

## Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi

**Doç. Dr. Mustafa ÖKMEN**

*Celal Bayar Üniversitesi, Salihli MYO, MANİSA*

**Dr. Kadri CANAN**

*Vali Yardımcısı, MANİSA*

### ÖZET

*Bu çalışmanın amacı; 1950'li yıllarda daha çok ekonomi ve ortak savunma kaygıları ile yola çıkan, 1992 yılı Maastricht Antlaşmasıyla bir siyasal birliğe dönüşen Avrupa Birliği'nin (AB, yerel yönetim konusundaki politikaları ve Birliğe üyelik sürecinde olan Türkiye'nin, yerel ve bölgesel politikalarının bunlardan nasıl etkilenmekte olduğunun ortaya konmasıdır. Bu çerçevede bu çalışmanın konusu, AB'ne üyelik sürecinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü, temel özellikleri ve sorunlarının, çözüm önerilerini de içerecek biçimde analiz edilmesidir.*

***Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Yönetimi, Avrupa Birliği, Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri*

### The Turkish Public Administration in the Process of Adaptation to the EU

#### ABSTRACT

*The aim of this study, Local administration policies of the European Union that started out with the intention of economics and common defence reasons in 1950's, that turned into a Political Union with the Maastricht Pact in 1992 and to put forward how Turkey's public administration, local and regional policies will be influenced by these developments as a candidate country of the union. The objective of this study is to determine some solution proposals that could be suggested in the context of basic characteristics and problems in the transformation of Turkish public administration encountered in the course of adaptation to the EU.*

***Key Words:** Turkish public administration, European Union, Central and local administration relations*

### GİRİŞ

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde hızlanarak belirginleşen ve yaşanmakta olan dönüşüm süreci, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel alt sistemlerle etkileşim içinde genel olarak yönetim ve özelde ise kamu yönetimine ilişkin anlayış ve yapılanmaları da dönüştürmüştür. 1970'li yıllarda, önce ekonomik-teknolojik alanda başlayan, giderek politik-ideolojik ve diğer alanlara yayılan Refah Devleti'nin bunalımı ve bu bağlamda ortaya çıkan kriz, yönetim ve kamu yönetimine ilişkin yaklaşımları da derinden etkilemiştir. Küreselleşme olgusunun bu realite keyfiyeti ve etkilerinin, bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, bütün dünya ile birlikte Türkiye için de geçerli olduğu yadsınamaz. Olumlu ya da olumsuz etki ve sonuçları ile küreselleşme olgusu, 1980'lerde belirginleşen liberalleşme politikaları ile başlayan ve 1990'larda küreselleşme yönündeki iç ve dış dinamiklerle beslenen bir süreç olarak, bütün dünyanın olduğu gibi

Türkiye'nin de karşı karşıya olduğu bir gerçekliktir. Bu süreçte Türk yönetim sistemi, aşağıda ele alınan özellikleri bağlamında, birtakım sorunlarla karşılaşmış, ortaya çıkan yeni değerler ve anlayışlar çerçevesinde yeniden yapılanma ihtiyacı gündeme gelmiştir.

Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanma ihtiyacını gösteren çok sayıda gösterge vardır. Ancak bu yapılanmanın derecesi ve yöntemi üzerinde tam bir görüş birliği olduğu söylenemez. Yine, bu çalışmalar esas itibarıyla, örgüt ve usullerde değişiklik ile teknik düzenleme düzeyinde ele alınmış, özel ve genel düzeydeki yönetimi geliştirme çabaları beklenen sonucu vermemiştir. Bu çabaların içeriği ve sonucundan öte, Türk yönetimi sisteminin bugün karşı karşıya bulunduğu sorunlara ve temel niteliklere bakıldığında, bunların merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinden demokrasiye kadar uzanan geniş bir içeriğe sahip olduğu görülecektir. Bugünkü devlet yönetim sisteminin karşı karşıya olduğu sorunlar, gerçekte, bir bütün olarak sistemi gözden geçirmeye zorlamaktadır. Bugün için Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle, idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler dile getirilmektedir. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri (bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de) kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin gündem maddesini oluşturmaktadır.

Özellikle Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerde geline aşama açısından bakıldığında, küresel, bölgesel dinamiklerin kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere pek çok konuda önemli adımların atılmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminin işleyişini sürdürülemez hale getiren sorunlar anlamında iç faktörler, sözü edilen dış faktörlerle çakışınca bu yönde adımlar ve iyileştirilmelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu çerçevede AB'ne üyelik süreci içerisinde ele alınan konulardan birisi de Türkiye'de kamu yönetiminin daha etkin, verimli hale getirilmesi ve de demokratik niteliğinin artırılmasıdır. AB normlarına uyumun bir gereği olarak bu çabaların "yönetim reformları yapma" biçiminde ortaya çıkışına tanık olmaktadır. Aslında reformlar sadece AB'ye uyum çerçevesinde değil, AB'nin de etkisinde kaldığı küreselleşmeye bir cevap verme ya da küreselleşme karşısında edilgen duruma düşmemenin de bir arayışı olarak okunabilir. Zira bugün, küreselleşmeyle atbaşı giden bir başka olgudan, küyerelleşmeden de sıkça söz edilmektedir. Reformlar hem küreselleşmeye cevap hem de AB'ye uyum çerçevesinde küreselleşmenin lokal olarak AB düzeyinde küyerelleşmeye çevrilmesi çabalarını içermektedir.

## I. AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE

### A) Tarihsel Gelişim

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, dünya barışını yeniden tehlikeye sokmayacak bir Avrupa oluşturulması düşüncesi bağlamında, silah sanayinin hammaddesini oluşturan kömür ve çelik üretiminin kontrolünü devletlerin üzerinde bir (*Supranational*) uluslararası kuruluşa devreden Paris Antlaşması'yla Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg, 1951 yılında AB'nin temeli olan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu oluşturdular. Aynı ülkeler, 1957 yılında da Avrupa Atomik Enerji Topluluğu ile Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) Roma Antlaşmasını imzalayarak kurdular. Böylece Avrupa Toplulukları adını alan bu üç kuruluş 1957 yılında birleşti ve aynı organla işletilmeye başlandı. Avrupa'da tek bir pazar kurmak ve sınırsız tek bir Avrupa yaratabilmek amacı çerçevesinde öne çıkan AET, üye devletlerin insanlarına daha fazla refah sağlamayı, barış ve özgürlüğün korunup güçlendirilmesini birincil hedef olarak belirlemiştir (Erol, 1995: 80).

Türkiye, AET'na katılmak için 31 Temmuz 1959 tarihinde müracaat etmiş ve süreç o günden bugüne devam etmektedir. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin 31 Temmuz 1959 tarihinde yapmış olduğu başvuruyu kabul etmiş ve bu şekilde üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık rejimi, 12 Eylül 1963 Tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması ile oluşturulmuştur. 1 Aralık 1964 Tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşması, esas itibari ile bir çerçeve anlaşması niteliği taşır (Gökdere, 1991: 143). Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklığının genel ilke ve esaslarını belirleyen Ankara Antlaşması, içerisinde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği bir "Ekonomik Alan" yaratılması için bir program tespit etmektedir. Kademeli olarak kurulması öngörülen gümrük birliği, anlaşmanın temelini teşkil etmektedir. Bunun yanında tarım, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestisi, hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaştırma, rekabet ve vergilendirme, mevzuat ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılması, sermaye ve ödemelerin serbest dolaşımı hakkı vb. konularda, Anlaşma'da hükümler öngörülmüştür.

Türkiye-AET arasındaki ortaklık ilişkisi; taraflar arasında ekonomik ilişkilerin artırılarak, ekonomik bütünleşmenin sağlanması ve ardından siyasi bütünleşmeye giden bir süreç olarak düşünülmüştür. Bu çerçevede Ankara Antlaşması'nın 28. maddesi, Türkiye için tam üyelik perspektifi de vermiştir. Ankara Antlaşması; Hazırlık, Geçiş ve Son Dönem olmak üzere üç dönem olarak planlanmıştır. Ankara Antlaşması'na göre Geçiş Dönemi, tarafların karşılıklı ve dengeli yükümlülükler altına girdiği bir dönemdir. 1 Ocak 1973 Tarihinde Katma Protokol'ün yürürlüğe girmesi ile geçiş dönemi başlamıştır. Katma Protokol, esas olarak Türkiye- AET arasında Gümrük Birliği kurulması için gerekli düzenlemeler ile takvimleri öngörmektedir. Ankara Anlaşması'nın ayrılmaz bir parçası olan Katma Protokol, ekonomik, sosyal ve siyasi niteliği açısından esas itibari ile Ankara Antlaşması ile paralellik göstermektedir. Katma Protokol, Ankara Antlaşması ile yaratılan hukuki temel üzerinde geçiş döneminin ayrıntıları

ve özelliklede kurulacak Gümrük Birliği'nin ilke ve usulleri esaslı bir biçimde düzenlenmiş olduğundan Ankara Antlaşması'na paralel ama daha kapsamlı ve ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. 1970'li yıllardan 1980'li yılların ortasına kadar olan dönemde Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiler dalgalı bir seyir izlemiştir. Türkiye tarafından Katma Protokol hükümleri gereğince yerine getirilmesi gereken yükümlülükler gerçekleştirilememiştir. Ertelenen yükümlülükler 1988 yılından itibaren tekrar uygulamaya geçmesi ile Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum konusunda 12 yıllık listede 10 yıllık bir gecikme doğmuştur (Can ve Özen, 2007: 238, 239).

Türkiye 14 Nisan 1987'de tam üyelik başvurusu yapmıştır. Tam üyelik başvurusunu uzun süre cevapsız bırakan Komisyon, 18 Aralık 1989 tarihinde açıklamış olduğu görüşünde, Türkiye ile mevcut ilişkilerin geliştirilmesi yönünde bir öneri sunmuştur. Komisyon, Türkiye'nin üyelik konusundaki ehliyetini ilke olarak kabul etmekle birlikte, Türkiye'nin üyeliğe hazır olmadığını belirterek, toplulukların kendi içerisindeki derinleşme sürecinin tamamlanmasını ve gelecek genişlemesine kadar beklenmesini ve bu arada Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanmasını tavsiye etmiştir. Komisyon'un 13 Ekim 1999'da Türkiye'nin aday ülke olmasını teklif etmesi üzerine, 10- 11 Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde, Türkiye AB'ne aday ülke olarak kabul edilmiştir. Helsinki zirvesinde alınan bu karar ilişkilere farklı bir boyut ve ivme kazandırmıştır (Can, 2007: 284- 286).

Avrupa Birliği Konseyi 8 Mart 2001'de Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlaması için yapılması gerekenlerin somut olarak belirtildiği ve insan hakları alanında kısa ve orta vade hedeflerin sıralandığı bir Katılım Ortaklığı Belgesi'ni kabul etmiştir (AB Komisyonu, 2000: 13- 23). Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) 1963 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşması kadar önemlidir. Esasında Türkiye- AB ilişkileri ele alındığında temel alınması gereken bu iki metindir. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesine yönelik program ve takvimini içeren bir ulusal programı 19 Mart 2001 tarihinde kabul etmiştir (ABGS, 2008). Bu programa göre Türkiye'de önemli siyasi reformlar gerçekleştirilmiş, insan hakları ve temel özgürlükler alanlarında hukuki ve idari reformlar yapılmış, düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi v.b. konularda önemli adımlar atılmıştır. Ancak AB'nin ulusal programa tepkisi çok net olmamıştır. Özellikle anadilde yayın ve kültürel haklar konusunda açık olmayan ifadelere yer verildiği için eleştirilse de programın sunulması da bir aşama olarak görülmüştür. Kopenhag siyasi kriterlerine uyum sağlamak amacıyla yönelik olarak Türkiye daha sonra sekiz uyum paketini hayata geçirmiştir (Can, 2007: 286).

Bu olumlu gelişmeler sonrasında Aralık 2002'de Kopenhag'da yapılan zirvede Türkiye için şartlı bir takvim öngörülmüştür. Bu zirvede, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmek için son eksikliklerini Aralık 2004'e kadar gidermesi durumunda, 2005 yılından itibaren kendisi ile katılım müzakerelerinin gecikmeksizin açılacağı ifade edilmiştir. Komisyon, Kopenhag Siyasi Kriterlerine Türkiye'nin yeterli ölçüde uyumu sağladığını tespit ederek,

üye ülkelere Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde açık bir tavsiyede bulunmuştur. 17 Aralık 2004'te Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde Türkiye'nin reform sürecinde atmış olduğu kararlı adımların memnuniyetle karşılandığı belirtilerek, Türkiye ile üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılmıştır. Komisyon, 29 Haziran 2005 Tarihinde, müzakerelerde AB'nin izleyeceği pozisyonu belirleyen bir belge olan Müzakere Çerçeve Belgesi'ni kabul etmiştir. Bunu müteakip 3 Ekim 2005'te müzakerelerin ilk ayağı olan tarama sürecine başlanılmıştır. Müzakere süreci biraz sıkıntılı da olsa devam etmektedir.

Müzakere Çerçeve Belgesi'nde istenilen yükümlülüklerde Kamu Yönetimini ilgilendiren en önemli madde Kopenhag Kriterleri'nin yerine getirilmesi hususudur. Birlik, Türkiye'den Reform sürecini sürdürmesi ve ilgili Avrupa İçtihat Hukukunu kapsayacak şekilde özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerini geliştirme yönünde çalışmasını, özellikle işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikasına ilişkin mevzuatı ve uygulama tedbirlerini güçlendirmesini ve kapsamını genişletmesini; ifade özgürlüğü, inanç özgürlüğü, kadın hakları ve sendikal hakları içeren ILO standartlarına ilişkin hükümleri uygulamasını beklemektedir.

Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, Avrupa Birliği'ne girişin "AB hukuk sistemine verilen ad olan müktesebatın kabulü ve onun zamanında etkin olarak uygulanmasıyla mümkün olabileceği" ifade edilmektedir, Müzakere Çerçeve Belgesi'nde, adli ve idari kapasite konusu da gündeme girmiştir. Buna göre müktesebatın bütün alanlarında, Türkiye, müktesebatı etkili bir şekilde uygulamak veya katılımından önce etkili bir şekilde uygulayacak duruma gelmek için, kurumlarını, yönetim idari kapasitesini ve adli sistemini, gerek ulusal gerek bölgesel düzeyde, Birliğin standartlarına uygun hale getirecektir. Genel olarak bu durum, etkin ve tarafsız kamu hizmeti üzerine kurulu, işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetiminin yanı sıra, bağımsız ve etkin bir adli sistemi gerektirmektedir.

### **B) Küresel, Bölgesel ve Yerel Dinamikler Perspektifinde AB'nin Durumu ve Türkiye**

Yeni teknolojik devrim, kentleşme, küreselleşme ve demokrasinin niteliğinde ortaya çıkan değişimler v.b. süreçler, günümüz ulus-devletlerinin nitelik ve yapısıyla, yerleşik dünya düzeninin işleyiş ve biçimlenmesini hem niceliksel hem de niteliksel bir biçimde değişimlere uğratmaktadır. Bu bağlamda, hem çözüm arayışları hem de tepkisel içerikleriyle öne çıkan bölgesel- yerel anlayışlar ve yapılanmalar, küreselleşmeyle dinamik bir etkileşim de sergileyerek gittikçe önem kazanmaktadır (Ökmen, 2005a: 537, 551). Dünya, küreselleşme ile yeniden yapılanırken, sistemin çalışması ve amaçlarına ulaşması da, ulusal aktörler kadar uluslararası aktörlerin de uzlaştığı ortak bir alanı gerekli kılmaktadır (Toprak, 2000: 43). Bu anlamda dünya, bir ulus-devletler topluluğundan ağlar topluluğuna doğru gitmektedir (Naisbitt, 1997: 31). Bu küreselleşme baskısı sürecinde devletler, toplumlar arası bütünleşmelerle paralel

giden devletin hareket alanının giderek daralması karşısında, en azından devletin önceliklerine ve toplumlararası bu yeniden yapılanmaya yön vermek amacıyla bölgesel işbirlikleri oluşturmaktadırlar (Kaizer, 2001: 2, 3). Küreselleşmeyle birlikte ortaya çıkan olgulardan birisi de bölgeciliktir. Bölgecilik, bir süper devlet oluşturarak onun hükümetinin ulusal hükümetin yerine geçmesi demek değildir. Ama ulusal hükümetin yanında, önemli alanları kapsayacak bir takım bölgesel yönetim kurumları oluşturur ve böylelikle de ulusal hükümeti giderek önemsiz kılar. Bölgeciliğe doğru gidiş Avrupa Topluluğu (AT) tarafından başlatılmıştır ve onunla sınırlı kalmayacak gibi görünmektedir.

Bir Ortak Pazar olarak ortaya çıkan AT, ekonomik bir örgüt olmaktan çıkmış ve siyasal işlevler üstlenmeye başlamıştır. Şu anda bir Avrupa Merkez Bankası ve Avrupa parası oluşturmuştur. Aynı zamanda, ticarete ve mesleklere giriş konusunda, şirket birleşmeleri ve satın almalar, karteller, sosyal yasalar, mallar, hizmetlerin ve insanların serbest dolaşımına kadar türlü konularda yetki, topluluğun elindedir. Yine, çeşitli sorun alanları bulunmakla birlikte bir Avrupa anayasası tartışılmaktadır. AT, Kuzey Amerika Topluluğu oluşması fikri uyandırmış, bu da ABD çevresinde ama Kanada ile Meksika'yı da bir ortak pazara katacak biçimde ortaya çıkmıştır. Bunun yanında bir de mini bölgelere doğru kayma hareketinden söz edilebilir. Sovyet İmparatorluğu'nun dağılmasından sonra Orta Asya'daki Türk devletleri ile Türkiye arasında ilişkilerin bölge oluşturacak düzeye getirilmesi söz konusu olmuş, benzer şekilde Baltık ülkeleri ve Sovyet İmparatorluğu'ndan ayrıldıktan sonra Baltık Bölgesi'nden söz etmeye başlamışlar, İskandinav komşularıyla özellikle de Finlandiya ve İsviçre ile yakınlaşmayı ummuşlardır. Güneydoğu Asya'da benzer çalışmalar olmuştur. Ayrıca BDT de gerçekleştirilmiştir. Bölgeciliğe doğru gidiş, geri dönüşü olmayan ve kaçınılmaz bir durum gibi görünmektedir. Bu bölgeler, ulus devletlerin yerini almayacaklardır. Fakat onun çevresini kuşatacak, onu sıkıştırarak, alanını daraltacaktır (Drucker, 1994: 211- 215).

Bu süreçte ulus-devlet, Bell'in, "büyük problemler için çok küçük, küçük problemler içinse çok büyük" şeklindeki çok bilinen faraziyesini doğrular nitelikte sorunlarla karşı karşıya kalmakta ve onun ürettiği politikaların etkinliği azalmaktadır. Diğer bir deyişle ulus- devlet politikalarının bağlayıcılığı ile sorunların globalleşmesi *de facto* olarak birbirine zıt yürümektedir (Dürschmidt, 2002: 193- 208). Şurası bir gerçektir ki, ulus devlet önemli bir sorunla karşı karşıyadır ve kamusal alanın yeniden sorgulanması sürecinde, ortaya çıkacak olası sonuçların, doğrudan doğruya ulus-devletin ve kamu yönetiminin etki alanı ve otorite düzeyini etkileyeceği rahatlıkla söylenebilir (Smith, 2001: 20). Sonuçta, ulus-devletin *nostaljik bir hayal* haline geleceği (Ohmae, 1996: 27) savı ne kadar hayal ise, bu süreçte ulus- devletin üstün konumunu yavaş yavaş kaybettiği ve egemenlik alanının küçüldüğü (Giddens, 2000: 93) de o kadar gerçektir. Bu bağlamda bir gerçektir ki küreselleşme süreci, devlet kurumları üzerinde yeni adaptasyonlar ya da sorumluluklar içeren politikalar oluşturma yönünde baskı yapmaktadır (Boudreau, 2003: 179- 199).

Küreselleşme sürecinde realize olan bölgeselleşme- yerelleşme dinamikleriyle ilgili bu saptamalar yanında, küreselleşme sürecinde, yerelleşme- bölgeselleşmeye verilen aşırı vurgunun, özellikle az gelişmiş toplumsal ve kültürel yapılarında etnik özelliklerin belirgin olduğu ülkeleri siyasal yönden parçalayarak, süper güçlerin egemenliğine sokmak isteğinden kaynaklandığına ilişkin (Keleş, 2000: 458) eleştiriler de dile getirilmektedir. Bu çerçevede küreselleşme değişik biçimlerde yorumlanmış ve bir tartışma konusu haline gelmiştir. Bu çok tartışmalı durum, küreselleşmenin, doğal bir evrimsel gelişme çizgisinden ziyade, karmaşık bir stratejik karmaşa olarak görülmesine de neden olmuştur. Bu bağlamda küreselleşmeyi, “kapitalizmin gelişmesinde bir aşama” (Şaylan, 1997: 9) “emperyalizm denen olguya saygınlık kazandırma, emperyalizmin karşısında çaresizlik yaratma çabası” (Boratav, 1997: 22), “bir kapitalist enternasyonel” (Eroğul, 1997: 47) ve “global rulet” (Harper’s Magazine, 1998: 39) olarak ele alan düşünürler sözü edilen olgunun zararlı yönlerine dikkat çekerek eleştiriler getirmişlerdir. Bu düşünce grubunda yer alanlar “küreselleşmenin bir aldatmaca ve geçen yüzyıldaki emperyalizmin günümüz koşullarına uydurulmuş son değişik biçimi olduğunu, yandaşlarının dünyayı küçük bir köy gördüğünü, herkesin ve her şeyin tek felsefeye, tek düşünce biçimine, tek ekonomik modele göre ayarlanacağını varsaydıklarını, bu tekin Batıdaki gelişmiş ülkelerin teki olduğunu, bütün bunların önündeki en büyük engelin yine Batı düşüncesinin ürünü olan ulusal devlet olduğunu” (Soysal, 1994) vurgulamaktadırlar.

Küreselleşme ile ilgili sağlıklı analizlerin ortaya konulabilmesi, günümüzde dünyada yaşanan pek çok sorunun çözümü noktasında önemli sonuçlar doğuracaktır. Bir imkan ve potansiyel patlaması olarak görülen ve son yıllarda bir çok uluslararası olgunun izahı ve meşru kılınması için kullanılan anahtar kavram haline gelen küreselleşme aslında bir başka açıdan bakıldığında da kültür çeşitliliğini ve çoğulculuğu yok eden katı ve yüzeysel nitelikli bir standardizasyonu ve bölgesel nitelikli bunalımları, insanlığın var oluş alanını sınırlayacak şekilde tüm dünyaya yayan bir sonuç doğurmaktadır. Bununla birlikte insanlık birikimini monolithik bir yapıya bürüyen bu tekdüzeliğe karşı bir tepkiyi de beraberinde getirmekte, yerel olanın değerini ve önceliğini vurgulayan yaklaşımların etki alanı genişlemektedir. Önümüzdeki yüzyıl küreselleşme ile yerel değerler arasındaki gerilimin doğurduğu felsefi bir açılıma da, bu gerilimden kaynaklanan problemlerin doğurabileceği tepkisel nitelikli bunalımlara da beşiklik edecektir (Davutoğlu, 1998: 320).

Bütün bu süreçler içerisinde yerindenlik ve yerel yönetim yapıları ön plana çıkarken, bu öne çıkışta, küresel olanın yereli daha kolay yönlendirme düşüncesinin etkili olduğu iddiası, mantıklı görünmekle beraber, bu durum yerel yönetimlerin geliştirilmesine engel değildir (Öner, 2002: 134). Bu amaçla son yıllarda uluslararası kuruluş ve gelişmiş ülkelerin; yerelleşme, adem-i merkeziyetçi yapılanma, yerel demokrasi, sivil toplum kuruluşlarının yerel politika oluşturma sürecine katılımı ve yönetişim gibi kavramları özellikle öne çıkardıkları görülmektedir. Son tahlilde bu süreçte yerellik giderek daha önemli

hale gelmektedir (Shatkin, 2000: 2360). Hem demokratikleşme hem de yönetim ve örgütlenme anlayışlarında ortaya çıkan bu bölgesellik ve yerelleşme eğilimleri, bilgi toplumuna doğru yaşanan, özellikle küreselleşme bağlamında ortaya çıkan sürecin en önemli özelliklerinden biridir. Çünkü bu süreç sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısını ve temsile dayalı liberal demokrasisini hızla dönüştürmektedir (Ökmen, 2005b: 47).

Bütün bu yaklaşımların ötesinde küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin başta AB olmak üzere hem uluslararası örgütlenmeler hem de ulus-devletlerin yönetsel yapılanma ve işlevlerini yönlendiren bir çerçeve oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda uluslararasılaşma olgusu, geleneksel yerel yönetimden yerel yönetişime doğru evrilme sürecinin itici gücü olurken, uluslararası ekonomik ve siyasal organizasyonların yönlendirmesiyle yerel karar birimleri, ulusal politikalarından bağımsız bir biçimde dünyanın parçası haline gelmektedir. Bütün dünyada olduğu gibi Avrupa'da da yeni bir ulus-üstü organizasyon olarak AB, klasik kurumlaşmaları aşan bir biçimde yönetim yapılarını dönüştürmektedir (John, 2000: 877- 894).

Uluslararası organizasyonlar genellikle ikili bir ayrım çerçevesinde ele alınmaktadır. Bunlar; işbirliği hareketleri ve Avrupa Toplulukları gibi entegrasyon teşkilatlarıdır. Birincileri, üye devletlerin egemenlik haklarına saygılıdır, zira, onların muhalif olduğu zorunlu kararlar alamaz, çünkü organlar oybirliği esasına göre karar alırlar. Buna karşılık, AT transfer edilmiş bazı egemenlik haklarını kullanırlar, üye devletler topluluklar yararına bazı yetkilerinden vazgeçmişlerdir (Ökmen, 2003: 137). Bu ikili yapılanma yerel yönetimler ve merkez-yerel ilişkileriyle ilgili konulara ilişkin faaliyet ve örgütlenmelerde de kendini göstermektedir. AB, kendisini oluşturan ülkelerin üstünde yer alan uluslar arası (supra-national) bir birliktir ve üye ülkeleri çeşitli derecelerde bağlayan kendine özgü hukuk kurallarına sahiptir. AB entegrasyonu sürecinde uygulanan ortak politikalar, üye ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapıları üzerinde, çok yönlü etkilerde bulunmaktadır. AB'nin hedeflediği ekonomik, sosyal ve siyasal entegrasyonun, üye ülkelerin yönetim sistemlerini kaçınılmaz olarak etkilediği, yerel yönetimlerin de, üye ülkelerin yönetim sistemlerinin önemli bir dişlisi olmasından dolayı, doğal olarak entegrasyon politikalarının etkilerini doğrudan hissettiği, bu politikaların uygulanmasında doğal olarak önemli roller ve sorumluluklar üstlenmek zorunda olduğu bilinmektedir.

