



Prof. Dr. Bekir PARLAK

Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Bursa / TÜRKİYE



Dr. Öğr. Üyesi Yıldız ATMACA

Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Van / TÜRKİYE

Citation: Parlak, B. & Atmaca, Y. (2020). Avrupa Birliği Koşulsallığında Reform; Politika Transferi Bağlamında Bir Değerlendirme. *Premium e-Journal of Social Sciences (PEJOSS)*, 4(7), 261-273.

AVRUPA BİRLİĞİ KOŞULSALLIĞINDA REFORM; POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA BİR DEĞERLENDİRME¹

ÖZET

Avrupa Birliği (AB), ekonomik ve sosyal anlamda gelişim göstermek isteyen hemen hemen birçok ülkenin göz önünde bulundurmaya zorunda olduğu uluslararası bir örgüttür. Birbirinden farklı ülkelerin bir araya gelmesiyle oluşan AB, ortak politikalar belirlemekte ve bu politikalar çerçevesinde hareket edilmesini istemektedir. İlgili politikalar doğrultusunda AB üyesi olan veya olmak isteyen ülkeler bir politika transferi sürecine girmektedir. Politika transferi, bir ülkeye ait bir politikanın karşılaştırma yoluyla veya tecrübelerle bir başka ülkeye geçmesi ve ülkelerin bu bağlamda aldıkları karar alma şekilleri olarak tarif edilmektedir. Transfer sürecinde daha önce uygulanan ve gözden geçirilen politikalar politika yapıcılar tarafından dikkate alınmakta ve karar alımında kullanılacak rasyonel bir strateji olarak değerlendirilmektedir. Bu çalışmada, AB koşulsallığı ve getirdiği yükümlülükler doğrultusunda Türkiye’de gerçekleştirilen yerelleşme eksenli reformlar hakkında bilgi verilmektedir. Diğer reformlar çalışmanın sınırı dışında tutulmuştur. AB’ye üyelik sürecinde düzenlenen yerel reformların bir politika transferi örneği olup olmadığı yönündeki analiz, çalışmanın temel amacıdır. Çalışmada, nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi yöntemi kullanılmış ve çalışma sonucunda AB koşulsallığının Türkiye’ye yerelleşme eksenli önemli bir reform süreci yaşattığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Koşulsallık, Yerelleşme, Reform, Politika Transferi.

REFORM IN EUROPEAN UNION CONDITIONALITY; AN ASSESSMENT IN THE CONTEXT OF POLICY TRANSFER

ABSTRACT

The European Union (EU) is an international organization that almost many countries that want to develop economically and socially have to consider. The EU, which is formed by the coming together of different countries, sets common policies and wants to act within the framework of these policies. In line with the relevant policies, countries that are or want to become EU members are entering a policy transfer process. Policy transfer is defined as the transition of a policy belonging to a country to another country through comparison or experience, and the decision-making forms that countries take in this context. Policies previously implemented and reviewed in the transfer process are considered by policymakers and considered as a rational strategy to be used in decision making.

This study provides information on EU conditionality and obligations to the direction of the axis of decentralization reforms carried out in Turkey. Other reforms are excluded from the study. The analysis as to whether the local reforms organized during the EU membership process are an example of policy transfer is the main purpose of the study. In the study, qualitative research methods of document analysis method were used and study results revealed that the EU conditionality experienced reform process of Turkey a significant axis of decentralization.

Keywords: European Union, Conditionality, Decentralization, Reform, Policy Transfer.

¹ Bu makale birinci yazarın, (Prof. Dr. Bekir PARLAK) danışmanlığında hazırlanan ve 2017 yılında Uludağ Üniversitesi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde sunulmuş kabul edilen “Türkiye’deki Kamu Yönetimi Uygulamalarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Etkisi: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz” başlıklı doktora tezinden faydalanılarak hazırlanmıştır.

1. GİRİŞ

Politika transferi, kamu yönetimi politikalarının gelişiminde ve karşılaştırmalı kamu yönetimi sisteminde önem arz eden bir konu olarak kabul edilmektedir. Geçmiş çok eskilere dayanan ancak neo-liberal politikaların ortaya çıkışı ile birlikte gelişiminde bir ivme kazanan politika transferi, dünya üzerindeki hemen hemen birçok devleti etkisi altına almıştır. Kavramın temelinde gelişmişlik seviyesini yükseltebilmek üzere hareket eden devletlerin başka devletlerden plan veya program ödünç alması ve ödünç alınan bu plan veya programları geliştirerek kısmen veya tamamen kendi ülkesinde uygulamaya çalışması durumu söz konusudur. Herhangi bir ülkede uygulanan politikaların devletlerin ihtiyaçları veya toplumun talepleri karşısında gerçekleştirilen bir reform mu? Yoksa devletlerin yapmaya, yerine getirmeye mecbur kaldığı bir durumun sonucu mu? Devletlerarasında gerçekleştirilen reformların gerçek sebebini öğrenebilmek amacıyla belirtilen bu soruları politika transferi bağlamında değerlendirmek gerekmektedir. Zira politika transferinin zorlayıcı veya gönüllü yönü gerçekleştirilen reformların esas sebebini öğrenebilmek için yeterli görülmektedir. Politika transferi, politika yapıcılara veya akademisyenlere, transfer edilen reformun temelini görmeye, gerçekleştirilme amacını ve yakınsama sürecini anlamada yardımcı olan önemli bir kavram olarak kabul edilmektedir.

Küreselleşme ve demokratikleşme eğilimlerinin karşılaştırdığı önemli bir uluslararası örgüt olarak görülen Avrupa Birliği (AB) ise dünya üzerindeki devletleri etkileyerek politika transferi sürecine sebep olan en önemli aktörlerden biri olmuştur. Birbirinden farklı devletlerden oluşan bir bütünü temsil eden AB, Avrupa halklarının ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel anlamda birbirleriyle bir uyum içinde anlaşmasını öngören uluslararası bir örgüttür. AB, üyesi olan veya olmak isteyen ülkelerin yasal düzenlemelerinin AB yasal düzenlemeleriyle uyumluluk gösterilmesini bir koşul olarak ileri sürmektedir. Bu koşulların en önemlisi, AB Müktesebatı'dır. AB müktesebatı, Birliğin yönetmeliklerinde, mahkeme kararlarında ve üçüncü ülkeler ile yaptığı antlaşmalarda yer alan kurallar bütünü olarak kabul edilen seksen beş bin sayfalık bir belge olarak bilinmektedir. Bir anlamda AB'nin temel işlemlerinin düzenlendiği bir mevzuat hükmündedir.

Bu doğrultuda, "Avrupa Birliği Koşulsallığında Reform; Politika Transferi Bağlamında Bir Değerlendirme" başlıklı bu çalışma, AB'ye üyelik sürecinde yerel politikaların güçlendirilmesi adına Türkiye'de idari reformların oluşturup oluşturulmadığını analiz etmek ve oluşturulan idari reformları politika transferi bağlamında değerlendirmeyi amaçlamaktadır. İlgili idari reformları Türkiye'nin gündemine getiren sebebi, AB koşulsallığı ile ilişkilendirmektedir. Çalışma genel olarak AB koşulsallığı, politika transferi ve reform olmak üzere üç önemli kavram ekseninde bir gelişim göstermiştir.

