı Wilson, giderek tüm ulusları çatısı altında toplayacak adı da Milletler Cemiyeti olacak olan bir uluslararası barış örgütü kurulması önerisinde bulunmuştur. Öneri tüm Avrupa ülkelerince benimsenmiş ve bu yolda somut bir oluşum gerçekleştirmek için eşgüdümle çalışmaya başlanmıştır. Ancak ABD, 1826'dan beri dış politikasının temel stratejisini oluşturan Monroe Doktrini nedeniyle Kongre'nin onaylamadığı bu örgütün kurucusu veya katılımcı üyesi olamamıştır. Milletler Cemiyeti'nin başarılı olamamasının başka bir nedeni de, örgütün aldığı bağlayıcı kararları uygulayacak askeri bir gücün olmaması ve birlik kararlarına karşı gelen, örgütün temel ilkelerini çiğneyen devletlere karşı öngörülen yaptırımların uygulanamamasıdır. Bu nedenle savaş yıllarında uğradığı kayıpları yeniden elde etme hevesine kapılan Almanya ve İtalya gibi

yenik devletlerin bu yoldaki ittifak çabaları önlenememiştir (Türe, 2004:55). Bu durum Avrupa haritasının şekillenmesinde önemli kutuplaşmalara yol açmış hatta birlik konusunda da farklı görüşleri gündeme getirmiştir.

2.1. Pan-Avrupa Birliği

Her ne kadar yukarda belirtilen kutuplaşma ortamının tohumları atılıyor olsa da 20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren Avrupa'da birlik fikrinin olgunlaşma süreci devam etmiş ve Avrupa'da birleşme fikri her zaman canlı tutulmaya çalışılmıştır.

Böyle bir ortamda Avrupa devletleri, yaşanan tüm olumsuzluklar karşısında sağlanan barış ortamının devamı için her türlü fedakârlığın yapılması gerektiğine inanmışlardır. Victor Hugo'dan sonra bu düşünceyi somutlaştıran ilk kişi ise, yapmış olduğu bir konuşmada "Birleşik Avrupa"dan bahseden Winston Churchill olmuştur. Bu konuşma sonrasında Avrupa'da birleşmelerin yolu açılmış ve söz konusu süreç hızlanmıştır (Özer, 2006:4).

Birinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'sında yeniden örgütlenme girişimlerinin başlatılması gereği üzerinde duran Paul Valery, 1919'da "her şey mahvolduysa da tümüyle yitirilmemiştir. Avrupa geçmişinden gelen uygarlık izlerini unutturacak mıdır?" diyerek bunun ortak kültür ve uygarlığa dayandırılarak başlatılması gereği üzerinde durmuştur. Bu sürecin bir devamı olarak Richard Kalergi, 1922 yılında Pan Avrupa girişimi başlatmış ve 1923'te Pan Avrupa başlıklı küçük bir kitap yayınlamıştır. Ona göre, barışın teminatı, Avrupa'da kurulacak siyasal bir birlikten geçmektedir. Bu birlik, işbirliğini geliştirirken siyasal sistemin modernizasyonuna da hizmet edecektir. Kalergi'nin çizdiği bu model aşamalı bir bütünleşmeye işaret etmektedir. Buna göre ilk aşamada, homojen ekonomik alan oluşturulacak ve bu alanı yönetecek bir Pan Avrupa Konferansı, bir Hakem Divanı ve Gümrük Birliği oluşturulacaktır. İkinci aşamada ise, federasyon kurulacak ve Avrupa Anayasası ilan edilecektir. Bu yolla kurulacak Birleşik Devletleri'nin, halklardan ve üyelerin temsilcilerinden oluşan iki meclisli parlamentosu bulunacaktır (Dedeoğlu, 2003/b:42-43).

Benzer şekilde Pan Avrupa projesinin devamı niteliğinde diğer bir öneri de, 1930 yılında Fransa Dışişleri Bakanı Aristide Briand tarafından gündeme getirilmiştir (Türe, 2004:55). Briand birleşme konusunda bir rapor hazırlamış ve muhtıra şeklindeki bu çalışma 1930 yılında Milletler Cemiyetine üye 26 Avrupa Devleti'ne dağıtılmıştır. Muhtırada kurulacak federasyonda üye devletlerin hiçbir şekilde egemenliklerinden fedakarlık etmeyecekleri belirtilmiştir. Kurulacak yeni yapı, Milletler Cemiyeti'ne üye bütün Avrupa devletlerinin temsil edileceği bir Avrupa konferansı, bir

sekretarya ve bir de daimi siyasi komiteden oluşan bir örgüt yapısı öngörmüştür (Kabaalioğlu, 1997:35). Briand bu komitede her ne kadar "Avrupa Federal Birliği"nin kurulmasından söz etse de, önerdiği model için devletlerin hiç bir şekilde egemenliklerinden fedakarlık etmeyeceklerini belirtmesinden dolayı proje, Birinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da güçlü bir bütünleşme hareketine dönüşebilecek kadar kabul görmemiştir.

Bununla birlikte ekonomistler ve iş adamları da birlik kurma konusunda kendi aralarında birtakım çalışmalara girmişlerdir. Örneğin 1938 yılında bir yandan İtalyan iş adamları bir araya gelerek Zollverein benzeri bir İtalyan Gümrük Birliği kurmuşlar, diğer taraftan Fransız ve Alman ekonomist ve iş adamları da araya gelip "Gümrük ve İktisat Birliği" adında bir dernek kurmuşlardır. İtalya'da kurulan gümrük birliği 1970'e kadar geçerliliğini sürdürmüş ancak özellikle kendisiyle rakip durumda bulunan Avusturya'nın egemenliğini kırmaya yönelik ve ulusalcı motiflere dayalı bir birlik olması nedeniyle tüm Avrupa'yı kapsayacak bir güç haline gelmekten çok uzak kalmıştır (Türe, 2004:55).

Esasında bu çabaların yanında Avrupa'da iki savaş arası dönem, daha çok güçlenme yarışı, bunalımlar ve ekonomik kriz kavramlarıyla anlatılmaktadır. Bu dönemde toprak düzenine ilişkin değişiklikler meydana gelmiş, eski imparatorlukların toprakları üzerinde yeni ulus devletler kurulmaya başlanmıştır (Canbolat, 2002:75). Bu gelişmeler adeta 2. Dünya Savaşı sonrasında yeni dünya düzeninde güçlü birliklerin ilk ipuçlarını vermeye başlamıştır.

2.2. İkinci Dünya Savaşı Dönemi

Avrupa ülkeleri arasında baş gösteren yoğun rekabet 20. yüzyılın ikinci yarısında iki büyük savaşın çıkmasına yol açmış ve bu feci savaşlarda yaklaşık 60 milyon insan hayatını kaybetmiştir. Savaşlar, Avrupa'yı adeta bir harabeye çevirmiştir. Bunun yanı sıra, geçen iki yüzyılın büyük sömürgeci Avrupa'sı bu savaşlardan sonra dünya hakimiyetini savaş galibi iki ülkeye yani ABD ve SSCB'ye bırakmak zorunda kalmıştır (Bulaç, 2001:14).

Bu durumu, en fazla yıkıcı etkisiyle yol açan İkinci Dünya Savaşı, Avrupa'da kurulmak istenen dengeleri de alt üst etmiştir, Savaşın büyük yıkımına rağmen İngiltere, eskisi kadar olmasa da güçlü bir devlet olarak söz sahibi olmaya devam etmiş, Fransa ise galip devletler safında bulunduğundan en az zararla konumunu korumuştur (Türe, 2004:56). Bu dönemde güçlenen ABD ve SSCB karşısında, sömürge gelirlerinin de azalmasıyla Fransa ve Almanya arasında büyük sorunlara yol açan geleneksel gerginliğin ortadan kaldırılabilceği düşünüldü. Bu düşüncenin en büyük destekçisi ABD, sürece Marshall Planı'yla katkı sağladı ve Avrupa entegrasyonu için uygun bir ortamın

oluşmasında önemli rol oynadı (Eralp, 1997: 88). Marshall Plânı, savaş sonrasında olumsuzluklarının en fazla hissedildiği zamanda, ekonomik sorunlarına çözüm arayan ve bir taraftan da Sovyet tehlikesini hissetmeye başlayan Avrupa için adeta bir "kurtarıcı" olmuştur. ABD Dış işleri Bakanı George Marshall 1947 yılında Harvard Üniversitesi'nde yaptığı bir konuşmada; Avrupa'nın ekonomik sorunlarının çözümünde yardımcı olacaklarını, ancak bunun için Avrupa'nın ekonomik kaynakların ortaklaşa kullanılmasına ve kendi aralarında işbirliğine hazır olmalarına vurgu yapmıştır (Canbolat, 2002:96).

ABD'nin yapmak istediği bu yardım, ister istemez yardımın dengeli ve yararlı bir biçimde savaştan büyük yaralar almış Avrupa ülkeleri arasında kullanılması sorununu ortaya çıkarmıştır. Ancak ilk birleşme düşüncesinin bu beraberlikten çok daha önemli nedenlere dayandığı bir gerçektir. Çünkü Avrupa artık etkisini geniş ölçüde kaybetmiştir. Komünizmi bir devlet ideolojisi halinde savunan Sovyetler Birliği, savaş şartlarından yararlanarak neredeyse bütün Doğu Avrupa'yı kontrolü altına almıştır. ABD'nin ise ileride Avrupa'ya karşı nasıl bir tutum takınacağını kimse pek kestirememiştir. Bu şartlar altında Avrupa'da birlik fikrinin olgunlaşması kaçınılmaz olmuştur (Bulaç, 2001:14). Bunun yanında geçmişte Fransa ile Almanya arasında Yüzyıl Savaşları gibi uzun süren düşmanlıkların yaşanması, yeni savaşların ortaya çıkmaması için bu devletlerinin birleşmeleri yönünde baskı oluşturmuştur. ABD ve Sovyetler Birliği karşısında üçüncü bir süper güç oluşturabilme çabaları da (Dartan, 2005:230) söz konusu ülkelerin Avrupa'da birlik oluşturabilme çabalarını desteklemiştir.

2.3. Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OEEC)

Avrupa'da ekonomik ve siyasal birleşme yolunda gayret gösterilmesi kısa sürede sonuç vermeye başlamıştır. Churchill, 5 Mart 1946 tarihinde, İngiltere'de Westminster Kolejinde yaptığı konuşmada; "Avrupa Kıtası, Adriyatik Denizi'nden Baltık Denizi'ne doğru uzanan bir demir perde ile bölünmüştür. Bu perdenin gerisinde ise, Merkezi ve Doğu Avrupa'nın eski ülkeleri; Varşova, Berlin, Prag, Viyana, Belgrat, Budapeşte, Bükreş ve Sofya bulunmaktadır. Bu, uğruna savaştığımız Özgür Avrupa değildir" ifadesini kullanmıştır. 19 Eylül 1946 tarihinde Zürih Üniversitesi'nde yaptığı başka bir konuşmada ise, Batı Dünyasında doğal gruplaşmaların bulunduğunu, Birleşik Krallığın da İngiliz Uluslar Topluluğunun bir parçası olduğunu ve söz konusu gruplaşmaların, dünyadaki yapılanmayı desteklediğini belirtmiştir. Zürih konuşmasında, ayrıca, benzer bir yapılanmanın; Avrupa Birleşik Devletleri'nin, Fransa ve Almanya'nın önderliğinde Avrupa'da da oluşturulması için derhal harekete geçilmesi gerektiğini açıklamış ve İngiltere, ABD ve Sovyetler Birliği'nin de böyle bir

girişimi destekleyeceğini vurgulamıştır. Churchill, ayrıca, A.B.D. Başkanı Truman'a yazdığı bir mektupta ise, İngiltere'nin Avrupa'daki bütünleşme çabalarını destekleyeceğini, ancak içerisinde yer almayacağını belirtmiştir. Churchill'e göre, İngiltere; Avrupa'daki yeni yapılanmada, ABD ve İngiliz Uluslar Topluluğu arasında "hayati bir bağ" işlevini görecektir (Kavalalı, 2005:3).

Esasında Churchill'in bu görüşlerinin arkasında 2. Dünya Savaşından sonra Avrupa'nın "geleneksel güç dengesinin merkezi olma özelliğini kaybetmesi ve ABD ile Sovyetler Birliği'nin iki süper güç olarak ortaya çıkmış olması yatmaktadır. Ayrıca bu dönemde Avrupa'nın büyük güçleri, Avrupa dışındaki siyasal ve ekonomik sömürgelerin başkaldırısı ile karşılaşmışlardır. Diğer taraftan savaştan hemen sonra Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda komünist yönetimler oluşturulmuş ve Avrupa Sovyetler Birliği'nin güdümündeki Doğu Bloğu tehdidine karşı, öncelikle Batı Avrupa olarak bir araya gelme gereğini duymaya başlamıştır. Bu dönemde Hıristiyan ve hümanist dünya görüşü temelinde komünist tehlikeye karşı Batı Avrupa'nın birleşmesinin zorunluluğuna herkes inanmaya başlamıştır (Canbolat, 2002:81).

Bu süreçte Churchill'in yoğun çabalarıyla birleşme rotasına giren Avrupa'da, ABD Dışişleri Bakanı George Marshall'ın 1947 yılında Harvard Üniversitesinde yaptığı çağrı üzerine 1947 Paris Konferansında bir araya gelen Avrupa ülkeleri, çeşitli önerileri tartıştıktan sonra, 1948'de Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nü (OEEC) kurmuşlardır. 18 ülkenin katılımıyla kurulan bu örgüt, ulusal devletler arasında işbirliği esasına dayanmış ve daha çok İngiltere tarafından temsil edilen geleneksel görüşe uygun kabul edilmiştir.

Buna rağmen, Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, bu farklı pozisyonun ortaya çıkması ve Avrupa Birliği'nin ileriye dönük gelişimi bakımından tarihsel bir rol oynamıştır. Dört bir koldan çalışmalara başlanmış, sayıları yüzleri aşkın değişik hareketleri ve örgütleri bir araya getirmek için uğraşmıştır. Burada üstünlüğün ele alınmasıyla alttan gelen barış ve özgürlük taleplerini karşılamak ve kapitalist Avrupa kanalına yerleştirmek, dışarıda kalanları ise soyutlamak ve etkisizleştirmek (Canbolat, 2002:97) hedeflenmiştir.

2.4. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)

Yukarda belirtilen etkin birlik ve bütünleşmeye dönük amaçlar, 1951 yılında Batı Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg'un Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni (AKÇT) kurmasıyla somut bir şekilde uygulamaya aktarılmıştır. Bu altı ülke 1957 yılında Avrupa Atom Enerjisi

Topluluğu (Euratom) ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kurmuştur (Karaca, 2006:474). Şimdi bu sürece nasıl gelindiğine ayrıntılı bir şekilde bakalım.

Söz konusu bu sürecin temel belirleyicisi daha önceki gelişmelerde de olduğu gibi ekonomi olmuştur. Bu dönemde savaş sırasında çok büyük bir çöküntüye uğrayan Avrupa ekonomisinin tekrar düzelmesi bir zorunluluktur. Savaş öncesinde dünyanın en güçlü ekonomik merkezi olan Avrupa, gerek galip devletleri ve gerekse mağlup devletleriyle artık dış yardım olmadan ayakta duramayacak hale gelmişti. Savaş sırasında tahrip olan tüm altyapı ve üretim tesislerinin yeniden inşası ve savaşı sürdürebilmek için aldıkları borçları ödeyebilmek için yalnız dış yardımın da yeterli olmadığını gören Avrupa ülkeleri, ekonomik açıdan birlikte hareket etme imkanlarını araştırmaya başladılar (İnat, 2005:6).

Bu süreçte birçok düşünce adamı, Avrupa'da Roma gibi bir otoritenin yeniden kurulmasının gerekli olduğunu dile getirmeye başlamışlardır. Dolayısıyla Avrupalı devletler arasında bir birlik kurma düşüncesi de bu şekilde güçlenmeye başlamıştır (Türe, 2004:51).

Bu durumu tetikleyen en önemli faktör, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın ABD karşısında güç kaybetmeye başlamasıdır. Bunun yanında kıta içi ilişkilerde, İngiltere ve ekonomik alanda yaptığı atılımlarla Avrupa'nın tartışmasız önderliğini alan Almanya karşısında, Fransa'nın iyice gerilere düşmesi (Karatay, 2007:155) Fransızları birlik fikrini somutlaştırmak hususunda kararlı adımlar atmaya zorlamıştır.

Bu kapsamda, ABD'nin Avrupa'daki etkinliğini kırmak ve Almanya'nın Batı Avrupa güvenlik sistemine katılmasında inisiyatifi Washington ve Londra'dan ele geçirmek isteyen Fransa 1950 yılında harekete geçmiştir. Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın 9 Mayıs 1950'de Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kurulmasına ilişkin kendi adıyla anılan Schuman Planı'nı duyurmasından kısa bir süre sonra, 24 Ekim 1950'de Başbakan Rene Pleven Avrupa Savunma Topluluğu'nun kurulmasını öngören Pleven Planını açıklamıştır (İnat, 2005:9). Fransızlar bu şekilde satranç oyununda bir hamle öne geçmek istemişlerdir.

AKÇT'nin kurulmasını sağlayan 1950 tarihli Schuman Deklarasyonu, Fransız Planlama Ofisi'nin dar sınırları içinde doğu - batı çatışmasının giderek kötüleştiği bir dönemde, Almanya'nın hızlı ekonomik ilerleyişine karşı, ABD ve Fransa'nın farklı amaçlarını tatmin eden bir tepki olarak doğmuştur (Dinan, 2008:23). 1950 Mayıs'ında Fransa Plânlama Teşkilatı adına Jean Monnet ve Dışişleri Bakanı Robert Schuman, Fransız ve Alman demir-çelik üretimini, üst yetkilerle donatılmış ortak bir kurumun denetimine bırakacak bir bildirge imzalamışlardır. Schuman'ın Alman kökenli olması ve Alman demir çelik sektöründe çalışmış olması, iki ülke arasında bu alanda bir

işbirliğinin başlaması için yoğun çaba harcamasını sağlamıştır (Yetkin, 2005:1). Schuman deklarasyonu olarak bilinen bu sözleşme kısa sürede, Belçika, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'nın katılımıyla Paris Antlaşması ismi ile resmîlik kazanmış ve böylelikle de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurularak, bugünkü AB'nin ilk temelini atılması sağlanmıştır (Özer, 2006:9). Böylelikle dönemin savunma sanayi için büyük önem taşıyan kömür ve çelik ürünlerinin üretim ve kullanımına ilave olarak sektöre yönelik denetimin uluslar üstü bir kurum tarafından yürütülmesi düzenlemiştir. Yüksek Otorite adı verilen organ, üye devletlerin temsilcilerinden oluşmasına karşılık, uluslar üstü yetkiye sahip olarak sektörü yönlendirme ve denetleme görevlerini üstlenmiştir (Ülger, 2007:73).

AKÇT'nin uluslar üstü statüsü Fransa'yı öylesine heyecanlandırmıştır ki, bu örgütün kurulmasının hemen ardından, Fransa doğrudan savunma alanında birleşmeyi gündeme getirmiştir. Ancak AKÇT üyelerinin silahlı kuvvetlerinin uluslar arası bir ortak yönetime bırakılmasını öngören Avrupa Savunma Topluluğu girişimi, 1954 yılında bizzat Fransız Parlamentosu'nun muhalefetine takılmıştır. Bu nedenle 1950 yılında AKÇT ile ekonomik alanda elde edilen başarıların yanında, 1952 yılında Avrupa Savunma Topluluğu ve 1953 yılında Avrupa Siyasal Topluluğu gibi bütünleşme girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1952 tarihli Avrupa Savunma Topluluğu, 1954 tarihinde onaylanmak üzere getirildiği Fransız Parlamentosu'nda reddedilmiştir (DPT, 2005:2). Aslında söz konusu kuruluşlarda Fransa hakimiyetinin olması; Almanya'nın ekonomik gücünün 1914, 1938/1939 yıllarında olduğu gibi, tekrar politik ve askeri yönden egemen olma taleplerine dönüşme tehlikesini ortadan kaldırmak için Batı Almanya'yı ekonomik olarak bünyesine almak olarak yorumlanmıştır. Bu barış politikasına yönelik niyet Montan Birliği (AKÇB) kuruluş sözleşmesinin önsözünde herhangi bir yanlış anlamaya yol açmayacak şekilde açıkça ifade edilmişti (Stapelfeld, 2001:56). 1950 yılında AKÇT ile ekonomik alanda elde edilen başarıların yanında, 1952 yılında Avrupa Savunma Topluluğu ve 1953 yılında Avrupa Siyasal Topluluğu gibi bütünleşme girişimleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 1952 tarihli Avrupa Savunma Topluluğu, 1954 tarihinde onaylanmak üzere getirildiği Fransız parlamentosunda reddedilmiştir. Bu siyasi topluluğu oluşturma çalışmalarının başarısızlığa uğraması ve federasyon düşüncesinin terk edilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu sebeple ekonomik entegrasyon olmadan siyasi entegrasyona ulaşılamayacağı şeklindeki görüş ortaya çıkmış ve bu doğrultuda ekonomik entegrasyon çabaları yoğunluk kazanmaya başlamıştır (Yazgıç, 2005:17-18). Bu bakış açısı sonraki dönemdeki girişimlerin daha sağlam zeminlerde yürütülmesine ortam hazırlamıştır.

2.5. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)

Yukarda da belirttiğimiz gibi uygarlığın beşiği Avrupa'yı en son raydan çıkararak olan İkinci Dünya Savaşı'dır. Savaş sonrasında ortaya çıkan akil adamlar (Fransız siyasetçiler) ve onları destekleyenlerin imzaladığı Roma Antlaşması Avrupa'yı rayına tekrar sokmuş ve bugünkü Avrupa Birliği treni hizmete konulmuştur. O tarihten bu yana trenle ilgili lokomotifin gücü (Fransa ve Almanya), vagonların sayısı (üyeler), ana ve ara istasyonlar (Brüksel ve AB'nin diğer başkentleri), yol güzergahı (AB Konsey ve Komisyon Kararları), yük (istihdam ve bütçe sorunları), yolcular (AB'li yurttaşlar) ve onların memnuniyeti (refah düzeyi) genelde artarak gelişmiştir (Kalaycı, 2006:107). Bu sürecin başlamasında AKÇT ve AET'nin payı çok büyüktür.

AKÇT'nin kuruluşundaki ve bununla ilgili uygulamadaki başarılar, Avrupa ülkelerinin farklı yeni oluşumlara gitmelerine yol açmıştır. Bu süreçte Venedik'te "Genel Bir İktisadi Birlik ve Nükleer Alanda Bir Birlik Kurulması İmkânları" başlıklı rapor kabul edilmiştir.

Ardından AKÇT'ye üye ülkeler 1955'de Messina Konferansında daha geniş kapsamlı bir Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmasını benimsemişlerdir. Burada amaç, gümrük birliği ve ortak pazar yoluyla Avrupa'nın entegrasyonunu kolaylaştırmak olarak belirlenmiştir. Her iki topluluğun kuruluşuna ilişkin sözleşmeler 1957'de Roma'da imzalanmış, kuruluşlar ise 1958 yılı başında Brüksel'de faaliyetlerine başlamışlardır (Canbolat, 2002:98).

Bu önemli gelişmelerin ilk adımı ise 6 Mayıs 1956'da Belçika Dışışleri Bakanı Paul-Henry Spak'ın, AKÇT üyelerine Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom) kurulmasına ilişkin bir proje sunmasıyla başlamıştır. Spak'ın projesi kısa sürede olumlu karşılanmış ve 29 Mayıs 1956 tarihinde Venedik'te toplanan üye ülkelerin dış işleri bakanları, bu iki topluluğun kurulması için görüşmeler yapmak üzere bir hükümetler arası konferans düzenlenmesine karar vermişlerdir (Coşkun, 2001:48).

26 Haziran 1956 günü ise AET ve Euratom kurulması için Brüksel'de görüşmelere başlanmış ve konferansta iki yeni Avrupa Topluluğunun daha kurulması kararlaştırılmıştır. Uzun süren görüşmeler ve teknik çalışmalardan sonra 25 Mart 1957'de bu kez Roma'da imzalanan antlaşmalar ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (Euratom) kurulmuştur. Euratom Antlaşmasınının 1. maddesine göre, Topluluğun temel amacı; "atom enerjisinin barışçı amaçlarla kullanılmasını sağlamak ve geliştirmek" olarak belirlenmiştir (Cansel, 1992:47). Euratom'un kurulmasındaki diğer neden ise, Avrupa'nın Ortadoğu'nun petrolüne olan bağımlılığı azaltma çabalarıdır. Ancak petrolün daha sonraları Afrika

üzerinden sağlanması ve üye ülkelerin bu konudaki isteksizliği, Euratom'un AKÇT ve AET kadar gelişmesinin önünde engel oluşturmıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun görevi ise, "ortak pazarın kurulması ve üye ülkelerin ekonomik politikalarının giderek birbirine yakınlaştırılması suretiyle, Topluluğun bütünü içinde ekonomik etkinliklerin uyumlu geliştirilmesi, sürekli ve dengeli bir yayılma, artan bir istikrar, yaşam düzeyinin hızla yükseltilmesi ve üye devletler arasında daha sıkı ilişkiler gerçekleştirme" biçiminde belirlenmiştir. AET bunun yanında, ortak rekabet politikası, ortak tarım politikası, ortak ulaştırma politikası gibi politikalar belirlemiş ayrıca ortak pazarın gerektirdiği ölçüde ulusal yasaların uyumlaştırılması için de çalışmalar başlatmıştır. Bunların yanında Tek Pazar'ın ve Ekonomik ve Parasal Birliğin oluşturulmasını öngörmüş ve bir siyasal birliğin ancak bu sürecin tamamlanması ile gündeme gelebileceğini kabul etmiştir (Türe, 2004:59).

Avrupa'da birlik fikrinin bu şekilde somutlaşmasıyla olgunlaşan entegrasyon, 1969 yılında birinci genişleme sürecine girmiştir. Bu yıl yapılan La Haye Zirvesi'nde alınan karar uyarınca Topluluğa katılma talebinde bulunan, İngiltere, İrlanda, Danimarka ve Norveç ile müzakereler başlatılmıştır. İki yıl süren müzakerelerden sonra İngiltere, İrlanda ve Danimarka tam üye olarak Topluluğa 22 Ocak 1972 tarihinde katılmış, Norveç'in katılım anlaşması ise, ülkede yapılan referandum ile reddedilmiştir (Acartürk-Arslaner, 2005:292).

Avrupa bütünleşmesinde başlangıçtan günümüze dikkat çeken iki ana eğilimden birincisi derinleşme, ikincisi ise genişlemedir. Derinleşme, işbirliği yapılan alanların genişlemesi, üye ülkelerin münhasır egemenlikleri altında bulunan alanların giderek artan biçimde Topluluklara devredilmesi anlamındadır. Bu alanda en önemli adım 1 Temmuz 1968'de gümrük birliğinin kurulması ile atılmıştır. Öngörülen tarihten 18 ay önce gerçekleşen gümrük birliği ile birlikte, sanayi mallarının serbest dolaşımı gerçekleşmiş gümrük tarifeleri ve tarife dışı engeller kaldırılmış ve dış dünyaya karşı ortak gümrük tarifesi uygulanmıştır. Diğer üretim faktörleri olan işgücü, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ise 31.12.1992'de gerçekleşmiş, Avrupa derinleşmesinin kaydettiği seyir ortak pazar aşamasına ulaşmıştır (Ülger, 2005:38).

1990'lı yılların başına gelindiğinde, Avrupa Tek Senedi ile öngörülen ekonomik bütünleşme büyük ölçüde gerçekleştirilmiştir. Bir sonraki hedef ise, yeni işbirliği alanlarının Topluluğun sorumluluk alanına dahil edilmesi, Topluluğun kurumsal mekanizmasının güçlendirilmesi ve genişleme ekseninde büyüyen sürecin sürdürülmesidir. İlk olarak gümrük birliği ile malların serbest dolaşımını sağlayan ve üçüncü ülkelere ortak bir gümrük tarifesi uygulayan Avrupa Topluluğu'nda, Avrupa Tek Senedi ile başlatılan süreçle birlikte, "Avrupa Tek Pazarı" 1 Ocak 1993'te yürürlüğe girmiştir,

Böylece gümrük birliğine üye ülkeler arasında malların yanı sıra diğer üretim faktörlerinin de serbest dolaşımı sağlanmıştır.

10 Aralık 1991 tarihinde ekonomik entegrasyonun yanı sıra siyasal bir bütünleşmenin de sağlanması amacıyla Maastrich'te toplanan Zirve'de, Roma Antlaşması'na ekler yapılmış, kurucu antlaşmaların kapsamı genişletilmiş ve Avrupa Toplulukları, Avrupa Birliği bünyesine dahil edilmiştir. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastrich Antlaşması ile, tamamlanacak tek pazar ve tek bir para birimi kullanımı, üst düzeyde eşgüdümü sağlanan ekonomi politikaları çerçevesinde oluşacak bir ortak dış politika ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri alanlarında da işbirliğinin eklenmesi ile Birleşik Avrupa düşüncesinin en önemli adımlarından biri gerçekleştiriliş ve Avrupa Birliği resmen kurulmuştur (Türe, 2004:60).

Avrupa Birliği bu sürece gelirken genişlemesini hızla sürdürmüştür. Yunanistan 1981 yılında, İspanya, Portekiz 1986 yılında, Avusturya, Finlandiya, İsveç 1995 yılında, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta, Kıbrıs Rum Kesimi 2004 yılında ve Bulgaristan ile Romanya 2007 yılında Avrupa Birliği'nin yeni üyeleri olmuştur. Böylelikle antik çağ'dan itibaren başlayan Avrupa'da birlik fikri, 2013 yılı itibarıyla 27 üyeli ulus üstü büyük bir örgüt haline gelmiş ve dünyanın çok kutuplu yapısında ABD, Çin, Rusya ve Hindistan karşısında ağırlığını hissettirmeye başlamıştır.

Şu an itibarıyla AB hâlihazırda Hırvatistan, Türkiye ve İzlanda ile katılım müzakerelerini yürütüyor, Makedonya ve Karadağ'ı aday ülke ilan etti, Arnavutluk, Bosna- Hersek, Sırbistan ve Kosova'yı ise potansiyel aday ülkeler olarak görüyor (Dönmez, 2008:518). Bu süreçte gündeme gelen Avrupalılaşıma kavramına da dikkat çekmek gerekmektedir. Avrupalılaşıma kararların alınma sürecinin "ulusötesileşmesi"; ulusötesi yönetimin yeni kurumlarının, izlenmekte olan ulusal politikalar için yenilikçi sayılabilecek değerlerin, ilkelerin ve politikaların ortaya çıkması ve ulusal ve ulusaltı yönetim kurumlarının kapasitelerinin yeniden tanımlanması olarak da görülmektedir (Okçu, 2013:5). Kavramın tek bir anlamı olmamasına rağmen, Avrupalılaşımayı basitçe Avrupa'nın iç ve dış kimlik oluşturma süreci olarak tanımlamak hata olmaz. Literatürde kavramla ilgili bazı sınıflandırmalar yapılmaktadır. Bu kapsamda kamu politikalarının Avrupalılaşıması (bütünleşmenin kamu siyasetinin sorunları, araçları, kaynakları ve sitilleri açısından siyaset yapma mekanizmalarının etkileri analiz edilir), Avrupa entegrasyonunu siyasi sürece etkisi olarak Avrupalılaşıma (bütünleşmenin üye veya aday devletlerin kurumsal yapılarına ve siyasal süreçlerine etkileri incelenir), Avrupa içinde sosyal kimliklerin Avrupalılaşıması (AB'yi ulusal aktörlerin kimliklerini oluşturulması ve bunların yansıtılması anlamında bir referans noktası görür) ve kamu

söyleminin Avrupalılaşması (iç kamuoyunun ne kadar Avrupa Birliği'ne referans verdiğini ve bu referansın zamanla nasıl değiştiğini analiz eder) sınıflandırması yapılmaktadır (Dönmez, 2008:520-522). Günümüzde Avrupa Birliği'nin genişleme kapsamında geçirdiği süreçler, Avrupalılaşma'nın söz konusu bu türleri doğrultusunda gerçekleşmektedir.

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE “YÖNETİMDE BİRLİK” ÇABALARI

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Avrupa devletleri günümüze dek tarihsel yolculuğunda geçmişi oldukça eskilere dayanan ve dini referans olan “birlik fikri”ni sürekli sıcak tutmuş, ve hedefe ulaşmak için yoğun çaba harcamışlardır. Bu süreç, 20. yüzyılda somut sonuçlar vermiştir ancak 21. yüzyılın başlarını yaşadığımız günümüzde de AB, tam bir “birlik” olamamanın sancılarını yaşamaktadır. Özellikle üyeler arasındaki farklılıklar, Anayasa'da konsensu sağlanamaması, Avrupalılaşma'da görülen aksaklıklar ve en önemlisi yaşanan ekonomik kriz, AB üyesi ülkeleri oldukça tedirgin etmektedir. Hatta bu durumun Birlik'te çok büyük kırılmalara yol açacağı yorumları da yapılmaktadır. Hatta bazı yorumlarda, AB halkının artık iktidarın kendilerine değil “çok uluslu şirketlere verileceğini sezmelerinin (Akdoğan 2008:3), birliğin geleceğini kararttığı belirtilmektedir.

Ayrıca AB'nin resmen 1 Kasım 1993 yılında kurulmasına rağmen, bütünlüğünün siyasal hedeflerinin kökleri çok eskilere dayanmaktadır. AB'nin kuruluşundan beri “birlik fikri” siyasi gündemin hep başında olmuştur. Ama birliği gerçekleştirme araçlarının hep ekonomik olması (Şener, 2009:29), bugün sürecin tıkanmasına yol açmaktadır. Ancak AB'de Birliği “Kuzey Kutbu'ndan Atlantik Okyanusu'na kadar, Akdeniz kıyılarından Karadeniz'e kadar tüm bölgenin özgürlük ve demokrasi feneri” olarak gören (Asp, 2009:155) oldukça önemli bir kesim de kurumsallaşma için yoğun çaba harcamaktadır.

Böyle bir ortamda AB'nin yönetim sisteminde birlik kurabilmesinin ve tek tip örgütlenmelere gidebilmesinin ne kadar zor olduğu da açıktır. Bu nedenle zaten AB hem üye ülkeler hem de aday ülkeler için yönetim sistemlerinde zorunlu şartları çok sınırlı tutmuştur. Özellikle kamu yönetim sistemini belli kriterler çerçevesinde aday ülkenin insiyatiline bırakmıştır. Bu durumun gerekçesi olarak AB'nin oldukça yeni bir oluşum olması da söylenebilir. Ancak, heterojenliği çok yüksek olan böylesine bir Birliğin, uyum konusunda üye ülkelerin kamu yönetimlerine yönelik getireceği zorunluluklara uyum oranının oldukça düşük olacağı da bilinmektedir. Bu nedenle AB; yönetimde birlik konusunda genel ilke ve kuralları belirlemiş, kamu yönetimlerinin uyması gereken öncelikli alanları tespit etmiş ve diğer düzenlemeleri ise zamana bırakmıştır. Şimdi AB'ni yönetimde birlik sağlamaya dönük getirdiği genel kural ve uygulamaları analiz edelim.

3.1. Genel İlke ve Süreçler

Bilindiği gibi Avrupa Birliği'nin Birliğe üye olan ülkeleri bağlayacak ne ortak bir Anayasası ne de ortak bir kamu yönetimi sistemi yaşama geçirilebilmiş değildir. Dolayısıyla bu karmaşık yapı içerisinde, Topluluk-ulus, devlet-ulus, devlet altı birimler arasındaki ilişkilerin nasıl düzenlenmesi gerektiği sorunu AB içinde uzunca bir süredir tartışılmaktadır (Demirci, 2007:393). Bu süreçte günümüzde Avrupa Birliği'nin uygulamış olduğu politikalar da, çıkarmış olduğu hukuki düzenlemeler de gittikçe karmaşık hale gelmektedir. Kuralları teknik ve piyasanın gerektirdiği değişiklik taleplerine uyarlamak karmaşık ve zaman alıcı olabilmektedir. Hukuki düzenlemelerin geç yapılmasına zaman zaman uygulamadaki gecikmeler de eşlik etmektedir (Okçu, 2007:306). Bu nedenle AB'ye katılım perspektifinde üye ülkelerin yönetim sistemlerinde AB'nin belirlediği ilkelere uyulması ve öngörülen süreçlerden geçilmesi büyük önem taşımaktadır. Her ne kadar AB'nin kamu yönetimlerini şekillendirecek ortak ilkeleri olmasa da, zaman içerisinde, demokratik devletler arasında iyi yönetişimin anahtar öğeleri hakkında genel bir görüş birliği oluşmuş ve hukukun üstünlüğü, güvenilirlik, önceden tahmin edilebilirlik, sorumluluk ve saydamlık, teknik ve idari yetenekler, örgütsel kapasite ve vatandaşların katılımının sağlanması gibi hususlar, AB tarafından üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerinde bulunması gereken temel özellikler haline getirilmiştir (Kurşunlu, 2004:19).

Avrupa Birliği'nin Maastricht, Kopenhag ve Helsinki kriterleri ile AB organları tarafından açıklanan çeşitli resmi belgelerde tam üyelik için öngörülen koşullar arasında kamu yönetiminin yapısını, personelini ve işleyişini yakından ilgilendiren hususlar yer almaktadır (Ömürgönülşen-Öktem, 2007/b:340).

Esasında AB üyeleri kamu yönetimlerini birbirleriyle yakınlaştırarak uyumlaştırmaya çalışmaktadırlar. Üye olmak isteyen ülkelerden AB, Avrupa kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde hareket etmesini istemektedir. AB'ye üye olmak için başvuran ülkeler ulusal kamu yönetimi sistemlerinde uygulanacak standartlarla ilgili herhangi bir resmi topluluk müktesebatı mevcut olmamasına rağmen, katılım kriterlerini karşılayabilmek için kendi kamu yönetimi sistemlerini reforme etmek ve bu noktada AB kriterlerini hesaba katmak zorundadırlar (Dikmenli, 2010:99).

AB üye devletleri tarafından genel kabul gören bu temel özellikler "Avrupa Yönetim Alanı"nı (AYA) oluşturan koşulları ortaya koymuştur. AYA, kamu yönetiminin işleyişini sağlayan ve kanunlarca tanımlanarak, çeşitli usul ve sorumluluk mekanizmaları aracılığı ile uygulanan bir takım ortak standartlar dizisinden oluşmaktadır. AB üyeliği için başvuruda bulunan ülkelerin kendi kamu yönetimi sistemlerini geliştirirken bu standartları dikkate almaları gerekmektedir (Kurşunlu, 2004:19). Buna göre, ulusal devletlerin aktiviteleri artık kendi sınırlarını aşan anlamlar içermektedir. AB'nde geçerli olan "ortak

tanıma”(mutual recognition) ilkesi gereğince bir ülkede yapılan bir düzenleme veya başvuru diğer üye ülkeler içinde de geçerlilik kazanmaktadır (Öktem –Canan, 2009:149).

AB üyeliğinin, üye devletlerdeki her idari alanın Topluluk müktesebatına uygun olmasını gerektirdiği konusunda herkes hemfikir. Çünkü AB’ye üye devletlerin ulusal kamu yönetimi kurumları Topluluk müktesebatını yerine getirecek ve uygulayacaktır. Aynı şekilde, aday ülkelerin kamu yönetimleri de genel iyi yönetim ilkelerini benimsemek ve AB içerisinde belirlenen idari standartlara uymak durumundadırlar. Kamu yönetimi alanına ilişkin müktesebatın uygulanması tabi ki ilgili sektöre ilişkin kapasite ve kaynaklar ile ilgili bir durumdur ancak sadece bununla da sınırlı değildir. Müktesebat kapsamına giren alanlar da dahil olmak üzere, kamu yönetiminin bütününe güvenilir şekilde işlemesi açısından hayati önem taşıması nedeniyle, aday ülkenin genel yatay yönetim sistemi AB üyeliğinin gereklerini yerine getirmelidir. Başarılı uygulamanın ve yürürlüğün sağlanması açık şekilde yatay yönetim yapı ve sistemlerine bağlıdır; örneğin, kamu görevlilerinin performansının AB standartlarına uygunluğunu sağlayacak idari işlem ve mekanizmalar oluşturulmalıdır. Kamu yönetimi ve idari hukuk konularında uygulanabilecek genel bir AB mevzuatının bulunmaması aday ülkeler açısından sorunlara neden olmaktadır. Aday ülkeler, “mecburi sonuç” ilkesi çerçevesinde, AB mevzuatını ulusal yasalara aktarmaya, uygulamaya ve yürürlüğünü sağlayamaya yeterli kamu yönetimi kurumlarını ve idari sistemleri kurmakla yükümlüdürler (OECD, 2013:59).

Ancak burada şu husus unutulmamalıdır: AB tarafından aday ülkelere, kamu yönetimi standartlarını Avrupa Yönetim Alanı ile uyumlaştırılmalarının tavsiye edilmesi, kamu yönetimi kurumlarının tüm AB üyesi ülkelerde aynı şekilde kurulması gerektiği anlamına gelmemektedir. Burada önemli olan, kurumsal düzenlemelerden bağımsız olarak, ulusal kamu idarelerinin AB üyesi devletler tarafından benimsenen standartlara uymaları ve belirlenen ilkeleri kabul etmeleridir. Yani AB tüm aday ülkelerden aynı tip kamu yönetimi sistemi kurmalarını istemek yerine, ulusal kamu yönetimi sistemlerinde yeniden yapılanmaya giderken, AB’nin bu alanda belirlediği temel ilke ve kurallara uymalarını istemektedir.

AB’nin aday ülkeler kamu yönetimleri için belirledikleri yönetsel uyum kriterlerinde temel kıstasları, yatay ve dikey yönetim kapasitesinin AB standartlarında olup olmadığıdır. Şimde de ana hatlarıyla bu yönetim kapasitesi kıstaslarını inceleyelim.

3.2. Yatay Yönetim Kapasitesi

Yatay yönetim kapasitesi AB müktesebatının düzenlemediği ulusal kamu yönetimi sistemi ve bu sistemin dayandığı temel değer, ilke ve kurumlardan

oluşmaktadır (Ömülgönülşen-Öktem, 2007/a:25). AB büyük bir titizlikle yatay yönetim kapasitesi konusunda yoğunlaşarak, tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması için yoğun çaba harcamaktadır. Bu doğrultuda aday ülkelerin profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi gibi unsurlardan oluşan yatay yönetim kapasitelerinin belli bir seviyede olması için uğraşmaktadır. AB bu çabasında yatay yönetim kapasitesinin, kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğinin farkındadır. Genel yönetim sistemi etkili işlemediği zaman, belli sektörlerdeki yönetim kapasitesi istenen seviyede olsa bile, bunun devamı gelmeyecek ve genel yapıdaki verimsizlik diğer sektörlerde de yansiyacaktır.

AB nezdinde yatay yönetim kapasitesinin önemi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleyebilmelerinin sağlanmasının gerekliliğinden ve üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirine yakın olmasının bunun temel şartı olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Üye devletlerin yönetim sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olması, AB'nin bir siyasal, yönetsel sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Çünkü bu sistem üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güven üzerine kurulmuştur.

AB, üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerinde yatay yönetim kapasitesi kapsamında; tarafsız ve profesyonel bir kamu yönetiminin ve kamu personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi, yeterli politika ve eşgüdüm kapasitesi oluşturma, etkili bir hesap verebilirlik sistemi, iç ve dış mali kontrol sistemine özel bir önem atfedilmesi, AB işlerinin yönetimi için özel yapı ve prosedürlerin oluşturulması ve kamu yönetimi reform stratejisinin mevcudiyeti (Kurşunlu, 2004:22) gibi hususlar öne çıkmaktadır.

Bu hususların yanında AB; ilk kez 1999 İlerleme Raporlarında yatay yönetim kapasitesi değerlendirmeleri için yeni bir yöntem kullanmıştır. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management-Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) tarafından geliştirilen bu yeni değerlendirme yöntemi SIGMA Anahatları olarak bilinmektedir. SIGMA programı hem Komisyonun Merkezi Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinin kapasitesinin artırılmasını desteklemekte kullandığı en önemli araçtır, hem de aday ülkeleri bu konuda bilgilendiren en önemli teknik yardımdır .

Literatürde SIGMA'nın temel amaçları şu şekilde belirtilmektedir;

a) Programdan yararlanan ülkelerin yönetim verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetişim çabalarına yardım sağlamak,

b) AB ile bütünleşme plânları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları başabilmek için merkezi yönetimde yerel kapasitenin oluşturulmasına yardım sağlamak,

c) Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları bağlamındaki girişimleri desteklemek ve söz konusu destekler arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak (Kurşunlu, 2004:27).

SIGMA Programı'nın 1998'de yayınlamış olduğu Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri (European Principles for Public Administration) isimli raporda kamu yönetimi ile ilgili ilkelere vurgu yapılmaktadır. Bunlar; güvenilirlik ve öngörülebilirlik ilkesi, açıklık ve şeffaflık ilkesi, hesap verebilirlik ilkesi, etkinlik ve etkenlik ilkesi (Öktem –Canan, 2009:150) olarak belirtilmiştir. AB kendine katılmak izleyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırmaları için bu ilkeleri dikkate almalarını istemektedir (Yılmaz, 2006:232). AB'nin küresel sorumlulukları çerçevesinde bu ilkelerin uygulanması, AB'nin, dünyanın diğer kesimlerinden resmi ve hükümet dışı paydaşlar tarafından rahatlıkla ulaşılabılır bir konumda olmasını gerektirmektedir. Bu zaten AB'nin sürdürülebilir kalkınma stratejisinin de bir parçasını oluşturmaktadır (Okçu, 2007:307).

Bu ilkeleri hayata geçirmek için oluşturulan SIGMA, kamu yönetimi geliştirme stratejileri, politika yapma, eşgüdüm ve düzenleme, bütçeleme ve kaynak tahsisatı, kamu hizmetleri yönetimi ile denetim ve mali kontrolden oluşan 5 teknik alanda faaliyet göstermektedir. Bu çerçevede SIGMA söz konusu ülkelerin kamu yönetimlerinin ve yönetsel yapılarının yatay boyutuyla ilgilenecek yardım ve danışmanlık sağlamaktadır (Kurşunlu, 2004:27). Programın başarısı, üye ve aday ülkelerin kamu yönetim sistemlerinde elde ettikleri başarı ile doğru orantılıdır. Başta Türkiye olmak üzere tüm aday ülkelerin, bu şartları sağlayarak kendi yönetim sistemlerinde etkinliği ve verimliliği yakayabileceklerini düşündükleri belirtilmektedir. Üye ülkeler için ise, yatay yönetim kapasitesi ve SIGMA programı kapsamında gündeme gelen hususlar, mevcut yönetim sorunları çözebilme konusunda önemli katkı sunmaktadır.

3.3. Dikey Yönetim Kapasitesi

AB'ye üye ülkeler Roma Anlaşması'nın 5. maddesi gereğince üyeliğinin gerektirdiği her türlü yükümlülüğü yerine getirmekle mükelleftirler. Bu bakımdan her ülke AB politika oluşturma ve yapma mekanizmalarına katılma, AB politikalarını, direktif ve kararlarını zamanında uygulama zorunluluğu altındadır. Ayrıca, AB tarafından sağlanan bütçe olanaklarının ve fonlarının bu doğrultuda düzgün kullanılmakla yükümlüdür (Balci, 2007:329-330). Durum böyle olunca AB müktesebatının uygulanması üyelik

koşullarının en önemli ayağı haline gelmektedir. Bu koşul ayrıca, 1993 Kopenhag Zirvesinde "AB müktesebatını üstlenebilme yeteneği" kapsamında gündeme gelmiş, ancak özellikle Madrid Zirvesiyle birlikte hem AB müktesebatını iç hukuka aktarma hem de etkili bir biçimde uygulama olarak yeniden tanımlanmıştır. Uygulamanın ön plâna çıkması beraberinde yönetim kapasitesi konusunu gündeme getirmiştir. Yukarıda yatay yönetim kapasitesi kapsamında belirtildiği gibi AB için en önemli konu müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması ve iç pazarın işleyişinin aksamamasıdır (Kurşunlu, 2004:35). Bu nedenle AB, yatay yönetim kapasitesinden çok dikey (AB müktesebatının uygulanabilmesi için gerekli yönetim kapasitesi) yani sektörel yönetim kapasitenin oluşturulmasını şart koştaktadır (Ömürgönülşen-Öktem, 2007/a:25).

Dikey yönetim kapasitesi kısaca, müktesebat başlıkları çerçevesinde, ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli yönetim kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Müktesebat başlıklarına göre belirlenen dikey yönetim kapasitesi, ilgili müktesebat başlığı çerçevesinde AB mevzuatının uygulanabilmesi için gerekli yönetim kapasitesidir ve kurumsal yapılanmadan personelin eğitimine kadar çok çeşitli konuları içermektedir. AB, gerek üye devletler gerekse adayların kamu yönetimlerinin dikey yönetim kapasitesi kapsamında AB standartlarında çıktılar üretmek, politikalar yürütmek ve ilgili müktesebatı başarı ile uygulayabilmek için çeşitli kriterler belirlemiştir. Bunlar kısaca şu şekilde belirtilmektedir: (Kurşunlu, 2004:35).

- a) Başka otoritenin iznine bağlı olmadan, bağımsız karar alabilecek güce sahip olmak,
- b) Çok karmaşık ve sıra dışı olmayan düzenlemeleri ve standartları uygulamak,
- c) Pazarın durumunun sürekli izlenmesi ve değerlendirilmesi yoluyla etken kılınmak,
- ç) Açık, saydam ve hazırlıklı olmak,
- d) Diğer kurumlarla eşgüdüm içinde olmak ve ilgili tarafların görüşünü almak,
- e) Sorumlu olmak ve yasal tarama sürecine tabi olmak.

İlgili literatürde, AB'nin yukarıda sayılan kriterleri, üye ve aday devletlerin sağlayabilmesi için kullandığı "para&personel (money&men) çözümü"nin yeterli olmadığı belirtilmektedir. AB bünyesinde bütünleşmenin ve buna bağlı olarak müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasının arkasında yatan en önemli unsurlardan birisi, üye devletlerin birbirlerinin kurumlarına duyduğu karşılıklı güvendir. Bu yüzden aday ülkelerin yönetim kapasitesi bağlamında önem vermesi gereken temel konu, müktesebatın, belirli performans

kriterlerine tabi, karar alma özgürlüğü olan ve yeterli yetki ve sorumluluğa sahip kurumlar tarafından uygulanacağı konusunda AB'ye güvenilir taahhütlerde bulunulmasıdır.

Bu bağlamda, “müktesebatın etkili uygulanması için gerekli yönetim kapasitesi” kavramı, somut kaynakların ötesinde belli bir yaklaşımı ve kurumsal anlayışı içermektedir. Bu nedenle uzun vadede müktesebatın etkili bir biçimde uygulanıp uygulanamayacağı, kurumların nasıl yapılandırıldığına bağlıdır. Komisyonun etkili uygulama için gerekli yönetim kapasitesi konusunda net kriterler ve standartlar belirlememesi, konunun hem önemli olduğunun hem de istenmeyen yönlere çekilebileceğinin göstergesidir.

Bundan dolayı AB'ye aday ülkelerin yapması gereken, müktesebatı uygulayıp etkili kılmak için gerekli bilgiye, yeteneğe ve isteğe sahip kurumlar oluşturmak ve bu yapıların güvenilirliği konusunda AB tarafını ikna etmektir. Bu çerçevede, müktesebatı etkili bir biçimde uygulayabilme kapasitesi hem yasal ve kurumsal çerçeveyi hem de mali, fiziki ve beşeri kaynakları içermektedir. Uygulanması en kolay Topluluk kuralının bile etkili kılınması basit bir süreç değildir ve uygulama tedbirlerinin niteliği üye devletlerin takdirine bırakılmıştır. Bu yüzden AB genelinde farklı uygulama yöntemleri gözlenmektedir ve üye devletler kendi yönetim yapıları ve kaynakları doğrultusunda kurumsal çerçeveyi belirlemektedir (Kurşunlu, 2004:35-37). Doğal olarak bu güçlükler karşısında aday ve üye ülkelerin AB bünyesinde bir kurumsal - yönetim birliği sağlamaları çok zor görünmektedir. AB bunun bilincinde olduğu için üye ve aday ülkelere belirli ilkelere uyma yükümlülüğü getirmiştir. Siyasi birliğini tam sağlayamayan bir oluşumdan kurumsal- yönetim birliğini beklemek de haksızlık olur.

SONUÇ

Esasında günümüzde Avrupa uygarlığı denildiği zaman Hıristiyanlık yanında Roma Hukuku'nun ve Yunan Felsefesi'nin bir potada eritilmesi aklı gelmektedir. Burada batı uygarlığının ayırt edici özellikleri; klasik miras, Batı Hıristiyanlığı, Avrupa dilleri, din ve devlet otoritesinin birbirinden ayrılması, hukuk kuralları, toplumsal çoğulculuk ve sivil toplum, temsil edici yapılar ve bireycilik olarak belirtilmektedir (Bozkurt, 2004:42). Bugünün Avrupa Birliği bu ayırtedici özellikler üzerine kurulmuştur.

Bu değerler üzerine kurulu Avrupa Birliği günümüzde dünya genelinde uluslararası politikada önemli bir aktör olmuştur. Bir devletin -ya da örgütün- uluslararası alanda belirleyici bir aktör olabilmesi için gerekli koşullar, en başta güçlü bir ekonomi, nüfus ve ordudur. Avrupa Birliği'ne bakıldığında bu koşullardan ilk ikisine sahip olduğu açıkça görülmektedir. Şu anki üyelik başvuruları kabul edildiğinde yaklaşık 600 milyonluk bir nüfusa

ulaşacaktır ki bu rakam ABD nüfusunun neredeyse iki katıdır (Türe, 2004:65). Diğer istatistiklerde de Avrupa Birliği'nin ABD'yi, Çin'i, Rusya'ya ve Hindistan'ı geçeceği rahatlıkla söylenebilir.

Bu rakamlara dayalı gerçekler, yüzyıllardır Avrupa'da bütünleşmeyi savunan düşünceleri oluşturan sürecin temel nedeni olan "barış"ın, yerini ve önceliğini ekonomik ve siyasal bir güç odağı olma amacına bırakmış olduğunu göstermektedir. Napoleon'un ya da Hitler'in zor kullanarak sağlamaya çalıştığı "bütünleşme" ve bunu getireceği "barış", bu kez ekonomik ve siyasal alanlarda söz sahibi olma yoluyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Türe, 2004:65).

Yüzyılımızın ilk yıllarında 27 üyeli bir yapı haline gelen Avrupa Birliği'nin, Avrupa projesinin geleceğini belirleyen öncelikler konusunda uzlaşma içinde olunsa da, bugün farklı alanlarda sorunları bulunmaktadır. Ekonomik açıdan bakıldığında; parasal sorunlar, Birlik bütçesine yapılan ülke katkıları, bütçenin ana kalemlerini oluşturan tarım ve bölgesel politikalara ne kadar harcadığı ve genişlemenin maliyeti gibi konular üyeler arasında tartışma konusu olmaya devam etmektedir. İngiltere, İsveç ve Danimarka'nın henüz ortak para birimi Euro'yu tanımamış olmaları, Avrupa Birliği'nin ortak ekonomi politikalarını ve karar alma sürecinin hızını ve etkinliğini zedeleyebilmektedir (Hurmi, 2008:43).

Günümüzde Avrupa Birliği ve ABD arasındaki sorunlar da AB'nin genişlemesi sürecini sekteye uğratabilmekte ve Birlik içinde fikir karmaşalarına yol açabilmektedir. Genelde Avrupa Birliği kamuoyunun gözünde, ABD yönetiminin karbondioksit yayımını sınırlayan Kyota Anlaşması ve savaş suçlarına yönelik Uluslararası Ceza Mahkemesi'ne karşı çıkması birer küresel sorumsuzluk örneği olarak görülmektedir.

Oysa bir çok örnek ABD'nin Avrupalı köklerini ortaya koymaktadır. Disney kahramanları Alman ve İngiliz halk öykülerine ve Danimarkalı Andersen masallarına dayanmaktadır. Hamburgeri ABD'ye 19. yüzyıl başında Hamburg Limanı'ndan gelen göçmen gemilerinden Newyork'a çıkan Volga Almanları getirmiş, onlar da Türk işi köfte ekmeği Tatarlardan öğrenmişlerdir. Hollywood'un tarihi, 1894'de Paris'de Lumieres kardeşlerin sinema makinesinin keşfi ile başlamıştır (Kaleağası, 2004:18). ABD'nin böylesine belirgin olan Avrupalı kökleri, Avrupa Birliği'nin küresel güç olma yolunda hızla ilerlemesi sürecini nasıl etkileyeceğini ancak gelecek yıllar gösterecektir.

Avrupa Birliği'nin geleceğini müslüman dünyası ve Türkiye ile olan ilişkileri de önemli ölçüde olumlu ya da olumsuz etkileyecektir. Tarihsel olarak baktığımızda Avrupa'nın müslümanlar için bir ev olduğu rahatlıkla söylenebilir. Uzun yıllardır Yunanistan'da müslüman varlığı bulunmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu birçok kişinin Avrupa alanı kabul ettiği bölgelerde

uzun yıllar hakimiyetini sürdürmüştür. Osmanlı ile Avrupa arasındaki ilişkiler uzun yıllar savaş ve muhalefet odağında sürmüştür. Bu durum Avrupa'nın İslama bakışını şekillendirmektedir. Zaman zaman işbirliği zaman zaman zıtlıklarla dolu bu ilişki, modern Türkiye Cumhuriyeti'ni de etkilemiştir (Brusse-Schoonenboom, 2004:76-77).

Tarihsel süreçte, Avrupa devletler sisteminin en önemli kurumlarından olan güç dengesi içinde Osmanlı Devleti bir şekilde hep bulunmuştur. II. Beyazıt döneminde İtalya'daki güç dengesinde Venediklilere karşı Milano'yu desteklemiş, bir sonraki yüzyılın ikinci yarısında Habsburglar'a karşı Hollanda ve İngiltere Krallıkları ile beraber hareket etmiştir. 17. yüzyılın başında da Katoliklerle Protestanlar arasındaki mücadelede Protestanların yanında olmuştur.

İngiltere Kraliçesi, I. Elizabeth, 16. yüzyılda İspanya'ya karşı Osmanlı'lardan yardım istemiştir. Yine aynı yüzyılda İspanya'ya esir düşen Fransa Kralı I. Francois'in annesi, oğlunu kurtarmak için yine Osmanlılara başvurmuştur. Osmanlıların 16. ve 17. yüzyıllarda Avrupa güç dengesinin korunmasında ne kadar önemli bir rol oynadığını kanıtlayacak bu örnekleri çoğaltmak mümkündür (Demirağ, 2007:370).

Asker etkisinden arınmış, seküler ve demokrat bir Türkiye başarılı, iyi eğitilmiş, modern ve başarılı müslüman nüfusuyla Avrupa Birliği için önemli bir kaynak ve girdi oluşturacaktır. Bu süreçte Avrupa Birliği için ayrımcılığın yapılmaması ve belirlenen streotiplere adayları uydurma zorunluluğu konusunda Türkiye'nin adaylığı, Birliğin kendi vatandaşlarına yönelik bir sınav vermesine de yol açacaktır (Dobson, 2006:211).

Çalışmamızda ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız Avrupa'da birlik fikrinin oluşmasını sağlayan faktörler, Birlik açısından Türkiye'nin tam üyelik sürecinde test edilecektir. Avrupa Birliği'nin bu süreçte objektiflikten ayrılması ve 27 ülkeye uyguladığı üyelik kriterlerini, adalet ve eşitlik ilkelerinden hareketle Türkiye'ye de aynen uygulaması, kendi tarihi ile ters düşmemesine yol açacaktır. Bu süreçte Türkiye'nin tam üyeliği ile ilgili olarak birlik fikrinin temellerini kuran barış, adalet, güvenlik, işbirliği ve en önemlisi ekonomik çıkar ilkelerine uygun hareket edilmesi, Avrupa Birliği'nin kendi içinde de çelişki yaşamamasına ve birlik bağlarını güçlü bir şekilde tutmasına büyük katkı sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

ACARTÜRK, Ertuğrul – H. ARSLANER (2005), “Maastricht Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği'nde Ekonomik ve Parasal Birlik ve Türkiye”, Avrupa Birliği Üzerine Notlar, Ed. O. Kaymakça, Nobel Yay., Ankara.

AKDOĞAN, Argun (2008), "Avrupa Birliği ve Demokrasi", Memleket Mevzuat Dergisi, S. 37,

ALKAN, Nail M.(2005), "Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci ve Sonrası", Avrupa Birliği Üzerine Notlar, Ed. O. Kaymakça, Nobel Yay., Ankara.

ASP, Christer (2009), "Genişleme: Türkiye-AB İlişkilerinin Stratejik Boyutları", Türkiye – AB İşkileri Nereye Gidiyor? Müzakereler, Reformlar, Demokrasi, Ed. Erol Esen-Necati İyikan, Phoenix Yay., Ankara.

BALCI, Asım (2007), "Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü", Kamu Yönetimi, Yöntem ve Sorunlar, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Nobel Yay. Ankara.

BOZKURT, Veysel (2004), "Değişen Paradigma, Çatışan Uygarlıklar ve Bölgesel Bütünleşme", Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Ed. T.Uzun-S.Özen, Seçkin Yay., Ankara.

BRUSSE, Wendy Asbeek – J. SCHOONENBOOM (2004), "The European Union, Religion and Turkish Islam", Turkey and the EU Enlargement, Processes of Incorporation, Ed.R. Griffiths, D. Özdemir, Bilgi Un Press, İstanbul.

BULAÇ, Ali (2001), Avrupa Birliği ve Türkiye, Zaman, İstanbul.

CANBOLAT, İbrahim S. (2002), AB, Genişleme Sürecinde Türkiye İle İlişkiler, Güncelleştirilmiş 3. Baskı, Alfa Yay., İstanbul.

CANBOLAT, İbrahim (2007), "Avrupa Birliği'nin Kuruluş Felsefesi ve Yeni Avrupa'nın Yapılanması", Türkiye-AB İlişkileri, Der.E.Efegil-M.Erol, Orion Yay., Ankara.

CANSEL, Erol (1992), "Türk Hukukunun AT Hukukuna Uyumu", Amme İdaresi Dergisi, C.25, S.2, Haziran.

COŞKUN, Enis (2001), Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye, Cem Yayınevi, İstanbul.

DARTAN, Muzaffer (2005), "Avrupa Birliği – Türkiye İlişkileri: Quo Vadis?", Avrupa Birliği Üzerine Notlar, Ed. O. Kaymakça, Nobel Yay., Ankara.

DEDEOĞLU, Beril (2003/a), "AB Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler", Dünden Bugüne AB, Der. Beril Dedeoğlu, Boyut Yay., İstanbul.

DEDEOĞLU, Beril (2003/b), "AB Bütünleşme Süreci II: AB'nin Yakın Geçmişi", Dünden Bugüne AB, Der. Beril Dedeoğlu, Boyut Yay., İstanbul.

DEMİRAG, Yelda (2007), “Türkiye’nin Batı’yla Bütünleşme Çabalarının İkiyüz Yıllık Tarihsel Geçmişi”, Türkiye-AB İlişkileri, Der.E.Efegil-M.Erol, Orion Yay., Ankara.

DEMİRCİ, Bengü (2007), “Hızmette Halka Yakınlık İlkesinin AB’de Algılanışı ve Son Reform Çalışmaları Bağlamında Türk Kamu Yönetimi Sistemine Yansımaları”, Kamu Yönetimi, Yöntem ve Sorunlar, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Nobel Yay. Ankara.

DİKMENLİ, Onur (2010), “21. Yüzyıl Perspektifinde Türkiye’nin AB Süreci”, Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2.

DINAN, Desmond (2008), Avrupa Birliği Tarihi, Çev. H.Akay, Kitap Yay., İstanbul.

DOBSON, Lynn (2006), “United in Diversity? European Union and Political Community”, European Union and Turkey: Reflections on the Prospects for Membership, Ed. N. Neuwahl – H. Kabalıoğlu, TOBB-TUNAECS-Marmara Un. Press, İstanbul.

DÖNMEZ, Rasim Özgür (2008), “11 Eylül Sonrası Avrupa Birliği: Avrupalaşma ve Türk Siyasal Hayatı”, Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, Ed. R.Ö. Dönmez – G. Telatar, Phoenix Yay., Ankara.

DPT (2008), Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Türkiye-AB İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., Ankara.

ERALP, Atila (1997), “Soğuk Savaştan Günümüze Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri”, Türkiye ve Avrupa, Ed. Atila ERALP, İmge Yay., Ankara.

HURMİ, Bahar (2008), “Avrupa Birliği ve Demokrasi Açığı”, Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, Ed. R.Ö. Dönmez – G. Telatar, Phoenix Yay., Ankara.

İNAT, Kemal (2005) “Avrupa Politik İşbirliği’nin Doğuşu”, Avrupa Birliği Üzerine Notlar, Ed. O. Kaymakça, Nobel Yay., Ankara.

KABAALİOĞLU, Haluk (1997), AB Kurumları ve Avrupa Hukukunun Uluslarüstü Özellikleri Işığında Avrupa Birliği ve Kıbrıs”, Yeditepe Üniversitesi Yayını, İstanbul.

KALAYCI, İrfan (2006), “Avrupa Birliği’nin Yaşlı Lokomotifini FransAlmanya: Türkiye’nin Ekonomik Yükünü Çekebilir mi? Vagon Teorisi”, Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri Üzerine Ekonomi – Politik Tezler, Ed. İ. Kalaycı, Beta, İstanbul.

KALEAĞASI, Bahadır (2003), Avrupa Yolunun Haritası, Dünya Yay., İstanbul.

KARACA, Orhan (2006), "Avrupa Birliği'nde Yakınsama Süreci: Yoksul Ülkeler Zenginlere Yaklaşabildi mi?", Türkiye – AB İlişkileri Üzerine Ekonomi – Politik Tezler, Ed. İ. Kalaycı, Beta, İstanbul.

KARATAY, Osman (2007), "Francia Jeokültüründen Fransız Kültürüne Tarihin Belleği Ya da Avrupa'nın Frenk Rengi", Türkiye-AB İlişkileri, Der.E.Efegil-M.Erol, Orion Yay., Ankara.

KAVALALI, Murat (2005), AB'nin Genişleme Süreci, DPT Yay, Ankara.

KONUR, Fatih (2008), "Avrupa Ekonomik Entegrasyonuna Kısa Bir Bakış: Avro Örneği", Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, Ed. R.Ö. Dönmez – G. Telatar, Phoenix Yay., Ankara.

KURŞUNLU, Elif (2004), "Avrupa Birliği Mükteseatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite", ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara.

OECD; Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları: 27 (Çev. Pelin Kuzey),<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/39560850.pdf> (20.01.2013)

OKÇU, Murat; "Avrupa Yönetel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemlili Yönetişim", TEPAV EPRI, <http://www.tepav.org.tr/tr> (25.02.2013).

OKÇU, Murat (2007), "Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?", Süleyman Demirel Üniversitesi İİB Fakültesi Der., C.12, S.3.

ÖKMEN, Mustafa – Kadri CANAN (2009), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, C. 16, S.1.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur – M. Kemal ÖKTEM (2007/a)Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, İmaj Yay., Ankara.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur – M. Kemal ÖKTEM (2007/b) "Avrupa Birliği'ne Yönetel Uyum ve Yönetel Kapasitenin Artırılması Sürcinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu", Kamu Yönetimi, Yöntem ve Sorunlar, Ed. Şinasi Aksoy-Yılmaz Üstüner, Nobel Yay. Ankara.

ÖZER, M. Akif (2006), Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yay., Ankara.

ŞENER, Hasan Engin (2009), Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci, Phoenix, Ankara.

STAPELFELD, Gerhard (2001), "AB'nin Ortak Ekonomik ve Para Birliği-Avrupa Entegrasyonunun Prensipleri ve Sorunları", Avrupa Yolunda Değişim Sürecinde İki Aday Ülke, Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.

TELATAR, Gökhan (2008) "Küresel Politikada AB ve ABD: Farklı Perspektifler mi? Küreselleşen Dünyada Avrupa Birliği, Ed. R.Ö. Dönmez – G. Telatar, Phoenix Yay., Ankara.

TÜRE, Fatih (2004), "Birleşik Avrupa Düşüncesi ve Avrupa Birliği", Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Ed. T.Uzun-S.Özen, Seçkin Yay., Ankara.

ÜLGER, İrfan K. (2007), "Avrupa Birliği'nde Gelecek Tartışmaları ve Türkiye Sorunu", Türkiye-AB İlişkileri, Der.E.Efegil-M.Erol, Orion Yay., Ankara.

ÜLGER, İrfan K. (2005), "Avrupa Dış Politikası ve AB Genişlemesi", Avrupa Birliği Üzerine Notlar, Ed. O. Kaymakça, Nobel Yay., Ankara.

YAZGIÇ, Suavi Kemal (2005), AB, İnsan Yay., İstanbul.

YETKİN, Münir Nuri; "Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi ve Değerlendirilmesi", www.cetarisparibus.com (20.10.05).

YILMAZ, Abdullah (2006), "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar", Dumlupınar Ün. Sosyal Bilimler Dergisi, S.17.

CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES EUROPÉENNES ET TRANSFORMATION DE LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT

AVRUPA KURUMLARININ BİÇİMLENİŞİ VE GENİŞLEME SİYASASINDAKİ DÖNÜŞÜM

Claire VISIER¹

RÉSUMÉ

L'article envisage les transformations de la politique d'élargissement à partir de l'analyse des interactions entre les acteurs institutionnels européens. L'étude appréhende le changement en liant les évolutions matérielles de la politique à la reconfiguration des rapports institutionnels. Elle évite ainsi une lecture *a posteriori* des transformations, comme un tout cohérent, clairement pensé et anticipé. Elle révèle que les transformations résultent tout autant d'une volonté de contrôler l'élargissement que de le sauver dans un contexte où il n'est plus une priorité politique. Elle met également en lumière les effets retours d'une politique extérieure européenne sur le système politique et administratif européen.

Mots Clés: *Union Européenne, Elargissement, Pays Candidats*

ÖZET

Bu makale, genişleme politikasındaki dönüşümü Avrupa'nın kurumsal aktörleri arasındaki ilişki perspektifinden ele almaktadır. Çalışma; kurumsal ilişkilerin yeniden biçimlendirilmesine ilişkin politikadaki zorunlu maddi değişimleri tespit etmekle birlikte, *a posteriori*, tutarlı, açık ve öngörülen bir dönüşüm düşüncesinden kaçınmaktadır. Çalışma; siyasal önceliğin olmadığı bir bağlamda genişlemeyi kontrol etme isteğini göstermekte ve Avrupa Dış Politikası'nın Avrupa'nın siyasal ve yönetsel sistemine olan etkilerinin altını çizmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Genişleme, Aday Ülkeler.*

¹ Rennes I Üniversitesi, Fransa

INTRODUCTION

Le processus d'élargissement actuel apparaît à bien des égards différent de celui mené dans les années 2000 en direction des dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), de Chypre et de Malte (appelé 5^{ème} élargissement)². Les bases et les principes juridiques concernant l'élargissement ayant toujours été particulièrement faibles, chaque élargissement peut être considéré comme spécifique. Pourtant l'enchevêtrement des chronologies entre le 5^{ème} élargissement et les suivants, de même que la référence omniprésente au 5^{ème} élargissement (en termes de *success story*, mais également de manquements) invitent à la comparaison. Celle-ci permet de saisir les transformations en cours dans la politique d'élargissement. L'évolution de la méthodologie de l'élargissement, le renforcement de la conditionnalité et l'accroissement d'une relation dissymétrique ont beaucoup été étudiés à l'aune du positionnement et de l'action des États. Le caractère intergouvernemental de la politique, qui plus est, à visée extérieure, ont entraîné une focalisation sur l'analyse des États membres et de leurs intérêts. Par ailleurs, le cas de la Turquie a favorisé une lecture des transformations de la politique à partir de l'analyse du pays candidat. La Turquie est en effet souvent considérée par les acteurs sociaux mais aussi par les analystes, comme un pays spécifique³, générant d'importants défis pour l'Union européenne (Lebullenger, Lannon, 2006)⁴, et dont la volonté de réforme apparaît parfois incertaine (Con. Méditerranée, 2012). De nombreux travaux ont étudié les prises de positions critiques et parfois virulentes de certains chefs d'État et de gouvernement européen sur la candidature turque. Certains expliquent la transformation de la politique d'élargissement par la politisation du processus suite à ces positionnements (Ant, 2010). Le cas turc devient alors « *une catégorie à lui tout seul* » (Tsoukis, 2006), suffisante pour expliquer les mutations en cours. Nous considérons pour notre part que l'ensemble de ces éléments doivent être pris en compte mais qu'ils ne peuvent à eux seuls résumer les évolutions de la politique d'élargissement. Ainsi, la focalisation sur la préférence des États ne permet pas de saisir comment, malgré l'opposition d'États membres majeurs tels que la France ou l'Allemagne, l'ouverture des négociations à la Turquie a tout de même été acquise⁵. Par ailleurs, il

² Par souci de concision nous utiliserons par la suite un raccourci de langage et parlerons des PECO pour l'ensemble des pays concernés par le 5^{ème} élargissement.

³ Nombreux ont été les ouvrages dans les années 2000 à se questionner sur l'identité européenne de la Turquie.

⁴ Parmi d'autres J. Lebullenger, E. Lannon (dir.), *Les défis d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

⁵ N. Nugent, « The EU's Reponse to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits ». *Journal of European Integration*, Vol. 29, 4, 2007, pp. 481–502. L'analyse insiste sur la pression politique joué par des États non membres comme la Turquie elle-même ou les États-Unis ou encore sur l'utilisation stratégique d'argumentaires basés sur des

importe de ne pas exceptionnaliser *a priori* le cas turc. Si les réticences à son égard apparaissent aujourd'hui particulièrement fortes, il ne faut pas pour autant minimiser les divergences entre les États et les oppositions qui n'ont pas manqué de surgir lors des précédents élargissements⁶. La variable domestique, essentielle pour certains dans le cas de la Turquie, a pu être mise en avant également pour d'autres PECO⁷. Sans chercher à minimiser les difficultés qui se dressent aujourd'hui sur le chemin de la Turquie vers l'Union européenne, il nous semble nécessaire de ne pas prendre pour comptant « l'exception turque » (construite comme objet par les acteurs eux-mêmes) mais plutôt de la questionner. Différents travaux ont ainsi démontrés comment au-delà de la réalité turque, la candidature de la Turquie avait, en temps de crise européenne, joué comme un puissant révélateur de questionnements propres à l'Union européenne (Hughes, 2010 ; Düzgüt, 2013). Le cas turc apparaît comme un des facteurs incontestables de la transformation de la politique d'élargissement, il ne se suffit cependant pas en lui-même pour rendre compte des changements à l'œuvre dans la politique, qui touchent l'ensemble des nouveaux pays candidats. Il importe alors tout autant d'étudier la transformation de la politique d'élargissement à la lumière du cas turc que la candidature de la Turquie à la lumière de la transformation de la politique d'élargissement.

Notre objectif est ici de proposer une analyse des transformations de la politique d'élargissement centrée sur les interactions entre les acteurs institutionnels européens en charge de la politique d'élargissement. Alors que de nombreux travaux ont, à partir des années quatre-vingt-dix, étudié les différentes politiques publiques européennes sous l'angle de la construction collective de l'action publique au travers de l'interaction entre de multiples acteurs (Smith et Lequesne, 1997), la politique de l'élargissement est souvent

normes, en référence à F. Schimmelfennig, « The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », in F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds). *The Politics of European Union Enlargement : Theoretical Approaches*, London, Routledge, 2005, pp. 142-171.

⁶ E. Tulmets revient sur la lente et difficile convergence des États sur la question de l'élargissement à l'Est. *La conditionnalité dans la politique d'élargissement de l'Union européenne à l'Est : un cadre d'apprentissages et de socialisation mutuelle ?*, thèse de doctorat en science politique, sous la direction de A.M. Le Gloanec et T. Risse, IEP Paris, Freie Universität Berlin, 2005 ; S. Verney fait une analyse comparée des difficultés rencontrées par la Turquie et la Grèce dans le processus d'élargissement. « The dynamics of EU accession: Turkish travaux in comparative perspective », *Journal of Southern Europe and Balkans*, vol. 9, 3, dec. 2007, pp.307-322

⁷ Des comparaisons entre la Turquie et la Pologne ont par exemple été menées sur ce point. A. Schrijvers, « What Can Turkey Learn From Previous Accession Negotiations? », in E. Lagro, K. E. Jørgensen (eds.), *Turkey and the European Union. Prospects for a Difficult Encounter*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 29-50.

restée à l'écart de ce type d'analyse⁸. Nous nous concentrerons ici sur les relations entre acteurs institutionnels. Sans avoir pu mener une série d'entretiens avec des individus acteurs ou témoins de cette période, notre analyse s'en tient à l'étude des documents émanant des instances européennes, ce qui oblige alors à une réification des institutions comme la Commission européenne, le Conseil des ministres et le Conseil européen. Une telle analyse permet toutefois d'éviter une lecture *a posteriori* des transformations comme un tout cohérent, clairement pensé et anticipé. L'étude chronologique des propositions et contre propositions émanant d'acteurs ayant chacun des intérêts, des représentations et des ressources propres, permet de mieux saisir les logiques des acteurs. Elle permet aussi d'éclairer les transformations de la politique à partir de l'articulation ces différentes logiques voire de leur hybridation.

Nous insisterons dans la première partie sur la rupture de l'équilibre institutionnel qui apparaît au début des années 2000 dans la politique de l'élargissement. Sur fond de crise européen, cette rupture de l'équilibre entraîne des mutations dans la politique. Marquées par l'incrémentalisme (LindBloom, 1959 : 79-88) et la *path dependency* (Pierson, 2000) celles-ci, accompagnées d'une reconfiguration des rapports de pouvoirs institutionnels, affectent toutefois en profondeur la politique d'élargissement.

1. RUPTURE DE L'EQUILIBRE INSTITUTIONNEL AU SEIN DE LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT

Les instruments juridiques pour répondre au défi de l'élargissement sont pratiquement inexistant⁹ tandis que la politique n'a cessé de se transformer depuis les premiers élargissements. Le cinquième élargissement aux PECO a marqué un tournant dans la façon dont l'Union européenne se projette dans sa périphérie limitrophe, géographiquement proche mais au développement parfois très éloigné de celui des pays membres. Les élargissements des années 80 aux pays du Sud de l'Europe, Grèce, Espagne et Portugal avaient en cela été précurseurs, mais dans un contexte international différent, celui d'un monde borné par les frontières de la guerre froide. Le cinquième élargissement a par ailleurs été l'occasion de forger une nouvelle

⁸ Ainsi, F. Schimmelfennig et de U. Sedelmeier indiquent : " While of enlargement "have mainly focused on member states, the focus could be broadened to analyse actors within the regional organization other than national governments, such as institutional actors », *ibidem*, p. 8

⁹ « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de l'Union » est le seul critère d'adhésion défini par l'A. 237 du Traité de Rome ou l'A. 0 du Traité de Maastricht, sans que ne soit précisé ce que signifie « européen ».

méthodologie de l'élargissement. C'est en référence à ces deux éléments, qu'il apparaît aujourd'hui comme un étalon de référence pour la comparaison avec les élargissements actuels ou à venir. Nous insisterons dans un premier temps sur le rôle fondamental joué par la Commission européenne dans la mise en œuvre de ce cinquième élargissement, avant de revenir sur la remise en cause de ce rôle.

1.1. La Construction D'un Leadership De La Commission Européenne Dans Le Domaine De L'élargissement

Entre 1989 et 1993, loin de faire l'unanimité, l'élargissement aux pays de l'Europe Centrale et Orientale a été l'objet de dissensions et d'importants débats entre les États. Certains États membres (comme la France ou les pays du Sud) craignaient la dilution du projet européen dans l'élargissement et/ou la remise en cause de certains de leurs intérêts, d'autres (comme l'Allemagne) en escomptaient des bénéfices économiques et politiques importants. Au-delà, la potentielle adhésion de plus de dix nouveaux pays économiquement et politiquement éloignés des États membres posait un véritable défi à l'Europe communautaire, alors même que l'acquis communautaire connaissait une forte extension suite à l'achèvement du grand marché unique européen. Le projet d'élargissement a peu à peu réussi à s'imposer. D'abord au travers de la construction d'un récit de la politique d'élargissement fortement articulé aux grands répertoires de légitimation du projet européen : la marche à la prospérité d'une part, la réunification d'un continent divisé de l'autre¹⁰. Mais également au travers du rôle joué par la Commission européenne. Alors même qu'il s'agit d'un des domaines clés de l'action des États, des analyses ont finement démontré comment la Commission européenne était parvenue à conquérir un important leadership dans la politique d'élargissement vers les PECO¹¹.

C'est d'abord dans la conceptualisation même de la politique que la Commission européenne a joué un rôle majeur. Face aux désaccords des

¹⁰ La marche à la prospérité fait référence aux bienfaits de l'intégration en termes économiques et politiques et à la légitimation du projet européen par les *out put*. Ce référentiel avait déjà été mis en avant lors des élargissements vers le Sud dans les années quatre-vingts. L'idée de réunification de l'Europe divisée renvoie à la légitimation du projet européen comme espace de réconciliation et de paix entre les pays membres. Cf. E. Tulmets, *op. cit.*

¹¹ « Si l'histoire officielle présente souvent l'Ostpolitik communautaire comme le seul produit des efforts et de la volonté d'un Conseil européen omnipotent, une mise en perspective chronologique des activités du Conseil et de ses rapport que lui soumet la commission dans ce domaine fait apparaître que le premier n'a fait bien souvent que reprendre, parfois à la lettre, les propositions de la seconde ». C. Robert, « L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, vol. 2, 3, 2001, pp. 40-41.

États, aux défis que présentaient par une potentielle adhésion des PECO et face à la faiblesse des instruments juridiques, la Commission européenne a joué un rôle prédominant : elle a endossé le rôle de force de proposition, de médiateur et d'opérateur de la politique à venir tout en anticipant les potentiels décalages entre rhétorique politique et difficultés techniques de l'adhésion¹². De document en document, elle a élaboré une politique en faveur de l'adhésion des PECO sous réserve de leur acceptation de différentes conditions. Elle a ainsi basé l'élargissement moins sur la définition géographique de l'Europe que sur l'acceptation du système communautaire par les pays candidats et que sur leur capacité à le mettre en œuvre. Le Conseil européen de Copenhague de 1993¹³ a entériné le lancement d'une nouvelle politique d'élargissement basée sur une conditionnalité de l'élargissement à partir de l'édictation d'une liste de critères résumant en quelque sorte le projet européen.

« L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats. » (Secrétariat Général du Conseil, 1993:21).

La Commission européenne n'a pas seulement joué un rôle déterminant dans l'invention du schéma de l'élargissement aux PECO, elle a également été l'acteur clé de la mise en œuvre de la politique. Elle est parvenue à mettre au service de son ambition institutionnelle à la fois sa capacité d'expertise approfondie et unique sur les pays candidats, sa maîtrise des instruments de l'élargissement (qu'elle a largement façonné selon ses logiques propres) et ses différentes attributions (pouvoir d'initiative, rôle de négociateur, mise en œuvre et contrôle des instruments financiers).

¹² E. Tulmets, *La conditionnalité dans la politique d'élargissement*, *op. cit.*, chapitre 1.

¹³ Moment fondateur d'une nouvelle politique de l'élargissement, le Conseil européen de Copenhague ne résume toutefois pas à lui seul les principes mis en œuvre dans l'élargissement aux PECO. La politique d'élargissement n'a pas cessé par la suite de se préciser voire de se renouveler. Ainsi par exemple, un quasi quatrième critère d'adhésion (« renforcement des capacités institutionnelles » ou des « capacités administratives et judiciaires ») est venu s'imposer en 1995 aux pays candidats. Nous reviendrons plus loin également sur les transformations de 1997. Cette précision est importante lorsqu'il s'agit de comparer le 5^{ème} élargissement au processus actuel, pour éviter de résumer les principes du 5^{ème} élargissement aux seuls critères de Copenhague et de construire ces derniers comme référence ultime de la comparaison.

Son action a été d'autant plus centrale que les États ont fait le choix de sous traiter une politique porteuse d'enjeux potentiellement problématiques. «La mise en évidence du travail proprement politique qu'effectue [la Commission] pour 'rendre gouvernable' la question de l'élargissement, c'est-à-dire pour protéger les acteurs communautaires des problèmes qu'est susceptible de faire surgir l'inscription de l'élargissement sur leur agenda, permet en retour d'éclairer les fondements sur lesquels repose son pouvoir d'influence » (Robert:57). Certains États rechignaient en effet au traitement politique de l'élargissement, car ils redoutaient l'ouverture de débats publics (sur le poids financier ou les conséquences en terme migratoires et d'instabilité institutionnelle d'une telle politique) et les potentielles réactions de leurs opinions publiques. Et ce d'autant plus dans un contexte où l'agenda européen contenait nombre de chantiers sensibles tels que le Traité de Maastricht (constitutif de « l'Union européenne » et du marché unique), puis le traité d'Amsterdam, (créant un « espace de liberté, de sécurité et de justice » et la monnaie unique). De même, le désinvestissement de la mise en œuvre de l'élargissement a permis aux États de mettre à distance les réformes institutionnelles et sectorielles fort peu consensuelles (comme la Politique Agricole Commune ou les fonds structurels), pourtant nécessitées par l'élargissement.

Forte de sa capacité d'action la Commission a élaboré une méthodologie de l'élargissement, au cœur de laquelle se trouve la *stratégie de préadhésion*. Forcée en 1994, celle-ci vise à aider les pays à se rapprocher des standards européens et à les préparer aux négociations d'adhésion. Elle repose sur l'existence d'un accord d'association signés avec les pays candidats, d'un instrument financier (le programme PHARE), d'un dialogue institutionnel et politique, et de l'élaboration d'un Livre Blanc sur le marché intérieur (qui désigne les mesures clés dans chaque secteur du marché intérieur et définit des priorités dans le rapprochement des législations). Suite à de nombreuses critiques (Commission des Communautés, 2000:67) la Commission a proposé en 1997 dans son *Agenda 2000* de réviser sa stratégie. Les politiques d'assistances à l'État candidat ont alors été réformées pour intégrer plus de partenariat avec le pays candidat. De nouveaux instruments sont apparus, transformant la méthodologie de l'élargissement. Il s'agit en premier lieu des *Partenariats pour l'Adhésion*. Établis par la Commission, ces derniers rassemblent dans un document unique trois éléments fondamentaux : les domaines prioritaires des réformes à entreprendre permettant la reprise et la mise en œuvre de l'acquis communautaire ; la programmation financière de l'assistance financière de l'Union européenne ; les conditions de l'aide, fondée sur le respect des obligations découlant des accords d'associations et sur les progrès dans la réalisation des critères de Copenhague. Véritables

« cartes routières de l'élargissement »¹⁴ ces *Partenariats* indiquent aux pays candidats la direction des réformes qu'ils doivent entreprendre, tout en les laissant libres du choix des moyens et des étapes à mettre en œuvre pour se réformer. Ils sont complétés par les *Programme national pour la reprise de l'acquis* (sorte de réponse des pays candidats aux *Partenariats pour l'adhésion*) qui fixent les objectifs nationaux. En parallèle la Commission invente une méthode de contrôle du respect de la conditionnalité *a priori* (c'est-à-dire avant l'intégration effective à l'Union européenne), via un *monitoring* régulier. Celui-ci prend la forme de la publication annuelle d'un rapport sur les progrès réalisés par chaque pays sur la voie d'adhésion. Cette méthodologie est complétée par les négociations, menées au sein d'une conférence intergouvernementale, et qui s'organisent autour du découpage de l'acquis en 31 chapitres afin de rythmer les négociations et de les concentrer sur des secteurs précis. Dans un contexte de consensus des États quant à la finalité de la politique de l'élargissement, la transformation de la méthodologie de l'élargissement vise à faciliter le processus.

La focalisation de la politique d'élargissement sur la *stratégie de pré-adhésion*, assure à la Commission européen qui en a l'entière maîtrise des instruments, un très fort leadership sur la politique d'élargissement. Cette prédominance de l'institution supranationale, associée à la force du cadre cognitif de la politique d'élargissement ainsi qu'à la priorité qu'en font les États, favorise une accélération du processus d'élargissement et son débordement au-delà des pays pour lesquelles elle a été pensée dans les années quatre-vingt dix. Débutées en 1998 ou 2000 selon les pays, les négociations avec les pays de l'Europe centrale et Orientale sont menées tambour battant. Le Conseil européen de Copenhague statue en décembre 2002 sur l'achèvement des négociations pour 10 des 12 pays concernés ainsi que sur la date effective de leur entrée dans l'Union (1 mai 2004). Alors même que les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie ne sont pas encore terminées, il propose 2007 comme objectif d'adhésion pour ces deux derniers pays. Laissé un temps de côté, la Turquie finit par bénéficier de la dynamique de l'élargissement aux PECO¹⁵. De même, la politique européenne à destination d'un certain

¹⁴ L'expression est empruntée à E. Tulmets, *op. cit.*

¹⁵ Les nouveaux outils de l'élargissement mis en place ont offert à la Turquie une opportunité. En tant que pays éligible à l'Union européenne, la Turquie a bénéficié dès 1998 du *monitoring* mis en œuvre pour les pays candidat. Bien que la comparaison ne soit pas officielle, la mise en œuvre d'une expertise sur l'ensemble des pays candidats (ou potentiellement candidats) par une seule et même instance à l'aune de critères équivalents (au départ du moins) permet de mieux objectiver la réalité d'un pays candidat par rapport à un autre. Le *monitoring* a ainsi joué en faveur de la candidature turque. La Turquie a également bénéficié du principe de différenciation. Les différents PECO avançant à des rythmes différents dans leur préparation à l'adhésion, l'idée selon laquelle les négociations devaient se poursuivre selon un rythme propre à chaque pays et l'évaluation de ses mérites par rapport

nombre des pays des Balkans évolue peu à peu vers l'élargissement. Cette extension géographique de la politique d'élargissement peut être analysée comme un effet de *spill-over*. Sans chercher à coller à une analyse néo-fonctionnaliste¹⁶, la notion de *spill-over* nous paraît ici heuristique. Elle permet de saisir comment une politique, au départ conjoncturelle, se construit peu à peu comme élément au cœur du projet européen, créant ainsi les conditions de son débordement géographique.

1.2. La Politisation Du Processus D'élargissement

La dimension politique était fortement présente dans le 5^{ème} élargissement. C'est en effet le consensus politique entre les États qui a fondé l'élargissement comme priorité. C'est également au nom de cette priorité politique que le Conseil a laissé à la Commission toute latitude pour mettre en œuvre et faire avancer le processus. En revanche, on peut considérer que dans la décennie quatre-vingt-dix, la politique d'élargissement n'a pas fait l'objet de politisation, comprise au sens large « de présence dans une arène politique, c'est-à-dire dans l'un des lieux où agissent les acteurs de la compétition politique : sphère gouvernementale, enceintes parlementaires, organisations partisans et espaces médiatiques principalement été politisée » (Hassenteufel et Surel:18). Les échéances européennes du début des années 2000 marquent un tournant avec la transformation de la question de l'élargissement de « problème communautaire », inscrit dans le droit de l'Union européenne, en « problème européen », qui acquière une légitimité véritablement sociale¹⁷.

En parallèle à l'extension de la politique d'élargissement, sa politisation entraîne l'émergence d'interrogations quant à ses effets. Considéré comme un des piliers du projet européen, l'élargissement devient un point focal des questionnements à propos de celui-ci. La tension qui résulte de ce double processus a rendu de plus en plus difficilement gérable la politique d'élargissement, en particulier pour l'instance qui était au cœur de son développement, la Commission européenne.

aux conditions exigées, s'est peu à peu imposée Ce principe a introduit de la singularité dans un processus jusqu'alors perçu comme très collectif (destiné à l'ensemble des PECO).

¹⁶ Pour une lecture de la politique d'élargissement dans une perspective néo-fonctionnaliste, A. Niemann, P. Schmitter, « Neo-functionalism », in A. Wiener, T. Diez (eds.), *Theories of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 45-66. Sur le cas particulier de la Turquie, cf. C. Macmillan, « The Application of Neo-functionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, 4, 2009 pp. 789-809

¹⁷ Nous reprenons ici la distinction opérée par A. Smith, *Le gouvernement de l'Union européenne*, *op. cit.* p. 77.

a. La bombe à retardement de l'élargissement

La gestion de la politique d'élargissement par la Commission avait permis aux États de se voiler la face par rapport aux défis internes que soulevait l'élargissement. Ils sont, dans la première moitié des années 2000, rattrapés par la bombe à retardement de l'élargissement. Les difficiles négociations du Sommet Européen de Nice en décembre 2000¹⁸ ont réactualisé la tension *élargissement vs. Approfondissement*. Celle-ci est alors apparue comme le défi majeur de l'Union européenne. Les travaux de la Convention sur l'Europe¹⁹, tenue en 2002-2003, puis le compromis trouvé en octobre 2004 entre les États sur le traité instituant une Convention pour l'Europe se sont déroulés en parallèle aux derniers préparatifs de l'élargissement aux dix nouveaux membres, ainsi qu'à l'acceptation de l'ouverture des négociations avec la Turquie, obtenue en décembre 2004. Cette période a été marquée par l'émergence et le développement d'un questionnement de l'Union européenne sur un mode identitaire : qu'est ce que l'UE (identité d'appartenance) ? Qu'est ce que promeut l'UE (identité de valeurs) ? Vers où va l'UE (identité de projet) ? À la faveur des procédures de ratification du traité instituant une Constitution, d'importants débats publics sur l'Union européenne ont surgi en France ou aux Pays Bas par exemple. Les opinions publiques ont alors semblé découvrir l'élargissement, tandis que s'entremêlaient rapidement les problématiques de l'élargissement et celle du traité constitutionnel, au travers par exemple en France de la figure du « plombier polonais »²⁰. Certains hommes politiques ont entretenus la confusion entre la ratification du traité constitutionnel et la demande de référendums pour les élargissements à venir. Une autre réalité de l'élargissement s'est peu à peu construite, en dehors du récit sur la transition politique et économique ou la réconciliation historique. L'accent a été mis sur le nombre important de nouveaux adhérents, sur l'importance mobilisation de ressources financières de l'Union européenne (sans précédent), ainsi que sur la profonde disparité de développement entre les membres de l'Union européenne et les nouveaux entrants, encore plus

¹⁸ L'objectif du Sommet est de réformer le fonctionnement de l'Union dans la perspective de son élargissement

¹⁹ Cette institution provisoire, s'est tenue en 2002-2003 et a abouti à la proposition d'un projet de traité instituant une constitution pour l'Europe. L'instauration de cette institution visait à trouver une alternative à une conférence intergouvernementale pour réfléchir à l'avenir de l'Europe. Son mandat portait sur l'examen des « *questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et de rechercher les différentes réponses possibles* ».

²⁰ Expression popularisée en France au printemps 2005 lors du débat sur le projet de traité constitutionnel européen, par référence à un projet de directive européenne, très impopulaire en France, présenté par l'ex-commissaire Frits Bolkestein.

criante dans le cas de la Bulgarie et la Roumanie, en queue du peloton des pays candidats²¹.

C'est dans ce contexte que la question de la candidature turque a été mobilisée dans les compétitions électorales en France, en Autriche, aux Pays Bas ou encore en Allemagne, jusqu'à parfois focaliser toutes les attentions et cristalliser les questionnements relatifs à l'élargissement²². Au niveau européen, le consensus des Etats à propos de la dynamique de l'élargissement s'est fissuré. À la faveur de la crise, il est devenu plus facile pour les chefs d'État et de gouvernement, et parfois stratégiquement couru, de faire valoir leur opposition au processus d'élargissement. Il s'est agi pour eux de démontrer qu'ils pouvaient être à l'écoute de leur population, souvent peu encline à l'élargissement, et que les enjeux européens n'étaient pas uniquement du ressort d'une technocratie éloignée des réalités politiques. Ils ont tenté de redéfinir l'élargissement comme un processus qui, loin d'être inéluctable, peut être négocié et renégocié par les représentants des populations européennes. Certains se sont positionnés en faveur d'une géométrie variable de l'élargissement, remettant ainsi en cause l'élargissement comme politique structurelle. Ainsi, A. Merkel ou N. Sarkozy se sont opposés à l'intégration de la Turquie²³ tout en se déclarant mais favorables à une entrée à terme des Balkans occidentaux. Par la suite, l'Allemagne a été plus réticente que la France à octroyer à la Serbie le statut de pays candidat. Après l'acceptation de la candidature de l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine en 2005, la Grèce s'est quant à elle opposée à l'ouverture des négociations avec le pays.

Les pays membres de l'Union européenne ont ainsi tenté de reprendre la main sur le processus d'élargissement, afin de pouvoir le modeler en fonction de leurs intérêts nationaux.