AB, kendi başına siyasal ve idari kapasiteye sahip olmadığı için, politikaların uygulanmasında vatandaşa yakın olan ve kendi ulusal yönetim sistemlerinde önemli kamu hizmetlerini sağlayan kurumlar olarak yerel yönetimleri, entegrasyon politikalarının uygulanmasında önemli ve ideal aktörler olarak görür ve kullanır. AB'nin bütünleşme sürecinde izlediği politikaların, üye ülkelerin yerel yönetimleri üzerindeki etkileri; yerel yönetimlerin statüsü ve rolü üzerindeki etkiler, yerel yönetimlere, entegrasyon politikalarının gerçekleştirilmesinde katkı sağlayacak değişik fonlardan aktarılan yardımlar, entegrasyon sürecinin, yerel yönetimlerin örgüt yapısı ve işleyişi, belirli



hizmetler, yerel yönetim siyaseti ve yerel yönetimlerin bulunduğu bölgenin sosyo-ekonomik yapısı üzerine etkileri ve son olarak, ulusal sınırlar dışında, üye ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulan ağların yerel yönetimlere katkıları (Köseçik, 2002: 3), biçiminde ele alınabilir.

AB'nin entegrasyon politikaları, AB içinde yer alan ya da üyelik için bekleyen ülkelerin yerel yönetim sistemleri açısından da önemli sonuçlar doğurmaktadır. Maastricht Antlaşması AB'ni, kararların mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı bir birlik olarak tanımlamaktadır. Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir. Yirmi beş üye ülkeye ulaşan, ekonomik ve sosyal birliğin yanında dünya siyasetinde etkisi olan bir "siyasi birlik" olma çabasıyla devam eden entegrasyon sürecinde yerel- bölgesel yönetimler önemli roller oynamaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır ve AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir.

Yerel yönetimler, birçok alanda (sağlık, eğitim, çevre, sosyal politika, bölgesel gelişme vb.) AB müktesebatının uygulanmasından sorumludur (Köseçik ve Özgür, 2005: 7). AB içerisinde yerel ve bölgesel yönetimlerin, etkin ve verimli hizmet sunumundan yerel demokratik katılım ve yerel yönetim pratiklerine uzanan çizgide öne çıkma sürecini, küreselleşme-yerelleşme dinamikleri çerçevesinde ele almak gerekmektedir. Çünkü, entegrasyon sürecinde ortaya çıkan bir takım çekinceler, ulusal politikalar ve Birlik politikaları arasındaki çelişkiler gibi iç faktörlerin yanında, küresel ölçekte ortaya çıkan eğilimler de bir dış çevre faktörü olarak AB politikaları içerisinde yerel- bölgesel yönetimlerin yükselen değerler haline gelmelerinde etkili olmuşlardır.

1950'li yıllarda ekonomik içerikli topluluklar formatında ortaya çıkan AET, yavaş yavaş, sosyal, kültürel ve siyasal açılımlar sağlamış ve zaman içinde etkin bir bölgesel aktör haline gelmiştir. Aralık 1991 tarihinde Hollanda'nın Maastricht kentinde bir araya gelen AT Devlet ve Hükümet Başkanları, üye devletler arasında bir parasal birliğe geçilmesinin ve dış politika, güvenlik, adalet ve içişleri alanlarında da ortak politikaları kapsayan bir siyasi birliğin temellerini atmışlardır. 1993'te yürürlüğe giren ve Avrupa bütünleşmesi açısından önemli bir dönüm noktasını ifade eden Maastricht Antlaşması ile, bir yandan kurumsal yapı üzerinde değişikliklere gidilirken, diğer yandan da ekonomik ve parasal birliğe ulaşılmasını öngören tedbirler ile bu tedbirlerin uygulanmasını içeren bir takvim ortaya konmuştur. Bu çerçevede, siyasi birliğe doğru yol alınmasını sağlayacak ortak savunma, güvenlik, adalet ve içişleri alanında işbirliği politikaları, bütünleşme bünyesine dahil edilmiştir. Buna paralel olarak, bütünleşme kapsamına yeni bazı politikalar dahil edilirken mevcut bazı politika alanlarının da güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir.

AB'nin sosyo-ekonomik koşul ve gerçekleri ile bütünleşmeyi kendisine hedef seçmiş ve Ankara Antlaşması ile bu yoldaki kararlılığını Dünya kamuoyunun bilgisine sunmuş olan Türkiye'yi pek çok alanda yapısal değişme olgusu beklemektedir. Türkiye'nin AB'ne üyeliği ekonomiden tarıma, endüstriyel ilişkilerden altyapı yönetimine ve çevreye kadar değişen alanlarda mevcut yapısal koşullarını değiştirmesi ya da AB'nin koşullarına uygun konuma getirmesini gerekli kılmaktadır (Yaşanmış, 1995: 175).

Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal olmak üzere geniş bir içeriğe sahip bu uyum sürecinin en önemli yanlarından birisini de, dünden bugüne yapısal ve işlevsel içerikli önemli sorunlarla karşıya bulunan Türk kamu yönetimi oluşturmaktadır. Tanzimat'tan günümüze devam eden temel nitelikler ve sorun alanları bağlamında, sözü edilen küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin somut çıktılar ortaya koyduğu alanlardan birisi olarak Türk kamu yönetimi, günümüzde yepyeni bir noktada bulunmaktadır. AB üyelik sürecinin, bu yeni konumunda, Türk kamu yönetiminin değişim ve dönüşümündeki önemli faktörlerden birisi olacağı söylenebilir.

## **II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ İLE İLGİLİ GETİRDİĞİ TEMEL ÇERÇEVE**

### **A) Genel Olarak Kamu Yönetimi Alanındaki Düzenlemeler ve Standartlar**

Ekonomik içerikli bir topluluktan, uluslararası ve bölgesel bir siyasal aktör olmaya doğru evrilen Avrupa Birliği'nin ortaya koyduğu, kamu yönetimini yakından ilgilendiren ilke, standart ve düzenlemeler çerçevesinde bazı noktaların öne çıktığı dikkatleri çekmektedir.

1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi (The Single European Act) ile "Ulusal sınırların olmadığı bir ortam" anlayışının kabul edilmesi önemli bir nokta olarak görülmektedir. Bu anlaşma ile devletlerarası işbirliği anlayışına dayanan "adalet ve iç işlerinde işbirliği" politikası ivme kazanmıştır (Beşe, 2003: 445). Maastricht Antlaşması da üye ülkelerin artık siyasi, sosyal ve ekonomik bakımlardan uyumunu gerçekleştirmeye yönelmiştir. 1993 yılında yürürlüğe giren bu antlaşmayla "Ortak Dış ve Güvenlik Politikası" ve "Adalet ve İçişleri Konularında İşbirliği" alanlarında düzenlemeler yapılmıştır. Yine 1995 yılında Madrid Zirve Toplantısı'nda uygun bir yönetsel yapının gerekliliği vurgulanmış ve bunlara sahip olmayan aday ülkelerin AB'ye üye olamayacakları belirtilmiştir. Bu nedenle, adaylık sürecinde AB'ndeki sistem ve ilkelere uygun yönetsel yapıların oluşturulması gerekmektedir (Güven, 2002: 136).

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'nın hedefleri incelendiğinde, AB'nin Kurumsal yapısını daha etkili hale getirmek ve özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarının, kurulmasını öngördüğü dikkati çekmektedir. Tüm bu Antlaşma politikaları yakından incelendiğinde, AB'nin ilgi alanının kamu yönetiminin ilkelerini belirlemeye doğru kaydığı görülmektedir. Çünkü bu konular, "temel hak ve özgürlüklere saygıyı, hukuk devleti ilkesinin hayata geçirilebilmesini, ayrımcılıkla mücadeleyi ve diğer konularda yasaların koyduğu normlara uyum

sağlamayı” içermektedir. Bunlar ise ancak kamu yönetimlerince sağlanabilecek hususlar olarak ele alınmaktadır (Bozkurt, 2002: 44).

AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması öngörülen genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devletin kendi siyasi, ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre ayrı kamu yönetimi sistemi vardır. Örneğin; Fransa güçlü merkezîyetçiliğe, İngiltere ise adem-i merkezîyetçiliğe dayanan kamu yönetimi sistemine sahiptir. Bununla beraber tüm üye devletler kamu yönetimi sistemlerindeki farklılıkları ortak ilkeler ve politikalar belirlemek suretiyle gidermeye çalışmaktadırlar. Söz konusu ilke ve politikalar arasında, kamu sektöründe profesyonel yönetimin hakim kılınması, kamu personeli ve yurttaşlara verilen hizmetin başarı göstergelerinin sayısal olarak ifade edilmesi bir diğer değişle performans ölçümünü yapılması, kamu hizmetinde vurgunun süreçler değil sonuçlar üzerinde olması gerektiği, yönetim pratiklerinde özel sektör anlayışının örnek alınması sayılabilir. Her ne kadar AB, kamu yönetimi sistemine dair genel bir model önermemekte ise de, AB'nin, belirli politikalar ve ilkeler bağlamında aday ülkeleri yönlendirdiğini belirtmek gerekir.

Nitekim aday ülkeler “mecburi sonuç (obligatory result)” ilkesi çerçevesinde topluluk müktesebatını yerine getirmek ve uygulamak zorundadırlar (Çakmak, 2007: 2). Dolayısıyla, AB içerisinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve prensipler ışığında şekillenmiştir. Nitekim bugün bile ulusal düzlemde kamu yönetiminin ana yapılanmasına ilişkin herhangi bir topluluk mevzuatı mevcut değildir. Farklı hukuki gelenekler, farklı yönetim sistemleri hala yan yana yürümektedirler (Bozkurt, 2002: 42). Bu bağlamda önemli olan bu temel ilkeler çerçevesinde AB müktesebatının etkin ve verimli bir biçimde uygulanmasıdır. AB'nin gerçekleştirmiş olduğu düzenlemelerin tam olarak uygulanabilmesi için öncelikle söz konusu ülkede yönetsel kapasitenin belli bir düzeyde bulunması gerekir.

AB'nin kamu yönetimiyle ilgili düzenlemeleri içerisinde önemli bir konu da “Avrupa Yönetim Alanı” yaklaşımıdır. Buna göre, ulusal devletlerin aktiviteleri artık kendi sınırlarını aşan anlamlar içermektedir. AB'nde geçerli olan “ortak tanıma”(mutual recognition) ilkesi gereğince bir ülkede yapılan bir düzenleme veya başvuru diğer üye ülkeler içinde de geçerlilik kazanmaktadır. Buna göre Almanya'dan alınan banka hizmeti verme izni ile İspanya'da faaliyet yürütülebilmektedir. AB'nde ulusal kamu yönetimlerinin işlemleri artık sadece kendi sınırları içerisinde resmîyete sahip olmamakta, ortak bir yönetsel alanda geçerlilik kazanmaktadır. Bu açılarından değerlendirildiğinde AB içerisinde kamu yönetimi sistemlerinin uyumlaştırılması önem taşımaktadır. Sağlıksız ve yetersiz bir kamu yönetimi sisteminin yol açacağı sorunlar, sadece o ülke vatandaşları için olumsuzluklar taşımamakta, AB'nin entegrasyona dayalı politikalarını da derinden etkileyecek potansiyellere sahip bulunmaktadır (Balci, 2004: 121).

AB ve OECD'nin 1992 yılında başlatmış olduğu SIGMA Programı (OECD, 1998a) (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) özellikle merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinin reform aktivitelerini demokratik idealler,

etik ve hukukun üstünlüğü ilkleri ışığında desteklemek üzere çalışmalarda bulunmaktadır. Bu programda kamu kurumlarının genel yapısı için çok genel bazı öneriler ortaya konmaktadır. Buna göre siyasal olarak bu kurumlar; demokrasinin garanti altında tutulmasını sağlayan, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıkları korumayı benimseyen istikrarlı kurumlar olarak nitelendirilmektedir. Madrid Antlaşması'na göre, kamu örgütlerinin AB öngörülerıyla yapısal olarak uyumlaştırılmasının gereği ortaya konmuştur. Ancak, personel yönetimi gibi spesifik bazı alanlara yönelik olarak yönetsel düzenlemeler de benimsenmiştir.

SIGMA Programı'nın 1998'de yayınlamış olduğu Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri (European Principles for Public Administration) isimli raporda yer alan kamu yönetimi ile ilgili ilkelerin altı çizilmektedir. Bunlar (OECD, 1998b):

- Güvenirlilik ve öngörülebilirlik (Reliability and Predictability) ilkesi,
- Açıklık ve Şeffaflık (Openness and Transparency) İlkesi,
- Hesap Verebilirlik (Accountability) ilkesi,
- Etkinlik ve Etkenlik (Efficiency and Effectiveness) İlkesi.

2001 yılında AB Komisyonu tarafından, giderek komplike hale gelen sorunların üstesinden gelinmesi, AB üyesi ülke vatandaşlarının beklentilerinin karşılanması ve uluslararası düzlemde daha fazla söz sahibi olunabilmesi amaçlarına yönelik olarak hazırlanan "White Paper", politika oluşturma sürecini vatandaşlara daha fazla yakınlaştırmayı, daha çok açıklık sağlamayı, hesap verebilirlik ve sorumluluk düzeyinin yükseltilmesini öngörmektedir. Bu çalışma ile üye ülkelerde demokratik yönetişimin geliştirilebilmesi için SIGMA Programına benzer ilkeler ortaya konmaktadır. Bunlar (Balci, 2004: 123) :

• Açıklık (Openness): AB kurumlarının daha açık yöntemlerle çalışması öngörülmektedir. AB'nin eylemleri ve kararları konusunda daha fazla iletişim sağlanmalıdır.

• Katılımcılık (Participation): AB politikalarının kalitesi, başarısı ve etkinliği, fikir aşamasından uygulamaya kadar geçen tüm politika oluşturma zincirinde geniş bir katılımın sağlanmasına bağlıdır. Artan katılım, AB politikalarının çıktılarına olan güveni arttıracaktır.