2. POLİTİKA TRANSFERİ VE TEORİK ARKA PLANI

Politika transferi, farklı açılardan ele alınan bir kavram olarak kabul edilmektedir. Politika transferi, daha çok bir herhangi bir yerde uygulanan politikanın bir başka yerde uygulanması süreci olarak tanımlanmaktadır. Politika transferini yapmak isteyen bürokratlar, politika yapıcılar veya uzmanlar, kendi gelişmişlik seviyesini yükseltebilmek ve ulusal problemlerine çözüm aramak üzere başka devletlerde uygulanan politikaları veya küresel politikanın çözüm önerilerini negatif ve pozitif anlamda ödünç alarak kendi devletlerinde uygulamak istemektedir (Kutlu, 2003: 94-95). Bu sebeple, politika transferi olgusunda herhangi bir devletteki politika yapıcılarının yapmış olduğu araştırmalar ile başka devletlerde uygulanan plan ve politikaların incelenmesi ve gerekli incelemeler sonucunda elde ettikleri bilgileri, kendi devletlerindeki plan ve politikalara uyarlama durumunun söz konusu olduğunu söylemek mümkündür (Sobacı, 2009: 53).

Kavram üzerine çalışan birçok bilim adamı ve düşünür, politika transferi olgusuna ilişkin farklı bakış açıları geliştirmiştir. 1990'lı yıllarda yaptıkları çalışmalarla politika transferini anlatmaya çalışan Dolowitz ve Marsh'a ait bakış açısı ise bu bakış açıları içerisinde en fazla kabul görülen bakış açısidir.

Dolowitz ve Marsh, politika transferini, "Belirli bir zaman veya mekândaki kurumlara, idari düzenlemelere veya politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekândaki kurumların, idari düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılması süreci" olarak açıklamaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996:344). Bu doğrultuda, politika transferini başka bir yere ait kimliğin kıyas yoluyla veya deneyimlerle bir başka ülkeye geçmesi ve ilgili ülkenin politika yapıcılarının bu doğrultuda aldığı karar alma şekli olarak ifade etmek mümkündür (Mossberger ve Wolman, 2003:428).

Politika transferi sürecinde transfere bir takım sorular konu olmaktadır. Dolowitz ve Marsh bu soruları; politika transferinin ne olduğu, politika transferini kimin gerçekleştirdiği, neden politika transferinin var olduğu, transfer edilen şeyin ne olduğu, politika transferinin farklı derecelerinin olup olmadığı, transfer sürecinde nelerden ders çıkarılıp çıkarılmayacağı, politika transferini sınırlandıran veya kolaylaştıran faktörlerin var olup olmadığı şeklinde, farklı başlıklar altında açıklamıştır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344).

Politika transferi, gerçekleştirilme gerekçesini genel olarak üç farklı şekilde belirtmektedir. Bunlardan birincisi, küreselleşme sürecinin gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeleri tetiklemesi ve bu ülkelere geri kalmışlık düşüncesini empoze etmesidir. İkincisi, iletişim teknolojisinin getirdiği gelişmişlikle birlikte, fikirlerin değişiminin daha hızlı hale gelmesidir. Üçüncü ve en önemli neden ise siyasal sistemlerin veya uluslararası kurum ve kuruluşların (International Monetary Fund, Dünya Bankası, AB gibi) benzer politikaları uygulamak kaidesi ile isteklerinin gerçekleşeceğine yönelik getirilen direktiflerdir (Sezgin,2010:68). Belirtilen bu nedenler çerçevesinde Dolowitz ve Marsh, politika transferinin kendi içinde çeşitlenebileceğini ifade etmektedir. Bu çeşitlilik de gerçekleştirilen transferin ilgili politika yapıcılar tarafından gönüllü bir şekilde yapılıp yapılmamasıyla ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda Dolowitz ve Marsh, politika transferini gönüllü politika transferi ve zorlayıcı politika transferi olmak üzere iki farklı şekilde incelemiştir. Gönüllü politika transferinde, mevcut duruma karşı duyulan memnuniyetsizlik, küreselleşme çerçevesinde rakip olarak görülen ülke karşısında geri kalma duygusu ve uluslararası platformda kabul görme arzusu gibi birtakım nedenler, isteğe bağlı olarak gelişim göstermektedir. Uluslararası yardım kuruluşlarının ileri sürdüğü koşullar, uluslararası işbirliği ve uluslararası örgütlere üyeliğin getirdiği yükümlülükler gibi bazı nedenler ise zorlayıcı politika transferi olarak değerlendirilmektedir. Zorlayıcı politika transferi, temelde sahip olduğu yükümlülük olgusu sebebi ile birçok araştırmacı tarafından yükümlü politika transferi olarak da ifade edilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996:344-345).

Politika transferini gerçekleştiren çok önemli aktörler bulunmaktadır. Bu aktörler kendi içlerinde: Bürokratlar, seçilmiş kişiler, siyasi partiler ve baskı gruplarından oluşan devletin resmi aktörleri; sivil toplum kuruluşları, ulusal ve uluslararası şirketler; düşünce kuruluşları, danışmanlar, bankalar ve politika oluşumunu önemli ölçüde etkileyen politika ağları gibi devlet dışı aktörler ve uluslararası platformda önemli olduğu kabul edilen uluslararası aktörler olmak üzere üç farklı şekilde sınıflandırılmaktadır (Stone, 2004: 549-550). Bu anlamda, OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), AB, IMF (International Monetary Fund), BM (Birleşmiş Milletler), DB (Dünya Bankası), WTO (World Trade Organization) gibi uluslararası aktörlere ait farklı plan, politika veya programlar, dünya geneline yadsınamayacak ölçüde katkıda bulunmuş uluslararası aktörlerdir.

Politika transferi kapsamında birden fazla konu ele alınmaktadır. Bu konular kendi içlerinde, politikaya ait fikirler ve tutumlar, politikanın ideolojileri, politikanın amacı, politikanın içeriği ve araçları, politikanın kurumları, politikanın programları ve negatif dersler olmak üzere farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12). Ancak yerel, siyasal, ekonomik ve sosyal sebeplerden dolayı transfere konu alan bu başlıklardan ideolojiler, fikirler ve tutumlar, diğer transfer başlıklarına göre (kurumlar, negatif dersler, amaç, program, içerik ve araçlar) transfere daha kolay konu olabilmektedir (Marsde ve Dominic; 2011: 493). Çünkü ideolojilerin, fikir ve tutumların kabulü ve yayılması herhangi bir koşul veya sınırlama gerektirmezken; kurumların, programların, amaçların, negatif derslerin, içerik ve araçların yayılması ise belirli koşulları gerektirmektedir. Politika transferi sürecinde transferin dâhil olduğu konular, ayrı ayrı gerçekleşebileceği gibi aynı anda da gerçekleşebilmektedir. Bu sebeple, benimsenen ve uygulanmak istenen bir politikanın tamamının olduğu gibi uygulanması zorunluluğu bulunmamaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12).

Politika transferi sürecinde aktörler, uygulamak istedikleri politikayı transfer etmek istedikleri takdirde bu transfer, melezleştirme-sentez, kopyalama, esinlenme ve öykünme olmak üzere dört farklı boyutta gerçekleşmektedir. Melezleştirme ve sentez, politika transfer etmek isteyen ülkenin uygun bir politika modeli bulabilmesi için birden fazla ülkede uygulanan politika veya programları incelemesi ve bu politika veya programların önemli unsurlarının birleştirilmesi durumunu ifade etmektedir. Kopyalama ile politika transfer etmek isteyen bir ülkenin başka bir ülkede uygulanan bir program veya politikayı hiçbir değişiklik yapmadan olduğu gibi alması ve uygulaması hali olarak kabul edilmektedir. Bir diğer önemli transfer türü olan öykünme, kopyalamanın tam tersi bir anlamı taşımaktadır. Bu anlamda öykünme, herhangi bir program veya politikanın,

transfer amacına uygunluk gösterecek temel ölçütün belirlenmesi ve bu doğrultuda ilgili program veya politikanın uygulanması halidir. Transfer sürecindeki en son derece, esinlenmedir. Esinlenme, kelime olarak ilham kaynağı anlamını taşımaktadır. Esinlenmede önemli bir durum karşısında politika transfer etmek isteyen ülke, başka ülkelerin benzer durumlar karşısında nasıl bir çalışma yürüttükleri ve bu çalışmaların kendi ülkelerindeki durumu iyileştirip iyileştirmediği yönünde bir ilham kaynağı olma halini ifade etmeye çalışmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 1996:351).

