



**AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİ
REFORMLARI: TÜRKİYE VE POLONYA ÖRNEĞİ**

Sevil BİNCAN

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Uşak

Nisan, 2018

T.C.
UŞAK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİ
REFORMLARI: TÜRKİYE VE POLONYA ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Sevil BİNCAN

Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

UŞAK, 2018

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ

AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI: TÜRKİYE VE POLONYA ÖRNEĞİ

Sevil BİNCAN

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Nisan 2018

Danışman: Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Kamu yönetiminde Avrupalılaşıma çerçevesinde Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerde olduğu gibi aday ülkelerde de önemli reformlar yapılmıştır. Bu çalışmada, bir eski Doğu Bloku ülkesi ve AB üyesi olan Polonya ile Birliğe aday ülke statüsünde olan Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde yapmış oldukları kamu yönetimi reformları incelenmektedir. İkincil kaynakların karşılaştırmalı bir yöntemle analiz edildiği çalışmada, her iki ülkeye ilişkin kamu personel yönetimi, e-devlet, kamu mali yönetimi, etik yönetim, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ve ombudsmanlık kategorileri kapsamındaki reform alanları değerlendirilmektedir. Bunun yanı sıra her iki ülkede de ön plana çıkan kamu yönetimi reform ilkeleri belirtilmekte ve AB tarafından yayınlanan raporlar, Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) verileri, uluslararası kuruluşların yayınladığı endeksler ışığında reform çalışmalarının başarıları değerlendirilmektedir.

Çalışmanın sonucunda şu bulgular elde edilmiştir: Her iki ülkede yürütülen reform alanları ve reformlara temel oluşturan ilkelere benzerlik bulunmaktadır. Özellikle, AB tarafından verilen mali yardımların denetimini kolaylaştırmayı amaçlayan kamu mali yönetimi reformlarında benzerlik bulunmaktadır. Türkiye'de, bölgesel politikalar alanında gerçekleştirilen reformlar biçimsel ve kurumsal düzeyde kalırken; Polonya'da ise, bölgesel kalkınma kapsamında sergilenen performans AB ülkeleri ortalamasının altında kalmıştır. Son olarak; AB'ye hâkim olan kamu yönetimi anlayışı, hem Türk hem de Polonya kamu yönetimi sistemini yakından etkilemiştir. Her ikisi de köklü bir tarihe ve devlet geleneğine sahip olan Türkiye'de ve Polonya'da kamu yönetimi alanında yürütülen reformlar, her iki ülkenin kamu yönetimi yapısını benzeştirmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Türkiye, Polonya, Kamu Yönetimi Reformu

ABSTRACT

PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS IN THE PROCESS OF ADAPTATION TO THE EUROPEAN UNION: EXAMPLE OF TURKEY AND POLAND

Sevil BİNCAN

Department of Public Administration

Usak University Institute of Social Sciences, April 2018

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Fulya AKYILDIZ

Significant reforms have been made in the candidate countries as well as in the European Union (EU) countries in the context of Europeanization in public administration. In this study, Poland's, an EU member and an old Eastern Bloc country, and Turkey's, an EU candidate, public administration reforms they have done in the process of EU harmonization being examined. In the comparative analysis of the secondary sources, the reform areas of both countries are considered, including public personnel management, e-government, public financial management, ethical management, local governments, regional development and ombudsman categories. In addition to this, both countries have public administration reform policies outlined in the foreground and assess the success of reform studies in the light of the reports issued by the EU, the data of the European Statistical Office (Eurostat), and the indices published by international organizations.

At the end of the study, the following findings were obtained: There are similarities in the principles underlying reform areas and reforms carried out in both countries. In particular, there is a similarity in public financial management reforms aimed at facilitating the supervision of financial assistance provided by the EU. In Turkey, reforms carried out in the field of regional policy while staying in the formal and institutional levels; In Poland, performance in the context of regional development has remained below the EU average. Finally; the public administration comprehension dominating the EU has affected both the Turkish and Polish public administration system. In Turkey and Poland which have a long history and state tradition, because of public administration reforms, the public administration structure of both countries is similar.

Keywords: *European Union, Turkey, Poland, the Public Administration Reform*

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Sevil BİNCAN'ın "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Polonya Örneği" başlıklı tezi 18/04/2018 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği'nin ilgili maddeleri uyarınca Yüksek Lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ

İmza

Üye (Tez Danışmanı): Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ

Üye: Doç. Dr. Naci KARKIN

Üye: Doç. Dr. Cemile Zehra KÖROĞLU

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Zuhâl ÖNEZ ÇETİN

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Derya ALİMANOĞLU YEMİŞÇİ

Enstitü Müdürü

Prof. Dr. Mehmet KARAYAMAN

ÖNSÖZ

Bu tezi hazırlamamda emeği geçen, görüş ve önerileriyle beni yönlendiren, desteğini hiçbir Şekilde esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Fulya AKYILDIZ'a teşekkürü bir borç bilirim.

Çalışmalarımda beni motive eden, her zaman yanımda olan ve bana emek veren sevgili babam Remzi BİNCAN'a, annem Ayşe BİNCAN'a ve ablam Seçil BİNCAN'a teşekkürü ederim.

Saygılarımla

Sevil BİNCAN

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı: Sevil BİNCAN

Doğum Yeri ve Tarihi: Balıkesir- 08/08/1993

Eğitim Durumu

Lisans Öğretimi: Uşak Üniversitesi- İBBF- Kamu Yönetimi

Yüksek Lisans Öğretimi: Uşak Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü-Kamu Yönetimi ABD

İş Deneyimi

İş Tecrübesi Bulunmamaktadır.

Yabancı Dil

B1 Düzeyi İngilizce

A1 Düzeyi Lehçe

İletişim

E-posta Adresi: sevilbincan.10@hotmail.com

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZETİ.....	iii
ABSTRACT.....	iv
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	v
ÖNSÖZ.....	vi
ÖZGEÇMİŞ.....	vii
İÇİNDEKİLER	viii
TABLO LİSTESİ	xiii
ŞEKİL LİSTESİ.....	xiv
GRAFİK LİSTESİ	xv
KISALTMALAR	xvi
GİRİŞ	1

1.BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMU, AVRUPA BİRLİĞİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ALANINA YÖNELİK DÜZENLEMELERİ

1.1.KAMU YÖNETİMİ REFORMU.....	9
1.1.1.Kavramsal Çerçeve: Reform ve Kamu Yönetimi Reformu.....	9
1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri	11
1.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Özellikleri	13
1.1.4. Kamu Yönetimi Reformu Yaklaşımları	14
1.1.4.1. Çevreci Yaklaşım (Aşağıdan-Yukarıya Yaklaşım).....	14
1.1.4.2. İradeci Yaklaşım (Yukarıdan- Aşağıya Yaklaşım).....	15
1.1.4.3.Karma Yaklaşım (Kurumsal Yaklaşım)	15

1.1.5. Kamu Yönetimi Reformlarında Uygulanan Yöntemler.....	16
1.1.5.1. Kurumsal Reform Yöntemi.....	16
1.1.5.2. Zorlayıcı Reform Yöntemi	16
1.1.5.3. Deneysel Reform Yöntemi.....	17
1.1.6. Yönetimde Paradigma Değişimi: Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımından Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına Geçiş	17
1.2. AVRUPA BİRLİĞİ.....	19
1.2.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi	19
1.2.1.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu ve Derinleşme Süreci	19
1.2.1.2. Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci	23
1.2.2. Avrupa Birliği'nin Kurumları.....	25
1.2.2.1. Avrupa Parlamentosu	25
1.2.2.2. Konsey	26
1.2.2.3. Avrupa Komisyonu	27
1.2.2.4. Avrupa Adalet Divanı.....	27
1.2.2.5. Avrupa Sayıştayını	28
1.2.2.6. Avrupa Merkez Bankası.....	28
1.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ALANINA YÖNELİK DÜZENLEMELERİ VE İDARİ KAPASİTE KAVRAMI.....	29
1.3.1. Avrupalılaştırma ve Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetiminde Bütünleşme (Avrupalılaştırma) Politikası	29
1.3.2. Neoliberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi Reformu	31
1.3.3. Avrupa Birliği Bağlamında İdari Kapasite	33
1.3.4. Doğrudan Kamu Yönetimini Esas Alan Düzenlemeler.....	34
1.3.4.1. PHARE Programı	34
1.3.4.2. Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri (SIGMA Raporu)	35
1.3.4.2.1. Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik	36
1.3.4.2.2. Açıklık ve Şeffaflık	37
1.3.4.2.3. Hesap Verilebilirlik	38
1.3.4.2.4. Etkinlik ve Verimlilik.....	38
1.3.4.3. Avrupa İyi Yönetim Davranış Yasası.....	40
1.3.4.4. Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap	40

1.3.5. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimine Yönelik Dolaylı Düzenlemeleri	41
.....	41
1.3.5.1. Maastricht Anlaşması	41
1.3.5.2. Madrid Zirvesi	43
1.3.5.3. Amsterdam Anlaşması	44
1.3.5.4. Nice Anlaşması	44
1.3.5.5. Avrupa Birliği Anayasası (Lizbon Antlaşması)	45
1.4. GENEL DEĞERLENDİRME	46

2.BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE POLONYA'NIN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ İNCELENMESİ

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'NİN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ İNCELENMESİ	47
2.1.1. Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri	47
2.1.2. Üyelik Sürecinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri	48
2.1.3. Avrupa Birliği Bağlamında Türk Kamu Yönetimi	54
2.1.3.1. Avrupa Birliği'nin Talepleri ve İlerleme Raporları	55
2.1.3.2. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Reform	64
2.1.3.2.1. Türkiye'de Kamu Yönetiminde Reform Yapan Yasal Düzenlemeler	65
2.1.3.2.2. Reform İlkeleri	67
2.1.3.2.3. Reform Alanları	69
2.1.3.2.3.1. Kamu Hizmetleri ve Kamu Personel Rejimi	69
2.1.3.2.3.2. E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri	72
2.1.3.2.3.3. Kamu Mali Yönetimi	78
2.1.3.2.3.4. Performans Yönetimi	81
2.1.3.2.3.5. Kamu Yönetiminde Etik	84
2.1.3.2.3.6. Yerel Yönetimler	87
2.1.3.2.3.7. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları	93
2.1.3.2.3.8. Kamu Denetçiliği Kurumu	96

2.1.3.2.4. Reformların Başarısının Değerlendirilmesi	98
2.1.3.2.4.1. Kamu Hizmetleri ve Kamu Personel Rejimi	98
2.1.3.2.4.2. E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri	99
2.1.3.2.4.3. Kamu Mali Yönetimi	100
2.1.3.2.4.4. Kamu Yönetiminde Etik	101
2.1.3.2.4.5. Yerel Yönetimler ve Bölgesel Kalkınma	102
2.1.3.2.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu	102
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA POLONYA’NIN KAMU YÖNETİMİ	
REFORMLARININ İNCELENMESİ.....	103
2.2.1. Ülke Profili.....	103
2.2.2. Polonya Siyasi Tarihi.....	105
2.2.3. Polonya Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri	106
2.2.4. Polonya – Avrupa Birliği İlişkileri	109
2.2.5. Avrupa Birliği Bağlamında Polonya Kamu Yönetimi	115
2.2.5.1. Avrupa Birliği’nin Talepleri ve İlerleme Raporları	115
2.2.5.2. Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Polonya Kamu Yönetiminde	
Reform.....	119
2.2.5.2.1. Reform İlkeleri	120
2.2.5.2.2. Reform Alanları.....	122
2.2.5.2.2.1. Kamu Personel Rejimi	123
2.2.5.2.2.2. E-Devlet ve E-Yönetim	125
2.2.5.2.2.3. Kamu Mali Yönetimi	131
2.2.5.2.2.4. Kamu Yönetiminde Etik	135
2.2.5.2.2.5. Yerel Yönetimler	138
2.2.5.2.2.6. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları	139
2.2.5.2.2.7. Sivil Hakları Koruma Komiserliği	142
2.2.5.2.3. Reformların Başarısının Değerlendirilmesi	144
2.2.5.2.3.1. Kamu Personel Rejimi	144
2.2.5.2.3.2. E-Devlet ve E-Yönetim	145
2.2.5.2.3.3. Kamu Mali Yönetimi	145
2.2.5.2.3.4. Kamu Yönetiminde Etik	146
2.2.5.2.3.5. Yerel Yönetimler	146
2.2.5.2.3.6. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları	147

2.2.5.2.3.7. Sivil Hakları Koruma Komiserliği	148
2.3. GENEL DEĞERLENDİRME.....	148

3.BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE POLONYA KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

3.1. ADAYLIK/ÜYELİK SÜREÇLERİ AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLERİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	152
3.2. REFORM İLKELERİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI.....	154
3.3. REFORM ALANLARI VE REFORM BAŞARISI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI.....	156
3.3.1. Kamu Personel Rejimi	157
3.3.2. E-Devlet.....	160
3.3.3. Kamu Mali Yönetimi	164
3.3.4. Yolsuzlukla Mücadele ve Etik Yönetim.....	167
3.3.5. Yerel Yönetimler	170
3.3.6. Yönetişim ve Bölgesel Kalkınma	172
3.3.7. Ombudsmanlık Kurumu	173
3.4. GENEL DEĞERLENDİRME.....	174
SONUÇ.....	179
KAYNAKÇA	188

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Polonya Mülki Yönetim ve Yerel Yönetim Birimleri.....	105
Tablo 2. AB Bölgesel Rekabet Edebilirlik Endeksi	147
Tablo 3. AB'ne Uyum Sürecinde Türkiye ve Polonya'da Yürütülen Reform Çalışmaları	149
Tablo 4. AB Katılım Sürecindeki Aşamalar Bağlamında Türkiye ve Polonya'nın Karşılaştırılması.....	171
Tablo 5. AB'ne Uyum Sürecinde Türkiye ve Polonya'da Yürütülen Reform Uygulamaların Karşılaştırılması.....	174

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Türkiye’de Kalkınma Ajansları (NUTS-2: 26 adet).....	95
Şekil 2. Polonya NUTS1 Haritası	140
Şekil 3. Polonya NUTS2 Haritası	140



GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1. İnternet Kullanımı: Kamu Otoriteleri İle Etkileşim Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması.....	76
Grafik 2. İnternet Kullanımı: Kamu Makamlarının Web Sitelerinden Bilgi Edinilmesi Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması	77
Grafik 3. İnternet Kullanımı: Resmi Formları İndirme Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması.....	78
Grafik 4. İnternet Kullanımı: Kamu Otoriteleri İle Etkileşim Açısından Polonya-AB Karşılaştırması.....	129
Grafik 5. İnternet Kullanımı; Kamu Makamlarının Web Sitelerinden Bilgi Edinilmesi Açısından Polonya-AB Karşılaştırması	130
Grafik 6. İnternet Kullanımı: Resmi Formları İndirme Açısından Polonya –AB Karşılaştırması.....	131
Grafik 7. İnternet Kullanımı: Kamu Otoriteleri İle Etkileşim Açısından Türkiye-Polonya-AB Karşılaştırması.....	161
Grafik 8. İnternet Kullanımı: Kamu Makamlarının Web Sitelerinden Bilgi Edinilmesi Açısından Türkiye-Polonya-AB Karşılaştırması.....	162
Grafik 9. İnternet kullanımı: Resmi Formları İndirme Açısından Türkiye-Polonya-AB Karşılaştırması.....	163

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABGS:	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AEK:	Avrupa Entegrasyon Komitesi
AET:	Avrupa Ekonomi Topluluğu
AKÇT:	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AT:	Avrupa Topluluğu
AYA:	Avrupa Yönetmel Alanı
AYÖŞ:	Avrupa Yerel Özerklik Şartı
BEDK:	Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu
BEPER:	Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi
BM:	Birleşmiş Milletler
CEPiK:	Araçlar ve Sürücüler İçin Merkezi Kayıt Sistemi
CMEA:	Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi
COSO:	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
Der.:	Derleyen
DMK:	Devlet Memurları Kanunu
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DTM:	Dış Ticaret Müsteşarlığı
EC:	European Commission
Ed.:	Editör
EDP:	Elektronik Veri İşleme (Electronic Data Processing)
EKAP:	Elektronik Kamu Alımları Platformu
E-PUAP:	Kamu İdaresi Hizmetleri Elektronik Platformu (Electronic Platform of Public Administration Services)
EUROSTAT:	Avrupa İstatistik Ofisi
EURATOM:	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
GKY:	Geleneksel Kamu Yönetimi
GRECO:	Rüşvete Karşı Olan Devletler Grubu

GUS:	Polonya İstatistik Ofisi
Haz.:	Hazırlayan
IBP:	Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership)
İBBS-NUTS:	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması (Nomenclatures des Unites Territoriales Statistiques)
JRC:	Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi (The Joint Research Centre of the European Commission)
KAYA:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYSİS:	Elektronik Kamu Yönetimi Bilgi Sistemi
KDK:	Kamu Denetçiliği Kurumu
KİMK:	Kamu İç Mali Kontrol Sistemi
KYTKT:	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MEHTAP:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERNİS:	Merkezi Nüfus İdare Sistemi
MHRS:	Merkezi Hekim Randevu Sistemi
MİAPER:	Mülki İdare Amirleri Performansı
MUB:	Merkezi Uyumlaştırma Birimi
NATO:	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NPS:	Ulusal Geniş Bant Planı (National Broadband Plan)
OECD:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PARD:	Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı (Polish Agency for Regional Development)
PASOK:	Panhelenik Sosyalist Hareket
PER-NET:	Kamu Personeli Bilgi Sistemi
PESEL2:	Evensel Elektronik Nüfus Kayıt Sistemi
PHARE:	Polonya ve Macaristan Ekonomilerini Yapılandırmak İçin Yardım (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)
POLNET:	Polis Bilgisayar Ağı Projesi
POPC:	Dijital Polonya Operasyonel Programı
PRI:	Kurumsal Gelişim Programı
PZIP:	Ulusal Entegre Bilişim Programı
SIGMA:	Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek (Support for Improvement in Governance and Management)

SSCB:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TAIEX:	Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi (Technical Assistance Information Exchange)
TBB:	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV:	Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı
TODAİE:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUIK:	Türkiye İstatistik Kurumu
t.y.:	Tarih yok
TYEC II:	Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi Projesi
UYAP :	Ulusal Yargı Ağı Projesi
YKI :	Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Bu bölümde araştırmanın konusu ve temel varsayımı, amaç ve önemi, kullanılan yöntem ve sunum planına ilişkin bilgi verilmektedir.

Araştırmanın Konusu

Sosyal, ekonomik ve siyasi nitelikteki kimi faktörlerin etkisiyle farklı kimliklere sahip olan ülkeler ulusüstü bir örgüt olan AB'nin bir parçası olmak istemektedir. Ancak; idari, siyasi ve ekonomik kapasitelerinde belirli bir standardı yakalayan ülkeler Birliğe dahil olmaktadır. Kozmopolit bir yapıya sahip olan AB; gümrük birliği, ulaşım, tarım, kamu yönetimi alanlarında aday ve üye ülkelere uymaları gereken direktifleri vermektedir. Avrupalılaşıma olarak adlandırılan ve AB tarafından geliştirilen ve geniş bir alana yayılan politika alanlarındaki yakınsamanın kamu yönetimi alanındaki izdüşümü müktesebata uyumdur. AB'nin politikalarını uygulayabilecek bir idari kapasitenin inşası, kamu yönetiminde Avrupalılaşımanın konusunu oluşturmaktadır. AB, verdiği direktifler doğrultusunda bazı kurumların kurulmasını zorunlu kılmakla beraber, bu kurumların nasıl örgütleneceği aday ülkelerin inisiyatifine bırakılmaktadır. Bu kapsamda ülkelerin kamu yönetimi alanında gerçekleştirmiş oldukları yeniden yapılandırma çalışmaları AB Komisyonu tarafından her üye ve aday ülke için özel olarak yayınlanan belgelerle değerlendirilmektedir. Bu belgelerde AB; ülkelerin kamu yönetimi sistemlerindeki aksaklıklara vurgu yaparak pro-aktif bakış açısının hâkim olduğu, katılımın büyük oranda gerçekleştiği, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın ön planda olduğu bir kamu yönetim modeli önermektedir.

AB, gerek demokrasinin yaygınlaşmasını sağlamak, gerekse idari kapasiteyi güçlendirmek maksadıyla Avrupalılaşıma ekseninde ortak bir kamu yönetiminin oluşturulması yönünde çalışmalar yürütmektedir. AB ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'nün ortak bir çalışması olan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) Programı tarafından 1999 yılında yayınlanan Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri adlı belge, ortak bir kamu yönetimi alanının oluşturulmasında önemli bir

referanstır. Her ne kadar, aday ve üye ülkeler farklı kamu yönetimi geleneğine sahip olsalar da, bu düzenlemede yer alan katılımcılık, hesap verilebilirlik gibi kamu yönetimi ilkeleri ile AB rehberliğinde bir yönetsel alan oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Yukarıdaki bağlamda ele alınan ve “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Polonya Örneği” başlıklı bu çalışmada; 1987 yılındaki tam üyelik başvurusu sonucunda 1999 yılında AB aday ülkesi ilan edilen Türkiye ile Doğu Bloku’nun dağılması ile bağımsız bir ülke olarak AB ile üyelik sürecine giren ve 2004 yılında AB üyesi bir ülke olan Polonya’nın AB’ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanında yapmış oldukları reformlar incelenmektedir.

Polonya’nın, eski Demir Perde ülkelerine Birliğin giriş kapısını aralayan Kopenhag Kriterlerini karşıladığının tespit edilmesinin ardından Polonya’da idari alanda Avrupalılaşmayı sağlayacak yeniden yapılandırma çalışmaları başlatılmıştır. Bu süreçte ilk olarak Polonya kamu yönetimi sistemi üzerindeki sosyalist rejimin izleri silinmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda yönünü Batı’ya dönen Polonya’da, demokratik yönetim anlayışının içselleştirilmesi ve merkeziyetçi yönetim geleneğinin azaltılması adına yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması, kamu personeli istihdamında etik dışı uygulamaların (ideolojik faktörün ön planda olması) önüne geçebilmek için yeni kanunların yapılması gibi yeniden yapılandırma çalışmaları hayata geçirilmiştir. Sosyalizmin kalıntılarını barındıran Polonya için kamu yönetiminde reform süreci kademeli bir şekilde ilerlemiştir. Daha sonraki zaman diliminde ise AB’ye uyum sürecinde oluşturulan yapıların, mevzuatların ve bu kapsamda hayata geçirilen uygulamaların revize edilmesine yönelik çalışmalar yürütülmüş ve yürütülmeye devam edilmektedir.

Türkiye ise, Polonya’dan 28 yıl önce Ortaklık Antlaşmasını imzalamasına rağmen günümüzde AB ile sürüncemede kalan bir ilişki yürütmektedir. Türkiye’de Ankara Antlaşması’yla başlayıp günümüze kadar devam eden AB’ye üyelik sürecinde, yürütülen idari reformlarla birlikte, Türk kamu yönetimi merkeziyetçi, aşırı bürokratik, girdi odaklı bir anlayıştan arındırılmaya çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle, Avrupalılaşma ekseninde Türkiye’de yerelleşmeye, hesap verilebilir-şeffaf ve performans esaslı bir yönetim anlayışı oluşturmaya, yönetişimi esas alan ve kamu yönetiminde bilgi iletişim teknolojilerinden daha fazla faydalanan bir idari yapı oluşturmaya çalışılmaktadır. Dolayısıyla, AB ile olan ilişkilerde, her ne kadar bazı alanlarda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da uyum sorunları yaşansa da,

ilerleme raporlarında belirtildiği üzere Türkiye’de kamu yönetimi reformu alanında kısmen de olsa bir ilerleme kaydedilmiştir.

Hem Türkiye’de, hem de Polonya’da, 2000’li yıllarda yapılan reformların asli yönlendiricisi AB’dir. Polonya’da bunun dışında, siyasi sistemdeki değişim, kamu yönetimindeki değişimin önemli bir dinamiği durumundadır. Türkiye’de ise Adalet ve Kalkınma Partisi’nin iktidara gelmesi ve iktidarının ilk döneminde, özellikle 3 Ekim 2005 tarihinde müktesebat ile ilgili sürecin başlatılmasını garanti altına almak için kamu yönetimi reformlarına ve uyum reformlarına önem vermesi önemlidir.

Dolayısıyla, her iki ülkede de kamu yönetiminin Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY)’nden Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)’ne evrilmesi kendiliğinden değil, AB etkisiyle ve bunu kolaylaştıracak siyasi değişimle mümkün olmuştur. Polonya’da siyasal sistemde yaşanan değişim ile AB’nin kamu yönetimi alanında Avrupalılaşmaya gitmesi ve kamu yönetimi alanındaki hâkim paradigmanın GKY’den YKİ’ye evrilmesi eşzamanlı gerçekleşmiş ve bunların tamamı hem reformların içeriğini hem de hızını önemli oranda etkilemiştir.

Nitekim kamu yönetimi reformu ve Avrupa entegrasyonu arasındaki bağlantı, AB’nin son genişlemesi bağlamında sıklıkla vurgulanmıştır. Her ne kadar bu bağlantı dolaylı olsa da, kamu yönetimi alanında herhangi bir müktesebatın bulunmadığı göz önüne alındığında, idari kapasite alanındaki müktesebatın gelişmesiyle, önemi ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminde Avrupalılaşma olgusu, devlet geleneğindeki farklılıkları, idari yapıdaki özgünlüğü ve karakteristikleri dikkate almaksızın AB’nin talepleri doğrultusunda birbirine benzer idari yapılar inşa etmektedir. Bu yönüyle, AB, kamu yönetimi alanında yeni bir pratik yaratmaktadır. Aday ve üye ülke ayrımının önemsizleştiği bu süreçte devletlerin yönetsel kültürleri göz ardı edilerek mevzuatçı ve kurumsalcı bir yaklaşımla idari kapasitelerine yoğunlaşmaktadır.

Avrupalılaşma kavramı geçmişte AB aday bir ülkenin AB’ye üye olmasıyla birlikte, AB’nin üyeliğin ilk yıllarındaki etkisi olarak incelenip (Okçu, 2005: 260), üye devletlerin Avrupalılaşması analizinin bir alt alanı olarak kullanılırken, bugün ise, aday ülkelerin üyeliğe giden süreçte uyguladıkları reformlarda AB’nin etkisinin incelenmesi de içerecek şekilde içeriği ve kapsamı genişlemiştir (Sedelmeier, 2011: 5). Dolayısıyla, AB’ye uyum ve Avrupalılaşma, hem üye hem aday ülke için devam eden bir sürecin adıdır. Bu bağlamda, araştırmanın temel sorunsalı, Türkiye ve Polonya’da yürütülen kamu yönetimi reformlarının kamu yönetiminde

Avrupalılaşma bağlamında her iki ülkenin idari yapılarında benzerlik ve farklılıklara yol açıp açmadığını ortaya koymaktır.

Araştırmanın temel varsayımı ise, Avrupalılaşmaya gidilen alanlarda AB direktifleri, “üye ve aday” ülkeler için benzerdir. Buna bağlı olarak AB üyesi Polonya ve AB aday ülkesi Türkiye'nin kamu yönetimi reformları bağlamında karşılaştırma yapılması mümkündür. Nitekim uyum süreci üyelik ile son bulmamakta ya da uyum sürecinin sonucunda adaylık garanti değildir. Bu, iki ucu açık bir süreçtir ve Türkiye'nin müktesebata uyum süreci başlarken de AB, bu ifadelere yer vermiştir (EC, 2005).

Kısacası; araştırmanın konusu AB'ye aday bir ülke olan Türkiye ile AB üyesi Polonya'nın AB'ye yönetsel uyum sağlamak amacıyla uyguladıkları kamu yönetimi reformlarının karşılaştırmalı olarak incelenmesidir. Araştırma kapsamında Türkiye ve Polonya'nın ulusal kamu yönetimi sistemlerindeki sorunlarını çözebilmek adına referans alınan AB düzenlemeleri ve tavsiyeleri ekseninde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları incelenmekte ve karşılaştırmalı bir biçimde analiz edilmektedir.

Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı, AB üyesi olan Polonya ile AB'ye aday ülke olan Türkiye'nin uygulamış oldukları kamu yönetimi reformlarını incelemek ve bu iki ülkenin kamu yönetimi reform çalışmaları arasındaki benzerlik ve farklılıkları saptamaktır.

Araştırmada, Türkiye ve Polonya'nın incelenmesinin nedeni, her iki ülkenin de orta derecede gelişmiş ülke kategorisinde yer alması ve üniter devlet yapısına sahip olmasıdır. Bunun yanı sıra AB'ye üye olan eski Demir Perde ülkelerinde çok hızlı bir reform süreci yaşanmıştır. Eski Demir Perde ülkelerinden biri olan Polonya, kısa bir süre içerisinde Birliğe dahil olurken, Türkiye ise Birlik ile olan ilişkilerine halen aday ülke statüsünde devam etmektedir. Bu bağlamda, bu araştırma ile bir eski Demir Perde ülkesi ve bugün AB üyesi bir ülke olarak Polonya'nın AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanında yapmış olduğu reformlar bağlamında Türkiye'den ileri ya da geri olduğu hususlar tespit edilmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, incelenen ülkelerden biri AB aday ülkesi, diğeri AB üyesi ülke olmakla birlikte, AB'nin Avrupalılaşma ve Avrupa Yönetsel Alan oluşturmaya yönelik ilkelerinin aday ve üye ülkeler için bağlayıcılığı göz önünde bulundurulduğunda bu iki ülkenin karşılaştırılmasının bir sakıncası

bulunmamaktadır. Bu şekilde, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanında yapmış olduğu reformlar bağlamında bir AB üyesinden (Polonya) geri ya da ileri olduğu hususları ortaya koymak mümkün olabilecektir. Bu araştırma ile Türk kamu yönetiminin Polonya'nın üyelik sürecinde yaptığı reformlardan çıkarılabilecek bir ders varsa bunu öğrenmesi ya da AB'nin kamu yönetimi reformları aracılığıyla birbirine benzer idari kapasiteler inşa etme sürecinin zorluk ve faydalarını değerlendirmek mümkün olabilecektir.

Literatürde, ülkelerin kamu yönetimi hakkında daha kapsamlı bir bakış açısı sağlamak ve yönetim düzeylerine göre seçilen karşılaştırmalı yaklaşımları incelemek adına çalışmalar yürütülmektedir. Örneğin; Halásková (2015)'nin "Public Administration in EU Countries: Selected Comparative Approaches" adlı çalışmasında AB ülkelerinde kamu yönetiminin karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesi için birçok model karşımıza çıkmaktadır. Bu modeller; GKY modeli, insan kaynakları sistemine dayalı model, coğrafi perspektife dayalı model, yerel yönetim ve bölgesel örgüt modeli, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırmasına (İBBS) dayanan modeldir. Halásková, çalışmasında yukarıda belirtilen modeller ekseninde AB'ye üye ülkelerin kamu yönetimleri karşılaştırmalı bir biçimde ele almaktadır. Yazara göre, modernleşmenin yönlerini inceleyen reform eğilimleri, AB ülkelerinde kamu yönetimini ve idarenin performansını büyük ölçüde etkilemektedir. Sonuç olarak bu modeller kapsamında AB ülkelerinin kamu yönetiminde bir dizi ortak özellik izlenebilmektedir.

Karşılaştırmalı kamu yönetimi alanında yürütülen diğer bir çalışma ise Demiral (2009)'ın "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan Deneyimleri Işığında Avrupalılaştırma Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Etkisi" başlıklı doktora tezidir. Demiral'ın bu çalışmasında Avrupalılaştırma süreci ile birlikte başlıkta belirtilen ülkeler kapsamında Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi tespit edilmektedir. Çalışma ikincil verilere dayalı nitel bir araştırmadır.

Polonya kamu yönetimini karşılaştırmalı analiz yöntemiyle inceleyen Biglieri ve Kobylińska (2015)'nin "Public Sector Innovativeness in Poland and in Spain Comparative Analysis" başlıklı makalesinde ise Polonya ve İspanya yönetiminin kamu yönetiminde inovasyon (yenilikçilik) faaliyetleri karşılaştırılmaktadır. Bu çalışma, AB'nin kamu yönetiminde inovasyona dair raporları ile ulusal ve yabancı kaynakların analiz edildiği nitel bir araştırmadır.

Bunun yanı sıra Uğur ve Doğan'ın (2017), "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Polonya Kamu Yönetimi: Avrupalılaştırmanın Etkisi" adlı makalesi, Zybała'nın (2017), "Public Administration Reforms in Poland" adlı makalesi Polonya'nın kamu yönetimi reformlarını inceleyen diğer çalışmalardır. Bu çalışmalarda da ikincil verilere dayalı nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır.

AB'ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminde reformu inceleyen çalışmalar arasında ise Aytuğ (2016), Doğanöz (2006), Alpsoykan (2006) ve Kutlu (2010) tarafından yapılan çalışmalar sayılabilir. Bu çalışmalarda da, AB'ye uyum sürecinde farklı ülkelerin kamu yönetimi reform çalışmaları ile Türk kamu yönetimi reform çalışmaları karşılaştırmalı bir şekilde incelenmiştir.

Bu bağlamda, bu konu literatürde hala popüler önemini korumaktadır. Çünkü gerek kamu yönetimi reformu ulusal ve uluslararası gelişmelere koşut olarak güncelliğini korumaktadır; gerekse AB, sürekli kendini yenileyen ve uluslararası (supranational) bir örgüt olarak üye ülkeleri ve aday ülkeleri bu yenilikleri uygulamayı zorunlu kılan (koşulsallık ve politika transferi) yapısı nedeniyle bu konuyu güncel tutmaya devam etmektedir.

Ancak, literatürde AB uyum sürecinde Türkiye'de ve Polonya'da etik yönetim, kamu personel yönetimi, kamu mali yönetimi, yerel yönetimler, ombudsmanlık kurumu, bölgesel kalkınma gibi kamu yönetimi alanlarında gerçekleştirilen reformları içinde barındıran detaylı ve geniş perspektiften karşılaştırmalı bir şekilde analizin yapıldığı araştırma bulunmamaktadır. Bu yönüyle, bu araştırma, bu alanların tamamını içermesi bakımından alana ve literatüre katkı sağlamaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırma, sosyal bilimler alanında ve nitel nitelikte bir araştırmadır. Araştırma, kamu yönetimi disiplininin bir alt çalışma alanı olan karşılaştırmalı kamu yönetimi alanına dahildir. Karşılaştırmalı bir çalışmada, araştırma tasarımı çok sayıdaki ülkenin ya da iki ülkenin kamu yönetiminin karşılaştırılması şeklinde olabileceği gibi, tek bir ülkenin kamu yönetiminin tarihsel ve hukuksal zeminde karşılaştırılması şeklinde de olabilir. Bu inceleme sonucunda genellemelere gidilmemektedir. Karşılaştırmada amaç, benzerlik ya da farklılıkları ortaya koymak olabileceği gibi, idari kapasitelerindeki güçlü ve zayıf yanları ortaya koymak da olabilir.

Bu araştırmada, Türkiye ve Polonya'nın kamu yönetimi reformlarının Avrupalılaşma bağlamında karşılaştırması yapılmaktadır. Analizin temel aracı karşılaştırmadır. Türkiye ve Polonya'nın kamu yönetimi reformları arasındaki benzerlikler ve farklılıklar birincil ve ikincil kaynaklar üzerinden karşılaştırılarak analiz edilmektedir. Araştırmanın birincil kaynakları, AB müktesebatı, AB İlerleme Raporları, uluslararası kuruluşların yayınladığı endeksler ve her iki ülkeye ait mevzuatlardan oluşmaktadır. Araştırmanın ikincil kaynakları ise, veri tabanlarından ulaşılan makaleler, yayınlanmış kitaplar ve kongre ve sempozyumlarda sunulan bildiri metinlerinden oluşmaktadır. İcincil kaynakların bir bölümü ise Yüksek ğretim Kurumu (YK)'nun Tez Merkezi'nden ulaşılan yayınlanmamış yüksek lisans ve doktora tezleridir. Araştırmada internet kaynaklarından da yararlanılmıştır.

Literatür taraması sonucunda elde edilen veriler, araştırmanın amacı ve temel sorunsalı doğrultusunda sınıflandırılarak analiz edilmiştir. Araştırma kapsamında iki ülkenin AB ile ilişkilerinin tarihsel süreci hakkında bilgi verildikten sonra kamu yönetimi alanında yaptıkları reformları karşılaştırmalı bir çerçevede incelenerek araştırmanın amacı ve sorunsalı dikkate alınarak elde edilen bulgular açıklanmıştır. Her iki ülkenin reform başarılarının değerlendirilmesinde AB tarafından yayınlanan raporlar, Eurostat verileri, uluslararası kuruluşların yayınladığı endekslerden elde edilen veriler referans alınmıştır.

Araştırmanın Yapısı ve Sunumu

Bu araştırma, Giriş ve Sonuç bölümleri hariç olmak üzere, üç ana bölümden oluşmaktadır.

Araştırmanın Giriş bölümünde, araştırmanın konusu ve temel varsayımı, amaç ve önemi, kullanılan yöntem ve sunum planına ilişkin bilgi verilmektedir.

Araştırmanın "Kamu Yönetimi Reformu, Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi Alanına Yönelik Düzenlemeleri" başlıklı birinci bölümü, kamu yönetimi reformu, AB ve AB'nin kamu yönetimi alanına yönelik düzenlemelerini içeren üç alt bölümden oluşmaktadır. Bu bölüm kapsamında, reform ve kamu yönetimi reformu, kamu yönetimi reformunun özellikleri, nedenleri, yöntemleri ve yaklaşımları, AB'nin kurumları, tarihsel süreci, AB kapsamında neo-liberalizm ve yönetsel uyum, AB'nin kamu yönetimine ilişkin düzenlemeleri, bütünleşme politikası, Avrupalılaşma süreci ve ortak yönetsel alan ekseninde kabul edilen kamu yönetimi ilkeleri hakkında bilgi verilmektedir.

Araştırmanın “Avrupa Birliği Bağlamında Türkiye’de ve Polonya’da Kamu Yönetimi Reformu” başlıklı ikinci bölümü ise, AB’ye uyum sürecinde Türkiye’nin ve Polonya’nın kamu yönetimi reformlarının incelendiği iki alt bölümden oluşmaktadır. Bölüm kapsamında, Türkiye ve Polonya’nın kamu mali yönetimi, yolsuzlukla mücadele ve etik yönetim, e-devlet, kamu personel rejimi, yerel yönetimler, bölgesel kalkınma ajansları, ombudsmanlık kurumları olmak üzere kamu yönetimi reform alanları incelenmektedir. Bu çerçevede her iki ülkenin de AB ile olan ilişkilerinin kronolojisi, ulusal kamu yönetimi sistemleri, kamu yönetimi reform alanları, reform ilkeleri ve bu kapsamda elde edilen reform başarıları değerlendirilmektedir.

Araştırmanın “Avrupa Birliği Bağlamında Türkiye ve Polonya Kamu Yönetimi Reformlarının Karşılaştırmalı İncelenmesi” başlıklı üçüncü bölümü ise Türkiye ve Polonya’nın adaylık/üyelik süreçlerinin, reform ilkelerinin ve başarılarının karşılaştırmalı olarak incelendiği üç alt bölümden oluşmaktadır.

Sonuç kısmında ise elde edilen sonuçlar değerlendirilmekte ve araştırma dahilinde önerilerde bulunmaktadır.

1. BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMU, AVRUPA BİRLİĞİ VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ALANINA YÖNELİK DÜZENLEMELERİ

1.1.KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Araştırmanın bu kısmında kamu yönetimi reformunun kavramsal çerçevesi oluşturulmakta, kamu yönetimi reformlarının nedenleri, özellikleri, yaklaşımları ve yöntemleri hakkında bilgi verilmektedir.

1.1.1.Kavramsal Çerçeve: Reform ve Kamu Yönetimi Reformu

Geçmişten günümüze çeşitli aktörlerin ya da etkenlerin etkisiyle idari, siyasi, toplumsal ve kültürel olmak üzere birçok alanda değişim süreci yaşanmaktadır. Bu nedenle mevcut sistemin veya yapıların meydana gelen değişikliklere uyum sağlaması gerekmektedir. Bazen uluslararası bazen de ulusal bir çerçevede kabul gören değişim süreci beraberinde reform kavramını karşımıza çıkarmaktadır (Ünal, 2010: 5).

“Yanlış uygulamaların ve eksikliklerin iyileştirilmesini veya kaldırılmasını tanımlamak için yaygın kullanılan bir terim” olarak reform, belli bir zaman ve alan ile sınırlı kalmamaktadır (Bealey, 1999: 282).Demir ve Acar (1992: 305’den aktaran Ünal, 2010: 5)ise reformu; “bir sistem, kurum veya yapının zor ve tehdit edici yöntemlere başvurmadan, uzlaşmacı usullerle değiştirilip daha iyi, daha arzulanır bir şekle büründürülmesi eylemi” olarak tanımlamaktadır.

Dinamik bir mekanizmaya sahip olan kamu yönetimi, toplumsal, ekonomik ve siyasal hayatla etkileşim halindedir. Dolayısıyla ülkelerin kamu yönetimi sistemleri bu alanlarda meydana gelen gelişmelerden dolayı veya doğrudan bir şekilde etkilenebilmektedir. Gelişmiş veya gelişmekte olan birçok ülkenin ekonomik, siyasal, kurumsal, sosyo-kültürel ve idari mekanizmalarının yeniden yapılandırılmasında bu ilerlemeler etkili olmaktadır. Diğer bir ifadeyle bazı durumlarda kamu reformu çalışmaları ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre şekil alabilmektedir. Örneğin, gelişmekte olan ülkeler; geleneksel kamu yönetimi

paradigması içerisinde yer alan yapısal ve örgütsel reformlara sonuç olarak daha etkili hiyerarşik ve meritokratik bir modelle odaklanma eğilimindedir. Bu ülkelerde karşımıza çıkan kamu yönetimi reformu yaklaşımları; örgütler arası ilişkilere ve vatandaş katılımına odaklanarak önceki kamu yönetimi modellerinin sorunlarına faydalı bir düzenleme sunarken aynı zamanda büyük oranda OECD ve AB deneyimini temel almaktadır. Reformların oluşum sürecinde gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanılmaktadır. Bu kapsamda vatandaşları kamu sektörü reform çabalarının merkezine yerleştirmek ve kamu sektörünün etik kültürüne odaklanmak reformların tasarımı ve sürdürülebilirliği açısından önemli etkilere sahiptir (Robinson, 2015: 4).

Post modern bir değerler dizisi değişimi olarak nitelendirilen kamu yönetiminde reform anlayışı geçmişten günümüze “*reorganizasyon*”, “*yeniden yapılandırma*”, “*idari reform*” gibi kavramlarla karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi reformunu; sadece basit bir reform süreci ya da yönetsel alanda gerçekleştirilen kısmi dönüşüm olarak tasvir etmek yerine tablonun geneline bakarak bir bütün olarak tanımlanmalıdır. Kamu yönetimi reformu; “devletin yapısı, faaliyet alanı, toplum, birey ve piyasa ile ilişkileri, hizmet yöntemleri, çalışanların rolleri ve statüleri, kısacası kamu yönetiminin en geniş çevresiyle ilişkilerinde kapsamlı ve radikal bir yapılanma sürecini” anlatmaktadır (Caner, 2009: 87).

Kamu yönetimi reformlarını küresel bir değişim dalgasının parçası olarak gören Wise (2002: 555)’a göre; tüm örgütsel değişim ekonomi ve piyasa temelli prensiplere dayanan bir reform paradigması etrafında tanımlanmaktadır. Bunun nedeni ise rekabet, kurumlar arasındaki dengeyi sağlamanın ve aynı zamanda modern ve geleceğe yönelik idari reformların şekil almasının anahtarıdır.

Tutum (2003: 443’den aktaran Işık, 2006: 4)’a göre ise yeniden yapılandırma, “bürokrasinin siyasal sistemle karşılıklı ilişkileri, devletin istihdam ve ücret politikası, kamu kaynaklarının kurumlar arasında bölüşümü, kamu görevlilerinin statüleri, iş görme yöntemleri, davranış ve alışkanlıkları ve sistemi işleten ve yürüten faktörlerde köklü düzenlemeleri öngörmektedir. Kısaca yeniden yapılanma, siyasal ve yönetsel kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin kapsamlı düzenlemelerdir.”

Sürgit (1972: 9’dan aktaran Ünal, 2010: 11); kamu yönetimi reformunu “genel olarak, idari yapıda gerçekleştirilen esaslı ve kapsamlı yeniden düzenleme faaliyetlerinden, metotlara ilişkin olarak gerçekleştirilen küçük çaplı ve tali nitelikli

değişiklik ve gelişmeleri kapsayacak düzenlemelere kadar tüm düzenlemeler” şeklinde tanımlamaktadır.

Demir (2014: 13) ise idari reform kavramını; “kamuda etkinlik ve verimliliği yakalamak için, kamu yönetiminin var olan sorunlara çözüm bulmakta yetersiz kalması, değişen ve küreselleşen dünyadaki gelişmeleri yakından takip etmesi ve bu yönde yapacağı reform hareketleri” olarak tanımlamaktadır.

Bu tanımlamalardan yola çıkarak, kamu yönetiminde reform kavramını şu şekilde tanımlamak mümkündür; çağın gereklerine ayak uydurabilmek ve bu eksende organizasyonel yapıları dönüştürmek, sunulan hizmetlerin verimliliğini artırmak, kamu yönetimi alanındaki aşırı bürokrasi, yolsuzluk gibi sorunları mümkün olduğunca en aza indirebilmek adına gerçekleştirilen bütün düzenlemelerdir.

1.1.2. Kamu Yönetimi Reformunun Nedenleri

Yönetim yapısındaki bazı ihtiyaçlar veya aksaklıklar doğrultusunda kurumun kendini yetersiz görmesi, kurumların sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmelere uyum sağlama girişimleri kamu yönetiminde reform ihtiyacını doğurmaktadır. Gerçekleştirilen akademik çalışmalar da göz önünde bulundurulduğunda kamu yönetiminde reformu gerekli kılan faktörleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

1) Uluslararası Etkenler: OECD, Dünya Ticaret Örgütü gibi birçok kuruluş, ülkelerin kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir rol oynamıştır. Bu kuruluşlar yayınladıkları raporlarla belirli ilkeler doğrultusunda ortak bir yönetsel reform modeli tasvir etmektedirler. Örneğin; OECD tarafından yayınlanan raporlar üye ülkelerdeki reformların nasıl hayata geçirileceği konusunda bürokrat ve politikacılara rehberlik etmektedir (Işık, 2006: 11).

2) Küreselleşme Süreci: Kamu yönetimi alanında reformu gerekli kılan diğer bir unsur ise küreselleşme sürecidir. Bu süreç ile birlikte sermaye, teknoloji, bilgi akışı gibi pek çok unsur hızlı bir biçimde devletlerin sınırları içerisinde kendine rol bürünmüştür (Işık, 2006: 10). Dolayısıyla bu unsurlar çerçevesinde toplumun beklentilerini karşılamak, problemlerine kısa sürede etkin bir şekilde çözüm bulmak adına ülkelerde yönetimin yeniden yapılandırılması yoluna gidilmiştir.

3) Beklentilerin Artması: İnsanların sahip olmak istedikleri sınırsız ihtiyaçlar, kıt olan kaynaklarla karşılanmaya çalışılmaktadır. İktisadın bu temel ilkesi doğrultusunda devletin sınırlı kaynaklar aracılığıyla vatandaşın gün geçtikçe artan kamu hizmeti beklentisi karşılamasında güçlük çekmesi kamu yönetimi alanında

reform çalışmasını gerekli kılmıştır (Ünal, 2010: 17). Hizmetlerin niteliğine ilişkin (kalite gibi) artan beklentiyi de bu kapsamda değerlendirmek gerekir.

4) Geleneksel Kamu Yönetimi Sisteminde Karşılaşılan Problemler:

Kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılamaması, aşırı bürokratik yapı, karar alma sürecinde çalışanların ya da yöneticilerin inisiyatif kullanmamaları, yöneticilerin mevcut kemikleşmiş düzen doğrultusunda hareket edip risk almaktan kaçınması kurumlarda karşılaşılan önemli sorunlardandır. Bu özellikleri taşıyan tekdüze bir yönetim anlayışı yerine aktif olarak inisiyatifin kullanıldığı, risk almaktan kaçınılmadığı, mevcut düzeni tekrar etmek yerine yenilikçi bir sistem kurulması isteği reform çalışmalarını hızlandırmıştır. Kurumlarda hizmetlerin hızlı ve verimli sunulmasını engelleyen kırtasiyecilik, personelin yeterli donanıma sahip olmaması gibi sorunları en aza indirme ihtiyacı da kamu yönetimi alanında reformu gerekli kılan parametrelerden birisi haline gelmiştir.

5) Etik Dışı Davranışlar: Kurumlarda yolsuzluk, rüşvet, adam kayırmacılık, mikro milliyetçilik, partizanlık gibi etik dışı davranışları en aza indirmek isteği beraberinde kamu yönetiminde reform çalışmalarının başlatılmasında etkili olmuştur. Kamu yönetiminde etik kültürünün yaygınlaştırılması adına birçok reform gerçekleştirilmiştir. Örneğin; Türkiye, Polonya gibi birçok ülkede kamu çalışanları için etik kodların oluşturulması gibi.

6) Kurumsal Yapıların Revize Edilmesi İhtiyacı: Yönetimsel mekanizmada değişim ve gelişim denildiğinde sadece benzer kurumlardaki değişimlerin taklit edilmesi, yerel değerlerin veya beşeri faktörün göz ardı edilmesi gibi durumların anlaşılması reform anlayışının dar ve biçimsel bir şekilde algılanmasına neden olmaktadır. Bu durum ise kurumsal sistemin örgütsel yapısının revize edilememesine, değişimin kurumsallaştırılamamasına ve kişisel boyutta kalmasına neden olmaktadır. Bu kısır döngüden kurtulmak adına kamu yönetiminde reform çalışmaları ön plana çıkmaktadır (Yılmaz, 2007).

7) Toplumsal Alanda Yaşanan Değişimler: Ülkelerin sınırları içerisinde toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda çeşitli problemler meydana gelmektedir. Bu alanlardaki problemleri çözebilmek adına üretilen çözümler ve gerçekleştirilen köklü değişiklikler kurumsal mekanizmadaki değişimi gerekli kılmaktadır (Ünal, 2010: 17). Örneğin, doğal afet, göç, savaş, ekonomik kriz, askeri müdahale gibi doğal ya da insan yapımı krizlerin ardından da kamu yönetiminde reform yoluna gidilebilir.

Bunların yanı sıra; devlet, yönetim ve hakim iktisat teorilerindeki değişim, bilgi iletişim teknolojilerinin gelişimi, halkın eğitim seviyesinin yükselmesi ve daha fazla bilinçlenmesi, insan hakları ve demokrasi alanlarındaki gelişmeler ülkelerin kamu yönetimlerini de daha fazla açık, şeffaf ve katılımcı olmaları hususunda değişime zorlamaktadır.

Kısacası, geleneksel kamu yönetimi anlayışının değiştirilmek istenilmesi, uluslararası alanda rekabetin gün geçtikçe artması, kurumların değişen teknolojik koşullara uyum sağlayamaması ve kurumlar bünyesinde bütçe açıklarının gün geçtikçe artması, ülkelerde enflasyonun yükselmesi, daha şeffaf bir yönetim anlayışının gündeme gelmesi gibi talepler kamu reformlarını gerekli kılmaktadır (Haktankaçmaz, 2009: 13).

1.1.3. Kamu Yönetimi Reformunun Özellikleri

Bitmeyen senfoni olarak nitelendirilen kamu yönetimi reformlarının özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Tatar, 2006: 10; Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 155):

✓ Kamu yönetiminde reform, idarenin modernleştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu sayede çevresel faktörlerle etkileşim halinde bulunan idari yapı değişen koşullara uyum sağlayabilmektedir.

✓ Kamu yönetimi reform çalışmaları geniş bir alanı kapsamaktadır. Yönetimsel alanda gerçekleştirilen reformlar sosyoloji, hukuk gibi diğer alanlardaki reformları etkileyebilir ya da bu alanlardaki reformlardan etkilenebilir.

✓ Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar uzun bir dönemi kapsayan işlemlerdir. Planlanan reform çalışmalarında başarıyı elde etmek ve reformun sürdürülebilirliğini sağlamak adına uzun bir süreç gerekebilir. Örneğin; deneysel reform yöntemlerinde başarılı sonuçlar elde etmek adına ilk önce pilot bölge belirlenir, verim alındığı takdirde reformlar diğer bölgelerde uygulanmaya başlanır.

✓ Kamu yönetiminde reform hareketi denildiği zaman sadece mevzuat alanında yapılan değişiklikler anlaşılmalıdır. Mevzuat alanında yapılan düzenlemeler ile hayata geçirilen uygulamalar bir bütünü oluşturmaktadır. Kamu yönetimi alanında reformların uygulamaya geçirilebilmesi adına yasal mevzuatlar araç olarak görülebilir.

✓ Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında yöneticilere önemli rol düşmektedir.

✓ Kamu yönetiminde gerekli görülen alanda gerçekleştirilen reform hareketi, amaç olarak görülmemelidir. Reform çalışmaları; kurumsal yapıda gerçekleştirilmek istenen değişimi sağlamak adına sadece birer araçtır.

✓ Sistemde köktenci bir değişimi öngören kamu yönetimi reformunda yönetim mekanizmasının daha verimli ve etkin bir kimliğe büründürülmesi amaçlanmaktadır.

✓ Kamu yönetiminde reform süreci toplumsal değişimin bir sonucudur. Değişen ekonomik, siyasal, teknolojik ve kültürel koşullarla birlikte kurumların yeniden yapılandırılması yoluna gidilmektedir.

1.1.4. Kamu Yönetimi Reformu Yaklaşımları

Uluslararası veya ulusal düzeydeki belgelerde kamu yönetimi reformu kavramına ilişkin farklı tanımlar bulunmaktadır. Kamu yönetimi reformunun farklı şekillerde tanımlanması beraberinde farklı reform yaklaşımlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin; B. Guy Peters kamu yönetimi reform yaklaşımlarını aşağıdan-yukarıya (down-top), yukarıdan- aşağıya (top-down) ve kurumsal yaklaşım olmak üzere üç gruba ayırmaktadır (Easterly, 2008: 95). Bu yaklaşım türleri hakkında aşağıda ayrıntılı bir şekilde bilgi verilmektedir.

1.1.4.1. Çevreci Yaklaşım (Aşağıdan-Yukarıya Yaklaşım)

Ülkelerin siyasal, idari, toplumsal mekanizmaları konjonktürel olarak meydana gelen çevresel faktörlerle etkileşim içerisindedir. Mevcut değişimleri içselleştirmek, bu doğrultuda oluşabilecek sorunları mümkün olduğunca azaltabilmek adına kurumlarda düzenlemeler yapılmaktadır. Örneğin; küresel çapta meydana gelen ekonomik krizlerin en az hasarla atlatılabilmesi için kurumlarda reform çalışmaları yürütülmesi gibi.

Aşağıdan- yukarıya yaklaşım diğer adıyla çevreci yaklaşım; değişen çevresel koşulları dikkate alarak hükümetlerin ve idari mekanizmaların özelliklerinin değiştiğini savunmaktadır. Ekonomik, siyasal, sosyo-kültürel alanlarda görülen değişiklikleri takip eden ve bu değişiklikleri göz önünde bulundurarak kendini revize eden kurumlar başarılı olabilmektedir. Yaklaşımına göre; kurumsal yapıların ayakta durabilmesi ve varlığını devam ettirebilmesi için çevresel koşullara uyum sağlamak zorundadır. Kurumsal açıdan saptanan amaçlar ve hedefler, çevresel koşullar etrafında şekillenmektedir (Temizel, 2010: 122).E. Burke'nin düşünceleri etrafında

kimliğe bürünen aşağıdan-yukarıya yaklaşımına göre; kurumlarda geçerli olan kurallar; toplumsal normlar, gelenekler, inançlar ve bir toplumdaki bireylerin değerlerinin etkileşimi ile kendiliğinden oluşmaktadır (Easterly, 2008: 95).Kurumlarda gerçekleştirilen reformlar, mevcut kaynaklar ve çevresel etmenlerin örgüte yüklediği talepler ekseninde şekil almaktadır. Bu değişim döngüsü içerisinde bireylerin kararlarından ziyade, çevresel faktörler ön plana çıkmaktadır (Memişoğlu, 2006: 27).

1.1.4.2. İradeci Yaklaşım (Yukarıdan- Aşağıya Yaklaşım)

Aydınlanma düşünürleri olan Rousseau ve Condorcet'in düşüncelerini referans alan yukarıdan-aşağıya yaklaşımına göre; kurumlarda geçerli olan kuralların oluşmasında siyasi liderler ön plana çıkmaktadır (Easterly, 2008: 95). Yukarıdan-aşağıya diğer adıyla iradeci yaklaşıma göre; kamu yönetimi alanındaki reformlar elitler, güç odakları gibi belli aktörler tarafından belirlenmekte ve uygulanmaktadır. Siyasal otoriteler; kurumsal yapılarıdaki sorunları tespit ederek; bu sorunların iyileştirilmesi yönünde reform sürecinin gelişimine katkı sağlamaktadır. İradeci yaklaşım; kamu yönetimi alanındaki reform yapım ve uygulama sürecinde elit ya da merkez kesimin odak noktasında olduğunu savunmaktadır (Temizel, 2010: 121). Diğer bir deyişle; bir veya daha fazla kişi tarafından desteklenen bir amaç, kamusal alandaki reform hareketinin dinamiğini oluşturmaktadır (Aslanov, 2007: 23).

1.1.4.3.Karma Yaklaşım (Kurumsal Yaklaşım)

Karma, diğer ifadeyle kurumsal yaklaşım; çevresel ve iradeci yaklaşımın eksik yönlerini tamamlamaktadır. Karma yaklaşım; reform sürecinde yöneticilerin özelliklerinin veya çevresel faktörlerin tek başına etkili olmadığını, her iki faktörün de birbirleriyle etkileşim halinde olduğunu savunmaktadır. Bu etkileşim sürecinde yöneticilerin vermiş oldukları kararlar çevresel etmenlerin, kurumsal değerlerin, organizasyon yapısının etrafında şekillenmektedir (Ünal, 2010: 28).

Bu yaklaşımlar çerçevesinde reform çalışmalarını kolaylaştırmak ve başarılı bir şekilde hayata geçirebilmek adına farklı reform yöntemleri kullanılmaktadır. Bu modellerin ya da yaklaşımların herhangi biri belirli durumlarda uygulanabileceği gibi, hükümetler üçünün bir kombinasyonunu da kullanabilir (Peters, 1994).

1.1.5. Kamu Yönetimi Reformlarında Uygulanan Yöntemler

Kamu yönetimi reformlarında kullanılan yöntemleri Debbascht (1972: 183-185'den aktaran Memişoğlu, 2006: 31); kurumsal, zorlayıcı ve deneysel reform yöntemi olmak üzere üç gruba ayırmaktadır.

1.1.5.1. Kurumsal Reform Yöntemi

Kurumsal reform yönteminin amacı; kamu yönetiminde meydana getirilecek olan reformların devamlılığını sağlamaktır. Dolayısıyla bu sürekliliği sağlamak adına reform çalışmalarından sorumlu bir kurumun oluşturulması sağlanmalıdır. Türkiye'de yürütülen reform çalışmaları kapsamında hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Raporlarında kurumsal reform yönteminin izlerini görmekteyiz (Demir, 2014: 21). Teknolojik, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda değişen dönemsel koşullara göre kurumsal yapıların kendilerini revize etmeleri gerekmektedir. Kurumsal reform yöntemine göre; değişen koşullara uyum sağlayabilmek adına gerçekleştirilen reformlar kurumsal yapıların denetimi altında yürütülmesi gerekmektedir. Yönetimsel yapılarda meydana gelebilecek sorunları tespit eden, iyileştirme çabalarında bulunan, sorunlara uzun vadede çözüm önerileri getirebilen ve daha sonraki süreçte denetimi gerçekleştiren kurumsal yapıların oluşturulması gerekmektedir.

Kurumsal teknik; gerçekleştirilen reformlardan kurum içinden, kurumlar arası ya da kurum üstü bir birimin sorumlu olması gerektiğini savunmaktadır. Yetkili bir birimin olması ve kurumda meydana gelen değişimlerin takip edilme imkânının olması, bu yöntemin avantajları arasındadır. Ancak; kurumsal mekanizmadaki kopukluk, diğer birimlerden bilgi akışının sağlanamaması, diğer birimlerin sorumlu birimini kabul etmede zorluk yaşaması yöntemin dezavantajlarından (Haktankaçmaz, 2009: 15).

1.1.5.2. Zorlayıcı Reform Yöntemi

Zorlayıcı reform yöntemini; "idari mekanizmaya yabancı iç ve dış baskı gruplarının etkisiyle yapılan reform" şeklinde tanımlamak mümkündür (Acar, 2004: 16). Reform çalışmalarının cebir ile değil, meşru kılımarak hayata geçirilmesi gerekmektedir. Ancak bu durum her zaman bu şekilde gerçekleşmeyebilir. Örneğin,

kamu yönetimindeki aksaklıklara kalıcı olarak çözüm getirememesi, sorunlara kısa süreli çözüm önerileri sunulması, baskı sonucu reform yoluna gidilmesinin ardından bu değişimlerin içselleştirilememesi zorlayıcı reform yöntemine getirilen eleştiriler arasındadır (Ünal, 2010: 29). Zorlayıcı reform yöntemi; yeni iş başına gelen hükümetlerde veya otoriter rejimlerde görülmektedir (Altuntaş, 2007: 7).

1.1.5.3. Deneysel Reform Yöntemi

Demir (2014: 21) deneysel reform yöntemini; “ülke çapında yapılması planlanan reformun öncelikle daha dar bir alanda uygulanarak alınacak olumlu sonuç doğrultusunda genel olarak uygulanmasına karar verilmesi yöntemi olarak tanımlamaktadır.

Pilot uygulama aracılığıyla reformların aksayan yönlerinin tespit edilmesi ve oluşabilecek sorunları önlemek adına kısa sürede ve daha az maliyetle tedbirlerin alınması, reform yapılmasından sorumlu olan kişilerin hazırlık yapmasına yönelik zamana sahip olması, deneysel reform yönteminin avantajları arasında yer almaktadır. Ancak pilot bölge uygulaması bazı durumlarda idari ve hukuki açıdan problemler meydana getirebilmektedir. Örneğin; pilot bölge olarak belirlenen yerde uygulanan ve şartlara göre değişen kurallar hukukun genelliğini ortadan kaldırmakta ve değişen mevzuat sebebiyle halkın bu koşulları takip etmesini güçleştirmektedir. Dolayısıyla bu durum bir anlamda vatandaşın hukuki açıdan bilinçlenmesine engel olmaktadır (Ünal, 2010: 30). Bunun yanı sıra yöneticiler tarafından; yapılacak reformun amaçları, projeleri, uygulama aşamalarını kapsayan süreç hakkında genel bir bilgilendirme yapılmadığı takdirde reform çalışmaları demokratik kimliğini kaybetmekte ve tepeden inme (jakobenist) bir rol bürünmektedir

1.1.6. Yönetimde Paradigma Değişimi: Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımından Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımına Geçiş

Geleneksel kamu yönetimi (GKY), klasik Weberci bürokrasi modeli, Fayol, Taylor ve Gulick'in yönetim ilkeleri ve süreçleri, Woodrow Wilson ve Frank J. Goodnow'un çalışmalarında atıfta bulunulan siyaset-idare ayrımı üzerine inşa edilmiş bir paradigmadır (Gökçe ve Turan, 2000: 177). 1929 ekonomik buhranının ve 2. Dünya Savaşı'nın yaşanmasının akabinde bireylerin ve toplumların güven ve istikrar ihtiyacı refah devlet anlayışı ile karşılanmıştır. Keynesyen refah devleti

anlayışı ile bir araya gelen GKY modeli ekseninde, kamu kurumlarında hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapılmakta, sorumluluklar yasalara ve prosedürlere göre şekil almakta ve bürokrasi modeli esas alınmaktadır (Çevikbaş, 2012: 40).1970'lerin Petrol Krizleri ile başlayan ve devletin işleyişinde bütçe açığı, güven açığı, verimlilik açığı gibi kavramlarla ifade edilen yönetim krizi; SSCB'nin çöküşü, küreselleşmenin hız kazanması, bilgi iletişim teknolojilerinin gelişimi ile devlette reform adı verilen ve yönetim paradigmasının değişimine yol açan köklü reformları gündeme getirmiştir. Devlet başarısızlığı kavramı etrafında keynesyen ekonomi politikası ve devletin rolü ve büyüklüğü tartışmaya açılmıştır. Neoliberalizm adı verilen ve Kamu Tercihi, Profesyonel İşletmecilik, Asil-Vekil Teorisi gibi iktisat ve işletmecilik teorilerinden beslenen YKİ, GKY'nin yerini alan yeni dönemin hâkim paradigmasıdır. Daha az devlet, daha çok piyasa söyleminde gelişen piyasa odaklı reformları hayata geçirenler ise Yeni Sağ iktidarlardır. İngiltere'de Margareth Thatcher, ABD'de Ronald Reagan, Türkiye'de Turgut Özal gibi.

YKİ anlayışı ile birlikte kamu kurumlarının ve kamu hizmetlerinin performanslarının 3e analizi (ekonomiklik, etkinlik, etkililik) yoluyla ölçülmesi, GKY anlayışı kapsamındaki yönetsel kalıpların aşılıp kamu işletmeciliği modeline geçilmesi, performans değerlendirmelerini esas alan insan kaynakları yönetimi tekniklerinin kullanılması, üst düzey yöneticiler için memur güvencesinin ortadan kaldırılması ve performansa dayalı sözleşme sistemine geçilmesi, kamu kuruluşlarının yapılarının daha esnek ve adem-i merkeziyetçi hale getirilmesi ve işleyişin daha şeffaf olması amaçlanmaktadır (Karcı, 2008: 47).