²¹ Mesuré en standard de pouvoir d'achat (SPA), le PIB de l'Irlande puis du Portugal avant leur intégration étaient égaux à 57% et 58% de la moyenne de ceux des pays membres, celui des trois pays les plus pauvres entrés en 2004 (Lituanie, Pologne et Lettonie) représentaient entre 43,7% et 49% de la moyenne de l'Union européenne à 25, ceux de la Roumanie et de la Bulgarie 38% et 37% de l'Union européenne à 27 ! Source, E. Lhomel « L'Est et l'Union européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, 3, 1055, 2006, p. 81-86.

²² En Allemagne et en France, A. Merkel et N. Sarkozy, amenés par la suite à assumer les plus hautes fonctions politiques dans leur pays respectif, se sont saisis de la question de la candidature de la Turquie et en ont fait un enjeu de compétition politique. La thématique a peu à peu contaminé les états-majors de l'ensemble des partis de gouvernement (suscitant de vives oppositions en interne) et s'est imposée lors des élections nationales.

²³ N. Sarkozy a en quelque sorte mis en œuvre la notion de « partenariat privilégié » chère à A. Merkel en bloquant l'ouverture de 5 chapitres en lien direct avec l'adhésion pleine et entière (le chapitre 11 « agriculture », le chapitre 17 « politique économique et monétaire », le chapitre 22 « politique régionale », le chapitre 33 « dispositions financières et budgétaires » et le chapitre 34 « institutions »).

b. L'élargissement : une politique de plus en plus difficilement gouvernable

Les effets de la crise identitaire européenne, de même que le positionnement de certains gouvernements sont apparus particulièrement difficiles à gérer au niveau européen. Les différents acteurs en charge de la politique ont tentés d'agir (ou de réagir) au contexte fluctuant, en fonction de leur ressources, de leurs intérêts et de leur représentations propres. Il en a résulté une décoordination qui a rendu la politique d'élargissement de plus en plus difficilement gouvernable, et qui a généré des frustrations institutionnelles.

Malgré les questions que pose l'élargissement, la politique semble impossible à remettre en cause car le 5^{ème} élargissement est considéré comme un succès et le cadre normatif de la politique est directement articulé aux récits fondateurs de l'Union. Le Conseil européen, a alors fait le choix d'achever au plus vite l'élargissement à la Bulgarie et de la Roumanie mais de modérer le processus à destination des autres pays candidats. Au cœur de la crise qui secoue l'Union européenne au milieu des années 2000, le Conseil européen n'a jamais remis en cause l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Les deux pays ont ainsi continué à bénéficier de l'élan politique et symbolique représenté par le 5^{ème} élargissement. Afin de pouvoir définitivement tourner la page du 5^{ème} élargissement, le Conseil européen a même accéléré le processus d'adhésion des deux pays. Pour cela, il a mis en œuvre toutes ses prérogatives et a repris l'initiative sur la Commission européenne, jusque-là fer de lance de la politique. Les rapports annuels de la Commission de 2003 et 2004 de la Commission européenne insistaient sur les « *efforts soutenus* » ou « *supplémentaires* » qui devaient être consentis²⁴. Pourtant, à aucun moment le Conseil n'est revenu sur la date fixée de l'adhésion (2007). Il a clôturé les négociations en 2004 et signé le traité d'adhésion en avril 2005. Il a ainsi fait prévaloir l'« *élan vers la réforme* » des deux pays sur leurs retards économiques et institutionnels.

Dans ce contexte, la Commission européenne n'a eu de cesse de trouver de nouveaux instruments à même de maîtriser le décalage entre la situation réelle des deux pays et leur adhésion rapprochée, et lui permettant de continuer à contrôler la politique d'élargissement. Elle a tout d'abord proposé l'inclusion dans le traité d'adhésion des deux pays d'une clause de sauvegarde sans précédent permettant le report d'un an, jusqu'en janvier

²⁴ Les rapports insistent sur sur « *le grand nombre d'engagement devant encore être satisfaits* », ou encore sur « *les domaines dans lesquels les améliorations doivent encore être apportées pour remplir pleinement tous les critères d'adhésion et favoriser une adhésion réussie* ». Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*, COM(2004) 657 final, Bruxelles

2008, de la date d'adhésion envisagée²⁵. Après la clôture des négociations, elle a continué à soumettre les deux pays à un régime de surveillance et d'évaluation (*monitoring*) jusqu'à leur adhésion effective. Enfin, elle n'a pas hésité à utiliser la stratégie de *shaming* pour faire pression sur les deux pays²⁶. Mais, au fil des mois il est apparu que l'élargissement se ferait sans que la Roumanie et de la Bulgarie n'aient mis en œuvre tout ce qui était attendu d'elles. L'accélération du processus et l'inachèvement de la préparation de la Roumanie et de la Bulgarie est venu ternir l'image du succès d'une politique de l'élargissement, efficace et efficiente.

La situation est apparue d'autant plus complexe à gérer pour la Commission qu'à partir de 2005, les négociations ont été ouvertes avec deux autres pays candidats, la Croatie et la Turquie, mais selon des conditions beaucoup plus drastiques (on y reviendra). La Commission a alors dû mettre en œuvre une politique à deux vitesses sans qu'il n'y ait officiellement de transformation des principes et instruments de la politique d'élargissement. Dans ce contexte, la Commission a encore tenté de trouver des solutions. Après l'ouverture des négociations à la Croatie et la Turquie, elle a accentué sa pression sur la Bulgarie et la Roumanie²⁷, relayée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Parlement européen²⁸. L'inflation d'instruments proposés par la Commission pour tenter d'achever la préparation de la Bulgarie et de la Roumanie est apparue d'autant plus inefficace que les pays avaient l'assurance politique d'être intégrés à l'Union européenne. Initialement programmé pour mai 2006, la Commission

²⁵ Cette clause est pensée comme une mesure de précaution, qui permettrait à la commission de recommander au Conseil, à tout moment avant l'entrée en vigueur du traité d'adhésion, le report d'un an de la date d'adhésion envisagée si des éléments prouvaient clairement qu'il existe un risque sérieux pour que la Bulgarie ou la Roumanie ne soient manifestement pas aptes à remplir les conditions d'adhésion pour le 1^{er} janvier 2007 dans plusieurs domaines importants.

²⁶ Cela se fait soit par l'envoi de lettres d'avertissement au plus haut niveau politique lorsqu'elle constate un « problème » ou un « retard », soit par la voix du commissaire en charge de l'élargissement. Début 2005 O. Rehn indique à plusieurs reprises que les deux années à venir seront décisives et rappelle la possibilité de reporter d'un an l'adhésion.

²⁷ Sans que l'évaluation des pays change sur le fond, ses rapports annuels prennent à partir de fin 2005 une tournure plus critique : un paragraphe spécial est consacré aux « domaines nécessitant des efforts accrus ». Des « points noirs » (16 pour la Roumanie, 14 pour la Bulgarie) sont identifiés, pour lesquels il est appelé à des actions urgentes. Elle continue également d'adresser des lettres de mise en garde aux autorités des deux pays.

²⁸ Le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré que l'ampleur de la corruption en Roumanie pourrait sérieusement hypothéquer les chances de ce pays d'adhérer à l'UE en 2007. Discours de M. Van Der Linden, Président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe devant le Parlement Roumain, Bucarest, Roumanie, 24 novembre 2005. Le Parlement européen a réitéré l'avertissement : Parlement européen, *Résolution sur l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne*, A6-0420/2006 / P6-TA-PROV(2006)051130 novembre 2006 ; Parlement européen, *Résolution sur l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, A6-0421/2006 / P6-TA-PROV(2006)0512.

européenne a finalement décidé de reporter de quatre mois son avis sur la date d'entrée des deux pays. Elle a ainsi fait peser le doute quant à la proposition d'un report d'un an de la date d'entrée effective des deux pays dans l'Union Européenne.

Ne partageant pas cette vision, le Conseil européen a repris le contrôle du processus d'élargissement. En juin 2006, il a statué malgré l'absence d'avis de la Commission : « *L'Union a pour objectif commun d'accueillir en son sein la Bulgarie et la Roumanie en janvier 2007, si elles sont prêtes* »²⁹. Il a ainsi repris le leadership de la politique d'élargissement et clairement indiqué qu'il faisait de l'adhésion rapide de la Bulgarie et de la Roumanie une priorité politique. Face à cette pression la Commission s'est inclinée : son avis rendu le 26 septembre constatait de nouveau des défaillances dans la lutte contre la corruption, la gestion des aides nationales et la sécurité alimentaire, mais a donné le feu vert pour une intégration des pays en janvier 2007. La Commission a alors fait l'expérience de son incapacité à maîtriser la politique d'élargissement face à la volonté politique des États.

La frustration institutionnelle de la Commission européenne est apparue d'autant plus forte que tandis qu'elle se voyait dépossédée de sa capacité à conduire la politique d'élargissement, elle faisait les frais des débats publics qui se développaient dans différents pays membres. Perçue comme technocratique et loin du citoyen, l'institution a focalisé une part importante de la critique émise à l'égard du système européen. Cette critique a rejoint celle de l'élargissement, nombreux étant les commentateurs qui s'insurgeaient contre une gestion bureaucratique de la politique, éloignée des opinions publiques (Goulard, 2004)³⁰. A ceux qui reprochaient la fuite en avant de l'Union européenne dans l'élargissement et qui remettaient ainsi en cause le rôle de la Commission dans le processus de *spill-over*, s'ajoutaient ceux qui critiquaient une politique de l'élargissement du deux poids deux mesures et qui montraient en premier lieu du doigt la Commission.

L'équilibre institutionnel auquel étaient parvenues les institutions au début des années quatre-vingt-dix concernant la politique d'élargissement a donc été remis en cause dans le courant des années 2000. La rupture de l'équilibre institutionnel ouvre la voie à une transformation de la politique de l'élargissement.

²⁹ Ce paragraphe indique clairement la position du Conseil européen : « *Le Conseil européen demeure convaincu que ces deux pays, s'ils font preuve de la volonté politique nécessaire, peuvent venir à bout, d'ici la date d'adhésion envisagée, le 1er janvier 2007, des insuffisances constatées. Il se félicite dès lors de l'intention de la Commission de présenter ses prochains rapports de suivi d'ici le début du mois d'octobre au plus tard. Il encourage les États membres à mener à bien la ratification du traité d'adhésion sans retard* ». Secrétariat Général du conseil, *Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence*, Bruxelles, 10633/1/06 REV1

³⁰ Cf. parmi tant d'autres S. Goulard, *Le grand Turc et la République de Venise*, Fayard, 2004.

2. ELABORATION D'UN COMPROMIS ET TRANSFORMATION DE LA METHODOLOGIE DE L'ELARGISSEMENT

C'est au Conseil européen de décembre 2006 qu'il est d'usage de faire référence pour dater le changement de la politique d'élargissement. Celui-ci a en effet consacré à l'élargissement un « *débat approfondi* » et a statué sur un « *consensus renouvelé* ». Ce Conseil scelle avant tout un accord politique stabilisé entre les acteurs institutionnels (d'où l'idée de « consensus »), élaboré petit à petit entre 2004 et 2006. Les mutations de la politique d'élargissement peuvent être lues au travers des ajustements et des réajustements pragmatiques successifs en vue de reconstruire un nouvel équilibre institutionnel. Fortement contraints, les changements de la politique d'élargissement proposés par les uns et les autres ne révolutionnent pas les principes et les instruments du 5^{ème} élargissement. Cependant, finalement associés à une reconfiguration des rapports de force, ces mutations à la marge renouvellent en profondeur la méthodologie de la politique d'élargissement.

2.1. Les Acteurs Face Au Changement

L'étude des propositions et contre-propositions émises par le Conseil européen et la Commission met à jour comment les acteurs tentent de faire face à un contexte en mutation et d'ajuster la politique de l'élargissement. La notion d'incrémentalisme (Lindbloom, 1959), selon laquelle le changement ne peut se faire qu'à la marge, apparaît ici intéressante pour qualifier ces ajustements. La notion met en avant la multiplicité des acteurs qui entrent en jeu dans la décision ainsi que leur rationalité limitée. La gamme d'options envisageables est souvent bornée par les valeurs fondamentales des sociétés auxquelles les politiques doivent se conformer et les nécessaires négociations entre acteurs.

a. L'offensive du Conseil européen : à la reconquête d'un leadership intergouvernemental

Le Conseil européen de juin 2004 statue sur l'ouverture des négociations avec la Croatie et réaffirme son leadership sur la politique. L'enchevêtrement des calendriers (entre le 5^{ème} élargissement et les nouveaux engagements), de même que le poids du récit construit sur l'élargissement, rendent particulièrement difficile un positionnement en terme de rupture. Les conclusions du Conseil dressent le contour de la politique d'élargissement à venir en complète continuité avec le 5^{ème} élargissement et mentionnent l'ensemble des instruments clés du 5^{ème}

élargissement³¹. Toutefois, le Conseil européen esquisse une reformulation la méthodologie de l'élargissement en introduisant une nouvelle notion : celle de *cadre de négociation*.

« *Au préalable [de l'ouverture des négociations], le Conseil **arrêtera un cadre général de négociation**, en tenant pleinement compte de l'expérience acquise dans le cadre du cinquième processus d'élargissement. Dans cette perspective le Conseil européen demande à la Commission **de lui présenter une évaluation** avant la fin de son mandat* »³².

Les conclusions du Conseil restent très vagues et ne précisent pas ce que contient ce *cadre général de négociation*. On peut cependant considérer que sa mention, en parallèle à celle de *stratégie de préadhésion*, esquisse une différenciation plus claire entre la *préadhésion* et la *négociation* tandis que dans le 5^{ème} élargissement, les négociations sont conçues comme l'aboutissement de la *stratégie de préadhésion*³³. La *préadhésion* ayant été construite comme le domaine par excellence de la Commission européenne, la référence aux négociations, qui s'effectuent au sein d'une conférence bilatérale (États membres et État candidat), peut être interprétée comme une réaffirmation du poids des États. Par ailleurs, les conclusions du Conseil européen réservent à l'instance intergouvernementale européenne, le Conseil des ministres, le soin d'émettre des propositions quant à la définition du *cadre de négociation*. La Commission, à laquelle il est simplement demandé une évaluation du 5^{ème} élargissement, est laissée à l'écart de la réflexion. Le Conseil européen affirme ainsi qu'il reprend l'initiative et qu'il considère que l'élargissement entre dans une nouvelle phase ; tout en restant très évasif sur la proposition qu'il esquisse.

b. La logique de la Commission : préserver les logiques du 5^{ème} élargissement.

La Commission cherche pour sa part à perpétuer les méthodes du 5^{ème} élargissement qui lui ont été particulièrement favorables. Consciente de la transformation du contexte politique (l'émergence de débats publics dans les

³¹ Il s'agit du respect des critères de Copenhague auxquels s'ajoutent deux nouveaux critères de conditionnalité : la coopération pleine et entière avec le TPIY, et la coopération régionale. Ces deux critères avaient été inscrits dans les Accords d'Association et de Stabilisation signés avec les pays des Balkans, au départ non liés au processus d'élargissement et contenant donc leur propre conditionnalité. Celle-ci s'est par la suite ajoutée à celle afférente à l'élargissement.

³² Secrétariat Général du Conseil, *Conclusions de la Présidence, Conseil européen du 17 et 18 juin 2004*, Bruxelles, 19 juillet 2004, 10679/2/04, REV 2

³³ Un des objectifs du 5^{ème} élargissement défini lors du Conseil européen de décembre 1999 (qui élargissait les négociations à 6 nouveaux pays du 5^{ème} élargissement) considérait qu'il « *conviendra d'éviter les procédures lourdes afin de ne pas freiner les négociations* ». Secrétariat Général du Conseil, *Conclusion de la Présidence, Conseil européen 10 et 11 décembre 1999*, 00300/1/99, paragraphe 11.

pays européens sur l'élargissement) et institutionnel (la volonté des États de réaffirmer leur rôle), elle doit toutefois l'adapter. Le *Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*³⁴, paru en octobre 2004, dessine la méthodologie de l'élargissement à l'égard de la Croatie, il répond également aux conclusions du Conseil européen de juin 2004. Par ailleurs, la Commission européenne publie le même jour sa recommandation pour l'ouverture des négociations à la Turquie³⁵. Il est donc intéressant de mettre en parallèle ces deux documents.

En indiquant que « *la stratégie de préadhésion renforcée pour les pays candidats décidée par le Conseil européen de Luxembourg de 1997 devrait être étendue* » (Commission des Communautés:5-6), le document de stratégie situe clairement l'élargissement de la Croatie dans le prolongement du précédent. Après avoir détaillé la *stratégie de préadhésion*, le document revient sur le *cadre de négociation* et tente de lui donner une consistance, sans que la Commission n'ait été invitée à le faire par le Conseil européen. Les principes mis en avant, aussi bien pour le *cadre de négociation* que de façon plus générale pour la *stratégie*, s'inspirent largement de la méthodologie utilisée pour le 5^{ème} élargissement, avec quelques petites différences notoires. De même que l'a fait le Conseil, le document ajoute aux critères de Copenhague la coopération avec le TPIY et la coopération régionale. Par ailleurs, la méthodologie de la négociation se fait plus précise en mettant en avant la validation d'étapes et d'objectifs spécifiques à atteindre, en particulier dans la reprise de l'acquis.

Ainsi « *Lorsqu'un chapitre a été examiné et en se basant sur son avis récent sur la Croatie la Commission recommandera son ouverture aux négociations dans la mesure où la Croatie est suffisamment préparée* » (...) « *La Commission proposera au Conseil des instruments de référence pour la fermeture provisoire de **chaque chapitre avant l'ouverture de négociations** au titre de ce chapitre. Ces instruments pourraient porter sur l'alignement législatif ou sur des résultats satisfaisants de mise en œuvre* » (Commission des Communautés:7),.

Ces précisions résultent de l'expérience roumaine et bulgare. En fixant des objectifs précis de fermeture de chapitres (à la différence du 5^{ème} élargissement), la Commission entend s'assurer que le processus de reprise de l'acquis ne pourra être bâclé. Par ailleurs, la Commission interprète la notion de *cadre de négociation* pratiquement comme synonyme de *stratégie de préadhésion* et distingue dans le cadre de négociation, *l'ouverture et la fermeture*

³⁴ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*, COM/2004/0657 final

³⁵ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, COM/2004/0656 final

des chapitres d'une part, les *négociations* de l'autre. Elle cherche ainsi à isoler l'aide à la reprise de l'acquis et son évaluation (en y intégrant l'ouverture et la fermeture des chapitres) dont elle pourrait maîtriser le processus, des négociations des conditions de l'adhésion dont le leadership reviendrait aux États. Il s'agit ainsi de reconnaître l'affirmation du rôle des États, mais de confiner celui-ci à l'étape ultime du processus. Se faisant, cette proposition promeut une dépendance au sentier³⁶ de la pratique du 5^{ème} élargissement.

La Commission européenne publie le même jour son avis sur la Turquie. En recommandant l'ouverture des négociations, elle rétablit une sorte d'égalité de traitement entre la Turquie (dont les efforts pour aller de l'avant sont salués) et la Bulgarie et la Roumanie (dont l'adhésion est assurée sans que la mise aux normes européennes ne soit achevée). En se positionnant de la sorte, elle attise le débat public sur la candidature de la Turquie. Pour tenter d'y remédier ou du moins de l'atténuer, le document construit la candidature turque comme différente, tout en évitant de l'inscrire en rupture par rapport au 5^{ème} élargissement. La recommandation vise ainsi à démontrer que tout en se référant aux principes et aux instruments qui ont fait le succès du précédent élargissement, la politique d'élargissement est susceptible d'évoluer pour mieux s'adapter à la particularité du cas turc.

Le document invoque largement la spécificité de l'adhésion turque³⁷, tandis que les « *indications pour la conduite des négociations d'adhésion* » diffèrent de celles proposées le même jour pour la Croatie. Par ailleurs, la *capacité d'assimilation de l'Union* est considérée comme un élément clé du processus. Cette notion, pourtant édictée à Copenhague, n'avait pas vraiment été mise en avant pour les PECO. L'avis de la Commission sur la demande de l'adhésion de la Croatie³⁸ y faisait allusion, mais simplement en référence au Conseil européen de 1993 ; en revanche la notion a disparu du document de

³⁶ La notion de *path dependence* explique comment les décisions passées peuvent continuer à influencer les décisions contemporaines ou futures alors même que le contexte s'est transformé. P. Pierson montre qu'une fois établis, les modèles de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnel et même les façons de voir le monde politique vont souvent auto-générer des dynamiques auto-renforçantes. « Les politiques publiques créent des incitations qui encouragent les individus à agir de telle façon que les politiques suivantes se trouvent par la suite enfermées sur une voie particulière de développement. », « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), juillet 1993, p. 606.

³⁷ Celle-ci est représentée comme un « *défis à la fois pour l'Union européenne et la Turquie* », en raison des « *effets conjugués de sa population, de sa superficie, de sa situation géographique, de son potentiel économique et militaire, et en matière de sécurité* ». Il est clairement affirmé que les « *préparatifs nécessaires en vue de l'adhésion s'étendront largement sur la prochaine décennie* », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, op. cit., p. 4.

³⁸ Commission des Communautés Européennes, *Communication, Avis sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne*, Bruxelles, COM (2004) 257 final, 20 avril 2004

stratégie pour la Croatie. La communication sur la Turquie mentionne également la possibilité de mettre en œuvre de longues périodes de transitions, là où le document de stratégie pour la Croatie indique que les dispositions transitoires devraient être limitées dans leur portée et leur durée. Dans le cas de la Turquie, les périodes transitoires sont donc appréhendées avant tout comme des clauses pouvant être invoquées par les États membres³⁹. Enfin la recommandation indique que les négociations « est un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance », ce qui tranche avec la position réitérée lors du Conseil européen de juin 2004 à l'égard de la Bulgarie et de la Roumanie « qui font partie du même processus d'élargissement (que les 10 nouveaux États membres) inclusif et irréversible »⁴⁰. Par ailleurs, à la différence de la Croatie, aucune précision n'est apportée concernant le *cadre de négociation* :

« Le cadre de négociation devra refléter les défis spécifiques liés à l'adhésion de la Turquie. Les paramètres précis pour la conduite des négociations seront définis sur la base des indications générales ci-dessous une fois que la décision d'engager les négociations aura été prise. »

On peut interpréter ce paragraphe comme le souci de la Commission de laisser aux États toute latitude dans la définition du « *cadre de négociation* » dans le cas précis de la Turquie dont la candidature apparaît très problématique. Toutefois, le document dans son ensemble contient tous les éléments qui, dans le cas de la Croatie, sont formellement rattachés au *cadre de négociation*. Plus généralement, les instruments proposés pour la mise en œuvre du processus d'élargissement sont rigoureusement les mêmes que pour la Croatie. C'est au nom du respect du critère politique de Copenhague que la Commission recommande l'ouverture des négociations. Celles-ci seront fondées sur un *partenariat pour l'adhésion*, un *dialogue politique*, ainsi que sur des procédures de *screening* et de *monitoring*. Comme pour la Croatie, les étapes des négociations sont plus détaillées :

« Des **critères de référence** pour la clôture provisoire et, dans certains cas, pour l'ouverture de chaque chapitre devront être définis avant l'ouverture

³⁹ Les négociations seront complexes et refléteront, d'une part, les difficultés rencontrées par la Turquie dans l'application de l'acquis et, d'autre part, la nécessité de prévoir des dispositions facilitant l'intégration harmonieuse de la Turquie dans l'Union européenne. L'application, en Turquie, de la politique agricole commune et de la politique de cohésion constitue deux exemples. Les règles en matière de libre circulation des personnes en sont un troisième. Il est probable que, comme les précédents, cet élargissement nécessitera de nombreux arrangements spécifiques et, dans certains domaines, de longues périodes de transition, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, op. cit., p. 3

⁴⁰ Secrétaire Général du Conseil, *Conclusions de la Présidence, Conseil européen du 17 et 18 juin 2004*, op. cit.

des négociations le concernant. Ces critères pourraient renvoyer à l'alignement législatif et à un bilan de mise en œuvre satisfaisant » (Commission des Communautés:8.

A la différence de ce qui est proposé pour la Croatie, la notion de *critère de référence* fait son apparition. Plus précise que *l'instrument*, le *critère* renvoie à la possible traduction de la réalité en élément quantifiable, permettant une procédure de mesure, nécessaire à l'évaluation. De plus, l'évocation des critères ne renvoie pas uniquement à la clôture provisoire d'un chapitre mais également potentiellement à son ouverture. Ceci introduit l'idée d'un séquençage de l'élargissement qui n'est plus pensé selon une logique globale et tout azimut mais selon un processus se déroulant par étapes, de plus en plus précisément définies.

Les deux documents publiés par la Commission européenne à la suite du Conseil européen de juin 2004, prennent acte des nouvelles propositions du Conseil et proposent des transformations susceptibles d'accroître l'efficacité de la politique. Mais ces évolutions sont intégrées dans un schéma préexistant, qui vise à préserver la dynamique de l'élargissement et le rôle de la Commission dans son élaboration. La prise de position en faveur de la candidature de la Turquie, dans un contexte politique particulièrement complexe, vise ainsi à réaffirmer une logique experte (basée sur des instruments considérés comme fiables et sans équivoque) sur une logique étatique fortement politisée.

2.2. La Construction Du Compromis

La décision intègre différents acteurs qui chacun défendent leurs acquis. Elle nécessite donc la négociation qui, dans le cas du système politique européen passe par l'élaboration d'un compromis. A partir de la reconfiguration du rapport de force institutionnel scellé au Conseil européen de décembre 2004, se construit peu à peu un compromis, officialisé en 2006. Les transformations de la politique d'élargissement doivent donc être analysées, non seulement au regard des nouveaux pays auxquels s'adresse la politique ou des volontés de tel ou tel gouvernement des Etats membres, mais également au regard des logiques institutionnelles de construction du compromis.

a. Le Conseil européen de décembre 2004 : une transformation des rapports de force institutionnels

Le Conseil européen de décembre 2004, au terme duquel les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie sont clôturées et celles avec la Turquie ouvertes, marque un premier tournant de la politique européenne. En

entérinant à la fois le principe du *cadre de négociation* et le séquençage des négociations, il induit une transformation des rapports de forces institutionnels. Cette première mutation n'est pas officialisée comme telle car l'enchevêtrement des calendriers entre le 5^{ème} élargissement et les suivants rend difficile tout *aggiornamento* de la politique.

Pas plus que celui de juin 2004, le Conseil européen de décembre 2004 ne remet en cause les instruments clés du 5^{ème} élargissement. Cependant, et il s'agit d'une première, le long développement consacré au *cadre de négociations* ne fait référence à aucun de ces instruments, tandis que le *cadre de négociation* se focalise sur la reprise de l'acquis communautaire. Le rôle du Conseil des ministres dans le processus d'adhésion est ainsi clairement affirmé. Toutefois il est bien pris soin de ne pas minorer le rôle de la Commission européenne. D'une part, sa contribution à la définition du *cadre de négociation* est spécifiée: « *Chaque cadre, qui sera établi par le Conseil sur proposition de la Commission...* »⁴¹. D'autre part, les propositions qui ont été émises par la Commission sont largement reprises. Mais, ce sont les recommandations faites pour la Turquie (pourtant construite comme un cas à part dans l'avis de la Commission) qui sont reprises et généralisées à l'ensemble des pays candidats⁴². Les cadres de négociations relatifs à la Croatie et la Turquie, publiés en octobre 2005 reprennent l'ensemble de ces éléments, mise à part la référence à la capacité d'absorption qui n'est citée que dans le cas de la Turquie.

Les rapports de forces institutionnels se trouvent ainsi largement renouvelés. La Commission européenne garde un rôle en tant qu'instructeur du processus et de son évaluation : c'est sous sa direction que s'effectue le *screening*, elle propose les *critères de références*, elle maîtrise le processus de *monitoring* à partir duquel elle propose le passage ou non à une étape ultérieure du processus. Toutefois, c'est le Conseil des ministres qui dispose, en validant ou ne validant pas ses propositions. Ceci était déjà le cas pour le 5^{ème} élargissement, mais la focalisation sur le *cadre de négociations* transforme ce qui n'était auparavant qu'une approbation de forme (qui suivait les avis de la Commission) en véritable moment et lieu de la décision. Le séquençage des négociations et la validation de *critères de références* renforce encore le pouvoir du Conseil. La Commission jouissait auparavant du monopole de l'expertise nécessaire à l'évaluation d'un pays candidats. La définition

⁴¹ Secrétariat général du Conseil, *Conseil européen 16 et 17 décembre 2004, Conclusion de la présidence*, 16238/1/04, paragraphe 23

⁴² « L'objectif commun des négociations est l'adhésion » (...) « ces négociations sont un processus ouvert dont l'issue ne peut pas être garantie à l'avance ». (...) « [Concernant les étapes de la négociation] Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixera les critères de référence pour la clôture de chaque chapitre et, le cas échéant, l'ouverture de chaque chapitre ». *Ibidem*.

d'étapes transforme ce pouvoir d'évaluation. Il ne s'agit plus d'évaluer la globalité des transformations d'ensemble, mais simplement d'attester de l'effectivité (ou non) du *critère*. La Commission perd en partie son pouvoir d'appréciation qu'elle tirait de sa capacité d'expertise. En revanche, le Conseil acquiert un pouvoir d'appréciation, non pas de la situation du pays candidat, mais de l'opportunité d'avancer ou non dans les négociations. La méthodologie du séquençage des négociations, proposée par la Commission européenne pour éviter les situations Bulgares ou Roumaines, entraîne au final une moins grande emprise de cette institution sur la politique d'élargissement.

b. Vers un compromis institutionnel

En novembre 2005, et à la suite de l'édition des cadres de négociation pour la Turquie et la Croatie, la Commission européenne définit dans son document annuel de *stratégie pour l'élargissement*⁴³, ce qui pourrait devenir la base d'un renouveau de la politique d'élargissement, à partir de trois principes : la **Consolidation**, la **Conditionnalité** et la **Communication**. Cette communication ne remet pas en cause la reconfiguration des pouvoirs scellée par le Conseil européen de décembre 2004, elle reprend la méthodologie proposée par le Conseil et l'affine encore pour définir une politique susceptible de convenir aux États. Cependant, les trois principes proposés en appellent à la responsabilité des États dans la mise en œuvre et le succès de la politique d'élargissement. Tout en revenant sur la nécessaire circonspection de la politique, qui doit être menée en lien avec la *capacité d'intégration de l'Union européenne*, la *Consolidation* réaffirme le bien fondé de la politique d'élargissement. Le document insiste sur le lien entre élargissement et projet européen, les bienfaits de la politique et met en avant la « *responsabilité européenne d'assurer la sécurité, la stabilité et la prospérité dans son propre continent* »⁴⁴. Le principe de *Communication*, fait appel à la responsabilité des États, jugée essentielle, pour mener à bien la politique : « *les États membres [...] doivent prendre leur part de responsabilité dans l'explication et la défense de politiques qu'ils ont approuvées à l'unanimité* »⁴⁵. Enfin, la *Conditionnalité*, principe clé de la méthodologie proposée, est définie comme *rigoureuse*, mais également *juste*. En indiquant que les pays membres doivent « *récompenser dûment les progrès accomplis* »⁴⁶, le document esquisse un nouveau type de conditionnalité, qui n'est plus simplement à destination des États

⁴³ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : document de stratégie pour l'élargissement, 2005* ; Bruxelles, COM (2005) 561 final, 39 p.

⁴⁴ *Ibidem*, p.2

⁴⁵ *Ibidem*, p.4

⁴⁶ *Ibidem*, p.3

candidats, mais également des États membres⁴⁷. Pour être efficiente, la conditionnalité est pensée comme devant être acceptée et mise en œuvre par toutes les parties. Elle entraîne une certaine contrainte pour les États, mais qui n'est assortie d'aucune rétorsion possible; il s'agit d'un simple engagement moral.

La Commission européenne reconnaît la remise en cause de son quasi-monopole institutionnel dans la conduite de la politique d'élargissement, elle exige en retour une responsabilisation des États et des gages de la perpétuation de la politique. Le Conseil européen de décembre 2006, reprend les trois principes définis par la Commission, et y ajoute la *capacité d'absorption* et scelle le *consensus renouvelé*. Il entérine alors un compromis institutionnel qu'il peut d'autant plus officialiser que le 5^{ème} élargissement est terminé.

2.3. Les Transformations De La Politique D'élargissement

Les mutations de la politique avalisées en décembre 2006 semblent *a priori* minimales. Les trois principes clés n'induisent aucune rupture par rapport à la politique définie pour le 5^{ème} élargissement. La nouveauté du consensus renouvelé résiderait dans une application plus stricte d'une méthodologie déjà définie pour le 5^{ème} élargissement⁴⁸. « *On reste dans Copenhague, mais on affine le maillage* » nous indiquait un fonctionnaire européen⁴⁹. Nous aimerions toutefois revenir sur deux éléments qui redessinent en profondeur la méthodologie de l'élargissement, et se faisant, la politique elle-même.

a) La montée en puissance des négociations

La focalisation sur les négociations entraîne une nette évolution de la méthodologie de l'élargissement. Pierre angulaire du 5^{ème} élargissement, la stratégie de *préadhésion*, définie autour d'une conditionnalité élargie (qui intégrait non seulement la reprise de l'acquis mais aussi sa mise en oeuvre effective), pouvait être considérée comme une méthodologie d'aide à la

⁴⁷ « La conditionnalité arrêtée par l'UE sera d'autant plus efficace pour amener ces pays à réaliser des réformes qu'une perspective politique crédible d'être finalement intégrés dans l'Union leur restera offerte. Lorsqu'ils mettent en œuvre des réformes radicales et souvent douloureuses, le meilleur moyen, pour les pays candidats, d'obtenir durablement le soutien de leurs citoyens est que l'UE les aide, collabore avec eux et tienne ses promesses. », *Ibidem*, p.3

⁴⁸ « *Le Conseil européen confirme que l'UE conserve ses engagements liés aux négociations d'adhésion en cours. Les dispositions régissant le processus d'adhésion, qui ont été renforcées, prévoient la structure conditionnalité à tous les stades de négociations* ». Secrétariat général du Conseil, *Conseil européen Bruxelles, 14-15 décembre 2006*, 6879/1/06 REV 1, paragraphe 7.

⁴⁹ Fonctionnaire de la DG élargissement, séminaire de recherche, Université Rennes 1, novembre 2009.

réforme. Les *Partenariats pour l'adhésion* contenaient on l'a vu, à la fois les objectifs à atteindre et les aides pour y parvenir, la conditionnalité reliant les deux. Le glissement de la *stratégie de préadhésion* vers le *cadre de négociation* et la focalisation sur les négociations, marginalise ces *Partenariats* (qui existent toujours⁵⁰), pour mettre l'accent, à chaque étape, sur la reprise d'éléments quantifiables de l'acquis, qui conditionne le passage à l'étape suivante. Plus que sur l'aide à la réforme, le processus d'élargissement se concentre sur l'évaluation du pays candidat. Les négociations ne sont plus le lieu et le moment où se négocie le comment de l'intégration mais un espace d'évaluation régulière de l'État candidat au regard de son avancement dans la reprise de l'acquis.

b) Le renouvellement de l'utilisation de la conditionnalité.

Dans son document de stratégie de novembre 2005, la Commission définit le principe de la conditionnalité comme le cœur de sa nouvelle stratégie. Alors que le recours à la conditionnalité n'a rien de novateur, les précisions apportées au principe de documents en documents en viennent à renouveler complètement son utilisation.

La conditionnalité a d'abord été pensée lors des premiers élargissement, selon un point de vue global et négatif, comme menace de non adhésion ou possibilité de suspendre les négociations (puis l'assistance financière) en cas de violation caractérisée des principes de liberté, de démocratie, de droit de l'homme ou d'État de droit. Elle a ensuite évolué avec la réforme de 1997 pour être envisagée de façon plus précise et surtout positive. Il s'agissait d'ajuster l'aide financière aux progrès réalisés dans les réformes dont les priorités étaient définies en amont à la fois par la Commission européenne (au travers des *Partenariats pour l'adhésion*) mais également par les États candidats (au travers des Programmes nationaux). Les *Partenariats pour l'adhésion* étaient pensés comme des « cartes routières » pour aider les pays à s'orienter dans la voie de l'adhésion. Ils définissaient des objectifs tout en lui laissant le choix au candidat des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. La conditionnalité était alors pensée de façon large.

C'est une autre utilisation de la conditionnalité qui se met en place au milieu des années 2000. Celle-ci est en effet couplée au séquençage des négociations, et porte très précisément sur chaque étape. « *Les pays candidats*

⁵⁰ Dans son « Document de stratégie pour l'élargissement, 2007-2008 » la Commission fait beaucoup plus référence aux *Partenariats pour l'adhésion* pour les pays candidats pour lesquels les négociations ne sont pas ouvertes (les Balkans occidentaux en l'occurrence), que pour la Croatie et de la Turquie. Les *Partenariats pour l'adhésion* ne disparaissent pas mais deviennent des sortes d'outils préparatoires, non pas à l'adhésion, mais à l'ouverture des négociations. COM (2007) 663 final.

ne peuvent avancer d'une étape du processus à la suivante qu'une fois remplies les conditions fixées pour chacune »⁵¹. L'élargissement est ainsi considéré comme un processus linéaire, devant suivre une progression précise, dont la définition est monopolisée par les instances européennes au travers de l'édiction de critères d'ouverture et de fermeture des chapitres de négociations. On passe de la « carte routière » à « l'itinéraire obligé ». Les *critères de références* ou *benchmarks* deviennent dans ce cadre des éléments essentiels. Ils représentent « un nouvel outil destiné à améliorer la qualité des négociations en fournissant aux pays candidats une incitation à entreprendre les réformes nécessaires à un stade précoce du processus »⁵². Élaborée dans un cadre spécifique, celui de la « Méthode ouverte de coordination »⁵³, la notion de *benchmark* acquiert avec la nouvelle méthodologie de l'élargissement un sens très différent : il ne s'agit pas d'un objectif vers lequel il faut tendre, mais d'un objectif qu'il convient d'atteindre, contraignant car déterminant le passage à la phase suivante de l'élargissement. La généralisation de l'édiction de conditionnalité à toutes les étapes du processus va de pair avec une généralisation de l'évaluation, essentielle pour passer à l'étape suivante. Si la Commission européenne présente la nouvelle méthodologie comme une conditionnalité positive : « *La perspective de passer à l'étape suivante des relations avec l'Union constitue pour ces pays un puissant encouragement à se transformer et à adopter les valeurs et les normes de l'UE* » (Commission des Communautés, 2005:4) on la considérera pour notre part avant tout négative : la non réalisation d'une condition édictée par les instances européennes ne permettant pas l'avancée dans le processus d'adhésion. Par ailleurs, le recours à une conditionnalité beaucoup plus draconienne renvoie à une volonté de la part de la Commission de sécuriser le processus d'élargissement, en particulier vis-à-vis des logiques politiques des États (selon une croyance naïve en l'efficacité d'un processus basé sur des *critères* pensés comme objectifs car mesurable). Cependant, la multiplication des critères de référence et la monopolisation de leur édicition par le conseil des ministres, donne aux États des possibilités accrues d'agir sur la politique.

L'étude que nous avons entreprise était très limitée, elle n'a pas pris en compte l'ensemble des acteurs institutionnels et n'était basée que sur les

⁵¹ *Ibidem*

⁵² Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006 – 2007 Y compris rapport spécial joint en annexe sur la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres*, COM(2006) 649 final, p. 6.

⁵³ La méthode ouverte de coordination est un mode de coordination des politiques publiques des différents États membres de l'Union européenne par définition non contraignant car s'appliquant dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des États et où l'Union ne peut édicter de règles contraignantes. Si son utilisation remonte aux années quatre-vingt dix, sa formulation officielle date de 2000, dans le cadre de la stratégie dite de Lisbonne.

textes officiels. Nous aimerions cependant en conclusion revenir sur son apport par rapport aux approches plus classiques centrées sur les préférences des États. L'analyse a tout d'abord montré que les transformations récentes de la politique d'élargissement, qui rendent le processus d'élargissement particulièrement drastique pour les pays candidats et sa finalité beaucoup plus incertaine, ne doivent pas être uniquement analysées comme une volonté de saborder la politique d'élargissement, mais également comme une tentative de la sauver dans un contexte où elle n'est plus considérée comme une priorité politique. Nous avons aussi pu mettre en lumière les effets retour d'une politique extérieure de l'Union européenne. Loin de n'avoir que des conséquences sur les pays qu'elle cible, la politique d'élargissement produit également des effets sur le système politique et administratif européen. La politique d'élargissement a été l'occasion pour la Commission européenne d'affirmer son leadership. Si celui-ci a en partie été remis en cause, la Commission demeure toutefois un acteur clé dans la définition de la politique. Enfin, nous avons pu montrer comment les mutations à la marge d'une politique, peuvent, à la faveur d'une transformation des configurations institutionnelles, entraîner un renouvellement en profondeur de celle-ci.

CONCLUSION

L'étude que nous avons entreprise était très limitée, elle n'a pas pris en compte l'ensemble des acteurs institutionnels et n'était basée que sur les textes officiels. Nous aimerions cependant en conclusion revenir sur son apport par rapport aux approches plus classiques centrées sur les préférences des États. L'analyse a tout d'abord montré que les transformations récentes de la politique d'élargissement, qui rendent le processus d'élargissement particulièrement drastique pour les pays candidats et sa finalité beaucoup plus incertaine, ne doivent pas être uniquement analysées comme une volonté de saborder la politique d'élargissement, mais également comme une tentative de la sauver dans un contexte où elle n'est plus considérée comme une priorité politique. Nous avons aussi pu mettre en lumière les effets retour d'une politique extérieure de l'Union européenne. Loin de n'avoir que des conséquences sur les pays qu'elle cible, la politique d'élargissement produit également des effets sur le système politique et administratif européen. La politique d'élargissement a été l'occasion pour la Commission européenne d'affirmer son leadership. Si celui-ci a en partie été remis en cause, la Commission demeure toutefois un acteur clé dans la définition de la politique. Enfin, nous avons pu montrer comment les mutations à la marge d'une politique, peuvent, à la faveur d'une transformation des configurations institutionnelles, entraîner un renouvellement en profondeur de celle-ci.

BIBLIOGRAPHIE

ANT, K. (2010), *L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : une conditionnalité hors du commun*, Paris, L'Harmattan.

CONFLUENCES MÉDITERRANÉE : La Turquie d'aujourd'hui au miroir de l'histoire, vol. 4, 83, 2012.

DÜZGİT, S. Aydın, (2013), *Constructions of European Identity. Debates and Discourses on Turkey and the EU*, Palgrave Macmillan.

HASSENTEUFEL, P. SUREL, P. « Politiques publiques » in C. Belot; P. Magnette; S. Saurugger (eds.) *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, p.18.

HUGHES, E. (2010), *Turkeys Accession to the European Union the Politics of Exclusion ?* London, Routledge, 2010.

LEBULLENGER, J., LANNON E. (2006), (dir.), *Les défis d'une adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.

LINDBLOM, C. (1959), «The Science Of 'Muddling Through'», *Public Administration Review*, vol. 19, 2, pp79-88.

COMMISSIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Agenda 2000. Le défi de l'élargissement*, Communication au Conseil, COM(97) 2000 final Vol. II. Bruxelles, 67 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Document de stratégie de la Commission européenne sur les progrès réalisés dans le processus d'élargissement*, op. cit, p. 5-6.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Recommandation de la Commission européenne concernant les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, op. cit., p. 8

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : document de stratégie pour l'élargissement*, 2005, p.4

MACMILLAN, C. (2009) « The Application of Neo-functionalism to the Enlargement Process: The Case of Turkey », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, 4, pp. 789–809

NIEMANN, A., SCHMITTER, P. (2009), « Neo-functionalism », in A. Wiener, T. Diez (eds.), *Theories of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, pp. 45-66.

NUGENT, N. (2007), « The EU's Reponse to Turkey's Membership Application: Not Just a Weighing of Costs and Benefits ». *Journal of European Integration*, Vol. 29, 4, pp. 481-502.

PIERSON, P. (2000), « Path Dependence, Increasing Returns, and Political Science », *American Political Sciences Review*, vol. 94, 2, pp. 251-267.

ROBERT, C. (2001), « L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, vol. 2, 3., pp. 40-41.

SCHIMMELFENNIG, F. (2005), « The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », in F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds). *The Politics of European Union Enlargement : Theoretical Approaches*, London, Routledge, pp. 142-171.

SCHRIJVERS, A. (2007), « What Can Turkey Learn From Previous Accession Negotiations? », in E. Lagro, K. E. Jørgensen (eds.), *Turkey and the European Union. Prospects for a Difficult Encounter*, New York, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 29-50.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *Conseil européen, Conseil européen de Copenhague - Conclusions de la présidence, Copenhague, 21-22 juin 1993*, SN 180/93. Bruxelles, 1993. 21 p.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE*, Conseil européen du 17 et 18 juin 2004, Bruxelles, 19 juillet 2004, 10679/2/04, REV 2

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *CONCLUSION DE LA PRÉSIDENTE*, Conseil européen 10 et 11 décembre 1999, 00300/1/99, paragraphe 11.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *CONCLUSIONS DE LA PRÉSIDENTE*, Conseil européen du 17 et 18 juin 2004, op. cit.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL, *Conseil européen 16 et 17 décembre 2004, Conclusion de la présidence*, 16238/1/04, paragraphe 23

SMITH, A., LEQUESNE, C. (1997), « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Cultures & Conflits*, 28, hiver 1997, pp. 2-15.

TSOUKALIS, L. 'The JCMS Lecture: Managing diversity and change in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 44(1), 2006, pp. 1–15. C. Arvanitoploulos (eds), *Turkey Accession to the EU, an unusual candidacy*, Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 2009.

VERNEY S. (2007), «The dynamics of EU accession: Turkish travails in comparative perspective », *Journal of Southern Europe and Balkans*, vol. 9, 3, dec., pp.307-322

LİZBON ANLAŞMASI SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİNDE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

THE NOTION OF PUBLIC ADMINISTRATION AFTER THE LISBON TREATY

Yrd. Doç. Dr. M. Hakan KESKİN¹

ÖZET

Üye ülkelerin farklı karakteristiklere sahip olmaları nedeniyle Avrupa Birliği'nde tek tip kamu yönetimi yaklaşımının uygulamak mümkün değildir. 2000'li yıllardan sonra kamu yönetim anlayışında yaşanan değişimin AB'ne yansımaları son genişlemenin sonuçları ve küresel krizin etkisi ile biçimlenmiştir. Kamu yönetim tiplerinin, ulus üstü bir yapı olan AB bünyesinde (Topluluk seviyesinde, üye ülke ile Topluluk arasındaki ilişki sürecinde ve üye ülkenin iç yönetiminde olmak üzere) farklı seviyelerde uygulandığı görülmektedir. Lizbon Anlaşması ile yapılan değişimler Topluluğun kamu yönetimi uygulamalarını da etkileyecek niteliktedir. Lizbon Anlaşması, AB bünyesinde kamu yönetimi anlayışının işlevselliği açısından kayda değer değişimlere neden olmuştur.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Yönetimi, Avrupa Birliği, Lizbon Anlaşması, Yerellik, İyi Yönetim.*

ABSTRACT

Due to member's various characteristics, it is not possible to apply a uniform public administration approach within the EU. In the light of the changes of its concept after the 2000's, the public administration of the Community has been shaped by the the last enlargement and the global financial crisis. Typologies of public administration are applied at different levels (Community and member levels and the relationship between members and the Community) the EU. Lisbon reforms has affected public management Community's practices and caused drastic changes in the concept of EU's public administration in terms of functionality.

Key Words: *Public Administration, the European Union, the Lisbon Treaty, Subsidiarity, Good Governance.*

¹ Türk Hava Kurumu Üniversitesi İşletme Fakültesi

GİRİŞ

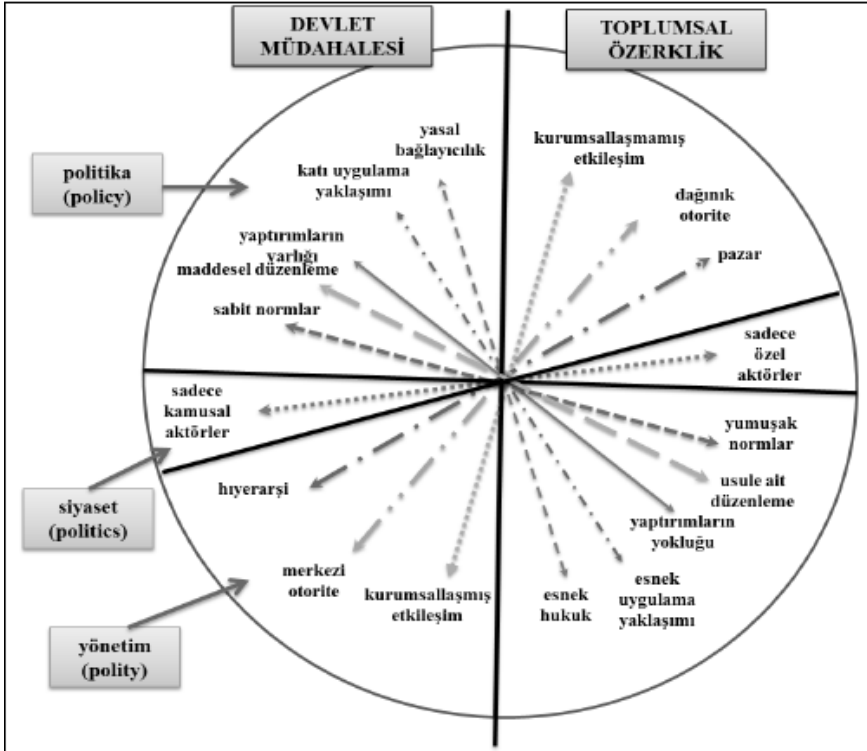
Avrupa Birliği'nde (AB) kamu yönetimi konusu üzerinde çalışmalar (Joerges vd., 2001; Heritier, 2002- 2003; Eberlein ve Kerwer, 2002; Knill ve Lenschow, 2003; Schout ve Jordan, 2008: 957; Citi ve Rhodes, 2007; Kohler ve Rittberger, 2006; Jugović, 2012; Jachtenfuchs, 2001) her geçen gün artmaktadır. Bu çalışmaların [27 üye ülkenin her birisinin farklı fiziksel, ekonomik, iklimsel ve sosyal karakteristiklere sahip olmaları nedeni ile] AB'de tek tip kamu yönetimi yaklaşımı olmadığı konusunda uzlaştıkları görülmektedir (Treib vd. 2007: 15). 2000'li yıllardan sonra kamu yönetim anlayışında yaşanan değişim (Pierre, J. 2000) AB'nin kamu yönetim anlayışını da etkilemiştir (Schout ve Jordan, 2008: 961). AB'nin 2004 yılında yaşadığı kapsamlı genişlemenin sonuçları (Schimmelfennig, 2008: 930-932) ve 2007 yılında başlayan küresel ekonomik krizin etkileri (Hishow, 2009: 20-37), Topluluk seviyesinde yaşanan kamu yönetim anlayışındaki değişimin (Trumpf, 1999; Borra's, S. ve Jacobsson, 2004: 185-208; Scharpf, 2002: 645-70) biçimlenmesinde en önemli etkenlerden olmuştur. Komisyon 2001 yılında yayınladığı beyaz kitap (The Commission of the EU, 2001: 10) ile 'iyi yönetim' [good governance] adı altında yeni bir tartışmayı başlatmış, Topluluk adına oluşturulacak politikaların bundan sonra şeffaf, katılımcı, hesap veren (sorumluluk taşıyan), etkili, makul ve olabildiğince yerellik (subsidiarity) ilkesine uyumlu olmasını önermiştir. Komisyon bu yaklaşımını daha sonra yayınlanan dokümanlarında (European Commission 2002a, 2005a, 2005b) *daha iyi düzenleme* [better regulation] olarak ifade etmiştir. Ancak elde edilen sonuçlar konusunda, zaman içerisinde tereddütler oluşmuştur. Kimilerine göre, AB'nin yönetim ile ilgili yaklaşımları, daha güçlü bir 'yatay' [politika koordinasyonu /horizontal] boyuta sahip olmuştur (Zeitlin ve Pochet, 2005). Bunun yanı sıra o döneme dek AB'de kullanılmakta olan yönetim biçimlerinde bu prensiplerin etkilerinin pek açık olarak görülmediğini ileri sürenler olduğu gibi (Radaelli ve de Francesco, 2007), konsantre hedefler konulmaması, zayıf siyasi liderlik, ulusal seviyede üzerine düşülmemesi gibi (Kok 2004; Council of the EU, 2006) nedenlerden dolayı hiçbir etkisi olmadığı da savunulmuştur (Eberlein ve Newman 2007; Citi ve Rhodes, 2007). Bu çalışma AB'deki kamu yönetim anlayışını, bu tartışmaların ışığında ve teorik yaklaşımların desteğinde, (*Lizbon öncesi* ve *Lizbon sonrası* mukayesesi ekseninde) incelemektedir.

1. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi üzerinde yapılan literatür taraması yapıldığında, çok farklı anlayışlara rastlamak mümkündür. Üstelik aynı konseptin farklı biçimlerde ele alındığı ve yorumlandığı da görülmektedir. Kamu yönetimini üç

paradigma (gelenekçi dönem, politika dönemi ve programlar dönemi) altında ele alan çalışmalarla birlikte, (yönetim-siyaset ayrımı dönemi, prensipler dönemi, siyaset bilimi dönemi, iş yönetimi dönemi ve kendi başına kamu yönetimi dönemi olarak) farklı bölümlere ayırarak inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Bunlardan başka değişik sınıflandırmalar yaparak (klasik [eski] kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yeni kamu işletmeciliği paradigması ve yeni kamu hizmeti olarak) kamu yönetimini inceleyen çalışmalara da rastlamak mümkündür (Denhardt, 2011; Henry, 2004:30; Gültekin, 2012:87). Çalışmanın hacmi dikkate alınarak, Treib ve arkadaşları (Treib vd., 2007:15-16) tarafından hazırlanan şekil, tarafımızca yeniden düzenlenerek verilmiş ve literatürde geçen ve üzerinde tartışılan yönetim biçimleri (modes of governance) gösterilmeye çalışılmıştır.

Şekil 1: Yönetim Biçimleri



Kaynak: Treib vd., 2007:6.

Dairesel yapıdaki şekil incelendiğinde *devlet müdahalesi* ve *toplumsal özerklik* olmak üzere şeklin ortadan ikiye ayrıldığı görülecektir. Şekilde kamu yönetimi literatüründe tartışmaların belirleyicisi olan argümanların

buldukları bölgeler, ait oldukları yönetim biçimlerine göre belirlenmiştir. Her argümanın anlayış bakımından ötekisi, oklar ile tam karşısındaki zıttı ile birleştirilmiştir. Ayrıca *kurumsal nitelikler* olarak ifade edilen ve *yönetim (idari boyut)* olarak tercüme edilen *polity*; *seçkin aktörler* olarak tanımlanan *siyaset* olarak tercüme edilen *politics* ve *politika enstrümanları* olarak tanımlanan ve *politika* olarak tercüme edilen *policy* kavramlarının içeriğini dolduran argümanların bulunduğu gölgelerde şekilde belirtilmiştir. Yazarların [kendi kabulleri de bu şekildedir] literatürde sıkça refere edildiği gibi yeni ve eski anlayışa itibar etmedikleri dikkat çekmektedir. AB bünyesindeki karar alma mekanizmalarını kullanarak bu şeklin daha anlaşılır olmasını sağlamak mümkündür. AB Komisyonu ve Adalet Divanının etkin olduğu kararlarda, AB zorlayıcı politika uygulamaları ile hiyerarşik bir yönetim biçimi göstermekte ve şekildeki dairenin sol alt bölümde yer almaktadır. Buna karşılık üye ülkeler arasında konsensüs sağlamakta karşılaşılan zorluklar nedeniyle daha esnek enstrümanlar ile esnek uygulama yaklaşımı ile şekildeki dairenin sağ alt bölümde yer almaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, şekilde literatürde geçen kamu yönetimi anlayışları, onları oluşturan argümanlarla desteklenecek şekilde bütünsel bir anlayışla gösterilmeye çalışılmıştır.

2. KAMU YÖNETİMİ TİPOLOJİLERİ VE AB'DEKİ UYGULAMALARI

Kamu yönetim tipolojileri, Treib ve Heidbreder'in iki farklı yaklaşımı üzerinden değerlendirilmiştir. Bunlardan ilkinde (Tablo 1) AB örneği üzerinden [Topluluk ve üye ülke seviyesinde] baskı, hedef koyma, çerçeve mevzuat ve gönüllük olmak üzere yönetimin dört farklı tipolojisi (Treib vd., 2007: 14-15) ele alınmıştır.

Tablo 1: Yönetimin Dört Farklı Tipolojisi

| Yönetim modları | | yasal enstrüman | |
|-----------------|-------|-----------------|-------------------|
| | | bağlayıcı | bağlayıcı olmayan |
| uygulama | rijid | baskı | hedef koyma |
| | esnek | çerçeve mevzuat | gönüllük |

Kaynak: Treib vd., 2007:14.

Baskı, yasal düzenlemelerle net olarak belirlenmiş uygulamalar bütünlüğünü ifade etmektedir. AB'nin çıkarmış olduğu yönergeler (regulation) ile hükümetlerin kendi iç uygulamalarına müdahale ettiği örneğinde olduğu gibi, bu yönetim biçiminde kamu adına icra makamı elastik değildir. Kurucu anlaşmaların belirlediği (*üye ülkelerin egemenlik haklarını Topluluğa devrettiği ve AB'nin etkin biçimde ortak politika uyguladığı parasal birlik gibi*) alanlar örnek olarak gösterilebilir. Ancak bu tür alanlarda bile konsensüs sağlamanın zorluğu Birleşik Krallık, Danimarka gibi ülkelerin Euro bölgesi dışında

kalmaları ile görülmektedir. *Gönüllülük*, geleneksel olarak kullanılan yönetme biçiminin tam karşıtı olan uygulamadır. Bu usulde üye ülkeler kurucu anlaşma, yönerge gibi yasal düzenlemelerle zorlanmamaktadır. Bunun yerine genel hedeflere konulmakta ve üye ülkelerin bu hedeflere kendi rızaları ile uymaları beklenir. AB sosyal politikası kapsamında uzun vadeli genel istihdam hedeflerinin belirlenmesi bu usule örnek olarak gösterilebilir. Bu nedenle bu yönetim biçimi uluslararası yapının en düşük seviyeli biçimidir. *Hedef koyma* gönüllülük yöntemine benzemekle birlikte daha detaylı tavsiyeyle içermesi ile diğerinden ayrılır. Gönüllülük yönteminde konulan uzun vadeli genel istihdam hedeflerine, *hedef koyma* usulünde kadın çalışan oranlarının eklenmesi ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması tavsiye edilenlerin sıralanması örnek olarak verilebilir. *Çerçeve mevzuat* adı verilen son yönetim biçiminde nihayetinde yasal bir bağlayıcılık söz konusudur. Bununla birlikte üye ülkeler kendilerine sunulan politika seçeneklerinden birisini uygulamakta serbesttir. Yasal bağlayıcılığı olmayan yönergelere göre daha esnek olan Komisyon veya Konsey direktifleri ile düzenlenen birçok alan bu konuda örnek olarak gösterilebilir. *Çerçeve mevzuat* modunda AB'nin üye ülke üzerinde bağlayıcılığı *baskı* moduna göre düşük, *hedef koyma* moduna göre ise daha yüksektir.

Diğer yaklaşımda Heidbreder, *Avrupa İdari Alanı* (European Administrative Space) üzerine yaptığı inceleme kapsamında yönetim modları hiyerarşik olan ve olmayan olarak iki guruba (Tablo 2) ayırmış ve yönetimin tabi olduğu ulusüstü yapının koyduğu kuralların tipine (açık veya kapalı) göre sonuçları incelemiştir (Heidbreder, 2011: 711-713).

Tablo 2: İç Kamu Yönetimini Etkileyen Ulusüstü Argümanlar

| Yönetim modları | Ulusüstü Kural | |
|--------------------|----------------------|------------------|
| | açık | kapalı |
| hiyerarşik | idari standart | idari yönetmelik |
| Hiyerarşik olmayan | gönüllü koordinasyon | politika uyumu |

Kaynak: Heidbreder, 2011:712.

Tabloda *açık* (*explicitly*) olarak geçen terim idari yapının, pratiklerin, organizasyonların ve davranışları belirleyen ulusüstü kuralın bağlayıcılığı durumunu açıklamak için kullanılırken, *kapalı* (*implicitly*) terimi ise iç idari yapı uygulamaları gerektiren politika hedeflerinin gerçekleştirilmesindeki tercihlerin (maksatlı/bilerek) durumunu ifade etmektedir. İdari yapıyı ve idari yönetimi ilgilendiren maksatlı kurallar kamu yönetiminde yatay bir yapıyı oluşturmaktadır. Maksatlı olmayan politikalar ise kamu yönetimini kapalı olarak etkilerken yan etki olarak 'belli' bir politikayı başarmayı gerektiren zorlamaları da içermektedir. Etkin bir politika uygulamasını gerektiren ulusüstü bir kuralı, [dolaylı da olsa] idari bir değişim takip etmekte, ancak sonuç olarak, kalıcı politika hedeflerinde başarı

sağlanmaktadır. Ulusüstü düzenlemelerde, interaktif modların hangisinin tercih edileceği daha çok ulusal aktörlerin etkinliğine göre belirlenmektedir. İlişki ulus üstü otorite ile ulusal birimler arasında ise ve ulus üstü otorite yaptırım gücüne sahipse hiyerarşik mod tercih edilmekteyken, tam aksine hiyerarşik olmayan ilişki, yaptırım gücüne ihtiyaç duymamaktadır. *Hiyerarşik* ve *açık* kutucukların kesiştiği *idari standart* yazılı alan daha kapsamlı idari standartlar gerektirmektedir. Bağlayıcı karakteri nedeniyle, bu standartların meşruiyeti yasal düzenlemelerle ve demokratik temsil ile desteklenmektedir. Bu alanda tüm kamu yönetimleri için evrensel olarak geçerli olan ve yatay olarak uygulanan hukuk kuralları esas alınır ve AB için Kurucu Anlaşmalar ve yönergelerle konulan kurullarla düzenlenen alanlar örnek olarak verilebilir. Bunun tam tersine *hiyerarşik olmayan* ve *kapalı* kutucukların kesiştiği *idari yönetmelik* yazılı alan daha çok gönüllü [koordine etme] esasına dayalı yönetim biçimine işaret eder. Burada söz konusu seçim, devlet içi mesele olarak ele alınır ve son kararı ulusal devlet verir. Topluluk adına üye ülkelerin serbest bırakıldığı ve *karar* [decision] ile bağlanan alanlar bu konuya örnek olarak verilebilir. Aslında doğrudan ulusal kamu yönetimlerine yönelik *açık* ulusüstü kurullar, bağladıkları üye ülkelerin ve aktörlerin kendi gönülleri ile politika opsiyonları oluşturmaları nedeni ile *spesifik modeller* gelişimine de katkı sağlamaktadırlar. AB komisyonu (bu noktadan bakıldığında) Topluluk ortak politikalarında icra gücüne [sosyal fonlar, tarım fonları, vb.] sahip olsa da, alanda uygulama [Komisyonda değil] yerel yönetimlerde. Diğer taraftan Komisyon'un kendisine ait icra gücü olmasa, *ulusüstü kurullar* sadece *hiyerarşik olmayan* biçimde uygulanabilecektir. Bu durumda *ulusüstü* yapının ulusal kamu yönetimleri üzerinde otorite ve yetki anlamda hiçbir değeri olmayacaktır.

3. LİZBON ANLAŞMASI ÖNCESİNDE AB'DE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Maastricht Anlaşması ile birlikte 1992 yılında Avrupa Topluluklarından, Avrupa Birliğine dönüşen (The Maastricht Treaty, 1992: title II, article G, [4-Throughout the Treaty]) Topluluğun, daha önce denenmemiş iki önemli hedefi (ekonomik ve parasal birliği oluşturmak [diğeri ise ilkinin müteakip] siyasi birliği sağlamak) olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda oluşturulan hedeflere ulaşabilmek amacıyla, üye ülkeler arasındaki işbirliği için, üç sütunlu (birinci sütun Avrupa Toplulukları, diğeri Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP, [Common Foreign and Security Policy/CFSP]) üçüncü sütun ise Adalet ve İçişleri) bir yapı oluşturulmuştur (Torma, 2011: 23). İkinci sütunda (üye ülkelerin ulusal egemenlik haklarını Topluluğa devretmekten çekinmeleri nedeniyle) öngörülen hedefe ulaşamamış ve sonuç olarak Topluluk dış politikasının beklendiği etkinlikte oluşturulamamıştır. Bu nedenle AB'nin küresel aktör misyonunda başarı sağlayamaması (Rieker, 2009: 703) sıkça eleştirilen konulardan birisi olmuştur. Üçüncü sütunda

Amsterdam Anlaşması ile 1997 yılında değişikliğe gidilmiş ve dokuz işbirliği alanından, yedisi üçüncü sütuna aktarılmıştır. Böylece Tek Avrupa Senedi ile ilk defa şekillenmeye başlayan üçüncü sütunun (Ökmen ve Canan, 2009: 148) adı *Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği* olarak değiştirilmiştir.

Nice Anlaşması (The Nice Treaty, 2001: C 80/1-77), AB’de bu anlamda değişiklik getirmemiş olmasına rağmen, en kapsamlı genişlemenin [genişleme sürecinin aday ülkelerde ki farklı etkileri üzerine yapılmış çok sayıda çalışma bulunmaktadır (Icoz, 2011: 511; Ionita ve Inan 2008:215-244; Cantürk, 2009: 86-104).] alt yapısını belirlemesi [ortaklık anlaşmalarının imzalanmasının ardından üye sayısı 2004 yılında 25’e, ardından 2007 yılında 27’ye yükselmiştir.] açısından AB için bir dönüm noktası olmuştur. Ancak, Topluluk, ne Maastricht Anlaşması, ne Amsterdam Anlaşması, ne de (daha önce bahsedildiği gibi) Nice Anlaşması ile kendine has kurumsal bir yapı oluşturulamamıştır. Topluluğun üç sütununda farklılık sadece işbirliği alanlarında (ortak politikalar olarak da anılan) değil, aynı zamanda işlevsellik modellerinde de görülmektedir. Birinci sütunda işlevsellik *Topluluk modeli prensibine* [her kurumun söz hakkı olduğu, kararların Komisyon tarafından (Konsey, Parlamento ve ilgili aktörlerin katılımı ile) hazırlandığı, *nitelikli çoğunluk* usulü ile oylandığı] göre yürütülürken, ikinci ve üçüncü sütunda işlevsellik *büyükler arası model prensibine* [kararların oybirliğini gerektirdiği ve sadece Konsey tarafından verildiği] dayanmaktaydı.

Schout ve Jordan tarafından Cardiff sürecinde enerji konusu (literatürde diğer alanlarda [örneğin iç pazar (Lottini 2010), entegrasyon çalışmaları (Trondal, 2007) veya kriz yönetimi (Bossong ve Benner, 2010)] üzerinden kamu yönetimi pratiklerini inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır.) özelinde geliştirilen örnek konunun daha açık ortaya konulması adına katkı sağlayabilir:

Tablo 3: Lizbon Anlaşması Öncesine Ait Enerji Politikası Özelinde Bir AB Uygulaması

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- DG (DG Environment [veya Directorate-General-Environment European Commission]’ın kısaltması) olarak ifade edilen ve AB Komisyonu bünyesinde sektörlere göre oluşturulmuş sayıları 40’a yaklaşan birimler [ıcracı müdürlükler] ve bunların müşterek çalıştığı ulusal yapılar yeni bir politika oluşturmaya başladıklarında, bu politikanın çevresel etkilerini dikkate almak durumundadır. Bununla birlikte kendi politikalarının hedeflerini de gözetmek durumunda olduklarından eşit durumda yatay koordinasyonun sağlanması çoğunlukla mümkün olmayabilmektedir.- Öncü durumunda olan DG (bu örnekte çevreden sorumlu olan), çıkarların korunması için diğer DG’lerin gündemlerini izlerler.- Politika oluşum sürecinde DG’ler ve ulusal yapılar, [AB] Konsey’inin kendi |
|--|

politikalarını destekleyeceklerinden şüphe duymamaları gerekmektedir. Bir başka ifade ile yatay koordine ve sorumluluk içinde olan tüm taraflar, Konsey'in belirlenen hedefleri, tereddütsüz destekleyeceğini bilerek motive olurlar. DG'lerin yeni önerileri hazırlarken destek olan ulusal bürokratlar, kendi ülkelerinin çevresel etkilerin takipçisi olacağını ve özellikle etki değerlendirmelerine katılacaklarını ifade ederler.

- Çevre departmanlarında görevli ulusal bürokratlar kendileri ile ilintili sektörleri izlerler. AB gibi çok farklı seviyelerde yönetim pratiklerinin görüldüğü yapılarda çevre birimlerinde görevli bürokratlar, karar alma sürecinin her aşamasında Komisyondaki DG'lere baskı yapmak ve çevre alanında müzakere eden bürokratların ve Konseyin çevre konularını dikkate alındığını temin etmek üzere sektördeki uzmanları takip ederler.

Kaynak: Schout ve Jordan, 2008: 964.

4. LİZBON ANLAŞMASI SONRASINDA AB KAMU YÖNETİMİ

Lizbon Anlaşmasının² 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi [2007'de imzalanmıştır] ile AB'de kamu yönetimi anlayış değişiminde yeni bir aşamaya geçilmiştir. Lizbon Anlaşması ile Topluluk kendine has yeni bir kurumsal yapıya kavuşmuştur. Üç sütunlu karar alma sistemi terkedilerek önceki sistemde, birinci sütunda kullanılan karar sistemi diğer alanlara da şamil olmuştur. *Demokrasi açığı* olarak ifade bulan AB kurumsal yapısı, nispeten daha demokratik bir yapıya dönüşmüştür. Topluluk ile üye ülkeler arasındaki ilişki daha açık bir şekilde tanımlanmıştır (Torma, 2011:24).

4.1. Lizbon Anlaşması Sonrası AB'de Kurumsal Yapının Değişimi ve Kamu Yönetimi

Anayasal anlaşmanın reddinden sonra (Gamble, 2006:34-49; Uglend, 2009: 149-158), Lizbon Anlaşması ile AB üyesi ülkelerin vatandaşların kendi inisiyatifleri ile Topluluk karar mekanizmalarına daha fazla katılmasını, Topluluğun işleyişinin daha görünür hale getirilmesini ve *Avrupa halklarının sesi* olması beklenen ancak bu misyonunu yerine getirmesi tartışma konusu (Voermans, 2011:167-175; Brack, 2012:158) olan AB parlamentosunun Topluluk kurumları arasından daha güçlü hale (Jupille ve Caporaso,1999: 429-441) gelmesini hedefleyen bir dizi kurumsal reform (Keskin, 2010: 230-242; Gstöhl, 2011:182-188) yapılmıştır. Reform anlaşması olarak ilk kez Angela Merkel tarafından anılan Lizbon Anlaşması, (adından da [AB'nin

²Anlaşma metninin resmi olarak adı, *AB anlaşması ve AB'nin işleyişi Anlaşması* ([consolidated version of] the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union) olarak geçmektedir. Bu çalışmada *Reform Anlaşması* veya *Lizbon Anlaşması* olarak ifade edilmiştir.

Fonksiyonelliği Anlaşması/ the Treaty on the Functioning of the EU] anlaşılacağı gibi) AB bünyesinde kamu yönetimi anlayışının işlevselliği açısından değişimlere neden olmuştur.

Daha önceki kurucu anlaşmaları değiştiren Lizbon Anlaşması'na göre, Topluluğun idari yapısını oluşturan kurumlarda (Consolidated Version of the Treaty on the EU, madde 13) (Avrupa [Birliği] Parlamentosu, Avrupa [Birliği] Bakanlar Konseyi, Avrupa [Birliği] Konseyi (Zirvesi), Avrupa [Birliği] Komisyonu, Adalet Divanı, Avrupa [Birliği] Merkez Bankası ve [Avrupa Birliği] Sayıştay) yaşanan kamu yönetimi konularında etkili olacağı değişimler tabloda özetlenmiştir:

Tablo 4: Lizbon Anlaşmasının (Ulusal Parlamentoların Rolüne ve Topluluk Kurumlarındaki Kamu Yönetimi ile İlgili Konularda Getirdiği Değişimler

| | |
|---|--|
| Avrupa [Birliği] Parlamentosu ve Ulusal Parlamentolar | Kamu yönetimi açısından Lizbon Anlaşmasının en belirgin değişimlere neden olduğu AB kurumudur. Anlaşma Parlamento Komisyonun faaliyetlerini izleme ve yönlendirme konusunda öncesine göre daha fazla yetki vermiştir. Ayrıca Parlamento karar alma sürecine daha fazla etkin hale gelmiştir. AB vatandaşları tarafından doğrudan yapılan seçimlerle belirlenen üyelere oluşturulduğundan Parlamento Avrupa halklarının doğrudan temsil edildiği iki kurumdan (diğeri AB üyesi ülkelerin hükümet ve devlet başkanlarının [doğrudan kendi halkları tarafından seçilirken diğer kurum üyeleri atanmaktadır] bir araya geldiği AB Konseyi) birisidir. Lizbon Anlaşması ile (751 parlamenter) sınırlanan üye sayısı, olası genişlemeler sonrası, [yeni katılacak üyelerin demografik kapasitesine göre] Avrupa halkların parlamentoda temsil sayısını sınırladığından kamu yönetimi açısından eksiklik olarak görülebilir. Ancak ulusal parlamentoların Topluluk seviyesinde karar mekanizmalarına doğrudan katılması AB kurulduğundan sonra ilk kez Lizbon Anlaşması ile mümkün olmuştur. Anlaşma, kamu yönetimi açısından önem taşıyan <i>yerellik ilkesi</i> adına Ulusal Parlamentolara, (<i>sarı kart sistemi olarak da anılan</i>) AB kurumları tarafından hazırlanan önerileri <i>değerlendirme yetkisi</i> ile donatmıştır. Lizbon Anlaşmasına göre, öneriyi hazırlayan AB kurumu, Ulusal bir Parlamentodan (sekiz haftalık süre içerisinde) gelen eleştiriyi dikkate alarak önerisini geri çekebilir, değiştirebilir veya önerisini değiştirmeden olduğu gibi korumak konusunda ısrarcı olabilir. Ancak üçüncü seçenekte, yani önerisinde ısrar etmesi durumunda, ısrar kararının gerekçesini açıklamak durumundadır. Lizbon Anlaşması, bundan başka, Ulusal Parlamentolara ([turuncu kart sistemi olarak da anılan] ancak sarı kart sistemine göre etkinliği daha az olan) yeni bir mekanizmayı işletme hakkı da tanımıştır. Ulusal Parlamentolara bunun da ötesinde (sadece sınır sorunları ile ilgili olarak [<i>kırmızı kart sistemi olarak anılan</i>]) veto yetkisi vermiştir. Bir başka ifade ile Anlaşma tek bir Ulusal Parlamento'ya bu konuda Topluluğun durdurma yetkisi vermiştir. (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 7-10-14) |
|---|--|

| | |
|---|--|
| Avrupa [Birliği] (Bakanlar) Konseyi | Üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan Bakanlar Konseyinde alınacak kararlarda üye ülkelerin sayısının toplam üye sayısının yüzde 55'i olması (27 üye için en az 15 üye [bloke için en az 4 üye]) gerekmektedir. Anlaşmaya göre bu oranın Topluluğun nüfusunun yüzde 65'ini temsil ediyor olması koşulu aranmaktadır. Ayrıca Anlaşmada bir kararın bloke edilmesi için en az dört üye ülkenin <i>hayır</i> oyu kullanması gerektiği belirtilmiştir. (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 16). İklim değişikliği, enerji arz güvenliği, acil insani konular gibi konularda nitelikli çoğunluk ile karar almak Lizbon sonrasında mümkünken, dış politika, güvenlik sorunları, vergi konuları ve sosyal güvenlik gibi konularda eskiden olduğu gibi oybirliği (her üyenin evet demesi) gerekmektedir. Kamu yönetimi açısından bir önerinin (proposal) tartışılması ve oylanması durumunda Konsey toplantılarının Anlaşma gereği izlenebilecek olması şeffaflık ilkesi açısından önem taşımaktadır. |
| Avrupa [Birliği] Konseyi (Zirvesi) | Avrupa Konseyi, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının bir araya gelerek (daha önceki süreçlerde daha alt seviyelerde altyapısı oluşan) kararların alındığı bir yapı olması adına Topluluk içinde kamu yönetimi anlayışı için önemli bir yapıdır. Kararlar ait oldukları alana göre Anlaşmada belirtilen şekilde konsensüs ile alınır (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 15). |
| Avrupa [Birliği] Komisyonu | Komisyon Topluluğun icra birimi (geleneksel demokratik rejimlerdeki hükümetlere benzer şekilde) olarak kamu yönetimi anlayışının izlenmesinde en etkin kurumların başında gelmektedir. Lizbon Anlaşmasına göre, Komisyon (ODGP haricinde) Topluluğun temsilcisidir. Yasal düzenlemelerin (Anlaşmada belirtilen istisnalar dışında) hayata geçirilmesi süresi Komisyonun önerileri (proposals) ile başlamaktadır. Lizbon Anlaşmasına göre Komisyon Başkanı Konsey tarafından (nitelikli çoğunluğa dayalı seçimle) önerilen adaylar arasından Parlamentonun onayı ile seçilir. 2014 sonrasında (Konsey aksi yönde karar almazsa) Komisyon üye sayısı 2/3 oranında azalacaktır. ODGP yüksek temsilcisi aynı zamanda Komisyonun başkan yardımcısıdır (Official Journal of the EU, article 13: 25). |
| Adalet Divanı | Topluluğun yasal yapısı içinde belirlenen kuralların AB üyeleri ve kurumları tarafından ihlal edilmesi durumunda devreye giren ve verdiği kararların bağlayıcı olması ile birlikte, kamu yönetiminde yapılan hataları yasal anlamda düzelten kurum olması açısından önem taşımaktadır. (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 19) |

4.2. Lizbon Anlaşması Sonrası AB Karar Alma Mekanizmasında Değişimler ve Kamu Yönetimi

Topluluk genişledikçe [üye sayısı arttıkça], tüm üyelerin bir konuda hem fikir olmaları daha da güçleşmiştir. Bu da AB'nin dış politika konusunda tek ses olmasını zorlaştırmakla kalmayıp, Topluluğun *küresel aktör olma* misyonunda başarılı olmasını imkânsızlaştırmaktadır. Lizbon Anlaşması ile (karar almayı belli seviyede çözüm olması adına) *ortak karar alma prosedürü* [co-decision procedure] adı verilen yeni bir karar alma mekanizması getirilmiştir. Bu mekanizma ile ulusal parlamentolar, üçüncü sütunda

[Güvenlik ve Adalet Konularında İşbirliği /Police and Judicial Cooperation on Criminal matters (PJCCM)] (Christiansen et.al, 2012:689) ve tarım konularında olmak üzere 40'dan fazla konuda AB karar mekanizmasına dâhil edilmiştir. Çift kademeli ABD senatoda her eyaletten iki üye bulunurken Temsilciler Meclisinde nüfusa göre temsilci sayısı belirlenmektedir. Oysa AB'nin mevcut sisteminde nüfusu kalabalık ülkeler Parlamentoda sandalye sayılarını zirvelerde ve Konseylerde ise karar mekanizmalarını domine etmektedir. Önceleri nüfusunun yanı sıra, ekonomik ve siyasi etkenler de söz konusu iken, Lizbon sonrası ülkelerin Topluluk kurumlarındaki temsili ve karar alma mekanizmalarındaki güçleri sadece nüfusa bağlanmış olması dikkat çekmektedir.

4.3. Lizbon Anlaşması Sonrasında Bireylerin Hakları Açısından Değişimler ve Kamu Yönetimi

AB vatandaşlığı, (*Topluluk üyesi bir ülke vatandaşı olmakla kazanılan, aynı ülkenin vatandaşlığının kaybedilmesi ile sona erecek şekilde*) Maastricht Anlaşması (Zsófia 2009: 2-8) ile oluşturulmuştur. AB vatandaşları, serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, oy verme ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılma hakkı, diplomatik ve konsolosluk korunma hakkı, Avrupa Parlamentosuna dilekçe vermek, Ombudsmana başvurma hakkı, Topluluk resmi lisanlarından birisi ile Topluluk kurumlarına yazmak ve aynı lisanda cevap almak hakkı gibi bir takım haklara Maastricht anlaşması ile kavuşmuşlardı. Ancak Lizbon Anlaşması sonrasında yeni bir hak daha elde ettiler. Bu hakkı kullanabilmek için AB vatandaşlarının üye ülke içinde (Tablo 5'de verilen sayıda) imza toplaması ve belli bürokratik hazırlıkları yapması ön koşulu aranmaktadır. AB vatandaşları tarafından verilen öneriyi alan (10. madde) Komisyon (11. ve 12. maddeler) gecikmeksizin öneriyi resmi internet sitesinde yayınlamak ve dört ay içinde inceleyerek bir iletişim belgesi hazırlamak [ve inisiyatif hazırlayana, Parlamenteoya ve Konseye bildirmek] durumundadır (European Commission, 2010: 19). Olumlu gibi görünmesine rağmen, sürecin bütününe Komisyon tarafından manipüle edilecek şekilde dizayn edilmiş olması nedeni ile sonuçları açısından çok olumlu getirileri olması beklenmemektedir.

Tablo 5: AB Vatandaşlarının Öneri Geliştirilebilmesi İçin Gerekenler

| Her Üye için Gereken Min. İmza Sayısı | | | Müracaatta Gereken Bürokratik Hazırlıklar | |
|---------------------------------------|-------|-------------|---|---|
| Avusturya | 14250 | Belçika | 16500 | <ul style="list-style-type: none">- Vatandaşların başlatmak istedikleri inisiyatifin başlığı (100 karakterden az olacak)- İnişiyatifin içeriği (200 karakterden az olacak);- Komisyonun icra için davet edildiği önerinin hedeflerinin tanımlanması (500 karakterden az olacak);- Komisyonu icra için yasal zemini oluşturan Anlaşmaların belirtilmesi;- Organizasyonu yapanın (eğer kurum veya kuruluş ise yasal temsilcisinin) tam kimlik bilgileri, posta ve e-mail adresi ile- Önerinin kaynak ve parasal kaynakları belirtilmek durumundadır. |
| Çek Cnmh. | 16500 | Danimarka | 9750 | |
| Fransa | 55500 | Almanya | 72000 | |
| İrlanda | 9000 | İtalya | 54750 | |
| Lüksemburg | 4500 | Malta | 4500 | |
| Portekiz | 16500 | Romanya | 24750 | |
| İspanya | 40500 | İsviç | 15000 | |
| GKRY | 4500 | Bulgaristan | 13500 | |
| Finlandiya | 9750 | Estonya | 4500 | |
| Macaristan | 16500 | Yunanistan | 16500 | |
| Litvanya | 9000 | Letonya | 6750 | |
| Polonya | 38250 | Hollanda | 19500 | |
| Slovenya | 6000 | Slovakya | 9750 | |
| B.Krallık | 54750 | | | |

Kaynak: European Commisison, 2010:19.

4.4. Lizbon Anlaşması Sonrasında Yerellik İlkesi

Üzerinde en çok tartışılan ilkelere birisi olan *yerellik (subsidiarity)* ilkesi AKÇT Anlaşmasınının 95. maddesi ile AB müktesebatına dâhil olmuş en eski Topluluk prensiplerinden birisidir. Hemen tüm anlaşmalarda [birincil mevzuat] bir şekilde ancak farklı biçimlerde yer almıştır. Topluluk düzleminde üye ülkeler seviyesi olabileceği gibi yerel yönetimlere işaret ettiği de olmuştur. Günümüzdeki anlamına en yakın şekli, Tek Avrupa Senedindeki yer aldığı biçimdir. Küresel, bölgesel ve yerel dinamikler perspektifinde, *yerellik* ilkesi, güncel dinamikler ışığında ele alındığında AB’de yerel yönetimlere yönelik iki baskın düşüncenin (Ökmen ve Canan, 2009: 152) varlığından söz edilebilir. Bunlardan ilki (Topluluğa entegre olma sürecinin gücü doğrultusunda) üye ülkelerin AB’ne devrettiği egemenlik devir alan sayısı attıkça yerel yönetimlerin öneminin azalacağı yönündedir. Diğerisi ise süreç içerisinde ulusal devlet yapısında daha da güçlenen ve üniter yapıyı tehdit etmenin de ötesinde Topluluğun bütünleşme sürecinde aykırılık veya direnç gösterecek sorun yaratacak seviyelere ulaşmasıdır. Avrupa içinde [İngiltere’nin yaşadığı Kuzey İrlanda sorunu ve bu kapsamda mücadele verdiği IRA terörü ile birlikte) en bilinen çatışmalardan birisi olan İspanya’nın ETA ile mücadelesi (Sabucedo et.al, 2011 :289-294) BASK bölgesi bu konuda her iki yaklaşımdan farklı bir sonuç doğurmuştur. Mücadele sürecinde İspanya’nın elini en çok rahatlatan hususlardan birisi İspanya’nın AB üyeliği olmuştur. Ayrılık yanlısı olanlara karşı kullanılan *Madrid’e değil Brüksel’e bağlı olma* yaklaşımı terörle mücadelede en etkin argümanlardan birisi olmuştur.

AB hukukuna Maastricht Anlaşması ile birlikte giren (second paragraph of Article B of the Treaty on EU, Article 3b of the EC Treaty) Adalet divanı tarafından dikkate alınmayan yerellik ilkesi Lizbon Anlaşması ile Topluluk yasal düzenlemelerinde daha fazla çok dikkate alınması gereken bir ilke haline gelmiştir (Kurpas 2007: 87). AB Parlamentosunun karar alma

sürecindeki etkinliğinin artırılması [Tablo 3’de detaylandırılmıştır] ve AB vatandaşlarına bireysel olarak yönetim sürecine daha çok katılmaları anlamında yeni haklar [4.3’de detaylandırılmıştır] tanınması bunun en belirgin destekleyicilerdir.

5. HOLLANDA, BİRLEŞİK KRALLIK VE AB KOMİSYONU ÖZELİNDE BİR KAMU YÖNETİMİ İNCELEMESİ

Schout ve Jordan’ın, AB’ni temsilen üç aktör üzerinden yapmış olduğu değerlendirmeler, Avrupa’da [AB’de] yeni yönetim anlayışının aktörler üzerindeki değişimi hakkında fikir verebilir (Schout ve Jordan, 2008: 965-970).

Seçilen üç örnekten Birleşik Krallık yoğun merkeziyetçi anlayışı ile daha yeni modların uygulanabilmesi adına güzel bir örnek teşkil etmektedir. Sürekli gözetim altında olması itibariyle Hollanda ikinci örnek olarak belirlenmiş, son örnek olarak AB’nin Topluluk seviyesinde icradan sorumlu birimi olan Komisyon seçilmiştir. Hollanda koordinasyon sistemi departmanların otonomluğu üzerine kurulmuştur. AB’nin kurucu üyesi olan Hollanda, [o dönemde Topluluğun tüm kararlarının *oy birliği* ile alındığı göz önünde bulundurulursa], Topluluk ile ilgili kararların alınmasında görece olarak daha aktifti ve ilişkiler en kıdemsiz bakanın başkanlık ettiği bir seri toplantılar (CoCo meeting/Coordination Committee) marifeti ile yürütülmekteydi. Daimi temsilcilerin (COREPER) önem kazanmasından sonra, AB Komisyonu tarafından geliştirilen yeni önerileri değerlendirmek üzere 1990’larda (BNC [Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen] adı verilen yeni bir komitenin oluşturulması gibi) sistemde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Ancak komitenin yeteri derecede uzman olmaması nedeniyle, yasal sorulara cevap vermek ve uygulama esnasına beliren sorunları çözmek için alt komiteler kurulması gereği ortaya çıkmıştır. Buna ilave olarak yeni oluşturulan yönetim kurallarının (kadın erkek eşitliği, işbirliğinin geliştirilmesi, idari maliyetler, yerellik ve çevre gibi konularda) değişik tipte etki değerlendirmeleri için sürekli bir arayış bulunmaktaydı. Ancak tüm bu gayretler, BNC’lerin analizlerinin kalitesinin artmasına kayda değer bir katkı sağlamamıştır. Bu nedenle, tüm sistemin daha pro-aktif hale getirmek için matris tipli yapıların oluşturulması ve adapte edilmesi süreci başlamıştır. Fakat reform tartışmaları sistemin istikrarına önem veren politik gündemle sınırlı kalmıştır. Merkezde değişiklikleri başlatmak, için mevcut kapasite yetersiz olduğundan, tartışmalar giderek marjinalleşmiştir. Başbakanlık ofisi (üzerine ilave güç almak gibi görüldüğünden) çok az mesafe kaydedebilirken Dışişleri, (reform konusunda her türlü tartışmanın bakanlığın performansının eleştirisi olarak görülmesi nedeni ile) oldukça sıkıntılı bir pozisyonda kalmıştır. Üstelik Başbakanlık ofisinde koordinasyon noktası

haline dönüşme endişesi de belirmiştir. Ayrıca, diğer idari birimler bağımsızlıklarından ödün verecekleri gerekçesi ile reformlar konusunda hiçbir tartışmaya girmemişler ve katkı sağlamamaya gayret göstermişlerdir. Tüm reformlara rağmen, Konsey kararları için *koordinasyon* yine konunun odağında kalmıştır. Anlaşmazlık durumunda bürokratlar, önerinin COREPER tarafından veya CoCo toplantılarında ele alınmasını beklemeyi tercih etmişlerdir. Tüm bu gelişmelerin ardından, genel olarak endişe edilen konu, sistemi pro-aktif hale getirmek isterken, kurulan matris komite sayısındaki artış olmuştur. Üstelik (çoğunlukla her hafta yapılan) toplantılara yaklaşık 60 kişi katılmak durumunda kalmıştır. Sonuçta reformlar beklenen sonucu vermemiş, Hollanda'nın sistemi, hantal ve etkisiz bir sistem haline dönüşmüştür.

Birleşik Krallık, diğer üye ülkelerin hepsinden daha kuvvetli ve etkili bir koordinasyon sistemine sahip olduğu için incelenmeye değer bir örnek oluşturmaktadır. Birleşik Krallık, AB'ne üye olmadan önce diğer üye ülkelerin ne yaptıklarını incelemiş ve ülke içindeki birimler arasındaki mevcut ilişkinin en uygun usul olduğu sonucuna varmıştır. Birleşik Krallık sistemi, her ne kadar merkeziyetçi niteliği ile anılsa da (Kassim, 2003: 93), aslında yerel ilkesi üzerine kurulmuştur. Her birim kendi önerisini geliştirmekten sorumludur ve ancak birimlerin koordinesi ile çözülemeyen sorunlar bir üst aşama olan bölümler arası komiteye götürülmektedir. Birleşik Krallık sisteminde, aktif koordinasyon çok önemlidir, birimler, Kabine Ofisinin müdahale seçeneğinden çekinmektedirler. İş yükü daha çok *lider* [asıl sorumlu] konumunda olan birimin üzerindedir. Bu birim, çözüme entegre diğer ilgili birimleri, süreç boyunca, yeni gelişmelerden haberdar etmek ve potansiyel sonuçlar konusunda uyararak durumdadır. Bu sistemin esprisi, süreçte hangi adımların atılacağını bildiren çalışma kurallarından çok aktif koordinasyonun genel idare kurallarıdır. Aktif koordinasyon, problemlerin erken tespitine ve pro-aktif bilgi değişimine imkân sağlamaktadır. Bu özellik, Birleşik Krallık sistemini Hollanda sisteminden ayırmaktadır. Hollandalıların Coreper ve CoCo toplantılarında çözmeye çalıştıkları sorunları İngilizler, pro-aktif [sorun çözüm] biçimde ele almaktadırlar. Hollanda'nın matris tipi yapılarına karşılık, İngiltere'nin alt komiteleri devre dışı bırakmıştır. Son olarak üst-seviye koordine komitelerinin [high-level co-ordinating committees] yerini, (Daimi Temsilcilik ve Bakanlık Ofisinden gelen üst düzey bürokratların bir araya geldiği) Cuma günleri toplanan birimler arası toplantıya bırakmıştır. Bu toplantılara konu ile ilgisi olan bakanlıklar katılmaktadır. Üstelik bu katılım o günün programında belirtilen süre ile sınırlı kısa bir zaman aralığı olabilmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse Schouts ve Jordan yaptıkları tespitlerle, Birleşik Krallık sisteminin Hollanda sisteminden daha etkin olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Schouts ve Jordan, 2008:967-968).

Sorumluluk alanlarına göre parçalı birbirinden bağımsız bölümlerden oluşan Komisyon, kurulduğundan beri daha iyi yasal düzenlemelerin ve iyi yönetim ilkelerinin savunucusu olmuştur. Ancak daha çok organizasyonel zayıflığı ile anılan Komisyonun, bu olumsuz yönünü gidermek için birçok girişimde bulunulmuştur. Bunlardan en bilinenleri, Santer'in başkanlığı döneminde yapılan (ve Komisyon düşünceye kadar uygulanmaya çalışılan organizasyon içindeki yönetim rolleri [DG'lerin içindeki çeşitli birimlerdeki liderlik, Genel Sekreterlik], icra kuralları, Komisyon üyelerinin ve diğer bürokratların görev ve sorumlulukları gibi konuları kapsayan) idari reform inisiyatifi, diğeri ise bürokrasi mekanizmasında olumlu sonuçlar veren Kinnock (Kinnock, 2001; Kasım, 2008: 650-660) reformlarıdır. Bunlar ve burada bahsedilemeyen diğeri hakkında detaylar Komisyonun resmi sitesinde bulunmaktadır (Commission of the EU, <http://ec.europa.eu/reform>). İlk etapta reformların olumlu sonuçları pek görülmemiştir. En etkili nedenlerden birisi, kayda değer değişimler yapılmadan bürokratlara yeni bürokratik yük getirilmesidir. Schouts ve Jordan, yaptıkları araştırmalar sonucundaki bulguların [genel kanının aksine] geleneksel hiyerarşik yapının radikal biçimde değiştiğini ve Komisyon içinde yatay koordinasyon usulüne çok az yer verdiklerini ileri sürmektedirler (Schouts ve Jordan, 2008: 969). Ancak Komisyonun matris yapısı hala varlığını sürdürmektedir. *Etki Değerlendirme Kurulu* gibi bazı yatay koordine ekipleri [bu durumun bir bakıma telafisi için] oluşturulmuştur. Daha kuvvetli bir planlama mekanizması oluşturmak adına, Sekreterlik (Secretariat) büyütülerek Komisyonun iç yapısı güçlendirilmiştir. Önceleri DG'ler arasında sesini duyurmakta zorlanan ve görece olarak zayıf olan Sekreterlik makamı böylece (iş planlaması ve maddi kaynakların önceliğinin belirlenmesi, tahsis edilmesi gibi konularda) daha fazla sorumluluk ve yetki taşır konuma gelmiştir. Bu sayede politika oluşum ve yazım sürecinin izlenmesinde daha etkili olunmuştur. Komisyonun geçirdiği yüksek oranda proje bazlı bir reform süreci geleneksel Napolyonik organizasyon tiplemesi ile örtüşmemekte, daha çok Weberyen tipi bir yapıya benzemektedir (Schouts ve Jordan, 2008:969-970).

SONUÇ

Geride bıraktığımız yirmi yıl boyunca, yeni yönetim biçimleri geliştirme gayreti içinde olan AB için, kamu yönetimi politikalarının uygulanması açısından politika geliştirme başarısının gerisinde kalan aktör demek yanlış olmayacaktır.

AB'de kamu yönetimi konusu üzerine yapılan ve sayısı her geçen gün artan çalışmalar, çok sayıda üye ülkenin farklı karakteristiklere sahip olmaları nedeniyle AB'de tek tip kamu yönetimi yaklaşımının uygulanmasının

imkânsız olduğunu göstermektedir. 2000'li yıllardan sonra kamu yönetim anlayışında yaşanan değişimin AB'ne yansımaları son genişlemenin sonuçları ve Euro bölgesini etkileyen küresel ekonomik krizin etkisi ile biçimlenmiştir. 2001 yılında Komisyon yayınladığı beyaz kitap ile başlayan Topluluk seviyesinde kamu yönetiminde düzenleme çalışmaları sonuçları ile tartışılmaktadır.

Kamu yönetim tipolojilerinin, ulusüstü bir yapı olan AB bünyesinde (Topluluk seviyesinde, üye ülke ile Topluluk arasındaki ilişki sürecinde ve üye ülkenin iç yönetiminde olmak üzere) farklı seviyelerde uygulandığı görülmektedir.

1990'lardan başlayan (Maastricht, Amsterdam ve Nice Anlaşması ile devam eden) değişim sürecinde kurumsal anlamda istenen seviyede sorunsuz işleyen bir kamu yönetimi anlayışı oluşturamayan Topluluk için, bu durum Lizbon Anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte (belli seviyede kalsa da) değişmiştir. Lizbon Anlaşması ile üç sütunlu karar alma sistemi terk edilerek, önceki sistemde birinci sütunda kullanılan karar sistemi, diğer alanlara da şamil olmuştur. *Demokrasi açığı* olarak ifade bulan AB kurumsal yapısı, nispeten daha demokratik bir yapıya dönüşmüştür. Topluluk ile üye ülkeler arasındaki ilişki daha açık bir şekilde tanımlanmıştır. Lizbon Anlaşması sonrasında (üye ülke vatandaşlarının kendi inisiyatifleri ile Topluluk karar mekanizmalarına daha fazla katılmasını, Topluluğun işleyişinin daha görünür hale getirilmesini ve AB parlamentosunun Topluluk kurumları arasından daha güçlü hale gelmesi gibi) bir dizi kurumsal reform yapılmıştır.