Politika transferi sürecinde politika yapımcılar, değişen zamana, oluşan talep ve beklentiler ile zorunluluğun gerektirdiği durumlara göre farklı derecelerde transfer gerçekleştirmektedirler. Bazı ülkeler, kültürel değerlerine duyarlı kalarak bir transfer gerçekleştirmek isterken bazı ülkeler kültürel değerlerden ziyade mevcut sorunu çözmeye yönelik politikalar transfer etmek istemektedirler (Evans, 2009:246). Ancak politika transferi, uygulamada bazı engellerle karşılaşmaktadır. Bu engeller, kültürel veya çevresel engeller olabileceği gibi siyasal veya sosyal sebeplerden kaynaklanan engeller de olabilmektedir. Bunun yanı sıra, politika transferinin daha çabuk benimsenmesini ve uygulanmasını kolaylaştıran faktörlerin de söz konusudur. Bu sebeple, transfer sürecinde politika transferini sınırlandıran ve kolaylaştıran bir takım faktörlerin varlığı yadsınamaz bir gerçektir. Bu faktörler en yalın hali ile politikalarındaki karmaşıklık, kurumsal faktörler, interaktif etkiler, ülkedeki mali sıkıntılar, ülkenin geçmiş ilişkileri ve transfer sırasında kullanılan dil olarak belirtilmektedir (Rose, 1993:132; Wolman, 1992:40).

Transfer süreci sonucunda politika transferinin başarısı, transfer edilmek istenen belirli bir politikanın ne derece transfer edilebildiğiyle ilgilidir. Belirli bir politikayı transfer etmek isteyen bir ülke, transfer edeceği ülkenin siyasal, sosyal veya ekonomik alt yapısını her yönüyle araştırmalı ve bu doğrultuda hareket etmelidir. Dolowitz ve Marsh (2000:17), bir transfer sürecinin temelinde yatan başarısızlıkları yetersiz bilgiye dayalı, tamamlanmamış ve uygun olmaya transfer olmak üzere üç farklı şekilde açıklamıştır. Bir plan, program veya politikayı transfer etmek isteyen devletin, başka bir devlette bu politikaların nasıl işletildiğine dair yeterince bilgi sahibi olmaması, “yetersiz bilgiye dayalı” transfer olarak ifade edilmektedir. Transfer gerçekleştirilse bile transfer edilen ülkedeki çok önemli bir politika veya kurumsal yapılanmanın transfer edilmemiş olması durumu, “tamamlanmamış transfer”i ifade etmekteyken; politika transfer edilen ülke ve transfer eden ülke arasındaki siyasal, sosyal, ekonomik ve ideolojik anlamdaki değerler bütününe dikkate alınmaması hali ise “uygun olmayan transfer” olarak ifade edilmektedir.

3. POLİTİKA TRANSFERİ SÜRECİNDE AVRUPA BİRLİĞİ

AB'nin kamu yönetimi üzerine düzenlediği özel bir müktesebat yoktur. Ancak yine de gerek üye gerekse aday ülkelerin kamu yönetimi yapılarını yapısal ve işlevsel anlamda etkileyen bir güce sahiptir (Kurşunlu, 2004: 20). Bu gücünü de AB'nin kurucu antlaşması hükmünü gören Roma Antlaşması'nın beşinci maddesinde geçen “Üye devletler, iş bu Antlaşmadan kaynaklanan veya Topluluk kurumlarının kararlarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere gerekli bütün genel veya özel tedbirleri alırlar ve Toplumun görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar.” hükmünden almaktadır (European Commission, 1957:5). AB, bu hüküm ile aday olmak isteyen bütün ülkelerin kamu yönetimi yapılarının AB'nin kuralları bütünü olarak kabul ettiği AB müktesebatına uyumluluk göstermesi ile mümkün olabileceğini ileri sürmektedir. Bu uyumluluk sürecini kolaylaştıracak aracın adı ise politika transferidir. Bu sebeple, politika transferi sürecinde AB'nin rolü, bir takım politik belgeler, Avrupalılaşma ve koşulluluk olguları bağlamında değerlendirildiğinde, AB'nin aday ülkelerin kamu yönetimi yapıları üzerindeki yapısal ve işlevsel etkisi daha iyi anlaşılacaktır.

3.1. Transfer Sürecini Etkileyen Temel Belgeler

AB üyelik, bir takım kriterlere uyma yükümlülüğü gerektirmektedir. Bu kriterler, resmi belgelerle resmîyet kazanmıştır. Kopenhag Kriterleri, Maastricht Kriterleri ve AB Müktesebatına Uyum Programı bu belgeler içerisinde en fazla önem arz eden belgeler olarak kabul edilmektedir.

Avrupa Konseyi, AB'ye aday bir ülkenin tam üye bir ülke olabilmesi için 1993 yılında Kopenhag'da oluşturdukları bir toplantıda bir takım kriterler belirlemiştir. Kopenhag Kriterleri olarak ifade edilen bu kriterler, ekonomik ve siyasal kriterler olmak üzere iki farklı başlık altında incelenmektedir. Bu kriterlerden

siyasi kriterler, demokratik devlet yapılanmasını, siyasi üstünlüğü, azınlık haklarının korunma altına alınmasını ve kurumsal yapıların yapılandırılması gerektiğine yönelik çalışmaları kapsamaktadır. Ekonomik kriterler ise iki temel konu üzerine değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi, ülkenin bütün kurum ve kuruluşları ile çalışan bir piyasaya sahip olması hali olarak kabul edilirken; ikincisi, ülkenin daha çok AB piyasalarında rekabet edebilme gücüne sahip olması hali olarak kabul edilmektedir (Morgil, 2006:92).

Maastricht Antlaşması, AB’de üye ülkeler arasında ekonomik birliğin sağlanması gerektiğini belirten bir diğer önemli politik belgedir. AB, Maastricht Antlaşması’nı 1 Kasım 1993 tarihinde kabul etmiştir. Antlaşma, istikrarlı bir ekonomiyi öngörerek ülkeler arasında siyasal, sosyal ve ekonomik bir birlikteliği sağlamayı amaçlamıştır. Antlaşmanın gereği doğrultusunda da bir takım kriterler belirlenmiştir. Maastricht Kriterleri olarak kabul edilen bu kriterler, temelde enflasyon oranı, bütçede açıklık, dövizde kur, faiz oranı, kamu açığı ve kamu borçlarından oluşmaktadır. Kamu açığı ve kamu borcu ile ilgili bir takım uygulamalar mali disiplin ile ilgiliyken; enflasyon, döviz kuru ve faiz oranı daha çok fiyat istikrarını sağlamaya ilgilidir. Bu bağlamda, mali disiplini sağlamak üzere geliştirilen Maastricht Kriterleri’nde bütçe açığının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH)’ya oranının en fazla %3 olması ve borç stokunun GSYH’ya oranının en fazla %60 olması gerekmektedir (Keskingöz, 2013:266) Maastricht Kriterleri daha çok AB perspektifinde gerçekleştirilecek makro ekonomik politikalar çerçevesinde analiz edilmektedir. Bu doğrultuda, gerçekleştirilecek olan makro ekonomideki esas amaç, daha çok ekonomik istikrarı sağlamaya yöneliktir. Piyasa ekonomisinin düzenli işleyişinde ve fiyat mekanizmasının etkin kaynak dağılımında ekonomik istikrar, önemlidir. Maastricht Kriterleri’nin gerçekleştirilmesindeki temel şart ise AB parasal sistemine üye olmaktır. AB’ye üye ülke olmayı isteyen ülkelerin de Maastricht Kriterleri’nin belirlediği hedef ve uygulamaları gerçekleştirmesi gerekmektedir (Morgil,2003:113).

