



2687-5640

PREMIUM E-JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

Yıl / Year : 2021
Cilt / Volume : 5
Sayı / Issue : 17
ss / pp : 778-787

<http://dx.doi.org//pejoss.2211>
Araştırma Makalesi / Research Article
Makale Geliş / Received : 30.11.2021
Yayınlama / Published : 31.12.2021

Doç. Dr. Aziz BELLİ

Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, İİBF, KAHRAMANMARAŞ

<https://orcid.org/0000-0002-1676-2769>

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN İNCELENMESİ: İLERLEME RAPORLARI ÜZERİNE BİR İÇERİK ANALİZİ

Özet

Avrupa Birliği bir kömür çelik topluluğu olarak ortaya çıkmış ancak sonrasında meydana gelen değişim ve dönüşüm süreciyle bir çok alanda ortak politika geliştirilmiştir. Geliştirilen politika süreçlerinin sağlıklı işleyebilmesi için kamu yönetimi yapılarının etkin ve verimli olması gerekmektedir. Bununla birlikte AB aday ve üye ülkelerden ortak kamu yönetimi sistemi geliştirmesini beklemektedir. Türkiye'de AB'ye üyelik sürecinde kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya çalışmıştır. Bu çalışma ile AB'ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminin ilerleme raporları bağlamında incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu amacı gerçekleştirebilmek üzere öncelikle yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilen veriler ile teorik çerçeve oluşturulmuştur. Çalışmanın amacını gerçekleştirecek olan içerik analizi kısmında Avrupa Birliği'nin Türkiye için yayımladığı yıllık ilerleme raporları analiz edilmiş ve Türk kamu yönetimine yönelik gelişme ve sorunlar ortaya konulmuştur. Çalışma sonucunda ilerleme raporları bağlamında Türk kamu yönetiminin AB'ye uyum düzeyi ortaya konulmuştur.

Anahtar Kavramlar: AB, Türkiye, Kamu Yönetimi, İlerleme Raporları.

EXAMINATION OF TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN THE PROCESS OF ADAPTATION TO THE EUROPEAN UNION: A CONTENT ANALYSIS ON PROGRESS REPORTS

Abstract

The European Union emerged as a coal-steel community, but with the subsequent change and transformation process, common policies have been developed in many areas. In order for the developed policy processes to function properly, public administration structures must be effective and efficient. However, the EU expects candidate and member states to develop a common public management system. Turkey also tried to restructure the public administration during the EU membership process. With this study, it is aimed to examine the Turkish public administration in the context of progress reports in the process of harmonization with the EU. In order to realize this aim, first of all, a theoretical framework was created with the data obtained from domestic and foreign sources. In the content analysis part, which will fulfill the purpose of the study, the annual progress reports published by the European Union for Turkey were analyzed and the developments and problems in Turkish public administration were revealed. As a result of the study, the level of harmonization of Turkish public administration with the EU was revealed in the context of progress reports.

Keywords: EU, Turkey, Public Administration, Progress Reports.

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği fikri II. Dünya savaşı ve bunun öncesindeki savaşlar ile insani yıkımları önlemek üzere sorunları uzlaşarak ve birlik olarak çözmek üzere kurulmuştur. Bu kapsamda ilk olarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile kömür ve çelik havzalarındaki savaşla birlikte ortaya çıkan sorunları bitirmeye yönelik uzlaşma sağlamıştır. Daha sonraki süreçlerde Birlik ortak pazar ve ortak para birimi gibi ekonomik birteliktelikler ile ulus-üstü bir örgütlenme olmuştur. Sadece ekonomik alanda değil tüm kamu politikaları alanında üye ve aday devletlerden önemli ilerlemeler kaydetmeleri beklenmiştir. Bu beklentilerden birisi de idari alanda yapılması istenenlerdir. AB her ülkenin idari yapısının kendine özgü kurallarla belirlenmesini uygun bulmuş olmakla birlikte bazı temel ilkeler bağlamında idari yapının güçlendirilmesi ve idari kapasitenin geliştirilmesi istenmektedir. Özellikle yeni kamu yönetimi ve yönetim anlayışı kapsamında ortaya çıkan ilkeler AB üyesi ve aday ülkelerin kamu yönetimi yapılarında yerleşmesi gerektiği ifade edilmiştir. AB'nin Türk kamu yönetimine yönelik taleplerinin neler olduğunu incelemek amacıyla oluşturulmuş olan bu çalışmada yerli ve yabancı literatürden elde edilen verilerden yararlanılmıştır. Araştırma kapsamında ilk olarak Avrupa Birliği'nin tarihsel sürecine değinilmiş ve daha sonra AB kamu yönetimi yapısı incelenmiştir. Çalışmanın asıl amacını gerçekleştirmek üzere AB'nin Türk idari yapısına yönelik beklentileri ilerleme raporları bağlamında incelenmiştir. Çalışma sonuç bölümü ile tamamlanmıştır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TARİHSEL SÜRECİNE ANTLAŞMALAR BAĞLAMINDA İNCELENMESİ