Sonuç olarak Lizbon Anlaşması, AB bünyesinde kamu yönetimi anlayışının işlevselliği açısından olumlu anlamda kayda değer değişimlere neden olmuştur.

KAYNAKLAR

BORRA'S, S. and JACOBSSON, K. (2004), The open method of coordination and new governance patterns in the EU, 11(2), *Journal of European Public Policy*.

BOSSONG Raphael and BENNER Thorsten (2010), the Case for a Public Administration Turn in the Study of the EU's Civilian Crisis Management, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501763.2010.505814.

BRACK Nathalie (2012), Eurosceptics in the European Parliament: Exit or Voice?, *Journal of European Integration*, doi:10.1080/07036337.2012.641087.

EBERLEIN, B. and KERWER, D. (2002), Theorising the new modes of European Union governance, *European Integration Online Papers*, 6(5) (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>).

CANTÜRK, Caner (2009), AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz, year:2 volume:1, number:3, Summer, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*.

CHRISTIANSEN, Thomas, DUKE, Simon ve KIRCHNER, Emil (2012), Understanding and Assessing the Maastricht Treaty, *Journal of European Integration*, doi:10.1080/07036337.2012.726009.

CITI, M. and RHODES, M. (2007), *New Modes of Governance in the EU: a Critical Survey and Analysis*, (içinde K.E. Jørgensen, M. Pollack and B. Rosamund, Handbook of European Union Politics), London: Sage.

CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE EUROPEAN UNION and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the EU, (2010/C 83/01), Volume 53, 30 March 2010, English edition, eur-lex.europa.eu/LexUriServ.

COMMISSION OF THE EU (2001), European Governance: A White Paper, COM (2001) 428 final, 25 July.

COMMISSION OF THE EU (2002a) Communication on Impact Assessment, COM(2002) 276 final, 5 June.

COMMISSION OF THE EU (2005a) Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 175, 16 March.

COMMISSION OF THE EU (2005b) Commission Decision of 15 November 2005 Amending Its Rules of Procedure (2005/960/EC, Euratom).

DENHARDT, Robert (2011), *Theories of Public Administration*, Altıncı Baskı, Belmont, California: Wadsworth Learning.

EUROPEAN COMMISSION, (2010) Proposal a Regulation of the European Parliament and the Council on Citizens'initiative, Brussels, 31.3.2010, COM(2010) 119 final, 2010/0074.

GSTÖHL, Sieglinde (2011), EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism? *Brown Journal of World Affairs*. Spring/Summer, Vol. 17 Issue 2, p181-191.

HENRY, Nicholas (2004), Public Administration's Century in a Quandary, (in *Public Administration and Public Affairs* Dokuzuncu Baskı, Chapter II), Pearson/Prentice Hall.

HE'RITIER, A. (2002), *New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?* in A. He'ritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 185–206.

HISHOW, Ognian (2009), The Global Crisis, a Breakup of The EU and International Stability, Proceedings of the First International Seminar with Discussion on Security Policy, 18 September 2009: 20-37.

HUSSEIN, Kassım (2008), 'Mission impossible', but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission, (Special Issue: Reforming the European Commission), *Journal of European Public Policy*, Volume 15, Issue 5.

GAMBLE, Andrew (2006), The European Disunion, *British Journal of Politics & International Relations*, doi: 10.1111/j.1467-856x.2006.00224.x.

GÜLTEKİN, Sebahattin (2012), Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 3-4.

HEIDBREder, Eva G. (2011), Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501763.2011.586800.

ICOZ, Gulay (2011), Turkey's Path to EU Membership: An Historical Institutional Perspective, *Journal of Contemporary European Studies*, 19:4, 511-521.

IONITA, Alexandru-Leonard ve Inan Annette Freyberg (2008), Public Administration Reform in the Context of European Integration: Continuing Problems of the Civil Service in Romania, *Southeast European and Black Sea Studies*, doi: 10.1080/14683850802338403.

JACHTENFUCHS, M. (2001), The governance approach to European integration, 39(2): 245–64, *Journal of Common Market Studies*.

JOERGES, C., Mé'ny, Y. and Weiler, J.H.H. (eds) (2001), Mountain or Molehill ? *A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute

JUPILLE J. ve Caporaso J. A. (1999), Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics 2:429-44, *Annu. Rev. Polit. Sci.*.

JUGOVIĆ Alen (2012), Public Administration-Main Factor in Successful Management of Coastal Area Development in Republic of Croatia, 10(1), 16-27, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*.

KESKİN, M.Hakan (2010), Lizbon Anlaşması ve Türkiye'nin AB Tam Üyeliği, *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 8, Sayı 14.

KINNOCK, Neil, Europe's Anglo-Saxon reformer, *The Economist*, 1 Mart 2001, <http://www.economist.com/node/519552>.

KNILL, C. and LENSCHOW, A. (2003), Modes of regulation in the governance of the European Union: towards a comprehensive evaluation, *European Integration Online Papers* 7, (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm>).

KOHLER-KOCH, B. and RITBERGER, B. (2006), the "Governance Turn" in EU Studies, *Journal of Common Market Studies*.

KURPAS, Sebastian, CRUM Ben, SCHOUTHEETE Philippe de, KELLER Jacques, DEHOUSSE Franklin, ANDOURA Sami, MISSIROLI Antonio, HAGEMANN Sara, BRIBOSIA Hervé (2007), The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, CEPS, EGMONT ve EPC, *Joint Study*, (<http://www.ceps.eu/files/book/1554.pdf>).

LEVY, Roger (2005), European Commission overload and the pathology of management reform. UACES 35th Annual Conference: The European Union: Past and Future Enlargements, Zagreb.

LOTTINI, Micaela (2010), Correct Application of EU Law by National Public Administrations and Effective Individual Protection: the SOLVIT Network, vol. 3, nr. 2, 5-26, *Review of European Administrative Law*.

ÖKMEN, Mustafa ve CANAN, Kadri, 2009 Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:16 Sayı:1.

PIERRE, J. (2000), *Introduction: Understanding governance*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.

RADAELLI, C. and de FRANCESCO, F. (2007), *Regulatory Quality in Europe*, Manchester: Manchester University Press.

RIEKER, Pernille (2009), The EU-A Capable Security Actor? Developing Administrative Capabilities, *European Integration*, Vol. 31, No. 6, 703–719, November.

SABUCEDO, José-Manuel, Álzate Mar Duran Monica ve Rodríguez María-Soledad (2011), Emotional responses and attitudes to the peace talks with ETA, *Revista Latinoamericana de Psicología*, Vol. 43 Issue 2, p289-296.

SCHARPF, F. (2002), The European social model: coping with the challenges of diversity, 40(4), 645–70, *Journal of Common Market Studies*.

SCHOUT, A. and JORDAN, A.J. (2007), From cohesion to territorial policy integration (TPI): exploring the governance challenges in the European Union, 15(6): 835–51, *European Planning Studies*.

SCHOUT, A. and JORDAN, A.J. (2008), The EU's governance ambitions and its administrative capacities, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.80/13501760802310355.

SCHOUT, Adriaan and JORDAN, Andrew (2008), The European Union's governance ambitions and its administrative capacities, *Journal of European Public Policy*, doi:10.1080/13501760802310355.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2008), EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, 15: 6, 918-937, *Journal of European Public Policy*.

THE MAASTRICHT TREATY (1992), Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community, Maastricht, 7 February 1992: Title II, Article G, [A-Throughout the Treaty], (1))

THE NICE TREATY (2001), amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (2001/C 80/01) 10.3.2001 EN Official Journal of the European Communities.

TORMA, András (2011), The Public Administration of the European Union and the Member States, in terms of the Lisbon Treaty, *Juridical Current*, Vol. 14, Issue 3, p23-37.

TREIB, Oliver, Bähr Holger, Falkner Gerda, (2007), Modes of Governance: towards a Conceptual Clarification, *Journal of European Public Policy*, doi:10.1080/135017606061071406.

TRONDAL, Jarle (2007), The Public Administration Turn in Integration Research, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501760701498061.

TRUMPF–PIRIS REPORT (1999), *Operation of the Council with an Enlarged Union*, SN 2139/99, 10 March 1999, Brussels: Secretary-General of the Council of the EU.

UGLAND Trygve (2009), ‘Designer’ Europeanization: Lessons from Jean Monnet, *European Legacy*, doi: 10.1080/10848770902761009.

VOERMANS, Wim J.M. (2011), The Birth of a Legislature: The EU Parliament After the Lisbon Treaty, Spring/Summer, Vol. 17 Issue 2, 163-180, *Brown Journal of World Affairs*.

ZSÓFIA, Asztalos (2009), Scenes of Future of Union Citizenship, Vol. 12, Issue 1, 13p. 1 Chart, *Juridical Current*.

AVRUPA DIŞ İLİŞKİLER SERVİSİ

THE EUROEPAN EXTERNAL ACTION SERVICE

Doç. Dr. Hakkı BÜYÜKBAŞ¹

ÖZET

Avrupa Birliği, dünya siyasetinde önemli bir aktör olarak rol oynamak istemektedir. Bu çerçevede 1992 Maastricht Antlaşmasıyla ‘Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’ oluşturulmuştur. Bu alanda, Avrupa bütünleşmesi bağlamında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Avrupa bütünleşmesi, giderek dış siyaset ve güvenlik alanlarını da kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Avrupa bütünleşmesini güvence altına almak amacıyla bazı yeni kurumsal yapılanmalar gerçekleştirilmiştir. ‘Avrupa Birliği Dış ilişkiler Servisi’ yeni bir kurum olarak 2010’da, ‘Avrupa Birliği Ortak Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’ne yardımcı olmak amacıyla kurulmuş olup Avrupa Birliği siyasal sistemi içerisinde kendi yerini almıştır. Servis, Avrupa Birliği dış işleri bürokrasisi olarak özerk bir yapıya sahiptir. Bu çalışmada ‘Avrupa Dış İlişkiler Servisi’nin, kuruluşu, amaçları, yapılanması, örgütlenme düzeyi, işleyiş biçimi ve hukuki temelleri ele alınıp değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Dış İlişkiler Servisi, Avrupa Diplomasi Teşkilatı.*

ABSTRACT

European Union wishes to play an important role as a crucial actor in world politics. Within this framework, it created the ‘Common Foreign and Security Policy’ in the 1992 Maastricht Treaty. A progress has been made within the scope of European integration in this period up to now. Since then the scope of European integration has been widened to embody ‘The Common Foreign and Security Policy’. New institutional structuring has been initiated in order to assure the Union’s integration. In 2010 the ‘European Union External Action Service’ was established to help the ‘High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy’ and has taken its place in European Union Political System. The Service has an autonomous structure as the European Union External Affairs Bureaucracy. In this study, the establishment, purposes, structuring, the level of organization, functioning style and legal basis of ‘European External Action Service’ are introduced and discussed.

Key Words: *The European Union, the Common Foreign and Security Policy, External Action Service, the European Diplomatic Corps*

¹ Erciyes Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü

GİRİŞ

Avrupa Birliği, yaşadığı tüm kriz ve sıkıntılara rağmen bütünleşme sürecinde ilerlemeye devam etmektedir. Bu süreçte Avrupa bütünleşmesinin en sorunlu olduğu alanlardan biri, 'ortak dış ve güvenlik politikası' olmuştur. Üye ülkeler, siyasi ve güvenlik alanlarında egemenlik haklarını bir üst kurum olarak Avrupa Birliği organlarına devretmekte isteksiz veya oldukça kışkıracı davranmışlardır. Buna rağmen, özellikle Soğuk Savaş sonrası bir 'ortak dış ve güvenlik politikası' biçimlenmeye başlamış ve günümüze kadar olan süreçte bir hayli ilerleme kaydedilmiştir. Avrupa bütünleşmesini ileriye taşımak amacıyla bu alanda da yeni kurumsallaşma çabaları meyvesini vermiş ve Avrupa Birliği Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği kurulmuştur. Temsilciliğin görevlerini başarılı şekilde yürütmesi amacıyla bürokratik bir organ olarak, bir nevi Avrupa Birliği Dışişleri Bakanlığı görevini ifa etmek amacıyla, 'Avrupa Dış İlişkiler Servisi' yeni bir kurumsal yapılanma olarak ortaya çıkmıştır. Bu çalışmada yeni bir kurum olarak 'Avrupa Dış İlişkiler Servisi', kuruluşu, amaçları, yapılanması, örgütlenme düzeyi, işleyiş biçimi, hukuki temelleri ele alınıp değerlendirilmiş ve Servis'in uluslararası ilişkilerde kurumsal bir aktör olarak yeri tartışılmıştır. Servis, Avrupa Birliği ortak dış ve güvenlik politikası bağlamında bütünleşme sürecinin bir parçası olarak ortaya çıktığı için AB'nin dünya siyasetine ilgisi genel hatlarıyla takip eden bölümde öncelikli olarak tartışılmıştır. Daha sonra AB Yüksek Temsilcisi ve görevleri, Servis'in hukuki statüsü, bütçesi, dış temsilcilikleri ve çalışma biçimleri, Servis'in personel donanımı, Kriz Yönetimi ve üye ülkelerin Servis'e karşı tutumları sırasıyla ortaya konulmuştur. Çalışma sonuç bölümüyle tamamlanmıştır.

1. AVRUPA BİRLİĞİ VE DÜNYA SİYASETİ

Ekonomik bir güç olarak Avrupa Birliği'nin önemi yaygın bir şekilde kabul edilmekle beraber uluslararası siyasetteki yeri tartışma konusu olmaya devam etmektedir. Söz konusu tartışmalara burada yer vermek imkânı olmamakla birlikte şu kadarı söylenebilir ki, Avrupa Birliği özellikle Soğuk Savaş'ın bitmesiyle yeni kurum ve mekanizmalarla donatılarak geliştirilmiş ve bugün için dünya siyasetinde göz ardı edilemeyecek önemli aktörlerden biri haline gelmiştir (Guerot, 2012:116-122).

'Uluslararası İlişkiler' teorisinde egemenliğini sürdüren temel akım olan Realizm (main stream), Avrupa Birliği'nin Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra kısa bir süre içerisinde ortadan kalkacağını ve hiçbir zaman uluslararası politikada etkin bir aktör olamayacağını ileri sürmüştü. Zira Realizm, ekonomik sektörlerde görülen bütünleşme çabalarının siyaset ve güvenlik alanlarında sonuçsuz kalacağını, birliğe üye olan ulus-devletlerin egemenlik yetki ve haklarını bir üst yapılanma olarak AB kurumlarına devretmekte

oldukça kıskanç ve isteksiz olacaklarını varsaymıştı. Bu varsayımın çürüdüğünü ileri sürmek erken olsa bile şu rahatlıkla söylenebilir ki, Avrupa Birliği artık küresel çapta siyasal bir aktördür. Avrupa Birliği, yeryüzündeki hemen hemen tüm devletlerle, uluslararası kurum ve kuruluşlarla çeşitli düzeylerde ilişki kurmuş ve bu ilişkilerini geliştirerek sürdürmüştür (Council, 2011). Bir başka ifadeyle, Birlik küresel bir anahtar aktör haline gelmiş ve dünya siyasetinin önemli aktör ve bölgeleriyle stratejik denilebilecek ilişkiler geliştirmiştir. Birlik, dış dünya ile oldukça karmaşık ilişkiler yumağı içinde olup dış devlet ve kuruluşlarda diplomatik düzeyde bir dizi heyetle temsil edilmektedir.

Bir bakıma Avrupa Birliği, kuruluş yıllarında, Avrupa'nın dünya siyasetinde kaybettiği önemi yeniden kazanmak amacıyla kurulmuştur. Avrupa'nın, Avrupa-dışı büyük güçlerin etki alanına girerek dünya siyasetinin öznesi olmaktan çıkıp objesi haline geldiği, bazı siyasi seçkinler tarafından doğru olarak gözlemlenmiş bulunuyordu. Kaybedilen üstünlüğün yeniden kazanılması isteği, AB kuruluş felsefesinde önemli yer tutmaktadır. Örneğin Jean Monnet, Raison d'Europa, Avrupa'nın dünya barışı için oynayacağı olumlu rolden bahsetmiştir (Link, 2013:23-27). Buna göre bütünleşmiş bir Avrupa, sadece Avrupa kıtasında düzen sağlayıcı bir unsur olmayacak, aynı zamanda etrafında bulunan bölgelere ve dünya siyasetine olumlu etki yaparak, küresel barışın korunmasına katkı sağlayacaktır. Bu temel çizgi çeşitli aşamalardan geçerek günümüze kadar ulaşmış ve Avrupa bütünleşmesi ileriye taşınabilmiştir (Emerson vd., 2011:6-21).

Avrupa Birliği'nin siyasi bir aktör olarak yeniden ayağa kaldırılması çabası başlangıcından beri, Fransa öncülüğünde, ancak aktif Alman desteği ile devam etmiştir. Önemli Avrupa bütünleşme aşamalarına denk gelen belirleyici nitelikteki büyük antlaşmaların hemen hepsinde Fransa ve Almanya dayanışmasını görmek mümkündür (Woyke, 2004:1-156). Avrupa Birliği'nin önemli bir diğer üyesi olan İngiltere belirtilen amaç doğrultusunda aynı kararlılıkta gözükmemektedir. Zira İngiltere, Avrupa Birliği'ni daha çok ekonomik bir birlik ve sınırlı ölçüde siyasi olarak bütünleşmiş bir yapılanma olarak tercih etmektedir. İngiltere, siyasi ve askeri hususlarda geleceğini daha çok NATO bağlamında Amerika Birleşik Devletleri ile yakın işbirliği çerçevesinde düşünmektedir. İngiltere gibi İspanya ve diğer bazı üye ülkeler de güvenlik ve savunma alanlarında aynı şekilde NATO ve ABD'yi tercih etmektedirler (Lehne, 2012:8-38).

Avrupa Birliği üyeleri dış, güvenlik ve savunma politikalarında bütünleşme yoluna gitmemekte, daha çok hükümetler arası yakın işbirliği düzeyinde bir işbirliği içinde bulunmaktadırlar. Üye ülkeler, dış, güvenlik ve savunma politikalarını bir taraftan bağımsız birer aktör olarak kendileri yürütürken, diğer yandan da Avrupa Birliği çerçevesinde ortak kurum ve işbirliği kapsamında yürütmektedirler (Wessels vd.,2008). Belirtilen bu iki husus söz

konusu alanda örneğin ekonomi sektöründe görülen bütünleşme benzeri bir gelişmeyi oldukça sınırlandırmaktadır. Bütün bunlara rağmen Birliğin ortak siyasi, güvenlik ve savunma alanlarında bir hayli ilerleme sağladığını belirtmek gerekmektedir. Siyasi bütünleşmeye en mesafeli yaklaşan İngiltere bile, gereğinde söz konusu alanlarda Fransa-Almanya işbirliğinin önünü tıkamamış, aksine desteklemiştir. Bu nedenle Avrupa Birliği bütünleşmesi siyasi ve güvenlik alanlarını da kapsayacak ölçüde genişletilebilmiş ve bu alanlarda önemli aşamalar kat edilebilmiştir (Missiroli, 2010:427-452).

‘Avrupa Birliği Dış ilişkiler Servisi’nin hukuki alt yapısını oluşturan Lizbon Antlaşması yine güçlü İngiltere desteği ile mümkün olmuştur. Lizbon Antlaşması, Avrupa bütünleşmesini ileriye taşıyacak yeni kurumsal yapılanmaların oluşumuna yol açmıştır. Gerçi Lizbon Antlaşması, diğer sektörlerde bütünleşme sürecine bir ivme kazandırmakla beraber, siyasi ve güvenlik alanlarında hükümetler arası düzenlemeleri aşip tamamen ulus-üstü bir bütünleşme süreci başlatamamıştır, ancak bu alanda bir takım yeni kurumsal oluşumlara yol açmıştır (Leendert vd., 2012).

AB, dünya ekonomisinde %25 gibi büyük bir paya sahip olup dış ticarete tek bir aktör olarak hareket etme yeteneği kazanmıştır. Bu da AB’nin dünya ticaretinde önemli bir aktör olmasına yardımcı olmuştur. Birlik, Dünya Ticaret Örgütü’nde temsil edilmekte olup, küresel döviz rezervinde önemli bir paya sahip olarak hem uluslararası ticaret politikasında, hem de Euro aracılığı ile uluslararası para politikasında önemli roller oynayabilmektedir. Ayrıca Birliğin, doğrudan yabancı yatırımlar ve uluslararası kalkınma yardımlarında ağırlığı vardır. Tüm bunlar AB’ye uluslararası ekonomide müstesna bir yer kazandırmıştır (Wagener vd., 2009). Ekonomik ilişkilerin gerektiğinde dış ve güvenlik politikası bağlamında bir güç politikası aracı olarak kullanılabilirdiği bilinmektedir. Bu nedenle AB, ekonomi ve ticaret üzerinden zaten siyasi bir baskı uygulayabilmektedir (Örneğin İran üzerinde).

Birlik, iktisadi sektörler dışında, Birleşmiş Milletler, ‘Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü’ gibi uluslararası kuruluşlarda temsil edilmektedir. Ayrıca, kriz yönetimi ve barışı koruma çerçevesinde askeri alana ilişkin bazı görevler de üstlenmektedir. Dolayısıyla AB, ekonomi-dışı, yani siyasi-askeri alanlarda da bir takım kazanımlar elde etmiş bulunmaktadır. Bu kazanımları aşağıda şu şekilde sırlamak mümkündür (Link, 2013:23-27):

-Üye ülkeler 1992’de ‘Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’ geliştirme kararı almış olup Avrupa güvenlik ve savunma politikası ile destekleyerek Birliğin dış politikada etki gücünü artırmak istemişlerdir. Bu çerçevede savaşa hazır bir ‘muharip güç’ (Battlegroup) oluşturulmuş, askeri ve sivil kabiliyet geliştirerek önleyici müdahalecilik ve kriz yönetimi gibi hususlarda inisiyatif almakta ve bunun için gerekli askeri-sivil personeli konuşlandırmaktadır (Lindstrom, 2007). Bu çerçevede AB, Balkanlar, Kafkasya ve Afrika’da

özellikle aktif görevler almıştır. Bu görevler Birleşmiş Milletler ile varılan mutabakat sonucu gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, uluslararası hukuk, demokrasi, hukuk devleti veya insan haklarının ihlal edilmesi durumlarında Birlik, iktisadi veya diplomatik ambargo veya yaptırım kararı alabilmektedir. Ayrıca yasa dışı silahlanma, küçük çaplı el silahlarının toplanması veya hukuk dışı ticaret gibi hususlarda da etkili önlemler alabilmektedir (Germond vd., 2009:573-93).

-AB, 'Avrupa iyi komşuluk ve demokrasiyi destekleme' politikası geliştirerek etkili şekilde uygulamaya koymuş ve Avrupa'nın kıyı bölgelerinin AB yararına istikrarına önemli katkı sağlamıştır. Bu politikaların etkili olması için ekonomik araçların yanı sıra ikili veya çok taraflı diplomatik ilişkiler geliştirilmiştir. AB, özellikle Doğu Avrupa, Akdeniz ve Afrika gibi Avrupa açısından stratejik değeri olduğu düşünülen bölgelerde etkili bir aktör olmuştur.

-AB, BM, ABD ve Rusya'nın yanında Yakın Doğu'da barışı desteklemek amacıyla Arap-İsrail çatışma ve görüşmelerinde önemli bir aktör olmuştur. AB, bu çatışmanın çözümüne stratejik değer atfetmektedir ve sorunun çözümü için bağımsız bir Filistin Devleti'nin kurulmasını desteklemektedir.

-AB ayrıca Kuzey ve Latin Amerika, Uzakdoğu, Güneydoğu Asya bölgeleri ile bölgeler-arası ilişkiler geliştirerek, dünya siyasetinde etki alanını küresel boyuta yaymıştır.

-AB 'Ortak Güvenlik ve Savunma politikası' geliştirerek, 2003 yılından itibaren dünyanın çeşitli bölgelerinde 25 civarında sadece sivil, askeri ve aynı zamanda sivil ve askeri personelin birlikte oluşturduğu operasyonlar gerçekleştirmiştir. Barışı koruma veya kriz yönetimlerinde görev alan AB bu alanlarda etkili bir aktör haline gelmiştir (Çayhan, 2002:42-55).

-1992'de Fransa ve Almanya'nın öncülüğünde 'Avrupa Askeri Birliği' (Eurokorps) kurulmuştur. Türkiye'nin de özel statü ile katıldığı bu oluşuma birçok üye ülke askeri personel sağlamaktadır. Birlik, toplam 60 bin askeri personelden oluşmakta ve barışı koruma çerçevesinde Bosna, Kosova ve Afganistan gibi çeşitli kriz bölgelerinde konuşlandırılmaktadır (Wassenberg, 1999). Bunlar genel olarak 'Ortak Güvenlik ve Savunma politikası' araçlarındandır.

-2004'de 'Avrupa Savunma Ajansı' kurulmuştur. Birliğin savunma gücünü artırma ve geliştirme amacı taşıyan Ajans, silahlanma, silahların geliştirilmesi ve bu alanda gerekli araştırmalar yaparak savunma sektörünün Avrupalılaştırılmasına/bütünleşmesine öncülük etmektedir. Ortak Güvenlik ve Savunma politikasının merkezi organı olarak tasarlanan Ajans'ın, alınan kararların uygulanması gibi önemli bir görevi de vardır. Savunma ve silahlanma politikası belirleyici ölçüde ulusal düzeyde kalmakla beraber,

sektörde işbirliği ve bütünleşme sürecinin başlatılması noktasında Ajans önemli bir başlangıç noktası olarak değerlendirilmektedir (Rohde, 2007:6-10). Ayrıca bu alanda sivil ve askeri personeli eğitmek amacıyla ‘Avrupa Güvenlik ve Savunma Koleji’ kurulmuştur. Kolejin diğer amaçları arasında ortak Avrupa strateji kültürü oluşturmak, Avrupa Savunma politikasının daha iyi anlaşılmasına katkı sağlamak, üye ülkelerin genelkurmay başkanlıklarına gerektiğinde destek olmak ve üye ülkeler arasında güvenlik ve savunma konularında teknik düzeyde daha sağlıklı bilgilerle donatmak gibi maddeleri sıralamak mümkündür (Auswärtiges, 2009:1-23).

-2003’de ‘Avrupa Güvenlik Stratejisi’ belgesi yayımlanmıştır. Belge, Avrupa Birliği’nin dünya siyasetinde genel tutumunu tanımlamış ve Avrupa ortak strateji kültürü oluşturulmasına katkı sağlamıştır. AB, çıkarmış olduğu bu güvenlik stratejisi belgesiyle, ulusal strateji kültürünü aşır, küresel düzeyde savaş ve barış bağlamında, olup bitenler karşısında tek aktör olarak Birliğin genel tutumunu ifade etmektedir. Belge, ABD’ye özentisi olarak görülebileceği gibi, Birliğin, ABD ulusal stratejileri (Grand Strategy) ile boy ölçüşmeyi ve dünya siyasetini birlikte biçimlendirmeyi amaçlayan iradesinin bir yansıması olarak da değerlendirilebilir. Söz konusu belgede AB kendini, “25(+2) üye ülkeden oluşan 450 milyonu aşan nüfusu ve dünya GSMH’nin %25’ini aşan ekonomisiyle küresel bir aktör” şeklinde tanımlayarak “daha iyi bir dünyanın oluşması için küresel güvenlikte sorumluluk almaya hazır” olduğunu beyan etmiştir (Büyükbaş, 2006:37-66).

-AB, kendini ‘Değerlere Dayalı Bir Güç’ olarak tanıtmakta ve buna bağlı olarak İnsan Hakları ve diğer demokratik değerler savunuculuğunda öncü bir aktör olmak istemektedir. Birlik, bu bağlamda dış ilişkilerini de bu çerçeveye uygun biçimlendirmek için özen gösterdiğini ileri sürmektedir. Bir ‘değer üreten aktör’ olarak AB, uluslararası çevre ve iklim politikalarında da öncü bir rol oynamak için fırsatları değerlendirmek istemektedir.

-‘Avrupa Birliği Dış İlişkiler Servisi’, AB diplomasisinin bürokratik aygıtı olarak kurulmuştur (Hemra, 2011). Bu konunun aydınlatılması, çalışmanın asıl konusu olduğundan, yukarıda yapılan genel açıklamalardan sonra bu husus aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Servis, ‘AB Yüksek Temsilcisi’ne yardımcı olmak amacıyla kurulduğundan dolayı, görev alanı da bu çerçevede tanımlanmaktadır. Bu nedenle Yüksek Temsilci ve görevleri, sorumluluk ve yetkileri aşağıda öncelikle kısaca açıklanarak, Servis’in varlık nedeni aydınlatılmaya çalışılacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ YÜKSEK TEMSİLCİSİ VE GÖREVLERİ

2009 Lizbon Antlaşmasıyla AB, ‘AB Dış ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi’ makamı ihdas edilmiş ve daha sonra da bu makama İngiliz Catherine Ashton Kasım 2009’da beş yıllık bir süre için atanmıştır.

Ashton'ın, AB dış ve güvenlik politikası koordinasyonunu sağlamak ve dış dünyaya karşı Birliği temsil etmek gibi iki temel görevi vardır. 'AB Dışişleri Bakanı' olarak düşünülen temsilci, aynı zamanda Avrupa Komisyonu Başkan Yardımcısı olup 'Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi' üyesi ve 'Dışişleri Konseyi' başkanı yetkilerine sahiptir. Temsilcinin protokoldeki yeri, oldukça güçlü olup hemen Komisyon başkanından sonra ikinci önemli makam olarak değerlendirilmektedir. Bilindiği gibi, 'Dışişleri Bakanları Konseyi'ne AB üye ülkelerinden biri altı ay süreyle başkanlık ediyordu. Konsey Başkanı'nın görevi Lizbon Antlaşmasıyla ihdas edilen 'Yüksek Temsilcilik' makamına devredilmiştir (Howorth, 2011:303-323). Lizbon Antlaşması 27. Maddesi ve ilgili Konsey kararları Yüksek Temsilcinin yetki ve görevlerini tanımlamıştır².

Yüksek Temsilcinin görevleri şu şekilde sıralanabilir:

-Avrupa Komisyonu Başkanı yardımcılığını yapmak,

-AB üyesi devletlerin dışişleri, savunma ve gelişme (ekonomik kalkınma ve yardım) işlerinden sorumlu bakanlarından oluşan ve ayda bir defa düzenli olarak toplanarak dış ve savunma politikası, ticaret ve kalkınma sorunlarını tartışan 'Dış ilişkiler Konseyi'ne ve 'Siyaset ve Güvenlik Komiteleri'ne başkanlık etmek³,

-'Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi' ve 'Dışişleri Bakanları Konseyi'nin, 'Ortak Dış ve Güvenlik Politikası' ve 'Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'na ilişkin kararlarının uygulanıp uygulanmadığını veya uygulama biçimlerini denetlemek ve bu alanlarda adı geçen konseylere yeni önerilerde bulunarak daha sağlıklı politika kararlarının oluşturulmasına yardımcı olmak,

-Yüksek Temsilci, aynı zamanda 'Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nı yönettiği için, AB Kriz Yönetimi organlarında, Dış İlişkiler Servisi'nin temel unsurlarından bir tanesini oluşturmaktadırlar. Örneğin 'AB Kriz Yönetimi Direktörlüğü ve Planlama' (CMPD), 'Planlama ve Sivil Operasyonları Gerçekleştirme' (CPCC) ve 'AB Askeri (Genel) Kurmaylığı' birimleri idaresinde de Yüksek Temsilci söz sahibi olarak yetkilendirilmiştir.

² Lizbon Antlaşması, Bakanlar Konseyi Kararı, Avrupa Parlamentosu onayı ve Servis'in hukuki statüsüne ilişkin tüm diğer belgelere bkz. http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm; http://www.eas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm; Council of the European Union, *Council Decision of 26 July 2010 Establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* (2010/427/EU), 26 July 2010, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/>

LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:EN:PDF. (Erişim Tarihi: 24 Şubat 2013).

³ Ticaret konuları görüşüldüğünde ise, başkanlık koltuğu, Konseye dönüşümlü olarak başkanlık eden üye ülkenin ilgili bakanına bırakılmaktadır.

-Birliğin ortak dış ve güvenlik politikasını yönetmek ve bu amaç için üye ülkelerin dış politikalarını uyumlu hale getirerek AB'nin etki gücünü artırmak,

-27 üye ülkenin dış dünyaya karşı olduğu gibi birbirlerine karşı da dış işlerini uyumlu hale getirmek,

-Üye ülkelerin dış politika önceliklerinin belirlenmesine yardımcı olmak ve bu amaçları gerçekleştirmek için her ay üye ülke dışişleri bakanlarını toplayarak onlara başkanlık etmek,

-Diğer geleneksel diplomasi faaliyetlerinde bulunmak,

-Dış ve kalkınma yardımı, ticaret, insani yardım, kriz yönetimi ve benzeri hususlarda koordinasyonu sağlamak ve idare etmek (Furness, 2010:1-47),

-Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi toplantılarına düzenli olarak katılmak,

-Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kurum, kuruluş ve konferanslarda AB'yi temsil etmek,

-AB'yi temsilen yabancı ülkelerle diyalog, görüşme ve müzakerelerde bulunmak,

-‘Avrupa Savunma Ajansı’ ve ‘AB Güvenlik Araştırmaları Enstitüsü’ne başkanlık etmek ve

-Her şeyden önemlisi, sembolik değeri bakımından da ayrıca önemsenen yetkisi ise AB'nin dış dünyaya karşı tek sesli olarak ‘Dışişleri Bakanı’ düzeyinde temsil edilmesidir. Böylece AB'nin şimdiye kadar çeşitli şekillerde örgütlenmiş olan dış ilişkileri yeniden kurumsallaştırılarak tüm dış ilişkiler yeni bir kurum olarak Servis bünyesinde örgütlenmiş, koordinasyon ve uyum sağlanmış olacaktır (Burke, 2012).

Şu kadarını söylemek gerekir ki Servis, AB'nin tüm dış ilişkilerini kapsamamaktadır. Bu yönüyle Servis, alışılmış ulus-devlet dış işleri bakanlığı örgütlenmesinden farklılaşmaktadır. Örneğin AB'nin uluslararası ticaret, AB genişleme ve kısmi olarak dış yardım politikası Servis'in yetki ve sorumluluk alanlarının dışında kalmaya devam etmektedirler. Ortak Dış ve Güvenlik politikası, AB'nin uluslararası terörizm, İran veya başka devletlere karşı izlediği/ izleyeceği politikalar da Servis'in merkezi çalışma alanını oluşturmaktadır (Helwig vd., 2013:1-85). Görülen bazı eksiklikler sonucu Servis içinde ‘Siyasi İşler Şubesi’ 2012’de kurulmuştur. Örneğin Arap Baharı ve bu gelişmeler karşısında AB'nin muhtemel tutumunun ne olacağı tartışmaları sonucunda ihdas edilen Şube'nin, daha çok uluslararası kriz ve siyasi gelişmeler konusunda Yüksek Temsilciyi bilgilendireceği

düşünülmüştür. Görüldüğü gibi Servis, kurumsallaşma sürecini tamamlamış değildir ve henüz oluşum halindedir (Blockmans vd., 2012).

3. SERVİS'İN HUKUKİ STATÜSÜ

Yukarıda belirtildiği gibi, Yüksek Temsilcinin görevlerini başarılı şekilde ifa edilebilmesi için, merkezi Brüksel'de olan Avrupa Dışişleri Servisi kurulmuştur⁴. Servis'in çalışanları Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyon'u yüksek düzeyde memurlarından ve üye ülkelerin diplomatlarından seçilerek oluşturulmuştur. Servis'in kurumsal yapısı Lizbon Antlaşması ve Dışişleri Konseyi'nin kararlarına göre biçimlendirilmiştir. Servis esasen AB'nin yerleşik kurumları dışında oluşturulmuştur. Bir başka ifadeyle Servis, Avrupa Komisyonu, Bakanlar Konseyi veya Avrupa Parlamentosu gibi kurumlardan biri olmamakla beraber açık bir hukuki statüye sahip olup, belirtildiği gibi Lizbon Antlaşması ve Bakanlar Konseyi kararı ile vücut bulmuş ve yapılandırılmıştır. Servis, her bakımdan yeni bir kurum olarak tavsif edilmiş ve personeli diğer yerleşik kurumların personelinin tabi olduğu ilke ve hükümlere tabi tutulmuştur. Bu bakımdan Servis, AB'nin kurumsal mimarisi içerisinde kendi yerini almıştır. Bir bakıma Avrupa Komisyonu veya Parlamentosu ölçüsünde ulus-üstü bir yapı olmamakla beraber, Dışişleri Bakanları Konseyi gibi hükümetler arası bir kurum da değildir. Özetle, daha çok ikisi arasında bir yerde durmaktadır (Vanhoonaeker vd., 2010:1-18; Van Vooren, 2011:475-495; Bicchi, 2012:81-94).

Servis'in, üye devletlerin diplomatik temsilcilikleri, Konsey Genel Sekreterliği ve Komisyon ile işbirliği içerisinde çalışacağı hükme bağlanmış ve Lizbon Antlaşması, Devlet ve Hükümet Başkanları Konsey kararları, Komisyon ve Parlamento onayıyla örgütlenme ve çalışma biçimleri hukuki çerçeveye oturtulmuştur. Aynı bir kurum olarak hukuki kimliği, Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla oluşturulan Servis, AB'nin en önemli kurumsal yapı taşlarından biri olarak düşünülmüştür. Servis, Komisyon ve Konsey'in AB'nin dış ilişkilerine ilişkin birimlerinin görevlerini üstlenmiş olmakla beraber, bunlardan tamamen bağımsız bir kurum olup, toplam personel sayısı 5400 kişi olarak tespit edilmiştir.

AB'nin 141 dış temsilciliği (delegations), yani büyükelçilikleri, Servis'in temel organlarından biridir. Servis, 2013 yılı itibarıyla üç milyar Euro'luk yıllık bütçeye sahiptir. Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton önerisi üzerine, AB Dışişleri Konseyi'nin Temmuz 2010 kararıyla Lizbon Antlaşması

⁴ <http://www.euractiv.de/globales-europa/linkdossier/der-europaeische-auswaertige-dienst-ead-000120> (Erişim Tarihi: 18 Şubat 2013).

hükümleri somutlaştırılarak⁵, Servis'in görev alanı ve çalışma biçimi belirlenerek işlevsel hale getirilmiştir. Servis daha sonra Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanarak kurumsallaşma sürecini tamamlamıştır. Servis, görev alacak bürokrat ve diğer çalışanların atanması işlemleri 2010 yılı Aralık ayında gerçekleştirilmiştir. Servis, kendisine verilen resmi çalışmalara tam olarak Ocak 2011 itibariyle başlamış bulunmaktadır. Böylece AB dış ilişkilerinde daha önce gözlemlenen aksaklıkların giderilerek daha başarılı bir koordinasyon ve çalışma düzeni ortaya konulabileceği kabul edilmiş olmaktadır. Şunu ilave etmek gerekir ki, Servis oldukça yeni bir kurumdur ve kendisinden beklenen performansı gösterip göstermeyeceği ve ne gibi eksikliklerin doğabileceği ilerleyen süreçte ortaya çıkacaktır. Servis'in kurumsal kimliği hakkında bilgi sahibi olmanın bir diğer yolu da bütçesi ve bütçe düzenlemeleri hususu olduğundan aşağıda bu konu kısaca ele alınacaktır.

4. SERVİS'İN BÜTÇESİ

Servis'in harcamaları için 2013 yılı itibariyle üç milyar Euro'luk bir bütçe öngörülmüştür. Kendisine verilen görevler göz önüne alınırsa bu bütçenin oldukça sınırlı olduğu söylenebilir. Öngörülen rakamın ilerleyen yıllarda arttırılacağını veya bütçenin yetersiz kaldığı durumlarda, AB'nin ilgili diğer kurumlarından para transferi yoluna gidileceğini varsaymak mümkün gözükmemektedir. Ancak şu kadarını belirtmek gerekir ki, kurumun kendi bütçesinin olması ve bütçe harcamalarında tam yetkili olması, kurumsallaşma bakımından oldukça önemli bir husustur. Gerçi Komisyon, kurumsal üstünlüğe sahip olarak bütçeyi denetlemekte ve özellikle dış temsilciliklerin harcamalarını belirleyebilmektedir. Ayrıca, dış temsilciliklerin kendi harcama yetkileri vardır. Bununla beraber Avrupa Birliği içerisinde genel olarak kurumsal özerkliğe dikkat edilmektedir. Yüksek Temsilci, kurumun bütçesi üzerinde belli bir otoriteye sahip olup, özellikle idari harcamalarda tam yetkilidir (Keohane, 2012).

Genel AB bütçesinin bir parçası olan Servis bütçesi, yıllık olarak belirlenmektedir. Yüksek Temsilci, bütçeye ilişkin taleplerini Komisyon'un ilgili birimine iletmekte ve böylece bütçe miktarı belirlenmektedir. Servis'in bütçesi, Bakanlar Konseyi ile Avrupa Birliği onayından geçtikten sonra, kesinleşmektedir. Örneğin 2013 yılında idari harcamalar için 509 milyon Euro belirlenmiş olup, bu miktarın 313 milyon Euro'su dış temsilciliklere aktarılmıştır. Kalan kısım ise Brüksel'de bulunan Servis merkezi için ayrılmıştır. Bu rakam, genel AB idari bütçesinin % 0,6 gibi mütevazı bir

⁵ Council Decision Of 26 July 2010, Official Journal of the European Union (L 201/30), 03.08.2010(Erişim Tarihi: 18 Şubat 2013) .

oranına denk gelmektedir. Ancak bu oranın giderek artacağı düşünülmektedir. Zira Servis, oldukça yeni bir kurum olup, geliştikçe genel bütçedeki oranının artması beklenmelidir (The Daily Telegraph, 2012).

5. SERVİS TEMSİLCİLİKLERİ (DELEGATIONS)

Servis, küresel düzeyde örgütlenmiş bir kurum olup çeşitli devlet ve uluslararası örgütlerde toplam 141 temsilciliği mevcuttur. Servis, bürokratik olarak en tepede bir genel sekreter ve iki yardımcı tarafından idare edilmektedir. Ayrıca Servis, Asya, Rusya, Orta Asya, Ortadoğu, Kuzey Amerika, Orta Amerika ve Güney Amerika ile Afrika bölge temsilciliklerine sahip olup aynı zamanda 'Kriz Önleme ve Yönetme', 'İnsan Hakları', 'Çok taraflılık', 'uluslararası terörizm' ve 'güvenlik politikası' gibi tematik alanlarda alt birim ve bölümlere sahiptir. Böylece Servis, hem yatay hem de dikey biçimde örgütlenmiş olmaktadır (Wouters vd., 2011:1-22).

Servis'in her ülke veya uluslararası kuruluşta bir temsilcisi olmakla beraber, Cenevre ve Addis Ababa gibi uluslararası kuruluşların yoğunlaştığı yerlerde iki temsilcisi vardır (Palacio, 2011:10). Bu dış temsilciliklere atanan 1922 personel 2013 yılı itibariyle göreve başlamıştır. Bunların dışında AB'nin dış temsilcilikleri de vardır. Örneğin Servis'e doğrudan bağlı olmayan ancak Servis tarafından yönlendirilen Asya'da ticaret temsilciliği bu türden bir oluşumdur. Aynı şekilde, AB Komisyonu'na bağlı insani yardım kuruluşu olan ECHO (The Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection), Servis ile sıkı ilişki içinde olmakla beraber özerk kimliğini devam ettirmektedir (Comelli vd., 2011:1-14). Söz konusu alanlarda yapılan çalışmalarda AB dış siyasetinin doğrudan etkilenmesinin önüne geçmek gibi bir tutum benimsenmiştir. Zira Servis, tam olarak siyasetin bir aygıtıdır. Ancak insani yardım veya ticaret konularının gündelik siyasetten bağımsız yürütülmesi gerektiği düşünülmüştür. Çünkü AB dünya ticareti ve insani yardım konularında en önemli küresel aktörlerden biridir. AB, üye ülkeleri ile birlikte, dünyadaki toplam insani yardımın yarısından fazlasını gerçekleştirmektedir.

2009 Lizbon Antlaşması ve diğer ilgili kurum kararlarından çıkarabildiğimiz kadarıyla, Dış Temsilciliklerin kısaca şu temel görevlerinden söz etmek mümkündür: Dış Temsilciliklerin, buldukları ülkede AB'yi diplomatik düzeyde temsil etmek ve bu ülkeler hakkında Brüksel'e düzenli raporlar hazırlamak ve bilgilendirmek gibi temel görevleri vardır. Ayrıca Temsilcilikler, buldukları ülke ile AB'nin ilişkilerinin düzenlenmesine aracılık etmek ve katkı sağlamak AB değer ve politikaları çerçevesinde proje veya başka türlü desteklerle ilgili ülkeyi etkileyip yönlendirerek AB'nin etki ve gücünü artırma gibi görevleri ifa etmek durumundadırlar.

6. DIŞ TEMSİLCİLİKLERİN ÇALIŞMA BİÇİMLERİ

Öncelikle belirtilmesi gerekir ki Servis'in dış temsilcilikleri, ulusal devletlerin büyükelçilikleri gibi örgütlenmişlerdir ve Büyükelçilik görevlerini ifa etme amacı taşımaktadırlar. Ancak dış temsilcilikler resmi olarak 'Büyükelçi' sıfatını henüz alamamaktadır. Çünkü diplomatik açıdan AB kendine özgü bir yapı arz etmektedir (Tulikainen, 2001:228; Liçkova, 2008:463-490).

Burada dış temsilciliklerin tamamının çalışma biçimlerinin açıklanması, bu çalışmamızın boyutlarını aşacağından, birkaç örnek sunmakla yetinilecektir. Servis temsilcilikleri ilkesel olarak özerk olmakla birlikte, ilgili yerlerde bulunan Komisyon ve üye ülke temsilcilikleriyle birlikte ve uyum içinde çalışmaktadırlar (Cusens, 2011:1-16). Bu durumda, yetki karmaşası veya dublikasyon gibi bazı sakıncalardan söz edilmekle birlikte, şimdilik birlikte çalışmaktan başka bir seçenek gözükmemektedir. AB Afrika ülkeleriyle yakından ilgili olduğu için, ilk önce Servis'in 'Afrika Birliği' temsilciliğinin çalışma biçimleri ana hatlarıyla aydınlatılmaya çalışılacaktır. AB, Afrika Birliği'nde Servis heyeti başkanlığı ve AB özel temsilcisi olarak iki ayrı koldan temsil edilmektedir (The EU, 2013:1-70).

Afrika Birliği, Fas hariç, tüm Afrika ülkelerinin üye olduğu kıta çapında tek örgütlenme olarak, dayanışma ve işbirliği amacıyla 1963'de kurulmuş olup, merkezi Etiyopya'nın başkenti Addis Ababa'dır. AB Dış İlişkiler Servisi heyeti başkanı, Afrika Birliği örgütünde AB temsilcisi olarak çalışmalarını yürütmektedir. Lizbon Antlaşması öncesi 2008'de kurulan temsilcilik, daha sonra Servis'in bir organı olarak çalışmalarını yürütmüştür. Temsilcilik, Afrika Birliği yetkilileriyle haftada birçok defa görüşebilmekte, kıtada olup bitenleri Avrupa Birliği adına yakından takip etmekte, Afrika Birliği çalışmalarına yardımcı olmak ve etkilemek için çaba sarf etmektedir. Afrika-Avrupa Zirve toplantıları veya diğer diplomatik ilişkilerde etkili olan Temsilcilik, Afrika Birliği örgütü, siyaseti ve operasyonlarında etkili olup Avrupa Birliği ortak çıkarlarını temsil etmektedir.

AB, Kıta'ya yönelik insani ve kalkınma yardımları, nüfus planlaması, askeri ve sivil müdahale veya operasyon gibi konularda ve bunların finansmanında önemli katkıda bulunmaktadır⁶. Temsilcilik, siyasi, ekonomik ve askeri konularda hem Afrika Birliği örgütü hem de üye ülkelere yardımcı olmaktadır. Ayrıca 50'ye yakın uzman personeliyle Temsilcilik, Afrika Birliği örgütünden bağımsız olarak her bir Afrika ülkesine çeşitli şekillerde katkı sağlamaktadır. Ancak örgütsel düzeyde Afrika Birliği ve AB birbirlerini resmi olarak kıtasal tek temsilci olarak tanımış ve çeşitli antlaşmalar imzalamışlardır. Bunlar AB'nin Afrika politikasının hukuksal zeminini

⁶ http://ec.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf (Erişim Tarihi: 12. 02. 2013).

oluşturmaktadır. Servis Temsilciliği AB'nin Afrika politikasının birçok araçlarından sadece bir tanesidir. Dış ilişkiler Servisi Temsilciliği, AB özel Temsilcisi ile birlikte 1,3 milyar Euro bütçeye sahiptir. Temsilcilik, AB adına kıtada ekonomik gelişme, barış ve istikrarı koruma, bölgesel bütünleşme, ticaret ve yatırım, eğitim, sağlık ve gıda güvenliği gibi konularda aktif bir aktör haline gelmiştir (Westcott, 2011; Cathelin, 2011:1-9).

Dış İlişkiler Servisi'nin bir diğer önemli temsilciliği de Brezilya'da bulunmaktadır (European Commission, 2007). Brezilya son yıllarda hızla gelişen ve giderek dünya siyasetinde aktif rol alan bir ülke olarak AB'nin önem verdiği ve stratejik ortak olarak kabul ettiği bir ülkedir (Renard, 2011). Servis'in Brezilya temsilciliğinde 50 uzman personel görev almıştır. Yıllık AB-Brezilya Zirvesi düzenlenmektedir. İklim değişikliği, finans, bilim ve teknoloji, insan hakları ve eğitim gibi sektörlerde iki taraf arasında yirmiyi aşkın antlaşma imzalanmıştır. Bu antlaşma ve çeşitli düzeylerde yapılan görüşmelerde Servis temsilciliği diplomatik temsilci olarak rol almış ve gerekli alt yapı çalışmalarını hazırlamıştır. Son Zirve, yani VI. AB-Brezilya Zirvesi Ocak 2013'de gerçekleştirilmiş olup stratejik düzeyi de içerecek biçimde yeni antlaşmalar yapılmıştır⁷. Böylece ekonomik ve siyasi ilişkiler desteklenerek AB'nin tek bir aktör olarak uluslararası politikada aldığı rol pekiştirilmiştir. Ayrıca Servis, yapılan antlaşmaların ne ölçüde hayata geçirildiğini de denetleyerek yapılan antlaşmaların kâğıtta kalmamasına özen göstermekte ve gerektiğinde Dışişleri Bakanları Konsey'ine durum hakkında rapor sunmaktadır.

Bir diğer örnek olarak AB'nin Türkiye Delegasyonu zikredilebilir⁸. AB'nin Türkiye Delegasyonu, 130 çalışanıyla birlikte bir büyükelçi tarafından yönetilmekte ve iki milyar Euro tutarında 250 farklı büyüklükte projeyi desteklemektedir. Bu amaçla kamu kurum ve kuruluşları, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları, akademik çevre ve düşünce kuruluşları, önemli kültür ve basın aktörleri ile çok yönlü ilişkilerin yanı sıra kamuoyu oluşturma gibi çalışmalarda bulunan AB Delegasyonu, Türkiye'de AB çıkarları doğrultusunda faaliyet göstermektedir. Elbette ki Delegasyonların bütçe ve faaliyet biçimleri ilgili ülkenin durumuna göre farklılıklar arz etmektedir.

Servis, AB'nin stratejik ortak olarak tanımladığı, Hindistan, Çin ve Japonya'da birer temsilcilik açarak deneyimli diplomatlarını atamıştır. Yine aynı şekilde ilgili hükümet ve organları ile yakın ilişki içinde AB çıkarlarını temsil eden temsilcilikler, ilgili ülke hakkında düzenli raporlar tutarak Brüksel'e göndermektedirler.

⁷ "VI Brazil-EU Summit Brasília, 24 January, 2013 Joint Statement", <http://eeas.europa.eu/brazil/> (Erişim: 05. 02. 2013).

⁸ <http://www.avrupa.info.tr/en/turkey-the-cu/history.html> (Erişim: 05. 03. 2013).

Servis Temsilcilikleri, dünyanın çeşitli bölge ve ülkelerinde bulunmaktadır ve AB'yi temsil ettiği gibi AB üye ülkelerini de gereğinde ayrı ayrı temsil etmektedir. Örneğin İrlanda gibi bazı küçük AB üye devletleri dünyanın her yerinde temsil edilemediğinden Servis Temsilcilikleri söz konusu üye ülkeleri de temsil etmektedir. Ayrıca, bu şekilde masraflar da azaltılarak tasarruf da sağlanabilmektedir. Buldukları yerlerde Servis Temsilciliklerinin bir başka rolü de AB vatandaşlarına konsolosluk hizmetlerini sunmalarıdır. Bu durumdan özellikle AB'nin küçük üye devletleri vatandaşları yararlanmaktadır (Lindström, 2009:109-126).

7. SERVİS PERSONELİ

AB Dış temsilcilikleri, Dış İlişkiler Servis Temsilcilikleri, Komisyon Temsilcilikleri ile AB ve Bakanlar Konsey Sekreteryası temsilciliklerinden oluşmaktadır. Yetki ve iş bölümü karmaşası daha Dış İlişkiler Servisi ve Komisyon Temsilcilikleri arasında olmaktadır. Bu sorunlar çözülmeyi beklemektedir. Şubat 2013 itibariyle Dış İlişkiler Servisi atanmış personel sayısı 3400 olup çeşitli şekillerde oluşturulan uzman kişilerden meydana gelmektedir. Bunların 1478'i Brüksel'de 1922'si Servis'in Dış Temsilciliklerinde görev yapmaktadırlar. Komisyon'un Dış Temsilciliklerde görev alan personeli ise 3514 kişiye ulaşmış durumdadır. Görüldüğü gibi Komisyon, dış temsilciliklerde ağırlığını sürdürmektedir. Komisyon ve Servis personeliyle birlikte AB dış temsilciliklerinde 5436 uzman kişi görev almış durumdadır. Örneğin AB üyelerinden Almanya'nın diplomatik personel sayısı altı bin personelden oluşmaktadır. Dolayısıyla Servis'in çapı bir büyük üye devletin örgütlenme düzeyi ile en azından eşdeğerdedir. Dış İlişkiler Servisi temsilcilikleri çalışanlarının yaklaşık 1/3'ü üye ülke tecrübeli diplomatları arasından, geri kalan kısım ise AB'nin çeşitli organlarında çalışanlar arasından devşirilerek devasa bir diplomatik yapı oluşturulmuştur. Bu diplomatların veya muhtemel diplomat adaylarının 'Avrupa Kimliği' çerçevesinde eğitilmesi ve donatılması da Dış İlişkiler Servisi'nin gündeminde bulunmaktadır⁹.

⁹ Servis'de bulunan önemli pozisyonlara atamalar tamamlanmıştır. Bazı önemli makam ve atamalar şu şekilde gerçekleştirilmiştir. Servis'in tepe noktası olan 'AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği'ne Catherine Ashton, 'Servis Genel Sekreterliği'ne Pierre Vimont, 'Operasyon Yöneticiliği Başkanlığı'na David O'Sullivan, 'Genel Siyasi İşler Yöneticiliği'ne Helga Schmid; 'Kurumlar-arası İşler Genel Sekreterliği'ne Maciej Popowski, 'Krizler Karşı Mukabele Yönetimi'ne Dr Agostino Miozzo, 'Asya İşleri Yönetimi'ne Viorel Isticioaia Budura, 'Afrika İşleri Yönetimi'ne Nicholas Westcott, 'Avrupa ve Orta Asya İşleri Yönetimi'ne Luis Felipe Fernández de la Peña, 'Ortadoğu ve Güney Komşuluğu Yönetimi'ne Hugues Mingarelli, 'Amerika İşleri Yönetimi'ne Christian Leffler, 'Küresel ve Çok Taraflı İlişkiler Yönetimi'ne Maria Marinaki, 'Kriz Yönetimi ve Planlama Başkanlığı'na Walter Stevens, 'AB Askeri Personel Genel Direktörlüğü'ne Lt Gen Ton Van Osch, 'AB Sivil

Servis yeni bir kurum olduğu için, çalışma alanları ve ne ölçüde Komisyon temsilciliklerinin görevlerini üstlenmesi gerektiği AB kurumsal yapısı içinde tartışmalı bir hususu oluşturmaktadır. Yine de Komisyon temsilcilikleri, tecrübeleri ve belli bir tarihi geçmişe sahip olarak Avrupa diplomatlarının gözde mesleği olmayı sürdürmektedir. Diğer bir taraftan çeşitli kriz ve çatışma bölgelerinde özel temsilci sıfatıyla görevlerini sürdüren Komisyon dış temsilcilikleri, işlerini Servis organlarına devretmekte istekli değillerdir. Ancak Afganistan, Afrika Birliği, Bosna-Hersek, Orta Asya, Kosova, Orta Doğu, Sudan, Gürcistan ve Karabağ gibi kriz ve çatışma bölgelerinde Avrupa Birliği Komisyon temsilcilikleriyle temsil edilmeye devam etmektedir. Bu durum AB'nin uluslararası politikada saygın bir aktör olmasına katkı sağlayan unsurlardan birini oluşturmaktadır.

8. DIŞ İLİŞKİLER SERVİSİ VE KRİZ YÖNETİMİ

Dış İlişkiler Servisi AB kriz yönetimi politikasında ve koordinasyonunda uyum sağlamak amacıyla “Kriz Yönetim Direktörlüğü” kurmuştur. Direktörlük isminden de anlaşılabilceği gibi AB'nin AB dışı bölgelerde, daha çok çevre bölgelerde çıkan krizlere karşı ortak bir tutum geliştirmesi ve yönetilmesi amacını içermektedir (Helly, 2011). Aynı çerçevede ‘Kriz Yönetimi Kurulu’ da oluşturulup söz konusu amaca matuf çalışmalarda kurumsal eksikliklerin giderilerek AB içi koordinasyonun sağlanması ve başarılı operasyonlar yapılarak AB'nin dışarıdaki etkinlik ve güvenilirliğini artırarak başarılı bir aktör olarak ortaya çıkması arzulanmıştır. Servis bu amaç doğrultusunda Kriz Platformu oluşturmuştur. Platform AB sivil ve askeri uzmanlarını bir araya getirmek ve sağlıklı bir organizasyon gerçekleştirmek istemiştir. Bu kurum, kuruluş veya organlar Servis bünyesinde gerçekleştirilmektedir ya da Komisyon ile yakın işbirliği içinde yapılmaktadır. Mali müdahalesi veya terörizme karşı AB birimleri arasında koordinasyonların sağlanması yine Servis çabalarıyla gerçekleştirilmektedir.

Servis, özellikle Afrika kıtasında kriz yönetimi sorumlulukları üstlenmektedir. Afrika AB'nin önemle üzerinde durduğu, dış faaliyetlerini yoğunlaştırdığı önemli bir bölgedir. Zira Afrika jeo-politik olarak hemen AB'nin bitişiğinde olup hızla artan nüfusa ve geniş yeraltı kaynaklarına sahip bir bölge olarak temayüz etmektedir. 2040-50'li yıllarda Afrika nüfusunun iki milyara çıkacağı tahmin edilmektedir. Bu nüfusunun beraberinde belli bir ekonomik canlılık ve aynı zamanda yeni sorunlar getireceğine kuşku yoktur.

Planlama ve Yönetimi Başkanlığı'na Hansjoerg Haber ve ‘AB İstihbarat Analiz Merkezi Yönetimi’ne Ilkka Salmi atanmış bulunmaktadır. Bir diğer önemli birim olan ‘Siyasi ve Güvenlik Komitesi Başkanlığı’ koltuğuna Mart 2013 itibarıyla henüz bir atama yapılmamıştır. Bkz. http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm (Erişim Tarihi: 3 Mart 2013).

Ayrıca Avrupa, Afrika'da uzun yıllar sömürgeci güç olarak bulunmuş olup, yeni koşullarda bu ilişkinin yeniden üretilmesi en azından Fransa ve İngiltere gibi üye devletlerin ilgisini çekmektedir.

Afrika, yoğun bir Avrupa sömürsü nedeniyle, Avrupa'nın bir parçası olmaya direnmiştir. Dolayısıyla buradan yayılacak herhangi bir istikrarsızlığın Avrupa'ya da kapsam alanına almasından endişe edilmektedir. Bu nedenle AB Afrika'ya özel bir önem vermektedir. Ayrıca AB'ye nazaran, ABD veya Rusya gibi aktörler bu bölgeye sivil amaçlı olarak daha az ilgi gösterdiklerinden, askeri boyutundan çok siyasi-sivil boyutu ile öne çıkmak isteyen AB için Afrika, ayrı bir önem arz etmektedir. AB, Afrika'da üye ülkelerin her birinden daha etkili bir aktör görünümündedir. Bölgede Kriz Yönetimi'nde etkili olmak isteyen Fransa ve İngiltere'ye bir koruma kalkını niteliği arz etmektedir. En azından yakın geçmişteki sömürgeci kimliğin yeniden hatırlatılmasını engelleyen bir unsur olarak Servis şemsiyesi altında üye ülkeler aktif olabilmektedir. Bu nedenle Servis'in Afrika'da Krizi Yönetimi konularında daha aktif müdahalelerde bulunabilmesi için yeni sorumluluk ve yetkilerle donatılması beklenmelidir (Westcott, 2011).

9. ÜYE ÜLKELERİN SERVİSE YAKLAŞIMLARI

AB üyesi devletler Servis'in varlığını olumlu karşılamakta ve destek vermektedirler. Zaten Servis, söz konusu bu destekler ile hayat bulabilmiştir. Ancak, İngiltere gibi bazı AB devletleri Servis'in AB dış ilişkilerinde giderek yayılcı eğilimler içine girerek bu alanda ulusal devletlerin yetkilerini aşır kendine yeni roller üretme çabası içine gireceğinden endişe etmektedirler. Bu devletler Servis'in hükümetler arası bir kurumsal dayanışma platformu olarak işlev görmesini istemekte ve dış ilişkilerin tamamen ve 'aşırı' 'Avrupalılaştırılmasına', yani bu alanda 'aşırı' bütünleşmeye karşı çıkmaktadırlar.

Özellikle Slovenya gibi finans gücü sınırlı olan küçük üye devletler, Servis'in küresel çapta sunduğu hizmetlerden oldukça memnun gözükümlerler. Zira kendi başlarına ulaşamayacakları bölgelere, Servis aracılığı ile ulaşabilmekte ve aynı zamanda bu hizmetlerin getirdiği finansal yükü de taşımamaktadırlar (Moraru, 2011:107-124). Bu nedenle Servis'in hizmetlerinden küçük üye devletlerin oldukça kazançlı çıktıkları söylenebilir. Servis'in oluşturulması ve biçimlendirilmesinde Almanya-Fransa dayanışmasını gözlemek mümkündür (Rittelmeyer vd., 2010:11-14; Woyke, 2004). Bilindiği gibi bu iki büyük üye devlet AB'nin yeni bütünleşme hamlelerinde öncü rol almışlardır ve bu rollerini bazı durağanlıklara rağmen sürdürmektedirler. Sonuç olarak bu iki üye İngiltere'yi ikna ettikleri ölçüde siyasi ve güvenlik alanlarında daha fazla bütünleşme adımları atabilmişlerdir (Lehne, 2012).

SONUÇ YERİNE

Avrupa Birliği dünya siyasetinde kendine uygun bir yer bulma çabasını sürdürmektedir. AB, uzun yıllar ABD'nin dünya siyasetinin bir dayanak noktası olmanın ötesinde, uluslararası ilişkileri biçimlendiren bir aktör olma arzusunu, yeni bütünleşme ve bu bütünleşme politikasına bağlı olarak yeni kurumsallaşma çabalarını bazı duraklama, yavaşlama veya sıkıntılara rağmen devam ettirmektedir. Avrupa devletleri kendi başlarına dünya siyasetinin önemli aktörleri olabilecekleri düşüncesini kaybetmişlerdir. Diğer faktörlerin yanı sıra, belirtilen bu nedenle de Avrupa Birliği Ortak Dış ve Güvenlik politikası bağlamında bütünleşme çabalarını sürdürmektedir. 'AB Dış İlişkiler Servisi'ni yeni bir kurum olarak bu genel çerçevede değerlendirmek mümkündür.

Dış İlişkiler Servisi, Avrupa bütünleşmesini bir adım daha öteye taşımak arzusu ile Lizbon Antlaşması hükümleri sonucu oluşturulmuştur. Servis, AB'nin diplomatik düzeyde örgütlenmesi çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve kurumsal düzeyde önemli oluşumlar gerçekleştirmiştir. Her şeyden önce AB dış ilişkilerinde gözlemlenen dağınıklık ve çok başlılık önemli ölçüde giderilmiştir. AB dış ilişkilerini örgütleme, denetleme ve koordinasyon, Servis'in yeni bir kurumsal aktör olarak oluşturulmasıyla belirleyici ölçüde bir çözüme kavuşturulmuştur. Böylece diplomatik düzeyde tek elden örgütlenme ve yeniden yapılanma sorunlarında artık yetkili merci olarak Servis öne çıkmıştır. Servis'in bağımsız bir bütçe ve personeli vardır. Yetki ve sorumluluk alanı tanımlanmıştır. Ancak şu kadarı yeniden vurgulanmalıdır ki Servis'in kuruluş süreci tamamlanmış ve AB kurumsal mimarisi içerisinde müstesna yerini almıştır. Bütün bunlarla birlikte, AB kurumlararası yetki ve sorumluk alanları tartışmaları bitmiş değildir. Üye devletler, kurumda kendi personellerinin daha çok yer alması gerektiği düşüncesinden kurtulabilmiş değildirler. Ayrıca AB'nin genel olarak 'Ortak Dış ve Güvenlik Politikası' oluşturma sorunları ortadan kalkmadığı için, bu sorunlar Servis'e olumsuz bir yük olarak devredebilir. Çünkü henüz 'AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'ndan söz etmek mümkün değildir. Bu yapısal sorun Servis'e olumsuz yansımaya devam edecektir.

Servis, 2013 yaz aylarında, kuruluşundan bugüne kadar gerçekleştirdiği çalışmaların yanı sıra, kurumsal düzeyde ortaya çıkan sözü edilen aksaklık ve sıkıntıları gözden geçirerek, AB ortak çıkarları bakımından daha sağlıklı bir yapılanma için ne gibi önerilerin olabileceğini geniş ve ayrıntılı bir rapor şeklinde yetkili mercilere sunacağını duyurmuştur. Bu raporun Servis'in daha etkili bir kurumsallaşması için yeni bir ivme vereceğini öngörmek mümkün gözükmemektedir. Servis'in böylece, AB kurumsal mimarisi içerisindeki yerini daha da güçlendirebileceği söylenebilir.

KAYNAKLAR

AUSWÄRTIGES Amt (2009) *Europäische Sicherheits und Verteidigungspolitik*, Bundes Ministerium der Verteidigung und Auswärtiges Amt Edition Diplomatie, Referat 202, Werderscher Markt 1 10117 Berlin, Bonifatius GmbH, Paderborn.

BICCHI, F. (2012) 'The European external action service: a pivotal actor in EU foreign policy communications?', *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (1), 81-94.

BLOCKMANS, S., ALONSO, N. and WALD, T. (2012) 'Fit for Purpose? The European External Action Service one year on', *159 Oxfam Briefing Paper*, Brussels.

BURKE, E. (2012) 'Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy', *Policy Brief 04 July*, Centre for European Reform, London.

BÜYÜKBAŞ, H. (2006) 'Avrupa Güvenlik Strateji Belgesi ve Türkiye', *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 61(1), 37-66.

CATHELIN, M. (2011) 'EU's Africa Foreign Policy after Lisbon', Conference Report 18, Brussels.

COMELLI, M. and MATARAZZO, R. (2011) 'Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon', *Istituto Affari Internazionali*, IAI Working Papers 11, ISBN 978-88-98042-29-6, / 23- July, Roma.

COUNCIL of the European Union (2011), '*General Arrangements for EU Statements in Multilateral Organisations*', 24 October, 16901/11, Brussels.

CUSENS, C. (2011) 'The EEAS vs. the National Embassies of EU Member States?' / Quinn, P. (der.), *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver?*, EU Diplomacy Papers 8, Natolin College of Europe, Bruges.

ÇAYHAN, E. (2002) 'Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası ve Türkiye', *Akdeniz I.I.B.F.Dergisi*, (3), 42-55.

EMERSON, M., R. B., CORTHAUT, T. J., WOUTERS, K. P. and RENARD, T. (2011), *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, January Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2007) 'EU Brazil Country Strategy Paper 2007-2013, 14.05.2007 (E/2007/889), Brussels.

FURNESS, M. (2010), 'The European External Action Service: a new institutional framework for EU development cooperation', *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, (Discussion Paper 15)*, Bonn.

GERMOND, B., and SMİTH, M.E. (2009) Re-thinking European security interests and the ESDP: Explaining the EU's anti-piracy operation, *Contemporary Security Policy* 30(3), 573-93.

GUEROT, U. (2012) Der Wert Europas und seine Grenzen: die EU als außenpolitische Gestaltungsmacht mit Defiziten, *Integration*, 35 (2), 116-122.

HELLY, D. (2011) Lessons from *Atalanta* and EU counter piracy policies, *EUISS Seminar Report*, June, Paris.

HELWIG, N. P. I., KOSTANYAN, H. (2013) The New EU Foreign Policy Architecture Reviewing The First Two Years Of The EEAS, Centre For European Policy Studies (Ceps), ISBN 978-94-6138-262-7, Brussels, 1-85.

HEMRA, S., RAINES T., and WHITMAN, R. (2011), A diplomatic entrepreneur. Making the most of the European External Action Service, Chatham House Report, The Royal Institute of International Affairs, London.

HOWORTH, J. (2011) The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage, *European Foreign Affairs Review*, 16, 303-323.

KEOHANE, D. (2012) The EU's 'ludicrous' foreign service budget, *FRIDE*, 26 April.

LEENDERT, E. and BLOCKMANS, S. (2012) Setting up the European External Action Service: An Institutional Act of Balance, *CLEER Working Papers 1*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague.

LEHNE, S. (2012), "The Big Three in EU Foreign Policy", Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Paper, July, Washington, DC.

LIÇKOVA, M. (2008) European Exceptionalism in International Law, *European Journal International Law*, 19(3), 463-490.

LINDSTROM, G. (2007). *Enter the EU Battlegroups*. EU Institute for Security Studies, Paris.

LINDSTRÖM, M. (2009) EU Consular Protection in Crisis Situations/ Olsen, S. (der.), *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Berlin/Heidelberg, 109-126.

LINK, W. (2013) Europa in der Welt: Ansätze, Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Außenpolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 6-7, 23-27.

MISSIROLI, A. (2010) The New EU Foreign Policy System After Lisbon: A Work in Progress, *European Foreign Affairs Review* 25 (4), 427 - 452.

MORARU, M. (2011) The Protection of Citizens in the World: A legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad/ Larik, J. and Moraru, M. (der.), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, EUI Working Paper LAW 10, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 107-124.

PALACIO, Vicente, DE LA ROCHA V. Manuel, ESCARIO Jose Luis, RUIZ Domenec (2011), The EU as a Global Actor: Its Evolving Role in Multilateral Organizations, European Parliament, Brussels.

RENARD, T. (2011), The treachery of strategies: A call for true EU strategic partnerships, Egmont Paper No. 45, Egmont Institute, Brussels.

RITTELMEYER, Y. -S. et SAADÍ, S. (2010) Der Europäische Auswärtige Dienst. Deutsch-französische Initiativen für die eropäische Diplomatie, *Dokumente*, 2, 11-14.

ROHDE, J. (2007) Die Europäische Verteidigungsagentur, *Sicherheit und Frieden* 1, 6-10.

THE DAILY TELEGRAPH (2012) 'Baroness Ashton demands extra £23million to run the EU foreign service', 12 April, London.

THE EU'S External Action Service Report (2013), Published by the Authority of the House of Lords, London: The Stationery Office Limited, HL Paper 147, Mart, Brussels, 1-70.

TIILIKAINEN, T. (2001) To be or not to be?: An Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity, *European Foreign Affairs Review*, 6(2), 223-241.

VAN VOOREN, B. (2011) A legal-institutional perspective on the European External Action Service, *Common Market Law Review*, 48(2), 475-495.

VANHOONACKER, S. and RESLOW, N. (2010) The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards, *European Foreign Affairs Review*, 15(1), 1-18.

WAGENER, H. -J. und EGER, T. (2009) *Europäische Integration. Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik*, Verlag Franz Vahlen, München.

WASSENBERG, P. (1999) *Das Eurokorps -Sicherheitsrechtliches Umfeld und völkerrechtliche Bedeutung eines multinationalen Großverbandes*. Nomos, Baden-Baden.

WESTCOTT, N. (2011) A New Framework for European Relations with Africa, 18 October, Brussels.

WOUTERS, J. and DUQUET, S. (2011) The EU, Eas and Union Delegations and International Diplomatic Law: Newhorizons, *Katholieke Universiteit, Leuven Centre For Global Studies, Working Paper No. 62.*

WOYKE, W. (2004) *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung – Das Tandem fasst wieder Tritt*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

WESSELS, W. and BOPP, F. (2008) The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?, CHALLENGE Research Paper No. 10, CEPS, Brussels.

EURO BÖLGESİNDE MALİ KRİZ VE YENİ MAKRO İKTİSADİ YÖNETİŞİM

FINANCIAL CRISIS AND A NEW MACROECONOMIC GOVERNANCE IN EUROZONE

Doç. Dr. İrfan KALAYCI¹

ÖZET

Euro bölgesinin 2008 küresel mali krizinden etkilenmesiyle beraber AB’de makro iktisadi yönetim tekrar gündeme geldi. Buna bağlı olarak, Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası, İstikrar ve Büyüme Paktı, Lizbon Stratejisi gibi resmi kurum ve sözleşmeler tartışılmaya başladı. Mevcut iktisadi yönetim çerçevesinin kriz karşısında yetersiz olduğu ve bu yüzden yeni bir çerçeveye ihtiyaç duyulduğu anlaşıldı. Buna göre, üye devletlerin kamu borçlarının daha sıkı denetlenmesi, ulusal bütçe değerlerinin AB bütçesine yakınsamasının sağlanması ve küresel krizlerin bulaşıcı etkisine karşı erken uyarı sistemlerinin kurulması yönünde önlemler alındı. “Altı Paket”, bu sistemlerden biridir ve Avrupa 2020 vizyonuyla da uyumludur. Böylece, Euro’nun tahrip görmesi nedeniyle AB’nin dağılması riski en az düzeye indirildi.

Anahtar Kelimeler: *Mali Kriz, Euro Bölgesi, Yeni Makro İktisadi Yönetişim.*

ABSTRACT

After affecting of Eurozone by the 2008 global crises, the macroeconomic governance becomes the agenda of European Union again. Correspondingly, some arguments started on the protocols and institutions of EU such as Europe Central Bank, EU Stability and Growth Pack, Lisbon Strategy. It is understood that, the current economic governance strategies are insufficient for the global crises, so a new frame is needed. Accordingly, the precautions of the auditing of government debt closely, converging the national budget and the EU budget, and a warning system against the contagious effects of global crises were put in use. The “Six Pack” is one of these systems and it is in accordance with the EU 2020 vision. So the risk of the resolution of EU because of the damage in Euro currency is decreased to the minimum level.

Key Words: *Financial Crisis, Eurozone, New Macroeconomic Governance.*

¹ İnönü Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü

GİRİŞ

Genel olarak Avrupa Birliği (AB) ve özel olarak Euro bölgesi (EB), Lizbon Antlaşması'ndan² bu yana, büyük rakibi ABD'den küreselleşme yoluyla 'ithal' etmek zorunda kaldığı mali krize (2008) rağmen, dinamik entegrasyon sürecini ilerletmektedir. En son, krizi aşmak için aldığı önlemler ve uyguladığı *yeni makro iktisadi yönetim* modeli, bu sürecin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

AB'yi dünyanın tek dinamik entegrasyonu haline getiren ana güç, İktisadi ve Parasal Birlik (Economic and Monetary Union, EMU) olup, bu sistem, dengede durmak durumunda olan 7 ayaklı bir masaya benzemektedir. O masada, yaklaşık 16 trilyon dolarlık gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) üreten 500 milyon kişiyi aşkın nüfusun sosyo-ekonomik geleceği planlanır, kararlaştırılır, tasarlanır, yönetilir ve sonuçlara göre değiştirilir. Bu ayaklar arasında bir sıralı-düzen, etkileşim ve birbirini tamamlayan bir akım vardır. O akımın kesintiye uğramaması gerekir.

Makro iktisadi yönetişimin çatısını oluşturan EMU'da iktisat politikasından sorumlu kurumlar birden fazladır ve sorumluluk şu yedi temel aktör arasında paylaştırılmıştır:

i-*Avrupa Konseyi* (the European Council, EC); ana politikaların yönünü belirler, ayarlar.

ii-*AB Konseyi* (the Council of the EU, the 'Council'); AB'nin iktisadi politika yapımında eşgüdümü sağlar ve tek tek AB ülkelerini bağlayabilen kararlar alır.

iii-*AB ülkeleri* (the EU countries); kabul edilmiş açık ve borç sınırları içinde kendi ulusal bütçelerini yaparlar ve emek, emeklilik ve sermaye piyasalarını kapsayan kendi yapısal politikalarını belirlerler.

iv-*Avrupa Komisyonu* (the European Commission, EC); Konsey'e iletilmek üzere iktisadi ve mali politikaları hazırlar ve teklif eder; onların Konsey kararlarına uyumunu ve performansını izler; hükümet gibi çalışır.

v-*Avrupa Merkez Bankası* (the European Central Bank, ECB); Euro bölgesinde temel hedef olarak fiyat istikrarı için parasal politikaları kurar.

² Lizbon Antlaşması (Reform Antlaşması), Fransa ve Hollanda'nın halk oylaması ile reddederek düşürdüğü AB Anayasasını temelde koruyan ve ufak değişikliklerle tekrar ülkelerin onayına sunulan AB temel antlaşmasıdır. 18-19 Ekim 2007'de Lizbon'da yapılan gayri resmi zirvede onaylandığı için Lizbon Antlaşması (13 Aralık 2007) olarak adlandırılan bu yeni AB nitel antlaşması, 250 bin sayfadan oluşmakta olup kabul edilmesi için tüm üye ülke parlamentolarında ve/veya referandum ile onaylanması gerekmektedir. (Ayrıntı için bkz. CRGMS, 2007.)

vi-*Euro Grubu* (the ‘Eurogroup’, EG); Euro bölgesinin ortak çıkarlarına yönelik politikaları düzenler. EG, AB’de Euro’yu resmi para birimi olarak kabul eden Euro bölgesi ülkelerinin maliye bakanlarının yaptıkları toplantının adıdır. Toplantıya EMU yetkilileri ve ECB Governörü de eşlik eder.

vii-*Avrupa Parlamentosu* (the European Parliament, EP); yasaların çıkarılması görevini Konsey ile paylaşır ve özellikle yeni İktisadi Diyalog yoluyla demokratik inceleme için iktisadi yönetişimi hükmü altına alır.

İktisadi yönetişim için AB liderleri tarafından belirlenen şimdiki yol haritasının, Euro ve Avrupa iktisadi büyümenin uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamlaştırmak sözkonusu olduğunda pek yeterli olmadığı; ayrıca, başta Euro bölgesi olmak üzere AB ekonomilerini daha verimli hale getirecek *‘güvenilir bir iktisadi yönetişim’* için bir takım radikal adımların atılması gerektiği ileri sürülmektedir. Şöyle ki (Galiay, 2012:1-2): *Bir*; AB tek Avrupa pazarını (Single European Market, SEM) koruyacak ve genişletecek yeni politikalara muhtaçtır. SEM, tüm Avrupalıların faydasına olacak ve içinde rol alacağı şekilde hizmetler, istihdam ve sosyal haklar alanına dönüştürülmelidir. *İki*; AB, en rekabetçi ve onları geriden izleyen bölgeler arasında mali transferleri sağlayacak daha büyük bir merkezi bütçeye muhtaçtır. Zira eğer mali transferler olmazsa, rekabetteki farklılıklar artacak ve bazı bölgeler daha yüksek enflasyonla karşılaşabilecek; sonuçta ulusal ekonomilerin yerel karakteri öne çıkacaktır. Ülkeler para politikasını kullanamaz ve o yüzden diğer düzenleyici mekanizmalar devreye sokulmalıdır. Bu konuda yaratılan çarpıtmalar; eğer üye ülkeler reformist çabalarda başarısız olsalardı ve ECB Alman ekonomisinin istekleriyle uyumlu bir para politikası uygulaysaydı, daha fazla önemli hale gelirdi. AB bütçesinin bir “hükümet bütçesi”nde etkili bir rol oynayabilmesi için, onun, şimdiki topluluk GSYHsine oranla %1’den en az %10 düzeyine yükseltilmesi gerekir. Ancak AB’nin vergi toplamasına izin verilmesi halinde bu normatif duruma ulaşılabilir.

İktisadi yönetişim, Fransız siyasetçiler ve hükümet bürokratları cephesinde çok keskin destekleyenlerine rağmen, en geniş kullanımıyla, Euro bölgesi için geçerlidir. Zira, Euro’nun başından beri şu iki manzara geçerliydi (Jabko, 2011: 15, 18, 39, 45): *Birincisi*, hükümet mekanizmaları Euro bölgesinde az ya da çok başarılıydı; *ikincisi* ise, bir grup analist makro iktisadi yönetişimin mevcut paradigmasını belirgin bir şekilde eleştiriyordu. Bu eleştirinin üç dikkat çekici boyutu var:

1. *‘Uysal-kolay’ bir problem olarak iktisadi yönetişim*: İktisadi yönetişimin sınırları, genel bir eğilim olarak, adeta “İstikrar ve Büyüme Paktı” (Stability and Growth Pact, SGP) ile nefes alıp veren salt Euro bölgesi ile çizildiğinde, Avrupalılar için sorunun pek zor olmadığı ileri sürülebilir. Maastricht

Antlaşması'na dayanarak Almanya ve Fransa'nın bütçe açığı tavanına getirdiği sınırlama (GSYH'ye oranla %3) fikrine diğer hükümetlerin de reform paketleriyle desteklemesi sonucunda SGP'nin daha etkili olması beklenmektedir.

2. 'Nazik' bir problem olarak iktisadi yönetim: 2008'de mali kriz, özellikle 2010'da hükümetlerin borç krizi zirveye çıktığında, Euro bölgesinde iktisadi yönetimle bağlantılı derin hatalar ivedilikle tartışma konusu oldu. Birincisi, farklı siyasal sistemler ve politikalar nedeniyle yakınsamayı ihmal eden makro iktisadi sapmanın-ayrışmanın inadı vardı. 2008 krizi, farklı ulusal borçlanma tahvilleri yüzünden Euro bölgesinde iraksamaya yol açtı. İkincisi, teşvik edilen iktisat politikası eşgüdümü konusunda, eş anlı baskıların etkisiyle bir kuşkuculuk oluşmaya başlamıştı. Bu kuşkuculuk, zamanı, SGP revizyonuyla köpüren tartışmalarla örttü. Zamanı boşa harcatan tartışmalara, AB üyeleri arasındaki iktisadi ve toplumsal yakınsama hedefine ulaşmayı emreden Lizbon Gündemi son noktayı koydu.

3. İktisadi yönetişimin krizi olarak Avrupa borç krizi: Avrupa'daki mali kaostun kökleri, AB üyeleri arasında rekabet gücü ve dışsal kırılğanlık zemininde cereyan eden iraksamaya dayanır. 2008'de ihracat pazarında çok ani düşüş olmasına rağmen Almanya krizden güçlü bir şekilde çıktı. Görece daha muhafazakâr olan teşvik planı sayesinde kamu açığını GSYH'ye oranla %6'nın altında tuttu. Bu başarı, Almanya'nın "PIGS" olarak bilinen ülkeler (Portekiz, İrlanda, Yunanistan ve İspanya) grubundan ne kadar farklı olduğunu ortaya koymaktadır. PIGS grubu, borç krizinin 'sürdürülemez' hale geldiği ve asla 'makul' sayılmayan bir 'statüko'dan henüz sınırlanabilmiş değildir. Ekleme gerekir ki; PIGS grubunda borçlar 'ulusal', fakat borçların çevrilebilirliği sorunu Euro bölgesi içinde 'uluslararasılaşmış' ve dolayısıyla Avrupa iktisadi yönetişiminde kırılğanlığa yolaçacak boyuttadır.

AB, krize; iç içe geçmiş dört halkayla tepki göstermiştir (Buti, 2013: 4):

1.halka: SGP III + Aşırı Dengesizlikler Süreci + Ulusal Mali Çerçeveler + Yaptırımlardan oluşan "EMU Yönetişimi".

2.halka: Avrupa Sistemik Risk Kurulu (ESRB) + Avrupa Gözetim Otoriteleri (ESA) + Düzenleme Çerçevesi'nden oluşan "Mali İstikrar".

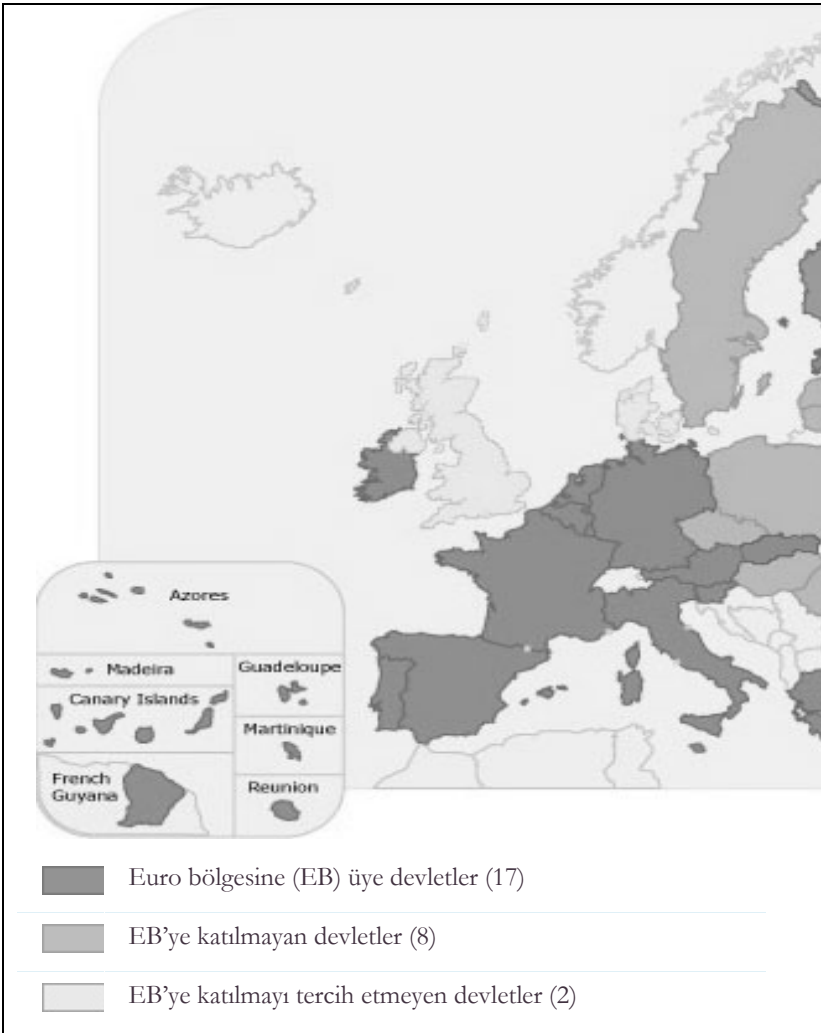
3.halka: EFSF/ESM + Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) + Ödemeler Kolaylığı Dengesi'nden oluşan "Kriz Destek paketi".

4.halka: AB Markaları ve Hedefleri + Yapısal Reformları'ndan oluşan "Avrupa 2020 Stratejisi".

Mali kriz, Euro üzerinden üçe bölünen (bkz. Harita 1) AB'de safları daha da netleştirmiştir. "Euro bölgesine üye olanlar", Euro'yu ortak para birimi olarak kullanmalarına rağmen krizin etkilerini yaşamak bakımından homojen bir

yapı sergilemediler. Örneğin, Almanya ile Yunanistan, krize yakalanma ve onu aşma yeteneği noktasında iki zıt kutbu temsil ettiler. Euro'yu kullanmak isteyip de Maastricht kriterlerine henüz uyum sağlamadıkları için “Euro bölgesi dışında bulunanlar”ın başında yeni üye olan D. Avrupa ülkeleri gelmektedir. Zaten onlar halen AB'nin “Üçüncü Dünya”sı ile özdeşleştirilmektedirler. Bir de, teknik olarak bir engel olmamasına rağmen, hükümet kararı ya da referandumla “Euro bölgesine katılmayı tercih etmeyenler” var ki, özellikle İngiltere, AB ile sürekli hesaplaşma içindedir.

Euro Bölgesi: Üye Olan/Olmayan/Katılmayı Tercih Etmeyen Devletler



1. YENİ MAKRO İKTİSADİ YÖNETİŞİMİ GEREKTİREN KONJONKTÜR: EURO BÖLGESİNDE KRİZ

1.1. Küresel Krizin Avrupa Birliği'ne Faturası

ABD'de 2008'de emlak bankacılığı sektöründe gelişen kredi riski mali krize dönüşünce, yakın iktisadi ve ticari ilişkiden dolayı bundan ilk ve en fazla etkilenen ülkeler, çoğunlukla AB üyesi olan ülkelerdi. AB'de 2008'den önce üç yıllık GSYH büyüme oranı ortalaması pozitif (%2.7) iken krizden sonra (2008-10) negatife (%-0.6) döndü. Aynı dönemlerde %8 civarında olan AB işsizlik oranı %0.5 puan arttı. Bu yüz binlerce aktif işgücü sahibinin işini kaybetmesi anlamına gelmekteydi. Devlet borcunda endişe verici sıçramalar oldu. 2011-12 dönemi verileri tahmin düzeyinde olup büyüme oranı dışındaki göstergeler daha fazla olumsuzluk içermektedir (bkz. Tablo 1).

Tablo 1: Krizin AB'de Anahtar Makro İktisadi Değişkenler Üzerindeki Etkisi

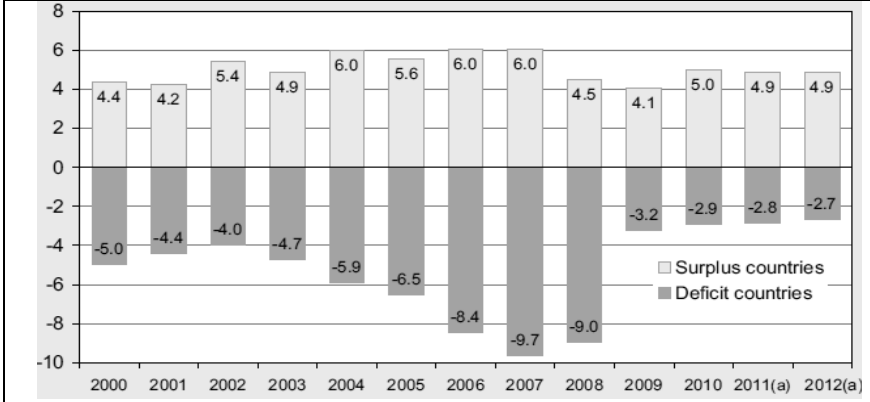
| % | 2005-07 | 2008-10 | 2011-12* |
|-------------------------------|---------|---------|----------|
| GSYH büyüme oranı | 2.7 | -0.6 | 1.9 |
| Kişi başına GSYH büyüme oranı | 2.3 | -1.0 | 1.6 |
| İşsizlik oranı | 8.1 | 8.6 | 9.3 |
| Devlet borcu (GSYH'ye oranla) | 61.1 | 72.3 | 82.8 |

Not: *ECOFIN 2011 Bahar Tahmini.

Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013:3.

Kriz döneminde (2008-2011) AB'de cari işlemler bilançosu (CİB) açığı ciddi bir soruna dönüştü. CİB'te açık veren (İspanya, İtalya, Portekiz, Yunanistan, Doğu Avrupa) ülkeler, fazla veren (Almanya, Avusturya, Belçika ve İskandinav) ülkelerden daha çok sayıdaydı ve fazla veren ülkelerden bu açıklarını finanse etmelerini bekliyorlardı. Grafik 1'de görüldüğü üzere, AB ekonomileri en ciddi açığı, GSYH'ye oranla ortalama %9 ile 2007-8 yılları arasında vermişlerdir.

Grafik 1: Cari İşlemler: Üye Devletlerin Açık ya da Fazlası (GSYH'ye oranla, %)



Notlar:

*Fazla (surplus) veren ekonomiler: BE, DK, DE, LU, NL, AT, FI ve SE³

*Açık (deficit) veren ekonomiler: AB'nin geriye kalanları

*(a) ECOFIN Bahar dönemi öngörüsü

Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013:5; ECB, March 2011: 105.

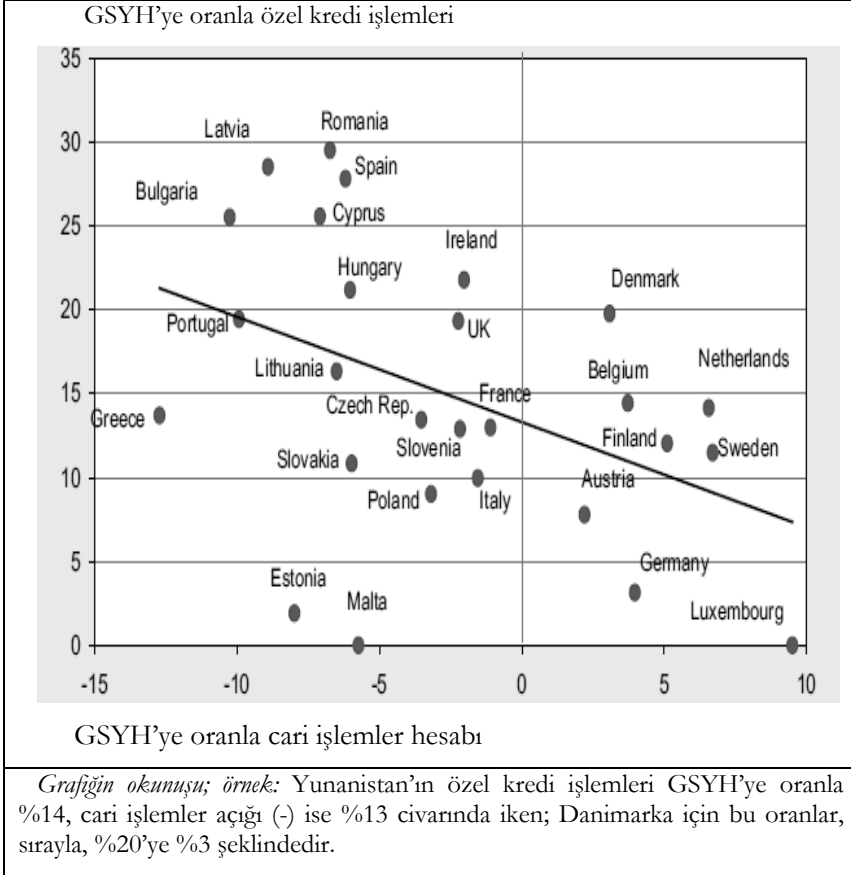
Amerikan krizinin AB'ye gelmesini hızlandıran ve hatta derinleştiren nedenlerden biri, bizi AB'nin, kriz öncesi kendi içindeki makro iktisadi dengesizlikleridir. İki bölümden oluşan ve 2000 yılı ile birlikte son sekiz yılın ortalamasına göre hesaplanan (GSYH'ye oranla) özel kredi ve cari işlemler verilerini yansıtan Grafik 2, kredi riski ve cari işlemler riski konularında bir fikir vermektedir. Grafiğin sol tarafında, özel sektöre en fazla kredi veren ve aynı zamanda negatif cari işlemler hesabına sahip (Romanya, İspanya, Yunanistan gibi) ülkeler, sağ tarafta ise görece daha az kredi vererek daha az kredi riski taşıyan ve cari işlemlerde fazla veren (Danimarka, Hollanda, Almanya gibi) ülkeler dizilmiştir. Ortada yatık olarak çizilen, negatif eğimli olan ve soldan sağa doğru gidildikçe kredi işlemlerinde ve cari açıkta bir azalmayı gösteren eğri ise, dört farklı bileşimi ortaya sermektedir. Buna göre,

³ Kısaltmalar, ülkelerin resmi dillerine göre şu şekildedir:

Euro bölgesi (EB) içindeki: AT Avusturya, BE Belçika, DE Almanya, EE Estonya, IE İrlanda, EL Yunanistan, ES İspanya, FR Fransa, IT İtalya, CY Kıbrıs, LU Lüksemburg, MT Malta, NL Hollanda, , PT Portekiz, SI Slovenya, SK Slovakya, FI Finlandiya, EA Euro bölgesi. *EB dışındaki:* BG Bulgaristan, CZ Çek Cumhuriyeti, DK Danimarka, LV Letonya, LT Litvanya, HU Macaristan, PL Polonya, RO Romanya, SE İsveç, UK Birleşik Krallık. *AB25:* UK ve CZ hariç.

bazı ülkelerin; a) her iki riski yüksek, b) her iki riski düşük, c) ve d) bir riski düşük diğeri yüksek olarak gerçekleşmiştir.