Kopenhag ve Maastricht Kriterleri ile birlikte AB’ye üye ülke olabilmede dikkate alınması gereken bir başka önemli belge, AB Müktesebatına Uyum Programı’dır. Üye veya aday ülkelerin uymakla yükümlü olduğu AB müktesebatının AB açısından önemi büyüktür. AB müktesebatı, AB’nin siyasal ve ekonomik amaçları doğrultusunda birlik mevzuatının hazırlanması ve bu mevzuatın dayattığı yükümlülükleri yerine getirme kapasitesi olarak değerlendirilmektedir (Sobacı, 2011: 90). AB liderlerinin AB müktesebatına uyum sürecinde belirlediği bazı hedefler vardır. Liderlerin 2007 yılında belirlediği bu hedeflerden “AB yasalarının yüzde birinden fazlasını uygulamayan ülke kalmayacaktır” hedefi AB literatüründe oldukça dikkat çekmiştir. Bu hedef doğrultusunda AB komisyonu, 2008 yılında üye ülkelerin büyük bir çoğunluğunun yüzde birlik hedeflerini gerçekleştirdiklerini, hedeflerini gerçekleştiremeyen ülkelerin ise desteklenmeye devam edileceğini ve yılsonuna kadar gerekli yasal düzenlemelerini yerine getireceklerini belirtmiştir (Demir, 2009: 134). Bu doğrultuda, AB Müktesebatı’nın uymakla yükümlü olduğu ilgili düzenlemelerinin, ülkedeki iç hukuk düzenlemelerine aktarılması gerektiğini söylemek mümkündür. Aktarılma süreci ve sonrası ise AB Komisyonu tarafından her yıl aday ülkeler için hazırlanan İlerleme Raporları ile takip edilmektedir (Yazgan, 2012:126).

İlerleme Raporları, AB tarafından her yıl aday ülkeler için hazırlanmaktadır. Raporlarda, birlik ile aday ülke arasındaki mevcut ilişki anlatılarak, aday ülkenin üye ülke olması için taşıması gereken siyasi ve ekonomik kriterler belirtilmektedir. Aday ülkenin AB yükümlülükleri ve AB’ye uyum süreçleri gözden geçirilmektedir (Çarıkcı, 2008: 56). İlerleme Raporları’nın yanı sıra AB’ye üye veya aday ülkelerin üyelik müzakereleri sırasında karşılaştığı sıkıntıları veya AB Komisyonun talep ve beklentilerini göz önünde bulundurarak hazırladığı önemli bir belge daha vardır. Bu belgenin adı da Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)’dir (Demir, 2009:131).

KOB, aday olarak kabul edilen ülkelere Avrupa Komisyonu’nca hazırlanıp, Avrupa Konseyi’nce onaylanan bir belgedir. Hazırlanan bu belge, daha sonra AB Resmi Gazetesi’nde yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. AB müktesebatının önemli bir parçası olarak kabul edilen KOB, aday ülkeler için bir çeşit yol haritası özelliğindedir. Son ilerleme raporları dikkate alınarak hazırlanan KOB’ta aday ülkenin kısa ve orta vadede yerine getirmesi gereken AB talep ve beklentileri (siyasi ve ekonomik kriterler) belirtilmektedir (AB Başkanlığı, 2008). KOB’ta yer alan beklentiler karşısında aday ülkeler bu defa nasıl davranacaklarına yönelik bir program hazırlamaktadırlar. Aday ülkelere hazırlanan bu programa Ulusal Program denilmektedir. AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin hazırlanan bu program, bağlayıcı bir özellik taşımamaktadır. Ancak programda, aday ülkenin müktesebata uyum sürecinde yerine getirmesi gereken kısa ve orta vadedeki

öncelikler ele alınmaktadır. Ulusal programda yer alan ihtiyaçların karşılanması için de AB ile yapılan mali işbirliği ile Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'ndan faydalanılabileceği belirtilmektedir (Ulusal Program,2008).

Bu doğrultuda, AB'nin hazırladığı önemli politik belgelerle üye olmak isteyen ülkelere bir takım koşullar sunduğunu ve bu koşullara uyulması halinde AB üyeliklerinin gerçekleştirilebileceğini söylemek mümkündür. İlgili koşullara uyum sağlamakla yükümlü bırakılan aday devletler, bazı zorunlulukları yerine getirmek durumunda kalmışlardır. Böylelikle, ilk önce AB üyeliğinin ülkelerindeki refah artışını, siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmişliği sağlayacağını düşünen aday devletler, bir süre sonra karşılaştıkları bu yükümlülükler ve yaptırımlar sonucu istemese bile bazı program ve politikalarında önemli güncellemeler yapmak zorunda kalmışlardır. Bu durum, aday ülkelerin kendi önceliklerini de dikkate almak şartı ile uygulamaya çalıştığı bu program ve politikaların başta gönüllü bir hüküm taşıırken, bir süre sonra zorlayıcı bir hükme dönüştüğünün göstergesidir.

O halde gerçekleştirilen bu politika transferinin yükümlülükleri yerine getirme doğrultusunda orta çıkan bir yükümlü politika transferi ile ilişkilendirmek mümkündür. AB'ye uyum sürecinde bu yükümlülükleri yerine getirmek üzere atılan adımlar ve gerçekleştirilen transferler ise transferin gönüllülük boyutundan çok zorlayıcılık boyutunu göstermektedir. Bu sebeple, AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilen politika transferi tamamen zorlayıcı bir politika transferinin sonucu olarak değerlendirilmektedir.

3.2. Avrupalılaşıma ve Koşulsallık

AB, Avrupa'da barışı, demokrasiyi ve birlikte yönetimi geliştirmek amacıyla oluşturulan ve kendine özgü bir yapısı olan uluslararası bir yapılanmadır. Sahip olduğu bu temel özellikleri sebebiyle de kendisine üye olan veya olmayan ülkeleri siyasal, sosyal ve ekonomik anlamda etkisi altına almaktadır. Bu etki, akademik literatürde daha çok "Avrupalılaşıma" olarak tanımlanmaktadır. Avrupalılaşıma, en yalın hali ile AB çerçevesinde ortaya çıkan değişim ve dönüşümü ortaya koymaya çalışmak olarak anlatılmaktadır.

Avrupalılaşıma daha çok AB'ye üye olan veya olmak isteyen ülkelerin, Batının ekonomik, sosyal ve siyasal değerlerine uyum sağlamaya çalıştığı batılılaşma olgusuyla aynı anlamda kullanılmaktadır (Demetropoulou, 2002: 89). Ancak Avrupalılaşıma, anlam olarak batılılaşma olgusuna göre farklılık göstermektedir. Kapsam olarak Avrupalılaşıma olgusuna göre daha geniş bir anlamı taşıyan batılılaşma, daha çok bir taklit ve benzeme anlamını taşımaktadır. Batılılaşma, Batının kültür ve geleneklerini alma ve uyumlaştırarak uygulamaya çalışmaktır. Avrupalılaşıma ise Avrupa'nın kültürel değerlerini AB üyeliğinin bir koşulu olarak dayatılan birtakım direktifler ve talimatlar doğrultusunda yerine getirme, geliştirme ve uygulamaya çalışmaktır.