Bu yüzyılın ilk yarısında Avrupa kıtası, milyonlarca ölü insanı ve çok sayıda yıkımı getiren çatışmalar yaşadı. Yüzyıllar boyunca Avrupa'da çok sayıda kanlı savaş gerçekleşti, 1870-1945 yıllarında Fransa ve Almanya arasında gerçekleşen üç savaş bulunmaktadır. Avrupalı liderler, ülkeleri arasındaki barışı yalnızca ekonomik ve siyasi entegrasyonun güvence altına alabileceği sonucuna vardılar. Antagonist milliyetçiliğin üstesinden gelecek yeni bir Avrupa vizyonu, nihayet İkinci Dünya Savaşı sırasında totalitarizme direnen direniş hareketleri sonucunda ortaya çıktı (www.parliament.ge, 28.12.2020). Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ca 9 Mayıs 1950'de yapılan bir konuşmada, o zamanlar tüm askeri gücün kaynakları olan kömür ve çelik üretiminin havuzlanması, "Avrupa federasyonunun ilk somut temeli" olarak önerildi. Bu tarih artık her yıl kutlanıyor. Schuman'ın fikri, eğer ülkeler kaynakları paylaşırsa ve temel hammadde için başkalarına güvenirlerse, birbirleriyle savaşa girme olasılıklarının daha az (ve daha az mümkün) olacağı yönündeydi (McIver, 2011: 4).

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Fransız devlet adamlarının fikri ve fiili katkıları ile gerçekleşmiştir. Jean Monnet'in fikirleri ve Schuman'ın gayretlerinin kuruluşta önemli rolü olmuştur. AKÇT'nin kuruluşunun gerçek amacı zamanın silah sanayinin iki girdisi olan kömür ve çelik gibi stratejik ürünlerin üretimi ve kullanılmasının kayıt altına alınması düşüncesidir (Çakmak, 2005: 19). Schuman Planı uyarınca AKÇT, Almanya, Belçika, Hollanda, ve Lüksemburg tarafından 18 Nisan 1951'de imzalanan ve 25 Temmuz 1952'de yürürlüğe giren Paris Antlaşması ile kurulmuştur. Topluluğun ilk başkanlığını da, daha sonra Avrupa'nın babası olarak anılacak Jean Monnet üstlenmiştir (Tecer, 2007: 11).

Avrupa'da birlik tarafları olan Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henri Spaak Avrupa'da siyasi bir birlik için 1953'de bir proje hazırlanmıştır. Bu proje Avrupa Enerji Topluluğu için yapı taşıdır (Çakmak, 2005: 19-20). Daha çok EURATOM olarak bilinen Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EAEC), Avrupa'yı oluşturan altı Avrupa ülkesi (Belçika, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda ve Batı Almanya) tarafından 25 Mart 1957'de Roma'da kuruldu. 1952'de Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) 1950'lerin ortalarında askeri (EDC) ve siyasi (EPC) entegrasyondaki başarısızlıklardan sonra, bu Avrupa idealini tamamen işlevsel hatlar boyunca yeniden başlatma girişimiydi ve ekonomik entegrasyon bir araç olarak görülüyordu (Guzzetti, 1995: 6). 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'da (AET) kurulmuştur. Roma antlaşmasının 2.

Maddesine göre AET'nin kuruluş amacı; ortak pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politika ve hedeflerinin daha fazla yaklaştırılması gereğince, Topluluk içinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu olarak geliştirilmesi, sürekli, dengeli ve istikrarlı bir büyüme, yaşam düzeyinin hızla yükseltilmesi ve birleştirdiği devletler arasında daha yakın ilişkiler gerçekleştirilmesidir (Tecer, 2007: 13).

AKTÇ, AET ve EURATOM ile Avrupa'da altı kurucu ülkenin öncülüğünde üç farklı temel alanda işbirliği resmen başlamış oluyordu. Daha sonra AB'nin çekirdeğini oluşturan bu üç kurum 8 Nisan 1967 tarihinde imzalanan ve 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile birleşti ve Avrupa Toplulukları ismini aldı (Keskin, 2010: 11). Avrupa Birliği kurucu antlaşmaları dinamik metinlerdir; AB, değişen koşullar ve yeni gereksinimler doğrultusunda zaman zaman kurucu antlaşmalarında değişiklikler yapmaktadır. Bu çerçevede 1985 yılında toplanan Lüksemburg Konseyi'nde, Avrup Bütünleşmesine yeni bir ivme kazandırmak amacıyla bir "Avrupa Tek Senedi" imzalanmıştır. 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Toplulukları'nı kuran antlaşmalar, ilk kez kapsamlı bir şekilde değiştirilmiştir. Temel amaç, Topluluğun kuruluş amaçlarından olan tek pazarın gerçekleştirilmesine yaklaşımdır. Üye ülke pazarlarının tek bir Topluluk pazarı olarak bütünleştirilmesi olarak tanımlanacak bu hedefin gerçekleştirilmesi, üye ülkeler arasında mal, hizmet, kişi ve sermaye dolaşımı önündeki engellerin kaldırılması ve üye ülkelerin mevzuatının bu pazarın işleyişinin gerektiği ölçüde yakınlaştırılmasına bağlı olmaktadır. Avrupa Tek Senedi, tek pazarın tamamlanması için gerekli itici gücü sağlamakta ve hukuksal yapıyı oluşturmaktadır (Uzun ve Öztürk, 2004: 59-60).