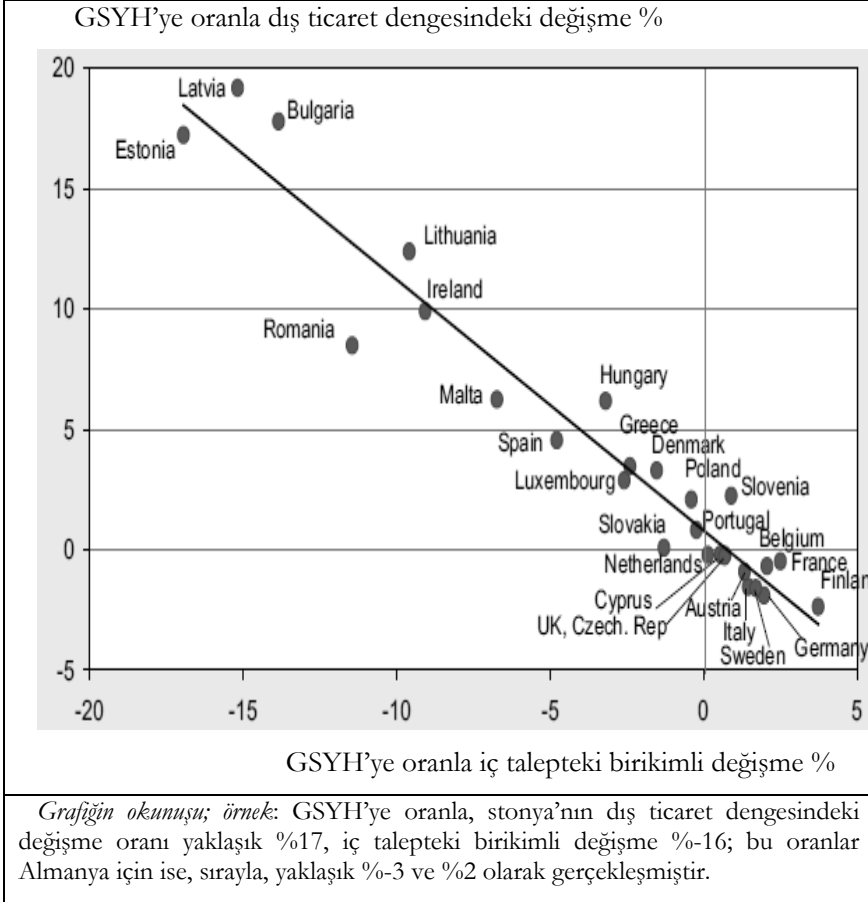
Grafik 2: Kriz Öncesi İç ve Dış Dengesizlikler (2000-07 Ortalaması)



Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013:6.

Mali krizin yaşanmaya başladığı 2007-2010 yıllarına gelinecek olursa; görülecektir ki, bazı AB üyesi (Estonya ve Romanya gibi Doğu Avrupa) ülkelerinde dış ticaret dengesindeki değişme oldukça pozitif ve birikimli iç talepteki değişme oldukça negatif yüksektir. Buna karşı, bazı ülkelerde (Almanya, İsveç, vb.) dış ticaret dengesi sıfırın altında, birikimli iç talebi ise sıfırın üstünde değişmiştir (Grafik 3).

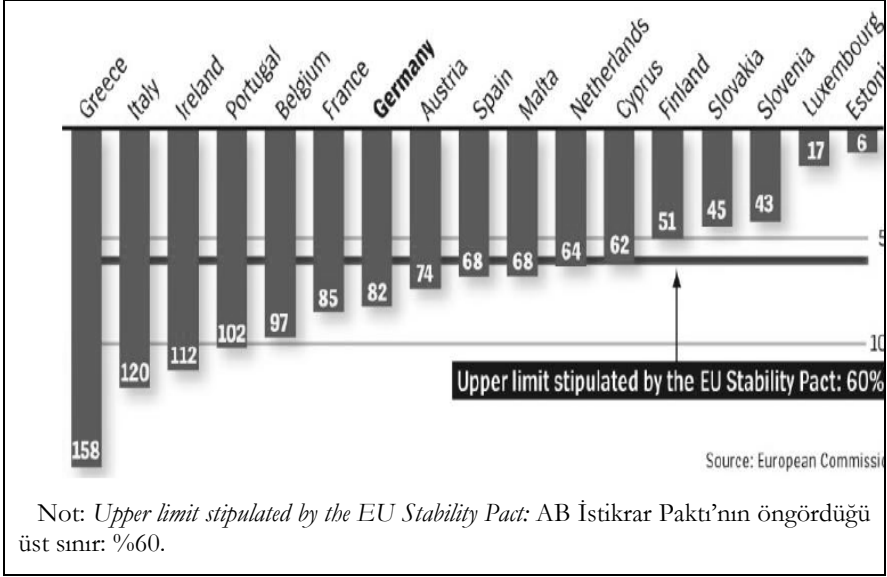
Grafik 3: Seçilmiş AB Ülkelerinde İç Talep ve Dış Ticaret Dengesindeki Değişmeler (2007-10)



Kaynak: EC'den aktaran Buti, 2013: 7.

AB'de mali kriz, merkezi hükümetin borçlanma kapasitesini ve bu kapasiteyi nasıl zorladığını da şeffaf hale getirmiştir. SGP'ye göre, bir merkezi hükümet GSYH'ye göre en fazla %60 oranında borçlanabilir. Bu, örneğin, 200 milyar Euro'luk bir ekonomi için 120 milyar Euro gibi borçlanmada ciddi bir esneklik anlamına gelmektedir. Krizin yayılarak derinleştiği 2010 yılında, çok az sayıdaki AB ülkesi –küçük ülkeler; Estonya, Lüksemburg, Slovakya ve Finlandiya- bu sınırın altında iktisadi yönetişimine devam ederken, çoğu üye ülke ise bu sınırın üstüne çıkmıştır. Fransa ve Almanya'nın bile aştığı ve dolayısıyla Maastricht kriterini çiğnediği bu sınırı İtalya ve Yunanistan iki kattan fazla aşmış ve çiğnemiştir (Grafik 4).

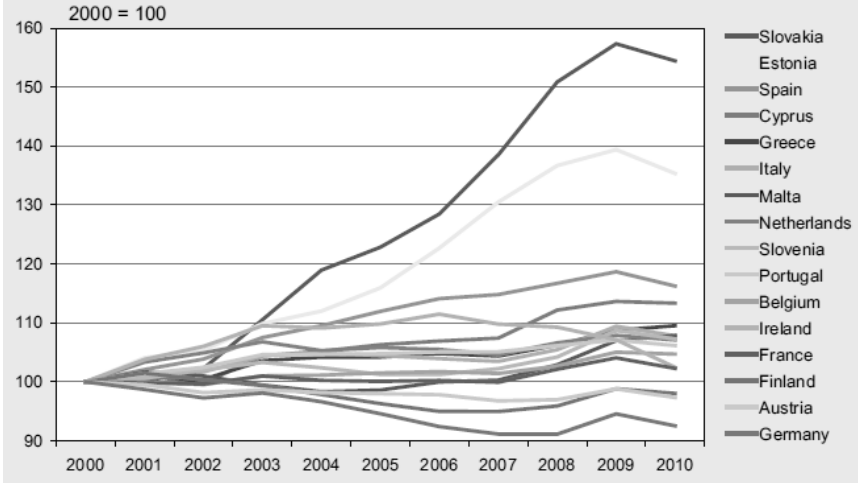
Grafik 4: Seçilmiş AB ülkelerinde GSYH'ye Oranla Hükümet Borcu % (2010)



Kaynak: EC'den aktaran Eurodiaconia, 2011: 2.

Mali krizin AB ülkeleri arasında farklılaşma ve dolayısıyla makro iktisadi performansta bir "yakınsama-ıraksama" sorununu yarattığı bir alan, rekabet gücüdür. Krizi, iktisadi rekabet açısından bir fırsata dönüştüren ülkelerin varlığı, sadece bir ayrıntıdır. Çünkü, hesaplama alanına birçok AB ülkesi, "100" olarak kabul edilen 2000 yılındaki rekabet eşliğini geçmiştir. Kriz konjonktürüne rağmen Slovakya 160, Estonya 140, İspanya ve Kıbrıs 120 endeks değerlerine yaklaşmışken, geriye kalan bazı ülkeler (Almanya dahil B. Avrupa) ise, eşik altında kalmışlardır. Yunanistan'ın durumu ise istikrarsız (2003-7 arası eşik-altı; 2008-10 arası eşik-üstü) olmuştur (Grafik 5).

Grafik 5: AB’de Rekabet Gücünde Gelişmeler (Reel Efektif Kurlara Göre)



Kaynak: EC’den aktaran Buti, 2013: 6.

1.2. Krizden Çıkış İçin Mali Yardım Kolaylıkları ve Senaryolar

Mali kriz 2008’de Avrupa ekonomilerini sarstığında, hükümetler, bankaları sübvansede ederek ve bir bakıma ‘pahalı kurtarma paketleri’ hazırlayarak tersine hareket ettiler. *‘Mali birlik’* gereği bu paketlerle şimdiki devlet borç krizinin aşılmasına çalışıldı. Bu oynak politikalar ‘sorun’ olarak adlandırılrsa da, Komisyon bunları, AB içinde iktisadi yönetişimin kuvvetlendirilmesi için bir dizi planlar çerçevesinde kullandı. Kapsamlı yasal öneriler şemasına göre alınan sonuç, popüler adıyla *‘Altı Paket’* (6P) olarak bilinmektedir. 6P, SGP için önemli düzeltmeleri ve makro iktisadi dengesizliklere karşı yeni bir yaptırım sürecini kapsamaktadır (TNI, 2011: 1).

Mali kriz ve borç piyasalarında en son çalkantı AB iktisadi yönetişiminde açıkça mücadele çağrılarını öne çıkardı. Bu mücadele çağrıları için Avrupa iktisadi yönetişiminde, ortak para ve iç piyasa yoluyla sağlanan iktisadi ve mali bütünleşme ayarını bozmadan köktenci bir kaymaya ihtiyaç duyulmuştur. Bu konudaki temel öneriler şöyledir (Consilium, 2011: 2 ve Consilium, 2013: 1-3):

1. Daba fazla mali disiplin: SGP’nin (kamu borç stokunun GSYH’nin %60’ını ve yıllık bütçe açığının %3’ü geçmemesi şeklindeki kuralların) geçerliliği devam etmek koşuluyla, ulusal mali çerçeveler AB’nin mali kurallarını yansıtacak şekilde borç ve mali sürdürülebilirliği üzerine daha fazla odaklanılmalıdır.

2.İktisadi gözetimin genişletilmesi; yeni bir gözetim mekanizması: Küresel kriz göstermektedir ki, SGP ile uyum, AB’de dengeli büyümeyi sağlamakta tek başına yeterli değildir. Bu nedenle “Görev Gücü” (Task Force, TF), SGP odaklı bütçenin yanında yeni bir yasal çerçeveye desteklenen makro iktisadi gözetim için yeni bir mekanizma yapılmasını teklif etmektedir. Makro iktisadi dengesizlikler ve kırılmalıklara bağlı risklerin yıllık değerlendirmesi, sınırlı sayıdaki göstergelerden oluşan bir ‘ikaz’ lambasının kullanılmasıyla daha verimli yapılabilecektir.

3.Daba derin ve daba geniş eşgüdüm; ‘Avrupa Devresi’: TF’nin politika eşgüdümünü sağlamlaştıracak en erken önlemlerinden biri, 1 Ocak 2011’de uygulanmak üzere, “Avrupa Devresi” olarak adlandırılan, yılın her baharında yapılacak toplantıdır. Burada, büyüme ve istihdamı teşvik eden hem bütçe önlemleri ve hem de yapısal reformlar üzerine eşzamanlı bir değerlendirmeye izin verilmektedir.

4.Kriz yönetimi için sağlam çerçeve: TF’nin kurulmasından beri, Euro bölgesi ve “Avrupa Mali İstikrar Mekanizması” (EFSM) için “Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı” (EFSF), gelecekteki otuz yıl süresince iyi bir savunma düzeyinde işleyecek şekilde tasarlanmış olup, şimdi tümüyle uygulanmaktadır. TF, halen, mali sıkıntıya yatkın ve kriz bulaşmasından kaçınan Euro bölgesi için orta dönemde güvenilir bir kriz çözüm çerçevesinin oluşturulması gerektiğini düşünmektedir. [Bu bağlamda, başta Yunanistan ve İrlanda gibi krizden en çok etkilenen AB ülkelerine yönelik olarak, ağırlıklı olarak Euro bölgesinin zengin ekonomileri tarafından finanse edilen bir “mali yardım kolaylıkları” paketi hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. (Bkz. Tablo 2.)]

5. Daba etkili iktisadi yönetim için daba güçlü kurumlar: Hem ulusal ve hem de AB düzeyinde daha güçlü kurumlar iktisadi yönetişimin iyileştirilmesine katkı sağlayacaktır. TF, ulusal düzeyde, mali yönetişimi kuvvetlendirecek ve uzun dönem sürdürülebilirliği sağlayacak şekilde iç maliye politikası konusunda bağımsız inceleme yapacak kamu kurumlarının kurulmasını önermektedir. Ayrıca, tüm siyasal partilere de, etkili yeni gözetim düzenlemelerinin yapılması ve mümkün olan “hızlı izleme”nin sağlanması için bir çağrı yapmaktadır.

Tablo 2: Euro Bölgesi Ülkeleri Mali Yardım Kolaylıkları

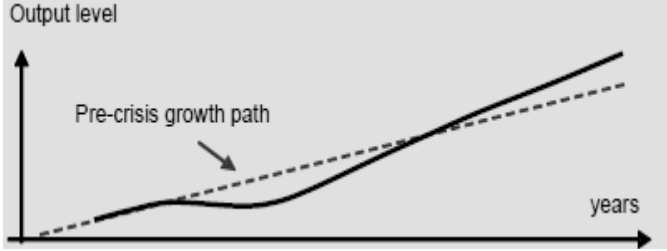
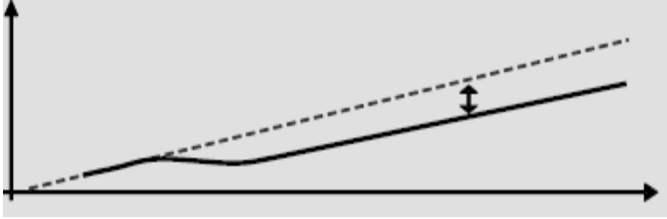
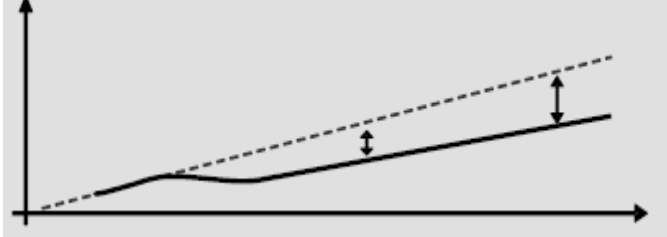
| | Yunanistan'a Euro Bölgesi hükümetler arası borçlar | Avrupa Mali İstikrar Mekanizması | Avrupa Mali İstikrar Kolaylığı | Avrupa İstikrar Mekanizması (ESM) |
|--|--|---|---|--|
| <i>Yasal/kurumsal biçimi</i> | Hükümetler arası antlaşma | AB mekanizması | Euro bölgesi ülkelerinin mülkiyetindeki özel şirketler | Hükümetler arası örgüt |
| <i>Sermaye yapısı</i> | EC'nin havuzundaki ikili borç | AB bütçesinin garantisi | Euro bölgesi ülkelerinin garantileri | 80 milyar € ödenmiş sermaye ve 620 milyar € değerinde hisse senedi |
| <i>Kredi yapısı: AB / Euro bölgesi sınırı ve taahhütleri</i> | 80 milyar € 80 milyar € | 60 milyar € İrlanda için 22.5 milyar € Portekiz için 26 milyar € | 440 milyar € (*) İrlanda için 17.7 (+ ikili borçlar dahilinde 4.8) milyar € Portekiz için 26 milyar € | 500 milyar € |
| <i>Araçlar</i> | Borçlar | Borçlar, krediler | Borçlar, piyasadan tahvil satın alımı (*) | Borçlar, piyasadan tahvil satın alımı |
| <i>Süre</i> | 22 eşit çeyrek dönemde ödemediği sonra 7 yılda geri ödeme | Haziran 2013'ün sonuna kadar | Haziran 2013'ün sonuna kadar. (Gerektiğinde operasyonel olarak uzatılabilir.) | Temmuz 2013'ten itibaren |
| <i>ECB'nin katılımı</i> | Ödeyen kuruluş olarak kredi programının tasarımı ve izlenmesinde | Aynı | Aynı | Ayrıca, kredinin yapılanmasında ve sürdürülebilir analizinde |
| <i>Ana karar alıcı yapılar</i> | Eurogroup | ECOFIN (**) | Eurogroup / EFSF Direktörler Kurulu | Eurogroup / ESM Governörler Kurulu ve ESM Direktörler Kurulu |

| | | | | |
|---|---|-------------------|--------------------------|---|
| <i>Finansmand a yasal zemin</i> | Hükümetler arası karar ve TSCG (***) (Antlaşma) 136.Madde | TSCG 122.Madde | Hükümetlerarası karar | TSCG Madde 136'ya bağlı Hükümetlerarası antlaşma |
| (*) Düzeltilmiş EFSF Çerçeve Antlaşmasına göre onaylandıktan sonra. (**) ECOFIN: İktisadi ve Mali İlişkiler Konseyi (The Economic and Financial Affairs Council). (***)TSCG: İstikrar Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması'nda (Treaty on Stability, Coordination and Governance). | | | | |

Kaynak: ECB, July 2011: 75.

AB, mali disiplini, yukarıda adı geçen kurum ve kurallara göre sağlamaya çalıştıkça, krize rağmen düşüşten / durgunluktan kaçınacak davranışları benimseyecek, içselleştirecektir. Mali disiplin üzerinde küreselleşme, kaynaklar üzerindeki baskı ve yaşlanma gibi sorunlar potansiyel tehdit unsurlarıdır. Bu unsurlar, AB'nin uzun dönemli meydan okuma alanlarını oluşturmaktadır. Kriz döneminde Komisyon'un yayımladığı birçok raporunda da vurgulandığı gibi, büyüme-gelişme odaklı kayıpların telafisi Avrupa için kolay değil, fakat asla olanaksız da değildir. Bu önerme çerçevesinde AB-27 için “sürdürülebilir toparlanma”, “gevşek toparlanma” ve “kayıp yıllar” şeklinde üç senaryo hazırlanmıştır (Grafik 6).

Grafik 6: AB'nin Mali Krizden Çıkışı İçin Üç Senaryo

| | |
|--|--|
| <p><i>Senaryo 1: Sürdürülebilir toparlanma</i></p>  <p><i>Output level</i>, çıktı düzeyi; <i>years</i>, yıllar; <i>pre-crisis growth path</i>, kriz-öncesi büyüme yolu.</p> | <p>Avrupa kriz-öncesi yani erken-büyüme yoluna geri dönebilir ve hatta ötesini aşmak için potansiyelini artırabilir.</p> |
| <p><i>Senaryo 2: Geşek-ağır toparlanma</i></p>  | <p>Avrupa, zenginlikte uğradığı kalıcı kayıptan dolayı sıkıntı yaşayacak ve bu durumdan kurtulmak için tekrar büyümeye başlayacak.</p> |
| <p><i>Senaryo 3: Kayıp 10 yıl</i></p>  | <p>Avrupa kalıcı kayıplardan dolayı sıkıntı yaşamış olacaktır, fakat gelecekte büyümek için önemli potansiyellere sahiptir.</p> |

Kaynak: EC, 2010: 8.

Euro bölgesinin güçlü ekonomilerinin çeşitli yollarla dahil oldukları küresel dengesizliklerin, bulaşıcı etkiler üreten krizi genişlettiği artık bir senaryo olmaktan çıkmış, bir gerçeğe dönüşmüş durumdadır. AB politika-

yapımcılarının bu krizden –aşağıda sıralandığı gibi-, öğrendikleri / öğrenme ihtiyacı duydukları bir dizi ders bulunmaktadır (Dăianu, 2011: 5):

- Fiyat istikrarı mali istikrar için yeterli bir güvence değildir.
- Mali sağgörü (ihtiyat) iktisadi istikrarın sağlanmasını garanti etmez.
- Mali piyasalar gerektiği gibi düzenlenmez ve denetlenmez ise çok büyük sistemik risklere davetiye çıkarılır; böyle bir durum, özellikle AB gibi entegrasyonlarda daha fazla geçerlidir.
- Borç miktarı fazla olan özel sektör mali varlıklarını eritmeye başlayınca sistemik risk yaratır.
- Kurtarma programları uygulandığında özel sektör yatırımcıları varsaydıkları risklere katlanırlar.
- Derin mali bütünleşme, krize karşı bağışıklık sistemini ve manevra yeteneğini kuvvetlendirmek için AB düzeyinde daha güçlü bir düzenleme ve denetleme mekanizmasını gerektirir.

2. YENİ MAKRO İKTİSADİ YÖNETİŞİM İÇİN GENEL BİR ÇERÇEVE

2.1. Yol Haritası

Küresel kriz, AB'nin (özellikle Euro bölgesinin) iktisadi yönetim tablosunu önemli ölçüde bozdu; onun uygulamadaki hatalarını rakiplerinin görebileceği şekilde şeffaflaştırdı. Bazı üye devletler, “güzel günler”de büyük mali dengesizliklerini zaten biriktirmiş ya da gizlemişti. Ancak –EMU'nun istikrarını korumakla görevli mali gözetim mekanizması olarak- SGP, özellikle 2005'teki reformdan sonra, bu mali dengesizliklerin düzeltilmesi için yeterli teşvikler sağlamadı. Mali pozisyonları tahrip eden iktisadi ve mali krizlere karşı, hükümetler, doğal olarak, vergi ve fayda sistemleri içinde bulunan ve bütçe üzerinde etkili olan ‘otomatik istikrar sağlayıcılar’ (automatic stabilisers, AS)⁴ uygulamışlardır. Böylece mali kesim rahat bir nefes almış ve iktisadi durgunluk riskleri enazlanmıştır. Ayrıca, “AB'nin İşlemselliği Sözleşmesi”

⁴ AS; makro ekonomide oluşan enflasyon ve durgunluk gibi çevrimsel dalgalanmaları hafifletme ya da gidermek ve dolayısıyla dengeleri yeniden kurmak amacıyla; hükümetlerin parlamentodan herhangi bir yasa çıkarmasını gerektirmeyen artan oranlı gelir ve kurumlar vergisi (T) ile, doğrudan gelir aktarımları (işsizlik sigortası, teşvikler) dahil kamu harcamaları (G) gibi mali araçların yapısında mevcut bulunan esnekliklerdir. Örneğin; genişleme (refah) evresinde T sayesinde artan gelirin önceki döneme göre daha fazla orandaki miktarı piyasadan çekebilecek ve böylece aşırı toplam talep (AD) kısılacaktır. Durgunluk (kriz) evresinde ise arttırılacak G yoluyla daralan AD yeniden canlandırıcaktır. Makro iktisatçılar ve politika yapımcıları,durgunluktaki G'nin genişlemedeki T artışlarıyla potansiyel olarak dengeleneceğini beklerler.

(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) ile, Avrupalı ve ulusal politika yapımcıları arasındaki sorumluluklar net olarak ayrıştırılmıştır. Para politikası, doğası gereği, bir para birliğinde ve Euro bölgesinde bölünmez ve dolayısıyla ‘uluslar-üstü’ bir yapıdadır. Buna karşıt olarak, mali ve yapısal nitelikteki diğer iktisat politikası çeşitleri ise, ulusal hükümetlerin politik tercihlerine göre şekillenmektedir. Fakat EMU açısından sadece para politikası eksenindeki bir fiyatsal ve mali istikrar her zaman sağlanamamaktadır. O nedenle sürdürülebilir mali politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. TFEU (Madde 120), üye devletlerden, birliğin amaçlarını başarmak için iktisat politikalarını bir bütünlük anlayışıyla yürütmesini istemektedir (ECB, March 2011: 99 ve 102).

AB ve üye devletler, bir bütün olarak AB’de ve özellikle Euro bölgesi için iktisadi ve bütçeye ait eşgüdümü sağlamlaştıracak bir dizi önemli kararlar almaktadırlar. Sonuçta, AB’nin birbirine bağımlı ekonomileri, büyüme ve iş yaratma için bir yol haritası belirlemek konusunda daha iyi durumda olacaklardır. Bu yol haritasının başat durakları şu şekilde özetlenebilir ((EC-EFA, 30.1.2013):

Birinci başat durak; iktisadi ve mali politikaların denetimi-gözetimi: 2008-2010 arasında cereyan eden iktisadi ve mali kriz, AB iktisadi ve parasal birliğinin iktisadi yönetimindeki bir dizi zayıf noktayı ortaya çıkardı. AB’nin bu kriz karşısındaki asıl tepkisi, bir gecikmeyle, 13 Aralık 2011 tarihinde başlayan toplantısında AB iktisadi yönetimiminin iyileştirilmesine dair yeni kurallar belirlemesi şeklinde olmuştur. Bu kurallar dört maddeden oluşmaktadır:

- *SGP ve daha derin mali eşgüdüm yoluyla daha güçlü önleyici eylem:* Üye devletlerden kendi bütçelerine dair “Orta-Dönem Bütçe Hedefleri”ne (medium-term budgetary objectives, MTO) yönelik önemli bir gelişme kaydetmeleri istenmiştir. Harcama göstergeleri, MTO’ya doğru düzenlemeleri belirlemek üzere yapısal bütçe dengesinin yanında kullanılacaktır. GSYH’nin %0.2 oranındaki faizli mevduatı Euro bölgesinin uyumsuz ülkelerine dayatılacaktır.
- *Güçlendirilmiş bir SGP ile daha kuvvetli iyileştirici eylem:* “Aşırı Bütçe Açığı İşlemi”nin (Excessive Deficit Procedure, EDP) uygulanması, şimdi, hükümetlerin bilinçli bütçe açığı politikalarından kaynaklanabilir. Üye devletler, GSYH’nin %3’ünü aşan bütçe açıklarını belirlenmiş sayısal hedef çizgisine göre düşürmek zorundadırlar. Aksi halde, EDP’ye ilişkin ileri mali yaptırımlar devreye girecektir. Örneğin, açık veren bir Euro ülkesinden, borcuna ya da açığına temel oluşturmak üzere, GSYH’nin %0.2’si kadar faizsiz mevduat yaratması istenebilir.
- *Ulusal bütçe çerçeveleri için enaz koşullar:* Üye devletlerin ulusal mali planlaması, MTO’ya ulaşmak amacıyla çoklu yıl perspektifine

dayalı kurgulanmak zorundadır. Sayısal mali kurallar, EMU içinde geçerli olan “İstikrar Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması”nda (Treaty on Stability, Coordination and Governance, TSCG) referans alınan bütçe açığı ve borç değerleriyle de uyumlu olmak durumundadır.

- *Makro iktisadi ve rekabet dengesizliklerini giderme ve düzeltme:* Son on yılda üye devletler AB içinde rekabetten sapmada ve makro iktisadi dengesizliklerde başı çekecek şekilde iktisadi tercihler yapmaktadırlar. Yeni bir gözetim-denetim mekanizması üye devletleri bu tür tercihlerden alıkoymayı amaçlamaktadır.

İkinci başat durak; Euro bölgesinde Komisyon’un (EC) bütçeye dair daha güçlü gözetim-denetim önermeleri (planları): İktisadi yönetimle ilgili yeni kurallara ek olarak, Komisyon 23.11.2011’de Euro ülkelerinin aşırı bütçe açığı vermemesi ve dolayısıyla ciddi bir mali riske girmemesi için mali yardım programı altında korumaya almak üzere iki taslak düzenleme belgesini oluşturdu.

Üçüncü başat durak; Komisyon’un İstikrar Tahvillerine ilişkin Yeşil Kitabı (Green Paper): Komisyon’un 23.11.2011’de yayımladığı ve geniş bir tartışmaya sunduğu Yeşil Kitap, üç temel seçenek üzerine kurulmuştur: i-İstikrar Tahvillerinin ortak ve çoklu garantiyle ulusal tahvilleri bütünüyle ikame etmesi; ii-İstikrar Tahvillerinin ortak ve çoklu garantiyle ulusal tahvilleri kısmi ikame etmesi; iii-İstikrar Tahvillerinin çoklu fakat ortak olmayan garantiyle ulusal tahvilleri kısmi ikame etmesi.

Dördüncü başat durak; “Avrupa 2020 stratejisi”: “Euro + Pakt”, ‘akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme’nin benimsendiği “Avrupa 2020” stratejisi altında AB düzeyinde kabul edilen iktisadi öncelikler mevcut çerçevesi üzerine inşa edilmiştir. Strateji; istihdam, yenilik, iklim/enerji, eğitim ve sosyal içerme alanlarında çeşitli hedefleri kapsamaktadır.

Beşinci başat durak; onarıcı ve koruyucu önlemler- mali sektörü onarma: Avrupa sağlıklı bir mali sektörün peşindedir. Bu nedenle AB, Ocak 2011’de yeni bir mali denetim mimarisi kurdu. Bu mimari; mali sistemin makro-ihityatlı gözetimi için bir *Avrupa Sistemik Risk Kurulu* (European Systemic Risk Board, ESRB) ile üç denetim otoritesini (*Avrupa Bankacılık Otoritesi*-the European Banking Authority, EBA; *Avrupa Sigorta ve Mesleki Emeklilik Otoritesi*- the European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA; *Avrupa Tahvil ve Piyasaları Otoritesi*, the European Securities and Markets Authority, ESMA) içermektedir. Bunun dışında, IMF’den esinlenilerek *Avrupa Mali istikrar Kolaylığı* (European Financial Stability Facility, EFSF) devreye sokulmuştur.

Altıncı başat durak; istikrar mekanizmaları: Euro bölgesinde istikrarı garantilemek ve mali zorluk ve/ya ciddi piyasa baskısı altında olan üye devletlere yardım etmek için, bu sorunlara takoz olmak üzere, ‘en son çare mercii’ olarak bazı geçici mekanizmalar ve bir de -2012’de onay aşamasında olan- kalıcı mekanizma oluşturulmuştur. Bu mekanizmaların uygulanmasına Yunanistan, İrlanda ve Portekiz ekonomileri fırsat vermiştir. Yunanistan’a mali yardım, -2008’den 2013’e kadar hem küresel hem de ulusal iktisadi krizi bir arada yaşayan ve atlatmakta zorluk çeken- bu ülkenin üyesi olduğu Euro bölgesinin parasal birliğinin sağlamlığını tartışılır hale getirmesinden dolayı oldukça özel –geçici (ad hoc) bir yardım niteliğini taşımıştır. 17 devletten oluşan Euro bölgesi bu ülkeye IMF ile birlikte Mayıs 2010’da –yeni kredi programları ile desteklenmek üzere- 110 milyar Euro değerinde ciddi bir yardım paketi açmıştır. Geçici mali takoz mekanizmaları bağlamında; “Avrupa Mali istikrar Mekanizması” (The European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) Topluluk bütçesinden 60 milyar €’ya kadar çıkan ve Euro bölgesi devletlerinin desteklediği EFSF’den de 440 milyar €’lık bir tutar ile dönmektedir. IMF ise, -bu mekanizmaları potansiyel yardım desteği ile tamamlayacak şekilde- Euro bölgesi ülkelerine 250 milyar €’a kadar yardım yapmayı kararlaştırmıştır. 2011’de bu kredi mekanizmaları kapsamında İrlanda ve Portekiz’e, sırayla, 85 be 78 milyar € tahsis edilmiştir. “Avrupa İstikrar Mekanizması” (European Stability Mechanism, ESM) 2012’den itibaren kalıcı onaydan sonra operasyonel hale gelmeyi planlamaktadır. Hem EFSF ve hem de EFSM’nin yerini alacak olan ESM etkili kredi kapasitesini 500 milyar €’ya çıkaracaktır.

2.2. Yeni İktisadi Yönetişim: Anahtar Bileşenler

Euro bölgesi için yeni bir iktisadi yönetim çerçevesi öne çıkmış durumdadır. Bu çerçevenin anahtar bileşenleri şunlardır (EC-EFA, 2012b: 5):

i-Avrupa Devresi: AB düzeyinde, -AB ülkelerinin uygulamadan önce iktisadi ve mali politikaların birlikte inceleme şansına sahip oldukları-, yılın ilk yarısını kapsayacak şekilde, bir politika eşgüdümü dönemidir.

ii-Yıllık Büyüme Taraması (Annual Growth Survey, AGS) : Avrupa Devresi’ni başlatan Avrupa Komisyonu (EC) raporudur. AGS’de EC, makro iktisadi ve istihdama katılım raporları şeklinde “Avrupa 2020” hedeflerine doğru ilerlemenin sıkı bir incelemesini için yapar.

iii-Kamu borç düzeylerinin daha sıkı izlenmesi: Üye ülkeler çok sert geçen iktisadi ve mali krizden dolayı yüksek borç yükü altına girdiler ve bu yüzden, uzun dönem mali sürdürülebilirlik bağlamında mali gözetim sınırları genişletildi ve kuralları sertleştirildi. EC’nin, üye ülkeler için bağlayıcı olmak

üzere “borç / GSYH oranı”nın %60’ı aşmaması şeklindeki önerisi bir mihenktaşı özelliğindedir.

iv-Makro iktisadi denetim: Kriz boyunca büyük makro iktisadi dengesizlikler bazı Euro bölgesi ülkelerinin maliyesini iktisadi şoklar karşısında daha kırılğan hale getirdi. Yeni iktisadi yönetim çatısında daha geniş uygulanan makro iktisadi denetimle dengesizliklerin nerede oluşmaya başladığı konusunda erken uyarı işaretleri görülebildi. Denetimin koruma kolu, iktisadi göstergeler tablosuna dayalı olarak bir tetik mekanizması olarak çalışmaktadır.

v-Daha sıkı uygulama: Kabul edilmiş mali kuralları izlemekte başarısız olan Euro bölgesi ülkeleri, para ve maliye politikalarının uygulanması konusunda daha kuvvetli ve daha kendiliğinden yaptırımlarla karşılaşabilirler. AB’nin yeni iktisadi yönetim kuralları, mevcut yapıyı görece karmaşık hale getiren ve geniş bir alana yayılan bir dizi unsur ve oyuncuyu kapsamaktadır. Bu reformun alt çizgisi, özellikle 2008 tarihli küresel kriz gibi gelecekteki olası bir krizden kaçınacak Euro bölgesi için iktisadi birliği kuvvetlendirecek işlemlerden başlamaktadır.(Ayrıca bkz. Tablo 3.)

Tablo 3: AB’nin Yeni İktisadi Yönetişimin Genel Yapısı

| | Altı Pakt (Sözleşme) | İki Sözleşme | TSCG (*) |
|----------------------------------|--|--|--|
| Ne? | 5 AB Düzenlemesi ve 1 AB Direktifi | 2 AB Düzenlemesi (**) | Uluslararası antlaşma |
| Kim? | AB-27 (***) | Euro bölgesi | AB-25 (****) |
| Yatırım için başlangıç tarihi | 13 Aralık 2011 | Yaz 2012 | Ocak 2013 |
| İçerik | -Daha sıkı ve daha geniş gözetim (örneğin, operasyonel borç (OD) kriteri ⁵ ve harcama kuralı) -Daha geniş makro iktisadi denetim -Yeni karar yapıcı | -Euro bölgesinde daha gelişmiş mali gözetim ve ve eşgüdüm -Mali kurallara uyumu gözetken bağımsız ulusal kuruluşlar -Yıllık bütçe için | -Yapısal açıklara sınırlama -Euro bölgesi ülkelerinin “aşırı açık işlemi” ilkesine göre Topluluk önerilerini gerçekleştirmesi -Avrupa Adalet Divanı’nın (ECJ) rolü |

⁵ OD, bir şirketin , sektörün ya da devletin birincil faaliyetlerinden dolayı yüklendiği borçlarla ilgilidir. Vadesi gelen borç ve vergileri kapsar.

| | işlemler / süreçler -Ulusal bütçeleme çerçeveleri için enaz koşullar | kesin takvim -Mali zorlukları olan ülkeler için daha sağlam otomatik gözetim rejimi | -Genişletilmiş eşgüdümü sağlama |
|--|---|--|---------------------------------|
| (*) TSCG: Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU (AB'de İstikrar, Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması). (**) Halen müzakere edilmektedir. (***) Euro bölgesi ile diğer ülkeler arasındaki bazı ayrımlara göre. (****) Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti hariç. | | | |

Kaynak: NBB'den aktaranlar Prest, Geeroms and Langenus, 2012: 112.

Tablo 3'te özetlenen Avrupa iktisadi yönetim paketi, aslında daha çok, "altı paket" (6-P) olarak bilinir. Bu, popüler özelliğinden dolayı, burada "altı-patlar" (revolver) şeklindeki bir metaforla da örtüşmektedir. Zira her bir pakt ile ayrı bir mali hedefe ulaşılmak istenmektedir. Sonuçta, krize karşı bu altı- pakt ya da altıpatlar 'silah' olarak bir işlev görmektedir

İktisadi yönetişimi yasal zeminde kurgulayan altı paktın ana hedefi, özelde Euro bölgesinin olmak üzere AB'nin üye devletleri arasında daha derin mali işbirliğini ve sürdürülemez makro iktisadi dengesizlikleri (yani hem bütçe açıkları hem de fazlaları) yok etmek için iktisadi politikaların daha yapıcı bir tarzda uygulanmasını sağlamaktır. İktisadi yönetim paketinin bir özelliği de, "Avrupa 2020 stratejisi" ve "Avrupa Devresi" ile bağlantılı olmasıdır. EC'ye göre, iktisadi yönetim önlemleri Avrupa 2020 vizyonu ile çelişmeyen, onu tamamlayan 'akıllı, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme' yönelimli öncelikler çerçevesine dayanmaktadır. Strateji; istihdam, yenilik, iklim/enerji, eğitim ve sosyal içerme hedeflerine odaklıdır. Bu hedeflere ulaşmak için iktisadi yönetişimin 'daha iyi' ve üye devletlerin iktisadi, mali ve sosyal politikalarının da 'daha açık' bir tarzda uygulanması gerekir. AB'nin gündemdeki önceliği, daha güçlü yönetim ve mali takviye (konsolidasyon) yoluyla istikrar sağlayarak krizden çıkmaktır. İzlenen iktisadi yönetim ve "Avrupa 2020 stratejisi", iktisadi ve yapısal politika eşgüdümünün yıllık olarak yapıldığı "Avrupa Devresi" ile bir bütündür. Devre'nin ilk yayını, üye devletlerin politik ve stratejik önerilerini sıralayan "Yıllık Büyüme Araştırması"dır. Bu araştırmadan anlaşılmaktadır ki, üye devletler, sözkonusu önerileri, kendi "İstikrar ve Yakınsama Programları'nı (Stability and Convergence Programmes, SCP) ve aynı zamanda istihdam, yoksulluk, sosyal içerme ve eğitim gibi yaşamsal konuları kapsayan "Ulusal Reform

Programları”nı (National Reform Programmes, NPR)⁶ uygularken dikkate almaktadırlar (Eurodiaconia, 2012: 3 ve 5).

AB’de ve Euro bölgesinde iktisadi ve mali yönetim, bir an önce mali krizden çıkış telaşının da zorlamasıyla, son zamanlarda adeta köktenci bir anlayışla kuvvetlendirilmektedir. Bu alandaki çalışmalar, “İstikrar, Eşgüdüm ve Yönetişim Antlaşması” (TSCG) adı altında toplanmış durumdadır. TSCG’nin temel yapısı şu on bir bloktan oluşmaktadır (EC-EFA, 2012a):

- Bir yaptırım için Euro bölgesinden en az 12 üye devletin onayı gerekir;
- Hükümetler arası sözleşme yeterlidir (AB yasası şart değil);
- Birleşik Krallık ve Çek Cumhuriyeti hariç 25 üye devlet tarafından imzalanmış;
- TSCG’nin mali parçası “Mali Sözleşme” olarak atıfta bulunmaktadır.
- TSCG, müzakere edilen SGP’de tanımlanan orta dönem hedeflerde (MTO), örneğin, GSYH’nin binde 5’i gibi en düşük yapısal açıklarla ilgili olarak üye ülkelerden yakınsama beklenir.
- Bütçe kuralları, ‘yaptırımcı güç ve tercihen anayasal’ şartı ile ulusal yasalar içinde uygulanmalıdır.
- Adalet Divanı (European Court of Justice, CoJ), eğer bir ülke yeni bütçe kurallarını ulusal yasalar haline getirip uygulamazsa mali yaptırım (GSYH’nin binde 1’i) uygulayabilir.
- Ulusal yasalar içinde uygulanan MTO kuralı ile uyum, bağımsız-özerk kurumlar tarafından ulusal düzeyde de izlenecektir.
- Öteki koşullar SGP uygulamasını desteklemeyi amaçlamaktadır: ‘altı-paket’ denilen yeniden düzenlenmiş borç kuralları, Euro bölgesinde aşırı açıklara sınır getiren düzenlemeler, vs.
- TSCG, iktisadi katılım programları çerçevesinde bir araya gelen üye devletlerin planlanmış (ex-ante) iktisadi politikalarının teftişi ve eşgüdümü için gerekli mihenktaşlarından oluşmaktadır.

⁶ NPR kapsamında gelecekte odak alınacak başat hususlar şunlardır: Mali takviyeye devam etmek, ekonomiye normal kredi pompalamak, yapısal reformlara ağırlık vermek, işsizlikle mücadele etmek, krizin sosyal yaralarını sarmak, kamu yönetim birimlerini çağdaşlaştırmak, vb. (Eurodiaconia’nın (2011:1).

- Ayrıca TSCG, iktisadi işbirliğini kuvvetlendirmek amacıyla yılda en az iki kez toplantıya (Zirve'ye) sahne olan Euro bölgesinde iktisadi yönetişimin bir parçasını da kapsamaktadır.

Özetle, ana damarlarından biri “*Makro İktisadi Diyalog*” (Macro Economic Dialogue, MED)⁷ olan, “yeni AB iktisadi yönetişimi” şu dört ana parçadan oluşmaktadır (EC-EFA, 2012d):

- Avrupa 2020 Strateji ile uyumlu ve daha yakın AB gözetimi ile pekiştirilen bir iktisadi gündem.
- 2010'daki bağımsız borç krizi karşısında geçici yardım fonları yerine 2013'ten itibaren kalıcı bir ESM yoluyla Euro alanı istikrarını koruma eylemi.
- SGP'nin bir parçası olarak koruyucu kol (yakınsama programları) ve düzeltici kol (aşırı bütçe açığı işlemi, EDP) ile mali sektörü tamir etme planı.
- Euro bölgesi ülkeleri ile bu bölgede yer almayan altı ülkeyi (Bulgaristan, Danimarka, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya) 'rekabet, istihdam, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ve mali istikrarı koruma hedeflerine kilitleyecek çağdaş reform paketi olarak bilinen ve 2011'de 23 devletin imzaladığı “Euro + Pakt”.

SONUÇ

Yukarıda birçoğundan sözedilen AB mekanizmalarının çıkış noktası, sürdürülemez maliye politikaları sonucunda ciddi borç yükü altına giren Euro bölgesi ülkelerinin borçlanma maliyetlerinin de önemli ölçüde artması sonucunda daha derin mali sorunlarla karşı karşıya kalmış olmalarıdır. Kurulan mekanizmaların amacı, ülkelerin borçlanma maliyetlerini düşürebilmek ve bunun için de Euro Bölgesinin bir bütün olarak borçlanmasını ve mali sorunu olan üye devletlere daha uygun koşullarla kredi sağlamaktır. Böylece düşük kredi notuna sahip (Yunanistan, İspanya, İrlanda, Portekiz gibi) ülkeler ile iyi kredi notuna sahip (Almanya, Fransa, Avusturya, Hollanda gibi) ülkeler aynı potada değerlendirilecek ve dolayısıyla AB

⁷ “*Makro İktisadi Diyalog*” (MED), Haziran 1999'da Köln'de AB Zirvesi'nde, AB'de makro iktisadi çerçevenin büyüme ve istikrar pusulasına katkı yapmak üzere kurulmuştur. MED; Konsey, Komisyon, ECB ve sosyal ortakları arasındaki fikir egzersizleri için yüksek düzeyde bir forum niteliğini taşımaktadır. Enflasyonsuz büyümeye yardım eden ücret gelişmeleri ile parasal, mali ve yapısal politikalar arasındaki çoklu etkileşimi sağlamak için tasarlandığından dolayı MED'in sembolik olmaktan öte bir işlevi bulunmaktadır (EC-EFA, 2009).

şemsiyesi altında sağlanan daha uygun koşullu krediler elde edilebilecektir (ABGS, 2011: 10).

AB’de ve Euro bölgesinde, geliştirilen ve kullanılan pek çok ‘güvenlik kilidi’ne rağmen iktisadi yönetişimin halen sınırlı ya da başarısız olduğuna ilişkin bazı genel çıkarımlar yapılmaktadır. Bu çıkarımlara özellikle şu iki gözlemlerle ulaşılmaktadır (Ioannou ve Stracca (2011: 5): i-SGP, başlangıç dengenin oluşum biçimi üzerinde genel olarak hiçbir etkiye sahip değildir. SGP maliye politikasına aykırı konjonktürü yükselttiğinde siyasi konjonktüre olan duyarlılığını da artırmıştır. ii-Lizbon Stratejisi, kişi başına düşen reel GSYH, istihdam ve emek verimliliği ile ilgili büyümeyi hiç etkilemediği için en iyi noktada değildir.

Oysa ki, Komisyon’unun 2010’da büyüme ve istihdamı destekleyecek yeni ve daha güçlü ‘lokomotifler’i belirleyip bir süreden beri hareket ettirdiği görülmektedir. ‘Yedi amiral gemisi’ olarak da bilinen bu lokomotif güçler şunlardır (EC-EFA, 2012c): “*Akıllı büyüme*” (smart growth) bağlamında 1) eğitime, araştırmaya, yenilikçiliğe ve dijital topluma dayalı olarak AB’nin performansını geliştirmek; “*sürdürülebilir büyüme*” bağlamında, 2) AB’de kaynak etkinliği, 3) küreselleşme alanı için bir sanayi politikası, 4) 2020 yılına kadar sera gazının %20 azaltmayı hedefleyen yeşil teknolojide öncülük; “*kapsayıcı büyüme*” (inclusive growth) bağlamında ise, 5) yeni beceri ve iş gündemi, 6) yoksulluğa karşı bir platform, ve 7) düşük işsizlik odaklı çağdaş bir emek piyasası. Zaten yoksulluk riski altındaki Avrupalı nüfusun 100 milyon kişiye ve işsizlik oranının da %10’a yaklaşması, iddialı refah devleti kapsamında olan AB’yi yeni ve radikal önlemleri almaya zorlamaktadır.

Öte yandan, Lizbon Antlaşması ile iktisadi kriz arasında kurulan bir ilişkiye göre, her ikisinin de dünya kamuoyunu ‘*daha fazla Avrupa*’nın genel rotasına ittiği, zira bunların çok sayıda mali düzenleme ve yasal dosyaya bağlı iktisadi yönetimle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Antlaşmanın işaret ettiği ve AB yasasının en büyük gövdesini oluşturmasına rağmen konuyla genellikle ilgisiz olan AB kurumları (özellikle Komisyon ve Parlamento) krizin yönetimi konusunda cılız ses çıkarmıştır. Gerçekte üye devletlerin kendi bankalarını kurtarma paketleri, SGP ile kutsanan bütçe disiplini ve katı devletin yardım kurallarını ihlal etmiştir. Krize verilen ilk tepkiye bakılırsa, bir ‘*kiçik Avrupa*’ sözkonusudur. Zira AB; hızlı karar alma yeteneğinden, büyük mali kaynaklardan ve üye devletleri vuran beklenmedik mali krize uygun yanıt verecek resmi kurumlardan yoksun idi. Oysa ki, Lizbon Antlaşması’nın iktisadi yönetimle ilgili çok önemli maddeleri vardı ve çok açtı: Avrupa Merkez Bankası (ECB) belirli bir güç ve resmi bir statü kazanmış; Euro da şimdi AB’nin resmi parası haline gelmişti. Ayrıca, İktisadi ve Mali İlişkiler Konseyi’nin (ECOFIN) resmi tasarımı tamamlanmış ve böylece daha etkili bir yapıya kavuşmuştu (Kapoor, 2011: 7-19.)

Yeni iktisadi yönetim bağlamında AB için güçlendirilmiş bir SGP'ye ihtiyaç olduğu doğrudur. Bu nitelikte bir SGP'nin şu unsurları içermesi gerektiği ileri sürülmektedir (CECs, 2004: 2-5): i- Hükümet borçlarına ve bütçe durumlarının denetiminde sürdürülebilirliğe daha fazla odaklanmak; ii- orta dönem bütçe açığı (dengeye yakın ya da fazla) hedefinin tanımı içinde ülke-özelinde koşullarda esnemek; iii- “Aşırı Açık İşlemi” (EDP) uygulamasında iktisadi koşulları ve gelişmeleri dikkate almak; İv- bütçeyle ilgili dengesiz gelişmeleri düzeltmek için daha erken davranmak.

Gözden kaçmayan önemli bir gelişme var: AB iktisadi krize karşı kısa ve uzun dönemde çeşitli önlemleri devreye sokmuştur. Kısa dönemde mekanizmalar harekete geçirilirken ülkeler için en büyük zorlukların; ikili/çoklu borçlar, geçici EFSF ve kalıcı bir ESM'nin yapısına dayanmasıdır. Örneğin, Yunanistan'a, Euro bölgesi ve IMF kaynaklı 130 milyar euro'luk uzun dönemli bir kredi paketi açılmıştır. Uzun dönemli önlemlerde ECB, Avrupa Sistemik Risk Kurulu (ESRB), Avrupa Bankacılık Otoritesi (EBA) ve hatta Avrupa Adalet Divanı (CoJ) rol oynamıştır (Corbett, 2012: 5-6).

Son küresel kriz de göstermiştir ki, iktisadi krizlerden ilk ve en çok etkilenen genellikle ulusal para birimleri olmaktadır. Bu gözlem, bir entegrasyon parası olan Euro için daha fazla geçerli olmuştur. Euro'nun terk edilmesi yönündeki yoğun kurgular karşısında, AB'nin lokomotif gücü olan Almanya'nın Şansölyesi A.Merkel, “Euro başarısız olursa AB de başarısız olur. Tarih, tek yönlü bir yoldur”, diyerek bir uyarı yapmıştır (Hassel & Schelkle, 2012:14). Bu arada, Euro bölgesinde yaşanan kriz AB'yi “iki-devirli Avrupa”ya önemli ölçüde yaklaştırsa da, İngiltere'nin şimdiki Başbakanı D. Cameron'un, öncekilerin aksine, ülkesinin AB üyeliğini gözden geçirecek düzeyde yapılacak bir referanduma ılımlı yaklaştığını (Taverne, 2012: 28) belirtme ihtiyacını duyması düşündürücüdür.

Ortak para birimi, uygun mali merkezîyetçilik olmazsa kısa sürede tarihe karışır. AB'nin, özel sektör sermaye / doğrudan yabancı yatırım hareketlerine dayalı bir ‘*transfer birliği*’ olduğu da unutulmamalıdır. O bakımdan cari işlemler trafiği doğru ve iyi bir şekilde işlemelidir. Sözgelimi, cari hesap açığı GSYH'nin %4'ünü aşmamalıdır (Goodhart, 2012: 19).

AB, “kemer sıkma politikası” sayesinde dipsiz kuyudan (mali krizden) çıkacağını ve yapısal reformla bütünleştirilmiş bir büyüme paketi ile de zor olan istikrarı sağlayacağını beklerken ((Tsoukalis 2012: 21), sözkonusu yeni makro iktisadi yönetişimin sağladığı dopinge güvenerek dağılma (disintegration) riskini göze alamayacağını her fırsatta dünya kamuoyuna duyurmaktadır.

KAYNAKLAR

ABGS (TC Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği) (2011) *Avrupa Birliği'nde küresel finansal krize karşı alınan önlemler ve birliğin rekabet gücünün artırılmasına yönelik girişimler: "Euro Rekabet Paketi"*, Ankara.

BUTI, M. (2013) Balancing imbalancing: Improving economic governance in the EU after the crisis, *CES IFO* Group Munich.

CECs-Commission of the European Communities (2004) Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, COM(2004) 581 final, Sep. 3, Brussels.

CONSILIUM (2011) Economic governance: Council adopts legal texts, 8 Nov. 16446/11, Presse 413, Brussels.

CONSILIUM (2013) Strengthening economic governance in the report of the task force to the European Council, Brussels.

CORBETT, R. (2012) The state of economic governance in the EU: parameters of a crisis, in *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* Policy Network, 5-10, London.

CRGMS (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States) (2007) Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Dec. 3, Brussels.

DAIANU, D. (2011) EU Economic governance reform: are we at a turning point? *Romanian Journal of the European Affairs*, 11/1, 5-23.

EC (European Commission) (2010) 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, March 3, Brussels.

ECB (European Central Bank) (2011) The reform of economic governance in the euro area – essential elements, *Monthly Bulletin*, March.

ECB (2011) The European stability mechanism, *Monthly Bulletin*, July.

EC-EFA (European Commission – Economic and Financial Affairs) (2009) Macroeconomic Dialogue (MED, 27 Nov.

EC-EFA (2012a) Six-Pack? Two-Pack? Fiscal Compact? A Short Guide to the New EU Fiscal Governance, March 14.

EC –EFA (2012b) EU economic governance: Stronger economic rules to manage the euro and Economic and Monetary Union, April.

EC-EFA (2012c) Flagship initiatives, May 16.

EC-EFA (2012d) EC Europe 2020: Economic governance, Oct.22.

EC-EFA (2013) EU economic governance, Jan.30.

EURODIACINIA- the European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2011), Briefing for members first analysis: the 2012 annual growth survey (AGS) & EU2020 progress report, Nov.

EURODIACINIA (2012) Briefing for members European economic governance, Feb.

GALIAY, A. (2012) The EU's incomplete path to economic governance, *The New Federalist-EU*, 16 Feb.

GOODHART, C. (2012) The single currency will be short-lived without appropriate fiscal centralisation. How much of a 'transfer union' will be required? *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* Policy Network, London.

HASSEL, A. & SCHELKLE, W. (2012) The politics of convergence, stability and growth Europe's illusionary straitjacket, *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* Policy Network, London.

IOANNOU, D. & STRACCA, L. (2011) Have euro and EU economic governance worked? just facts, *ECB-Eurosystem working paper* 1344 / May.

JABKO, N. (2011) Which economic governance for the European Union? Facing up to the problem of divided sovereignty, *SIEPS* 2011:2, 3-63..

KAPOOR, S. (2011) European economic governance: who's calling the shots? Beyond Economic Governance and Financing the Real Economy, *Compilation of briefing papers*, Feb. 7-19.

PREST, E., GEEROMS, H. & LENGENUS, G. (2012) New developments in the economic governance of the European Union, *National Bank of Belgium*, June, Brussels, 101-135.

TAVERNE, D. (2012) The mechanics of Britain's marginalisation, *The Future of Economic Governance in the EU And where does this leave Britain?* London: Policy Network, 28-31.

TNI-TRANSNATIOANL INSTÏTUTE (2011), What Next for the EU Economic Governance? *Democratising Europe*, 20 sep.

TSOUKALIS, L. (2012) The zero-sum game is political suicide, *The future of economic governance in the EU and where does this leave Britain?* London: Policy Network, 21-3.

LOKALE SELBSTVERWALTUNG VERSUS ZENTRALE BESTIMMUNG: DIE KOMMUNEN DER TURKEI AUF DEM WEG NACH EUROPA

YEREL ÖZERKLİĞE KARŞI MERKEZİYETÇİLİK:
AVRUPA YOLUNDA TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİMLERİ

Doç. Dr. Erol ESEN¹

ZUSAMMENFASSUNG

Unter den wichtigen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung der Türkei machen die lokalen Selbstverwaltungen in der letzten Zeit einen enormen Wandel durch. Einschneidende Veränderungen im Aufbau und in den Aufgaben wurden insbesondere in den letzten 10 Jahren vollzogen. Auch im Rahmen der europäischen Integration des Landes brachten die entsprechenden Reformen 2004-2005 die türkischen Kommunen an den europäischen lokalen Selbstverwaltungen näher. Nicht zuletzt angesichts der weiter bestehenden Dominanz der Zentralverwaltung sind die Bemühungen um die EU-Anpassung auf kommunaler Ebene noch nicht abgeschlossen. Imfolgenden sollen die türkischen Kommunen in Zusammenhang mit der europäischen Integration dargestellt werden. Dabei wird auch darauf eingegangen, in wie weit das jüngste Gesetz zu den Metropol-Verwaltungen mit den Regelungen der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung vereinbar ist.

Schlüsselbegriffe: *Kommunen der Türkei, Kommunalgesetze, Kommunalreformen, Europäische Integration der Türkei.*

ÖZET

Türkiye'nin önemli kamu kurumları arasında bulunan yerel yönetimler büyük bir değişim yaşamaktadırlar. Türk yerel yönetimlerinin yapısı ve işleyişi ile ilgili kapsamlı değişiklikler özellikle son 10 yıl içinde gerçekleşmiştir. Aynı zamanda ülkenin Avrupa Entegrasyonu'na yönelik 2004-2005 yıllarında gerçekleştirilen reformlar Türk yerel yönetimlerini Avrupa yerel yönetimlerine yakınlaştırmıştır. Ancak merkezi yönetimin halen devam eden baskın rolü nedeniyle AB uyumu ile ilgili yerel düzeydeki çabaların henüz tamamlandığı söylenemez. Makalede Türk yerel yönetimleri Avrupa Entegrasyonu bağlamında ele alınacaktır. Bununla birlikte Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili son yasa da değerlendirilerek, bunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ne ölçüde uyumlu olduğu konusu ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Türk Yerel Yönetimleri, Yerel Yönetim Yasaları, Yerel Yönetim Reformları, Türkiye'nin Avrupa Entegrasyonu.

¹ Akdeniz Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

Einleitung

Die türkischen Kommunalverwaltungen zu verstehen ist aus zwei Gründen wichtig: Zum einen stehen in knapp einem Jahr die Kommunalwahlen in der Türkei an, bei denen mehr als 19.000 Kommunen ihre Bürgermeister und sonstige leitende kommunale Mitarbeiter wählen werden. Zu den Kommunalverwaltungen zählen die größte Stadt der Türkei Istanbul mit über 14 Millionen Einwohnern, wie auch Dörfer, die nicht mehr als 150 Einwohner zählen. Die Entwicklung der türkischen Kommunen ist aber auch deshalb wichtig, weil diese in den letzten etwa 10 Jahren einen enormen Wandel durchgemacht haben. Im Prozess des geplanten EU-Beitritts der Türkei ist eine Reihe von Reformen durchgeführt worden; die Kommunalgesetze wurden an mehreren Stellen geändert. Zuletzt wurde das Gesetz zur Metropolverwaltung dahingehend geändert, dass die Zahl der lokalen Verwaltungen mehr als um die Hälfte reduziert wurde. Die jüngsten Gesetzesänderungen, die erst bei den nächsten Kommunalwahlen im März 2014 vollständig wirksam werden, lassen künftig weitergehende Folgen für das türkische Kommunalsystem erwarten.

In dem Zweiebenensystem der öffentlichen Verwaltung führt die Dominanz der Zentralverwaltung nicht selten zu dem Eindruck, dass sich in der Türkei sehr vieles auf der Ebene der Zentralregierung abspielt. Daher wird im Folgenden anhand einer kurzen Einführung in die Grundlagen der türkischen öffentlichen Verwaltung auf die Rolle der Zentralregierung eingegangen. Dies ist auch aus Sicht der türkischen lokalen Selbstverwaltungen wichtig, die ihre Aufgaben teilweise in enger Abstimmung mit den lokalen Stellen der Zentralverwaltung erledigen.

Nach dem Gipfel der EU Staats- und Regierungschefs in Helsinki im Dezember 1999, der eine neue Wende in der europäischen Integration der Türkei mit sich brachte, erlebte das türkische öffentliche Verwaltungssystem durch unzählige Reformen einen tiefen Wandel. Die Tatsache, dass sich diese Reformen in erster Linie auf der Ebene der Kommunalverwaltungen vollzogen und vor allem auf die angestrebte EU-Anpassung abzielten, macht es wichtig aufzuzeigen, wie weit diese Reformen mit den europäischen Intentionen übereinstimmen. Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick werden daher Aufbau und Strukturen von unterschiedlichen Formen der türkischen Kommunalverwaltungen auf der Grundlage der neuen Regelungen vorgestellt.

Mit Blick auf die europäische Integration der Türkei wird anschließend das neue Verhältnis zwischen den Kommunen und der Zentralregierung diskutiert. Dabei werden verschiedene Aspekte der Verwaltungsreformen aus den Jahren 2004 und 2005 ausgewählt, die unmittelbar die neue Stellung

der türkischen Kommunen insbesondere gegenüber den Zentralorganen betreffen. Angesichts der anstehenden Kommunalwahlen in 2014 und der anhaltenden europäischen Integration der Türkei werden abschließend mögliche Perspektiven einer Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltungskompetenzen und der zentralen Dominanz in der türkischen Administrative dargestellt.

Grundakteure der Öffentlichen Verwaltung der Türkei

Die öffentliche Verwaltung der Türkei besteht (Art. 123 TVer²) aus einer Zentralverwaltung (*merkezi yönetim*) und der lokalen Selbstverwaltung (*yerel yönetim*). Anders als in föderalistischen Staaten besitzt die Zentralregierung im Zweiebenensystem des türkischen Einheitsstaates eine besondere Stellung. Die überragende Machtposition der Zentralverwaltung wird nicht zuletzt durch ein sich landesweit erstreckendes Netz der Provinzorganisation abgesichert. Als „Provinzdirektionen“ (*il müdürlüğü*) bzw. „Bezirksämter“ (*ilçe müdürlüğü*) organisiert, verfügen die meisten Ministerien und weitere Spitzenorgane der Zentralverwaltung über lokale Stellen in allen 81 Provinzen und den ca. 900 Bezirksstädten³.

Die lokalen Vertretungen der zentralen Spitzenorgane dürfen allerdings nicht mit kommunalen Selbstverwaltungseinrichtungen verwechselt werden. Die Außenstellen der Zentralbehörden, die auf Provinz- und Bezirksebene organisiert sind, sind nach dem Prinzip der „weiten Zuständigkeit“ (*yetki genişliği*) tätig (Art. 126 TVer). Das bedeutet, dass sie ausschließlich im Auftrage ihrer Zentralbehörden handeln und selbst keine Rechtsfähigkeit besitzen. Bei ihren Kompetenzen spricht man von einer „geliehenen Macht“, d.h. sie erledigen die öffentlichen Aufgaben der Zentralbehörden vor Ort, und zwar mit den Mitteln der Zentralverwaltung und durch das von ihr entsandte Personal. Ihre Entscheidungen können jeder Zeit durch die Zentralbehörden aufgehoben, geändert und zurückgestellt werden (Öztekin 2012: 334ff; Aydın 2007: 84ff; Eryılmaz 2005: 95ff; Keleş 1998: 122ff).

Die lokalen Selbstverwaltungseinrichtungen hingegen verfügen über eigene Rechtspersönlichkeit. Ihre Entscheidungsorgane werden durch allgemeine Kommunalwahlen gebildet. Sie erledigen ihre Aufgaben durch eigene Mittel und eigenes Personal. Aufbau und Aufgaben der türkischen Kommunen richten sich nach rechtlichem Status, den geographischen Grenzen und der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinden. So wird zur Zeit zwischen drei Formen der lokalen Selbstverwaltung unterschieden.

² Genau heißt es dort: Aufbau und Aufgaben der Verwaltung beruhen auf den Grundsätzen der zentralen Verwaltung und der Selbstverwaltung

³ Für eine Übersicht über die Organisation der Zentral- und lokalen Verwaltung siehe Übersicht 1 am Endes des Textes

Die Provinzsonderverwaltungen (*İl Özel İdaresi*), eine der aus der osmanischen Zeit stammenden Form von Kommunalverwaltungen, betreffen ausschließlich jene Gebiete, die Provinzstatus besitzen. Sie sind auf gesamter Provinzebene tätig und ihre Zahl beträgt zur Zeit insgesamt 81. Aufgrund einer Gesetzesänderung, auf die später ausführlich eingegangen wird, wird ihre Zahl nach den Kommunalwahlen im März 2014 auf 51 reduziert.

Die zweite Form der türkischen Kommunalverwaltungen bilden die Stadtverwaltungen (*belediye*), die meist als die wahren lokalen Selbstverwaltungseinheiten bezeichnet werden. Sie werden in Gemeinden ab 5.000 Bewohnern eingerichtet. Türkische Städte mit mehr als 750 000 Bewohnern erhalten zusätzlich Großstadtverwaltungen, und sie können ihren Oberbürgermeister durch direkte Wahlen bestimmen. Die kleinsten Kommunalverwaltungen in der Türkei bilden die Dörfer. Diese können ihren eigenen Bürgermeister und weitere Mitglieder ihres Exekutivorgans selbst wählen.

Schließlich wirken zudem in den Provinzen die Einrichtungen der zentralen wie der kommunalen Verwaltungen gemeinsam und gleichzeitig. In diesem „dualen System“ der öffentlichen Verwaltung auf Provinzebene nimmt der Gouverneur (*vali*) eine „zentrale Stellung“ ein. Ähnlich wie der Staatspräsident auf nationaler Ebene verkörpert der Gouverneur in seiner „doppelten Rolle“ auf Provinzebene den höchsten Repräsentanten des türkischen Einheitsstaates. Als Gesandter der Zentralregierung stellt er den obersten Verwaltungschef der zentralen Provinzeinrichtungen. Er vertritt zugleich die Provinzsonderverwaltung, eine kommunale Selbstverwaltungsbehörde, nach außen. Ohne seine Zustimmung treten die Entscheidungen der Provinzversammlung (*il genel meclisi*) nicht in Kraft; auch die Beschlüsse der Parlamente der Stadtverwaltungen müssen innerhalb von fünf Tagen dem Gouverneur vorgelegt werden.

Geschichte und Entwicklung der Türkischen Kommunalverwaltungen: Ein Kurzer Überblick

Die heutige Form der türkischen Kommunalverwaltungen geht bis auf die Tanzimat-Periode (1839-1876) zurück, in der unzählige Reformen zur Anerkennung der individuellen Freiheiten gegenüber der Zentralgewalt realisiert wurden. Davor war das Kommunalsystem im Osmanischen Reich unterschiedlich gestaltet. In den Gebieten mit mehrheitlich moslemischer Bevölkerung herrschte das „Kadı-System“ vor. Dabei übernahmen die vom Sultan ernannten Richter (*kadı*) auch kommunal administrative Aufgaben in den osmanischen Provinzen. In den Gebieten mit nicht-moslemischer Bevölkerung gab es dagegen kommunale und regionale Einrichtungen, die teilweise über Selbstverwaltungsrechte verfügten, eine Praxis im

Osmanischen Reich, die bis ins 16. Jahrhundert zurückgeht (Birken 1976: 11ff; Ortaylı 1978: 132ff).

Ganz nach den Vorbildern in Europa kam es erst 1854 in Istanbul zur Gründung der ersten Stadtverwaltung mit einem vom Sultan eingesetzten Führer und einer Stadtversammlung. Auch ihre Mitglieder wurden vom Sultan ernannt. In der Hauptstadt Istanbul wurde dieses Verwaltungsmodell zunächst auf andere Stadtteile und später (1870) auf weitere Provinzen des Reiches ausgedehnt (Nadaroğlu 1998: 199; Ortaylı 1978: 298f). In der osmanischen „Provinz“ (*taşra*) hatten die lokalen Verwaltungen teilweise mehr Selbstverwaltungsrechte als in der Hauptstadt. So durften in manchen Orten die Mitglieder der Stadtparlamente (außerhalb der Hauptstadt Istanbul) gewählt werden; aus deren Mitte gingen wiederum, ebenfalls durch Wahlen, die jeweiligen Bürgermeister hervor. So gelang es im Osmanischen Reich im Zuge der Tanzimat-Reformen, das Kommunalsystem nach europäischen Vorbildern im gesamten Reich zu verbreiten, unabhängig von der ethnischen und religiösen Zusammensetzung einzelner Regionen.

Zu einer weiteren Angleichung des Kommunalsystems an die der europäischen Vorbilder, vor allem an das französische Modell des zentralistischen Aufbaus, erfolgte durch die erste Verfassung des Reiches von 1876. Bereits darin wurde eine „konkurrierende Zuständigkeit“ der lokalen und der zentralen Verwaltungseinheiten in den Provinzen festgelegt. Die erste Verfassung (Art. 108) erteilte der Zentralverwaltung in den Provinzen Befugnisse nach dem Prinzip der „weiten Zuständigkeit“ (*yetki genişliği*). Die Aufteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen den Einrichtungen der Zentralverwaltung bzw. den der ortseigenen Verwaltung erfolgte dabei nach dem Prinzip der „Aufgabentrennung“ (*görev ayrımı*). Als wichtigstes Merkmal der öffentlichen Leistungen der Kommunen galt der „lokale Charakter“ (*yerel nitelik*) der jeweiligen Aufgaben. In der Zeit der zunehmenden öffentlichen Dienstleistungen führte dies jedoch oft zu Kompetenzgerangel. Über die gesamte Dauer des Osmanischen Reiches blieb dieses unklar definierte Machtverhältnis zwischen den lokalen und zentralen Verwaltungsbehörden bestehen (Ortaylı 1978: 290ff; Yoldaş 2000: 120f; Güler 2000: 18).

Auch die späteren Verfassungen der Türkischen Republik setzten diese Konstruktion des Kommunalsystems fort. Die Aufgabenteilung wurde in den späteren Jahren allerdings deutlicher. Die Verfassung von 1924 überließ die Erledigung der Verwaltungsaufgaben mit örtlichem Charakter ausschließlich den Kommunalverwaltungen, sprich „Stadtverwaltung“ und „Provinzsonderverwaltung“. Die bis heute währenden Strukturen erhielten ihre gesetzlichen Grundlagen durch das „Dorfgesetz“ (*Köy Kanunu, Nr. 442*) von 1924 und das spätere „Gesetz zur Stadtverwaltung“ (*Belediye Kanunu, Nr. 1580*) von 1930. Erst die Verfassung von 1961 schrieb freie Wahlen zur

Bestimmung der kommunalen Entscheidungsorgane vor. Zudem wurde ihre Amtszeit durch die Verfassung von 1982 (TVer) von 4 auf 5 Jahre erhöht. Außerdem schuf die Verfassung von 1982 die rechtliche Grundlage, in den Großstädten eine Sonderform der Kommunalverwaltung zu gründen, der späteren Metropol-Verwaltung.

Die Geschichte der türkischen Kommunalverwaltungen ist auch die Geschichte der Reformen, besser gesagt der Reformbestrebungen. Auch als Folge der zunehmenden Urbanisierung verabschiedete die Nationalversammlung (TBMM) 1984 das „Gesetz zu Großstadtverwaltungen“ (*Büyükşehir Belediye Kanunu, Nr. 3030*), das in den Metropolen die Schaffung von kommunalen Überverwaltungen vorsah. Zudem löste 1987 das „Gesetz zur Provinzsonderverwaltung“ (*İl Özel İdaresi Kanunu, Nr. 3360*) das bereits an mehreren Stellen geänderte Gesetz von 1913 ab. Schließlich stimmte das Parlament im Dezember 1992 einem Gesetz zur Annahme der „Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ des Europarates zu⁴.

Wenn auch die Selbstverwaltungscharta des Europarates vorerst keinen direkten Einfluss auf die türkischen Kommunalregelungen hatte, wurden auch mit Blick auf die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien der EU die Verwaltungsreformen etwa 10 Jahre später erneut aufgegriffen. Nach langen Diskussionen passierten unter der Regierung Erdoğan bereits Anfang Juli 2004 insgesamt 4 Gesetze das Parlament. Unter ihnen erhielt nur das „Gesetz zur Großstadtverwaltung“ (Nr. 5216) gleich im Juli 2004 auch die Zustimmung des Staatspräsidenten und trat in Kraft. Unter den restlichen drei Gesetzen zur Reform der öffentlichen Verwaltung betrafen zwei die Kommunen. Erst nach mehreren Anläufen gelang es der Regierung Erdoğan, zunächst das „Gesetz zur Provinzsonderverwaltung“ (Nr. 5302) erneut zu verabschieden. Das Parlament nahm es mit geringfügigen Änderungen erneut an, und es trat Anfang März 2005 in Kraft. Auch das „Gesetz zur Stadtverwaltung“ (Nr. 5393), das zuvor vom Staatspräsidenten abgelehnt worden war, erhielt später seine Zustimmung und trat im Juli 2005 in Kraft.

Auch wenn diese Gesetze vorerst die Diskussionen von über 40 Jahren um die Kommunalverwaltungen zu beenden schienen, trat eine Gesetzesänderung zur Großstadtverwaltung erneut heftige Auseinandersetzungen in der Türkei los. Eine grundlegende Veränderung für das nahezu gesamte türkische Kommunalsystem wird erwartet, wenn

⁴ Das Gesetz trat dann im April 1993 in Kraft, siehe hierzu:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=GER>

dieses Gesetz über die Gründung von „14 Großstadtverwaltungen sowie 27 Bezirken⁵ (Nr. 6360) ab März 2014 vollständig in Kraft tritt.

Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltungen

Den Kommunen schreibt die türkische Verfassung von 1982 die Erfüllung der gemeinschaftlichen örtlichen Bedürfnisse in den Provinzen, den Städten und den Dörfern zu (Art. 127 TVer). Eben darauf beruhen die drei unterschiedlichen Formen der türkischen Kommunalverwaltung: Provinzsonderverwaltungen, Stadtverwaltungen und Dorfverwaltungen. Die Bestimmung der Kommunalparlamente durch freie Wahlen steht für alle drei Selbstverwaltungstypen unter verfassungsrechtlicher Garantie (Art. 127 der TVer). Bei den Stadt- und den Dorfverwaltungen wird außerdem die Spitze der Exekutive, sprich der Bürgermeister und der Dorfvorsteher, in der Regel ebenfalls durch Wahlen bestimmt. Anhand der neuen Gesetze sollen imfolgenden die einzelnen Kommunalverwaltungen behandelt werden.

Provinzsonderverwaltungen

Die Gründung einer „Provinzsonderverwaltung“ (*il özel idaresi*) wird fällig, sobald eine Bezirksstadt (*ilçe*) kraft eines Beschlusses der Türkischen Nationalversammlung (TBMM) in eine Provinzstadt (*il*) umgewandelt wird. Territorial umfassen ihre Aufgaben das gesamte Gebiet der Provinz; dazu gehören der Provinzhauptort wie die Bezirksstädte mitsamt ihren Außenorten. So kann das Aufgabenterritorium einer Provinzsonderverwaltung über 100 Bezirks- bzw. Kreisstädte und 10.000 Dörfer umfassen. Ihre Aufgaben sind dabei territorial aufgeteilt: Auf der Ebene der Gesamtprovinz sind sie für lokale Aufgaben mit gemeindeübergreifendem Charakter zuständig. Zu ihren Aufgabenbereichen⁶ zählen u.a.: Gesundheit, Jugend und Sport, Landwirtschaft, Industrie und Handel, Umweltschutz, soziale Hilfe und sonstige Unterstützungen; Kultur, Kunst, Tourismus; Kindergärten, Erziehungsanstalten, Bau von Schulgebäuden, deren Reparatur und Instandhaltung usw.

In den Orten, die außerhalb einer Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung (*belde belediyesi*) liegen und zum größten Teil die Dorfgemeinschaften umfassen, betreffen ihre Aufgaben überwiegend die lokalen Angelegenheiten. Damit

⁵ Das ursprünglich im Dezember 2012 verabschiedete (geändert im März 2013) Gesetz heisst in Original und vollständig: „On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”

⁶ Siehe hierzu die Tabelle über die Aufgabenverteilung der Verwaltungseinrichtungen am Ende des Textes

sind die Provinzsonderverwaltungen vorwiegend in den ländlichen Gebieten tätig und sind in der Hinsicht mit den deutschen Landkreisen vergleichbar. Zu ihren Aufgaben in den Gebieten, die außerhalb der Verantwortung der in der Provinz angesiedelten Stadtverwaltungen liegen, zählen u.a. Wohnungsbau, Wasserversorgung, Kanalisation, Bau von Parkanlagen, Aufforstung und sonstige Infrastrukturaufgaben (Öztekin 2012: 352; Falay ve Varcan 2010; Esen, 2005: 23).

In der bisherigen Konstruktion erledigen die Provinzsonderverwaltungen ihre Aufgaben mit Hilfe von drei Organen, dem Gouverneur, der Provinzversammlung (*il genel meclisi*) und dem Provinzausschuss (*il daimi encümeni*). Als höchster Gesandter der Zentralregierung ist der Gouverneur (*vali*) das Oberhaupt der Provinzsonderverwaltung (Art. 30 des Gesetznr. 5302), vertritt diese nach außen und sitzt dem Provinzausschuss, dem Exekutivorgan, vor. Die Provinzversammlung, die ihren Präsidenten aus ihrer eigenen Mitte wählt, muss ihre Entscheidungen dem Gouverneur vorlegen, der sie begründet zurückweisen kann.

Nach Inkrafttreten des jüngsten Gesetzes (Nr. 6360) ab März 2014 werden die Provinzsonderverwaltungen in allen 30 Städten mit kommunaler Metropolverwaltung abgeschafft. Somit reduziert sich die Zahl der Provinzsonderverwaltungen auf 51. Die sozialdemokratische Oppositionspartei CHP hat unter Hinweis auf die Europäische Selbstverwaltungscharta bereits im Januar 2013 Klage beim Verfassungsgericht⁷ erhoben. Beobachter räumen der Klage große Chancen ein, da Art. 127 der TVer die Provinzsonderverwaltungen wie die Dorfverwaltungen als Formen der Kommunalverwaltungen vorsieht.

Stadtverwaltungen

Als ein wichtiges Kennzeichen der Demokratisierung werden die Stadtverwaltungen (*belediye*) der Kategorie der "wahren Selbstverwaltungen" zugeordnet. In unterschiedlichster Größenordnung organisiert, verkörpern sie am meisten jene Grundprinzipien, die in der „Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ des Europarates aufgezählt werden

Nach dem neuen Gesetz (Nr. 5393) können Stadtverwaltungen in den Gemeinden mit mindestens 5.000 Bewohnern gebildet werden. Auch im neuen Aufgabenkatalog bleibt die Unterscheidung zwischen den Pflicht- und den freiwilligen Aufgaben (s. Tabelle) bestehen. Demnach gehören zu Pflichtaufgaben Bauvorhaben, Grünflächen, Parks, Theater, Wasserversorgung, Kanalisation, Straßenbau, Transport, Umweltschutz,

⁷ Für die Begründung der Klage siehe u.a.: <http://t24.com.tr/haber/chp-buyuksehir-yasasinin-iptali-icin-anayasa-mahkemesine-basvurdu/222779> ; <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/DavaDilekcesi.pdf> (21.06.2013)

Reinigung und Müllabfuhr, Rettungsdienst, Stadtverkehr, Tourismus, Kunst und Kultur, Jugend und Sport sowie Sozialhilfe u.a.. Bei den freiwilligen Aufgaben handelt es sich um den Bau und die Instandhaltung von Schulgebäuden, Bau von Krankenhäusern und sonstigen Dienstleistungen im Gesundheitsbereich, Kunst und Kultur u.a.. Die Priorität der Erfüllung dieser Aufgaben wird nach den vorhandenen Finanzmitteln entschieden. Eine allgemeine Zuständigkeit, die das Gesetz ursprünglich den Stadtverwaltungen zugesprochen hatte, sofern dieses gesetzlich nicht anderen Einrichtungen zugeordnet worden ist, wurde auf Klage des damaligen Staatspräsidenten, Ahmet Necdet Sezer, durch das Verfassungsgericht aufgehoben⁸.

Eine Neuerung bezüglich der Stadtverwaltungen ist die gestärkte Rolle ihrer Parlamente. Als das Entscheidungsorgan der Stadtverwaltung, das alle fünf Jahre nach dem Verhältniswahlrecht durch die Gemeindeglieder bestimmt wird, wählt es das Parlamentspräsidium, die Mitglieder des Stadtausschusses (*belediye encümeni*) sowie die Unterausschüsse. Die vom Bürgermeister abgelehnten Entscheidungen kann das Stadtparlament mit absoluter Mehrheit erneut beschließen, sie werden dann umgesetzt. Nur durch eine Klage beim Verwaltungsgericht kann der Bürgermeister die Entscheidungen der Stadtversammlung verhindern.

Das jüngste Gesetz (Nr. 6360) vom 7. Dezember 2012, das die Zahl der Großstadtverwaltungen auf 30 erhöhte, hatte auch erhebliche Folgen für die Stadtverwaltungen. So werden sie in den Provinzen mit Großstadtverwaltung ausschließlich in den Bezirksstadtverwaltungen zugelassen. Mit Wirkung des Termins für die nächsten Kommunalwahlen im März 2014 reduziert sich die Zahl der Stadtverwaltungen auf 1.366, die auch letztendlich an den Wahlen teilnehmen würden. Das sind 1.568 weniger als heute⁹. Neben der Reduzierung der Zahl der Stadtverwaltungen werden durch das neue Gesetz den Großstadtverwaltungen eine überragende Rolle über die Bezirksstadtverwaltungen zugestanden (Art. 11).

Großstadtverwaltungen

Die Großstadtverwaltung ist das jüngste kommunale Verwaltungskonstrukt, zugleich jedoch das am meisten reformierte. Als Antwort auf die zunehmende Verstädterung werden die Großstadtverwaltungen erst in der Verfassung von 1982 „...in den größeren Siedlungszentren als besondere Verwaltungsformen“ (Art. 127 TVer) vorgesehen. Nach dem ersten Gesetz zur Großstadtverwaltung (Nr. 3030) von 1984 wurden diese in den Provinzhauptorten mit über 750.000

⁸ Für die Entscheidung vom 22.9.2005 s.:

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050929-9.htm> (21.12.2012)

⁹ Für einen Vergleich siehe Übersicht 2 am Ende des Textes

Einwohnern und den mindestens drei Unter- bzw. Bezirksstadtverwaltungen geschaffen. Dabei geht es bei den Bezirksstädten (*ilçe*) um jene Städte, die einer Provinz zugeordnet, von der Bevölkerungszahl her kleiner als der Provinzhauptort sind, und in denen die Zentralverwaltung durch eigene Einrichtungen bzw. Verwaltungseinheiten vertreten ist. Der Landrat (*kaymakam*) ist hierbei der oberste Verwaltungschef, der von der Zentralverwaltung entsandt wird. Zunächst in drei Metropolen, sprich İstanbul, Ankara und İzmir, gegründet, erhöhte sich ihre Zahl kurz darauf auf 8 und später erreichte sie 16.

Eine erste Erneuerung der Großstadtverwaltungen kam durch das neue Gesetz (Nr. 5216) von 2004. Zusammen mit dem Gesetz (Nr. 5747) von 2008 wurde eine ganze Reihe von neuen Unterstadt- bzw. Bezirksstadtverwaltungen gegründet und ihre Aufgaben erweitert. Dabei wurden die Kompetenzen der Großstadtverwaltungen von İstanbul und Kocaeli auf das gesamte Territorium der jeweiligen Provinz ausgedehnt. Ende 2012, als es zu einem neuen Gesetz¹⁰ (Nr. 6360) kam, das die Großstadtverwaltungen gründlich veränderte, hatte sich die Zahl der Bezirksstadtverwaltungen auf 143 erhöht. Nur diese blieben in den inzwischen auf 30 erhöhten Großstadtverwaltungen bestehen (Toprak, 2013: 3).

Die Veränderungen durch das neue Gesetz (Nr. 6360) in den Provinzen mit Großstadtverwaltungen gehen viel weiter. Alle anderen kommunalen Einrichtungen unterschiedlicher Form außer den Bezirksstadtverwaltungen werden durch das neue Gesetz abgeschafft. Diese Änderung führt zur Schließung von 30 Provinzsonderverwaltungen, 1.581 Gemeindestadtverwaltungen (*belde belediyesi*), also den Kreisstädten ohne Zentralverwaltungseinrichtungen, sowie 16.563 Dorfverwaltungen. Mit dem Wirksamwerden dieser Änderungen nach den nächsten Kommunalwahlen im März 2014 werden zudem die Kompetenzen der Großstadtverwaltungen auf das gesamte Territorium der jeweiligen Provinzen¹¹ ausgedehnt. Dadurch ist die öffentliche Verwaltung in den vom Gesetz erfassten 30 Provinzen auf lediglich zwei Ebenen, der Provinz- und Bezirksstadtebene, organisiert.

¹⁰ Das Gesetz wurde zunächst im November 2012 durch das Parlament angenommen und ist nach Bestätigung des Staatspräsidenten am 7. Dezember 2012 in Kraft getreten. Neben den bereits bestehenden 16 Metropolverwaltungen wurden 13 weitere gegründet. Durch eine neue Gesetzesänderung im März 2013 kam es dann zur Gründung einer weiteren Großstadtverwaltung in der Provinz Ordu, so dass ihre Zahl nun insgesamt 30 beträgt. S. hierzu:

http://www.ordu.gov.tr/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=3652&Itemid=31, (21.5.2013)

¹¹ In İstanbul und Kocaeli galt dies bereits seit 2004, so dass dieses Mal die restlichen 28 Provinzen davon betroffen sein werden.

Während der Gouverneur in der Provinz und der Landrat in der Bezirksstadt den höchsten Repräsentanten der Zentralverwaltung darstellen, sind der Oberbürgermeister für die Gesamtprovinz und der Bürgermeister für die Bezirksstadt jeweils die zuständigen Kommunalführer in den bevölkerungsreichsten Provinzen, die zusammen etwa 76% der Gesamtbevölkerung ausmachen (TUIK, 2012: 32ff). Beide obersten Kommunalpolitiker werden durch freie Wahlen bestimmt.

Auch nach dem neuen Gesetz (Nr. 6360) behalten die Großstadtverwaltungen ihre Aufgaben in jenen Hauptbereichen, welche die örtliche Infrastruktur und den öffentlichen Nahverkehr betreffen. Nicht zuletzt durch die Angleichung der Grenzen der Metropolverwaltung mit denen der üblichen Provinzgrenzen wird es zu einer Erhöhung der Mitgliederzahl der neuen Großstadtparlamente nach den nächsten Kommunalwahlen kommen. Wie bereits in dem ursprünglichen Gesetz (Nr. 3030) geregelt, werden 20 Prozent der mit Höchststimmen gewählten Mitglieder der Kreisstadtverwaltungen in das Parlament der Metropolverwaltung entsandt. Die Bürgermeister sind die natürlichen Mitglieder der Versammlung der Großstadtverwaltung. So hat z.B. die Großstadtversammlung von Antalya zur Zeit insgesamt 30 Mitglieder, die aus fünf Bezirksstadtverwaltungen entsandt werden. Das entspricht zugleich ca. einer Million Bewohnern in den fünf Bezirksstädten. Nach den Wahlen im März 2014 werden gleich weitere 14 Kreisstädte und ca. eine weitere Million Bewohner in die Wahlen der Großstadtversammlung einbezogen. Die derzeitige Zahl von 30 Mitgliedern wird sich voraussichtlich nicht verdoppeln (wie die Einwohnerzahl), es dürften jedoch ca. 50 Mitglieder werden.

Die heftige Kritik am jüngsten Kommunalgesetz, der sich die gesamte Opposition im Parlament, sowie viele der Kammern, Gewerkschaften und der Freien Träger der Kommunalarbeit anschlossen, dauert an. Die wesentlichen Kritikpunkte betreffen die Abschaffung der in der Verfassung (Art. 127) ausdrücklich erwähnten zwei Kommunaleinrichtungen, der Dorf- und Provinzsonderverwaltungen, sowie der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Experten sehen im jüngsten Kommunalgesetz einen deutlichen Verstoß gegen die Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates. Denn darin (Art. 5) wird ausdrücklich gefordert, bei Veränderungen der Grenzen der Kommunaleinrichtungen die Zustimmung der betroffenen Bürger einzuholen. Eine Bestrebung der Regierung Erdoğan, eine Volksbefragung unter den Bürgern durchzuführen, gab es nicht.

Neben möglichen Zentralisierungstendenzen auf kommunaler Ebene durch das neue Gesetz (Nr. 6360), die weiter unten behandelt werden sollen, gilt die Kritik auch der Begünstigung der Großstadtverwaltungen gegenüber

den Bezirksstadtverwaltungen durch den neu geschaffenen „Investitionsausschuss“, der auf kommunaler Ebene unter der Aufsicht des Gouverneurs steht (Art. 34).

Bei dem jüngsten Gesetz (Nr. 6360) erwarten die Experten zudem einseitige politische Folgen zugunsten der Regierungspartei. Die Zusammenlegung der städtischen Siedlungszentren und der ländlichen Außenregionen mit eindeutig konservativer Wählerschaft bringt die Regierungspartei in den jeweiligen Provinzen in eine günstigere Position. Dadurch wird die Regierungspartei AKP in den bevölkerungsreichsten Provinzen bevorteiligt, die etwa 76% der Gesamtbevölkerung der Türkei umfassen. Unter den heutigen Bedingungen rechnen die Experten unter den insgesamt 30 Großstadtverwaltungen lediglich mit 2-3 Metropolen, in denen die Opposition als Wahlsieger hervorgehen könnte (Akaydın, 2013).

Dorfverwaltungen

Als die kleinste lokale Selbstverwaltungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit verfügt die „Dorfverwaltung“ (*köy yönetimi*) über das alleinige Recht, in den Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern die öffentlichen Aufgaben zu erledigen. Die dörfliche Selbstverwaltung verfügt über drei Organe (Öztekin 2012: 308f): die Dorfversammlung, den Dorfvorsteher und den Ältestenrat. Die „Dorfversammlung“ (*köy derneği*), die aus der Gesamtheit der Dorfbewohner im Wahlalter besteht, Entscheidungen über die dörflichen Aufgaben trifft und den „Dorfvorsteher“ (*muhtar*) wählt. Als parteiungebundene Spitze¹² der Selbstverwaltung wird der Dorfvorsteher außerdem vom „dörflichen Ältestenrat“ (*köy ihtiyar heyeti*) unterstützt. Die Zahl seiner gewählten Mitglieder bewegt sich, je nach Größe des Dorfes, zwischen acht und zehn.

Außer den nur geringen Einnahmen aus dorfeigenen Weideplätzen und sonstigen öffentlichen Besitzständen hat die kleinste Verwaltungseinheit kaum Finanzmittel. Die Befriedigung der Bedürfnisse der nach dem jüngsten Gesetz über die Großstadtverwaltungen (Nr. 6360) verbliebenen ca. 20.000 türkischen Dörfer nach Infrastruktur, wie z.B. Bau von Brunnen, Wasserversorgung, Straßen u.a., fällt in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Provinzsonderverwaltungen. So verfügen die Dorfverwaltungen kaum über Eigenmittel sowie über keine Kompetenzen, steuerrechtliche Entscheidungen zu treffen. Sie stehen in nahezu völliger Abhängigkeit der Provinzvertretungen der Zentralverwaltung (Öztekin 2012: 311ff; Nadaroğlu 1998: 248ff) bzw. der Provinzsonderverwaltungen.

¹² Um eine Politisierung in den kleinen Gemeinden zu vermeiden, verbieten die Gesetze den Dorf- bzw. Stadtteilverstehern jegliche Parteizugehörigkeit. Vgl. Hierzu: Esen 1986: 95f

Aspekte der Kommunalreformen aus Sicht des europäischen Integrationsprozesses

Die umfangreichen Verwaltungsreformen, die für die Türkei teilweise auch als Eintrittskarte für das europäische Haus galten, betrafen in erster Linie die Kommunen. Sie regelten vieles neu und bedeuteten, trotz erheblicher Kritik in den späteren Jahren, einen (wenn auch nicht radikalen) Bruch mit den bisherigen kommunalen Praktiken. Da nun ein Vergleich der neuen Gesetze mit den alten Regelungen hier zu weit führen würde, werden hier ausschließlich die gesetzlichen Neuerungen behandelt. Hier werden auch nicht alle Bereiche angesprochen, die durch diese Regelungen betroffen sind. Viel mehr werden die wesentlichen Kommunalreformen diskutiert, die unmittelbar im europäischen Kontext standen und in verschiedenen EU-Dokumenten bzw. in den türkischen Integrationsprogrammen erwähnt wurden. Außerdem wird hier auch thematisch eingegrenzt. So werden insbesondere jene Regelungen der Reformgesetze behandelt, die das Verhältnis zwischen den lokalen Selbstverwaltungen und der Zentralregierung betreffen.

Die von der EU erwarteten Reformen im Vorfeld einer türkischen Mitgliedschaft zielten nicht nur darauf ab, eine effektive und produktive öffentliche Verwaltung aufzubauen. Auch die Stärkung der Selbstverwaltungskompetenzen der Kommunen gegenüber den meist allein bestimmenden zentralen Verwaltungsstellen erschien der EU am Beginn der türkischen Anpassungsmaßnahmen als wichtig. Neben dem Prinzip der Subsidiarität, die ja die Nähe der öffentlichen Entscheidungsmechanismen zu den betroffenen Bürgern betont, wurde von der EU als Prämisse hervorgehoben, die Stellung der Kommunen gegenüber der Zentralregierung zu stärken.

Die von der EU in die Dokumente der Beitrittspartnerschaft aufgenommenen Reformwünsche gingen später nahezu wörtlich in die Nationalprogramme der Türkei zur Übernahme der EU-Regelungen ein. Diese wurden dann in den jährlichen Fortschrittsberichten der EU ausgewertet und bei Bedarf neue Forderungen aufgestellt (Bulut, 2011: 109). So stellte das erste Nationalprogramm von 2003 in Aussicht, die Kommunen, die unter starker Verwaltungsaufsicht der Zentrale stünden und mit völlig ungenügenden Mitteln tätig seien, entsprechend den Regelungen der Selbstverwaltungscharta des Europarates zu reformieren (Şan, 2007: 65) Dort heißt es weiter, zunächst wären die Aufgaben und Kompetenzen der Zentralverwaltung zu klären und anschließend alle Aufgaben und Dienstleistungen mit lokalem Charakter den Kommunen zu überlassen.

Genau so kam es auch: Bereits 2004 konnte das Parlament das Gesetz zu Großstadtverwaltungen (Nr. 5216) verabschieden, das dann gleich auch wirksam wurde. Kurz darauf folgten die Gesetze zu Provinzsonderverwaltungen (Nr. 5302) und zu den Stadtverwaltungen (Nr. 5393), die dann in 2005 endgültig in Kraft traten. Ende 2012 kam dann das letzte Reformgesetz (Nr. 6360), das zur Gründung neuer Großstadtverwaltungen und der neuen Bezirksstadtverwaltungen führte. Auch darüber hinaus hatte das neue Gesetz tiefgreifende Folgen, durch welche die türkische Kommunallandschaft nahezu neu strukturiert wurde, dies jedoch nicht immer im Sinne des Prozesses der europäischen Integration, in dem sich das Land derzeit noch befindet.

Betrachtet man die Kommunalreformen aus den Jahren 2004 und 2005 aus Sicht des Verhältnisses zwischen den Selbstverwaltungen und der Zentralregierung, so kann man eine deutliche Veränderung dieses meist asymmetrischen Verhältnisses zugunsten der Kommunaleinrichtungen feststellen. In unterschiedlichen Bereichen wird die Stellung der Kommunen gestärkt; parallel dazu werden die Eingriffsmöglichkeiten der zentralen Stellen in die kommunalen Angelegenheiten erheblich eingeschränkt. Die Radikalität jedoch, in der die Verwaltungsreformen ursprünglich auf den Gesetzesweg gebracht wurden, verflog bald wieder; sie scheiterte nicht zuletzt an dem Widerstand der Oppositionsparteien, ferner am Widerstand des Staatspräsidenten als weitere legislative Zustimmungsinanz, aber auch am Widerstand des Verfassungsgerichtes. Infolge dessen kam zunächst das „Gesetz über die Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung“ (Nr. 5227) zum Scheitern, das die allgemeinen Verwaltungsstrukturen der Türkei gründlich zu verändern suchte. Dank der Ablehnung des damaligen Staatspräsidenten Sezer und der Opposition wurde das Gesetz unwiderruflich des Parlaments verwiesen, während die Gesetze Nr. 5203 und 5393 erst nach einigen Änderungen das Parlament in Ankara passieren konnten.