• Hesap Verebilirlik (Accountability): Yasal ve yönetsel süreçteki roller açıkça belirlenmelidir. AB kurumlarının her birisi eylemleri ile ilgili konularda açıklamada bulunmalı ve sorumluluk almalıdır.

• Etkenlik (Effectiveness): Uygulanan politikalar etken ve zamanında olmalı, önceden açıkça belirlenmiş amaçlar doğrultusunda yapılabileceklerine yönelik olmalı, ortaya çıkabilecek sonuçlar değerlendirilmiş olmalı ve geçmiş deneyimleri dikkate alınmalıdır.

• Bütünlük (Coherence): Politikalar ve eylemler bütüncül ve kolayca anlaşılabilir olmalıdır. Buna göre, karmaşık bir sistemin parçaları olan AB kurumlarında politik liderlik ve yüksek sorumlulukla uyumlu çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Yukarıdaki beş siyasi ilkenin uygulanmasında orantılılık ve yerellik kavramlarına uyulmasının önemi büyüktür.

• Orantılılık ve Yerellik (Proportionality and Subsidiarity): Ulaşılmak istenen amaçlar ile kullanılan araçlar arasında makul bir orantı ve dengenin sağlanması gerekmektedir. Hizmetlerin sunumunda, yerel bazda veya merkezi idare ile ortaklaşa sağlanması yolları dikkate alınmalıdır

AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması mecbur kılınan genel bir modeli bulunmamasıyla birlikte, üye ve aday devletlerdeki kamu yönetimi sisteminin, kamu ve idare hukuku yerine özel hukuk egemenliğinin geçtiği, merkeziyetçilik yerine âdem-i merkeziyetçiliğin hâkim kılındığı ve katılımcılığın esas alındığı, merkezden yönetim yerine yerellik, gizlilik ve kapalılık yerine şeffaflık ve açıklık, istihdam anlayışında personel yönetimi yerine performans yönetimi, sorumluluk yerine hesap verebilirlik, tek öznellik yerine çok öznellik, hiyerarşik değil yatay ve düz ve/veya ağsal örgütlenmenin olduğu, verimlilik, zamanlılığın gözetildiği bir sistem olarak yapılandırılmasını öngörmektedir. Bir diğer ifadeyle; iktisadi, mali ve toplumsal alanlarda kamu yararını gözetilen bir anlayışla var olan, kalkınma ve toplumun genel refah seviyesini yükseltme amacına yönelik planlama yapan sosyal devletin yerine; özel sektörün rekabetini düzenleyen, toplumda piyasa için düzenlemeler yapan, piyasa yararını ön planda tutan yönetişimci devlet ve buna uygun kamu yönetimi sistemi perspektifi öngörülmektedir (Çakmak, 2007: 7).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini alan yeni kamu yönetimi anlayışı, yukarıda sözü edilen küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleriyle realize olunca, Avrupa Birliği açısından somut bazı durumların ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda diğer konularla ilgili olduğu gibi kamu yönetimiyle ilgili olarak da, sanayi toplumunun Weberyen model anlayışından farklı yaklaşımları içeren çeşitli ilke ve standartlar ortaya konmuş ve üye ya da üyelik sürecindeki ülkeler için bir çerçeve oluşturulmuştur. Bu çerçeve, kamu yönetimlerinin örgütsel- işlevsel sorunlarının yanında, etkin, verimli bir yönetsel işleyiş oluşturulabilmesi kendi açısından da oldukça önemlidir. Bu noktada öne çıkan diğer bir konu da, kamu yönetimlerinin geleneksel ve güncel sorunları içerisinde önemli bir yer tutan merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerinin bu süreçte yeniden önem kazanmasıdır. Ulus- devletlerin kamu yönetimlerinin gerek örgütsel gerekse işlevsel sorunlarıyla doğrudan ilgili olan bu konu, hem devletlerin kendi iç işleyişleri hem de AB ile ilişkiler bağlamında güncellik kazanmış ve tartışma konularının başında yer almıştır. Diğer bir ifadeyle, AB'nin kamu yönetimleriyle ilgili ortaya koyduğu ilke ve standartlar ile oluşturmaya çalıştığı temel çerçevenin odağında, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri bulunmaktadır. Kamu yönetiminin bir parçası olarak yerel yönetimlerin, hem etkin, verimli hizmet sunan birimler hem de demokratik yönetim birimleri olarak önem kazandığı bu süreç ise, ağırlıklı olarak yukarıda altı çizilen küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleri çerçevesinde realize olmaktadır.

## **B) Kamu Yönetiminin Bir Parçası Olarak Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği**

AB'nin tarihi gözden geçirildiğinde kamu yönetiminin bir parçası olarak yerel yönetimlere dair iki belirgin düşüncenin var olduğu görülür. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin güçlü bir AB entegrasyonu karşısında silik kalacakları ve zamanla zayıflayacakları kaygısıdır. Diğeri ise, kendi bünyelerinde gittikçe güçlenen yerel ve bölgesel yönetimlerin ileride AB'nin ortak karar ve uygulama mekanizmaları karşısında ayrı bir siyasi güç odağı oluşturabilecekleri endişesidir. Her iki fikir, birbirine ne kadar zıt olsa da bu yaklaşımların ve kaygıların taraftarları bulunmakta ve bunlar zaman zaman Avrupa kamuoyuna yansımaktadır. AB'nin yerel yönetimleri zayıflatacağı ve yerel organların yetkilerinin Avrupa merkezi karar süreçlerine aktarılacağı kaygısı, diğere oranla daha çok öne çıkmakta ve hatta Birliğin ortak hukuki yaptırımlarının yerel yönetimlerin varlığını önemli ölçüde tehdit edebileceği düşüncesine kadar varmaktadır. Diğeri endişenin, yani yerel ve bölgesel idarelerin ortak Avrupa uygulamalarına karşı bir direnç oluşturabileceği yaklaşımının henüz emareleri fazlaca görülmesi de, bunun da tümüyle gözden uzak tutulmaması gereken bir varsayım olduğunu söylemek gerekir (Ökmen ve Parlak, 2008: 292).

Yerel yönetimler, Avrupalı toplumların temel yapı taşları ve geleneksel yönetim yapılarıdır. Yukarıda da değinildiği gibi, kent yönetimlerinden başlamak üzere tüm yerel otoriteler, Avrupa siyasi ve toplumsal tarihinin baş aktörleri olagelmışlerdir. Günümüze kadar ulusal düzeydeki siyasi çatıyı da belirleyici olan bu yerel aktörlerin, bundan sonra nasıl bir role ve işleve sahip olacaklarını büyük ölçüde Birliğin ilke ve yaklaşımları belirleyecek gibi gözükmektedir. Zira, AB'nin ulus-üstü (supra-national) bir entegrasyon olması sebebiyle, üye ülkelerin tüm siyasi ve idari yapı ve süreçleri, Birliğin ortak hukukundan ve merkezi otoritesinden doğrudan ve dolaylı biçimde etkilenmektedirler.

AB'nin temelinde yatan olgu, Avrupa'da kalıcı barış, güvenlik ve demokrasiyi sağlamaktır. Bununla birlikte, vatandaşlara en yakın yönetim düzeyi olan yerel yönetimler, Avrupa'nın entegrasyon sürecine yavaş yavaş dahil oldular. Avrupa'nın politik entegrasyonu güçlendikçe, yerel ve bölgesel yönetimlerin, kaygı ve beklentilerini ifade etmek ve karar alma süreçlerinde doğrudan yer alabilmek için seslerini duyurmaları daha da önem kazanmaktadır. Bunun yanında kentler, belediyeler ve bölgeler Avrupa mevzuatının uygulamaya konmasıyla birçok doğrudan riske ve Avrupa düzeyinde oluşturulan kara alma mekanizmaları nedeniyle de dolaylı risklere maruz kalacaklardır. Siyasi aktörlerin sayısı ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde artarken, Birlik bünyesinde kararların tek bir merkezden, Brüksel'den alınması, siyasi merkezîyetçiliği gündeme getirmekte, bu durum yerel otoritelerin karar ve uygulama süreçlerinin etkinlik ve geçerliliğini yeniden ele alıp sorgulamayı gerektirmektedir. Bu nedenlerle yerel yönetimler, AB için hassas konulardan biridir. Yaşama geçirilmiş bütünleşik bir siyasi birlik için, Avrupa entegrasyonu sürecinde bu konu üzerinde politikalar üretilmiş ve kurumlar oluşturulmuştur. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinden başlayarak, 1992 Maastricht Antlaşması'na kadar,

sonrasında 1993’de Bölgeler Komitesi’nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve izleyen gelişmeler, bu yönde atılmış adımların başlıcalarıdır.

AB’nin kurulması ve gelişmesi süreçlerinde yerel ve bölgesel idarelere ait düzenlemelerde temel eksen konumundaki “*yerellik-subsidiyarite*” ilkesinin, 1951’de imzalanan ve Avrupa Topluluğunu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması’ndan (Md. 95) itibaren ana antlaşmalarda yer aldığı ve yerellik ilkesinin Avrupa içinde yerel yönetimlerde esas vurgu olarak kullanıldığını söylenebilir. Ancak burada şu hususu belirtmekte fayda vardır; *yerellik ilkesi* Avrupa hukukunda bazen (Roma Antlaşması 1957, Md. 235) Birlik karşısında üye ülkeler düzeyini, bazen de ulusal boyuttaki yerel düzeyi (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi 1985, Md. 4/3) ifade etmek üzere kullanılmıştır. Anlaşılan o ki, Birlik merkezi dışındaki tüm siyasal ve yönetsel unsurlar yerel olarak kabul edilmekte ve merkez-çevre etkileşiminde çevreyi temsil etmektedir. Roma Antlaşması 1972 Spinelli Raporu’yla devam eden yerellik ilkesinin işlenmesi süreci, 1985 Şartnamesi’yle olgunlaşmıştır. Bilindiği gibi o yıl çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi (Md.4/3), yerellik ilkesinin net bir biçimde yer aldığı ilk ve önemli bir belgedir ve burada yerellik kavramı, kamu idarelerinin sorumluluklarını, tercihen vatandaşa en yakın kamusal otoritelere yüklemektedir.

1987 Avrupa Tek Senedi, yerel yönetimler açısından bir diğer önemli düzenleme sayılmaktadır. Avrupa Komisyonu, Avrupa Tek Senedi ile ortak pazar politikalarının hız kazanmasına koşut olarak, bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi yerel sürecine üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin katılımını artırmayı ve bu birimlerin etkinliğini geliştirmeyi hedeflemişti (Köseçik, 2002: 3). Bu belgeyle ilgili bir diğer konu yerellik ilkesine yer vermesidir. Yerellik ilkesi sözü edilen Senedin 130. maddesinde çevre konusuyla birlikte yer almıştır. Tek Avrupa Senedi, ulusal düzeyin altındaki kurumların varlığının kabul edildiği bir anlaşma olması yönüyle de ayrı bir önem taşır.

Avrupa hukukunun olgunlaşması sürecinde yerel yönetim ve yerellik konusu gündemden düşmemiş, yasal düzenlemelerde bu olgu zaman içinde gelişen ve pekişen bir seyir izlemiştir. AB’nin yasal ve kurumsal gelişiminde en belirgin kilometre taşlarından olan 1992 Maastricht Anlaşması’nda (Md. 3) ve 1997 Amsterdam Antlaşması’nda (Md. 5) yerellik ilkesi birbirine benzer içerikte vurgulanmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlere ait politikalar ortaya konulurken, 1993 Kopenhag, 1995 Madrid, 1997 Lüksemburg ve 1997 Amsterdam Antlaşmalarıyla bu alanda getirilen ilkeler uygulanmaya başlanmıştır.

Yerel- bölgesel yönetimlerin AB’nin karar alma süreçlerine ve her alanda bütünleşmesine katkı sağlaması amacıyla oluşturulan Bölgeler Komitesi’nin varlığı, üye ülkelerdeki yerel ve bölgesel yönetimlerin AB yapısı içinde resmi bir zeminde temsil edilmelerine, ilgili konularda komite aracılığıyla görüş bildirebilmelerine imkan sağlamıştır. Değişik ülkelerden gelen Komite temsilcilerinin AB politikaları çerçevesinde ortak çalışması, temsilcilere, kendi

yönetimlerindeki hizmetleri sunarken elde ettikleri deneyimleri paylaşma imkanı vermekte ve bu da temsilcilerin kendi yerel yönetimleri için yeni açılımlar sunmaktadır. Aynı zamanda, oluşumu açısından demokrasi açığı bulunan AB Komisyonu, faaliyetlerinin önemli bir kısmını, halkın oylarıyla ulusal organlara seçilen temsilcilerden oluşan Komiteye danışarak, onları politika sürecine dahil ederek demokratik açıdan güçlendirmeye çalışmaktadır (Köseçik ve Özgür, 2005:7). Maastricht Antlaşması'nın önemli sonuçlarından biri olan Bölgeler Komitesiyle ilgili olarak, 2001 tarihli Nice Antlaşması da, yeni düzenlemeler getirmiştir.