Topluluk Avrupa Tek Senedi ile ortaya çıkan ve devletler için benzer politik hedefler oluşturulmasına ve bu politikaların uygulanmasına hız vermiştir. Bununla birlikte sürekli ilerlemeyi ve gelişmeyi sağlayan yeni alanlarda çalışmalara devam edilmiş ve ortak kültür ve ortak vatandaşlık kimliklerini gelecek nesillerin ve dezavantajlı durumda bulunan genç nüfusun daha güvenli ortamlarda hayatlarını sürdürmelerini sağlayacak anlaşmalarla yasallaştırmıştır. Bu gerekçe ile 07 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve üye devletler arasında siyasi, toplumsal ve ekonomik uyum için Maastricht Anlaşması adıyla bilinen, resmi adıyla "Avrupa Birliği Anlaşması", Roma Anlaşması'nda kapsamlı değişiklikler gerçekleştirmiştir. 1 Kasım 1993'te uygulanmaya başlanan söz konusu anlaşmayla, ortak güvelik politikası ve dış politika, toplumsal Avrupa ve Avrupa vatandaşlığı, ekonomik ve parasal birlik alanları önemli bir hal almıştır. Antlaşma ile birlikte Avrupa Topluluğu'nun adı Avrupa Birliği olarak değiştirilmiştir. Avrupa Birliği'nin genişleme politikası uygulamaya başlaması ile birlikte, Maastricht Anlaşması'nın ortaya koyduğu uygulama ve maddelerin değiştirilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu kapsama 16-17 Haziran 1997 tarihinde Amsterdam'da gerçekleştirilen Amsterdam Zirvesi, daha da önemlidir. 1 Mayıs 1999 tarihinde uygulanmaya başlanan Amsterdam Anlaşması; adalet, güvenlik ve özgürlük; Avrupa Birliği vatandaşlığı; uyumlu ve etkin bir dış politika; birlik kurumları; daha güçlü işbirliği; anlaşmaların sadeleştirilmesi ve yeniden gözden geçirilmesi alt başlıklarından oluşmaktadır (Aydın, 2009: 215-217).

AB Antlaşmasını değiştiren Nice Antlaşması, Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalar ve ilgili bazı kanunlar, Avrupa Parlamentosu Başkanı Nicole Fontaine'in huzurunda 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanmıştır. Nice Antlaşması'nın amacı, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını yeni genişlemenin getirdiği güçlüklerle başa çıkabilecek şekilde reform etmektir. Nice Antlaşması ile Parlatonun yasama ve denetleme yetkileri artırılmış ve nitelikli çoğunluk oyu Konsey içinde daha fazla alana genişletilmiştir. Anlaşma 1 Şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Avrupa Parlamentosu, 2021).

Lizbon anlaşmasını hazırlamadan önce, 2004 yılında AB, AB Anayasasını oluşturan anlaşmayı onaylamaya çalıştı. Bu anlaşmanın amacı, karar alma prosedüründeki değişiklikler, üye devletler arasında oyların dengelenmesi, belirli alanlarda Avrupa Parlamentosu'nun güçlendirilmesi, Avrupa vatandaşlığının vurgulanması, AB'nin kurumsal yapısının iyileştirilmesi, Temel Haklar ve Birliği temsil edecek bir dışişleri bakanı atanmasıdır. 29 Ekim 2004'te imzalanan anlaşma yürürlüğe girmedi. Fransa ve Hollanda'daki popüler referandumlar Anayasaya hayır dedi. Sonuç olarak, üye devletlerin ulusal liderleri yeni bir alternatif düşünmeye başladı. Böylelikle, 2007 yılında Almanya'nın AB başkanlığında Şansölye Angela Merkel, önce bir "Reform Antlaşması" olarak adlandırarak ve kabul ve onay koşullarını belirleyerek antlaşmayı değiştirme planını tasarladı. Anlaşmanın işlenmesinden bir

buçuk yıl sonra, AB başkanları anlaşmayı 13 Aralık 2007'de Lizbon'da "Lizbon Antlaşması" adını veren Portekiz AB başkanlığında imzalamaya karar verdi. Şansölye Merkel, yeni antlaşmayı hazırlayıp imzalamadan önce, üye devletlerin hükümetlerini, anlaşmanın referandumun önüne koyan kısımlarını belirlemeye ve sonuç olarak referandum ihtiyacını bir kenara bırakan bu kısımları değiştirmeye ya da kaldırmaya çağırmişti. Yeni anlaşmanın amacı, 27 üye devletten oluşan Avrupa Birliği'ni daha etkili, demokratik ve şeffaf hale getirmektir. Ayrıca, Birliğe enerji, iklim değişiklikleri, sosyal konular, güvenlik ve göç konusunda uluslararası düzeyde özellikle vatandaşlar için önemli olan siyasi gelişme yollarını sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca Lizbon Anlaşması ile birlikte AB'ye yeni kurumlar eklenirken bazı kurumların fonksiyonları değişmiştir (Sela ve Shabani, 2010: 49-50).