Bu paradigmanın teorik çerçevesi incelenildiğinde YKİ kavramının ilk defa İngiliz akademisyen Christopher Hood'un "A Public Management for All Seasons" başlıklı makalesinde kullanıldığı görülmektedir. Hood, YKİ'nin doğuşunu, içinde kamu tercihi ve işlem maliyeti kuramı gibi iktisat kuramlarının bulunduğu "yeni kurumcu iktisat yaklaşımı" ve "işletmecilik (managerialism)" yaklaşımı olmak üzere iki temel kuramsal gerekçeye bağlamaktadır (Akçakaya, 2017).

YKİ çerçevesinde incelenen diğer bir çalışma ise Osborne ve Gaebler'e aittir. Osborne ve Gaebler'in Hükümetin Yeniden Keşfi olarak Türkçe 'ye çevrilen "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" adlı kitapları 1992 yılında yayınlanmıştır. Osborne ve Gaebler'e göre, devlet on temel ilke çerçevesinde tanımlanmıştır. Bunlar; katalizör devlet, sahibinin vatandaş olduğu devlet, rekabetçi devlet, amaçlara yönelen devlet, sonuç odaklı

devlet, müşteri odaklı devlet, girişimci devlet, sezgici devlet, adem-i merkeziyetçi devlet ve piyasa odaklı devlettir (Lamba, 2014: 136).

1.2. AVRUPA BİRLİĞİ

Araştırmanın bu bölümünde AB'nin tarihsel gelişimi, kurumları ve kamu yönetimine ilişkin düzenlemeleri incelenmektedir.

1.2.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi

Başlangıçta siyasi bir birlikten ziyade ekonomik bir işbirliği çerçevesinde kurulan AB, bir uygarlık projesi olarak tasvir edilmektedir. Hem ulus üstü bir yapıya hem de kompleks bir örgüt mekanizmasına sahip olan AB; açıkladığı kriterler çerçevesinde asimetrik bir genişleme süreci göstermiştir. AB'nin 1951'den günümüze kadar olan yolculuğunda AB'nin kurumsal yapısını, yönetsel sürecini, üye ülkeler ve aday ülkeler ile ilgili stratejilerini içeren birçok düzenleme yapılmıştır. Bu bölümde AB'nin derinleşme ve genişleme süreci hakkında genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

1.2.1.1. Avrupa Birliği'nin Kuruluşu ve Derinleşme Süreci

Kömür ve çelik üretimi bakımından önemli olan Ruhr bölgesinin yönetimi konusunda Almanya ve Fransa arasında yaşanan ve İkinci Dünya Savaşı'na yol açan sorunları çözmek ve bu bölgenin yönetimini uluslararası bir kuruma devretmek adına Paris Anlaşması ile 1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. Bu Anlaşmanın geçerlilik süresi 50 yıl olarak kabul edilmiştir. Kurucu üyeleri arasında Altılar olarak bilinen Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg yer almaktadır (Yüksel, 2010: 8).

Bağımsız ve devletler üstü bir mekanizma olan AKÇT ile birlikte bu ülkelerin kömür ve çelik sanayisi ile ilgili karar alma yetkisi bu kuruma devredilmiştir. İlk başkanı Jean Monnet olan AKÇT'de geçen zamanla birlikte Avrupa entegrasyonunun nasıl şekillendirileceği yönünde düşünceler ve tartışmalar yaşanmaya başlamıştır. Bu konu, 1955 yılında Belçika Dışişleri Bakanı Paul Henry Spaak başkanlığındaki Messina Konferansı'nda gündeme gelmiştir. İtalya'da düzenlenen Konferans'ta Avrupa entegrasyonunun nasıl şekillendirileceği, sağlanan işbirliği çizgisinin yalnızca kömür ve çelik sektörü doğrultusunda mı ilerleme göstereceği gibi hususlar tartışılmıştır. Oluşumun başarılı bir şekilde ilerlemesi,

içinde bulunulan Soğuk Savaş ortamı ve savaş sonrasında ekonomik gelişmenin artış göstermesi gibi nedenler Topluluğun yeni bir şekle bürünmesini sağlamıştır (Kalko, 2010: 35).1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile birlikte AKÇT'nin yanı sıra Avrupa Ekonomi Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) olmak üzere iki örgüt daha kurulmuştur. Kısaca; Roma Antlaşmasıyla birlikte AET kapsamında malların, hizmetlerin ve işgücünün serbest olduğu ortak bir pazarın kurulması ve beraberinde siyasi bütünlükle taçlandırılması ve EURATOM ile nükleer kaynakların barışçıl bir şekilde kullanılması ve bu doğrultuda üye ülkelerin araştırma programının koordine edilmesi hedef alınmıştır (<https://www.ab.gov.tr/105.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

AET, EURATOM ve AKÇT'yi Avrupa Toplulukları adı altında tek bir çatıda toplayan Füzyon Antlaşması 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu Antlaşmayla birlikte Toplulukların bütçelerinin birleştirilmesinin yanı sıra üç Topluluğun yürütme ve karar organları Avrupa Toplulukları Komisyonu ve Konseyi adı altında toplanıp tek bir Komisyon ve tek bir Konsey oluşturulmuştur (Erdal, 2005: 13).

Topluluğun gelişim sürecinde gümrük birliğinin sağlanmasıyla ortak pazarın oluşturulmasına yönelik somut bir adım atılmıştır. 1 Temmuz 1968 tarihinde mamul mallarına yönelik üye ülkeler arasında gümrük vergilerinin ve miktar sınırlamalarının ortadan kaldırılması ve üçüncü ülkelere yönelik ortak gümrük tarifelerinin hayata geçirilmesi kararı alınmıştır (Yılmaz, 2005: 18).Petrol krizinin yaşanması sebebiyle Topluluğun başarılı bir politika izleyememesi, ortak tarım politikası kapsamında elde edilen gelirlerin hangi üye ülkeye verileceği gibi nedenlerden dolayı 1970'li yıllar Avrupa bütünleşmesi açısından "Europessimism (Avrupa Olumsuzluğu)" olarak isimlendirilmektedir (Yılmaz, 2005: 20).

1980'li yıllar Topluluğun mevcut sorunları aşmak ve politika anlayışını revize etmek adına reform çalışmalarını gerçekleştirdiği dönemlerdir. Roma Antlaşması'nda atıfta bulunulan Ortak Pazar politikası gerçekleşmediği için problemlerin yaşandığı düşünülmektedir. Bu nedenle 1985 yılında yayınlanan Beyaz Kitap adlı belgede işgücünün, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlanması adına mevcut olan tüm fizikî, teknik ve mali engellerin ortadan kaldırılması gerektiği ifade edilmektedir (Erdal, 2005: 14). Bu belge referans alınarak Ortak Pazarın 1 Ocak 1993 tarihine kadar gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda 17 Şubat 1986'da Almanya, Belçika, Fransa,

Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, Lüksemburg ve Portekiz tarafından Avrupa Tek Senedi imzalanmıştır. Danimarka, İtalya ve Yunanistan ise bu belgeyi 28 Şubat 1986 tarihinde imzalamıştır (<https://www.ab.gov.tr/105.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017). Avrupa Tek Senedi ile birlikte tarife dışı engellerin kaldırılmasını, kararların daha hızlı alınmasını sağlamak amacıyla “nitelikli çoğunluk” sistemine geçilmesi ve Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artırılması gibi konular düzenlenmiştir (Demiral, 2009: 28).

Roma Antlaşması’na yeni düzenlemeler yapılarak kapsamının genişletilmesi gibi hususların 10 Aralık 1991 tarihinde Maastricht’te gerçekleştirilen Zirvede görüşülmesinin ardından Maastricht Antlaşması 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Yılmaz, 2005: 22).

Topluluğu, Birliğe dönüştüren Antlaşmada üye ülkelerin siyasi, sosyal ve ekonomik açıdan uyum göstermesi ve ‘Ortak Dış ve Güvenlik Politikası’, ‘Adalet ve İçişleri Konularında İşbirliği’ gibi konularda yenilikler yapılmıştır (Canan ve Ökmen, 2009: 147). Maastricht Antlaşması; günümüz yerel yönetim sistemlerinde izlerinin görüldüğü hizmetlerin halka yakın birimlerce sunulması anlamına gelen subsidiarite ilkesinin referansı olarak görülmektedir.

22 Haziran 1993 tarihinde Kopenhag’da gerçekleştirilen Zirve’de, Avrupa Konseyi tarafından; Birliğe başvuran bir ülkenin taşıması gereken siyasi, ekonomik ve Topluluk mevzuatının benimsenmesi kriterleri belirtilmiştir. Ayrıca; demokrasi anlayışının yaygınlaştırılması ve güçlendirilmesi için Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nin gerekli koşulları taşıdığı takdirde Birliğe dahil edilebileceği yönünde karar açıklanmıştır (Morgil, 2006: 92).

15-16 Aralık 1995 tarihinde düzenlenen Madrid Zirvesinde; aday ülkelerin AB entegrasyonuna uyum sağlaması açısından idari mekanizmalarının revize edilmesi yönünde bir karar alınmıştır (Akçay, 2008: 13). Birliğe katılım kriterlerinin altının çizildiği bu Zirve’de aday ülkelerin Birliğe uyumu sürecinde yalnızca yasal düzenlemelerin yeterli olmadığı bu düzenlemelerin kurumsal yapılarla desteklenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Öztürk, 2015: 136).

12- 13 Aralık 1997 tarihinde gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesinde; AB’nin geleceğine yönelik istihdam politikalarının belirlenmesinde, işsizlikle mücadele kapsamında başarılı olan üye ülkelerin ulusal politikaları değerlendirilmiştir. Diğer bir ifadeyle, Avrupa’nın işsizlikle mücadele politikasına yönelik stratejiler belirlenmiştir (Özgüler, 2013: 89).

Gündem 2000 Raporu 15 Temmuz 1997’de Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Raporda; AB’nin aday ülkelerle olan ilişkilerinin nasıl yürütüleceği konusunda stratejilerin belirlenmesi, ortak politikalar çerçevesinde reform yoluna gidilmesi gerektiği ve AB mali durumunun 31 Aralık 1999 sonrası nasıl şekil alacağına yönelik hususlar yer almaktadır (Yılmaz, 2005: 27).

1999 yılında Amsterdam’da gerçekleştirilen Zirve’de AB’nin kurumsal işlerliğini artırmak, özgürlük, güvenlik ve adalet gibi alanların Kurum kapsamına dahil edilmesi gündeme gelmiştir (Canan ve Ökmen, 2009: 148).

10-11 Aralık 1999 tarihinde ise Türkiye’nin AB yolculuğunda dönüm noktası olan Helsinki Zirvesi gerçekleştirilmiştir. 7-9 Aralık 2000 tarihlerinde Nice’de düzenlenen Zirve’de Birliğin genişleme politikası kurumsal yeniden yapılandırma ile ilgili Hükümetler arası Konferans ve Temel Haklar Şartı gibi konular görüşülmüştür (Yılmaz, 2005: 30). 1 Ocak 2002 tarihinde ekonomik ve parasal birliğin sağlanması kapsamında Euro, Avrupa ortak para birimi olarak tedavüle girmiştir.

1951 yılında imzalanan Paris Anlaşması’nın geçerlilik süresi 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir. Bu nedenle Anlaşma’nın geçerliliğinin sona ermesi öngörüsüyle Anlaşmadan doğan yükümlülükler ile ilgili bazı düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin; 19 Temmuz 2002’de Avrupa Konseyi’nin vermiş olduğu bir kararla AKÇT ile üçüncü ülkeler arasında yapılan anlaşmalardan doğan hak ve yükümlülükler Avrupa Topluluğu (AT)’na devredilmiştir (<http://yirmisekiz.net/2016/10/10/avrupada-ikinci-ekonomik-birlesme-avrupa-komur-ve-celik-toplulugu-akct/>, Erişim Tarihi: 12.12.2017).

2004 yılında AB Anayasa metninin Roma’da imzalanmasının ardından 25 üye ülkenin onayına sunulmuştur. Fransa ve Hollanda’da AB Anayasası’nın kabulü için gerçekleştirilen referandumun olumsuz sonuçlanması AB Anayasası’nın rafa kaldırılmasına neden olmuştur.¹ Böylelikle AB Anayasa metni bazı değişikliklerin ardından 2009 yılında Lizbon Antlaşması adı altında yürürlüğe girmiştir (Kerman, 2009: 278).

2007 yılında imzalanan ve 2009 senesinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile birlikte demokrasi anlayışının güçlendirilmesi ve Birliğin karar alma sürecindeki sorunların aşılması gibi hedefler belirlenmiştir. Avrupa Topluluğu’nu kuran

¹ Fransa’da gerçekleştirilen referandumda % 55, Hollanda’da gerçekleştirilen referandumda ise %62 oranında hayır oyu çıkmıştır.

Antlaşmanın adı değiştirilerek ‘Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’ olmuştur (<https://www.ab.gov.tr/105.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

1.2.1.2. Avrupa Birliği’nin Genişleme Süreci

Kuruluş aşamasında her ne kadar bugünkü gibi siyasi bir oluşuma sahip olmasa da AB; ilk genişleme sürecinden itibaren aday ülkelerin katılım esnasında yaşanan sorunlarını mümkün olduğunca ortadan kaldırabilmek adına genişleme sürecinde uygulanacak yeni politikalar geliştirmiştir. Bu fikrin ön plana çıkmasında İngiltere’nin katılım sürecinde yaşadığı problemler yatmaktadır. AB’nin genişleme politikasında; aday ülkelerin katılımcı demokrasi modelini içselleştirme düşüncesi ön plana çıkmaktadır. Ön koşul olarak belirlenen katılımcı demokrasi modelinin aday ülkelerde yerleşip yerleşmediğini tespit etmek için insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, azınlık haklarına saygı ve azınlıkların korunması ile ilgili siyasi kriterler belirlenmiştir (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 71).

Siyasi ve ekonomik bir bağla birleşen bu aileye yeni fertler katılmak için girişimlerde bulunmaktadır. 1969 yılında gerçekleştirilen Lahey Zirvesi’nde İngiltere, İrlanda, Norveç ve Danimarka’nın Topluluğa katılma isteğine yönelik müzakere sürelerinin başlatılması kararı alındı. Fransa’nın; İngiltere’nin Topluluğa katılmasını engellemeye yönelik çabalarının ardından İngiltere, Danimarka ve İrlanda 1972 yılında Topluluğa tam üye olarak dahil edilmiştir. Norveç ise ülkede gerçekleştirilen referandum sonucunda Topluluğa katılım kararı reddedilmiştir (Kalko, 2010: 37).

İkinci genişleme süreci ise 1981 yılında Yunanistan’ın Topluluğa dahil olmasıyla yaşanmıştır. 8 Haziran 1959’da AT’ye ortaklık için başvuruda bulunan Yunanistan ile AT arasında 9 Temmuz 1961 tarihinde Atina (Ortaklık Anlaşması) imzalanmıştır. Yunanistan’da meydana gelen askeri darbe sonucu durma noktasına gelen ilişkiler demokratik rejimin oluşturulmasının ardından 12 Haziran 1975 tarihinde tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. İki taraf arasındaki müzakereler sonucunda 28 Mayıs 1979’da imzalanan Katılım Anlaşması, 1 Ocak 1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir (http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=28, Erişim Tarihi: 13.12.2017).

1978-1979 yıllarında İspanya ve Portekiz ile başlatılan müzakereler; bu ülkelerin 1 Ocak 1986 tarihinde Topluluğa katılmasıyla sonuçlanmış ve üye sayısı on ikiye yükselmiştir. 1 Ocak 1995 tarihinde ise Avusturya, Finlandiya ve İsveç’in

katılımıyla dördüncü genişleme süreci gerçekleşmiştir (<https://www.ab.gov.tr/> 105.html, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

12-13 Aralık 1997'de Lüksemburg'da gerçekleştirilen Zirve'de; Birliğin genişleme süreci kapsamında bazı kararlar alınmıştır. Örneğin; Kopenhag Kriterlerinde gündeme gelen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe dahil edilmesi kapsamında Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovenya ve Kıbrıs Rum Kesimi'nin üyelik görüşmelerinin Nisan 1998 tarihinde başlayacağı, Bulgaristan, Romanya, Letonya, Litvanya ve Slovakya ile ise görüşmelerin daha sonra gerçekleştirileceği açıklanmıştır (Uysal, 2001: 147).

1999 yılında toplanan Helsinki Zirvesiyle birlikte Türkiye aday ülke olarak kabul edilmiş, Lüksemburg Beşlisi olarak tasvir edilen Macaristan, Polonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'nın gerekli şartları gerçekleştirmesine bağlı olarak müzakerelere başlanması yönünde karar verilmiştir (Erdal, 2005: 36).

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya, Romanya'nın ayrıca Malta ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin de Birliğe 1 Mayıs 2004'de katılımıyla AB ailesi büyümüştür (Akdoğan, 2017: 87).

Son olarak Hırvatistan ile 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlamasının ardından; 9 Aralık 2011'de Katılım Antlaşması imzalanmıştır. 2013 yılında ise Hırvatistan AB'ye üye olmuştur.

1 Temmuz 2013 tarihinde Birliğin son üyesi Hırvatistan'ın katılımıyla, "altılar" yani 6 üyeli bir Topluluk olarak başlayan AB'nin üye sayısı 28'e ulaşmıştır. Ancak; birinci genişlemede Birliğe dahil olan İngiltere; Brexit (Britain-Exit) başlığı altında AB'den ayrılma kararını uygulamaya koymuştur. 23 Haziran 2016'da gerçekleştirilen referandumda halkın % 52 oranında AB'den ayrılması yönünde oy kullanmasının ardından, İngiltere Başbakanı Theresa May, AB'ye üye ülkelerin birlikten ayrılma durumunu düzenleyen Lizbon Anlaşması'nın 50. maddesi doğrultusunda Brexit'i resmen başlatmıştır (<http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-39417140>, Erişim Tarihi: 14.12.2017). Yaklaşık iki yıl süreceği tahmin edilen İngiltere'nin Birlikten ayrılma müzakereleri sonucunda Birlik 27 üyeli bir yapıya kavuşacaktır.

1.2.2. Avrupa Birliği'nin Kurumları

Kozmopolit bir yapıya sahip olan AB'nin temelleri 1951 yılında atılmıştır. Siyasi ve ekonomik bakımdan çeşitli değişimlerden geçen AB, dünya çapında etkisi görülen, bölgesel nitelikli ve çok uluslu politik bir aktördür. Bu çok uluslu yapının aktif bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için birçok kurum görevini icra etmektedir. Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın adını Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma olarak değiştiren Lizbon Antlaşması'nın 13. maddesinde 7 AB kurumu tanımlanmaktadır. Bunlar; Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştay'dır. Ayrıca; kompleks bir yapıya sahip olan AB'de Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Ombudsmanı gibi birimler de bulunmaktadır.

Uygarlık projesi olarak nitelendirilen AB; üye devletlerin önceliklerini savunan bakanlardan oluşan hükümetler arası bir kurum olan Konsey, Birliğin çıkarlarını gözeten, ulusal hükümetlerden bağımsız ulus üstü bir kurum olan Komisyon, üye devletler ve iç bürokratik bir mekanizmadan oluşan bir bütündür (Çelik, 2013: 112). Aşağıda, AB'nin kurumsal yapısı hakkında bilgi verilmektedir.

1.2.2.1. Avrupa Parlamentosu

İlk olarak AKÇT'nin demokratik açıdan denetimini gerçekleştirmek adına Ortak Meclis (Common Assembly) adıyla karşımıza çıkmaktadır (Karluk, 2014). Roma Anlaşmasının imzalanmasının ardından AKÇT, AET ve EURATOM'a ait üç ayrı meclis tek bir çatı altında toplanarak Tek Meclis (Single Assembly) kurulmuştur. 30 Mart 1962 tarihinde ise resmen Avrupa Parlamentosu adı kullanılmaya başlanılmıştır (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 41).

Başlangıçta yasama yetkisi bulunmayıp sadece danışma organı olarak görevi olan Avrupa Parlamentosu'nun 1986 yılındaki Tek Senet, 1992 yılındaki Avrupa Birliği Antlaşması ve 1997 yılındaki Amsterdam Antlaşması ile görev ve yetkileri genişletilmiştir. Topluluk Mevzuatı'nın oluşturulmasında yasama süreci ile ilgili yetkiler, Komisyon ve Konseyin denetlenmesine ilişkin yetkiler, bütçe ile ilgili yetkiler olmak üzere Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini üç gruba ayırmak mümkündür. Her ne kadar Parlamento tam manasıyla yasama organı olmasa da Konsey tarafından alınan önemli konularda Parlamento'nun görüşüne başvurulmaktadır. Parlamento, Birliğin işleyişini denetlemekte ve yasama ile

yürütmenin yetki kullanımını demokratik bir biçimde kontrol etmektedir (Dış Ticaret Müsteşarlığı[DTM], 2007: 20). Yeni ülkelerin Birliğe kabul edilmesinde, karşılıklı olarak ortaklık anlaşmalarının imzalanması ve Birliğin maddi kaynak elde etmesiyle birlikte bütçenin kabul edilmesinde Parlamento'nun onay vermesi gerekmektedir (Koç, 2001: 8).

AB'de doğrudan seçilen tek kurum olan Avrupa Parlamentosu, AB vatandaşlarını temsil etmektedir. 1979 yılından beri Avrupa Parlamentosu, doğrudan üye devlet vatandaşları tarafından seçilmektedir. Seçimler her beş yılda bir yapılmaktadır (McIver, 2016: 5).

1.2.2.2. Konsey

1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile resmi kurum statüsüne kavuşan Konsey; Birliğin temel yasama ve karar alma organıdır (DTM, 2007: 15). Konsey, 28 üye Devletin her birinin Devlet Başkanları veya Hükümet Başkanları, Başkan ve Avrupa Komisyonu Başkanı'ndan oluşmaktadır. Lizbon Antlaşması'nın 15. maddesinde Konsey'in rolü "Birliğin gelişimi için gerekli gücü sağlamak ve genel siyasi yönleri ve öncelikleri tanımlamak" şeklinde tanımlanmaktadır. Konsey, yasama işlevleri yapmaz, ancak Antlaşma değişikliklerini ve genel Birlik politikasını kabul eden/belirleyen organdır. Avrupa Konseyi kararları genel olarak oybirliği ile alınmaktadır.

Tek bir tüzel kişiliğe sahip olan Konsey, yapılandırma (konfigürasyon) adı verilen 10 ayrı katılımla bir araya gelmektedir. Bu yapılandırmalar şunlardır; genel işler; dış ilişkiler; iktisadi ve mali işler; adalet ve iç işleri; rekabet, istihdam ve sosyal politikalar; kamu sağlığı ve tüketici hakları; ulaştırma telekomünikasyon ve enerji; tarım ve balıkçılık; çevre; eğitim, gençlik ve kültür (Gönen, 2013: 26).

Merkezi Brüksel olan Konsey'de görüşülen konuların (Bazı durumlarda Lüksemburg'ta da toplanılabilmektedir.) içeriğine göre farklı bakanlar toplantılarına katılmaktadır. Örneğin; ülkelerin dış işleri veya Birlik ile ilgili mevzularda dışişleri bakanları bir araya gelmektedir. Her üye devlet tarafından altı aylık süre ile Konsey Başkanlığı yürütülmektedir (Bulaç, 2001: 53). Örneğin, 2017 yılının ilk yarısında 1 Ocak 2017 tarihinde Malta, Konsey başkanlığını yürütürken; 1 Temmuz 2017 tarihinde Estonya, bu görevi Malta'dan devralmıştır. 2018 yılının ilk yarısında 1 Ocak 2018-30 Haziran 2018 tarihinde Bulgaristan, Konsey başkanlığını yürütürken;

1 Temmuz 2018 tarihinde Avusturya, bu görevi Bulgaristan'dan devralacaktır (<https://www.ab.gov.tr/45641.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

Yasama ve yürütme yetkisinin icra edilmesinde önemli bir konuma sahip olan Konsey'de üye devletlerin bakan düzeyindeki birer temsilcisi bulunmaktadır. Üye devletlerin; adalet, içişleri, dışişleri ve güvenlik gibi konular görüşülürken kendi ulusal çıkarlarının söz konusu olduğu durumlarda müdahalede bulunma yetkisi vardır (Yünel, 2007: 34). Üye ülkeler mevcut nüfuslarına göre Konsey'de oy ağırlığını kullanabilmektedir (Bozkurt, 2001: 95).

1.2.2.3. Avrupa Komisyonu

Birliğin yürütme mekanizması olan Komisyon; yasama sürecini başlatmada yetkili kurumdur. Komisyon, yasama sürecini başlatırken hukuki açıdan Birliğin diğer birimlerinin ve üye ülkelerin önerilerine danışmak zorunda değildir (Yünel, 2007: 32). Lizbon Antlaşması'nın 17. maddesine göre komisyonerler; görevlerini icra ederlerken tamamen bağımsızdırlar. Ayrıca; hiçbir hükümetten veya diğer kurumlardan, organlardan, ofisten, vb. oluşumdan talimat alamayacağına dair hüküm bulunmaktadır.

Komisyon; kurucu anlaşmaları korumakla yükümlüdür. Kurucu Anlaşmaların usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini ve üye ülkelerin bu anlaşmaları göz önünde bulundurup bulundurmadığının denetimini sağlamaktadır. Ayrıca Komisyon AB'yi uluslararası kuruluş ve örgütlerde temsil etmektedir (Karluk, 2014: 449).

Avrupa Parlamentosu'na karşı sorumlu olan Komisyon'un kendisine ayrılan alanda yasa tasarlamak, Birliğin bütçesini yönetmek, AB müktesebatını uygulamak gibi görevleri de mevcuttur (Palabıyık ve Yıldız, 2006: 40). Görev süresi beş yıl olan Avrupa Komisyonu; Komisyon başkanının liderliğinde komiser adı verilen ve her biri üye devleti temsil eden 28 kişiden oluşmaktadır (<https://www.ab.gov.tr/45641.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017). İngiltere'nin Brexit kararının resmen sonuçlanması ile komiser sayısı 27 olacaktır.

1.2.2.4. Avrupa Adalet Divanı

Birliğin yargı organı olan Avrupa Birliği Adalet Divanı üç birimden oluşmaktadır. Bunlar; Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve uzmanlık mahkemeleridir. Birlik kapsamında AB hukukunun aynı şekilde yorumlanmasını ve uygulanmasını

sağlamak amacıyla oluşturulan Adalet Divanı; Birliğin Anayasa Mahkemesi niteliğindeki kurumudur (<https://www.ab.gov.tr/45641.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

Her üye devleti temsilen bulunan bir yargıç ve sekiz hukuk sözcüsünden oluşan Adalet Divanı üyeleri, tekrar seçilebilmek üzere altı yıl için görevlendirilmektedir. Adalet Divanı'nda üç yıllık süreyi kapsayacak dönemde Divan içindeki bir oylama ile başkan seçilmektedir. Kurumun merkezinin Lüksemburg'ta olması sebebi ile bazı kaynaklarda kurum Lüksemburg Adalet Divanı olarak da isimlendirilmektedir (Gönen, 2013: 37).

1.2.2.5. Avrupa Sayıştayı

22 Temmuz 1975 tarihinde Bürüksel Anlaşması ile kurulan bu kurum, 1977 yılında Lüksemburg'ta çalışmalarını hayata geçirmeye başlamıştır (Bozkurt, 2001: 99). Maastricht Antlaşmasıyla birlikte resmi bir statü kazanan Sayıştay'ın yaptırım yetkisi bulunmamaktadır. Sayıştay üyeleri; altı yıllık bir süre için Parlamento'nun görüşü alındıktan sonra Konsey tarafından seçilmektedir (DTM, 2007: 23). Birliğe üye olan her ülkeden bir temsilcisi olan Avrupa Sayıştayını Birliğin tüm gelir ve giderlerini denetlemekle ve gerçekleştirilen faaliyetlerin hukuka ve usule uygunluğunu incelemekle görevlidir (<https://www.ab.gov.tr/45641.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

1.2.2.6. Avrupa Merkez Bankası

1999 yılında Ekonomik ve Parasal Birliğin son aşamasında kurulan Avrupa Merkez Bankası'nın merkezi Frankfurt'tur. Merkez Bankası yönetim kurulu ve Governör olmak üzere iki yapıdan oluşmaktadır. Merkez Bankası'nın icra organı olan yönetim kurulu ve Governörün görev süreleri sekiz yıldır (Gönen, 2013: 39).

Tüzel kişiliğe sahip Avrupa Merkez Bankası; AB'nin temel para birimi olan Euro'yu kullanan üye ülkeleri kapsayan Euro bölgesinde fiyat istikrarını sağlamakla sorumludur. Üye ülkelerin merkez bankaları ve Avrupa Merkez Bankası'ndan oluşan Avrupa Merkez Bankaları Sistemi kapsamında bağımsız bir şekilde görevini icra etmektedir (<https://www.ab.gov.tr/45641.html>, Erişim Tarihi: 06.06.2017).

1.3. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KAMU YÖNETİMİ ALANINA YÖNELİK DÜZENLEMELERİ VE İDARİ KAPASİTE KAVRAMI

Araştırmanın bu bölümünde; AB'nin Avrupalılaştırma politikası, idari kapasite, neoliberalizm anlayışı hakkında bilgi verilmekte ve AB'nin birincil ve ikincil kaynaklarında yer alan kamu yönetimine ilişkin düzenlemeler hakkında açıklamalarda bulunulmaktadır.

1.3.1. Avrupalılaştırma ve Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetiminde Bütünleşme (Avrupalılaştırma) Politikası

AB ile ilgili çalışmalarda yeni bir boyut olarak ön plana çıkan Avrupalılaştırma kavramını Radaelli (2003: 30'dan aktaran Yazgan, 2012: 124), "AB'nin siyasal, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin yerel söylemlere, kimliklere, siyasal yapılara ve kamusal politikalara hâkim olan mantığın bir parçası haline geldiği bir süreçler kümesi" olarak tanımlamaktadır.

Avrupalılaştırma olgusuna yönelik çeşitli akademik çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalardan biri de Dyson ve Goetz tarafından 2003 yılında gerçekleştirilmiştir. Dyson ve Goetz, Avrupalılaştırmayı yukarıdan aşağıya yaklaşımla inceleyen birinci nesil araştırmalar ve aşağıdan yukarıya yaklaşımla inceleyen ikinci nesil araştırmalar olmak üzere iki açıdan değerlendirmektedir. Yukarıdan aşağıya yaklaşımla inceleyen birinci nesil araştırmalar başlığı altında AB'ye üyelik kapsamında bu kurumun ulusal politikalar üzerindeki etkileri, AB'nin talepleri doğrultusunda ulusal kurumların ve politikalar arasındaki benzerliğin zamanla arttığı ve bu nedenle Avrupalılaştırmanın daha fazla gerçekleştiği gibi savlar bulunmaktadır. Aşağıdan yukarıya yaklaşımla inceleyen ikinci nesil araştırmalar ise uluslararası etkileşim ve çok düzlemli yönetişime atıfta bulunarak Avrupalılaştırmanın yalnızca AB tarafından sunulan yasaların, politikaların, değerlerin, ulusal yönetimler tarafından uygulanmasını değil, üye devletlerin de kendi düşüncelerini AB'ye aktarması gerektiği fikrini savunmaktadır (Demiral, 2009: 13). Dolayısıyla tablonun geneline bakılarak ikinci nesil araştırmalar açısından Avrupalılaştırma olgusunun ele alınması ile daha kapsamlı bir değerlendirme söz konusu olmaktadır.

Avrupalılaştırma süreci; Avrupa düzeyindeki resmi ve gayri resmi bütün kuralları, mevzuatları, uygulamaları ve bu ekseninde farklı birimlerin yönetime katkılarını kapsamaktadır. Avrupalılaştırma sürecinin etkileri aday ve üye ülkeler için farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılığın temelinde aday ülkelerin AB

kurumlarında üye ülkeler kadar etkin olamadığı düşüncesi yer almaktadır (Atalay, 2016: 463). Bu nedenle aday ülkelerin Avrupalılaştırma sürecine katkı sağlamak ve yardımcı olmak adına çeşitli Avrupalılaştırma mekanizmaları kullanılmaktadır. Aday ülkelerin Birliğe kabul edilmesinde rehberlik özelliği taşıyan ilerleme raporları ve AB Müktesebatı bu mekanizmalara örnek olarak verilebilir.

AB'nin kuruluş aşamasında her ne kadar siyasi bir bütünleşme amacı güdülmemiş olsa da, daha sonraki süreçte siyasi bütünleşmenin sağlanması yönünde adımlar atılmaktadır. Bu adımlardan biri de temel Avrupa Birliği Anlaşmalarında ve tüzük, karar gibi diğer yardımcı hukuk kaynaklarında yer alan kural ve kurumlar bütünü olarak adlandırılan AB Müktesebatı (acquiscommunitaire)'dir.² AB Müktesebatı ile birlikte ulusal yasama süreçlerinde görülen benzer değişimlerden biri de AB ile bütünleşme sürecinde ön plana çıkan yürütme gücünü kullanan hükümetlerin diğer aktörler karşısında konumunun güçlendirilmesi ile ilgilidir. Diğer bir ifade ile AB'nin bütünleşme politikası ekseninde müzakere sürecinin yürütülmesi kapsamında yürütmenin konumunun güçlendirilmesi, ulusal parlamentonun, siyasi partilerin ve kamuoyunun ikinci planda kalmasına neden olmaktadır. Bu durum ise bir bakıma demokratik ulusal parlamenter sistemlerin zayıflamasına ve bunun akabinde AB düzeyinde demokratik olmayan bir bürokratik yönetim anlayışının ön plana çıkmasına ve merkezileşmeye (Brüksel Bürokrasisi) neden olmaktadır. AB Müktesebatının bütünleşme politikası doğrultusunda ön plana çıkması sebebiyle komplike hale gelen ve karar verme tekeline sahip olan Brüksel Bürokrasisi; AB vatandaşlarının etkin bir şekilde katılımının önünde engel olması gerekçesiyle eleştirilmektedir (Yıldız, 2011: 73). AB tarafından giderek büyüyen bu problemlerin azaltılması, AB vatandaşlarının talep ve beklentilerinin karşılanması ve kurumun imajının demokratik açıdan güçlendirilmesi amacıyla kamu yönetimi alanına yönelik düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Örneğin; 2001 yılında AB Komisyonu tarafından hazırlanan "White Paper" adlı belgede; politika oluşturma sürecinde vatandaşların katılımının ve sorumluluk düzeyinin artırılması, açıklık, hesap verebilirlik gibi ilkelerin altı çizilmektedir (Canan ve Ökmen, 2009: 150).

AB; güçlü bir Avrupa oluşturma sürecinde aday ve üye ülkelere birçok alanda yasal ve kurumsal modeller önermektedir. Bu alanlardan biri de, idari kapasitenin

² AB'ye üyelik sürecinde aday ülkelere yönelik yürütülen müzakereler Müktesebat başlığı altında gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda son katılım müzakereleri Müktesebat'ta 31 başlık altında sıralanırken, aday ülke olan Türkiye ve Hırvatistan (1 Temmuz 2013 tarihinde Birliğe üye olmuştur.) için bu sayı geniş kapsamlı bazı konuların ayrıntılandırılmasıyla 35 başlık altında değerlendirilmiştir.

güçlendirilmesi ile ilgilidir. Birliğe üyelik koşulu olarak müktesebatın aktarılması ve mevzuat uyumunun sağlanması kriterleri zorunlu hale getirilmiştir. AB - aday ülkeler arasında yürütülen müzakere süreci denildiğinde sadece iki tarafın çıkarlarının korunması gerektiği düşüncesi anlaşılmalıdır. Bu süreç, genel müzakere anlayışından farklı olmakla birlikte, müzakere edilecek tek hususun adaylık sürecinde belirlenen alanlarda AB müktesebatının hangi döneminde ülkelerin yasal sisteminde yer alacağı ve uygulama aşamasına başlanılacağıdır. Aday ülkeler müktesebat alanlarındaki konuları uyumsallaştırmakla yükümlüdürler. Aday ülkelerin Birliğe katılım süresinin belirlenmesinde müktesebatın ne kadar sürede etkin bir şekilde uyumsallaştırılacağı etkili olmaktadır (Akdoğan, 2017: 86). Bu hususlar çerçevesinde AB; aday ülkelerin farklı kamu yönetimi sistemlerini dikkate alarak ülkelere çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Her ne kadar ülkeler farklı sistemlere sahip olsalar da, AB tarafından yayınlanan düzenlemelerde yer alan katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkeler ile ortak bir yönetsel alan oluşturulmaya çalışılmaktadır. Nitekim, kamu yönetiminde Avrupalılaştırmanın ekseni de bu ilkelerdir.

Ortak bir kamu yönetimi sistemi oluşturabilmek amacıyla Avrupa Birliği Komisyonu ve Konseyi; Amsterdam Anlaşması'nın 249. maddesinde yer alan beş yasal uygulamayla ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini etkilemektedir. Bu uygulamalar; genel kapsamlı olan ve üye ülkelerde doğrudan uygulanan, bütünüyle bağlayıcı olan *tüzükler*; yalnızca ilgili üye ülkeyi muhatap alan ve yasal açıdan bağlayıcı niteliği olan *direktifler*; hem üye devletlere, hem de gerçek ve tüzel kişilere yönelik bağlayıcı olan *kararlar* ve üye ülkeler açısından bağlayıcı niteliği olmayan *tavsiyeler ve düşüncelerdir*.

AB politikalarının oluşturulmasında rehber niteliği taşıyan Konsey'in düşünceleri ve tavsiyeleri çoğunlukla enerji, işgücü politikası gibi hususlarda karşımıza çıkmaktadır (Çelik, 2013: 113).

1.3.2. Neoliberalizm ve Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı Bağlamında Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi Reformu

Bireysel özgürlüğü esas alan ve “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” düşüncesi etrafında şekillenen liberalizm; II. Dünya Savaşı yıllarının akabinde meydana gelen sosyal ve ekonomik olaylar kapsamında yeniden yorumlanmıştır.

1960'lı yıllarda refah devlet anlayışı ile birlikte devlet aktörünün pek çok alanda ön planda olmasının yanı sıra ekonomide de kamu payı artmıştır. Kamunun ekonomideki payının artması, devletin sosyal kesim için transfer harcamaları yapması ve bu durumun akabinde bütçe açığının ortaya çıkması, sunulan kamusal hizmetlerde verimliliğin ve etkinliğin azalması, pahalılığın artması gibi problemlerin yaşanması liberalizmin yeni form bulmuş hali olan neoliberalizmi karşımıza çıkarmaktadır (Alpsoykan, 2006: 1). Neo-liberalizmde; minimize olan devletin özel sektör için uygun koşulları hazırlayan ve rekabetin sürdürülebilmesi için gerekli önlemleri alan bir rolü olduğu düşüncesi hâkimdir. Devletin bu rolleri yerine getirebilmesi için yasal düzenlemeleri hazırlaması gerekmektedir. Bu doğrultuda kamu yönetiminde ekonomik açıdan reform ihtiyacı ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle refah devleti ile karşılaşılan problemlerin, parlamentoların neo-liberal politikaları oluşturması doğrultusunda sonlanacağı ve böylelikle yetkileri sınırlı olan devletin etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunacağı kabul edilmektedir.

1970'li yıllarda ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkileyen ekonomik krizin sonucunda neoliberalizm anlayışı ön plana çıkmaktadır. Bu ekseninde kamu kurumlarında verimliliğin ve etkinliliğin artırılması, kamu bürokrasinin azaltılması, yönetimde açıklık, katılım gibi ilkelerin yer edinmesi gibi yeniden yapılandırma çalışmaları gündeme gelmiştir. Diğer bir ifadeyle, hantal ve verimsiz bir şekilde faaliyet gösteren kamu kuruluşlarının, daha etkin ve verimli bir hizmet sunmasını sağlamak adına özel sektördeki uygulanan yöntemler referans alınmaya başlanmıştır (Karcı, 2008: 41). Neoliberalizmin yükselişi ve bu çerçevede kamu yönetimi alanındaki yeni arayış; YKİ anlayışının siyasal bir cevap olarak sunulmasını sağlamıştır. Bir anlamda GKY'den YKİ'ye geçiş; işlevsel ve kuramsal açıdan değişim sürecini beraberinde getirmiştir. Bu değişim sürecinde; neoliberal yeniden yapılanma politikaları ekseninde devletin rolü yeniden tanımlanmakta ve ülkelerin kamu sektörlerinin yapısal, örgütsel, personel sistemleri dönüştürülerek küresel rekabete uyumlu hale getirilmektedir. Bu doğrultuda OECD, Dünya Bankası, AB gibi kuruluşlar; liberalizasyon, özelleştirme, işletme türü yönetim, yönetimde saydamlık, etkinlik, verimlilik, bütçe reformu, performans ölçümü gibi unsurlarla ülkelerin reform gündemlerini belirlemektedir (Güzelsarı, 2004: 92-93).

YKİ anlayışı ile başlayan dönüşümler; AB'nin bütünleşme politikalarıyla hemen hemen aynı döneme rastlamaktadır. Dolayısıyla; AB'nin bütünleşme politikası ekseninde YKİ anlayışının izlerini görmek mümkündür. Örneğin; AB'nin

bütünleşme politikalarında ön plana çıkan yönetim anlayışı ile birlikte yeni bir paradigma ortaya atılmakta ve kamusal alanda meydana gelen değişimler vatandaşlar/müşterilerden gelen istekler ve talepler doğrultusunda meşrulaştırılmaktadır. Ayrıca; Birlik tarafından YKİ ekseninde yerel yönetimlerin konumunun güçlendirildiği, örgüt yapısının minimize edildiği, performans ve insan kaynakları yönetimi çalışmalarının, modern bilgi teknolojisi sisteminin, planlı bütçeleme ve denetim mekanizmalarının ön plana çıkarıldığı bir kamu yönetimi öngörülmektedir (Demiral, 2009: 175).

Başlangıçta AB tarafından aday ya da üye ülkelere model olarak sunulan bir kamu yönetimi sistemi bulunmasa da, zaman içerisinde yapılan düzenlemeler ile AB'nin kendi kurumsal yapısı ve işleyişi için kabul edilen açık, şeffaf, etkin, verimli, kaliteli ve güvenilir olma gibi niteliklere sahip bir yönetim anlayışının aday ve üye ülkelerde de kurulması için istemde bulunulduğu görülmektedir. Çelik (2013)'in de belirttiği gibi, üye ülkelerde bu modelde bir kamu yönetimi sistemi kurulmaya çalışılırken, aday ülkelerde ise bu modelin temelleri oluşturulmaya çalışılmıştır.

1.3.3. Avrupa Birliği Bağlamında İdari Kapasite

Kodakcı ve Yıldırım (2002: 7'den aktaran Balcı, 2005: 25), idari kapasite kavramını “AB müktesebatını tam ve etkili bir şekilde uygulayacak ve zaman içerisinde yeni oluşumlara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kurum ve kuruluşlar ile buralarda istihdam edilecek yeterli eğitim almış personel ile bu kurum ve kuruluşların çalışmasını sağlayacak ekonomik unsurlar” şeklinde tanımlamaktadır.

İdari kapasite; yatay ve dikey olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Aday ülkelerin profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik ve kamu hizmeti sistemi gibi unsurların geliştirilmesi yatay yönetim kapsamında değerlendirilirken; müktesebat başlıkları çerçevesinde ilgili mevzuatın uygulanması için gereken düzenlemelerin yapılması ise dikey idari kapasite kapsamında ele alınmaktadır (Çelik, 2013: 170).

Yatay idari kapasite açısından; aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini geliştirilmesini destekleyen SIGMA önemli bir mekanizmadır. Kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ve desteklenmesine (yeni kurumlar kurma, nitelikli personel yetiştirme kapsamındaki eğitimler vb.) yönelik Komisyon tarafından sağlanan teknik yardımlar ise dikey idari kapasitenin geliştirilmesinde faydalanılan mekanizmalardır.

Dikey idari kapasite kapsamında değerlendirilen bu teknik yardımlar genelde iki hafta ile sınırlı kalan kısa vadeli TAIEX (Technical Assistance Information Exchange-Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi) programları ile, TAIEX programlarının kurumsal yapılanma çalışmaları bakımından sürece yeterli olmadığı durumlarda daha uzun süreleri kapsayabilen eşleştirme (twinning) programlarından meydana gelmektedir (Kurşunlu, 2004: 37). Mayıs 1998’de Komisyon tarafından başlatılan eşleştirme programı ile birlikte aday ülkelerin müktesebat alanlarında etkin bir şekilde idari işleyişinin gerçekleştirilmesini sağlamak adına üye ülkelerin tecrübelerinden faydalanılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede üye ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan nitelikli personel, geçici süreyle aday ülkelerde görev alabilmektedir (Akdoğan, 2008: 122).

1.3.4. Doğrudan Kamu Yönetimini Esas Alan Düzenlemeler

Bu bölümde PHARE Programı, Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri isimli SIGMA Raporu, Avrupa Doğru İdari Davranış Yasası ve Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap kamu yönetimi alanına yönelik gerçekleştirilen düzenlemeler açısından değerlendirilmektedir.

1.3.4.1. PHARE Programı

PHARE Programını (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies - Polonya ve Macaristan Ekonomilerini Yeniden Yapılandırma Yardım Programı); “aday ülkelerin idari kapasitelerini geliştirmeleri için reformların önemine dikkat çeken, Komisyon’un tasarladığı kamu yönetimi modelini tanımlayacak ilkeleri kapsayan, adaylık sürecinde olan ülkelerin Birlik hukukunu doğru biçimde uygulaması için idarenin, kamu kurum ve kuruluşlarının geliştirilmesi ile sosyal ve ekonomik sektörlerdeki yeni yatırımların desteklenmesini amaçlayan program” olarak tanımlamak mümkündür (Çelik, 2013: 142).

Macaristan Cumhuriyeti ve Polonya Halk Cumhuriyeti lehine ekonomik yardım tedbirlerini uygulamak için 3906/89 sayılı düzenleme 18 Aralık 1989 tarihinde Avrupa Toplulukları Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Bu belgeye göre Programın amacı; Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki reform sürecini desteklemek için, özellikle tarım, sanayi, yatırım, enerji, eğitim, çevre koruma, ticaret ve hizmet

alanlarında yeniden yapılanmaya yönelik projelerin veya işbirliğinin finanse edilmesini sağlamaktır.

Başlangıçta Polonya ve Macaristan için uygulamaya konulan bu Program; daha sonrasında AB'ye aday Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine de uygulanmaya başlanmıştır (Gündoğdu, 2014: 3). OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü'ne bağlı olarak kurulan ve AB ile OECD'nin ortak girişimi olan SIGMA'nın büyük bir kısmı ve 1997 Madrid Zirvesiyle birlikte getirilen aday ülkelerin idari kapasitenin oluşturulması şartı bu program tarafından finanse edilmiştir (Acar ve Sevinç, 2011: 1).

1.3.4.2. Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri (SIGMA Raporu)

Ülkeler her ne kadar farklı kamu yönetimi sistemlerine sahip olsalar da, AB'de değişen koşullar ile kamu yönetimi sistemleri arasında bir etkileşim görülmektedir. Üye ülkelerin yöneticileriyle sürekli temas halinde bulunularak; karşılıklı bir şekilde fikir alışverişi yapılmakta ve ortak sorunlara çözüm aranmaktadır. Bu noktada karşımıza Avrupa Yönetişel Alanı (AYA) çıkmaktadır. Bu kavramı; "Üye devletlerin kamu görevlileri ile Komisyon arasındaki sürekli ilişkiler, Birlik müktesebatının geliştirilmesi ve tüm Birlik üyesi ülkelerde aynı standartlarda uygulanmasının sağlanması, Avrupa çapında bir yönetsel yargı sisteminin oluşturulması ve ortak temel kamu yönetimi değer ve ilkelerinin ortaya çıkışı, ulusal yönetimler arasında ortaya çıkan yakınlaşma" olarak tanımlamak mümkündür (Demiral, 2009: 39).

AYA'nın oluşturulmasında AB ile OECD'nin ortak çalışması olan SIGMA önemli bir referanstır. SIGMA; "AB'nin kamu yönetimi alanında yaşanan sorunları ve çözüm yollarını ortaya koyma amacını taşıyan aday ülkelerin özellikle idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizması" şeklinde tanımlanmaktadır (Demiral, 2009: 56).

SIGMA Programı, 1992 yılında Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya olmak üzere on üç eski Doğu Bloku ülkesinin kamu yönetimi alanlarının demokratik sisteme uyum sağlamasını ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reformlarını desteklemek amacıyla kurulmuştur. Her ülke farklı koşullara sahip olduğundan dolayı SIGMA kapsamındaki ülkelerde yönetsel açıdan farklılıklar söz konusudur. Dolayısıyla ülkelerin özel ihtiyaçlarına göre çalışma teknikleri belirleyen

SIGMA'nın AB'ye uyum konusunda ülkelere önemli bir desteği olduğu söylenebilir. Örneğin; personel sistemiyle ilgili sorun yaşayan ülkeler devlet personel rejimi konusunda destek istemektedirler (Acar ve Sevinç, 2011: 2).

Bugün ise, AB Genişleme ve Komşuluk Politikalarının (ENP) bir parçası olan SIGMA; AB ve OECD üyesi ülkelerin deneyimlerine dayanarak potansiyel aday ve komşu ülkelere tavsiyelerde bulunmakta ve altı kamu yönetimi reformu alanındaki³ ilerlemeyi değerlendirmektedir(SIGMA, 2018). Buna bağlı olarak, SIGMA'nın artık eski Doğu Bloku ülkelerinin dışında AB'nin potansiyel aday ve komşuluk politikasına dahil ülkelerini de içerdiğini söylemek mümkündür.

AB'de kamu yönetimi ile ilgili mevcut sorunların iyileştirilmesi yönünde çözüm önerileri sunan SIGMA, Birliğin Kamu Yönetimi Direktörlüğü'ne bağlıdır. On üç eski Doğu Bloku ülkesinin kamu yönetimi sistemlerini revize etmek amacıyla oluşturulan SIGMA tarafından 1999 yılında "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" (European Principles for Public Administration) tanımlanmıştır (Demiral, 2009: 57).

1999 yılında OECD Genel Sekreteri'nin sorumluluğu altında yayınlanan bu belgede; idare hukuku ilkeleri başlığı altında güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik ilkeleri yer almaktadır (OECD, 1999).

1.3.4.2.1. Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik

1999'da yayınlanan "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" adlı belgede belirtildiği üzere bir dizi idare hukuku ilke ve mekanizmaları, yasal kesinlik ya da yargı güvenliği olarak da tasvir edilen, kamu idaresinin eylem ve kararlarının güvenilirliğini ve güvenliğini sağlamayı hedeflemektedir. Bütün bu ilkelerle, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde keyfiliğin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Güvenilirlik ve öngörülebilirlik için çok yönlü bir mekanizma olan hukukun üstünlüğü (Rechtsstaat, État de droit), kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde hukuka uygun davranılması gerekliliğini ifade etmektedir. Kamu kurumları, yetki alanlarına giren hususlarda karar alırken herkese tarafsız bir biçimde uygulanan genel kural veya ilkelere uyarlar (OECD, 1999: 9).

³Altı kamu yönetimi reform alanı şunlardır (SIGMA, 2018): Kamu yönetimi reformunun stratejik çerçevesi, politika geliştirme ve koordinasyonu, kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi, hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin sunumu, kamu mali yönetimi, kamu ihaleleri ve dış denetim.

Öngörülebilirlik ilkesi ile kamu kurumlarında sorunu tedavi etmekten ziyade sorunun ortaya çıkmasına engel olma düşüncesini savunan YKİ anlayışının altı çizilmektedir.

1.3.4.2.2. Açıklık ve Şeffaflık

Açıklık; “yönetimin dış denetime açık olması anlamına gelirken, şeffaflık ise “denetim ve gözetim amacıyla incelenildiğinde net bir şekilde izlenebilmesi” anlamına gelmektedir. Bu ilkeler; hem idari bir işlemde etkilenen bireylerin söz konusu işlemin dayanağını anlamasına katkı sağlarken, hem de idari işlemin denetleyici kuruluşlarca dış tetkikin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Kamu kurumlarının yürütmüş oldukları hizmetleri şeffaflık ve açıklık içinde yerine getirmesi gerekmektedir. Genel bir kural olarak, kamu yönetiminin idaresi şeffaf ve açık olmalıdır. Ulusal güvenliğe ilişkin bilgilerin ya da benzer hususların gizli tutulmasının yanı sıra kişisel verilerin üçüncü taraflara açıklanmaması bu ilkelerin istisnası kapsamındadır (OECD, 1999: 11).

Keating (2001: 145)’e göre kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar kapsamında şeffaflığa büyük önem verilmektedir ve bu sayede yönetim programları ve faaliyetleri hakkında her zamankinden çok daha yararlı bilgiler elde edilmektedir. AB düzenlemelerinde şeffaflık kavramından sıkça bahsedilmesinin nedeni, doğrudan AB kurumlarına yönelik uzun süredir yapılan ‘demokrasi boşluğu’nun bulunduğu yöneltile yapılan eleştirilerdir. Avrupa seçimlerine yönelik katılımın azalması, Konsey tarafından kapalı kapılar ardında kararlar alınması, AB’ye olan ilginin düşmesi ve bazı ülkelerde siyasi bütünleşmeyi derinleştiren antlaşmaların kabul edilmesi yönünde yapılan referandumlarda olumsuz oyların ön plana çıkması gibi etkenler AB’ye gösterilen saygının reddedilmesine, insanların bu konudaki heyecanını azalmasına neden olmuştur. AB’nin erişilebilirliğini artırma ihtiyacı ve AB’yi “vatandaşların yakınına getirme” düşüncesi ile birlikte şeffaflık kavramı birçok Komisyon belgesinde, bildirimlerde ve siyasi konuşmalarda ön plana çıkmıştır.

Şeffaflığın ön plana çıkarılması adına Birlik tarafından bazı yöntemler kullanılmaktadır. Örneğin; AB ile ilgili politika belgeleri hakkında internet üzerinden vatandaşların daha fazla bilgi edinmesini sağlamak ve şeffaflığını artırmak için AB’nin ana portalı olan europa.eu.int sitesi oluşturulmuştur (Demir, 2009: 96-97).

Kısacası; şeffaflık, YKİ ekseninde yönetimin gizli bir şekilde faaliyet yürütmesinin önüne geçebilmek adına geliştirilen bir ilkedir. Şeffaflık ilkesi ile

birlikte vatandaşlar yönetimin gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri takip edebilecek ve denetimini sağlayabilecektir. Bunun yanı sıra bu ilke, yönetime katılım mekanizmasını da aktif hale getirmekte ve katılım sonucunda yönetimin icraatlarını meşru kılınmasını sağlamaktadır.

1.3.4.2.3. Hesap Verilebilirlik

Genel olarak hesap verebilirlik, “bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını göstermesi” anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, idari hukukta hesap verebilirlik, herhangi bir idari organın, yaptığı işlemlere karşı diğer idari, yasama ya da yargı makamlarına karşı sorumlu olmasıdır. Hesap verilebilirlik; açıklık, şeffaflık, hukukun üstünlüğü gibi ilkelerin işlevselliği açısından etkili bir mekanizmadır. Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yolsuzlukla Mücadele Ofisi gibi kontrol mekanizmaları ile AB bünyesinde hesap verebilirlik düzeyinin artırılması beklenmektedir (OECD, 1999: 12).

Kurumlardaki görevliler gerçekleştirdikleri eylemlerden sorumludurlar. Kurumlar arası rekabetin artması, yönetim anlayışının yaygınlaşması gibi çevresel faktörlerin etkisiyle kamu görevlilerinin sorumlulukları artmaktadır. Bu süreçte kurumun etkin bir şekilde faaliyet yürütebilmesi için sivil toplum örgütlerinin, vatandaşların desteğine ihtiyaç vardır. Kurum tarafından yürütülen faaliyetlerden, projelerden olumlu bir şekilde geri dönüt alınabilmesi için kamuoyunun aktif bir şekilde denetimi gerekmektedir. Bunun yanı sıra şeffaf ve açık bir şekilde faaliyet gösteren kurumsal sistemden bahsedebilmemiz için görevlilerin ilgili konularda hesap verebilmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle hiyerarşiden ziyade yönetime katılım ve takım çalışması faktörünün altını çizen YKİ ile birlikte hesap veren, performansa değerlendirmesine dayanan; işleyişin daha şeffaf olduğu bir yönetim mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir.

1.3.4.2.4. Etkinlik ve Verimlilik

Etkinlik; “önceden belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak için yapılan eylemler sonucunda amaçlanan sonuçlara ulaşma boyutudur”. Kurumlar; belirledikleri hedefler ile elde ettikleri sonuçları değerlendirmekte ve bu sonuçların ne ölçüde başarılı olduğunu tespit etmektedir. Verimlilik ise kurumların (özel/kamu) mal veya hizmet üretmeleri sırasında kaynaklarını ne ölçüde iyi kullandığını anlatan

bir kavramdır (Demir, 2014: 16). Kaynaklar sınırlı, talepler ise gün geçtikçe artmaktadır. Dolayısıyla verimlilik denildiğinde en az girdi ile en fazla çıktı elde edilmesi anlaşılmalıdır.

Kamu yönetiminin performans etkinliğinin artırılması hesap verebilirliğin özel bir boyutu ile alakalıdır. Verimlilik ilkesi ise kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasında iyi bir oran kurulmasına dayalıdır. İdare hukuku kamu kurumlarının ve çalışanlarının işlem ve kararlarına yön veren ilkeler kapsamında hukukun üstünlüğünün yanı sıra ekonomi, etkililik ve etkinlik ilkelerine de atıfta bulunmaktadır (OECD, 1999: 13).

Kamu kaynaklarının israf edilmesi, hantal yönetim mekanizması rüşvet ve yolsuzluk gibi sorunların yaşanması, devletin minimize edilmesi ve kaynakların etkin ve verimli kullanılması düşüncesini beraberinde getirmektedir (Demir, 2014: 15). YKİ anlayışı ile geleneksel yönetim anlayışından farklı olarak kamu kurumlarının ve kamu hizmetlerinin performansları 3-e analizleri (ekonomiklik, etkinlik, etkililik) yoluyla ölçülmesi gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Karma bir karar alma mekanizması olan ve çok düzeyli bir ulusüstü yapı olan AB’de ise “etkili” ve “verimli” bir yönetim elde etmek kolay değildir. Böyle bir oluşumda tüm tarafların paylaştığı bir sorunun çözüme kavuşturulmasında çıkar çatışmaların yaşanması gibi bir takım zorluklar yaşanmaktadır. Bu kapsamda AB’de etkinlik ve verimlilik ilkelerinin ön plana çıkması adına bir takım uygulamalar, düzenlemeler gündeme gelmektedir. Piyasaların iç işleyişi ile ilgili düzenlemeler, AB politikalarının ve yasalarının etkinliği için iyi bir örnek oluşturabilir. Ayrıca; tanıtım, katılım ve yasallaştırma gibi müzakerelerin ön koşullarının yerine getirilmediği durumlarda, AB politikalarının verimlilik ve etkililik açısından yetersiz olduğu görülmektedir. Bu ön koşulların sağlandığı AB politikalarının daha etkin bir şekilde uygulanacağı söylenebilir (Demir, 2009: 107).

Sonuç olarak; SIGMA tarafından ortak bir kamu yönetimi alanı oluşturmaya yönelik yayınlanan bu ilkeler ülkelerin kamu yönetimi sistemlerindeki reform çalışmalarına katkı sağlamaktadır. Küreselleşen sistemle birlikte rekabet ortamının artması ve AB’ye uyum sağlanması açısından ülkeler tarafından bu ilkelere önem verildiğini söylemek mümkündür (Yılmaz, 2007).

1.3.4.3. Avrupa İyi Yönetim Davranış Yasası

AB'nin Temel Haklar Şartı'nın oluşturulmasını sağlamak için 2000 yılında toplanan Konvansiyona katılan Avrupa Ombudsmanı'nın isteği üzerine Şart'ın 41. maddesinde İyi Yönetim Hakkı yer almıştır (Efe, 2011: 18). Şartın 41. maddesi referans alınarak Avrupa Ombudsmanı tarafından hazırlanan Avrupa İyi Yönetim Davranış Yasası, 6 Eylül 2001'de Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilmiştir (European Ombudsman, 2005: 6). Avrupa İyi Yönetim Davranış Yasası'nın 1. maddesinde kurumların ve çalışanların kamu ile ilişkilerinde iyi yönetim davranış kurallarına riayet etmesi gerektiğine değinilmektedir. Yasallık (mad. 4), ayırım yapmama (mad.5), orantılılık (mad. 6) bu kurallardan bazılarıdır.

Bu düzenleme YKİ anlayışını esas alarak vatandaşların idareden beklentilerini ve kamu görevlilerinin vazifelerini yerine getirirken uymaları gereken prensiplerin neler olduğunun altını çizmektedir (Akyılmaz, 2003). Avrupa İyi Yönetim Davranış Yasası'nın uygulanmasına önem veren ve yönetim ile ilgili hususlarda gerçekleştirilen şikâyetleri incelerken bu yasa dikkate alan Avrupa Ombudsmanı; bu yasa çerçevesinde hem bireyleri hem de kamu görevlilerini sahip olduğu hak ve yükümlülükler hususunda bilgilendirmektedir (Efe, 2011: 18).

1.3.4.4. Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap

Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından 25 Temmuz 2001 tarihinde yayınlanan bu belge dört bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde; Avrupa yönetişiminin reform ihtiyacının nedenleri belirtilmekte; ikinci bölümde açıklık, hesap verebilirlik, etkinlik, katılımcılık, tutarlılık ilkeleri ve bu beş ilkenin uygulanmasını güçlendiren orantılılık ve subsidiarite olmak üzere iyi yönetim ilkeleri tanımlanmakta, üçüncü bölümde değişim önerileri başlığı altında; daha iyi bağlılık, daha iyi politikalar, düzenlemeler ve bunların sunumu; küresel yönetişime AB'nin katkısı, politikalara ve kurumlara yeniden odaklanmak başlıkları yer almakta ve dördüncü bölümde ise yönetim olgusunun Avrupa'daki geleceği üzerinde durulmakta ve ne gibi düzenlemeler yapılabileceğine dair önerilerde bulunmaktadır (Commission of The European Communities, 2001).

Belgede yönetim mekanizmasının çok düzeyli olması gerektiğinin altı çizilmektedir. Peki, çok düzeyli yönetim ne anlama gelmektedir? Çok düzeyli kelimesi; "ülke içinde çeşitli yönetsel düzeylerde iş gören aktörlerin giderek artan bağımlılığını ifade ederken, yönetim hükümetler ve hükümet dışı aktörler arasında

giderek artan bağımlılığı” ifade etmektedir (Demiral, 2009: 29). Bu belge ile birlikte AB, ülkeler, yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki ilişkilere yönelik hem bir usul hem de bir yöntem olarak *çok düzeyli yönetim* tanımlanmaktadır. Bu durumda çok düzeyli yönetim kavramını; “yönetişim yaklaşımının uygulandığı düzlemlerin farklılaşması ve bunların aralarındaki ilişkinin tanımlanması” şeklinde tanımlamak mümkündür (Çiner, 2010: 52). Tanımlamadan da anlaşılacağı üzere bu belge ile birlikte; devlet mekanizmasını karar verme sürecinde tek yetkili konum olmaktan çıkartılıp artık karar alma yetkisinin AB içinde çeşitli aktörler arasında paylaşılması ve bu süreçte toplumsal taleplerin daha fazla ön plana çıkartılması amaçlanmaktadır (Demiral, 2009: 33).

1.3.5. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimine Yönelik Dolaylı Düzenlemeleri

Bu bölümde AB'nin birincil hukuki kaynakları olarak nitelendirilen Kurucu Antlaşmalarda kamu yönetimine ilişkin düzenlemeler değerlendirilmektedir.

1.3.5.1. Maastricht Anlaşması

9-10 Aralık 1991 tarihinde düzenlenen Maastricht Zirvesi ile birlikte Topluluğun iç bütünleşme yolunda önemli adımlar atılmıştır. AB'nin mihenk taşı olarak kabul edilen Maastricht Anlaşması ile bazı konularda düzenleme yoluna gidilmiştir. Bunlar (Dura ve Atik, 2007: 88);

- Ekonomik ve parasal birliğin sağlanması
- Uyum Fonu'nun kurulması
- Siyasi birliğin kurulması
- Topluluğun yeni işbirliği alanlarının belirlenmesi
- Bölgeler komitesinin kurulması
- Adalet ve içişleri alanında işbirliği
- AB vatandaşlığı
- Sosyal politikalar ile ilgili düzenlemeler
- Bütünleşme ve genişleme

Bu düzenlemeler ile birlikte sosyal ve ekonomik ilerlemeyi hızlandırmayı amaçlayan Anlaşma, üç ilke etrafında kimliğe bürünmüştür. Bu ilkeler; rekabet esasına dayanan serbest piyasa ekonomisi, kamu maliyesinin verimli ve etkin bir

şekilde yönetilmesi ve yerel yönetimler açısından önem kazanan yetki ikamesi/subsidiarite ilkesidir (Karluk, 2014: 162).

Birliğe yeni üyeler dahil edilmesiyle meydana gelen yetki dağılımını düzenlemek adına Maastricht Antlaşması'nda subsidiarite ilkesine⁴ yer verilmektedir. Bu adımla birlikte aday ve üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde verimli, etkin ve demokratik bir yönetim anlayışını sergileyebilmeleri için çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1992 Maastricht Antlaşması günümüzde Birliğe aday ve üye ülkelerin mevzuat sisteminde yer alan subsidiarite ilkesinin temellerini oluşturmaktadır.

Örneğin; Maastricht Antlaşması'nın 3/b maddesinde, 'Topluluk, belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise subsidiarite ilkesi gereğince hareket eder. Üye devletler düzeyinde yeterli derecede yerine getirilmeyen ve belirlenen amaçlara Topluluk düzeyince daha iyi ulaşılabileceği belirlenen amaçlara, Topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabileceği belirlenen etkinlikler subsidiarite ilkesi gereğince yerine getirilir' ibaresi yer almaktadır. Maddeden de anlaşılacağı üzere AB ile üye devletlerarasındaki yetki dağılımının tanımlanmasında subsidiarite temel ilkelerden biri olarak kabul edilmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla birlikte Birliğin artan yetkileri, bu yetkilerin dağılım şekilleri, üye devletlerin konumu ve Avrupa'nın bütünleşmesine destek olunması gibi konular düzenlenmeye çalışılmıştır (Çiner, 2010: 46).