AB'nin, Sovyetler Birliği'nin etkisinden kurtulan Doğu Avrupa ülkeleri ile olan entegrasyon süreci, Bölgeler Komitesinin rolünü artırıcı bir gelişme olmuştur. Komite, Birliğe entegre olacak ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini entegrasyon sürecine hazırlama, bu ülkelerde entegrasyon öncesi gerekli kurumsal reformların gerçekleştirilmesine yardımcı olma, bu ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin mevcut durumlarını iyileştirici girişimleri destekleme konularında önemli rol oynamaktadır. Komite, entegrasyon sürecinden sadece ulusal düzeydeki örgütlerin değil, yerel ve bölgesel yönetimlerin de etkilendiğini vurgulayarak, onların da bu sürece dahil olmalarının bütünleşmeyi hızlandıracağını dile getirmiştir. Aksi taktirde, istenilen sonuçların alınamayacağını vurgulayarak, üyelik hazırlığındaki ülkelerin hükümetlerini, bu süreçte, yerel ve bölgesel yönetimlere, ilgili bütün bilgilerin aktarılması, üyelik görüşmelerinde aktif olarak yer almaları için gerekli mali kaynağın sağlanması ve bu yönetimlere hizmet alanlarına giren konularda danışılması gerektiği konusunda uyarmıştır.

AB'ye üye olacak tüm aday ülkelerin yerel- bölgesel yönetimlerinin, Birliğin yükleyeceği sorumlulukları üstlenebilmesi ve dolayısıyla bütünleşmenin başarılı olabilmesi için hazırlık düzeyleri oldukça önemlidir. Zaten, Birliğe üye olmadan önce Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gerçekleştirdikleri reformların büyük bir bölümü, merkezi yönetim ve özellikle de yerel yönetimlerinin idari kapasitelerini güçlendirmeye yönelmiş bulunmaktadır. AB, üyelik sonrasında kendilerinden beklenen hizmetleri verimli ve etkin bir şekilde getirmeleri için, yerel yönetimlerin örgütsel ve işlevsel gerekli hazırlıkları yapmalarını oldukça önemli bulmaktadır. Birliğin bütünleşme süreci, üye ya da üyeliğe hazırlanan bütün Avrupa ülkeleri için yerel- bölgesel yönetimlerin önemini ve sorumluluğunu artıran bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Hem üye ülkeler hem aday ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin iyileştirilmesi çabalarının kuşkusuz mali bir boyutu da bulunmaktadır. Yapısal ve yapısal olmayan fonlar aracılığıyla AB, bütünleşirken yerelleşmekte ve bölgeselleşmektedir (Ökmen, 2006: 43-106).

Yeni büyüme dalgası sonucunda AB'nin kurumsal sisteminin işlerliğinin önemli sorunlarla karşı karşıya kalacağı açıkça görülmeye başlanmıştır. Bunun üzerine Birlik, 28 Şubat 2002'de Konvansiyon (Kurultay) Toplantıları düzenleyerek yeni bir müzakere sürecini başlatırken, pratik çalışmaların yanısıra siyasal birliği kurmaya yönelik anayasal düzeyde önlemler almaya ve



düzenlemeler yapmaya yönelmiştir. Konvansiyon çalışmalarında yeni, şeffaf, sade ve etkin yurttaş temelinde bir Avrupa Birliği oluşturulmak istenmiştir. Bu önemli yönelimin odağında kentler ve bölgeler yer almaktadır. Konvansiyon faaliyetlerinde kentlerin ve bölgelerin rolünün altı çizilmekte ve Avrupa Birliği karar süreçleri içinde yerel ve bölgesel örgütlenmelerin daha sıkı bir biçimde entegre edilmesine çalışılmaktadır. Küreselleşen dünyada, güçlü kent ve bölge yönetimlerinin ekonomik ve sosyal kohesyonun temelini oluşturacağı ve en üst düzeydeki siyasi birliğin, en alttan başlamak üzere kurulabileceği görülmüştür. Esasında AB'nin entegrasyonunun başarısı da buna bağlıdır (Tekeli ve İlkin, 2005: 40). AB hukuku ve uygulamalarının yerel ve bölgesel yönetimleri etkilediği alanlar dikkate alındığında, kurumsal ve yasal düzenlemelerin; ekonomik ve sosyal entegrasyon, siyasi birlik, Avrupa kimliği, kamu hizmetinin yeni içeriği, hizmette yerellik, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve merkez-yerel yetki etkileşimi, yerel ekonomik kalkınmanın sağlanması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, yönetime etkin katılım, temsili demokrasi ve yerel birimlerin sınır ötesi işbirliği gibi argümanlardan kaynaklandığı görülür.

AB müktesebatının benimsenmesi 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde, uygulanması ise 1995 yılında gerçekleşen Madrid Zirvesi'nde üyelik için bir kriter olarak belirlenmiştir. Müktesebatın sadece kabul edilmesi değil, uygulamasının da bir kriter olması neticesinde, AB'ye aday ülkelerin katılım öncesi uyum çalışmalarında üzerinde öncelikle durmaları gereken konulardan birisi, söz konusu müktesebatı benimseyecek ve uygulayacak, AB'ye paralellik arz eden kurumsal bir yapılanmanın tesisidir. İdari kapasitenin ve bu çerçevede kurumsal yapılanmanın, güçlendirilmesi 1998 yılından itibaren, aday ülkelere yapılan mali destek çerçevesinde bir öncelik olarak ortaya çıkmıştır. Güçlü bir idari kapasite, sadece AB üyeliğine ilişkin ihtiyaçlar için değil; aynı zamanda global ekonomik yapıdaki artan rekabete yönelik olarak da büyük öneme sahiptir.

Aday ülkelerin, AB müktesebatını, üye ülkelerle aynı standartlarda uygulayabilecek kapasitede modern, verimli çalışan, etkin idari kurumlar ve süreçler oluşturması üyelik için önemlidir. Ülkelerin Birliğe üye olması aşamasında kabul etmek ve uygulamak zorunda oldukları AB müktesebatı, merkezi yönetimlerden başka yerel yönetimler için de birtakım ilkeler ve koşullar ortaya koymaktadır. Bu bağlamda esas müktesebat uyumu devlet düzeyinde olmakla birlikte, bölgesel ve yerel birimlerin işleyişlerini etkileyen bir dizi yasal düzenleme üye devletleri bağlayıcı niteliktedir. Birlik mevzuatı ve düzenlemelerinin birçoğunu (%40- 60 oranında) yerel yönetimler gerçekleştirmek durumundadır. AB'nin, yerel ve bölgesel yönetimleri doğrudan ve dolaylı biçimde etkileyen müktesebat hükümleri, Kamu İhaleleri, Yerel Vergiler, Tüketicinin Korunması, Çevre Hukuku, Teşvikler, Rekabet Hukuku ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri, Yerel Seçimler ve Sosyal Politikalarla İlgili Hukuki Çerçeve gibi başlıklar altında toplanmaktadır.

Ulus-üstü bir hukuk düzenini ifade eden Avrupa Birliği hukukuyla, üye ülkelerin iç hukukunun aynı anda uygulanmasının yarattığı sorunlar henüz tam olarak bertaraf edilememiş olsa da, birleşik Avrupa idealinin gerçekleşmesinde,

ulusal katılımın yetmediği, bunun yerel düzeyle desteklenmesi gerektiği anlaşılmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin, Avrupa entegrasyonuna giden yolun temel taşları olduğu gerçeğinden hareket edilerek, yerel düzeyin dikkatlice Birliğe entegre edilmesine ve bunun için de öncelikle ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasına çalışılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2008: 293- 295).

AB'nin genel olarak kamu yönetimi ve özeldense kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel olarak önemli bir yanını oluşturan yerel- bölgesel yönetimlerle ilgili getirdiği bu çerçeve, üyelik sürecindeki Türkiye açısından önemli çıktılar ortaya koymaktadır. Özellikle, kamu yönetimi ile ilgili temel sorunların odağında, merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerinin bulunması, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e tevarüs eden temel nitelikler ve on yıllardır devam eden yeniden yapılanma ve reform çabalarının adeta kamu yönetimi ile özdeşleşmesi gibi realite durumlar, konuyu daha da önemli hale getirmektedir. Bu bağlamda, AB sürecinde ortaya çıkan gelişmelerin Türk kamu yönetimi açısından neye tekabül ettiğini ve güncel olarak ne gibi gelişmeleri ortaya koyabileceğini anlamak için, Türkiye'de kamu yönetiminin dünden bugüne durumuna kısaca değinmekte yarar vardır. Böylece, merkez ve yerel boyutuyla Türk kamu yönetiminin yanını anlamak da daha kolay olacaktır.

### **III. KÜRESEL-BÖLGESEL DİNAMİKLER, AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİ VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇABALARI**

Türkiye'de yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler ve bu bağlamda yapılan çalışmaları Tanzimat'a kadar götürebiliriz. Türk yönetim tarihi içerisinde ilk batılı yönetim kurumları Tanzimat'la birlikte görülmüştür. Ancak, Cumhuriyetle birlikte anayasal ve yasal temelleri olan bürokratik örgüt yapıları oluşturulmaya başlanmış, 1950'lerle birlikte bugün de yoğun olarak devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu yeniden yapılanma çalışmaları bir yandan toplumsal, ekonomik ve politik yapımızda ortaya çıkan değişimler ve iç dinamiklerin sonucu iken diğer yandan da küresel ölçekli gelişmelerin gerektirdiği bir zorunluluk olmuştur. Bunun yanında Türkiye'de yönetimde düzenleme çabalarının önemli bir özelliği de konunun merkezi ve yerel yönetim kurumları eksenine oturtulmuş olmasıdır. Ülkemizde gerek yerel yönetim geleneği konusundaki eksiklik gerek bu kurumların oluşturulma ve ortaya çıkış biçimi ve gerekse demokrasi ve yerel demokrasiye ilişkin eksiklikler, yönetimle ilgili sorunlarda ve düzenleme çalışmalarında yerel yönetimleri öne çıkaran bir seyrin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Kamu yönetiminin birer alt sistemi konumundaki bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana konseptlerinden biri ve yönetimler arası ilişkilerin ana eksenidir. Merkez- yerel yönetsel ilişkileri, tarihi bir süreç içinde, toplumsal siyasal, ve ekonomik yapıların karmaşık etkileşimleri sonucu biçimlenmektedir. Aynı zamanda, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapıların

oluşumunda doğrudan ve dolaylı olarak rol oynayan merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, iki yönlü ve sürekli bir etkileşim mantığı çerçevesinde toplumsal alt sistemlerden etkilenirken bir bağımlı değişken olarak ortaya çıkmakta, bu sistemleri etkilediği ölçüde de bağımsız bir değişken konumunda bulunmaktadır. Bazen bağımlı çoğu kez de bağımsız bir değişken olarak merkez- yerel ilişkileri, tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de kendine özgü nitelikleri ve sorun alanlarıyla gündem oluşturmakta; kamu yönetiminin yapısal- işlevsel yönüne ilişkin tartışmalarda, yeniden yapılandırmaya ilişkin girişimlerde odak noktasını oluşturmaktadır (Ökmen, 2008: 45).

#### **A) Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim ilişkileri**

Osmanlı’dan Cumhuriyet’e kalan miras, ekonomiden sosyal alana ve kültürden yönetime geniş bir yelpazeyi içermektedir. Bu geçişte imparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte yönetim gelenekleri ve siyaset kültürü de miras olarak intikal etti. Osmanlı devletiyle Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alan idari alandır. Özellikle merkeziyetçilik- adem-i merkeziyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim anlayışı ile ilgili olarak miras niteliğini açıkça görmek mümkündür. Cumhuriyet, siyasal kültür ve siyasal yapı özellikleriyle ve hatta çoğu kurumlarla Osmanlı merkeziyetçiliğini devralmıştır (Görmez, 2000: 83). Bugünkü merkezi yönetim bünyesi içinde yer alan temel kurumlarla yerel yönetimler büyük ölçüde İmparatorluk’tan Cumhuriyet’e miras olarak intikal etti. Aradaki en önemli farklılık, söz konusu yönetim organlarının gelişmesi, örgüt bakımından büyümesi ve yayılması biçiminde kendini gösterdi (Eryılmaz, 1995: 341). Cumhuriyet yönetimi de, yerel yönetimleri, siyasi organlar olarak değil daha çok idari birimler biçiminde değerlendirerek yetki, görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre düzenledi. Birlik ve beraberlik tehlikeye girer gerekçesiyle yerel yönetimleri güçlendirme konusunda hep tereddütle hareket etti. Osmanlıdan Cumhuriyete devreden önemli niteliklerinden biri olan bu merkeziyetçilik ya da bürokratik yönetim geleneği (Heper, 1974: 89), özellikle tek parti döneminde olmak üzere takip eden dönemlerde de olanca ağırlığıyla devam etmiştir.

Çok partili döneme geçişle beraber önemli bazı gelişmeler olmakla birlikte, Türk yönetim sisteminin ve dolayısı ile yerel yönetimle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkeziyetçilik düşüncesinin büyük oranda devam ettiği söylenebilir. Bu dönemde çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında önemli kararların alınmadığı görülmektedir. 1961 Anayasasıyla yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak Hizmet Yerinden Yönetim İlkesini de getirerek “adem-i merkeziyet” yerinden yönetim ilkesini anayasal kılmıştır. Ancak bu dönemde de anayasadaki merkeziyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi aşırı merkeziyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır (Görmez, 1997: 122- 131).