AB'nin anlaşmaları incelendikten sonra kısaca genişleme sürecine de bakılırsa 1973 yılına gelindiğinde ise ilk genişleme hareketleri gerçekleşmiş ve üye ülkelerle bir iyi bir kötü ilişkiler ağı sürekli devam eden İngiltere'nin yanında İrlanda ve Danimarka AT'ye kabul edilmişlerdir. AB tarihi açısından ilk genişleme hareketi olarak kabul edilen bu genişleme diğer genişlemeleri izlemiş ve sırasıyla 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz, 1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç, 2004 yılında Letonya, Litvanya, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Malta, Slovenya, Slovakya, Estonya, Macaristan, Çekya ve Polonya, 2007 yılında Bulgaristan ve Romanya son olarak ise 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla bugünkü halini almıştır. Yani süreç boyunca 6 adet genişleme meydana gelmiştir. Bu çerçevede 1973 genişlemesine "İlk Genişleme" 1981 ve 1986 genişlemesine "Güney Genişlemesi", tek başına 2004 genişlemesine "Büyük Genişleme", 2004, 2007 ve 2013 genişlemesine hepsi bir arada "Doğu Genişlemesi" adları verilmektedir (Belli, 2019: 78).

3. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU YÖNETİMİ

Avrupa'da son yirmi yıldaki deneyimler, temel olarak farklı reform kapasitesi, reform yaklaşımlarının sürdürülebilirliği, kapsam ve 'uygun bağlam' nedeniyle farklı idari reform yolları ve sonuçları göstermektedir. Eski Üye Devletlerde "Yeni Kamu yönetimi" reform dalgasını tetikleyen teşvikler, kamu yönetiminin boyutunu küçültmek ve idareyi daha verimli hale getirmek için yurt içinde tanınan ihtiyaçlar ele alınmıştır. Ancak kamu kurumlarının boyutu, yapısı ve kapsamı her ülkeye özgüdür ve mimarileri ve organizasyonu ulusal bir yetkidir. Aynı zamanda, iyi yönetim tanınabilir bir şekilde bir bütün olarak AB'nin ve bireysel Üye Devletlerin çıkarlarına hizmet etmektedir. Etkili kamu idareleri ve yüksek kaliteli, verimli ve bağımsız yargı sistemleri olmadan, AB müktesebatı etkili bir şekilde uygulanamaz, iç Avrupa pazarı tamamlanamaz ve akıllı, kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme hedefleri gerçekçi bir şekilde gerçekleştirilemez (Thijs ve Hammerschmid, 2018: 4).

Her bir AB üye ülkesinin genel devlet sistemi, tarihi ve güncel siyaseti ve diğer kültürel yönleri, reformlara ve belirli idari modernizasyon türlerine olan bağlılığı şekillendirmede belirleyici faktörler olmaya devam etmektedir. İlk olarak, AB Üye Devletleri arasında kamu yönetimi reformunun sonuçları üzerinde önemli etkileri olan sürekli yüksek bir heterojenlik vardır. İkincisi, birçok alanda, kamu idaresinin sistematik bir değerlendirmesi ve kamu yönetimi reformlarının sonuçları için hala geçerli karşılaştırmalı verilere sahip değiliz. Çoğu ülke bulgusu, idari reformların başarısına ilişkin sistematik kanıtların ve değerlendirmelerin eksikliğini vurgulamaktadır. Çoğu ülke, reformların ilerlemesini izlemek ve raporlamak için merkezi bir mekanizmadan da yoksundur. Reformun içeriğiyle ilgili olarak, tüm ülke farklılıklarına rağmen, kamu yönetimi reformu konularında önemli ortaklıklar görünmektedir. Bunlar aynı zamanda, özellikle Güney ve Doğu Avrupa Üye Devletlerinde Avrupa Komisyonu'nun gündem belirleme ve destek mekanizmalarından (örn. Tek noktadan satış noktaları, düzenleyici etki değerlendirmesi, idari yük, dijitalleşme ve açık hükümet) giderek daha fazla etkilenmektedir. 27 AB Üye Devletinde gözlemlenen aşağıdaki en yaygın reform eğilimleri, kamu yönetimi reformuna yönelik "Avrupa" yaklaşımının temel bileşenleri gibi görünmektedir (Heichlinger v.d., 2018: 10-11):

- Bilgi edinme özgürlüğü mevzuatı, açık veri, satın alma reformları ve yolsuzlukla mücadele makamlarının kurulması gibi dış şeffaflığı güçlendirmek için açık hükümet girişimleri ve reformları;