Maastricht Antlaşması'nda Avrupa vatandaşlığı ile ilgili düzenlemelerde yerel yönetimlerle ilgili izlere rastlamaktayız. Örneğin; demokrasi anlayışını güçlendirmek adına Avrupa vatandaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Maastricht Antlaşmasıyla birlikte Avrupa vatandaşı ile Birliğin yakınlaştırılması çerçevesinde yerel yönetimlerin Birlik içindeki karar mekanizmasına dahil edilmesi amaçlanmıştır (Çelik, 2013: 119). Bu doğrultuda Antlaşmayla birlikte bölgesel politikalar ile ilgili kararlarda ilgili bölgelerin katılımını sağlayan, bölgesel ve yerel birimlerin temsilcilerinden oluşan ve danışmanlık özelliği bulunan Bölgeler Komitesi kurulmuştur (Dura ve Atik, 2007: 90).

⁴Subsidiarite İlkesinin, Avrupa Konseyi'nin imzaya açtığı 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda yer almasının ardından, AB bu ilkeyi; 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile birlikte kendi iç hukukuna dahil etmiş ve aday ve üye ülkelere de benzer yönde düzenleme yapılması için talepte bulunmaya başlamıştır.

Maastricht Antlaşması'nın 198 a-c (Bölgeler Komitesi) maddesinde “yerel ve bölgesel yönetim birimleri”ne değinilmesi “yönetimsel/kurumsal” bir bölge anlayışının benimsendiğinin göstergesidir. Ayrıca Bölgesel farklılıkların giderilmesine yönelik Antlaşma'nın 130/a maddesinde, “değişik bölgelerin gelişme durumlarındaki farklılıkları ve en fazla mağdur olmuş yöreleri (bölgeleri) azaltma amacı” ifadesi yer almaktadır.

Antlaşma'nın kamu yönetimi ile ilgili içerdiği diğer bir konu ise hesap verilebilirlik ve meşruiyet anlayışı kapsamında örgütsel reform yoluna gidilmesi ve Avrupa Parlamentosu'nun yasama yetkisinin genişletilmesidir (Çelik, 2013: 119).

1.3.5.2. Madrid Zirvesi

1995 Madrid Zirvesi; AB'nin genişleme politikası ile ilgili yapısal düzenlemelerinin arka planını oluşturmaktadır. Topluluk tarafından belirlenen stratejilerin üye devletlerin mevzuat sistemine ve idari mekanizmasına aktarılması süreci, Madrid Zirvesi'nde gündeme gelmiştir. Topluluk çerçevesinde; Madrid Zirvesi'nin YKİ anlayışının ve yeniden yapılandırma çalışmalarının temelini oluşturduğunu söylemek mümkündür (Caner, 2009: 87).

Katılım koşullarının pekiştirildiği Madrid Zirvesi'nde; Birliğe üye ve aday olan ülkelerin uyum sürecinin yalnızca mevzuat açısından desteklenmek yerine idari yapıların da oluşturulması gerektiği konusu görüşülmüştür (Öztürk, 2015: 136). Bununla birlikte aday ülkeler için idari kapasitenin oluşturulması zorunlu kılınmaktadır. Aksi halde bu koşulu sağlamayan aday ülkelerin Birliğe katılamayacağı yönünde karar alınmıştır (Çelik, 2013: 117). Aday ülkeler için bu kriterin getirilmesinde aday ülkelerin birbirinden farklı idari sistem geleneğine sahip olması, Yunanistan, Portekiz, ve İspanya'nın kurumlarına yönelik güvenin artmasının uzun bir sürede gerçekleşmesi, AB'nin karmaşık ve kompleks bir yapıya sahip olması ve üye devletlerin birbiriyle etkileşim halinde olması nedeniyle idari zayıflıkların kurumun işleyişini olumsuz bir şekilde etkilemesi, AB tarafından yapılan mali yardımların değerlendirilmesinde sorunların ortaya çıkması gibi nedenler bulunmaktadır (Kurşunlu, 2004: 18).

İdari kapasitelerin değerlendirilmesinde; kamu hizmeti kanununa dayanan tarafsız ve profesyonel bir kamu yönetimi anlayışı, kamu personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi, iç ve dış mali kontrol ekseninde etkili bir hesap verilebilirlik sistemi, AB ile ilgili işlemlerin yürütülmesi noktasında düzenlenen kurumsal mekanizma ve

prosedürler, kamu yönetimi sistemlerinde reform anlayışına yönelik atılan adımlar gibi kriterler etkili olmaktadır (Kurşunlu, 2004: 26).

1.3.5.3. Amsterdam Anlaşması

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması, 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşması'nda; istihdam yaratma kapsamında işgücü ve yönetim arasında diyalog kurmak, fırsat eşitliğini sağlamak, halk sağlığını korumak, sahteciliğin önüne geçmek, şeffaflık ve veri güvenliğini sağlamak, insan kaynaklarını geliştirmek gibi hususlar ortak karar sistemi mekanizması kapsamına dahil edilmiştir. Antlaşmanın hedefleri arasında Birliğin kurumsal mekanizmasını etkili hale getirmek, Avrupa vatandaşları için özgürlük ve güvenlik alanları oluşturmak, adalet mekanizmasının etkili bir şekilde kurulmasını sağlamak yer almaktadır (Canan ve Ökmen, 2009: 148).

Birlik öncülüğünde; yolsuzluk ve sahteciliğin önüne geçebilmek adına şeffaflık ilkesi yaygınlaştırılmaya çalışılmaktadır. Amsterdam Antlaşması'nda da şeffaflık ilkesi ile ilgili ifadeler yer almaktadır (Çelik, 2013: 121). Örneğin; Antlaşma'nın 10. bölüm 191/a'da "Birliğin herhangi bir doğal veya yasal vatandaşının, Avrupa Parlamentosu'nun, Konsey'in ve Komisyon'un dokümanlarına erişme hakkı vardır" ibaresi yer almaktadır.

1.3.5.4. Nice Anlaşması

Nice Antlaşması 26 Şubat 2001'de imzalanmasının ardından 1 Şubat 2003'de yürürlüğe girmiştir. Antlaşmayla birlikte örgütsel reform, oyların dağılımı ve nitelikli çoğunluk sistemi çerçevesinde düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca Nice Anlaşması'na ekli 'Avrupa Birliği'nin Geleceği Deklarasyonu'nda Birliğin genişlemesiyle birlikte sorun teşkil eden yetki paylaşımının açığa kavuşturulması, diğer düzenlenecek antlaşmalar kapsamına 2000 yılında kabul edilen AB Temel Haklar Şartı'nın dahil edilip edilmeyeceği, demokratik yönetim anlayışı çerçevesinde şeffaf, verimli ve etkili bir kurumsal sistemin oluşturulması gerektiğine değinilmiştir (Çelik, 2013: 123-124).

Nice Antlaşması bir nevi ailenin yeni sorunlara gebe olmadan büyüebilmesi ve AB sisteminin sorunsuz bir şekilde işleyebilmesi için kurumsal reform yoluna

gidilmesini vurgulamakta ayrıca Birlik bünyesindeki kurumların revize edilmesi ve üye sayısında değişiklikler yapılmasını öngörmektedir (Yılmaz, 2005: 30).

1.3.5.5. Avrupa Birliği Anayasası (Lizbon Antlaşması)

Dünyada konjonktürel bir şekilde seyir alan gelişmeler, siyasi işbirlikleri, ekonomik krizler ve ailenin genişlemesi sonucunda Birliğin stratejilerinin revize edilmesi düşüncesi AB'nin kurumsal sisteminin yeniden yapılandırılması anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Geçen zamanla birlikte bu konuda çeşitli ilerlemeler kaydedilmiştir. Örneğin; Birliğe yeni üyeler dahil edilmesinin ön kabul belgesini oluşturan 1993'de Kopenhag Kriterleri, idari kapasitenin geliştirilmesinde kurumsal alt yapının revize edilmesi anlayışının ortaya çıktığı 1995 Madrid Zirvesi ve kurucu metinlerin birleştirildiği bir Anayasa'da demokrasi, şeffaflık gibi ilkelerin yönetsel sürece dahil olmasını sağlayan Lizbon Antlaşması gibi.

AB üyesi ülkeler arasında yetki dağılımının yeniden düzenlenmesi, Konsey oylamalarında çoğunluk sistemi, Komisyon'un yapısı ve işleyişi, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, AB kapsamında yürütülen yasama süreçleri ve bu süreçte ulusal parlamentoların rolü gibi hususların yeniden düzenlenmesi amacıyla 2007 yılında Lizbon Anlaşması imzalanmıştır (Topal, 2008: 18).

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması; Reform Antlaşması olarak tasvir edilmektedir. Bunun nedeni ise Lizbon Antlaşması ile birlikte Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerinin güçlendirilmesi, ilk defa üye ülkelere Birlik'ten çıkma hakkının tanınması, Avrupa Topluluğu'nun AB ile birleştirilerek yapısal dönüşümün sağlanması gibi reform çalışmalarını hayata geçirmeye çalışmasıdır (Karluk, 2014: 280).

Lizbon Antlaşması'nın hedefleri arasında; ekonomik ve bölgesel uyumun sağlanması, demokrasi ve açıklık ilkesinin güçlendirilmesi, yolsuzlukla mücadelede somut adımlar atılması, kişisel verilerin korunması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması yer almaktadır (Börekçi ve Yurdakul, 2011: 52).

Kısaca; Lizbon Antlaşması; daha demokratik ve şeffaf bir Avrupa panoraması çizebilmek için parlamentoların ve vatandaşların katılımlarının sağlanması, Birliğin yapı, işleyiş, oylama yöntemleri gibi unsurları değiştirerek *etkinliğin* artırılması, Avrupa vatandaşlarının güvenliğinin, özgürlüğünün ve haklarının kapsamının genişletilmesi gibi konular noktasında şekil almıştır (Bilçen, 2010: 1).

1.4. GENEL DEĞERLENDİRME

Kamu yönetimi; ekonomik, sosyal, siyasal dinamikler doğrultusunda dönemin koşullarına göre yeni bir kimliğe bürünebilmektedir. Bu doğrultuda ülkeler ve AB gibi ulus üstü yapılar değişim sürecine uyum sağlamak, halkın beklentilerini karşılamak, küreselleşmenin gerisinde kalmamak, teknolojik gelişmeleri takip etmek, geleneksel kamu yönetimi anlayışı ekseninde şekillenen bazı problemleri azaltmak gibi faktörlerin etkisiyle kamu yönetimi alanında reform yoluna gitmektedir. Aday ve üye ülkelere kamu yönetiminin de dahil olduğu belirli alanlarda direktifler veren AB, aynı zamanda, kendi kurumsal yapısındaki problemleri de aşmaya çalışmaktadır. Örneğin; Brüksel bürokrasisinin azaltılması gerekliliğine, AB vatandaşlarının etkin bir şekilde katılımına, AB ve yönetişimin geleceğine vurgu yapan Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap, Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından 25 Temmuz 2001 tarihinde yayınlanmıştır.

AB kamu yönetimi alanına yönelik genel bir model öngörüsünde bulunmamaktadır. Birliğin kamu yönetimi alanına yönelik düzenlemeleri, belgelerde yer alan prensipler ve değerler etrafında şekil almaktadır. Ancak, AB'ye üye olan ülkelerin kamu kurum ve kuruluşları arasında işleyiş ve örgütlenme açısından farklılıkların bulunması, AB bünyesindeki idari örgütlenme ve usul açısından birliğin ve bütünlüğün sağlanmasını zorlaştırmaktadır. Bu farklılıkların aday ülkeler açısından aşılabilmesi için ise AB, yatay ve dikey idari kapasitenin geliştirilmesi kapsamında SIGMA, eşleşme (twinning) gibi çeşitli mekanizmalarla yardımcı olmaktadır.

AB tarafından her ne kadar ortak kamu yönetimi ilkeleri etrafında Avrupa yönetsel alanı oluşturulmaya çalışılsa da, bu ilkelerin üye ülkelerin yönetim sistemlerinde tutarlı ve bütüncül bir şekilde uygulanmaması, ilkelerin nasıl tanımlanması gerektiği hususunda bir uzlaşmanın olmaması gibi bazı sorunlarda yaşanabilmektedir (Akdoğan, 2008: 77).

2. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE POLONYA’NIN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ İNCELENMESİ

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ İNCELENMESİ

Çalışmanın bu bölümünde, Türk kamu yönetiminin özelliklerinin belirtilmesinin ardından Türkiye’de AB’ye uyum süreci kapsamında gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları incelenmekte ve bu reformların ulusal kamu yönetimi alanındaki etkileri, başarılı olup olmadığı değerlendirilmektedir.

2.1.1. Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri

Bu bölümde Türk kamu yönetiminin özellikleri yeniden yapılandırmayı gerekli kılan nedenler kapsamında ele alınmaktadır.

Üniter devlet sisteminin gereği olarak Türk kamu yönetimi, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Geleneksel bir merkezîyetçi anlayışın hakim olduğu Türk kamu yönetim sisteminin, örgütsel işleyişi ve yapısı bu ekseninde şekillenmiştir. Merkezîyetçiliği, “kamusal kaynakların ve yetkilerin başkent örgütleri tarafından kullanılması olayı” şeklinde tanımlamak mümkündür. Merkezîyetçilik anlayışı, kamu hizmetlerini yürüten kamu kuruluşlarının örgütlenmesinde, personel istihdamında, hizmetlerin yerine getirilmesinde kendi başlarına hareket etmelerini sağlayabilecek idari ve mali özerkliğe sahip olmalarının önünde engel haline gelmiştir. Bu durum ise kurumlardaki etkinlik ve verimliliğin azalmasına neden olmaktadır (Işık, 2006: 5).

Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi, görev ve yetkilerin düzenlenmesi ve bu çerçevede uygulanan düzenlemeler Weber’in kavramlaştırdığı yasal-ussal bürokrasi modelini temel alarak oluşturulmuştur. Ancak, kamu kurumlarında bürokrasinin aşırı derece artması ve geleneksel yönetim anlayışının ön plana çıkması Türk kamu yönetiminde hantal bir yönetim yapısının oluşmasına neden olmaktadır (Demir, 2014: 10).

Türk kamu yönetimi yapısı gizlilik ve resmi sır düşüncesi ekseninde örgütlenmiştir. Diğer bir ifadeyle ülkemizde; gizlilik genel bir kural olarak kabul edilirken, açıklık ise istisna olarak kabul görmektedir. Bu durum yönetime karşı güven açığının oluşmasına neden olmaktadır. Şeffaflık, hesap verilebilirlik, bilgi edinme hakkı gibi kavramların Türk kamu yönetimine dahil edilmesiyle birlikte bu sorunlar azalmaya başlamıştır (Işık, 2006: 6).

1990'larda, dünyada yaşanan hızlı değişimleri dikkate almada yetersiz olan Türk kamu yönetimi, yönetimde yozlaşmanın, kayırmacılığın ön plana çıktığı, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık gibi YKİ anlayışının ilkelerinden yoksun bir görünüm sergilemektedir (Çetin, 2010: 25).

2.1.2. Üyelik Sürecinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye'nin kendisi için bitmeyen senfoni olarak tasvir edilen AB yolculuğuna başlamasının pek çok nedeni mevcuttur. Örneğin, Türkiye'nin tarihsel sürecine baktığımızda Tanzimat'tan itibaren batılılaşma hareketlerinin olduğunu görmekteyiz. Geçmişten günümüze kadar süregelen bu batılılaşma isteği Türkiye'nin AB'ye üye olmasında önemli bir etkidir. Bununla birlikte; Türkiye'nin AB üyeliğine başvurma isteğinde Soğuk Savaş döneminde izolasyondan kurtulma düşüncesi, Türkiye'nin Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO)'ne üye olmasının ardından batılı güçlerle ekonomik açıdan güçlü ilişkiler kurma isteği, Topluluk tarafından verilen mali yardımlardan faydalanma isteği, Yunanistan ile dengeleri korumak gibi unsurlarda etkili olmuştur (Çelik, 2013: 109).

Türkiye; 31 Temmuz 1959'da ortak üye olmak adına AB'ye başvuru yapmış, iki taraf arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara (Ortaklık) Anlaşması imzalanmıştır (Çelik, 2013: 109). Ankara Anlaşması'nın genel amaçlarını ve siyasi amaçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür. Adaylık sürecine başvuran Türkiye'yi tam üyeliğe hazırlamak, ekonomik açıdan işbirliği, iş gücünün serbest dolaşımı, toplumsal politikaların uyumsallaştırılması Ankara Anlaşması'nın genel amaçları arasında yer almaktadır. Türkiye'nin Avrupalı kimliğini ön plana çıkarmak, Avrupa ile ilişkileri yürütmek açısından Yunanistan ile mevcut dengeleri muhafaza etmek ise Ankara Anlaşması'nın siyasi amaçları arasında yer almaktadır (Oğuz, 2012: 52).

Türkiye ile imzalanan Ankara Anlaşması'nda yer alan başlıca organ Ortaklık Konseyi'dir. Ortaklık Anlaşması'nın 6.maddesinde belirtildiği üzere Konsey'e, kendisine ilgili konularda yardımcı olmak üzere komiteler kurma yetkisi tanınmıştır.

Türk hükümeti ile AB üyesi ülke hükümetleri, Konsey ve Komisyon temsilcileri Konsey toplantılarına katılabilmektedir. Temel görevi; Ankara Anlaşması'nın uygulanmasını sağlamak olan Konsey'e Ortaklık çerçevesinde belirlenen amaçların uygulanılması konusunda karar alma yetkisi tanınmıştır.

1 Aralık 1964'te yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'na göre iki taraf arasındaki ilişkiler üç aşamada sürdürülecektir. Hazırlık dönemi, geçiş dönemi, son dönem.

Hazırlık Dönemi (1964-1973): Ankara Anlaşması'na göre bu dönemin beş yıllık bir süreyi kapsaması hedeflenmiştir. Ancak görüşmelerin uzaması durumundan dolayı bu dönem 1 Aralık 1964 – 31 Aralık 1972 tarihlerini kapsamaktadır (Uysal, 2001: 142). Anlaşmada; bu dönem hedefi olarak beş yıl süre içinde Türk ekonomisinin kalkındırılması belirlenmiştir. Bu doğrultuda Topluluk; Geçici Protokol ile saptanmış bazı tarım ürünlerine ithal kolaylıkları tanımıştır. Bununla birlikte taraflar arasında I. Mali Protokol'ün imzalanmasının ardından 1964-72 dönemindeki Türkiye'nin dış ticaretindeki payının bir önceki sekiz yıllık döneme göre arttığı gözlenmektedir (Uysal, 2001: 142).

Geçiş Dönemi (1973-1996): Bu dönem 1 Ocak 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol ile başlamaktadır. Gümrük Birliği'nin ilke ve usulleri hakkında bilgi vermesi ve bu işbirliğinin sağlanması açısından Ankara Anlaşması'na göre daha geniş ve kapsamlı bir niteliğe sahip olan Katma Protokol geçiş dönemi hakkında ayrıntılı bilgi vermektedir (Canan ve Ökmen, 2009: 141).

Katma Protokol'ün esasında Türkiye'nin AET pazarı ile bütünleşmesi ve bu doğrultuda Türk iş gücünün 1 Aralık 1986'dan itibaren Topluluk sınırları kapsamında serbest dolaşması ve Gümrük Birliği uygulamasının 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren hayata geçirilmesi düşüncesi yatmaktadır. Ancak Gümrük Birliği uygulaması hayata geçmesine rağmen, Türk iş gücünün serbest dolaşımı 1986 senesinin ardından hayata geçmemiştir (Oğuz, 2012: 53).

Geçiş döneminde belirlenen hedef, sanayi ürünlerine yönelik Gümrük Birliği'nin oluşturulmasıdır. Bu doğrultuda Topluluk; Türk sanayi ürünlerinde (pamuk ipliği, pamuklu dokuma ve rafine petrol mamulleri dışında) gümrük vergilerini ve kısıtlamaları doğrudan kaldırmıştır (Uysal, 2001: 143). Türkiye bu Anlaşma çerçevesinde 1973 yılından itibaren kademeli bir şekilde aynı ürünlerde 22 yıl süreyle indirim uygulayacağını taahhüt etmiş olsa da, 1978'den sonra bu taahhüdün dondurulmasını istemiştir (Kalko,2010: 77).

Türkiye'nin Topluluk 'tan aldığı mali yardımlar vasıtasıyla Topluluk mevzuatına uyum sağlamak adına yükümlülük altına girmesi ve Gümrük Birliği'ni hayata geçirmesi sürecini 1995 yılına kadar tamamlaması hedef olarak belirlenmiştir. Örneğin bu dönemde Topluluk tarafından; Türkiye'ye 175.000 dolarlık kredi verilmesinin yanı sıra belirli tarım ürünleri konusunda da ticari açıdan kolaylık sağlanmıştır (Oğuz, 2012: 53).

Türkiye Katma Protokol'de yer alan yükümlülükleri belirtildiği üzere yerine getiremediğinden 1970-80'li yıllar arasında iki taraf arasındaki ilişki konjonktürel bir seyir almıştır. Bu sürecin ardından yerine tam olarak getirilemeyen yükümlülükler 1988 senesinden itibaren yeniden hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu sürecin yaşanması Ortak Gümrük Tarifesinin sağlanması hususunda belirtilen sürenin haricinde 10 yıllık bir zaman kaybına neden olmuştur (Canan ve Ökmen, 2009: 142).

Son Dönem (1996-): Ankara Anlaşması'nın 5. maddesinde "Son dönem Gümrük Birliği'ne dayanır ve Akit Tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir." ibaresi yer almaktadır. Bu dönemde; Türkiye'nin müzakerelere başlama sürecine hazır hale gelmesi amaçlanmıştır.

1972 yılında AT üye sayısının dokuza yükselmesi, 1974 yılında Kıbrıs Çıkarması, petrol krizi gibi yaşanan çevresel olaylar Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkileri kopma noktasına getirmiştir. Topluluk; bu nedenlerden dolayı Türkiye ile olan ilişkilerini 1978 yılında tek taraflı olarak askıya almıştır. Türkiye'nin içinde bulunduğu kaos, sağ-sol çatışması gibi olumsuz koşullar iki taraf arasındaki gerginlik sürecini devam ettirmiştir (Oğuz, 2012: 53).

1 Ocak 1996 tarihinden itibaren Gümrük Birliği'nin Türkiye'de resmi olarak uygulanmaya başlamasıyla iki taraf arasındaki ilişkiler tekrardan düzelmeye başlamıştır. Ancak, Türkiye'de terör eylemlerinin artış göstermesi ilişkilerin yeniden gergin bir hal almasına neden olmuştur. Bir taraf yanlış politika uygulandığının altını çizirken, diğer taraf ise kendi iç işlerine karışıldığını savunmuştur (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 79).

1 Aralık 1964 tarihinde Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte kurulan Türkiye-AET ilişkilerini Dışişleri Bakanlığı temsil etmiştir. Uzun yıllar Türkiye'yi uluslararası arenada temsil eden Dışişleri Bakanlığı'nın ülke sınırları içerisindeki koordinasyonu sağlama görevi, 15 Aralık 1982 tarihinde yayınlanan 8/3987 sayılı kararname ile Devlet Planlama Teşkilatı'na devredilmiştir. Ülkedeki siyasi ve toplumsal sorunlar nedeni ile kopma noktasına gelen ilişkiler 16 Eylül

1986'da gerçekleşen Türkiye-AET Ortaklık Konseyi görüşmeleri ile yeniden canlanmıştır. Bu sürecin akabinde AET ile ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi açısından 17 Ekim 1986 tarihinde ilişkilerin yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumlu bir Devlet Bakanlığı kurulmuştur. Bu sürecin yaşanmasının ardından ilgili Bakanlık ve kuruluşların mevcut yapısında AET ile ilgili birimler zorunlu olarak kurulmaya başlanmıştır (Can, 2013: 66).

14 Nisan 1987 tarihinde Türkiye'nin, Topluluğa tam üyelik başvurusunda bulunmasının ardından Türkiye'nin demokratik koşulları taşımadığı gerekçesiyle Avrupa Komisyonu tarafından 1989'da bu başvuru reddedilmiştir. Ancak; yine de Türkiye'ye karşı AB'nin üyelik kapısı kapanmamıştır. Komisyon, 1989'da Türkiye'nin üyelik başvurusu yönündeki görüşünde, 1987'de üyelik için başvuran Fas'ın aksine Türkiye'nin AB'ye tam üyelik için uygun olduğunu belirtmiştir (Tocci, 2014: 2).

16 Temmuz 1996'da Avrupa Parlamentosu'na sunulan Gündem 2000 belgesinde ilişkilerin Gümrük Birliği çerçevesinde yürütüleceğine atıfta bulunularak diğer 12 ülkeyi kapsayan genişleme hareketine Türkiye dahil edilmemiştir. 1997 yılında düzenlenen Lüksemburg Zirvesi'nde Türkiye'nin aday ülkeler listesinde bulunmamasına tepki olarak Türkiye, AB ile siyasi açıdan ilişkilerini rafa kaldırdığını açıklamıştır (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 80).

10-11 Aralık 1999 tarihleri arasında Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi Türkiye'nin AB üyelik sürecinde bir dönem noktasını oluşturmaktadır (Canan ve Ökmen, 2009: 142). Türkiye'ye adaylık statüsü verilen Helsinki Zirvesi'nde bu kararın alınmasının altında yatan nedenler şunlardır (Yıldız, 2008: 73):

- Kosova'da gerçekleşen kriz ile birlikte Türkiye'nin Ortadoğu, Balkanlar ve Kafkaslardaki öneminin tekrar gündeme gelmesi,
- ABD'nin; Türkiye'nin Avrupa'dan dışlanması sonucunda radikalizme yaklaşabileceği yönündeki görüşü,
- Türk hükümeti tarafından mevzuat alanında gerçekleştirilen reform olarak adlandırılacak yenilikler,
- Yunan iktidar partisi PASOK (Panhelenik Sosyalist Hareket)'un Türkiye ile Yunanistan arasındaki uzun zamandır çözülmeye çalışılan sorunların dumura uğrayabileceği endişesi.

Diğer aday ülkelerle eşit haklara sahip olan Türkiye'nin; yönetim sistemindeki mevcut olan eksikliklerini gidermek, yapısal oluşumları AB'ye uyumlu hale getirmek açısından reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Topluluk Komisyonu tarafından "Türkiye için Katılım Ortaklığı 2000" adlı belge yayınlanmıştır. Topluluk tarafından Türkiye'den ulusal program hazırlanması talebinin yanı sıra 1993'te Kopenhag'ta belirtilen siyasi kriterlerin yerine getirilmesi istenilmiştir (Doğanöz, 2006: 24).

Aday ülkelerin AB yolunda ilerleyebilmeleri için bazı kriterleri yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu kriterlerden ülkelerin adaylığa kabul edilmesinin eşiği olarak nitelendirebileceğimiz Kopenhag Kriterleri ile 1995 Madrid Zirvesi'nde kabul edilen kriterlerin birbirinin tamamlayıcısı olduğunu söylemek mümkündür. Bu kriterler, ülkelerin AB ile uyumunu kolaylaştıracak kurumsal mekanizmaların oluşturulması gerektiğinin altını çizmektedir. Türkiye'nin hem Helsinki Zirvesiyle birlikte adaylık statüsü kazanması hem de bu doğrultuda kurumsal mekanizma kurma isteğinden hareket edilerek 2000 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurumu kurulmuştur (Öztürk, 2015: 139).

Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtildiği üzere Türkiye; 19 Mart 2001 tarihinde ulusal programı hazırlamıştır. Siyasi alanda gerçekleştirilen reformlar, insan hakları ve temel özgürlükler konusunda idari ve hukuki alanda hayata geçirilen reformlar gibi birçok değişim çalışmaları Ulusal Program kapsamında yürütülmüştür. AB, bu ulusal programı anadilde yayın ve kültürel haklar ile ilgili ifadelerin net olmadığı yönüyle eleştirse de, yine de bu programın hazırlanılmasını olumlu bir adım olarak yorumlamıştır (Canan ve Ökmen, 2009: 142).

6-17 Aralık 2004 tarihleri arasında Brüksel'de gerçekleştirilen Zirve'de, Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini taşıdığına Komisyon'un hazırladığı bir belge ile teyit edilmesi halinde katılım müzakerelerinin kısa sürede başlayacağı belirtilmiştir (Kalko, 2010: 81). 2-3 Ekim 2005 tarihleri arasında gerçekleştirilen Lüksemburg Konferansı'nda Türkiye'nin AB'ye katılım müzakere süreci resmen başlamıştır (Kerman, Özaltın ve Yerlikaya, 2013: 87).

Türkiye'nin adaylık statüsü kazandığı Helsinki Zirvesi'yle başlayan ve üyelik müzakerelerin hukuki açıdan yürütülmeye başlandığı 2005 yılına kadar olan sürede pek çok reform çalışması yapılmıştır. Örneğin; demokratikleşme alanında 2001 ve 2004 yıllarında olmak üzere iki önemli anayasal reform gerçekleştirilmiştir (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 81). Ayrıca 19 Nisan 2003 tarihinde ise Türkiye Büyük Millet

Meclisi'nde “AB Uyum Komisyonu” kurulmuştur (https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html, Erişim Tarihi: 12.06.2017).

17 Nisan 2007 tarihinde AB müktesebatına uyum programı yayınlanmıştır. Bu Program katılım müzakere sürecinde uygulanacak uyum çalışmaları kapsamında 2007-2013 tarihleri arasındaki yasal değişimlere yönelik bir rota özelliği taşımaktadır (Kalko, 2010: 82). 2007 yılında çıkarılan tezkere ile Dışişleri Bakanlığı'na bağlanan ABGS Kurumu, 2009 yılındaki değişiklik ile yeniden Başbakanlık'a bağlanmıştır. 2011 yılında ise yayınlanan Kanun Hükmünde Kararname ile ABGS, Avrupa Birliği Bakanlığı'na dönüştürülmüştür (Öztürk, 2015: 139).

Haziran 2012'de vize serbestleştirme konusunda Türkiye ile görüşmelere başlamaya yetkili olan Konsey; vizesiz seyahat için “vize serbestleştirme yol haritası” olarak bilinen resmi şartların listesini Türkiye'ye sunmuştur (Knaus, 2014: 2).

16 Aralık 2013'te Ankara'da Vize Serbestisi Diyalogu başlatılmış ve iki taraf arasında Geri Kabul Anlaşması imzalanmıştır. Türkiye'den 72 kriteri uygulamasını isteyen AB; 20 Ekim 2014'te Vize Serbestisi Yol Haritası doğrultusunda ilk raporu yayınlamıştır. Raporda Türkiye'nin 62 kriteri tamamen ya da kısmen de olsa yerine getirdiği belirtilmektedir. Ancak; AB'nin terör kavramının yeniden tanımlanmasına ve Terörle Mücadele Kanunu'nun AB müktesebatıyla uyum sağlamasına yönelik kriteri iki taraf arasındaki ilişkilerin gerilmesine neden olmuştur (Büyükbay, 2016).

2013 yılında Türkiye'de Gezi Olayları sonucunda siyasi gerginliğin yaşanması ve Avrupa'da ekonomik kriz olmasından dolayı Türkiye-AB ilişkileri olumsuz bir şekilde etkilenmiştir. Ayrıca; AB'nin Türkiye'deki imajının bozulmasında, Avrupa kamuoyunun AB'yi daha da genişletmeye gönülsüz olmasının ve Doğu Akdeniz'deki çatışmaların çözülmesine yönelik umutların azalmasının da etkisi olmuştur (Lecha, 2014: 2).

Paradoksal olarak, 2005 yılında katılım müzakerelerinin başlamasından sonra, Türkiye'nin katılım sürecindeki ilerleme sürecinde ivme kaybedilmiştir. Türkiye'nin üyelik müzakereleri, ilk yıllarda çok yavaş ilerlemesinin ardından 2010-2013 yılları arasında tamamen durmuştur. 2014 yılının ortalarına kadar, 35 fasıldan sadece 14'ü açılmış ve yalnızca bir bölüm (bilim ve araştırma) geçici olarak kapatılmıştır. Fransa, Avrupa Konseyi ve Kıbrıs Cumhuriyeti tarafından yapılan birçok veto, müzakere için müktesebatın birçok bölümünün dondurulması ve herhangi bir bölümün geçici olarak kapatılmaması anlamına gelmektedir (Tocci, 2014: 2).

Suriye’de 15 Mart 2011 tarihinden itibaren ayaklanmaların yaşanması ve 2014 yılında Irak ve Şam İslam Devleti terör örgütünün baş göstermesiyle Türkiye başta olmak üzere birçok ülkeye Suriye’den büyük bir göç dalgası yaşanmıştır. Türkiye, bu durumda kilit bir konuma sahiptir. Çünkü Suriyeli mülteciler Avrupa’ya ulaşma yolunda Türkiye’yi bir köprü olarak görmektedir. Suriyeli mülteci krizinin ve düzensiz göçün önüne geçebilmek adına 29 Kasım 2015’te Brüksel’de Türkiye-AB Zirvesi gerçekleşmiştir. Bu görüşme; Ortak Göç Eylem Planı’nın hayata geçirilmesi yönünde sonuçlanmıştır. Türkiye’den sınır kontrollerinin arttırılarak yasa dışı göçün engellenmesi, göçmen kaçakçılığı ve bu hususta resmi evrakta gerçekleştirilen sahte düzenlemeler ile ilgili bilgilendirme, mültecilere yönelik çalışma izni verilmesi gibi önemli yükümlülükler beklenmektedir. Bu doğrultuda AB, Türkiye’ye vize serbestleştirilmesi, iki taraf arasındaki ilişkilerin revize edilmesi, Suriyeli mültecilere yönelik 3 milyar dolar yardım yapılacağı, Gümrük Birliği’nin yenileneceği yönünde taahhütlerde bulunmuştur. 7 Mart 2016’da düzenlenen Zirvede ise kaçak yollardan Yunanistan’a giden mültecilerin Türkiye’ye iadesine ve Türkiye’de bulunan göçmenlerin AB üyesi devletlere yasal yollarla gönderilmesine karar verilmiştir (Büyükbay, 2016: 42-43).

Türkiye’de yaşanan 15 Temmuz (2016) darbe girişiminin ardından dördüncü defa üç aylık bir süre için uzatılan olağanüstü hal, AB ile ilişkilerin gerginleşmesine neden olmaktadır. Avrupa; Türkiye’yi demokratik yönetim anlayışına geri dönmediği yönünde eleştirmektedir. Olağanüstü halin üç ay süreyle yeniden uzatılması ve 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen referandum gibi gerekçelerle Avrupa Parlamentosu, Türkiye – Avrupa Birliği müzakere sürecini geçici olarak durdurma yönünde karar almıştır. Hukuki bir bağlayıcılığı bulunmayan Avrupa Parlamentosu kararı Türkiye tarafından kabul edilmemektedir.

2.1.3. Avrupa Birliği Bağlamında Türk Kamu Yönetimi

Bu bölümde Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında etkili olan AB tavsiyelerinin yer aldığı düzenlemeler ve bu düzenlemeler doğrultusunda hayata geçirilen reformlar kapsamındaki mevzuatlar ve uygulamalar değerlendirilmektedir.

2.1.3.1. Avrupa Birliği'nin Talepleri ve İlerleme Raporları

İlerleme raporları; AB'ye aday ülkelerin ortak politika alanlarında ilerleme kaydedip kaydetmediğini gösteren belgelerdir (Atalay, 2016:464). Bu bölümde 1998-2016 yılları kapsamında Türkiye'ye yol gösteren ilerleme raporları kamu yönetimiyle ilgili öneriler açısından değerlendirilmektedir.

1998 Yılı İlerleme Raporu: 15-16 Haziran 1998 tarihinde Türkiye için düzenli olarak ilerleme raporu oluşturulmasına karar verilmesinin ardından ilk rapor 1998 yılının Ekim ayında yayınlanmıştır. Kopenhag Kriterlerinin dikkate alınarak hazırlanan bu Rapor' da iki taraf arasındaki ilişkinin yasal çerçevesinin Ankara Anlaşması'nın 28. maddesine dayandığı belirtilmektedir. Ayrıca Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlaması konusunda yaşanan problemlere ve bu çerçevede yapılması gereken noktalara vurgu yapılmıştır (İlerleme Raporu, 1998: 41). Daha sonraki hazırlanan raporlara kıyasla kamu yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili konuların oldukça kısa düzenlendiği bu Rapor'da; kamu yönetimi ile ilgili işleyişte bazı aksaklıklar olduğuna, yolsuzluk ve kayırmacılığa sık bir şekilde rastlanıldığına atıfta bulunmaktadır. Bununla birlikte bölgeler arası eşitsizliğin fazla olduğuna, bölgesel açıdan gelişmişlik seviyesinin Topluluk ortalamasının oldukça aşağısında olduğuna, bölgesel gelişme farklılıkları açısından objektif bir karşılaştırma yapılamamasının nedeninin Türk yetkililerden yeterli veri alınamamasından kaynaklandığı gibi hususlar Raporda belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 1998: 39). Ayrıca 1998 yılına ait bu raporda kamu denetçiliği kurumuyla ilgili; "Bağımsız bir ombudsman atanması uzun zamandan beri Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından tartışılmaktadır. Bu düzenlemenin benimsenmesi, Türkiye'de insan haklarının korunmasını çok büyük ölçüde iyileştirecektir" ibaresi yer almaktadır (İlerleme Raporu, 1998: 14).

1999 Yılı İlerleme Raporu: Helsinki Zirvesiyle adaylık statüsü kazanan Türkiye'nin 1998 tarihine ait İlerleme Raporu'nda olduğuna gibi bu Rapor' da Kopenhag Kriterlerine uyum göstermede başarısız olduğuna vurgulanmıştır. Bölgesel açıdan önemli problemler yaşayan aday ülkelerin arasında Türkiye'nin ilk sıralarda yer aldığına atıfta bulunulan Rapor'da; diğer aday ülkelere kıyasla Türkiye'de çok uzun zamandır merkezi planlama sistemi çerçevesinde bölgesel politika uygulandığı belirtilmektedir. Bu yüzden Raporda kamu yatırım konusunda bütçelerin belirlenmesinde bölgesel faktörün göz ardı edildiği, ayrıca bölgesel hizmetlerde görev alan birimlerin ve personel sayısının az olduğuna, bölge temsilciliklerinin

bulunmadığına, dolayısıyla bu sorunların çözülmesi adına merkezi sistemin revize edilmesi gerektiğine değinilmektedir (İlerleme Raporu, 1999: 41).

Ayrıca, kamu otoritelerinin işleyişi ile ilgili bazı sorunların mevcut olduğu belirtilerek, Türkiye'nin demokratik yönetimin temel kriterleri taşıdığı, 1995'ten beri içinde bulunduğu demokratik reform çalışmalarını sürdürmesi gerektiği hususlarına vurgu yapılmaktadır (İlerleme Raporu, 1999: 8).

2000 Yılı İlerleme Raporu: 2000 yılı İlerleme Raporu'nda, 1999 İlerleme Raporu'na kıyasla az da olsa ilerleme kaydedildiği ancak hala Kopenhag siyasi kriterlerinin uygulanmadığı belirtilmektedir. Raporda; yolsuzluk konusunda artış gözlemlenmesi, bölgesel ve yerel yönetimler kapsamında bir değişikliğin görülmemesi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde baskın olması, desantralizasyon çerçevesinde şekillenen ve bakanlıklar arasında tartışmanın halen devam ettiği yönetim yasa tasarısının kabul edilmemesi gibi olumsuz noktalara değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2000: 11). 1999 senesinin başlarında ekonomik ve teknik konularla ilgili bakanlıklar arasındaki işbirliğini gerçekleştirebilmek adına Dışişleri Bakanı, dış ticarettten sorumlu Devlet Bakanı ve özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı'ndan olmak üzere AB Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Konseyi oluşturulmuştur (İlerleme Raporu, 2000: 10). Bu Rapor ile birlikte idari kapasitenin her bir alt başlık kapsamında ayrı şekilde düzenlenmesi hususunda karar verilmiştir (İlerleme Raporu, 2000: 25).

2001 Yılı İlerleme Raporu: 2001 yılında yayınlanan Rapor 'da; Türk kamu yönetiminde sıkça karşılaşılan yolsuzluk, bürokrasi gibi sorunlara atıfta bulunarak bu sorunların çözümüne yönelik önlemler alınmasına rağmen hala sorunların devam ettiğine değinilmektedir. Tedbir olarak Hükümetin 2001 yılının Nisan ayında yayınladığı ekonomi programının; yönetim unsurunu güçlendirme, yolsuzlukla mücadele, kamusal alanla ilgili kaynak tahsislerinde şeffaflık ve sorumluluk duygusunu sağlama, ekonomik yönetimde siyasi müdahalelerin önüne geçme gibi amaçları vardır (İlerleme Raporu, 2001: 18).

Raporda; bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu ile ilgili hedeflerle ilgili olarak kurumsal araçlar, programlama, izleme, finansal yönetim, denetim, bölgesel istatistikler ile ilgili konularda ilerlemenin kaydedilemediği, bölgesel politikaların yürütülmesinde merkez adına Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin yetkili olduğu, DPT'nin de Ankara haricinde uygulamayı yürüten ayrı bir biriminin olmadığı (Güneydoğu Anadolu Projesi bölgesi haricinde), yapısal fonların

kullanımı ile ilgili gerekli altyapının sağlanmadığı gibi noktalara değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2001: 76).

Ayrıca Komisyon tarafından yayınlanan Raporda; kamusal alanla ilgili kuruluşların AB ve ulusal programa uyumlu hale getirilmesi ve yönetimin ve çalışanlarla ilgili işe alımlarda kapasitenin güçlendirilmesine yönelik olumlu adımların atılması gerektiğinin altı çizilmektedir (İlerleme Raporu, 2001: 45).

2002 Yılı İlerleme Raporu: 9 Ekim 2002 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporu'nda şeffaf ve etkin bir yönetim için gereken özenin gösterilmesi gerektiğine atıfta bulunulurken bu konuda Türkiye'de gerçekleştirilen çalışmalar da olumlu açıdan ele alınmıştır. Örneğin; 2002 yılının Ocak ayında kamu yönetiminin revize edilmesi amacıyla çıkarılan "Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Planı'na ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı gibi. Kamu yönetiminin iyileştirilmesini sağlamak, yönetimde şeffaflığın artırılması, yolsuzlukla mücadele edilmesi, yerel yönetimlerde sivil rolün güçlendirilmesi gibi davranışlar bu kararın faydaları arasında yer almaktadır. Bu karar; yolsuzlukla ilgili davalara bakılması için özel ihtisas mahkemelerinin kurulmasını ve kamu kurumlarına yönelik etik davranışlar ile ilgili kanunun oluşturulmasını ve denetim sistemimin aktif bir şekilde işlemesini öngörmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de artan yolsuzluk faaliyetlerinin önüne geçebilmek adına 2001 yılında Üst Düzey Yönlendirme Komitesi kurulmuştur. Raporda bu komitenin yolsuzlukla mücadeledeki sürece katkı sağladığı belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2002: 15).

2003 Yılı İlerleme Raporu: 5 Kasım 2003 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporunda; kamu yönetimi alanındaki reformlar ve hükümetin gerçekleştirdiği çalışmalar açısından olumlu bir değerlendirme yapılmaktadır. Raporda; bu alanlarda ilerleme kaydedildiği, şeffaflık ilkesinin yaygınlaştırılması adına insan kaynakları yönetiminde çeşitli çalışmaların başlatıldığı ve aynı zamanda bu çalışmaların yolsuzlukla mücadele sürecinde de faydası olduğu belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2003: 38). Raporda; 2003 yılının Ocak ayında Hükümet tarafından hazırlanan Eylem Planı'nda kamu yönetimine ilişkin şeffaflığın sağlanması ve yolsuzlukla mücadelenin artırılması adına bakanlık sayısının 36'dan 23'e düşürülmesi gibi pek çok çalışmanın hayata geçirildiği belirtilmektedir. Hazırlanan Eylem Planı'nın hayata geçirilmesinde bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanmasından sorumlu komite Mart ayında Başbakanlık tarafından kurulmuştur (İlerleme Raporu, 2003: 15).

Raporda yolsuzlukla mücadele konusuna önemli bir vurgu yapılmaktadır. Bu konuda gerçekleştirilen araştırmalarda yolsuzluğun Türkiye’de halen önemli bir sorun olarak varlığını devam ettirdiği ancak bu konuyla ilgili ilerlemelerin kaydedildiği ifade edilmektedir. Raporda da değinildiği üzere medya, kamu yönetimi, inşaat ve sağlık alanları yolsuzluğa eğilim gösteren kesimlerdir (İlerleme Raporu, 2003: 19).

2004 Yılı İlerleme Raporu: 6 Ekim 2004 tarihinde yayınlanan Raporda; Türkiye’nin Kopenhag Zirvesi’nde açıklanan siyasi kriterleri yeterli ölçüde karşıladığına ve AB ile katılım müzakereleri sürecinin başlayabileceği belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2004: 1).

Raporda; kamu idaresi ile halk arasındaki iletişimin kuvvetlendirilmesi, kamu personeli ve seçilmiş görevlilerin çalışma esnasında uygulayabileceği etik ilkelerin geliştirilmesi, yolsuzlukla mücadele konusunda ciddi önlemlerin alınması, bu amaçla vatandaşların önemli ölçüde bilinçlendirilmesi ve bu mücadele sürecinde üst düzey siyasilere devamlı olarak destek vermesinin sağlanması, kamu reformları kapsamında hayata geçirilen düzenlemelerde etki analizi, uygulama planı, bütçe ve mali çerçevenin oluşturulması gerektiğine atıfta bulunmaktadır (İlerleme Raporu, 2004: 16).

Raporda, kamu yönetimi reform çalışmalarının hayata geçirilmesine yönelik pek çok mevzuat yayımlandığına değinilmektedir. Bu işlemler Türk Hükümeti’nin kamu yönetiminde reform alanında çaba harcadığının önemli bir kanıtıdır. Bunun yanı sıra gerçekleştirilen reformları denetlemeye ve takip etmeye yönelik oluşturulan Başbakan Yardımcısı’nın başkanlığını yaptığı Reform İzleme Grubu Komisyon tarafından olumlu bir şekilde değerlendirilmektedir (İlerleme Raporu, 2004: 45).

2005 Yılı İlerleme Raporu: Türkiye’nin AB’ye tam üyelik müzakerelerine katılım sürecinin ardından 9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan 8. İlerleme Raporu’nda şu hususlara yer verilmektedir: 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun kamusal alanın özelleştirilmesi ve mahalli idarelerin idari kapasitelerinin artırılması, stratejik planlama gereksinimi, performans esaslı bütçelendirme, şeffaf sonuç odaklı yerel yönetim anlayışı açısından olumlu bir şekilde değerlendirilmektedir. Raporda, 5227 sayılı Kamu Yönetiminin İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi gibi sorunların yaşanmasına değinilerek her ne kadar bölgesel ve yerel

düzeyde gerçekleştirilen reformlar açısından bir ilerleme kaydedilse de merkezi yönetim birimleri açısından gerçekleştirilen reform çalışmalarında sorunlar yaşanabilmektedir (İlerleme Raporu, 2005: 13).

Raporda; kamu yönetimi reformlarında ikincil mevzuat çıkarılması, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulama yönünden kapsamının genişletilmesi ve Kanunun aktif olarak uygulanabilmesi için kayıtların açık bir şekilde tanımlanması, Hükümet-kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki iletişimin güçlendirilmesi, yolsuzluğun önüne geçebilmek adına vatandaşlarda kamu bilincinin oluşturulması ve en üst siyasi desteğin sağlanması gerektiği gibi noktalara değinilmektedir. Ayrıca yolsuzlukla ve rüşvetle mücadele edilmesi kapsamında kamu görevlilerinin mal beyanında bulunması ve bu bilgilerin denetlenmesi gerektiğine, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşturulmasının bu konuda atılmış önemli bir adım olduğuna ancak parlamento üyelerinin, adli, akademik ve askeri personelin de bu çerçeveye dahil edilmesi gerektiği hususunun altı çizilmektedir (İlerleme Raporu, 2005: 20).

2006 Yılı İlerleme Raporu: 8 Kasım 2006 tarihinde yayınlanan Raporda; merkezi otoritelerden yerel yönetimlere yetki aktarılması ve yerinden yönetim konusunda daha fazla çalışma yürütülmesi gerektiği noktasının altını çizerek yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen reformların yetersiz olduğuna değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2006: 6).

2005 Yılı İlerleme Raporu'nda olduğu gibi kamu yönetimi reformu alanında ikincil mevzuat çıkarılması gerektiğine, ayrıca kamu mali yönetimi ve kontrolünün tam anlamıyla faaliyet göstermesi, düzenleyici etki analizinin gerçekleştirilebilmesi için kurumsal kapasitenin artırılması gibi konular da Raporda yer almaktadır (İlerleme Raporu, 2006: 7). Genel bir ifade ile önceki yıllarda gerçekleştirilen reform çalışmalarının sürdürüldüğüne, kamu yönetimi çerçevesinde yasal mekanizmaların oluşturulmasına rağmen hala yerel yönetimler alanında çalışmaların yetersiz olduğu belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2006: 6).

2007 Yılı İlerleme Raporu: 6 Kasım 2007 tarihinde yayınlanan Raporda; kamu yönetimiyle ilgili çıkarılan mevzuatlar alanında reform açısından önemli bir ilerleme kaydedilemediğine atıfta bulunmaktadır. Ayrıca 2006 yılının Kasım ayında Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası'nın Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve bu sebeple uygulama sürecinin durdurulması, Türkiye'nin reform sürecinde ilerlemesini olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak e-devlet alanında gelişmelerin yaşanması, 2007 yılının Nisan ayında her bir bakanlıktaki mali

denetimden sorumlu, strateji geliştirme birimlerinin yapılandırılmasını sağlamak amacıyla Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda değişiklik yapılması ve bu Kanun çerçevesinde yerel idarelere yaklaşık 600 iç denetçinin atanması ise reform alanındaki kaydedilen ilerlemeler arasında gösterilmektedir. Ayrıca Raporda; yönetsel mekanizmalarda bürokrasinin azaltılması, saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin ön plana çıkarılması, yerel yönetimlerde mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılması, yolsuzluğu en aza indirebilmek adına kurumsal bir stratejinin belirlenmesi ve bu doğrultuda merkezi bir birimin oluşturulması yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır (İlerleme Raporu, 2007: 7).

2008 Yılı İlerleme Raporu: 5 Kasım 2008'de yayınlanan İlerleme Raporu'na göre; katılım unsurunu güçlendirmek için faaliyet gösteren kent konseyleri, sınırlı sayıda ilde aktif olarak faaliyet göstermektedir. Yerel yönetimlerde katılım düşüncesini artırmak için kent konseylerine destek verilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra kurumlarda şeffaflık ve hesap verilebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesi adına çalışmalar yürütülmelidir. Raporda, Türkiye'nin kamu yönetimi reform alanında yavaş bir şekilde ilerleme gösterdiği, kamu hizmeti mekanizmasının modernize edilmesi gerektiği, adem-i merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi gibi noktalara değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2008: 7). Ayrıca; önceki bazı Raporlarda da belirtildiği üzere milletvekillerinin, akademisyenlerin, askeri ve yargı mensuplarının etik mevzuat dışında kalması ayrıca üniversite mensupları, müsteşarlar ve valiler gibi bazı kamu görevlilerinin hakkında yolsuzluk soruşturması açılabilmesi için idari izin sisteminin uygulanması reform sürecinde eleştirilen noktalar arasında yer almaktadır (İlerleme Raporu, 2008: 69).

2009 Yılı İlerleme Raporu: 12. İlerleme Raporu, 14 Ekim 2009 tarihinde yayımlanmıştır. Rapordaki bazı hususlar 2008 yılı İlerleme Raporu ile benzerlik göstermektedir. İlerleme Raporunda belirtildiği üzere bu dönemde; Türkiye'de e-devlet ve bilgiye ulaşabilme imkânlarının ve kaliteli hizmet anlayışının geliştirilmesine yönelik yasal düzenlemeler yönetmelikler ile desteklenmektedir (İlerleme Raporu, 2009: 9).

Raporda; vatandaşların yerel yönetimlere katılımını sağlamak amaçlı hayata geçirilen kent konseyleri ve diğer yönetim mekanizmaları aracılığıyla yerel yönetimlerde yetki devri çerçevesinde bir gelişme kaydedilemediği belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2009: 8). Kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasinin azaltılması, yönetim mekanizmasının sadeleştirilmesi, kaliteli, insan kaynakları odağında

şekillenen, hesap verilebilir, liyakat ilkesinin ön plana çıktığı bir anlayışın gerekliliğinin altı çizilmektedir (İlerleme Raporu, 2009: 9).

2009 İlerleme Raporuna göre; kamu yönetiminde reform yoluna gidilirken tutarlı bir personel politikası oluşturma düşüncesi göz ardı edilmemelidir. Yolsuzluk gibi etik dışı davranışların önüne geçebilmek adına bu alanda strateji belirlenmeli ve soruşturmalar, iddianameler, kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere ilişkin izleme mekanizması gibi işlemler titizlikle yürütülmeli, kamu yönetiminin modernize edilmesi yönünde çalışmalar yürütülmelidir (İlerleme Raporu, 2009: 13).

2010 Yılı İlerleme Raporu: 9 Kasım 2010 tarihinde yayınlanan İlerleme Raporunda; Kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık gibi ilkelerin ön plana çıkarılması, yerel yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi, ayırım gözetilmeden tüm kamu görevlilerine ortak ilkelerin ve standartların uygulanması, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun aktif bir şekilde uygulanması ve kamu hizmetleri alanında reform konusuna önem gösterilmesi, reform alanında siyasi desteğin sağlanması, yolsuzluğu önlemede vatandaşların katılımının artırılması gibi hususlara önem verilmektedir. Raporda; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, kişisel verilerin korunması ve yönetim ile ilgili bilgilere ulaşım konusunda ilerlemeler kaydedildiği görülse de, yine de bu gelişmelerin sınırlı olduğu vurgusu yapılmaktadır (İlerleme Raporu, 2010: 10).

Örneğin; Anayasa Mahkemesi'nin 2010 yılının Şubat ayında yargı kararı olmaksızın isimlerin yayımlanmasının masumiyet karinesini tehlikeye soktuğu gerekçesiyle vermiş olduğu Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un etik davranış ilkeleri ihlal eden kamu görevlilerinin isimlerinin yayımlanmasına dair hükmünün iptal edilmesi Raporda eleştiri konusu olmuştur. Ayrıca; her ne kadar kamu görevlilerine etik konusunda eğitim verilmiş olsa da önceki raporlarda belirtilmesine rağmen akademisyenlere, askeri personele ve yargı mensuplarının etik ilkeler dışında tutulması Raporda vurgu yapılan diğer bir eleştiri noktasıdır (İlerleme Raporu, 2010: 15).

2011 Yılı İlerleme Raporu: 12 Ekim 2011 tarihinde yayınlanan Raporda; bilgiye erişim hakkının 2010 Anayasa değişikliği ile anayasal güvence altına alınmış olması, Kopenhag kriterlerine uyum çerçevesinde pek çok düzenlemenin hayata geçirilmesi, yeni kurulan hükümette ilk defa AB Bakanı'nın yer alması ve Bakanlar Kurulu Başkan Yardımcısı ve Müzakere Heyeti Başkanı sıfatıyla katılım müzakere sürecini

yürütme görevi verilmesi, iki taraf arasındaki ilişkilerin yürütülmesi açısından kurumsal değişikliklerin yapılması, 2010 yılından itibaren illerin AB ile ilgili konularda bilgilendirilmesi ve gerekli koordinasyonun sağlanması açısından her ilde AB işlerinden sorumlu bir vali yardımcısının görevlendirilmesi konularına yer verilmektedir (İlerleme Raporu, 2011: 8-12). Ayrıca; Rapor'da kamu kurumlarında hesap verebilirlik mekanizmasına yönelik farkındalığın artırılması, kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına önem verilmesi, önceki ilerleme raporlarında da belirtildiği gibi yolsuzluğun önlenmesinde vatandaşların katılımının artırılması, bu konuda etkin bir stratejinin belirlenmesi, ilgili mevzuatın güçlendirilmesi ve denetim mekanizmasının geri dönüt temelinde kurulması, adem-i merkezîyetçilik ve kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar konusunda siyasi desteğin artırılması gerektiği gibi tespitlerde bulunmaktadır (İlerleme Raporu, 2011: 12).

2012 Yılı İlerleme Raporu: 10 Ekim 2012 tarihinde yayımlanan İlerleme Raporu'nda belirtildiği üzere; Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş, e-devlet sistemiyle ilgili önemli gelişmeler kaydedilmiş, ayrıca Sayıştay Kanunu'nda Sayıştay'ın yeniden yapılandırılmasına yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (İlerleme Raporu, 2012: 11-12).

Raporda; yerinden yönetimle ilgili konulara daha çok önem gösterilmesi, Sayıştay Kanunu'nun aktif bir şekilde uygulanmasına yönelik çaba sarf edilmesi, kurumsal yapılarda stratejik plan ile bütçe arasında etkileşimin artırılması, kurumlarda iç denetçi istihdam edilmesinin yanı sıra iç denetim sisteminin geliştirilmesi, kamu personel rejiminde gerçekleştirilecek reform alanlarına daha fazla siyasi destek verilmesi gibi hususlara da yer verilmiştir (İlerleme Raporu, 2012: 13).

2013 Yılı İlerleme Raporu: 16 Ekim 2013'te yayınlanan İlerleme Raporu'nda; yerel yönetim birimlerine yetki devredilmesi hususunda çok fazla ilerleme kaydedilmediği ifade edilmektedir. Avrupa Konseyi'nin küçük belediyelerin kamu hizmetini sunması aşamasında bazı aksaklıklar yaşamasına ilişkin eleştirisine yanıt olarak Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamı artırılmıştır. Ancak yine de belediyelere yetki devri verilerek bu kurumların güçlendirilmesi ve kendi gelirlerini toplamaları hususundaki önerilerin dikkate alınmadığı ifade edilmektedir (İlerleme Raporu, 2013: 8-9).

Rapora göre; insan kaynakları yönetimini odak noktasına alan ve bu konuda ilerleme kaydetmeyi, liyakat ilkesinin hakim olduğu terfi süreçlerinin yaşanması gibi

gelişmeleri hedefleyen reformlara ihtiyaç duyulmaktadır. Hesap verilebilirlik konusunda da bazı aksaklıklar yaşanmaktadır (İlerleme Raporu, 2013: 9). Örneğin; TBMM'nin performans izleme ve kamu harcamalarını denetleme konusunda bir gelişme görülmemektedir (İlerleme Raporu, 2013: 7).

2014 Yılı İlerleme Raporu: 8 Ekim 2014 tarihinde Komisyon tarafından yayınlanan İlerleme Raporunda; daha önceki ilerleme raporlarında da olduğu gibi yerel yönetimlerin ve mali yapılarının güçlendirilmesi konusunda eleştiriler yer almaktadır. Bunun yanı sıra kurumlarda hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin benimsenmesi konusunda Türkiye'nin AB standartlarının gerisinde yer aldığı ve e-devlet çalışmaları konusunda gelişme gösterildiği ifade edilmektedir (İlerleme Raporu, 2014: 10).

Kamu yönetiminde reform konusunda sınırlı bir gelişme olduğu ifade edilen 2014 yılına ait İlerleme Raporu'nda kamu görevlilerinin görevden alınmaları ve başka görevlere atanmalarının kurumun ve personelin verimliliğini düşüreceği ve kamu yönetimi sisteminin siyasi unsurların gölgesi altında kalacağına dair bir endişe duyulmaktadır. Kamu yönetiminin siyasallaşmasına dair kaygıların her sene arttığı belirtilen Raporda, kamu mali yönetiminin daha fazla güçlendirilmesi ve geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir (İlerleme Raporu, 2014: 10).

2015 Yılı İlerleme Raporu: Avrupa Komisyonu'nun 10 Kasım 2015 tarihinde yayınladığı Raporda Türk kamu yönetiminin reform alanında kısmen hazırlıklı olduğu ve bir önceki yıla göre kamu hizmetlerinin vatandaşa sunumunda ilerleme kaydedildiği yer almaktadır. Bununla birlikte Raporda kapsamlı nitelikte reformların oluşturulmasına yönelik siyasi ve idari taahhüdün yeterli bulunmadığına ve paralel yapıyla mücadele adı altında meslekten çıkarma işlemlerinde objektif olunması gerektiğine vurgu yapılmaktadır (İlerleme Raporu, 2015: 9).

Raporda 2016 yılına ait stratejik planların hayata geçirilmesine yönelik daha fazla finansman ayrılması gerektiği, işe alımlarda, terfi işlemlerinde liyakat ilkesinin güvence altına alınması, şeffaflığın sağlanması için modern ve entegre bir bilgi sisteminin oluşturulması gerektiği, insan kaynakları yönetiminde koordinasyonun sağlanması gerektiği hususunda hedefler belirtilmiştir (İlerleme Raporu, 2015: 11).

2016 Yılı İlerleme Raporu: 9 Kasım 2016 tarihinde Komisyon tarafından yayınlanan Raporda; yerel yönetimler açısından ilerlemeler kaydedilmiş olsa da hala bazı sorunlar devam etmektedir. Örneğin; belediyelerin sorumluluklarını artıran Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 2012 yılında değişiklik yapılmasına rağmen,

mali yerinden yönetim anlayışında yetersizlikler görülmektedir. Belediyeler, hizmet sunumunda, kendilerine verilen sorumlulukları yerine getirirken mali açıdan kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Raporda; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurumlara vermiş olduğu tavsiyelerin kamu idareleri tarafından giderek önemsenmeye başlanması her ne kadar olumlu açıdan ele alınsa da Kurumun soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisinin bulunmaması sebebi ile insan hakları ve iyi yönetim konusunda pasif kalması sebebiyle eleştirilmektedir (İlerleme Raporu, 2016: 10).

Siyasi müdahaleden korunmada yetersiz olduğu ifade edilen düzenleyici kurumların yürütmüş olduğu faaliyetlerde şeffaflık ilkesinin ön plana çıkarılması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca İlerleme Raporu'nda Hükümet tarafından kamu alanında gerçekleştirilen reform çalışmalarının takip edilmesini sağlayan bir internet sitesi (www.reformlar.gov.tr) oluşturulduğu ifade edilmektedir (İlerleme Raporu, 2016: 13).

Raporda; 15 Temmuz darbe girişiminin ardından kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetiminde gerileme yaşandığı, Türkiye'nin kamu yönetimi reformu konusunda kısmen hazırlıklı olduğu, kamu maliyesine ilişkin reformlar yapılsa da, bütüncül bir kamu mali yönetimi reform programının mevcut olmadığı, Devlet Memurları Kanunu'nda merkezi bir sınav yapılarak kurumlara memur alınması öngörülse de; Kanun'un kamu hizmetine ilişkin yasal çerçeve, tarafsızlığı, devamlılığı veya liyakate dayalı personel alımı ve terfi usullerini tam olarak güvence altına almadığı, 2015 yılına ait Raporun kısmen dikkate alındığı gibi eleştiriler yer almaktadır (İlerleme Raporu, 2016: 12).

İlerleme Raporlarından yola çıkarak; Türk kamu yönetiminin reform serüvenine yönelik genel bir değerlendirme yapıldığında kamu yönetimi reformu alanında kapsamlı bir stratejinin bulunmadığı veya sadece reform yapılmasına yönelik planlama belgesinin olmadığını söylemek mümkündür. Bunların yerine daha spesifik alanlarda planlama belgelerinin mevcut olduğu görülmektedir.

2.1.3.2. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Reform

Bu bölümde AB'ne uyum sürecinde Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen uygulamalar, yasal düzenlemeler ve bu kapsamda etkili olan ilkeler değerlendirilmektedir.

2.1.3.2.1. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Reform Yapan Yasal

Düzenlemeler

Bu bölümde Türk kamu yönetimi sisteminin çeşitli alanlarını düzenleyen kanunların temelini oluşturan ve kamuoyunda Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT) olarak bilinen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (kadük kanun)⁵ hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır. 5227 sayılı Kanunun referans alındığı diğer yasal düzenlemelere kısaca değinilmekte olup, bu düzenlemeler kapsamlı bir şekilde kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform alanları başlığı altında ele alınmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu’na, Yerel Yönetim Kanunları ve Kamu Personeli Kanunu’nun içinde bulunduğu Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarına, 2003 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti tarafından hazırlanılan Programda ve Acil Eylem Planı’nda yer verilmiştir (Altan, 2016: 387). KYTKT’nin temelinde vatandaşın değişen koşullarla birlikte şekil alan taleplerinin karşılanması, etkililik ve katılımcılık ilkesinin artırılması, merkezi idareler ve yerel yönetimler bünyesinde yönetim faktörünün ön plana çıkarılması gibi düşünceler yer almaktadır (Lamba, 2014: 139).

Kamu yönetimi paradigmasının değişimi olarak nitelendirilen ve kamu yönetiminin revize edilmesini amaç edinen KYTKT, 2003 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak TBMM’den geçerek yasalaşmış ve Kanunun yürürlüğe girebilmesi için onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 5227 sayılı Kanunun bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Kanunu veto ederek TBMM’ye iade etmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kanunun öngördüğü yenilikler farklı Kanunlarla yürürlüğe girmiştir: Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu TBMM’den geçmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışındaki Kanunlar da ilk aşamada Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye iade edilmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu, TBMM tarafından Cumhurbaşkanının iade gerekçeleri doğrultusunda yeniden düzenlenerek 5302 sayılı Kanun olarak 22 Mayıs 2005 tarihinde kabul

⁵Kadük kanun, bir yasama döneminde olan yasa tasarısı ve kanun tekliflerinin bu dönemde sonuçlandırılmaması sonucunda hükümsüz sayılmasına denilir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümeti tarafından tekrar TBMM Genel Kurulu’na getirilmemiştir. Hükümet, bunun yerine, Kanun hükümlerini başka Kanunlarla yasalaştırarak uygulama yolunu seçmiştir.

edilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından şekil unsurundan dolayı TBMM İç Tüzüğü'ne uymadığı gerekçesiyle iptal edilen Belediye Kanunu ise, TBMM'de tekrar görüşülmesinin ardından 5393 Sayılı Belediye Kanunu adıyla 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilmiştir (Öztürk, 2015: 140-141).