Avrupalılaşıma, politika transferi sürecinde sıklıkla karşılaşılan ve çoğu transfere sebep olarak gösterilen bir kavramdır. AB'ye üye veya aday ülkelerin gerek siyasi gerekse idari anlamda önemli etkileri üzerine odaklanan Avrupalılaşıma, Avrupa düzeyindeki kurumsal yapılanmayla oluşan yönetsel düzey ile anlatıldığı gibi bu yapılanmanın ulusal ve yerel düzeye aktarılması hali ile de anlatılmaktadır (Olsen,2003: 34). Ancak, Avrupalılaşıma ilişkin literatürdeki en kapsayıcı açıklama Radaelli'ye aittir. Radaelli (2000:5) Avrupalılaşımayı, AB politika yapım süreci içerisindeki oluşum sonrasında, ulusal söylemlerin, politikaların, ortak değerler bütününe, ortak yasal ve sosyal düzenlemelerin ele alınması, düzenlenmesi ve kurumsallaşması süreci olarak açıklamaktadır.

Bu bağlamda, Avrupalılaşımanın etkisini bir ülkedeki kamu politikalarında, siyasette veya yönetim yapısında görmek mümkündür. Kamu politikalarının AB seviyesinde oluşturulmaya çalışılması ise üye ve aday devletlerde bir takım yöntem değişikliklerine yol açmaktadır. Böylelikle, alınan kararlar da daha çok AB'ye uyum çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Avrupalılaşıma, üye ve aday devletler üzerinde farklı mekanizmalar çerçevesinde kendini göstermektedir. Bu mekanizmaların birincisi, kurumsal bir gerekliliği ifade eden pozitif entegrasyondur. Pozitif entegrasyonda, AB üyesi ülkelere, yerine getirmek zorunda oldukları bir kurumsal model gösterilmekte ve bu konuyla ilgili sınırlı bir takdir yetkisi verilmektedir. Bir diğer mekanizma, negatif entegrasyondur. Avrupalılaşıma, negatif entegrasyonla etkisini daha çok içteki fırsat yapılarını değiştirerek gerçekleştirmektedir. Burada bir kurumsal model önerisinden ziyade daha çok piyasanın düzenlenmesine yönelik koşullar değerlendirilmektedir. Son

mekanizma ise devlet içindeki temel aktörlerin inanç ve beklentilerinin değiştirilmesi ve kabul edilecek tercihlerin etkilerinin söz konusu olduğu çerçeve entegrasyondur. Çerçeve entegrasyonla bir anlamda negatif veya pozitif etegrasyonun gerçekleşmesine zemin hazırlanmaktadır (Sobacı, 2010: 258-259).

Önemli bir mekanizma ve araç haline gelen Avrupalılaşıma sürecinde AB'ye üye olan veya üye olmak isteyen ülkeler arasındaki ilişkiler, bir asimetrik güç ilişkisine dayanmaktadır. Asimetrik bu güç ilişkisi ise daha çok AB lehinedir. Bir başka deyişle, bu güç ilişkisinde AB, emir ve talimat veren güçlü, aktif devlet; aday devlet ise bu emir ve talimatlara uymakla yükümlü bırakılan güçsüz, pasif devlettir. Taraflardan biri yapan, biride yaptırılan vafına sahiptir. Bu durum, eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirilse de AB'ye üye olmayı isteyen aday ülkelerin kaçamayacağı bir gerçek olarak kabul edilmektedir (Sobacı, 2011: 89).

AB, üye ve aday ülkelerden bazı yükümlülükleri yerine getirmesini istemektedir. Nitekim AB Antlaşması, 49 maddesinde "Madde 6(1) de belirtilen prensiplere saygı gösteren her Avrupa ülkesi Birliğe üye olmak için başvurabilir" demektedir. Demokratik, özgür, insan haklarına saygılı ve hukukun üstünlüğü ilkeleri ise ilgili madde de geçen temel prensipleri ifade etmektedir (European Union, 2002: 22). Bu ifade, Avrupalılaşımadaki temel aracın "koşulsallık" mekanizması olduğunu göstermektedir.

Koşulsallık, yerine getirilmesi gereken kurallar ve kaideler olarak açıklanmaktadır. AB koşulsallığı ise AB standartlarına uyum sağlamak üzere aday devletlerin farklı alanlardaki konular üzerinde gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirme durumunu anlatmaktadır (Sobacı, 2011:88). Bu yasal düzenlemeler de yukarıda belirtildiği üzere resmîyet kazanmış önemli politik belgelerde yer almaktadır. AB, bu politik belgelerdeki yükümlülüklerin yerine getirilmesi koşulu ile aday devletlerin üyeliklerinin söz konusu olabileceğini belirtmektedir.

Koşulsallık olgusu çerçevesinde farklı alanlarda ve farklı zamanlarda birbirinden farklı politikaları transfer etmek mümkündür. Gerçekleştirilen politika transferi, sürecin başında yer alan sorular çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Yukarıda anlatıldığı üzere, neden bir politika transferine gidildiği, transferin kimin tarafından gerçekleştirildiği, transfer edilen şeyin ne olduğu ve bu transferin nereden edildiği, transferin farklı derecelerinin olup olmadığı, transferi engelleyen veya kolaylaştıran unsurların varlığı, gerçekleştirilen transferin başarılılığı bu soruların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

Bu bağlamda, AB perspektifinde gerçekleştirilen politika transferlerinin çoğunda transferin zorlayıcı yönünün baskın olduğunu görmek mümkündür. Çünkü AB ile bağlantılı oluşturulan reformların çoğu, bir koşulsallık ilkesi çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Koşulsallıkta, güçlü ve güçsüz olmak üzere iki farklı taraf ve yerine getirilmesi gereken zorunluluklar mevcuttur. Bu durumda, AB'ye üye olmak isteyen devletler güçsüz ve zorunlulukları yerine getirmesi gereken taraf konumundayken; AB ise güçlü, emir ve talimatlar vererek zorunlulukları belirleyen taraf konumundadır. Zorlayıcı politika transferi ile AB koşulsallığı çerçevesinde, AB'ye ait fikirler, ideolojiler, amaçlar, içerik ve araçlar, tamamen, kısmen veya melezleştirilerek AB'ye üye olmak isteyen aday devletlere transfer edilebilmektedir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ KOŞULSALLIĞINDA YEREL REFORMLAR

AB'ye üye olmayı isteyen devletler, politika transferi çerçevesinde önemli politikalar gerçekleştirmiştir. Bu politikaların en geneli yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve merkezi yönetimin karar alma hak ve yetkilerinin sınırlandırılmasına yöneliktir. Demokrasinin ve yerel özerkliğin merkezi haline gelen Avrupa'nın en önemli amaçlarından biri, yerelleşme deneyimini AB bünyesinde daha da yükseltmeye çıkarmak ve kurumsallaştırmaktır (Parlak, 2014: 8).

Yerelleşme hareketini, koşulsallığın bir sonucu olarak görmek mümkündür. Çünkü aday ülke konumundaki ülkeler, AB'ye uyum sürecinde yükümlülüklerini yerine getirmek üzere yerel yönetim birimlerinin fonksiyonelliğini geliştirmiştir. AB, üyelik sürecinde talep ve beklentilerini, aday devletler için İlerleme Raporları ile KOB'ta belirtmekteyken, üye devletler için ise üyelik sonrası İzleme Raporlarında belirtmektedir. Örneğin, Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde kat ettiği gelişmişliği gösteren ilk Rapor 1998 tarihlidir. 1998 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda Türkiye'deki yerelleşme problemine değinilerek, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerindeki az gelişmişliğin giderilmesi ve yerel yönetim anlayışının güçlendirilmesi gerektiği dile getirilmiştir (European Commission, 1998). 2003 yılı İlerleme Raporunda ise Türkiye'nin yerel yönetimlere

hiçbir yetki vermediği belirtilerek durum, eleştirilmiştir (European Comission, 2003) Bu doğrultuda Türkiye, devlet idaresinin kuruluş ve işleyişini yeni ilkelere bağlayan bir kanun tasarısı hazırlamıştır. 2003 yılında hazırlanan bu tasarının adı, “Kamu Yönetimi Genel Kanun Tasarısı”dır. Tasarı, kamu yönetimine, “yerelleşme”, “özelleştirme” ve “yönetişim” olmak üzere üç önemli ilke çerçevesinde bir işleyiş kazandırmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, kamu yönetiminin merkeziyetçi yapı ve işleyişini değiştirmeyi, merkezi hükümet tarafından gerçekleştirilen hizmetleri, yeniden yapılandıracak olan yerel yönetimlere devretmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla 7. ve 8. maddelerinde merkezi ve yerel idarelerin görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Tasarı 7. maddesinde “Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler” başlığında merkezi hükümetin görev ve hizmetlerini sıralamaktayken, 8. maddesinde “Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” hükmünü belirtmektedir (Başbakanlık, 2003; Polatoğlu, 2003: 2)