Allen drei in Kraft getretenen Kommunalgesetzen war allerdings gemeinsam, dass diese stets darauf bedacht waren, die Stellung der Kommunen zu stärken und die zentralen Regierungs- und Verwaltungsstellen aus den kommunalen Angelegenheiten fernzuhalten. Nicht nur die Erhöhung der Mindestzahl der Gemeindegewohner für die Gründung einer Stadtverwaltung (belediye) von 2.000 auf 5.000 sollte zur Stärkung der Stadtverwaltung beitragen, auch durch die neue Regelungen zur täglichen Arbeit der Kommunen sollte dem Prinzip der Subsidiarität sowie der kontinuierlichen Nähe zu den Bürgern Rechnung getragen werden. Durch das Hineintragen verschiedener Elemente der modernen Kommunalpolitik u.a. des „Gemeindegewohnheitsrechts“ (hemşehri hukuku), aber auch durch die Erteilung der allgemeinen Zuständigkeit der

Kommunalverwaltungen für lokale Angelegenheiten¹³ wurde die neue Stellung der türkischen Kommunen besonders herausgestrichen. Nicht zuletzt durch die Erhöhung der jährlichen Arbeitsdauer von ursprünglich 3 Monaten auf nunmehr 11 Monate sollte dem geänderten neuen Arbeitsvolumen der lokalen Selbstverwaltungen Rechnung getragen werden.

Die nächste Kategorie der Kommunalregelungen diente wiederum der Verdrängung einer Dominanz der zentralen Stellen in den Entscheidungen und ihrer Umsetzung auf lokaler Ebene. Dies erfolgte in erster Linie durch die Stärkung der kommunalen Entscheidungsorgane, deren Kompetenzen nach den Reformen nicht nur auf zahlreiche Bereiche ausgedehnt, sondern auch aufgewertet wurden. Allein dadurch, dass die Kommunalparlamente anders als früher nun 11 Monate im Monat Sitzungen abhalten konnten, entwickelten sich diese zu einem vollen Entscheidungsorgan auf lokaler Ebene (Çağdaş, 2011: 408; Urhan, 2008: 93; Kavruk/Yay, 2008: 8) Ursprünglich übernahm diese Funktion der Provinzausschuss (in den Provinzsonderverwaltungen) bzw. der Ausschuss der Stadtverwaltung. So schrieb das neue Gesetz vor, dass die Entscheidungen der Kommunen durch jene Organe getroffen werden, die durch freie Wahlen gebildet werden, nicht wie ursprünglich durch einen Ausschuss, der sich neben dem jeweiligen Bürgermeister aus ernannten Verwaltungsführern der Kommune zusammensetzte.

Die Stärkung der Kommunalparlamente als gewählte Entscheidungsorgane, die damit auch den Regelungen der europäischen Selbstverwaltungscharta (Art. 3) entspricht, erfolgte auch durch die neue Vorschrift für die Provinzsonderverwaltungen, deren Parlamente ihren Präsidenten nun aus eigener Mitte wählen konnten. Ursprünglich sass der von der Zentrale ernannte Gouverneur der Provinzsonderverwaltung vor und vertrat diese nach aussen. Somit konnte auch die Jahrzehnte andauernde widersprüchliche Regelung beendet werden, dass ein gewähltes Entscheidungsorgan wie die Provinzversammlung (il genel meclisi) durch einen von der Zentralregierung entsandten Gouverneur geleitet wurde.

Parallel zu der Stärkung der Kommunalverwaltungen und ihrer Entscheidungsorgane wurden auch die Kompetenzen der Zentralorgane auf dem Gebiet der kommunalen Angelegenheiten erheblich eingeschränkt. Dies erfolgte allerdings bei den Provinzsonderverwaltungen anders als den Stadtverwaltungen, samt Bezirks- und Großstadtverwaltungen. Obwohl ursprünglich dem Gouverneur die Zustimmungspflicht und das Recht

¹³ Ursprünglich in beiden Gesetzen, dem der Provinzsonderverwaltungen (Nr. 5197, Art. 6) und dem der Stadtverwaltungen (Nr. 5215, Art. 14) vorgesehen, wurde die allgemeine Zuständigkeit der Kommunalverwaltungen für lokale öffentliche Aufgaben durch das Verfassungsgericht aufgehoben.

erhalten blieb, gegen Entscheidungen aller Kommunalparlamente ausschließlich über den Rechtsweg vorzugehen, wurde dieses Recht durch spätere Entscheidungen des Verfassungsgerichtes unterschiedlich geprägt. So gilt z.B. laut Art. 23 des Gesetzes der Stadtverwaltung (Nr. 5393) bzw. Art. 14 des Gesetzes der Großstadtverwaltungen (Nr. 5216) die Pflicht, innerhalb von 7 Tagen nach angenommenen Entscheidungen des Stadtparlaments diese dem Gouverneur vorzulegen. Dieser kann jedoch nur über Rechtsweg gegen Entscheidungen des Stadtparlaments vorgehen.

Genau dieses Recht des Gouverneurs, gegen endgültige Entscheidungen der Stadtparlamente die Gerichte anzurufen, wurde jedoch durch eine Entscheidung des Verfassungsgerichtes vom 2.4.2010 (K. 2010/39) aufgehoben. So treten nun die Entscheidungen aller Stadtverwaltungen, unabhängig von ihrer Größe und ihrem Standort, d.h. ob diese sich innerhalb oder außerhalb einer Provinz mit Großstadtverwaltung befinden, durch Entscheidungen eigener Organe in Kraft. So kann ausschließlich der (Ober-)Bürgermeister gegen die Entscheidungen des Stadtparlaments, und das nur über den Rechtsweg, vorgehen, wenn er zuvor durch absolute Mehrheit der Stadtversammlung überstimmt wurde.

Die Position des Gouverneurs als Zustimmungsinstantz für Kommunalentscheidungen entwickelte sich für die Provinzsonderverwaltungen allerdings anders. Laut Gesetz gilt auch hier die Pflicht (Gesetz Nr. 5302, Art. 15), die Entscheidungen der Provinzversammlung innerhalb von 5 Tagen dem Gouverneur vorzulegen. Dieser kann den Entscheidungen des Parlaments widersprechen und zur nochmaligen Beratung durch die Provinzversammlung zurückweisen. Wenn der Gouverneur jedoch durch absolute Mehrheit des Parlaments überstimmt wurde, konnte der nur den Rechtsweg gehen, wenn er eine Parlamentsentscheidung zum Fall bringen wollte. Auf Klage des damaligen Staatspräsidenten Sezer und einiger Abgeordneten aus den Reihen der sozialdemokratischen Oppositionspartei CHP entschied das Verfassungsgericht zu Ungunsten des Kommunalparlaments. So gilt nun laut Entscheidung des Verfassungsgerichtes aus dem Jahre 2007 (K. 2007/3), dass für Entscheidungen der Provinzsonderverwaltung die absolute Zustimmungspflicht des Gouverneurs besteht, wenn diese in Kraft treten sollen.

Diese kurze Darstellung, die auf den Kommunalgesetzen beruht und sich vor allem auf die Selbstverwaltungskompetenzen der Kommunen bezieht, zeigt, dass die Türkei im Rahmen ihrer Bemühungen zur Anpassung an die europäischen Normen noch vor Aufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen einige der geforderten Kriterien berücksichtigen konnte. Eine völlige Befreiung der Kommunen aus den Fittichen der Zentralverwaltung gelang jedoch dem Gesetzgeber nicht gänzlich. Den tiefgehenden gesetzlichen

Änderungen fehlte hierfür die verfassungsrechtliche Verankerung, die somit einen Rückfall in die alte Zeiten der Dominanz der Zentralregierung in der öffentlichen Verwaltung möglich machte (Şan, 2007: 66). Dazu können auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtes, das zuletzt 2007 dem Gouverneur das absolute Vetorecht bei den Entscheidungen der Provinzsonderversammlung zurückgab, als wichtige Hinweise angeführt werden.

Neben der grundsätzlichen Pflicht, die Kommunalentscheidungen dem Gouverneur vorzulegen, gibt es noch zahlreiche Regelungen in den Kommunalgesetzen, die deutlich auf eine weiterhin bestehende starke Verwaltungsaufsicht der Zentralregierung über die lokalen Selbstverwaltungen hinweisen. So können Gründung, Aufhebung bzw. Fusion von Stadtverwaltungen nur durch die Zustimmung des Gouverneurs in Kraft treten (Art 9; Gesetz Nr. 5393), auch wenn diese zuvor mit entsprechender Mehrheit des Stadtparlaments beschlossen worden sind (Kavruk/Yay, 2008: 9; Çağdaş, 2011: 411). Die Namensänderung einer Stadtverwaltung kann dagegen nur durch die Zustimmung des Innenministeriums gültig werden (Art. 10; Gesetz Nr. 5393), wenn das auch einen Beschlusses des Stadtparlaments mit $\frac{3}{4}$ - Mehrheit erfordert. Das Innenministerium muss ebenfalls zustimmen, wenn die Stadtverwaltungen Kooperationen mit ausländischen Kommunaleinrichtungen eingehen (Art. 18; Gesetz Nr. 5393) bzw. Schulden im In- und Ausland aufnehmen wollen (Art. 68; Gesetz Nr. 5393).

Zu erheblichen Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung kam es durch das jüngste Gesetz Nr. 6360, gegen das bereits eine Verfassungsklage läuft. Die Schließung von Kommunalverwaltungen innerhalb der Provinzen mit Großstadtverwaltungen, wie der Provinzsonderverwaltungen, der provinzeigenen Stadtverwaltungen ohne Bezirksstadtstatus sowie der Dorfverwaltungen durch das neue Gesetz geben einen wichtigen Hinweis auf die künftigen Trends in der türkischen Kommunallandschaft. Die weitreichenden Folgen des Gesetzes Nr. 6360 erfassen auch das künftige Verhältnis zwischen den Großstadtverwaltungen und ihren Bezirksstadtverwaltungen. Vor allem die Bestimmung, dass im Falle der Meinungsdivergenzen die Großstadtverwaltung das Sagen gegenüber ihren Bezirksstadtverwaltungen hat, deutet auch auf eine Hierarchisierung des Verhältnisses zwischen beiden Kommunaleinrichtungen hin. Das ist zugleich eine Verstärkung der Verwaltungsaufsicht von der Großstadtverwaltung über die kommunalen Unterverwaltungen, was ja in dem bereits geltenden Gesetz Nr. 5316 festgeschrieben ist. Die Großstadtverwaltungen, die ab März 2014 in insgesamt 30 Städten der Türkei die Vormacht über die gesamte Provinz erhalten, verfügen demnach über ein Zustimmungsrecht zu den Beschlüssen der Stadtparlamente

innerhalb der Provinzgrenzen (Art. 7). Insbesondere im Bereich des Haushaltsrechts und des Baurechts gilt dieses Aufsichtsrecht der Großstadtverwaltungen, das teilweise weit über das der lokalen Spitze der Zentralverwaltungsstellen hinausgeht (Kavruk/Yay, 2008: 12; Annak: 2).

Die zentralen Eingriffsmöglichkeiten, die durch die neuen Kommunalgesetze von 2004 und 2005 erheblich eingeschränkt worden sind, bleiben allerdings zum größten Teil weiterhin als Privileg der Zentralorgane bestehen. Nicht allein die oben erwähnten fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlagen sind dafür verantwortlich. Neben den Gesetzen, die in den späteren Jahren folgten, wurden für Zentraleinrichtungen durch eine Reihe der bereits vorhandenen Regelungen vielseitige Möglichkeiten geschaffen, sich in die kommunale Angelegenheiten einzumischen. Aber auch die Verfassungsregelungen, u.a. Art. 127, die im Namen der Einheit der Verwaltung eine Aufsicht der Zentralstellen zulassen, ohne allerdings genau zu definieren, was eine zentrale Verwaltungsaufsicht bedeutet (Annak: 1), führen letztendlich zu vielseitigen Eingriffsmöglichkeiten der Zentralbehörden. So stellen Kavruk und Yay fest, dass im Rahmen der Innen- und Außenkontrolle etwa 15 Gesetze insgesamt 65 Regelungen¹⁴ enthalten, die den Zentralorganen und den Großstadtverwaltungen verschiedene Möglichkeiten geben, sich im Rahmen der Verwaltungsaufsicht in die Entscheidungen der Kommunen einzumischen.

Fazit und Ausblick

Die ursprünglichen Reformbemühungen, die teilweise als Entwürfe bereits zurückgezogen werden mussten oder doch als Gesetze das Parlament passierten, zielten auf eine tiefgehende Erneuerung der türkischen Verwaltung. Die Tatsache, dass diese Reformen vor allem die Kommunalverwaltungen betrafen und dort zum größten Teil erfolgreich umgesetzt wurden, macht zum einen den seit langem bestehenden Reformdruck bezüglich der lokalen Selbstverwaltungen und zum anderen den frisch eingeleiteten europäischen Integrationsprozess Anfang 2000 besonders deutlich. In den Kommunalverwaltungen wurden damit Gesetze und Verwaltungstraditionen reformiert, die seit nahezu über 100 Jahren die türkische Administration bestimmten und schon längst nicht mehr den Bedürfnissen eines modernen Staates entsprachen.

Die Kommunen als unmittelbare Gemeinschaften, d.h. Orte demokratischer Beteiligung und Mitbestimmung der Bürger gelten, boten zudem die notwendige Grundlage für die von der EU gewünschten und zugleich geförderten Strukturen, die das lange bestehende Demokratiedefizit

¹⁴ Für eine entsprechende Übersicht über jene Gesetze siehe die Tabelle bei Kavruk und Yay, 2008: 13

im Lande mildern sollten. Dieser Konsens zwischen der türkischen Regierung und der EU schloss damals auch weite Teile der Bevölkerung und Institutionen in der Türkei ein.

Wie bereits erwähnt, spielte dabei der seit langem geltende Reformbedarf auf dem Gebiet des staatlichen Wirkens, aber auch das Ziel, die europäische Integration des Landes voranzutreiben, eine bedeutende Rolle. Das Bedürfnis der Türkei, an internationale Märkte Anschluss zu finden, vermischte sich dann mit den von der EU aufgestellten Prioritäten in Sachen Menschenrechte und Demokratie, wodurch die Messlatte für die Reformen allerdings recht hoch angesetzt wurde.

Bezogen auf die Kommunen führte das zu einer besonderen Betonung der Selbstverwaltungskompetenzen der gewählten Kommunalorgane sowie der Beteiligung der Bevölkerung an lokalen Angelegenheiten. Der Entwurf zum „Gesetz über die Grundprinzipien der öffentlichen Verwaltung“ (Nr. 5227) war Ergebnis eben dieses Verständnisses. Dieser sah eine völlige Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung vor, schaffte die Provinzorganisation vieler einzelner Zentralorgane gänzlich ab und erklärte die Kommunen zu den einzigen Verantwortlichen der lokalen Angelegenheiten. Der Herrschaft der Zentrale in der Provinz sollte durch dieses Gesetz erhebliche Schranken gesetzt werden. Auch die ersten Auflagen der späteren Gesetze Nr. 5393 und 5302 waren der Ausdruck dieses ursprünglichen Verständnisses.

Durch diese Gesetze wurde den Kommunen erheblich großer Wirkungsraum auf lokaler Ebene eingeräumt und diese zu alleinigen Verantwortlichen für lokale Angelegenheiten erklärt. Auf Grund des Widerstands der Opposition und mancher Staatsorgane mussten diese Gesetze zum Teil zurückgezogen bzw. revidiert werden. Selbst dann konnte sich das Ergebnis aber noch sehen lassen: Ohne ihre Existenz anzutasten wurden die Kommunen, sprich Stadt- und Provinzsonderverwaltungen, aus ihrem Pseudo-Dasein herausgeholt und ihre mit 3 Monaten begrenzte Tätigkeitsdauer auf 11 Monate im Jahr verlängert. Somit übernahmen ihre frei gewählten Parlamente die Funktion eines vollen Entscheidungsorgans, die bis dahin zum größten Teil nur den ernannten Kommunalbeamten überlassen war. Auch an den Prozeduren, die Entscheidungen bis zu ihrem Inkrafttreten durchmachen mussten, änderte sich einiges.

Der Gouverneur (*vali*), der oberste Gesandte der Zentralregierung in der Provinz, musste dabei erhebliche Machteinbuße hinnehmen. Als erstes wurde er von der Präsidentschaft des Provinzparlaments (*İl Genel Meclisi*) abgelöst und sein Zustimmungsrecht zunächst zur Zustimmungspflicht erklärt. Wie der Bürgermeister bei den Stadtverwaltungen konnte er durch die absolute Mehrheit der Provinzversammlung überstimmt werden. Ihm

blieb dann nur der Rechtsweg, wenn er die Entscheidungen des Provinzparlaments zum Fall bringen wollte.

Eine Zeitlang hielten sich sogar diese Strukturen beider zwillingsartigen Kommunalverwaltungen, sprich der Provinzsonder- und der Stadtverwaltungen, die eine geringe Abhängigkeit von der Zentrale und damit mehr Selbstverwaltungskompetenzen aufwiesen. Anders als der Gesetzgeber es wollte, gab das Verfassungsgericht jedoch als erstes dem Gouverneur sein Vetorecht gegen die Entscheidungen der Provinzversammlung zurück. Wenige Jahre später, als es um Stadtverwaltungen ging, entschied das Verfassungsgericht wiederum anders. Die hohen Richter sprachen hier dem Gouverneur sein Recht ab, gegen Entscheidungen der Stadtparlamente Gerichte anzurufen, und koppelten ihn von den Stadtverwaltungen völlig ab. Alle endgültigen Entscheidungen der Stadtparlamente mussten zwar dem Gouverneur zugeleitet werden; er konnte diese lediglich abheften, jedoch nicht gegen sie vorgehen.

Nach der Verabschiedung der ersten Kommunalreformen und den wiederholten Eingriffen des Verfassungsgerichtes nahm die Regierung das Heft der kommunalen Reformen erneut in eigene Hand. Sie überzog durch das neue Gesetz Nr. 6360, das in erster Linie die Großstadtverwaltungen betraf, die gesamte Kommunallandschaft des Landes mit neuen Regelungen. Gestärkt werden sollten durch das neue Gesetz die Stadtverwaltungen, allerdings wohl nur die großen. Denn die kleineren Kommunalverwaltungen, unabhängig davon, ob sie Stadt- oder Dorfverwaltungen hießen, wurden als Klein- bzw. Kleinsteinheiten abgeschafft. Bei gleichbleibender Bevölkerungszahl erhielten die Großstadtverwaltungen neben territorialer Erweiterung auch mehr Kompetenzen, aber auch zusätzliche Finanzen zur Ausführung ihrer nun umfangreicher gewordenen Aufgaben. Außer den Großstadtverwaltungen blieben in einer Provinz nur noch jene Verwaltungen der Städte, die auch über den Status einer Bezirksstadt verfügten, damit auch über zentralstaatliche Verwaltungsstrukturen.

Alle restlichen Kommunen in den inzwischen auf 30 erhöhten Provinzen wurden abgeschafft, unabhängig davon, ob diese, um mit dem Kleinsten zu beginnen, Dorf-, Stadt- oder Provinzsonderverwaltungen hießen. Zu den erweiterten Kompetenzen der neuen Großstadtverwaltungen zählen neben der Verwaltungsaufsicht über die Unterverwaltungen, sprich die Bezirksstadtverwaltungen, auch das alleinige Machtwort, wenn es zu Meinungsdivergenzen mit diesen kommen sollte.

Angesichts der erweiterten Rolle des Gouverneurs als Vorsitzendem des neu geschaffenen Provinzausschusses, der u.a. die Investitionen in der Mega-Stadt koordinieren und dem Ministerpräsidenten einen jährlichen

Tätigkeitsbericht vorlegen muss, fragen sich allerdings die Experten ebenso wie die Opposition, in wie fern dieses neue kommunale Konstrukt mit den Prinzipien der Subsidiarität und der lokalen Selbstverwaltung überhaupt noch zu tun hat, den zwei europäischen Errungenschaften als einstigen Richtwerten auf dem Weg nach Europa. Gewiss nicht zu Unrecht geben zudem die neuen Regelungen Anlass für kommunalpolitische Spekulationen. Sie sind ja weder mit der ersten Generation der Kommunalreformen noch mit der europäischen Integration zu vereinbaren, zumal die letztere inzwischen nahezu zum Anhalten gekommen ist.

Mit einem Anteil von etwa 76% der türkischen Gesamtbevölkerung stehen die künftigen 30 Großstadtverwaltungen wohl eher für ein neues Modell der Zentralisierung, die nun die kommunale wie die zentrale Ebene erfasst. Zwei parallel vorhandene Verwaltungsapparaturen, die die Provinz- und Bezirksverwaltung als lokale Organe der Zentralbehörden einerseits und die Großstadt- und Bezirksstadtverwaltung als kommunale Selbstverwaltungen andererseits, sind für das Weiterbestehen des administrativen Dualismus in der türkischen Provinz verantwortlich. Nicht zuletzt durch die Schaffung des einzigen gemeinsamen Koordinierungsausschuss der Provinz und dessen Rechenschaftspflicht beim Amt des Ministerpräsidenten zeigt sich zudem, wer weiterhin die administrativen Zügel in der Provinz in der Hand hält.

Bei den Diskussionen, die durch das neue Gesetz (Nr. 6360) ausgelöst wurden, kommt es auch zu durchaus nicht unberechtigten Spekulationen. In den neuen Kommunalstrukturen will man dabei eine administrative Grundlage für eine künftige Regionalisierung sehen. Dabei könnte die Großstadtverwaltung als eine effektive Selbstverwaltungseinheit, die mit gewissen Vollmachten ausgestattet und dennoch der zentralen Aufsicht unterstellt ist, durchaus in der Lage sein, ein größeres Territorium zu verwalten.

In diesem Zusammenhang stellt sich die spannende Frage, wie es mit den restlichen 51 Provinzen weitergehen würde. Diese Städte beherbergen alle zusammen insgesamt 24 % der Gesamtbevölkerung; als einzelne liegen sie jedoch weit unter der magischen Grenze der Mindestbevölkerungszahl von 750 000. Damit verfügen sie über keine Großstadtverwaltung, haben auch keine Chance, diese in absehbarer Zeit zu bekommen. Stattdessen haben sie jedoch alle noch altüberkommenen Verwaltungseinrichtungen, die durch das neue Gesetz in den anderen Städten abgeschafft worden sind. Es dürfte jedoch nicht mehr sehr lange möglich sein, diese stark von einander divergierenden Kommunalstrukturen zu erhalten. Genau hier dürften sich die Geister scheiden: Ob man die Kommunalebene weiter alleine besetzen und diese neben der Zentralverwaltung als andere Hälfte der türkischen

Administration erhalten will, oder ob aus ihnen eine weitere, neue Ebene hervorgeht, die der Regionalen Verwaltung.

An dieser Stelle dürfte sich das Verfassungsgericht erneut ins Spiel bringen, dem bereits eine Klage der oppositionellen CHP gegen die Abschaffung der in der Verfassung verankerten kommunalen Verwaltungsformen vorliegt, sprich Dorf- und Provinzsonderverwaltungen. Erst nach diesem Rechtsspruch dürfte sich auch die Regierung entscheiden. All zuviel Alternativen gibt es jedoch nicht: Macht das Verfassungsgericht die Änderung der Gesetze rückgängig und ordnet den Wiederaufbau der Dorf- und Provinzsonderverwaltungen in 30 Metropolen an, so verbleibt der Regierung auch keinen weiteren Spielraum mehr, den eingeleiteten Trend fortzusetzen, auf kommunaler Ebene größere Verwaltungseinheiten zu schaffen. Eine Bestätigung der Gesetzesänderungen durch das Gericht gäbe allerdings der Regierung die Möglichkeit, in der Fortsetzung der Reformen die restlichen 51 Städte, gegebenenfalls durch Zwangsfusionen, zu Großstädten aufzusummieren.

Auf Seiten des Verfassungsgerichtes ist derzeit für eine Entscheidung noch keine entsprechende Anstrengung erkennbar. Es scheint sich, zumindest bis zu den Kommunalwahlen im März 2014, auf diesem Gebiet wenig zu bewegen. Die jüngste Reforminitiative der Regierung bleibt vorerst für die Kommunallandschaft der Türkei bestehen, was den politischen Parteien Zeit für einen Wahlkampf mit altbekannten Strukturen gibt. Wie es danach allerdings aussehen wird, bleibt vorerst abzuwarten.

LITERATUR

Bücher und Aufsätze

AKAYDIN, Mustafa: "Büyükşehir Belediye Yönetimi ve Kenttsel Dönüşüm Uygulamaları" (Metropol-Verwaltung und Stadterneuerung), ein nicht veröffentlichter Vortrag des Oberbürgermeisters von Antalya an der Akdeniz Universität am 16. Mai 2013

ANAYASA MAHKEMESİ'nin 18.1.2007 tarih ve E. 2005/32, K. 2007/3 sayılı Kararı, Resmi Gazete, 29.12.2007, Sayı 26741

ANAYASA MAHKEMESİ'nin 4.2.2010 tarih ve E. 2008/28, K. 2010/30 sayılı Kararı, Resmi Gazete, 21.6.2010, Sayı 27619

AYDIN, Ahmet Hamdi (2007), Türk Kamu Yönetimi (Öffentliche Verwaltung der Türkei), Ankara

BIRKEN, Andreas (1976), Die Provinzen des Osmanischen Reiches, Wiesbaden

BULUT, Metin (2011): Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları, Sayıştay Dergisi, Sayı 82, Temmuz-Eylül, S. 97-124

ÇAĞDAŞ, Tülin (2011): Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik, Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 30, Sayı I, S. 391-416

ERYILMAZ, Bilal (2005), Kamu Yönetimi (Öffentliche Verwaltung), İstanbul

ESEN, Erol (2005), Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei: Strukturen, Aufgaben und Standpunkte, Zentrum für Europäische Integration an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität (Hrsg.), Bonn

ESEN, Erol (1986), Das Parteiensystem der Türkei 1946-1971, Bonn, die nicht veröffentlichte Magisterarbeit des Autors

FALAY, Nihat ve VARGAN, Nezih (2010), Yerel Yönetimler (Kommunalverwaltungen), Anadolu Üniversitesi Yayın No. 1754, Eskişehir

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG BÜRO Dresden (Hrsg.) (2005), Kommunalpolitik Verstehen, Für junges Politikverständnis, Dresden

GÜLER, Birgül A.: Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?, (Stärkung der Kommunalverwaltungen? Dezentralismus?) Çağdaş Yerel Yönetimler, Bd. 9/2, S. 14-29

KAVRUK, Hikmet ve Yaylı, Hasan (2008): 2004 Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 10/3, S. 1-31

KELEŞ, Ruşen (1998), Yerinden Yönetim ve Siyaset (Lokale Verwaltung und Politik), 3. Auflage, İstanbul

NADAROĞLU, Halil (1998), Mahalli İdareler (Kommunalverwaltungen), 6. Auflage, Ankara

ORTAYLI, İlber (1978), Türkiye İdare Tarihi (Die Geschichte der Verwaltung der Türkei), Ankara

ÖZTEKİN, Ali (2012), Yönetim Bilimi (Verwaltungswissenschaft), 5. Baskı, Ankara

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı - TESEV (Hrsg.) (2009), Yerel Yönetim Sistemleri – Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Ankara

Türkiye İstatistik Kurumu – TÜİK (2012), Adres Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, (Address Based Population Registration System Results),

ŞAN, Gündüz (2007): AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindenlik) İlkesi, Yerel Siyaset, Sayı 19, Temmuz, s. 62-68,

URHAN, Vahide Feyza (2008): Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, Sayı 70, Temmuz-Eylül, S. 85-102

YOLDAŞ, Yunus (2000), Verwaltung und Moral in der Türkei, Frankfurt a.M., Berlin u.a.

Internetquellen

http://www.ordu.gov.tr/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=3652&Itemid=31, (21.5.2013)

ANNAK, Mahmut: Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış, <http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/makaleler/Makaleler/%C4%B0dari%20vesayet1.doc> (10.5.2013)

Begründung der Verfassungsklage, die die CHP gegen das Gesetz Nr. 6360 erhoben hat:

<http://t24.com.tr/haber/chp-buyuksehir-yasasinin-iptali-icin-anayasa-mahkemesine-basvurdu/222779>; <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/DavaDilekcesi.pdf> (21.06.2013)

Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 22.9.2005 über die allgemeine Zuständigkeit der Kommunalverwaltungen:

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050929-9.htm> (21.12.2012)

Europäische Charta der Kommunalen Selbstverwaltung Sev-122, in: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=1&DF=&CL=GER> (21.6.2013)

Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış, <http://www.ibb.gov.tr/sites/teftiskurulu/makaleler/Makaleler/%C4%B0dari%20vesayet1.doc>

TOPRAK, Zerrin (2013): Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye’de Yerel Yönetimler (Kommunalverwaltungen in der Türkei unter Berücksichtigung der aktuellen Probleme), Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUIÇ düzenlemesi, 21-22 Şubat 2013, Ankara, yayınlanmamış tebliğ metni;

[http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMASI\(1\).pdf](http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/TURKIYE'DE%20YEREL%20YONETIMLER%20YAPILANMASI(1).pdf) (21.6.2013)

Übersicht 1: Akteure der lokalen Verwaltung der Türkei

| Lokale Organisation der Zentralverwaltung | Lokale Selbstverwaltung | | |
|--|--|---|---|
| Provinzverwaltung - Gouverneur - Provinzdirektionen (Rumpf) | Provinzsonderverwaltung -Gouverneur - Provinzversammlung - Ständiger Provinzausschuss | Provinzstadtverwaltung - Bürgermeister - Stadtversammlung - Stadtverwaltungsau-schuss | Großstadt-/Metropolverwaltung - Oberbürgermeister - Großstadtversammlung - Ausschuss der Großstadtverwaltung |
| Bezirksverwaltung - Landrat - Bezirksstadtdirektionen | | Bezirksstadtverwaltung - Bürgermeister - Stadtversammlung - Stadtverwaltungsau-schuss | Bezirksstadtverwaltung - Bürgermeister - Stadtversammlung - Stadtverwaltungs-ausschuss |
| Kreisverwaltung - Kreisdirektor | | Gemeindeverwaltung - Bürgermeister - Stadtversammlung - Stadtverwaltungsau-schuss | |
| Dorf-und Stadtteilverwaltung - Dorfvorsteher - Ältestenrat - Dorfgemeinde | | Dorf-und Stadtteilverwaltung - Dorf-/ Stadtteilvorsteher - Ältestenrat - Dorfversammlung | |

Quelle: Eigene Zusammenstellung des Autors

Übersicht 2: Künftige Entwicklung der Zahlen der lokalen Selbstverwaltungen der Türkei

| Kommunalverwaltungen | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|
| Großstadt-/Metropolverwaltungen (büyükşehir) | 16 | 30 |
| Bezirkstadtverwaltungen in den Metropolen (büyükşehir ilçe) | 143 | 519 |
| Provinzstadtverwaltungen (il) | 65 | 51 |
| Bezirkstadtverwaltungen (ilçe) | 749 | 400 |
| Gemeindewaltungen (belde) | 1.977 | 396 |
| Provinzsonderverwaltungen (il özel idaresi) | 81 | 51 |
| Dorfverwaltungen (köy) | 34.283 | 17.720 |

Quelle: Toprak 2013: 3 und

http://www.ordu.gov.tr/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=3652&Itemid=31 sowie eigene Ergänzungen des Autors

Lokale Selbstverwaltung Versus Zentrale Bestimmung: Die Kommunen Der Türkei Auf Dem Weg Nach Europa

Tabelle über die Verteilung ausgewählter Aufgaben auf die einzelnen Verwaltungseinrichtungen

| Aufgaben | Zentral- staat | Provinzsonder- verwaltung | Großstadt- verwaltung | Stadt- verwaltung |
|---|-------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------|
| Sicherheit | | | | |
| Polizei | x | | | |
| Feuerwehr | | | x | x |
| Aufsichtsdienste | | | x | x |
| Zivilschutz | x | | | |
| Justiz | x | | | |
| Dokumentenerfassung | x | x | x | x |
| Statistische Datensätze | x | x | x | x |
| Planung | | | | |
| Strategieplan | x | x | x | x** |
| Bebauungsplan | | x | x | x |
| Katastrophenplan | x | | x | |
| Bildung | | | | |
| Vorschulbildung | | | x* | x* |
| Schulbildung | x | | | |
| Hochschule | x | | | |
| Berufliche Weiterbildung | x | | x | x |
| Volksbildung | x | | | |
| Instandhaltung von Berufsbildungseinrichtungen | x | x | x | x |
| Verkehr | | | | |
| Verkehrsplan | | | x | x |
| Öffentlicher Nahverkehr | | | x | x |
| Öffentlicher Luftverkehr | x | | | |
| Öffentlicher Landverkehr | | | x | x |
| Seetransport | x | | x | |
| Parkplätze | | | x | x |
| Busbahnhof | | | x | x |
| Verkehrsregelung | x | x* | x | x |
| Strassenbau und instandhaltung | x | x | x | x |
| Umweltschutz | | | | |

| | | | | |
|--------------------------------------|-------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------|
| Städtisches Informationssystem | | | x | x |
| Verhinderung v. Erosion | x | x | | |
| Wasserversorgung und Abwasser | | x | x | x |
| Müllentsorgung | | x | x | x |
| Müllabfuhr | | | | x |
| Friedhöfe | | | x | x |
| Schutz von Kultur- und Naturgütern | x | x | x | x |
| Aufgaben | Zentral- staat | Provinzsonder- verwaltung | Großstadt- verwaltung | Stadt- verwaltung |
| Lizenzierung/Zulassung | | | | |
| Zulassung v. Lebensmittelunternehmen | | | x | |
| Kontrolle v. Lebensmittelunternehmen | | | x | |
| Bau von Lebensmittellaboranlagen | | | x | |
| Park- und Gartenanlagen | | | | |
| Pflege v. Park- und Gartenanlagen | | x*** | x | x |
| Tierpark | | | x | |
| Tierheime | | | x | |
| Soziale Einrichtungen | | | | |
| Stadtbibliothek | x | | x | |
| Frauen- und Kinderhäuser | x | | x | x** |
| Markthallen | | | x | x |
| Gesundheitsdienste | | | | |
| Gesundheitszentren | x | x | x | x* |
| Krankenhäuser | x | | x* | x* |
| Gesundheitsprävention | x | | | |
| Zentrale Heizungssysteme | | | x | |

Quelle: TESEV, 2009: 52-54 sowie eigene Ergänzungen des Autors

* freiwillige Dienstleistungen

** in Siedlungen mit über 50.000 Einwohnern

*** außerhalb der Grenzen von Stadtverwaltungen

AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ'NDEN AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI'NA: TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR BAKANLIK TEŞKİLATLANMASI

FROM THE SECRETARIAT GENERAL FOR EUROPEAN UNION AFFAIRS TO THE MINISTRY FOR EUROPEAN UNION AFFAIRS: A NEW MINISTERIAL ORGANIZATION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

Arş. Gör. Ayşegül SAYLAM¹

Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN²

ÖZET

2011 yılında Türkiye'de, merkezi yönetimde yeniden yapılanmanın kolaylaştırılması ve kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi gibi nedenlerle yeni bakanlıklar kurulmuş, devlet bakanlıkları kaldırılmış, bazı bakanlıkların teşkilat yapıları değiştirilmiştir. Türk yönetim sisteminde daha önceden örneği mevcut olmayan bir bakanlık teşkilat yapısıyla Avrupa Birliği (AB) Bakanlığı yönetim sistemine dâhil etmiştir. Geleneksel bakanlık teşkilatlanmasından farklı bir yapıyla faaliyet gösteren AB Bakanlığı, aslında yerini aldığı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden (ABGS) çok da farklı bir teşkilat ve personel yapısına sahip değildir. Bu çalışmada, ABGS ile AB Bakanlığı'nın görev, teşkilat ve personel yapıları benzerlikleri ve farklılıklarıyla irdelenmekte ve AB'ye tam üyelik gerçekleşmeden bakanlık şeklinde bir teşkilatlanmanın ortaya çıkaracağı sorunlar tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Bakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Türkiye..*

ABSTRACT

With the intention of facilitating reorganization in central administration and strengthening institutional structure, new ministries were established, ministries of state were abolished and organizational structures of some ministries were changed in 2011 in Turkey. Ministry for European Union (EU) Affairs was included to Turkish administrative system with a ministerial organizational structure which had never been existed in Turkish administrative system. Ministry for EU Affairs, acting with a different organizational structure than traditional one, does not have more different organizational and personnel structure than that of Secretariat General for EU Affairs. In this study, the similarities and differences with regard to the

¹ Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

² Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

duties, organizational and personnel structures of Secretariat General for EU Affairs and Ministry for EU Affairs are explicated and problems stemming from “organizing in form of a ministry” before being a full member of EU is discussed.

Key Words: *The European Union, Ministry for European Union Affairs, Secretariat General for European Union Affairs, Turkey.*

GİRİŞ

Kurumsallaşma zamana yayılmış bir süreçtir. Bu süreçte örgütler kendi kurumsal hikâyesini yani geçmişini oluşturarak zaman içerisinde kurumsallaşmaya başlar. Bu hikâyenin içinde kendi gruplarını, çıkarlarını yaratır. Bu dönüşüm aşlında çevreye uyumun bir sonucu olarak değerlendirilir (Selznick, 1957:16). Kurumsallaşmada bireyler sosyal bir gerçeği ortak bir paydada kabul ederler. Bu sosyal gerçek, aktörlerin kendi görüşlerinden veya eylemlerinden bağımsız bir şekilde, düzenin öyle olduğu farz edilen bir süreçtir (Scott, 1987:493). Kurumsallaşmada yapısal unsurların meşruluk kazanması, değer ve yapıların aktarılma çabası vardır (Dimaggio ve Powell, 1983:147). Kurumsallaşmanın en önemli aktörü olan devlet, rasyonelleştirici ve kurumsallaştırıcı rolüyle görevini ifa eder. Devlet, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren “en büyük rasyonelleştirici aktörlerden biri olarak” ortaya çıkmıştır (Koç ve diğerleri, 2011:139-140).

Dar anlamda devletin temsili olan merkezi yönetimin³ en önemli icracı organı olan bakanlık örgütlenmesi Osmanlı Devleti’nden miras alınmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasıyla birlikte Osmanlı Devleti’nin kurumlarına karşı yeniden kurumsallaşma süreci başlatılarak Batı’dan alınan kurumsal aktarımların da etkisiyle bakanlıkların görevleri ve teşkilat yapıları yeniden düzenlenmiştir. Türkiye’de 1980’li yıllara kadar bakanlıkların sık sık kurulması, kaldırılması, yapılarının değiştirilmesi yönetim sisteminde düzensizliğe ve karmaşıklığa neden olmuş; 1984 yılında 3046 sayılı Kanunla bakanlıkların görev ve teşkilatları belli bir standarda bağlanmıştır. 2000’li yıllarda Avrupa Birliği’ne (AB) uyum sürecinde, ülkenin yönetim sistemi yeniden sorgulanmış ve merkezi yönetiminde yeni yasal düzenlemelerle bazı değişiklikler öngörülmüştür. 2011 yılında 6223 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan KHK’lar ile yeni bakanlıkların kurulması, mevcut bakanlıkların birleştirilmesi, devlet bakanlıklarının kaldırılması, başbakanlığa bağlı bazı kuruluşların hizmet bakanlığına bağlanması veya yeni kurulan bakanlıklarla birlikte bu kuruluşların ortadan kaldırılması; AB’nin aşırı bürokrasinin azaltılması, merkezi yönetimde yeniden yapılandırmanın kolaylaştırılması,

³ Dar anlamda devlet kavramı için bkz. Yıldızhan, 2009: 223-224.

kurumsal çerçevenin güçlendirilmesi ve yönetimin sadeleştirilmesi talebiyle örtüşen çalışmalar olmuştur⁴.

Yeni düzenlemelerle var olan bazı bakanlıkların teşkilat Kanunları değiştirilmiş; yeni bakanlıklar kurularak geleneksel yapılanmadan küçük ayrımlarla farklılaşan yatay örgütlenmeye paralel teşkilat yapıları öngörülmüştür. Bu kapsamda, Türk yönetim sisteminde var olmayan ve geleneksel yapılanmadan çok farklı bir teşkilat yapısıyla Avrupa Birliği Bakanlığı (AB Bakanlığı) kurulmuştur.

Bu çalışma, 2011 yılında çıkarılan KHK'larla yeni oluşturulan ve teşkilat kanunları değişen bakanlıklardaki hiyerarşik kademelerdeki sadeleşmenin en somut örneği olan AB Bakanlığı'nın teşkilat, görev ve personel yapısını irdelemekte, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) ile AB Bakanlığı'nın teşkilat, görev ve personel yapısını benzerlikleri ve farklılıklarıyla incelemekte ve değerlendirmektedir. Çalışmada özellikle AB Bakanlığı teşkilatının geleneksel bakanlık yapılanmasından farkının anlaşılması için geleneksel bakanlık yapılanması, bu yapılanmada yaşanan farklılaşmalar ve de yeni düzenlemelerle yapılmak istenilenler tartışılmıştır. Son olarak AB'ye tam üyelik gerçekleşmeden bakanlık şeklindeki bir teşkilatlanmanın yaratacağı fayda ve sakıncalar tartışılmıştır.

1. TÜRK YÖNETİM SİSTEMİNDE KURUMSAL YAPILANMA VE DEĞİŞİM

1.1. Geleneksel Bakanlık Yapılanması

1924 Anayasası döneminde, 1946 yılında çıkarılan 4951 sayılı Kanun ile, devlet bakanlarının atanması, yeni bakanlıklarının kurulması yetkisi Başbakana tanınmıştı. 1961 Anayasası da bu Kanuna paralel düzenlemeye gitmiştir. Ancak bu yöntem, sık sık yeni bakanlıkların kurulmasına, var olan bakanlıkların kaldırılmasına veya birleştirilmesine neden olmuştur. Bu yönetsel karmaşıklığın düzeltilmesi için 1982 Anayasası'nın 113. maddesi "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" hükmünü getirmiştir (Gözübüyük, 1998:77). Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 1984 tarihli 3046 sayılı Kanun, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amacıyla yürürlüğe girmiştir (md. 1). Kanunun 3. maddesinde "bakanlıkların kurulması kaldırılması, mevcut

4 Bkz. Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu: 9; Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2011 Yılı Türkiye İlerleme Raporu: 11, Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2012 Yılı İlerleme Raporu: 70.

bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatı bu Kanun esaslarına göre düzenlenir” hükmü bulunmaktadır. Kanununun 15. Maddesi’nde “bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri, hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla; bakanlık merkez teşkilatında, müsteşarlık, müsteşarlığa bağlı genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluktur. Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında; bölge müdürlüğü, şube müdürlüğü veya başmühendislik, taşra teşkilatı il kuruluşlarında; valilik, il müdürlüğü, şeflik, memurluk, ilçelerde kaymakamlık ve ildeki kuruluşların şubeleridir” ifadesi yer almaktadır.

3046 sayılı Kanuna göre, geleneksel bakanlık yapılanmasının merkez teşkilatının hiyerarşik yapısı Müsteşarlık, Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı ve Şube Müdürlüğü olarak sıralanır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Eryılmaz, 2010:105).

Kanun icracı bakanlıkları, Adalet Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı olarak sıralamıştır. Bakanlıkların teşkilat yapıları söz konusu Kanuna uygun olarak düzenlenmiştir. Ancak zaman içerisinde bazı bakanlıkların isimlerinde değişiklikler yapılmış, yapılarında bölünme, birleştirme olmuş ve yeni bakanlıklar kurulmuştur.

1.2. Geleneksel Bakanlık Yapılanmasında Parçalanma: Hizmet Bakanlıklarından Ayrı Müsteşarlıklar, Genel Müdürlükler, Başkanlıklar ve Devlet Bakan(lık)ları

Merkezi yönetimin görevlerinin giderek artması ve mevcut icracı bakanlıkların bu genişleme karşısında yetersiz kalması sonucu Başbakan'a yardım etmek, Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulu'nda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla 1946 yılında yürürlüğe giren 4951 sayılı Kanunla Devlet Bakanları hükümette görev almaya başlamıştır. Devlet Bakanlıklarının ortaya çıkmasında ve zamanla sayılarının artmasında kamusal hizmetlerin çeşitlenmesi olgusu ile kamu hizmetlerinin sunulmasında bürokrasinin hastalıklarından olan hantallıktan uzaklaşma amacı yatmaktadır. Ancak bu amaca görevleri yine bakanlık düzeyinde görevleri icra etme yoluyla ulaşma isteği büyük önem taşımaktadır (Karaer, 1990:50). Devlet Bakanlıklarının sayısı 1970'li yılların ikinci

yanısından itibaren koalisyon hükümetlerinin de etkisiyle artmıştır (bkz. Bayrak, 1992). Bu eğilim 1980'lerde de devam etmiştir. Devlet Bakanlıklarının üst sınırı 7 iken, 1986 tarih ve 3313 sayılı Kanunla 10'a, 1988 tarih ve 3407 sayılı Kanunla 15'e ve 1994 tarih ve 4060 sayılı Kanun ile 20'e yükseltilmiştir (Gözler ve Kaplan, 2012:146). Diğer yandan çeşitli nedenlerle hizmet veya icracı bakanlık içinde örgütlenemeyen kuruluşlar müsteşarlık, genel müdürlük veya başkanlık şeklinde doğrudan Başbakanlığa bağlanmıştır. Bağlı kuruluşlar nedeniyle Başbakanlık bir hizmet bakanlığı gibi görevini sürdürmüştür. Başbakanlığa bağlı kuruluşlar ile devlet bakanları ilgilenmiştir (Sencer, 1985:17). Cumhuriyet döneminde, Başbakanlık teşkilatına dair ilk kanun⁵ 1933 yılında çıkmasına rağmen, Başbakana karşı sorumlu ve Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların sayısının artması 1980 sonrasına denk düşmektedir. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı gibi kurum ve kuruluşların kuruluş tarihi ve/veya kuruluş yasası⁶ 1980 sonrası tarihidir. Bu kurum ve kuruluşların 1980 sonrası sayılarının artmasında, kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi, artan hizmetlerde ortaya çıkabilecek eşgüdüm sorunu ve Başbakanlığın doğrudan ilgilenmesi gerektiği düşünölen işlerin çoğalması gibi nedenler sayılabilir.

1.3. Hizmet Bakanlığı Modeline Geri Dönüş Mü?

03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6223 sayılı Kanun kamu hizmetlerinin düzenli, etkin, verimli bir şekilde düzenlenmesini sağlamak üzere kamu kurum ve teşkilatlarının teşkilat, görev ve yetkileri ile kamu görevlilerine ilişkin konularda yetki Kanununa istinaden bakanlıkların teşkilat yapılarını yeniden düzenlemiştir. Hükümete altı ay süreyle Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren kanun kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek; mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine, mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine imkan verilmiştir. Bu kanuna istinaden çıkarılan KHK ile birlikte icracı bakanlıkların sayısı 21'e çıkarılmıştır. Adı ve teşkilat kanunları tamamen değişen bakanlıklar; Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (635 sayılı KHK), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (644 sayılı KHK), Gıda, Tarım ve Hayvancılık

⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Dünden Bugüne Başbakanlık 1920-2004 (2004), Ankara: T. C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, s. 1-31.

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Devlet Teşkilat Rehberi , 2012 Aralık, s. 175-296.

Bakanlığı (639 sayılı KHK), Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (640 sayılı KHK), Orman ve Su İşleri Bakanlığı (645 sayılı KHK), Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'dır (655 sayılı KHK). Yeni kurulan bakanlıklar ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (633 sayılı KHK), AB Bakanlığı (634 sayılı KHK), Ekonomi Bakanlığı (637 sayılı KHK), Gençlik ve Spor Bakanlığı (638 sayılı KHK) ve Kalkınma Bakanlığı'dır⁷ (641 Sayılı KHK).

Bir bakanlık teşkilatına sahip olmayan devlet bakanlıkları da 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK ile Türk yönetim teşkilatında kavram ve kuruluş olarak sonlandırılmıştır. Devlet bakanlıkları yerine eskiden devlet bakanlarının görev alanına verilen Başbakanlığa bağlı ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile bazı koordinasyon görevleri Başbakan yardımcılarının görev alanına girmiştir (2011/7 Sayılı Başbakanlık Genelgesi). Diğer yandan Başbakana karşı sorumlu ve Başbakanlığa bağlı çoğu kamu kurum ve kuruluşlar ilgili hizmet bakanlığına bağlanmış ve bazıları yeni bakanlıklar dönüştürüldüğü için kuruluş kanunları yürürlükten kaldırılmıştır (bkz. Tablo 1).

Devlet bakanlıklarının kaldırılması, yeni bakanlıkların kurulması ve Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşlarının çoğunun icracı bakanlıklara bağlanması ile birlikte bürokrasiyi küçültülmek amacıyla uygulanılmak istenen reformların tersine geleneksel kamu yönetimi anlayışının Türkiye'de devam ettiğini söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Zira, Başbakanlığın sorumluluğundan çıkarılan birçok görev ya başka bir bakanlık adı altında veya bakanlığa bağlı olarak icra edilmektedir. Yeni yapılan düzenlemeler kamu yönetiminde görüntü olarak düzen ve bir örneklik sağlamakla birlikte bu düzenlemelerin bütçe ve personel açısından yönetimde sadeleştirmeye yol açtığını söylemek pek de mümkün değildir.

1.4. Geleneksel Bakanlık Yapılanmasının Teşkilat Yapısıyla Benzeşen ve Farklılaşan Yeni Bakanlıklar

Bakanlık adı ve teşkilat Kanunu tamamen değişen bakanlıklar ile yeni kurulan bakanlıkların teşkilat yapıları, 1984 tarih ve 3046 sayılı Kanunun öngördüğü bakanlık yapılanmasına benzemekle birlikte teşkilat yapılarında geleneksel yapılanmadan farklı uygulamalar da görülmektedir. Örneğin, teşkilat Kanunları tamamen değişen Sağlık Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın merkez teşkilatında şube müdürü ve genel müdür yardımcısı kadroları kaldırılmıştır. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda genel müdür yardımcısı kadrosu bulunmamaktadır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda genel müdür yardımcısı kadrolarının sayısı azaltılmıştır. Yeni bakanlıkların

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Devlet Personel Başkanlığı 2013, Devlet Teşkilatı El Rehberi s. 45-83.

çoğunda ve teşkilat Kanunları tamamen değişen bakanlıklarda geleneksel yapılanmaya kıyasla yatay yönde bir örgütlenme görölmektedir. Dikey yapılanma tümüyle bozulmasa da bu bakanlıkların merkez teşkilatlarında genel müdürlük yardımcısı ve/veya şube müdürü kadrolarında azalma vardır. Burada dikkat çeken ve çalışmanın esas konusunu oluşturan AB Bakanlığı'nın teşkilat yapısıdır. Bakanlık adı altında genel sekreterlik gibi bir teşkilat ve personelle görev yapan bakanlık, teşkilat ve personel yapısı itibariyle Türkiye'de geleneksel bakanlık yapılanmasından farklı özelliklere sahiptir.

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE GELENEKSEL YAPILANMADAN FARKLI BİR BAKANLIK: AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ'NDEN, AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI'NA

1980'li yıllardan itibaren dünyada kamu yönetimi sistemlerinde büyük dönüşümler ve değişimler meydana gelmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim hareketlerinin ilke ve değerleri çerçevesinde ülkelerin idari sistemleri sorgulanmıştır. Ulusüstü ve uluslararası kuruluşlar söz konusu dönüşüm ve değişim için ülkeleri zorlayan misyoner aktörler olmuştur (Balcı, 2005:23-24). Büyük bir ekonomik ve siyasal proje olan AB de barış ve refah söylemi ile üye ve aday ülkeler için siyasal, ekonomik ve yönetsel birçok ödev öngörmüştür. Bu ulusüstü kuruluşun Türkiye ile ilişkileri 31 Temmuz 1959 yılında Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) başvurmasıyla başlamış, Türkiye'nin, AET ile 1 Aralık 1964 yılında Ankara Anlaşmasını imzalamasıyla birlikte bu ilişki resmi bir boyut kazanmıştır. 6 Mart 1995 yılında Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği'nin tamamlanmasından dört yıl sonra, 1999⁸ tarihinde Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmıştır.

Türkiye, adaylık statüsü kazanmadan önce, AB ile olan ilişkilerinde ulusal düzeyde uyum ve koordinasyon sağlamak amacıyla bir diğer deyişle müktesebatın uygulanmasına yönelik idari kapasitenin sağlanabilmesi için 1960'lı yıllardan itibaren yönetsel örgütlenmeye yönelmiştir. AB'nin, AB ile ilişkilerin yürütülmesinde yönetsel anlamda, herhangi bir örgütlenme modelini öngörmemesi sebebiyle Türkiye farklı hükümetler döneminde birçok farklı örgütlenme modelini uygulamıştır. İlk örgütlenme Dışişleri Bakanlığı bünyesinde "Daimi Komisyon" şeklinde ortaya çıkmıştır. Genel olarak 1982'den önce dış temsil ve müzakerelerin yürütülmesi görevi Dışişleri Bakanlığı öncülüğünde; müzakerelerde nasıl yol izleneceğine dair işler ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülmüştür. 1980 öncesinde

⁸ Avrupa Birliği ve Türkiye ilişkilerine ait bazı önemli tarihler için bkz. T. C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, 2007, s. 506-520.

AB ile ilgili işler komiteler aracılığıyla yürütülmüştür. 1986 yılında Turgut Özal'ın Başbakanlığı döneminde ilk defa dış temsil ve müzakereler belli sınırlar çerçevesinde Dışişleri Bakanlığı'ndan alınmış ve AB ile ilgili işlerin takip ve koordinasyon görevi bir Devlet Bakanına verilmiştir. 1990 yılında AB ile ilgili işlerden sorumlu Devlet Bakanı, Dışişleri Bakanı olunca, söz konusu görev yine Dışişleri Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu dönemde bakanlık bünyesinde AB ile ilgili çalışmalardan sorumlu kurullar oluşturulmuştur. 1997-2000 yılları arasındaki kısa dönemde AB ile olan işlerin yürütülmesi görevini yine bir Devlet Bakanı üstlenmiştir. 2000 yılında Başbakanlık genelgesi ile ulusal düzeyde koordinasyon görevi tekrar Dışişleri Bakanlığı'na devredilmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007:47-72). AB ile ilgili işlerin yürütülmesinde seçilen örgütlenme modellerinden her birisinin hem avantajları hem de dezavantajları mevcuttur (Ayrıntılı bilgi için bkz. Ömürgönülşen ve Öktem, 2007:34-35). Adaylık statüsünün kazanılmasının ardından Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştireceği çalışmalarda, iç koordinasyonu sağlamanın yanı sıra uyum çalışmalarının plan ve programlara uygun olarak gerçekleştirilmesi amacı ile Başbakanlığa bağlı olarak 4 Temmuz 2000 tarihinde ABGS kurulmuştur. (Ayrıntılı bilgi için bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, 2003:26-27; Ömürgönülşen ve Öktem, 2004:34-35).

Türkiye'nin AB'ye üyeliğinde kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülecek çalışmaların uyum çalışmalarının koordinasyonunu sağlama görevini üstlenen ABGS'nin örgüt ve personel durumu ve yeterliliği zaman zaman eleştiriye uğramıştır. 2011 yılında Hükümete 6 ay süreyle KHK çıkarmasına yetki veren 6223 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan 634 sayılı KHK ile Türkiye AB'ye uyum çabasında kararlılığını göstermek amacıyla AB Bakanlığı kurulmuştur.

3. AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ'NDEN, AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI'NA: AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI TEŞKİLAT VE PERSONEL YAPISI

634 sayılı KHK ile ABGS lağvedilmiş, merkez ile yurt dışı teşkilatına ait her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç, malzeme, her türlü borç, alacaklar, hak ve yükümlülükler yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıt ve dokümanlar ile ABGS'ye ait kadro ve pozisyonlarda istihdam edilen personel yeni kurulan AB Bakanlığı'na devredilmiştir. 634 sayılı KHK ile birlikte AB Bakanlığı'nın görevi; 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir (md. 2).

ABGS'yi düzenleyen 2000 tarih ve 4587 sayılı Kanun (md. 2) ve 2009 tarih ve 5916 sayılı kanun (md.2) ile AB Bakanlığı'nı düzenleyen 2011 tarih ve 634 sayılı Kanun (md. 2) ile bu teşkilatlara verilen görevler aynıdır. Bir diğer deyişle, iki teşkilatın da temel görevleri AB'ye uyum sürecinde ilgili kuruluşların AB'ye üyelik yolunda çalışmalarının yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu, üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir. Temel amaç, "AB'ye üyelik sürecindeki ilişkileri, bakanlık düzeyinde bir teşkilatlanmaya giderek kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak" denilebilir. Genel sekreterlikten daha yetkili, belirli ölçüde yaptırım gücü olan bir teşkilatla AB ile olan ilişkileri yürütmek; bağlı organ statüsünden bakanlık statüsüne geçiş⁹ AB'ye üyelikteki kararlılığı gösterme açısından önemlidir.

Amaç birliğine rağmen AB Bakanlığı'nın teşkilat¹⁰ ve personel¹¹ yapısında ABGS'ye kıyasla birtakım farklılıklar mevcuttur. AB Bakanlığı'nın teşkilatı bakanlık, merkez ve yurtdışı teşkilatından oluşmaktadır. Bakanlığın merkez teşkilatında, bakan, müsteşar, dört müsteşar yardımcısı ve hizmet birimleri

⁹ 13.12.2012 tarihinde AB Bakanlığı'ndaki yöneticiler ile yapılan görüşmede, ABGS'nin ilk kurulduğunda sancılı bir dönem geçirdiğinden, diğer kamu kurum ve kuruluşlar tarafından çok önemsemediğinden, sadece bürokratik işlemleri bir kurumdan diğerine aktaran postacı görevini üstlendiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları, ABGS'yi kendi iç ilerine müdahale edeceğini düşünerek uzun dönem bu kuruma direnç göstermiştir.

¹⁰ 4587 sayılı ABGS Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da ABGS'nin teşkilatı İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi ile Genel Sekreterliğe bağlı biri Personel, İdarî ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı olmak üzere toplam yedi daire başkanlığından oluşur. Bunların isimleri ve görev alanları Başbakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenir. ABGS, büyükelçi düzeyindeki Dışişleri Bakanlığı memurları arasından atanır. Genel Sekreter, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması alanında Genel Sekreterliğin kuruluş amacı doğrultusunda gerekli işbirliği ve iç koordinasyonun sağlanması ile görevlidir. ABGS; İç Koordinasyon ve Uyum Komitesine başkanlık eder, Komitenin görevlerini etkili şekilde ifa etmesini sağlamak için uygun göreceği tedbirleri alır ve gerekli gördüğü hallerde Komiteyi toplantıya çağırır. Kamu kurum ve kuruluşlarıyla yürütülecek işbirliği ve uyum çalışmalarında, Genel Sekretere yardımcı olmak amacıyla Dışişleri Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığından olmak üzere dört Genel Sekreter yardımcısı atanır. AB mevzuatına uyum çalışmalarının yürütülmesi amacıyla, Başbakanlık tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenecek kurum ve kuruluşların temsilcilerinden meydana gelen İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi oluşturulur. Komite toplantılarına gündem çerçevesinde hangi kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı Genel Sekreter tarafından belirlenir. Komite üyelerinin toplantıya hangi düzeyde katılacakları ile Komitenin çalışma esas ve usulleri yönetmelikle belirlenir. Komite toplantılarına, çağrı yapılan kurum ve kuruluş temsilcileri katılır (md. 3).

¹¹ Personel rejimiyle ilgili olarak her iki Kanunda (4587 ve 5916) ve KHK'da (634) somut farklılıklar yoktur. Genel sekreterlik ve Bakanlık belli kadrolarda sözleşmeli personel istihdam edebilir ve belli şartlarda uzman yardımcısını açılan kadrolara atayabilir. Burada değinilmesi gereken nokta ABGS ilk kurulduğunda 76 kişilik küçük bir merkez kadroyla işe başlamıştır. Yaptırım gücü az olan ABGS, 5916 sayılı Kanun ile birlikte, teşkilat ve personel olarak gelişmiş ve bakanlık şeklinde bir yapıya bürünmeye hazırlanmıştır denilebilir.

yer almaktadır. Ayrıca, AB başta olmak üzere diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla, eğitim ve gençlik alanında finansal destek, öğrenme ve hareketlilik fırsatları sağlayan programların yürütülmesi ve yenilerinin hayata geçirilmesi görevini üstlenmekte olan AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı ile uygunluk değerlendirme kuruluşlarını akredite etmek, bu kuruluşların ulusal ve uluslararası standartlara göre faaliyette bulunmalarını ve bu suretle uygunluk değerlendirme kuruluşlarınca düzenlenen belgelerin ulusal ve uluslararası alanda kabulünü temin etmek amacıyla 4457 sayılı Kanunla kurulan Türk Akreditasyon Kurumu Bakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarıdır. ABGS’de Genel Sekreter yardımcılarında biri AB nezdinde Daimi Temsilci Yardımcılığına atanabiliyorken (md. 14). Bakanlık bünyesinde bu görev artık Müsteşar Yardımcılarından biri tarafından üstlenebilecektir (md. 28).

Bakanlığın hizmet birimleri şunlardır (md. 6): Siyasî İşler Başkanlığı, Katılım Politikası Başkanlığı, Sektörel Politikalar Başkanlığı, Sosyal, Bölgesel ve Yenilikçi Politikalar Başkanlığı, Ekonomik ve Malî Politikalar Başkanlığı, Tek Pazar ve Rekabet Başkanlığı, Tarım ve Balıkçılık Başkanlığı, Malî İşbirliği Başkanlığı, Sivil Toplum, İletişim ve Kültür Başkanlığı¹², Proje Uygulama Başkanlığı, Avrupa Birliği Hukuku Başkanlığı, Çeviri Eşgüdüm Başkanlığı, Eğitim ve Kurumsal Yapılanma Başkanlığı, Araştırma ve Dokümantasyon Başkanlığı, İdari Hizmetler Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü.

AB Bakanlığını kuran 634 sayılı KHK ile birlikte, ABGS’den farklı olarak Hukuk Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü ve Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği Bakanlığın bünyesine hizmet birimi olarak dâhil edilmiştir.

ABGS’de Genel Sekreter, Genel Sekreterliğin en üst amiri olup aynı zamanda Ulusal Yardım Koordinatörüydü (md. 4). 634 sayılı KHK ile birlikte, Genel Sekreter kadrosu kaldırılmış, bunun yerine Bakan, Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları merkez teşkilatında yetkili yöneticiler kılınmıştır (md. 3,4,5). Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olan Müsteşar, Ulusal Yardım Koordinatörüdür. Müsteşara büyükelçi unvanı verilir. Büyükelçilik unvanı, Müsteşarlık görevi süresince devam eder. 634 sayılı KHK ile birlikte, önceden Büyükelçi unvanına sahip ve Ulusal Yardım Koordinatörü olan Genel Sekreterin görevleri, bakanlık bünyesinde Müsteşar düzeyinde yürütülmektedir. Müsteşara yardımcı olmak üzere dört Müsteşar Yardımcısı görevlendirilebilir (md. 5).

¹² Bu türden bir başkanlık, kamu kurum ve kuruluşların geleneksel teşkilat yapıları açısından bir yeniliği yansıtmaktadır. Yönetişim yaklaşımının izlerini taşıyan başkanlık, adaylık sürecinde birçok aktörle olan ilişkileri yürütmektedir.

Müsteşar yardımcılardan biri, AB nezdinde Daimi Temsilci Yardımcısı olarak atanabilir. Bu şekilde atanarlara, daimi temsilci yardımcıları kadrosuna atanarlarnın malî ve sosyal haklarına ilişkin hükümleri aynı usûl ve esaslar çerçevesinde uygulanır (md. 28). Bakanlıkta, önem ve öncelik taşıyan konularda Bakana yardımcı olmak üzere onbeş bakanlık müşaviri atanabilir (md. 26).

Bakanlık bünyesine yurt dışı teşkilatı da dâhil edilmiştir. Bakanlık, 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK esaslarına uygun olarak yurt dışı teşkilatı kurmaya yetkilidir. Yurt dışı teşkilatında görevlendirileceklerin bakanlık teşkilatında en az dört yıl süreyle çalışmış olmaları ve hâlen AB İşleri Uzmanı veya daha üst kadrolarda çalışıyor olmaları gerekir. Ayrıca, en az dört yıllık yükseköğretim kurumlarından mezun, kamu veya özel sektörde yurt içinde ya da yurt dışında AB alanında en az beş yıllık deneyime sahip kişiler de yurt dışı teşkilatına atanabilir.

ABGS'de hizmet birim amirinin teklifi ve Genel Sekreterin onayı ile Genel Sekreterlik personelinden Çalışma Grupları oluşturulmaktaydı. Bakanlıkla birlikte yönetim yönü ağır basan Çalışma Grupları öngörülmüştür. Bu KHK ile Bakanlık, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanların katılımıyla Geçici Çalışma Grupları¹³ oluşturabilir. Hizmet birim amirinin teklifi ve Müsteşar onayı ile Bakanlık personelinden Çalışma Grupları oluşturulur. Gruplar, Bakan tarafından görevlendirilecek bir uzmanın eşgüdümünde faaliyet gösterir. Çalışma Gruplarının çalışma usûl ve esasları Bakan onayıyla yürürlüğe konulur (md. 29).

ABGS'de, kamu kurum ve kuruluşlarının AB müktesebatına uyum çalışmalarını izleme, değerlendirme ve koordinasyonu sağlama, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin AB müktesebatına uyum çalışmaları ve uygulamaları ile ilgili önerilerini incelemek ve değerlendirme, gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunma, AB müktesebatına uyum düzenlemelerine ilişkin öncelikli önerileri belirleme ve çalışmaları yönlendirme görevi olan İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi, Bakanlık bünyesinde de hizmet vermektedir.

Bu KHK ile birlikte lağvedilen ABGS'deki Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Genel Sekreterlik Müşaviri ve Basın Müşaviri kadrolarında bulunanların görevleri hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona ermiştir. Bu kişiler Bakanlık Müşaviri kadrolarına hâlen buldukları kadro dereceleriyle

¹³ Geçici Çalışma Grupları terimi 5916 sayılı Kanunda, geçici ve sürekli kurullar olarak aynı içerikle fakat farklı adlandırmayla geçmektedir (bkz. Md. 7). 634 sayılı KHK ABGS'de bulunan geçici ve sürekli kurulları, Çalışma Grupları olarak adlandırmıştır.

hiçbir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılırlar. Bu fıkra ile ihdas edilen Bakanlık Müşaviri kadroları, herhangi bir sebeple boşalması hâlinde hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilmiş sayılır (Geçici md. 2). Yukarıda belirtilen sekreterlik kadroları dışındaki kadrolar Bakanlık için ihdas edilen aynı unvanlı kadrolara buldukları kadro dereceleriyle hiçbir işleme gerek kalmaksızın atanmış sayılır.

634 sayılı KHK'ya işlenmesi de bakana yardımcı olmak amacıyla Bakan Yardımcılığı kadrosu tahsis edilmiştir. 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanuna eklenen 21/A maddesi ile bakan yardımcılığı Türk yönetim sistemine dahil edilmiştir (bkz. Kaplan ve Gözler, 2012).

Bir koordinasyon bakanlığı olan AB Bakanlığı, Türkiye'nin geleneksel bakanlık örgütlenmesine kıyasla farklı bir teşkilata sahiptir. Bakanlıkta az sayıda kadro ile etkinlik sağlamak amaçlanmıştır. Bakanlığın teşkilat yapısı incelendiğinde, genel müdürlük ve şube müdürlüğü gibi dikey kadrolar bulunmamaktadır (bkz. şekil 1). Personel daha çok başkanlıklara bağlı olarak çalışmakta, diğer yandan müsteşar yardımcıları ve başkanlarla doğrudan iletişim imkânı bulmaktadır. Bakanlığın taşra teşkilatının da olmaması onu geleneksel bakanlık örgütlenmesinden ayıran bir diğer özelliktir. Dolayısıyla bu bakanlık, örgütsel biçim ve hiyerarşiye önem veren geleneksel Türk yönetim sistemindeki bakanlıklardan farklıdır.

DEĞERLENDİRME

2011 yılında Hükümete tanınan yetkiyle, devlet bakanlıkları kapatılmış, yeni bakanlıklar kurulmuş, var olan bazı bakanlıkların teşkilat Kanunları değiştirilmiş, başbakanlığın bağlı kuruluşlarının çoğu icracı bakanlığa bağlanmıştır. Yapılan düzenlemeler ile birlikte kurumsal geçmişi eski olan sadık örgütler olarak hizmet bakanlıkları merkezi yönetimin bel kemiğini oluşturmuştur. Teşkilat Kanunları değişen ve yeni oluşturulan bakanlıkların çoğu, 1984 tarihli 3046 sayılı Kanunda öngörülen teşkilat yapılanmasına kıyasla daha yatay örgütlenmişlerdir. Yeni düzenlemeler, geleneksel yapılanmadan farklı bir bakanlık teşkilatlanma modeli de ortaya çıkarmıştır. Bu teşkilat modelinin en somut örneği olarak AB Bakanlığı Türk yönetim sisteminde yeni bir örgütlenme modeli olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye, AB'nin, Birliğe uyum sürecinde şablon bir yönetim modeli öngörmemesinden dolayı birçok yönetim modelini Türk kamu yönetiminde uygulamıştır. 2000 yılında ABGS'nin kurulması ile birlikte, bu görev daha sistemli ve düzenli bir şekilde yürütülmüştür. Ancak, Türkiye, AB'ye üyeliğinde kararlılığını göstermek amacıyla 2011 yılında AB Bakanlığını kurmuştur. Bir koordinasyon bakanlığı kimliğinde emekleme döneminde olan bu teşkilat modelinin görevi AB'ye uyum sürecinde ilgili kuruluşların

AB'ye üyelik yolunda çalışmalarının yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu, üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir. Bu açıdan bakıldığında iki kuruluşun da görev tanımları aynıdır. Bakanlığın, ABGS'den farkı aynı görevin daha büyük bir teşkilatla yürütülmesi çabasıdır. Bakanlığın kurulması ile birlikte ABGS'nin bağlı kuruluş ilişkisi kalkmış ve teşkilatın yaptırım gücü artarak AB'ye üyelik sürecinde daha yüksek bir profil sergilenmeye başlanmıştır.

Personelin özlük hakları incelendiğinde de, iki kuruluş arasında büyük bir fark olmadığı görölmektedir. Bakanlık teşkilatının kurulması ile birlikte, hizmet birimlerinin sayısında artış olmuş; Bakan, Bakan Yardımcısı, Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları kadroları oluşturulmuştur. Genel olarak, AB Bakanlığı ile ABGS arasında görev, teşkilat ve personel açısından büyük değişikler meydana geldiğini söylemek de doğru olmaz. Zira, yukarıda da değinildiği gibi, Bakanlığın teşkilat yapısı incelendiğinde, 1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun ile örtüşen geleneksel bir bakanlık modeli öngörölmemiştir. Bakanlığın bir koordinasyon bakanlığı niteliğinde olmasından dolayı, emir-komuta zincirinin diğer anlamda hiyerarşik basamaklarının az olduğu görölmektedir. Diğer yandan, neo-liberal politikalarla devleti küçöltme söyleminde¹⁴ olan Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetlerinin uyguladıkları reformlarla bu Bakanlığın yapısı örtüşmektedir. Türk yönetim sisteminde geleneksel bakanlık örgütlenmesine yapılan eleştiriler; bu yapıların, devasa örgütler olması, sahip olduğu biçimsel özellik ve personel açısından maliyeti arttıran kuruluşlar olduğu yönündedir. Bu açıdan bakıldığında, Bakanlığın bu olumsuzlukları¹⁵ taşımadığı söylenebilir. Ancak, AB'ye üye olmayan ve uzun süredir de aday konumunda olan bir ülkenin, sadece kararlılığını göstermek amacıyla veya AB'nin düşüncelerini olumlu yönde değiştirmek amacıyla bakanlık teşkilatı şeklinde örgütlenmesinin ortaya çıkaracağı maliyet tartışılmalıdır. Ancak, icracı bir bakanlığa kıyasla koordinasyon niteliğindeki bu teşkilatın gerektiğinde ortadan kaldırılmasında¹⁶ ortaya çıkacak maliyetin daha az olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Özellikle daha üye ülke olmadan

¹⁴ Bakanlık teşkilat yapısında hiyerarşik kademelerin azaltılması, bürokratik işlemlerin azaltılması açısından devleti küçöltme söylemi ile örtüşen bir uygulamadır. Ancak bu sadeleşme, genel olarak merkezi yönetimin, bütçe ve personel anlamında devleti küçölttüğu anlamına gelmemektedir. Zira, artan hizmet bakanlıkları bunun somut örnekleridir.

¹⁵ Hiyerarşik basamakların az olduğu bir yapının yukarıda sayılan avantajları dışında bazı dezavantajları da mevcuttur. Böyle bir yapılanmada çalışan personelin uzun süre aynı pozisyonda (uzman) kalma olasılığı yüksek olduğu için kariyer planlaması da güç olabilir. Diğer yandan, hiyerarşinin az olması mevcut personele (Bakanlıkta 300 civarı personel mevcuttur. Bunlardan 46'sı idari personel kalanı AB İşleri Uzman ve Uzman Yardımcısı'dır) daha fazla iş yükü düşmesine neden olabilir.

¹⁶ AB Bakanlığı'ndaki yöneticilerden elde edilen bilgilere göre bu kuruluş ortadan kaldırılırsa bir "Reform Bakanlığı"na veya "Uluslararası Entegrasyon Bakanlığı"na dönüşmesi olasıdır. Bakanlık lağvedildiğinde Kalkınma Bakanlığı bünyesinde görevini icra etmesi de mümkündür.

böyle bir örgütlenmeye gidilmesinin ileride işler umulduğu gibi gitmediğinde ortaya çıkaracağı maliyet yadsınamaz. Diğer yandan icracı bir bakanlık olmayan bu teşkilatın diğer kamu kuruluşları üzerinde nasıl bir yaptırım gücüne sahip olacağı da sorgulanmalıdır.

KAYNAKLAR

03.05.2011 Tarihli 6223 Sayılı *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu*.

03.06.2011 Tarihli 634 Sayılı *Avrupa Birliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*.

08. 07. 2011 Tarihli 2011/7 Sayılı *Başbakanlık Genelgesi*.

24.06.2009 Tarihli 5916 Sayılı *Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*.

27.06.2000 Tarihli 4587 Sayılı *Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*.

27.09.1984 Tarihli 3046 Sayılı *Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Esasları Hakkında Kanun*.

27.10.1999 Tarihli 4457 Sayılı *Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*.

AB Bakanlığı Tanıtım Günü (11-13 Aralık 2012), *Altıncı Kamu Sektörü Tanıtım Günleri*, Hacettepe Ekonomi Topluluğu.

Avrupa Birliği Teşkilat Şeması,
<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=47545&l=1>, Erişim: 30.11.2012.

AVRUPA KOMİSYONU (2009) *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2009 Düzenli Raporu*.

AVRUPA KOMİSYONU (2011) *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2011 Düzenli Raporu*.

AVRUPA KOMİSYONU (2012) *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2012 Düzenli Raporu*.

BALCI, A. (2005) Türkiye- AB ilişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması, *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 23-37.

BAYRAK, M. O (1992) Türkiye'yi Kimler Yönetti (1920-1992): Cumhuriyet'in 72 yıllık Üst düzey Yönetim Kadroları, Yılmaz Yayınları, İstanbul.

- DiMAGGIO, P. J. ve POWELL, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- ERYILMAZ, B. (2010) *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- GÖZLER, K. ve KAPLAN, G. (2012) *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Basım Yayın, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Ş. (1998) *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- İKTİSADİ KALKINMA VAKFI YAYINLARI (2003) *AB ve Türkiye- AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul.
- KAPLAN, G. ve GÖZLER K. (2012) Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Ocak-Şubat 2012, 98(24), 11-24.
- KARAER, T. (1990) Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 47-74.
- KOÇ, U. , AYTEMİR, J. Ö. , ERDEMİR, E. (2011) Türkiye'de Kurumsal Bir Aktör Olarak Devlet, *Örgüt Kuramı Çalıştayı*, Şubat 2011, TODAİE Yayın, Ankara, 137-152.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. ve ÖKTEM K. M. (2007) *Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. ve ÖKTEM M. K. (2004) Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yöneltil Uyumu: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları/M. Acar ve H. Özgür (Ed.) *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Nobel Yayınları, Ankara, 33-65.
- SCOTT, W. R. (1987) The Adolescence of Institutional Theory, *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- SELZNİCK, P. (1957) *Leadership in Administration*, Row, Peterson, New York.
- SENCER, M. (1985) Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(3), 3-32.
- T. C. BAŞBAKANLIK DEVLET ARŞİVİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (2004). *Dünden Bugüne Başbakanlık 1920-2004*, Başbakanlık basım, Ankara.
- T. C. BAŞBAKANLIK DIŞ TİCARET MÜSTEŞARLIğI (2007) *Avrupa Birliği ve Türkiye*, DTM Basım, Ankara.
- T. C. DEVLET PERSONEL BAŞKANLIğI (2013) *Devlet Teşkilatı El Rehberi*, Başbakanlık Basımevi, Ankara.

TODAİE, (Aralık 2012) *Devlet Teşkilat Rehberi*, TODAİE, Ankara.

YILDIZHAN, Y. (2009) *İdare Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.

Ekler: Metin İçerisinde Bahsedilen Tablo ve Şekiller

| Tablo 1. Başbakanlığa Bağlı Kaldırılan Kuruluşlar ve Yeni Bakanlıkların Kurulmasıyla Kuruluş Kanunları Yürürlükten Kaldırılan Kurum ve Kuruluşlar | |
|--|---|
| Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı | 8.8.2011 tarih ve 649 sayılı KHK ile birlikte Kalkınma Bakanlığı'na bağlanmıştır. |
| Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı | DPT Müsteşarlığının kuruluş ve görevleri hakkındaki 1960 tarih ve 540 sayılı KHK (Ek 2. maddesi hariç), Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. |
| Dış Ticaret Müsteşarlığı | 1994 tarih ve 4059 sayılı Kanunun Dış Ticaret Müsteşarlığının kuruluşuna dayanak oluşturan hükümleri Ekonomi Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır. |
| İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi | İhracatı Geliştirme Etüt Merkezinin kuruluşuna esas olan 1994 tarih 4059 sayılı Kanunun Ek 2 maddesi Ekonomi |

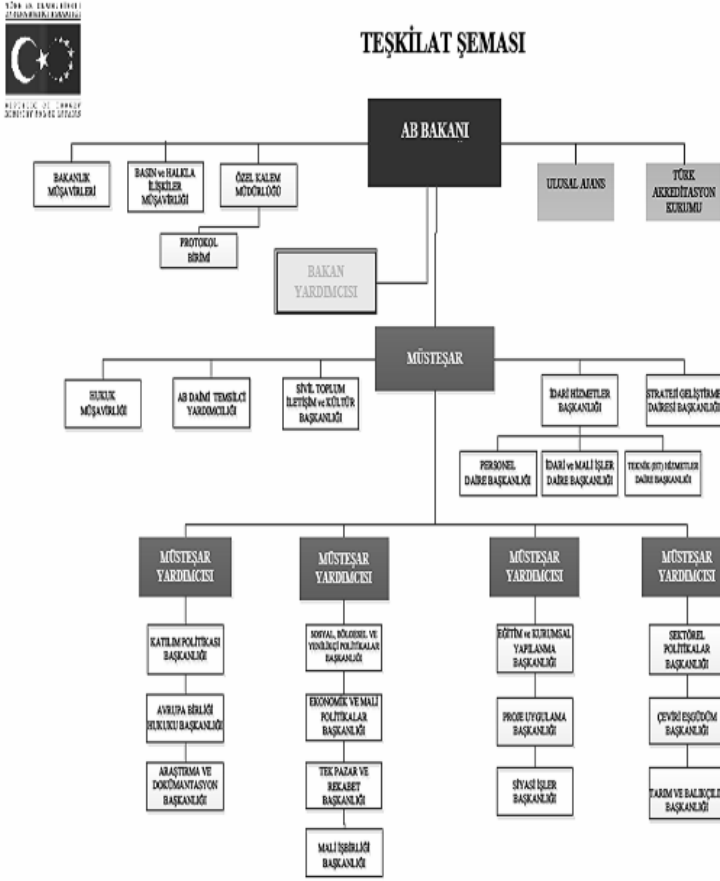
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden Avrupa Birliği Bakanlığı'na: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Bakanlık Teşkilatlanması

| | |
|---|---|
| | Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte kaldırılmıştır. |
| Gümrük Müsteşarlığı | Gümrük Müsteşarlığı'nın kuruluşuna esas olan 1993 tarih ve 485 sayılı KHK, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır. |
| Denizcilik Müsteşarlığı | Ulaştırma Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olmuştur. |
| Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü | 1983 tarih ve 2828 sayılı Kanunun kuruluş hükümlerini içeren 5. ve diğer ilgili maddeleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır. |
| Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü | 2004 tarih ve 5256 sayılı Kanun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır. |
| Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü | 2004 tarih ve 5251 sayılı Kanun, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır. |
| Türkiye Bilimler Akademisi | 3.6.2011 tarih ve 635 sayılı KHK ile birlikte Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanmışır. |

| | |
|--|---|
| Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı | Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile 2011 tarihinde Kalkınma Bakanlığı'na bağlanmıştır. |
| Devlet Personel Başkanlığı | Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile 2011 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır. |
| Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı | Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile 2002 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanmıştır. |

Kaynak: 2012 (Aralık) tarihli Devlet Teşkilat Rehberi'nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Şekil 1: AB Bakanlığı Teşkilat Yapısı



Kaynak: <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=47545&l=1>, Erişim: 30.11.2012.

**YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI İLE AB ÜYELİK
SÜRECİNİN UYUM YASASI:
KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU**

COMPLIANCE LAW OF NEW PUBLIC ADMINISTRATION
CONCEPT WITH THE EU ACCESSION PROCESS:
PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL LAW

Arş. Gör. Dr. Aylin İDİKUT ÖZPENÇE¹

Yrd. Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE²

ÖZET

Türkiye, AB'ye tam üyelik hedefine yönelik olarak, kamu yönetim yapısını, AB müktesebatına uyumlaştırmak için bir değişim, dönüşüm ve yapısal reformlar sürecini doludizgin yaşamaktadır. Kamu yönetimindeki değişim, yeni kamu yönetimi anlayışını da beraberinde getirmektedir. Çalışmada öncelikle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu esas alınarak yeni kamu yönetimi, eski kamu yönetimi anlayışı ile karşılaştırılmıştır. Yeni kamu yönetimi içerisinde yer alan yeni kamu mali yönetimi bütçe ve denetim açısından incelenmiştir. Yürürlüğe giren kanunun AB'ye üyelik sürecine etkisi, tarihsel süreç içerisinde ele alınmaya ve kanunun oluşumunda temel alınan planlara bağlılık değerlendirilmeye çalışılmıştır. Değerlendirilen kanunun Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde önemli yer tuttuğu ve müzakereler ile birlikte özellikle yapısal reformlar içeren böyle bir yeni kamu yönetiminin etkisinin olumlu olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Avrupa Birliği, Yeni Kamu Mali Yönetimi, Acil Eylem Planı.*

ABSTRACT

Turkey, towards to full membership to the EU, for harmonization with the EU acquis its structure of public administration, is making transformation and some structural reforms. Changes in public administration bring new public administration approach. This study, primarily on the basis of Public Financial Management and Control Law, the new public administration approach compared with the former. The new administration of public finance in the new public administration was examined with budgeting and supervision. Impact of the law came into force to the EU accession, be addressed in the historical process and the formation of the law have been evaluated to investigate the underlying commitment to the plans. As a result,

¹ Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

² Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

the law assessed holds an important role in negotiations with the EU harmonization process and the effect of this new public administration especially with structural reforms is positive

Key Words: *New Public Administration, Public Financial Management and Control Law, The European Union, The Emergency Action Plan.*

GİRİŞ

Sosyo-ekonomik gelişmeler neticesinde bireylerin ihtiyaçları değişime uğramakta ve bu ihtiyaçların karşılanması için de devlet, kamu hizmetlerini arttırma yoluna gitmektedir. Artık bireyler, devletten sadece savunma, güvenlik, adalet vb. gibi klasik hizmetlerin yanında -dünyada yaşanan gelişmeler paralelinde- finansal, mali, teknolojik, iletişim vb. alanlarda da çeşitli şekillerde talepte bulunmaktadır.

Kamu harcamalarının arttırılması yönünde oluşan bu baskı bir yandan refah devleti uygulamaları sonucunda yaşanırken diğer yandan da 1970'li yıllarda ülkelerin yaşadığı krizler nedeniyle derinleşmiştir. Baskının azaltılması yönünde ise devletler, kamu yönetim sistemlerini gözden geçirme yoluna gitmiştir. Bu dönemde devletin var oluş nedenleri yeniden tartışma konusu olmuştur. Devlete atfedilen ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ekonominin istikrara kavuşturulması, kaynak dağılımında adaletin yakalanması gibi görevlerin tam yerine getirilemediği görüşü hakim olmaya başlamıştır.

Yeni sağ ideoloji tarafından ileri sürülen ve devletin başarısızlığı olarak kuramsallaştırılan yeni bir döneme girilmiştir. 80'li yıllardan günümüze kadar geçen bu dönem içerisinde damgasını vuran görüş ise, devletin girişimcilik ruhuna haiz bir yapıya dönüşerek düzenleyici ve denetleyici bir kimliğe bürünmesidir. Bunun yanında devlet, eğer ihtiyaç duyulursa kamu müdahalelerine başvurabilir. Piyasa işleyişi tekrar düzene girince de çekilmelidir. Ancak devletin görev ve fonksiyonları ile ilgili tartışmalar ışığında önemle vurgulanması gereken nokta ise; ülke ihtiyaçlarına, geleneklerine, kültürüne, siyasi anlayışına ve ekonomisine göre değerlendirilmenin yapılarak yapısal reformlara gidilmesidir.

Türkiye'de, hem yaşanan krizler hem de krizlerin yükünü azaltmak için uygulanan istikrar programları kamu harcamalarının daha da arttırılmasını gerekli kılmıştır. Ayrıca yüksek enflasyon, kamu açıkları, yüksek faiz, dengesiz büyüme ve gelir dağılımı gibi makroekonomik değişkenlerdeki olumsuzluklar kamu yönetim sisteminin tekrar tekrar sorgulanmasına neden olmuştur. Türkiye ile AB ilişkilerinin seyrinde de yaşanan dalgalanmalar da yeni çözüm yollarının aranmasına neden olmuştur.

Ayrıca, OECD ve WB gibi uluslararası kuruluşlar ile AB'nin de kamu yönetimi alanında hedefledikleri açılımlar, Türkiye'nin bu açılımlara kayıtsız kalamayacağını bir göstergesidir. Bu açılımlar doğrultusunda yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında AB'ye üyelik sürecinde tam bir uyum yasası olan Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu (KMYKK) çalışmanın temelini oluşturmaktadır.

1. KAMU YÖNETİMİ: TEORİK ARKA PLAN

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizinin ardından devletin fonksiyonları sorgulanmaya başlamıştır. Özellikle devletlerin yönetim yapıları konusunda bir dizi eleştiri ortaya çıkmıştır. Krizin etkilerinin bertaraf edilmesinde devletin piyasaya ayak uyduramaması en önemli eleştiri noktasını oluşturmuştur. Akabinde 1980'li yıllarda tam bir karşıt akımla devletin küçültülmesi, görev ve fonksiyonlarının gözden geçirilmesi gibi bir reform ve yeniden yapılanma dönemi tarihte yerini almıştır. İngiltere'de Thatcher hükümetinin kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu sektörünün küçültülmesi politikaları, keza Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) de paralel bir uygulama ve Türkiye'de Özal hükümetinin gerek özelleştirme gerekse açık ekonomi politikaları yeni akımın uygulama örneklerini oluşturmaktadır.

Yirmi birinci yüzyıl da yaşanan değişim ve dönüşüm süreçleri, hayatın tüm alanlarında etkili olmaktadır. Bireyler ve devletler bu süreçlerden nasibini alarak sürekli olarak kendini geliştirmek ve yaşanan çağa ayak uydurmak zorunda kalmaktadır. Özellikle de kamu yönetimine ilişkin bakış açıları değişmektedir. Uygulana gelen Keynesyen ekonomiler sonucunda refah devleti anlayışının benimsenmesi ile oluşan mali baskılar, devletlerin hantallaşması-başarısızlığı vb. gibi bir takım niteliksel atıfların artmasına neden olmaktadır. Devletin işlevlerine yönelik olarak ortaya çıkan bu durum, kimi kuramsal açılımlarda bir gereklilik kimisinde ise sürecin getirdiği bir akımdır. Kuramsal açılım içerisinde yüklem ne olursa olsun asıl değişim ve dönüşüm sadece devletin yönetim sistemidir. Yani özne yine devlettir.

Güçlü devlete her zaman ihtiyaç doğmuştur. Şimdi de bu değişim ve dönüşümleri gerçekleştirmek ve güvence altına alarak sürdürmek için güçlü devlet gereklidir. Devletin gücü siyasal ve kontrol edici güç olarak öngörülmekte, ekonomide bir aktör olarak hizmet ya da üretim ilişkilerinde doğrudan ve bizzat yer alması istenmemektedir (Aksoy, 2007:197).

Bu kapsamda klasik kamu yönetimi anlayışında bir takım güncellemelere ihtiyaç duyularak “yeni kamu yönetimi” anlayışı gündeme getirilmektedir.

1.1. Klasik Kamu Yönetimi

ABD’de 1887 yılında Woodrow Wilson ve Frederick Taylor; Almanya’da Max Weber ve 1854 yılında İngiltere’de Northcode-Trevelyan Raporu ile teorik altyapısı kurulan ve tartışılmaya başlayan kamu yönetimi anlayışı, ülkeden ülkeye değiştiği gibi, benimsenen siyasal ve ekonomik sisteme göre de değişiklik göstermiştir. Diğer yandan, kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişimler de, kamu yönetimi anlayışını önemli bir biçimde etkilemektedir (Aykaç, 2002: 16). Klasik akım Taylor’un bilimsel yöneticiliğini, Gulick ve Urwick’in örgüt yönetimini ve Weber’in bürokrasi kuramını kapsamaktadır (Ertekin, 1985: 85).

Weber, modern devlet idaresinin her yerde bürokratlaşması ve profesyonelleşmesi gerektiğini belirtmektedir. Kamu yönetiminin profesyonelleşmesi; liyakat sistemi, görevde uzmanlaşma, kontrol ve denge sistemleri, ulaşılan verimlilik/etkililik, ekonomiklik ve etkinlik gibi hususlara bağlılık ile kendini göstermektedir (Demir, 2011: 69). Bugünün gelişmiş toplumlarının oluşmasına önemli katkılar sağlayan bürokrasi kuramında Weber, rasyonel-yasal otorite fikrinden türettiği bürokrasinin modern sistemleri için altı ilke belirlemiştir (Hughes, 2003: 21-22):

- Yetki alanları ilkesi, genellikle hukuk kurallarına göre yasa ya da idari düzenlemelerin bir gereği olarak sıralanmaktadır.

- Ofis hiyerarşisi ve aşamalı yetki düzeyleri ilkesi, üst alt ilişkisi içerisinde bir denetleme mekanizmasının varlığıdır.

- Modern ofis yönetimi yazılı belgelere dayanmaktadır. Birimde yürütülen tüm faaliyetlerin belgeleri benzer olaylar tekerrür ettiğinde önceki davalarda emsal olma olasılığı nedeniyle saklanmaktadır. Amaç kuralların herkese eşit mesafede olması ile birimin kararlarında ya da uygulamalarında tutarlı olmasıdır. Bu yüzden, örgüt, çalışanlarının özel yaşamlarından tamamen ayrıdır, gayrişahsidir.

- Ofis yönetimi için yöneticilerin kapsamlı bir uzmanlık eğitimi alması gerekmektedir.

- Ofis tam olarak geliştiğinde talepleri tam çalışma kapasitesiyle karşılamaya başlamaktadır.

- Birim yönetimi genel kurallara uymaktadır.

Klasik kamu yönetimi, siyasal liderliğin yasal kontrolü altında bir idare, katı bir bürokratik hiyerarşi, sürekliliğin, istikrarın esas olduğu ve kamu çıkarı ile motive olmuş bir personel sistemi ile betimlenmektedir (Gökçe ve Turan, 2008: 178). Klasik kamu yönetimi ilkeleri ise POSDCORB kısaltması ile

özetlenen planlama (planning), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eşgüdüm (coordinating), iletişim (reporting) ve bütçeleme (budgeting) işlevleri temel yönetim ilkeleri olarak kabul görmektedir. Ayrıca bu işlevler, günümüzde de –yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında- genel geçerliliğini sürdürmektedir (Ergun, 1997:6).

Hughes (2003:17), klasik kamu yönetimi modelini siyasi liderliğin formel kontrolü altında katı bir bürokratik hiyerarşi modeline, kadrolaşmış bir personele, sadece kamu yararına motive olan yetkililere, kamu politikalarına katkıda bulunmayan yalnızca politikacılar tarafından karar verilen bu politikaları yönetmeye dayalı bir yönetim olarak tanımlamaktadır.

Klasik kamu yönetimi bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri – bürokrasi- vasıtasıyla doğrudan görev alması beklenmektedir. Siyasi ve idari konular birbirinden ayrı konular olarak kabul edilmektedir. Kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir ve özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır (Eryılmaz, 2001: 23-24).

Hughes'a (2003:44) göre geleneksel kamu yönetimi anlayışından uzaklaşan değişimler konusunda fiili olarak genel bir fikir birliği bulunmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından farklı bir değişim sunan model, yöneticilerin kişisel sorumluluğuna ve sonuçların başarılmasına büyük önem vermektedir. Klasik bürokrasi ise yerini hiyerarşik bir örgüt yapısından daha esnek bir örgüt yapısına ve personel istihdamı koşullarına bırakmaktadır. Örgüt ve personel hedefleri açıkça belirtilerek performans göstergelerine göre başarı ölçümleri yapılmaktadır. Kamu politikalarının daha sistematik bir şekilde değerlendirilmesi açısından hükümet politikaları ile uyumlu olsa da olmasa da temel amaç hedeflerin başarılmasıdır. Kıdemli personelin politik olması -hükümetin görüşlerini paylaşması- partizan ya da nötr olmasından daha iyidir. Kamusal hizmetlerin sağlanması piyasa yöntemleriyle gördürülmesi sağlanmaktadır. Devletin fonksiyonlarının azaltılması yönünde bir anlayışın hakim olması, özelleştirme uygulamaları ve diğer piyasa güdümlü faaliyetlerin ve sözleşme usulünün kullanılarak kamusal hizmetlerin gördürülmesine neden olmaktadır.

Klasik kamu yönetimini etkileyen ve işleyişini değiştiren etkenler (Aksoy, 1998: 10-12):

- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının öncelikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi,

- Bu faaliyet alanlarının da özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi,

- Geleneksel bürokratik anlayışın³ terk edilerek yerinden yönetimi bir eğilimin gündeme getirilmesi,
- Tek merkezden yönetilen kamu yönetimi yapılanmasından vazgeçilmesi,
- Örgüt yöneticilerinin sadece sonuçlardan sorumlu tutularak buna göre değerlendirilmeleri,
- Örgüt içi düzenlemeler ve uygulamalarda esneklik ve çeşitlilik sağlanabilmesi,
- Performans ölçümlerine göre değerlendirmelerin yapılması,
- Denetim standartlarının güçlendirilmesi,
- Yerel yönetim hizmetlerinin özel sektör girişimcilerine bırakılması,
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde rekabete dayalı bir seçim sürecine tabi olunması,
- Vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçiş ile birlikte hizmetten yararlananlardan hizmet bedeli alınması,
- Kamu hizmeti tanımının içerik değişikliğine uğratılmasıdır.

1.2. Yeni Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminin doğasını anlamak için ahlaki ve felsefi araçlar gibi normatif temellerin sorgulanması ve irdelenmesi gerekmektedir. Devlet, anayasa, vatandaşlık, demokrasi, kamu yararı, kamusal hizmetler gibi temel unsurlar bilimsel açıdan tarafsız olması gerekirken temel değer yargıları içerisinde değerlendirilmektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2009: 221). Bu anlayışın kırılması için ise yeni kamu yönetimi anlayışı gündeme gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışını savunanlar, “devlet ne yapmalı” sorusuna cevap aramaktadır. Bu kapsamda yapılması gereken ilk adım verimlilik konusunda yapılacak iyileştirmelerdir. Öncelikle sorunun altında yatan problemler iyi tanımlanmalıdır. Bugün yaşamın tüm alanında sürekli bir değişim bir ilerleme yaşanmaktadır. Ancak kamu sektörü mantığı değişmemiştir, bundan yüzyıl önce neyse hala o şekilde bu mantık devam etmektedir. Kurallar ve regülasyonlarla hiyerarşik bir moda yaratılarak kamu sektörü büyümüş, bürokrasi ise monopolleşme eğilimine girmiştir. Bürokrasinin etkisizliğini azaltmak için ise bürokratik olmaktan ziyade girişimcilik ruhuna ihtiyaç vardır. Burada belirtilmesi gereken nokta ise,

³ Niskanen, bürokratların monopolcü bir güce sahip oldukları için bütçe maksimizasyonu yoluna gittiklerini ileri sürmektedir. Bu durum ise bürokrasiyi verimlilikten uzaklaştırmakta ve kamunun işlevselliğini azaltmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Niskanen (1975).