KYTKT'nın 1. maddesinde katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesi şeklinde amaçları sıralanmaktadır.

KYTKT'nın 5. maddesinde ise kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerine yer verilmiştir. Bu bölümde; idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinde katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik, yerindenlik, sonuç odaklılık, düzenleyici etki analizi, vatandaşların bilgi edinme hakkı, kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden yararlanılması, etkinlik ve verimlilik gibi ilkelere yer verilmektedir.

Bu kadük Kanunun etkilerinin aşağıda belirtilen düzenlemelere yansıdığını görmekteyiz (Öztürk, 2015: 140);

✓ Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

✓ Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı

- ✓ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- ✓ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- ✓ 5393 sayılı Belediye Kanunu
- ✓ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Hakkında Kanun
- ✓ 6360 sayılı Büyükşehir Belediyelerinde Değişiklik Yapan Kanun⁶
- ✓ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- ✓ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu
- ✓ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- ✓ e-devlet uygulamasına geçiş
- ✓ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

⁶ 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun tam adı şöyledir: On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Bu mevzuatla birlikte; bakanlıkların kuruluş kanunlarının yeniden değerlendirilmesi, büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idaresi kanunlarının revize edilmesi, stratejik yönetim anlayışının benimsenmesi, performans esaslı bütçeleme ve denetim sisteminin ön plana çıkması, halk denetçiliği kurumunun oluşturulması, bilgi edinme hakkı, etik ilkelerin yaygınlaştırılması, bürokratik yapılanmanın azaltılması gibi köklü bir değişim yoluna gidilmesi hedeflenmiştir (T.C. Başbakanlık, 2003a: 89).

Ayrıca; 2003 yılında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmaları çerçevesinde, Kamu Yönetim Temel Kanunu Çalışma Grubu oluşturulmuştur. KYTKT'yi hazırlayan bu Grup aynı zamanda 2003 yılı içinde Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim başlığı altında bir kitap yayınlamıştır (Öztürk, 2015: 139).

2.1.3.2.2. Reform İlkeleri

Türk kamu yönetimindeki yeniden yapılandırma çalışmaları YKİ anlayışı temelinde oluşturulmuştur. Türk kamu yönetiminde yeniden yapılandırma sürecine katkı sağlamak ve rehberlik etmek amacıyla oluşturulan Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim adlı Raporda; değişim süreci için 21. yüzyıl vizyonunu oluşturan YKİ anlayışı referans alınmaktadır (T.C. Başbakanlık, 2003: 14).

Gerek bu Raporda gerekse KYTKT'da Türk kamu yönetiminin ilkeleri sıralanmıştır. Örneğin; KYTKT'nin 5. maddesinde kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişine ilişkin temel ilkeler arasında, idarenin bütünlüğü, sürekli gelişim, düzenleyici etki analizi, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınması yer almaktadır. Görüldüğü üzere; AB tarafından desteklenen katılımcılık, hesap verilebilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, hizmette yerellik, etkililik ve verimlilik ilkeleri gibi ilkeler Türk kamu yönetiminde ön plana çıkarılmaktadır.

Katılımcılık İlkesi: Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde esas alınan yönetsel ilkelerden bir tanesi katılımcılıktır. Kamu yönetiminin demokratikliğini arttırmak açısından önem kazanan katılımcılık ilkesi kapsamında Türk kamu yönetiminde çeşitli uygulamalar ve düzenlemeler oluşturulmuştur (Çetin, 2010: 26).

Stratejik planlama, kent konseyleri, yerel yönetimlerin komisyon toplantıları gibi uygulamalar Türkiye'de katılım ilkesinin hayata geçirildiği somut

örneklerdendir. 5393 Sayılı Kanun'un 76. maddesine göre; kentin ortak akıl platformu olan kent konseyleri meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları, mahalle muhtarları gibi kentteki birçok kurum ve kuruluşun temsilcilerinden oluşmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 77. maddesinde ise gönüllü katılım başlığı adı altında; "Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında belde de dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular." ibaresi yer almaktadır.

Bunun yanı sıra 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 9. maddesinde kamu idarelerinin stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlemesi, performanslarının önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçülmesi gerektiği yer almakta ve stratejik planların oluşturulması sürecinde vatandaşların katılımının mümkün olduğuna atıfta bulunmaktadır.

Şeffaflık ve Hesap Verilebilirlik İlkesi: Yeni yönetim anlayışı doğrultusunda ön plana çıkan ilkelerden bir diğeri de, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesidir. Vatandaşın merkezi ve yerel yönetimlere güven duyması açısından oldukça önemli olan bu ilkeler kapsamında Türkiye'de çeşitli uygulamalar yürütülmektedir. Örneğin; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ve teftiş yapılandırılmasına geçilmesi gibi uygulamalar ile Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır (Demir, 2014: 15).

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun yürürlüğe girmesi, 5018 Sayılı Kanuna göre bakanlıkların faaliyet raporlarının web sayfaları üzerinden yayımlanması, 2001 yılında Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi adlı bir raporun hazırlanması ve bu Rapor esas alınarak oluşturulan Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı şeffaflık ilkesi kapsamında gerçekleştirilen düzenlemelerdir (Öztürk, 2015: 139).

Hizmette Yerindenlik İlkesi: Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi yönetim yapısından doğan sorunlarının azaltılması açısından önem kazanmaktadır. Bu ilke; aşırı büyüyen ve hantallaşmaya başlayan merkezi yönetimin kaynakları verimsiz ve vatandaşların isteklerine uygun olmayan bir biçimde kullanmasının önüne

geçmektedir. Türk kamu yönetiminde; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gibi yerel yönetimlere ilişkin kanunlar çerçevesinde yerel yönetimlerin idari kapasiteleri güçlendirilmiştir. Bunun yanı sıra yerel yönetim mevzuatlarında subsidiarite ilkesine yer verilmektedir. Örneğin; 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediye hizmetleri, vatandaşın en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur." ifadesi kullanılarak subsidiarite ilkesine atıfta bulunulmuştur.

Sonuç olarak; YKİ anlayışı ekseninde kabul edilen verimlilik, ekonomiklik, etkinlik, etkililik, hesap verebilirlik, şeffaflık, esneklik, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, performans odaklılık gibi temel ilkelere Türk kamu yönetimine ait birçok yasal düzenlemede atıfta bulunulmuştur (Altan, 2016: 394).

2.1.3.2.3. Reform Alanları

1990'lı yıllardaki değişen koşullara ayak uydurmakta güçlük çeken Türk kamu yönetiminin yetersiz olduğunu tespit eden pek çok çalışma⁷ yapılmıştır. Örneğin, TESEV tarafından yapılan çalışma bunlardan biridir. Çalışmada vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik beklentilerinin gerçekleşmediğine vurgu yapılmıştır (Çetin, 2010: 25).

2.1.3.2.3.1. Kamu Hizmetleri ve Kamu Personel Rejimi

Değişen çevresel faktörlerin etkisiyle vatandaşların kurumlar tarafından sunulan hizmetlere yönelik beklentileri gün geçtikçe artmaktadır. Vatandaşların beklentisini karşılayabilmek adına kaliteli hizmet anlayışının kurumsal sisteme yerleşmesi gerekmektedir. Kurumlarda sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması hem ülkenin gelişmesine hem de refahının artmasına yardımcı olmaktadır. Kurumlarda kaliteli hizmet sunabilmek adına eldeki kaynakların verimli ve etkili bir biçimde kullanılması gerekmektedir (Bağışlar, 2007: 12).

Vatandaş memnuniyeti düşüncesi etrafında şekil alan kaliteli hizmet anlayışından başarılı bir sonuç alınabilmesi için ilgili alanlarda kamu sektörünün özel sektörün çalışmalarını referans alması gerektiği ileri sürülmektedir. Türkiye'de

⁷TÜSİAD tarafından 2002 yılında gerçekleştirilen çalışma sonucunda da vatandaşların yaşam koşullarından ve ülkenin ekonomik-sosyal durumundan memnun olmadıkları yönünde bulgular elde edilmiştir.

hantal bir şekilde işleyen hizmet anlayışı yerini; pro-aktif, kaliteli, vatandaş odaklı hizmet anlayışına bırakmaktadır. Örneğin; belediyelerde daha kaliteli hizmet anlayışının yürütülebilmesi adına kurumla ilgili şikâyetlerin, önerilerin dikkate alındığı beyaz masa uygulaması kurulmuştur. Bununla birlikte 03.05.2011 tarihinde 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile birlikte hantal bir şekilde faaliyet gösteren sistemin restore edilmesi, kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca bu Kanun ile birlikte Bakanlar Kurulu'na bakanlıkların teşkilat yapılarıyla ilgili düzenleme yetkisi tanınmıştır (Lamba, 2014: 145).

Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan ilerleme raporlarında Türkiye'deki hizmet anlayışının kalitesi konusunda değerlendirmelerde bulunmaktadır. Örneğin; 2014 yılında yayınlanan İlerleme Raporunda; idari işlemlerin basitleştirildiği ancak hesap verilebilirlik konusunda ilerleme kaydedilemediği tespiti yapılmaktadır (İlerleme Raporu, 2014: 10).

2015 İlerleme Raporunda ise; kurumlarda *faydalanıcı odaklı bir yönetim anlayışının* hâkim olması sebebi ile toplum ve işletmelere hizmet sunumu konusunda bazı gelişmeler kaydedildiği belirtilmektedir. Siyasi ve idari desteğin yetersiz olması; güçlü bir kamu hizmeti anlayışına ve idari kapasiteye sahip olan Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir reform hareketinin önüne geçmektedir. Genel anlamda kamu hizmetlerine erişim kolay olmasına rağmen engellilerin hizmetlere ulaşımında kamu binaları da dâhil olmak üzere bazı sorunlar devam etmektedir. Ayrıca, idari usullere yönelik mevzuat sisteminin çok parçalı bir yapıya sahip olduğu ifade edilmektedir (İlerleme Raporu, 2015: 10).

Kamu kurumlarının kaliteli hizmet sunumunun gerçekleşebilmesi için o kurumda çalışan personelin hak ve sorumluluklarının sistematik bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra kamu personel sisteminde reform kapsamında kurumların etkinliğini ve verimliliğini artırabilmek için işe alımlarda liyakat ilkesinin göz önünde bulundurulması, hizmet içi eğitim düzenlenerek personelin donanımının artırılması, ücret iyileştirilmelerine gidilerek personelin motivasyonunun yükseltilmesi sağlanmalıdır (Çankaya, Eroğlu ve Tekin, 2014: 717).

Bu doğrultuda 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren Türk kamu personel rejiminde başlayan reform çalışmaları 1980'lerden sonra YKİ anlayışı temelinde

şekil almaktadır. Türk kamu personel rejiminin revize edilmesine yönelik faaliyetler birçok düzenlemede yer almaktadır. Örneğin; kamu personeli sisteminde norm kadro uygulamasına geçilmesi, statü azaltılması ve performansa göre ücretlendirme ilkeleri üzerinde duran KAYA Raporu, personel sistemindeki profesyonelleştirmeye, nitelikli personele ve personele eğitim verilmesi gibi etmenler üzerinde duran 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, norm kadro uygulamasına geçilmesi; göreve alma ve yükselmede liyakat ilkesinin uygulanması; statülerin azaltılması, benzer statüler arasındaki farklılıkların giderilmesi; maaş ve ücret sisteminde dengesizliklerin ortadan kaldırılması; esnek çalışma usullerinin ve performansa dayalı ücret sisteminin uygulanması gibi KAYA ile benzer çözüm önerileri sunan 58. Hükümet Acil Eylem Planı ya da Devlet Personel Başkanlığı'nın 2009 yılına ait stratejik planında insan kaynaklarına geçildiğine atıfta bulunulması gibi (Eroğlu, 2010: 229).

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümet Programlarında ve Acil Eylem Planı'nda Kamu Yönetimi Reformu kapsamında; Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetim Kanunları ve Kamu Personeli Kanunu yer almaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'nin yerini alması planlanan Kamu Personeli Kanunu Taslağı; Kamu Yönetimi Reformu'nun üçüncü ayağını oluşturmaktadır (Altan, 2016: 387). Her ne kadar yürürlüğe giremese de Türk kamu personel yönetimi açısından atılan önemli bir adımdır.

Devlet Personel Başkanlığı'nın 2010 Performans Programı'nda da kamu personel rejimine yönelik reform çalışmalarının izlerine rastlamak mümkündür. Örneğin; Programda; E- Devlet projesi kapsamında Kamu Personeli Bilgi Sistemi (PER-NET) ve KADRO-NET'in uygulanması, Devlet Personel Başkanlığı e-imza uygulamasının alt yapısını sağlamak üzere gerçekleştirilen eğitim faaliyetlerinin sayısının artması gibi hususlar yer almaktadır (Eroğlu, 2010: 231).

23.07.1965'te yürürlüğe giren DMK'da YKİ anlayışı çerçevesinde pek çok değişiklik yapılmıştır. Sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerin yerine eşitlik ve tarafsızlık, yeterlilik ve kariyer değerlendirmesi gibi yeni ilkelere yer verilerek Türk kamu personel rejiminin esneklik ilkeleri çerçevesinde revize edilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda sicil sistemi yerine performans sisteminin getirilmeye çalışılması, hizmet içi eğitimlerin ön plana çıkması, fazla personelden ziyade etkin ve verimli çalışan personel anlayışı, uzmanlaşmanın ön plana çıkarılması ve çevredeki yeniliklere açık olunması gibi faaliyetler gerçekleştirilmesiyle kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi anlayışının

etkileri görülmektedir (Çankaya, Eroğlu ve Tekin, 2014: 716). Son olarak 657 Sayılı Kanun'da memur ve yöneticilerin vazifelerini icra ederken göstermiş oldukları performansın vatandaş tarafından denetlenebilmesine yönelik düzenlemeler planlanmaktadır.

2.1.3.2.3.2. E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri

Küreselleşen bilgi toplumuyla birlikte hemen hemen her ülkede teknolojik koşulların önemi artmaktadır. Teknolojik alandaki ilerlemeler toplum ile yönetim arasındaki ilişkilerin yeniden şekillenmesine neden olmaktadır. Teknolojik ilerlemeler ile birlikte vatandaşın bilgiye erişimi ve kamu politikalarının denetimi vatandaş açısından kolaylaşmaktadır. Kurumsal mekanizmalarda karşılaşılan kırtasiyecilik problemini azaltma isteği ve AB, OECD gibi örgütlerin tavsiye niteliğindeki belgeleri kurumların e-dönüşüm sürecine girmesinde etkili olmaktadır.

Dünyadaki rekabetçi koşullardan dolayı Avrupa'nın bilgi toplumu çerçevesinde internetin sağladığı tüm faydalardan yararlanabilmesi adına ortaya konulan "e-Avrupa" düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu alanda ilk adım 19-20 Haziran 2000 tarihinde Feira'da gerçekleştirilen görüşmede atılarak e-Avrupa 2002 Eylem Planı kabul edilmiştir(<http://www.bilgitoplumu.gov.tr/bilgi-toplumu/e-donusum-projesi/>, Erişim Tarihi: 28.05.2017). Ardından "e-Avrupa+ 2003 Eylem Planı" Haziran 2001 tarihinde Göteborg'da gerçekleştirilen Zirvede Türkiye de dâhil olmak üzere 13 aday ülke tarafından kabul edilmiştir. Bu Planı, sınırları içerisinde hayata geçiren 12 aday ülke günümüzde AB'nin üyesidir. Türkiye ise hem tam üyelik müzakere sürecine devam etmekte hem de; e-Avrupa+ girişimi çerçevesinde bilgi toplumu stratejisini ve bu konuyla ilgili prensipleri ve ilerlemeleri yakından takip etmektedir. Türkiye'nin e-dönüşüm sürecinde adım atmasında e-Avrupa+ girişiminin önemli bir etkisi olmuştur. 2003 yılında gündeme gelen e-Dönüşüm projesi çerçevesinde Türkiye'nin bilgi toplumu stratejisinin, bilgi ve iletişim politikasının, ilgili mevzuat yapısının AB standartları doğrultusunda revize edilmesi amaçlanmaktadır (Çayhan, 2010: 151).

E- Dönüşüm projesi; 58. Hükümet Acil Eylem Planı (3 Ocak 2003) ve 59. Hükümet Programı'nda (19 Mart 2003) yer almasının ardından, 28 Temmuz 2006 tarihinde 'Bilgi Toplumu Stratejisi (2006-2010)'nin Resmi Gazete'de yayınlanmasıyla birlikte yürürlüğe girmiştir (Metin, 2012: 99). 58. Hükümet Eylem Planında; DPT Müsteşarlığı, Projenin koordinasyonu, takip edilmesi ve

yönlendirilmesinden sorumlu tutulmaktadır. 2003 yılının Mart ayında Projenin koordinasyonunu gerçekleştirmek, kurumsal mekanizmaların teknolojik yatırımları oluşturması hususunda eşgüdümü sağlamak, bilgi toplumu oluşturulmasına yönelik gerekli stratejilerin belirlenmesi amacıyla DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi oluşturulmuştur (<http://www.bilgitoplumu.gov.tr/bilgi-toplumu/e-donusum-projesi/>, Erişim Tarihi: 28.05.2017).

Türkiye’de bilgi toplumu stratejilerinin belirlenmesi sürecinde pek çok faaliyet hayata geçirilmiştir. Örneğin; 1972 yılından itibaren hazırlıkları yapılan ve Dünya Bankası’nın 1975 yılında mali destek vermesiyle 2002 yılında hayata geçirilen Merkezi Nüfus İdare Sistemi (MERNİS), yargı alanındaki hizmetlerin elektronik ortama taşınmasını hedefleyen ve 2000 yılında başlatılan Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), polis teşkilatının işini kolaylaştırmayı hedefleyen ve 2000 yılında hayata geçirilen Polis Bilgisayar Ağı Projesi (POLNET) ve bütün kamusal hizmetlerin tek bir çatı altında toplandığı e-devlet gibi (Kahraman, 2014).

E-Dönüşüm projesinin bir unsuru olan elektronik devlet e-devlet girişimi 18 Aralık 2008 tarihinde, 60. Hükümet döneminde DPT’nin sorumluluğunda ve TÜRKSAT işbirliğiyle hizmete başlamıştır (Metin, 2012). e-Devlet, “kısaca kamu hizmetlerinin yapılması ve vatandaşlara sunulması sırasında bilgi ve iletişim alanındaki teknolojik olanakların kullanılması” şeklinde tanımlanabilir (Balcı, 2003: 266’dan aktaran Işık, 2006: 9).

Türkiye’nin bilgi toplumuna dönüştürülmesi sürecinde ve AB’nin de talepleri doğrultusunda 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu, 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu gibi birçok yasal düzenleme yürürlüğe konulmuştur.

15 Ocak 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu’nun 5. maddesinde “Güvenli elektronik imza, elle atılan imza ile aynı hukukî sonucu doğurur.” ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeyle e-imza, ıslak imza ile eş değer kabul edilmeye başlanmıştır.

16 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu ile devlet tarafından vatandaşın yaşadığı bölge, sosyal statüleri, sahip oldukları hayat standartları dikkate alınmaksızın herkese kaliteli ve kesintisiz iletişim hizmeti sunulması hedeflenmiştir. Kanun; devlet tarafından internet hizmeti de dahil olmak üzere vatandaşlara yönelik sunulan iletişim hizmetlerinin vatandaşlara

ulaştırılmasında gerekli işlemlerin yürütülmesi ve bu işlemlerin finansmanının oluşturulması sürecinin yasal dayanağını oluşturmaktadır (Kahraman, 2014: 116).

24.10.2003 tarihinde yürürlüğe giren 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu birey ile yönetim arasındaki ilişkinin güçlenmesi, yönetimin denetlemesi, hizmet sunumunda gizlilik kavramının kaldırılması açısından önem taşımaktadır. Vatandaşın yönetim mekanizmasına karşı olan ön yargısını kırmayı amaçlayan bu mevzuat dahilinde bazı durumlarda bilgi istenememektedir. Kanun'da belirtildiği üzere yargı denetimi dışında kalan işlemler (idari işlemler hariç), devlet sırrının korunmasına, ülkenin ekonomik çıkarlarına ve istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler, idari soruşturmaya ve adli soruşturma ve kovuşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, haberleşme gizliliği esasını ihlal edecek bilgi ve belgeler, kişinin özel hayatına yönelik haksız müdahale sağlayacak belgeler, tavsiye ve mütalaa talepleri, ticari sır niteliği taşıyan bilgi ve belgeler kapsamında bilgi istenememektedir.

E-dönüşüm çerçevesinde yasal bir dayanak oluşturan Kanuna yönelik ilerleme raporlarında da değerlendirmelerde bulunmaktadır. Örneğin; 2005 yılında Komisyon tarafından yayınlanan Rapora göre; Bilgi Edinme Hakkı Kanunu saydamlığın artırılması yönünde adılmış önemli bir adımdır. Ancak Yasa'nın uygulama alanının genişletilmesi ve etkin uygulamanın sağlanması için gizli ve gizli olmayan kamu kayıtlarının açık bir şekilde tanımlanmaları gerekmektedir (İlerleme Raporu, 2005: 20).

2016 yılında yürürlüğe giren 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ile ise, kişisel verilerin işlenmesinde başta özel hayatın gizliliği olmak üzere kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin yükümlülükleri ile uyacakları usul ve esasların düzenlenmesi amaçlanmıştır.

Son olarak bu süreçte Türkiye'deki kurumların vatandaşlara yönelik yürüttüğü çevrimiçi hizmetleri ise şu şekilde sıralamak mümkündür (Çayhan, 2010: 154; Çarıkçı, 2010: 104):

- ✓ Gelir vergisi bildirim ve değerlendirme çerçevesinde sunulan hizmetler: Gelir İdaresi Başkanlığı koordinasyonunda başlatılan Vergi Daireleri Otomasyon Projesi kapsamında geliştirilen e-vergi sistemi,

- ✓ Elektronik Belge,

✓ Farklı hastanelerdeki hizmetlerle ilgili etkileşimli yönlendirme, hastanelerden randevu alma gibi sağlıkla ilgili hizmetler (Merkezi Hekim Randevu Sistemi “MHRS”),

✓ Mevzuatların vatandaşlar tarafından takibinin yapıldığı Başbakanlık mevzuat bilgi sistemi,

✓ Elektronik Kamu Alımları Platformu (EKAP),

✓ 2007 yılından itibaren pilot çalışmalarla ilerleme kaydedilmeye başlanan ve 2016 yılından itibaren yaygınlaşmaya başlayan e-kimlik (TC Kimlik Kartı) projesi,

✓ Elektronik Kamu Yönetimi Bilgi Sistemi (KAYSİS),

✓ Hükümet tarafından 2016 yılında kamu alanında gerçekleştirilen reform çalışmalarının takip edilmesi amacıyla www.reformlar.gov.tr internet sitesi oluşturulmuştur.

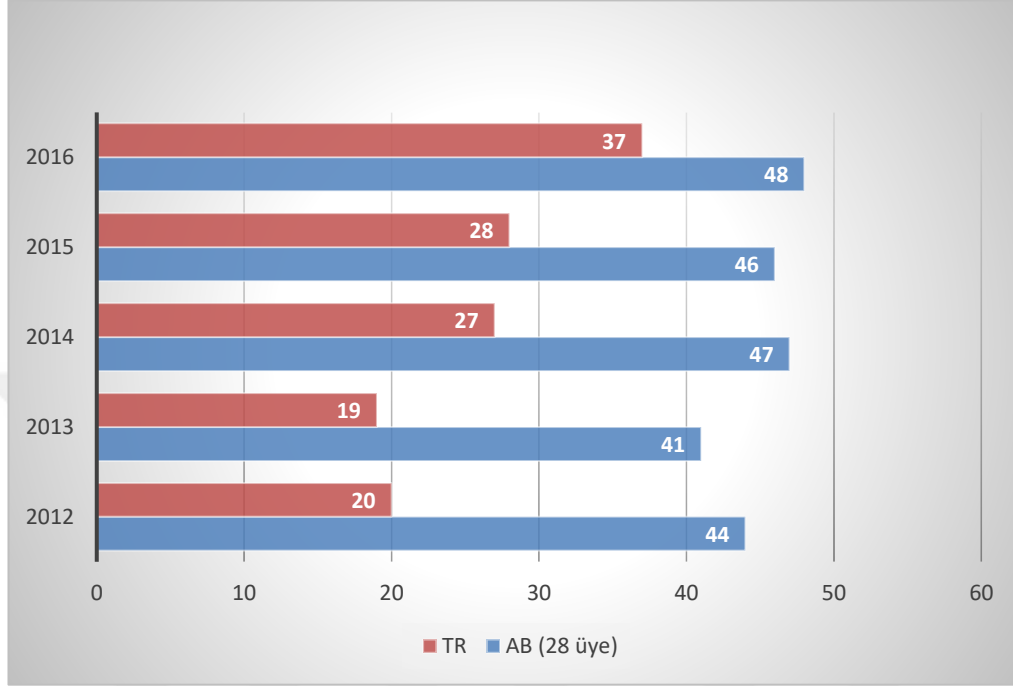
Görüldüğü üzere bilgi toplumu oluşturulması yönünde hem mevzuat hem de uygulama yönünden pek çok çalışma yürütülmektedir. Peki, yürütülen çalışmalar kapsamında Türkiye başarılı bir rotada ilerleyebiliyor mu?, vatandaşlar e-devlet hizmetlerini kullanmayı tercih ediyor mu?, ya da e-devlet hizmetlerinin sunumu hakkında konuya ne ölçüde hakim? Bu soruların cevabını TUBİTAK ve Eurostat verileri doğrultusunda vermek mümkündür.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 2015 yılında Hane Halkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması yapılmıştır. Yaklaşık 12 ay süren (Nisan 2014-Mayıs 2015) ve 16-74 arası yaş grubunu kapsayan bu araştırma kapsamındaki veriler bireylerin kişisel amaçla kamu kurum/kuruluşlarıyla iletişimde interneti kullanma oranı ve yürüttükleri faaliyetler dâhilinde elde edilmiştir. Araştırmaya göre % 53,2 oranında e-devlet hizmetleri kullanılmaktadır. Kullanım amaçları arasında, kamu kuruluşlarına ait bir değerlendirme yapıldığında bilgi edinme amaçlı internet kullanımının %50,5 olduğu görülmektedir (<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?i d=21779>, Erişim Tarihi: 27.06.2017). Görüldüğü üzere halkın kamu kurumlarıyla ilgili işlemlerde internet kullanım oranı yüzde ellinin üzerindedir.

Peki, Türkiye’de bireylerin kamusal alandaki internet kullanım oranı ile AB ülkelerinin kamusal alandaki internet kullanım oranı karşılaştırıldığında elde edilen sonuçlar arasında fark var mıdır? Eurostat tarafından AB (28) ve Türkiye’deki bireylerin kişisel amaçla kamu kurum/kuruluşlarıyla iletişimde interneti kullanma oranına yönelik veriler karşılaştırmalı olarak yayınlanmıştır. 2012-2016 dönemini

kapsayan veriler kamu otoriteleri ile etkileşim, kamu kurumlarının web sitelerinden bilgi edinme, resmi formları indirme başlıkları altında düzenlenmiştir.

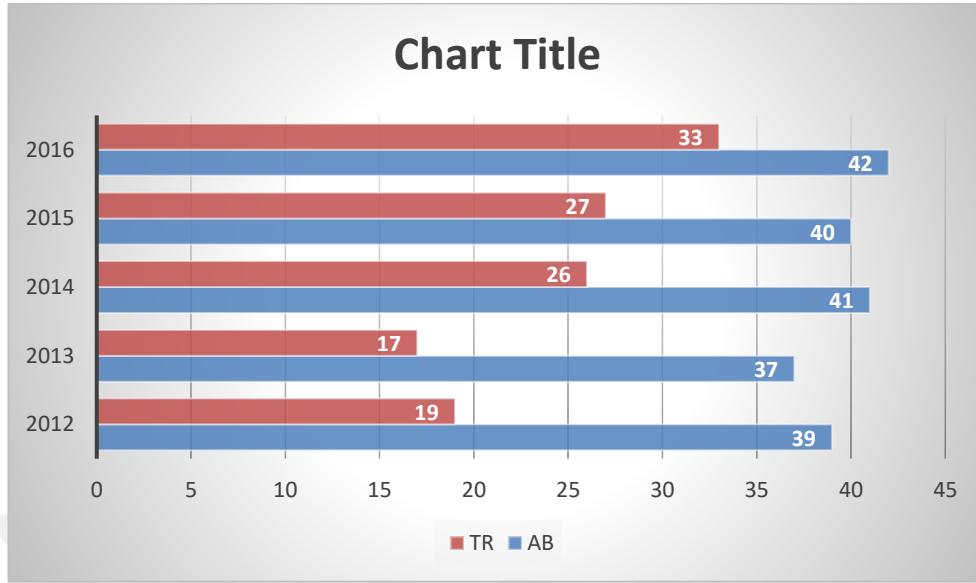
Grafik 1. İnternet Kullanımı: Kamu Otoriteleri İle Etkileşim Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Erişim Tarihi: 26.07.2017.

Yukarıdaki grafikte bireylerin kamu kurumları ile iletişim kurmasına ait internet kullanım oranları gösterilmektedir. Türkiye'nin bu alandaki internet kullanım oranında 2012-2013 yılları arasında %1'lik bir düşüş görülmektedir. 2012-2013 arası dönemde AB ülkelerinin ortalama internet kullanımında ise %3'lük bir azalma görülmüştür. 2013-2014 dönemlerinde Türkiye'deki internet kullanımında %8'lik, AB ülkelerinin ortalama oranında %6'lık bir artış yaşanmıştır. Türkiye'nin internet kullanımına yönelik bu artış devam ederek 2016 yılında %37'ye ulaşmıştır. 2016 yılında AB ülkelerinin internet kullanım oranı ise %48'e yükselmiştir. 2012 yılında AB ülkelerinin internet kullanım oranları, Türkiye'de internet kullanım oranının yaklaşık iki kat fazla ve fark %24'dür. 2016 yılında ise bu fark giderek azalmış ve %11'e düşmüştür. Kamu kurumlarıyla iletişim kurulması kapsamında Türkiye'nin bireysel internet kullanım verileri incelendiğinde 2012-2016 yıllarında %17'lik bir artış yaşanırken, AB ülkelerinin ortalama internet kullanımında %4'lik bir artış yaşanmıştır.

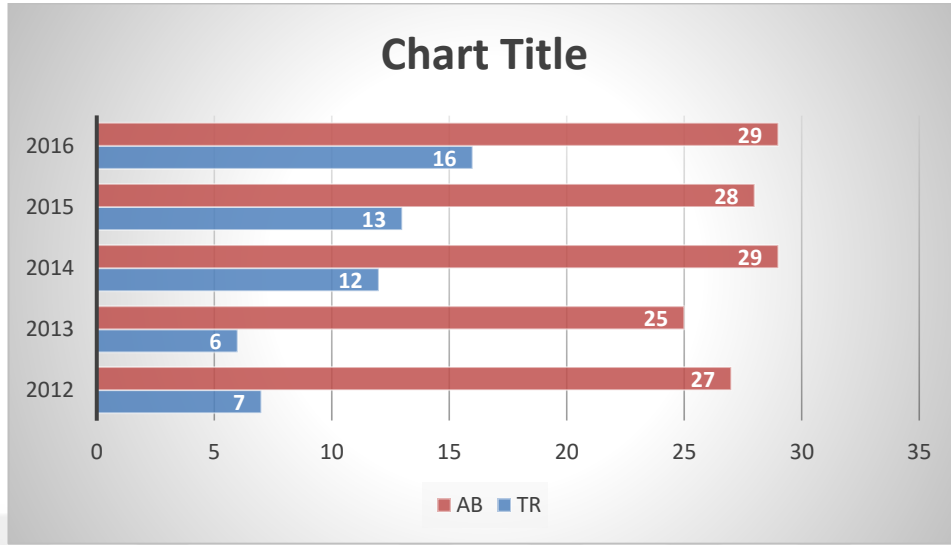
Grafik 2. İnternet Kullanımı: Kamu Makamlarının Web Sitelerinden Bilgi Edinilmesi Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, ErişimTarihi:26.07.2017

Türkiye ve AB ülkelerinde bireylerin kamu kurumlarına ait web sitelerinden bilgi edinme oranlarını gösteren yukarıdaki grafikte görüldüğü üzere 2012 yılında Türkiye'nin bu alandaki internet kullanım oranı ile AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranları arasında %20'lik bir fark bulunmaktadır. Hem Türkiye hem de AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranlarında 2013 yılında %2'lik bir düşüş görülmektedir. Ancak Türkiye'nin internet kullanım oranında 2013-2014 dönemlerinde %9'luk bir artış gerçekleşmiş ve 2014'de internet kullanım oranı %26'ya ulaşmıştır. AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranı 2014 yılında %41'e yükselmiştir. 2014-2016 döneminde Türkiye'nin internet kullanım oranında artış devam ederek, 2016'da internet kullanım oranı %33'e ulaşmıştır. AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranı ise 2016'da %42 olmuştur. Görüldüğü üzere Türkiye ile AB ülkelerinin internet kullanım arasındaki fark %20'den %9'a düşmüştür. Türkiye'nin kamu kurumlarına ait web sitelerinden bilgi edinme kapsamında bireysel internet kullanım verileri incelendiğinde 2012-2016 yıllarında %14'lük bir artış yaşanırken, AB ülkelerinin ortalama internet kullanımında %3'lik bir artış yaşanmıştır.

Grafik 3. İnternet Kullanımı: Resmi Formları İndirme Açısından Türkiye-AB Karşılaştırması



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>,
Erişim Tarihi: 26.07.2017

Kamu kurumlarından yapılan işlemler sonucunda resmi formların indirilme oranlarını gösteren bu grafik incelendiğinde; 2012-2013 yıllarında Türkiye'nin internet kullanımı AB ülkelerinin internet kullanım oranının oldukça altında olduğu görülmektedir. 2014-2016 arası dönemde Türkiye'nin internet kullanım oranında sürekli bir artış yaşanmasının ardından Türkiye'de resmi formların indirilmesi kapsamındaki internet kullanım oranı 2016 yılında %16'ya ulaşmıştır. AB ülkeleri internet kullanım oranı ise 2016 yılında %27'dir. 2012-2016 yıllarında Türkiye'nin resmi formların indirilmesi kapsamında bireysel internet kullanım verileri değerlendirildiğinde %9'luk bir artış yaşandığı görülmektedir. Bu dönemde AB ülkelerinin ortalama internet kullanımında ise %2'lik bir artış yaşanmıştır. Üç grafikte de görüldüğü üzere Türkiye'ye ait veriler, her ne kadar AB ülkelerinin ortalama bireysel internet kullanım verilerinin altında olsa da; Türkiye, bilgi toplumunun oluşturulması yönünde ilerleme kaydetmektedir.

2.1.3.2.3.3.Kamu Mali Yönetimi

Kamu yönetiminde kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların en belirgin özelliği; yönetsel sistemin sonuç odaklı ve hesap verilebilirlik mekanizması çerçevesinde dönüştürülmeye başlanmasıdır (Bağışlar, 2007: 13). Bu doğrultuda Türk kamu yönetimiyle ilgili mevcut sorunların önlenmesi yolunda atılan

adımlar ve AB ile ilişkileri ilerletmek adına yürütülen çalışmalar ülkedeki reform çalışmalarını hızlandırmıştır. Yasal mevzuat çerçevesinde, şeffaflık ve hesap verilebilirlik düşüncesi temelinde kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını amaçlayan bir yönetim süreci olarak tanımlayabileceğimiz kamu mali yönetimi kapsamında Türkiye’de pek çok çalışma hayata geçirilmiştir. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu AB’ye uyum sürecinde kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen reform çalışmalarının referans noktasıdır.

Komisyon tarafından yayınlan İlerleme Raporlarında; mali yönetime ilişkin talepler 5018 Sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi açısından önem arz etmektedir. Örneğin; 2000 yılında yayınlanan İlerleme Raporunda; Türk mali yönetim sistemi, mali saydamlık, kamuya hesap verme sorumluluğu, maliyet etkinlik ve bağımsızlık modern ilkelerine dayalı olmadığı ve daha da önemlisi, denetim standartları ve prosedürleri üzerine genel bir yasanın bulunmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. 2001 tarihli İlerleme Raporunda ise Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi (KİMK)’nin kavram ve uygulamanın uyumu açısından eksik ve yasal çerçeve açısından yetersiz olduğu, sağlam mali yönetim, şeffaflık, kamu kredibilitesi ve performans yönetimi gibi konularda uluslararası kabul görmüş prensipleri düzenli olarak takip etmediğinden dolayı KİMK’in mevcut uygulaması kaçakçılığı, yolsuzluğu ve/veya diğer ciddi kanunsuzlukları önleyici nitelikte olmadığına değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2001: 52).

YKİ anlayışı çerçevesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *mali yönetim* alanında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Kanun; kurumların bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde etkinlik ve şeffaflığın sağlanması, hesap verilebilirlik mekanizmasının aktif bir şekilde kullanılması ile birlikte harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin düzenlenmesi, çevresel gelişmeler ışığında etkin bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulması ve bu doğrultuda iç kontrol sisteminin kurulmasını öngörmektedir. Ayrıca; Kanunla birlikte analitik bütçe sınıflandırması tekniği kullanımına geçilmiş, bütçe açısından kapsam artırılmış, kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama ve performans yönetimi uygulamaları başlatılmış ve denetim mekanizması revize edilmiştir (Lamba, 2014: 140).

Performans esaslı bütçelememin yasal dayanağı olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte Kanunda belirtilen kurumlar tarafından

stratejik planlamanın uygulanması zorunlu hale getirilmiştir (Songür, 2008: 64). Türk yönetim sisteminde stratejik planlamaya geçiş ve uygulama süreci AB ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir. Örneğin; 2011 İlerleme Raporunda; kamu kurumlarının stratejik plan hazırlıklarında ilerleme kaydedildiğini ve hemen hemen bütün kurumlar tarafından kabul edilen bu stratejilerin, DPT tarafından gözden geçirildiğine değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2011: 11). Ancak özellikle iç denetim kapasitesinin ve strateji geliştirme birimlerinin güçlendirilmesi ve strateji belgelerinin uygulanması konularında, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması yönünde çabalara ihtiyaç olduğuna atıfta bulunmaktadır (İlerleme Raporu, 2011: 12).

AB'nin üye ve aday ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin revize edilmesi sürecinde atıfta bulunduğu iç kontrol ilkesi 5018 Sayılı Kanun'da yerini almıştır. Ancak iç kontrol ilkesi, Kanun'da yer alan iç denetim ile karıştırılmamalıdır. İç kontrol, “bir kurumun mali yönetim ve hizmet sunum kalitesini güvence altına almakta kullanılan bir sistem iken, iç denetim söz konusu sistemin etkinlik ve uygunluk açısından denetimini yapan süreçtir” (Özen, 2008: 254). Kanun'un 55.maddesinde iç kontrol ilkesinin “... idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü” olarak tasvir edilmesinin ardından mali yönetim ve iç kontrol ile ilgili süreçte Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Aynı maddede iç denetim standartlarının ve yöntemlerinin belirlenmesi ile ilgili sorumlu birimin İç Denetim Koordinasyon Kurulu olduğu belirtilmiştir.

Her ne kadar iç kontrol ilkesi kendisine yasal bir zeminde yer bulsa da ilerleme raporlarında iç kontrol ilkesinin uygulanmasına yönelik Türk mali yönetim sisteminde bazı eksiklikler olduğunun altı çizilmektedir. Örneğin; 2015 tarihli İlerleme Raporu'nda kamu iç mali kontrol sisteminin yönetimin her seviyesinde ve kamu iktisadi teşekküllerinde uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesi gerektiğine değinilmektedir (İlerleme Raporu, 2015: 88).

Mali yönetim ve denetim sistemine ek olarak Kanun; kamu yönetimi sisteminde sıklıkla karşılaşılan ve çeşitli çözüm önerileri getirilen yolsuzluk probleminin önlenmesi adına bir düzenleme de içermektedir. Kanun'un 75. maddesinde; “Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; ilgili bakanın talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine Maliye Bakanı, yetkili

denetim elemanlarına, kamu idarelerinin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettireceği, bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneğinin İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneğinin de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili bakana gönderileceği” ifadesi yer almaktadır. Bu kapsamdaki düzenlemelere yönelik ilerleme raporlarında bazı değerlendirmelerde bulunmaktadır. Örneğin; 2006 tarihli İlerleme Raporunda belirtildiği üzere; yolsuzlukla mücadele kapsamında mali şeffaflığın artırılmasına yönelik tedbirler alınmaya devam etmektedir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere, kabul edilen mevzuatın uygulanmasına önem verilmekle beraber etkinliği ve şeffaflığı artırmak üzere, Maliye Bakanlığı bünyesinde pek çok eşgüdüm ve kontrol birimi kurulmuştur. Böylelikle bütçenin hazırlanmasında gelişme kaydedilmesinin yanı sıra mali şeffaflık da artmıştır (İlerleme Raporu, 2006: 26).

Her ne kadar AB’ye uyum süreci kapsamında uygulanan kamu mali yönetimi reformları doğrultusunda ilerleme kaydedilse de, 2016 İlerleme Raporu’nda belirtildiği üzere, Türkiye’de bütüncül bir yaklaşım sağlayacak kapsayıcı bir kamu mali yönetimi reform programı mevcut değildir. Dolayısıyla kamu mali yönetimi açısından ulusal kamu yönetiminde beklenen değişim kısmen gerçekleşmiştir (İlerleme Raporu, 2016: 15).

2.1.3.2.3.4. Performans Yönetimi

AB ile uyum sürecinde performans yönetimi kapsamında 5018 Sayılı Kanun gibi birçok yeni düzenleme karşımıza çıkmaktadır. Peki, kamu yönetimi reform sürecinde karşımıza çıkan “performans yönetimi” anlayışı ne anlama gelmektedir? Çelik (2013: 22) bu kavramı; “idarede performans ölçümüne odaklanan, yönetim ve bütçe kararları reformu olarak değerlendirilen ve dinamik bir süreç olarak ele alınan, çalışanların performanslarını planlama, değerlendirme ve geliştirmeyi amaçlayan örgütsel bir sistem” şeklinde tanımlamaktadır. 5018 Sayılı Kanunla birlikte karşımıza çıkan performans esaslı bütçeleme sistemi YKİ anlayışının bir bileşeni olarak nitelendirilmektedir. 5018 sayılı Kanun’da performans esaslı bütçeleme sistemiyle ilgili böyle bir değişikliğe gidilmeden önce 2002 yılında 6 pilot uygulama gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamalar şunlardır (Çelik, 2013: 184):

✓ Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’nın Marmara ve Düzce depremleri sonrası yürütmüş oldukları çalışmalar,

✓ İstanbul'un olası bir deprem tehdidine karşı hazırlık yapılması ile ilgili yürütülen faaliyetler,

✓ Yük veya seyahat amacıyla yolcu taşıyan gemilerin denizleri ve limanları kirletmesinin önüne geçmek adına gerçekleştirilen çalışmalar,

✓ Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğunda bulunan tarihi eserlerin bakımının yapılması, onarım ve güvenliğinin sağlanması kapsamındaki uygulamalar,

✓ Sağlık Bakanlığı bünyesindeki hastanelerde kullanılan ilaç ve tedavi malzemelerinin tedarik edilmesi ile ilgili faaliyetler ve

✓ Ormanların korunmasına yönelik gerçekleştirilen faaliyetlerdir.

Pilot uygulamalardan başarı elde edilmesinin ardından Kanun'da yer alan performans esaslı bütçeleme sistemi, performans yönetiminin mali ayağını oluşturmaktadır. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu yönetiminde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş öngörülmüştür (Cebeci, 2013: 191).

Kamu mali yönetimi reform alanında atılan bu adıma yönelik ilerleme raporlarında bazı tavsiyelerde bulunmaktadır. Örneğin; 2012 yılında yayınlanan Raporda; "stratejik planlama ve performansa dayalı bütçelemenin getirilmesiyle Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasına devam edildiği, bütün icracı bakanlıklar ve belli başlı kamu kurumlarının performans programları ve hesap verebilirliğe ilişkin raporlar hazırladığına değinilmiştir. Ancak, bu tür planlama faaliyetlerinin bütçe ile daha fazla koordineli olması gerektiğine yönelik önerilerde bulunulmuştur (İlerleme Raporu, 2012: 12).

Türkiye'de performans yönetiminin yaygınlaştırılması adına birçok proje uygulanmıştır. Örneğin; Belediyelerde Performans Ölçümü Projesi (BEPER), Mülki İdare Amirleri Performansı (MİAPER) Projesi, sağlık sektöründe uygulanan performans karnesi uygulaması gibi.

Dünya Bankası'nın mali desteği ile 2002 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılan BEPER projesinin hayata geçirilmesinde uluslararası danışman, bir yerel danışman ve bir yazılım danışmanlık firması görevlendirilmiştir. BEPER projesinin amaçları arasında; belediyeler tarafından sunulan mal ve hizmetlerin kalitesini artırmak, kurum bünyesinde verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkelerin içselleştirilmesini sağlamak, izleme geliştirme mekanizmasını kurarak farklı belediyeler tarafından gerçekleştirilen faaliyetler arasında karşılaştırma yapılmasını sağlamak yer almaktadır (Koyuncu, 2011: 71).

Bu proje, ilk önce 7 pilot belediyede uygulanmasının ardından nüfusu 100 bin den fazla olan 129 belediyede uygulanmıştır. Daha sonraki süreçte ise belediyelerin görüşlerinin değerlendirilmesinin ardından hizmet, alt yapı ve mali kriterler olmak üzere üç başlık altında büyükşehir belediyeleri için 63, diğer belediyeler için 70 performans hedefi tanımlanmıştır. Başarı skalası yürütülen hizmetlerin büyüklüğü, sunulan hizmetlerin maliyeti, hizmetin kalitesi, yönetsel etkinlik ve çevre koruma olmak üzere beş unsurdan oluşmaktadır. Belirlenen bu unsurlar doğrultusunda belediyeler hem önceki dönemlere ait göstermiş oldukları performansları hem de diğer belediyelerin sergilemiş oldukları performanslar açısından karşılaştırılmaktadır. Elde edilen sonuçlar ise vatandaşlar ile projenin internet sitesinden paylaşılmaktadır (Koyuncu, 2011: 71).

MİAPER Projesi ise; 2006 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından başlatılmıştır. Proje kapsamında mülki idari amirleri olan vali ve kaymakamlar için performans kriterleri tespit edilmiştir. Sekiz aylık bir çalışma sürecinde 81 vali ve 850 kaymakam ile anket, görüşme gibi araştırma teknikleri uygulanarak performans parametrelerinin egemen olduğu 150 kriter belirlenmiştir. Belirlenen kriterler esasında mülki amirler hem kendilerini değerlendirmişler hem de amirler, memurlar, hizmet sunulan vatandaşlar tarafından değerlendirilmişlerdir (Çelik, 2013: 187).

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun çerçevesinde; sağlık sektöründe performans ölçümüne dayalı çalışmalar yürütülmüştür. Sağlık kurumlarınca sunulan hizmetlerde bazı performans ölçütleri belirlenmiştir. Örneğin; performansa dayalı ücretlendirme düşüncesi kapsamında hasta memnuniyeti, teşvik edici olması amacıyla hizmet sunumunun mükafatlandırılması, sunulan hizmetin ve altyapının kalite düzeyinin artırılması gibi performans kriterleri tanımlanmıştır. Kamusal sektörde performansa dayalı ücretlendirme sistemini hayata geçiren ilk kurum Sağlık Bakanlığı’dır (Karasoy, 2014: 266).

Ayrıca sağlık sektörü kapsamında çalışanların yetkinlik düzeyi, sahip oldukları mesleki ve kişisel gelişim, faaliyetler kapsamında yürütülen takım çalışmaları ve bu doğrultuda aidiyet duygusunun gelişmesi, hasta ve çalışan güvenliğinin ve memnuniyetinin sağlanması, kaynakların verimli kullanılması gibi performans ölçümü parametrelerinin bulunduğu performans karnesi (balanced scorecard) uygulaması yürütülmektedir (Yanar, 2016).

Türkiye’de performans yönetimi anlayışına yönelik düzenlemeler 657 sayılı DMK, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2000 yılına ait Bakanlar Kurulu Kararı gibi yasal mevzuatlarda karşımıza çıkmaktadır. 1965 yılında yürürlüğe giren 657 Sayılı DMK’da performans yönetimi ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. DMK’da, 25 Şubat 2011’de yürürlüğe giren 6111 Sayılı Kanun ile birlikte değişiklik yapılmış ve devlet memurlarının değerlendirilmesi yönünde yenilikler getirilmiştir (Çelik, 2013: 176). Kanunda performans yönetimi ile ilgili en önemli gelişmenin 2016 yılında gündeme geldiğini söylemek mümkündür. Reform sürecinin devam ettiği Kanun’da performans yönetimi ile ilgili yapılmak istenilen değişiklikleri şu şekilde özetlemek mümkündür; yöneticilerde dahil olmak üzere memurlar hakkında performans değerlendirmesi yoluna gidilmektedir. Gerçekleştirilecek düzenleme ile memurlar tarafından sergilenen performansın hem amirler hem de vatandaşlar tarafından değerlendirilmesi planlanmaktadır.

2000 yılında yayınlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı’nın (2000/1658) performans yönetimi anlayışına katkı sağladığını söylemek mümkündür. Örneğin bu Karar’da 37 tane Kamu İktisadi Teşebbüsü, 110 tane merkezi, 101 tane özerk ve 3328 tane yerel yönetim birimlerini kapsayacak şekilde toplamda 3576 kamu kuruluşunun performans yönetimi anlayışı doğrultusunda, revize edilip, insan kaynağı odağında standart kadrolarının kurulması gerektiği belirtilmektedir (Aydın ve Öktem, 2009: 134).

2.1.3.2.3.5. Kamu Yönetiminde Etik

Türk kamu yönetiminde yolsuzluk, rüşvet, liyakat ilkesinin göz ardı edilmesi gibi usulsüzlüklerin yaşanması bu alanlarda da reform yoluna gidilmesini gerekli kılmıştır. Türkiye’de etik konusu ile ilgili ilk düzenleme 23.06.2003 tarihli ve 2003/5930 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen Ulusal Program’dır. Programda; kamuda yönetişimin güçlendirilmesi başlığı adı altında; kurumlarda saydamlık ilkesinin ön plana çıkarılması ve yolsuzluğun önlenmesi doğrultusunda kamu görevlilerinin uyacakları meslekî ve etik ilke ve kuralları belirleyen bir düzenlemenin oluşturulması gerektiği noktasının altı çizilmiştir (Lamba, 2014: 144).

AB ile uyum sürecinde yolsuzlukla mücadele kapsamında AB tarafından yapılan tavsiyelere uyularak Türk kamu yönetimi sisteminde çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; 08.06.2004 tarih ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Kamu görevlilerinin görevlerini icra ederken onlara şeffaf ve hesap verilebilir bir yönetim anlayışı konusunda yardımcı olması adına Kanun ile birlikte kurulan Etik Kurulu 11 kişiden oluşmaktadır (Koç ve Güler, 2010: 44). Kurul üyeleri 4 yıl süreyle görev yapmaktadır. Görevlilerin uyması gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve bu ilkelere uyulup uyulmadığını denetlemek Kurul'un temel işlevlerini oluşturmaktadır. Kurul, re'sen veya yapılan başvuru üzerine araştırma yapmakta ve ardından ulaştığı sonucu ilgili makamla paylaşmaktadır (Demirci ve Genç, 2008: 53). Kurulun 2010 yılına kadar tek yaptırım yetkisi etik ilkelere aykırı hareket eden görevlinin ismini Başbakanlık aracılığı ile Resmi Gazete'de yayınlamaktı. Ancak bu yaptırım şekli görevlilerin onurunu zedelediği gerekçesiyle 2010'da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Dolayısıyla Kurul'un tek yaptırım mekanizmasına son verilmiştir.

5176 Sayılı Kanun'un 1. maddesinde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları bu kanun hükümlerinin dışında tutulmuştur. Kanun'da böyle bir ayrıcalığın yapılması AB ile ilişkilerin mihenk taşlarını oluşturan ilerleme raporlarında eleştiri konusu olmuştur. Örneğin; 2005 yılından itibaren yayınlanan ilerleme raporlarında karşımıza aynı tablo çıkmaktadır. 2010 tarihli İlerleme Raporuna göre yolsuzlukla mücadelede her ne kadar ilerleme kaydedilmiş olsa da; Etik Kanunu'nun Cumhurbaşkanı, askeri, adli ve akademik personeli, Meclis ve Bakanlar Kurulu üyelerini kapsamaması konusunda bir ilerleme kaydedilememiştir (İlerleme Raporu, 2010: 15).

Kanun'un 4. maddesinde "Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyesindeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir." hükmü yer almaktadır. Her ne kadar maddenin devamında genel müdürün eşiti kavramının Kurul tarafından belirtileceği hükmü yer alsada bu kavramın açık uçlu olması Kanun'un eleştirilen yönleri arasında yer almaktadır.

5176 Sayılı Kanun'un 3. ve 7. maddesini referans alarak Etik Kurul tarafından hazırlanan ve 13.04. 2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te kamu görevlilerinin tabi oldukları etik ilkeler tanımlanmaktadır. Bu ilkeler kamu görevlilerinin vazifelerini yerine getirirken dikkat edilmesi gereken

hususların altını çizmektedir. Örneğin; görevlilerin kamu hizmeti bilincine sahip olması, görevlerin yerine getirilmesinde dürüst olunması ve tarafsızlığın sağlanması, hizmet sunumunun saygı çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve nezaket kurallarına dikkat edilmesi, yasal mevzuat çerçevesinde hareket edilmesi, çıkar çatışmasından kaçınılması, kurumun amaç ve misyonuna uyulması, yürütülen faaliyetler çerçevesinde hesap verilebilmesi, savurganlıktan kaçınılması, yapmış olduğu görevi karşılığında menfaat beklentisine girmemesi gibi.

Yönetmelikle birlikte kurumlar bünyesinde etik komisyonları oluşturulmaya başlanmıştır. Kurumlarda en az üç kişiden oluşturulan etik komisyonları, etik kültürünün benimsenmesi ve değerlendirilmesinden sorumludur. Komisyon üyelerinin görev süreleri üst düzey yöneticiler tarafından belirlenmektedir (T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2017: 22).

AB, OECD gibi kuruluşların da etkisiyle Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele konusunda uluslararası stratejilere uygun hareket ettiğini söylemek mümkündür. Türkiye; yolsuzlukla mücadelede etik kültürünün kurumsal düzeyde içselleştirilmesi amacıyla uluslararası sözleşmelere dâhil olmuştur. Örneğin; 1 Şubat 2000 tarihinde imzalanan OECD Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi, 24 Mart 2001 tarihinde içeriğinde yolsuzlukla mücadeleyle ilgili öncelikli hedeflerin de yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, 17 Nisan 2003 tarihinde imzalanan Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Avrupa Konseyi Sözleşmesi gibi (Koç ve Güler, 2010: 44).

Uluslararası sözleşmelerin yanı sıra AB tarafından finanse edilen projeler ile birlikte Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele ve etik anlayışının yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir yol kat ettiğini söylemek mümkündür. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanlığı'nda kurumsal yapılarda etik kültürünü yaygınlaştırmak ve yolsuzlukla mücadeleyi artırmak amacıyla birçok proje yürütülmektedir. Örneğin; Avrupa Birliği Entegrasyon Sürecinin Desteklenmesi Finansman Projesi mali kaynağından karşılanan, Etik Komisyonlarının karşılaştıkları bürokratik problemlerin etkisini azaltmak, komisyondan beklentileri tespit etmek, Türkiye'nin Yolsuzluk Algılama Endeksindeki sıralamasındaki yerini yükseltmek gibi amaçları gerçekleştirmek amacıyla Etik Komisyonların İhtiyaç Analizi Projesi

uygulanmıştır (<http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanmiş-Olanlar>, Erişim Tarihi: 01.06.2017).

30 Kasım 2007-2009 tarihlerini kapsayan ve maliyeti 1.500.000 Euro olan Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi Avrupa Konseyi ile birlikte yürütülmüştür. AB'nin desteğinin alındığı bu Proje ile birlikte; Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun idari kapasitenin güçlendirilmesi, hizmet içi eğitimler ile görevlilerin donanımının artırılması, Etik Kültürünün Geliştirilmesi ve Yolsuzluğun Önlenmesi adlı seminerin valilik, kaymakamlık, belediye, merkezi idare ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi çeşitli birimlere düzenlenmesi gibi amaçlar belirlenmiştir (<http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanmiş-Olanlar>, Erişim Tarihi: 01.06.2017).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başkanlığı'nda yürütülen diğer bir proje ise Avrupa Konseyi ile birlikte yürütülen Kamu Sektöründe Etiğin Güçlendirilmesi Projesi (TYEC II)'dir. 29 Mart 2012-29 Mart 2014 dönemini kapsayan ve 1,5 milyon Euro maliyeti olan bu Proje'nin; kamusal ve toplumsal alanda etik kültürünü yaygınlaştırmak, AB ve diğer uluslararası standartlar ile uyumlu bir şekilde yolsuzluğun önlenmesine katkı sağlamak, 2007-2009 yıllarında yürütülen Türkiye'de Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesinin kazanımlarını devam ettirmek ve etik komisyonlarının yapılarının revize edilmesini sağlamak gibi amaçları vardır (<http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanmiş-Olanlar>, Erişim Tarihi: 01.06.2017).

Ayrıca; yolsuzlukla mücadele kapsamında sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesinin hedeflendiği, Yolsuzluğun Önlenmesi ve Etiğin Teşvik Edilmesi Projesi ise; Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından çalışmaları devam etmekte olan diğer bir projedir (<http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanmiş-Olanlar>, Erişim Tarihi: 01.06.2017). Son olarak Başbakanlık bünyesindeki Kamu Görevlileri Etik Kurulu, birinci basımı 2009 yılı olan Kamu Görevlileri İçin Etik Rehberi'nin 7.basımını 2017 yılında yayınlamıştır (T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2017).

2.1.3.2.3.6. Yerel Yönetimler

AB; demokrasi anlayışının yegâne unsuru olarak nitelendirdiği yerel ve bölgesel yönetimleri, geleceğe yönelik güçlü Avrupa anlayışının sahip olduğu ortak değerlerin başında görmektedir. Bu çerçevede birçok uluslararası metinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik ifade yer almaktadır. Örneğin; Avrupa Tek Senedi'nde yerellik ilkesi ile ilgili doğrudan olmasa da dolaylı olarak çağrışım

belirten ifadelere yer verilmiştir. Ayrıca; kentlilerin haklarını tanımlayan, yaşanabilir kent anlayışına atıfta bulunan Avrupa Kentsel Şartı ise, adem-i merkezileşme konusunda önemli bir adım sayılabilecek Avrupa Konseyi belgesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü üzere, bazen Avrupa Konseyi'ne ait diğer bir belge olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda olduğu gibi doğrudan, bazen de Maastricht Antlaşması'nda olduğu gibi genel bir metinden yola çıkarak yerel ve bölgesel yönetimlerde reform kapsamında adım atılmaktadır (Karaarslan, 2007: 84).

Yerel yönetimlerde kurumsal yapılanma ile ilgili süreçte kilit metin olan ve demokratik yerel yönetim anlayışı için temel ilkeler sunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ön sözünde “Yerel yönetimler her türlü demokratik rejimin ana temellerinden biridir. Vatandaşların kamu işlerinin yerine getirilmesine katılma hakkı, Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biridir ve bu hakkın en doğrudan kullanım alanı yerel düzeydir.” gibi ifadeler yer almaktadır (Toksöz, 2013: 93).

Yetkilerin merkezi yönetimden yerel birimlere aktarılması anlamına gelen yerelleşme (decentralization), AB'nin adaylık ve üyelik sürecinde önem verdiği önemli konulardan bir tanesidir. Yerelleşme konusunda altı çizilen nokta; mali özerkliğin, yetki ve sorumlulukların yerele devredilmesi gerektiğidir. Bunun yanı sıra genel kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların; yerel yönetimlere aksettirilmesi ile birlikte etkili bir reform anlayışından bahsetmek mümkün olacaktır (Bağışlar, 2007: 15).

Birliğe üye ülkeler; kendi yerel yönetim yapılarını bu belge çerçevesinde değiştirme konusunda özgürdür. Bununla birlikte bu belgeyi imzalayanların bazı hükümleri kabul etmesi gerekmektedir. Yerel özerklik kavramının anayasal ve yasal temeli, kapsamı, yerel yönetim sınırlarının korunması, yerel yönetimlerin istenen görevleri için uygun idari yapılar ve kaynakların oluşturulması, yerel düzeydeki koşullar dahilindeki sorumluluklar, yerel düzeyde sunulan hizmetlerin idari denetimi, mali kaynakları, örgütlenme hakkı gibi konular dahil olmak üzere Türkiye bazı hükümleri kabul etmiştir (Toksöz, 2013: 93).

Türkiye, Şart'ın bazı maddelerine çekince koymakla birlikte bu belgeyi 21.11.1988 tarihinde imzalamıştır. TBMM tarafından 3723 sayılı Kanun olarak görüşülüp, uygun bulunmasının ardından 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanarak Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, Türkiye'deki yerel yönetimler

sisteminin demokrasi anlayışı açısından güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin kısmi olarak özerkleştirilmesi yolunda önemli bir referans olduğunu söylemek mümkündür (Karaarslan, 2007: 89).

AB'ye uyum sürecinde yerel yönetimlerde reform yapılmasına yönelik birçok yasal mevzuat yürürlüğe girmiştir. Bu bölümde söz konusu mevzuatlara atıfta bulunularak yürütülen reform çalışmaları incelenmektedir.

İçişleri Bakanlığı tarafından 2000 yılında “Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı” adı altında bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu Tasarı ile birlikte AB'nin tavsiyeleri doğrultusunda yerel yönetimlerde demokratikleşme yönünde bir adım atılmaktadır. Belediyelerin gelirleri ve imar sorunu gibi noktalara çözüm arayan bu Tasarı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da atıfta bulunduğu yerel yönetimlere yetki devredilmesi koşulunu sağlayamadığı yönüyle eleştirilmektedir (Öztürk, 2015: 139).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un izdüşümleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na, 5393 sayılı Belediye Kanunu'na ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'na yansımaktadır. 5215 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun TBMM tarafından kabul edilmesine rağmen dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5215 sayılı Belediye Kanunu'nu veto ederek Meclise iade etmiş, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nu ise onaylamıştır. 5215 sayılı Kanun ise TBMM tarafından Cumhurbaşkanının veto gerekçelerine uygun bir şekilde yeniden düzenlenip 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul edilmiştir. Fakat bu Kanun'un Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sebebiyle, TBMM tarafından son olarak 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Kanun, Cumhurbaşkanının onayı sonrasında Resmi Gazete'de yayınlanarak 13 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Kalko, 2010: 133). 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun gerekçesinde; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıfta bulunulmakta ve AB'nin mahallî idarelere ilişkin bakış açısına değinilerek Türkiye'nin AB adaylık sürecinde yerel yönetimler konusunda reform çalışmalarına hız vermesi gerektiği belirtilmektedir.

13.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanununun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” hükmü yer almaktadır. Subsidiarite (hizmette

yerindenlik) ilkesi olarak adlandırılan ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan bu ilke, 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile AB mevzuatının bir parçası olmuş ve böylece aday ülke olarak Türkiye'nin adaylık sürecinde iç hukukuna eklemesi gereken bir ilkeye dönüşmüştür.

Kanun'un 76. maddesinde; merkezi, yerel yönetim ve sivil toplum arasındaki işbirliğini güçlendiren ve etkili bir yönetim mekanizması olan kent konseylerine yer verilmiştir. İlgili maddeye göre katılım mekanizmasını güçlendiren kent konseylerinin faaliyetlerine kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının, siyasi parti temsilcilerinin, vatandaşların katılma hakkı vardır.

Ayrıca Kanun'un 74. maddesi itibariyle belediye birimlerinin AB perspektifi doğrultusunda uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olmasının veya ortak proje yürütülmesinin önü açılmaktadır. Ancak bu faaliyetleri gerçekleştirirken uluslararası anlaşmalara uygun hareket edilmeli ve İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmektedir.

Türkiye'de belediyelerin AB'ye uyum sürecine yönelik donanım kazanması açısından çeşitli uluslararası faaliyetler yürütülmektedir. Örneğin; 2012 yılında 18-20 Nisan tarihlerinde Ankara'da, 9-11 Mayıs tarihlerinde Diyarbakır'da ve 9-11 Temmuz tarihlerinde Lüleburgaz'da üç aşamalı olmak üzere Liderlik Akademisi Programı gerçekleştirilmiştir. Güçlü Avrupa düşüncesinin yapı taşı olan belediyelerin demokratik gelişimine destek sağlamak ve bu doğrultuda kapasitelerini güçlendirmek adına, Avrupa Konseyi Demokrasi ve Siyasi İşler Genel Müdürlüğü'ne bağlı Yerel Yönetimler Uzmanlık Merkezi ile işbirliği yapılmıştır. Bu işbirliği kapsamında yerel yönetimlerde stratejik düşünme, organizasyon yapısını tanıma ve bu doğrultuda liderlik yeteneklerinin geliştirilmesi amacıyla söz konusu Program gerçekleştirilmiştir (http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/isbirlikleri-ve-projeler/liderlik-akademisi-egitimi, Erişim Tarihi: 03.06.2017).

5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak bilinen kadük Kanun'dan doğan ve diğer kanunlara nazaran Cumhurbaşkanının onayından geçen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Değişen koşulların akabinde hizmet beklentilerinin farklılık göstermesi, çekici unsurların etkisi ile kentsel nüfusun artması bununla beraber hizmet maliyetlerinde artış olması, küreselleşme ile birlikte

kentlerin büyük bir pazar, ticaretin odak noktası ve ulusal ekonominin motoru olduğu gibi ifadeler Kanun'un genel gerekçeleri arasında sıralanmaktadır.

Kanun'un büyükşehir belediyesi ile ilçe/ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden kapsamlı bir şekilde tanınması, büyükşehir belediye teşkilatında birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayından vazgeçilerek büyükşehir belediye meclisine bırakılması, her ay büyükşehir belediye meclislerinin toplantı yapması, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gibi hükümler içermesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın referans alındığının göstergesidir (Kalko, 2010: 139).