- Devlet çalışanlarının boyutunu ve maliyetlerini azaltmaya yönelik kesinti önlemlerine, meritokrasinin güçlendirilmesine, performans değerlendirmelerinin iyileştirilmesine ve davranış kurallarının getirilmesine odaklanan kamu hizmeti reformu;
- Hizmet sunumunu iyileştirmek için portalların ve elektronik imza çözümlerinin kurulması, çevrimiçi hizmetlerin uygulanması ve tek noktalı mağazaların geliştirilmesi gibi e-devlet önlemleri;
- Hükümet merkezi koordinasyon kapasitesini güçlendirmeye yönelik reformlar ve ajansların / bağımsız organların bulunması;
- Verimliliği artırmak ve sonuç odaklılığı güçlendirmek için performans yönetimi ve reformlar;
- Düzenleyici etki değerlendirmesi, son değerlendirme veya paydaş analizi gibi farklı araçlar yoluyla kanıta dayalı politika oluşturmanın ve daha iyi düzenlemenin güçlendirilmesi;
- Firmalar ve vatandaşlar üzerindeki idari yükün azaltılmasıdır.

AB aday ülkelerin kamu yönetimi sistemleri noktasında aşağıdaki başlıkları göre bir değerlendirme yapmaktadır (Balcı, 2004: 120):

“Siyasal Kurumlar: Bunların kopenhag kriterlerine uyumu değerlendirilmektedir. Özellikle ifade özgürlüğü, polis ve gizli servislerin kontrolü, hapishanelerin durumu, azınlıkların içinde buldukları durumlar gibi konulara önem verilmektedir.

Adalet: Mahkemelerin iş yükü, yargıç bağımsızlığı ve eğitimlerinin yeterliliği, AB normlarının yargı sürecine derecede etkilediği değerlendirilmektedir.

Yerel Yönetimler: Yerel özerkliğin ne düzeyde olduğu, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız finansal kapasitelerinin bulunması gibi konulara yer verilmektedir.

Yönetimsel reform: Ülkelerin bütüncül bir plan dahilinde kamu yönetimi sistemlerini dizayn etme ve bunu uygulamaları beklenmektedir.

Merkezi Yönetim: Yönetimsel yapı içerisinde merkezin oynadığı rolün ne olduğu değerlendirilmekte, stratejik karar verme, politikaları uygulanmada etkenlik, koordinasyon sağlama derecesi önem taşıyan konular arasında bulunmaktadır.

Devlet Memurları: devlet memurlarının hakları ve görevleri ile ilgili spesifik bir düzenlemenin bulunması ile siyasi otoritelerden bağımsız çalışma koşullarının varlığı tavsiye edilmektedir. Memur sayısı, nitelikli eleman ihtiyacı, eğitim gereksinimleri, ücretlerin özel sektöre benzeşmesi konularında dikkatle incelenmektedir. Diğer konular yoksullukla mücadele, sektörel yönetimlerdir.”

4. AB’NİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE YÖNELİK TALEPLERİNİN İLERLEME RAPORLARI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili çalışmaları ve bu çalışmaları ortaya çıkaran nedenleri Osmanlı Devletinin modernleşme çalışmalarının başladığı Tanzimat Fermanına kadar götürülebilir. Osmanlı dönemi kamu yönetimi yapısının padişah yönelimli olması nedeniyle Cumhuriyet ile birlikte oluşturulan bürokratik yapılar ve bu yapılara dayanak oluşturan anayasaların geliştirildiği görülmektedir. Her dönemde kamu yönetiminin sorunlarının tartışıldığı ve planlı dönem öncesinde hükümet programlarında yer alan planlı dönemde ise kalkınma planlarında yer bulan süreç Türkiye’nin Avrupa Birliği adaylığı ile farklı bir sürece girmiştir (Yılmaz, 2007: 21-23).

Türkiye’nin Avrupa Birliği üyelik süreci 1959 yılında AET’ye katılmak için başvuru yapması ile başlamıştır. Bu başvuru ile başlayan süreç 1963 yılında Türkiye-AB ilişkileri açısından bir çerçeve anlaşması olan ve Türkiye ile AET arasındaki ilişkilerin kanuni çerçevesini oluşturan Ankara Anlaşması’nın kabul edilmesi ile devam etmiştir. 1987’de tam üyelik başvurusu, 1996’da Gümrük Birliği Anlaşmasının yürürlüğe girmesi, 1999’da Türkiye’nin “aday ülke” olarak kabulü, 2005’de tam üyelik için müzakere sürecinin başlaması aşamalarından geçerek günümüze kadar gelmiştir. Esasında 24 Ocak 1980 sonrasında başlayan dönüşümün koalisyonlar ile sekteye uğraması ve 2002 sonrası AK

Parti iktidarı ile bir zorunluluk haline dönüşmesi ile AB üyeliği ve bu kapsamda gelişen Türk kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması sürecini değerlendirmek için üyelik sürecinin temel belgesi olan İlerleme Raporlarına bakmak gerekmektedir (Uysal, 2020: 34).