Gerek geleneksel merkeziyetçi yapı, gerekse dönemin kendine özgü siyasi idari gelişmeleri, merkez-yerel ilişkilerinde ve yerel yönetimlerin yapısında değişiklikler oluşmasını engellemiştir. 1960’dan 1980’lere kadar devam eden

dönemde de merkezîyetçilik- adem-i merkezîyetçilik ilişkileri ve siyasi-idari gelişmeler bağlamında ortaya çıkan yerel yönetim yapılanmaları ve işleyişine ilişkin sorunların giderek artması, bu anlamda çeşitli tartışmaların başlamasını sağlamıştır. Genellikle, yeniden düzenleme ya da reform odaklı bu tartışmalarla da zaman içinde önemli bir gelişme sağlanamamıştır. Bunun başlıca nedeni ise, ekonomik, sosyal, siyasal bazı faktörlerin ötesinde, merkezîyetçi ve seçkinci zihniyetin değişmemesidir. Bu anlamda Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılanması ile ilgili gelişmeler genel olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerin bir parçasını oluşturmaktadır. Merkezîyetçilik ve bürokratik hantallaşmadan dışı kapalılığa, kuralcılık ve sorumluluktan kaçmaktan siyasal yozlaşma ve çürümeye kadar pek çok sorunun yanında, kentlerin büyümesi ve kentleşmenin artması, halkın beklentilerinin değişmesi ve demokrasi talepleri, kent yönetiminde çok başı yapı ve yetki karmaşası, kentleşme ve hemşehrilik bilinci gibi pek çok neden, yönetimin bir bütün olarak ele alınıp, yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır.

### **B) Kamu Yönetimi'nin Örgütsel- İşlevsel Sorunları**

Türk kamu yönetimi sistemini tanımlayan vazgeçilmez sözcükler, aşırı bürokratiklik, merkezîyetçilik, siyasallaşma ve kayırmacılık olarak karşımıza çıkmaktadır (Balcı, 2004: 115). Tanzimat'tan bu yana devam eden merkezîyetçi yaklaşım beraberinde kırtasiyecilikte getirmiş ve yönetimin işleyişi, hizmetlerin etkin, verimli yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kaos ve kriz içinde kalmasına, yapısını ve süreçlerinin yozlaşmasına aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bürokratlar doğabilecek muhtemel sorumluluktan kurtulmak için, hizmetlerin yürütülmesinden çok, bu kuralların yerine getirilmesini öncelikli tarz olarak benimsemişlerdir. Kurallar genellikle yasaların ayrıntılı düzenleme yapmasından doğmakta ve kamu görevlileri mevzuat kargaşasında gerçek işlevlerinden uzaklaşmakta ve vatandaşla iletişim kanallarını daraltmaktadırlar.

Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakların en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememe sorunudur. Aşırı mevzuatçılık, işlerin amacından uzaklaşması ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır. Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın, aşırı ayrıntıcı, katı kurallar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir. Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.

Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanmaması, yönetim süreçlerinin gizliliği ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi

sorunlar ve engeller çıkarmaktadır (Ökmen ve Yılmaz, 2006: 374- 386). Ayrıca devlet yönetiminde yolsuzlukların ulaştığı dramatik boyut konusunda da adeta bir görüş birliği söz konusudur. Vatandaşların bilinç altına yerleşmiş olan “devlet baba imajı”, “sorgulanamaz devlet anlayışı” ve “bürokratik devlet geleneği” uygulamaları devlet toplum ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya oturmasının önündeki engeller olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde saydamlık ve hesap vermektan kaçınma eğilimi bulunduğu da görülmektedir (Saygılıoğlu, 2002: 223). Hantal, gelenekçi, katı merkezizetçi ve halkı yönetime dâhil etmeyen yapıyla her işe ve her şeye yetişme çabasındaki devlet, günümüzün modern devlet anlayışına uymamaktadır. Kayırma ve kollama (patronaj) ilişkilerinin gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerde oldukça yaygın olduğu görülmektedir. Gerek merkez gerekse yerel yönetimlere ulaşmak ve sorununu çözmek isteyen vatandaşların en sık başvurdukları yol, eş dost vasıtasıyla çözüm aramak olmuştur (TESEV, 2000).

Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem verilmesi, yerel moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur. Biryandan sayılan faktörler, biryandan yönetim sistemimizin çağdaş bir seviyeye kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo- ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık kamu yönetimimize karşı daimi bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır (Aykaç vd., 2003: 160).

Bütün bu yapısal ve işlevsel sorunlar, yerel yönetimler de içinde olmak üzere Türk kamu yönetimini 1990’lı yıllarda sürdürülemez hale getirmiş ve yeniden yapılanma arayışlarına ivme kazandırmıştır. Burada altı çizilen iç ve dış faktörlerin etkisiyle, özellikle merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri bağlamında reform kaçınılmaz hale gelmiştir.

### **C) Yeni Anlayışlar, Yeni Yaklaşımlar ve Yeniden Yapılanmayı Gerekli Kılan Temel Nedenler**

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte devlet kavramı merkezli tartışmalar ve gelişmeler, yönetim anlayışlarını, yapılanmalarını, bu alanda oluşmuş ilkeleri ve kurumlaşmaları, yönetim yapısını oluşturan yapıların konumunu ve ilişkilerini önemli ölçüde ve köktenci bir şekilde etkilemektedir. Dünya yeni bir yüzyıla ve üçüncü bin yıla girerken uluslar arası kamu yönetimi bilimi çok önemli değişimler geçirmektedir. Bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında ve hem de kamu yönetimi uygulamalarında yaşanmaktadır. Ortaya çıkmakta olan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim, durağanlıktan devingenliğe, yapısal endişelere bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik

endişelerinden yarar/maliyet uzlaşılarının ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve topluma sunulmasında klasik kalıpların dışına çıkan arayışlar yoğunluk kazanmaktadır (Yaşamış, 1997: 1). Kısaca kamu yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının paradigmatik değerlerinden, katılım ve sorumluluk merkezli yeni bir yönetim nosyonuna, diğer bir deyişle Administration'dan Management'a doğru bir dönüşüm geçirmektedir (Laurence ve Lynn, 2001: 6).

Refah devleti anlayışı içinde batı Avrupa ülkelerinde 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan, katı hiyerarşinin hakim olduğu bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele (yeni kamu işletmeciliği) dönüşmüştür (Ömürgönülşen, 2003: 7). Özellikle Fransa ve Almanya başta olmak üzere Kıta Avrupası'nda, yönetimin modernleştirilmesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliği öne çıkaran kamu yönetimi reformlarının önemli bir yeri bulunmaktadır (Walter and Kickert, 2005: 537- 563). Yeni kamu yönetiminin gerçek bir tanımı yapılamamakla birlikte içerdiği nitelikler oldukça net ve anlaşılabilir. Performans denetimi, verimlilik vb. niteliklerin ötesinde kesin olan bir şey, yeni kamu yönetiminin, kamu yönetimiyle (public administraion) aynı şey olmadığıdır (Hughes, 2003: 76).

Bu bağlamda kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana eksenden gelmektedir. Birincisi kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılardır. İkicisi bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Kamu yönetimi reformu da bu nedenlere paralel olarak iki ana temel üzerine yapılandırılmaktadır. Birincisi devletin rolü diye de ifade edilen kamu yönetiminin görev alanının ne olacağıdır. İkincisi bu görevlerin nasıl yapılacağıdır. Kısaca ne yapmalı ve nasıl yapmalı diye ifade edilebilecek bu sorulardan hangisine öncelik verileceği reformun temel stratejisini belirleme açısından en önemli unsurdur. Bu öncelik de büyük ölçüde kamu kesiminde yaşanan ağırlıklı sorun tarafından belirlenmektedir. Mali alandan gelen baskılar nedeniyle reforma zorlanan bir kamu yönetimi sisteminde, daha ziyade piyasacı strateji izlenmekte devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolü azaltılmaktadır. Devletin rolünü daraltıcı anlamda yeniden tanımlayan bu yaklaşımda, devletin üstlenmeye devam ettiği hizmetleri yürütürken de piyasa mekanizmasından en geniş şekilde yararlanması ilkesi benimsenmektedir (Yılmaz, 2001: 93).

Gerçekte, gerek ilkeler ve standartlar gerekse yapılanmalar-kurumlaşmalar anlamında bu eğilimler, diğer ülkeler gibi Türk kamu yönetimi açısından da önemli etkiler doğurmakta ve özellikle AB sürecinde bir takım çıktılar beraberinde getirmektedir. Özellikle yukarıda altı çizilen örgütsel işlevsel sorunlar ve merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri odaklı sorunlar, bu süreçte Türk kamu yönetimini daha da önemli hale getirmektedir. Düünden bugüne

yaşadığımız yönetim sorunları, yarına ilişkin önemli öngörülerin ortaya çıkabileceği bir noktada her zamanki gibi güncelliğini korumaktadır. Türkiye, 1990'larda başlayan ve 2000'li yılların başında ekonomik, toplumsal ve siyasal boyutları giderek belirginleşmekte olan önemli bir darboğazdan geçmektedir. Bu darboğazın aşılması için ekonomik nitelikli önlemlerin yanında, toplumsal ve siyasal içerikli geliştirmelerin de gerekliliği kamuoyunda genel kabul görmektedir. Geliştirme hedefleri içinde, ülkenin yönetim sistemine çağın gereklerine uygun nitelikler kazandırılması konusu, özellikle son yıllarda, toplumun gündeminde önemli bir yer almış bulunuyor. Kamu yönetimi sistemlerinin ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasal koşulları ile uyum içinde olması gerekliliği dikkate alındığında, bu konudaki toplumsal duyarlılığı doğal karşılamak gerekmektedir. Çünkü, Osmanlıdan miras kalmış temel özelliklerini hala korumakta olan yönetim sistemimizin, ülke koşullarının çok gerisinde kalmış olması gerçeği, günümüzde toplumumuzun en güncel sorunlarından birisi durumundadır. Bu sorun, özellikle, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimlerle birlikte, kamu yönetimi sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesiminde çok belirgindir. İlginç olan, bu kesimde gerekli geliştirmelerin gerçekleştirilememiş olması bir yana, zaman içinde belli bir gerilemenin ortaya çıkmış olmasıdır.

XXI. Yüzyılın başındaki Türkiye'de toplumun yönetim sisteminden beklentilerinde önemli değişimler olmuştur. Toplum artık yönetim sisteminden üstlendiği hizmetleri kaynak savurmadan, kamu yararı doğrultusunda, etkinlik ve verimlilikle üretmesini istemenin yanında toplumdaki demokratik, çoğulcu ve özgürlükçü yaşam özelemlerinin, yönetim sistemine somut olarak yansımaları da beklemektedir. Oysa çeşitli araştırmaların sonuçları yönetim sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten kesimin etkili ve verimli hizmet üretmekten çok uzak düşmüş olduğunu, bunun yanında geleneksel merkeziyetçi yönetim anlayışının hüküm sürdüğü bu kesimin, yerel demokrasinin sağlıklı işlenmesini kolaylaştırıcı olması bir yana, tam tersine ülkemizde demokrasinin kökleşmesini, sağlıklı işlenmesini önleyici ve yozlaştırıcı bir rol oynamakta olduğunu açıkça ortaya koymuş bulunmaktadır.

Bu durumda yapılması gereken; yönetim sistemimizin, (merkezin taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri içerecek biçimde) yerel topluluklara hizmet üreten kesimini, cesur ve köktenci bir biçimde yeniden yapılandırmaktır. Bu yeniden yapılanmanın güçlü ve demokratik yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu, yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma, bunları uygulayabilmek için kaynak oluşturma ve örgütlenme yetkileri vererek, kendi kendilerine özgürce yönetme imkanı sağlamaktadır. Bu nitelikte bir kurum, bizim toplumsal yapımızda kendiliğinden oluşmuş ve gelişmiş değildir. Ara kurumları yadsıyan merkeziyetçi toplumsal ve siyasal gelenek buna izin vermemiştir. Cumhuriyet döneminde de güçlü, demokratik yerel yönetimler bir türlü kurulamamıştır. Bunun nedeni Cumhuriyet döneminde de geleneksel merkeziyetçi yönetim

anlayışının tekrar tekrar üretilmiş olmasıdır. Oysa ülkemizin eski, merkezîyetçi yönetim anlayışlarını bir kenara bırakıp, yerel düzeyde yönetim sistemine toplumumuzun beklentileri doğrultusunda yepyeni yaklaşımlarla bakması gerekmektedir (TÜSİAD, 1995: 13- 15).

Bütün dünyada tartışılan yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme-yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimidir. Hem merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri hem de etkin verimli hizmet sunan ve demokratik yönetim birimleri olarak yerel yönetimleri yakından ilgilendiren bu değişim süreci, Türkiye özelinde ağırlıklı olarak reform ve yeniden yapılanma kavramlarıyla ifade edilmektedir. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e intikal eden temel nitelikler, yapılanmalar ve sorunlar ile, tek parti döneminden 1980'li yıllara kadar olan dönemde yaşanan gelişmelerin ardından Türk kamu yönetimi ve onun bir boyutunu oluşturan yerel yönetimler, özellikle de merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri bağlamında bugün yeni tartışmaların odağında yer almaktadır. 1990'larda ortaya çıkan iç ve dış dinamiklerin kesiştiği noktada, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri, özellikle de etkin- verimli hizmet sunan ve demokratik yönetim birimi olarak yerel yönetimlerin durumu ile ilgili olarak bu dönemde, kümülatif sorunlar ve çözüm arayışlarının paralel olarak bir takım iç ve dış faktörlerin belirleyiciliği giderek artma eğilimindedir.

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın uzun bir tarihi geçmişini bulmakta ve literatürde zaman zaman "Bitmeyen Senfoni" olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları; son dönemde ortaya konan 1998 ve 2001 tarihli tasarılarla daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. AB uyum süreci ve küresel, bölgesel gelişmelerle de yakından ilgili olan 2003 sonrası bu kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının arka planında 1998 ve 2001 reform tasarılarının önemli bir yeri vardır. Çünkü, 1980'lerde uygulamaya konan liberal politikalar, kentleşme sürecinin temel aktör olarak yer aldığı toplumsal değişim- dönüşüm ve yerel yönetimlerin önem kazanması gibi iç dinamikler, küreselleşme- bölgeselleşme/yerelleşme dinamikleri ve yeni kamu yönetimi anlayışı gibi dış faktörlerle, 1990'ların sonunda Türk kamu yönetimi özelinde çakışmış ve yüz elli yıllık yönetimde yeniden yapılanma çabaları önceki dönemdekilerden çok farklı bir döneme girmiştir (Ökmen ve Yılmaz, 2006: 374- 386).