5216 sayılı Kanun; kamu yönetimi alanında yürütülen yeniden yapılandırma çalışmalarının büyükşehir belediyelerine yansıtılmasını ve bu sürecin yansımaları olarak birimlerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya ulaşmasını mümkün kılmayı hedeflemektedir. AB'nin tavsiyeleri üzerine yerinden yönetimleştirilmenin (desantralizasyon) sağlanması sürecinde büyükşehirliere yönelik gerçekleştirilen reform çalışmalarından bir diğeri ise 6360 Sayılı Kanun'dur. AB müzakere sürecinde Birleşik Avrupa düşüncesinin mihenk taşı olan kentlere atfedilen değer, 2012 tarihinde yasalaşan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la daha da önem kazanmaktadır. Kanun 6.12.2012 tarihinde yasalaşmıştır. 14.03.2013 tarihinde Kanunda bir değişiklik yapılarak Ordu ilinin de dahil edilmesiyle birlikte Kanun'un adı 'On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak değiştirilmiştir.

Kanunun öngördüğü büyükşehir/bütünşehir modeli ile birlikte mali kaynakların dağıtımında, yerel hizmetlerin vatandaşlara ulaştırılmasında, yerel yönetimler kapsamındaki idari yapılanma, imar ve planlama konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca bu Kanun ile birlikte; ölçek ekonomisi yönünde kullanılan tercihin yerel yönetimlerde işlevsel etkinlik düşüncesine katkı yapması amaçlanmış ve bu yönde yeni bir yapı kurulmak istenmiştir (Apan,2015).

Ancak, diğer yerel yönetim kanunlarına kıyasla 6360 Sayılı Kanun, farklı çevrelerce çok fazla eleştirilmiştir. Bunun nedeni ise, büyükşehir olan 30 ilde belde belediyeleri ve köylerin kapatılması sürecinde orada yaşayan vatandaşların görüşünün alınmamasıdır. Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın

5.maddesindeki “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.” ifadesi ile tezatlık sergilemektedir.

Bu husus, bazı kesimler tarafından eleştirilmektedir. Ancak, Şartı'n referandum yapılması yönünde bir zorunluluk getirmediği, bu belgenin sadece bir tavsiye niteliği taşıdığı gerekçesiyle aykırılık olmadığını savunanlar da vardır (Çetin, 2015: 17-18).

04.03.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise, yerel yönetimler alanında yapılan reform çalışmalarının bir diğer parçasını oluşturmaktadır. Kanunun genel gerekçeler kısmında AB tarafından yerel yönetimler konusunda yapılan tavsiyelerin yasal mevzuata aktarılmak istenildiğinden söz edilmektedir. Örneğin; adem-i merkeziyetçi yapıların güçlendirilmesi, demokrasi anlayışının meşruiyet kazanması adına yönetime katılımın artırılması, yerelleşmenin temsili demokratik yönetim anlayışının bir unsuru olduğu gibi ifadeler Kanunun genel gerekçe kısmında yer almaktadır.

Bu Kanun ile birlikte il genel meclisleri üzerindeki vesayet denetimi azaltılmakla beraber il özel idarelerinin görev ve yetkileri arttırılmıştır. Bu düzenleme ile il özel idareleri daha özerk, katılımcı ve desantralizasyon sürecinin aktif bir şekilde gerçekleştiği bir yapıya dönüştürülmek istenilmiştir (Lamba, 2014: 141). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ön plana çıkan subsidiarite ilkesine diğer yerel yönetimler mevzuatlarında (5393 Sayılı Kanun) olduğu gibi İl Özel İdaresi Kanun'da da atıfta bulunmaktadır. Kanun'un 6. maddesinde “il özel idaresi hizmetleri vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” ibaresi yer almaktadır.

Yerel yönetimlerde reform sürecinde mevzuat yönünde gerçekleştirilen diğer önemli bir gelişme ise, 11.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur. Kanun; AB'nin yayınlamış olduğu ilerleme raporlarında atıfta bulunulan yerel yönetimlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması konusunda gerçekleştirilen düzenlemelerden biridir. Bunun yanı sıra Kanun, mevzuat sorunlarının aşılmasına, örgütlenme konusundaki problemlerin giderilmesine ve kamu hizmetlerinde ölçeğin genişletilmesine yönelik atılan bir adımdır (Kerman, Özeltin ve Yerlikaya, 2013: 78). Kanun'un genel gerekçesinde Birliklerin; üyesi olan belediye birimlerine kıyasla daha fazla nüfusa ve daha büyük bir coğrafi alana sahip olmasına bağlı olarak Birlikler tarafından sunulan hizmetlerde, etkinlik ve verimlilik

unsurunun önemli olduğu ve ölçek ekonomisinin avantajlarından yararlanılması gerektiğinden söz edilmektedir.

11.06.2005 tarihinde Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından, Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü, İçişleri Bakanlığı'nca 28.09.2005 tarihinde onaylanmıştır. Böylece; Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), ulusal ve uluslararası düzeyde belediyeleri temsil etme ve Türkiye'deki tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu bir yapıya sahip olmuştur. Tüzüğün 7. maddesinde belirtildiği üzere; Birliğin Türkiye'nin AB uyum sürecinde yerel yönetimler alanında gerçekleştirilecek olan reform çalışmaları kapsamında yürütülen faaliyetlere katkı sağlamak, belediyelerin AB'nin hibe, teknik yardım, eşleştirme (twinning) vb. program ve imkânlardan yararlanmalarına destek olmak gibi görevleri bulunmaktadır. Bu madde kapsamında yürütülen çalışmalara Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı örnek verilebilir. 2011–2015 yıllarını kapsayan bu Program'ın amaçları arasında Türkiye'deki yerel yönetim anlayışının güçlendirilmesine yardımcı olmak, TBB'nin hizmet kapasitesini, organizasyonel yapısını ve kurumsal mekanizmasını güçlendirmek, AB entegrasyon sürecinde TBB'nin potansiyelini artırmak gibi faktörler yer almaktadır (http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/TUSEL OG_summa ry_TR.pdf, Erişim Tarihi: 03.06.2017).

Sonuç olarak; Türkiye'de yürürlüğe giren yerel yönetim yasaları ile birlikte desantralizasyonun, etkinliğin, verimliliğin, daha düşük maliyetlerin, katılımcılığın, hesap verilebilirliğin, şeffaflığın, mali özerkliğin, performans ve stratejik yönetim anlayışının yerel yönetim birimlerinde içselleştirilmeye ve kurumsallaştırılmaya çalışıldığı söylenebilir. Ayrıca, söz konusu yasalar ile birlikte YKİ anlayışı doğrultusunda yerel yönetimlerin hizmet sunumunda, özel sektörden faydalanması veya katılım mekanizmasının aktif olarak işletilmesi sürecinde sivil toplum kuruluşları ile işbirliğinin yapılması teşvik edilmiştir.

2.1.3.2.3.7. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları

Küreselleşme sürecinin akabinde rekabet anlayışının artması ve AB ilerleme raporları kapsamında ajansların kurulmasına yönelik tavsiyelerde bulunulması, Türkiye'de bölgesel kalkınmanın önemini artırmıştır. AB'ye uyum süreci bölgesel kalkınma politikaları açısından önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir (Lamba, 2014: 143).

Peki, bölgesel kalkınmaya destek veren ve bölgelerarası dengesizliğin önüne geçmeyi amaçlayan kalkınma ajanslarının kurulması ne anlama gelmektedir? Kalkınma ajansları “merkezi ya da bölgesel düzeyde, çeşitli kamu yatırımları için gelen yabancı yatırımı yönlendirmek ve özel sektörün kalkınması amacıyla kurulmuş birimlerdir.” Bu birimlerin kuruluş amaçları arasında bölgesel kalkınma projelerini hayata geçirmek, bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak adına tahsis edilen yabancı yatırımları yönlendirmek ve bu yönde sağlanan yabancı özel girişimciliği teşvik etmek gibi görevler vardır. Faaliyet kapsamı, kullanılan fon sistemleri ülkeden ülkeye değişiklik gösteren kalkınma ajanslarının temel amacı yerel seviyedeki iş olanaklarını canlandırmaktır (Çiner, 2010: 220).

Türkiye'nin AB'ye uyum sağlamasını kolaylaştırmak adına AB tarafından belirlenen alanlarda bazı fonlar tahsis edilmiştir. Bölgesel kalkınmayı güçlendirmek amacıyla tahsis edilen fonların yönlendirilmesi ve kontrol edilmesi açısından bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır (Şener, 2008: 120). Bu noktada AB'nin tavsiyeleri dikkate alınarak kalkınma ajanslarının kurulması yönünde çalışmalar başlatılmış ve istatistikî bölgeler yani İstatistikî Bölge Sınıflandırması Sistemi (İBBS) kurulmuştur.

Eurostat'ın karşılaştırılabilir bölgesel verilerin izlenmesi amacıyla oluşturduğu İBBS'ler Türkiye'de 2001 yılında onaylanan Ulusal Program ile resmîyet kazanmıştır. Akabinde ise 202/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk mevzuat sisteminde yerini alan İBBS'ler 5 kademedен oluşmaktadır. Bu sınıflandırmada İBBS'de birinci kademe; nüfusu 3 milyon ile 7 milyon arasında olan bölgeleri kapsamaktadır (Büyük Sosyo-Ekonomik Bölgeler). İkinci kademe nüfusu 800.000–3 milyon arasında olan bölgeleri kapsamaktadır (bölge politikaları için uygun ölçekler). Üçüncü kademe nüfusu 300.000–800.000 arasında olan bölgeleri kapsamaktadır (sınırlı gözlemler için küçük bölgeler). Dördüncü ve beşinci kademe ise daha küçük yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır (Özgür, 2014: 162-163). Sistemin üçüncü kademesine ait birimler, iller ölçeğinde oluşturulmakla beraber 81 adettir. İkinci kademeye ait birimler ise büyükşehir etrafında toplanan kentler ölçeğinde oluşturulmuş olup 26 adettir. Birinci kademeye ait birimler ise 12 taneden oluşmaktadır. Kalkınma ajansları, İBBS'nin ikinci kademesi çerçevesinde oluşturulmuştur (Haktankaçmaz, 2009: 223) ve sayıları 26'dır. Kalkınma ajanslarıyla ilgili ilk pilot uygulama 2006/10550 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar'la İzmir ve Çukurova (Adana - Mersin) olmak üzere iki şehirde gerçekleşmiştir. Akabinde 8 Şubat 2006 tarihinde 5449 sayılı

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir (Özgür, 2014: 164). Kanun'un genel gerekçelerinde; bölgesel gelişme çalışmalarının odak noktasında yalnızca bölgeler arası dengesizlikleri kaldırma anlayışının olmadığı; insan faktörünün dikkate alındığı, rekabetçi, sürdürülebilir, strateji odaklı, öğrenmeye dayalı, yerel yöneticilerin çabalarının ve katılımın önemsendiği bir yönetim anlayışının da var olduğu ifade edilmektedir.

2008 tarihinde ise 14306 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar'la İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin merkez olmak üzere sekiz şehirde daha kalkınma ajansı kurulmuştur (Haktankaçmaz, 2009: 224). Gerçekleştirilen düzenlemeler sonucunda Türkiye'de aşağıdaki haritada görüleceği üzere 26 adet kalkınma ajansı mevcuttur.



Şekil1. Türkiye’de Kalkınma Ajansları (NUTS-2: 26 adet)

Kaynak:<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaAjanslari.aspx> adresinden 17.06.2017 tarihinde erişilmiştir.

Türkiye’de bölgesel kalkınma kapsamında oluşturulan kalkınma ajanslarıyla ilgili yürütülen çalışmalar Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında da yer almaktadır. Komisyon tarafından, Avrupa ve uluslararası kalkınma fonlarının yönlendirilmesinde ara birim olarak oluşturulan ajanslara yönelik olarak merkezi yönetimin gölgesinde kaldıkları, sınırlı ölçüde inisiyatifte sahip oldukları gibi bazı noktalarda eleştiri yapılmıştır (Bafoil ve Kaya, 2009: 30). Örneğin; 2016 İlerleme Raporunda; *“Bölgesel politika, AB’nin, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyümesine yönelik temel yatırım politikasıdır. Üye devletler,*

proje tasarımı ve uygulamasında yeterli idari kapasite ve güvenilir mali yönetim gerektiren bu politikanın uygulanmasından sorumludur” ifadesinin ardından 26 kalkınma ajansının aktif olarak görev aldığı, tahsil edilen fonların kullanılmama riskinin var olduğu, çalışmalarını izleme ve değerlendirmek amacıyla oluşturulan entegre izleme bilgi sisteminin etkili bir şekilde kullanılması konusunda az ilerleme kaydedildiği gibi noktalara değinilerek idari yönden kısmen de olsa ilerleme kaydedildiğinin altı çizilmektedir (İlerleme Raporu, 2016: 67).

2.1.3.2.3.8. Kamu Denetçiliği Kurumu

AB'nin kurumsal yapısında mevcut olmasının yanı sıra Birliğe üye olan ülkelerin hepsinde mevcut olan ombudsmanlık kurumu, dünya çapında farklı isimlerle tasvir edilmektedir. Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırılan mekanizma; Polonya'da Sivil Haklar Savunucusu, Portekiz'de Adalet Temsilcisi, İngiltere'de Yönetim için Parlamento Komiseri olarak karşımıza çıkmaktadır (Atalay, 2016: 465).

Türkiye'de ombudsmanlık kurumunu oluşturmaya yönelik ilk somut girişim KYTKT'ye dayanan ve yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur. Veto edilen 5227 sayılı kadük Kanun'un 42. maddesinde mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan sorunları çözüme kavuşturmak üzere mahalli idareler halk denetçisinin seçileceğinden söz edilmektedir.

AB tarafından 1998 İlerleme Raporu'ndan itibaren atıfta bulunulan ombudsmanlık kurumu, Kanun her ne kadar yürürlüğe giremese de, böylelikle Türk mevzuat sisteminde yerini almıştır. 1998 yılında yayınlanan İlerleme Raporu'nda bağımsız bir ombudsmanın atanmasının Türkiye'de insan haklarının korunmasına önemli ölçüde katkı sağlayacağına dair tavsiyede bulunulmaktaydı (İlerleme Raporu, 1998: 14). 2004 yılında 5227 sayılı Kanun, güçler ayrılığı ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinin ardından Meclise geri gönderilmiştir. Meclis gündemine tekrar alınmayan bu Kanun yerine hazırlanan yeni yasal düzenlemelerden biri de, 28 Eylül 2006 tarihinde yürürlüğe giren 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'dur. Bu Kanunun iptal edilmesi için Cumhuriyet Halk Partisi ve dönemin Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur.

25.12.2008 tarihinde Kanun, Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Muradova, 2013: 3).

Bu girişim ilerleme raporlarına yansımaktadır. Örneğin 2009 yılına ait İlerleme Raporu (2009: 15)'nda "...2006 yılında kabul edilen Ombudsmanlık Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasanın bu tür bir kurumun TBMM ile ilişkilendirilmesine izin vermediği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Dolayısıyla, Ombudsmanlık sisteminin oluşturulması için Anayasada değişiklik yapılması gerekmektedir. Ancak bunun için gerekli mutabakat TBMM'de sağlanamamıştır." ifadesi yer aldıktan sonra insan haklarına ilişkin kurumsal çerçevenin güçlendirilmesini sağlamak maksadıyla Ombudsmanlık kurumunun kurulması için daha fazla çaba gösterilmesi yönünde tavsiyede bulunulmaktadır.

2008 yılındaki başarısız girişimin ardından Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalar devam etmiştir. Buna yönelik olarak ilk olarak 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Dilekçe Hakkı başlıklı 74.madde, Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı olarak değiştirilmiş ve Kamu Denetçiliği Kurumu böylelikle Anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Ardından, 29.06.2012 tarihinde 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun'un amacı 1.maddede *"kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmak"* şeklinde belirtilmektedir.

Kanun'un 5. maddesinde Kurumun denetleme yetkisi dışında tutulan işlemler belirtilmiştir. Bu işlemler şunlardır; Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile re 'sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri hakkında yapılan şikâyetler. Kanuna göre; baş denetçi, TBMM Genel Kurulunca ve denetçiler ise TBMM Dilekçe Komisyonu ve İnsan Hakları İnceleme Kurulu üyelerinden oluşan komisyon tarafından 4 yıllık bir süre için seçilmektedir.

Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından 28.03.2013 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

Yönetmelik kabul edilmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesine göre; Kamu Denetçiliği Kurumu şu kurumları denetleme yetkisine sahiptir:

- ✓ Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri,
- ✓ Sosyal Güvenlik Kurumları,
- ✓ Mahallî idareleri ve mahallî idarelere bağlı idareleri,
- ✓ Mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları,
- ✓ Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri.

Sonuç olarak; her ne kadar yönetim ile vatandaş arasında köprü görevi görse de, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen kararların bağlayıcı bir niteliği olmaması nedeniyle Kurum eleştirilmektedir. Dolayısıyla, kurumun kamu yönetiminin denetlenmesinde ne ölçüde etkili olduğu sorusu akıllara gelmektedir. Kurumun istediği belgelere kolaylıkla ulaşabilmesi ise, bir nevi Kurumun elini güçlendirmektedir. Her ne kadar, Kurumun kararları bağlayıcı nitelikte olmasa da, kamuoyunun bilinçlendirilmesi yönünde etkin bir rol oynadığını söylemek mümkündür.

2.1.3.2.4. Reformların Başarısının Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde Türk kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların başarılı olup olmadığını değerlendirmede AB tarafından yayınlanan ilerleme raporları, Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yayınlanan Uluslararası Yolsuzluk Algılamaları Endeksi 2016 Raporu, 2015’de Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership-IBP) inisiyatifi ile hazırlanan Bütçe Şeffaflığı Endeksi ve Birleşmiş Milletler anketi verileri referans alınmıştır.

2.1.3.2.4.1. Kamu Hizmetleri ve Kamu Personel Rejimi

Türk kamu personel sisteminde adam kayırmacılık, yolsuzluk gibi etik dışı davranışların önüne geçmek ve kamu hizmetlerinin sunumunda bürokrasinin azaltılması, yönetim mekanizmasının sadeleştirilmesi, kaliteli, insan kaynakları

odağında şekillenen, hesap verilebilirlik ve liyakat ilkesinin ön plana çıktığı bir mekanizma oluşturmak için çeşitli düzenlemeler hayata geçirilmiş ya da 657 Sayılı DMK'da olduğu gibi var olan mevzuatlar revize edilme yoluna gidilmiştir. Bu alanda yürütülen reform çalışmalarında geçen zamanla birlikte ilerleme kaydedilse de, bazı noktalarda eksiklikler söz konusudur. Örneğin; güçlü bir kamu hizmeti ve idari kapasiteye sahip olan Türkiye'de insan kaynaklarının yönetimi konusunda merkezi koordinasyon sorumluluğu Devlet Personel Başkanlığı'na aittir. Ancak, Devlet Personel Başkanlığı'nın modern insan kaynakları yönetimi standartlarının sistemli bir biçimde uygulanmasını hayata geçirebilecek eşgüdüm ve izleme kapasitesi bulunmamaktadır (İlerleme Raporu, 2015: 11).

Diğer bir eksiklik ise, 2016 İlerleme Raporu'nda da belirtildiği üzere, “kamu hizmetlerinin büyük oranda tek düze bir şekilde sunulması ve kurumların kendi yasal sorumlulukları içinde mevcut olan kamu hizmetlerinin standartlarını ilan etmesinin yanı sıra kullanıcı memnuniyet anketlerinden düzenli bir şekilde yararlanılmamasıdır. Ayrıca; kamu hizmetlerinin genel olarak iyileştirilmesi veya kalitesinin ölçülmesinden sorumlu bir kurum da bulunmamaktadır” (İlerleme Raporu, 2016: 15).

2.1.3.2.4.2. E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri

Her ne kadar Türk kamu yönetiminin e-devlet hizmetleriyle tanışması 1970'li yıllara rastlasa da, AB'ye uyum sürecinde bu alanda atılan somut adımların temelinde 2001 yılında kabul edilen Göteborg Zirvesinde e-Avrupa+ 2003 Eylem Planı bulunmaktadır. Bu plan ekseninde 2006 yılında yürürlüğe giren e-Dönüşüm Projesi kapsamında hem mevzuat alanında hem de uygulama alanında pek çok düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda hayata geçirilen e-hizmetler; AB İlerleme Raporlarında şu şekilde değerlendirilmektedir; 2015 İlerleme Raporu'nda; “Türkiye, e-devlet hizmetlerini geliştirmek suretiyle, faydalanıcı odaklı idare konusunda güçlü bir kararlılık sergilemektedir. Son iki yılda, e-devlet kapısı yoluyla sağlanan hizmetlerin sayısı ikiye katlanmıştır. 2014 sonu itibarıyla, nüfusun dörtte biri e-hizmetleri kullanmakta olup halkın memnuniyet oranı yüksektir. Kamu hizmetlerine genel anlamda erişim iyidir ancak kamu binaları dâhil, bu hizmetlere engellilerin erişimi sınırlı olmaya devam etmektedir. Genel idari usullere ilişkin bir kanun olmaması nedeniyle, idari usullere ilişkin yasal çerçeve çok parçalı bir

yapıdadır. İdari usullerin basitleştirilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.” ifadeleri yer almaktadır (İlerleme Raporu, 2015: 13).

2016’da yayınlanan Birleşmiş Milletler (BM); e-devlet anketine göre Türkiye’de bu alanda yürütülen çalışmalar değerlendirilmektedir. BM e-devlet anketine göre Türkiye, e-devlet gelişmişlik endeksi sıralamasında 193 ülke arasında 68. sırada yer almaktadır (United Nations, 2016).

Sonuç olarak; Türkiye’de 2006 tarihli e- Dönüşüm Projesi çerçevesinde atılmaya başlanılan somut adımlarda her ne kadar ilerleme kaydedilse de, bazı noktalarda (idari usullere ilişkin genel bir kanun olmaması gibi) eksiklikler söz konusudur.

2.1.3.2.4.3. Kamu Mali Yönetimi

AB tarafından verilen fonların kullanımında hesap verilebilirlik, saydamlık gibi ilkelerin işlevselliğini artırmak maksadıyla Türk kamu mali yönetiminde stratejik planlama, mali kontrol, performans esaslı bütçeleme gibi kavramlar önem kazanmaktadır. Bu kavramları tek bir çatı altında birleştiren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Türk kamu mali yönetimi açısından önemli bir referans haline gelmektedir. Türk kamu mali yönetimi sistemi hakkında hayata geçirilen uygulamalar değerlendirildiğinde; daha şeffaf, hesap verebilir, güvenilirliğin ön planda olduğu bir yönetim modeli oluşturmak amaçlanmaktadır. Bu konuda kısmen ilerleme kaydedildiğini söylemek mümkündür. Örneğin; 2015’de Uluslararası Bütçe Ortaklığı’nın inisiyatifi ile hazırlanan, ülkelerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerindeki şeffaflıklarına göre sıralandığı Bütçe Şeffaflığı Endeksine göre, 2012 yılında Türkiye, 102 ülke arasında 40. sırada yer alırken; 2015 yılına geldiğinde ise Türkiye 40. sıradan 58. sıraya gerilemiştir (<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=istendeks>, Erişim Tarihi: 23.01.2018).⁸ Bu husus 2016 İlerleme Raporu’na da yansımaktadır. Rapor’da; “Bütçe şeffaflığının çeşitli düzeylerde daha fazla ele alınması gerekmektedir. Yıllık bütçeler yayımlanmakta ve bütçe uygulamasına ilişkin yıllık raporlar hazırlanmakla birlikte, bu raporların yapısı, asıl bütçe ile karşılaştırma veya buna kıyasla inceleme yapılmasına olanak vermemektedir.” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca, sivil toplumun bütçe sürecine katılımı yetersiz olması

⁸ Ankette; 2012 yılında 101 ülke, 2015 yılında ise 102 ülke yer almaktadır. Ankette; Yeni Zelanda birinci sırada, Norveç ise ikinci sırada yer almaktadır. Son sıralarda ise Myanmar, Katar ve Suudi Arabistan yer almaktadır.

yönüyle de eleştirilmektedir (İlerleme Raporu, 2016: 13).2017’de yayınlanan yeni endekse göre ise Türkiye, 58 puanla 58. sıradan 32.sıraya yükselmektedir (<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>, Erişim Tarihi: 22.02.2018

Türkiye’nin mali kontrol açısından elde ettiği ilerleme ise 2015 yılına ait Rapor ‘da; “Türkiye, mali kontrol alanında oldukça hazırlıklıdır. Bununla birlikte, kamu iç mali kontrol sisteminin her seviyede uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç duyulmaktadır” denilmektedir (İlerleme Raporu, 2015: 6).

Sonuç olarak; 2016 İlerleme Raporu’nda da belirtildiği gibi, Türk kamu mali yönetimine ilişkin reformların yapılmasına devam edilmesinin yanı sıra bu alanda kapsayıcı bir kamu mali yönetimi reform programı bulunmamaktadır (İlerleme Raporu, 2016: 15).

2.1.3.2.4.4. Kamu Yönetiminde Etik

Yolsuzlukla mücadele kapsamında Türk kamu yönetiminde önem kazanan etik yönetim anlayışını yaygınlaştırmak adına gerek mevzuat yönünden gerekse proje yönünden çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Ancak, etik ile ilgili mevzuatlarda yer alan bazı hükümler⁹ etik yönetim anlayışının etkili bir şekilde yürütülmesinin önünde engel oluşturmaktadır. Türk kamu yönetiminde AB tarafından finanse edilen Yolsuzluğun Önlenmesi İçin Etik Projesi, TYEC II gibi projeler ile birlikte etik kültürünü yaygınlaştırmak adına başarılı adımlar atılmıştır. Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede yürütülen faaliyetlerin başarılı olup olmadığını değerlendirmek için Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yayınlanan Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi Raporları referans alınabilir. 2015 yılına ait Rapor’a göre Türkiye; 168 ülke/bölge arasında; 42 puan ile 66. sırada yer almaktadır (<https://www.transparency.org/cpi2015>, Erişim Tarihi: 11.02.2018). 2016 yılında yayınlanan Uluslararası Yolsuzluk Algılama Endeksi Raporu’na göre ise Türkiye, 176 ülke/bölge arasında 41 puan ile 75. sırada yer almaktadır (Transparency International, 2016: 6). Görüldüğü üzere Türkiye’nin sıralamadaki bu düşüşü, yolsuzlukla mücadele alanında göstermiş olduğu performansın yeterli olmadığını göstergesidir.

⁹5176 Sayılı Kanun’un 1. maddesinde belirtildiği üzere Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı ve üniversite mensupları bu kanun hükümlerinin dışında tutulmuştur.

2.1.3.2.4.5. Yerel Yönetimler ve Bölgesel Kalkınma

Hantallaşmaya ve aşırı büyümeye başlayan merkezi yönetimin yükünü azaltmak ve AB'nin politikalarına uyum sağlamak amacıyla Türk kamu yönetiminde yerel yönetim reformları hayata geçirilmektedir. Bu alanda çıkarılan yerel yönetimlerle ilgili mevzuatlarda stratejik planlama, subsidiarite gibi kavramlara yer verilmektedir. İlerleme raporlarında AB tarafından yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda yürütülen çalışmalar kapsamında bazı eksiklikler olduğu ifade edilmiştir. Örneğin; 2013 İlerleme Raporu'nda “*Yerel yönetimlere yetki devri* konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Örneğin, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamı genişletilmiş; böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisi kısmen karşılanmıştır. Ancak, yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyeleri yerine getirilmemiştir.” ifadesi yer almaktadır (İlerleme Raporu, 2013:8). 2013 İlerleme Raporu'nda yer alan mali yerinden yönetim konusundaki eleştiriler 2014 ve 2015 ilerleme raporlarında da yer almıştır.

Sonuç olarak yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilen reform çalışmalarında bazı ilerlemeler görüle de; mali yerinden yönetim konusunda sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Bölgesel kalkınmayı güçlendirmek amacıyla tahsis edilen fonların yönlendirilmesi ve kontrol edilmesi açısından Türk kamu yönetiminde kendine yer bulan kalkınma ajansları konusunda da kısmen ilerleme söz konusudur. Merkeze bağlılık, özerk olamama gibi sorunlar Türkiye'deki kalkınma ajanslarının ilerleme kaydetmesine engel olmaktadır.

2.1.3.2.4.6. Kamu Denetçiliği Kurumu

1998 ilerleme Raporu'nda Türkiye'de, insan haklarının korunması açısından ombudsmanlık kurumunun kurulmasının önemli olduğu yönünde ifadenin yer almasının üzerinden Kamu Denetçiliği Kurumu 14 yıl sonra 2012'de kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulmasının ardından 2013 yılında yayınlanan İlerleme Raporunda; “her ne kadar kurulmasının üzerinden kısa bir süre geçmiş olsa da Kurumun işlevsel hale gelmesi, vatandaşların haklarının güvence altına alınması

açısından önemli bir adım” ifadelerine yer verilmiştir. Ancak bu açıdan ilerleme kaydedilse de, 2015 İlerleme Raporunda belirtildiği üzere Kamu Denetçisinin, soruşturma başlatmak ve hukuk yolu açık olan davalara müdahale etmek için *re'sen* yetkisi bulunmamaktadır (İlerleme Raporu, 2015: 9). Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu yönü insan hakları ve iyi yönetim konusunda pasif kaldığı yönünde 2016 İlerleme Raporunda eleştirilmektedir. Sonuç olarak insan haklarının korunması açısından Türk kamu yönetiminde atılan bu adımda kısmen bir başarı elde edilmiştir.

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA POLONYA’NIN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ İNCELENMESİ

Bu bölümde, Polonya'nın ülke profilinin çizilmesinin ardından, ülkenin siyasi tarihi, ulusal kamu yönetimi yapısı, AB ile ilişkileri ve bu kapsamda kamu yönetimi alanında yapılan reform çalışmaları hakkında bilgi verilmektedir.

2.2.1. Ülke Profili

Avrupa siyasi, ekonomik ve ticari hayatında önemli bir coğrafi konuma sahip olan Polonya, 312.685km²'lik yüzölçümüne sahip bir Avrupa ülkesidir. Polonya; sahip olduğu yüz ölçümü açısından Avrupa'nın 10. dünyanın 69. büyük ülkesidir (Bektaşoğlu ve Bektaş, 2012: 4). Ülkenin kuzeyinde Baltık Denizi ve Rusya, doğusunda Litvanya, Beyaz Rusya ve Ukrayna, güneyinde Çekya, Slovakya, batısında ise Almanya bulunmaktadır (Demiral, 2009: 91). 2014 yılına ait verilere göre ülkenin nüfusu 38.495.659'dur (European Commission, 2016: 1). Nüfus bakımından AB'nin 6. büyük ülkesi olan Polonya'nın resmi dili ise Lehçe'dir. Ülkenin resmi adı ise Polonya Cumhuriyeti'dir. Başkenti Varşova olan ülke, Krakow, Lodz, Wroclaw, Poznan, Gdansk şehirlerinden ve 16 idari bölgeden (voyvodalık) oluşmaktadır. Resmi para birimi ise Ziloty'dir (Koç, 2014: 4).

Polonya, 17 Ekim 1997'de yürürlüğe giren Polonya Anayasası'na dayanan parlamenter bir sisteme sahiptir. Yönetim şeklinin Cumhuriyet olduğu Polonya'da güçler ayrılığı ilkesi uygulanmaktadır. Yasama; Sejm ve Senato'dan oluşmaktadır (United Nations, 2004: 5). Alt Meclis (Sejm), orantılı bir sistem aracılığıyla seçilen 460 milletvekilinden (partiler için %5 baraj, koalisyon seçim komiteleri için %8) oluşmaktadır. Üst Meclis veya Senato ise 100 kişilik seçilmiş üyeden (çoğunluk oy sistemi) meydana gelmektedir. 2014 yılından itibaren parlamento seçimleri (hem

Sejm hem de Senato) 4 yılda bir gerçekleşmektedir (European Commission, 2016: 2).

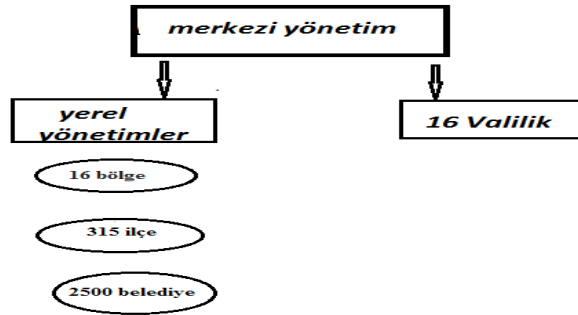
Yarı başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen Polonya’da yürütme; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşmaktadır. Polonya Anayasası’na göre Cumhurbaşkanı, 5 yıllık bir dönem için seçilmekte ve en fazla iki dönem üst üste hizmet edebilmektedir. Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, Başbakanı tayin eder ve Başbakanın tavsiyesi üzerine, hükümeti oluşturan bakanları atar ve/veya görevden alır. Hükümet programın geçerli sayılabilmesi için, parlamentonun mutlak çoğunluğu ile güvenoyunun alınması gerekmektedir. Hükümet, Polonya Cumhuriyeti’nin iç ve dış politikalarını yürütmekle sorumludur (Çınar, 2013: 462).

Polonya’nın yönetsel yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi yönetim; 16 valilik-voyvodalıktan oluşmaktadır. Voyvadalığın başında merkezi yönetimi taşrada temsil eden ve başbakan tarafından atanan vali (wojewoda) bulunmaktadır (Çınar, 2013: 468). Valiler, bölgesel yönetimin “denetçileri” olarak hareket etmektedir (European Commission, 2016: 2). Merkezi yönetim; taşrada farklı şekillerde örgütlenmektedir. Polonya; il (Wojewódz), ilçe (Powiaty) ve belediye (Gminy) olmak üzere üç katmanlı bir yerel yönetim yapısına sahiptir. 1997 Anayasası ile birlikte yerel özerklik kapsamında güvence tanınan ve yerelleştirme uygulamalarının önemli bir ayağını oluşturan Gminy’nin belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç temel organı vardır. Belediye meclisi belediyenin danışma ve karar organıdır. Yürütme organı olan belediye başkanı ise; kırsal belediyelerde *wójt*; kentsel belediyelerde *burmistrz*, nüfusu 100.000’in üzerinde olan büyük kentlerde ise *prezydent miasta* adını alarak görevini yerine getirmektedir (Çınar, 2013: 469).

Tüzel kişiliğe ve yerel özerkliğe sahip diğer bir yerel yönetim birimi ise Powiaty’dır. Bu biriminde belediyelerde olduğu gibi üç temel organı mevcuttur: ilçe meclisi, başkan ve encümen. Powiaty’de; Gminy’den coğrafi ve içerik bakımından daha geniş bir alanda kamu hizmeti sunulmaktadır. Powiaty sınırları içerisinde Gminy bulunabilir, fakat bu birimler Powiaty tarafından denetlenememektedir. Hem merkezi yönetim birimi hem de yerel yönetim birimi olan voyvodalık ise; yerel yasa yapma yetkisine sahip olması açısından diğer yerel yönetim birimleri arasında farklı bir konuma sahiptir (Kutlu, 2012: 177).

Ayrıca ülkenin başkenti olan Varşova için ayrı bir yönetim modeli öngörülmektedir. Metropolitan bir yönetim modeline sahip olan Varşova merkezi ile ona bağlı 18 ilçe arasında bir birlik kurulmuştur (Toksöz vd., 2009: 103). 18 Mayıs 1990'da yürürlüğe giren Varşova Yerel Yönetimler Kanunu ile tanınan özel statü çerçevesinde özerk yapılı ilçe meclisleri ve il meclisinin yanı sıra kent merkezindeki başkent meclisi ve yürütme kurulları da görev almaktadır (Çınar, 2013: 469).

Tablo 1. Polonya Mülki Yönetim ve Yerel Yönetim Birimleri



Kaynak: Çınar, 2013: 468

2.2.2. Polonya Siyasi Tarihi

Coğrafi konumu açısından Avrupa için önemli bir bölgede bulunan Polonya; tarihte birçok defa büyük güçlerin egemenliği altına girmiş ve toprakları ele geçirilmiştir. 17. yy.da Avrupa'nın en güçlü ülkelerinden biri olan Polonya; 18. yy.da gücünü kaybetmeye başlamıştır. Bu durumdan yararlanmak isteyen Rusya, Avusturya ve Prusya, Polonya topraklarını 1772-1795 yılları arasında paylaşarak, ülkenin Avrupa haritasından silinmesine neden olmuştur. Küllerinden yeniden doğan Polonya, 1918 yılında bağımsız bir devlet olarak Avrupa haritasındaki yerini almıştır (Uğur ve Doğan, 2017: 35).

1926-1939 dönemi arasında askeri rejim ile yönetilen ülke; 1939 yılında Almanya tarafından işgal edilmiştir. Almanya'nın mağlup olmasının ardından 4-11 Şubat 1945'de düzenlenen Yalta ve 17 Temmuz-2 Ağustos 1945 tarihlerinde yapılan Potsdam Konferansları'nın sonucunda Polonya toprakları yeniden belirlenmiştir. Sovyetler Birliği'nin himayesine giren Polonya Cumhuriyeti'nin adı, Polonya Halk Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir (Çetin, 2016: 352). Soğuk Savaş döneminin bitmesi ve SSCB (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği)'nin dağılmasının akabinde Polonya komünist yönetim anlayışından sıyrılarak yönünü Batıya çevirmiştir.

1990'lı yılların hemen başında Polonya'nın AB'ye üye olmak istemesi üzerine AB, Polonya'dan kendisinin benimsediği siyasi alanda liberalizasyon ve demokratikleşme, ekonomide özelleştirme ile toplumda çoğulculuk ve bireyselleşme gibi temel değerleri yaşama geçirecek bir kurumsal yapıyı tesis etmesini talep etmiştir. Böyle bir yapının tesis edilebilmesi için de Polonya'nın idari kapasitesini AB üyesi ülkelerin seviyesine getirmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu şekilde, Polonya'nın hem politika yapma süreçleri hem de politika uygulamaları açısından AB politikalarının, kurallarının, uygulamalarının ve değerlerinin etkisi altında kaldığı bir sürecin başlaması söz konusu olmuştur. Bu süreç genel olarak Avrupalılaşıma olarak ifade edilen ve AB'ye üyelik sürecinde aday ülkelerin AB düzeyi ile ulusal düzey arasında kurulan uyum sürecini ifade etmektedir (Uğur ve Doğan, 2017: 32).

Kısacası; Polonya, siyasal kültürü ve tarihi itibarıyla birçok kez devlet olma kapasitesine ulaşmış, coğrafi konumu ve konjonktürel gelişmelere bağlı olarak da birçok defa farklı devletlerce istila edilmiştir. Nitekim Polonya devleti, özellikle 20. yüzyılda Cumhuriyet deneyimi de yaşamış, II. Dünya Savaşı'ndan sonra da Sovyet etkisi altında komünist gelenekle idare edilmiştir. 1990'lı yıllardan sonra ise SSCB'nin çöküşü çerçevesinde AB değerleri referans alınarak serbest piyasa ekonomisi ve demokrasiye doğru bir dönüşüm yaşamıştır. Bu bakımdan kamu yönetimi sistemi de yaşanan siyasal kültür ve gelişmelerden etkilenmiştir (Uğur ve Doğan, 2017: 35).

2.2.3. Polonya Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri

Polonya toprakları; Rusya, Avusturya ve Prusya tarafından 1795'de paylaşılmıştır. Ülkenin çöküş sebepleri arasında yönetici sınıfların modern bir kamu yönetimi modelini ortaya koymaması da yer almaktadır. O dönemde özellikle tarım alanında güçlü olan kesimin, devlet kurumlarının yanı sıra profesyonel kamu hizmetlerinin oluşumunu engellemesi bu hususta büyük bir etken olmuştur. I. Dünya Savaşı'nın ardından bağımsızlığını kazanan Polonya'da kamu yönetimi alanına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; devlet memurlarının atanması için yasal bir dayanak oluşturulmuştur. 1922'de Parlamento tarafından kabul edilen Devlet Memurluğu Kanunu'nda idareyi modernize etmek ve güçlendirmek için birkaç kez değişiklik yapılmıştır. İdarenin siyasallaşması ve çıkar gruplarına (esas olarak egemen sınıf) bağlı olması gibi engeller sonucunda bu değişiklikler ile birlikte kalıcı sonuçlar elde edilememiştir (Zybała, 2017: 85). Bağımsızlık sonrası dönemde

ülkenin yönetim sistemi karma bir model ekseninde şekillenmiştir. Merkezi ve yerel yönetim kuruluşları Prusya'dan, mali nitelikli kurum ve kuruluşlar ise Rusya'dan etkilenecek oluşturulmuştur (Demiral, 2009: 92).

1926-1939 dönemi arasında askeri rejim ile yönetilen Polonya; 1939 yılında Almanya tarafından işgal edilmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra ise Polonya; Sovyet etkisi altına girmiştir. Polonya Halk Cumhuriyeti döneminde; kamu yönetimi savaş öncesi mevzuat temelinde faaliyet göstermiştir. Ancak yetkililerin siyasi liderliğe bağımlılık düzeyi önemli ölçüde artmıştır (Meyer-Sahling, Yeşilkağıt, 2011). Yine bu dönemde, yönetim sistemi olarak Komünist Parti hegemonyasına dayalı halk cumhuriyeti, ekonomik sistem olarak da merkezi planlamaya tabi tekelci, devletçi, sosyalist bir model uygulanmıştır (Uğur ve Doğan, 2017: 41). Polonya'da yarı bağımsız idari birimler arasında ortaya çıkan koordinasyon eksikliği kamu yönetimine yönelik kararların alınması aşamasında karışıklığa neden olmuştur. Komünist dönemde İçişleri, Savunma ve Dışişleri Bakanlığı'na ayrı bir önem atfedilmesi, bakanlıklarda oluşan dışa kapalılık ve başbakanın rolünün etkin olmaması sonucunda bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanamaması, bütçenin yapımı ve uygulanmasında mali bürokrasinin hat safhaya ulaşmasına neden olmuştur (Kutlu, 2012: 175).

Polonya'da 1990 öncesi dönemde merkeziyetçilik anlayışı ön plandadır. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde devlet işletmelerinin ön plana çıkmasının yanı sıra bakanlık örgütlenmeleri açısından da kimi düzenlemeler yapılmıştır. Değişen ekonomik ve siyasal durumlar ekseninde bakanlık sayıları ve bakanlıkların örgütlenmesi kısa aralıklarla düzenlenmiştir (Demiral, 2009: 92).

Bu dönemde kamu yönetimi aygıtı ise, komünist ideolojinin tüm ülke ölçeğinde uygulanması görevini üstlenmiştir. Parti tarafından alınan kararlar, Polonya kamu yönetimi ve kamu görevlileri aracılığıyla pratiğe dökülmüştür. Bu yönetim anlayışıyla birlikte vatandaşların temel hak ve özgürlükleri önemli ölçüde sekteye uğramıştır. Merkezi planlama sistemi ve kamusal alandaki merkezi kontrol, kamu görevlileri eliyle uygulanmıştır. Komünist sistemin temel özelliklerinden biri olan merkezi kontrol, yerel yönetimler üzerinde etkili bir şekilde kullanılmıştır (Kutlu, 2012: 169).

Polonya'da sosyalizmin çöküşüne kadar olan sürede yerel yönetim sisteminde yerel sovyetlerin etkileri güçlü bir şekilde hissedilmiştir. 1975 reformundan sonra Polonya, 49 orta ölçekli bölgeye (województwa) ve komünler ve şehirler olmak

üzere 3157 birime ayrılmıştır. Bölgesel yapılar üzerinde bakanlık birimlerinin egemenliğinin artmasıyla sistem son derece merkezileşmiştir. Yerel bütçeler merkezi yönetim bütçesinin bir parçası olarak görülmüştür (Sauer, 2013: 3).

1980’li yıllara gelindiğinde komünist yönetime ilişkin bazı problemler yaşanması ve bu nedenle ülke genelinde görülmeye başlanılan grev ve protestoların artmaya başlaması, Hükümetin 4 Temmuz 1989 tarihinde serbest seçime gitmesinde etkili olmuştur. Bu seçim sonucunda Tadeusz Mazowiecki tarafından ilk anti-komünist hükümetin kurulmasıyla beraber ülkedeki komünist yönetim sona ermiştir (Demiral, 2009: 92). Yeni hükümetin kurulmasının ardından kamu bürokrasisi ve devlet yönetimi açısından birçok düzenleme yapılmıştır. Örneğin; 1991 yılında memurların kamu hizmeti sunumunda eğitilmesini sağlamak amacıyla Fransız Ulusal Yönetim Okulu modelini esas alan Ulusal Kamu Yönetimi Okulu kurulmuştur (Zybała, 2017: 89). Bunun yanı sıra Polonya kamu yönetimi açısından reform niteliği taşıyan 1997 Anayasası kabul edilmiştir. Anayasa’da devlet yönetimi ve kamu bürokrasisi için yer alan dört temel ilke vardır. Bunlar; “Polonya üniter bir devlettir, hükümet adem-i merkeziyetçidir, yerel yönetimler anayasal bir yönetsel örgütlenme şeklidir ve kamu yönetimi yerellik ilkesi doğrultusunda örgütlenmiştir” (Uğur ve Doğan, 2017: 41).

Sosyalizm tecrübesi sonrasında Polonya kamu yönetiminin tespit edilen problemlerini şekilde sıralamak mümkündür (International Centre for Policy Studies, 2000; Zybała, 2017: 88):

- ✓ Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki hedeflerin ve yetkilerin tutarsız ve çelişkili dağılımı,
- ✓ Farklı yönetim seviyelerinde sorumlulukların belirsizliği,
- ✓ Politika oluşturma sürecinde vatandaş katılımının eksikliği,
- ✓ Hükümet faaliyetleri üzerinde zayıf kamusal kontrol,
- ✓ Yüksek düzeyde merkezi bütçe sistemi,
- ✓ Belirsiz, açık olmayan yönetim kuralları,
- ✓ Yetersiz ve oldukça düşük beceriye sahip büro çalışanları,
- ✓ Kamu idaresi sisteminin oldukça geniş bir yelpazeye sahip olması,
- ✓ Farklı otoriteler arasında koordinasyon sorunu.

Yukarıda verilenlerin yanı sıra hizmet bakanlıkları ve kamu iktisadi teşebbüslerinde aşırı personel istihdamı olması sebebiyle belediye birimlerinde personel açığının yaşanması, işe alımlarda ideolojik faktörlerin ön plana çıkması

nedeniyle profesyonel ve eğitimli çalışanların yetersizliği (Demiral, 2009: 93), parti bürokrasisi ile devlet yönetiminin iç içe olması, hukukun üstünlüğü ilkesinin göz ardı edilmesi, yasal normların ikincil plana itilip parti kararlarının ön plana çıkarılması gibi problemler yaşanmıştır (Uğur ve Doğan, 2017: 31).

Polonya’da anti-komünist hükümetin 1991 yılında iş başına gelmesiyle kısa sürede yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler yapılsa da, merkezi yönetim alanında kapsam ve içerik açısından etkili reformların için adımlar atılması 1996-1997’de mümkün olacaktır. Bunun nedeni ise, parlamentonun hükümete yeterli desteği sağlamamasıdır. Polonya kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar ile amaçlanan hedefleri şu şekilde sıralamak mümkündür (Kutlu, 2012: 173):

- ✓ Kamu yönetiminde verimliliğin artırılması,
 - ✓ Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki devrinin aktarılmasını sağlamak üzere orta seviye yerel yönetim birimlerinin oluşturulması,
 - ✓ İdari işlemlerde bilgi teknolojilerinden yararlanılması ve
 - ✓ Politikacılar ve atamayla gelen idari görevlilerin birbirinden ayrılması
- ve bu kapsamda profesyonel bir kamu yönetimi sisteminin kurulması.

2.2.4. Polonya – Avrupa Birliği İlişkileri

Ülkeler arasındaki konjonktürel bir şekilde seyir alan ilişkiler; dünya çapında faaliyet gösteren kurumların yeni düzenlemeler oluşturmasında ya da yeni stratejiler benimsemesinde etkili olmaktadır. Örneğin; Berlin Duvarının yıkılması sonucunda Doğu- Batı Almanya’nın birleşmesi, Yalta düzeninin sona ermesi gibi durumların yaşanması AB’nin yeni bir strateji belirlemesinde etkili olmuştur. Soğuk Savaşın bitmesinin ardından Batı Avrupa Entegrasyonu düşüncesini gerçekleştirmek amacıyla Topluluk tarafından yeni adımlar atılarak, Kopenhag Zirvesi’nde isteyen ve gerekli şartları yerine getiren Eski Demir Perde ülkelerinin Topluluğa dahil edileceği yönünde bir karar alınmıştır. 1993 Kopenhag Zirvesi; AB’nin genişleme süreci kapsamında yapısal düzenlemelerin arka planını oluşturmaktadır. Siyasi, ekonomik ve Topluluk müktesebatının kabulü olmak üzere üç kısımdan oluşan Kopenhag kriterleri; Birliğe üye olmak isteyen ülkelerin giriş biletidir (Caner, 2009: 92). Kopenhag Zirvesi’nde Konsey tarafından alınan bu karar sonucunda 4 Nisan 1994 tarihinde Polonya; Birliğe tam üyelik başvurusunu yapmıştır (Akgöz ve Öztürk,

2012: 445). Böylelikle Eski Demir Perde ülkelerinden biri olan Polonya'nın AB ile olan ilişkileri resmen başlamıştır.

Bu bölümde; demokrasi anlayışının güçlendirilmesi amacıyla Birliğe dahil edilen Polonya'nın AB ile olan ilişkileri adaylık öncesi, adaylık ve üyelik süreci olmak üzere üç bölümde değerlendirilmektedir.

Adaylık Öncesi Süreç: Polonya'da toplumsal ve siyasi alanın yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar her ne kadar 1989 yılından itibaren hayata geçirilmeye başlansa da; Polonya ile AB arasındaki ilk diplomatik ilişkiler 1988 yılının Eylül ayında henüz sosyalist rejim yıkılmadan önce kurulmuştur (Aytuğ, 2016: 135).

Polonya, Eylül 1988'de AB ile diplomatik ilişkiler kurulmasının ardından 19 Eylül 1989'da AB ile ticaret ve ekonomik ortaklık konusunda ilk anlaşmayı imzalamıştır. Bu Anlaşma, ülkenin sistematik dönüşümü ve Karşılıklı Ekonomik Yardım Konseyi (Council for Mutual Economic Assistance) bünyesinde bozulan ticaret değişimi için önem taşıyordu. 1989 yılında Tadeusz Mazowiecki tarafından kurulan ilk anti-komünist hükümet, Polonya dış politikasının önceliklerinden biri olarak Batı Avrupa ve ABD ile siyasi, ekonomik ve kültürel ilişkileri genişletmiştir. Bu olay "Avrupa'ya Dönüş" olarak nitelendirilmektedir. Polonya ile AB arasında 16 Aralık 1991'de yapılan Ortaklık Anlaşması (Avrupa Anlaşması)'nın sonucunda Polonya'ya gelecekteki herhangi bir üyelik garantisi verilmemiş olsa da, bu Anlaşma AB ile ilişkilerin geliştirilmesi açısından uzun vadeli ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel işbirliği için kurumsal ve yasal bir dayanak oluşturmuştur (Kolodziejczyk, 2016: 10).

Non - komünist hükümetin iş başına gelmesiyle birlikte merkeziyetçi devlet yapısının, güçlü ve etkili sivil odaklı bir yönetsel yapıya dönüştürülmesi doğrultusunda birçok faaliyet yürütülmüştür. Bu faaliyetlerin hayata geçirilebilmesi kapsamında "Kamu Yönetimini Reform Komitesi" oluşturulmuştur. Bu birim Bakanlar Kurulu kararı ile yönetim mekanizmasının etkili bir şekilde işleyebilmesi ve bu alanda yapılan yeniliklerin başarıya ulaşabilmesi için farklı organlar arasındaki iletişimi koordine etme ve reformların uygulanabilmesini sağlamak adına özel bir yapıya olan ihtiyaçtan dolayı kurulmuştur (Demiral, 2009: 100).

Adaylık Süreci: AB ile Polonya arasındaki ilişkilerin Avrupa Antlaşması'yla resmîlik kazanmasının ardından Ocak 1991 tarihinde Hükümet Temsilciliği birimi oluşturulmuştur (Samur, 2015: 202). Polonya'nın AB'ye üyelik başvurusu 5 Nisan

1994'te gerçekleşmiştir. Daha sonra Hükümet Temsilciliği birimin yerini 1996 yılında Avrupa Entegrasyon Komitesine (AEK) bırakmıştır. Komitenin; kamu görevlilerini üyelik sonrası süreç kapsamında yetiştirmek, hükümeti ve diğer kesimleri üyelik ve kurulan ilişkiler açısından bilgilendirmek, dış yardımların koordinasyonunu sağlamak gibi görevleri mevcuttur (Samur, 2015: 202). Komite bu görevleri AEK Ofisi vasıtasıyla hayata geçirmektedir. Komite'nin kuruluş amacı; hükümet temsilciliğinin ilişkileri yürütmede yetersiz kalması sonucunda; Polonya ve AB arasındaki müzakere sürecinin ardından ekonomik, siyasal, sosyal ve hukukî alanda uyum sürecinin başlatılması, bu alanda reformların gerçekleştirilmesi, yürütülmesi ve kontrol edilmesini sağlamaktır. AEK'de başbakan başkanlığında Dışişleri, İçişleri ve İdare, Adalet, Maliye, Ekonomi, Çalışma ve Sosyal Politika, Ziraat ve Kalkınma Bakanları bulunmaktadır (İlisulu, 2004: 24).

Polonya'da yürütülen çalışmalar, Avrupa Komisyonu'ndan olumlu bir değerlendirme aldıktan sonra 12-13 Aralık 1997'de Lüksemburg'da yapılan Avrupa Konseyi toplantısında katılım müzakerelerine çağrılmıştır (Kolodziejczyk, 2016: 10). 1997 Lüksemburg Zirvesi'nde; Polonya'nın Kopenhag siyasi kriterlerini taşıdığına kanaat getirilerek müzakere sürecine 1998 yılında başlanması kararı verilmiştir (Erdal, 2005: 36). Bu sürecin yürütülmesinde Polonya açısından pek çok olumlu ve olumsuz etken söz konusu olmuştur. Polonya'nın; Birliğe dahil olmasının ekonomik ve siyasal açıdan kurumun imajını güçlendireceği düşüncesi, müzakere sürecinin sorunsuz bir şekilde yürütülebilmesi için gerekli olan mekanizma ve prosedürlerin tespit edilip ortaya konulması, PHARE gibi mali yardımların sağlanması gibi etkenler bu sürecin işlemlerini kolaylaştırmıştır. Bazı AB üye ülkelerinin genişleme sürecine yönelik yeterli desteği sağlamaması, genişleme sürecinin ekonomik ve sosyal açıdan maliyetli olacağı düşüncesi, düşük ekonomik gelişme sağlayan ülkelerin Birliğe dahil olmasından sonra AB üye ülkelerinin kendi durumlarının ne yönde etkileneceğine dair endişeleri gibi etkenler ise müzakere sürecini olumsuz açıdan etkilemiştir (Demiral, 2009: 97-98).

Avrupa Antlaşması'nın yükümlülükleri ve diğer dış yardım programlarının yönetilmesi kapsamında Dışişleri Bakanlığı ile AEK arasında görev ve yetki açısından bazı karışıklıklar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların önüne geçebilmek ve daha sağlıklı bir müzakere sürecinin yürütülebilmesi açısından Müzakere Heyeti ve AB'ye Katılım Müzakereleri için Tam Yetkili Hükümet Temsilcisi (Baş Müzakereci) birimi oluşturulmuştur. Ayrıca Aralık 1999 tarihinde Polonya halkı ile toplumsal iletişimi

güçlendirmek ve bu süreç hakkında toplumun ön yargılarını azaltmak amacıyla sivil toplum kuruluşlarını, araştırma kuruluşlarını ve çıkar gruplarını temsil eden 47 uzmandan oluşan Avrupa Entegrasyonu Ulusal Konseyi kurulmuştur (Samur, 2015: 203-207).

Müzakere sürecinin başlamasıyla birlikte Polonya'ya siyasal, toplumsal ve yönetsel yapısının AB standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi yönünde Birlik tarafından ekonomik destek verilmiştir. Örneğin; 1998 yılında Polonya ve Macaristan'a mali ve teknik yardım sağlanması amacıyla PHARE Programı oluşturulmuştur. Programın amacı; gıda, teknik ödemeler dengesi gibi alanlarda destek sağlanarak ülkelerin kısa sürede Birliğe dahil edilmesini sağlamaktır (Büyükbaşaran, 2007: 39).

Ayrıca bu dönemde (1998-2002); Polonya'da kamu kurumların fonksiyonel etkinliğini arttırmak maksadıyla çok sayıda reform yasası yürürlüğe girmiştir. 1997 ve 1998 yıllarını kapsayan dönemde 14; 1999 yılında 35, 2000 yılında 97, 2001 yılında -her ne kadar ikinci yarısında az sayıda yasa yürürlüğe girse de- ilk yarısında 32 adet ve 2002 yılında ise 81 tane AB reform yasası kabul edilmiştir (Samur, 2015: 203).

Polonya'da, AB'ye uyum sağlanması açısından 1999 yılında dört temel reform çalışması hayata geçirilmiştir. Reformlardan biri yerel yönetimlerin idari yetkilerinin ve etkinliğinin artırıldığı Polonya'nın idari yapısıyla ilgili gerçekleştirilen reformlardır. İkinci reform alanı emeklilik sisteminin yeniden yapılandırılması ile ilgilidir. Diğer gerçekleştirilen reformlar ise eğitim ve sağlık alanlarını kapsamaktadır (Erdal, 2005: 54).

2000 yılında ise AB'ye, yönetim yapısının AB ile uyumlu hale getirilmesine yönelik 150 yasanın yürürlüğe konulmasına ilişkin bir hazırlık takvimi sunulmuştur (Çınar, 2013: 483). 2001 Eylül ayında yeni hükümetin iş başına gelmesiyle birlikte AEK Ofisi; Dışişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. 2001 yılından itibaren AB ile ilişkileri yönetmek ve koordine etmekle yükümlü olan birim, Dışişleri Bakanlığı bünyesinde görevini icra etmektedir (Samur, 2015: 203-207).

2002 yılında ise Polonya tarafından yolsuzlukla mücadele kapsamında Avrupa Konseyi Medeni Haklar Konvansiyonu imzalanmıştır. Aynı zamanda, Polonya Avrupa Konseyi içinde yer alan Rüşvete Karşı Olan Devletler (GRECO) grubuna da dahil olmuştur (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 76).

2000'li yıllara gelindiğinde Birlik tarafından istenilen şartlar olgunlaşmaya başlamıştır. Örneğin; aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerini yerine getirmesi açısından Komisyon tarafından 2000 yılında 4 seçenekten oluşan bir performans ölçeği oluşturulmuştur. Birinci seçenek, evet; ikinci seçenek, evet-fakat; üçüncü seçenek, devam eden; ve dördüncü seçenek ise hayırdır. Polonya; AB Komisyonu 2002 yılına ait İlerleme Raporu'nda da belirtildiği üzere bu ölçek üzerinden başarılı bulunmuştur (Erdal, 2005: 37).

Ancak, bu dönemde hem Polonya halkı tarafından hem de Fransa, Almanya, İspanya gibi üye ülkeler tarafından Polonya'nın Birliğe katılmasına karşı tepki gösterilmiştir. Bu tepkileri azaltmak adına Polonya Hükümeti tarafından 2000 yılında Polonya'nın Avrupa Birliği'ne Katılımının Yurtdışında Tanıtımı Çerçeve Programı isimli bir belge kabul edilmiştir. Belgede katılım tarihi 2002 yılı olarak belirtildiğinden dolayı bu 2 yıllık süre kapsamında AB ile ilgili konuların tanıtımı, genel stratejisi ve taktikleri ana hatlarıyla uygulanmıştır. Bu sürecin ardından 2002 yılında, Katılım Anlaşması Onay Sürecinde Polonya'yı Tanıtma Programı adlı ikinci bir tanıtım programı hazırlanmıştır. Bu programın amacı, AB sürecinde Polonya'yı daha iyi bir şekilde tanıtmak ve Katılım Anlaşmasının üye devletlerce kabul edilmesini sağlamaktır (Yaylacı, 2010: 176).

9 Ekim 2002 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya ile katılım müzakere sürecinin 2002 yılı sonunda sonlandırılması gerektiği ve bu ülkelerin 2004 yılı başında üyeliğe hazır hale gelecekleri yönünde karar alınmıştır (<https://www.ab.gov.tr/264.html>, Erişim Tarihi: 16.07.2017).

Bu dönemde görev alan hükümet, müzakere sürecindeki kolay başlıkların mümkün olanlarının yerine getirilmesini, zor başlıkların ise geriye bırakılması yönünde bir politika izlemiştir. Daha sonra göreve gelen hükümet ise 19 tane müzakere başlığını kapatmış ve geriye ise on tane müzakere başlığı kalmıştır. Bu süreçte tarım, bölgesel politika, yapısal fonlar, bütçe ve maliye, adalet ve içişleri konularında problemler yaşanmıştır. Bunun yanı sıra işçilerin serbest dolaşımı, yabancıların Polonya'da mülk edinme hakkı gibi hususlarda Polonya Müzakere Heyeti'nin AB temsilcileri mücadele etmesi Brüksel'de ve bazı üye ülkelerde Polonya'nın tam üyelik için hazır olmadığı kanaatini oluşturmuştur. Bu kanaatin oluşması Polonya Hükümeti'nin geri adım atmasına neden olmuştur. 2001-2004

yılları arasında görevde olan Hükümet; Avrupa Komisyonu'nun da baskısıyla; Polonya'nın taleplerini asgari seviyeye indirmiş; Polonyalı işçilerin dolaşımının kısıtlanması, yabancıların Polonya'da mülk edinmesi hakkı için öngörülen geçiş sürecinin daha kısa tutulması gibi şartları kabul etmiştir (Demiral, 2009: 94).

Gerçekleştirilen görüşmeler ve yürütülen faaliyetler sonucunda 13 Aralık 2002 tarihinde müzakere süreci sonuçlandırılmıştır. Avrupa Parlamentosu tarafından; 9 Nisan 2003 tarihinde Polonya'nın AB'ye katılımına uygun görüş verilmesinin ardından 13 Nisan 2003 tarihinde Polonya ve diğer dokuz ülkeyle birlikte AB'ye Katılım Antlaşması imzalanmıştır (Kolodziejczyk, 2016: 10). 7-8 Haziran 2003 tarihinde Polonya'da AB'ye girilmesi yönünde referandum yapılmıştır (<https://www.ab.gov.tr/264.html>, Erişim Tarihi: 16.07.2017). Bu referandumda % 59'luk bir katılım oranıyla % 77,5 evet - % 22,5 hayır oyu çıkmıştır (Çınar, 2013: 483).

Üyelik Süreci: Referandum sonucunda evet oyunun yüksek çıkmasıyla birlikte gerekli sürecin tamamlanmasının ardından 1 Mayıs 2004'te Avrupa Birliği'ne Katılım Antlaşması yürürlüğe girmiş ve Polonya diğer dokuz ülke ile AB'ye katılmıştır (Kolodziejczyk, 2016: 10). 14 Haziran 2006 tarihinde kabul edilen ve 10 Temmuz 2006'da yürürlüğe giren 895 ve 896 Sayılı Kararlar AB sınırlarından geçişler konusunda üye ülkelere kolaylıklar sunmaktadır. Polonya bu kararlar çerçevesinde taraf olduğunu belirtmesinin ardından, 21 Aralık 2007 tarihinde Schengen Alanı'na dahil olmuştur (Karluk, 2013: 136).

14 Temmuz 2009 tarihinde Polonya Başbakanı Jerzy Buzek, Avrupa Parlamentosu Başkanı olarak seçilmiştir. Daha sonraki süreçte ise; Polonya; AB Konseyi dönem başkanlığını 1 Temmuz- 31 Aralık 2011 tarihlerinde yürütmüştür. Bu görev üstlenilmeden önce Polonya'da çeşitli hazırlıklar yürütülmüştür. Örneğin; Türkiye'deki TODAİE ile benzer bir kurum olan Polonya Ulusal Kamu Yönetimi Okulu'nda Ekim 2009 ve Aralık 2010 arası dönemde 1033 kişiye AB'nin hukuk sistemi, kurumsal yapılanması ve karar verme süreci hakkında bilgilendirme amaçlı eğitim verilmiştir (Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, 2012: 62).

Kolodziejczyk (2016: 19)'a göre, Polonya'nın dönem başkanlığı süresi içinde göstermiş olduğu başlıca başarılar şu şekilde sıralanabilir: Ekonomik sorunlara ve Birleşik Krallık'tan gelen güçlü muhalefete rağmen 2012 AB bütçesinin etkin bir şekilde kabul edilmesi, Hırvatistan ile katılım anlaşmasının imzalanması, Euro bölgesi borç krizi ile ilgili girişimlerde bulunulması ("altı paket") ve Ukrayna ile

yapılan ortaklık anlaşması müzakerelerinin sonuçlandırılması. Doğu Ortaklığı Zirvesi sonrasında nihai bir bildirim bulunmaması ve Fransa'nın Polonya girişimini desteklemediğini gösteren Fransız Cumhurbaşkanı Nicolas Sarkozy'nin bu Zirveye katılmaması, Hollanda vetosu nedeniyle Romanya ve Bulgaristan'ın Schengen bölgesine kabul edilmesiyle ilgili bir ilerlemenin kaydedilmemesi ve doğal gaz çıkarılmasıyla ilgili düzenlemelerin eksik olması gibi faaliyetler ise Polonya'nın Konsey başkanlığı sürecindeki başarısızlıkları olarak sayılmaktadır.

2.2.5. Avrupa Birliği Bağlamında Polonya Kamu Yönetimi

Bu bölümde AB'nin talepleri doğrultusunda Polonya kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmaları; bu çalışmalar kapsamında ön plana çıkan reform ilkeleri hakkında bilgi verilmektedir. Bunun yanı sıra Komisyon Raporları, uluslararası endeksler gibi kıstaslar eşliğinde reformların başarıları değerlendirilmektedir.