“girişimcilik” kavramının kar elde etme güdüsü ile karıştırılmamasıdır. Girişimcilik ruhuna haiz bir bürokrat kaynakları en etkin şekilde kullanarak verimliliği artırır, denilmektedir (Osborne, 1993:351-352). Daha sonra “nasıl yapmalı” sorusu doğrultusunda kamusal hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili yeni arayışlara gidilmiştir (Al, 2007:110). Buna göre, girişimcilik ruhuna haiz kamu organizasyonlarının yapısının özellikleri merkezileşmeden ademi merkezileşmeye, monopolden rekabete, bürokratik mekanizmadan piyasa mekanizmasına, girdilerden sonuçlara doğru olmalıdır (Osborne, 1993: 352-356):

- *Katalizör Devlet:* Kamu, işleri yürütmek yerine yönetmelidir. Yani kürek çekmek bırakılıp dümene geçilmelidir.

- *Rekabetçi Devlet:* Tüm kamusal hizmetlerde rekabet anlayışının yerleşmesidir.

- *Misyon/ Amaç Odaklı Devlet:* Yöneticilere yönetmek için izin verilmelidir. Girişimci organizasyonlarda yöneticiler, kendi ajanslarının misyonunu gerçekleştirmek için en iyi yolu belirleyebilmektedir.

- *Sonuçlara Odaklı Devlet:* Sorumluluk girdilerden ziyade çıktılara, sonuçlara yönelik olmalıdır.

- *Müşteri Odaklı Devlet:* Kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşlar müşteri olarak kabul edilerek müşteri memnuniyeti dikkate alınmalıdır.

- *Girişimci Devlet:* Harcamaktan ziyade kaynak yaratmaya ve para kazanmaya odaklanmalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı paralelinde Hood tarafından adlandırılan yeni kamu işletmeciliği kavramı da geliştirilmiştir. Buna göre aşağıdaki Tablo 1 yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal bileşenlerini göstermektedir.

Tablo 1: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Bileşenleri

| Kuram | Amaç | Gerekeç |
|--|--|---|
| Kamu sektöründe profesyonel yönetime geçiş | Yönetimde bağımsızlık | Hesap verilebilirlik için güç dağılımı yerine faaliyetlerde sorumluluğun açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. |
| Belirli standartlar ve performans ölçümleri | Hedeflerin, amaçların, başarı göstergelerinin tercihen nicel olarak ifade eden terimlerle özellikle profesyonel kurumlar tarafından belirtilmesi | Amaçlar açık bir ifade ile belirtmeli |
| Çıktı kontrollerine daha fazla önem verilmesi | Kaynakların dağılımı ile bağlantılı performans ölçümlerinin yapılması, bürokrasinin merkezileşmesinden kopuş | Prosedürlerden ziyade sonuçlara önem verilmesi |
| Kamu kurumlarının ayrıştırılması | Görevlerin bölümlere ayrılarak görev tanımlarının açıkça belirlenmesi | Yönetilebilir birimler oluşturulması |
| Kamu sektöründe rekabet | Kamu ihaleleri ve sözleşmelerinde değişim | Rekabetin düşük maliyet ve yüksek kaliteyi sağlaması |
| Yönetim uygulamasında özel sektör stillerine uyum | Kamu personeli etik anlayışında esneklik, ödüllendirme, performansa göre ücret | Kamu sektöründe özel sektör yönetim araçlarının kullanılması |
| Kaynakların kullanımında tutumluluk ve disipline daha fazla önem verilmesi | Personelin uyum maliyetlerinin azaltılması | Kamu sektörünün kaynak talebinin kontrolü |

Kaynak: Hood, 1991: 5; 1995: 96.

Klasik kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi anlayışı arasındaki farkların belirtildiği Tablo 2, günümüz kamu yönetiminin nasıl bir değişim ve

dönüşüm sürecinden geçtiğini resmetmektedir. Yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılması olarak tanımlanan yönetim (Özer, 2006:60) kavramına da adeta bir atf yapılmaktadır.

Tablo 2: Klasik Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetiminin Temel Değerleri

| Klasik Kamu Yönetimi | Yeni Kamu Yönetimi |
|---|---|
| Toplum merkezli demokrasi | Birey merkezli demokrasi |
| Toplum sözleşmesi | Ekonomik sözleşme |
| Toplumculuk | Bireycilik |
| Kamu yararı | Kişisel yarar |
| Toplumsal sorumluluk | Sınırlı devlet |
| Geleneksel değerler | Ekonomik değerler |
| Politik hesap verebilirlik | Yönetimsel hesap verebilirlik |
| Halkı temsil etme | Profesyonellik |
| Dayanışma | Rekabet |
| Katı bürokrasi | Dar merkez |
| Hiyerarşi | Yatay örgüt modeli |
| Güçlü merkezîyet | Yerelleşme |
| Merkezi kontrol | Performans hedefleri |
| Geniş personel | Az sayıda ve uzman personel |
| Sabit, sürekli çevre | Esnek, geniş çevre |
| Yasal güvence | Fayda/maliyet analizi |
| Statüye ilişkin sorunlar | Etkililik, ekonomik, etkinlik, kalite ve karlılığa ilişkin sorunlar |
| Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek | Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi |
| Yetki, yetki gaspı ve geçişi ile ilgili endişeler | Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler |
| Kurallar | Roller, kamu hizmetleri standartları |
| Vatandaş | Müşteri |

| | |
|--|---|
| Emir-komuta | Karar almaya ve yönetime katılma |
| Durağanlık | Devingenlik |
| Eşit ücret | Performansa dayalı ücret |
| Genel yönetim alışkanlıkları | Proje yönetimi |
| <i>Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi</i> | KMYKK |
| Kamu sektörünün kesin egemenliği | Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası |
| Kamunun tekelciliği | Rekabet, piyasa türü yönetim araçları |
| Klasik mülkiyet kavramı | Mülkiyet kavramının yeniden değerlendirilmesi |
| Zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri | Performans, sonuç, duyarlılık, sorumluluk ve toplam kalite yönetimi |

Kaynak: Karcı 2008: 59; Çukurçayır ve Eşki, 2001, 95.

Tablo 2 incelendiğinde klasik kamu yönetimi anlayışındaki toplumsal faydadan yeni kamu yönetimi anlayışında bireysel faydanın daha önemli olduğu görülmektedir. Aynı şekilde geleneksel değerler yerine de ekonomik değerlerin de geçerli olmaya başladığı ve rekabetin ön plana çıktığı görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetim yerine mahalli idareleri ön plana çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer alan yerellik ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler tarafından yerine getirilmesinin etkinlik ve verimliliği arttıracakını vurgulamaktadır (Arslan, 2010: 28).

1.3. Yeni Kamu Mali Yönetimi

Genel geçer bir tanımla birlikte kamu mali yönetimi; kamu politikalarının hazırlanması, izlenmesi ve kontrolü ile değerlendirilmesi ve geri dönüşümü döngüsü içerisinde yer alan bütçeleme-muhasebeleştirme-denetim döngüsünün yürütülmesi ve kontrol edilmesi şeklinde tanımlanabilir (Durmaz, 2010: 97).

Kamu mali yönetimindeki kriz değişim ihtiyacının en somut göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 93). Devlet bütçe yapısının kendisinden beklenen fonksiyonları yerine

getirememesi mali krizlerin en önemli sebeplerinden birini oluşturmaktadır. Bütçe ilkelerinin bütçeleme sürecinde göz ardı edilmesi, kurumların harcama kalemlerini arttırma isteği ile bütçelerini maksimize etme eğilimleri, bütçe sınıflandırmalarındaki eksiklikler vb. nedenler mali disiplinin sağlanmasını güçleştirmektedir.

Nasıl bir işletme bilançosu işletme hakkında tüm bilgileri vermekte ve özellikle işletmenin geleceği hakkında temel bilgileri göstermekte ise, devlet bütçesi de kamunun tüm fonksiyonlarını gözler önüne sermektedir. Eski kamu mali yönetiminde siyasi karar alma süreçlerinde uygulanması planlanan kamu politikalarının sadece nicel verilerinin yer alması bütçeleri, hem rakamsal bir bulmaca olarak göstermekte hem de gelecek dönemler için planlama yapılmasını engellemektedir.

Yeni kamu mali yönetimi sistemi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde kaynakların 3E olarak simgelenen etkililik, ekonomi ve etkinlik üzerine odaklanan kullanımının sağlanması amacıyla stratejik planlama anlayışını getirmektedir. Kamu idarelerinin faaliyetleri bir plan dahilinde yerine getirmeleri ve bu süreci izleme ve değerlendirmeleri giderek önem kazanmaktadır (Çakır, 2008:1-2).

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİ: AVRUPA YÖNETSEL ALANI

Türkiye, 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile müzakerelere başlamıştır. Böylelikle Türkiye AB'ye tam üyelik için hazırlık sürecini hızlandırmıştır. Ancak kamu yönetimi açısından bu süreç, yeni açılımları gündeme getirdiğinden bir dizi yasal uygulamaları da kapsamı içine almaktadır.

AB'nin kamu yönetimine ilişkin genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devlet, kendi kamu yönetimi anlayışını yürütmektedir. Bu durum AB içinde farklılıklara neden olduğu için üye devletler, ortak ilke ve politikalar geliştirerek bir "AB kamu yönetimi kültürü" oluşturmaktadır.

Bu kapsamda Avrupa Yönetmelik Alanı (AYA) çerçevesinde Türk kamu yönetimi de yeniden gözden geçirilmektedir. Bu durumu ulusal yönetimlerin Avrupalılaşması ile AB'ye üye/aday ülkelerin tek bir model etrafında birbirlerine benzemeye başladıkları noktasında ele alan Okçu (2005), modelin özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye üyelik süreçlerinde şekillendiğini belirtmektedir. AB, yönetmelik konularla ilgili tartışmaları, genişleme gündeminin en üst sırasına taşımıştır.

AB ve OECD'nin 1992 yılında başlattığı SIGMA Programı (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastren European Countries/Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Programı), özellikle AB'nin beşinci genişleme sürecinde aday ülkelerin kamu yönetim sistemlerinin AB normlarına yakınlaşmasının sağlanması için oluşturulmuştur. Aday ülkelerde batı demokrasilerinin geleneksel özelliklerini –kanunilik ilkesi, sorumluluk, şeffaflık, profesyonel kamu hizmetleri, regülasyonlar vb.- içinde barındıran ve iyi işleyen bir kamu yönetim sisteminin oluşmasını temel alan SIGMA Programı (Koprıc vd., 2011:1516), tavsiye niteliğinde olmakla birlikte de facto olarak uygulanmaktadır.

Aday ülkeler üzerinde kamusal düzenlemeleri gerekli kılan ve AB üyeliği için yönetim kapasitesini düzenleme konusunda ön koşul olarak AB hukuku içinde yer alan Avrupa Yönetişim Alanı (AYA), müktesebata uyum için gerekli ve zorunlu bir mekanizmadır. AYA, AB standartlarında kamu çalışanlarının performansına ulaşmak için başarılı bir yatay yönetim anlayışının ve sisteminin oluşmasını da gerekli kılmaktadır. Ayrıca aday ülkelerin gösterdiği ilerleme bu kriterlere bağlı olarak değerlendirilecektir. Bununla birlikte, kamu yönetimi standartlarının uyumlu hale getirilmesi, idari kurumların tüm AB üyesi ülkelerle aynı şekilde olacağı anlamına gelmemelidir. Burada istenen AB üyesi devletler tarafından kabul edilen standartların benimsenmesidir. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı tarafından belirlenen ve kamu yönetimi standartlarını belirleyen, üye ülkelerde geçerli olan temel idare hukuku ilkelerini belirtirsek (OECD, 1999:8);

- Güvenilirlik ve hukuk güvenliği (yasal kesinlik),
- Açıklık ve şeffaflık,
- Hesap verilebilirlik,
- Etkinlik ve etkililik olarak sıralanabilir.

AYA bir model olmamakla birlikte bir standartlar bütünlüğünün sağlanması için oluşturulmuştur. Aşağıdaki Tablo 3, AYA'nın temel unsurlarını özetlemektedir.

Tablo 3: Avrupa Yönetmel Alanı Unsurları

| DEĞERLENDİRME UNSURU | ANAHAHLAR |
|---|--|
| <i>Politika Oluşturma ve Eşgüdüm</i> | <ul style="list-style-type: none">✓ Tutarlı politika oluşturma çerçevesi✓ Bakanlıklar arası istişare mekanizmaları✓ Gündem planlama✓ Uyuşmazlıkların çözümlenmesi için mekanizmalar✓ Genel eşgüdüm kapasitesi✓ Genel stratejik kapasite✓ AB işlerinin eşgüdümü✓ Bakanlar Kurulunun bütçe kararlarına katılması✓ Etki değerlendirme |
| <i>Kamu Yönetimi</i> | <ul style="list-style-type: none">✓ Kamu personelinin yasal statüsü✓ Kamu personelinin yasal sorumluluğu ve hesap verebilirliği✓ Kamu personelinin doğruluğu ve tarafsızlığı✓ Kamu personelinin yönetiminde ve personel alımında verimlilik✓ Kamu personel sisteminde profesyonellik ve istikrar✓ Avrupa entegrasyonu konusunda kamu personeli kapasitesinin geliştirilmesi |
| <i>Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi</i> | <ul style="list-style-type: none">✓ Sağlam bütçe prensiplerinin anayasada ve ilgili diğer kanunlarda yer alması✓ Yasama ve yürütme güçleri arasında denge✓ Kamu bütçesinin kapsamının |

| | |
|-----------------------------|--|
| | <p>kesin olarak tanımlanması ve bütçe dışı fonlara transferler konusunda verimli düzenlemeler yapılması</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Orta vade harcamaların çerçevesi için kapasite✓ Net olarak tanımlanmış kurallar çerçevesinde mantıklı, evrelere bölünmüş ve açık bir bütçe süreci✓ Kamu yatırımlarının bütçesel yönetimi için etkili düzenlemeler✓ Bütçenin uygulanmasında etkili izleme mekanizmaları✓ AB fonlarının ödenmesinde kullanılan kavramlarla uyumlu ortak muhasebe ve raporlama sınıflandırması✓ Kamu harcamaları yönetim sisteminin geliştirilmesi |
| <i>Kamu Alımları</i> | <ul style="list-style-type: none">✓ Kamu alımları mevzuatında tanımlanmış bir takım prensiplerin yer alması✓ Merkezi kamu alımları kurumunun net yasal dayanaklarının ve yeterli kapasitesinin olması✓ Kamu alımlarının uygulamasında ve bu alandaki eğitimlerde etkili mekanizmalar✓ Kontrol ve şikayet tarama prosedürleri✓ Kamu alımları sisteminin geliştirilmesi için kapasite |

| | |
|-------------------------------|---|
| <i>İç Mali Kontrol</i> | <ul style="list-style-type: none">✓ Mali kontrol sistemini, prensiplerini ve işleyişini tanımlayan kapsamlı ve tutarlı bir yasal zemin✓ Yönetim kontrol sistemleri ve prosedürleri✓ İşlevsel olarak bağımsız iç denetim mekanizmaları✓ Usulsüzlüklerin önlenmesi ve zararların telafisi için bir sistem✓ Mali kontrol sisteminin geliştirilmesi için kapasite |
| <i>Dış Denetim</i> | <ul style="list-style-type: none">✓ Yüksek denetleme kurumunun AB fonları da dahil olmak üzere, tüm kamu fonlarını ve kaynaklarını denetlemek konusundaki kanuni otoritesi✓ INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institution- Üst Denetleme Kurumları Uluslararası Örgütü) denetleme standartlarının gereklerinin karşılanması✓ Gerekli işlevsel ve işlemsel bağımsızlık✓ Raporlama: düzenlilik, hakkaniyet, zamanlılık ve parlamentoda uygun bir taraf✓ AB katılım sürecinin gereklerinin bilincinde olmak✓ Dış denetimin kalitesini artırmak için kapasite |

Kaynak: Kurşunluoğlu, 2004: 29-31.

Tablo 3 incelendiğinde AYA unsurlarının Türk kamu yönetimi anlayışını da etkilediği görülmektedir. Türk kamu yönetiminde politika oluşturma ve eşgüdüm unsuru kapsamında gerek genel eşgüdümün sağlanması gerekse bakanlıklar arası istişare mekanizmasının oluşturulması gibi amaçlar gerçekleştirilmektedir. Ayrıca kamu yönetimi, kamu harcamaları yönetim sistemi, kamu alımları, iç mali kontrol ve dış denetim unsurlarında da AB'ye

tam bir uyumdan bahsedilebilir. Özellikle kamu harcamaları yönetim sistemi içerisinde değerlendirilebilecek olan Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulamasına geçiş kamu mali yönetim sistemimizi yeniden düzenleyen 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun ile birlikte iç mali kontrol ve dış denetim alanlarında da uyum gerçekleştirilmiştir.

3. AVRUPA YÖNETSEL ALANI ÇERÇEVESİNDE TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU

3.1. Acil Eylem Planı ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İlişkisi

1990'lı yıllarda yaşanan krizlerde özellikle iç-dış borç ve mali sistemdeki tıkanıklıklar ile yapısal sorunların çözüme kavuşturulamaması yeni krizlerin yaşanmasına neden olmuştur. 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe giren “Enflasyonu Düşürme Programı”, Kasım ve Şubat 2001 krizinden sonra 14 Nisan 2001 tarihinde açıklanan “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile enflasyonun düşürülmesi ve borç dinamiğinin sürdürülebilir hale getirilerek bunun yanında yapısal reformların gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Devletin yanı sıra mali işlemleri gözden geçirilmiş, bütçe içi ve dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları bazı istisnalar dışında kaldırılmıştır. İdare bütçelerine yıl içinde meclis izni alınmadan ödenek eklenmesine imkan veren hükümler kaldırılmıştır. Devlet borçlanması ve ihale sistemi ise çerçeve bir kanunla disiplin altına alınmıştır (Kesik, 2005a:129).

2001 yılında yaşanan krizi meşruiyet krizi olarak tanımlayan Balaban (2004), politik krizlerin devletin işlevlerini ve yapısını yeniden düzenleyerek aşılmaya çalışıldığını belirtmektedir. Siyasi iradede yaşanan değişimler sonucunda ise 2002 Acil Eylem Planı yürürlüğe girmiştir. Balaban'ın görüşlerini destekler nitelikte Plan kapsamında bir kamu yönetimi reformu amaçlanmaktadır. Plan incelendiğinde ise özellikle kamu mali yönetimi konusunda reform çabalarının uygulamaya geçişinin daha hızlı olduğu görülmektedir. Kanaatimizce bu durum Türkiye'nin makroekonomik göstergelerindeki sorunların giderilmesine yönelik bir uygulamadır. Öncelikli olarak ekonomik sorunların daha sonra ise yapısal sorunların giderilmesi hedeflenmiştir. Bu çerçevede KMYKK, hem bu hedefin gerçekleştirilmesi hem de AB yolunda atılan en önemli uyum yasası olarak karşımıza çıkmaktadır.

KMYKK'nın içeriğinin anlaşılabilmesi için Plan'ın ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir. Plan kapsamında 205 faaliyet bulunmaktadır. Bu faaliyetler içerisinde yer alan dört ana politika başlıklarından birini de kamu yönetimi reformu oluşturmaktadır. Kamu yönetimi reformu kapsamında 45 faaliyet, merkezi idare, yerel yönetimler, devlet personel rejimi reformları ile yolsuzluklarla mücadele alt başlıkları altında yer almaktadır. İkinci ana politika başlığı altında da ekonomik dönüşüm programı yer almaktadır. Programda vergi-harcama politikalarında ve mali piyasalarda iyileştirmeler yapılacağı belirtilmiştir.

Plan kapsamında ilk kez dile getirilen uygulama öncelikleri aşağıdaki Tablo 4'te sıralanmaktadır.

Tablo 4: Acil Eylem Planı Kamu Yönetimi Reformları

| | Tahmini Süre |
|---|------------------|
| 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yenilenmesi (Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanunu) | 3-6 ay |
| Mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması | 3-6 ay |
| Sayıştay'ın güçlendirilerek denetim kapsamının genişletilmesi | 6 ay |
| Yüksek Planlama Kurulu'na işlerlik kazandırılması | Sürekli |
| Bakanlıkların sayısının azaltılması | 1 ay, 6-12 ay |
| Ekonomi yönetiminin tek çatı altında toplanması | 6-12 ay |
| Kamu yönetiminde bürokratik formalitelerin azaltılması çalışmalarının başlatılması | 3 ay ve sürekli |
| Kamu kuruluşlarında alt kademelere yetki devri çalışmalarının başlatılması | 3 ay ve sürekli |
| Vatandaşın bilgi edinme hakkı kanun tasarısının hazırlanması | 3 ay |
| Devlette genel kurumsal yapının gözden geçirilmesi çalışması yapılarak kamu yönetimini düzenleyen temel kanunların değiştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi | 6 ay |

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle AB Üyelik Sürecinin Uyum Yasası: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

| | |
|--|-----------------|
| Yeni kamu ihale sistemine işlerlik kazandırılarak şeffaflığın sağlanması | 3-6 ay |
| Kamuda performans odaklı denetim sistemine geçilmesi | Uzun vadeli |
| Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilmesi | Sürekli |
| Vatandaşın memnuniyeti ve beklentilerinin sürekli olarak ölçülmesi | Sürekli |
| Yerel yönetimler reformları | 6-12 ay |
| Mali milat uygulamasının kaldırılması | 2002 sonu |
| Vergi tabanının genişletilmesi için gerekli çalışmalar ve mevzuat çalışmalarının yapılması | 6 ay |
| Vergi denetimlerinin etkinleştirilmesi | 6 ay ve sürekli |
| Gelir İdaresi'nin yeniden yapılandırılması | 3-6 ay |
| Vergi Barışı Projesi'nin hayata geçirilmesi | 3 ay |
| Vergi mevzuatının basitleştirilmesi | 6-12 ay |
| Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması tamamlanarak özelleştirilmesi | Orta vadeli |
| E-Dönüşüm Türkiye Projesi'nin gerçekleştirilmesi | Sürekli |

Tablo 4'te yer alan reformlar KMYKK ile ilişkili olan reformlardır. Plan çerçevesinde tahmini sürelerle hemen hemen uyularak Türkiye için ilk defa uzun vadeli bir programın sürekliliği sağlanmıştır. Mali disiplin ve şeffaflığın sağlanması, yerel yönetimler, kamu kuruluşlarında yetki devrinin başlatılması gibi reformların gerçekleştirilmesi ise Türk kamu yönetiminde yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiğini göstermektedir.

4. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU

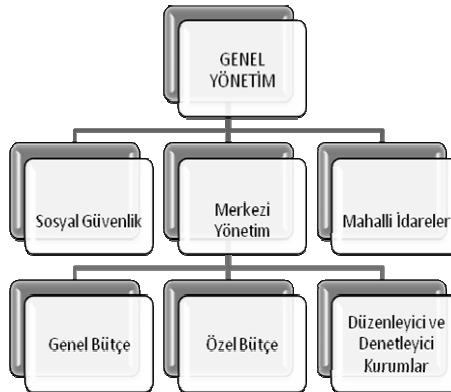
1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu seksen yıl boyunca uygulanmıştır. 1050 sayılı Kanun, sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsadığı (Kesik, 2005b: 95), genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin mali yönetim ve denetimlerini kapsamadığı için ise eleştirilmiştir. Özellikle AB

uygulamalarına göre geri kalan ve dünyadaki gelişmelere ayak uyduramayan 1050 sayılı Kanun'un yerine, uluslararası standartlara ve AB kaidelerine uyumunun sağlanması için 5018 sayılı KMYKK, 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yasalasmıştır. Söz konusu kanun, AB yetkilileriyle yapılan görüşmeler ışığında AB müktesebatına uyumu için yeniden gözden geçirilmiş önemli değişiklikler yapılarak 22 Aralık 2005 tarihli 5436 sayılı Kanun ile güncellenmiştir.

5018 sayılı KMYKK'nin 1. Maddesinde kanunun amacı "...kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir" şeklinde ifade edilmiştir. Kalkınma planlarına bağlı kalarak tüm mali ve yönetsel düzenlemelerin, öncelikli olarak Acil Eylem Planına ve kalkınma planlarına bağlı olarak AB uyum çalışmalarıyla eşgüdüm halinde gerçekleştirileceği belirtilmektedir.

Kapsam olarak ise 2. Maddede belirtildiği gibi kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolü dahil edilmektedir. AB ile müzakerelerin başlayacağını öngörerek ve halihazırda sağlanan AB fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de bu kanun hükümlerine bağlanmıştır.

Şekil 1: Kamu İdareleri Açısından Ayrım



Bu bağlamda kamu idareleri uluslararası ve AB standartlarına göre yeniden sınıflandırılmış, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idare olarak temel başlıklar altında toplanmıştır. Daha önceki kanunlarda belirtilen ekli cetvellerdeki kurumların bütçeleme içerisindeki sınıflandırmadan vazgeçilerek bazı kurumların cetveller içerisindeki yerleri değiştirilmiştir.

Bu kanun Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA94-European System of Accounts 95) ve Birleşmiş Milletler Ulusal Hesaplar Sistemi'ne (System of National Accounts of the United Nations–1993 SNA) benzer şekilde hazırlanmış, temeli 1979 yılına uzanan hesaplama, düzenleme ve öngörme süreçlerini standart hale getirmeyi amaçlayan bir hesaplama ve veri sistemine uyum sağlanmıştır. Üye ülkelerin bu hesaplama sistemini kullanmaları ve özellikle Maastricht kriterleri ile ilgili verilerin oluşumunda temel veri olarak almaları ekonomilerin düzenlenmesi için büyük önem teşkil etmektedir. ESA-95'e göre Kamu Kesimi Dengesi kalemleri (TCMB, 2005: 6-8);

GDNB* =Merkezi+Eyalet+Yerel Hükümet+Sosyal Güvenlik Fonları Net Borçlanması

Kamu borcu (ESA95):

- ✓ Hazine adına çıkartılan paralar ve benzeri yükümlülükler,
- ✓ Bonolar ve kısa vadeli tahviller
- ✓ Uzun vadeli tahviller
- ✓ Diğer krediler

ESA-95 ile KMYKK'nın ekonomik düzenlemeleri de kapsadığı görülmektedir. Böylelikle tüm hesap verileri AB standartlarına uyumlaştırılarak AB'ye tam üyelik süreci hızlandırılmıştır. Bunun yanında makroekonomik göstergeler ile karşılaştırmalar yapılması kolaylaşmıştır.

KMYKK ile kamu mali yönetimi bir bütün olarak ele alınmaya başlanmaktadır. Kamu maliyesi ayrıntıları ile tanımlanarak kamu mali yönetiminin mali disiplini sağladığı vurgulanmaktadır. Hazine birliği ilkesi çerçevesinde merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin tüm gelirleri ve giderleri Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir. Böylelikle adem-i tahsis

* Genel Devlet Net Borçlanması (GDNB). ESA95'e göre belirtilen Aşırı Açık Prosedürü'nde tanımlandığı gibi "genel hükümet (general government)" dört alt başlıktan meydana gelir; merkezi hükümet, eyalet hükümeti, yerel hükümet, sosyal güvenlik fonları.

ilkesi, 5018 sayılı kanunda da yerini almış ancak, kanunda özel gelir ve özel ödenek bulunması, şartlı bağış ve yardım uygulamaları, özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşların ayrı veznelerinin bulunması adem-i tahsis ilkesi ile çelişebilmektedir. Bütçenin birlik ilkesinin de bu kanunla yumuşatıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı, idari ve mali bağımsızlığa ihtiyaç göstermesi, ekonomik amaçlı teşebbüslerin oluşumu bu ilkenin esnetilmesine örnek olarak verilebilir. Bu kanunda sorun teşkil edebilecek başka bir kurum ise düzenleyici ve denetleyici kurumların hesap verilebilirlik ilkesi dışında tutulmalarıdır (Söyler, 2006: 199).

KMYKK'da yeni kamu yönetimi anlayışı ve AB normlarına uyumlu olarak kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile denetim olarak sıralanmaktadır.

4.1. Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık

Saydamlık konusu yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesi şeklinde ele alınmıştır. KMYK'nın 7. Maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir denilmektedir.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin kabul edildiği KMYKK'de bütçe sistemindeki değişiklik yapılarak ekonomik sınıflandırma esasları olan analitik bütçe sınıflandırması kullanılması, çok yıllık bütçeleme yapılarak gelecek ile ilgili beklentilerin daha şeffaf olarak ortaya konulması amaçlanmıştır. Kamu mali yönetiminde saydamlık (şeffaflık) ilkesinin üç aşamada uygulanması önemlidir. Bunlar (Söyler, 2006: 196);

- Bütçenin hazırlanması ve onaylama sürecinde,
- Bütçenin uygulanma ve kontrol sürecinde,
- Kesin hesapların meclis tarafından onaylanması ile mali sonuçların dış denetiminde ve değerlendirilmesi sürecindedir.

4.2. Hesap Verme Sorumluluğu

KMYK'nın 8. Maddesinde hesap verme sorumluluğu; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından

sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır şeklinde düzenlenmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu sektöründe görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Bu kapsamda da KMYKK'da üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilisi gibi yeni aktörler mali sistemimizde yer alarak yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlenmiştir. Böylelikle yapılan harcamalardan tamamen bütçeyi uygulamakla görevli kamu idarelerinin yetkili ve sorumlu olduğu esas kabul edilmiştir (Duman, 2011: 279; Başaran, 2010: 38).

4.3. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Yeni kamu yönetimi anlayışında stratejik planlama ve performans esaslı kamu sektörünün tüm alanlarında uygulanarak rekabet kavramı özümsemelidir. KMYKK'nın 9. Maddesinde kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları gerektiği belirtilmektedir.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi; stratejik plan, performans programı ve yıllık faaliyet raporu olmak üzere üç kategori üzerine kuruludur (Tüğen, 2011: 187). Temel amaç ise hükümet politikalarının bütçelere yansıtılarak maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedeflerle uyumlu bir kamu maliyesi yapısının geliştirilmesidir. Ayrıca performans denetiminin daha nitelikli bir şekilde yapılması imkanı doğacaktır.

Kamu yönetiminde stratejik yönetim uzun dönemli yaşamın ve idari birimlerin etkinliğinin güçlendirilmesi ile ilgilidir. Ayrıca değişen çevreye – yeni kamu yönetimi anlayışı- sürekli verimli bir uyum sağlamak için olumlu bir değişim aracılığıyla onları yönlendirmek görevini üzerine almaktadır (Durna ve Eren, 2002: 56). Girişimci ruhuna haiz bir kamu yönetimi içinde girişimcilik yeteneklerinin kamu sektörüne uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

4.4. Denetim

Kontrol faaliyetini, kamudaki fonksiyonlarına, yeni kamu yönetimi ve AB'nin tasnifine göre, iç kontrol ve dış denetim olarak ikiye ayırmak gerekmektedir. İç kontrol de kendi içinde ön mali kontrol ve iç denetim

olarak ikiye ayrılmaktadır (Kesik, 2005b: 97). KMYKK'nın 63. ve 68. Maddeleri iç ve dış denetimi kapsamaktadır.

KMYK'nın 55. Maddesinde iç kontrolün tanımı, AB'nin kamu iç mali kontrolü kavramı tanımı (European Commission, 2002: 10'dan aktaran Kesik, 2005b: 97) ile tamamen uyumlu hale getirilmiştir. Buna göre iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. KMYKK kapsamında ise Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde "Mali Yönetim ve Kontrol Dairesi" kurularak AB kamu iç mali kontrolü ile eşgüdüm sağlanmaktadır.

İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak, geliştirmek ve rehberlik etmek için bağımsız bir danışmanlık faaliyetidir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek olan harcama sonrası dış denetim ise, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanmasıdır.

KMYKK'nın yeni kamu yönetimi anlayışı ile paralel görüşleri kapsadığı görülmektedir. Türkiye, dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm süreçlerine kayıtsız kalmayarak özellikle AB müktesebatına uyumu gerçekleştirmek adına yapısal reformlara başvurmaktadır.

SONUÇ

Kamu yönetimi konusunda yaşanan reform süreçleri konusunda yapılan tartışmalara göre klasik ve yeni kavramlarının verdiği anlam farklılıkları bir yana bırakıldığında temel amacın en iyi yönetim şeklini bulmak olduğu ortaya çıkmaktadır. Bireyin sosyo-ekonomik refahının artırılması için gelişen teorik çerçeve ne olursa olsun önemli olan bireylerin oluşturduğu ülkedeki gelenek, görenek, din, dil, kültür, değerler, kurallar, kurumlar, siyasal ve ekonomik sistemlere göre kamu yönetim yapısının şekillenmesidir. Bununla birlikte dünyada yaşanan değişim ve dönüşüm süreçlerine de kayıtsız kalmak mümkün olmamaktadır. Aslında bu süreçlerin estirdiği reform rüzgarı özüm senerek ülkenin iç dinamiklerine uyumlaştırılması gerekmektedir. Ancak bu durumun gerçekleştirilmesi çok uzun zaman aldığından reformlar doğrudan kopyalanarak uygulanmak istenmektedir.

Türkiye için ise bir durum değerlendirmesi yaptığımız çalışmada özellikle AB uyum yasası olarak kabul ettiğimiz KMYKK'nın hem yeni kamu yönetimi anlayışından hem de uluslararası kuruluşlar ve AB'den büyük ölçüde etkilendiğini görmekteyiz. Yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri olarak sıralayabileceğimiz devletin küçültülmesi, özelleştirme, bürokrasinin azaltılması, kamu sektöründe hesap verilebilirliğin artırılması, saydamlık, performans kriterleri, müşteri memnuniyeti, açıklık gibi unsurlar KMYKK'da yer almaktadır.

Değişim ve dönüşüm sürecinde yeni kamu yönetimi anlayışına AB perspektifinden bakıldığında da kamu yönetimine yönelik tek tip bir modelin olmaması dikkat çekicidir. Hemen hemen her konuda müktesebat için sayfalarca düzenlemeler yayınlayan AB'nin bu konuda böyle bir uygulamaya gitmemesi ise üzerinde önemle durulması gereken noktalardan biridir.

KAYNAKLAR

- AKSOY, A.Ş. (1998), Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(1), Ocak, 3-13.
- AKSOY, A.Ş. (2008), Kamu Yönetiminde Değişim Üzerine Düşünceler, *Bölgesel Sorunlar ve Türkiye Sorunları-Tebditler-Fırsatlar*, Edt: A.H. Aydın, S. Taş ve S. Adıgüzel, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Yayını No:131, Kahramanmaraş, 195-207.
- AL, H. (2007), Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri, *Bilgi Dergisi*, 14(1), 109-130.
- ARSLAN, N.T. (2010), Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- AYKAÇ, B. (2002), 21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Özel Sayısı*, 15-23.
- BALABAN, O. (2004), Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(4), Ekim, 5-18.
- BAŞARAN, F. (2010), 5018 Sayılı Kanun'a Göre Kamu İdarelerinin ve Kamu Görevlilerinin Sayıştaya Karşı Sorumlulukları, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 1, Temmuz-Ağustos-Eylül, 37-46.
- ÇAKIR, A. (2008), *Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi*, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi, Dnş. E. Tosun, Ankara.
- ÇUKURÇAYIR, M.A. ve EŞKİ, H. (2001), Kamu Hizmeti Sunumunda Yeni Yöntemler, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2), Nisan-Ekim, 89-109.

- DEMİR, F. (2011), Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu, *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2), 63-84.
- DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C. (2003), *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Ankara.
- DUMAN, Ö. (2011), Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Konseptinde Sorumluluk, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 3, Ocak-Mart, 277-279.
- DURMAZ, C. (2010), Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Faaliyet (Performans) Raporları, *Dış Denetim Dergisi*, Sayı 1, Temmuz-Ağustos-Eylül, 96-104.
- DURNA, U. ve EREN, V. (2002), Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim, *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), Mart, 55-75.
- ERGUN, T. (1997), Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), Aralık, 1-15.
- ERTEKİN, Y. (1985), Yönetim Kuramında Düşünce Akımları, *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 83-92.
- ERYILMAZ, B. (2001), *Kamu Yönetimi*, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, Erkam Matbaası, İstanbul.
- EUROPEAN COMMISSION, (2002), *Glossary of Definitions Used by the Commission in The Framework of Public Internal Financial Control*, Brussels.
- GÖKÇE, O. ve TURAN, E. (2008), Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları, *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200.
- HOOD, C. (1991), A Public Management For All Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, Spring, 3-19.
- HOOD, C. (1995), The 'New Public Management' in The 1980s: Variations on A Theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- HUGHES, O.E. (2003), *Public Management and Administration An Introduction*, Third Edition, Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- KARCI, Ş.M. (2008), Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(16), 40-64.
- KESİK, A. (2005a), Avrupa Birliği sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, *Sosyoekonomi*, Ocak-Haziran, 127-142.

- KESİK, A. (2005b), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(9), 94-114.
- KOPRİC, I., Musa A. and Novak G.L. (2011), Good Administration As A Ticket To The European Administrative Space, *Zbornik PFZ*, 61(5), 1515-1560.
- KURŞUNLUOĞLU, E. (2004), *Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite*, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Program Dairesi, Mayıs, Ankara.
- NISKANEN, W.A. (1975), Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics*, 18(3), December, 617-643.
- OECD (1999), European Principles for Public Administration, *Sigma Papers*, No. 27, OECD Publishing.
- OSBORNE, D. (1993), Reinventing Government, *Public Productivity & Management Review*, 16(4), Summer, 349-356.
- OKÇU, M. (2005), *Avrupa Yönetiş Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868421r8525.Avrupa_Yonetse1_Alanina_Dogru_Turk_Kamu_Yonetimi_Cok_Duzlemli_Yonetisim.pdf, Erişim: 10.02.2013.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. Ve ÖKTEM, M.K. (2009), A Preliminary Discussion On The Link Between Normative and Emprical Research In Public Administration: The Case Of Public Service Ethics, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 27(2), 217-243.
- ÖZER, M.A. (2006), Yönetişim Üzerine Notlar, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, 59-89.
- SÖYLER, İ. (2006), Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi (Eleştirel ve Normatif Bir Yaklaşım), *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 187-208.
- TCMB (2005), *AB Yolunda Türkiye Ekonomisi*, Ankara.
- TÜĞEN, K. (2011), *Devlet Bütçesi*, Onuncu Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir.

AVRUPA KONSEYİ YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE KAMU HAYATINA KATILMA SÖZLEŞMESİ ÇERÇEVESİNDE DANIŞMA KURULLARI OLUŞTURULMASI: ALANYA YABANCILAR MECLİSİ

ESTABLISHING LOCAL CONSULTATIVE BODIES UNDER THE FRAMEWORK OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN CONVENTION ON THE PARTICIPATION OF FOREIGNERS IN PUBLIC LIFE AT LOCAL LEVEL: ALANYA FOREIGNER'S COUNCIL

Yrd. Doç. Dr. Necla ÖZTÜRK¹

ÖZET

1992 yılında imzaya açılan Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Türkiye tarafından henüz kabul edilmemiş olmakla birlikte, yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını destekleyen hükümler içermesi bakımından önemlidir. Sözleşmede yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımı; ifade özgürlüğü, dernek kurma, toplantı yapma, danışma kurulları oluşturma ve yerel seçimlerde seçme-seçilme hakkının tanınması suretiyle sağlanmaya çalışılmıştır. Türk pozitif hukukunda bu konuların hemen hepsine ilişkin düzenlemeler yer almakla birlikte, yerleşik yabancıların danışma kurulları kurarak yerel yönetimlere katılması, Avrupa ülkelerinin aksine, ülkemizde sıklıkla rastlanan bir durum değildir. Nitekim yerleşik yabancıların danışma kurulları kurarak yerel yönetime katılmasının ilk ve tek örneği, Alanya Yabancılar Meclisi'dir.

Anahtar Kelimeler: Yerleşik Yabancı, Dernek Kurma-Toplantı Yapma Özgürlüğü, Seçme ve Seçilme Özgürlüğü, Yabancıların Yerel Yönetimlere Katılması, Alanya Yabancılar Meclisi.

ABSTRACT

The Council of European Convention on Participation of Foreigners in Public Life at Local Level was signed in the year 1992, although it has not yet been accepted by Turkey but it has compelling and critical provisions dealing with the participation of foreigners in public life at the local level. The Convention established the participation of foreigners in public life at local level through the following measures and means: by freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly and the right to vote and be elected in local election(s). Even though these regulations are present in Turkish Law and the condition in Turkey is not to establish local

¹ Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

consultative bodies for foreigners, unlike European countries. Alanya Council of Foreigners' is the first and only example of participation in local government by local consultative bodies.

Key Words: *Resident Aliens, Freedom of Association and Assembly, Freedom to Vote and be Elected, Foreigners Participation in Local Government, Alanya Council of Foreigners.*

GİRİŞ

Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CDLR) yerel yönetimleri temsil eden bir kurumdur. Kongrenin birbirini izleyen ve tamamlayan çalışmaları bulunmaktadır. Bu çalışmalardan biri de Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesidir (*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm> Erişim tarihi: 12.03.2013. Sözleşmenin resmî olmayan çevirisi için bkz. Gül, 2004, 114 vd.). Sözleşme 5 Şubat 1992 tarihinde Fransa'nın Strazburg şehrinde Avrupa Konseyi'ne üye olan ve olmayan devletler için imzaya açılmış, 01 Mayıs 1997 tarihinde, dört devlet onayı koşulunun gerçekleşmesiyle yürürlüğe girmiştir¹. Ülkemizde pek bilinmeyen Sözleşmenin temelini, yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını sağlayan hükümler oluşturmaktadır.

Bu makalenin amacı Sözleşme hükümlerini ve bu hükümlerin Türk pozitif hukukundaki karşılıklarını genel hatları ile ele almak, yerleşik yabancıların danışma kurulu kurarak kamu hayatına katılmasına ilişkin düzenlemenin, Türkiye'de ilk ve tek örneği olan Alanya Yabancılar Meclisini okuyucuya tanıtmak, böylelikle uygulamanın yaygınlaşmasına bir nebze olsun katkıda bulunmaktır.

Makalenin ilk bölümünde, önce Sözleşmenin amacı ve “*yerleşik yabancı*” kavramı üzerinde durulacaktır. Daha sonra Sözleşmenin I. Bölüm Kısım A, B ve C de düzenlenmiş olan ve Sözleşmenin temelini teşkil eden yerleşik yabancıların kamu hayatına katılımını sağlamaya yönelik hükümler; düşünce, toplanma ve dernek kurma özgürlükleri, danışma kurulları oluşturma, yerel seçimlerde oy kullanma hakkına ilişkin düzenlemelere değinilecektir. İkinci bölümde ise, Türk pozitif hukukunda Sözleşme hükümlerinin nasıl yer aldığı genel hatları ile anlatılacak, yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını sağlayan Danışma Kurullarının, şimdilik uygulamada, ilk ve tek örneğini teşkil eden Alanya Yabancılar Meclisi anlatılacaktır.

I. YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE KAMU HAYATINA KATILMA SÖZLEŞMESİ

Son yıllarda Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ikamet eden yabancı sayısında belirgin bir artış gözlenmektedir. Bu artış siyasî, insanî, ekonomik nedenlerin yanında, serbest dolaşım özgürlüğünün sonucu artan sayıda yabancıların başka ülkelerde yaşama arzusundan da kaynaklanmaktadır. Bu durum hükümetler ve kamu görevlilerini, yabancıların toplumla bütünleşmesi sorunu ile karşı karşıya bırakmaktadır (Explanatory Report: Par. 1-2).

Toplumla bütünleşmeyi sağlayan ya da kolaylaştıran en önemli araç telsik yoluyla vatandaşlık kazanmak olsa da, her zaman yabancıardan vatandaşlığını değiştirmesi istenemez. Bu nedenle, vatandaşlığını değiştirmeyen yabancıların yerel kararlara katılımını sağlayan yollar araştırılmalıdır. Bu amaç Avrupa Konseyinin Tüzüğü ve onun ekinde yer alan evrensel ve bölünmez insan hakları, temel özgürlükler, bireysel ve siyasî özgürlük, hukukun üstünlüğü gibi demokrasinin temelini teşkil eden değerler ışığında hayati önemi haizdir. Bu nedenle, Parlamenterler Meclisi göçmen işçilerin durumu ve yabancıların siyasî hakları konusunda harekete geçme ihtiyacı duymuştur. Benzer şekilde Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı da bu konuda yerel düzeyde sorunların çözümüne ilişkin bir dizi karar almıştır. Son olarak Avrupa Bakanları Yerel Yönetimler konusunda benzer temalı konferanslar düzenlemiştir (Explanatory Report: Par. 3-4-5. Bu konudaki metin ve kararlar için bkz. Toprak, 2005: 1 vd; Yontar, 2011: 33 vd. Ayrıca yerel yönetimler konusunda Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan sözleşmeler için bkz. Köşger / Haktankaçmaz, 2011: 50-53). Avrupa Konseyi çerçevesinde yapılan bu girişimler, yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılmasını, yerel karar alma sürecinde mümkün olduğunca var olmalarını sağlamaya yöneliktir (Explanatory Report: Par. 6). Zira özellikle demokratik toplumlarda kamusal hayata katılım istekliliği giderek önem kazanmakta ve Yeni Dünya düzeni temsil konusunu sadece vatandaşlara tanınmış bir hak olmaktan çıkarmaktadır (Toprak, 2009: 103). Bu saiklerle hazırlanan Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Başka bir anlatımla, konu ile ilgili yapılan tüm çalışmalar bu Sözleşme ile somutlaşmış olmaktadır (Sözleşmenin ayrıntılı tarihçesi için bkz. Explanatory Report: Par. 1-21).

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

Sözleşme önsöz ve 19 maddeden oluşmaktadır. Önsözde insan onuruna dayanan temel hak ve özgürlüklerin evrensel ve bölünemez olduğu vurgulanmış, bu nedenle Sözleşme'nin, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korumasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> Erişim tarihi: 11.03.2013) hükümleri dikkate alınarak hazırlandığı belirtilmiştir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olarak anılan bu Sözleşmenin 10. maddesinde düzenlenen ifade özgürlüğü, 11. maddesinde düzenlenen toplantı ve dernek kurma özgürlüğü, 16. maddesinde düzenlenen yabancıların siyasî haklarına ilişkin hükümler doğrultusunda düzenlemelere yer verilmiş ve bu haklar güvence altına alınmıştır.

Üç bölümden oluşan Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılması Sözleşmesinin ilk bölümünde, Avrupa Konseyi üye devletlerinde yaşayan yabancıların yerel düzeyde yönetime katılımını sağlamaya yönelik hükümler yer almaktadır. Bu bölüm Sözleşmenin ana çerçevesi ve temelini teşkil etmektedir. Birinci bölüm kendi içinde üç kısma (A, B, C olarak) ayrılmıştır. Kısım A, düşünce, toplanma ve dernek kurma özgürlüğüne, Kısım B yerleşik yabancıların yerel düzeyde danışma kurulları kurma özgürlüğüne, Kısım C ise, yerel seçimlerde oy hakkına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Böylelikle yerleşik yabancıların siyasal haklarının aşamalı olarak güçlendirilmesine yönelik hukuksal düzenlemeler bu bölümde yer almış bulunmaktadır. Sözleşmenin ikinci bölümünde, yabancıların yerel kamusal yaşam konusundaki yükümlülük ve haklarına ilişkin hükümler, son bölümde ise, Sözleşmeyi onay, kabul ve uygun bulmaya ilişkin usûl işlemleri konusunda düzenleme bulunmaktadır.

A. Sözleşmenin Amacı

Sözleşmenin amacı önsözde açıklanmıştır. Buna göre, Sözleşmeyi imzalayan devletler öncelikle Avrupa Konseyinin amacını göz ardı etmemelidirler. Bu amaç, üyelerin ortak miraslarını oluşturan fikir ve ilkeleri korumak, uygulamak, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı duyarak ekonomik ve sosyal gelişmelerini sağlamak, üyeler arasında daha sıkı işbirliği gerçekleştirmektir. Avrupa toplumlarında yabancıların ikamet süreklilik arz etmektedir; bu nedenle yerleşik yabancıların vatandaşlarla aynı görevlere tabî tutuldukları bir gerçektir. Yabancıların yerel toplumların yaşamına ve gelişimine etkin olarak katılması, özellikle yerel kamu işlerine katılma olasılıklarının artırılması geliştirilmelidir (Explanatory Report: Par. 22). Sözleşmenin bir diğer amacı da, yerel düzeyde danışma kurulları kurulması konusunda tarafları cesaretlendirmek, böylelikle bölgede yaşayan yerleşik yabancı ile yerel yönetimler arasında diyalogu garanti altına almak, uyumu sağlamaktır (Lund, 3).

B. Yerleşik Yabancı Kavramı

Türk yabancılar hukukunda yer almayan yerleşik yabancı kavramı genellikle kamu yönetimi doktrininde ele alınmış ve farklı tanımlar yapılmıştır. Bir görüşe göre *Türkiye'ye kendi rızası ile gelerek yerleşen, taşınmaz mal edinene Türkiye'yi yakın ilişkiler kurduğu yer sayan ve ekonomik-sosyal anlamda yaşamak için hayatının merkezî haline getiren yabancıya "yerleşmiş sayılan yabancı"* denir (Toprak, 2008: 431; Toprak/Karakurt, 2009: 2 dnp. 7). Bir diğer görüşe göre, yerleşik yabancı ile göçmen mantık ve anlam olarak aynı anlama gelmekte olup, *göçmen göçmüş olan kişi için kullanılan bir terim iken, göçmenin göçmüş olduğu yerde doğup büyüyen ve yaşayan ikinci veya üçüncü kuşak için yerleşik yabancı* terimi kullanılması yerinde olacaktır (Yontar, 2011: 23). Bir diğer tanıma göre ise *yerleşik yabancı, ülkenin vatandaşı olmadığı halde hayatının belirli bir dönemini o ülkede geçirmiş olan, ülkeye veya bölgeye ekonomik, sosyal ve kültürel yönden katkısı olan kişidir* (Aydın: 2009, 11-12). Konu ile ilgili bir diğer tanım da Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumunun (USAK) "*Yerleşik Yabancıların Türk Toplumuna Entegrasyonu*" konulu proje raporunda yer almaktadır. (<http://www.usak.org.tr//dosyalar/rapor/0PDO9qYBIcxEANhUqvqCcVtZLBFeXp.pdf> Erişim tarihi: 10.02.2012). Rapordaki tanıma göre, *daha önce Türkiye'de ikamet etmediği ve Türk vatandaşı olmadığı halde, hayatının belli bir döneminde Türkiye'ye yerleşen Türkiye'de mal- mülk edinene veya uzun süreliğine kiralayana ve yılın en azından yarısından fazlasını Türkiye'de geçiren kişiye yerleşik yabancı* denir.

Görüldüğü gibi yapılan yerleşik yabancı tanımlarında ya yabancının ikamet etme ya süre ya taşınmaz mal edinme ya da göçmen ailenin kuşağından olma gibi kriterler belirlenmiştir. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesinde ise yabancının yasal olarak ülkede bulunuyor olması yeterli görülmüştür. Nitekim Sözleşmenin ikinci maddesinde *yerleşik yabancı* tanımı, *devletin vatandaşı olmayan ve o devlet sınırları içinde yasal olarak bulunan kişi* şeklinde yapılmıştır. Tanımda ikamet etme ya da süre koşulu yer almamakta, ülkede yasal olarak bulunmak yeterli görülmektedir. Ancak, ülkeye usulüne uygun olarak giriş yapmış turistler de yasal olarak bulunmaktadırlar. Bu nedenle, kanımızca Sözleşme veya doktrindeki kriterler yerine yabancının *Türkiye'ye yerleşme niyeti* kistasının esas alınması yerinde olacaktır. Yerleşme niyeti, her somut olayda durumun özelliğine göre belirlenebilir. Bu belirleme yapılırken, yabancının ikamet tezkeresinin süresi, yaşadığı ülkenin dilini bilip bilmemesi, ülkede yaşama süresi, aile üyelerinin nerede yaşadığı, varsa çocuklarının eğitimine nerede devam ettiği, yatırım yapıp yapmadığı vs gibi kriterler değerlendirilebilir. Bu noktada şu soru akla gelebilir. Göçmen ile yerleşik yabancı arasındaki fark nedir? Nitekim göçmen tanımının ayırt edici unsurlarından biri de yerleşme niyetinin bulunmasıdır. Şöyle ki, İskân Kanununun (RG: 26/9/2006-26301) 3. maddesine göre göçmen, *Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde*

Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, göçmen de Türkiye'ye yerleşme niyeti ile gelmektedir ancak göçmen, *Türk soyundan gelme ve Türk kültürüne bağlı olmak* durumundayken, yerleşik yabancı için böyle bir koşul bulunmamaktadır. (İskân Kanunu çerçevesinde göçmen tanımı, türleri ve göçmen-mülteci tanımları arasındaki farklar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Öztürk, 2007: 250-256).

C. Sözleşme Hükümleri

Sözleşmede yabancıların kamu hayatına katılımını sağlamak üzere, düşünce özgürlüğü, toplantı yapma ve dernek kurma, danışma kurulları oluşturma, yerel seçimlerde seçme-seçilme hakkının tanınmasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, Sözleşmenin 3. maddesine göre, taraf devletler, olağanüstü ve savaş halleri hariç olmak üzere, kendi vatandaşlarına sağladığı koşulları yerleşik yabancılara da sağlamayı taahhüt etmektedir.

Bu düzenlemeden şöyle bir sonuca ulaşmak mümkündür. Sözleşmeye taraf devletler istisnâî haller dışında vatandaşlarına tanıdığı hakları yabancılara da tanımalıdır. Sözleşmede hüküm altına alınmış haklar ise yabancılar bakımından zaten güvence altına alınmıştır.

1. DÜŞÜNCE-TOPLANTI YAPMA ve DERNEK KURMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Yerleşik yabancıların düşünce, toplantı yapma ve dernek kurma özgürlükleri, Sözleşmenin 3. maddesinde düzenlenmiştir.

Maddenin (a) bendinde ifade özgürlüğünün kapsamı belirtilmiştir. Buna göre, ifade özgürlüğü, bilgi veya fikirlerin, kamu makamlarının müdahalesi olmadan ve sınır gözetmeden gönderilmesi ve alınmasıdır. Bu hüküm Sözleşmeye üye devletlerin radyo, TV veya sinema yayınlarında lisans talep etmesine engel teşkil etmez.

Maddenin (b) bendi yerleşik yabancıların barışçıl yollarla toplantı yapmak, kültürel kimliklerini korumak ve devam ettirmek için dernek kurma, derneğe üye olma, sendikalara üye olma haklarına engel olunamayacağını belirtmektedir. Bu maddede düzenlenmiş haklar, kamu güvenliği, kamu sağlığı, kamu etiği, suç işlenmesinin önlenmesi gibi nedenlerle sınırlamalara tabî tutulabilir. Bu sınırlamalar ülkeden ülkeye farklılık gösterebileceğinden, Sözleşmeye uyulmaması halinde neden uyulmadığının gerekçesi açıklanmalıdır (Explanatory Report: Par. 27). Söz konusu haklar bakımından amaç ne olursa olsun, yerleşik yabancı, vatandaştan farklı bir muameleye tabî tutulmamalıdır (Explanatory Report: Par. 28).

Öte yandan, yerleşik yabancılar dernek kurma hakkını kullanırken, yerel yönetimlerle ilişkilerini geliştirme ve menfaatlerini koruma amacı taşımalıdır (Explanatory Report: Par. 30).

2. DANIŞMA KURULLARI KURMA

Sözleşmenin 5. maddesi, yerleşik yabancıların yoğun olarak yaşadığı bölgelerde yerel yönetimlerin danışma kurulları oluşturmaları gerektiğini vurgulamaktadır.

En basit tanımıyla Danışma Kurulu, yerel düzeyde kurulan, seçilmiş temsilciler ile yerel yabancılar arasında danışma ortamını sağlayan demokratik bir kuruldur (Gsir / Martiniello, 2004: 11). Danışma Kurulları yabancı nüfusun yoğun olduğu çok kültürlü şehir ve ilçelerde sosyal ve siyasî birleşmeyi sağlaması bakımından çok önemlidir. Farklı devlet vatandaşlarının barış içinde birlikte var olmasını, yabancı ile vatandaş arasındaki iletişimi, dayanışma ve diyalog ortamını kolaylaştırır. Böylelikle, yerel demokrasinin tüm toplum yararına gelişmesinde katalizör görevi üstlenir (Gsir / Martiniello, 2004: 7).

Danışma Kurullarının ilk örneği 1968 yılında Belçika’da “*Belediye Göçmen Danışma Kurulu*” adı ile kurulmuştur. Bu Kurulların sayısı büyük bir hızla artmış, 1970’li yılların başında Belçika’da bu sayı 20’nin, Almanya’da 600’ün üstüne ulaşmıştır. Lüksemburg’da ise her belediyede bir tane olmak üzere Danışma Kurulu kurulmuştur. Kurul üyeleri genellikle bölgede yaşayan farklı devlet vatandaşlarının derneklerinin ya da birliklerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Bazen seçilmiş yabancılar belediye ya da bölge kurul üyesi olarak görev yaparlar. Böylelikle kurul üyeleri görüşlerini doğrudan yetkililere aktarabilmektedir. Bu uygulama Fransa’da 1970 ile 1990 tarihleri arasında yedi şehirde, İtalya’nın Turin ve Almanya’nın Hesse şehirlerinde uygulanmıştır (Lund, 2-3). Avrupa’da yerleşik yabancılar danışma kurullarının pek çoğu yerel düzeyde (Strasbourg, Stuttgart, Liege, Aarhus, Barcelona, Turin örneklerinde olduğu gibi) pek azı bölgesel düzeydedir (Almanya ve Belçika topluluklarında olduğu gibi).

Danışma Kurullarının amacı, yerel halk ve yerel yönetim ile yerleşik yabancılar arasında bağ kurulmasını kolaylaştırmak, yerleşik yabancıların kamu yaşamında kendilerini ilgilendiren konularda fikirlerini, taleplerini ve endişelerini dile getirmelerine olanak sağlamaktır. Böylelikle yerleşik yabancıların toplumla bütünleşmesi kolaylaşmış olacaktır (Explanatory Report: Par. 34). Bazı ülkelerde yerleşik yabancıların danışma kurulları oluşturabilmesi için belli oranda nüfusa sahip olmaları gerekmektedir. Örneğin, Lüksemburg’da bölge nüfusunun %20’si yerleşik yabancı olan belediyelerde yerleşik yabancılar danışma kurulu kurabilmektedir (Explanatory Memorandum: 3). Ancak Avrupa’da yerel yönetimlerin boyutu büyük farklılıklar gösterdiği için, danışma kurulunun atanmasına karar verirken yerleşik yabancı sayısı ya da nüfusa oranı konusunda kesin bir koşul ileri sürmek mümkün değildir. Şüphesiz bu konuda karar verme yetkisi her devletin münhasır yetkisindedir (Explanatory Report: Par. 34).

3. YEREL SEÇİMLERDE OY KULLANMA HAKKI

Yerleşik yabancıların yerel seçimlerde oy kullanma hakkı Sözleşmenin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ülkede beş yıl boyunca yasal ve sürekli ikamet eden yerleşik yabancılara yerel seçimlerde seçme-seçilme hakkı tanınmalıdır. Yerleşik yabancıların bu hakkı kullanabilmesi için, o devlet vatandaşlarının bu hakkı kullanabilmek için sahip olması gereken koşulları sağlıyor olması yeterlidir. Ayrıca 7. maddeye göre taraf devletlerin beş yıllık ikamet etme koşulunun süresini anlaşılarak kısaltması mümkündür. Beş yıllık sürenin yerleşik yabancıların yerel topluma ve siyasî olaylara aşına olabilmeleri için yeterli bir süre olduğu kabul edilmiştir (Explanatory Report: Par. 36).

Sözleşmenin hazırlanış aşamasında, yerleşik yabancılara yerel seçimlerde oy kullanma hakkı tanınmasına ilişkin hükmün "*karşılıklılık esası*" çerçevesinde ya da "*Avrupa Konseyi ülke vatandaşlarına*" tanınması tasarlanmıştır. Ancak taslak üzerinde tartışmalar yapılırken, Sözleşmenin A Kısmında olduğu gibi B ve C kısımlarının da tüm yerleşik yabancılara herhangi bir ayırım yapılmaksızın uygulanması tercih edilmiştir. Bu tercihi yapmada, pek çok üye devletin (Danimarka, İrlanda, Hollanda, Norveç, İsveç gibi) yerel seçimlerde yerleşik yabancıya zaten oy kullanma hakkı tanıyor olması etkili olmuştur (Explanatory Report: Par. 36).

II. TÜRK POZİTİF HUKUKUNDA SÖZLEŞME HÜKÜMLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Bu başlık altında, Sözleşmenin temel çerçevesini oluşturan düşünce, toplantı yapma ve dernek kurma özgürlükleri ile yerel seçimlerde oy kullanma hakkına ilişkin düzenlemeler ana hatları ile ele alınacak, Sözleşmenin 5. maddesinde düzenlenmiş olan yerleşik yabancıların yerel düzeyde temsilini sağlayan danışma kurulları kurulmasına ilişkin hüküm ile bunun ülkemizdeki örneği incelenecektir

A. Düşünce-Toplantı Yapma ve Dernek Kurma Özgürlüğü

Düşünce, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma ve dernek kurma özgürlükleri, insan haysiyetiyle, insanın insan olma onuruyla bağdaşan haklardır. Zira bu tür haklarla düşünce açıklanabilir ve yayılabilir. Bu nedenle bu haklar kamu hakkı olarak adlandırılır. Kamu hakkı, bir bütün olarak topluma oranla kişinin yararlandığı ve kamu hukukunun doğrudan himayesinde olan haklardır (Altuğ, 1968: 107). Bu hakların kullanılmasında anayasa bakımından yabancı ile vatandaş arasında bir fark bulunmamaktadır; eşitlik ve genellik esası (tebayı temsil) benimsenmiştir. Ancak, yabancı ile vatandaş arasındaki bu eşitlik, Anayasanın 16. maddesine göre milletlerarası hukuka uygun olarak, kanunla sınırlandırılabilir.

1. Anayasa

Düşünce, insanın doğasında olan bir eylemdir, bu nedenle sınırlandırılmaz (Tiburcio: 2001, 177). Bu genel inanış 1982 Anayasası'na da yansımıştır. Anayasanın 25. maddesi düşünce ve kanaat hürriyetine ilişkin olarak **herkes**, *düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Her ne sebep ve amaçla olursa olsun kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce ve kanaatleri sebebiyle kınanamaz ve suçlanamaz* ifadelerini kullanmaktadır. Görüldüğü gibi, bu düzenlemede Anayasa koyucu “herkes” ifadesini kullanarak yabancı ile vatandaş arasında ayırım yapmamış, bu hak hem yabancı hem vatandaş için anayasal güvence altına alınmıştır.

Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti ise Anayasanın 26. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, *herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir*. Görüldüğü gibi, Anayasadaki bu hüküm ile Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesindeki hüküm paralellik göstermektedir. Keza sırf yabancı olmalarından dolayı yabancıların düşüncelerini açıklayamaması ya da bunun yasaklanması kabul edilemez.

Anayasanın 34. maddesi toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkını, 33. maddesi de dernek kurma özgürlüğünü düzenlemektedir. 34. maddenin birinci fıkrasına göre, *herkes önceden izin almaksızın, silahsız ve saldırsız olarak toplantı ve gösteri yürüyüşüne katılma ve yapma hakkına sahiptir*.

33. maddeye göre ise, *herkes önceden izin almaksızın dernek kurma, derneğe üye olma veya üyeliğten çıkma hakkına sahiptir*.

Anayasada, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme özgürlüğü ile dernek kurma özgürlüklerinin, ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği de belirtilmiştir. Görüldüğü gibi bu sınırlamalar da Sözleşme hükümleri ile benzerlik taşımaktadır.

2. Yasal Düzenlemeler

Yabancıların toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma özgürlüğü açısından Anayasadaki düzenlemeden farklı bir düzenleme içeren kanun 1983 tarihli 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkında Kanundur (RG: 08.10.1983-18185). Kanunun 3. maddesinde Anayasa hükmü tekrar edilmiştir. Maddeye göre, *herkes önceden izin almaksızın bu kanun hükümlerine göre silahsız ve saldırsız olarak kanunların suç saymadığı belirli amaçlarla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir*. İkinci fıkrada ise yabancılar

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

açısından sınırlama getirilmiştir. Buna göre, *yabancıların bu Kanun hükümlerine göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemeleri İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır. Yabancıların bu Kanuna göre düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde topluluğa hitap etmeleri, afiş, pankart, resim, flama, levha, araç ve gereçler taşımaları, toplantının yapılacağı mahallin en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan en az kırk sekiz saat önce yapılacak bildirimle mümkündür.* Hükümden de anlaşılacağı üzere, yabancıların Türk vatandaşları tarafından düzenlenen toplantılara katılmaları için yazılı bildirim gerekmemekte, ancak bu tür toplantılarda halka hitap etmek ya da afiş, pankart, resim, flama gibi şeyler taşımak istemeleri halinde yazılı bildirimde bulunmaları gerekmektedir.

Bunun dışında, Kanunun 4. maddesinde düzenlenmiş bulunan haller (siyasî partilerin, kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşlarının, sendikaların, vakıfların, derneklerin, ticari ortaklıkların ve diğer tüzel kişilerin özel kanunlarına ve kendi tüzüklerine göre yapacakları kapalı yer toplantıları; kendi kural ve sınırları içinde kalmak şartıyla kanun veya gelenek ve göreneklere göre yapılacak toplantı, tören, şenlik, karşılama ve uğurlamalar; sportif faaliyetlerle, bilimsel, ticari ve ekonomik amaçlarla yapılan toplantılar; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların Devlet ve Hükümet işleri hakkındaki toplantı ve konuşmaları ile TBMM üyelerinin halk ile yapacakları sohbet niteliğindeki görüşmeler) bu Kanun hükümlerine tabi değildir. Bu tür toplantılarda yabancıların durumu, ilgili kanunlarda düzenlenmektedir, bu kanunlarla sınırlama getirilmiş olabilir.

Ayrıca Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkında Kanunun 10. maddesi genel bildirim koşulunu düzenlemektedir. Maddeye göre, toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalayacakları bir bildirim, toplantının yapılmasından en az kırk sekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa verilmelidir. Görüldüğü gibi, bildirim açısından yabancı ile vatandaş arasında bir ayırım bulunmamaktadır. Yabancıların bu haklardan yararlanmaları bildirim şartı ve İçişleri Bakanlığının izni ile mümkündür. Önce izin alınmalıdır, ancak izin ve bildirim aynı anda da alınabilmelidir.

Dernek kurma ve üye olma hakkına ilişkin olarak Dernekler Kanununda (RG: 23.11.2004-25649) düzenleme bulunmaktadır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 04.11.2004 tarihli olup 3. maddesine göre, fiil ehliyetine sahip gerçek veya tüzel kişiler, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Kurulu derneklere üye olma açısından da yabancı ile Türk vatandaşı arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Böylelikle dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında eşitlik, genellik ve serbestlik ilkeleri benimsenmiştir. 1983 tarihli mülga Dernekler Kanunu'nun 16. maddesinde yer alan yabancıların derneğe üye olabilmesi için Türkiye'de ikamet etme koşulu artık aranmamaktadır (Konu ile ilgili geniş bilgi için bkz. Tanrıbilir, 2000: 38-50).

B. Danışma Kurulları Kurma Özgürlüğü

1. Pozitif Düzenleme

Türk pozitif hukukunda yerel düzeyde temsil edilmeyi sağlamak üzere “*Danışma Kurulu*” adı altında oluşumlar kurulmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Her ne kadar yabancıların dernek kurmak suretiyle yerel düzeyde temsil edilmelerinin mümkün olduğu savunulabilirse de (Gül / İpek, 2006: 166) Belediye Kanunu’nun (RG: 13.07.2005-25874) 76. maddesinde düzenlenmiş olan Kent Konseyleri de adı “*Danışma Kurulu*” olmamakla birlikte işlevi bakımından aynı amaca hizmet etmektedir. Nitekim Belediye Kanunu’na göre, “*kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrlik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar*”. Bu bağlamda Kent Konseyi’nin yerleşik yabancıların yerel kamusal hayata katılımında ilk adımı teşkil eden bir yapı olduğu söylenebilir (Yontar, 2011: 138). Nitekim Kent Konseyi Yönetmeliği’nin (RG: 08.10.2006-26313) 6. maddesine göre, Kent Konseyi’nin, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılması, hemşehrlik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, **çok ortaklı ve çok aktörlü** yönetim anlayışının benimsenmesi, kente ilişkin temel stratejilerin belirlenmesinde **tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak**, yerellik ilkesi çerçevesinde **katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek** gibi görevleri bulunmaktadır. Bu düzenleme Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılmasına İlişkin Sözleşme’de düzenlenen yabancıların yerel düzeyde temsilini sağlayan Danışma Kurulları’nın kuruluş amacı ile paralellik göstermektedir.

Bunun yanı sıra, Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 4. maddesinde meclis ve çalışma gruplarına ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, meclis ve çalışma grupları, kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, **çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını**, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasına göre kurulmuş yapılardır.

Bütün bu düzenlemeler tek bir adresi işaret etmektedir: Her ne kadar 2005 tarihli Belediye Kanunu ve 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği yürürlüğe girmeden önce, tamamen demokratik kaygılarla ve Almanya örneğinden esinlenerek kurulmuş olsa da, Antalya’nın Alanya ilçesinde kurulan *Alanya*

Yabancılar Meclisi. İlçede önemli bir nüfusa sahip yerleşik yabancıların kamu ve kent hizmetlerine katkıda bulunmalarını sağlamak ve taleplerini yetkililere iletmek amacıyla kurulan Meclisin kuruluş öyküsü, kısa geçmişi, üyelik koşulları gibi hususlar bundan sonraki başlığın içeriğini oluşturmaktadır.

2. Uygulama

Son yıllarda ülkemizin Ege ve Akdeniz bölgelerinin kıyı şehirlerine emekli yabancıların yerleşmek ya da uzun süreli yaşamak için gelmeleri sosyolojik araştırmalara konu olan bir gelişmedir (Toprak, 2009: 102). Antalya Emniyet Müdürlüğü'nden 10 Nisan 2013 tarihinde bilgi edinme kapsamında alınan verilere göre, 2013 yılı Mart ayı itibarıyla Antalya ve çevre ilçelerde ikamet tezkeresine sahip yabancı nüfus 39.119'dur (Merkez: 23.325, Alanya: 8.282, Manavgat: 3.069, Kemer: 2.347, Serik: 1.212, Kaş: 643, Finike: 111, Kumluca: 83, Gazipaşa: 67, Kale: 21, Korkuteli: 8, Akseki: 1). Görüldüğü gibi Antalya merkezden sonra en fazla yabancı nüfusa sahip ilçe Alanya'dır.

Türk pozitif hukukunda yabancıların yerel yönetime katılmak amacıyla danışma kurulları kurmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığını belirtmiştik. Ancak yabancı nüfusun yoğun olduğu bölgelerde, Avrupa ülkelerinde örnekleri görülen *Yabancılar Meclisi* modeline ya da benzer oluşumlara rastlanabilir. Bu modelin Türkiye'deki ilk ve tek örneği ise, Antalya'nın Alanya ilçesindeki '*Alanya Yabancılar Meclisi*' dir. Alanya Yabancılar Meclisi, başlangıçta, karşılıklı talep ve görüşlerin ortaya konduğu gayri resmî bir oluşum iken, Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 2006 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte Alanya Kent Konseyi'nin çalışma gruplarından birisi olarak bugünkü halini almıştır (Yontar, 2011: 139).

a) Alanya Yabancılar Meclisi

aa) Kuruluş ve Tarihçe: Alanya'da Yabancılar Meclisi kurulması fikrinin tohumları, 2004 yılında dönemin belediye başkanının Almanya'nın Frankfurt şehrini ziyareti ile atılmıştır. Bu ziyaret sırasında, Frankfurt'ta ikamet eden yabancıların yerel yönetime katılmasına ilişkin modellere rastlanmış, bu uygulamadan etkilenilerek Alanya Belediyesi'nde de benzer bir yapının gerçekleştirilmesi konusunda harekete geçilmiştir. Böylelikle, 2004 yılının Ağustos ayında Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne bağlı olarak *Yabancılar Meclisi* kurulmuştur (Bolat, Sözlü görüşme). Başlangıçta, tek amacı farklı ülkelerden gelen yerleşik yabancılar arasında iletişimi sağlamak olan Meclisin ilk toplantısına, Alanya'da ikamet eden, taşınmaz mal sahibi yabancılar davet edilmiş, beklenenin çok üstünde - altı yüzden fazla-, bir katılım ile toplantı gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar, yılın büyük bir kısmını (altı aydan fazla) Alanya'da geçiren, üç ilâ beş yıldır Alanya'da ikamet eden, Türkçe konuşabilen yabancılar arasından yirmi kişiyi, Alanya Yabancılar Meclisi üyesi olarak belirlemişlerdir. Meclis üyelerinin farklı devlet vatandaşlarından oluşmasına özen gösterilmiş, böylelikle

Yabancılar Meclisi bölgede yaşayan Avusturya, Hollanda, Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, Rusya, Macaristan, Norveç ve İsviçre vatandaşlarından oluşmuştur (Bolat, Sözlü görüşme). Daha sonraki toplantılarda, Yabancılar Meclisi'nin daha geniş kitlelere ulaşmasını sağlamak ve iletişimi kolaylaştırmak amacıyla Alanya'da bulunan yabancıların kurduğu dernek başkanlarının da üye olarak Meclise katılımı sağlanmıştır. Böylece, Meclisin faaliyetleri, bu derneklere üye olan yabancılara kolaylıkla ulaştırılabilmektedir.

2006 yılında, Yabancılar Meclisi üyeleri kendilerini Alanya'nın bir parçası olarak kabul ettiklerini ve 'yabancı' olarak nitelendirilmekten rahatsız olduklarını ifade etmişler; bunun üzerine, aynı yıl, aylık genel katılımlı toplantıda, Mecliste alınan ortak kararlar, "Yabancılar Meclisi" yerine "Yeni Alanyalılar Meclisi" isminin kullanılmasına karar verilmiştir. Ancak resmî yazışmalarda halen 'Alanya Yabancılar Meclisi' ifadesi kullanılmaktadır (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

bb) Amaç: Yabancılar Meclisi'nin kuruluş amaçları şu şekilde özetlenebilir:

- İlçede ikamet eden yerleşik yabancılar ile Alanya Belediyesi arasında iletişimi sağlamak,
- Yerleşik yabancıları hak ve sorumlulukları hakkında (sağlık harcamaları, emlak vergileri, telefon-su-elektrik abonelikleri, tapu işlemleri, ikamet tezkeresi gibi) ve karşılaştıkları sorunların çözümü konusunda bilgilendirmek, günlük hayatta karşılaşılabilecekleri sorunları tespit edip çözüm yolları aramak,
- Yerleşik yabancıların Alanya'ya uyum sağlamasına yardımcı olmak,
- Uluslararası bağları güçlendirmek, kültürlerarası yakınlaşmayı sağlamak ve farklı kültürlerin tecrübelerinden yararlanarak, ilçenin tanıtımında rol üstlenmek,
- Belediye hizmetleri hakkında yabancıları bilgilendirmek (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

cc) Üyelik: Alanya Yabancılar Meclisi'ne üye olmak isteyen adaylar, her ay yapılan aylık Meclis toplantılarında kendilerini tanıtır, üyelik talebini ve neden üye olmak istediklerini açıklarlar. Yabancılar Meclisi üyeleri arasında yapılan oylamanın ardından aday, üye olarak kabul ya da reddedilir. İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği (RG: 09.10.2005-25961) ekinde bulunan "gönüllü kartı" her üye için doldurulur; böylece üyelik gerçekleşmiş olur. Yabancılar Meclisi'nin ilk toplantısında seçilen üyelerin büyük bir kısmı ile daha sonra eklenen yabancı dernek başkanlarının üyelikleri ve görevleri halen devam etmektedir.

Meclis üyelerinin ölümü, geri dönmek üzere Alanya'dan ayrılması gibi hallerde üyelik sona erer. Ayrıca, Alanya Yabancılar Meclisi'nin amaçlarına uygun olmayan davranışta bulunduğu tespit edilen üyeler, yapılan oylamada alınan ortak kararlar üyeliğinden çıkarılabilir (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

dd) Gündem ve Toplantı: Alanya Belediye binasında, ayda bir kez olmak üzere tüm üyelerin ve meclis başkanının katıldığı toplantılar düzenlenir. Toplantı gündemi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından belirlenir. Gündemde genellikle, Yabancılar Meclisi'nin organize ettiği ya da katıldığı kültür sanat etkinlikleri, Alanya'nın ve Yabancılar Meclisi'nin yurt dışında tanıtımı, yurt dışından çeşitli nedenlerle gelen yabancı konukların karşılanması ve misafir edilmesi gibi konuların yanı sıra, ilçede yaşayan yabancıların karşılaştığı sorunlar -sürücü belgesi veya ikamet tezkeresi alma, taşınmaz mal edinme, gümrük işlemleri, eğitim, toplu taşıma, yerli halkla iletişim, sağlık ve sosyal güvenlik, elektrik-su aboneliği, çevre temizliği gibi- ele alınır. İlçede yaşayan yabancıların dilek, öneri ve şikâyetlerini ilettikleri ofiste tutulan kayıtlar Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından toplantı gündemine taşınır. Herhangi bir konuda üyeler bilgilendirme ihtiyacında iseler, konunun uzmanları Meclis toplantısına davet edilerek bu ihtiyaç karşılanır (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

ee) Karar Alma: Ayda bir kez yapılan genel toplantılarda gündemdeki konular görüşülür, üyelerin gündeme taşımak istediği diğer konular tartışılır ve konu üyelerin oyuna sunulur. Oylama sonucu alınan kararlar kayda geçirilir. Sosyal, kültürel, sanatsal etkinlik düzenleme kararları konusunda üyeler arasında işbölümü yapılır ve iş takvimi hazırlanır. Kararlarla ilgili Alanya Belediyesi'nin yapacağı çalışmalar varsa Belediye'nin Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne gereği yapılmak üzere bilgi verilir. Alanya Yabancılar Meclisi'nde kararlar oy çokluğu ile alınır (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

ff) Uygulama: Haftanın iki günü (Pazartesi ve Perşembe) saat 10.00-12.00 arasında iki saat süreyle dönüşümlü olarak üyelerden bir veya ikisi, Alanya Belediye binasında bulunan ofiste görev almaktadır. Söz edilen gün ve saatlerde ofiste görevli personelin bulunacağına ilişkin duyuru, yabancı dilde yayın yapan yerel gazetelerde ilân edilir. Böylelikle yabancıların yazılı, sözlü ya da telefonla dilek, şikâyet ve önerilerini yetkililere iletmeleri sağlanır. İletiler, Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne bildirilir ve duruma göre ya konu Meclis gündemine taşınır ya da ilgili birimlerle iletişime geçilir ve sorunun çözümüne ilişkin çalışmalar yürütülür. Bu kapsamda farklı konularda farklı kurumlarla yazışmalar yapılmaktadır. Örneğin; yabancıların kısa süreli dış seyahatlerinde arabalarını Alanya'da teslim etmelerine ilişkin Alanya Emniyet Müdürlüğü'ne, sağlık sigortası için SGK'ya, yat limanına demirleyen tur teknelerinin denizi kirletmesini engellemek ve okul giriş çıkış

saatlerinde öğrencilerin can güvenliğini sağlamak için okul yakınlarına polis ya da uyarıcı levha konulmasına ilişkin talep Alanya Kaymakamlığı'na bildirilmiştir. Ayrıca bu ve benzeri birçok konularda, birçok kuruma Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından resmî yazı gönderilmiş ve sorunların çözümü sağlanmıştır (Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Faaliyet Raporu, 2010).

gg) Bazı Etkinlikler: Yabancılar Meclisi üyeleri ilçede yaşayan yabancılar ve Alanya halkı ile birlikte kültürel, sanatsal, bilimsel, siyasal, sosyal birçok alanda çeşitli etkinlikler düzenlemektedir. Düzenlenen bu etkinliklerle Yabancılar Meclisi hem yerel hem ulusal hem de uluslararası medyada yer almakta ve Alanya ilçesiyle birlikte Alanya Yabancılar Meclisi'nin çeşitli platformlarda tanınması sağlanmaktadır (Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Basın Bülteni, 2010)ⁱⁱ.

Geniş bir vizyona sahip Belediye Başkanının girişimiyle tamamen kendiliğinden gelişen bir usûl ve demokratik kaygılarla kurulan Alanya Yabancılar Meclisi 2004 yılından beri çalışmalarını başarı ile sürdürmektedir. İhtiyaç duyulan şehirlerimizde bu tür kuruluşların artırılmasının yararlı olacağı kanısındayız.

C. Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı

1. Anayasa

Türk pozitif hukukunda yabancıların oy kullanması konusundaki temel metin şüphesiz 1982 tarihli Anayasadır. Anayasada, siyasî haklar ve ödevler başlığı altında, seçme-seçilme, siyasî faaliyette bulunma, parti kurma, partilere girme ve ayrılma, kamu hizmetlerine girme, vatanî görev (askerlik), vergi hak ve ödevi, dilekçe hakkı gibi konular düzenlenmiştir.

Anayasanın seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma haklarını düzenleyen 67. maddesine göre, '*Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir.*' Türk doktrininde baskın görüşe göre Anayasa'da seçme seçilme hakkı sadece Türk vatandaşlarına tanınmıştır; yabancılar bu haklardan yararlanamazlar (Altuğ, 1968: 99; Çelikel/Gelgel, 2012: 278; Çiçekli, 2012: 163; Tekinalp, 1975: 34).

2. Yasal Düzenlemeler

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (RG: 11.04.2013-28615) 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilmiştir. Kanununun 42. maddesinde süresiz ikamet iznine ilişkin olarak şu hüküm yer almaktadır. *Türkiye'de kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izniyle kalmış olan ya da Göç Politikaları Kurulunun belirlediği şartlara uyan yabancılara, Bakanlığın onayıyla valilikler tarafından süresiz ikamet izni verilir.* Kanuna göre, süresiz ikamet izni bulunan yabancılar **seçme**

ve seçilme hakkı saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tâbi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanırlar. Görüldüğü gibi, Kanuna göre süresiz ikâmet izni olan yabancılar dahi seçme-seçilme hakkından yararlanamayacaklardır. Benzer şekilde, Siyasî Partiler Kanunu'nda (RG: 24.4.1983-18027), Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da (RG: 2.5.1961-10796), Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da (RG: 18.01.1984-18285) seçme ve/veya seçilme hakkı Türk vatandaşlarına bahsedilmiştir. Türk pozitif hukukunda yerel ve/veya genel seçimlerde seçme-seçilme hakkı Türk vatandaşlarına tanınmış bir haktır. Pek çok Avrupa ülkesinde yaygınlaşan yabancılar yerel seçimlerde seçme hakkının tanınması eğilimi Türk yabancılar hukuku açısından yasal değişiklikleri gerektirmektedir.

Belediye Kanunu'nun (RG: 13.07.2005-25874) 13. maddesine, göre, "**herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır...**". Görüldüğü gibi, Belediyeler Kanunu hemşehri statüsünün tanınmasında vatandaş-yabancı ayrımı yapmamış, genellik eşitlik ilkesini benimsemiştirⁱⁱⁱ. Hemşehri olabilmek için beldede ikamet etme koşulu yeterli olup, bu koşulu yerine getiren yabancılar belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmıştır. Bu hükmün Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi'ndeki yerleşik yabancı tanımı ile paralellik arz ettiğini görüyoruz. Nitekim Sözleşme'de de yerleşik yabancı olabilmek için ülkede yasal olarak bulunuyor olmak yeterli görülmektedir.

SONUÇ

Günümüzde küreselleşmenin ve teknolojinin etkisiyle ülkelerarası hareketlilik fazlaşmış, bunun sonucu olarak pek çok ülkede yabancı nüfus artış göstermeye başlamıştır. Bu durum ülkede yaşayan yerleşik yabancılar için yasal düzenleme yapma ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Nitekim bu gelişme milletlerarası sözleşmelere de yansımıştır. 1992 yılında imzaya açılan Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi yerleşik yabancıların kamu hayatına katılmasını sağlamaya çalışan düzenlemeler içermesi bakımından önemlidir. Nitekim yerleşik yabancılar yerel yönetimler tarafından alınan kararlarda ve günlük yaşamı ilgilendiren konularda -barınma, eğitim, yerel olanaklar, toplu taşıma araçları, kültür ve spor tesisleri gibi- kararlara katılabilmeli veya en azından etkileyebilmelidir. Dahası yerleşik yabancılar yaşadıkları toplumun yaşamı ve refahı için aktif rol oynayabilmelidir. Bu nedenle, özellikle gelişmiş demokrasilerde yerleşik

yabancıların karar alma sürecine katılmalarını sağlayan oluşumlar önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlere demokratik katılım modellerinden biri de Yabancılar Meclisi modelidir. Ülkemizde bu modelin yansımaları Alanya Yabancılar Meclisi oluşturmaktadır. Yabancı ülkelerdeki benzer uygulamalardan esinlenilerek, bölgede yaşayan yabancı nüfusun yoğunluğunun etkisi ve ihtiyaçlar göz önüne alınarak kurulan Meclis, kuruluş amacı doğrultusunda ve gönüllülük esası çerçevesinde çalışmalarına devam etmektedir. Alanya Yabancılar Meclisi ülkemizde ilk örnek olmasına rağmen sağlanan başarı takdire şayandır. Bu nedenle, uygulamanın geliştirilerek yaygınlaştırılması yerinde olacaktır. Ayrıca, Avrupa Konseyine üye Türkiye'nin, Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılması Sözleşmesi'ne taraf olma konusunu da değerlendirmesi yararlı olacaktır kanısındayız.

KAYNAKLAR

- ALTUĞ, Yılmaz (1968) *Yabancıların Hukuki Durumu*, İstanbul.
- AYDIN, Tuğba (2009) *Türk İdare Sisteminde Yerleşik Yabancılara Yönelik bir İdari Örgütlenme Modeli: Göçmen Ofisleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya,
- BOLAT, Nimet (2011) Sözlü görüşme, Alanya.
- ÇELİKEL, Aysel / GELGEL ÖZTEKİN, Günseli (2012) *Yabancılar Hukuku*, B. 18, İstanbul.
- ÇİÇEKLİ, Bülent (2012) *Yabancılar Hukuku*, B. 3, Seçkin Yayınları, Ankara.
- GÜL, Hüseyin / İPEK, Aydın (2006) *Avrupa Konseyi Felsefesinde Yabancılar*, Prof. Dr. Mehmet Ali Göktaş'a Armağan (Ed: Zerrin Toprak, Bilal Eryılmaz, Hüseyin Gül), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- GÜL, Hüseyin (2004) *Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılmalarına İlişkin Sözleşme*, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi (Ed: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), Birleşik Yayınları, İzmir.
- KÖŞGER, Selim / HAKTANKAÇMAZ, M. İlker (2011) Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar, *İdarecinin Sesi*, 50-53.
- LUND, Helene (Raportör-Danimarka) *Participation of Foreign Residents in Local Public Life – CG (7) 5 Part II*: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=900583&Site=CM> (Erişim tarihi: 10.06.2013).

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

GSIR, Sonia / MARTINIELLO, Marco (2004) *Local Consultative Bodies for Foreign Residents – A Handbook*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, Cedex.

TANRIBİLİR, Feriha Bilge (2000) Yabancıların Dernek Kurma Özgürlüğü, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1-2, 38-50

TEKİNALP, Gülören (1975) *Türk Yabancılar Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.

TIBURCIO, Carmen (2001) *The Human Rights of Aliens under Intentional and Comperative Law*, The Hague, Boston, London.

TOPRAK, Zerrin (2008) *Yerel Yönetimler*, B. 7, İzmir.

TOPRAK, Zerrin (2009) Yabancı Emekli Yerleşiklerin Yerelde Kamusal Hayata Katılım İstekliliği ve Yerel Halkla İlişkileri (Antalya İçin Bir Yaklaşım), *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.7, S.2, 99-137.

TOPRAK Zerrin/KARAKURT, Ahu (2009) Türkiye’de Yabancı Mezarlıkları ve Küresel İlişkiler Ağında Stratejik Gelişmeler: İzmir İçin Bir Yaklaşım, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 7. S. 1, 73-99.

YONTAR, İbrahim Güray (2012) *Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları*, Seçkin Yayınları, Ankara.

ÖZTÜRK Yılmaz, Necla (2007) 5543 Sayılı İskân Kanunu Hükümleri Uyarınca Türk Vatandaşlığının Kazanılması, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 68, 241-264.

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Faaliyet Raporu (2010), Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Antalya.

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Basın Bülteni (2010) Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Antalya.

Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK) TÜBİTAK’ın Katkılarıyla: “*Yerleşik Yabancıların Türk Toplumuna Entegrasyonu*”, Eylül 2008, <http://www.usak.org.tr//dosyalar/rapor/0PDO9qYBlcxEANhUqyqCcVtZLBFEXp.pdf>.

Explanatory Report of Convention On The Participation Of Foreigners in Public Life at Local Level: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>.

Convention On The Participation Of Foreigners in Public Life at Local Level: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

ⁱ Sözleşme Eylül 2011 tarihi itibarıyla sekiz ülke tarafından onaylanmıştır. Bu ülkeler; Arnavutluk, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç, İtalya, İzlanda ve Norveç'tir. Bununla birlikte Sözleşme, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Litvanya, Slovenya tarafından da imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

ⁱⁱ Bu etkinliklerden bazıları şunlardır:

- Yabancılar Meclisi tarafından hazırlanan ve Alanya'da yaşayan yabancı ülke vatandaşlarının yaşamlarını kolaylaştırıcı pratik bilgilerin bulunduğu "Was, Wie, Wo in Antalya" adlı kitapçık 5000 adet bastırılmış ve dağıtımına başlanmıştır.
- Her yıl Mayıs ayının son haftasında düzenlenen Kültür ve Sanat Festivali'nde stant kurularak hem tanıtım faaliyetlerinde bulunmuş hem de anketler düzenleyerek bilgi edinmeye çalışılmıştır.
- İlçedeki ilkokul öğrencilerinin trafik bilincini geliştirmek amacıyla, Finlandiyalı bir üyenin ülkesinden getirdiği reflektörler (2500 adet) Milli Eğitim Müdürlüğü ile işbirliği yapılarak Hayate Hanım İlköğretim Okulu'nda öğrencilere tanıtılmış ve dağıtılmıştır. Reflektörlerin bir kısmı da belediyenin öğrenciler için kurduğu trafik eğitim pistine gelen çocuklara dağıtılmıştır.
- Toplu taşıma araçlarının güzergâhlarının ilçede yaşayan yabancılar tarafından kolaylıkla anlaşılabilmesi için güzergâhların numaralandırması fikri Meclise sunulmuş ve Belediye ile Halk Otobüsleri Kooperatifi tarafından yapılan ortak çalışma ile kentte bulunan 10 değişik halk otobüsü güzergâhı numaralandırılmıştır. Alanya şehir haritası üzerinde numaralandırılmış güzergâhları gösteren harita eklenmiştir.
- İlçede yaşayan yabancı ülke vatandaşlarının Yabancılar Meclisi'ne daha kolay ulaşabilmeleri için bir e posta adresi alınmıştır. Buraya gelen e-postalar yanıtlanmaktadır: Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Basın Bülteni, Antalya, Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 19 Aralık 2010.

ⁱⁱⁱ 1930 tarihli Mülga Belediye Kanun m. 13'e göre, hemşeri olabilmek için Türk vatandaşı olmak koşulu aranmaktaydı. Maddeye göre, "**Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir**".

THE EFFECT OF ENVIRONMENTAL POLICY INTEGRATION (EPI) ON THE EU AND TURKEY’S ADMINISTRATIVE SYSTEM IN NATURE PROTECTION POLICY

ÇEVRE POLİTİKASININ BÜTÜNLEŞMESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ VE TÜRKİYE’NİN İDARİ SİSTEMİNDE DOĞA KORUMA POLİTİKASI

Dr. Feza Sencer ÇÖRTOĞLU¹

ÖZET

Çevre Politikasının Bütünleşmesi (ÇPB) Avrupa Birliği’nin (AB) çevre politikası içerisinde önemli bir kavram haline gelmiştir. Bununla birlikte, ÇPB’nin uygulanması hem AB hem de üye ülkelerde özellikle doğa koruma politikası içerisinde yetersiz görünmektedir. AB, üye ülkelerin idari sistemlerini gerekli reformlar konusunda zorlasa da, henüz bir idari sistem modeli ortaya koyamamıştır. Buna koşut olarak; kimi iyi uygulamalardan yararlanan Türkiye de, ÇPB’yi uygulamak üzere idari sisteminde çeşitli değişiklikler yapmak zorundadır. Bu yüzden, ilk olarak Türkiye kendi mevcut idari sistemini gözden geçirmeli, gerekli reformları yapmalı ve ÇPB ile ilgili norm ve uygulamaları kendi idari sistemine içselleştirmelidir.

Anahtar Kelimeler: *Çevre Politikasının Bütünleşmesi, AB ve Türkiye’de Doğa Koruma Politikası, Siyasal Süreç.*

ABSTRACT

Environmental Policy Integration (EPI) has become one of the important concepts in the EU Environmental Policy. However, the implementation of EPI in both the EU and the member states seems to be insufficient especially in the EU Nature Protection Policy. Although the EU urges member states’ administrative systems to make necessary reforms, the EU has not been able to put any model administrative system. Accordingly, Turkey has to make changes within its administrative system to implement EPI properly though Turkey can only benefit from some best practices. Therefore, Turkey should initially examine its existing administrative system and make necessary reforms and then internalize norms and practices relating to EPI in its administrative system.

Key Words: *Environmental Policy Integration (EPI) , The European Union and Turkey’s Nature Protection Policy, Policy Process.*

¹ Uzman, Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM)

INTRODUCTION

Environmental Policy Integration (EPI) has become an important policy concept for the EU simultaneously with the EU's evolution as a complex multilayered governance system along with its central institutions, mainly the Council, the Parliament, the Commission and the Judicial Court, and for the currently 27 member states with their different administrative structures. When the EU has evolved as a complex multilayered supranational governance system, the implementation problems of the EU Policies gained another dimension because now the ineffective implementation of the EU policies was challenging the legitimacy of its supranational structure. Within that context, environmental policy has also become one of the core policy areas of the EU in line with the evolution of EU as supranational actor since the Single European Act (SEA). After the SEA, the implementation of EU Environmental Policy has got a privileged priority within that multilayered governance system. However, among various implementation problems of the EU Policies, the inefficient application of EPI had a crucial role in the failure of the EU Nature and Biodiversity Protection Policy.

One of the core elements of the EU Environmental Policy, namely the 'sustainable development' concept involves environmental, economic and social dimensions and aims mainly at preventing environmental degradation and resource consumption in economic growth. In addition to those dimensions, from the administrative point of view, implementation of the EU sustainable development policy heavily relies on the integration of environmental concerns into other policies of the EU.

However, it is a generally shared view that the protection of the delicate balance among these dimensions is very difficult although the EPI is crucial for the implementation of the EU Environmental Policy, as the commitment of the EU's political leadership to environmental integration remains volatile, especially during difficult economic times (Wallace, Pollack and Young, 2010: 325). This is why the existing economic crises of the EU have brought about many concerns among the environmentalists for the protection of the delicate balance between economic growth and environmental degradation in member states especially the ones that are experiencing the recent economic crises more intensively.

Even though EPI remains an objective in EU, nowadays it is largely organized and implemented through the delivery of climate change policies. The comprehensive new package of climate and energy policies adopted by the EU in late 2008 requires unprecedented degrees of coordination between the environment, transport, agriculture and energy sectors (Cini and Borrogon, 2010: 369). However, the objective of EPI is not only prominent for EU Climate Change Policy but also for other EU Environmental Policy realms especially for the implementation of EU

Nature Protection Policy. The importance of EPI for EU Nature Policy can easily be seen in all relevant studies examining this policy area. There is also need to bear in mind that comparatively better performance indicators of EU Climate Policy do not clearly verify that EU has managed to reconcile EPI in that policy area. Regarding to performance measurement, the comparison between climate change and biodiversity is difficult because they have different characteristics. As Convery says (2010: 2-3), in climate change, performance is measured mainly by emissions, expressed in tonnes of CO₂ equivalent. Biodiversity loss, in contrast, has many facets with various estimates of species loss, fragmentation and loss of habitat, reported at different times and relating to different countries and regions. Therefore, it can easily be claimed that the implementation of EPI in Nature Protection Policy has a more complex structure and the administrative system has to deal with more complicated problems.