Bu anlamda, 2003 sonrasındaki yeniden yapılanma yasalarını anlamak için 1990 sonrası dönemin iç ve dış faktörlerini birlikte okumak ve değerlendirmek gerekmektedir. Bu bağlamda 1998 ve 2001 tarihli yerel yönetim reformu tasarıları ile 2003 tarihli bütüncül düzenlemeler arasındaki süreklilik niteliğini göz ardı etmemek, en azından köklü bir kamu yönetimi reformunu yolundaki işaretler olarak görmekte yarar vardır. Yüz elli yıllık, merkez- yerel ilişkileri eksenli kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının hikayesi, Türk yönetim tarihinin yakın geçmişi içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu



durum, özellikle AB'ye üyelik sürecinde kritik bir konumda bulunan Türkiye'de, kamu yönetiminin durumu ve güncel sorunlarının anlaşılması açısından daha da önemli hale gelmiştir.

#### **D) Avrupa Birliği'ne Uyum Süreci ve Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çabaları**

Yukarıda ele alınan temel özellikler ve sorunlar bağlamında Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın uzun bir tarihi geçmişi bulunmaktadır. Literatürde zaman zaman Bitmeyen Senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları, son dönemde ortaya konan 1998 ve 2001 tarihli tasarılarla daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda, onaylanan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu ve bunlara çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olabilir.

Getirilen (getirilmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu birçok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir (Köseçik ve Özgür, 2005: 11). Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan Yerindenlik (Subsidiyarite) ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere rağmen yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum niteliğine doğru geçilmekte olduğu söylenebilir. Özellikle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinin içine çekilmesi ve yine kent konseyleri ve Yerel Gündem 21'lerle katılımın sağlanmasına ilişkin düzenlemeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK), daha önce hazırlanan iki tasarının içeriğinden de yararlanarak hazırlanan ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil

aktörleri ya da yönetim faktörlerini öne çıkaran bir tasarı niteliğindedir. Bir takım eksiklikleri ve eleştirilebilecek noktaları bulunmakla birlikte, önceki tasarılarla karşılaştırıldığında daha yerinden yönetimi ve yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörleri daha yönetimsel bir okumayla ele aldığı söylenebilecek bu yasa, doğru bir biçimde uygulanabilirse yerel yönetimin Türkiye gündemine önemli katkılar sağlayabilir.

KYTK'nun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Tasarı'da, kamu yönetimini kuruluş ve işleyişin temel ilkeleri ise, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır, şeklinde ifade edilmektedir. Merkezi idarenin genel yetkileri ele alınırken ise, hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesi konusuna dikkat çekilmektedir. Yine, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek de merkezi idarenin genel yetkileri içinde ele alınmaktadır.

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan ve örgütsel yapı-işleyişle ilgili ilkeler de önem taşımaktadır. KYTK'unda yer alan, idarenin bütünlüğü, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, sürekli gelişim, katılımcılık, düzenleyici etki reformu, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, işbirliği gibi ilkelerin daha çok işletme yönetimini anımsatan ve yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Diğer yandan, SIGMA Programı olarak adlandırılan ve Avrupa Birliği'nin kendine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırırken dikkate almalarını istedikleri ilkeler de (hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, liyakat, örgütsel kapasite inşası, katılım, etkinlik, yerelleşme ve sivil toplumla işbirliği) Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli ölçüde referans olmuş gözükmektedir.

Gerek burada ayrıntılı olarak ele alınan KYTK ve gerekse yerel yönetimlerle ilgili onaylanan diğer yasaların varmak istediği genel amaç ile Türkiye'nin Avrupa birliği ile uyum süreci arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu, AB'ye üyelik sürecinde, merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. AB'ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlamasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin,

üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir.

Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı 2004 Yılı İlerleme Raporu'na baktığımızda son tasarılar ile ilgili olarak şu değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir; "TBMM Haziran ve Temmuz 2004'de, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Paket, bir Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, bir İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu içermektedir. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, il, metropol ve belediye) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkezîyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sisteminin adem-i merkezîyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye'nin idari geleneğinin modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB'ye katılım çabalarını destekleyecektir"(DPT, 2004: 17).

Tasarı ve yeni yasalar, eksikliklerine rağmen pek çok açıdan önemli ve şimdiye kadar atılmamış adımları içerdiğinden dolayı, yapıcı eleştirilerin yanında bazen "yapılmış olmak için yapılan" bazı eleştirilere de konu olmaktadır. Tasarının sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşıması, tepkileri artırmakta, yasalasma sürecini zorlaştırmaktadır. Tasarı ve yasalar kimine göre Türkiye'nin kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri tam tersini ileri sürmekte ve hatta daha da ileri giderek ülkenin bölünmesiyle ilişkilendirmektedirler (Al, 2004: 1). AB ve uluslar arası kuruluşların Türkiye'deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheci yaklaşımları daha da artırmaktadır (Akdoğan, 2004: 20). Bu eleştirilerin her iki yönde de bazen amacından uzaklaştığı ise bu bağlamda dikkatlerden kaçmamaktadır. Yeniden yapılanma çerçevesindeki yasaların ülke bütünlüğünü tehlikeye atması söz konusu olmadığı gibi her şeyin çözümü olarak gösterilmeye çalışılması da doğru bir yaklaşım değildir. Ancak, yeniden yapılanmanın uzun tarihi geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, atılan adımların hem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemdeki çabaların oldukça ilerisinde olduğu ifade edilebilir.

### **SONUÇ VE DEĞERLENDİRME**

Ülkemizde idareyi geliştirme ya da idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi ve ilginç bir hikayesi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı belirtilerek yapılan çalışmalarda konunun farklı yönleri üzerinde durularak bütüncül bir bakış açısının ortaya konulamadığı eleştirisi genel olarak dile getirilmektedir. İdari reform çalışmalarında unutulmaması gereken husus bu çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişim sürecine bağlı olarak ele alınması gerektiği ve zamanlamadan başlayarak, ilgili alanda ve gereği kadar

değişimi ve gelişimi öngören bir alt süreç olarak algılanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt ortamından soyutlanarak girilen idari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasının tesadüflere bağlı olduğu ve uzun dönemde bir anlam ifade etmeyeceği öne sürülmektedir (Aykaç, 2003: 257). Bu çerçevede uzun zamandan beri gündemde olan ve devam eden Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının 1990'ların sonunda yeni dinamikler ve realitelerle karşı karşıya kaldığı da bir gerçektir. Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari içerikleriyle küreselleşme-bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yönlendirdiği bu süreçte Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama da belirleyici bir etken olmaya aday görünmektedir.

Türk kamu yönetimi, geldiği nokta itibariyle günümüzde yaşanan global nitelikli değişme ve gelişmelerden doğrudan etkilenmekte, yönetsel yeniden yapılanmada ulusal boyuttaki gereksinimlerinin yanı sıra evrensel boyutta gündeme gelen yeni yaklaşım ve teknikleri de dikkate almak durumunda kalmaktadır. Kendi ulusal potasında içsel ve dışsal siyasal-yönetsel faktörlerin öznel bir bileşimini yaparak etkin ve çağdaş bir yönetim sistemini kurmak yoluyla, Türkiye, bu alanlardaki sorunların yanı sıra ekonomik ve toplumsal pek çok sorun ve darboğazın aşılmasında ciddi bir atılım yapmış olacaktır. Yönetim sorunları hem siyasi, toplumsal ve ekonomik nitelikli sorunlara yol açmakta ve/veya bu sorunları büyütmede, hem de sözü edilen sorunlardan etkilenmektedir. Bu nedenle yönetsel yeniden yapılanma konusuna bütüncül bir bakış açısıyla eğilmek ve yönetim sisteminin diğer toplumsal sistemlerle etkileşimini dikkate almak doğru bir yaklaşım tarzı olacaktır. Bu arada ülkemizin Aralık 1999 tarihinde AB üyeliğine aday olması ile, AB'ye entegrasyonu sağlayacak reformların hızla gerçekleştirilmesi önem kazanmıştır. Söz konusu reformların önemli bir bölümünü kamu ekonomisi ve kamu yönetimine ait reformlar oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü, bu bağlamda büyük ölçüde AB'ye uyum sürecinde ele alınacak yeniden düzenlemelerle gerçekleşecektir (Parlak, 2003: 382).

Bu anlamda, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında dikkate alınacak belli başlı konular ve ilkeler tespit edilebilir; İlk olarak devletin amaç değil araç olduğunun göz ardı edilmediği bir yaklaşımla, devletin varlık sebebinin iyi sorgulandığı ve varlık felsefesine uygun bir teşkilatlanmaya gidilmesi zorunludur. Bunun yanında, insan merkezli, kişi hak ve özgürlüklerine duyarlı bir yapılanma gerçekleştirilmelidir. Sivilleşmenin öncelendiği, sivil toplum örgütleriyle sıkı bir işbirliğini içeren bir yapılanmaya gidilmelidir. Ayrıca, yönetimde sürekliliği esas alan, kamu yönetiminde profesyonelleşmenin gerekli düzeyde sağlandığı, yönetimin evrensel ilkelerinin ve çağdaş yönetim tekniklerinin pratiğe geçirildiği, yönetimler arası ilişkilerin hizmetlerin etkin olarak yürütülebilmesini sağlayacak bir zemine oturtulduğu, meşruiyet sorunsalına duyarlı bir otorite kullanımının gerçekleştirildiği, kamusal değişimin zihinsel dönüşümle mümkün ve kalıcı olabileceğinin göz ardı edilmediği bir

reform anlayışının hayata geçirilmesi bugün için bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır.

Ülkenin AB müzakereleri başta olmak üzere uluslararası açılım ve angajmanlarını dikkate alan bir yaklaşım içinde olunmasının yanında, aynı zamanda Türkiye'nin iç dinamikleri ve ihtiyaçlarını ihmal etmeyen bir realizmin bu yeniden yapılanma sürecinde etkin olması gerekmektedir. Yapılan çalışmaların salt bugünü değil, daha bilinçli, eğitilmiş, donanımlı ve daha büyük sayıdaki nüfusu ve gelişmiş bir ekonomik yapıyı dikkate alan uzun vadeli bir projeksiyona dayandırılması zorunludur. Toplumsal uzlaşma ve devlet- millet yakınlaşmasını mümkün kılacak, insan onuruna yakışan bir siyasal ve toplumsal düzenin kurulması ve bunun sağlıklı bir şekilde işletilmesine hizmet edecek, halka dönük bir mantığın temel eksen olması gerekmektedir. Ayrıca, reform uygulamalarının sabırlı ve ısrarlı bir biçimde yürütülmesi ve sürekli izlenip değerlendirilmesi ve gerekli düzeltmelerin yapılması da geri dönüşüm sürecinde yeniden yapılanmanın geliştirilebilmesi açısından başarıyı artıran bir etken olacaktır. Bu süreçte, kamu yönetiminin sistem yaklaşımıyla ele alınması ve kamu sektörü bütünlüğünde reformların yapılması hedef alınmalıdır (Parlak ve Sobacı, 2005: 336).

Türkiye'de 2001 yılında yaşanan kriz, yalnızca ekonomik bir kriz olarak değil toplumun politik sistemin meşruiyetinden kuşku duyması sonucunu içeren bir siyasal kriz, meşruiyet krizi olarak yaşanmıştır. 3 Kasım 2002 yılında gerçekleştirilen genel seçim sonuçları bu krizin varlığını yadsınamaz kılmış, 58. ve 59. hükümetlerin politikalarının hedefleri arasına devlet ve politik sisteme karşı gelişen bir krizin aşılmasını da eklemiştir. Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları da böylesi bir kriz atlatma stratejisinin parçası olarak ele alınmalıdır. Türkiye'de kamu yönetimi sistemi için önerilen yeni model, devletin özelleştirmeler ve yerele geniş yetkiler aktarılması yollarıyla küçültülerek, bir yandan sermaye birikimi sürecine yeni kanallar açılmasını bir yandan da merkezi yönetimi meşruiyet tartışmalarının tek odağı olmaktan çıkarılmasını hedeflemektedir (Balaban, 2004, 5- 17). KYTK ile devletin ve kamu yönetiminin görev, yetki, kaynak ve sorumluluklarının piyasaya, yerel yönetim birimlerine, merkezin taşra birimlerine ve sivil topluma devri konusunda ciddi bir adım atılmıştır. Bu girişimin birinci temel özelliği küresel gelişmelerle bir paralellik göstermesidir.