2.2.5.1. Avrupa Birliği'nin Talepleri ve İlerleme Raporları

Bu bölümde AB'ye adaylık süresi boyunca yol gösterici nitelik sergileyen Polonya'ya ait İlerleme Raporlarında kamu yönetimine ilişkin ifadeler değerlendirilmektedir. Polonya'nın 1997 yılında adaylık statüsü kazanmasının ardından ilk ilerleme raporu 1998 yılında yayınlanmıştır.

1998 Yılı İlerleme Raporu: 17 Aralık 1998 tarihinde Komisyon tarafından yayınlanan İlerleme Raporu'nda; idarenin verimliliğini güçlendirmek ve yeterli bir katılım öncesi idari kapasitenin oluşturulmasını sağlamak için kamu personeline yönelik önemli bir reforma ihtiyaç duyulduğuna atıfta bulunmaktadır (EC-European Commission, 1998: 10).

Ayrıca, Rapor'da Ocak 1999'da yürürlüğe girecek olan Bölgesel ve İdari Reform kapsamında oluşacak olan üç katmanlı yerel yönetim sistemine atıfta bulunularak; bölgesel politikaların idaresi için idari sorumluluğun henüz net bir şekilde tanımlanmadığına, bölgesel politikanın hazırlanması, koordinasyonu ve uygulanmasında yer alan idari açıklara dikkat edilmesi gerektiğine değinilmektedir (EC, 1998: 33). Rapor'da belirtildiği üzere; Polonya, müktesebatın belirli sektörlerindeki idari kapasitenin daha da geliştirilmesi için kamu yönetimi

reformlarının uygulanmasında zorluklar yaşamasına rağmen, bölgesel kalkınma ve mali kontrol alanlarında ilerleme kaydetmiştir (EC, 1998: 46).

1999 Yılı İlerleme Raporu: 13 Ekim 1999'da Komisyon tarafından yayınlanan Rapor'da; Kamu Maliyesi Kanunu'nun, iç mali kontrol öncesi ilkelerini ve Yüksek Denetleme Komisyonu'nun (Supreme Chamber of Control) kontrolleri ile iç mali kontrol arasındaki farklılıkları, bütçenin kaynaklarının kullanım miktarına ve katılım öncesi fonların (ve gelecekteki yapısal fonların) Polonya fonlarıyla aynı denetime konu olacağı ilkesini benimsediğine değinilmektedir. Bu nedenle bu Kanun ile birlikte, gelecekteki Polonya kamu yönetiminde iç mali kontrol için yeterli idari kapasiteye iyi bir başlangıç yapıldığının altı çizilmektedir. Ancak; yerel ve bölgesel mercilerin harcamalarının nasıl kontrol edileceğinin açık bir şekilde belirtilmediği gerekçesiyle; iç mali kontrolün etkili olabilmesi için daha fazla düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu da ifade edilmektedir (EC, 1999: 56).

1998 yılında yayınlan Raporda yer alan merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde bir kamu idaresinin kurulması için katılım öncesi stratejinin eksikliği, çalışanların sıklıkla değişmesi ve yabancı dil becerilerinin eksikliği gibi kamu yönetimindeki eksikliklere değinilerek kısmen ilerleme kaydedildiğinin altı çizilmektedir (EC, 1999: 59).

Rapora göre Temmuz 1999'da Kamu Hizmeti Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte bu alanda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Kanun ile birlikte; kamu hizmetine kabulün yanı sıra nitelik gereklilikleri, rekabet usulleri, işe alma, ücretlendirme gibi faaliyetlere ilişkin hazırlık çalışmaları başlatılmıştır. Yeni Kanun ile birlikte, personel yönetimini koordine edebilecek bir profesyonel kamu hizmetine geçişin sağlanması hedeflenmiştir (EC, 1999: 60).

Her ne kadar, Ocak 1999'da bölgesel ve idari reformun gerçekleştirilmesiyle birlikte ülkenin yönetsel yapısı değişse de, yine de finansal kaynakların transferi, mali ve kurumsal araçların sorunsuz bir şekilde uygulanması hususunda bazı problemler varlığını sürdürmektedir (EC, 1999: 70)).

Bunun yanı sıra sorumlulukların dağılımı, özel idari birimlerin konsolide edilmesi, örgütsel, insan kaynakları ile ilgili hususlar daha fazla çaba gerektiren konular arasında Rapor'da yer almaktadır (EC, 1999: 60).

2000 Yılı İlerleme Raporu: 8 Kasım 2000 tarihinde yayınlanan Rapor'da; dolandırıcılık ve yolsuzlukla mücadele kapsamında yayınlanan raporlara atıfta bulunularak; genel olarak Polonya'da ve özel olarak da kamu yönetimi alanında

yolsuzluğun fazla olduğu ve Hükümetin, konuyla ilgilenmek için bir dizi önlem geliştirdiğine değinilmektedir. Bu adımlardan biri de 1990 tarihli Avrupa Konseyi'nin Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına Dair Sözleşmesi'nin onaylanmasına izin veren yolsuzlukla mücadele mevzuatının kabul edilmesidir (EC, 2000: 74).

Raporda belirtilen diğer bir husus ise iç mali kontrol ilkesinin 1999 yılı Kamu Maliyesi Kanunu'na dahil edildiği halde yönetmeliklere ve diğer idari düzenlemelere ve Kamu İdaresi Denetimi Kanunu'na dahil edilmemesidir. Bu nedenle Rapor'da iç denetim mevzuatı ve prosedürlerin oluşturulması gerektiği, iç denetim fonksiyonunun fonksiyonel bağımsızlığı ilkesine önem verilerek bütçe harcama merkezleri/ajansları ile Maliye Bakanlığı'nın ön mali kontrol ve iç denetim ile ilgili sorumluluklarının açıkça tanımlanması ve ilgili personelin yeteri kadar eğitilmesi gerektiği gibi tavsiyelerde bulunmaktadır (EC, 2000: 83).

2001 Yılı İlerleme Raporu: 13 Kasım 2001 tarihinde yayınlanan Rapor'da 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu'nun uygulanmasında ilerleme kaydedildiğini ancak uygulamanın hızını arttırmak için ve bağımsız, iyi eğitilmiş ve motive edilmiş personel tarafından kamu hizmetinin yürütülmesini sağlamak için daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiğine atıfta bulunmaktadır (EC, 2001: 104).

Rapora göre bölgesel politika konusunda dikkate değer gelişmeler yaşanmıştır, ancak ulusal kalkınma planının ve NUTS kıyaslanabilir mevzuatın uygulanmasını sağlamak için uygun yapıların geliştirilmesi gerekmektedir (EC, 2001: 37).

Bunun yanı sıra, idari kapasite sadece merkezi ve bölgesel yönetim düzeyinde değil, aynı zamanda, geniş çapta müktesebatın uygulanmasına katılan tüm kamu işletmeleri, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve halk gibi diğer aktörlerle de ilgilidir. Kamu yönetimi ve kamu hizmeti ölçeğinde, Polonya'nın idari kapasitesinin istikrarını, bağımsızlığını ve verimliliğini artırmak için belirli bir çabanın gösterilmesi gerekmektedir (EC, 2001: 37).

2002 Yılı İlerleme Raporu: 9 Ekim 2002 tarihinde Komisyon tarafından yayınlanan Rapor'da belirtildiği üzere, kamu yönetimi alanında idari kapasitenin güçlendirilmesi önemli bir konudur. Ancak bunun için daha fazla çaba gerekmektedir. 1999 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu'nun uygulanmasında kaydedilen ilerleme, serbest rekabetle işe alım sisteminin geçici olarak askıya alınması ile sınırlandırılmıştır. Özellikle, işe alımla ilgili olarak bağımsız, iyi eğitilmiş ve motive

edilmiş bir personelin varlığından emin olmak için hızlandırılması gerekmektedir (EC, 2002: 32).

Ayrıca, İlerleme Raporu'nda Polonya'nın Eylül 2002'de, Avrupa Konseyi Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ni onayladığı belirtilmektedir. Bunun yanı sıra GRECO üyesi olan Polonya'da Mart 2001'de kabul edilen ve kamuoyuna açıklanan değerlendirme raporuna atıfta bulunmaktadır. Söz konusu bu GRECO Raporu'nda; Polonya'daki yolsuzluk olgusunun birçok kamusal alanın işleyişini baltalamakla tehdit ettiği ve Polonya makamlarının yolsuzluğun ülkede daha da gelişmesini engellemek için çeşitli önlemler almak suretiyle tehlikenin tam olarak farkında olduğu belirtilmektedir. Bu soruna kapsamlı bir yaklaşım getirmek için hala uygulanabilecek birçok önlemin bulunduğu da değinilmiştir. Özellikle yolsuzluğa karşı açık ve kapsamlı bir Hükümet programının geliştirilmesi çağrısında bulunmaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda, farklı pozisyondaki yetkililerin yolsuzlukla mücadele konularında ek eğitim alması ve Yüce Komisyon'un rolünün ve işlevlerinin güçlendirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır (EC, 2002: 27).

Bunun yanı sıra, İlerleme Raporu'na göre, NUTS-2 seviyesinde daha da ilerleme kaydedilmiştir. Polonya İstatistik Ofisi (GUS- Główny Urząd Statystyczny) 1999 idari bölge reformuna bağlı olarak çeşitli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Ayrıca bölgesel verilerin hem iç hem de dış kullanıcılar tarafından daha iyi kullanılması için bir coğrafi bilgi sistemi uygulanılmaktadır (EC, 2002: 83).

2003 Yılı İlerleme Raporu:¹⁰ 2004 yılındaki üyelik öncesinde Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan bu son Raporu göre Polonya, yasal çerçeve, kurumsal yapılar ve mali yönetim ve kontrol ile ilgili olarak üyelik müzakerelerinden kaynaklanan taahhütleri ve şartları kısmen yerine getirmiştir. Yasal çerçeve ile ilgili olarak Polonya'nın, Topluluk kaynaklı fonlardan 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren yararlanabilmesi için ortaya çıkan kuralları ve prosedürleri üyelik müzakerelerine uygun bir şekilde yerine getirmesi gerekmektedir. Ayrıca; yeterli eş-finansmanın bulunması özel önem arz etmektedir. Buna ek olarak, ulusal ve bölgesel düzeyde kurumsal yapıların daha da güçlendirilmesi, açık prosedürlerin oluşturulması, personelin işe alınması ve eğitilmesi için öncelik verilmelidir. Polonya'nın, fonksiyonel bir bilgisayarlı izleme sistemini kurmaya odaklanması gerekmektedir.

¹⁰ Bu rapor Polonya'nın üyelik hazırlıkları üzerine Kapsamlı İzleme Raporu (Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership) başlığı altında yayınlanmıştır.

Mali yönetim ve kontrol alanında, yönetim ve kontrol işlevlerinin ayrılması ile ilgili netleşmeye ihtiyaç duyulmaktadır (EC, 2003: 48).

Yapısal Uyum Fonlarının uygulanması için gerekli kurumsal yapılar (GUS) oluşturulmuştur. Bununla birlikte, kapasite oluşturma sürecinin ulusal ve özellikle bölgesel düzeyde etkili, eğitilmiş personelle istikrarlı yapıların kurulmasını tamamlamak için devam ettirilmesi gerekmektedir. Prosedürler ve kılavuzlarda ilerleme kaydedilirken, uygulama usulleri daha kararlı bir şekilde oluşturulmalıdır (EC, 2003: 47).

Sahtecilik ve yolsuzlukla ilgili olarak, tüzel kişilerin sorumluluğu da dahil olmak üzere, mevzuat uyumunun tamamlanması ve kabul edilen yolsuzlukla mücadele stratejisinin başarıya ulaşabilmesi için ek çaba harcanması gerekmektedir. Genel olarak, kurumlar arası işbirliği geliştirilmeli ve koordinasyon yapıları güçlendirilmelidir (EC, 2003: 56).

Kamu yönetimi alanında ise mülakat ile atanan memurların sayısının artırılması, kamu hizmetlerinde koordinasyonun geliştirilmesi yönünde tavsiyelerde bulunmaktadır. Raporla göre; kamu yönetiminin ve bir bütün olarak kamu hizmetinin düzgün çalışması için gerekli olan mevzuat ve yapılar yürürlükte ve yakın gelecekte önemli bir değişiklik öngörülmemektedir. Kamu Hizmetleri Yasası Temmuz 1999'dan beri yürürlükte ve genellikle AB standartlarına uygundur. Yasa; memurların ve diğer kamu yönetimi çalışanlarının durumunu açıkça belirtmekte ve işe alım usullerini, istihdam ve ücret koşullarını ve çalışanların başlıca sorumluluklarını açıklamaktadır. Bununla birlikte, Yasa'nın politikleşme ve kamu yönetiminde profesyonellik eksikliği gibi konulara tam olarak değinmemesi eleştirilmektedir (EC, 2003: 13).

2.2.5.2. Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Polonya Kamu Yönetiminde Reform

SSCB'nin yıkılmasının ardından yönünü Batıya dönen Polonya, AB'ye uyum sürecinde konjonktürel bir şekilde ilerleme kaydetmiştir. Komünist mirasın etkilerinden kurtulmak ve demokrasiyi güçlendirmek adına başlatılan bu süreçte kamu yönetimi alanında birçok reform hayata geçirilmiştir. Çalışmanın bu kısmında Avrupalılaştırma ekseninde Polonya kamu yönetiminde ön plana çıkan reform ilkeleri, reform alanları ve reformların başarıları incelenmektedir.

2.2.5.2.1. Reform İlkeleri

Polonya; ideolojik unsurların ekseninde parti bürokrasisinin devlet yönetimi ile iç içe olduğu, liyakat ilkesinden ziyade parti kararlarına dayalı bir personel sisteminin hâkim olduğu komünist bir yönetim mirasına sahipken SSCB'nin dağılması sonrasında yaşanan gelişmeler kamu yönetiminin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinlik gibi ilkeler doğrultusunda gelişmesine katkı sağlamıştır. Özellikle AB ile olan ilişkiler, çok katmanlı yönetim modelinin, ulusal yönetimlerin füzyonunun ve supranasyonel (uluslar üstü) yasal-kurumsal mekanizmaların hayata geçirilmesine yönelik bir kamu yönetimi anlayışının oluşmasına etkili olmuştur. Diğer bir ifade ile, komünist yönetim anlayışının da etkisiyle merkezîyetçi bir devlet yapısına sahip olan Polonya'nın, yönünü Batıya çevirmesiyle beraber ülkede adem-i merkezîyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorgulanabilir bir kamu yönetimine geçilmesi yönünde AB rehberliğinde çalışmalar yürütülmüştür (Uğur ve Doğan, 2017: 43).

Polonya'daki kamu yönetim reformları kapsamında 1989-1993 döneminde yapılan çalışmalarda referans alınan temel ilkeler şunlardır (Jablonski, 1997: 22):

- ✓ Merkezi yönetim anlayışı yerine yerinden yönetim ve özelleştirme anlayışının ön plana çıkarılması,
- ✓ Katılım ilkesinin gereği olarak hükümet ve vatandaşlar arasındaki iletişim kanallarının geliştirilmesi,
- ✓ Piyasa ekonomisi için yeterli bir kurumsal altyapının oluşturulması ve
- ✓ İç ve dış hesap verebilirliğin etkili olduğu bir kamu yönetiminin varlığı.

Polonya kamu yönetimine ait mevzuat incelendiğinde, YKİ anlayışının gereği olarak şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, subsidiarite, rekabetçilik gibi ilkelerin ön plana çıktığı görülmektedir.

Yerindenlik İlkesi: Büyük makro reform olarak tasvir edilen 1990'lı yıllarda Polonya yönetim yapısının dönüşüm sürecinde 1997 Anayasası önemli bir basamaktır. 1997 Anayasası'nda subsidiarite ilkesine yer verilmektedir. Anayasa'ya göre Polonya'nın yeni bölgesel yönetim sistemi yerindenlik ilkesine dayanmaktadır (Sienkiewicz ve Michałowski, 2017: 154).

Katılımcılık ve Hesap Verilebilirlik İlkeleri: Polonya yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılmasındaki temel dayanak demokrasi anlayışının yaygınlaştırılması düşüncesidir. Demokratik yönetim anlayışının bir ayağını

oluşturan katılımcılık ilkesi çerçevesinde Polonya’da birçok uygulama hayata geçirilmiştir. Örneğin; 1990 tarihinde yürürlüğe giren Yerel Öz-Yönetim Kanunu’nda belediyenin organları belediye meclisi, belediye başkanı ve belediye encümeni şeklinde sıralanmıştır. Belediyenin karar organı olarak görev alan belediye meclisi (Rada Gminy) kamu oturumu düzenleyebilmektedir. Düzenlenen kamu oturumlarına katılan vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları kendi düşüncelerini açıklayabilir, soru sorabilir ve kamu çıkarlarıyla ilgili fikirlerini paylaşabilirler. Ayrıca; hesap verilebilirlik ilkesinin gereği olarak vatandaşların belediye meclisi ya da yerel yönetim görevlilerinin almış olduğu kararları sorgulama hakkı olmasının yanı sıra Yüksek İdare Mahkemesi’ne başvuruda bulunma hakkı da mevcuttur. Belediye Tüzüğü’ne uygun olarak bölge meclisi, kendi direktifleri doğrultusunda veya bölge sakinlerine danıştıktan sonra ek örgütsel birimler kurabilmektedir (Çetin, 2016: 360). Bunun yanı sıra Polonya kamu mali yönetiminde de hesap verilebilirlik ilkesinin izlerinin görüldüğünü söylemek mümkündür. Örneğin; Uluslararası Bütçe Ortaklığı’nın inisiyatifi ile hazırlanan, 2017 tarihli Bütçe Şeffaflığı Anketi’nde belirtildiği üzere, Polonya’da vatandaşlar, bütçe öncesi beyanı, yürütmenin bütçe teklifini, yürürlüğe giren bütçeyi, yıl içindeki raporları, yılsonu ve denetim raporuna kolaylıkla ulaşabilme imkânına sahiptir (International Budget Partnership, 2017: 59). Görüldüğü üzere, katılım ve hesap verilebilirlik ilkesinin gereği olarak kamu yönetimine ilişkin birçok düzenleme bulunmaktadır.

Şeffaflık, Etkililik ve Verimlilik İlkeleri: Modern kamu mali yönetimi için vazgeçilmez bir araç olan performansa dayalı bütçenin avantajları, Dünya Bankası ve OECD gibi kurumların yayınlarında ve raporlarında vurgulanmaktadır. YKİ’nin bir unsuru olan performans esaslı bütçelemenin; kamu mali yönetiminde etkinlik ve verimlilik artışı, kamu harcamalarında şeffaflığı artırmak gibi faydaları bulunmaktadır. Dolayısıyla, şeffaflık, etkinlik verimlilik gibi ilkelerin Polonya kamu mali yönetiminde kendine yer edindiği bir mevzuat bulunmaktadır (Świrski, 2014: 162-163). Örneğin; Aralık 2006’da Kamu Maliyesi Kanunu ile kamu kurumlarının harcamalarında şeffaflık, etkinlik, verimlilik gibi ilkeleri içeren performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Açıklık ve Rekabetçilik İlkeleri: 21 Kasım 2008 tarihinde yürürlüğe giren insan kaynakları yönetimi için önemli bir referans olan Kamu Hizmeti Kanunu’na göre, kamu hizmetine alımlarda açıklık ve rekabetçilik ilkelerinin uygulanması zorunlu olmuştur. Açıklık ilkesi; kamu hizmetine istihdam başvurusu kapsamında

ölçütlerin ve eşitliğin genel erişime açıklığı anlamında kullanılırken; rekabetçilik ilkesi ise belirli bir ofiste belirli bir pozisyon için saptanan hedeflerin başarılmasını en kapsamlı şekilde garanti eden bir kişinin seçilmesi anlamına gelmektedir (Bednarz, t.y.: 2).

2.2.5.2.2. Reform Alanları

SSCB sonrası dönemde bağımsızlığını yeni kazanan Polonya, Litvanya, Estonya, Çekya gibi eski Demir Perde ülkelerinde ekonominin ve devletin yeniden yapılanması sürecinde yapılan reformlara şok terapi¹¹ denilmektedir. Yine bu süreçte AB tarafından PHARE (Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılması İçin Yardım -Poland and Hungary Action for the Restructring of the Economy), IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı –Instrument for Pre-Accession Assistance) gibi çeşitli fon yardımları sağlanarak bu ülkelerin yönetim sistemleri revize edilmek istenilmiştir.

Eski Demir Perde ülkelerinden biri olan Polonya’da 1989’dan itibaren kamu sektöründe yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, kamu sektörünün özelleştirilmesi, eğitim ve sağlık reformu, merkezi yönetimin küçültülmesi gibi reformlar gerçekleştirilmiştir (Biglieri ve Kobylńska, 2015: 14). Polonya’da; 1990 ve 1998 yılları arasında büyük makro reformlar olarak nitelendirilen yeni bölgesel birimlerin ve yeni idari bölümlerin ve işlevlerin oluşturulması ile ilgili yapısal ve sistemsel reformlar hayata geçirilmiştir. Yani, 1990’lı yıllar, dünyanın pek çok yerinde olduğu gibi Polonya için de, kamu hizmeti, idari yargı, katılım, kamu yönetimi mevzuatı, kamu maliyesi gibi alanlarda reformların yapıldığı yıllar olarak anılmaktadır (Sienkiewicz ve Michałowski, 2017: 142).

Sonuç olarak AB’ye uyum sürecinde Polonya’da gerçekleştirilen reformlar üç ana eksen doğrultusunda şekil almıştır (Uğur ve Doğan, 2017: 41);

- ✓ Komünist yönetim sisteminin yerine batı demokrasisini referans alan birey ve kamu özgürlüklerini kapsayan demokratik hak ve özgürlükler temelinde demokratik bir sisteme geçilmesi
- ✓ Özelleştirme ve piyasa ekonomisi temelinde bir ekonomik sistemin inşası,
- ✓ Yönetim sisteminin ulaşılmak istenen politik ve ekonomik reformlar doğrultusunda revize edilmesi.

¹¹ Şok Terapisi; IMF ve Dünya Bankası tarafından desteklenen neoliberalizme geçiş programının adıdır.

Çalışmanın bu bölümde Polonya kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili çalışmalar ele alınmaktadır.

2.2.5.2.2.1. Kamu Personel Rejimi

Polonya’da komünist yönetim sisteminden kaynaklı kamu personel rejiminin işleyişiyle ilgili sorunlar yaşanmıştır. 1989 yılına kadar olan süreçte belediye yönetiminde personel sıkıntısı yaşanmasına rağmen özellikle hizmet bakanlıkları ve kamu iktisadi teşebbüslerinde aşırı personel istihdamı yaşanmıştır. Ayrıca liyakat ilkesi göz ardı edilerek ideolojik unsurlar çerçevesinde işe alımlar ve terfiler gerçekleştirildiğinden dolayı nitelikli ve donanımlı personelin eksikliği hissedilmiştir. Bu nedenle 1989 yılından itibaren kamu personel yönetimi ile ilgili reform çalışmaları yürütülmüştür (Demiral, 2009: 93).

Kamu personel yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar ile birlikte politikacılar ve atamayla gelen idari görevlilerin birbirinden ayrılması ve bu kapsamda profesyonel bir idari kamu yönetimi sisteminin kurulması amaçlanmıştır. Profesyonel kamu hizmetinin sunulmasına yönelik hususa yasal mevzuatlarda yer verilmektedir. Örneğin; 1997 Anayasası’nın 157. maddesinde “Devletin yükümlülüklerinin profesyonel, çalışkan ve politik olarak tarafsız bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak için idari birimlerde kamu görevlileri birliği faaliyet göstermektedir.” ifadesine yer verilmektedir.

Kamu personel yönetimi ile ilgili reform çalışmaları depolitizasyon ve kamu hizmet sunumunun profesyonelleşmesine olan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır (Debicki, 2007: 10). Bu ihtiyaç doğrultusunda Polonya’da üst düzey memurların eğitilmesi amacıyla 1990 yılında Ulusal Kamu Yönetimi Okulu kurulmuştur (Akdoğan, 2017: 102). Bunun yanı sıra ulusal düzeyde kamu hizmetlerine alım kriterlerini düzenleyen 5 Temmuz tarihli Kamu Hizmeti Kanunu (The Act on Civil Service Dated July 5) 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Debicki, 2007: 10). Fransız sisteminden esinlenen Kanun, yalnızca hükümet yönetiminde görev alan kamu görevlilerinin sunduğu kamu hizmetlerini düzenlemektedir. Ayrıca Kanunla birlikte; Başbakanlığa doğrudan bağlı Sivil Hizmet Komisyonu (Civil Service Commission) kurulmuştur. Kanun işe alımlarda liyakat ilkesinin göz ardı edilmesi gibi sorunları çözmekte yetersiz kaldığından dolayı sadece iki yıl yürürlükte kalabilmiştir (Mikulowski, 2004). İşe alım ve istihdam sürecinde komünist sistemin izlerine rastlanıldığından dolayı bu sorunları aşabilmek adına 1998 yılında 18 Aralık tarihli

yeni bir Kamu Hizmeti Kanunu (The Act on Civil Service Dated December 18) yürürlüğe girmiştir (Debicki, 2007: 10).

Ayrıca; merkezi yönetimdeki aşırı personel istihdamını yerel yönetim birimlerine aktarmak adına 1990 yılında Yerel Yönetim Personel Kanunu kabul edilmiştir. Kanun'da Polonyalı olmak, 18 yaşını doldurmuş olmak, kamu görevlilerinden kısıtlı olmamak, iş ile ilgili yeterli tecrübe ve nitelikleri taşımak gibi işe alım koşulları yer almaktadır. Ayrıca; seçim, ihale, atanma ve iş akdi olmak üzere dört grup istihdam edilme şekli bulunmaktadır (Çınar, 2013: 475).

2000 yılının Haziran ayında Sivil Hizmet Bürosu tarafından 'Arkadaşça Yönetim (Friendly Administration)' Programı başlatılmıştır. Programın uygulanmasında kalite yönetimi araç ve teknikleri kullanılmıştır. İlk ulusal deneyimler ve idarenin işleyişi ile ilgili en uygun çözümlerin araştırılması, Kurumsal Gelişim Programı (Institutional Development Programme-PRI) ile sonuçlanmıştır. Programın ana amacı, kurumsal gelişim düzeyini analiz etmek, kurumsal değişiklikleri (iyileştirmeleri) tasarlamak ve uygulamak da dahil olmak üzere kamu yönetimi birimlerinin kurumsal gelişim ilkelerini tanımlamaktır. PRI'nın temel konsepti, büro organizasyonlarının değerlendirilmesinden, planlama değişiklikleri ve bunların uygulanması ile planın izlenmesine kadar olan döngü de dahil olmak üzere sürekli iyileştirme sürecini ofislerde başlatmaya dayanmasıdır (Biglieri ve Kobylińska, 2015: 15).

2008 tarihinde ise yeni bir Kamu Hizmeti Kanunu (The Law of 21 November 2008 on Civil Service) yürürlüğe girmiştir. 21 Kasım tarihli Kanun; kamu hizmetine kabul edilme kurallarının yanı sıra kurumun organizasyon, işleyiş ve kalkınma ilkelerini tanımlamaktadır (OECD, 2012a).

Kanun'da kamu hizmetine alınma kapsamında ilk ilke açıklıktır. Bu ilke; kamu hizmetine istihdam başvurusu kapsamında ölçütlerin ve eşitliğin genel erişime açıklığı anlamındadır. Bu ilke kapsamında kriterleri yerine getiren herhangi bir kişi kamu idaresine iş başvurusunda bulunabilir. İkinci ilke rekabetçiliktir. Bu ilke; belirli bir ofiste belirli bir pozisyon için saptanan hedeflerin başarılmasını en kapsamlı şekilde garanti eden bir kişinin seçilmesi anlamına gelmektedir (Bednarz, t.y.: 2).

Ayrıca bu Kanun; ücretler, disiplin usulleri, performans değerlendirmesi, yeterlilik prosedürleri ve genel müdürler ile Sivil Hizmet Daire Başkanı arasındaki işbirliğine yönelik prosedürleri esas almaktadır. Kanun hükümleri uyarınca alınan bir diğer yeni düzenleme ise, kamu hizmetlerinde insan kaynakları yönetimi stratejisinin

hazırlanması ve uygulanmasıdır. Bu strateji, kamu hizmetlerinin teşhisini, stratejik amaçların tanımını, uygulama sistemini ve mali çerçevesini içermelidir (Ministry of the Spanish Presidency, 2010: 172-173).

Bu düzenlemelerin yanı sıra; 30 Mayıs 2012 tarihinde Sivil Hizmet Başkanlığı tarafından “Kamu Hizmetlerinde İnsan Kaynakları Yönetimi ile İlgili Standartlar” başlıklı Yönetmelik çıkartılmıştır. Yönetmeliğe göre bu standartlar, bir kurumda insan kaynakları yönetimi sürecini doğru bir şekilde organize etmek, kurumun misyon ve hedeflerinin uygulanmasını etkin bir şekilde desteklemek ve çalışanların memnuniyetinin artmasına katkıda bulunmak amacıyla oluşturulmuştur.

Yönetmelikte belirtildiği üzere insan kaynaklarına ilişkin standartlar şu alanlarda tanımlanmıştır:

- İnsan kaynakları yönetimi organizasyonu;
- İşe alım ve işe giriş;
- Motivasyon;
- Beceri ve eğitimin geliştirilmesi
- İstihdamın sona ermesi

2.2.5.2.2.2. E-Devlet ve E-Yönetim

Polonya’da bilgi toplumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalar 2000’li yıllarda başlamıştır. 2000 yılında, 7 uzman görüşü temel alınarak Bilimsel Araştırma Komitesi, “Polonya’nın Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Küresel Bilgi Toplumu” başlığı altında bir belge hazırlamıştır.¹² Polonya’da bilgi toplumu oluşturulmasına zemin hazırlayan ilk belge, 14 Temmuz 2000 tarihli Polonya Parlamentosu Kararı’dır (Urbanczyk ve Sorychta, 2012: 213).

Polonya’da elektronik hizmetlerin; internete geniş bant erişimi, kamuya açık bilgiye erişim, evrensel bir genel web sitesi oluşturma, elektronik imza, kişisel verilerin korunması, gizli verilerin korunması, veri tabanlarının korunması, elektronik hizmet sunumu ve korunması, elektronik ödemeler ve damga vergileri gibi alanların gelişimini doğrudan veya dolaylı olarak destekleyen veya etkileyen birçok kanun vardır. Bunlar arasında sırasıyla şunlar sayılabilir: Ocak 2002’de yürürlüğe giren genel web sitelerinin evrensel sistemi ve kamu bilgilendirme bülteninin yasal

¹² Bu belge, günümüzde, Bilimsel Araştırmalar ve Haberleşme Komitesi’nin “Polonya’da Bilgi Tabanlı Toplumun Gelişiminin Hedefleri ve Yönleri” başlıklı belgesi olarak bilinmektedir.

dayanağını oluşturan Kamusal Bilgilere Erişim Kanunu, kamu idaresinde çalışan Elektronik Veri İşleme (EDP-Electronic Data Processing) sistemlerinin birlikte çalışabilirliğini sağlamak amacıyla 17 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerini Sunan Kurumların Bilgilendirilmesi Hakkında Kanun ve kurumlar arası iletişimi hızlandırmak amacıyla Ağustos 2006'da yürürlüğe giren Elektronik İmza Kanunu gibi (Demczuk ve Pawłowska, 2006).

E-devletin gelişiminde bir sonraki adım, 2001-2006 döneminde Polonya'da bilgi merkezli toplumun gelişimine yönelik eylem planını içeren "ePoland" belgesinin oluşturulmasıdır. ePolska olarak bilinen "ePoland - 2004-2006 Yılları için Bilgi Toplumu Geliştirme Stratejisi"nden elde edilen "2005-2006 için e-Devlet Eylem Planı" 13 Ocak 2004'te Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Bu plana göre, bilgisayarlaşma süreci aşağıdaki üç alanda yürütülmektedir: Çevrimiçi servislerin ve içeriğin yaygınlaştırılması; internet üzerinden mevcut içerik ve hizmetlerin geliştirilmesi, bilgisayar ve iletişim sistemlerini kullanmak için ortak kullanılabilirliğin sağlanması (EC, 2016: 18).

Ayrıca "I2010 - Büyüme ve İstihdam için Avrupa Bilgi Tabanlı Topluluk", "2005-2006 dönemi için Elektronik Yönetim Geliştirme Eylem Planı" oluşturulmuştur. Bu Plan ile birlikte, Avrupa dokümanlarının varsayımlarını ve hükümlerini yerine getirmeye yönelik görevler ayrıntılı biçimde açıklanmıştır. Bu belgenin kabul edilmesinin bir sonucu olarak, Bilimsel Araştırma Komitesi, vatandaşlar ve ekonomik birimler için elektronik olarak idari hizmetler sunmak için merkezi IT sisteminin "Polonya Giriş Kapısı (WrotaPolski/Polish Gateway" Projesinin ilk konseptini hazırlamıştır. Polonya Giriş Kapısı Projesi, "e-Europe 2005" programında belirtilen AB'nin tavsiyelerini yerine getirmek için atılan ilk girişimdir (Urbanczyk ve Sorychta, 2012: 215). 2002'de gündeme gelen Polonya Giriş Kapısı Projesi ile birlikte; internet üzerinden kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve daha geniş anlamda ülkeye yeni teknikler kazandırılması ve diğer ülkelerle işbirliği için entegre bir bilgi sistemin oluşturulması amaçlanmıştır (Popiołek, 2013: 400).

Polonya Giriş Kapısı'nın devamı olan e-PUAP (Electronic Platform of Public Administration Services/Kamu İdaresi Hizmetleri Elektronik Platformu) Projesi; e-devlet hizmetlerinin çoğunu destekleyecek platformu kullanarak tüm kamu kayıtlarını entegre etmeyi amaçlamaktadır. e-PUAP Projesi, 2002 yılında Polonya'da kurulan "Polonya Giriş Kapısı"nı ülke genelindeki elektronik hizmetlere tam erişim

sağlamak için ayrıntılı ve sistematik bir plana dönüştürmektedir. e-PUAP'ın ana hedefi; kamu kurumları tarafından sunulan kamu hizmetlerinin kullanılabilirliğini elektronik kanalıyla uyumlu, güvenli bir şekilde kolaylaştırmaktır (Urbanczyk ve Sorychta, 2012: 216).

e-PUAP (www.epuap.gov.pl), kamu kurumlarının elektronik iletişim kanalları vasıtasıyla kamuya idari hizmetler sunmasına izin veren bir sistemdir. Vatandaşlara ve işletmelere resmi konularda ve idari prosedürler konusunda fayda sunan bir web portalıdır (EC, 2016: 28).

2011 yılının başında kamu hizmetlerinin elektronik ortamda sunulmasını kolaylaştıracağı düşünülen www.epuap.gov.pl web sitesinin yeni bir sürümü piyasaya sürülmüştür. e-PUAP ve e-PUAP2'nin bir parçası olarak 60'tan fazla hizmet mevcuttur. e-PUAP Platformu yeni işlevlerle sürekli genişletilmektedir. Bazı iller ve yerel yönetim birimleri Digital Office web sitesini kullanarak elektronik ortamda hizmet sunmaktadır. Vatandaş ile Ofis arasındaki iletişim ve belge değişimi, elektronik formlar ile gerçekleştirilmektedir. İçişleri ve İdare Bakanlığı tarafından hazırlanan SIDAS Dijital Ofisi'nde veya e-PUAP sisteminde kendi profiline sahip olan her vatandaş, web sitesini kullanarak işlemlerini tamamlayabilmektedir (Urbanczyk ve Sorychta, 2012: 217).

Polonya Bakanlar Kurulu, 8 Ocak 2014'te, elektronik kamu hizmetlerinin yüksek kalitede halka nasıl sunulabileceğine ilişkin Ulusal Entegre Bilişim Programı'nı (Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa-PZIP) kabul etmiştir. PZIP'in yanı sıra 8 Ocak'ta; Dijital Polonya Operasyonel Programı (Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa-POPC) ve Ulusal Geniş Bant Planı (NPS-National Broadband Plan) olmak üzere iki stratejik belge daha yayınlanmıştır (EC, 2016: 10).

Polonya'da bilgi toplumunun oluşturulmasına yönelik görev, başlangıçta İçişleri ve İdare Bakanlığı'na verilmiştir. Daha sonra bu görev, 2011 yılında Bakanlığın farklı birimlere ayrılması sonucunda oluşan İdare ve Sayısallaştırma Bakanlığı (Ministry of Administration and Digitization)'na devredilmiştir. Bakanlık; Polonya'nın bilgi teknolojileri alanında uyulması gereken uluslararası yükümlülükler çerçevesinde faaliyet yürütmektedir (Popiołek, 2013: 401). Kasım 2011'de kurulan İdare ve Sayısallaştırma Bakanlığı'nın yerine 16 Kasım 2015'te Dijital İşler Bakanlığı (Ministry of Digital Affairs) kurulmuştur. Yeni Bakanlığın başlıca görevleri arasında geniş bant altyapısını geliştirmek, web içeriğinin ve e-hizmetlerin

oluşturulmasını desteklemek ve vatandaşlar arasında dijital yeterlikleri teşvik etmek yer almaktadır (EC, 2016: 24).

Genel itibariyle Polonya’da yürütülen e-devlet hizmeti platformlarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Urbanczyk ve Sorychta, 2012: 215):

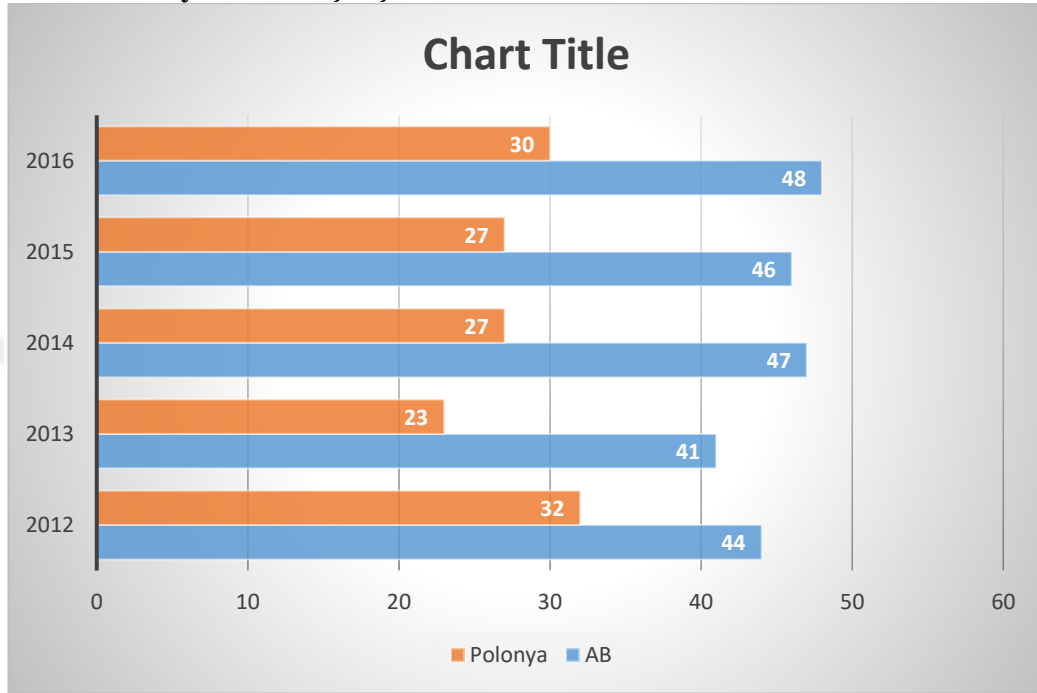
- ✓ Kamu İdaresi Hizmeti Elektronik Platformu (ePUAP)
- ✓ Kamu İdaresi Hizmeti Elektronik Platformu (ePUAP2)
- ✓ Polonya Kimlik Kartı
- ✓ Girişimcilerin Elektronik Mali Beyannameleri (E-Bildiriler I, E-Bildiriler II), Devlet Kayıtları
- ✓ Evrensel Elektronik Nüfus Kayıt Sistemi (PESEL2- Universal Electronic System of Population Register Number),
- ✓ Araçlar ve Sürücüler İçin Merkezi Kayıt (CEPiK- Central Register for Vehicles and Drivers);
- ✓ Noterler, Hukuk Müşavirleri, İcra Memurları ve Avukatlar için Bilgi Sitesi gibi.

Kısacası; Polonya, AB’nin tavsiyeleri doğrultusunda bilgi toplumunun oluşturulması adına hem mevzuat alanında hem de kurumsal düzeyde çalışmalar gerçekleştirmiştir. Peki, AB standartları ile karşılaştırıldığında yürütülen bu çalışmalar yeterli midir? sorusu akıllara gelmektedir. Avrupa Komisyonu’nun 2017’de yayınladığı Rapora göre, kamu otoriteleri ve vatandaşlar arasındaki çevrimiçi etkileşim kapsamında elde edilen sonuçlar açısından Polonya, AB üyesi ülkeleri arasında en düşük seviyede olanlardan bir tanesidir. E-devlet hizmetlerini kullanan vatandaşların oranı % 26,6’dır ve bu oran ile Polonya, AB’deki en kötü performans gösteren ülkeler arasında yer almaktadır. Buna karşılık; 2015 yılında işletmelerin % 92’si tarafından e-hizmetler kullanıldığına atıfta bulunulmuştur. Her ne kadar Polonya, işletmelerin e-hizmetlere yönelmesi açısından iyi bir puan toplasa da; e-hizmetlerin parçalı bir yapıya ve düşük kaliteye sahip olması vatandaşların e-hizmetleri etkili bir şekilde kullanılmasının önünde büyük bir engel teşkil etmektedir (EC, 2017: 35).

Eurostat tarafından Polonya ve diğer AB üyelerinde vatandaşların kamu otoriteleri ile etkileşimi, kamu kurumlarına ait web sitelerinden bilgi edinme, resmi formları indirme gibi alanlarda internet kullanım verileri açıklanmıştır. Aşağıdaki

veriler incelendiğinde bu soruyu daha kapsamlı bir şekilde yanıtlamak mümkün olacaktır.

Grafik 4. İnternet Kullanımı: Kamu Otoriteleri İle Etkileşim Açısından Polonya-AB Karşılaştırması

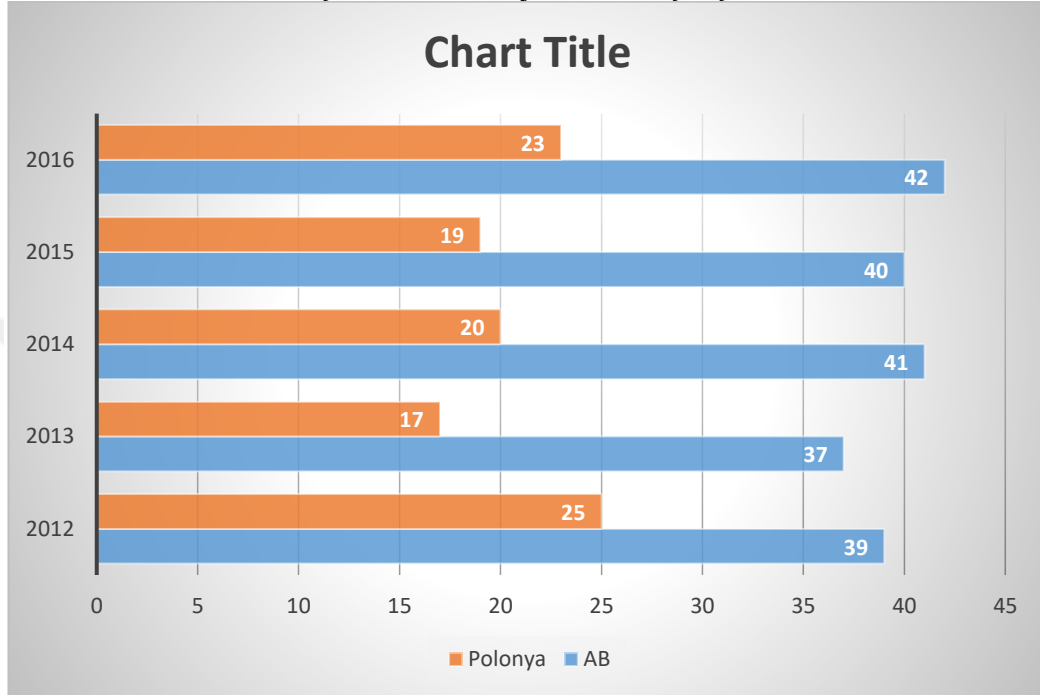


Kaynak:<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Erişim Tarihi:26.07.2017.

2012-2016 dönemi Polonya ve AB ülkelerinin kamu otoriteleriyle etkileşimi dahilinde bireysel internet kullanım verileri incelendiğinde; 2012 yılında Polonya'nın internet kullanım oranı %32 iken AB ülkelerinin internet kullanım oranı ise %44'dür. Arada % 12'lik bir fark görülmektedir. 2013 yılında Polonya'nın internet kullanım oranında %9'luk bir düşüş görülmesinin ardından 2014'den itibaren internet kullanım oranı yeniden yükselmektedir. AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranında ise 2013 yılında %3'lük bir düşüş yaşanmasının ardından bu oran 2014 yılında %47'e ulaşmıştır. 2015 yılında %1'lik bir düşüşün ardından AB ülkelerinin kamu otoriteleriyle etkileşimi dahilinde bireysel internet kullanım oranı 2016 yılında % 48'dir. Görüldüğü üzere, Polonya ve AB arasında 2012 yılında bulunan % 12'lik fark, 5 yılın sonunda %18'e yükselmiştir. Polonya'nın kamu otoriteleriyle etkileşim kapsamında bireysel internet kullanım oranında 2012-2016 yıllarında % 2'lik bir azalma yaşanırken, AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranında %4'lük bir

artış yaşanmıştır. Polonya'ya ait kamu kurumlarıyla etkileşiminde bireysel internet kullanım verilerinin AB ortalamasının altında kaldığı görülmektedir.

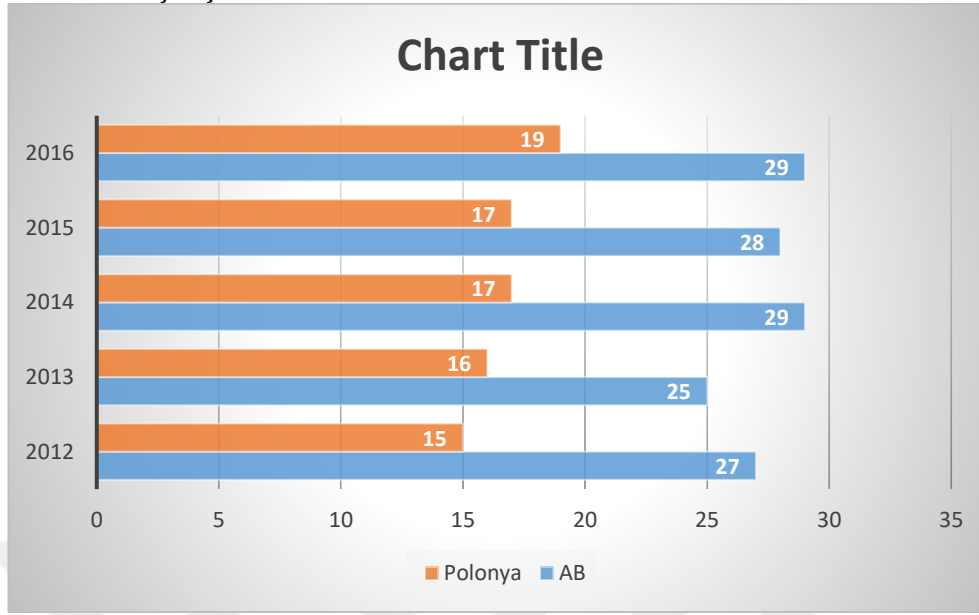
Grafik 5. İnternet Kullanımı; Kamu Makamlarının Web Sitelerinden Bilgi Edinilmesi Açısından Polonya-AB Karşılaştırması



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Erişim Tarihi: 26.07.2017.

Yukarıdaki grafikte Polonya ve AB ülkelerindeki kamu kurumlarının web sitelerinden bireysel bilgi edinilmesine yönelik internet kullanım verileri gösterilmektedir. 2012 yılında Polonya'nın bu alandaki internet kullanım oranı %25'tir. AB ülkelerini ortalama internet kullanım oranı ise %39'dur. 2013 yılında Polonya internet kullanım oranında %8'lik, AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranında ise %2'lik bir düşüş yaşanmıştır. Polonya'nın 2014-2016 dönemlerinde konjonktürel bir şekilde değişen internet kullanım oranı 2016 yılında % 23'e ulaşmıştır. AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranı ise 2016 yılında %42'ye yükselmiştir. Polonya'nın bireysel internet kullanım oranında 2012-2016 yıllarında % 2'lik bir azalma yaşanırken, AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranında %3'lük bir artış yaşanmıştır. 2012 yılında iki taraf arasındaki internet kullanım oranı arasındaki fark %14 iken, 2016 yılında %19 olmuştur.

Grafik 6. İnternet Kullanımı: Resmi Formları İndirme Açısından Polonya-AB Karşılaştırması



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Erişim Tarihi: 26.07.2017.

2012- 2016 dönemlerine ait Polonya ve AB ülkelerinde vatandaşların resmi formlara internette erişmesi ve indirmesi kapsamındaki bireysel internet kullanım oranlarının gösterildiği bu grafikte; Polonya'nın 2012 yılında internet kullanım oranı % 15'dir. AB ülkelerinin 2012 yılındaki ortalama internet kullanım oranı ise %27'dir. 2012-2016 dönemleri arasında Polonya'nın internet kullanım oranında %4'lük bir artış görülmesinin ardından 2016 yılında %19'a ulaşmıştır. Diğer AB ülkelerinin resmi formların indirilmesi kapsamındaki bireysel internet kullanımında 2012-2013 yılında %2'lik bir düşüş yaşanırken, 2013-2014 arasında ise % 4'lük bir artış yaşanmıştır. Konjonktürel bir şekilde seyir alan AB ülkelerinin ortalama bireysel internet kullanım oranı 2016'da % 29'a ulaşmıştır. Polonya'nın bireysel internet kullanım oranında 2012-2016 yıllarında %4'lük bir artış yaşanırken, AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranında %2'lik bir artış yaşanmıştır. 2012 yılında AB-Polonya arasındaki fark %12 iken, 2016 yılında bu fark % 10'a düşmüştür.

2.2.5.2.2.3. Kamu Mali Yönetimi

Kamusal alanda geleneksel sistemin değişen koşullara çözüm üretememesi nedeniyle kıt olan kaynakların yönetiminde yeni yollar bulmak gerekmektedir. Yeni

yöntemler ile birlikte kurumların maliyetini azaltmak, sunulan hizmetlerde performansı ve kaliteyi artırmak, hizmetleri verimlilik ve etkinlik açısından iyileştirmek, daha sorumlu ve hesap verebilir hale getirmek amaçlanmaktadır. Polonya'daki kamu kurumlarının kaynakları mümkün olduğunca etkin bir şekilde kullanması ve kamu mali yönetiminin gelişimi, Polonya'nın AB ile olan ekonomik dönüşümü ve entegrasyon süreciyle yakından ilişkilidir.

1989'da bu sürecin başlamasının ardından 1998 yılında Kamu Maliyesi Kanunu kabul edilmiştir. Bu Kanun; KİMK ile ilgili düzenlemeler içermektedir. Bu düzenlemeler 2002 yılından itibaren aktifleşmeye başlamıştır. Örneğin; AB tavsiyeleri üzerine 2002'de iç kontrol sisteminin oluşturulması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılmasını gerçekleştirmek üzere Maliye Bakanlığı bünyesinde Merkezi Uyumlaştırma Birimi (MUB) oluşturulmuştur. Ancak; Polonya, iç kontrol sistemini AB'nin talep ettiği yapıdan ziyade "mali kontrol" olarak algılamıştır (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2010: 3). Bu algı, 1 Ocak 2010 tarihinde yürürlüğe giren 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu ile aşılmıştır.

27 Ağustos 2009 tarihli Kamu Maliye Kanunu'nda; mali kontrol anlayışından etkin, ekonomik ve zamanında, kanunlara uygun bir şekilde amaç ve görevlerin gerçekleştirilmesini sağlamak için yapılan tüm faaliyetleri içeren "yönetim kontrolü" anlayışına geçilmiştir (Bielińska, 2011: 44).

Kanun'un 68. maddesinde yönetim kontrolünün amaçları şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yasal düzenlemelere ve iç prosedürlere uygun olması,
- Faaliyetlerin etkinliği ve verimliliği,
- Raporların güvenilirliği,
- Kaynakların korunması,
- Etik davranış ilkelerine uyma ve bunları teşvik etme,
- Bilgi akışının etkinliği ve verimliliği, ve
- Risk yönetimi.

Yönetim kontrolü ilkesinin yanı sıra AB'nin kamu mali yönetimi hususunda atıfta bulunduğu birçok husus 27 Ağustos 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu'nda yer almaktadır. Örneğin; Kanun'un 20. maddesinde; "Bakanlar Konseyi, kamu kurumlarının finansmanı için kurallarda istikrarın sağlanmasını ve açıklık ve şeffaflık ilkelerine uyulmasının gerekliliğini göz önünde bulundurarak kamu kurumlarının

mali yönetiminin nasıl olması gerektiğini belirleyebilir” ifadesi yer almaktadır. Ayrıca; Kanun’un 33. maddesinde açıklık ve şeffaflık ilkelerine atıfta bulunulmakta; 34. maddesinde ise Polonya kamu mali yönetiminde şeffaflık ilkesinin uygulama alanları sıralanmaktadır. Bu maddeye göre kamu yönetiminin şeffaflığı ilkesi şu şekillerde gerçekleşir;

- ✓ Parlamento ve Senato ile yerel yönetimlerin karar organlarındaki bütçe tartışmalarının şeffaflığı,
- ✓ Parlamento’da devlet bütçesinin uygulanması ile ilgili rapor hakkındaki tartışmanın ve yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin uygulanmasına ilişkin raporlar hakkında tartışmaların şeffaflığı,
- ✓ Kamu mallarına ilişkin verilerin ve devlet bütçesinin aylık periyotlarla uygulanması hakkındaki bilgilerin halka açık hale getirilmesi.

Bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere AB’nin yatay kapasitenin güçlendirilmesi konusunda önem verdiği Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri adlı SIGMA raporunda yer alan ilkelere Kanun’un 68. (etkinlik ve verimlilik, yasalara uygunluk); 20. ve 33. (açıklık ve şeffaflık) ve 34. (şeffaflık)’ maddelerinde yer verilmektedir.

Bunun yanı sıra, Polonya’da kamu harcamalarının düzenlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalitenin artırılması amacıyla 2006 yılında performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Polonya kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilen bu reform hem finansal ölçüm sisteminin değiştiğinin hem de devlet ve yerel yönetimlerde kamu harcamalarının rasyonel bir şekilde kısıtlanmaya başladığının göstergesidir. Performans esaslı bütçeleme sistemiyle birlikte Polonya’da, kamu mali sistemi bağlamında kaynakların kullanımı ve hedeflere ulaşılmasında verimsiz olduğu düşünülen geleneksel model terk edilerek modern bütçesel yöntemlere ve stratejik bir yaklaşıma dayanan etkin bir finansal yönetim modeline geçilmiştir. Performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesiyle kamu harcamalarının rasyonel bir şekilde kullanılmasının yanı sıra AB tarafından verilen fonların kontrolü sağlanmaya çalışılmaktadır (Świrski, 2014: 154).

Polonya’da performansa dayalı bütçeleme, dört kademeli bir sisteme dayanır. Bu kademeler aşağıdan yukarıya doğru; aktivite, alt görev, görev ve devlet fonksiyonu şeklindedir. Performans esaslı bütçeleme, 2005-2006 dönemi Ulusal Reform Programı Uygulama Belgesi (Document of Implementation National Reform Programme)’nde ve Yakınsama Programı (Convergence Programme)’nda kilit

projelerden biri olarak kabul edilmektedir. Performans esaslı bütçeleme ile birlikte Lizbon Stratejilerinin uygulanmasının yanı sıra, borç ve borç kontrolünün kolaylaştırılması amaçlanmıştır (Świrska, 2014: 160).

2006 yılında, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinin ardından performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 2007-2015 Ulusal Kalkınma Stratejisi, 2008-2011 Lizbon Stratejisi'nin Uygulanmasına Yönelik Ulusal Reform Programı ve 2007-2013 Ulusal Stratejik Referans Çerçevesi gibi. 2007 yılında kurulan yeni hükümet ile birlikte, performans esaslı bütçeleme programı Şubat 2008'de Başbakan tarafından açıklanan Hükümet Stratejik Planı'na dahil edilmiştir (Kašek ve Webber, 2009: 57).

Polonya Hükümeti tarafından gerçekleştirilen ilk çalışma bu tekniği tanıtmak olmuştur. Ardından kamu mali yönetiminde modern bütçeleme yöntemleri ile ilgili ilk belge yayınlanmıştır. Daha sonra Ulusal Reform Programı ve Ulusal Kalkınma Stratejisi olmak üzere Polonya stratejik belgelerinde performans esaslı bütçe planlamasına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Kamu Maliyesi Kanunu'nda (Public Finance Act) Aralık 2006 tarihinde gerçekleştirilen bir düzenleme ile kamu kurumlarının harcamalarıyla ilgili performans bütçesi hazırlamaları zorunlu hale getirilmiştir. Böylece, 2008'den günümüze neredeyse tüm kamu kurumlarının harcama bütçeleri görev ve alt görevlere bölünerek performans bütçesi şeklinde hazırlanmaktadır. Ocak 2008'de ise Maliye Bakanlığı tarafından 2008-2015 yıllarını kapsayan performans esaslı bütçe için uygulama takvimi hazırlanmıştır (Świrska, 2014: 160). Kısacası, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımını sağlamak ve plan-program ve bütçe ilişkisini kurmak maksadıyla Polonya kamu mali yönetiminde çok yıllık bütçeleme anlayışı ve performans esaslı bütçeleme yöntemi kullanılmaktadır.

Polonya'da yerel yönetimlerde stratejik planlama uygulamasına geçilmesinde de AB ile entegrasyon süreci ve bu süreçte kamu yönetimi reformu alanında atılan adımlar etkili olmuştur. AB'ye üyelik sürecinde Polonya yerel yönetim birimleri, AB fonlarının kullanımında yer alan ana aktörlerden biri haline geldiğinden dolayı Polonya'daki hemen hemen tüm yerel yönetim birimlerinde stratejik plan uygulanmaktadır (Sienkiewicz, 2014: 418).

2.2.5.2.2.4. Kamu Yönetiminde Etik

Etik ilkeler; AB tarafından yolsuzlukla mücadele sürecinde, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunumunda etkili bir araç olarak kullanılmaktadır. Üye ve aday ülkelere yönelik Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan Raporlarda etik yönetim ile ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır. 2004 yılında Birliğe dahil edilen Polonya’da bu tavsiyeler doğrultusunda hem adaylık hem de üyelik sürecinde etik yönetim anlayışının yaygınlaştırılması amacıyla kimi düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler genellikle yeni kabul edilen kamu hizmeti yasaları, yolsuzlukla mücadele stratejileri ve davranış kuralları ile etik kodlar ekseninde yapılmıştır.

1997 yılında yürürlüğe giren Polonya Cumhuriyeti Anayasası’nın 153. maddesinde devlet memurlarının, devletin yükümlülüklerini profesyonel, gayretli ve politik açıdan tarafsız olarak yerine getirmekle yükümlü olduklarına değinilmektedir. Kamu Hizmeti Kanunu’nun 15. maddesine göre; Başbakan, kamu görevlilerinin kamu hizmetlerini icra ederken etik ilkelerine uymaları konusunda yönerge oluşturmakla yükümlüdür (https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/ustawa_-_wersja_english.pdf, Erişim tarihi: 05.07.2017).

2002 yılının Ekim ayında kamu görevlileri için Etik Kodlar yürürlüğe girmiştir (UN-United Nations, 2004: 13). Yayınlanan Etik Kodlar kapsamında beş ilkeye vurgu yapılmaktadır. Bunlar; güvenilirlik, halka hizmet, bireysel gelişim (beceri, gelişme), tarafsızlık ve siyasi tarafsızlık ilkeleridir (Palidauskaite, 2003: 10).

Başbakanlık tarafından 2002’de yayınlanan Kamu Hizmeti Etik Kodları adlı düzenlemeye göre “güvenilirlik ilkesi”; görevlilerin çalışmalarında en iyi sonuçları elde etmek için çaba sarf etmeleri ve görevlerini titiz ve mantıklı bir şekilde yerine getirmelerinin gerekliliğini; görevlerini icra ederken yaratıcı olmalarını; eleştiriyi kabul edip, hatalarını anlamaya ve sonuçlarını düzeltmeye hazır olmalarını; yasalar ve öngörülen prosedürler ile ilgili tüm yükümlülüklerini yerine getirmelerini; kamu mallarını ve kaynaklarını akılcı bir şekilde kullanmalarını, bu bağlamda eylemlerini açıklamak için özenli ve kararlı bir şekilde hazır bulunmalarını; kurumlarına ve amirlerine sadık olmalarını; tüm resmi talimatları yerine getirmeye hazır olmalarını; ve herhangi bir yasa veya hatanın ihlaline engel olmaya özen göstermelerini kapsamaktadır.

“Halka hizmet” ilkesi başlığı altında ise; kamu görevlilerinin faaliyetlerini yürütürken hukukun üstünlüğünün bir parçasını oluşturacak ve vatandaşların devlete

ve yetkililerine olan güvenini artırmaya katkıda bulunacak şekilde hareket etmeleri, görevlerini diğerlerinin onuru ve kendi haysiyet duygusuyla gerçekleştirmeleri, görevlerini icra ederken sürekli olarak kamuya borçlu olduklarının farkında olmaları, davranışlarının, sunduğu kamu hizmetinin imajına katkıda bulunduğunu hatırlamaları ve kamu yararına öncelik vermeleri gibi ifadeler yer almaktadır.

Düzenlemede yer alan “kişisel gelişim” ilkesi ise; çalışanların, ofisteki çalışmalarında mümkün olan en iyi performansı sağlamak için gerekli mesleki bilgilerini sürekli geliştirmeleri, karşılaştıkları durumların olgusal ve hukuki koşulları ile ilgili bilinçli olmaya gayret göstermeleri, üstleri, meslektaşları ve astlarının bilgisini kullanmaya istekli olmaları; her zaman kararları veya davranışları için açık - temel ve yasal bir gerekçe sunmaya hazır olmaları, uyumsuz görüşlerin olduğu durumlarda, objektif argümanlara dayalı bir anlaşmayı hedeflemeleri gibi ifadeleri kapsamaktadır.

“Tarafsızlık” ilkesi çerçevesinde ise; çalışanların kamu ve özel menfaat arasında herhangi bir ilişkiden şüphe duyulmasını engellemek için çaba ve dikkat göstermeleri, resmi görevlerini etkileyebilecek herhangi bir iş veya meslek yapamamaları, yaptıkları görevle ilgili olarak herhangi bir ödeme şeklini kabul etmemeleri, idari meselelerde herhangi bir baskıya boyun eğmeden ve aile, tanıdıklık, çalışma veya diğer ilişkilerden doğan yükümlülükleri kabul etmeden, ilgili tarafların tümüne eşit muamele göstermeleri, görevlerini icra ederken başkalarından maddi veya kişisel menfaat kabul etmemeleri gibi hususlar ele alınmaktadır.

Son olarak “siyasi tarafsızlık” ilkesi kapsamında ise, kamu görevlilerinin Polonya Hükümeti’nin strateji ve programını, kendi inançlarına ve siyasi görüşlerine bakmaksızın, sadık ve güvenilir bir şekilde uygulamaları; idari eylem önerileri hazırlarken en iyi niyet ve bilgilerine göre üstlerine tarafsız tavsiye ve görüş bildirmeleri; siyasi görüşlerini ve sempatilerini tezahür etmemeleri ve eğer ki memur kadrosunda ise, herhangi bir siyasi partiye üye olamayacakları; tarafsızlığı etkileyebilecek herhangi bir siyasi etki veya baskıdan uzak olmaları; ve parti amaçlarına hizmet edebilecek faaliyetlerde bulunmamaları gibi hususlar ele alınmaktadır.

Özetle; Etik Kodlar kamu görevlileri tarafından uygulanacak olan etik standartları ve vatandaşların kamu yönetiminden bekleyecekleri davranışlar hakkında bilgi vermektedir. Ayrıca bu kodlar ile; kamu görevlilerinin performansının iyileştirilmesi ve üstlerin astları ile çatışmasının önlenmesi amaçlanmaktadır

(<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038293.pdf>, Erişim Tarihi: 23.07.2017).

19 Eylül 2011 tarihinde Başbakanlık tarafından çıkarılan Kamu Hizmetleri Kurallarının ve Etik İlkelerin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte; yasallık ilkesi, hukukun üstünlüğü ilkesi ve kamu yönetiminde kamu güveninin artırılması ilkesi, insan haklarının ve medeni hakların korunması ilkesi, açıklık ve şeffaflık ilkesi, yasalar tarafından korunan gizlilik ilkesi, profesyonellik ilkesi, herhangi bir işlemin sorumluluğu ilkesi gibi ilkeler kamu hizmeti kuralları arasında sayılmaktadır. Yönetmelikte yer alan etik ilkeler ise şunlardır; nazik davranış ilkesi, kamu hizmeti ilkesi, sadakat ilkesi, siyasi tarafsızlık ilkesi, tarafsızlık ilkesi ve adalet ilkesidir (<http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/ENGLEZA/materiale%20utile/Poland.pdf>, Erişim Tarihi: 05.07.2017).