The insufficient implementation of EPI in EU and its member states and thereby the failure of EU Nature Protection Policy is not only European administrative system's failure but also the failure of Turkish administrative system. Within the EU membership process, as Turkey is still continuing to adopt the EU environmental acquis including nature protection and biological diversity into Turkish legal system, the transposition by itself is not enough without proper administrative system that has to implement them. In that respect, there is also a need to develop an administrative system that can facilitate the integration of environmental policy into other sectors. This requirement has emerged not only from the EU harmonisation process but from the need for an administrative reform which was considered necessary prior to this process, i.e. before the start of membership negotiation process in 2005. However, this necessity has gained impetus with the EU membership process. It can be argued that although the EU Nature Protection Policy requires the effective implementation of EPI in member states and in Turkey, there is still no unique administrative system that can be put as a model for the successful implementation in EU. That is why Turkey's administrative system should design its implementation structure of EPI by considering both some best practises in some member states' administrative systems mainly by considering its own administrative features and then internalize the norms and practices relating to EPI within its administrative system.

1. THE FAILURE OF THE EU NATURE AND BIODIVERSITY PROTECTION POLICY

In EU, it is evident that while there is a wide scope of legal legislation on nature protection and biodiversity, the loss in habitats and species is still going on with large numbers. According to the EU (EEA Technical Report,

2010: 9), 25% of marine mammals and 15% of terrestrial mammals, 22% of amphibians, 21% of reptiles, 16 % of dragonflies, 12 % of birds and 7 % of butterflies in particular are under the threat of extinction at Europe. In addition to these loses, according to bio geographical assessments, only 17 % of European habitats and species seem to have ‘favourable’ condition, while 65% of habitats and 52% of species seem to have ‘unfavourable’ conservation status. Moreover, areas of extensive agriculture, grasslands and wetlands are continuing to decline across Europe.

The failure in EU Nature and Biodiversity Protection Policy is also underlined by other EU official reports. According to the ‘Assessing Biodiversity in Europe’ Report (EEA, 2010: 5), Europe could not meet its 2010 targets in its Nature and Biodiversity Policy because of the “gaps in policy implementation and integration, a lack of political will, insufficient financing and communication, the absence of quantifiable targets and inadequate knowledge and monitoring of biodiversity in Europe”. Since the EU acknowledges the inefficiency of Environmental Policy Integration (EPI) in other relevant sectors as one of the crucial reasons for the failure of policy, in the same report states that “a more integrated approach for biodiversity management across sectors would be an important step” for the success of the EU Nature and Biodiversity Policy (EEA, 2010: 7).

In addition, Council of the European Union (European Council, 2011: 2) has pronounced that ‘EU Biodiversity strategy to 2020’ brings the attention to the obstacles that have prevented the achievement of EU 2012 targets on nature and biodiversity protection. These obstacles are listed as “insufficient sectoral integration across EU Policies in particular in the areas of agriculture, fisheries, water, climate and energy and other policies such as forestry”.

Previously, the European Commission adopted the Communication on ‘Halting Biodiversity Loss by 2010’ (COM/2006/0216 final) in 2006 to highlight the importance of biodiversity protection as a vital element of sustainable development and set out a detailed ‘EU Biodiversity Action Plan’ to achieve this aim. The main reason for introducing the EU Biodiversity Action Plan (BAP) was to combat with the implementation problems of the biodiversity concerns with other sectoral policies in an unified way. To achieve the 2010 target, the integration of biodiversity policy area into other policy areas was also considered to be an essential task to guarantee success (Commission, 2012). Although the EU Biodiversity Action Plan (BAP) was introduced to cope with the integration problems of biodiversity policy, in the assessment of this plan, it is stated that the main target of BAP, which is the integration of biodiversity into relevant sectors, is “hampered by the fragmentation of departmental responsibilities at EC and national level” (Commission, 2010: 9). In the same manner, Biodiversity

Action Plan's Midterm Report² stated that "integration of biodiversity considerations into other sectoral policies remains a key challenge" (Commission, 2008: 12). It is concluded that the failure of the integration of Biodiversity Policy in BAP is due to the focusing on the existing instruments rather than the development of new instruments for the integration (Commission, 2010: 16). Consequently, it is recommended that while developing the post-2010 BAP strategy, there is a need to examine institutional structures to develop horizontal integration at the member state and EU level (Commission, 2010: 44).

Therefore, EU accepts that one of the most important reasons for the failure in EU Nature Protection Policy is the inefficiency of EU and the member states to integrate environmental policy sector to another relevant sectors and that problem will continue unless the member states' adopt their institutional structure and develop new instruments for effective integration. It is evident that EU gives the main responsibility to member states in order to make reforms in their administrative structures.

2. THE BACKGROUND OF THE ENVIRONMENTAL POLICY INTEGRATION IN THE EU

When the 'Sustainable Development' (SD) concept has been for the first time introduced in 'Brundtland Report' (Our Common Future, 1987: 8-9) in 1987, it was declared that "sustainable development can only be pursued if population size and growth are in a harmony with the changing potential of the ecosystem". In order to accomplish the goal of sustainable development, it was also stated that "the global environment/development challenges pose problems for institutions that were established on the basis of narrow preoccupations and compartmentalized concerns". This statement was also emphasizing for the first time the necessity for integrating environmental concerns into other sectoral concerns.

In the European Union context, the 'sustainable development' principle has become salient for EU Environmental policy in 1997 and took part in the basic legal text, i.e. the Amsterdam Treaty. In that treaty, the sustainable development principle was put as one of the EU's objectives in Article 2 as "...to promote economic and social progress and a high level of employment and to achieve balanced and sustainable development...". Article 6 of Amsterdam Treat stated that "environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of... Community

² The European Commission adopted the Communication as 'Halting Biodiversity Loss by 2010 and Beyond' in May, 2006 and set out a detailed Biodiversity Action Plan to achieve this target. In December 2008, The Action Plan's midterm report was published to provide a comprehensive assessment of the Plan.

policies and activities..... in particular with a view to promoting sustainable development” (Amsterdam Treaty, 1997).

As the emphasis on EPI as an article in Amsterdam Treaty was not sufficient to apply it in policy arena without giving practical application to implement it, the European Council Meeting in Cardiff in June 1998, so called ‘Cardiff Process’, was an attempt to introduce some means for EPI to integrate the environment into other policy areas. As an instrument for EPI, the ‘Environmental Impact Analysis’ (EIA) was introduced by the Council so that “major policy proposals by the Commission should be accompanied by its appraisal of their environmental impact”. In addition to this, the European Council has also invited the relevant bodies of the Council to establish strategies for environmental integration and monitor integration progress by setting up guidelines and indicators in policy areas in transport, energy and agriculture (Cardiff, 1998: 12-13). Most configurations of the council (e.g. agriculture) were invited to develop an environmental integration strategy, and member governments were supposed to exchange ‘best practice’ models as well.

In Cardiff, the Commission has also set out guidelines to enable the environmental dimension to be integrated into other policies including “integrating the environment into all activities by Community institutions, a review of existing institutions, introduction of strategies for action in key areas, definition of priority actions and mechanisms for monitoring implementation”. Moreover, the Commission proposed a gradual approach based on two priority objectives: Agenda 2000 and Climate Change (Cardiff,1998).

The Lisbon Process (2000) can be given as another important milestone for the implementation of EPI since the Lisbon Process like the other policy areas has put the ‘Open Method of Coordination’ (OMC) for the implementation of environmental dimension. The OMC can be defined as a non-legislative approach for the policy process based on informational instruments such as disseminating best practices among member states and social pressure created on member states like naming and shaming. It also includes setting short, medium, and long term policy guidelines, establishing performance indicators and benchmarks translating targets from the European to national and regional levels, and periodic monitoring, per review and evaluation. (Homeyer, 2005: 61).

Since there is a strong need to put EPI for the environment policy in a more practical way, the Cardiff Process has been complemented by the adoption of the ‘EU Sustainable Development Strategy’ (SDS) in 2001 (amended in 2005). It was stated that the process of integration of environmental concerns in sectoral policies initiated by the Cardiff Process

must continue and provide an environmental perspective to the EU SDS Strategy. In addition, the sectoral environmental integration strategies should be in a harmony with the specific objectives of the SDS Strategy (SDS, 2001: 14).

EU 6th Environmental Action Plan (EAP) covering the period of 2002-2012 can be shown as another attempt to implement EPI effectively in EU Policy Process. 6th EAP tried to renew efforts to integrate environmental concerns into other policy areas and for developing policy in a new way, focusing on crosscutting themes rather than specific pollutants (Diran, 2010: 455). The 6th EAP proposed the integration of environmental objectives into the early phases of the different sectoral processes and an ability to assess and make informed decisions. It can be safely claimed that as Nugent (2010: 347) says the integration of environmental concerns into other policy areas are supposed to be deepened in the Seventh Environmental Action Programme.

In Lisbon Treaty (2009), there is another reemphasis on sustainable development and EPI as a core objective of EU Policy after the Amsterdam Treaty. The New Treaty once again requires that environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities in particular with a view to promoting sustainable development (Article 11).

3. THE ENVIRONMENTAL POLICY INTEGRATION IN THE EU POLICY PROCESS

Environmental Policy Integration (EPI) has originated from Sustainable Development (SD) concept. SD has granted prior position to environmental objectives while it aimed to balance economic and social concerns. In that process, EPI tries to ensure that "the long term carrying capacity of nature becomes a principal societal objective". Thus, all the decisions should give priority to environment and all the sectoral policies should be assessed in terms of their impact on the ecosystems (Jordan and Lenschow, 2010: 148). Therefore, the EPI is regarded as a key strategy to reach to sustainable development in addition to its acceptance as a process to ensure that environmental issues are fully taken into account in determining and/or implementing sectoral policies.

A major goal of EPI is to change the administrative authorities' traditional method of taking decisions and to integrate environmental considerations into the decision making process. Hence the EPI process should open the decision making system and make it more transparent and subject to inspection (Weerdt, Assche, Devuyt, 1996: 305). This is why the

introduction of Open Method of Coordination (OMC) with the Lisbon Process is significant for EPI.

EPI as a policy principle needs to be implemented in practice. However, when the everyday practices are examined, it is easily seen that policy integration is such a complex issue that there are few best practices that can be easily shared. In this situation “the structure of the prevailing political system (institutions), the political context (politics) and the social, legal and administrative tradition of a polity (cognitive predispositions)” (Jordan and Lenschow, 2010: 150) can help us to understand the relevant dynamics for effective EPI.

From an institutional perspective, EPI requires a multi-sectoral and multi-level coordination but this situation brings about a challenge since traditional administrative systems organize their governance activities into sectoral ministries and decentralised agencies. Moreover, there are only few examples that can be given for the coordination units of the traditional administrative systems including establishment of green cabinets, powerful central ministry or council for sustainable development. In terms of administrative tasks in EU Policy Process, sectoral Directorate Generals (DG) in the Commission and sectoral Ministries at the member states need to give special attention during the policy formulation either in supranational level or national level. However, all these sectoral administrative units have their own objectives and it can easily be assumed that it is so difficult to give environmental objectives an equal status with other sectoral objectives. As a result, there is a need for the monitoring of the DG Environment (at EU level) to ensure that other units incorporate environmental interest into their own objectives as well. At the national level, officials of the environmental ministries should also observe other sectoral ministries so as to ensure their focus on the environment and to enable greater cooperation at different administrative levels (Schout and Jordan, 2008: 964).

As Sgobbi (2010: 13-14) expresses, it is widely accepted that the implementation of EPI requires changes in institutions and decision-making processes. There are two main approaches can be employed to analyse these changes; top-down and bottom-up approaches. Top down approach can be summarized as an established strategic framework as a result of environmental concerns that lead to establishment of policy documents and then to provide the necessary incentives for all administrative organisations to follow them. In contrast, bottom-up approach focuses on guiding administrative units in their efforts to integrate environmental issues both in planning and implementation in their daily transactions. Bottom up approaches are usually implemented through informal communication,

training, exchanges of good practices, committees, task forces, guide lines and rules.

Top down and bottom up approaches in EPI are commonly known as vertical and horizontal environmental policy integration that has been introduced by Lafferty and Hovden. For them (Lafferty and Hovden, 2003: 12-13), vertical environmental policy integration (VEPI) refers to the “extent to which a particular governmental sector has adopted and sought to implement environmental objectives as central in the portfolio of objectives that the governmental body continuously pursues”. VEPI has some specific features including formulation of a sectoral environmental action plan, application of both environmental impact assessment and strategic environmental assessment for all sectoral decisions, timetables and indicator based targets implemented in action plans.

Lafferty & Hovden defines horizontal environmental policy integration (HEPI) as “the extent to which a central authority has developed a comprehensive cross-sectoral strategy for EPI”. This central authority can be either the government (cabinet etc) itself or a particular body (commission etc). HEPI could include the existence of a long term sustainable development strategy, the existence of a central authority specifically entrusted with the supervision, coordination and implementation of the integration process, clear designations of the sectoral responsibility for overarching goals, timetables and targets for environmental policy, periodic reporting of progress with respect to targets at both the central and sectoral levels, an active and monitored usage of EIA and SEA for all governmental policies (Lafferty and Hovden, 2003: 14-15).

Vertical integration concerns the extent to which sectoral policies address environmental concerns in their strategies and implementation of the activities. On the other hand horizontal integration refers to the extent to which there exists cross sectoral strategies and mechanisms to coordinate and foster cooperation among institutions. Hence, for instance, energy policy clearly needs to integrate environmental concerns (vertical integration), but it will also affect to a significant extent agricultural practices of biofuels (horizontal integration) so the coordination between the energy and agriculture sector is needed as well (Sgobbi, 2010:33).

Although the ultimate objective of institutional analysis should address the inefficiencies in the current administrative systems, to identify best practices and to foster policy coordination, it is difficult to propose an idea about which system is more effective for the implementation of EPI. There are mainly two opposing views about which form of institutional policy making is more convenient for the implementation of EPI. According to the first view, “strong and centralised bureaucracies are needed for the successful

implementation of sustainable development strategies” because “complex problems require a high level of coordination and cooperation among different institutional actors” so a strong central state is considered to be more favourable (Sgobbi, 2010: 18-19). In contrast according to the second view, there is a need to have a “generalised tendency to associate a more effective promotion of EPI to new governance models, based on integration, participation and devolution of powers” so the supporters of the second view are in favour of a more decentralised institutional systems. However, there are not many studies on comparing progress about EPI among the countries in terms of the institutional effectiveness of EPI in improving the environment. In addition, given the variation among the countries in terms of size, political structure, and geographical condition and so on, there is no model structure which suits all the countries (Sgobbi, 2010: 26-29).

The overall aim of the implementation of EPI is to ensure that all departments and institutions contribute to environmental protection and to achieve sustainable development. Ministerial structures alone are not a sufficient determinant for integration, but assessment must be supported with an analysis of inter-ministerial relations. (Sgobbi, 2010: 32). In that respect, comparing horizontal fragmentation, all political systems have more or less ministerial fragmentation. In that case, Germany can be given as a good example of a high level of ministerial independence. Coordination from a vertical perspective, more federal systems, including Germany, USA and Australia as well as the EU, have encountered significant institutional obstacles to implement EPI. (Jordan and Lenschow, 2010: 151-152). So it is so difficult to claim which institutional structure is more suitable for effective implementation of EPI.

About the present institutional structure for EPI in Sweden, Sörderberg's (2011: 539) study asserts that multi-sector EPI benefits from institutional arrangements which allow for a) open actor access to policy making b) use of environment-related knowledge c) monitoring mechanisms such as concrete policy goals and/or policy measures d) both environment-sectoral and intersectoral coordination.

There are also not many analyses on the effectiveness of EPI instruments. There is some knowledge on the performance of policy appraisals and Strategic Environmental Analysis (SEA). It is believed that procedural EPI instruments (for example SEA, policy appraisal) have generated some benefits for EPI in creating new administrative opportunities to green sectors, facilitating longer term processes of policy learning and improving the legitimacy of policy interventions by increasing transparency and public participation (Jordan and Lenschow, 2010: 155).

Each EPI instrument has different entry points into the policy process. Thus, while some instruments seek to change the configuration of actors, others aim to influence the agenda setting process, mobilize new knowledge, improve the coordination between sectors and issues, influence the distribution of resources during decision making and implementation, or create new opportunities for evaluation and monitoring (Jacob, Volkery and Lenschow, 2008: 39). In that situation, there is a tendency to use instruments based on information gathering and issue raising; few countries, on the other hand, make use of approaches that aim to redistribute resources or that significantly empower environmental departments in the decision making process. Furthermore most countries prefer instruments that add to the existing institutions rather than intervening and changing existing institutions. The UK, Canada, Norway and the Netherlands are the most active when it comes to introducing to more operational EPI instruments. Nearly all countries have introduced general strategic approaches such as sustainability strategies or environmental plans, and the majority of countries have introduced constitutional provisions, interdepartmental working groups and independent bodies for advising and evaluation (Jacob, Volkery and Lenschow, 2008: 39).

In fact, the effectiveness of EPI can only be assessed in terms of the outcomes of the processes that assist integration although it is difficult to quantify these processes. Thus, the successful EPI requires that environmental protection is a key objective of policy appraisal, design and implementation together with consideration of the socio-economic needs of development (Sgobbi, 2010: 36).

4. THE EU ACCESSION PROCESS AND TURKEY'S NATURE PROTECTION PROCESS

EU Environmental Policy in general and EU Nature Protection Policy in special require Turkey to adopt EPI into its administrative system without giving much reference to how to do it. Turkey needs to implement EPI effectively but there is no model for how to implement EPI in what kind of institutional structure. It is certain that Turkey needs to change some elements in its administrative structure but there is no clear EU guidance for how to do that.

This was also the case during the Eastern enlargement of EU. Although the membership to EU can be seen very beneficial for some member states to strengthen their implementation of EPI, for the accession countries, there was no common tool that EU served for the EPI Process success. Probably, CEE accession countries could also use some of the experience and organisational structures created to facilitate EU accession to promote

sustainable development for EPI. The accession process for the CEE accession countries has led to the formation of entirely new intra and inter sectoral structures (Homeyer, 2005: 70). In addition to institutionalisation problems relating to EPI, another important problem would be given as “internalisation of the norms and practices of sustainable development into the administrative practices and decision making routines of non-environmental sectors and actors” (Homeyer, 2005: 71).

According to Sgobbi (2010: 30-31), the common problems which are often encountered by governmental institutions can be listed as lack of information exchange, insufficient capacity to handle environmental information, high transaction and coordination costs. Effective EPI requires commitment, strategic vision and a clear division of responsibilities among institutions. Effective and transparent communication channels are also needed to enable cooperation among institutions and flow of information and knowledge. Several institutional conditions may help in fostering EPI and their feasibility and effectiveness will depend on country-specific conditions such as the prevailing culture, the interest of the general public and so on.

In that respect, it can be argued that Turkey should formulate two main prerequisites necessary for implementing the EPI in Turkey. Initially, Turkey needs to establish new coordination mechanisms or modify the existing administrative mechanisms to enable environment to integrate with other relevant sectors and then to stimulate for internalization of norms and practices relating to EPI within the administrative system.

The results of the field study (Çörtoğlu, 2009) conducted by the author in the Ministry of Environment and Forestry shows that there are some problems in the policy process of Turkey’s Nature Protection Policy in terms of policy context, policy style and policy structure (Table 1). In terms of policy context (Table 2), from the point of overall objectives of Turkish Nature Protection Policy, there are some problems for establishing a general protection strategy and determining national priorities for biological diversity in Turkey. This problem would be solved with the new ‘Nature Protection Law’ which is currently debated in the Turkish National Assembly. However, the main problem relating to nature protection in policy context is that in protected areas, there are no common protection objectives of the environmental sector with the relevant sector. The lack of developing common protection policies with other policy sectors constitutes another problem for the Turkish Nature Protection Policy. As a result, there is a lack of integrated approach with other policy sectors and this situation generates a clash in responsibilities with other state institutions in policy process.

It can be argued that the new 'Nature Protection Law' would not be the only answer for establishing an integrated approach with the relevant sectors so there would be a need for overall comprehensive regulation in Turkey which governs the relations with different sectors and enables an integrated approach in terms of policy context. Comprehensive regulation would lead to changes in administrative structures on decision making processes that can facilitate EPI.

Another problem for policy context which has been found in the field research is that there is a lack of harmony between the Turkish Nature Protection legislation and other regulations of relevant sectors. According to the field study, the regulations relating to the incentives for tourism and exploitation of forests do not comply with the nature protection legislation. This problem also hampers the environmental policy integration and again call for harmonization need in policy context. As Weber and Driessen (2010: 1124) puts in contextual level, the solution for this problem can only be solved by unified paradigms, norms and values.

Another result obtained in field study, in terms of policy context is the lack of clear definitions of concepts that are important for the application of general objectives appear as another problem for Turkish Nature Protection Policy. 'Sustainability' and 'in situ protection of biological diversity' are some examples for these inadequate interpretations of concepts which are vital for the definition of general objectives. In that respect, the vague conceptualisation of 'sustainable development' in policy context has also made EPI more difficult to implement for the administrative structure. Therefore, like some other important concepts, the sustainable development and EPI concepts require a practical meaning in policy context for effective implementation in nature protection.

Application to Existing Legislation is the most problematical area in policy context for Turkish Nature Protection Policy. Existing legislation on nature protection lacks some of the important legal conditions. Among these, implementation of Environmental Impact Assessment (EIA) process can be shown as a proof of that problem. EIA is one of the most vital instruments for the EPI in nature protection but its inadequate implementation in Turkey such as lack of participation of local people to the EAI process, is allowing only limited examination of current biological diversity conditions in projects would be given as a proof for the need for developing better legal base of EIA process for EPI implementation. Another important instrument for EPI, namely, the Strategic Environmental Assessment (SEA) is still under transposition phase for Turkish Environmental Policy.

The legislation preparation mechanism is also a problematical area in policy context. Technical and scientific incapability are causing some

difficulties for the preparation of nature protection regulations. For instance, for neither protected areas nor species there does not exist enough scientific information. So many regulations lack scientific base. This problem also negatively affects the regulations relating to EPI. The EPI process would not have any scientific support during the policy formulation. Therefore, this situation would put it in a vulnerable position against some other sectors that have more concrete evidences.

The problems in policy context negatively affect the establishment of laws, regulations and strategies which are very critical for top-down approach to implement EPI in nature protection policy.

Another aspect of nature protection policy is the policy style within the policy process (Table 3). Policy style covers the relations of state institutions with other actors like environmental groups. The state institutions' tendency to impose decisions or reach consensus with these actors form the policy style. In other words, policy style involves standard operating procedures for making and implementing policies. The policy style also covers the procedures and rules on stakeholder involvement.

In Turkey's Nature Protection Policy, there seem to be a problem between central government institutions and local governments. Central government does not rely on local governments for implementation of nature protection policy. Actually, central government accuses local governments for not taking necessary actions because of their patronage relations or ignorance of common good in small areas. This situation leads to impose decisions on local governments rather than taking decisions with a consensus.

In policy style, civil society relations with the central administration are the most problematical area in a way that civil society organisations can not sufficiently take part in nature protection policy implementation because of some difficulties. For instance, the lack of participation mechanisms for the local groups in the protection activities in special protected areas or the insufficiency of cooperation between voluntary groups and state institutions for the nature protection activities can be given as examples for this problem. These problems are mainly related to participation principle and the inadequate participation of local and civil society groups affects the implementation of nature protection negatively.

As regards to EPI, the relations of central government with local governments and civil society are also crucial for the implementation of EPI. Initially, for the bottom-up initiatives that have been mentioned above, it is crucial for the society to acquire some initiatives for the EPI. Not only should central government impose EPI for the nature protection but also local governments and civil society organisations have to contribute

initiatives from below. There should be a mutual relationship between central government and other actors for effective implementation of EPI.

Another element for policy style is the public support to EPI implementation. Local governments and civil society organisations should show their positive interest for the integration otherwise the central government could not be capable of implementing policy in lower level. This is also a motivation issue in which highly costly initiatives of central government should be backed up by the society to address integration.

The need for public support should be completed by the central government by improving the transparency and accountability. Civil society organisations should reach necessary information of central and local governments relating to EPI and evaluate the policy process.

In terms of policy structure (Table 4) which is the third component of policy process, it can be seen from the field research that there is not only almost no relationship among state institutions but there is also lack of coordination among them in nature protection. Especially, in some 'Special Protected Areas', sometimes there are two or three state institutions responsible for the administration of these areas. However, the effective protection cannot be ensured among the relevant institutions because they all have different approaches of protection and there is coordination problem among institutions for the proclamation of special protection areas. Different institutions proclaim these protected areas without any coordination among themselves. As Weber & Driessen (2010:1124) addresses, the communication structures are important within and between (sectoral) institutions for the effective EPI implementation.

CONCLUSION

In European Union, even though there is a comprehensive legislation on Nature Protection Policy, it is evident that EU is still far from implementing this legislation effectively. One of the reasons for the failure of Nature Protection Policy is the insufficient implementation of Environmental Policy Integration (EPI) in both EU supranational structure and member states. Therefore, EU continuously urges member states to make reforms in their administrative systems and to develop new instruments in order to facilitate the effective implementation of EPI. However, it is difficult to propose an administrative system which is more favourable for EPI implementation. That is why EU could not provide any model neither for member states nor for candidate countries.

When Turkey's existing problems regarding Nature Protection Policy are examined, it can easily be seen that prior to EU membership, there are

some important problems relating to EPI implementation. Therefore, not only the EU membership process but actually existing nature protection implementation problems urge Turkey to make reforms in its administrative system. However, Turkey has to make these reforms in its administrative system mainly by considering its own administrative features and then to internalize the norms and practices relating to EPI within its administrative system.

BIBLIOGRAPHY

CARDIFF EUROPEAN COUNCIL (1998) *Presidency Conclusions*, 15 and 16 June 1998, SN 150/1/98/REV1.

CINI, M. and PEREZ, N. (2010) *European Union Politics*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2006) *Halting the Loss of Biodiversity by 2010 and Beyond-Sustaining Ecosystem Services for Human Well-Being*, COM (2006) 216 final, Brussels.

CONVERY, F.J. (2010) Insights from Environmental Economics in the Integration of Environmental Policy into Decision-Making / Gorla, A., Sgobbi, A. and Homeyer, I. (Eds) In *Governance for the Environment: A Comparative Analysis of Environmental Policy Integration*, The Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Series, Edward Elgar, Cheltenham, 1-8.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2011) *EU Biodiversity Strategy to 2020*, Council Conclusions, Luxembourg, 21 June 2011.

ÇÖRTOĞLU, F.S. (2009) *Nature Protection and Biological Diversity in Turkey within the Context of Europeanization*, Ankara University European Union Research Center Series: 34, Ankara University, Ankara.

DG Environment main webpage-
(http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/index_en.htm)

DIRAN, D. (2010) *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, 4th Edition, Palgrave Macmillan, Hampshire.

EUROPEAN COMMISSION (1998) *Partnership for Integration: A Strategy for Integrating Environment into EU Policies*, COM (1998) 333 Final, Cardiff-Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2001) *The Sixth Environment Action Programme*, COM/2001/0031 final.

EUROPEAN COMMISSION (2001) *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*, COM (2001) 264 Final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2005) *On the Review of the Sustainable Development Strategy: A Platform for Action*, COM (2005) 658 Final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2010) *Biodiversity Knowledge Base: Assessment of the EU Biodiversity Action Plan as a Tool for Implementing Biodiversity Policy*, Service Contract no: 09/543261/B2.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2010), *Assessing Biodiversity in Europe-the 2010 Report*, No: 5/2010.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2010), *EU 2010 Biodiversity Baseline*, Technical Report, No: 12/2010.

HOMEYER, I. (2005) Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance/ Carmin, J and Vandever, S. (Eds) In *EU Enlargement and the Environment: Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, Routledge, London and New York, 52-76.

JACOB, K., VOLKERY, A. and LENSCHOW, A. (2008) Instruments for Environmental Policy Integration in 30 OECD Countries/ JORDAN, A. and LENSCHOW, A. (Eds) In *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, 24-45.

JORDAN, A. and LENSCHOW, A. (2010) Environmental Policy Integration: A State of the Art Review, *Environmental Policy and Governance*, 20 (3), 147-158.

LAFERTY, W. and HOVDEN, E. (2003) Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework, *Environmental Politics*, 12 (3), 1-22.

NUGENT, N. (2010) *The Government and Politics of the European Union*, 7th Edition, Palgrave /Macmillan, Hampshire.

SCHOUT, A and JORDAN, A. (2008) The European Union's Governance Ambitions and Its Administrative Capacities, *Journal of European Public Policy*, 15 (7), 957-974.

SGOBBI, A. (2010) Environmental Policy Integration and the Nation State: What Can We Learn from Current Practices?/ Goría A., Sgobbi, A., and Homeyer, I. (Eds.) In *Governance for the Environment: A Comparative Analysis of Environmental Policy Integration*, The Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) Series, Edward Elgar, Cheltenham, 9-41.

SÖDERBERG, C. (2011) Institutional Conditions for Multi-Sector Environmental Policy Integration in Swedish Bioenergy Policy, *Environmental Politics*, 20 (4), 528-546.

THE TREATY OF AMSTERDAM (1997) *Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, Amsterdam.

THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

WALLACE, H., POLLACK, M. and YOUNG, A. (2010) *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

WEBER, M. and DRIESSEN, P.J. (2010) Environmental Policy Integration: The Role of Policy Windows in the Integration of Noise and Spatial Planning, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, 1120-1134.

WEERDT, H., ASSCHE, J.V. and DEVUYST, D. (1996) The Role of Local Authorities in Achieving Sustainable Development/ NATH, B., HENS, L. and DEVUYST, D. (Eds) In *Sustainable Development*, European Centre for Pollution Research, VUB University Press, Brussels, 291-312.

Annexes: Tables Mentioned in the Text

Table 1

The distribution of NCBD Policy problems according to the policy areas:

| <u>Policy Process</u> | <u>Number</u> | <u>Percentage</u> |
|-----------------------|---------------|-------------------|
| Policy Context: | 110 | 40 % |
| Policy Style: | 62 | 22 % |
| Policy Structure: | <u>108</u> | <u>38 %</u> |
| Total: | 280 | 100 % |

Table 2

In this field research, the problems related to policy context presented as:

| <i>Policy Context</i> | <u>Number</u> | <u>Percentage</u> |
|--|---------------|-------------------|
| I. Application to General Objectives (AGO): | 14 | 13 % |
| II. Application to Comprehensive Legislation (ACL): | 24 | 22 % |
| III. Application to Existing Legislation (AEL): | 39 | 35 % |
| IV. Harmony of Legislation with Other Regulations (HLOR): | 15 | 14 % |
| V. Legislation Preparation Mechanism (LPM): | 10 | 9 % |
| VI. Application to Legislation Enforcement (ALE): | 8 | 7 |
| Total: | 110 | 100 % |

Table 3

In this field research, the problems related to policy style presented as:

| <i>Policy Style</i> | <u>Number</u> | <u>Percentage</u> |
|---|---------------|-------------------|
| I. Local Government Relations (LGR): | 4 | 7 % |
| II. Civil and Local Society Relations (CLSR): | 21 | 34 % |
| III. Application to Legislation Interpretation (ALI): | 3 | 6 % |
| IV. Application to Legislation Means (ALM): | 6 | 10 % |
| V. Application to Scientific Research (ASR): | 9 | 11 % |
| VI. Application to Strategy, Action and Plans (ASAP): | 7 | 12 % |
| VII. General Implementation Mechanism (GIM): | 12 | 20 % |
| | Total: | |
| | 62 | 100 % |

Table 4

In this field research, the problems related to policy structure presented as:

| <i>Policy Structure</i> | <u>Number</u> | <u>Percentage</u> |
|--|---------------|-------------------|
| I. Relations among Institutions (RAI): | 27 | 25 % |
| II. Application to Institutional Infrastructure (AII): | 20 | 18 % |
| III. Coordination among Institutions (CAI): | 36 | 33 % |
| IV. Institutional Behaviour Mechanism (IBM): | 13 | 12 % |
| V. Application to Institutional Performance (AIP): | 6 | 6 % |
| VI. Overall Institutional Mechanism (OIM): | <u>6</u> | <u>6 %</u> |
| Total: | 108 | 100 % |

**EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE:
THE PLACE OF POLISH PUBLIC ADMINISTRATION
AFTER ACCESSION TO THE EU**

AVRUPA İDARİ ALANI: AVRUPA BİRLİĞİNE KATILIM
SONRASI POLONYA KAMU YÖNETİMİNİN YERİ

Prof. Dr. Hab. Agnieszka SKORA¹
Mgr Lukasz MLYNARKIEWICZ²

ÖZET

Avrupa Birliği'nin ortaya çıkışı AB'ye üye ülkelerin hukuk kültürlerinin birbirine yaklaşması ve bütünleşmesine yönelik yegâne bir fırsatı tetiklemiştir. Avrupa Birliği'ne kabulden sonra Polonya'nın idari sistemi, ulusüstü standartların hâkim olduğu ve "Avrupa İdare Alanı" olarak tanımlanan AB yönetim ağına eklenmiştir. Bununla birlikte, üye ülkeler arasındaki sürekli yakınlaşma, tamamiyle bir idari yakınsama anlamına da gelmemektedir. Bu çalışma, Polonya ve AB yönetim sistemleri arasındaki ilişkilere ve Polonya kamu yönetiminin Avrupa'nın 'yeni hukuksal düzeni'ndeki yerine hasredilmiştir. Yanı sıra yazarlar, idari bakımdan Avrupalılaşmayı destekleyen ve tüm üye ülkelere benimsenen idari prensipler ve mekanizmalara değinmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Yönetimi, Ortak İdare Hukuku, İdari Kapasite, Avrupa İdari Alanı, Yargı Eylemciliği, İyi Yönetim, Kanuna Uygun Yönetim, Polonya Kamu Yönetimi.*

ABSTRACT

The emergence of the European Union triggered a unique opportunity for the integration and convergence of legal cultures among the EU Member States. After Poland's accession to the European Union, the Polish public administration system was incorporated into the EU administration network ruled by supranational standards, commonly defined as the "European Administrative Space". However, the constant approximation between Member States does not necessarily mean an overall administrative convergence. This paper is devoted to relations between Polish and the EU administration systems and the place of Polish public administration in the European 'new legal order'. Moreover, authors briefly present administrative principles shared by all Members States and mechanisms that work in favour of administrative Europeanization.

¹ Torun Nicolaus Copernicus Üniversitesi, Hukuk ve Yönetim Fakültesi İdare Hukuku Bölümü, Polonya

² Torun Nicolaus Copernicus Üniversitesi, Hukuk ve Yönetim Fakültesi İdare Hukuku Bölümü, Polonya

Key Words: *Public Administration, Common Administrative Law, Administrative Capacity, European Administrative Space, Good Administration, Administration Through Law, Polish Public Administration.*

LIST OF ABBREVIATIONS:

EAS – European Administrative Space

ECJ – Court of Justice of the European Union

EU – European Union

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management

INTRODUCTION: IN SEARCH OF POLAND'S ADMINISTRATIVE CAPACITY

In the process of candidate's accession to the European Union, the primary importance is usually given to the modernization of national public administration, in order to attain the administrative and judicial capacity required for EU Membership. In other words, public administration – as a domain of domestic affairs – is examined in terms of an ability to successfully implement and enforce *acquis communautaire* that comprises of inter alia common rights and obligations applied to all Member States and EU citizens.

At the time of fifth enlargement process, the major concern of the European Commission was the administrative and judicial capacities of candidate countries of Central and Eastern Europe, which were preparing for the European accession. Simplifying, the concern of the European Commission was, on the one hand, that membership in the European Union requires every administrative domain and economic sector of a Member State to respect the *acquis communautaire*, but on the other, no *acquis* existed in the field of horizontal governance systems at that time. Post-communist countries, such as Poland, were striving for the establishment of a new democratic model of national public administration, in order to align existing mechanisms with criteria set forth at Copenhagen, Madrid or Luxembourg (OECD, SIGMA, 1999: 6-7). It was not an easy task, if taken into consideration that: “*central administrative control was an entrenched feature of Poland's regional policy framework before, during and after the communist period. (...) Regional administrative units were agents of central power, not servants of their community*” (Ferry, 2003: 1100).

In fact, the Polish public administration system needed to be reorganized in line with values and principles that were identified as traditional features of Western democracies (Koprić et al., 2011: 1516 et seq.). The common ground for these reforms was the rule of law (*état de droit, Rechtsstaat*), which – in terms of continuous development and changing level of integration within EU Member States – should be perceived as an essence of ‘the principle of administration through law’. In other words, the public administration – in performance of its activities – ought to discharge its responsibilities in accordance with an expressly and legally bestowed legal competence. Although it is widely accepted that public administration has always been a matter of national sovereignty, EU Member States have to provide European citizens with comparable quality and professionalism in the field of national public administration and administrative capacities (Cardona Peretó et al., 2007: 51-59). Consequently, the Polish public administration was confronted with the necessity to comply with European Union’s legislation. This resulted in integrated cooperation between national public administrations. However, instead of promoting an overall institutional convergence, the continuous approximation of legal systems among EU Member States has led to the creation of supranational administrative standards and rules that respect state-sensitive diversity, pursuant to the EU motto *In varietate Concordia*. In particular, a general consensus has emerged among democratic states on key components of good governance, which formulate a set of principles for public administration shared by EU Member States.

This paper is devoted to changes in the Polish public administration after its accession to the European Union and it considers some of the legal issues raised by the administrative reform which took place in Poland after the 1 of May 2004. It is crucial to show the legal dimensions of the changed relationships which that reform has brought about. From the legal point of view, the implementation mechanisms and requirements of the EU legislation have important consequences for the administrative law and administrative procedure of the EU Member States, especially for the organization of public administration, competences of some of administrative authorities, administrative proceedings, administrative judicial procedure and state liability in tort and personnel management (Singh, 2001: 29).

Although it might be stated that Polish public administration is now quite converged with the model of Europeanized public administration, it remains quite specific in its organizational structure. According to H. Izdebski, “*its specificity seems to arise, to a large extent, from the general attachment to the pre-war [pre-Second World War - L.M., A.S.] traditions and their continuation in the present time, which involves following a traditional interest in institutions of some states*”

(Izdebski, 2006: 111-112). After the accession to the EU, Poland still remains the unitary state, rejecting German ideas of federalism or even regionalism. Nevertheless, the Western (especially German) impact is still strong in relation to the system of local government (Izdebski, 2006: 112)ⁱ, even though, there are some examples of specific authorities uncommon to the other EU Member States such as the local government appeal boards (*samorządowe kolegia odwoławcze*) – special administrative bodies that exercise competences within the own duties of local government. In general, these boards are responsible for decisions in the individual administrative matters as authorities of the second instance. The concept of this collective administrative authority is a quite modern one, arising out of program of creation of self-government bodies after 1989. There is no place to discuss in detail the work of the local government appeal boards in this study, but they may serve as an example of the modern administrative proceedings structure in the Polish public administration (Korzeniowska, 2002). Another evidence of organizational differences between Member States is provided by the Supreme Chamber of Control, which it is not a standard public audit authority among other EU countries.

However, rather than on specific institutional reforms, the article focuses on (1) the place of the Polish public administration in the network of all public administrations of the EU Member States, as well as on (2) the mechanisms that work in favour of increasing convergence in the field of national public administrations among all EU Member States. Moreover, the authors identify (3) principles and supranational rules that facilitate the emergence of the “European Administrative Space”, which over the last two decades has been developed by joint efforts of the European Union institutions, organizations and the academic community (Koprić et. al., 2011: 1515 et seq.). These rules and principles should serve as a role model for future candidate countries since without incorporating them into national systems, it is not possible to gain an administrative capacity, which is a prerequisite of accession to the European Union. Particularly, during the enlargement process, Poland had to implement set of standards and values into its national public administration, in order to ensure that it is capable of transposing, implementing and enforcing the *acquis* in accordance with the principle of “effective results” (Cardona Peretó, 2005: 1-2). This article will attempt to present some of these standards.

1. FROM THE MATTER OF NATIONAL SOVEREIGNTY TO THE MATTER OF COMMON INTEREST

Despite constant integration and expansion of the European Union’s competences, it is generally agreed that public administration is still a matter of national sovereignty. As the European Court of Justice indicated in the

case of Van Gend en Loos, the European Community constitutes: “a new legal order of international law for the benefit of which the States have limited their sovereign right, albeit within limited fields (...)”ⁱⁱ. Irrespective of the controversies and disputes connected with this verdict, the public administration may be perceived as one of those fields that are currently left at State’s own discretion. However, it has to be noted that discretion (*puvoir discrétionnaire, freies Ermessen*) does not mean arbitrariness (OECD, SIGMA, 1999: 10)ⁱⁱⁱ. It might be stated that EU Member States agreed upon incorporating common standards and principles in order to ensure the unity within the administrative systems, without insisting upon the institutional uniformity of public administrations (Davitkovski et al., 2011: 128-132). Thus, accessing countries, as well as the present Member States are not free from different impacts that may influence (1) the institutional shape of their public administration or (2) the performance of duties of national authorities. In this study, the authors focus on the latter aspect of the public administration.

1.1. THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE: TOWARDS A BETTER EFFICIENCY IN THE PERFORMANCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

In reference to Poland’s system of public administration and its changes during the accession process, it is necessary to highlight an important role played by the SIGMA programme (Support for Improvement in Governance and Management), which is a joint initiative of the European Union and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). The SIGMA programme has been established in 1992 in order to provide methodologies and tools to support administrative reforms in the EU candidate countries, as well as to facilitate implementation of good practices in the field of public administration (OECD, SIGMA, 1998: 2-15). The SIGMA strives for a better efficiency in the performance of public administration, while working with the ministries at the centre of government, state agencies or parliaments.

Currently, the SIGMA provides assistance to many countries that are either EU candidate^{iv} or potential candidate countries^v, as well as to EU Neighborhood states^{vi}. In general, the SIGMA has considerably contributed to the improvement of national public administrations in Central and Eastern Europe by providing recommendations on improving laws and administrative arrangements, advising on the design and implementation of reforms, as well as by issuing numerous policy papers and comparative studies^{vii}. It has to be noted that during the fifth enlargement process, one of the assisted countries was Poland and SIGMA’s task was to assess the alignment of Polish public administration to the EU standards, especially in

terms of administrative and judicial capacities. Once again, it should be underlined that before Poland's pre-accession process no *acquis* existed in reference to the instruments on how candidate countries should ensure their own administrative capacity.

Therefore, within an effort of a whole EU community, while recognizing a special role of SIGMA's assistance, it was possible to develop common administrative standards with regard to the horizontal governance systems, such as civil service, financial control, management of public expenditure, public procurement and policy-making capacities. As a result, these standards have laid down foundations for the "*European Administrative Space*" concept.

Initially, the European Administrative Space was intended to serve as a role model for candidate countries, especially during transformations and the emergence of new democracies in Central and Eastern Europe such as Poland (Heidbreder, 2009: 6 et. seq.). Rationale behind European Administrative Space was to set common minimum benchmarks in reference to standards of horizontal systems of governance and by doing so to ensure that national public administrations are capable of transposing, implementing and enforcing the *acquis* in accordance with the principle of "effective results" (Cardona Peretó, 2005: 1-2). Moreover, the SIGMA has recognized that administrative principles can be systematized into more general values, which at that time of Poland's accession to the European Union were common to Western European countries. SIGMA has distinguished four groups of administrative law principles that may serve as fundamentals for any others, which are: (1) reliability and predictability (*legal certainty*), (2) openness and transparency, (3) accountability, (4) efficiency and effectiveness. According to SIGMA all other principles may be derived from the abovementioned and these should be incorporated by any means into national systems in order to ensure administrative capacity (OECD, SIGMA, 1999: 6).

The issue of administrative capacity and reliability is given a high priority in the enlargement process since the assessment of these elements indicates candidate countries' factual degree of preparedness to become Member States. The administrative capacity – as a criterion for EU membership – was added to the Copenhagen criteria in December 1995 by the Madrid European Council. However, the notion of administrative capacity has not been specified until July 1997, when the Commission issued its Opinions on the applications of ten candidate countries.

The Commission did not give a clear definition of the phrase 'administrative capacity', however, it referred to this term in the sectoral evaluation of the section "*Administrative Capacity to Apply Acquis*" and thus it

is possible to deduce what the Commission define by using this term (Verheijen, 2000: 5-11). For instance, the Commission accented several reforms in the public administrations of the candidate countries, which ought to be performed and – in particular – it has focused on the civil service reform recognizing that: the civil service must be established through tailored legislation; specific career civil service must be in place; the civil service must be politically neutral and there should be a clear separation between a public sphere and a private sector (Moxon-Browne, undated: 5-6). As for civil servants, it is also stressed in the literature that there is a need of sufficient job protection, stability and clearly defined rights and duties (OECD, SIGMA, 1999: 21-22). In the document “*Agenda 2000 - Commission Opinion on Poland’s Application for Membership of the European Union*” we may find a brief description of Polish administrative capacity divided into sectoral chapters^{viii}. The Commission stressed “*the absence of a coherent and effective national policy for the recruitment, remuneration, training and development of the Civil Service remains a significant constraint on Poland’s preparations for membership*”. On 1st July 1999, the revised law on the Civil Service came into force in order to address Commission’s concerns.

As a consequence of these Opinions, from the end of 1998 the European Commission decided to issue regular reports to the Council, reviewing the progress of each Central and Eastern European candidate country towards accession, in particular with regard to the rate at which the applicant State is adopting the *acquis* (European Commission, 1998: 5-6). At this point, it is worth noting that the SIGMA’s assessment uses a seven-step rating scale, from the top ‘standard achieved’ to ‘standard unlikely to be achieved under present arrangements’ (Verheijen, 2000: 19-22). However, the baseline assessment in reference to the administrative capacity covers six core areas, which are: (1) Policy-making and co-ordination machinery; (2) Civil Service; (3) Financial management; (4) Public Procurement; (5) Internal Financial Control; (6) External Audit (Verheijen, 2000: 19). The SIGMA has also produced so-called checklists for public administration (OECD, SIGMA, 1997: 1-30), such as the “*Checklist for a General Law on Administrative Procedures*”, where we may find questions related to best practices in the field of administrative proceedings (OECD, SIGMA, 2005: 1-16). Each country should answer these questions to ensure that it has incorporated common benchmarks that are crucial from the perspective of administrative capacity.

As for the progress reports, they include several different sections, which basically cover issues that are crucial for the relations between candidate country and the European Union. The report is a form of regular evaluation, which describes themes such as the situation of applicant State from the perspective of the political or economic conditions stipulated by the European Council. Moreover, the report examines candidate country’s

capacity to adopt the obligations of membership, which derive from the *acquis*, the secondary legislation, as well as the European Union's policies. Finally, and what is the most important for the purpose of this article, the European Commission's progress reports contain a separate section for the assessment of applicant State's judicial and administrative capacity to implement *acquis* after the membership.

In other words, it is expected that the applicant State would undertake any measures required to adapt its administrative structures, so as to guarantee and facilitate the harmonious implementation of the EU policies after the admission. Furthermore, the section devoted to administrative capacity is always divided into sectoral chapters that reflect key areas for the implementation of the *acquis*, such as: single market, competition, telecommunications, energy, taxation, agriculture, fisheries, transport, social affairs, employment, regional policy and cohesion, environment, consumer protections, justice and home affairs, border management, customs, financial control etc. However, it has to be noted that the number of this sectoral chapters has increased over the time (currently 35), as a result of expanding harmonization within the EU.

In the course of time, the meaning of the European Administrative Space has changed and now it is more associated with a supranational forum of European administration than just an adaptive or evaluative platform for candidate countries (Koprić et al., 2011: 1520). In these categories, the European Administrative Space embodies an undergoing process of expanding convergence between national administrative legal regimes and governance practices of EU States. However, this convergence is mostly visible in reference to shared EU standards, but not necessarily in the structural dimension. Moreover, the European Administrative Space concept may also be defined as “*the area in which increasingly integrated administrations jointly exercise powers delegated to the EU in a system of shared sovereignty*” (Hofmann, 2008: 671). The other definition provided by the SIGMA itself implies that: “*the EAS includes a set of common standards for action within public administration which are defined by law and enforced in practice through procedures and accountability mechanisms*” (OECD, SIGMA, 1999: 5). These standards formulate rather a “soft law” than “hard law”, unless they are directly expressed in particular provisions and this is why EAS principles should be perceived as non-formalized *acquis communautaire* (OECD, SIGMA, 1999: 19). It has been generally agreed that the European Union consists of Member States with different systems of governance and different legal traditions, what justifies setting standards or principles leaving some space for specific regulations at country's own discretion.

1.2. PUBLIC ADMINISTRATION: AS THE MATTER OF COMMON INTEREST

Since Poland's accession to the European Union, it is no longer possible to perceive Polish public administration only as a matter of national sovereignty. One may argue whether the public administration is a fully independent legal system, however, there is no doubt that Poland's membership in the EU resulted in essential transformations in the national public administration. In particular, after the 1st May 2004, Polish public administration system entered the EU club of Europeanized public administrations.

As it has been previously noted, the necessity to comply with EU legislation entails an integrated cooperation between national public administrations. Hence, the European Administrative Space concept should also be perceived in the context of the 'principle of progression', which implies that each Member State should continuously improve its administrative and judicial capacities in order to achieve better efficiency in the performance of national public administration^{ix}. Moreover, the Article 197 of the Treaty on the Functioning of the European Union stipulates that the effective implementation of Union law by the Member States shall be regarded as a matter of common interest^x. Moreover, paragraph 2 sets forth that "*the Union may support the efforts of Member States to improve their administrative capacity to implement Union law*". What should be understood by the term of 'a matter of common interest'? In a great simplification, it might be stated that the quality of national public administrations in the European Union is as strong as strong is its weakest link, so whenever any State fails to fulfill its obligations within the EU – all other countries may be affected (*the contamination effect*).

In the literature, the concept of EAS is also seen as "*arising from the pragmatic needs of trans-boundary regulation underpinned by a normative aspiration to a European rule of law*" (Leskoviku, 2011: 69-73). However, it should be realized that there are more and more needs, which influence national public administrations in direct or indirect way. These needs are affected by several driving forces such as the pre-accession twinning agreements, continuous contacts between officials of Member States, as well as economic pressures or the ECJ's case-specific harmonizing interventions. Subsequently, such mechanism brought a set of commonly accepted principles that are in general defined in Founding Treaties and developed by the practice of the Court of Justice of the EU. In fact, the jurisprudence of the Court has played the major role in shaping general administrative law principles within the EU that may be viewed as an interpretative framework to be followed by national courts (OECD, SIGMA, 1999: 18). However, it has been more

than twenty years that ECJ was firstly accused of an excessive judicial activism, which interferes with the national jurisdictions of Member States.

Nowadays, it might be stated that this critical assessment has changed and the ECJ's activity is more appreciated. The "judicial activism" – which is somehow perceived as pejorative term in this context – has been replaced with the term of "creative elaboration of law" and the ECJ has been assigned with the role of a "guardian of Treaties" (Aydin, undated: 3-14). From the perspective of administrative law, there are many principles that have been developed by the ECJ and which are currently embodied in so-called 'right to good administration'.

3. RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION

Generally, right to good administration gained a legal significance after the adoption of the Lisbon Treaty, which entailed entrance of the Charter of Fundamental Right of the European Union^{xi}. The Article 41 paragraph 1 of the Charter – entitled "right to good administration" – stipulates that "*Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the Institutions, bodies and agencies of the Union*". Thus, it might be stated that the right to good administration is defined by several principles or rights, which are widely spread over the whole *acquis* and common to the laws of all Member States of the European Union. For instance, on the basis of the Article 41, we may identify principles or rights which determine the notion of 'a good administration'. However, it has to be noted that these principles have been developed in the case-specific interventions by the Court of Justice and in the rulings of the Court of the First Instance^{xii}. These are *inter alia*: (1) the principle of impartiality (objectivity)^{xiii}, (2) the principle of fairness, (3) the principle of timeliness^{xiv}, (4) the right to a hearing in administrative decision-making procedures before an adverse decision is taken by a public authority, (5) the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy^{xv}, (6) the obligation of the administration to justify its administrative acts or decisions (*statement of reasons*)^{xvi}, (7) the right to an effective remedy and compensation in case of damage caused by Union's institutions or by its servants in the performance of their duties^{xvii}, (8) the right of every person 'to write to the Institutions of the Union in one of the languages of the Constitution and must have an answer in the same language' (Article 41 para. 1-4 and Article 47 of the Charter)^{xviii}.

Furthermore, by virtue of the Article 41 of the Chapter, the right to good administration is granted to 'every person'. In other words, the scope of protection is broadened to all people, including non-citizens of the European Union, what has not been done in reference to many other rights,

such as: (1) the right to petition to European Parliament, (2) the right to refer to European Ombudsman cases of maladministration in the activities of the institutions, bodies or agencies of the Union (3) the right of access to documents of the institutions, bodies, offices and agencies of the Union (Articles 42-44 of the Charter). Does it mean that these rights should be excluded from the notion of 'good administration' because of their narrow scope of applicability? Certainly not.

The term of 'good administration' should be perceived as a metaphor or blank concept, which vertically may exist on two different levels. First level refers to the rights or principles which are applicable to all people, including non-citizens of the EU. Secondly, we may identify the group of rights or principles which – because of their peculiar nature – must be addressed only to the category of EU citizens. Therefore, it is not the scope of applicability that determines the notion of 'a good administration' but the fact that the person comes into contact with the Union's institutions and bodies (Tanquerel, 2007: 6). Horizontally, the very concept of the right to good administration is twofold, as it should apply not only to situations at the EU level (EU institutions, agencies and bodies) but also to relations at the national level, covering the services provided by national authorities and national public administration.

As for the administrative liability issues in the Central European countries, like Poland (German origin), it is much narrower than – for instance – in France or England. Matters of contracts concluded by public administration and matter of non-contractual liability of public administration (also called "tort") belong to private law (Izdebski, 2006: 93). The liability of the public administration to compensate an individual for any loss or injury caused to him may arise in different ways (Council of Europe, 1996: 46)^{xix}. It may arise for a breach of public contract, commission of a tort, expropriation or quasi-expropriation of property, sacrifice of an individual in the public interest or under any special condition given in legislation. A special feature of the tort liability of the public authorities in Polish law has its basis in the private law. For the aim of the tort liability of the Polish public authorities, the state stands in the position of any other corporation – just as a corporation is liable for the torts of its organs (Singh, 2001: 244).

As for the 'right to good administration', it has to be noted that the Article 41 of the Charter is commonly linked with the European Code of Good Administrative Behaviour, which was adopted by the European Parliament on 6 September 2001. The Code is an important tool for the European Ombudsman in performing his activities, while examining whether "*a public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it*". Such situation is defined as 'maladministration' and this term has been approved by the European Parliament (European Ombudsman, 1997: 22-23). The

Code may also serve as a guideline for civil servants, helping them “to better their performance by directing attention to areas for improvement”^{xx}.

The provisions of the Code are to a large extent repeated in the Charter (i.e. rules of proportionality, absence of abuse of power, lawfulness, impartiality and independence, fairness, reasonable time-limit for taking decision etc.). However, on the one hand the Code is a non-binding legal instrument, but on the other it is more elaborative than the Charter’s provision. As it has been stated: “the Code was originally intended to explain in more detail what the Charter’s right to good administration should mean in practice” (Statskontoret, 2005: 14; Mendes, 2009: 1; Kanska, 2010: 296-326). Nevertheless, the Code should be recognized as a crucial resource or a template for Member States and the candidate countries inasmuch as its primary goal is to facilitate and promote better efficiency in the performance of public administration.

CONCLUSION

After Poland’s accession to the European Union, the public administration system was reorganized in accordance with rules and principles that are common to the Member States of the EU. The features that characterize ‘State of law’ were strengthened or even newly introduced into the Polish legal system. The Europeanized public administration must ensure carrying out of the tasks of the EU law by providing full effectiveness of the Community rules^{xxi}. As D’Orta points out: “The European Union has now practically completed the fundamental and propaedeutic season of the mere elimination of the barriers between the Member States and is entering a new season in which priority will be accorded to the drawing up and implementation of common positive policies” (D’Orta, 2003: 8). It might be stated that these policies will create a future shape of the European Administrative Space and will – either directly or indirectly – influence national public administrations. However, there are two different aspects that should be considered, while discussing an issue of the Europeanized public administration. In particular, it should be noted that the constant approximation of legal systems between Member States does not necessarily mean an overall convergence.

Firstly, in terms of the homogenization of the administrative capacities of the EU Member States, it is not the administrative systems, institutions or procedures that should be harmonized (D’Orta, 2003: 9). As far as the authors are concerned, it is neither possible nor desirable to encroach upon the uniformity of national public administrations. Currently, we may observe rather an institutional divergence (*an institutional robustness hypothesis* – Olsen, 2002) than convergence among the EU Member States (Kassim, 2003: 128 et seq.; Page, 2003: 162 et seq.). Therefore, the principle of the autonomy

should be given an utmost importance while framing future common policies.

The second dimension of the convergence refers to the implementation of common supranational administrative standards or principles that are necessary to provide the efficiency and the quality of public services (Mangenot et. al, 2005: 13-39). Hence, without integration in the performance of the national public administrations, it will not be possible to ensure the same professionalism within all EU Member States. In general, there are many tools – presented throughout the paper – that work in favour of such harmonization, which should be perceived as a desirable state. In favour of administrative convergence works a general need of proper application and implementation of European Union law (Kadelbach, 2002: 167 et seq.).

As for the EU administration, current shape – from the horizontal and vertical perspective – brings a conclusion that it is generally based on three important concepts, which are: functional unity, organizational separation and procedural cooperation. (Hofmann et. al., 2011: 4 et seq.).

As for the future of the European Administrative Space, G. Heidbreder argues that “*theoretically we should rather expect a process of increasing differentiated coherence than either increasing convergence or divergence between member states.*” (Heidbreder, 2009: 26). However, this future should be also seen through the prism of the future enlargements, which may lead to more strict European standardization or reassessment of the European Union’s policies and objectives in reference to national public administrations.

REFERENCES

- AYDIN, Yavuz (undated), *The European Court of Justice has clearly returned (...)*, http://www.justice.gov.tr/e-journal/pdf/european_court.pdf [accessed on: 20.06.2013].
- AZIZ, Miriam (2004), *Mainstreaming the Duty of Clarity and Transparency as part of Good Administrative Practice in The EU*, *European Law Journal*, Vol. 10, No 3, pp. 282-295.
- CARDONA PERETÓ, Francisco (2005), *The European Administrative Space, Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States*, SIGMA.
- CARDONA PERETÓ, Francisco and FREIBERT, Anke (2007), *The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries*, *Hrvatska Javna Uprava*, god. 7, br. 1, pp. 51-59.

- COUNCIL OF EUROPE (1996), *The Administration and You: A Handbook*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- COUNCIL OF EUROPE (1997), *Administrative discretion and problems of accountability proceedings*, 25th Colloquy on European Law, Oxford (United Kingdom), 27-29 September 1995, Strasbourg.
- DAVITKOVSKI, Borče and PAVLOVSKA-DANEVA, Ana (2010), *The European Administrative Space as a Challenge for Public Administration Reform in the Republic of Macedonia*, *Hrvatska i Koprativna Javna Uprava*, god. 11, br. 1, pp. 127-146.
- D'ORTA, CARLO (2003), *What Future for the European Administrative Space?*, Working Paper No. 2003/W/5, European Institute of Public Administration.
- EUROPEAN COMMISSION (1998), *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*.
- EUROPEAN OMBUDSMAN (1998), *Annual Report for 1997*, Strasbourg.
- FERRY, Martin (2003), *The EU and Recent Regional Reform in Poland*, *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 7, pp. 1096-1116.
- HARLOW, Carol (1998), *European Administrative Law and the Global Challenge*, EUI Working Paper, RSC No 98/23.
- HEIDBREDER, Eva (2009), *Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance*, KFG Working Paper Series, No. 5, Kolleg-Forschergruppe (KFG) „The Transformative Power of Europe“, Free University Berlin.
- HOFMANN, Herwig (2008), *Mapping the European administrative space*, *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, pp. 662-676.
- HOFMANN, Herwig, ROWE, Gerard and TÜRK, Alexander (2011), *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- KADELBACH, Stefan (2002), *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, in Joerges, C., Dehousse, R. (eds.) (2002), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, Oxford, pp. 167 et seq.
- KANSKA, Klara (2010), *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3, pp. 296-326.

- KASSIM, Hussein (2003), *The European Administration between Europeanization and Domestication*, in Hayward, J., Menon, A., (eds), (2003), *Governing Europe*, Oxford University Press, pp. 128 et seq.
- KOPRIĆ, Ivan, MUSA, Anamarija and LALIĆ NOVAK, Goranka (2011), *Good administration as a ticket to European Administrative Space*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 61:5, pp. 1516-1560.
- KORZENIOWSKA, Agnieszka (2002), *Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym*, Krakow.
- LESKOVIKU, Migena (2011), *European Administrative Space as a New European Challenge for Public Administration Reform*, ASsee Online Series, No. 4, National and European Values of Public Administration in the Balkans, pp. 69-73.
- MANGENOT, Michel et. al (2005), *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?*, European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 13-39.
- MENDES, Joana (2009), *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, European University Institute Working Papers, Law, no. 9.
- MOXON-BROWNE, Edward (undated), *Administrative Capacity in the European Union: How High Can We Jump?*, Centre for European Studies, University of Limerick, <http://www.coleurope.eu/content/rd/devoffice/acad/cooperation/EITC/Paper%20Moxon-Browne.pdf> [accessed on: 20.06.2013].
- NICOLAIDES, Phedon (2012), *Administrative Capacity for Effective Implementation of EU Law*, European Institute of Public Administration, Eipascope, Bulletin No. 2012/01, pp. 5-11.
- NICOLAIDES, Phedon and GEILMANN, Maria (2012), *What is Effective Implementation of EU Law?*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 19, No. 3/2012, pp. 383-399.
- OECD (1997), *Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe*, Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing.
- OECD (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Papers, No. 23, OECD Publishing.
- OECD (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing.
- OECD (2005), *Checklist for a General Law on Administrative Procedures*, Sigma Papers, OECD Publishing.

- OLSEN, Johan (2003), *Towards a European Administrative Space?*, ARENA Working Papers WP 02/26.
- PAGE, Edward (2003), *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, in Hayward, J., Menon, A., (eds), (2003), *Governing Europe*, Oxford University Press, pp. 162 et seq.
- PAPADOULIS, Konstantinos (2005), *EU integration, europeanization and administrative convergence: The Greek case*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 2, pp. 349-370.
- SINGH, Mahendra (2001), *German Administrative Law in Common Law Perspective*, 2nd ed., Springer Verlag, Berlin.
- STATSKONTORET (2005), *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Stockholm.
- TANQUEREL, Thierry (2007), *Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions*, In Pursuit of Good Administration, European Conference, DA/ba/Conf (2007) 6e, 29-30 Nov. 2007, Warsaw.
- VERHEIJEN, Tony (2000), *Administrative capacity development - a race against time?*, WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document W107, Hague.

NOTES:

ⁱ The Federal Republic of Germany is a federal state. Its nature as federal state is one of principles laid down in the Constitution (art. 20 in connection with art. 79). The administrative competence is divided between the general government (the Federation) and the regional governments (Singh, 2003: 33).

ⁱⁱ Case 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, [1963] ECR 1.

ⁱⁱⁱ See also: Council of Europe (1997), *Administrative discretion and problems of accountability proceedings*. 25th Colloquy on European Law, Oxford (United Kingdom), 1995, Strasbourg.

^{iv} The former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey – as EU Candidates; Croatia – as EU Acceding Country.

^v Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo – as EU Potential Candidates.

^{vi} Algeria, Armenia, Azerbaijan, Egypt, Georgia, Jordan, Lebanon, Moldova, Morocco, Tunisia and Ukraine – as EU Neighborhood countries.

^{vii} See: <http://www.oecd.org/site/sigma/> [accessed on: 20.06.2013].

^{viii} See: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/poland/po-op_en.pdf [accessed on: 20.06.2013]

^{ix} For more comprehensive study of administrative capacity in the context of ‘effective implementation’ see: Nicolaides, 2012: 5-11; Nicolaides et. al, 2012: 383-399.

^x See: Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2010/C 83/47.

^{xi} See: Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union, 2010/C 83/02.

^{xii} For the list of other cases which had included the principle of good administration see: *Explanations Relating to the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, document Convent 49 of 11.10.2000, pp. 36-38. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_en.pdf [accessed on: 20.06.2013].

^{xiii} See: Case C-269/90, Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte, 1991; Case T-44/90, La Cinq SA v Commission of the European Communities, 1992.

^{xiv} See: Case C-282/95 P, Guérin v Commission of the European Communities, 1997; Cases T-5/00 and 6/00, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied and Technische Unie BV v Commission, 2003.

^{xv} See: Case C-353/01 P v Olli Mattila v Council of the European Union and Commission of the European Communities, 2004; Case T-2/03, Verein für Konsumentinformation v Commission of the European Communities, 2005.

^{xvi} See: Cases 18 and 35/65, Max Gutmann v Commission of EAEC, 1967; Case 87/78, Welding & Co v Hauptzollamt Hmbourg-Waltershof, 1978; Case 250/84, Eridania Zuccherifici nazionali SpA and Others v Cassa conguaglio zucchero and the Italian Ministry of Finance and Treasury, 1986; Case 222/86, Union nationale des entraineurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v George Heylens and Others, [1987] ECR 4097.

^{xvii} See: Case 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council of the European Communities, 1971; Case 101/78, Granaria BV v

Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, 1979; Case 49/79, Richard Pool v Council of the European Communities, 1980; Cases 194 to 206/83, Asteris AE and Others v Commission of the European Communities, 1985; Case 81/86, De Boer Buizen v Council and Commission of the European Communities, 1987; Cases C-104/89 and C-37/90, J.M. Mulder and Others and Otto Heinemann v Council of the European Communities and Commission of the European Communities, 1992; Case C-352/98 P, Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities, 2000.

^{xviii} “*Transparency and accessibility of »official« language is of paramount importance for sustaining democratic legitimacy, respect for the rule of law and good governance in the EU. It is argued that there is a duty of clear and transparent language use both internally and externally in EU official communications, which should be mainstreamed into European Union law based on the principle of »good administration« contained in Article 41 of the EU Charter of Fundamental Rights*”. (Aziz, 2004: 286 et seq.)

^{xix} “Injury” can be physical damage or financial loss, whereas reparation for moral suffering also is granted.

^{xx} See: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#hl6> [accessed on: 20.06.2013].

^{xxi} See: Art. 3-6 of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2010/C 83/47.

DIE LOKALE EBENE IN DER EUROPÄISCHEN UNION: HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN KOMMUNALER EUROPAARBEIT

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİM DÜZEYİ:
BELEDİYELERİN AB İLE İLGİLİ ÇALIŞMALARINDA
ZORLUKLAR VE FIRSATLAR

Katharina Eckert¹

ABSTRACT

In diesem Artikel werden die Zusammenhänge zwischen der Europäischen Union und der lokalen Ebene in den Mitgliedstaaten beleuchtet. Der Begriff der Europabetroffenheit und die Neuerungen für die lokale Ebene durch den Vertrag von Lissabon werden erläutert. Nach der Darstellung der Anknüpfungspunkte für kommunale Interessenvertretung in Brüssel werden verschiedene Organisationsformen und Erfolgsfaktoren der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel vorgestellt. Anschließend wird ein Perspektivwechsel in die kommunalen Verwaltungen hinein vorgenommen. Hier werden verschiedene innerkommunale Organisationsformen für Europaarbeit aufgezeigt und Maßnahmen vorgestellt, mit denen Europaarbeit innerhalb von Kommunen aufgebaut und intensiviert werden kann.

Schlüsselbegriffe: *Kommunen in der EU, Europabetroffenheit, Kommunale Europaarbeit, Vertrag von Lissabon.*

ÖZET

Bu makalede, üye ülkeler bağlamında Avrupa Birliği ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler üzerinde durulmuş, Avrupa şüpheciligi ve Lizbon Anlaşması ile birlikte gelen yerel düzeydeki gelişimler ele alınmıştır. Brüksel'deki yerel temsille ilişkili noktalara değinildikten sonra, yerel çıkarlara ilişkin farklı örgütsel biçimler ve başarı faktörleri verilmiş, sonrasında ise yerel yönetimlerdeki perspektif değişimi buna uyarlanmıştır. Burada, çeşitli belediyeler-arası Avrupa çalışma örgütlenmesi biçimleri gösterilmiş, Çalışma Avrupa'sının yerel yönetimlerde kurulması ve güçlendirilmesine yönelik öneri ve önlemlere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği'nde Belediyeler, Avrupa Şüpheciligi, Belediye Avrupa Çalışması, Lizbon Anlaşması.

¹ Köln Üniversitesi, MA.

1. KOMMUNEN UND DIE EU: ZUSAMMENHÄNGE IM EU-MEHREBENENSYSTEM

Wenn die Auswirkungen der Europäischen Union auf ihre Mitgliedstaaten aufgezeigt und erforscht werden, dann ist es wichtig, den Blick auf alle Ebenen des EU-Mehrebenensystems zu lenken, also auch auf die lokale Ebene. In den letzten Jahren hat sich jedoch sowohl in der kommunalen Praxis als auch in der Forschung zur Europäischen Integration gezeigt, dass hier Europäisierungs- und Multi-level Governance-Prozesse beobachtet werden können. Es wird allgemein eine Europabetroffenheit der lokalen Ebene festgestellt (vgl. Krautscheid 2009; Münch 2006; Wessels 2003; Marks et al. 1996; zu kommunalen Verwaltungen in der EU vgl. Wessels 2000). Das bedeutet nicht nur, dass kommunales Verwaltungshandeln durch Bestimmungen des Binnenmarktes betroffen ist. Auch die europäische Ebene entdeckt mehr und mehr die Vorteile, kommunale Interessenvertreter früh in den Gesetzgebungsprozess einzubinden und so eine reibungsfreie Implementation von europäischem Recht zu fördern. Dies führt zur Frage nach der Europafähigkeit von Kommunen. Es ist zu untersuchen, welche Kompetenzen und welcher Organisationsaufbau der kommunalen Europaarbeit förderlich sind, um den genannten Herausforderungen zu begegnen und die Chance von Kommunen nutzen zu können, zu aktiven Mitspielern im EU-Mehrebenensystem zu werden (vgl. Alemann/Münch 2006b).

Dieser Artikel bezieht sich in seinen Aussagen in erster Linie auf deutsche Kommunalverwaltungen. In Deutschland ist die kommunale Selbstverwaltung besonders stark ausgeprägt. Es wurden jedoch ähnliche Beobachtungen in allen Mitgliedstaaten der EU gemacht (H.Reynaert et al. 2011; Dieterich 2006; Köhn 2006; Kogge 2006; Münch 2006; Goldsmith/Klausen 1997).

Im Folgenden wird die Thematik aus verschiedenen Perspektiven dargestellt. Zunächst wird genauer beleuchtet, welche Zusammenhänge zwischen der Europäischen Union und der lokalen Ebene in den Mitgliedstaaten bestehen. Es wird auf die Betroffenheit der Kommunen von europäischer Gesetzgebung eingegangen, auf EU-Projekte und auf die Regional- und Strukturpolitik der EU. Dann wird die Einbettung der Kommunen im EU-Mehrebenensystem nach dem Vertrag von Lissabon dargestellt. Im darauf folgenden Abschnitt wird aufgezeigt, auf welchen Wegen Kommunen versuchen können, aktiv ihre Interessen auf europäischer Ebene zu vertreten und europäische Politik zu beeinflussen. Die zentralen Institutionen im politischen System der Europäischen Union, die Anknüpfungspunkte für lokale und regionale Akteure darstellen, werden aufgezeigt. Hieran knüpft direkt der nächste Aspekt an: Es werden verschiedene Organisationsformen und Erfolgsfaktoren der kommunalen

Interessenvertretung in Brüssel vorgestellt. Der Fokus liegt hier auf der gängigen Praxis und den von lokalen Akteuren in Brüssel wahrgenommenen Erfolgsfaktoren.

In Abschnitt erfolgt dann ein Perspektivwechsel in die kommunalen Verwaltungen hinein. Hier werden verschiedene innerkommunale Organisationsformen für Europaarbeit sowie bestehende Herausforderungen in klassischen Verwaltungen vorgestellt. Zuletzt werden dann – im Sinne von Handlungsoptionen – verschiedene Maßnahmen vorgestellt, mit denen Europaarbeit innerhalb von Kommunen aufgebaut und intensiviert werden kann. Die vorgeschlagenen Maßnahmen beruhen maßgeblich auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes ‚euconet – Die Stadt Köln im EU-Mehrebenensystem‘.

2. DIE EUROPABETROFFENHEIT DER KOMMUNEN IN DER EU

Der Begriff Europabetroffenheit umfasst verschiedene Zusammenhänge zwischen der europäischen und der lokalen Ebene. In der Literatur wird unterschieden zwischen direkter und strategischer Betroffenheit, beide umfassen die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die kommunale Ebene (vgl. Münch 2006:125–166). Eine direkte Betroffenheit liegt vor, da viele kommunale Aufgabenfelder in den Mitgliedstaaten der EU als deutlich von der EU beeinflusst einzuschätzen sind: zum Beispiel das Finanzwesen, die kommunale Wirtschaftsförderung, der örtliche Straßenverkehr und die kommunalen Eigenbetriebe (vgl. Beckmann et al. 2009:11). Vor allem in Deutschland, wo die kommunale Selbstverwaltung traditionell eine starke Position einnimmt, überschneiden sich viele Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge mit europäischem Recht, das zur Hauptrechtsquelle für die Kommunen geworden ist. Das gilt vor allem für das Vergaberecht, das Beihilferecht und das Wettbewerbsrecht. Unter den Begriff Europabetroffenheit fällt nicht nur die Implementation von europäischem Recht, sondern auch Überlappungen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht. Hier kann von einer „Hauptgefechtlinie zwischen den Kommunen und der EU“ (Leitermann, 2009:4) bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl“ (Krautscheid 2009) ausgegangen werden.

Die strategische Betroffenheit von Kommunen umfasst Aspekte der Europabetroffenheit durch die europäische Regional- und Strukturpolitik, also die Verteilung und Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass fast alle Bereiche kommunalen Handelns in Deutschland eine europäische Dimension haben

und das Thema Europa für Kommunen somit ein Querschnittsthema ist (vgl. Eckert et al. 2013:7).

Dieser in Forschung und Praxis immer wieder bestätigten Einschätzung steht jedoch die Eigenwahrnehmung von Verwaltungsmitarbeiter/-innen der lokalen Ebene selbst entgegen. Hier wird die faktisch bestehende europäische Dimension des eigenen Verwaltungshandelns oft gar nicht wahrgenommen (vgl. Eckert et al. 2013:51 f. Landua, 2012:6). In der öffentlichen Wahrnehmung wird sie oft kritisch bewertet. Es werden die Brüsseler Regelungswut und die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung – und damit des Handlungsspielraums der lokalen Gebietskörperschaften – angemahnt. Europa wird dann als Bedrohung für die Kommunen wahrgenommen.

Die genannten Aspekte der Europabetroffenheit sind in durch den linken Pfeil von der europäischen hin zur lokalen Ebene dargestellt (top-down Perspektive). Es kann aber gleichzeitig auch eine gegenläufige Entwicklung festgestellt werden: Kommunen versuchen aktiv ihre Interessen auf der europäischen Ebene zu vertreten und in den Politikgestaltungsprozess einfließen zu lassen (bottom-up Perspektive). Auf diese Entwicklung wird in den Abschnitten und genauer eingegangen werden.

3. STÄRKUNG DER LOKALEN EBENE IN DER EU: DER VERTRAG VON LISSABON

Der Vertrag von Lissabon hat für die lokale Ebene in der EU einige Veränderungen mit sich gebracht. Sie bilden den formalen Rahmen der kommunalen Europaarbeit in Brüssel und sollen deshalb im folgenden dargestellt werden.

Im Vertrag von Lissabon wird in Art. 4 Abs. 2 EUV das kommunale Selbstverwaltungsrecht anerkannt. Hier heißt es: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und **lokalen** Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“² Außerdem wurde mit dem Vertrag von Lissabon das Subsidiaritätsprinzip explizit auf die lokale Ebene ausgeweitet (Art. 5 Abs. 3 EUV). Die verfahrensmäßige Sicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wurde neu eingeführt; sie umfasst das Frühwarnsystem für Subsidiaritätsrügen und die Subsidiaritätsklage. Durch das Frühwarnsystem ist die Kommission verpflichtet, eine Folgenabschätzung ihrer Gesetzesentwürfe vorzunehmen und ihre

² Hervorhebung durch die Autorin.

Zuständigkeit zu begründen. Die Möglichkeit zu einem Gesetzesentwurf eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen haben allerdings nur die nationalen Parlamente. Ist ein Rechtsakt in Kraft getreten besteht nach dem Subsidiaritätsprotokoll die Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Für die kommunale Ebene ist hier vor allem das Klagerecht des Ausschusses der Regionen von Bedeutung. Hier kann von einem Drohpotential ausgegangen werden. Selbst wenn die Zahl der Klagen durch den Ausschuss der Regionen sich in Grenzen halten sollte, ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit einer Klage dazu führt, dass kommunale Interessen in der prälegislativen Phase verstärkt berücksichtigt werden. Der Ausschuss der Regionen hat ein Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle aufgebaut und versucht so, Kommunen aktiv in die Subsidiaritätskontrolle miteinzubeziehen.³

4. ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR KOMMUNALE EUROPAARBEIT AUF EUROPÄISCHER EBENE

In der Betrachtung der Zusammenhänge im europäischen Mehrebenensystem sind nicht nur – wie häufig angenommen – die europäische und die nationale Ebene von Bedeutung. Auch die regionale und lokale Ebene sind Teil des Politikgestaltungsprozesses im EU-Mehrebenensystem. Im Lauf der Vertragsentwicklung ist diese Verknüpfung immer stärker geworden und für Kommunen haben sich neue formale und informelle Zugänge zu Akteuren der regionalen, nationalen und EU-Ebene, aber auch zu anderen Kommunen in ganz Europa, entwickelt. Die verschiedenen Zugänge, und die sich daraus für kommunale Akteure ergebenden neuen Möglichkeiten, werden im Folgenden dargestellt.

Auf der lokalen Ebene besteht für Kommunen in der EU die Möglichkeit mit Partnerstädten und kommunalen Netzwerken zu europäischen Themen zusammenzuarbeiten. In kommunalen Netzwerken können lokale Akteure einerseits zu fachspezifischen europäischen Themen Erfahrungen austauschen, andererseits können die Netzwerke selbst durch Vertreter in Brüssel Lobbying für kommunale Interessen bei den europäischen Institutionen betreiben. Beispiele für solche kommunalen Netzwerke sind EUROCITIES, POLIS und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas.⁴

³ Vgl. Ausschuss der Regionen: Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle, online unter: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx> (Stand: 29.03.2013).

⁴ EUROCITIES: <http://www.eurocities.eu/>; POLIS: <http://www.polis-online.org/>; Rat der Gemeinden und Regionen Europas: <http://www.ccre.org/> (Stand: 06.03.2013).

Je nach Staatsaufbau der Mitgliedstaaten der EU sind die nächsten Anknüpfungspunkte für kommunale Europaarbeit die regionale und die nationale Ebene. In Deutschland können die Kommunen Kontakt zu den entsprechenden Landes- und Bundesministerien sowie zur Bundesregierung halten. Die Einflussmöglichkeiten für Kommunen auf europäische Themen werden über diese Wege aber als eher gering eingeschätzt, die Beteiligungsmöglichkeiten für Kommunen sind traditionell schwach ausgebaut.

Die wichtigsten Anknüpfungspunkte und Adressaten für kommunale Lobbyaktivitäten sind auf der europäischen Ebene zu finden – allen voran die Europäische Kommission (vgl. Diedrichs 2011; Wessels 2008:225–256). Sie hat das Monopol auf Gesetzesinitiativen und ist aufgrund ihres vergleichsweise schlanken Administrationsapparates auf Expertenwissen angewiesen. Das Interesse am Austausch beruht demnach auf Gegenseitigkeit: lokale Akteure leisten hier Aufklärungsarbeit über mögliche Folgen von europäischer Gesetzgebung für die lokale Ebene und versuchen Einfluss zu nehmen, gleichzeitig ist die Kommission stark daran interessiert durch eine frühzeitige Einbindung der Interessenvertreter die Akzeptanz von Gesetzesinitiativen in den Mitgliedstaaten zu erhöhen (vgl. Eckert et al. 2013, 38; Leitermann 2009; Nutzenberger 2007; Strohmeier 2007).

Auch das Europäische Parlament ist ein wichtiger Anknüpfungspunkt für lokale Akteure. Es hat im Lauf der Vertragsentwicklung in der EU immer mehr Beteiligungsrechte gewonnen und nimmt heute im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine zentrale Position ein (vgl. Maurer 2011; Wessels 2008:119–154). Kommunale Akteure können gegenüber den Mitgliedern des Europäischen Parlaments wie bei der Kommission Lobbyarbeit betreiben und ihr Expertenwissen zur Verfügung stellen (vgl. Eckert et al. 2013, 38; Nutzenberger 2007, 149, 154).

Mit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen haben Kommunen auf europäischer Ebene erstmals vertraglich formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten erhalten (vgl. Mittag 2011; Wessels 2008, 290–295). Die Anzahl von lokalen im Verhältnis zu regionalen Mitgliedern der Delegationen variiert stark zwischen den Mitgliedstaaten. Insgesamt überwiegen seit der Osterweiterung die kommunalen Vertreter (193 inkl. intermediärer Ebene) gegenüber 124 regionalen Vertretern – die deutschen Kommunen sind jedoch mit nur drei von 24 deutschen Vertretern stark unterrepräsentiert (vgl. Münch 2006, 108f). Die Rolle des Ausschusses der Regionen wurde mit dem Vertrag von Lissabon und den neuen Bestimmungen zum Subsidiaritätsprinzip gestärkt, er gehört aber insgesamt eher zu den schwächeren Akteuren im Politikgestaltungsprozess der EU.

5. KOMMUNALE INTERESSENVERTRETUNG IN BRÜSSEL – ORGANISATIONS UN ERFLOGSFAKTOREN

In der kommunalen Praxis haben sich verschiedene Organisationsformen kommunaler Interessenvertretung in Brüssel etabliert. Sie haben die Aufgabe Kontakt zu den oben genannten Institutionen herzustellen und eine Einflussnahme auf den Politikgestaltungsprozess in der EU zu ermöglichen. Die vorgestellten Formen der Interessenvertretung verfolgen verschiedene Ziele und haben sich verschiedene Arbeitsweisen zu Eigen gemacht.

Ein erfolgreiches Modell der kommunalen Interessenvertretung sind kommunale Netzwerke auf europäischer Ebene (vgl. Eckert et al. 2013, 44–49; Matyja 2007). Beispiele hierfür sind die Fachnetzwerke EUROCITIES und POLIS sowie der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Hier ist es für Städte aus ganz Europa möglich zu fachspezifischen Themen zusammenzuarbeiten und Positionen zu entwickeln. Durch den Kontakt zu europäischen Institutionen können Expertise und kommunale Interessen in den Politikgestaltungsprozess der EU einfließen. Aus Sicht der Kommunen liegt der Vorteil hier in der Möglichkeit fachspezifisch zu arbeiten und durch den europaweiten Zusammenschluss eine höhere Schlagkraft der Argumente bei den europäischen Institutionen zu erzielen. Gleichzeitig senkt ein Netzwerk die Kosten der Kontaktpflege und inhaltlichen Arbeit für einzelne Kommunen. Durch Mitarbeiter der Netzwerke in Brüssel werden Kontakte kontinuierlich gepflegt, für Außenstehende sind Ansprechpartner klar erkennbar. Die Kommission bevorzugt die Zusammenarbeit mit solchen Netzwerken, da bereits eine Konsensfindung unter den Kommunen stattgefunden hat. Genau dieser Aspekt wird jedoch von kommunalen Akteuren als nachteilig empfunden, wenn sie zu einem bestimmten Thema eine Position einnehmen, die nicht dem Konsens entspricht. Spezifische Interessen können auf diesem Weg nur schlecht vertreten werden.

Ein weiteres Modell der kommunalen Interessenvertretung in Brüssel ist die Einrichtung von Büros direkt in Brüssel (vgl. Eckert et al. 2013, 39–44). Dieses Modell wird bereits von verschiedene europäischen Großstädten, Regionen und kommunalen Zusammenschlüssen verfolgt. Als prominentes Beispiel sei hier das Büro der kommunalen Spitzenverbände⁵ der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen genannt. Die Mitarbeiter verstehen sich als Frühwarnsystem bzw. Horchposten, von dem aktuelle

⁵ Kommunale Spitzenverbände sind freiwillige Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte, Gemeinden). In Deutschland gibt es drei große kommunale Spitzenverbände: Den Deutschen Städtetag (DST), den Deutschen Landkreistag (DLT) und den Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB).

Prozesse und Diskurse zur europäischen Gesetzgebung beobachtet und auf Auswirkungen auf die Kommunen hin geprüft werden. Zum anderen verstehen sie sich als Interessenvertretung der Kommunen gegenüber den europäischen Institutionen. Der Vorteil eines eigenen Büros direkt in Brüssel wird von den Akteuren darin gesehen, dass eigene Schwerpunkte in Europafragen ohne eine weitere Konsensfindung in größeren Verbänden direkt bei den europäischen Institutionen vertreten werden können. Gleichzeitig ist durch den direkten Zugang zu Informationen eine intensivere Unterstützung der eigenen Kommunen möglich. Durch die Bürogemeinschaft können gemeinsame Interessen gebündelt werden. Die thematische Arbeitsteilung ermöglicht es, dass Themen von Fachexperten intensiver bearbeitet werden. Weitere Beispiele für ein solches Büro sind das Europabüro der Region Stuttgart, das Europabüro der Region Toscana und das Europabüro von London.⁶

Im Rahmen des Forschungsprojektes euconet haben die befragten Akteure in kommunalen Interessenvertretungen in Brüssel verschiedene Erfolgsfaktoren für ihre Arbeit genannt (vgl. Eckert et al. 2013, 45–49). Wichtigster Erfolgsfaktor ist es, das Lobbying als Prozess des Gebens und des Nehmens in der Zusammenarbeit mit Brüsseler Akteuren zu sehen. Gegeben wird den europäischen Institutionen – vor allem der Kommission – die Einschätzung der Folgen von Gesetzesvorhaben für die kommunale Praxis bzw. der Hinweis auf mögliche Probleme bei der Umsetzung. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Rückbindung zu den lokalen Akteuren, deren Interessen vertreten werden sollen. Nur durch einen engen Austausch können relevante Informationen schnell und zuverlässig in beide Richtungen fließen. Weiterhin wichtig ist die richtige Personalwahl. Nur Mitarbeiter, die nicht zu stark in hierarchischem Denken – das auf der lokalen Ebene vorherrscht – verhaftet bleiben, sondern sich den Herausforderungen des Denkens und Handelns in Netzwerken stellen, können erfolgreich auf dem Brüsseler Parkett bestehen. Selbstverständlich sind hierzu auch sehr gute Fremdsprachkenntnisse notwendig (vgl. Eckert et al. 2013, 46 f. Nutzenberger 2007)

⁶ Europabüro der Region Stuttgart, online unter: <http://eu.region-stuttgart.de/europabuero/>; Europabüro der Region Toscana, online unter: <http://www.regione.toscana.it/>; Europabüro London, online unter: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/working-in-europe>; eine Hilfreiche Übersicht über regionale und lokale Interessenvertreter aus ganz Europa in Brüssel findet sich hier: http://lobbyismus.karsten-wenzlaff.de/index.php/Liste_der_Regionalb%C3%BCros_in_Br%C3%BCssel#Toscana (Stand 30.03.2013).

6. INNERKOMMUNALE ORGANISATIONSFORMEN FÜR EUROPAARBEIT

Bei der Analyse von Chancen und Herausforderung für kommunale Europaarbeit darf ein Blick in die Städte nicht fehlen. Die Ansiedlung und Einbindung von Europaarbeit im politisch-administrativen System von Kommunen ist zentral für deren Erfolg. In der deutschen kommunalen Praxis haben sich verschiedene Modelle etabliert. Generell steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Europaarbeit in der Kommune vorhanden ist, mit ihrer Größe (vgl. Landua 2012). Europaarbeit stellt zwar auch für größere Städte noch keine Selbstverständlichkeit dar, da sie nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben in Deutschland gehört. Es ist aber zu beobachten, dass sie auf der lokalen Ebene in den letzten Jahren und Jahrzehnten stetig gestiegen ist (vgl. Eckert 2012; Beckmann et al. 2009; Alemann/Münch 2006a). Dies ist vor allem auf die oben bereits dargelegte stetig wachsende Europabetroffenheit zurückzuführen. Europaarbeit kann viele verschiedene Tätigkeiten umfassen, die von Stadt zu Stadt variieren. Zur Europaarbeit gehört die Pflege von Netzwerken und Kontakten zu EU-spezifischen Themen, aber auch die Pflege von Städtepartnerschaften, die Durchführung von EU-Projekten sowie die Information der Bürgerinnen und Bürger zu europäischen Themen (vgl. Landua 2012:10).

In der Regel wird Europaarbeit – wie bereits dargelegt – als Querschnittsaufgabe verstanden. Die Ansiedlung von Europaarbeit variiert zwischen zentralen und dezentralen Formen. In vielen Städten, die Europaarbeit betreiben, ist sie zentral angesiedelt. Es gibt dann eine für Europaarbeit zuständige Stelle oder sogar eine Europabeauftragte bzw. einen Europabeauftragten. In der Stadt Köln beispielsweise ist der Europabeauftragte mit dem Europabüro zentral beim Amt des Oberbürgermeisters angesiedelt und nicht in einem der Dezernate (Eckert et al. 2013:58–68).

In der Praxis zeigt sich, dass die zentral angesiedelte Europaarbeit nur dann funktionieren kann, wenn eine intensive Zusammenarbeit mit den dezentralen Verwaltungseinheiten gepflegt wird. Dies stellt eine besondere Herausforderung in der stark hierarchischen Struktur der Verwaltungspraxis dar. Das zentral angesiedelte Europabüro ist den dezentralen Einheiten gegenüber nicht weisungsbefugt. Dass es sich bei Europaarbeit um eine freiwillige und nicht um eine kommunale Pflichtaufgabe handelt, erschwert die Situation. Die dezentrale Europaarbeit ist wichtig, da beispielsweise EU-Projekte direkt in den Fachabteilungen durchgeführt werden. Das zentrale Europabüro kann hier nur unterstützend bei der Antragsstellung mitwirken. Für die Stadt Köln konnte festgestellt werden, dass die verschiedenen Dezernate sehr unterschiedlich stark in europäische Angelegenheiten miteingebunden waren (vgl. Eckert et al. 2013:66). Grundlegende

Voraussetzung für die dezentrale Europaarbeit einer Kommune ist die Europafähigkeit der dezentralen Verwaltung. Hierzu gehören Sprachkenntnisse, Kenntnisse über den europäischen Politikgestaltungsprozess sowie zur Beantragung und Verwaltung von EU-Projekten. In dem geschilderten Zusammenspiel von zentraler und dezentraler Europaarbeit übernimmt das zentrale Europabüro eine Dienstleistungs- und Koordinationsfunktion für die dezentralen Einheiten.

Eine weitere wichtige Aufgabe eines zentralen Europabüros ist die Netzwerkarbeit für die jeweilige Kommune. Es kann hier eine Vermittlerrolle einnehmen und Verbindungen für die Stadtverwaltung zu europäischen Akteuren und Netzwerken herstellen. Auch in dieser Funktion ist das Zusammenwirken von zentraler und dezentraler Europaarbeit von großer Wichtigkeit. Bleibt die langfristige Pflege von Kontakten allein in der Verantwortlichkeit des Europabüros, besteht die Gefahr eines Flaschenhals-Effekts – das Europabüro kann auf Dauer einerseits mit der Menge von Kontakten überlastet sein, andererseits kann das notwendige Know-How zur Pflege von fachspezifischen Kontakten fehlen. Um dies zu vermeiden, können die fachspezifischen Kontakte von den jeweiligen Fachstellen in der Verwaltung gepflegt und ausgebaut werden (vgl. Eckert et al. 2013:156).

Es gibt auch Städte, in denen die Europaarbeit an einem dezentralen Punkt angesiedelt ist. Das gilt beispielsweise für die Stadt Düsseldorf, hier gibt es im Bereich der Wirtschaftsförderung Mitarbeiter für Europaangelegenheiten.⁷ Bei einer dezentralen Ansiedlung wird von vielen befragten kommunalen Interessenvertretern angenommen, dass das Thema Europa nicht in seiner vollen Bandbreite als Querschnittsthema bearbeitet wird, sondern auf den Bereich der Wirtschaftsförderung beschränkt bleibt (vgl. Eckert et al. 2013, 67 f.).

7. HANDLUNGSOPTIONEN VON KOMMUNEN FÜR EINE ERFLOG

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass Europaarbeit in einer Kommune vor allem dann gut funktioniert, wenn auch die dezentralen Verwaltungseinheiten über eine starke Europakompetenz verfügen. Um diese zu stärken, können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, die im folgenden dargestellt werden.

Die Schulung von Verwaltungsmitarbeitern zu europäischen Themen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer funktionierenden kommunalen

⁷ Europaarbeit der Stadt Düsseldorf, online unter: <http://www.duesseldorf.de/europa/index.shtml> (Stand: 31.03.2013).

Europaarbeit. So ist es nicht notwendig, zusätzliches Personal für die Europaarbeit einzustellen, das dann nur schlecht in fachspezifischen Fragen reagieren kann. Da es sich beim Thema Europa für Kommunen um ein Querschnittsthema handelt, ist es sinnvoll, in allen Bereichen und auf allen Ebenen der Verwaltung die Mitarbeiter für die europäischen Aspekte ihrer Verwaltungstätigkeit zu sensibilisieren und mit dem notwendigen Hintergrundwissen über europäische Zusammenhänge, in denen sie ohnehin agieren, zu schulen. Es ist von Bedeutung, für Mitarbeiter Anreize zu schaffen, sich schulen zu lassen und die europäische Dimension der eigenen Tätigkeit wahrzunehmen. Noch früher setzt der Gedanke an, schon in der Ausbildung von Kommunalbeamten die europäische Dimension des Verwaltungshandelns fest zu verankern. Bei der Personalauswahl können Sprachkenntnisse und Grundkenntnisse zur Europabetroffenheit von Kommunen Kriterien sein.

Für den Ausbau der Europakompetenz in einer Kommune können EU-Projekte ein guter Wegbereiter sein. Hier besteht für die Mitarbeiter die Möglichkeit, Kontakt zu Mitarbeitern aus anderen Kommunalverwaltungen aus ganz Europa zu bekommen sowie zu Mitarbeitern der europäischen Institutionen. Es können Best-Practice Modelle und fachspezifisches Know-How ausgetauscht werden. Auch die Städtepartnerschaften stellen einen guten Ausgangspunkt dar, um mit anderen kommunalen Akteuren in Kontakt zu kommen und gemeinsam EU-Projekte beantragen zu können.

Als dritte Handlungsoption kann die Priorisierung von Europaarbeit in der Kommune generell genannt werden. In der Stadt Köln zeigt sie sich beispielsweise durch die Einführung der ‚Geschäftsweisung Internationale Angelegenheiten‘. Hier sind Ziele und Aufgabenzuweisungen der internationalen und europäischen Arbeit festgelegt. Dies führt zu einer höheren Priorität der Thematik. Gleichzeitig werden Formen des innerkommunalen Austauschs zu europäischen Themen festgeschrieben. In der Stadt Köln wurde beispielsweise mit der Geschäftsweisung die ‚Internationale Runde‘ eingeführt (Stadt Köln 1997, 3). Sie ist das Koordinationsgremium der Verwaltung für die Schwerpunkte der städtischen Europa- und internationalen Zusammenarbeit und soll mindestens einmal im Jahr tagen. Ihr wird zwar keine Entscheidungsbefugnis eingeräumt, sie dient aber als strategisches Forum zur Abstimmung von Aktivitäten und Zielen der gesamten Verwaltung. Teilnehmer der Internationalen Runde in Köln sind unter anderen der Europabeauftragte, Beauftragte aus allen Dezernaten, politische Repräsentanten der Stadt Köln für internationale Netzwerke sowie Ratsmitglieder (vgl. Eckert et al. 2013, 82 f.).

FAZIT

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Thema Europa für Kommunen sowohl Herausforderungen als auch Chancen mit sich bringt. Die Herausforderungen sind – wie oben aufgezeigt – vielfältig: Die EU ist zu Hauptrechtsquelle für die kommunale Ebene geworden, die kommunale Selbstverwaltung steht teilweise im Widerspruch mit den Regelungen zum europäischen Binnenmarkt, die lokale und regionale Ebene sind Ziel der europäischen Regional- und Förderpolitik. Auch innerhalb der Kommunen sind zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen um auf diese Europabetroffenheit zu reagieren: Die Mitarbeiter müssen geschult werden um die europäische Dimension ihres Verwaltungshandelns zu erkennen und ihr gerecht zu werden, es müssen neue Organisationsformen für Europaarbeit innerhalb der Kommunen gefunden werden. Die Chance im Thema Europa liegt für die kommunalen Akteure darin, dass sie von einer reinen Ausführungsinstanz zum aktiven Mitspieler im EU-Mehrebenensystem werden können. Die neuen Formen des Regierens auf der europäischen Ebene (vgl. Diedrichs et al. 2011; Radaelli 2008; Marks/Hooghe 2004) erlauben es staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren anderer Ebenen, sich am Politikgestaltungsprozess zu beteiligen und ihre eigenen Interessen zu vertreten. Die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, nutzen das Expertenwissen von lokalen Interessenvertretern um vorab eine hohe Akzeptanz und reibungslose Implementation ihrer Gesetzesinitiativen zu fördern. Immer mehr Kommunen in Europa nutzen diese Möglichkeiten durch verschiedene Formen der Interessenvertretung, der Vertrag von Lissabon hat die Stellung der lokalen Ebene im EU-Mehrebenensystem zusätzlich gestärkt.