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Türk hukuk sisteminde tek temel kanunun anayasa olduğu, bu sebeple temel kanun diye bir düzenlemenin olamayacağı gerekçesi ile eleştirilmiştir. Bu sebeple tasarı, 2004 yılında 5227 Sayılı Yasa ile “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu” adı ile bir değişim süreci yaşamıştır. Böylelikle kamu yönetiminde yeniden yapılandırılma süreci de başlamıştır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması, kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumluluklarını, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kuralları, personel sistemini, idari bölümlenimin temel ilkelerini, kamu yönetimindeki mevcut kaynakların yönetimini, iş yöntem ve tekniklerini, denetim anlayışı gibi çok sayıda unsuru ve bunları uygulamaya koyacak temel kanun ve kanun tasarılarının hazırlanmasıyla ortaya konulan konuları ele alan bütüncül bir süreçtir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 137). Bu yeniden yapılanma süreci ile birlikte katılımcı, şeffaf ve hesap verilebilir, insan haklarına saygılı bir kamu yönetimi; etkili, verimli, kaliteli ve aktif bir kamu hizmeti sunumu amaçlanmıştır.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu ile Türk kamu yönetimi sisteminde bir dizi idari düzenleme gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılmasına yönelik hazırlanan idari düzenlemelerin en önemlileri ise “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, “5393 Sayılı Belediye Kanunu” ve “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”dur. Kabul edilen bütün bu düzenlemelerin en önemli amacı, yerel yönetimlere etkili ve verimli bir yönetim anlayışı aşılamaaktır.

5393 sayılı ve 87 maddeden oluşan Belediye Kanunu yürürlüğe girdikten sonra 1930’dan beri uygulamada olan 1580 Sayılı Belediye Kanunu kaldırılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Yeni Sağ ve neo- liberal politikaların etkisinde ve AB’nin aktif ve demokratik bir yönetim talebi doğrultusunda düzenlenmiştir. Çünkü kanunun ilgili maddelerinde “verimlilik”, “hesap verebilirlik”, “yerelleşme”, “etkinlik”, “stratejik yönetim” ve “katılım” gibi yeni yönetim anlayışı eksenli kavramlara çok fazla önem verdiği görülmektedir. Örneğin, 14. maddenin sonunda yer alan “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” hükmü ile yönetimde olması gereken yerindelik olgusu vurgulanmıştır. Kanunun 15. Maddesinde belediyelerin yetkileri ve imtiyazları sayılmıştır. Buna göre belediyenin yetkileri yerelleşme ilkesine uygun olarak artırılmıştır (5393 Sayılı Kanun). Mal ve hizmet üretimindeki yüksek maliyetler, kaynak sıkıntısı, belediye çalışanlarının siyasi düşüncelerle ve keyfi olarak işe alınmaları, ücret ve üretim dengesizliği, araç ve gereç yetersizliği, yerel yönetim hizmetlerinin özel firmalara yaptırılmasının hizmette üretkenliği arttırması ve hizmetlerin kalitesini geliştirmesi gibi nedenler bağlamında yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamasından bahsedilmiştir. Madde 17’de de Belediye meclislerinde mahalle muhtarlarının temsilcilerinin, sivil toplum kuruluşlarının, üniversitelerin ve kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin oy hakkı olmadan görüş bildirmeleri karara bağlanmıştır. Bu durum yönetim anlayışının bir yansımasıdır (5393 Sayılı Kanun).

Kanun, 76. ve 77. maddelerinde belediye meclislerini, tamamlayıcı nitelikte olan ve yerel sorunlar hakkında halkın sesini duyurmaya yardımcı olan bir platform olarak “Kent Konseyi” ve “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım” konusunu hükme bağlamıştır. 76. madde yer alan kent konseyi, kent hak ve hukukunun korunması, hemşehrilik bilincinin gelişmesi, hesap sorma, hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini yerine getirmeye çalışmaktadır. 77. maddede yer alan gönüllü katılım ile de sağlık, eğitim ve kültürel hizmetlerle yaşlılara, çocuklara, kimsesizlere yönelik hizmet alanlarında dayanışma ve katılımı sağlamak, gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar oluşturmak hedeflenmektedir (Parlak, 2020:210).

Bir diğ er belediye çeş idi olan büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerini yeniden düzenlemek amacıyla hazırlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2003 yılında gündeme gelmiş ve 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Böylelikle ilk olarak 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanunda, büyükşehir belediye başkanı belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmekle görevlendirilmiştir. Kanun 15. maddesinde belediyenin çalışmalarında uzman kişilerden yararlanabileceği, gündemdeki konular üzerine bilgi almak içinde “Kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler”in oy hakkı olmadan toplantılara katılabileceği ve görüş bildirebileceği” belirtilmektedir (5216 Sayılı Kanun). Bu durum, yeni Büyükşehir Belediye Kanunu’nun katılımcı bir yönetim anlayışı benimsediğini göstermektedir.

5216 Sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerini, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemekle yetkili kılmıştır. Bu yetki, her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi ve örneğini almayı kapsayacak doğrultudadır. Ancak 3030 Sayılı Kanunda büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki imar yetkilerinin paylaşımında herhangi bir açıklık bulunmamaktadır (Parlak, 2020:170).

5216 Sayılı Kanunda 2012 yılında 6360 sayılı yasa ile bir değişiklik yapılmıştır. 6360 Sayılı yasa ile 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyelerindeki il özel idareleri kapatılmış ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir. Büyükşehir belediye başkanının sorumlulukları artırılmıştır. Ancak AB, 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilgili gelişmeyi, 2013 yılı İlerleme Raporu’nda, “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamı genişletilmiş; böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisi kısmen karşılanmıştır. Ancak, yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyeleri yerine getirilmemiştir.” şeklinde yorumlamıştır (European Commission, 2013)

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde etki altında kalan bir diğ er önemli yerel yönetim birimi, il özel idareleridir. İl Özel İdareleri, 22.02.2005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile faaliyetlerini icra etmektedir. 5302 Sayılı Kanun’dan önce ise uzunca bir süre 1987 yılı 3360 Sayılı Kanun çerçevesinde faaliyetlerini icra etmiştir. 3360 Sayılı Kanun, il özel idarelerine eğitim, sağlık, sosyal yardım, tarım ve ticaret ile iktisadi alanlarda çok önemli görevler vermiştir. Ancak zamanla bu görevler merkezi yönetim tarafından üstlenilince, il özel idarelerinin varlığı sorgulanır bir duruma gelmiş ve kaldırılması gerektiği belirtilmiştir. Özellikle, idari ve mali anlamda il özel idarelerinde yaşanan güçsüzlük, il özel idarelerinin dünya genelinde yaşanan yerelleşme eğilimlerinden faydalanması ve katılımcı, demokratik bir yapıya kavuşturulması gerektiğini düşündürmüştür. Bu doğrultuda, 5302 Sayılı Kanun, oluşturulmuştur. 5302 Sayılı Kanun, il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını arttırmıştır. En önemlisi de il genel meclisi başkanının atama ile başa gelen bir vali olması durumunu kaldırmıştır. Vali’nin yürütme organındaki pozisyonunu korumakla birlikte il genel meclisi başkanlığını, meclisin kendi içerisinden seçeceği bir kişiye vermiştir (Parlak,2020:267-275).