Aday ülkelerin belirlenen siyasi ve ekonomik öncelikler ve Birlik Müktesebatına uyum itibarıyla tam üyelik sürecinde, kaydettiği gelişmeler, Komisyonun 1998 yılından beri yayınladığı yıllık ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir. İlerleme Raporlarında, Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı belirlenen aday ülkelerle katılım müzakerelerinin başlatılması Komisyonca Bakanlar Konseyine tavsiye edilmekte; Zirve kararlarıyla katılım müzakere süreci başlatılmaktadır. Bu süreç içinde adayın, belirlenen siyasi ve ekonomik öncelikleri karşılama ve Birlik müktesebatını üstlenebilme kapasitesi bakımından gösterdiği aşamalar, yine Komisyonca hazırlanarak yayımlanan yıllık İlerleme Raporlarında değerlendirilir (Tecer, 2007: 204).

İlerleme raporlarına merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde belirgin değişikliklere neden olan 2005 yılı ile başlamak daha doğru olur. Bu kapsamda 2005 yılı İlerleme Raporunda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin öneriler ve eleştiriler yer almaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine ilişkin reformlar ile bir miktar ilerleme kaydedildiği ancak karşılaşılan zorluklar neticesinde bölünmüş bir yaklaşım ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Özellikle Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasası'nın veto edilmesi eleştirilmiş ve kamu yönetimi reformunun ana unsuru olduğu belirtilmiştir. 2002, 2003 ve 2004 yılı İlerleme Raporlarında ve Avrupa İdari Alanı yaklaşımı ile beklenen reformlar özellikle yerel yönetim yasalarındaki değişiklikler ile kendisini göstermiştir. 2004-2005 yıllarında Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu değiştirilmiş ve bu kanunlar ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti azaltılarak görev ve yetki bağlamında yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Yerel yönetim yasaları öncesinde kamu yönetiminde denetiminin sağlanması için 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Bu çerçevede söz konusu kanunlar; etkin, sonuca odaklı ve şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu idaresi kavramları getirmektedir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, ortak sorunları bulunan köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin, ortak projeler için bir araya gelmelerine imkan tanımaktadır. Bu dönemde beklenen ilerlemelerden birisi Ombudsmannın kurulmasının gerekliliği üzerinedir. Ancak Kamu Denetçiliği Kurumu 2006 yılı İlerleme Raporunda yer alan bir husus olmuştur. (2002, 2003, 2004, 2005 ve 2006 yılları İlerleme Raporları).

2008 yılı İlerleme Raporunda yerel yönetimlere ilişkin ortaya çıkan yasal düzenlemeler üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinde değişiklik meydana getiren ve bazı belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması içeren kanunlara değinilmiştir. Raporda yerel yönetimlere ilişkin yasaların uygulanmasına ve kapasite artırımına devam edildiği ifade edilmiştir. Bununla birlikte Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun tam olarak uygulanmaması ve Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının halen kabul edilmemesi eleştirilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Anayasa Mahkemesine götürülmesi ve askıda olması eleştirilen bir diğer konudur (2008 yılı İlerleme Raporu).

2009 yılı İlerleme Raporu döneminde Türk kamu yönetimi sisteminde sınırlı düzeyde bir ilerleme gerçekleştirildiği ortaya konulmuştur. Özellikle, kamu hizmetinin günümüz şartlarına uygun hale gelmesi noktasında önemli düzenlemelerin ortaya konulması gerekmektedir. Öncelikler arasında, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ve yönetim süreçlerinin sadeleştirilmesinin teşvik edilmesiyle birlikte profesyonel, bağımsız, hesap verebilir, şeffaf ve liyakate dayalı bir kamu hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi gerektiği ilerleme raporunda ortaya konan bir diğer ifadedir (2009 yılı İlerleme Raporu).

2010 yılı İlerleme Raporuna göre Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim konularında bir takım ilerlemeler kaydedilmiştir. Özellikle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması noktasında eksiklikler olduğu ve kamu hizmetleri reformu konularında daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği ifade edilmiştir (2010 yılı İlerleme Raporu). 2011 yılı İlerleme Raporunda daha çok hesap verilebilirlik kavramı üzerinde durulmuş bu kapsamda beklenen yasal düzenlemelerden söz edilmiştir. Özellikle Sayıştay ve Kamu Denetçiliği

Kurumunun uygulama ve eksikliklerinden bahsedilmiştir. Bu dönemde ve önceki dönemlerde üzerinde durulan bir diğer konu bilgiye erişim bağlamında e-devlet uygulamasının geliştirilmesi ve Düzenleyici Etki Analizi süreçlerinin geliştirilmesi üzerinedir (2011 yılı İlerleme Raporu). 2012 yılı İlerleme raporları öncesinde sürekli eleştirilen ombudsman konusu Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 14 Haziran 2012’de kabul edilmesi ile nihayete ermiştir. 2012 yılı ilerleme raporu döneminde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edildiğinden raporun kamu yönetimi ile ilgili kısmı bu eksen çerçevesinde gelişmiştir. Bununla birlikte Sayıştay Kanununda yapılan son değişiklikler, Sayıştay denetimi ve kontrolünün bağımsızlık ve etkililiğine ilişkin ciddi endişeler olduğu ifade edilmiştir (2012 yılı İlerleme Raporu). 2012 yılı sonrasında gerçekleştirilen önemli düzenlemelerden birisi 6360 sayılı Kanun’dur (Apan, 2015: 330). 2013 yılı İlerleme Raporunda bütün kamu kurumlarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması için çaba gösterilmesi gerektiği ve kapsamlı bir kamu hizmeti reformuna duyulan ihtiyacın devam ettiği ifade edilmiştir. Bu dönemde eleştirilen bir diğer konu kamu yönetiminde personele yönelik düzenlemelerdir (2013 yılı İlerleme Raporu).