LITERATUR

ALEMANN, Ulrich von/MÜNCH, Claudia, 2006a: Einleitung - Steigerung der kommunalen Europafähigkeit, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 16–22.

ALEMANN, Ulrich von/MÜNCH, *Claudia*, 2006b: *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BECKMANN, Klaus/BUNZEL, Arno/SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd, 2009: *Städte im europäischen Verfassungssystem. Dokumentation des Symposiums des Deutschen Städtetages und des Deutschen Institutes für Urbanistik*, in: *Difu-Impul.*

DIEDRICHS, Udo, 2011: Europäische Kommission, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Eds.), *Europa von A bis Z*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 148–161.

DIEDRICHS, Udo/REINERS, Wulf/WESSELS, Wolfgang, 2011: *The dynamics of change in EU governance*, Cheltenham, U.K: Edward Elgar.

DIETERICH, Sandra, 2006: Stille Zuschauer oder aktive Mitgestalter? Zur rolle französischer Kommunen in Europa, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 444–457.

ECKERT, Katharina, 2012: Kommunen in der Europäischen Union, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 367–368.

ECKERT, Katharina/HEUER, Christoph/SCHUBERT, Herbert/SPIECKERMANN, Holger/et al., 2013: *Die Stadt Köln als kommunaler Akteur im EU-Mehrebenensystem nach dem Vertrag von Lissabon. Veränderte Opportunitätsstrukturen und Netzwerkpfade zur europäischen Politikgestaltung (im Erscheinen)*, Köln: Verlag Sozial • Raum • Management.

GOLDSMITH, Michael J F/KLAUSEN, K K, 1997: *European integration and local government*, Cheltenham: Elgar.

H.REYNAERT/Steuyvers, K./VAN BEVER, E., 2011: *The road to Europe: Main street or backward alley for local governments in Europe?*, Brügge: Vanden Broele Publishers.

KOGGE, Tobias, 2006: Die Kommunale Selbstverwaltung in Polen, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 437–443.

KÖHN, Klaudia, 2006: Von Reformen und Begriffsverwirrungen - Tschechiens lokale und regionale Ebene auf dem Weg in die europäische Mitbestimmung, in: *Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia* (Eds.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 458–476.

KRAUTSCHEID, Andreas, 2009: *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl : eine sektorspezifische*

BETRACHTUNG 1. ed., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

LANDUA, Detlef, 2012: Abschlussbericht zur Difu-Umfrage : „EU-Aktivitäten von Städten, Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen“ *Deutsches Institut für Urbanistik* (Ed.), Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

LEITERMANN, Walter, 2009: Die Konsultation der Kommunalen Spitzenverbände in den Verfahren zum Erlass von Richtlinien und Verordnungen in der EU, in: *Beckmann, Klaus/Bunzel, Arno/Schmidt-Eichstaedt, Gerd* (Eds.), Städte im europäischen Verfassungssystem. Dokumentation des Symposiums des Deutschen Städtetages und des Deutschen Institutes für Urbanistik. Berlin, 39–42.

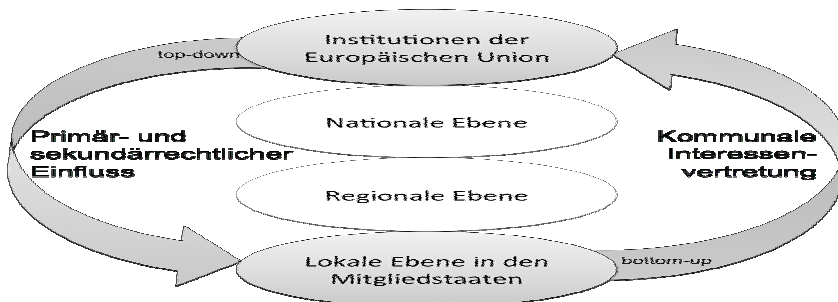
MARKS, Gary/HOOGHE, Liesbet, 2004: Contrasting Visions of Multi-level Governance, in: *Bache, Ian/Flinders, Matthew* (Eds.), Multi-level Governance. Oxford: Oxford Univ. Press, 15–30.

MARKS, Gary/HOOGHE, Liesbet/BLANK, Kermit, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.

MATYJA, Mirsoslav, 2007: Interessenverbände im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, in: *Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich* (Eds.), Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 148–169.

MAURER, Andreas, 2011: Europäisches Parlament, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Eds.), Europa von A bis Z. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 204–214.

Abbildung: Kommunen im EU-Mehrebenensystem



Quelle: Eigene Darstellung

AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE VE SONRASINDA SLOVEN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI: KURUMSAL KURAM AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

SLOVENIAN PUBLIC MANAGEMENT REFORMS IN THE
EUROPEAN MEMBERSHIP PROCESS AND AFTERWARDS:
AN ASSESSMENT WITH REGARD TO INSTITUTIONAL
THEORY

Doç. Dr. Ali ŞAHİN¹

Öğr. Gör. İbrahim Uğur ERKİŞ²

ÖZET

AB ülkeleri Kopenhag kriterleri bağlamında Birliğe üye ve aday ülkeler arasında ekonomik, siyasi, yönetsel, vb. birçok alanda ortak bir toplumsal yaşam alanının ülkelerini ortaya koymaya çalışmaktadır. Farklı siyasi gelenek ve hükümet sistemlerine sahip AB ülkeleri “idari kapasite kriterleri” çerçevesinde AB içerisinde kamu yönetiminde ortak ilkelerin belirlenmesini hem üye hem de aday ülkelere zorunlu bir kriter olarak sunmaktadır. Başka bir ifadeyle AB'nin olgunlaştırılması sürecinde kamu yönetimi sisteminde birçok farklı noktada aday ve üye ülkeler bir takım sorumlulukları yerine getirmek zorundadır. Ülkelerin gerçekleştirmesi gereken bu sorumlulukların yöntemi konusunda ülkeler seçme şansına sahiptir. Ancak ortak bir sisteme sahip olmak isteyen Birlik; çalışmaların sonunda ülkelere ortak çıktılar talep etmektedir. Bu çalışma özellikle çevresel değişim ve etkilerin reform süreçleri üzerindeki etkisini inceleyen kurumsal eşbiçimlilik özelinde AB üyelik sürecinde/sonrasında Sloven kamu yönetimi reformlarını incelemektedir. Sonuç kısmında ise gerçekleştirilen reform çalışmaları ile kurumsal eşbiçimlilik arasındaki ilişki değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: *Slovenya, Kamu Yönetimi, Reform, Avrupa Birliği, Kurumsal Eşbiçimlilik.*

ABSTRACT

European countries are trying to determine a framework about political, economic, administrative and similar issues in order to display principles of a common communal living area for the candidate and member countries with respect to the Copenhagen Criteria. European Union countries from different traditional and governmental systems are enforcing the adoption of common principles as a sine qua non requirement regarding to public

¹ Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

² Selçuk Üniversitesi SBMYO Yönetim ve Organizasyon Bölümü

administration by both candidate and member countries within the framework of “administrative capacity criteria”. In other words, candidate and member countries are obliged to fulfill some responsibilities about various issues and facets. Regarding to the methodological process of adoption issues, countries have the right to choose their own pathway. However, the Union that wants to have a common system is focused on the final outcomes and requires these targets to be achieved. This study especially probes the effects of environmental changes and other factors on Slovenian public administration reforms during and after the membership process from an institutional isomorphism perspective. In the conclusions part of this study relationships between institutional isomorphism and reform efforts that are achieved are evaluated.

Key Words: *Slovenia, Public Administration, Administrative Reforms, the European Union, Institutional Isomorphism.*

GİRİŞ

İdarede reform veya yeniden düzenleme deyimi, devlet ve idare deyimlerinin kullanılışı kadar eski olarak (Tortop vd. 2007: 447) nitelendirilmesine rağmen kamu yönetimi akademisyenleri özellikle son 20-30 yıllık dönemde meydana gelen olayların devletin yani kamu yönetiminin artık mevcut durumu sürdürmesinin olanaksız olduğu ve bir “yeniden yapılanmanın” stratejisi çerçevesinde yapılması zorunlu olan şeyleri yapmasını, ulusal ve küresel koşulları göz önünde tutmasını gerekli kılmaktadır (Kutlu, 2008: 143-144). 21. yüzyılı geçmiş dönemlerden farklı kılan, değişimin doğasında bulunan süreklilik ve ülkelerin kendi kamu yönetimlerindeki performans, strateji, güven ve bütçe açıklarını gidermek için görece sonsuz uğraş vermeleridir. İkincisi ise daha önceden öngörülemeyen boyutta kapsamlı ve hızlı bir değişimin yaygın olmasını sağlayan içsel ve dışsal baskı ve gelişmelerdir (Şahin, 2008:48) Reform süreçleri de söz konusu baskı ve gelişmelere paralel olarak devletler arasında farklılıklar göstermektedir. Her devlet kendi durumuna uygun bir veya birden fazla yöntem belirlemekte ve reform süreçlerini de bu ekseninde yürütmektedir. Örneğin dünyada kamu yönetimi alanında değişimin öncüsü olan ülkelerde iç dinamiklerin etkisi ön plana çıkarken; az gelişmiş ülkelerde yönetim sistemleri iç dinamiklerden daha fazla dış dinamiklerin etkisiyle değişmekte ve gelişmiş ülke yönetimleri taklit edilmektedir (Aykaç vd., 2003:157).

Örneğin AB’ye üyelik sürecinde kamu yönetimi sisteminde; merkezi örgütlenme ve karar alma, alan yönetimi, vatandaşlarla ve ekonomik aktörlerle ilişkiler, eylem ve denetim araçları konusunda ortak özellikler görülmektedir. Bu ortak özellikler adaylık sürecinde şekillenmekte ve üyelik sonrası da sürdürülmektedir.

Weberyan bürokrasi anlayışından neo-liberal politikalara geçiş sürecinde özellikle yeni kamu yönetimi (YKY) ilkeleri doğrultusunda Slovenya'da gelinen nokta, yukarıda ifade edilen duruma örnek olarak bu çalışmada ele alınıp analiz edilmektedir. Bu bağlamda Slovenya'nın 1991'de bağımsızlığını ilan edip bağımsız bir devlet olarak tanınmasından itibaren günümüze kadar gelinen süreçte gerçekleştirdiği reformları üç temel nedene bağlamak mümkün gözükmektedir. Bunlar modernleşme, küreselleşme ve tabii ki son olarak özellikle 1995'lerden itibaren reformların ana bileşenlerinin nedenlerini oluşturan Avrupalılaşıma veya AB'ye üye olma sürecindeki baskılar ve dürtülerdir. 2006 yılında kurulan Kamu Yönetimi Bakanlığı yürütölen reform çalışmalarını öncelikli olarak AB ilkelerine uygun olarak yürütmeye çalışmakta ve Lizbon stratejisinde belirlenen daha iyi düzenleme ilkeleri çerçevesinde çalışmalarını yürütmektedir.

1. KURUMSALCI KURAM ÇERÇEVESİNDE KAMU YÖNETİMİNDE REFORM DİNAMİKLERİ

Temelleri Di Maggio ve Powell (1983) tarafından davranışsal yaklaşıma bir tepki olarak ortaya çıkan kurumsalcı kuram, çevrenin örgütler üzerindeki belirleyici etkisi, geçmişten günümüze farklı şekillerde değerlendirilse de bugün gelinen noktada, hangi sistemin ayakta kalacağını ve başarılı olacağını çevresel koşullar belirlemede ve çevreye en iyi uyum sağlayanların başarılı olma şansının daha fazla olacağını ileri sürmektedir (Şahin, 2008). Kurumsal çevre genelde meşru olarak görölen örgütleri kabul etmektedir. Dolayısıyla örgütün bulunduğu çevrede varlığını sürdürebilmesi kurumsal çevrenin normlarına, kurallarına, değerlerine, beklentilerine uyum sağlayarak meşruluk kazanmasına bağlıdır (Deephouse ve Carter, 2005:329-333).

Kurumsalcı kuram, örgütlerin resmi yapısında yer alan değişimleri açıklarken, örgütün içinde bulunduğu çevreyi önemle vurgulamaktadır. Aynı çevrede olan örgütler birbirlerini taklit etmektedir. Dolayısıyla kurumsal eşbiçimlilik benzer kurumsal çevrede yer alan kuruluşlar üzerinde araştırılmalıdır. Çünkü aynı çevrede faaliyet gösteren ve benzer kategoride yer alan örgütler benzeşim gösterme eğilimindedirler (Salmeron ve Bueno, 2005:1014). Aynı çevrede baskılara maruz kalan örgütler homojen bir yapıya kavuşacaklardır. Kurumsal eşbiçimlilik kavramı burada homojenleşme sürecine ve meşruluk kavramına vurgu yapmaktadır (Slack ve Hinings, 1994:1-9; Lodge ve Wegrich, 2005:213-215).

Kurumsal çevreler, kaynakların kontrolünün ve otoritesinin az sayıda güçlü örgütlerin elinde olduğu ağlardan oluşmaktadır. Örgütlerin yapı ve faaliyetlerini etkileyen çevre baskıları; çevredeki diğer örgütlerin baskıları, çevrede kabul gören kural ve uygulamalar ile beklenti ve inançları kapsamaktadır. Bu baskılar zorlayıcı, normatif ve taklitçi olarak

sıralanmaktadır (Slack ve Hinings, 1994:1-5; Benders vd. 2006:2; Bowerman, 2002:48; Leblebici, 2004:287, Sargut, 2003:247-248). Bu sınıflandırma aynı zamanda analitiktir. Bu eşbiçimlilik türleri, her zaman ampirik olarak farklı ya da birbirinden ayrı değildir (Bolat ve Seymen, 2006:244).

- *Zorlayıcı Eşbiçimlilik (Coercive Isomorphism)*: Kurumsal çevrenin siyasal etkisi ve meşruiyet kazanma ihtiyacından kaynaklanmaktadır (Frumkin ve Galaskiewicz, 2004: 285; Leblebici, 2004:287). Zorlayıcı eşbiçimliliğin kaynağında genel olarak devlet ve devlet kurumları, örgütün faaliyet alanındaki kültürel beklentiler ve uluslar arası kuruluşlar bulunmaktadır. Dünya Bankası, OECD, AB, IMF vb. gibi uluslar arası örgütler, gelişmekte olan ya da bu örgütlere üye olan ülkelerdeki kamu yönetimi reformunu üyelik veya faaliyet yükümlülüğü gereği genel olarak zorlayıcı baskılarla değişik yöntemlerle desteklemekte ve reformla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır (Şahin, 2008:52). Örneğin AB’de Avrupa Komisyonu bu süreçte çok aktif bir siyasi girişimcidir (Radaelli, 2000:26).

- *Normatif (Kurumsal) Eşbiçimlilik (Normative Isomorphism)*: Temelde profesyonelleşmekten kaynaklanmaktadır. Profesyonelleşme çalışma şart ve yöntemlerinde ortaya koyulan kolektif çabalar olarak belirtilmektedir (Bowerman, 2002: 49). Bu amaçla Ticaret Odaları, Barolar gibi ulusal ve Dünya Bankası, OECD, ISO gibi uluslar arası kuruluşlar bulunmaktadır. Çevreye uyum için örgütler gönüllü olarak uyum gösterme eğiliminde olsalar da meşruiyet kazanabilmek için kurumsal çevrenin norm ve değerlerine uymaya kendilerini mecbur hissederler (Leblebici, 2004:287).

- *Tatklitçi Eşbiçimlilik (Mimetic Isomorphism)*: Özellikle belirsizliğin ve karmaşanın yüksek olduğu durumlarda örgütsel var olabilme ve belirsizliğe karşı koyabilme mücadelesine dayanmaktadır (Salmeron ve Bueno :2005:1014; Leblebici, 2004:287; Sargut, 2001:133). Bu durumda benzer koşullarda kendisinden daha başarılı olan örgütlerin meşruiyet kazanmış yapı ve işleyişleri model alınarak, örgütlerin kendilerini geliştirmeye çalıştıkları varsayılmaktadır (Bowerman, 2002:49; Arslan ve Saylı, 2006:273).

Temelleri Roma ve Maastricht Antlaşması’na kadar uzansa da Avrupa’da ortak kamu yönetimi çalışmalarının başlangıç noktasını 1993 Kopenhag Kriterleri, 1998 ve 1999 yıllarında hazırlanan SIGMA raporları oluşturmaktadır. 1993 Kopenhag kriterleriyle siyasi, ekonomik ve hukuki alanlarda tam üyelik için ön koşullar (Balkır, 2009:109), 1998’de ki raporla “Avrupa İdari Alanı” ve 1999’daki raporla da “Kamu Yönetimi İlkeleri” oluşturulmuştur (SIGMA, 1998 ve 1999). 1995’teki Madrid Zirvesinde ise AB’ye katılan ülkeler için “İdari Kapasite” kriteri eklenmiştir (Şener, 2009:52). Bu ilkeler farklı yasal gelenek ve hükümet sistemlerine sahip olan AB ülkeleri tarafından paylaşılarak, AB içinde kamu yönetimi ilkelerinin belirlenmesine katkıda bulunmaktadır (Kösecik, 2004:9-10). Bu çalışmalar

AB üye ve aday ülkelerinin kamu yönetimlerini yakınlaştırma ve standardize etme çalışmaları arasında yer almaktadır.

2. SLOVENYA HAKKINDA GENEL BİLGİLER VE KAMU YÖNETİMİ YAPISI

1990'ların başında Doğu Blok'unda başlayan çözülme Yugoslavya'yı da etkilemiştir. Bunun sonucu olarak 25 Haziran 1991 tarihinde eski Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti (Yugoslavya) ülkelerinden Hırvatistan ve Slovenya bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. (Kavalalı, 2005:2) Slovenya resmi olarak, 1991 yılında bağımsızlığının tanınması için Avrupa Topluluğu'na başvurmuştur (Azarkan, 2008:122-123). 1996 yılında ise AB'ye üyelik başvurusunu yapmıştır (AGENDA 2000, 1997:5).

Batı Avrupa ülkelerinin Slovenlerin isteklerine destek vermesi, ülkedeki etnik grupların Slovenlere oranının düşük olması sayesinde Slovenya'nın Yugoslavya'dan ayrılarak bağımsızlığını kazanma süreci diğer ülkelere nispeten kanlı bir şiddet içermemiştir. Slovenya, eski Yugoslavya cumhuriyetleri arasında da en müreffeh olanıydı. Bu nedenle sosyalist ekonomiden kapitalist serbest piyasa kurallarına geçişte fazla zorlanmamıştır. Slovenya, 2004 yılında Birliğe katılan 10 üye ülke arasında Avro'yu 1 Ocak 2007'den itibaren para birimi olarak kullanan ilk ülke olmuştur. Slovenya'daki kamu yönetimi; mülki idare (bakanlıklar, yerinden yönetim birimleri, farklı bakanlıkların yerel temsilcilikleri), özerk hükümet birimleri ve yarı özerk kamu kuruluşlarına ilişkin 193 idare (kamu hukuku uzmanı olarak bilinen kişiler) ve kamusal yetkilendirmeleri ellerinde bulunduran kurumlardan (kamu temsilcilikleri, emeklilik ve özürllülük sigorta kurumları, sağlık sigortası kurumları, vb.) oluşmaktadır (Plostajner, www.fes.hr).

3. SLOVENYA'NIN AB ÜYELİK MÜZAKERELERİ SÜRECİ

Yugoslav Federasyonu'nun dağılması ile bağımsız bir devlet olarak ortaya çıkan Slovenya'nın Avrupa entegrasyonuna dahil olma süreci 1990lı yılların ilk yıllarında başlamıştır (Brinar ve Svetlicic, 1999:803; Hafner, 2007:813). Çünkü refah düzeyini yükseltmek isteyen Slovenya'nın stratejik amaçlarından birisi başlangıçtan itibaren AB'ye katılmak olmuştur. (Jakomin ve Trupac, 2000:234). Slovenya'nın AB üyeliği yolunda ilk temel stratejik kararları 1994-95 yıllarında Slovenya'nın Ekonomik Kalkınması için hazırlana Strateji çalışmasında ortaya konulmuştur (Mrak vd, 2004:368). Alınan bu kararlardan sonra üyelik sürecinde izlenecek yöntem belirlenmiştir. Genelde AB'ye katılma sürecinde ortaya atılan örgütlenme modelleri beş başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; İcracı AB Bakanlığı, Koordinasyon Bakanlığı, AB ile ilgili işlerden sorumlu devlet bakanlığı, bakanlıklar arası koordinasyon

kurulu, AB koordinasyon birimi veya AB ile ilgili işlerden sorumlu Müsteşarlık veya Genel Müdürlük (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007:34-44) olarak sıralanmaktadır. 10 üyeli büyük katılımı müzakereler ve koordinasyon için üyelik sürecinde iki yapı kullanılmıştır. Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Estonya gibi ülkeler Dışişleri Bakanlığını aktif olarak kullanırken; içlerinde Slovenya'nın da bulunduğu ülkeler “Katılım Ekibi” olarak adlandırılan özel bir kurum oluşturmuştur. Mükemmellik adaları olarak da adlandırılan katılım ekibi öncelikli olduğundan kaynak ve personel bakımından zengindir. 2002 yılı itibarıyla Slovenya'da bulunan ekipte 132 çalışan bulunmaktaydı. (Barbara ve Gaby, 2005:132-134)

Slovenya'nın AB üyelik sürecinin bütün hazırlıklarını koordine ve kontrol etmek üzere Başbakan ve Avrupa İlişkileri İçin Yönetim Ofisi (GOEA) kurulmuştur. GOEA bağımsız bir ofistir. Dolayısıyla dışişleri ve başbakanlık ofislerinden ayrı olarak kurulmuştur. Bu bağlamda bakıldığında Sloven dış işleri bakanlığı müzakere sürecinde ikincil rol oynamıştır. GOEA; AB üyeliğinin gerçekleşmesinin ardından AB ile ilişkilerde çok sayıda görevi yürütmeye devam etmektedir. GOEA kanunlar ya da idari faaliyetler için teklifler hazırlamamış ya da kararlar almamıştır. Fakat müktesebatın gerektirdiği uyumu ve AB üyeliğine hazırlanılması sürecinin koordinasyonu yürütmüştür. 2003 yılına gelindiğinde GOEA, entegrasyon birimi, müzakere birimi ve bilgi dokümantasyon merkezi olarak üç farklı birime ayrılmıştır. GOEA aynı zamanda AB ile bakanlık koordinasyonu ilişkilerinde birçok sayıda ilişkili görevleri sürdürdü ve Avrupa ilişkileri yönetiminde merkezi koordinasyon birimi olarak temsil etti. 2008'in sonunda kurumun ismi Avrupa İlişkileri ve Kalkınma için Yönetim Ofisi (GODEA) olarak değiştirilmiş 35 ayrı birim olmak üzere görev alanı genişletilmiştir (Gartner vd., 2011:89).

4. SLOVENYA'NIN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA GİRİŞ

Slovenya'nın AB'ye giriş sürecindeki dış politika öncelikleri arasında kamu yönetimi alanında yapılacak olan çalışmalar ayrı bir öneme sahiptir. Slovenya, AB'ye üyelik aşamasında gerçekleştirmesi gereken yükümlülükler ile karşı karşıya kalmıştır. Bunlar Kopenhag kriterleri ve AB Müktesebatı (Acquis Communautaire) dır. Talep edilen mevzuat uyumu AB aday ülkelerin yönetimlerinin modernleştirilmelerini belli başlı ölçütlere göre yapılmasını değil; bazı belli enstrümanlara göre gelişim yönlendirmesi talep etmektedir. Bu yüzden “Avrupa İdari Alanı” Avrupa kriterlerini gerçekleştirmeleri için, ülkelere yol boyunca rehberlik etmek üzere oluşturulmuştur. Kamu yönetimi alanındaki AB Müktesebatı (Acquis Communautaire) kamu yönetimine bir dizi yeni standart ve ilkeler getirmektedir. Söz konusu müktesebata uyum sağlamak düşüncesiyle Slovenya aşağıda sıralanan bir takım kamu yönetimi

reform çalışmalarını başlatmıştır. Bu çalışmalar belli bir motif, organ ve içeriğe uygun olarak yürütölmektedir.

Tablo 1: Slovenya Kamu Yönetimi Reformu

| | |
|----------------------|---|
| Motifler | Yeni sosyal ve politik sistem, AB tarafından yapılan baskılar ve dürtüler, Küreselleşme |
| Organları ve Kapsamı | Fonksiyonel, Organizasyonel, Yönetimsel, Prosedürler |
| İçeriği | Ülke yönetimi, bölgesel kendi kendini idare, temel kamu hizmetleri, memur sistemi ve eğitimi, kamusal finansman |

Kaynak: Kovac ve Francelj, 2008: 95 ile Vassiliou, 2007: 347-348'den derlenerek hazırlanmıştır.

Plostajner'a (www.fes.hr) göre Slovenya'daki kamu yönetimi reformu bağımsızlığın ilan edilmesinin hemen akabinde başlamıştır. Bu süreç üç aşamaya ayrılabilir: Slovenya'nın bağımsızlığını kazanması ile paralel olarak başlayan Slovenya'daki kamu yönetimi reform çabaları üç aşamaya ayrılarak ele alınmaktadır (Plostajner, www.fes.hr):

- Yeni devletin ve yönetimin kurulması (1991-1996 dönemi)
- Slovenya'nın AB'ye katılma sürecindeki kamu yönetimi reformu (1997-2002 dönemi)
- Kamu yönetiminin geliştirilmesi: (2003 ve sonrası dönem)

AB'ye üye ve aday ölkelerin hepsinde gözlemlenen müktesebata ve belirlenen kriterlere uyum çerçevesinde bir takım yasal düzenlemeler ve yönetimin iyileştirilmesi için yürütölen çalışmalar söz konusudur. Slovenya'da AB'ye ve müktesebata uyum sağlamak bağlamında hem normatif anlamda hem de zorlayıcı biçimsellik bağlamında uyum yasaları çıkarmış ve bunları yürütmek üzere bir takım düzenlemelere gitmiştir.

Motifleri, organları ve alanları belirtilen Slovenya reform sürecinin üyelik öncesi gelişimi yukarıda belirtilen tarihsel aşamalara uygun olarak aşağıdaki tabloda gösterilen şekilde gerçekleştirmiştir (Vassliou, 2007: 347-348).

Tablo 2: 1997-2001 Yılları Arasında Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformları

| Temel Reformların Ana Bileşenleri ve Takvimleri (1997-2001) | |
|--|---|
| Emeklilik Sisteminin Reformu Emeklilik reformu üzerine Beyaz kitabın hazırlanması Önerilen yasaların Parlamento'ya sunulması Yasaların Parlamento tarafından kabulü İzleyen evrelerin uygulanmasının başlatılması Uygulamaların başarılı bir şekilde devam ettirilmesi | 1997 1998 1998 1998 1998-01 |
| Finans Sektörü Reformu Yabancı banka şubeleri piyasasının açılması Bankalararası azami mevduat oranı ve yabancı krediler üzerindeki Tolar mevduatı anlaşmasının kaldırılması Banka özelleştirmeleri hakkındaki yasanın kabul edilmesi Yeni ödeme sisteminin getirilmesi Sigorta şirketlerinin iyileştirmesi ve özelleştirilmesi Sigorta pazarının yabancı sermayeye açılması Sermaye piyasasının genişlemesi ve derinleşmesi Yasal ve düzenleyici çerçevenin oluşturulması/geliştirilmesi Sektörde temel AB yasalarıyla uyumlaşma Vergi Sisteminin reformu (Hazırlık, parlamento onayı ve uygulama) | 1998 1999 1998 1999 1999-01 1999-01 1997-01 1997-01 1997-01 1997-01 1997-99 |
| Kamu Hizmeti Reformu (Elektrik, Su, Gaz) Fiyat Serbestleşmesi Özelleştirme dahil, serbestleşme ve rekabet Kamu alımları sisteminin getirilmesiyle birlikte, düzenleme Sisteminin Elde Edilmesi | 1997-00 1998-01 1997-01 1997-99 |
| Fiyat Serbestleşmesi Fiyat serbestleşmesinin tüm programının tarihlerle birlikte açıklanması Açıklanan programla uyumlu uygulama | 1998 1997-01 |
| Kamu Teşekkülü Sektörü Reformu Slovenya Kalkınma Şirketi aracılığıyla iyileşme ve özelleştirme Zararlı teşviklerin açık ölçütlerle değiştirilmesi Teşviklerin Avrupa Anlaşması'na uygun seviyeye getirilmesi Rekabetin canlandırılması için yatay mekanizmanın geliştirilmesi Kurumsal ve yasal çerçevenin geliştirilmesi (devir gibi...) | 1997-00 1997-98 1998-01 1997-01 1997-01 |

Yukarıdaki tabloda sıralanan reform çalışmalarına ilave olarak 2002 yılının ilk yarısından itibaren Slovenya'da bir takım temel kanunlar kabul edilmiştir. Bunlar: Devlet Memurları Kanunu, Kamu Yönetimi Kanunu, Kamu Ajansları Kanunu, Denetim Kanunu, Kamu Sektöründe Maaş Sistemi Kanunu (Cankar ve Pevcin, 2006:51) olarak sıralanabilir. Kovac (2007:68) bu

dönemde çıkartılan kanunlarda ortak paydanın AB olduğunu vurgulamaktadır. Kalkınmanın sağlanması için oluşturulan kamu yönetiminin yeni yasal çerçevesi Avrupa idari alanının standartlarıyla harmonize edilmiştir. Bu bağlamda Sloven hükümeti tarafından oluşturulan “Kamu Yönetimi Strateji Belgesi” (Stratejica) 2013 yılına kadar Slovenya'nın gelişimine katkı sağlayacak ve aynı zamanda kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına öncülük edecek hususları belirleyerek ilan etmiştir. Bu öncelikler Strateji belgesinde şu şekilde sıralanmaktadır (Strajica, 2005):

- Rekabetçi ve hızlı büyüyen ekonomi,
- Etkin az maliyetli bir yönetim ve kamu hizmeti,
- Yüksek iş istihdamını sağlayacak modern ve refah bir Slovenya,
- Sürdürülebilir ve istikrarlı gelişimi sağlayacak önlemlerin tespiti ve uyumu.

4.1. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları

Yeni Kamu İşletmeciliği olarak da adlandırılan YKY yaklaşımı dünyanın diğer ülkelerinde olduğu gibi Avrupa'da da kamu yönetimi alanında bir takım yeni ilkeleri beraberinde getirmektedir. Hood tarafından tanımlanan bu ilkeler sırasıyla; Kamu sektöründe profesyonel yönetim, performansın ölçülmesi, çıktı kontrolüne vurgu, ayrışmaların ortadan kaldırılması, rekabetin arttırılması, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması ve kaynak kullanımında disiplin (1991: 4-5) olarak kabul görmüştür (Özer, 2012: 224; Kutlu, 2012: 75). Slovenya'da AB kriterlerine uyum bağlamında YKY'nin etkisi altında kendi kamu yönetimini yeniden dizaynı bir gerçek olarak kabul edilirken (Peteri, 2002: 58) sadece uygulama açısından değil, Slovenya kamu yönetimi reform çalışmaları teorik açıdan da YKY ilkeleri etrafında şekillenmektedir (Pinteric, 2010: 56; Cankar, 2006: 46-49; Kovac, 2006: 55).

YKY'nin prensiplerini temel alarak, OECD tarafından yönetim alanında yeni bir doktrin ileri sürülmüştür. Bu yaklaşım yönetişim olarak literatürdeki yerini almıştır. Kamu yönetimi reformu 1990lı yıllardan sonra yönetişim eksenini etrafında şekillenmeye başlamıştır. Yönetişim bütün sosyal oyunculara, özel sektöre, sendikalara, STK'lara aynı derece yönetim sürecine katılım imkanı sunmaktadır. Slovenya'da YKY prensipleri çerçevesinde yönetim ilkelerini dikkate alan ve AB'ye tam üyelik için ilk 10 yılda mücadele edeceği öncelikleri ortaya koyacak reform ilkelerini hazırlamıştır (Stratejica, 2005).

4.2. Yerel Yönetim Reformu

Aralarında birçok farklılık bulunmasına rağmen, yerel yönetimler tüm AB ülkelerinde ortak özelliklere sahiptir. Yerel yönetimlerin önemi Maastricht Anlaşmasında ve AB Yerel Yönetimler Şartında önemle üzerinde durulan yerellik ilkesine adapte olunması gerekliliğinden kaynaklanmaktadır (Oplotnik, 2008:429). Piyasa ekonomisine geçiş, ekonominin yeniden yapılandırılması, özelleştirme politikaları yerel düzeyde farklı etkilere neden olmaktadır. Eski yönetim kapsamında, büyük sanayi ve madencilik kompleksleriyle sanayileşme süreçlerinin modelleri veya sanayi merkezleri olan belediyeler büyük sorunlarla karşılaşan birimler haline gelmiştir (Andrew ve Plostajner, 2000:448). Slovenya'da yerel yönetimler, kamu yönetiminin üçüncü parçası olarak ülke bağımsızlığını kazandığında ve Slovenya Cumhuriyeti anayasasının kabul edilmesi ile kuruldu. Bu bağlamda 1993-2007 aralığında Yerel Yönetim Çerçeve Kanunu çıkartılmıştır. 1993 yılında sayısı 63 olan komünel kuruluşlar yerel yönetimler kanununun kabul edilmesinden sonra önce 144'e, 2010 yılına gelindiğinde 210 sayısına ulaşmıştır (Pinteric, 2010:58-62).

Slovenya Yerel yönetim reformu fonksiyonel, ülkesel, organizasyonel, finansal kaynak ve yasal bileşenler olmak üzere beş ana çerçeveden oluşmaktadır. Fonksiyonel, bölgesel ve finansal unsurlar aşırı derecede göz ardı edilirken, ülkesel (territorial) boyut daha fazla öne çıkmıştır (Vlaj, 2005:3). Slovenya'da yerel yönetimler ülke büyüklüğü dikkate alınarak birkaç büyük belediye ve çok sayıda küçük belediyeden ibarettir. Küçük ölçekli belediyeler kendi imkânları ile yerel sorunların ve yerel hizmet taleplerinin üstesinden gelememektedir. Bu yüzden AB ülkeleri içerisinde Slovenya yerel yönetim birimleri üzerinde merkezi baskının en çok hissedildiği ülkedir. OECD raporlarına göre de özellikle nüfusu 2.000'in altında olan belediyeler stratejik planlama yapma ve AB fonlarını kullanmada yetersiz kalmaktadırlar (Vlaj, 2012:690).

4.3. Genel Değerlendirme Çerçevesi: GÇD (Common Assessment Framework –CAF)

- Yönetim birimleri arasında yakınlaşma ve uyumu hedefleyen GDC dört ana temel amaca hizmet etmektedir. Bunlar (Engel, www.eipa.nl):
- Kamu yönetim birimleri arasındaki eşitsizliği ortadan kaldırmak,
- Performansını artırmak isteyen kamu kurumlarına destek olmak,
- Kamu kurumlarında kullanılmakta olan değişik kalite yönetim sistemleri arasında bir bağ kurmak,
- Kamu kurumlarının kıyaslanması ve değerlendirilmesini kolaylaştırmak

Bu bağlamda GDC modelinin kamu kurumları arasında mukayeseyi kolaylaştırma amacına ilave olarak, tüm ülkelerde kolay uygulanabilen bir yönetim sistemini inşa etme amaçları da mevcuttur. GDC modeli stratejik planlar ve hedefler doğrultusunda organize olan, süreçlere ve süreçlerdeki çalışanlara önem veren, vatandaş/müşteri odaklı bir organizasyon yapısı içerisinde performans kriterlerini oluşturan ve gerçekleştirmelerini denetleyen, esnek, şeffaf ve sürekli gelişen bir kamu kalite yönetim modelidir.

2002-2003 yılları arasında sadece 20 (www.upravneenote.gov.si), 2007'ye kadar 80 Sloven idari birimde kullanılan (Kovac ve Tomazevic, 2007: 1) modelin başarılı bir şekilde kullanımıyla 2010 yılında 2010 idari birimde bu sistemin kurulmasını hedeflemiştir (Zurga, 2009: 13).

4.4. AB'ye Uyum Sürecinde Slovenya'da Kamu Yönetimi Reformu

AB'ye üye ve aday ülkelerin hepsinde gözlemlenen müktesebata uyum çerçevesinde Slovenya Kamu Yönetimi Bakanlığı tarafından hazırlanan gözden geçirme raporlarına göre AB uyum sürecinde ve üyelik sonrası Sloven Kamu Yönetimi alanında atılan adımlar şu şekilde sıralanmaktadır (www.mju.gov.si, 01.05.2010).

- **Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi (1997):** Amacı ekonomiyi liberalleştirmek ve devleti daha şeffaf hale getirmek ve gereksiz yönetsel yükümlülükleri azaltmaya çalışmaktır. Bunun için verilen hizmetlerde yönetimin başarılı ve etkili olması için STK'larla işbirliği yapmanın gerekliliği üzerinde durulmuştur.

- **Yönetimin Sadeleştirilmesi İçin Komite Kurulması (2001):** Komitenin üyeleri farklı bakanlıkların temsilcilerinden oluşmaktadır. Komitenin temel amacı koordinasyon, rehberlik etme ve kanunların yatay bir seviyede sadeleştirmesini sağlamaktır.

- **Yönetsel Yükümlülüklerin Azaltılmasında Sloven Eylem Planı (2001):** Plan farklı kategorilerde 27 eylemden oluşmaktadır. Mevzuatın sadeleştirilmesi, kalkınma, istihdam ve mevzuatın bilgi teknolojilerine uyumlaştırılması gibi konuları içermektedir.

- **Slovenya Kamu Yönetimi Kalkınma Stratejisi (2003-2005):** Strateji, kamu yönetimi mevzuatının modernleşmesini, kamu kurumları arasında işbirliği ve koordinasyonu ve politikaların tamamlanmasını içermektedir.

- **Slovenya Yönetim Yükümlülüklerinin Azaltılması İçin Eylem Planı (2004):** Kamu yönetiminin fonksiyonlarını geliştirmek için 3 temel eylem üzerinde durulmaktadır. Bunlar kamu hizmetlerinde süreçlerin verimli ve etkin kullanımı, hizmet aksaklıklarına bilgi iletişim teknolojileri destekli çözüm getirmek ve süreçlerin şeffaflaştırılması olarak ele alınmaktadır.

• **Kamu Yönetimi Bakanlığı (2004):** Kamu sektöründeki maaş sistemi ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, e-devlet ve yönetim süreçleri ile yönetim birimlerinin koordinasyonu ve rehberlik edilmesi görevlerini yürütmektedir. Temel Amaçları ise, kamu yönetimi personelinin oryantasyonu, uzman memur ve tarafsız maaş sistemi geliştirme ve tüm kamu yönetimini bölünmemiş, fonksiyonel, şeffaf, açık ve yüksek kalitede hizmet sunabilen bir yapıya kavuşturmadır.

• **Yönetmelikler ve Yönetmelik Sorumluluklarının Azaltılması İçin Ekip Kurulması (2006):** Ekibin görevleri genel Yönetim Prosedürü Kanunu ve Yönetmelik eylemlerindeki yargı kararlarını tamamlamak, Sivil Toplum Kuruluşlarıyla ilişki kurmak, kamu bilgisine erişim ile ilgili kanunu tamamlamak ve metodolojinin uygulanması sırasında doğru uygulamaların yapılıp yapılmadığını denetlemektir.

• **Planlama, Yönetim ve Kamusal Ortaklıkların Değerlendirilmesi Süreci El Kitabı (2008):** Kamusal ortaklıkların farklı olasılıklarının düzenlenmesi sürecinin ayrıntılı bir şekilde açıklanması için hazırlanmış bir kitaptır.

• **İdari Engelleri Ortadan Kaldırmak ve 2011 İtibariyle İdari Yükleri %25 Oranında Azaltmak için Program (2009):** 7 Mayıs 2009'da alınan kararla, Sloven Hükümeti, idari engelleri ortadan kaldırmak için 41 önlemlen oluşan ve idari yükleri %25 oranında azaltmayı sistematik şekilde planlayan “Yönetimsel Maliyetler Ölçümü Metodolojisi”ni kabul etmiştir.

• **İdari Yükleri 2010'a kadar %25 Oranında Azaltmak için Eylem Planı (2009):** Eylem planının yürütülmesi için hazırlanan program 5 aşamadan oluşmaktadır:

- İlgili alan mevzuatının incelenmesi,
- Uygulanan metodoloji doğrultusunda idari maliyetlerin ölçümü,
- İdari yükleri azaltmak için devamlı, gerçek temelli olan önerilerin toplanması,
- Yasa hükümlerinin değiştirilmesi için gerekli prosedürlerin uygulanması ve idari yüklerin azaltılması için alınan öneriler doğrultusunda düzenlemelerin uygulanması,
- İdari maliyetlerin tekrar ölçümü ve Eylem Planı hedefini gerçekleştirmek için değişikliklerin etkinliğinin belirlenmesi.

• **Eksi %25 portal'ının kuruluşu (www.minus25.gov.si) (2011):** “2012'ye kadar Eksi %25” programı uygulamasını desteklemek için, bakanlık ilgililer, girişimciler ve kuruluşların programı takip etmelerini ve aynı zamanda bakanlığa tekliflerini sunmalarını mümkün kılmak için “eksi %25” portalını kurmuştur. Web sitesi, ulusal hukuki önlemler, ulusal veri tabanı ve yorum-yönetim sisteminden oluşmaktadır. Hedefi, ilgilileri, programın başarılarıyla ilgili bilgilendirmek, önlemlerin, doğru uygulamaların (ulusal ve

AB) sonuçlarını halka sunmak ve portal kullanıcılarını kendi fikir ve önerilerini sunmaları için teşvik etmektedir.

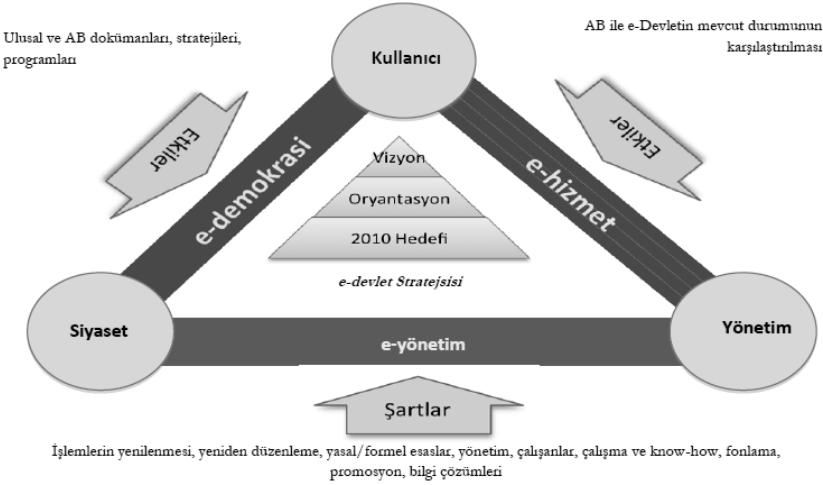
• **Yeni Devlet Portalı EUGO Slovenya – Slovenya İşletme Noktası (2012):** 2012 Haziran ayında, yeni devlet portalı “EUGO Slovenya – Slovenya İşletme Noktası” test yayınına başlamıştır. “www. eugo.gov.si” portalı, Slovenya’da ticaret yapmak isteyen yabancı ve yerel kullanıcılara, şeffaf ve tek bir yerde toplanmış vergi ve muhasebe sistemleri, çalışanlar gibi konularda faydalı bilgiler sunmaktadır.

• **İdari Engeller ve Hukuki Yüklerin Azaltılması İçin Yenilenmiş Eylem Planı (2012 ve 2013):** Kamu yönetimi bakanlığı diğer bakanlık ve kamu kurumları ile işbirliği içinde yeni bir program hazırlamıştır. Yeni program 2011 yılı için planlanmasına rağmen gerçekleştirilemeyen önlemlerin yanında “Slovenya İçin Anlaşma 2012-2015”den kaynaklanan önlemleri de içermektedir. Yenilenmiş program bölgesel öncelik vermek üzere 137’si 2011’den gerçekleştirilemeyen ve 134 yeni eklenmiş önlem olmak üzere toplamda 271 önlemden oluşmaktadır.

5. E-DEVLET YOLUNDA ATILAN ADIMLAR

1980lerde başlayan kamu yönetimi reformlarının bir başka aşaması (ikinci yönetsel reform) olarak algılanan e-devlet (Owen, 2003: 2000) kısaca devlet işlerinin elektronik ortamda yürütülmesi (Şahin ve Örselli, 2003: 344) olarak tanımlanabilmektedir. Temelleri eAvrupa Girişimi ile başlatılan ve 2010 yılında AB’nin yeni ekonomik dönüşüm stratejisini ve 2020 yılı için hedeflerini belirleyen “Avrupa 2020 Stratejisi”nin yedi amiral gemisinden birincisi ve yedi farklı alanda 101 eylemin gerçekleştirilmesini isteyen “Avrupa İçin Sayısal Gündem” olarak belirlenmiştir. (www.ec.europa.eu/europe2020) AB’nin önemle üzerinde durduğu e-devlet çalışmaları da Slovenya açısından ayrı bir başlık olarak incelenecek kadar ayrıntılı ve kapsamlıdır. Aşağıdaki şekilden de görüleceği üzere yürütülen elektronik faaliyetlerin iç ve dış çevreden gelecek etkiler çerçevesinde yürütülmesi öngörülmektedir.

Şekil 1: Slovenya e-Devlet Stratejisinin İçeriği ve Bileşenleri



Kaynak: http://www.arhiv.mju.gov.si/en/legislation_and_documents/important_documents/index.html

Öncelikli olarak 2001 yılında Slovenya'nın kamu yönetiminde e-toplumsal ilişki stratejisi belirlenmiştir. Bu strateji, 2004 yılına kadar tüm kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesine imkan verecek şekilde tamamlanmasını hedeflemektedir. Bu çerçevede Slovenya e-devlet portalı, "e-Uprava" olarak 2001 yılında hizmete başlamış, 2006'da modernize edilmiştir. Modernize edilmiş portal devlet-vatandaş, devlet-işletme ve devlet-devlet etkileşimlerini destekler hale gelmiştir. Portal üzerinden vatandaş, tüzel kişiler ve kamu çalışanlarına çeşitli kamu hizmetleri sunulmaya başlanmıştır.

Portala ilave olarak Sloven Hükümeti 2005 yılında özel bir e-posta adresinin kurulmasına (oao.predlogi@gov.si) karar vermiştir. e-Posta adresi vatandaşlar, işletmeler, düzenleyici kurullar, yöneticiler ve kamu yönetimi ofislerinden kullanışlı ve yenilikçi önerilerin toplanmasını amaçlamaktadır. 2007 yılında Slovenya'da bilgi toplumu için kalkınma stratejisi (si2010) oluşturulmuştur. Stratejinin temel amacı bilgi toplumu için daha fazla kalkınmayı teşvik etmektir. Slovenya ekonomisinin ve toplumunun rekabet gücünün artırılması hedeflenmektedir.

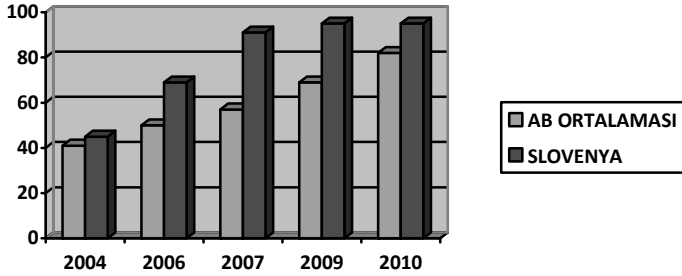
2008 yılında işletmeler için genişletilmiş Devlet Portalı (e-VEM) oluşturulmuştur. Devlet portalının bir önceki sürümüne nazaran özel işletmelerin kayıtları için elektronik destek sağlamaktadır. Proje ayrıca işletmelerin sermaye ödemeleri için online bir hesap kurulmasını desteklemektedir. Şirketler bu portal aracılığıyla 1,6 milyon işlem yapmaktadır. Portaldaki tüm işlemler ücretsizdir. Eğer şirketler ek bilgiye ihtiyaç duyarsa; One-stop-shop giriş yapabilirler veya uzmanlardan gerekli

desteği One-stop-shop aracılığıyla alabilirler. Sistem nitelikli dijital sertifikaların kullanımını gerektirmektedir. Sistem iç Pazar ihtiyaçlarını karşılamak için uygulanmaktadır.

2009 yılında ise Bilgi Teknolojilerinin Desteklenmesinde Yasal Prosedür (Taslak) hazırlanmıştır. Böylece tüm yasal prosedürler tek bir noktadan düzenlenecektir. Tüm yasal taslaklar ve onaylanan kanunlar e-demokrasi portalında ilan edilecek ve tüm internet kullanıcıları tarafından ulaşılabilir olacaktır (www.mju.gov.si, 01.05.2010).

E-devlet çalışmalarında AB ile ortak yürütülen projeler açısından 20 temel kamu hizmetinin³ ulaşılabilirliği önem kazanmaktadır. Slovenya'nın bu konuda kat ettiği mesafe aşağıdaki tabloda AB ortalamasına göre gösterilmektedir.

Şekil 2: 20 Temel Kamu Hizmetine Ulaşılabilirlikte Slovenya – AB Ortalaması Karşılaştırması



Kaynak:<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Şekilden de anlaşılacağı üzere Slovenya'nın yürüttüğü çalışmalar AB ortalamasının üzerinde gözükmektedir. 2010 yılına gelindiğinde Slovenya'nın yürüttüğü çalışmalara online ulaşılabilirlik %95 seviyesine ulaşmıştır. Bu oran sadece vatandaşlar için yürütülen temel hizmetler değerlendirmeye alınırca %100'e ulaşmış durumdadır (Çapgemini, 2010). Sunulan hizmetlerin vatandaşlar tarafından kullanımında AB ortalaması %32'de kalırken; Slovenya'da %40'a ulaşarak AB ülkeleri arasında sekizinci sıradadır. 2012

³ 12 si vatandaşlar (Gelir vergileri, iş bulma kurumları aracılığıyla iş bulma hizmetleri, sosyal güvenlik katkısı, kişisel belgeler, araç ruhsatı, inşaat ruhsatı başvuruları, polise ihbarda bulunma, halk kütüphaneleri, belgeler, yüksek lisans/lisans a kaydolma, adres bildirim, sağlığa ilişkin hizmetler) ve 8'i işletmeler (Çalışanlar için sigorta primleri, kurumlar vergisi, KDV, yeni şirket kaydı, istatistik ofislere veri iletimi, gümrük beyanları, çevreyle ilgili izinler, kamu alımları) için olmak üzere 20 temel kamu hizmetine elektronik ortamda ulaşılabilirlik projesi (Avrupa Komisyonu, 2001: 19)

yılına ait verilere göre tüm kamu hizmetlerine elektronik ortamda ulaşımında ise Slovenya AB ortalamasından %5 daha fazla bir değer ile %48'e ulaşmış durumdadır (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>). Yine AB'yi güçlü ve tek bir Pazar haline getirmek için yürütülen e-ihale çalışmalarında Slovenya, İrlanda, Estonya, Malta ve Litvanya ile birlikte %100'e ulaşan beş ülkeden biri olarak göze çarpmaktadır (Colclough, 2010: 9). Dünya standartlarında e-devlet hizmetlerinde 25. sırada bulunan Slovenya, e-devlet hizmetlerinin geliştirilmesinde ise beşinci sırada bulunmaktadır (United Nations, 2012: 12 ve 126). Slovenya'nın elde ettiği bu başarı ve çalışmaların dünya genelinde kabul görmesi, Slovenya'nın daha etkin bir kamu yönetimine sahip olması için çalışmalarını artırmasını sağlayacaktır (Dobnikar ve Nemec, 2007: 365). 20 temel kamu hizmeti ve örneklerde verilen sayısal bilgiler Slovenya'nın kurumsal eşbiçimlilik açısından çevreye verdiği önemi de ön plana çıkarmaktadır.

Kamu yönetimi bakanlığının hazırlamış olduğu çalışmaların sonuç kısmında yapılan vurgu “e-demokrasi” kamu yönetimimizi geliştirecektir (Zupan, www.gov.si/svez) şeklinde ifade edilmektedir.

SONUÇ

Slovenya'da bağımsızlığın hemen akabinde başlatılan Sloven kamu yönetimi reformu kapsamlı bir program olarak tanımlanabilir. Reform çalışmaları kamu yönetiminin bütün alanlarına genişletilmiştir. Kovac (2011:627) 1997'den 2010 yılına kadar gerçekleştirilen reformların iki tür itici güç tarafından şekillendiğini belirtmektedir. Bunlardan birincisi içsel güçler ve AB veya OECD'nin dürtüleridir.

Çalışma genel olarak değerlendirildiğinde özellikle kurumsal eşbiçimlilik türlerinden zorlayıcı ve normatif eşbiçimliliğin etkileri ağırlıklı hissedilmektedir. AB'nin 1990lı yıllardan itibaren aday ve üye ülkelerden beklediği reform çalışmaları gün geçtikçe etkisini artırmıştır. Slovenya'nın üyelik sürecinin tamamlanmasına kadar geçen süreçte (1997-2003) yürütülen çalışmalar kurumsal çevrenin etkisi ve AB, OECD dürtülerinin yanında YKY ilkeleri doğrultusunda çevrede meşruiyet kazanma ihtiyacı etrafında şekillenmiştir. Üyelik sonrası gerçekleştirilen reform çabaları ise daha ziyade normatiftir. Üyelik süresince kamu yönetimi düzeyi belirli bir ivme kazanan Slovenya 2007'de ortak para AVRO'ya geçilmesinde veya 2008'de AB dönem başkanlığının yürütülmesinde çevresel adaptasyon süreci önemli ölçüde tamamlandığı için çalışmalar daha serbest yürütülmüş ancak gerçekleştirilen reform çalışmalarında belirlenen sistematikten anlatıldığı üzere uzaklaşmamıştır. Normatif eşbiçimlilik özellikle “Genel Değerlendirme Çerçevesi”ne verilen önem ve Stratejica'da YKY'nin yoğun izleri ile kendini hissettirmektedir.

Stratejik olarak çatışma ortamından uzak coğrafyası, sosyo-kültürel ve ekonomik düzeyi gelişmiş vatandaşları ve 1991'den itibaren sürekli olarak yürütölen reform çalışmalarını ile Slovenya kendisini etkileyen dışsal çevre ile önemli ölçüde sosyal, kültürel, siyasi ve ekonomik uyumunu sağlamıştır. Yürütölen reformların başarısını içsel ve dışsal reform taleplerinin uyumuna bağlıdır. Batı entegrasyonu 1990'lı yıllarda başlayan Slovenya'da gerçekleştirilen reformlar, eğer içsel unsurlar tarafından benimsenirse veya uyum gösterirse başarılı olma olasılığı bu bağlamda azalacaktır.

KAYNAKLAR

AGENDA 2000 - *Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15th July 1997

ANDREWS, Dimitrowska, PLOSTAJNER, Zlatka (2000) *Local Effects of Transformation Processes In Slovenia*, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.2000

ARSLAN, Ramazan, SAYLI, Halil (2006) *Örgütlerin Kurumsal Çevreye Uyumuna Etki Eden Sosyal Süreçler*, S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 11, S.1, 267-280

AVRUPA KOMİSYONU (2001). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels, 13.03.2001 COM (2001) 140 final

AYKAC, Burhan vd. (2003) *Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tablivi*, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2/2003, Ankara, 153-179,

AZARKAN, Ezeli (2008) *Uluslar arası Hukukta Devletlerin Tanınması, (Slovenya, Hırvatistan ve Bosna-Hersek)*, Adalet, Ankara.

BALKIR, Canan (2009) *Müzakerelere Giden Yol/ ESEN, Erol ve İYİKAN, Necati (Der.) Türkiye-AB İlişkileri Nereye Gidiyor Müzakereler, Reform ve Demokrasi*, Phoenix, Ankara.

BARBARA, Lippert, GABY, Umbach (2005) *The Pressure Of Europeanisation From Post-communist State Administrations To Normal Players in The EU System*, Nomos, Berlin.

BENDERS, Jos, vd. (2006) *Sticking to Standards; Technical and Other Isomorphic Pressures in Deploying ERP-systems*, Information and Management Vol. 43 Issue 2, March, 194-203

BOLAT, Tamer, SEYMEN, Oya Aytemiz (2006) *Yönetim ve Örgüt Düşüncesinde Kurumsalcılık, Yeni Kurumsalcılık ve Kurumsal Eşbiçimlilik*, Fırat Üni. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 16, Sayı: 1, 223-254

BOWERMAN, Mary (2002) *Isomorphism without Legitimacy? The Case of the Business Excellence Model in Local Government*, Public Money and Management, April-June, CIFPA, 47-52

BRINAR, Irena, SVETLICIC, Marjan (1999) *Enlargement of the European Union: The Case of Slovenia*, Journal of European Public Policy 6:5 December: 802-821

CANKAR, Stenka (2006) *Transition Countries And New Public Management: The Case Of Slovenia*, International Business & Economics Research Journal, Vol. 5, Number 8, 45-54

COLCLOUGH, Graham, vd. (2010) *Digitizing Public Services in Europe: Putting Ambition into Action*, Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and DTI, http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/eGovernment_Benchmarking_Method_paper_2010.pdf

DEEPHOUSE, David ve CARTER, Suzanne (2005) *An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation*, Journal of Management Studies 42: 2, 329-360

Di MAGGIO Paul. J. ve POWELL, Walter (1983) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, American Sociological Review, 48 (2), 147-160

DOBNİKAR, Ales ve NEMEC, Alenka (2007) *eGovernment in Slovenia*, Informatica 31 357-365

DUJSİN, Uros (2004). *EU Enlargement From Fifteen To Twenty-five: Problems and Prospects*, EKONOMSKI PREGLED, 55 (3-4) 227-255

ENGEL, Christian “*Common Assessment Framework: The State of Affairs*”, www.eipa.nl, 01.05.2010

FRUMKIN, Peter ve GALASKIEWICZ, Joseph (2004) *Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations*, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 14, no. 3, 283-307

GARTNER, Laura, vd. (2011) *National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve “New” Member States*, Journal of Contemporary European Research, Volume 7, Issue 1, 77-100

HAFNER, Danca Fink (2007) *Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence, A Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia*, Public Administration Vol. 85, No3, 805-828

HOOD, Christopher (1991) *A Public Management for all Seasons*, Royal Institute of Public Administration, Vol. 69/1, 3-19

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tin00012&language=en>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdgo330>

<http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=44460&l=1>

<http://www.investslovenia.org/en/shared-content/facts-figures/macroeconomic-overview/>

http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ueljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/CAF_Case_study_of_administration_-_Slovenia.pdf

JAKOMIN, Livic, TRUPAC, Igor (2000) *Transport Integration of Slovenia With The European Union*, TRANSPORT REVIEWS, 2000, VOL. 20, NO. 2, 233-255

KAVALALI, Murat (2005) *Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci – AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri*, DPT, Ankara.

KOVAC, Polonca (2006) *The Never-ending Story of Public Administration Reform in Slovenia*, Uprava, letnik IV, 2-3, 55-74

KOVAC, Polonca (2007) *The Continuous Modernisation of Public Administration in Slovenia*, Public administration: Protection and quality of public services - international trends, International conference, November 2007, Athens, 65-78

KOVAC, Polonca (2011) *The Public Administration Reform Agenda in Slovenia – Two Decades of Challenges and Results*, HKJU – CCPA, god. 11., br. 3., str. 627–650

KOVAC, Polonca ve FRANCELJ, Irena (2008) *Social Context of Public Administration Reform in Slovenia*, Politička misao, Vol. XLV, br. 2, str. 93–112

KOVAC, Polonca ve TOMAZEVIĆ, Nina (2007) *National Assessment of Excellence in Slovenian Public Administration – Pilot Project 2007*, 16 NISPAce Annual Conference Panel on Getting Public Administration Reform to Work

KÖSECIK, Muhammet (2004) *Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri/ ACAR, Muhittin ÖZGÜR, Hüseyin (Der.) Çağdaş Kamu Yönetimi*, Nobel, Ankara

KUTLU, Önder (2008) *İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri İçinde BALCI, A. vd. (Der.) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin, Ankara.

- KUTLU, Önder (2012) Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, Çizgi, Konya
- LEBLEBİCİ, Doğan Nadi (2004) *Örgüt – Çevre İlişkisinde Yeni Perspektif Arayışı: Dinamik Örgütsel Çevre ve Örgütsel Doku*, H.Ü. İ.İ.B.F Dergisi, Cilt. 22, Sayı 2, Ankara, 285-307
- MRAK, Mojmir, vd. (2004) *Slovenia: From Yugoslavia to the European Union*, World Bank.
- OPLOTNİK, Zan (2008) *A Model of Local Financing In Theory and Practice: Lessons From Slovenia, New EU Member State*, Beast European Quarterly, XLI, No. 4., 75-93
- OWEN, Huges (2003) *Public Management and Administration*, Palgrave Macmillan, New York
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, ÖKTEM, Kemal (2007) *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*, İmaj, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif (2012) *Yeni Kamu Yönetimi*, Barış, Ankara
- PETERI, Gabor vd. (2002) *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest.
- PİNTERİC, Uros (2010) *Slovenian Local Administration Reform*, Analytical Vol. 3, Issue 1, 56-64
- PLOSTAJNER, Zlata *Slovenian Public Administration: Continuation Of Reform*, <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/06.pdf>,
- RADAELLI, Claudio (2000) *Policy Transfer in The European Union: Institutionnal Isomorphism as a Source of Legitimacy, Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No.1, 25-43
- Review Of Principal Measures In The Field Of “Red Tape” (Reductive Of Administrative Burdens) And Better Regulation, From 1997 on, www.mju.gov.si,
- SALMERON, Jose L. ve BUENO, Salvador (2006) *An Information Technologies and Information System Industry-Based Classification in Small and Medium – Sized Enterprises: An Institutional View*, European Journal of Operational Research, Volume 173, Issue 3, 16, 1012–1025
- SARGUT, Ali Selami (2001) *Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim*, 2. Baskı, İmge, Ankara
- SARGUT, Ali Selami (2003) *Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım*/AYKAÇ, Burhan (ed) *Türkiye’de Kamu Yönetimi Yargı*, Ankara, 239-254

***Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Sloven Kamu Yönetimi Reformları:
Kurumsal Kuram Açısından Bir Değerlendirme***

SIGMA (1998) *Preparing Public Administration for The European Administrative Space*, SIGMA Papers, No. 23, CCN/SIGMA/PUMA (98)39

SIGMA (1999) *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, No:27, CCN/SIGMA/PUMA (99) 44/REV1

SLACK, Trevor ve HININGS, Bob (1994) *Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test*, Organization Studies, Mid-Winter, Vol: 15, No: 6, 1-14

ŞAHİN, Ali (2008) *Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları ve Uluslar arası Çevrenin Etkisi*, S.Ü. Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Sayı: 14, 47-76

ŞAHİN, Ali ve ÖRSELLİ Erhan (2003) *E-devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye*, S.B.E.Dergisi, Sayı. 9, 343-356

ŞENER, Hasan Engin (2009) *Bir Fırsat Olarak İdari Reform Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci*, Phoenix, Ankara.

TORTOP, Nuri vd. (2007) *Yönetim Bilimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

UNITED NATIONS, (2012) *E-Government Survey 2012*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.

VASSİLİOU., George (2007) *The Accession Story: The EU From Fifteen to Twenty-five Countries*, Oxford Press, New York.

VLAJ, Stane (2005) *Local Self Government in Slovenia*, İfimes, <http://pdc.ceu.hu/archive/00002344/01/IFIMES-Dr.Vlaj-ENG.pdf>

VLAJ, Stane (2012) *The System of Local Self-Government in Slovenia with a Special Emphasis on the Status of the Capital City Ljubljana*, HKJU – CCPA, god. 12, br. 3.,675–694

www.ec.europa.eu/europe2020

www.mju.gov.si

ZURGA, Gordana (2009) *Quality as a Value in Slovene Public Administration*, Good Practises in Slovene Public Administration, Conference Proceesinds, 5-19

YAZARLAR HAKKINDA

Agnieszka SKÓRA; Prof. Dr. Polonya/Torun, Nicolaus Copernicus Üniversitesi Hukuk ve Yönetim Fakültesi İdare Hukuku Bölümü başkanıdır. Gdansk Üniversitesi İdare Hukuku Bölümü'nden 1998 tarihinde mezun olan yazar, 2000 yılında aynı üniversiteden Hukuk Doktorası (Jurisprudence Ph.D.) almış ve 2010 yılında Gdansk Üniversitesi tarafından İdare Hukuku alanında Yüksek Yeterlilik Derecesi'ne (Habilitation Degree) layık görülmüştür. 2006–2012 yılları arasında Yerel Yönetim Temyiz Kurulu üyeliği de yapan Agnieszka Skóra'nın idare hukuku alanında pek çok çalışması bulunmaktadır.
E-posta: askora@umk.pl

Ali ŞAHİN; Doç. Dr. 1973 Tokat doğumlu olan Ali ŞAHİN, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimlerini Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tamamlamıştır. 2009 yılında doçent olan Ali ŞAHİN; halen Selçuk Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesi olarak çalışmakta ve İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekan Yardımcılığı görevlerini yürütmektedir. Mesleki ilgi alanları arasında kamu yönetiminde reform ve e-devlet uygulamaları yer almaktadır.
E-posta: alisahin@selcuk.edu.tr

Aylin İDİKUT ÖZPENÇE; Arş. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü. 1978 yılında Denizli'de doğdu. İlk, orta ve lise eğitimini Denizli'de tamamladı. 1995 yılında Denizli Lisesi'nden, 2001 yılında Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümünden mezun oldu. 2001 yılında Pamukkale Üniversitesi, Maliye Bölümü, Mali İktisat Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak göreve başladı. 2002 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı'nda yüksek lisans eğitimine başladı. 2005 yılında "Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelere Yönelik Devlet Yardımları: Türkiye ve Avrupa Birliği Uygulamaları" teziyle yüksek lisans eğitimini tamamladı. 2006 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Programı'nda doktora eğitimine başlayan Aylin İDİKUT ÖZPENÇE, doktora eğitimini Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Programı'nda tamamlamıştır. Ulusal ve uluslararası çeşitli bildiri ve makaleleri bulunmaktadır.
E-posta: aidikut@pau.edu.tr

Ayşegül SAYLAM; Arş. Gör. 1985 yılında Konya'da doğan Ayşegül Saylam, halen halen Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır. Hacettepe Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2010 yılında birincilikle mezun oldu. Kamu yönetimi alanındaki yüksek lisans derecesini Hacettepe Üniversitesi'nden 2012 yılında aldı. Şu an hala Hacettepe Üniversitesi'nde

kamu yönetimi alanında doktora yapmaktadır. Örgüt kuramları, e-Devlet, düzenleyici kurullar, insan kaynakları yönetimi, düzenleyici reformlar akademik ilgi alanları içerisinde. Çeşitli ulusal ve uluslararası konferanslarda bildiriler sunmuş; ulusal ve uluslararası dergilerde makaleleri yayımlanmıştır.

E-posta: aysegulk@hacettepe.edu.tr

Claire VISIER; Rennes I Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü'nde okutman ve aynı zamanda Avrupa Siyasal Hareket Araştırmaları Merkezi ile Fransız Anadolu Çalışmaları Enstitüsü'nde araştırmacı. Doktorasını Fransız-Fas kültürel işbirliği üzerine yapan yazar, Mısır ve Türkiye'de eğitim ve araştırma faaliyetleri de yürütmüştür. Yazar, Avrupa Birliği ve Güney ve Batı Akdeniz ülkeleri arasındaki ilişkiler üzerine çalışmaktadır.

E-posta: claire.visier@univ-rennes1.fr

Feza Sencer ÇÖRTOĞLU; Bilkent Üniversitesi İİSBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi'nde lisans ve "Türkiye'deki Çevreci Baskı Grupları" isimli teziyle yüksek lisans eğitimini tamamlayan yazar, Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalından "Avrupalılaştırma Bağlamında Türkiye'de Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik" isimli teziyle doktora derecesi almıştır. Türkiye Bilimler Akademisi'nin desteğiyle İngiltere'de Sheffield Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümünde misafir araştırmacı olarak bulunduktan sonra İstanbul Teknik Üniversitesi Avrupa Birliği Merkezi'nde ve daha sonra Ankara Üniversitesi Avrupa Birliği Ofisi'nde görev aldıktan sonra günümüzde Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi'nde (ATAUM) Avrupa Birliği çalışmalarına devam etmektedir.

E-posta: sencer.cortoglu@ankara.edu.tr

Hakkı BÜYÜKBAŞ; Doç. Dr. Hakkı Büyükbaş, 1968, Sarıkaya/Yozgat'ta doğmuştur. 1988'de İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyoloji Bölümünden mezun olmuştur. 1989'den itibaren Yüksek öğrenim ve akademik çalışmalarını Almanya'da sürdüren Büyükbaş, yüksek lisansını Berlin Teknik Üniversitesi'nde 1993'de, doktorasını da Şubat 1998'de tamamlamıştır. 1998'de araştırmalarda bulunmak amacıyla ABD'ye giden yazar, Delaware eyaletinde bulunan University of Delaware Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü ve Pennsylvania Eyaleti Philadelphia kentinde bulunan Temple Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Sosyoloji bölümlerinde doktora sonrası çalışmalarında bulunmuş; 2000 yılında ABD'deki çalışmalarını tamamlayarak yurda dönmüştür. Aynı yılın güz döneminde Erciyes Üniversitesi'nde Yrd. Doç. Dr. kadrosu ile akademik kariyerine başlayan Büyükbaş, halen aynı üniversitenin İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümünde Doçent olarak görevini sürdürmektedir. Hakkı Büyükbaş dünya siyaseti ve Avrupa Birliği konularında çok sayıda çalışmalar yapmıştır.

E-posta: hakkibuyukbas@erciyes.edu.tr

Erol ESEN; Doç. Dr. 1990 yılına kadar Almanya'nın Bonn Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi, Sosyoloji ve Kalkınma Politikası okuduktan sonra uzun yıllar Berlin'de yaşamıştır. Friedrich-Ebert-Vakfı doktora bursiyeri olan Esen, Bonn'da AB Komisyonu Temsilciliği ve Federal Parlamento'da staj yapmış, Federal Çalışma ve Sosyal Bakanlığı ve Friedrich Ebert Vakfı adına projeler yürütmüştür. 1995-1998 yılları arasında "Arbeit und Leben Brandenburg" Eyalet Kuruluşu'nun Genel Sekreterliğini yapmıştır. 2000 yılından beri Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde öğretim üyesidir. Aynı zamanda 2003 yılından beri Akdeniz Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma Merkezi'nin (AKVAM) kurucu Müdürü'dür.

E-posta: esen@akdeniz.edu.tr

İbrahim Uğur ERKIŞ; Öğr. Gör. 1980 Antalya doğumlu olan İbrahim Uğur ERKIŞ, 2004 yılında Selçuk Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde lisans, 2008 yılında Akdeniz Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır. Halen Selçuk Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda doktora eğitimini sürdürmekte ve aynı üniversitede Yönetim ve Organizasyon bölümünde öğretim görevlisi olarak görev yapmaktadır. Mesleki ilgi alanları arasında yeni kamu yönetimi, kalite, performans, insan kaynakları yönetimi yer almaktadır.

E-posta: erkis@selcuk.edu.tr

İsmail Cem KARADUT; Arş. Gör. Eskişehir doğumludur, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2006 yılında mezun olmuş, 2009 yılında aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'ndan master derecesini almıştır. 2005'te Almanya Hannover Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Bölümü'nde lisans, 2008'de Amerika Birleşik Devletleri Louisiana Eyalet Üniversitesi Kamu Yönetimi Enstitüsü'nde yüksek lisans dersleri de alan yazar, 2013 yılında İtalya Siena Üniversitesi Siyaset Bilimi Bölümü'nde bir haftalığına davetli konuşmacı ve misafir öğretim elemanı olarak bulunmuştur. Bir süre devlet memurluğu görevinde de bulunan yazar, halen Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde doktora yapmaktadır. İlgi ve çalışma alanları: Küresel Politika ve Demokrasi, Avrupa Birliği, Türk Anayasa Tarihi ve Hukuku.

E-posta: ikaradut@akdeniz.edu.tr

İrfan KALAYCI; Doç. Dr. Çukurova Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü mezunudur. Yüksek lisansını ve doktorasını İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı'nda yaptı. Akademik çalışma alanlarını iktisat politikası, yerel ekonomiler ve Avrupa Birliği ekonomisi oluşturmaktadır. Halen İnönü Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü'nde öğretim üyesidir.

E-posta: irfan.kalayci@inonu.edu.tr

Katharina Eckert; 2009-2013 yılları arasında Köln Üniversitesi Avrupa Çalışmaları Jean Monnet Kürsüsü'nde araştırma görevlisi olarak çalıştı. 2011-2013 yılları arasında RheinEnergieStiftung tarafından desteklenen "EEconet – Çok Düzlemlili AB'de Köln" projesinde çalıştı. Araştırma konuları; AB'de çok düzlemlili yönetişim, Avrupalılışma ve yerel siyasettir. Nisan 2013'ten beri araştırma amacıyla ABD'de bulunmaktadır.
E-posta: katharina.j.eckert@gmail.com

Łukasz Młynarkiewicz; Polonya/Torun, Nicolaus Copernicus Üniversitesi Hukuk ve Yönetim Fakültesi'nde doktor adayı ve stajyer hukuki danışman olan yazar, hâlihazırda bir hukuk bürosunda çalışmaktadır. Gdansk Üniversitesi'nde hukuk mastırı yapan yazar, Fransa/Montpellier Troisième Üniversitesi Uluslararası Nükleer Hukuk Okulu diplomasını almıştır. Bununla birlikte; Uluslararası Nükleer Hukuk Derneği/Belçika üyeliği yapan Łukasz, uluslararası kurumlar uzmanlık alanı ile Avrupa Genç Diplomatlar Akademisi'nden mezun olmuştur. Bilim ve Yüksek Öğrenim Bakanlığı'ndan akademik başarısı vesilesiyle burs alan yazar, akademik faaliyetleri dolayısıyla çeşitli kereler ödüllendirilmiştir.
E-posta: mlynarkiewicz@gmail.com

M. Hakan KESKİN; Yrd. Doç. Dr. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalından 2006 yılında doktorasını alan M. Hakan Keskin, Avrupa Birliği üzerine çalışmalarına devam etmektedir. Atılım Üniversitesinde ve Ufuk Üniversitesinde uluslararası ilişkiler bölümlerinde lisans ve lisansüstü dersler veren Dr. Keskin, halen THK Üniversitesi İşletme Fakültesi'nde bölüm başkanıdır. Avrupa Birliği üzerine Uluslararası ve ulusal makaleler kaleme almış, kitap bölümü yazmış, konferanslar vermiştir. Avrupa Birliği-Türkiye ilişkilerini inceleyen *Doğru Sanılan Yanlışlarla Avrupa Birliği* isimli kitabı ikinci baskısını yapmıştır.
E-posta: mhkeskin@thk.edu.tr

Mehmet Akif ÖZER; Doç. Dr. 1973 yılında Ankara-Ayaş'ta doğdu. 1995 yılında Ankara Üniversitesi SBF Kamu Yönetimi Bölümünde lisans, 1999 yılında ise aynı üniversitenin Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalında yüksek lisans çalışmalarını tamamladı. 2005 yılında Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nden kamu yönetimi dalında doktora derecesi alan yazar, 2009 yılında Kamu Yönetimi Doçenti oldu. Halen G.Ü. İİBF Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesi olarak çalışmalarını sürdürmektedir. Kamu yönetimi, yönetim bilimi, insan kaynakları yönetimi, yeni kamu yönetimi, yönetişim, modern yönetim teknikleri, çağdaş yönetim uygulamaları, yerel yönetimler, halkla ilişkiler gibi genel alanlarda yayınlanmış çok sayıda kitabı ve makalesi bulunmaktadır.
E-posta: ozer@gazi.edu.tr

Necla ÖZTÜRK; Yrd. Doç. Dr. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi mezunu olan Necla ÖZTÜRK, Yüksek Lisans ve Doktora eğitimini aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsünde tamamlamıştır. 1998 yılında Araştırma Görevlisi olarak göreve başlayan ÖZTÜRK, 2007 yılında “Evlilik Mallarına Uygulanacak Hukuk” konulu doktora tezini savunarak doktor unvanını almış ve doğduğu şehir olan Antalya’ya dönmüştür. O yıldan beri Yrd. Doç. Dr. unvanı ile Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Başkanı olarak görev yapmaktadır.
E-posta: ozturknecla@akdeniz.tr

Özay ÖZPENÇE; Yrd. Doç. Dr., Pamukkale Üniversitesi-İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü. 1977 yılında İstanbul’da doğan Özay ÖZPENÇE, lise öğrenimini Denizli’de Anadolu Ticaret Meslek Lisesinde 1995 yılında tamamlamış, 1999 yılında Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünden mezun olmuştur. 1999 yılında Pamukkale Üniversitesi Maliye Bölümü Mali İktisat Anabilim Dalında araştırma görevlisi kadrosuna atanmış ve aynı yıl Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında yüksek lisans eğitimine başlamıştır. 2002 yılında “Çevre Sorunlarının Önlenmesinde Uygulanabilir Vergi Politikaları” teziyle yüksek lisans eğitimini tamamlamış ve aynı yıl Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Programında doktora eğitimine başlamıştır. 2008 yılında “Avrupa Parasal Birliği’nde Maliye Politikası Koordinasyonu ve Türkiye Analizi” teziyle doktorasını tamamlayan Dr. Özay ÖZPENÇE’nin ulusal ve uluslararası çeşitli bildiri ve makaleleri bulunmaktadır.
E-posta: oozpence@pau.edu.tr

Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN; Doç. Dr. 1963 yılında İzmir-Karşıyaka’da doğan Uğur Ömürgönülşen, halen Hacettepe Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü’nde öğretim üyesi ve Yaşam Boyu Öğrenme Merkezi Müdürüdür. 1985 yılında AÜ SBF Kamu Yönetimi Bölümü’nden mezun oldu. Kamu yönetimi alanındaki yüksek lisans derecesini ODTÜ’den (1989), kamu sektörü ekonomisi ve yönetimi alanındaki doktora derecesini ise İngiltere’nin Leicester Üniversitesi’nden (2004) aldı. Akademik hayata girmeden önce Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı’nda Devlet Personel Uzman Yardımcısı olarak görev yaptı (1986-1987). 2005 yılında Erasmus&Socrates Öğretim Üyesi Değişim Programı ile Almanya’nın Bremen Üniversitesi’nde ve 2006 yılında Tayvan Milli Eğitim Bakanlığı Araştırma Ziyareti Programı ile Tayvan’ın Ulusal Tayvan ve Ulusal Chengchi Üniversitelerinde kısa dönemli misafir öğretim üyesi olarak bulundu. Yazar uluslararası konferanslarda çok sayıda bildiri sunmuş; ulusal ve uluslararası dergilerde makale, birisi derleme diğeri telif olmak üzere iki yazarlık iki adet kitap yayınlamıştır.
E-posta: omur@hacettepe.edu.tr

YAZARLARA DUYURU

Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi'ne gönderilecek yazılar aşağıda belirtilen kurallara uygun olarak hazırlanmalıdır. Aksi takdirde değerlendirme sürecine alınmayabilir, ya da bu sürecin herhangi bir aşamasında değerlendirme dışında bırakılabilir:

◆Yazılar, basılı olarak dört adet ve ayrıca virüs taraması yapılmış iki yeni CD halinde dergi adresine gönderilmelidir.

◆Yazılar Türkçe, İngilizce, Fransızca ya da Almanca dillerinde yazılmış olabilir.

◆Yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ve dergimize gönderildiğinde bir başka dergide değerlendirme sürecine alınmamış olmalıdır. Y. Lisans veya doktora tezlerine ya da bilimsel toplantılarda sunulan bildiriye dayanarak hazırlanmış yazılarda bu durum, ilk sayfa altında dipnot olarak belirtilmelidir.

◆Dergiye gönderilecek yazıların yazarlarına ait kimlik ve kurum bilgileri, yazıdan kolaylıkla ayrılabilir şekilde ayrı bir sayfaya hazırlanmalı ve şunları içermelidir:

- a)Yazının başlığı,
- b)Yazar(lar)ın adı soyadı, ünvanı,
- c)Yazar(lar)ın bağlı oldukları kurum (bölüm, birim),
- d)Yazar(lar)ın kısa özgeçmişi,
- e)Yazar(lar)ın açık ve güncel posta adresi, telefon ve faks numarası ile e-mail adresi

◆Yazının birinci sayfasında, Türkçe, İngilizce başlık, makaleler için yüz kelimeyi geçmeyecek İngilizce ve Türkçe özet ile anahtar sözcükler yer almalıdır. Fransızca ve Almanca dillerindeki yazıların özet ve anahtar sözcükleri aynı dillerde olmalıdır.

◆Yazılar, Microsoft Word 98 ortamında Times New Roman yazı tipinde ve 12 punto ile, kağıdın bir yüzüne çift aralıkla yazılmalıdır.

◆Yazılar, en fazla 30 sayfa uzunluğunda olmalı ve A4 kağıdına basılmalıdır.

◆Basılan yazılardaki imlâ ve noktalama hatalarından yazarlar sorumlu olacağı için, bu tür hataları düzeltmek amacıyla gereken kontroller yapılmış olmalıdır.

◆Bütün tablolar ve grafikler ayrı sayfalarda yer almalıdır. Tablo ve şekillere başlık ve sıra numarası verilmelidir.

◆Kaynaklara göndermeler dipnotlar ile değil metnin içinde açılacak parantezler ile yapılmalı ve parantez içindeki sıra şöyle olmalıdır: yazar(lar)ın soyadı, kaynağın yılı, sayfa numaraları.

Örnekler

.....diyerek sonuçlandırmıştır (İnalçık, 1985:23-25).

.....(Harvey, 1989a:18-25; 1989b:78-79; 1989c:13-56)

ikiden fazla yazar olduğunda ;(Savcı vd., 1972:21-27)

Birkaç yazara aynı anda gönderme yapıldığı zaman ;

.....(Poulantzas, 1979:136-138; Althusser, 1961:34, Gramsci, 1945:132)

◆Kaynakçada sadece yazıda gönderme yapılan eserler yer almalı ve eserler yazarların soyadına göre alfabetik sıralanmalıdır.

◆Kaynakçadaki düzenleme aşağıdaki örneklere uygun olmalıdır:

Kitaplar

HARVEY, D. (1989) *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford.

HARVEY, D. (1989a) *Urbanization of Capital*, Blackwell, Oxford.

Derleme Kitaplar

GREGORY, D ve URRY, J. Der. (1985) *Social Relations and Spatial Structures*, Macmillan, Londra.

Dergilerdeki Makaleler

JOHNSON, L.C. (1994) What future for feminist geography, *Place and Culture*, 1(1), 103-113.

Derleme Kitaplar İçindeki Makaleler

MASSEY, D. (1993) Politics and space/ lime Keith, M. ve Pile, S. (der.) *Place and Politics of Identity* içinde, Routledge, Londra, 141-161.

◆Yazısı yayımlanmak üzere kabul edilen yazara, çalışmanın yayımlandığı dergi ücretsiz olarak gönderilmektedir.

◆Yazarla yapılacak yazışmalar kargo ile yazar tarafından ödemeli olarak gönderilecektir.

YAZILARIN DEĞERLENDİRİLME SÜRECİ

Makaleler

AKDENİZ İ.İ.B.F. Dergisi'ne gönderilen yazıların yazarları ve bu yazıları değerlendiren hakemlerin isimleri karşılıklı olarak gizli tutulur. Dergiye gönderilen ve Editör Kurul tarafından hakemlere gönderilmeye değer bulunan makale türündeki yazılar, Hakem Kurulunda yer alan en az iki hakem tarafından değerlendirilir. Editör ve Yayın Kurulu tarafından gerek duyulduğunda hakem sayısı artırılabilir. Hakemler, yazıları bilimsel katkı, çalışma sorunsalının ele alınış biçimi, ilgili literatürden yararlanma düzeyi, bilimsel makale hazırlama düzenine uygunluk, (varsa) alan araştırmasında kullanılan yöntem ve bulguları ile önemli buldukları diğer unsurlar açısından değerlendirerek yazılı görüşlerini Editör Kurula iletirler.

Editör Kurul, hakemlerin görüşlerinin birer kopyasını yazar(lar)a gönderir. Hakemler tarafından talep edilen düzeltmeler, yazar(lar) tarafından Editör Kurulun uygun gördüğü süre içinde tamamlandığında, yazı yeniden hakemlerin görüşüne sunulur. Hakemler açısından yayımlanabilir aşamasına gelen tüm yazılar için son değerlendirme, Yayın Kurulu tarafından yapılır. Yayımlanabilir kararı verildikten sonra yazı yayım sırasına alınır ve nihai aşama yazar(lar)a bildirilir. Yazısı yayım sırasına alındığı bilgisini alan yazar(lar)ın, Telif Formu'nu doldurup Dergi Editörlüğü'ne ulaştırması gereklidir. Aksi durumda ilgili yazı yayımlanamaz. Ardışık iki sayıda aynı yazara ait makalelere yer verilmez.

Kitap Tanıtım ve Eleştirileri, Örnek Olay İncelemeleri, Raporlar, Bilimsel etkinlikler hakkında Haberler vb.

Dergide, kitap tanıtım ve eleştirileri, yayın duyuru ve özetleri, önceden yazılmış bir makaleye getirilen ekler, eleştiri ve yorumlar, yanıtlar ve yanıtla yanıtlar da yer alabilir. Ayrıca konferans, kongre gibi toplantılar ve diğer bilimsel etkinlikler hakkında haberlerin yanısıra, örnek olay incelemeleri ve raporlar da yayımlanabilir. Bu tür yazıların dergide yayımlanması ile ilgili karar, Editör Kurulu önerisi ile Yayın Kurulu tarafından verilir.

Önemli Not: Dergiye gönderilen tüm yazılar önce Editör Kurulu tarafından ön değerlendirmeye alınır. Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi kapsamında yer alması öngörölmüş konular ile doğrudan ilişkili olmayan ya da bilimsel bir yazı formatına içerik ve şekil şartları açısından uymayan yazılar, Editör Kurulu veya Yayın Kurulu tarafından hakemlik süreci başlatılmadan geri çevrilir ya da bu kurullar yazılarla ilgili değişiklik önerileri yapabilirler.

AKDENİZ UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATIVE SCIENCES (JEAS)

Author Guidelines

Manuscripts to be submitted to JEAS should be compatible with the rules itemized below, otherwise your manuscript may not be considered for publication or it may be put out of consideration during any steps of selection process.

1. In order for manuscripts to be considered for JEAS, 50 TL (Turkish Lira) should be wired to the following account: İş Bankası Olbia Branch No. 6202-0432141. In addition, relevant receipt should be sent with the physical form of your manuscript.

2. Along with four written copies of the manuscript, two copies of manuscript, which are burned onto new CDs and detected against viruses, should be sent to the Journal's address.

3. Manuscripts may be written in one of those following languages: Turkish, French, Russian or German.

4. Manuscripts should be unpublished and not under consideration for publication elsewhere while it is in the selection process of our Journal.

5. Manuscripts, which are to be submitted to the Journal, should include information about the author and the institution to which s/he belongs. The information in question should be written in a separate paper, and also should include the following:

- a) Title of the article
- b) First name(s), last name(s) and position(s) of the author(s)
- c) Author's Institution (department, unit)
- d) Short biographies of the author(s)

e) Email address(es), open and up-to-date mailing address(es) of the author(s)

6. In the first page, there should be the manuscript's title, key words, and its abstract (not exceeding 100 words), which are written in both Turkish and English. However, for manuscripts, which are written in French, Russian, or German, relevant abstracts and key words should be written in the same language as manuscripts are.

7. Manuscripts should be written on the only one side of paper with the format characteristics of Microsoft Word 98-XP-2003, double space, 12 font Times News Roman.

8. Articles should not exceed 30 pages, and should be written on A4 size paper.

9. Since authors are responsible for punctuation errors in manuscripts, it is advised that manuscripts be revised before submission.

10. All the tables and figures/graphs should be put at the end of the manuscript in separate pages, with the information about their places in the text. Besides, relevant numbers and headings should be attached to them.

11. References should be made through opening parentheses in the text, not through footnotes, and the following order should be used in the parentheses: Last name(s) of Author(s), year of publication, page number(s).

Examples

... these findings are encouraging. (Giddens, 2007:119)

...(Harvey, 1989a:18-25; 1989b:78-79; 1989c:13-56)

in the case of more than two authors:(Savcı et al. 1972:21-27).

If the references are made to more than one authors at the same time:
...(Poulantzas, 1979:136-138; Althusser, 1961:34, Gramsci, 1945:132)

*Bibliography should include only the works which are shown as references in the text. In addition, works in question should be listed alphabetically by last names of authors.

*Bibliographical order should be as follows:

Books

HARVEY, D. (1989) *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford.

HARVEY, D. (1989a) *Urbanization of Capital*, Blackwell, Oxford.

Edited Books

GREGORY, D ve URRY, J. Ed. (1985) *Social Relations and Spatial Structures*, Macmillan, Londra.

Articles in Journals

JOHNSON, L.C. (1994) What future for feminist geography, *Place and Culture*, 1(1), 103-113.

Articles in Edited Books

MASSEY, D. (1993) Politics and space/ lime Keith, M. ve Pile, S. (ed.) In *Place and Politics of Identity*, Routledge, Londra, 141-161.

12. Each author, whose manuscript is admitted to be published, receives a free copy of the issue in which it appears.

13. When contacts with authors are made through cargo shippings, the costs are paid by authors.

CONSIDERATION PROCESS FOR MANUSCRIPTS

Articles

JEAS conducts ‘double blind review’ policy in which both the authors’ names of manuscripts sent to the journal and referees who scrutinize these manuscripts are concealed. Manuscripts, which are sent to the journal, and are found worth passing on to the Editorial Board, are scrutinized by at least two referees from the Referee Board. If it is found necessary by the Editorial and the Publishing Board, the number of referees may be increased. Referees send their written remarks to the Editorial Board by assessing manuscripts according to scientific contribution, the way in which problematic of the topic is taken, citation of relevant literature, compatibility with the criteria of preparing a scientific article, (if possible) methods that are used in a field study and related data, and other criteria to which they attach importance.

The Editorial Board sends a copy of written remarks from referees to the author(s). Corrections suggested by referees are made by the author(s) within the time limit which is set by the Editorial Board, and the manuscript is resent to referees to have referees’ opinion. The Publishing Board has the last word on all manuscripts which are considered for publication by referees. After being deemed publishable, manuscripts are put on the publication schedule of the journal; and the authors are notified of the final decision. Authors, which are notified that their manuscripts have been put on the publication schedule, are required to fill out the Copyright Form, and to sent it to the Journal Editorial Staff. Otherwise, manuscripts in question are not published.

Book Reviews and Evaluations, Case Studies, Reports, Stories about Scientific Activities etc.

Book reviews and evaluations, publication announcements and abstracts, post-scripts, evaluations, and remarks on an article written previously, relevant answers and replies to these answers may also partake in the Journal. In addition, along with case studies and reports, stories about scientific activities such as conferences and congresses may also be published. Manuscripts of this sort are published in the Journal by the Publishing Board on the Editorial Board’s recommendation.

Important Note: All manuscripts, which are sent to the Journal, are previewed by the Editorial Board. Manuscripts, which are irrelevant to the topic predetermined for Akdeniz University’s JEAS, or manuscripts, which fail to meet the scientific obligations for an article’s content and form, are refused by the time the referee review process is initiated by the Editorial or the Publishing Board, or else these boards may make recommendations for changes in manuscripts.

Bir Bakışta AKVAM

Akdeniz Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi (AKVAM), AB Eğitim ve Gençlik Programlarının Türkiye’de başlatıldığı 2003 yılında kurulmuştur. Faaliyetlerine AB yüksek öğrenim Programlarının Akdeniz Üniversitesi bünyesinde kurumsallaşması ile başlayan Merkez, bölgede AB üzerine birçok eğitim ve araştırmaya öncülük etmiştir. AKVAM’ın amacı, AB’nin bütünleşme çabalarını yakından izlemek, üye ülkeler arasındaki ilişkilerin gelişmesini desteklemek ve Türkiye’nin uyum çalışmalarına katkı vermektir. Ayrıca başta Üniversite birimleri olmak üzere AKVAM, Antalya ve Akdeniz Bölgesi’ndeki kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının AB sürecine katılmalarına destek vermektedir.

Araştırma ve uygulama projeleri, yayınlar ve değişim programları ile birlikte çeşitli meslek gruplarına yönelik eğitim programları, ulusal ve uluslararası paneller, seminer, konferans ve sempozyum organizasyonları, AKVAM’ın temel faaliyet alanlarını oluşturmaktadır. Merkez, ayrıca yurtiçinden ve yurtdışından çeşitli kurum ve kuruluşlarla gerçekleştirilen sanat ve kültürel faaliyetlerle Türkiye ve Avrupa arasında sivil diyalogun geliştirilmesine de katkı vermektedir. AKVAM’ın gerçekleştirdiği faaliyetlerden bazıları şöyledir: Uluslararası Avrupa Gençlik Haftaları, Türk-Alman İşbirliği Forumları, Kültürlerarası Diyalog Seminer ve Konferansları, Türkiye Günleri Sergi ve Konferans Etkinlikleri, Çok Kültürlülük Eğitim Programları, Tiyatro, Resim ve Sanat Atölyeleri, Türkiye-AB İlişkileri üzerine ulusal ve uluslararası Paneller, Seminerler ve Kongreler.

2013 yılında 10 yaşına giren AKVAM, yürüttüğü Avrupa çalışmalarıyla birçok ilke imza atmıştır. Bununla birlikte AB Merkezi çalışmalarında, uluslararası standartlara olduğu kadar kurumsal işbirliğine de önem vermektedir. Tüm faaliyetlerini yerel ortaklarla yürütmeye özen gösteren AKVAM, katılımcı odaklı düzenlediği eğitim ve bilgilendirme çalışmalarını kültürel organizasyonlarla da desteklemektedir. AKVAM’ın bugüne kadar işbirliği yaptığı kuruluşlar arasında, Akdeniz Üniversitesi’nin birçok birimi yanı sıra Türkiye’den Belediyeler, Meslek Odaları, Valilik birimleri, Üniversiteler, kamu ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte, AB ülkelerinden çeşitli akademik, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumları bulunmaktadır.

İletişim: Tel./Fax: 0242-310 15 47 / 227 90 95

Url: akvam.akdeniz.edu.tr /E-posta: akvam@akdeniz.edu.tr

AKVAM Adres: Akdeniz Üniversitesi İİBF Fakültesi B Blok
Kampus/Antalya – TÜRKİYE

AKVAM at a Glance

The Center for European Studies at the Akdeniz University (AKVAM) was founded in 2003, at a time when it was possible for Turkish institutions to participate in European youth and educational programs. The centre started its activities by incorporating the European programs at Akdeniz University. At the same time it carried out a variety of educational programs and research projects in the region. The objective of AKVAM is to follow European efforts of integration, to support the further development of the relations between its member states and to assist in Turkey's integrational efforts. Furthermore AKVAM especially encourages the institutions of the university, the private and public agencies and the NGOs in Antalya and the Mediterranean area to participate in the European integrational progress. Thanks to AKVAM's support many of these institutions were able to cooperate and take part in European aid programs. Application-oriented research projects, publications, educational programs for various occupational groups, national and international discussion meetings, seminars and symposia form AKVAM's main areas of activity today. In addition the Centre of European Studies supports the artistic and cultural efforts of various agencies and institutions at home and abroad. Its activities contribute to the advancement of the civil dialogue between Europe and Turkey. Some of the activities AKVAM has managed to realise include: International European Week of the Education of Youth; German-Turkish cooperative forums; seminars and events about intercultural communication; exhibits and lectures in the context of „Turkish Days “in selected European countries; intercultural educational programs; theater-painting- and art workshops; national and international panel discussions and seminars about the relationships between Europe and Turkey.

AKVAM, which is celebrating its 10th Anniversary, has done pioneer work in many areas by means of its European activities. Furthermore the European Centre in its daily work attaches great importance to international standards and institutional cooperation. It is important for AKVAM to cooperate with local partners. Its educational and informative presentations are geared towards the interests of its participants and are embedded in cultural programs. Among its present collaborating partners are, among others: university institutions, municipal administrations, trade associations, various local institutions of the central government, various universities here and abroad, free and public agencies, scientific institutions, public offices and NGOs from European countries.

Contact: Tel./Fax: 0242-310 15 47 / 227 90 95

Url: akvam.akdeniz.edu.tr /E-mail: akvam@akdeniz.edu.tr

AKVAM Address: Akdeniz Üniversitesi İİBF Fakültesi B Blok
Kampus/Antalya – TURKEY