Toplam 73 maddeden oluşan 5302 Sayılı Kanun, İl özel idarelerinin işleyişinde birlikte yönetimi vurgulayacak önemli kelimeler kullanmıştır. Örneğin 9. maddede yer alan, İl özel idaresinin organlarından biri olan il genel meclisinin üyelerinin ildeki seçmenlerin seçmiş olduğu üyelere oluşacağı; 12. maddede yer alan meclisin toplantı kararlarının kamuoyuna duyurulması ve 13. maddede yer alan meclis toplantılarının meclis üyelerine üç gün önceden duyurulması hükümleri, 5302 Sayılı Kanun’un verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım ilkeleri çerçevesinde gerçekleştiğini göstermektedir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu).

Türkiye’nin merkezi yönetimin karar alma yetkisini azaltmaya ve yerel birimlerin katılımcılığını arttırmaya yönelik hazırladığı bir diğ er önemli düzenleme ise “5449 Sayılı Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu”dur. Türkiye, kalkınma ajanslarını ilk kez 1999 yılında AB’ye aday devlet olma vasfının kazanıldığı Helsinki Zirvesi sonrası gündeme getirmiştir. Kalkınma ajansları, İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri’nin bir talebi olarak Türkiye’nin karşısına çıkmıştır. Bu doğrultuda Türkiye, kalkınma ajanslarının oluşturulmasına yönelik gerekli yasal düzenlemelere başlamıştır (Cankorkmaz,2013:125). Bu yasal düzenlemelerin ilki 25.04.2003 tarihinde gerçekleşmiştir. İlgili yasada kalkınma ajanslarından bölge kalkınma ajansları olarak

bahsedilmiştir (Ayman Güler, 2005:82). Ancak yasa kabul edilmemiştir. Türkiye'nin üniter bir yapıya sahip olması ve anayasal metninde bölge adıyla oluşturulmuş bir tüzel kişiliğin olmaması bölge sözcüğünün Kalkınma Ajanslarıyla birlikte kullanılmasını doğru görmemiştir. Bu sebeple de bölge ifadesi yasal düzenlemeden çıkarılmıştır. Bunun yerine, 25.01.2006 tarihinde hazırlanarak Meclise sunulan 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri" ile ilgili yasa, Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili kanun kuruluş sebebini ise daha önce GAP dışında etkili ve verimli bir bölgesel kalkınma politikası üretmemelerine ve AB'nin Katılım Öncesi Yardım Araçlarından faydalanmak üzere AB uyum sürecinin gerekliliğine bağlamıştır (5449 Sayılı Kanun).

Kalkınma ajansları, merkezi yönetimden bağımsız bir idari teşkilat olarak kabul edilmektedir. Belirli bir bölgede faaliyet gösteren kalkınma ajansları, bu bölgedeki sosyal ve ekonomik kalkınmayı arttırmaya çalışan, kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde bölgesel gelişimi gerçekleştirmeye çalıştığı kamusal veya yarı kamusal kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Avaner, 2005: 242).

2006 yılında pilot proje merkezi olarak kabul edilip, uygulanmak üzere oluşturulan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları dışında sonradan çıkarılan kararnemelerle birlikte bugün Türkiye'de faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere oluşturulan toplam 26 kalkınma ajansı mevcuttur. Bu ajanslar, 2008 yılında sekiz farklı bölgede kurulan; Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır, İstanbul, Konya, Samsun ve Mardin ile 2009 yılında 16 farklı bölgede kurulan Trabzon, Nevşehir, Kocaeli, Bursa, Zonguldak, Hatay, Ankara, Isparta, Malatya, Denizli, Balıkesir, Kastamonu, Kütahya, Kayseri, Tekirdağ ve Kars kalkınma ajansıdır (Resmi Gazete, 2002)

Türkiye'de uygulanan kalkınma ajanslarındaki temel amaç, kamu sektörü, özel sektör ve kamu kurum ve kuruluşları arasındaki işbirliğini gerçekleştirerek bölgesel yönetim modelini hayata geçirebilmektir. Böylelikle, bölgede yer alan karar organları karar verme aşamasında daha katılımcı olacak, birlikte yönetimin getirdikleriyle sorunların çözümü kolaylaşarak, ekonomik ve sosyal kalkınmadaki adımlar hızlanacaktır. Ancak kalkınma ajanslarının başında atama ile gelen merkezi hükümetin temsilcisi olan Vali'nin bulunması, ajansların kararların yerelden alındığı, ajanslarla birlikte aşağıdan yukarıya kararların alındığı bir yönetim anlayışına geçildiği düşüncesinin aksine yukarıdan aşağıya bir yönetim anlayışının devam ettiği düşüncesini aşılacaktır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Politika transferi ile ülkeler birbirinden farklı siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel modellerle, düşünce yapılarıyla tanışma fırsatı yakalamaktadır. Politika transferi kapsamında hangi ülkenin hangi ulusal veya uluslararası örgütten reform transfer ettiği anlaşılmaktadır. Bir ülkenin dışarıdan gelen talepler veya zorunluluklar karşısında mı yoksa kendi icraatları veya ihtiyaçları karşısında mı bir transfer sürecine girip girmediğini; şeffaf, açık, esnek ve katılımcı bir yönetim yapısına sahip olup olmadığını ve uluslararası örgütler karşısındaki ekonomik ve sosyal durumunu anlayabilmek için oluşturulan kamu politikalarını politika transferi bağlamında incelemek gerekmektedir. Gerçekleştirilen yönetsel düzenlemeleri politika transferi bağlamında değerlendirmek, ilgili reformun doğuşunu, gelişimini ve oluşturulma amacını anlamada kolaylık sağlamaktadır. Zira politika transferinin araştırmacı ve sorgulayıcı literatürü bu durumu müsait hale getirecek güçleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu sebeple bu çalışma, Türkiye'deki yerel yönetim reformlarında AB'nin etkisinin olup olmadığını araştırmış ve elde edilen sonuçları politika transferi çerçevesinde değerlendirmeye çalışmıştır.

AB, ekonomik ve sosyal anlamda bir gelişim göstermek isteyen hemen hemen bütün ülkelerin göz önünde bulundurmaya zorunda olduğu uluslararası bir örgüttür. Birbirinden farklı siyasal, sosyal ve ekonomik yapılanmaya sahip olan ülkelerin bir araya gelmesiyle oluşan AB, ortak politikalar belirlemede ve belirlenen bu politikalar doğrultusunda hareket edilmesini istemektedir. Ortak hareket etmenin birlik ve beraberliği sağlayacağına ve doğru adımların atılacağına işaret etmektedir. Bu doğrultuda, üyesi olduğu devletlerden ortak hareketler bütünlüğüne uyulmasını, üyesi olmak isteyen aday statüdeki devletlerden de ortak hareketler bütünlüğünün kriterlerini yerine getirmesini talep etmektedir. İzleme ve İlerleme Raporları ile de bu ülkelerin mevcut gelişimini takip etmeye çalışmaktadır. Özellikle, Birliğe uyum sürecinde olan aday ülkelerden yerel dinamikleri harekete geçirecek yerelleşme politikalarına önem vermesini ve AB üyeliğinin gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirmesini talep etmektedir.

Yükümlülükleri yerine getirme duygusu veya yeni bir yönetsel yapılanma süreci, ilgili ülkeleri politika transferi olgusuyla tanıştırmıştır. Politika transferi olgusu, en yalın hali ile herhangi bir yerde veya zamanda uygulanılan yönetsel düzenlemelerin başka bir yerde veya zamanda geliştirilerek uygulanmaya çalışılması anlamına gelmektedir. Eskiden beri var olan ancak küreselleşme ile yaşanan değişim ve dönüşümler sonrası etkisinin daha da fazla hissedildiği politika transferi olgusu, AB'ye üye veya aday birçok ülkenin yönetsel yapılanma sürecini derinden etkilemiştir. Bu etki altında kalan aday ülkelerden biri ise Türkiye Cumhuriyeti Devleti'dir.