2014 yılında yayımlanan İlerleme Raporunda Türkiye’nin, kamu yönetimi reformu konusunda kapsamlı bir stratejik çerçevesi bulunmadığı ortaya konulmuştur. Bu kapsamda bir kamu yönetimi reformu stratejisi kabul edilmeli ve bunun koordinasyonundan sorumlu bir birim oluşturulması gerektiği önerilmektedir (2014 yılı İlerleme Raporu). 2015 yılı İlerleme Raporunda yerel yönetimlere ilişkin eleştirel bir bakış ortaya konulmuştur. Buna göre 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir belediyelerinin yetkileri artırılmış olmasına rağmen mali özerklik noktasındaki gelişmelerin sınırlı düzeyde kaldığı ortaya konulmuştur. Belediyeler, kanunla tanımlanan görev, yetki ve sorumluluklarını gerçekleştirmek üzere gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadırlar. Bununla birlikte kamu personelinin görevden uzaklaştırılması süreci, yolsuzlukla mücadele ve yargısal düzenlemeler üzerinde eleştiriler yer almıştır (2015 yılı İlerleme Raporu). 2016 yılı İlerleme Raporu Türkiye’de FETÖ terör örgütünün darbe girişimi neticesinde olağanüstü hal kapsamında değerlendirilmiştir. Bu kapsamda daha çok personel konuları üzerinde durulmuştur (2016 yılı İlerleme Raporu). 2018 yılı ilerleme Raporunda Olağanüstü hal devam ettiği için mevcut ilerleme raporu bu çerçevede yazılmıştır. 2019 ve 2020 yılları İlerleme Raporları daha çok yeni hükümet sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi üzerine olmuştur. Her iki ilerleme raporunda benzer ifadeler yer almış olup bunun en önemli nedeni hem Türkiye’nin hem de AB’nin kapılarını karşılıklı olarak birbirlerine kapatmaları ve uyum sürecinin yavaşlamasıdır. Bu kapsamda ilerleme raporlarında şu ifadeler yer almaktadır; “Türkiye kamu yönetimi reformu alanında kısmen hazırlıklı durumdadır ve politika oluşturma ile hesap verebilirliği de etkileyen kamu hizmetleri ile insan kaynaklarının yönetimi alanlarında ciddi bir gerileme kaydedilmiştir. Kamu hizmeti sisteminde yapılan değişiklikler ile kamu yönetimi daha da siyasetleşmiştir. Üst düzey yönetici kadrolar için liyakat ve rekabete dayalı atamalar, istisna olarak kalmaya devam etmektedir. Usule ilişkin ciddi eksiklikler, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun, ihraç edilen kamu görevlileri için ne derece etkili bir hukuk yolu olarak kabul edilebileceği hususunda şüphe yaratmıştır” (2019 ve 2020 yılı İlerleme Raporu). İlerleme raporları yanında AB uyum sürecinde diğer önemli bir belge Müzakere Çerçeve Belgesidir (Ökmen ve Canan, 2009: 143). Ancak çalışmanın kapsamını genişletmemek üzere ilerleme raporlarının incelenmesi yeterli görülmüştür.

SONUÇ

Kömür ve Çelik topluluğu olarak ortaya çıkan AB dönemin şartları ve gelişmeler ışığında ortaya çıkan anlaşma ve sözleşmeler neticesinde ekonomik, sosyol ve siyasal alanda ortak politikalar geliştirilmiştir. Geliştirilen bu politikaların hem üye hem de aday ülkelerin iç müktesabatına aktarılması gereken politikalardır. Bazı ülkeler bu sürece hazırlıklı ve mevzuat uyumu noktasında sorun yaşamamaktadır. Bazı ülkelerde ise topyekün reform çalışmaları yapılması gerekmektedir. Bu politika alanlarından birisi olan kamu yönetimi alanı hassas ve diğer politika alanlarını etkileyen bir alandır. Bundan dolayı AB, aday ve üye ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde bir model önermek yerine bu ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde yeni kamu yönetimi ve yönetim gibi olguların ilke

bağlamında yerleşmesini beklemektedir. Bu ilkeler genel olarak şeffaflık, hesapverilebilirlik, mali saydamlık, vatandaş odaklılık, katılımcılık, hizmette yerellik v.b. gibidir.