Girişim, yönetim tekniği, kamu yönetiminin temel ilke ve esasları ve örgüt geliştirme yaklaşımı açısından değerlendirildiğinde ise, ciddi aksaklıklar ve eksiklikler içermektedir. Reform, yönetsel, toplumsal ve ekonomik adem-i merkezileştirmeyi gerçekleştirmeyi öngörmesine rağmen, yine tüm önceki reformlar gibi yukarıdan aşağıya, merkezietçi bir biçimde hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Aşağıdan, yerel yönetimlerden gelen talepler olmasına rağmen, reform sürecine yerel yönetimlerin, halkın, ilgili çevrelerin katkısı oldukça sınırlı kalmıştır. Bu merkezietçi reform anlayışına rağmen, kamu yönetimi reformu politikasını ve yönetimi geliştirme stratejilerini eşgüdümlü yürütebilecek bir yönetsel birim oluşturulmamıştır. Ancak, değişimi gereği gibi yönetebilmek açısından gerekli olan bu birim, son reformun bürokrasiyi küçültme ve küçük ama

ekonomiye hizmet eden bir kamu yönetimi oluşturma hedefleri açısından ise tutarlı görünmektedir (Gül, 2005: 53). Yine İçinde bulunduğumuz Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme süreci çerçevesinde bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu- özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılmasıdır. Ne var ki, kamu yönetiminde yeniden yapılanma başlığı altında sunulan yasa tasarıları, içinde bulunulan sürecin dinamiklerini tam yakalamış görünmemektedir. Yeni yasal düzenlemenin yürürlükteki 1982 anayasası çerçevesinde yapılması, daha baştan tasarıların gücü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır. Yine üzerinde ağırlıklı düşünülmesi ve tartışılması gereken bölgesel gelişme sorunları, küresel kent yönetimi gibi konular tamamen tasarıların kapsamı dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük iyileştirmelerle yetinilmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan yasa tasarılarında en köklü değişiklikler, denetim ve personel yönetimi alanında yapılmaktadır. Denetime ilişkin düzenlemelerin çok boyutlu olarak tartışılması zorunlu görünmektedir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin kullandıkları yetkilerin denetiminden çok, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetimini güçlendirmeyi amaçladığı izlenimi vermektedirler. Oysa örneğin imar planlama alanında kendilerine tanınan yetkileri kötüye kullanan belediyelere nasıl bir yaptırım uygulanacağına, tasarıda yanıt bulmak mümkün değildir. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin personel yönetimi konusunda daha fazla serbestliğe kavuşturulması ilke olarak olumludur, ancak öngörülen sistemin nepotizm, patronaj gibi tehlikelerden nasıl arındırılacağı açıklığa kavuşturulmalıdır (Eliçin Arıkan, 2004: 51).

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde öne çıkan önemli konulardan biri de, kamu yönetimi alanında kapsamlı bir reform yapılmasıydı. Nitekim, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımına ilişkin 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesinde oluşturulan ve Ulusal Programlarda yer alan konulardan biri de bununla ilgiliydi. Bu çerçevede "Kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal, kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun yapılması" istenmekteydi. Özellikle 2005 Ekiminde Birlikle müzakere sürecinin başlamasıyla bu konu daha somut hale gelmiştir. Bu süreçte başlayan reform çalışmalarının bu anlamdaki beklentileri karşılayıp karşılamadığı ya da çıkarılan ve çıkarılması düşünülen yasaların böyle bir sürece çerçeve oluşturup/oluşturamayacağı konusu bugün en çok tartışılan konuların başında gelmektedir (Ökmen, 2008: 45-83). Bu bağlamda yukarıda ele alınan olumlu ya da olumsuz düşüncelerin ötesinde konunun, akademik kriterler ve ülke/bölge ve dünya realitelerinin bir arada sentezlenebildiği bir yaklaşımla ele alınması hem sağlıklı çözümler ve çözümlenmelere ulaşılması, hem Türkiye'nin küresel, bölgesel, ulusal ve yerel dinamikleri iyi okuyarak geleceğe dönük stratejik adımlar atabilmesi hem de yılan hikayesine dönen kamu yönetimi

reformu çabalarının kümülatif sorunları çözecek bir keyfiyette realize edilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

#### KAYNAKÇA

- ABGS (2008), <http://www.abgs.gov.tr/>, (Erişim Tarihi:02.02.2008)
- AKDOĞAN, A. Argun (2004), "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", **Amme İdaresi Dergisi**, 37(4).
- AL, Hamza (2004), "Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", **Amme İdaresi Dergisi**, 37/4.
- AVRUPA BİRLİĞİ AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE TEMSİLCİLİĞİ (2000), **2000 Yılı Genişleme Stratejisi**, Ankara, ss.13-23.
- AYKAÇ, Burhan (2003), "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, (Ed. B.Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman, Yargı Yayınları, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan ve Diğerleri (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", **G.Ü., İ.İ.B.F. Dergisi**, S.2003/2.
- BALCI, Asım (2004), "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması", **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Uzun, T., ve Özen, S.,(ed), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- BENINGTON, J. and HARVEY, J. (1999), "Networking in Europe" **The New Management of British Local Governance**, Gery Stoker (ed.), Macmillan Pres, London.
- BEŞE, E., (2003), "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası", **Avrupa Birliği: Ortak Politikalar ve Türkiye**, (Ed.:M. Kar, H. Arıkan), Beta Yayınevi, İstanbul.
- BORATAV, Korkut (1997), "Ekonomi ve Küreselleşme", **Küreselleşme**, (Ed.: Işık Kansu), İmge Yayını, Ankara.
- BOUDREAU, Julie-Anne (2003), "The Politics of Territorialization: Regionalism, Localism and Other Isms... The Case of Montreal", **Journal of Urban Affairs**, 25/2, pp.179-199.
- BOZKURT, Ömer (2002), "Avrupa Birliği Süreci ve Kamu Yönetimi", **Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara.
- BRUSIS, M. 2003, "Institutional Culture, Party Government or Europeanisation? **Explaining Executive Change in Bulgaria , the Czech Republic and Hungary**", Paper Presented at DVPW-Kongress, 22.05.2003, Mainz.
- CAN, H., ÖZEN, Ç., (2007), "Zor Ya da Zoraki Aday: Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Süreci", **Türkiye-AB İlişkileri**, Efeğil, E., Erol, M.S., (ed), Orion Yayını, Ankara.
- CAN, H., (2007), "Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sorunları", **Türkiye AB İlişkileri**, (Ed.: Efeğil, E.,Erol, M.S), Orion Yayını, Ankara.
- ÇAKMAK, D., (2007), "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB İlkelerine Göre Yeniden Yapılandırılması: Merkezîyetçilikten Adem-i Merkezîyetçiliğe", [http://mail.google.com/mail/?ui=1&realattid=f\\_f9gtwbfl&attid=0.1&disp=vah&view=att&th=1167b6858235e0ff](http://mail.google.com/mail/?ui=1&realattid=f_f9gtwbfl&attid=0.1&disp=vah&view=att&th=1167b6858235e0ff), (Erişim Tarihi: 26.11.2007)
- DAVUTOĞLU, Ahmet (1998), "Uluslararası İlişkilerdeki Gerilim Alanları ve 21. Yüzyıl İle İlgili Projeksiyonlar", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:4, S.19.
- DPT (2004), **Türkiye'nin AB'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu**, DPT Yayını, Ankara.
- DPT (1995), **7. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara.
- DPT (2000), **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara.
- DRUCKER, Peter F. (1994), **Kapitalist Ötesi Toplum** (Çev. B.Çorakçı), İnkılap Yayınevi, İstanbul.
- DURRSCHMIDT, Jorg (2002), "Multiple Agoras: Local and Regional Environmental Policies Between Globalization and European Pathways of Transformation", **Innovation**, 15/3, pp.193- 208.
- EROĞUL, Cem (1997), "Ulus-Devlet ve Küreselleşme", **Küreselleşme**(Editör: I. Kansu), İmge Yayını, Ankara.
- HARPER'S MAGAZINE (1998), Global Roulette, June, Vol. 296.

- EROL, Kemal (1995), "Gönüllü Kuruluşların Türk Hukuk sistemindeki Yeri ve Avrupa Birliği Mevzuatı İle Karşılaştırmalar", **Gönüllü Kuruluşlar Konferansı (28-29 Mart 1995)**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal, (1995), "Yerel Yönetim Sendromu", **Yeni Türkiye**, S.4, Haziran.
- GIDDENS, Anthony (2000), **Elimizden Kaçıp Giden Dünya**, (Çev. O. Akınhay), Alfa Yayını, İstanbul.
- GOLDSMITH, M.J.F, KLAUSEN, K.K. (1997), **European Integration and Local Government**, Edward Elgar, Cheltenham.
- GÖKDERE, A., (1991), **Gümrük Birliği Açısından Avrupa Topluluğu ve Türkiye İlişkileri**, Ankara.
- GÖRMEZ, Kemal (2000), "Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri", **G.Ü İ.İ.B.F Dergisi**, S.4, ss.81- 88.
- GÖRMEZ, Kemal, (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayını, Konya.
- GÜVEN, E., (2002), "Üçüncü Sunuş", **Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara.
- HEPER, Metin (1974), **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayını, Ankara.
- HUGHES, Owen E. (2003), **Public Management and Administration**, Third Edition, Macmillan Press, London.
- JOHN, Peter (2000), "The Europeanisation of Sub-national Governance", **Urban Studies**, Vol. 37, No:5-6, pp.877- 894.
- KAIZER, Karl (2001), "Demokrasi Sorunu Olarak Küreselleşme", (Çev. F.Timur), **Türkiye ve Siyaset Dergisi**, Eylül.
- KELEŞ, Ruşen (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayını, İstanbul.
- KÖSECİK, Muhammet (2002), "Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler" **AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler** (Edit: B.Parlak, H.Özgür), Alfa Yayını, İstanbul, ss.1-38.
- KÖSECİK, M., ÖZGÜR, H. (2005), "Yerel Yönetimlerde Reform:Geleneksel Modelin Değişim Süreci", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Özgür H.,Kösecik M.(ed), Nobel Yayını, Ankara.
- LAURENCE, E. LYNN, Jr. (2001), **Public Management**, Sage Publications, Chicago.
- NAISBITT, John (1997), **Megatrendler: Asya**, (Çev. U.Kaplan), Altın Kitaplar Yayını, İstanbul.
- OECD, 1998a, (Erişim Tarihi:15.01.2008).
- OECD, 1998b, "European Principles for Public Administration", **SIGMA Papers** No.27, <http://www.oecd.org/puma/simaweb> (15.01.2008)
- OHMAE, Kenichi (1996), **Ulus Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi**, (Çev. Z. Dicleli), T. Henkel Dergisi Yay, İstanbul.
- ÖKMEN, Mustafa (2003), **Kent, Çevre ve Globalleşme**, Alfa Yayını, İstanbul.
- ÖKMEN, Mustafa, (2005)a, "Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1** (Edit: H.Özgür, M.Kösecik), Nobel Yayını, Ankara, ss.539-564.
- ÖKMEN, Mustafa (2005)b, "Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi", **Küreselleşme ve Yerelleşme** (Editör: Kemal Görmez), Odak Yayını, Ankara.
- ÖKMEN, M., YILMAZ, A., (2006), "AB Uyum Sürecinde Kamusal Örgütlerin Dönüşümü: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar", **Uluslararası "AB Müzakere Sürecinde Türkiye'nin Sosyo-Ekonomik ve Siyasi Yapısındaki Değişim ve Dönüşümler" Sempozyumu Bildirileri**, 16-18 Mart 2006 – Kütahya, ss. 374-386.
- ÖKMEN, Mustafa, (2006), "Uyum Sürecinin İdari- Politığı: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme- Yerelleşme Dinamikleri", H.Özgür, B.Parlak (Edit.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Aktüel Yayını, İstanbul, ss.43- 106.
- ÖKMEN, Mustafa (2008), "Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Türkiye'de Yerel Yönetimler** (Edit. R.Bozlağan, Y. Demirkaya), Nobel Yayını, Ankara.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım, Yeni Kamu İşletmeciliği,



- Çağdaş Kamu Yönetimi-1, Acar M., Özgür H.(ed), Nobel Yayını, Ankara.
- ÖNER, Şerif (2002), "Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimin Kurumsallaşması", **AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Edit: B.Parlak, H.Özgür), Alfa Yayını, İstanbul.
- PARLAK, B., SOBACI, Z. (2005), "Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler", Alfa Yayını, İstanbul.
- PARLAK, Bekir (2002), "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri", **AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Edit: B.Parlak, H.Özgür), Alfa Yayını, İstanbul, ss.39-72.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat (2002), **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, Sabancı Üniversitesi, İstanbul, s.223
- SHATKIN, Gavin (2000), "Obstacles to Empowerment Local Politics and Civil Society in Metropolitan Manila, The Philippines", **Urban Studies**, 37/12.
- SMITH, Peter J. (2001), "The Impact of Globalization on Citizenship. Decline or Renaissance?", **Journal of Canadian Studies**, Spring.
- SOYSAL, Mümtaz (1994), **Cumhuriyet Gazetesi**, 24 Aralık.
- ŞAYLAN, Gencay (1997), "Küreselleşmenin Gelişimi", **Küreselleşme**, (Editör: I. Kansu) İmge Yayını, Ankara.
- TESEV (2000), "Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform", <http://www.tesev.org.tr/projeler/projedevletrefrapor.php> (09.03.2008).
- TEKELİ, İ., İLKİN, S. (2005), **Avrupa Birliği Türkiye ve Yerellik**, 2. Baskı, İstanbul.
- TOPRAK, Zerrin (2000), "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **T.İ. Dergisi**, S. 426, Mart.
- TRITTIN, Jürgen (2004), "The Role of the Nation State in International Environmental Policy", **Global Environmental Politics**, 4:1, February, pp. 23-28.
- TÜSİAD (1995), **Yerel Yönetimler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, TÜSİAD Yayını, İstanbul.
- WALD (2003), AB Yerel Güncel, **Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimler**, İstanbul.
- Türkiye’de Yerel Yönetimler** (Edit: B.Parlak, H.Özgür), Alfa Yayını, İstanbul, ss.73-98.
- WALTER, J. KICKERT, M. (2005), "Distinctiveness In The Study Of Public Management In Europe", **Public Management Review**, Vol. 7 Issue 4, pp.537- 563
- YAŞAMIŞ, F. Demir (1997), "Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: "Administration'dan Management'a", **T.İ.D**, S.417, Aralık.
- YAŞAMIŞ, Firuz D. (1995), **Çevre Yönetiminin Temel Araçları**, İmge Yayını, Ankara.
- YILMAZ, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT Yayını, Ankara.