Türkiye, AB üyelik sürecinde yerel dinamikleri harekete geçirmek amacıyla 2000'li yıllardan sonra bir politika transferi sürecine girmiştir. Transfer sonrasında, "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu" adı altında 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5449 Sayılı Bölge Kalkınma Ajansları Kanunu adı altında önemli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu kanuni düzenlemelerle, yerel yönetimlerdeki aktif ve katılımcı yönetim anlayışını geliştirilmiş, merkezi yönetimin karar alma yetkisi bir ölçüde azaltılmış ve yerel birimlerin karar almadaki etkinliği artırılmıştır. Ancak AB ilerleme raporlarında Türkiye'de hala yerel yönetimlerin karar alım sürecindeki payının yeterli olmadığını ve merkeziyetçi yönetim anlayışının hâkimiyetinin devam ettiğini belirtmektedir. AB, idari ve mali anlamda yerel yönetimlere verilen özerkliği eleştirmekte ve kalkınma ajanslarının kuruluşu amacına hizmet etmediğini ifade etmektedir.

Ajanslar için oluşturulan kurumsal yapıda ajans üyelerinin seçilerek değil atanarak gelmesi, teşkilat başkanının yine seçilerek değil yetki genişliği ilkesi çerçevesinde atanarak gelen bir valinin olması, yerel yönetim kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu resmi olarak bilinmesine rağmen ilgili kanunun, ajansların kamu veya özel nasıl bir tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmemesi, ajansların yerel bir yönetim anlayışından ziyade merkezi yönetim anlayışına hizmet eden, merkeze bağlı kuruluşlar olduğu düşüncesini akıllara getirmektedir. AB de Türkiye'yi bu noktada eleştirmekte ve bir yerel yönetim kuruluşu vasfını gören ajansların özerklik derecelerinin artırılmasını talep etmektedir. Bu sebeple Türkiye, ilgili kanuna yönelik bazı düzenlemeler gerçekleştirmeli ve tekrar gözden geçirmelidir. Kalkınma ajanslarına bu çerçeveden bakıldığında, transfer sürecinde Türkiye'nin içinde bulunduğu şartları göz önüne aldığı ve gerekli uyarılama işlemleri yaptıktan sonra transfer işlemlerini gerçekleştirdiği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda, politika transferi sürecinde Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında AB Müktesebatına uyumluluk koşulsallığının etkisini görmek mümkündür. Bu koşulsallık, gerçekleştirilen transferleri daha çok zorlayıcı politika transferi ile ilişkilendirmektedir. Ancak, AB'nin hala Türkiye'deki yerelleşme politikalarının yeterli olmadığını dile getirmesi de transferin yetersiz bilgiye dayalı ve uygun olmayan bir politika transferi olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu sebeple, transfer öncesinde politika transferi sürecini engelleyen faktörlerle birlikte, kamu yönetimi reformlarının yapısal ve işlevsel özellikleri incelenerek ve uyumluluk ölçüsü göz önünde bulundurularak reformlar gerçekleştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- AB BAŞKANLIĞI (2008). Katılım Ortaklığı Belgesi. *Avrupa Toplulukları Komisyonu*, Ankara
- AVANER, T. (2005). BKA, Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı? Menaf Turan (Der.). *Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir, Ne Değildir?* Ankara: Paragraf Yayınevi.
- BAŞBAKANLIK (2003). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>
- CANKORKMAZ, Z. (2013). Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 26(1), 113-138
- ÇARIKÇI, E. (2008). AB ile Müzakereler ve Beklentiler. *Çankaya Üniversitesi Gündem*, 29, 55-61
- DEMETROPOULOU, L. (2002). Europe and the Balkans: Membership Aspiration, EU Involvement and Europeanization Capacity in South Eastern Europe. *Southeast European Politics*, 3(2-3), 87-106.

- DEMİR, F. (2009). Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Karşılaştıkları Zorluklar. *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 129-142
- DİNÇER, Ö. ve YILMAZ, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- DOLOWITZ, D. & MARSH, D. (1996). Who Learns What From Whom : Areview of The Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44 (2), 343-357
- DOLOWITZ, D. & MARSH, D (2000). Learning From Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, 13 (1), 5-24
- EUROPEAN COMMISSION (2013). *Turkey 2013 Progress Report*. Ankara
- EUROPEAN COMMISSION (2003). *Turkey 2013 Progress Report*. Ankara
- EUROPEAN COMMISSION (1998). *Turkey 2013 Progress Report*. Ankara
- EUROPEAN UNION (2002). *Consolidated Version of the Treaty on European*. Official Journal of the European Communities. p.22
- EUROPEAN COMISSION. The Treaty of Rome (1957). https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_laEuropean_roma.pdf. (22.07.2017)
- EVANS, M. (2009). Policy Transfer in Critical Perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268
- GÜLER B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- KESKİNGÖZ, H. (2013). Maastricht Kriterleri Doğrultusunda Türkiye’de Mali Disiplinin Sürdürülebilirliği Açısından Mali Kuralın Değerlendirilmesi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (2), 261-274.
- KURŞUNLU, E. (2004). *Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite*. Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara
- KUTLU, Ö. (2003). İdari Reform Transferi; Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun (Ed.). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- MARSDEN, G. & DOMINIC, S. (2011). Policy transfer and Learning in The Field of Transport: A Review of Concepts and Evidence. *Transport Policy*, 18 (3), 492-500.
- MORGİL, O. (2003). Türkiye-Avrupa Birliği Ekonomik İlişkileri. *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 5(1), 104-116
- MORGİL, O. (2006). Kopenhag Ekonomik Kriterleri ve Türkiye’nin Uyum Süreci. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, (2), 91-102.
- MOSSBERGER K. & WOLMAN, H. (2003). Policy Transfer as a form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations. *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- OLSEN, J. P. (2003). Europeanization. (Ed: Michelle Cini) *European Union Politics*, Oxford University Press.
- PARLAK, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, (1), 7-40.
- PARLAK, B. (2020). *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- POLATOĞLU, A. (2003). Türk Kamu yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi* 36(4), 1-16.
- RADAELLI, C. M. (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration Online Pappers (EIoP)*, 4(8),1-25.

- RESMÎ GAZETE (2002). Bölgesel İstatistiki Düzenlemeler hakkında... *Başbakanlık*, Sayı. 24884 .parag.3-4
- ROSE, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham House Publishers, Chatham, NJ.
- SEZGİN, Ş. (2010). Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27 (27), 67-74.
- SOBACI, M. Z. (2011). Avrupa Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10(1), 85-100.
- SOBACI, M. Z. (2010). Yönetişim ve Politika Transferi: Koşulsallık Bağlamında Bir Analiz. M.Akif Çukurçayır- H. Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz (Ed.). *Yönetişim*. Konya: Çizgi Kitapevi.
- SOBACI, M.Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi, Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- STONE, D. (2004). Transfer Agent Sand Global Networks in the Transnationalization of Policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- ULUSAL PROGRAM (2008). *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*. Ankara.
- WOLMAN, H. (1992). Understanding Cross National Policy Transfers: The Case of Britain and the US. *Governance*, 5(1), 27-45.
- YAZGAN, H. (2012). Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaştırma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(4), 123-140.
- 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete).
- 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU (04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete).
- 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU (13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete).
- 5449 SAYILI KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, KOORDİNASYONU VE GÖREVLERİ HAKKINDA KANUN (25.01.2006 tarih ve 26074 Sayılı Resmi Gazete).