AB'ye tam üyelik müzakere sürecinde başlamış olan Türkiye açısından ise kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları 2002 sonrasında yoğun bir şekilde başlamıştır. Ancak bu çalışmaların temeli 24 Ocak kararları sonrasında hem ekonomi alanında hem de kamu yönetimi alanında meydana gelen değişimler neticesinde başlamıştır. Özellikle özelleştirme politikaları ile devletin küçültülmesi ve asli işine yönelmesi ayrıca bürokrasideki kırtasiyeciliğin önlenmesi sağlanmıştır. 2004 yılı sonrasında yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına hem de AB uyum sürecine entegre olmayı sağlamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğine yönelik reform niteliğinde değişiklikler olmuştur.

Sonuç olarak 1999 Helsinki Zirvesi ardından gerçekleşen reformlar ile birlikte Türkiye özellikle 2001 ve 2005 yılları arasında çok kapsamlı bir değişim ve dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu dönemde başta Anayasa ve kanunlar olmak üzere birçok yasal düzenleme gerçekleştirilmiş ve Kopenhag siyasi kriterleri karşılanarak tam üyelik müzakere süreci başlamıştır. Ancak müzakerelerin başlaması reform sürecinde ters bir etki yapmış ve Türkiye'nin reform hızı oldukça düşmüştür. Genel olarak AB İlerleme Raporlarındaki Türk Kamu Yönetimi ile ilgili öneri ve eleştiriler incelendiğinde Türkiye'nin oldukça güçlü bir kamu hizmeti ve idari kapasiteye sahip olduğu, kamu yönetimi konusunda kısmen hazırlıklı olduğu fakat kapsamlı bir kamu yönetimi reformu yapmayı oldukça ağırdan aldığı, yerel yönetimlere idari ve mali özerkliklerinin sağlanabilmesi konusunda çekimser kaldığı görülmektedir (Aytuğ, 2016: 141). Bununla birlikte 2004-2005 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim yasalarının ve e-devlet, kamu denetçiliği kurumu, bilgi edinme ile ilgili düzenlemeler konularında gelişmeler yaşanmıştır. Söz konusu düzenlemeler ile bugünkünden daha iyi yönetilen, demokratik, katılımcı, hesap verebilir, saydam bir yapı öngörülmektedir (Coşkun, 2004: 108).

KAYNAKÇA

- 1998 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 1999 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2000 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2001 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2002 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2003 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2004 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2005 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2006 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2007 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2008 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2009 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2010 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2011 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2012 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2013 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2014 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.

- 2015 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2016 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2018 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2019 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- 2020 yılı Türkiye İçin Hazırlanan İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu.
- APAN, A., 2015. “Avrupa Birliği’nin, Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri”, Türk İdare Dergisi, (481), ss. 305-334.
- Avrupa Parlamentosu, “Nice Antlaşması”, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>, (28.10.2021).
- AYDIN, N., 2009. Avrupa Birliği Nedir, Ne Değildir?, 1. Baskı, Kum Saati Yayınları, İstanbul, 454s.
- AYTUĞ, H. K., 2016. “Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması”, The Journal of Academic Social Science Studies, (46), ss. 129-145.
- BALCI, A., 2004. “Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması”, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Ed.: T. Uzun ve S. Özen, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 113-128.
- BELLİ, A. 2019. AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Türk Çevre Politikası Geçmiş-Bugün-Gelecek, 1. Baskı, Dora Yayınevi, 229s.
- COŞKUN, B., 2004. “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Ed.: T. Uzun ve S. Özen, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 89-112.
- GUZETTI, L., 1995. A Brief History Of European Union Research Policy, European Commission, Brussels, 252s.
- Gürcistan Parlamentosu, “History of the European Union” http://www.parliament.ge/files/1_901_108571_2.pdf, (28.12.2020).
- HEİCHLİNGER, A., THİJS, N., HAMMERSCHMİD, G., ve ATTSTRÖM, K., 2018. Public Administration Reform In Europe: Conclusions, Lessons Learned And Recommendations For Future EU Policy, European Commission, Brussels, 41s.
- MCIVER, I. 2011. The European Union – A Brief History, Scottish Parliament Information Centre (SPICe) Briefings , 8s.
- ÖKMEN, M. Ve CANAN, K., 2009. “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 16 (1), ss. 139-171.
- SELA, Y. ve SHABANI, L. 2010. “Lisbon Treaty”, Academicus International Scientific Journal, ss. 49-59.
- TECER, M. 2007. Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar, 1. Baskı, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara, 290s
- THİJS, N. ve HAMMERSCHMİD, G. 2018. Public administration characteristics and performance in EU28, European Commission, Brussels, 16s.
- UYVAL, Y., 2020. “Avrupa İdari Alanı’nın Türk Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi, 6 (1), ss. 27-53.
- UZUN, T. Ve ÖZTÜRK, K.N., 2004. “Türk Siyasal ve Yönetimsel Yapısında Devletçi Gelenek ve Etkileri”, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye, Ed.: T. Uzun ve S. Özen, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 69-88.
- YILMAZ, A., 2015. “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , (17) , ss. 1-26.