Bu düzenlemelerin yanı sıra kamu yönetimine ilişkin diğer mevzuatlarda da etik ilkelere yer verilmektedir. Örneğin; 27 Ağustos 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu'nda kamu kurumlarının etik davranış ilkelerine uyması ve bu ilkelerin teşvik edilmesi ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

Ayrıca, 2002 yılında Polonya'nın yolsuzlukla mücadele kapsamında Avrupa Konseyi Medeni Haklar Konvansiyonu imzalanmasının ve Avrupa Konseyi içinde yer alan GRECO grubuna dahil olmasının ardından Mali Bilgiler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bu kurumun görevi; Polonya'da yolsuzlukla mücadele kapsamında; 2002-2004 arasındaki gerçek ya da tüzel kişilerin 10.000 avrodan fazla olan mali işlemleriyle ilgili bilgi toplama, işleme ve bilgileri değiştirmektir (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 76).

2002 İlerleme Raporu'nda ise; Mart 2002'de yayınlanan GRECO Raporu'na atıfta bulunularak yolsuzluğun kamu kurumlarında yaygınlaştığı ve kamu kurumlarının bu durumun farkında olduğu, çeşitli önlemler aldığı belirtilmektedir. Raporda; yolsuzluğa karşı açık ve kapsamlı bir Hükümet programı geliştirilmesi, yolsuzlukla mücadele için kanuni yaptırım ve adli makamlara yasal araçların sağlanması yönündeki mevzuat değişiklikleri, farklı pozisyondaki yetkililerin yolsuzlukla mücadele konularında ek eğitim alması yönünde çağrıda bulunulmuştur (EC, 2002: 27).

2003 yılına ait İlerleme Raporu'nda belirtildiği üzere, Mart 2002'deki değerlendirme Raporu'nda GRECO, Polonya'daki yolsuzluğun birçok kamusal alanın işleyişini baltalamakla tehdit ettiğini belirtmiştir. GRECO, Polonya'ya

uygulanması kesinlikle önerilen 17 özel tavsiyede bulunmuştur. Polonya yetkililerinin, bu vesileyle GRECO tarafından yapılan tavsiyelere henüz cevap vermediğine ve GRECO'nun bu tavsiyeleri uygulamada Polonya'yla işbirliği beklediğine atıfta bulunulmuştur (EC, 2003: 17).

2.2.5.2.2.5. Yerel Yönetimler

AB stratejileri doğrultusunda yerinden yönetimleştirme sürecinde üç tür reform eğilimi gözlenmektedir. Bölgesel kalkınma ajansları, özerk yerel yönetimler ve merkezin yetki genişliği kapsamında oluşturulan birimler bu reform akımı arasında yer almaktadır (Çiner, 2010: 84). Bu doğrultuda AB'ye uyum sürecinde yerel yönetim alanında gerçekleştirilen reformların iki konu üzerinde yoğunlaştığını söylemek mümkündür. Bunlar; Polonya yönetsel yapısının Avrupa modeline uyum sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin il bazında yeniden örgütlenmesi ve yerel yapılanmanın AB'deki örneklerle uygun olarak bölümlendirilmesidir (Demiral, 2009: 103).

Polonya'da sosyalizmin çöküşüne kadar (1989) Polonya yerel yönetim sisteminde yerel Sovyetlerin etkileri güçlü bir şekilde hissedilmiştir. 1975 reformundan sonra Polonya, 49 orta ölçekli bölgeye (województwa) ve komünler ve şehirler olmak üzere 3157 birime ayrılmıştır. Bölgesel yapılar üzerinde bakanlık birimlerinin egemenliğinin artmasıyla sistem son derece merkezileşmiştir. Yerel bütçeler merkezi yönetim bütçesinin bir parçası olarak görülmüştür (Sauer, 2013: 3).

Polonya'da sosyalist rejimin yıkılmasından önce Topluluk ile 1988'de başlayan diplomatik ilişkilerin izleri 1990'larda başlayan yerel yönetim reformlarında karşımıza çıkmaktadır. 1990'lı yıllarda yerel yönetimler ile ilgili pek çok yasa yürürlüğe girmiştir. Örneğin; yerel yönetim anayasası olarak nitelendirilen Yerel Yönetim Yasası (8 Mart 1990) ve Yerel Yönetim Seçimleri Yasası (8 Mart 1990); ardından Yerel Yönetim Çalışanları Yasası (22 Mart 1990), Yerel Yönetim Görevleri ve Yetkileri Yasası (17 Mayıs 1990), Varşova Yerel Yönetim Yasası (18 Mayıs 1990) gibi (Kocon, 1991) yasalar yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetim reformunun hazırlanması ve uygulanması süreci, Bölgesel Özerklik Reformu için Hükümet Yetkilisi Ofisi (Office of the Government Plenipotentiary for Territorial Self-Government Reform) tarafından koordine edilmiştir (Sauer, 2013: 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı göz önünde bulundurularak hazırlanan Polonya Anayasası 2 Nisan 1997'de yürürlüğe girmiştir. Polonya

Anayasası'nda yerel yönetimler ile ilgili bazı ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler şunlardır; devlet idaresinde adem-i merkeziyetçilik anlayışı hakimdir. Yerel yönetim birimleri anayasal bir şekilde örgütlenmektedir ve kamu yönetiminin örgütlenmesinde yerellik ilkesi ön plandadır (Demiral, 2009: 93).

Bunun yanı sıra Anayasa'nın 15. maddesinde desantralizasyona yönelik ifadeler yer almaktadır: "Polonya Cumhuriyeti'nin ülkesel sistemi, kamu gücünün yerelleşmesini sağlar. Devletin mülki yapısı, ülkesel birimlere kamu görevlerini yerine getirme kapasitesi sağlayan, ekonomik, sosyal ve kültürel bağlara izin veren bir statü ile belirlenir."

1997 sonbaharında Başbakan Jerzy Buzek'in kabinesinin iktidara gelmesinin ardından reform çalışmalarına yönelik birkaç yıl içinde pilot projeler, işbirliği ziyaretleri gibi faaliyetler yürütülmüştür (Sauer, 2013: 4). Daha önceki süreçte ülke 49 bölgeden oluşurken gerçekleştirilen 1998 reformlarıyla birlikte 16 bölgeye ayrılmıştır. Bunun yanı sıra bölge, ilçe ve belediye olmak üzere üç katmanlı bir yerel yönetim yapısına geçilmiştir. Gerçekleştirilen bu reformlarla beraber vatandaşların yerel yönetimlere katılımının artırılması ve bu sayede demokrasi bağının güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Debicki, 2007: 10).

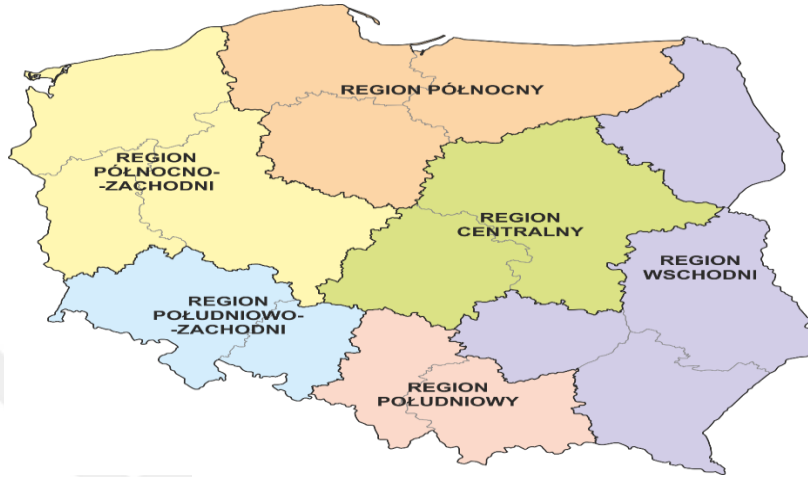
Ancak, 1998'de bölgesel makamların kurulması ve Polonya'nın AB üyeliğine yaklaşımı ile yeni bir sorun gündeme gelmiştir. Bölge hükümetleri, bölgelerinin ekonomik kalkınmasından sorumlu olmakla birlikte, AB fonlarının yönetilmesinde de önemli bir rol oynayacaktır. Ancak bu fonlar, kalkınmada önemli sorunlarla bağlantılı altı ana stratejiye göre teklif edilmektedir. Ayrıca fonların kullanımından her bir bölge için bir bakanlık sorumludur. Dolayısıyla, fonlar bu bakanlıklar vasıtasıyla aktarılacak ve sonuç olarak bölgesel yetkililer birkaç merkezi yönetim kuruluşunda toplanacaktır. Regulski'ye göre her ne kadar AB fonlarının yönetim biçimi, aday ülkelerin adem-i merkeziyetçi bir yapıya ulaşmasını teşvik etse de, bu durum aynı zamanda merkezileşmeyi destekleyecek bir tehlike oluşturmaktadır (Regulski, 2003: 97).

2.2.5.2.2.6. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları

1999 Ekim ayında Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan İlerleme Raporu'nda "Polonya'nın bölgesel politika stratejisi hala kavramsal bir aşamadadır." ifadesi yer almaktadır. 1999 yılına kadar Polonya hükümeti tarafından bölgesel politikaya ilişkin bir belge yayınlanmamıştır (Brusis, 1999: 9). Polonya, AB'ye uyum

sağlama amacıyla 1999 yılından itibaren Devlet Reformu çalışmalarını başlatmıştır. Bu kapsamda yürütülen çalışmalardan biri de, Polonya tarafından İstatistikî Bölge Birimlerinin (NUTS) tanımlanmasıdır (Çınar, 2013: 479). Polonya'ya ait üç tane NUTS düzeyi bulunmaktadır (<https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/>, Erişim Tarihi: 22.01.2018). Bunlar;

1) NUTS1: 6 adet bölge (regions – regiony)



Şekil 2. Polonya NUTS1 Haritası

Kaynak:<https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/classification-of-territorial-units-for-statistics-nuts/the-nuts-classification-in-poland/>, Erişim Tarihi: 22.01.2018).

2) NUTS2: 16 adet (voivodships - województwa)



Şekil 3. Polonya NUTS2 Haritası

Kaynak:<http://stat.gov.pl/en/regional-statistics/nomenclature-nts-161/a/>,
Erişim Tarihi: 26.07.2017

3) NUTS3: 72 adet alt bölge (subregions – podregiony)

Polonya tarafından İstatistikî Bölge Birimlerinin tanımlanmasının ardından 2000 yılında Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanun'da merkezi yönetim ve bölgesel yönetim arasındaki ilişki düzenlenmekte ve bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesine ilişkin görev ve sorumluluklar yer almaktadır (Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı-TEPAV, t.y.: 9). Kanun'un ardından 2001-2006 dönemini kapsayan Bölgesel Gelişme Açısından Polonya Ulusal Stratejisi başlıklı politika belgesi kabul edilmiştir. Daha sonra çıkar grupları, özel sektör kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla belirlenen ve 2007-2013 yıllarını kapsayan yeni strateji programı hazırlanmıştır (Çınar, 2013: 479). Bölgesel kalkınma ve bölgesel sözleşmeler kapsamında Polonya tarafından oluşturulan ulusal stratejiler, AB üyeliği kapsamında, PHARE programlarının ve Yapısal Fonların sağlayacağı finansman beklentileri doğrultusunda düzenlenmiştir (Bafoil ve Kaya, 2009: 119).

Bölgesel kalkınma politikası ile ilgili süreçte koordinasyonu sağlayan idari yapılar ise şunlardır (Doğanöz, 2006: 33): Bakanlar Kurulu (The Council of Ministers), Ekonomi Bakanı (the Minister of Economy), Bölgesel Kalkınma Eyalet Kurulu (State Council of Regional Policy), Bölgesel Kalkınma Bakanlığı, Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı (Polish Agency for Regional Development-PARD), Marshall Ofisleri, Voyvodalık Ofisleri.

Polonya, Slovakya gibi Doğu Avrupa ülkelerinin kalkınma ajanslarıyla tanışması 1990'lı yıllara rastlamaktadır. Polonya'da her voyvodalıkta bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak ve AB fonlarını verimli bir şekilde kullanmak amacıyla bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur (Çiner, 2010: 85). 1993 senesinde kurulan PARD'lar, Türkiye'deki kalkınma ajanslarıyla benzer özellikler taşımaktadır (Doğanöz, 2006: 35).

AB kaynaklı fonların bölgesel ya da yerel kalkınma ajanslarına dağıtımını koordine eden bölgesel kalkınma ajanslarının %85'i voyvodalıkların ve yerel yönetimlerin inisiyatifi çerçevesinde oluşturulmuştur. PARD'ların kurulması aşamasında finansman kaynağının yetersiz olması, yerel elit grupları ve yerel

otoriteler tarafından yeterince destek verilmemesi, nitelikli personelin bulunamaması gibi sorunlarla karşılaşmıştır. AB çerçevesinde bulunan birçok kalkınma ajansına kıyasla Polonya'daki kalkınma ajanslarının pek çoğu ticaret hukuku hükümlerine tabidir. Kurumsal yapıları sebebiyle kar elde etme amacı güden faaliyetler yürüten PARD'ların, bölgeleri yerli ve yabancı yatırımcılara tanıtmak, bu sayede yatırımı ilgili bölgeye çekmek, bu konularla ilgili girişimciye danışmanlık hizmetleri vermek gibi görevleri vardır (TEPAV, t.y.: 10). PARD'ların kuruluş aşamasında belirlenen hedefleri arasında bölgeler arasındaki eşitsizlikleri gidermek, bölgede yaşayanların bölgesel kalkınmaya destek vermesine katkı sağlamak, bölgeye yapılacak olan yatırımların artırılmasını sağlamak, yeni iş imkânlarını teşvik etmek, bölgesel ve yerel düzeyde kalkınma stratejileri geliştirilmesini sağlamak, inovasyon ve teknoloji transferi yapmak gibi faaliyetler yer almaktadır (Özgür, 2014: 104).

2.2.5.2.2.7. Sivil Hakları Koruma Komiserliği

Sivil Hakları Koruma Komiseri, hukuku korumakla sorumlu, herhangi bir devlet makamından bağımsız anayasal otoritedir. Komiser, Sivil Hakları Koruma Ofisinin verdiği hakları 1988'den beri kullanmaktadır. Komiser; insan hak ve özgürlüklerini ihlal eden kamu otoriteleri, kuruluşları veya kurumlarına karşı bireyleri korumaktadır (UN, 2004: 8).

Polonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 80. maddesinde, Kanun'da belirtilen esaslara uygun olarak, herkesin kamu otoriteleri tarafından ihlal edilen özgürlüklerini veya haklarını korumak için Sivil Hakları Koruma Komiseri'ne başvurma hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.

15 Temmuz 1987 tarihinde İnsan Hakları Komiseri Hakkında Kanun (Act on the Commissioner for Human Rights) yürürlüğe girmiştir. Kanun'un 1. maddesinde "Komiser; özgürlüklerin, insan ve vatandaşlık haklarının korunması ile ilgili olarak yetkililerin, kamu kurum ve kuruluşlarının eylem veya işlemlerinin sonucunda yasanın ihlal edilip edilmediğini incelemekle görevlidir." denilmektedir (<https://www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights>, Erişim Tarihi: 05.07.2017). Komisere, Polonya vatandaşı olmayan kişilerde başvurabilmektedir.

Kanun'un 13. maddesinde Komiser'in görev ve yetkileri şu şekilde ifade edilmiştir (<https://www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights>, Erişim Tarihi:05.07.2017):

✓ Komiser'in önceden bildirimde bulunmaksızın, her bir olay yerini inceleme,

✓ Merkezi yönetim kurumları, kooperatifler, sosyal ve mesleki kuruluşlar ve tüzel kişiliğe sahip kurumlar ile yerel yönetimler tarafından yürütülen soruşturma dosyalarını inceleme,

✓ Mahkemeler, savcılık ve diğer yargı makamları tarafından yürütülen davaların statüsü hakkında bilgi talep etme,¹³

✓ Konuyla ilgili uzmanların çalışmasını ve görüşlerini sunmasını emretme yetkileri bulunmaktadır.

Komiser'in ayrıca, silahlı kuvvetler, güvenlik güçleri, polis, hapishaneler, kamu yönetimi, yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır (Doğan, 2014: 211).

Sadece idari birimlere yönelik yapılan şikâyetleri inceleyen Komiser; özel kişiler arasındaki anlaşmazlıkları incelememektedir. Örneğin; bir kişinin banka ile ilgili bir şikâyeti varsa bu şikâyeti Bankacılık Denetleme Kurulu'na yapması gerekmektedir. Komiser sadece tavsiye vermektense ziyade, hukuki süreç başlatabilir ve bu süreç içerisinde yer alabilir (Özgür, 2014: 140).

Komiser, kendi inisiyatifiyle, vatandaşların, kamu kurumlarının, yerel yönetim organlarının veya çocuk ombudsmanının talebi üzerine harekete geçmektedir. Komiser tarafından bilgi ve belge istenildiği takdirde ajans, organizasyon veya kurumlar Komiserle işbirliği yapmak ve yardım etmekle yükümlüdür (www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights, Erişim Tarihi: 05.07.2017).

Komiser, Sejm Mareşali veya 35 milletvekilinin başvurusu ve Senato'nun onayının ardından Sejm tarafından atanmaktadır. Komiserin görev süresi Sejm'de yemin etmesinin ardından 5 yıldır. Komiser, bu statüyle iki defadan fazla görev alamaz (Özgür, 2014: 131).

Sivil Hakları Koruma Ofisinin görevleri ve organizasyonu, komiser tarafından hazırlanan düzenlemeyle belirlenmektedir. Komiser, en fazla üç komiser vekili atayabilir ve görevden alabilir. Sejm'in onayı alındıktan sonra yerel temsilcilikleri kurulabilmektedir. Ofis tarafından yapılan harcamalar merkezi

¹³Bu görev, yargıçların bağımsızlığı hususundaki düzenlemeler hariç olmak üzere yerine getirilir.

bütçeden karşılanmaktadır (www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights, Erişim Tarihi: 05.07.2017).

Ayrıca Polonya’da Sejm tarafından seçilen ve Sivil Haklar Komiserinden bağımsız olarak faaliyet gösteren Çocuk Ombudsmanlığı Kurumu bulunmaktadır. Bu Kurum, 6 Ocak 2000 tarihli Çocuk Ombudsmanlığı Kanunu ile kurulmuştur. Çocuk Ombudsmanı; Sem Başkanı’nın, 35 milletvekilinin, Senato Başkanı’nın ya da 15 senatörün teklifi üzerine Sejm tarafından seçilmesinin ardından, Senato’nun onayı ile Sejm tarafından atanmaktadır. 5 yıl görev süresi bulunan Çocuk Ombudsmanı doğrudan Sejm’e karşı sorumludur. Aynı kişi iki defadan fazla aynı görevi üstlenememektedir. Diğer devlet kurumlarından bağımsız olan Çocuk Ombudsmanı, çocuklara yönelik şiddete, sömürüye, ihmalkârlığa ve diğer kötü muameleye karşı önlem almak, çocuk haklarını korumak ve geliştirmekle yükümlüdür (Özgür, 2014: 158-159).

2.2.5.2.3. Reformların Başarısının Değerlendirilmesi

Çalışmanın bu bölümünde, Polonya’nın AB’ye uyum sürecinde yürütmüş olduğu kamu yönetimi reformlarının başarı düzeyi, uluslararası kuruluşların yayınladığı endeksler, Komisyon tarafından yayınlanan raporlar, Uluslararası Ombudsman Enstitüsü tarafından yayınlanan raporlar ve Eurostat verileri ışığında değerlendirilmektedir.

2.2.5.2.3.1. Kamu Personel Rejimi

YKİ anlayışı doğrultusunda ön plana çıkan performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi yönetim teknikleri, Polonya kamu personel yönetiminde AB’nin tavsiyeleri üzerine uygulamaya konulmuştur. Ancak, 21 Kasım 2008 tarihli Kamu Hizmeti Kanunu ile Polonya personel yönetimi sistemine dahil olan insan kaynakları yönetiminin uygulanmasında bazı sorunlar ile karşılaşmıştır. Örneğin, insan kaynakları yönetimi kapsamında tutarsız sistematik çözümlerin uygulanması, güvenilir performans değerlendirmesi ve insan kaynakları yönetiminin araçlarının kullanılmaması gibi problemler görülmektedir. Bunların yanı sıra, insan kaynakları yönetimine ilişkin prosedürlerdeki bürokratikleşme, yönetim kalitesinin çeşitliliği ve personelin yönlendirilmesinin kilit önemi hakkında bilgi sahibi olunmaması gibi sorunlar da yaşanmaktadır (Chancellery of the Prime Minister, 2017: 9).

2.2.5.2.3.2. E-Devlet ve E-Yönetim

2001 yılında Göteborg Zirvesi'nde e-Avrupa+ 2003 Eylem Planı'nı kabul eden ve 2004'te Birliğe dahil olan Polonya'nın bilgi toplumunun oluşturulması sürecinde yürütmüş olduğu faaliyetler AB tarafından oldukça yetersiz bulunmaktadır. Örneğin, Avrupa Komisyonu'nun 2017'de yayınladığı Rapora göre, kamu otoriteleri ve vatandaşlar arasındaki çevrimiçi etkileşim kapsamında elde edilen sonuçlar açısından Polonya, AB üyesi ülkeler arasında en düşük seviyede olanlardan bir tanesidir. E-devlet hizmetlerini kullanan vatandaşların oranı % 26,6'dır ve bu oran ile Polonya, AB'deki en kötü performans gösteren ülkeler arasında yer almaktadır (EC, 2017: 35).

Bunun yanı sıra, 2016'da yayınlanan Birleşmiş Milletler (BM); e-devlet endeksi de bu alandaki yürütülen çalışmaların değerlendirilmesinde referans alınabilir. Polonya; 193 ülkeyi kapsayan ve online hizmetlerin kapsamı ve kalitesi, telekomünikasyon altyapısının gelişme durumu ve insan kaynakları olmak üzere üç alt endeksten oluşan BM e-devlet gelişmişlik endeksi sıralamasında 36. sırada yer almaktadır (UN, 2016).

2.2.5.2.3.3. Kamu Mali Yönetimi

Polonya tarafından kamu mali yönetimi kapsamında iç kontrol sisteminin oluşturulmasına yönelik AB tavsiyeleri 2002 yılında hayata geçirilmiştir. Ancak, AB'nin atıfta bulunduğu iç kontrol sistemi mali kontrol sistemi olarak algılanmıştır. Bu algı, 1 Ocak 2010 tarihinde yürürlüğe giren 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu ile aşılmıştır.

AB tarafından Polonya kamu mali yönetimi hususunda eleştirilen diğer bir nokta ise mali konseyin bulunmamasıdır. AB mali yönetim düzeni kapsamında bütçesel disiplini sağlamak ve AB mali kurallarının ulusal sahipliğini artırmak amacıyla ulusal mali gözlemcilerin rolü ve görevleri genişletilmiştir. Mali konseyler genellikle, sürdürülebilir kamu maliyesi taahhütlerini güçlendirmeyi amaçlayan bağımsız kamu kurumları olarak tanımlanmaktadır. Euro bölgesi ülkeleri için sayısal mali kurallara uyumun izlenmesinden ve gerektiğinde düzeltici işlemin başlatılmasından ve bu faaliyetlerin değerlendirilmesinden sorumlu olan mali konsey gibi bağımsız bir organ kurulmalıdır. Bu ülkelerde mali bir konsey oluşturmak için son tarih Ekim 2013 olarak belirlenmiştir (European Central Bank, 2014: 96).

Mali bir konsey kurmak için somut bir yasal girişimi bulunmayan AB üye devletleri arasında Çekya ve Polonya yer almaktadır. Bu iki ülke, Euro bölgesine dahil değildir (EC, 2017: 37). Sonuç olarak Polonya her ne kadar Euro bölgesinde yer almasa da, ülkede AB'nin mali konseyin kurulması yönündeki tavsiyelerini hayata geçirebilecek bir adım atılmamıştır.

2.2.5.2.3.4. Kamu Yönetiminde Etik

SSCB'nin dağılmasının akabinde, yönünü Batı'ya dönen Polonya, komünist yönetim kalıntılarından kaynaklı kamu yönetimi alanına ait problemleri aşabilmek adına etik yönetim alanında adımlar atmıştır. Kurumlar bünyesinde etik komiteler oluşturulması, kamu hizmetine yönelik mevzuatlarda etik ilkelerin kabul edilmesi, etik yönetim anlayışına yönelik mevzuat oluşturulması bu adımlar arasındadır. 2002 yılında GRECO ailesine dahil olan Polonya, GRECO raporları eşliğinde yolsuzlukla mücadele sınavını vermektedir. Örneğin; GRECO tarafından 2013 yılında yayınlanan dördüncü değerlendirme Raporu'nda Parlamento üyeleri, hâkimler ve savcılar açısından yolsuzlukların önlenmesi kapsamında tavsiyelerde bulunmaktadır. Rapor'a göre, Sejm bünyesinde bulunan Milletvekilleri Etik Komitesi (Deputies' Ethics Committee)'nin çalışmalarına rehberlik edecek olan hediye kabul etme, bilgi ve kamu kaynaklarının kötüye kullanımı gibi Milletvekili Etik İlkeleri'nin (Principles of Deputies Ethics) tespit edilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu ilkelerin senatörlere uygulanması gerektiği yönünde de tavsiyede bulunmaktadır (GRECO, 2013: 16). Yolsuzlukla mücadele kapsamında Polonya'nın yürütmüş olduğu faaliyetlerdeki başarı durumunu, Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yayınlanan Uluslararası Yolsuzluk Algılamaları Endeksi 2016 Raporu'na göre değerlendirmek mümkündür. 176 ülkenin/bölgenin dahil olduğu bu çalışmaya göre Polonya, 62¹⁴ puan ile 29. sırada yer almaktadır (Transparency International, 2016: 6).

2.2.5.2.3.5. Yerel Yönetimler

20. yüzyılın başlarında Polonya'da yapılan sistemik değişiklikler demokratik bir devletin temel öğelerinden biri olan yerel yönetim birimlerinin oluşmasına katkı sağlamıştır. Yerel yönetim reformlarının hayata geçirilmesinin başlıca nedeni, yetkili makamların yerel topluluk tarafından seçilmek suretiyle otoriteyi vatandaşa

¹⁴Çalışmada 0-100 puan arasında değerlendirilmektedir.

yakınlaştırmak ve demokrasi anlayışını yaygınlaştırmaktır (Sienkiewicz ve Michałowski, 2017: 182).

Bu reform alanında 1990'lerden günümüze yerel yönetim yapısının değiştirilmesi gibi demokratik açıdan önemli adımlar atılmış olsa da, bazı noktalarda eksiklikler vardır. Örneğin; 2015 yılında Komisyon tarafından yayınlanan Rapora göre hükümet düzeyleri arasındaki yetersiz koordinasyon ve bölgesel ve yerel yönetimlerin politikaları uygulama ve izleme yeteneğindeki yetersizlik, iyi yönetim ve kamu yönetiminin etkinliği için bir engel teşkil etmektedir (EC, 2015: 2).

2.2.5.2.3.6. Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları

Yerel yönetim sisteminde uygulanan diğer bir reform çalışması ise, bölgesel kalkınma kapsamında 1999 yılında NUTS sisteminin kabul edilmesidir. Bölgesel kalkınma kapsamında 1999'da atılan bu adım, Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi (The Joint Research Centre of the European Commission- JRC) tarafından 2013 yılında yayınlanan Bölgesel Rekabet Edebilirlik Endeksi açısından sınıfta kalmıştır. JRC tarafından 2013 yılında yayınlanan AB Bölgesel Rekabet Edebilirlik Endeksi, temel alt endeks, verimlilik endeksi ve yenilik alt endeksi olmak üzere üç alt endeks / gruptan oluşmaktadır. Toplamda on bir alt başlığı bulunan bu gruplar aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 2. AB Bölgesel Rekabet Edebilirlik Endeksi

Temel Alt Endeksi	Verimlilik Alt Endeksi	Yenilik Alt Endeksi
Kurumlar	İşgücü piyasası verimliliği	Yenilikler
Makroekonomik istikrar	Pazar/Piyasa büyüklüğü	Teknolojik hazır olma durumu
Altyapı	Yükseköğretim	İşletme kapsamlılığı
Sağlık		
Temel eğitim		

Kaynak: The Joint Research Centre of the European Commission, 2013: 2

NUTS -2 bölgelerine göre temel alt endeksi sıralamasına göre Polonya'nın her bölgesi AB-28 ortalamasının altında kalmıştır. Temel rekabetçilik alt endeksinin seçilmiş boyutları açısından Polonya; kurumlar ile ilgili sıralamada 18., makroekonomik istikrar ile ilgili sıralamada 18., temel eğitim ile ilgili sıralamada 4.

sırada yer almaktadır. Bunun yanı sıra Polonya'daki tüm bölgeler verimlilik rekabet alt endeksi ve yenilik rekabet endeksi sıralamasında AB ortalamasının altında kalmıştır (The Joint Research Centre of the European Commission, 2013).

2.2.5.2.3.7. Sivil Hakları Koruma Komiserliği

Bu mekanizmanın yürütmüş olduğu faaliyetlerin değerlendirilmesi açısından Uluslararası Ombudsman Enstitüsü tarafından Polonya'ya yönelik olarak 2016 yılında yayınlanan Ombudsman Tehdit Altında (Ombudsman Under Threat) adlı başlıklı Rapor referans alınabilir. Raporda İnsan Hakları Komiserine yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır. Örneğin, İnsan Hakları Komiseri'nin görev süresi içinde görevlerini bağımsız olarak yerine getirmesini desteklemek için özellikle mahkemelerin güvenilirliğini zedelemeksizin Anayasa Mahkemesine erişim imkânı sunarak mahkemeye erişim sağlanmalıdır. Bunun yanı sıra İnsan Hakları Komiseri'nin, görevlerini etkin ve verimli bir şekilde sürdürmeye devam edebilmesi için birden fazla görevi yerine getirirken yeterli mali ve personel kaynaklarıyla donatılmış olmasını sağlamak gerekmektedir (International Ombudsman Institute, 2016: 1).

2.3. GENEL DEĞERLENDİRME

1993'de Kopenhag Zirvesi'nde siyasi, ekonomik ve Topluluk mevzuatının benimsenmesi ile ilgili kriterleri yerine getiren ülkelerin Birliğe dahil edileceği yönünde bir karar alınmıştır. Kopenhag kriterleri doğrultusunda eski Doğu Bloku ülkesi olan Polonya'da ve 1999 yılında Birliğe aday ülke olarak kabul edilen Türkiye'de demokrasi, hukukun üstünlüğü, piyasa ekonomisi temelindeki uygulamaların yanı sıra ulusal mevzuat yapısının AB müktesebatıyla uyumla hale getirilmesi gibi reformlar hayata geçirilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda her iki ülkede de kamu kurumlarında örgütsel değişikliklere gidilmiş, Avrupa modeline uyum sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin yeniden örgütlenmesi, müktesebatın uygulanması açısından yeni yasalar hazırlanması ve idari kapasiteyi destekleyecek yeni kurumlar oluşturulması gündeme gelmiştir.

Polonya'nın 1991'de Avrupa-Ortaklık Anlaşması'nı imzalaması ile başlayan AB'ye uyum süreci, 1994 yılında tam üyelik başvurusunda bulunması, 1998 yılında

müzakere sürecinin başlaması ve 2004 yılında Birliğe dahil olması gibi aşamalar kaydetmiştir.

Türkiye’de ise 1963 yılında Ankara Anlaşması ile resmen başlayan ve konjonktürel bir şekilde günümüze kadar süregelen AB’ye adaylık ve uyum sürecinin mihenk taşlarını, 1999 Helsinki Zirvesi (adaylık statüsü verilmesi), 2005 Lüksemburg Zirvesi (müzakere sürecinin başlatılması) gibi adımlar oluşturmaktadır. Bu süreçte, AB’nin direktifleri doğrultusunda Polonya ve aday ülke statüsünde olan Türkiye’de yatay ve dikey idari kapasitenin geliştirilmesi yönünde bir çok çalışma gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de dikey kapasitenin geliştirilmesine yönelik olarak 2000 yılında TAIEX ofisinin kurulması¹⁵ ve bu doğrultuda uluslararası seminerlerin, çalışma toplantılarının ve inceleme gezilerinin düzenlenmesi, eşleştirme programı kapsamında üye ülkelerde görev alan uzmanların desteğinin alınması gibi çalışmalar yürütülmektedir. Polonya’da ise eşleştirme programı dahilinde üye ülkelerden Polonya’ya gelen kamu çalışanlarının ücretleri PHARE programı kapsamında ödenmiştir. Bunun yanı sıra Polonya’da Komisyon tarafından denetim ve gözetiminin yapıldığı TAIEX faaliyetleri kapsamında seminer ve konferanslar yapılmıştır (Akdoğan, 2008: 124-125). Yatay idari kapasitenin geliştirilmesi açısından önemli bir mekanizma olan SIGMA raporları ekseninde hem Türkiye’de hem de Polonya’da kamu yönetimine ilişkin birçok mevzuatta katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkelere yer verilmiştir.

Çalışma kapsamında Türkiye ve Polonya’nın AB’ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanında gerçekleştirmiş oldukları reform çalışmaları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3. AB’ne Uyum Sürecinde Türkiye Ve Polonya’da Yürütülen Reform Çalışmaları

Reform Alanları	TÜRKİYE	POLONYA
Kamu Hizmetleri ve Kamu Personel Rejimi	<ul style="list-style-type: none"> ► KAYA Raporu (1991), Kamu Personel Kanunu Taslağı (2003), 6223 sayılı Kanun¹⁶ ► Hizmet İçi Eğitim, 	<ul style="list-style-type: none"> ► Kamu Hizmeti Kanunu (1996, 1998, 2008), Yerel Yönetim Personel Kanunu (1990) vb. ► Kurumsal Gelişim

¹⁵15 Mart 2002 tarihinden bu yana TAIEX çalışmalarının ve eşleştirme programının yurt içi koordinasyonunu ABGS yürütmektedir.

¹⁶6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu 03.05.2011 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

	Performans Değerlendirmesi, E-İmza Uygulaması vb.	Programı vb.
Açıklık ve Şeffaflık	<ul style="list-style-type: none"> ► 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (24 Ekim 2003), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Kamusal Bilgilere Erişim Kanunu (2002), Kamu Hizmetlerini Sunan Kurumların Bilgilendirilmesi Hakkında Kanun (2005)
E-Devlet ve Bilgi İletişim Teknolojileri	<ul style="list-style-type: none"> ► 5070 Sayılı Elektronik İmza Kanunu (2004), 5369 Sayılı Evrensel Hizmet Kanunu (2005) vb. ► E-Dönüşüm Projesi, E-Devlet Kapısı, online kamu hizmetleri vb. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Elektronik İmza Kanunu (2006) vb. ► Wrota Polski, E-PUAP vb.
Kamu Mali Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> ► 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003) ► Kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yönteminin uygulanması 	<ul style="list-style-type: none"> ► Kamu Maliyesi Kanunu (1998, 2009) ► Kurumlarda performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama uygulamasına geçilmesi
Kamu Yönetiminde Etik	<ul style="list-style-type: none"> ► 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004). Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (2005) ► 29 Mart 2012- 29 Mart 2014 arası dönemi kapsayan ve 1.5 milyon Euro maliyeti olan “TYEC II Projesi” vb. 	<ul style="list-style-type: none"> ► Kamu Görevlileri İçin Etik Kodlar (2002), Kamu Hizmetleri Kurallarının ve Etik İlkelerin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (2011)
Yerel Yönetimler	<ul style="list-style-type: none"> ► Yerel Yönetimlerle İlgili Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa Tasarısı (2000), 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 	<ul style="list-style-type: none"> ► Yerel Yönetim Yasası (1990) ► Varşova Yerel Yönetim Yasası (1990) ► Yerel Yönetim Personel Yasası (1990) ► Yerel Yönetim Seçimleri Yasası

	<p>sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, vb.</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı (2011-2015), Liderlik Akademisi Programı (2012) 	<p>(1990) vb.</p> <ul style="list-style-type: none"> ► Yerel yönetim birimlerinin yeniden sınıflandırılması (16 Bölge, 315 ilçe, 2500 belediye)
<p>Bölgesel Kalkınma Kalkınma Ajansları</p>	<p>ve</p> <ul style="list-style-type: none"> ► 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006) ► Kalkınma Ajanslarının Kurulması (26 adet) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun (2000); ► Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması (16 adet) vb.
<p>Kamu Denetçiliği Kurumu</p>	<ul style="list-style-type: none"> ► 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu(2012), 2010 Anayasa Değişikliği: 74. madde Dilekçe Bilgi Edinme ve Kamu Denetçisine Başvurma Hakkı ► Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Sivil Hakları Koruma Komiseri Hakkında Kanun (1987) ► Çocuk Ombudsmanlığı kurumunun kurulması; Sivil Hakları Koruma Komiserinin silahlı kuvvetleri, güvenlik güçlerini, polisleri, hapisaneleri, kamu kurumlarını, yerel yönetimleri denetlemesi

3. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE POLONYA KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ

Bu bölümde, Türkiye ve Polonya'nın AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirmiş olduğu kamu yönetimi reformları karşılaştırmalı bir şekilde incelenmektedir. Öncelikle her iki ülkenin de AB ile olan ilişkilerinin tarihsel süreci, daha sonra ise reform ilkeleri, reform alanları ve reformların başarı durumu açısından karşılaştırma yapılmaktadır.

3.1.ADAYLIK/ÜYELİK SÜREÇLERİ AÇISINDAN AVRUPA BİRLİĞİ İLE İLİŞKİLERİN KARŞILAŞTIRILMASI

1989 yılında anti-komünist bir hükümetin iktidara gelmesinin sonucunda Polonya'da *Avrupa'ya Dönüş* politikası önem kazanmıştır. Bu politika etrafında yönünü Batı Avrupa'ya dönen Polonya ile AB arasındaki resmi ilişki, 16 Aralık 1991'de Avrupa Anlaşması'nın imzalanmasıyla kurulmuştur. Daha sonra 1993 Kopenhag Zirvesi'nde gerekli kriterleri taşıyan ülkelerin Birliğe katılabileceğinin açıklanmasının ardından Polonya, 4 Nisan 1994 yılında Birliğe tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Türkiye ise, Yunanistan ile olan dengeleri koruma, Topluluk tarafından verilen yardımlardan yararlanma gibi nedenlerden dolayı 31 Temmuz 1959 tarihinde AB'ye başvuru yapmış ve iki taraf arasında 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara Anlaşması imzalanmıştır.

1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi'nde Polonya, katılım müzakerelerine başlanması yönünde davet edilirken Türkiye ise bu Zirve'ye çağırılmamıştır. Türkiye, bunun üzerine, AB ile ilişkileri rafa kaldırma kararı almıştır. Polonya'nın müzakere süreci 1998 yılında başlarken, Türkiye'nin müzakere süreci ise, 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsü verilmesinin ardından 2-3 Ekim 2005 tarihleri arasında gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi'yle birlikte başlamıştır.

Polonya'nın 2003 yılında Katılım Ortaklığı Anlaşması'nı imzalamasının ardından Birliğe dahil olup olunmayacağı referanduma sunulmuştur. Evet oylarının sayısının hayır oylarının sayısından yaklaşık %50 fazla olması sonucu Polonya, 2004 yılında Birliğe dahil olmuştur. Türkiye ise hala Birliğe üye olma yolunda inişli çıkışlı bir ilerleme kaydetmektedir. Bu süreçte Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasal ve toplumsal şartlardan dolayı ipler zaman zaman kopma noktasına gelmektedir.

İki ülkenin AB ile ilişkileri değerlendirildiğinde, her ne kadar, Türkiye Polonya'dan 27 yıl önce ortaklık anlaşması imzalamış olsa da, Polonya Türkiye'den daha önce Birliğe üye olmuştur.

Tablo 4. AB Katılım Sürecindeki Aşamalar Bağlamında Türkiye ve Polonya'nın Karşılaştırılması

Adaylık/Üyelik Süreçleri	Türkiye	Polonya
Ortaklık Anlaşmasının İmzalanması	1963-Ankara Anlaşması	1991-Avrupa Anlaşması
Tam Üyelik Başvurusunda Bulunma	1987	1994
Adaylık Statüsü Kazanılması	1999	1997
Üyelik Müzakerelerinin Başlangıcı	2005	1998
Katılım Görüşmelerinin Sona Ermesi	-	2003
Katılım	-	2004

Polonya ile AB arasındaki ilişkileri yürütme görevini ilk olarak Ocak 1991'de kurulan Hükümet Temsilciliği yerine getirmiştir. Daha sonra ise bu görev 1996 yılında AEK'ye, 2001 yılında ise Dışişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Günümüzde bu görevi Dışişleri Bakanı yürütmektedir. Türkiye'de ise bu görevi ilk olarak Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Dışişleri Bakanlığı üstlenmiştir. Daha sonra bu görev, 1982 yılında DPT'ye, 1986 yılında AB ile ilişkilerin yürütülmesi ve koordinasyonundan sorumlu bir Devlet Bakanlığı'na, 2000 yılında Başbakanlığa bağlı olan ABGS'ye, 2011 yılında ise AB Bakanlığı'na devredilmiştir. Sonuç olarak,

günümüzde AB ile Polonya arasında olan diyalogu Polonya Dışişleri Bakanlığı, Türkiye ve AB arasındaki ilişkileri ise AB Bakanlığı yönetmektedir.

3.2. REFORM İLKELERİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

Polonya için makro reform niteliği taşıyan 1997 Anayasası'nda, devlet yönetimi ve kamu bürokrasisine ilişkin kimi ilkelere yer verilmiştir. Buna göre, devlet üniter yapılı ve hükümet ademi merkeziyetçi bir niteliğe sahip olup, yerel yönetimler anayasal kurumlardır ve kamu hizmetlerinin uygulanmasında subsidiarite ilkesi hakimdir. Bu hususlar Türk kamu yönetimine ilişkin düzenlemelerle karşılaştırıldığında AB'nin direktifleri doğrultusunda ön plana çıkan kamu yönetiminde subsidiarite ilkesinin benimsenmesi ve hükümetin ademi merkeziyetçi bir şekilde yapılanması açısından Polonya ve Türk kamu yönetiminde bazı farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik) ilkesine atıfta bulunulsa da, burada asıl kastedilen mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından yerinden yönetim ilkesidir. Polonya Anayasası'nın VII. Kısımında¹⁷ yer alan maddelerden anlaşılacağı üzere, Polonya Anayasası'nda atıfta bulunulan ademi merkeziyetçilik ise, kamu gücünün kullanımı açısından idari ve mali ademi merkeziyetçilik ilkesini kapsamaktadır. Yetkinin merkezi yönetimden yerel birimlere aktarılması anlamına gelen yerelleşme (decentralization), AB'nin adaylık ve üyelik sürecinde önem verdiği önemli konulardan bir tanesidir. Yerelleşme konusunda altı çizilen nokta, mali özerkliğin, yetki ve sorumlulukların yerele devredilmesi gerektiğidir. Bu kapsamda Polonya'ya ait yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimden bağımsız bütçeleri ve malvarlıkları mevcuttur. Türkiye'deki yerel yönetimlerin yeterli ölçüde mali özerkliğe sahip olmaması AB ilerleme raporlarında da eleştiri konusu olmuştur. Örneğin, 2016 yılında yayınlanan İlerleme Raporu (2016: 10)'nda; “.....Belediye sınırlarını yeniden çizen ve belediyelerin sorumluluklarının kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 2012'de yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetim sınırlı kalmıştır. Belediyeler, kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır.” ifadesine yer verilmektedir.

¹⁷ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> adresinden ulaşabilirsiniz.

Hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması anlamına gelen subsidiarite ilkesi ise, Polonya’da anayasal bir şekilde güvence altına alınmıştır. Türkiye’de ise subsidiarite ilkesi, AB’ye uyum sürecinde 2005 yılında yasalaşan 5393 Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.” şeklinde düzenlenmiştir.

Türkiye’de 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak kanunla düzenleneceği” ifadesine yer verilmektedir. Bu kapsamda yürütülecek olan hizmetlerin hangi birim tarafından icra edileceğinin tespit edilmesinde hizmetin kapsamı, niteliği, etkinlik ve ekonomik ilkelerinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi ve yerel yönetim kanunlarının yerel yönetimlerin görevleri ile ilgili maddeleri göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde “genel yetki” ve “yetki” yönteminin benimsendiği söylenebilir. Yıldırım (2014: 138)’a göre, mahalli idareler kanunla yüklenen görevlerini icra ettikten sonra başka hizmet alanlarına yönelebileceklerdir. Bu kapsamda, yürürlükteki kanunlarla yerellik ilkesinin uygulanabilirliği zorlaşmaktadır.

AB ile OECD’nin ortak çalışması olan SIGMA tarafından 1999’da yayınlanan “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri” adlı belge, kamu yönetimi alanında Avrupalılaşıma kapsamında her iki ülkenin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması hususunda önemli bir kaynaktır. Belgede, denetim ve gözetim amacıyla faaliyetlerin net bir şekilde izlenebilmesi anlamına gelen şeffaflık ilkesine, yönetimin dış denetime açık olması anlamına gelen açıklık ilkesine, vatandaşların yönetime katılımına olanak sağlayan katılımcılık ilkesine, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde keyfiliğin ortadan kaldırılmasını amaçlayan güvenilirlik ve öngörülebilirlik ilkesine ve bu hususta çok yönlü bir mekanizma olan hukukun üstünlüğü ve hesap verilebilirlik ilkelerine, kamu kurumlarının ve çalışanlarının işlem ve kararlarına yön veren ekonomiklik, etkililik ve etkinlik ilkelerine yer verilmektedir.

Bu ilkeler hem Türkiye’de hem de Polonya’da kamu yönetimi alanında hayata geçirilen projelerde, kurum faaliyetlerinde, uygulamalarda kendine yer bulmuştur. Örneğin, 1999 yılında yayınlanan bu belgede hesap verilebilirlik mekanizması olarak atıfta bulunulan ombudsmanlık kurumu her iki ülkede de faaliyet göstermektedir. Her ne kadar yetki ve görev kapsamı bakımından farklılıklar

bulunsa da Sivil Hakları Koruma Komiserliği Ofisi'nin ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun belgelere kolaylıkla ulaşabilmesi hesap verilebilirlik ilkesinin işlevsellik kazanması açısından kurumların elini güçlendirmektedir.

Ancak bazı alanlarda kullanılan ilkelerin işlevselliği bakımında Polonya'nın, Türkiye'den bir adım daha önde olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin katılımcılık ilkesi açısından Polonya kamu yönetiminde Türk kamu yönetimine kıyasla vatandaşların konumunu güçlendiren düzenlemeler de mevcuttur. 1990 tarihinde yürürlüğe giren Yerel Öz-yönetim Yasası'nda vatandaşların belediye meclisi ya da yerel yönetim görevlilerinin almış olduğu kararları sorgulama hakkı olmasının yanı sıra Yüksek İdare Mahkemesi'ne başvuruda bulunma hakkı da mevcuttur. Ayrıca, Belediye Tüzüğü'ne uygun olarak Bölge Meclisi kendi direktifleri doğrultusunda veya *bölge sakinlerine danıştıktan* sonra ek örgütsel birimler kurabilmektedir (Çetin, 2016: 360). Türkiye'de ise 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 20. maddesinde düzenlenen belediye meclis toplantısına yönelik ifadeler değerlendirildiğinde, Türkiye'de vatandaşların daha pasif bir konumda bulunduğu görülmektedir.

Açıklık ve şeffaflık ilkeleri açısından değerlendirildiğinde, Uluslararası Bütçe Ortaklığı'nın inisiyatifi ile hazırlanan ve ülkelerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerindeki şeffaflıklarına göre sıralandığı Bütçe Şeffaflığı Endeksi referans alınabilir. 2015 yılına ait Endekse göre, Polonya 64 puan ile 21. sırada yer alırken, Türkiye ise 44 puanla 58. sırada yer almaktadır(<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>, Erişim Tarihi: 12.01.2018).Ancak 2017'de yayımlanan yeni endekse göre ise Polonya 59 puanla 30.sıraya gerilerken, Türkiye ise 58 puanla 32.sıraya yükselmektedir (<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>, Erişim Tarihi: 22.02.2018). Bu bağlamda Türkiye, Polonya'nın gerisinde kalmakla birlikte, sergilemiş olduğu faaliyetler açısından bir ilerleme kaydederken Polonya ise gerilemiştir.

3.3. REFORM ALANLARI VE REFORM BAŞARISI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

AB ile etkileşim halinde bulunan ülkelerin siyasal, toplumsal, ekonomik yapıları birbirinden farklı özelliklere sahiptir. AB üye ve aday ülkelere demokratik yönetim anlayışını empoze etmek ve idari kapasiteyi güçlendirmek amacıyla bu farklılıkları kademeli bir dönüşüm süreciyle ortadan kaldırmaktadır. Üye ve aday

ülkelerde, AB ile entegrasyon sürecinde gerçekleşen kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemeleri, belirli başlıklar altında sınıflandırmak mümkündür. Çalışmanın bu bölümünde, Birliğe başvurmasının ardından 10 yılsonunda AB üyesi olan Polonya ile 1987’de tam üyelik için başvuruda bulunmasına rağmen hala Birliğe dahil olamayan Türkiye’nin yeniden yapılandırma çalışmaları karşılaştırılmaktadır.

3.3.1. Kamu Personel Rejimi

Yönetim yapısındaki mevcut sorunları çözüme kavuşturmak, değişen yönetim şartlarına uyum sağlayabilmek adına ülkeler tarafından kamu personel yönetimi alanında reform çalışmaları yürütülmektedir. Polonya’da 1989 yılından itibaren kamu personel yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların ana nedeni komünist sistemden kaynaklı ideolojik unsurlar kapsamında gerçekleştirilen işe alımlar ve terfilerin önüne geçilmesi isteği ve merkezdeki aşırı personel istihdamının yerel yönetimlere kaydırılması düşüncesidir.

Türkiye’de ise, işe alımlarda mikro-milliyetçilik, adam kayırmacılık gibi etik dışı davranışların göz ardı edilerek liyakat ilkesinin ön plana çıkarılması gerekliliği, nitelikli ve donanımlı personelin yetiştirilmesi, norm kadronun oluşturulması ihtiyacı gibi nedenlerden dolayı Türk kamu personel rejiminin revize edilmesi ihtiyacı hissedilmiştir.

Polonya’da kamu personel yönetimindeki mevcut bu sorunları aşabilmek adına Kamu Hizmeti Kanunu; 1996, 1998 ve 2008 yıllarında yapılan değişiklikler ile birlikte yürürlüğe girmiştir. 1996 yılına ait Kanun sadece hükümet yönetiminde görev alan kamu görevlilerinin görev alanını düzenlerken, 1998 yılında kabul edilen Kanun ise 1996 yılına ait Kanun’un eksikliklerini gidermek adına oluşturulmuştur. Günümüzde yürürlükte olan 2008 tarihli Kanun ise, kamu personeli istihdamında açıklık, rekabetçilik ilkelerine ve performans denetimini düzenlemiştir. Bu düzenlemeler ile profesyonel bir kamu personel yönetimi sisteminin kurulması hedeflenmiştir.

Türkiye’de ise, 1965 tarihli ve 657 sayılı DMK’da AB’ye uyum ve YKİ anlayışı çerçevesinde pek çok düzenleme yapılmıştır. Türk kamu personel sisteminde vatandaşlar tarafından performans denetiminin gerçekleştirilmesine yönelik alt yapının oluşturulması, kurumlarda nitelikli personelin yetiştirilmesi kapsamında

hizmet içi eğitim verilmesi, insan kaynakları yönetimine geçilmesi gibi birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Türkiye’de insan kaynakları yönetimi ile ilgili sorumlu merkezi birim Devlet Personel Başkanlığı iken, Polonya’da ise Kamu Hizmeti Departmanı tarafından desteklenen Kamu Hizmeti Başkanlığı’dır.

Türkiye’de kamu personel istihdamı büyük ölçüde kariyer temelli ve merkezi bir niteliğe sahiptir. Kamu kurumlarına personel alımı ve atamalarda merkezi sınav sistemi sonuçları kullanılmaktadır. Bazı görevler hariç olmak üzere personel alımları doğrudan başvuruya açıktır. Engelliler için farklı bir sınav sistemi bulunmaktadır. Yöneticiler açısından insan kaynakları yönetimine ilişkin hesap verebilirlik çerçevesi bulunmamaktadır. Personel yönetimi sadece planlama ve raporlama ile bağlantılıdır. Personel yönetimi hedeflerinin oluşturulmasında performans değerlendirmeleri yeterli değildir. Bakanlık ve bağlı/ilgili kuruluşların düzenli olarak insan kaynakları değerlendirmesi yapılmamaktadır (OECD, 2012b).

Polonya’da ise, kamu personeli istihdam sistemi merkezi olmayan, kariyer ve pozisyon tabanlı karma bir niteliğe sahiptir. Tüm kadrolar başvuruya açık olmakla birlikte, işe alımlar doğrudan başvuru ve mülakat yoluyla yapılmaktadır. Yöneticiler için insan kaynakları yönetiminin hesap verebilirlik çerçevesi Kamu Hizmeti Kanunu ile sağlanmaktadır. Bu Kanun ile birlikte insan kaynakları yönetimi stratejik amaçlarla tamamen bağlantılıdır. Bakanlık ve departmanların düzenli olarak insan kaynakları değerlendirmesi yapılmaktadır. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin hedeflerin oluşturulmasında performans değerlendirmesi yeterli değildir (OECD, 2012a).

Her iki ülkede kamu personel yönetimi kapsamında etik kültürünün içselleştirilmesine yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Örneğin; Polonya’daki Kamu Hizmeti Kanunu’nun 15. maddesinde etik davranış ilkelerine uyulması ve bunların teşvik edilmesiyle ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Türkiye’deki 657 sayılı DMK’nın 7. maddesinde ise kamu görevlilerinin görevlerini tarafsız bir şekilde yerine getirmesi hususunun altı çizilmektedir. AB’ye uyum sürecinde 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından 2005 yılında yayınlanan kamu görevlileri etik davranış kodları da bu çerçevede önemlidir.

Kısacası; AB’ye uyum sürecinde Polonya ve Türkiye kamu personel yönetimi sistemleri kapsamında gerçekleştirilen reform çalışmaları, performans ve insan kaynakları yönetimi ekseninde şekillenmiştir. Örneğin, Polonya’da kurumsal

sistemin iyileştirilmesi kapsamında 2000 yılında Arkadaşça Yönetim Programı oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra kamu kurumlarında insan kaynakları yönetimi sürecini yönetmek, ödül, teşvik gibi yöntemlerle çalışanların motivasyonunun artırılmasını sağlamak maksadıyla 30 Mayıs 2012 tarihinde Sivil Hizmet Başkanlığı tarafından Kamu Hizmetlerinde İnsan Kaynakları Yönetimi İle İlgili Standartlar başlıklı Yönetmelik çıkarılmıştır. Türkiye’de ise nitelikli personel yetiştirebilmek, personel ile sivil toplum arasındaki iletişimi güçlendirmek gibi hedefler doğrultusunda kurum bünyesinde çalışan personele ve yöneticilere hizmet içi eğitim verilmektedir.

2012 yılında OECD tarafından yayınlanan İnsan Kaynakları Yönetimi Ülke Profili: Polonya adlı belgede belirtildiği üzere, Polonya’nın kamu personel yönetimi kapsamındaki performans değerlendirmesi, OECD ülkelerinin ortalaması altında kalmaktadır. Buna rağmen, sözleşmeli çalışanlar ve memurlar için değerlendirme zorunludur. Değerlendirme, her iki yılda bir doğrudan üst yöneticinin yazılı geri bildirim ve bir toplantı ile gerçekleştirilir. Bunun yanı sıra değerlendirme ile birlikte, üstlenilen faaliyetlere, faaliyetlerin zamanlamasına, çıktılara ve kalitesine, yetkinliklerin iyileştirilmesine, kişilerarası / yönetim becerilerine odaklanılmaktadır. Performans değerlendirmesi, kamu hizmetinde sözleşme yenileme için çok önemli iken, ücretlendirme ve kariyer gelişimi için ise orta derecede önemlidir. Polonya kamu personel yönetiminde performansa dayalı ücretlendirme uygulanmamaktadır (OECD, 2012a).

OECD tarafından 2012 yılında Türkiye için yayınlanan İnsan Kaynakları Yönetimi: Ülke Profili adlı Raporda ise, Devlet Personel Başkanlığı’nın özellikle personel, ücret ve performans ile ilgili birçok konuda önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir. İnsan kaynakları yönetimine ilişkin sorunlarını yönetmede bakanlıklar çeşitli konularda yer almakta, ancak birim/ekipler hiçbir rol oynamamaktadır. Polonya’nın aksine Türkiye’de yöneticiler için insan kaynakları yönetiminin hesap verebilirlik çerçevesi oluşturulmamıştır. İnsan kaynakları yönetimi hedefleri performans değerlendirmelerinde dikkate alınmamakta ve bakanlıkların insan kaynakları idari kapasitesi düzenli olarak değerlendirilmemektedir. Değerlendirme, kamu hizmeti sunan tüm kamu görevlileri için kullanıldığından dolayı Türk kamu personel yönetimi kapsamındaki performans değerlendirmesi, OECD ülkelerinin ortalamasının üzerinde yer almaktadır. Kamu personelinin değerlendirilmede, üstlenilen faaliyetler, çıktılarının kalitesi, değerler,

kişiler arası beceriler ve yetkinliklerin iyileştirilmesi de dahil olmak üzere çok çeşitli kriterler kullanılmaktadır. Değerlendirme, kariyer gelişimi ve sözleşme yenileme için büyük önem taşımaktadır. Türkiye’de de Polonya’da olduğu gibi performansa bağlı ödeme kullanılmamaktadır (OECD, 2012b). Tek istisnası, sağlık çalışanlarının performanslarına yönelik olarak döner sermayeden aldıkları ödemelerdir.

Her iki ülke açısından da insan kaynakları yönetimi anlayışı kamu yönetimine ilişkin mevzuatlarda yer almaktadır. Ancak, bu anlayışın kurumlarda uygulanması kapsamında prosedürlerin bürokratikleşmesi gibi bazı problemler yaşanmaktadır.

3.3.2. E-Devlet

Küreselleşmeyle birlikte rekabet ortamının artması, teknolojik ilerlemelerin kaydedilmesi ve Avrupa’da bilgi toplumunun oluşturulması düşüncesinin ön plana çıkması gibi gelişmeler ekseninde e-Avrupa düşüncesi gündeme gelmiştir. Bu düşünce etrafında somut bir adım atılarak 2001 yılında yapılan Göteburg Zirvesi’nde e-Avrupa+2003 Eylem Planı, içlerinde Türkiye ve Polonya’nın da bulunduğu Birliğe aday ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Bu planı kabul eden Polonya dahil 12 aday ülke Birliğe üye olmuştur. Türkiye ise aday statüsünde bilgi toplumu oluşturmaya yönelik çalışmalar yürütmeye devam etmektedir.

Türkiye’nin e-devlet alanına ilişkin girişimleri 1970’li yıllarda başlamıştır. Örneğin; 1972’den itibaren hazırlıkları yapılan MERNİS projesi gibi. Türkiye tarafından 2001 yılında e-Avrupa+2003 Eylem Planı’nın imzalanmasının ardından 2003 yılında e-dönüşüm projesi gündeme gelmiştir. 2006 yılında yürürlüğe giren e-Dönüşüm Projesi kapsamında hem mevzuat alanında hem de uygulama alanında pek çok düzenleme hayata geçirilmiştir.

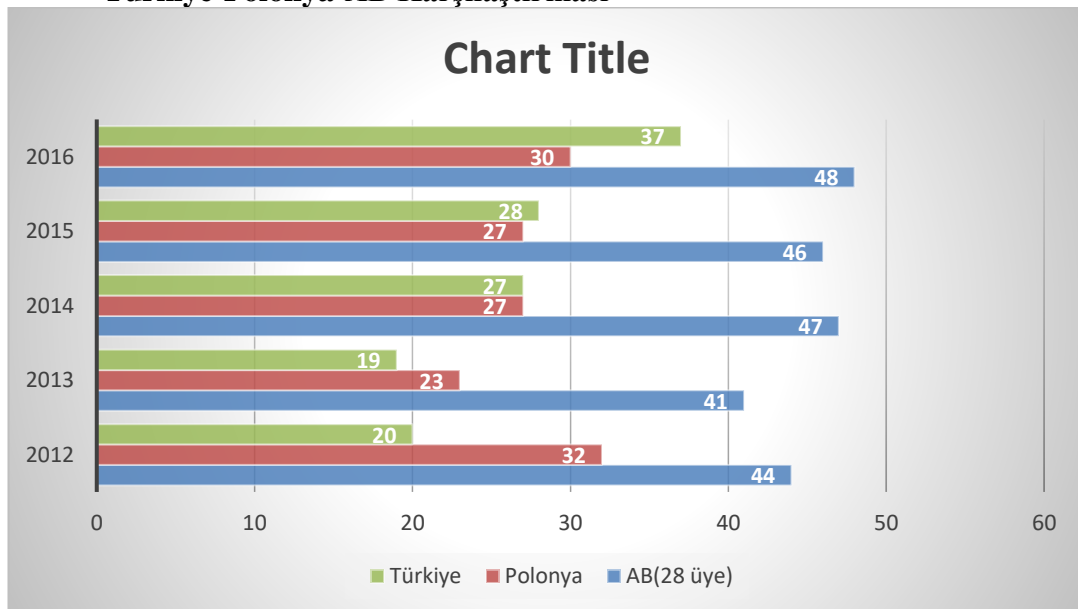
Polonya’da bilgi toplumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalar ise 2000’li yıllarda başlamıştır. 2000 yılında yedi uzman görüşü temel alınarak hazırlanan “Polonya’nın Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Küresel Bilgi Toplumu” başlıklı belgenin ardından Polonya’da bilgi toplumu oluşturulmasına zemin hazırlayan ilk belge olan 14 Temmuz 2000 tarihli Polonya Parlamentosu Kararı kabul edilmiştir (Urbanczyk ve Sorychta, 2012). 2002 yılında ise Türkiye’deki e-devlet projesinin bir benzeri olan Wrota Polski (Polonya Giriş Kapısı) Projesi hizmete açılmıştır. Wrota Polski’nin devamı olarak ePUAP ve e-PUAP2 kapsamında hizmetler yürütülmektedir. Türkiye’de ise e-devlet projesi girişimi 2008 yılında başlatılmıştır.

Her iki ülkede de kamu kurumları vatandaşların işlemlerini kolaylaştırmaya yönelik benzer alanlarda online hizmetler sunmaktadır.

Polonya’da bu hizmetlerin yürütülme görevini; 2011 yılına kadar İçişleri ve İdare Bakanlığı; 2011 yılında İdare ve Sayısallaştırma Bakanlığı (Bakanlığın farklı birimlere ayrılması sonucu) üstlenmiştir. 2015 yılında ise bu görev Dijital İşler Bakanlığı’na devredilmiştir. Türkiye’de ise e-devlet hizmeti ile ilgili sorumlu bakanlık Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’dır. Polonya’da online hizmetlerin yürütülmesine yönelik özel bir Bakanlığının kurulmasına karşın, Türkiye’de ise bu amaçla kurulmuş bir bakanlık bulunmamaktadır. Türkiye’de bu görevi spesifik olarak; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu üstlenmektedir.

Polonya ve Türkiye’de bu kapsamda çalışmalar yürütülmesine rağmen bireyler e-hizmet alanlarını kullanmakta ilerleme kaydedebilmiş midir? Avrupa İstatistik Ofisi tarafından 2012-2016 dönemini kapsayan kamu otoriteleri ile etkileşim, kamu makamlarının web sitelerinden bilgi edinme, resmi formları indirme başlıkları altında açıklanan veriler kapsamında bu sorunun cevabını vermek mümkündür.

Grafik 7. İnternet Kullanımı: Kamu Otoriteleri İle Etkileşim Açısından Türkiye-Polonya-AB Karşılaştırması

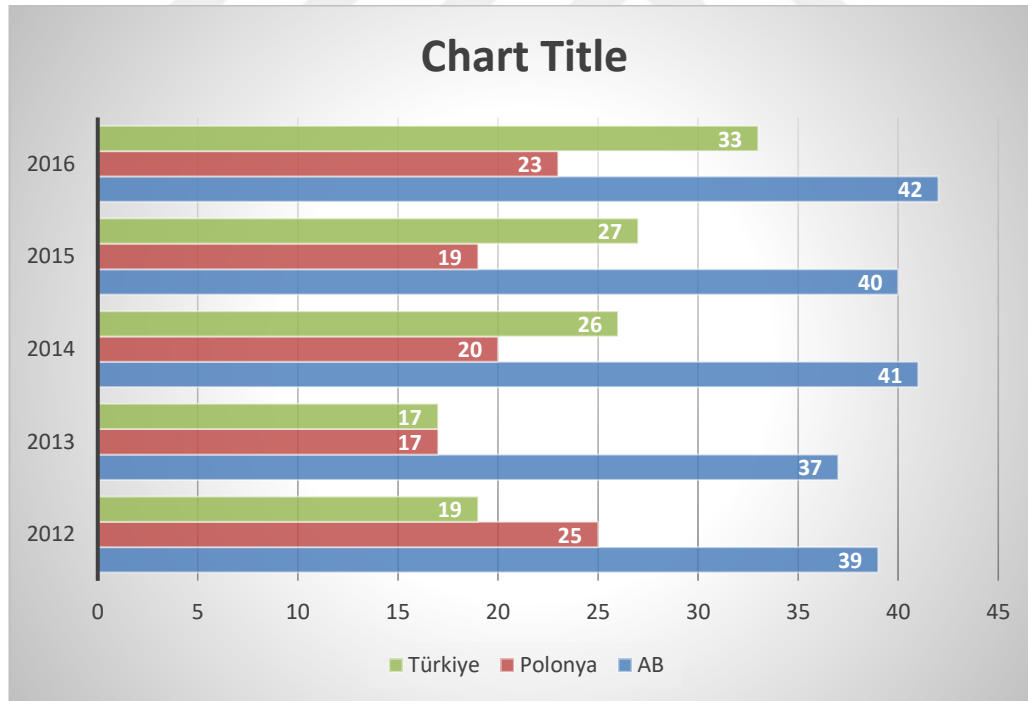


Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>,
Erişim Tarihi: 26.07.2017

2012-2016 döneminde kamu kurumları ile iletişim kurulmasına ait verilerin gösterildiği bu grafikte Türkiye’nin bu alandaki internet kullanım oranında 2012-

2013 yılları arasında %1’lik bir düşüş yaşanmıştır. Ancak 2013 yılından itibaren bu oranlarda bir artış yaşanmaktadır. Polonya ile Türkiye’nin kamu kurumları ile iletişim kurulmasına yönelik internet kullanım rakamları arasındaki fark 2012 yılında %12 iken 2013 yılında bu fark %4’e düşmüştür. 2014 yılında her iki ülkenin de bireysel internet kullanımının gösterildiği veriler eşittir. 2015 yılından itibaren Türkiye’nin internet kullanım verilerinin Polonya’ya ait internet kullanım verilerinden %1’lik bir artış göstermesinin ardından bu fark, 2016 yılında % 7’ye ulaşmıştır. 2012 yılında Türkiye ile AB ülkelerinin ortalama internet kullanım verileri arasındaki fark %24 iken, Polonya–AB ülkelerinin ortalama internet kullanım rakamları arasındaki fark %12’dir. 2016 yılında ise Türkiye ile AB ülkelerinin ortalama internet kullanım verileri arasındaki fark %11’e düşerken, Polonya–AB ülkelerinin ortalama internet kullanım rakamları arasındaki fark ise %18’e yükselmiştir.

Grafik 8. İnternet Kullanımı: Kamu Makamlarının Web Sitelerinden Bilgi Edinilmesi Açısından Türkiye-Polonya-AB Karşılaştırması

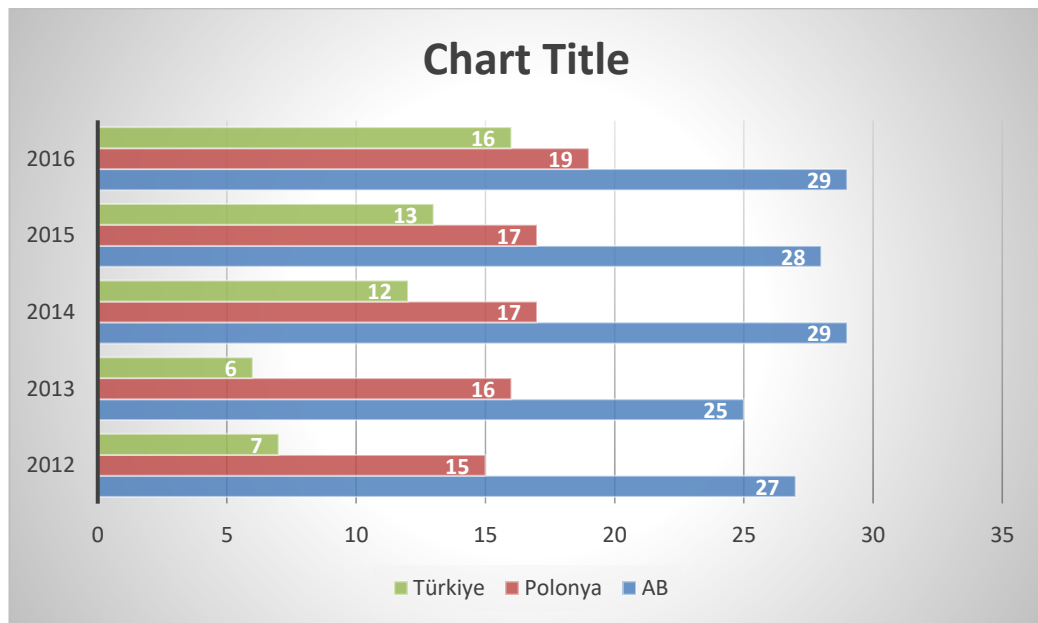


Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, Erişim Tarihi: 26.07.2017.

Yukarıdaki grafikte Polonya, Türkiye ve AB ülkelerindeki kamu kurumlarının web sitelerinden bireylerin bilgi edinmesine yönelik internet kullanım

verileri gösterilmektedir. 2012 yılında Polonya'nın bu alandaki internet kullanım oranı % 25, Türkiye'nin % 19, AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranı ise % 39'dur. 2013 yılında Polonya ve Türkiye'nin kamu makamlarının web sitelerinden kişisel bilgi edinme amacıyla internet kullanım verileri eşittir. 2014-2016 dönemlerinde Türkiye'ye ait internet kullanım oranlarında bir artış yaşanırken, Polonya' da ise konjonktürel bir şekilde değişim yaşanmaktadır. 2014 yılından itibaren Türkiye'nin internet kullanım verileri Polonya'ya ait internet kullanım verilerine kıyasla % 6'lık bir artış göstermesinin ardından bu fark, 2015 yılında % 8'e, 2016 yılında ise % 10'a ulaşmıştır. Polonya'nın bireysel internet kullanım oranında 2012-2016 yıllarında % 2'lik bir azalma yaşanırken, AB ülkelerinin ve ortalama internet kullanım oranında %3'lük ve Türkiye'nin internet kullanım oranında ise %14'lük bir artış yaşanmıştır. 2012 yılında Türkiye ile AB ülkelerinin ortalama internet kullanım verileri arasındaki fark % 20 iken, Polonya-AB ülkelerinin ortalama internet kullanım rakamları arasındaki fark % 14'dür. 2016 yılında ise Türkiye ile AB ülkelerinin ortalama internet kullanım verileri arasındaki fark % 9'a düşerken, Polonya-AB ülkelerinin ortalama internet kullanım rakamları arasındaki fark ise % 19'a yükselmiştir.

Grafik 9. İnternet kullanımı: Resmi Formları İndirme Açısından Türkiye-, Polonya-AB Karşılaştırması



Kaynak: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>,
Erişim Tarihi: 26.07.2017.

2012-2016 dönemlerine ait Polonya-Türkiye ve AB ülkelerinin resmi formların indirilmesi kapsamındaki bireysel internet kullanım verilerinin gösterildiği bu grafikte; Polonya'nın 2012 yılında internet kullanım oranı % 15 iken Türkiye'nin internet kullanım oranı % 7, AB ülkelerini internet kullanım oranı ise % 27'dir. 2012 yılında Türkiye ile AB ülkelerinin ortalama internet kullanım verileri arasındaki fark % 20 iken, Polonya-AB ülkelerinin ortalama internet kullanım rakamları arasındaki fark % 12'dir. 2013 yılında Türkiye'nin internet kullanım oranında % 1'lik bir düşüş yaşanmasının ardından, 2014-2016 yılları arasında % 10'luk bir artış yaşanmıştır. Polonya'nın internet kullanım oranında 2012-2016 yılları arasında % 4'lük bir artış yaşanmıştır. AB ülkelerinin ortalama bireysel internet kullanım oranında ise 2012-2016 arası dönemde % 2'lik bir artış görülmektedir. Görüldüğü üzere Türkiye ile Polonya'nın resmi formların indirilmesi kapsamındaki bireysel internet kullanım verileri arasındaki fark, Türkiye'nin ilerleme kaydetmesiyle birlikte 2014 yılından itibaren azalmaya başlamıştır. 2013 yılında iki ülkenin internet kullanım oranları arasındaki fark % 10 iken, 2014 yılında bu oran yarı yarıya azalarak % 5'e düşmüştür. 2015 yılında bu fark % 4 iken, 2016 yılında ise % 3'e ulaşmıştır.

Her ne kadar, Türkiye'ye ait rakamlar Polonya ve AB ülkelerinin ortalama internet kullanım oranlarının altında kalsa da, görüldüğü üzere Türkiye, bilgi teknolojilerini kullanma yönünden ilerleme kaydetmektedir. Polonya ise AB ortalamasının altında bir performans sergilemektedir. Bu durum, Komisyon tarafından 2017'de yayınlanan Rapor'da da ifade edilmektedir. Vatandaşların % 26,6'sının e-devlet hizmetlerini kullanması oranı ile Polonya, AB'deki en kötü performans gösteren ülkeler arasında yer almaktadır.

Eurostat verilerinin yanı sıra, iki ülkenin bilgi toplumu oluşturma sürecine yönelik çalışmalarının karşılaştırılmasında, 2016 yılında BM tarafından yayınlanan e-devlet endeksi adlı belgeden de yararlanılabilir. 193 ülkeyi kapsayan ve online hizmetlerin kapsamı ve kalitesi, telekomünikasyon altyapısının gelişme durumu ve insan kaynakları olmak üzere üç alt endeksten oluşan BM e-devlet gelişmişlik endeksi sıralamasında Polonya, 36. sırada yer alırken Türkiye ise, 68. sırada yer almaktadır (UN, 2016).

3.3.3. Kamu Mali Yönetimi

AB, üye ve aday ülkelere vermiş olduğu fonların denetimini gerçekleştirmek ve ülkelerin kamu mali yönetiminin revize edilmesini sağlamak amacıyla ülkelere iç

kontrol sisteminin oluşturulması, stratejik planlamaya geçilmesi, mali hesap verilebilirlik mekanizmasının oluşturulması gibi hususlarda önerilerde bulunmaktadır. Bu doğrultuda hem Polonya hem de Türkiye’de iç kontrol, risk yönetimi, yönetimde suiistimalin önlenmesi gibi hususlarda rehberlik hizmeti gören COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) esasına dayalı iç kontrol sistemi uygulanmaktadır.

Polonya’da, 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu’nun¹⁸ 69. maddesinde Maliye Bakanlığı’nın uluslararası standartlara uygun olarak kamu mali yönetimine yönelik yönetim kontrol standartlarını Maliye Bakanlığı’nın resmi sitesinde ilan etmekle yükümlü olduğu ve kamu mali yönetimine ilişkin yönetim denetimi alanındaki özel yönergeleri belirtebileceği belirtilmektedir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Polonya’da iç kontrol mekanizmasının yürütülmesinden ve koordinasyonundan Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmaktadır. Ayrıca iç kontrolün sağlanması kapsamında Maliye Bakanlığı bünyesinde MUB’i oluşturulmuştur.

MUB’un, yönetim kontrol sisteminin oluşturulması ve uygulanmasının denetimini sağlamak, yönetim kontrol sisteminin işleyişi ile ilgili verileri toplamak ve verileri analiz etmek, ilgili alanlarda gerekli yasa tekliflerini hazırlamak, iç denetim ve yönetim kontrol sistemine ilişkin standartları hazırlamak ve bunların uygulanmasını takip etmek, iç denetçilerin mesleki eğitimlerini düzenlemek, Kamu Maliyesi Kanunu’na tabi kamu kurumlarında iç denetimin kurulmasını sağlamak gibi görevleri vardır(Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2010: 8).

Türkiye’de ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 55.maddesinde kamu kurumlarında iç kontrolün sağlanmasıyla ilgili hüküm yer almaktadır: “..... görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve harcama öncesi kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığı’nca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir”. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere iç kontrol ile ilgili süreçte Polonya’da olduğu gibi Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bunun yanı sıra Polonya’da iç denetim standartlarının

¹⁸Polonya’da Kamu Maliyesi Kanunu’nun oluşumu üzerinde Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Toplulukları Antlaşması; İstikrar ve Büyüme Paketi (Avrupa Konseyi’nin Amsterdam ve Konsey’in 1466/97 ve 1467/97 sayılı yönetmelikleri ile Mart 2005’te yapılan reformlar kararı); ve Avrupa Birliği Konseyi’nin, Polonya tarafından sunulan 2008-2011 yılları için güncellenmiş Yakınsama Programı ile ilgili 20 Mart 2009 tarihli görüşü etkili olmuştur.

ve yöntemlerinin belirlenmesi ile ilgili sorumlu birim olan MUB'a, Türk kamu mali yönetiminde karşılık gelen birim ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu'dur.

Yatay idari kapasitenin geliştirilmesi adına ön plana çıkan hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi ilkeler her iki ülkenin kamu mali yönetimine ilişki mevzutlarında yer almaktadır. Örneğin, 5018 sayılı Kanun'un 7. maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi anlamına gelen mali saydamlık ilkesine yer verilmektedir. Bu kapsamda görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, hükümet politikalarının, kalkınma planlarının, yıllık programların, stratejik planların ve bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulmasını zorunlu hale getirmektedir. Malî saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu tutulmakta, bu hususlar ise Maliye Bakanlığı tarafından izlenmektedir.

Polonya'ya ait 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu'nun ise 34. maddesinde mali şeffaflık ilkesine yer verilmektedir. Mali şeffaflık ilkesinden, Senato ve yerel yönetim birimlerindeki bütçe tartışmaları, devlet bütçesinden alınan hibelerin ve yerel yönetim birimlerinin bütçelerinin, ulusal hedefli fonların hibe tutarlarının, kamu maliyesi ile ilgili toplu verilerin, belediye yerel yönetim biriminin önceki yıla ait denetim planının uygulanmasına dair raporun kamuya açık hale getirilmesi, ulusal sağlık fonu tarafından gelir ve giderler hakkında bilgi verilmesi gibi hususlar anlaşılmaktadır. Ayrıca, Maliye Bakanı, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen bütçe yasasının uygulanması hakkında kamuoyuna bir rapor hazırlamakla yükümlüdür.

İki ülkeye ait kamu mali yönetimi kanunlarına ilişkin bu ifadelerde dikkat çeken husus, Polonya'ya ait yerel yönetim birimlerinin mali özerkliğe sahip olması ve bu çerçevede yerel yönetim birimlerinde meydana gelen bütçe tartışmalarının, bütçelerinin uygulanmasına ilişkin raporların mali şeffaflık ilkesi doğrultusunda kamuya açık hale getirilmesidir. Türkiye'de ise yerel yönetimlere sınırlı ölçüde mali özerklik tanınmıştır.

AB, YKİ anlayışının bir gereği olarak aday ve üye ülkelere performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesini önermektedir. Polonya'da bu tavsiyeler üzerine kamu harcamalarının düzenlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalitenin artırılması amacıyla 2006 yılında performans esaslı bütçeleme sistemine geçmiştir. Türkiye'de ise 2002 yılında 6 pilot uygulamanın yürütülmesinin ardından 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile birlikte performans esaslı bütçeleme sistemi için yasal bir zemin oluşturulmuştur. Görüldüğü üzere, performans esaslı bütçeleme sistemine Türkiye'de adaylık sürecinde geçilirken, Polonya'da ise üyelik sürecinde geçilmiştir.

Ayrıca kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımını sağlamak ve plan-program ve bütçe ilişkisini kurmak amacıyla hem Polonya kamu mali yönetiminde hem de Türk kamu mali yönetiminde çok yıllık bütçeleme anlayışı ve performans esaslı bütçeleme yöntemi kullanılmaktadır.

Polonya'da iç denetim mekanizması üç şekilde uygulanmaktadır. Bunlar; mali denetim, sistem denetimi ve performans denetimidir. Türkiye'de ise iç denetim mekanizması mali denetim, sistem denetimi, performans denetimi, bilgi teknolojisi denetimi ve uygunluk denetiminden oluşmaktadır. İç denetçiler, Polonya'da Merkezi Uyumlaştırma Birimi bünyesinde iç denetim faaliyetini gerçekleştirirken, Türkiye'de ise kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı olarak iç kontrol faaliyetlerini yürütmektedir (Mallı, 2016: 40).

AB tarafından; her iki ülkeye yönelik olarak kamu mali yönetimine ilişkin eleştiri yapılmaktadır. Polonya'nın AB üyesi olması, Türkiye'nin ise aday ülke olması gerekçesiyle AB tarafından yapılan eleştiriler farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, Euro bölgesinde ve *Birliğe üye olan ülkelerde* bağımsız bir mali konseyin kurulması tavsiye edilmektedir. Ancak, Polonya mali bir konsey kurmamasının yanı sıra, bu konuda yasal bir adım da atmamıştır. Türkiye'de ise kapsamlı bir kamu mali yönetimi reform programının olmaması gibi noktalar eleştirilmektedir.

3.3.4. Yolsuzlukla Mücadele ve Etik Yönetim

AB, kurumlarda etik altyapının oluşturulması ve demokratik yönetim kapsamında yönetim unsurunun güçlendirilmesi yönünde üye ve aday ülkelere rehberlik etmektedir. Yayınlanan uluslararası metinler direktifinde Polonya ve Türkiye'de etik altyapının oluşturulması adına birçok yasal düzenleme oluşturulmuştur.

Polonya kamu yönetiminde etik kültürün yaygınlaştırılması adına yürütülen faaliyetler üç bileşene dayanmaktadır. Bunlar; Sivil Hizmet Kanunu'nda etik yönetime ilişkin düzenlemeler, kamu hizmeti etiği ile ilgili kuralları belirleyen ve geliştiren Etik Kodlar, Kamu Hizmetleri Kurallarının ve Etik İlkelerin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'tir (Czaputowicz, 2000). Polonya'da 2002 yılında kamu hizmetlerinde etik kültürünün içselleştirilmesi adına Etik Kodların yayınlanmasının ardından 2011 yılında kamu hizmeti kuralları ve etik ilkelerin yer aldığı Kamu Hizmetleri Kurallarının ve Etik İlkelerin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik çıkarılmıştır. Daha kaliteli bir kamu hizmeti sunulmasını sağlamak amacıyla yayınlanan Etik Kodlar, çalışanların daha iyi hizmet verebilmeleri için mesleki alanda sürekli olarak kendilerini geliştirmelerini, görevlerini icra ederken karşılığında hediye kabul etmemelerini, görevlerini icra ederken yaratıcı olmalarını, eleştiriyi kabul edip, hatalarını anlamaya ve sonuçlarını düzeltmeye hazır olmalarını, herhangi bir siyasi partiye üye olmamalarını, hizmet sunarken siyasal tarafsızlığı sağlamalarını kapsamaktadır.

Bu kodlar Türkiye'deki etik mevzuatta yer alan ifadelerle karşılaştırıldığında bazı farklılıkların olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin, bu düzenleme ile birlikte kamu görevlilerinin hukukun üstünlüğü ilkesi ekseninde görevlerini icra ederken yaratıcı olması düşüncesi, eleştiriyi kabul edip hatalarını anlaması ve bu ekseninde kendini düzeltmesi, kendisini geliştirmesi gibi ifadeler idari ortamlarda daha etkin kamu hizmeti sunulması adına yeni bir yönetim anlayışının geliştirilmeye çalışıldığını göstermektedir.

Türkiye'de ise etik kültürün yasal çerçevesini 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 2005 yılında yayınlanan etik ilkelerin tanımlandığı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik oluşturmaktadır. Kanun'un 1. maddesinde belirtildiği üzere, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri uygulamasını gözetlemek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Ancak Polonya'ya ait etik kurulu bulunmamaktadır.

Polonya'ya ait Kamu Hizmetleri Kurallarının ve Etik İlkelerin Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te kamu hizmeti kurallarından ayrı olarak etik ilkeler başlığı altında nazik davranış ilkesi; kamu hizmeti ilkesi, sadakat ilkesi, siyasi

tarafsızlık ilkesi, tarafsızlık ilkesi ve adalet ilkesi yer almaktadır. Türkiye'deki Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'te ise kamu hizmeti bilinci, nezaket ve saygı, dürüstlük ve tarafsızlık, savurganlıktan kaçınma, mal bildiriminde bulunma, hediye alma ve menfaat sağlama yasağı gibi ilkeler tanımlanmaktadır.

Bunun yanı sıra, her iki ülkede de etik kültürünün oluşturulmasına yönelik anayasal altyapı bulunmaktadır. Örneğin, Polonya'da reform anayasası olarak nitelendirilen 1997 Anayasası'nın 153. maddesinde ve T.C. Anayasası'nın 10., 129. ve 137. maddelerinde etik anlayışının izlerine rastlamak mümkündür. Polonya Anayasası'nın 153. maddesinde "Devletin yönetim organlarında devletin yükümlülüklerinin tarafsız olarak yerine getirilmesi için profesyonel, çalışkan ve siyasi olarak tarafsız bir memur sınıfı faaliyet gösterir." ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere, komünist dönemde işe alımlarda oldukça sık görülen partizan tutumun yerine etik ilkelerin ön plana çıkarıldığı bir kamu hizmeti anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır. T.C. Anayasası'nın 10. maddesinde ise, "...Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar." ifadesine yer verilmektedir. Bu maddede, kamu hizmetlerinin sunan birimlerin vazifelerini tarafsız bir şekilde, ayrımcılık yapmadan yerine getirmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

Ayrıca, her iki ülke de yolsuzlukla mücadele kapsamında birçok uluslararası sözleşmeye taraf olmuştur. Polonya, yolsuzlukla mücadele kapsamında 2002 yılında Avrupa Konseyi Medeni Haklar Konvansiyonu'nu imzalamış ve Avrupa Konseyi içinde yer alan GRECO grubuna dahil olmuştur. Türkiye ise bu Gruba 1 Ocak 2004 tarihinde üye olmuştur. Bu kapsamda gerek Türkiye, gerekse Polonya GRECO'nun kararlarını ya da taleplerini bazı noktalarda karşılayamadıkları gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Polonya ve Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele kapsamındaki uygulamalarında başarılı olup olmadıklarını değerlendirmede Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayınladığı Uluslararası Yolsuzluk Algılamaları Endeksi 2016 belgesini referans almak mümkündür. 176 ülkenin/bölgenin dahil olduğu bu çalışmaya göre, Polonya 62 puan ile 29. sırada yer alırken; Türkiye ise 41 puanla 75. sıradadır (Transparency International, 2016: 6). Bu bağlamda, Türkiye'de yolsuzluk algısı Polonya'ya göre daha fazladır.

3.3.5. Yerel Yönetimler

Güçlü bir Avrupa idealinin önemli bir bileşeni olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin sorumlulukları zaman ilerledikçe artmaktadır. AB'nin yayınladığı uluslararası metinler ya da tavsiye niteliğindeki belgeler üye ve aday ülkelerin yerel yönetimler sitemlerini yeniden yapılandırılmasında yardımcı olmaktadır. AB'nin aday ve üye ülkelerle olan diyalogunda ön plana çıkan düzenlemelerden biri de desantralizasyon sürecidir. Polonya'da 1989'dan itibaren Avrupa'ya dönüş ekseninde başlayan reform çalışmaları kapsamında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere oldukça önem verilmiştir. Yerel yönetimlerde gerçekleşen belirli faaliyetler kapsamında farklı alanları düzenleyen yasalar yürürlüğe girmiştir. Örneğin; 1990'da yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasası'ndan ayrı olarak, yerel yönetimlerde gerçekleştirilecek seçim düzenlemeleri için Yerel Yönetim Seçimleri Yasası'nın (1990), yerel yönetimlerde çalışan personelin çalışma koşullarının düzenlenmesi için Yerel Yönetim Çalışanları Yasası'nın (1990) yürürlüğe girmesi gibi. Ayrıca ülkenin başkenti olan Varşova'nın yönetimi için Varşova Yerel Yönetim Yasası (1990) adında ayrı bir yerel yönetim yasası oluşturulmuştur. Ayrıca bu kapsamda gerçekleştirilecek olan reformların somut bir şekilde uygulanmasından sorumlu Bölgesel Özerklik Reformu için Hükümet Yetkilisi Ofisi kurulmuştur. Türkiye'de ise yerel yönetimlerde çalışan personel için ve yerel seçimler için ayrı bir kanun oluşturmaktan ziyade il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi gibi farklı yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik Kanunlar oluşturulmuştur. 5393 sayılı Kanun, 5302 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun, 6360 sayılı Kanun gibi yerel yönetim birimlerinin AB tavsiyeleri doğrultusunda revize edildiği düzenlemelerde ilgili yerel yönetimlerin seçim süreci, meclis, başkan, encümen gibi yetkili birimlerin görev tanımları yapılmaktadır.

Polonya'da 1998'de gerçekleştirilen bir reformla 1975'de oluşturulan yerel yönetim sistemi değiştirilerek bölge, ilçe ve belediye'den oluşan üç katmanlı bir yapıya geçilmiştir. Ayrıca 1998'de gerçekleştirilen bu reformla birlikte demokrasiyi ve katılımı güçlendirmek adına 49 bölgenin yerine, 16 bölge oluşturulmuştur.

Türkiye'de ise bölge kavramı; Türkiye'nin adaylık statüsü kazanmasının akabindeki süreçte anlam değiştirilerek yerelleşme kapsamında değerlendirilmeye başlanılmıştır. Bu süreçte AB'nin de etkisiyle merkeze ait bazı yetki ve görev dağılımı büyük oranda yerel yönetim birimlerine devredilmeye başlanmıştır. Bu noktada Türk kamu yönetiminde ilk defa denenilen bir yapıyı karşımıza çıkaran 6360

sayılı Kanun ile birlikte yerel yönetimlerin işlevsel etkinlik yönünün altı çizilmiştir (Apan, 2015a). Ayrıca bu dönemde AB tarafından yayınlanan mevzuatlar referans alınarak Türkiye’de birçok yerel yönetimler mevzuatında subsidiarite (hizmette yerindenlik) ilkesine yer verilmiştir.

Polonya Anayasası’nın 171. maddesinde belirtildiği üzere Başbakan ve voyvodaların, bölgesel denetim kurullarının mali konularla ilgili olarak yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri üzerinde inceleme yapmaya yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca, aynı maddede yerel yönetimlerin Anayasa veya yasaları ihlal etmesi durumunda, Başbakanın önerisiyle Sejm’in yerel yönetimin bir kurucu organını feshedebileceğine dair bir ifade yer almaktadır. Türkiye’de ise 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “.....görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” ifadesi yer almaktadır.¹⁹ Dolayısıyla görüldüğü üzere her iki ülkede de yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin hususların yer aldığı mevzuatlarda idari vesayet makamlarına yerel yönetimlerin kararları üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi verilmiştir. Ancak, Türkiye’de İçişleri Bakanı’nın geçici bir tedbir olarak yerel seçilmişleri kesin hükme kadar uzaklaştırma yetkisi, hukuka uygunluk denetiminin ötesinde tamamen siyasi nitelikte bir yetkidir. Buna karşın, yerel yönetimlerin idari vesayet makamlarının kararlarına karşı yargı yolu açıktır.

AB’ye uyum süreci ve bu dönemde kamu yönetimi reform alanında atılan adımlar, Polonya yerel yönetim birimlerinin stratejik planlamaya geçmesinde etkili olmuştur. AB’ye üyelik sürecinde Polonya yerel yönetim birimlerine, AB tarafından fon yardımları verilmiştir. Bu fonları verimli bir şekilde kullanmak ve fonların denetimini sağlamak adına Polonya’daki hemen hemen tüm yerel yönetim birimlerinde stratejik planlama uygulamaya başlanmıştır (Sienkiewicz, 2014). Türkiye’de 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetim birimleri de dahil olmak üzere tüm kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamasına geçilmiştir. Kaynakların verimli bir şekilde kullanılması ve başlangıçta saptanan hedeflere belirlenen tarihlerde ulaşabilmek adına önem kazanan stratejik planlama anlayışı ekseninde 5018 sayılı Kanun’un yanı sıra 5302 Sayılı İl Özel

¹⁹Anayasada yer alan bu maddeye AB’ne uyum sürecinde yerel yönetimlerin revize edilmesine yönelik hayata geçirilen 5393 sayılı Belediye Kanunu; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gibi kanunlarda da yer verilmektedir.

İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu gibi yerel yönetim yasalarında da bazı düzenlemeler yer almaktadır.

3.3.6. Yönetişim ve Bölgesel Kalkınma

Çok düzeyli yönetim kavramı; “ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve tartışarak ortaya çıkan değişimler” anlamında kullanılmaktadır (Demiral, 2009: 29). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, çok düzeyli yönetişimin etkisiyle bölgesel ve yerel birimler hem AB ile olan doğrudan ilişkileri yürütebilmekte hem de karar alma sürecinde aktif bir rol alabilmektedir (Demiral, 2009: 31). AB, yerindenliğin teşvik edilmesi, yönetişim anlayışının güçlendirilmesi ve bölgeler arası sosyo-ekonomik dengesizliklerin ortadan kaldırılması amacıyla bölgesel kalkınma politikası kapsamında kalkınma ajanslarına önem vermektedir. Bu kapsamda üye ve aday ülkelere mali yardımlarda bulunmaktadır. AB’ye aday ve üye olan ülkeler bölgesel açıdan kalkınmayı gerçekleştirebilmek ve bölgesel verilerin kolayca izlenebilmesine yardımcı olmak adına ekonomik ve sosyal düzeyler bağlamında NUTS (İBBS) birimleri oluşturulmaktadır.

1999 yılında Polonya’da; beş basamaklı NUTS sisteminin tanımlanmasının ardından 2000 yılında Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun kabul edilmiştir. Daha sonraki düzenlemeler ile birlikte 5 basamaklı NUTS yapısı, 3 kademeye düşürülmüştür. Türkiye’de ise 5 kademeli İBBS, 2001 yılında tanımlanmış ve 2006 yılında da Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Türkiye ve Polonya’da NUTS sisteminin kabul edilmesinin ardından sistemin ikinci kademesi çerçevesinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Bölgesel kalkınma ajansların kurulması Polonya’da 1993 yılında gerçekleşirken, Türkiye’de ise ilk kalkınma ajansları 2006 yılında İzmir ve Çukurova bölgesinde (Adana ve Mersin) kurulmuştur. Günümüzde Türkiye’de 26 adet kalkınma ajansı bulunurken, Polonya’da ise bu sayı 16’dır.

Polonya’da bölgesel kalkınma ajanslarının yanı sıra Marshall Ofisleri, Voivodship Ofisleri gibi birimler bölgesel kalkınma politikalarından sorumludur. Türkiye’de bölgesel kalkınma politikasıyla ilgili sorumlu birimler arasında kalkınma ajanslarının yanı sıra Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi gibi yapılar yer almaktadır.

Sonuç olarak; bölgesel kalkınma politikaları Polonya’da özerk bir yerel yönetim birimi ekseninde oluşturulurken Türkiye’de ise planlama ve istatistik birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Her iki ülkenin farklı yerel yönetim yapıları göz önünde bulundurulduğunda Polonya, Türkiye’ye göre daha geniş kapsamlı bir yapılanma içerisine girmiştir. Her ne kadar Polonya’da bölgesel yönetim sistemi uygulansa da bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş aşamasında nitelikli personelin olmayışı, yerel yönetim birimleriyle diyalogun kurulamaması gibi pek çok sorunla karşılaşmıştır. Avrupa Komisyonu tarafından 2013 yılında yayınlanan AB Bölgesel Rekabet Edebilirlik Endeksi sıralamasında, daha öncede belirtildiği üzere, Polonya AB ülkeleri ortalamasının altında kalmıştır. Türkiye’de ise kalkınma ajanslarına verilen fonların değerlendirilmesi ve izlenilmesinde sorun yaşanmaktadır.

3.3.7. Ombudsmanlık Kurumu

Ombudsmanlık kurumu birey ile yönetim arasında iletişimi güçlendiren ve yönetime karşı olan güven açığının ortadan kaldırılmasına katkı sağlayan bir mekanizmadır. Demokrasi unsurunu güçlendirmek ve yönetim ile birey arasındaki anlaşmazlıkları en aza indirmek amacıyla AB Kurumu da dahil olmak üzere üye ve aday ülkelerin tamamında bu oluşum faaliyet göstermektedir. Bu kurum Polonya’da Sivil Haklar Savunucusu, Türkiye’de ise Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırılmaktadır.

Polonya’daki Sivil Haklar Savunucusu, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumuna nazaran daha köklü bir geçmişe sahiptir. Polonya’da faaliyet gösteren Sivil Hakları Koruma Komiseri 1988’den beri görevini icra etmektedir. Türkiye’de ise bu kurum 1998 ilerleme Raporu’nda Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasının faydalı olacağı ibaresi yer almasının üzerinden 14 yıl sonra 2012’de kurulmuştur.

Her ne kadar, iki kurumda ombudsmanlık birimi olarak faaliyet yürütse de, Kamu Denetçiliği Kurumu ile Sivil Hakları Koruma Ofisi arasında bazı benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır. Bu hususları şu şekilde sıralamak mümkündür;

✓ Sivil Hakları Koruma Komiseri’ nin, görev ve yetki alanı daha geniştir. Örneğin; Komiser ’in yasaların Anayasa’ya, diğer mevzuatların ise kanunlara aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunma hakkı bulunurken, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

✓ Her iki yapıda Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’ne üyedir.

- ✓ Her iki yapının da yaptırım mekanizması bulunmamaktadır.
- ✓ Ayrıca; Sivil Haklar Komiserinden bağımsız olarak faaliyet gösteren Çocuk Ombudsmanlığı Kurumu bulunmaktadır.
- ✓ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi bulunmazken, Sivil Hakları Koruma Komiseri'nin tavsiye vermekten ziyade; hukuki süreç başlatma ve bu süreç içerisinde yer alma yetkisi bulunmaktadır. Türkiye için yayınlanan 2016 İlerleme Raporunda; Kamu Denetçiliği Kurumu'nun bu özelliği insan hakları ve iyi yönetim konusunda pasif kalınması sebebiyle eleştirilmektedir.
- ✓ Her iki kurumda parlamentoya karşı sorumludur. Sivil Hakları Koruma Komiseri Sejm'e karşı sorumluyken, Kamu Denetçiliği Kurumu TBMM'ye karşı sorumludur.
- ✓ Anayasal birer otorite olan her iki kurumda da ilgili konuyla ilgili karşı taraftan belge istenildiğinde karşı taraf belgeyi teslim etmekle yükümlüdür.

Sonuç olarak; Sivil Hakları Koruma Ofisi ve Kamu Denetçiliği Kurumu kurumsal yapı ve faaliyetleri açısından karşılaştırıldığında gerek Birlik tarafından KDK'ya yöneltilen tavsiyelerin Polonya'ya ait yapıda mevcut olması, gerekse de Komiserin daha kapsamlı görev ve yetkiye sahip olması açısından Sivil Hakları Koruma Ofisi'nin AB direktifleri doğrultusunda daha fazla mesafe kat ettiği görülmektedir.

3.4. GENEL DEĞERLENDİRME

Bu bölümde çalışma kapsamında Türkiye ve Polonya'nın AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanında gerçekleştirmiş olduğu reform çalışmaları karşılaştırmalı bir şekilde aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 5. AB'ne Uyum Sürecinde Türkiye ve Polonya'da Yürütülen Reform Uygulamalarının Karşılaştırılması

Reform Alanları	TÜRKİYE-POLONYA
Kamu Personel Rejimi	✓ Polonya'da kamu kurumlarına yönelik işe alımda merkezi olmayan , kariyer ve pozisyon tabanlı sistemlerin olduğu karma bir yapı söz konusudur. Türkiye'de ise işe alımlarda merkezi bir sınavın yapıldığı ve büyük ölçüde kariyer temelli bir yapı söz konusudur.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uyum sürecinde Polonya'da ve Türkiye'de kamu personel yönetimi alanında birçok mevzuat, rapor, uygulama hayata geçirilmiş veya var olan mevzuatlar revize edilmiştir. ✓ Her iki ülkede de kamu personel yönetimi kapsamında etik kültürünün içselleştirilmesine yönelik çalışmalar yürütülmüştür. ✓ AB'ye uyum sürecinde Polonya ve Türkiye kamu personel yönetimi sistemleri kapsamında gerçekleştirilen reform çalışmaları, performans ve insan kaynakları yönetimi ekseninde şekillenmiştir. Türkiye'de insan kaynakları yönetimi ile ilgili sorumlu merkezi birim Devlet Personel Başkanlığı iken, Polonya'da ise Kamu Hizmeti Departmanı tarafından desteklenen Kamu Hizmeti Başkanlığı'dır. ✓ Polonya'da 2012 yılında Sivil Hizmet Başkanlığı tarafından çıkartılan Kamu Hizmetlerinde İnsan Kaynakları Yönetimi İle İlgili Standartlar başlıklı Yönetmelik ile insan kaynakları yönetimine yönelik hesap verilebilirliğin çerçevesi oluşturulurken Türkiye'de böyle bir düzenleme bulunmamaktadır. ✓ Türkiye'deki sağlık çalışanları hariç olmak üzere, her iki ülkede de performans esasına dayalı ödeme sistemi uygulanmamaktadır.
<p style="text-align: center;">E-Devlet</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Her iki ülke içinde ulusal e- yapılanma sürecinin kaynağı olarak nitelendirebileceğimiz e-Avrupa+2003 Eylem Planı (2001), içlerinde Türkiye ve Polonya'nın da bulunduğu Birliğe aday ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Türkiye, bu Planı imzalayanlar arasında tek aday ülke statüsünde uyum sürecini yönetmektedir. • Her iki ülkede benzer alanlarda online kamu hizmetleri sunulmaktadır (Türkiye için e-devlet kapısı; Polonya için Wrota Polski, E-Puap vb.). • Polonya'da bu hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu mekanizma Dijital İşler Bakanlığı (2015)²⁰ iken, Türkiye'de ise e-devlet hizmeti ile ilgili sorumlu bakanlık Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'dır. Polonya'da online hizmetlerin yürütülmesine yönelik özel bir Bakanlığın kurulmasına karşın, Türkiye'de ise bu amaçla kurulmuş bir bakanlık bulunmamaktadır. Türkiye'de bu görevi spesifik olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu üstlenmektedir. • 2016'da yayınlanan ve 193 ülkeyi kapsayan BM e-devlet endeksi sıralamasında Polonya, 36. sırada yer

²⁰ Bu görev 2011 yılına kadar İçişleri ve İdare Bakanlığı tarafından, 2011-2015 yılları arasında ise İdare ve Sayısallaştırma Bakanlığı (Bakanlığın farklı birimlere ayrılması sonucu) tarafından yürütülmüştür.

	alırken Türkiye ise, 64. sırada yer almıştır.
Kamu Mali Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • Her iki ülkede de, COSO esasına dayalı iç kontrol sistemi uygulanmaktadır. • Polonya’da iç kontrol mekanizmasının yürütülmesinden ve koordinasyonundan sorumlu birim Maliye Bakanlığı’dır. Ayrıca iç kontrolün sağlanması kapsamında Maliye Bakanlığı bünyesinde MUB’i oluşturulmuştur. Türkiye’de ise iç kontrol ile ilgili süreçte Polonya’da olduğu gibi Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Ayrıca iç denetim standartlarının ve yöntemlerinin belirlenmesi ile ilgili sorumlu birim İç Denetim Koordinasyon Kurulu’dur. • Kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanımını sağlamak ve plan-program ve bütçe ilişkisini kurmak amacıyla her iki ülkede de çok yıllık bütçeleme anlayışı ve performans esaslı bütçeleme sistemi kullanılmaktadır. • Polonya’da performans esaslı bütçeleme sistemine 2006 yılında geçilirken, Türkiye’de ise 2002 yılında 6 pilot uygulamanın yürütülmesinin ardından 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile birlikte geçilmiştir. Görüldüğü üzere, performans esaslı bütçeleme sistemine Türkiye’de adaylık sürecinde geçilirken, Polonya’da ise üyelik sürecinde geçilmiştir.
Yolsuzlukla Mücadele ve Etik Yönetim	<ul style="list-style-type: none"> • Her iki ülkede de hizmet sunumunun profesyonelleştirilmesini sağlamak adına etik yönetim anlayışı anayasal güvence altına alınmıştır. • Her iki ülke de yolsuzlukla mücadele kapsamında birçok uluslararası sözleşmeye taraf olmuştur. Polonya yolsuzlukla mücadele kapsamında 2002 yılında Polonya Avrupa Konseyi Medeni Haklar Konvansiyonu’nu imzalamış ve Avrupa Konseyi içinde yer alan GRECO grubuna dahil olurken, Türkiye ise GRECO’ya 1 Ocak 2004 tarihinde üye olmuştur. Her iki ülkede bazı hususlarda GRECO’nun kararlarını ya da taleplerini karşılayamadıkları gerekçesiyle eleştirilmektedir. • Uluslararası Şeffaflık Örgütü tarafından yayınlanan ve 176 ülkenin/bölgenin dahil olduğu Uluslararası Yolsuzluk Algılamaları Endeksi 2016 Raporu’na göre Polonya, 62 puan ile 29. sırada yer almaktadır. Türkiye ise 41 puan ile 75. sırada yer almaktadır.
Yerel Yönetimler	<ul style="list-style-type: none"> • Polonya’da yerel yönetimlerde gerçekleşen belirli faaliyetler kapsamında farklı alanları düzenleyen yasalar yürürlüğe girmiştir. Örneğin, Yerel Yönetim Seçimleri Yasası (1990), Yerel Yönetim Çalışanları Yasası (1990) gibi. Ayrıca, ülkenin başkenti olan

	<p>Varşova içinde ayrı bir yerel yönetim yasası oluşturulmuştur. Türkiye’ de ise yerel yönetimlerdeki her bir alan için farklı kanun bulunmaktan ziyade farklı yönetim birimlerinin yeniden yapılandırılmasına yönelik ve bu hususu da bütüncül bir yaklaşımla içine alan kanunlar oluşturulmuştur. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında hem belediye organlarının görevleri tanımlanmakta hem de seçim hususu hakkında ifadeler yer verilmektedir.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polonya’da 1998’de gerçekleştirilen reformlarla birlikte demokrasiyi ve katılımı güçlendirmek adına 49 bölgenin yerine, 16 bölge oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra üç katmanlı (bölge, il, ilçe) bir yapıya geçilmiştir. Türkiye’de ise bölge kavramı, yerelleşme kapsamında değerlendirilmektedir. • Polonya’nın reform niteliği taşıyan 1997 Anayasası’nda atıfta bulunulan adem-i merkeziyetçilik kapsamında yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetimden bağımsız bütçeleri ve malvarlıkları mevcuttur. Türkiye’de ise yerel yönetimler çok sınırlı bir mali özerkliğe sahiptir. Türkiye’de adem-i merkeziyetçilik anlayışı idari – hizmet yönünden uygulanırken, Polonya’da ise hem idari hem mali açıdan uygulanmaktadır.
<p>Yönetişim ve Bölgesel Kalkınma</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1999 yılında Polonya’da beş basamaklı NUTS sisteminin tanımlanmasının ardından 2000 yılında Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun kabul edilmiştir. Daha sonraki düzenlemeler ile birlikte 5 basamaklı NUTS yapısı, 3 kademeye düşürülmüştür. Türkiye’de ise 5 kademeli NUTS 2001 yılında tanımlanmış ve 2006 yılında da Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. • Kalkınma ajansların kurulması Polonya’da 1993 yılında gerçekleşirken, Türkiye’de ise ilk kalkınma ajansları 2006 yılında İzmir ve Çukurova bölgesinde (Adana ve Mersin) kurulmuştur. Günümüzde Türkiye’de 26 adet kalkınma ajansı bulunurken Polonya’da ise bu sayı 16’dır. • Polonya’da kalkınma ajanslarının yanı sıra Marshall Ofisleri, Voyvodalık Ofisleri gibi birimler bölgesel kalkınma politikalarından sorumludur. Türkiye’de bölgesel kalkınma politikasıyla ilgili sorumlu birimler arasında kalkınma ajanslarının yanı sıra Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi gibi yapılar yer almaktadır. • Bölgesel kalkınma politikaları Polonya’da özerk bir yerel yönetim birimi ekseninde oluşturulurken

	Türkiye’de ise planlama ve istatistik birimi olarak karşımıza çıkmaktadır.
Ombudsmanlık Kurumu	<ul style="list-style-type: none"> • Polonya’da Sivil Hakları Koruma Komiseri, Türkiye’de ise Kamu Denetçiliği Kurumu ombudsmanlık yetkisini kullanmaktadır. • Polonya’da görev yapan Sivil Hakları Koruma Komiseri’nin görev ve yetki alanı daha geniştir. Örneğin, Komiser’in yasaların Anayasa’ya, diğer mevzuatların ise kanunlara aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunma hakkı bulunurken Türkiye’de ise Kamu Denetçiliği Kurumu’nun böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. • Kamu Denetçiliği Kurumu’nun soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi bulunmazken, Sivil Hakları Koruma Komiseri’nin tavsiye vermekten ziyade, hukuki süreç başlatma ve bu süreç içerisinde yer alma yetkisi bulunmaktadır. Türkiye için yayınlanan 2016 İlerleme Raporu’nda Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bu özelliği insan hakları ve iyi yönetim konusunda pasif kalınması sebebiyle eleştirilmektedir. • Her iki yapıda Uluslararası Ombudsman Enstitüsü’ne üyedir. • Her iki yapının da yaptırım mekanizması bulunmamaktadır. • Ayrıca, Polonya’da Sivil Haklar Komiseri’nden bağımsız olarak faaliyet gösteren Çocuk Ombudsmanlığı Kurumu bulunmaktadır.

SONUÇ

Dinamik bir mekanizmaya sahip olan kamu yönetimi, belli dönemlerde meydana gelen siyasal, toplumsal ve ekonomik değişimler ekseninde yeni bir kimliğe bürünmektedir. Bu değişimler doğrultusunda ülkelerin kamu yönetimi alanlarında reform yoluna gidilmektedir. Örneğin, 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizlerinin ardından geniş çapta hissedilen ekonomik bunalım refah devletine yönelik eleştirilerin ön plana çıkmasına neden olmuştur. Bu durum, kamu bürokrasinin hantal yapısından kurtulmak adına daha etkin ve verimli bir hizmet sunulması gerekliliğinin altını çizen YKİ anlayışının bu dönemde popüler hale gelmesinde etkili olmaktadır.

AB'nin kamu yönetimi alanında Avrupalılaşmaya gitmesi ve YKİ paradigmasının ön plana çıkması aynı döneme rastlamaktadır. YKİ anlayışı ile birlikte hesap veren, kürek çeken değil dümen tutan, sonuç odaklı, sorunları tedavi etmekten çok sorunun ortaya çıkmasına engel olan diğer bir ifadeyle proaktif bakış açısına sahip, hiyerarşik bürokratik örgütlenmeden yönetişim anlayışına geçişi öngören, kamu kurumlarının ve kamu hizmetlerinin performanslarının 3-e ilkesi çerçevesinde değerlendiren, ademi merkezîyetçi bir yönetim modeli öngörülmektedir. AB politikaları ekseninde de yerel yönetimlerin güçlendirildiği, devletin hizmet sunma görevini özel sektör ve sivil toplumla paylaştığı ve çok düzlemli yönetişimin güçlendirildiği, kamu kurumlarının işleyişinde hesap verilebilirliğin, şeffaflığın, öngörülebilirliğin, etkinliğin ve verimliliğin ön planda olduğu genel bir kamu yönetimi modelinin çerçevesi çizilmektedir.

1980'li yıllarda meydana gelen ekonominin liberalleşmesi, SSCB'nin dağılması ve bunun da etkisiyle daha da popüler hale gelen demokrasi, insan haklarının korunması gibi anlayışlar ise AB ve ülkelerin kamu yönetim alanlarının yeniden yapılandırılması gerekliliğini daha da belirgin hale getirmiştir. Diğer bir ifadeyle YKİ anlayışı doğrultusunda yoğunlaşan AB politikaları ve konjonktürel bir şekilde değişen ulusal ve uluslararası dinamikler ülkelerin kamu yönetiminde reform sürecinin yaşanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Avrupalılaşma sürecinde, AB'nin imajını demokratik açıdan güçlendirmek amacıyla Birliğe dahil edilen Polonya gibi eski Demir Perde ülkelerinde ve Türkiye gibi aday ülkelerinde hızlı ve

kökten bir reform sürecinin yaşandığını söylemek mümkündür. Hızlı bir reform sürecinin yaşanması bazı problemleri beraberinde getirmiştir. Örneğin, Türkiye ve Polonya'nın müzakere sürecinin yürütülmesi görevini icra eden kurumlarında yetki paylaşımı hususunda bazı sorunlar yaşanmıştır. Bunun yanı sıra her iki ülkede de hükümetler AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilen reform çalışmaları doğrultusunda bazı engellerle karşılaşmışlardır. Polonya'da sosyalist dönemde İçişleri, Savunma ve Dışişleri Bakanlığı'na ayrı bir önem atfedilmesi, bakanlıklarda oluşan dışa kapalılık ve başbakanın rolünün etkin olmaması, adaylık sürecinde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform çalışmalarının uygulamaya konulmasını güçleştirmiştir. Bunun yanı sıra sosyalist bir yönetim kültürüne sahip olan Polonya'da göreve gelen anti-komünist hükümetin reform çalışmalarına yönelik parlamentonun destek sağlamaması da merkezi alandaki reform çalışmalarının uzun bir sürede gerçekleşmesine neden olmuştur (Kutlu, 2012: 175).

Türkiye'de ise 2002 tarihinde iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 3 Ekim 2005 tarihinde müktesebat ile ilgili sürecin başlatılmasını garanti altına almak için atmış olduğu adımlardan biri olan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Kadük Kanun) dönemin cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kamu hizmetlerinin özelleştirildiği, Kanun'un bazı maddelerinin Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü, 126. maddesinde yer alan yetki genişliği ve 127. maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gerekçeleriyle veto edilmiştir. AB, yayınlamış olduğu düzenlemelerle ve reform adımlarıyla hem üye ve aday ülkelerin kamu yönetimi alanlarını hem de kendi yönetsel yapısını revize etmektedir. Dolayısıyla, AB'nin değişim ve dönüşüm süreci içerisinde olması, Türkiye'nin merkeziyetçi bir yönetim geleneğine ve ulus devlet yapısına sahip olması gibi faktörler, müzakere süreci kapsamında yerine getirmekle yükümlü olunan uygulamaların Türk kamu yönetimindeki etkisinin ne gibi sonuçlar doğuracağı hususundaki belirsizlikleri beraberinde getirmektedir. Diğer bir ifadeyle AYYÖŞ ve Maastricht Antlaşması'nda atıfta bulunulan subsidiarite ilkesinin uygulanmasındaki sonuçlarının belirsizliği ve bazı olumsuzlukları beraberinde getireceği endişesi, Türkiye'nin merkeziyetçi bir yapıya sahip olması gibi gerekçeler Türk kamu yönetimi için reform niteliği taşıyan 5227 Sayılı KYTK'nın bazı hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesine neden olmuştur. Ancak bu sorunların AB uyum sürecinin önünde engel

oluşturmaması adına, iki ülkede kararlı bir tutum sergileyerek kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmeye çalışmıştır.

Polonya, rejim değişikliğinden kısa bir süre sonunda AB'ye üye olurken, Türkiye'nin adaylık süreci 19 yıldır devam etmektedir. Polonya'nın AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanına ilişkin bazı eksiklikleri olsa da gerek AB'nin taleplerini yerine getirmeye yönelik adımlar atması gerekse, AB'nin inisiyatif kullanması sebebiyle AB'ye üyeliği kabul edilmiştir. Polonya, yeni siyasal düzenin kurulmasını ve demokratik yönetim anlayışının içselleştirilmesini sağlamak adına AB'ye başvuruda bulunmuştur. Polonya'nın bağımsızlığını kazanmasının ardından kamu yönetimi alanında kapsamlı bir reform çalışması yürütülmüştür. Bu çalışmaların yürütülmesinde iki itici unsur mevcuttur. Bunlar, içsel faktörler ve AB, OECD gibi aktörlerdir. Polonya'da, anti-demokratik bir kamu yönetimi sisteminden AB'nin direktifleri ile demokrasi mekanizmasının ön plana çıktığı bir kamu yönetimi modeline geçilmiştir. Diğer bir ifade ile yerel yönetimlere yetki devrini reddeden, kararların merkezden alınmasını benimseyen bir yönetim anlayışından, AB talepleri ile demokrasi anlayışının güçlendirildiği bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Bu kapsamda her ne kadar reformlar belli dönemlerde ağır aksak bir şekilde ilerlese de, belli düzeyde başarıyla uygulanabilmiştir.

SSCB'nin dağılmasının ardından yönünü Batı'ya dönen Polonya, AB'nin rehberliğinde ekonomide liberalizasyon, demokratikleşme, özelleştirme gibi kavramlar ekseninde reform sürecine girmiştir. Polonya'nın AB'ye adaylık sürecinde bir yandan kamu yönetiminde verimlilik, katılımcılık, hesap verilebilirlik ilkeleri temeline dayalı bir anlayış ortaya konulmaya çalışılırken, bir yandan da merkezîyetçi yönetim anlayışı, parti ile devletin özdeşleştirilmesi şeklinde görülen sosyalist mirasın etkisiyle ortaya çıkan uyum problemleri Avrupalılaşıma ekseninde aşmaya çalışılmaktadır. Hukukun üstünlüğünün ikinci plana atılıp parti kararlarının uygulandığı, merkezîyetçi bir yönetim anlayışının hakim olduğu, işe alımlarda ideolojik faktörlerin ön planda olduğu, yüksek düzeyde merkezi bütçe sisteminin benimsendiği, kamusal kontrolün zayıf ve vatandaş katılımının yetersiz olduğu geleneksel Polonya kamu yönetimi anlayışından mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimlerinin anayasal güvence altına alındığı, vatandaşların belediye meclisinin ya da yerel yönetim görevlilerinin almış olduğu kararları sorgulama hakkının olduğu, kamu personel yönetiminde kariyer esaslı sistemin uygulandığı, yerel yönetim birimlerinin yeniden sınıflandırıldığı bir kamu yönetimi anlayışına geçilmiştir.

Türkiye’de ise AB direktifleri ile, aşırı merkeziyetçi ve aşırı bürokratik hantal yönetim yapısının hakim olduğu, işe alımlarda liyakat ilkesinin göz ardı edildiği, yönetimde gizlilik ilkesinin hakim olduğu geleneksel Türk kamu yönetimi anlayışından, insan kaynakları yönetimi anlayışının benimsendiği, bürokrasinin azaltıldığı, kamu kurumlarının işleyişinde açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin hakim olduğu, etik ilkelerin uygulandığı bir kamu yönetimi anlayışına geçilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla, AB’nin YKİ ekseninde uygulamış olduğu kamu yönetimi politikalarının hem Polonya hem de Türk kamu yönetimi sistemi üzerinde etkili olduğu görülmektedir.

AB’nin talepleri doğrultusunda, ulusal kurumların ve politikalar arasındaki benzerliğin zamanla artması anlamına gelen “Avrupalılaşıma” ekseninde, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkeler ile ortak bir kamu yönetimi anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır. SIGMA tarafından 1999’da Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri başlığı altında yayınlanan bu ilkeler, Polonya’da olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetimi alanının yeniden yapılandırılmasında rol oynamaktadır. Şeffaflık, katılımcılık, hesap verilebilirlik gibi ilkelerin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalarda referans alınması ve her iki ülkenin de kamu yönetimine ilişkin mevzuatlarında bu ilkelere yer vermesi açısından benzerlikler bulunmaktadır. Örneğin, her iki ülkenin de kamu mali yönetimine ilişkin mevzuatında saydamlık ilkesine yer verilmektedir. 5018 sayılı Kanun’un 7. maddesinde mali saydamlık başlığı altında, Polonya’ya ait 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu’nun 21 maddesinde ise açıklık ve saydamlık ilkeleri başlığı altında saydamlık ilkesine atıfta bulunmaktadır.

Polonya ve Türk kamu yönetimi reform çalışmalarında referans alınan açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkelerin uygulamadaki başarılarını değerlendirmek mümkündür. Örneğin, açıklık ve şeffaflık ilkeleri açısından değerlendirildiğinde Uluslararası Bütçe Ortaklığı’nın inisiyatifi ile hazırlanan, ülkelerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerindeki şeffaflıklarına göre sıralandığı Bütçe Şeffaflığı Endeksi’nin 2015 yılına ait verilerine göre Polonya, 64 puan ile 21. sırada iken; Türkiye, 44 puanla 58. sıradadır. Ancak 2017’de yayınlanan yeni endeks sıralamasına göre ise Polonya, 59 puanla 30.sıraya gerilerken; Türkiye ise, 58 puanla 32. sıraya yükselmektedir. Görüldüğü üzere, aday ülke olan Türkiye’nin bu alanda sergilemiş olduğu faaliyetler açısından bir ilerleme kaydedilirken, Polonya’da ise bir gerileme yaşanmaktadır.

Halásková'nın (2015) da belirttiği gibi, karşılaştırmalı kamu yönetimi çerçevesinde, ülkelerin kamu yönetimlerini kapsamlı bir şekilde incelemek mümkündür. Ülkeler farklı hükümet modelleri, kamu personel modelleri, yerel yönetim ve bölgesel yönetim modelleri kullanmaktadır. Her ne kadar ülkeler farklı yönetim geleneklerine sahip olsalar da, ülkelerin benzer veya farklı özellikleri karşılaştırmalı araştırmalar ile ortaya konulabilmektedir. Örneğin, insan kaynakları sistemine dayalı model sınıflandırmasında farklı kamu yönetimine sahip olan Türkiye ve Polonya'da kariyer esaslı sistemin uygulandığı görülmektedir. Bunun yanı sıra devletin siyasi örgütlenmesi bakımından her iki ülkede uniter devlet kategorisinde yer almaktadır.

Aday ülke konumundaki Türkiye ile üye ülke konumundaki Polonya'da yürütülen yeniden yapılandırma çalışmaları Avrupalılaştırma ekseninde karşılaştırıldığında bazı noktalarda benzerlikler ve farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, YKİ ekseninde kamu mali yönetiminde ön plana çıkan stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve iç kontrol gibi kavramlar her iki ülkenin de kamu mali yönetimine ilişkin mevzuatlarında yer almakta ve kamu kurumlarında uygulanmaktadır.

İki ülke arasındaki diğer bir benzerlik ise, adaylık süreci kapsamında Polonya ve Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının merkezi ölçekte koordinasyonunu sağlamakla sorumlu bir birimin kurulmasıdır. Türkiye'de Başbakanlığa bağlı İdareyi Geliştirme Başkanlığı²¹ kamu yönetimi reformlarında koordinasyon işlevini yerine getirmektedir. Polonya'da da benzer bir kurum karşımıza çıkmaktadır. Anti-komünist hükümetin göreve gelmesi sonucunda merkezîyetçi devlet yapısının, güçlü ve etkili sivil odaklı bir yönetsel yapıya dönüştürülmesi doğrultusunda "Kamu Yönetimi Reform Komitesi" oluşturulmuştur. Polonya ve Türkiye'de koordinasyonu sağlamak amacıyla atılan bu reform adımları kurumsal reform yöntemi ile hayata geçirilmiştir.

İki ülkenin yeniden yapılandırma çalışmalarında benzerlik gösteren diğer bir alan ise, bilgi toplumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalardır. Bilgi toplumunun oluşturulması amacıyla 2001 yılında düzenlenen Göteborg Zirvesi'nde e-Avrupa+ 2003 Eylem Planı'nı imzalayan her iki ülkede de online kamu hizmetleri kapsamında

²¹TODAİE öncülüğünde 1963'de yayınlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) kapsamında kamu reformlarının merkezi ölçekte koordinasyonunu sağlamaktan sorumlu bir birimin kurulması talebi yer almaktadır. Bu kapsamda günümüzdeki adı İdareyi Geliştirme Başkanlığı (1986) olan Organizasyon ve Metot Kurulu 1975 yılında kurulmuştur.

benzer faaliyetler yürütülmektedir. Türkiye ve Polonya'nın bilgi toplumu oluşturma sürecinde göstermiş oldukları bu faaliyetler AB tarafından yayınlanan belgeler ekseninde değerlendirilmektedir. Örneğin; Türkiye için yayınlanan 2016 İlerleme Raporu'nda e-devlet kullanımında kayda değer bir ilerleme kaydedildiği belirtilmekle birlikte, vatandaşlar için "tek kapıda hizmet" birimlerinin ve tek temas noktalarının yerel düzeyde daha fazla yaygınlaştırılması gerektiğine değinilmiştir. Komisyon tarafından Polonya için 2017'de yayınlanan Rapor' da ise, her ne kadar Polonya, işletmelerin e-hizmetlere yönelmesi açısından iyi bir puan toplasa da, vatandaşların internet kullanımı açısından elde edilen rakamlar doğrultusunda AB'deki en kötü performans gösteren ülkeler arasında yer aldığına atıfta bulunulmuştur. Eurostat tarafından 2012-2016 dönemini kapsayan kamu otoriteleri ile etkileşim, kamu makamlarının web sitelerinden bilgi edinme başlıkları altında açıklanan rakamlar²²değerlendirildiğinde; Türkiye kamu otoriteleri ile etkileşim kapsamındaki elde edilen veriler doğrultusunda 2015 yılından itibaren, kamu otoriteleri ile etkileşim kapsamındaki veriler doğrultusunda ise 2014 yılından itibaren Polonya'dan daha başarılı performans sergilemiştir. Sonuç olarak; elde edilen bulgular doğrultusunda online hizmetlerin belirli alanlardaki kullanımı açısından aday ülke olan Türkiye, üye ülke Polonya'dan daha başarılı bir performans göstermektedir.

Polonya ve Türkiye'nin kamu yönetimi reformlarında görülen farklılıkların nedeni ise; AB'nin kamu yönetimi alanında kurulmasını zorunlu kıldığı kurumların örgütlenmesini aday ülkelerin inisiyatifine bırakmış olmasından, iki ülkenin farklı yerel yönetimler sistemine, farklı iki yönetsel, siyasal, ekonomik ve kültürel tarihe sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Polonya'da yerel yönetimler yapılanmasında bölge birimi bulunduğundan dolayı, bölgesel kalkınma politikalarının oluşturulma sürecinde somut adımlar atılabilmektedir. Ancak, Türkiye'nin mevcut yerel yönetim sisteminde bölge biriminin bulunmaması sebebiyle bölgesel kalkınma politikaların oluşturulmasından ziyade yerelleşme kapsamında yürütülen çalışmalar ön plana çıkmaktadır. Türkiye'de bölge ölçeğinde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının kurulmasının temel nedeni, AB tarafından tahsis edilen fonların idaresini ve kontrolünü sağlayacak olan bir kurumun bulunmamasıdır. Bu zorunluluktan dolayı kurulan kalkınma ajansları merkezi yönetimin etkisi altında kalmaktadır. Türkiye'de

²²Çalışmanın 147-148. sayfasına bakınız.

yerelleşme konusunda bazı adımlar atılsada, yerel yönetimler sınırlı bir mali özerliğe sahiptir. Hâkim merkezîyetçi devlet anlayışı ve yerel yönetimlere yaklaşımdaki tereddüt ve çekinceler, Türkiye’de yerel yönetimlerin gerçek anlamda bir idari ve mali özerliğe kavuşmasının önünde engel görünmektedir. Bu gerekçeyle, AB’nin önem verdiği çok düzlemli yönetişimin Türkiye’de ağır aksak bir şekilde uygulandığını söylemek mümkündür. Polonya’da ise yerel yönetim birimlerinin Türkiye’deki yerel yönetim birimlerine nazaran daha fazla yetkiye sahip olması (mali özerklik, seçilmiş organların görevden uzaklaştırılması için referandum yapılması gibi) ve böylelikle daha güçlü bir konumda olması çok düzlemli yönetişimin daha etkin bir şekilde işlediğinin göstergesidir.

İki ülke açısından kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin diğer bir farklılık ise, insan haklarının korunmasında önemli bir mekanizma olan ombudsmanlık kurumunun faaliyetleri kapsamında görülmektedir. Polonya’ya ait Sivil Hakları Koruma Komiseri Ofisi’nin yetkileri ve işlevselliği, Kamu Denetçiliği Kurumu’na kıyasla daha geniştir. Örneğin, Sivil Hakları Koruma Komiseri bir Kanun’un Anayasa’ya uygun olmadığı gerekçesiyle Yüksek Mahkemeye başvurabilirken ya da soruşturma açıp ve davaya müdahil olabilirken, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu’nun böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Bu değerlendirmeler doğrultusunda çalışma kapsamında elde edilen bulgular şunlardır:

✓ AB’nin geliştirmiş olduğu kamu yönetimi politikası hem Polonya hem de Türk kamu yönetimi sistemi üzerinde etkili olmuştur.

✓ Aday ve üye ülkelere verilen mali yardımların denetimini kolaylaştırmak amacıyla Türkiye ve Polonya’da gerçekleştirilen kamu mali yönetimi reform alanlarında benzerlik bulunmaktadır.

✓ Türkiye’de bölgesel politikalar alanında gerçekleştirilen reformlar daha çok biçimsel ve kurumsal düzeyde kalmıştır. Dolayısıyla bölgesel kalkınmaya yönelik uygulanan politikalar merkezileşmenin azaltılmasında tam anlamıyla etkili olamamıştır. Polonya’nın ise bölgesel kalkınma kapsamında sergilemiş olduğu performans, JRC tarafından 2013 yılında yayınlanan AB Bölgesel Rekabet Edebilirlik Endeksi belgesinde de belirtildiği gibi, AB ülkeleri ortalamasının altındadır.

✓ Sonuç olarak; kamu yönetimi ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi yapısına ve kültürüne göre farklılaşır. Ancak, AB’nin kamu yönetiminde Avrupalılaştırma

çerçevesinde yürütmüş olduğu politikalar, birbirine benzer idari yapılara yol açmakta ve kamu yönetimi reformlarının içeriği de bu amaç doğrultusunda benzer nitelikte şekillenmektedir. Dolayısıyla, her ikisi de köklü bir tarihe ve devlet geleneğine sahip olan Türkiye’de ve Polonya’da kamu yönetimi alanında yürütülen reformlar, her iki ülkenin kamu yönetimi yapısını benzeştirmektedir.

Dolayısıyla, Türkiye ile eski Demir Perde ülkesi olan Polonya’nın AB’ye uyum sürecinde kamu yönetimi alanında gerçekleştirdikleri reformlar arasında farklılıklardan ziyade benzerlikler söz konusudur. Her iki ülke de reformlar kademeli ve yavaş bir şekilde ilerlemektedir. Bunun nedeni, kamu yönetiminde müktesebata uyumu hedefleyen biçimsel değişiklikler yapılmasına karşın reformların içselleştirilmemesi, reformlara gerekli siyasal ve toplumsal desteğin sağlanamaması, donanımlı personelin bulunmaması vb. nedenlerdir. Örneğin, AB’nin taleplerini referans alan her iki ülkede de insan kaynakları yönetimi, performans değerlendirmesi, stratejik plan, mali kontrol gibi kavramlar kamu yönetimine ilişkin mevzuatlarda yer almıştır. Ancak, uygulamada prosedürlerin bürokratikleşmesi, kamu kurumlarının bu kavramları ulusal mevzuatta yer alan yasal bir zorunluluk olarak görmesi, bu kavramların etkili bir şekilde uygulanmasının önüne geçmektedir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik bu çalışmaların mevzuatçı ve jakobenist bir tutumdan ziyade, Birliğe ait düzenlemelerde de belirtildiği gibi, katılımcılık ilkesi çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Böylelikle hem kamu kurumlarında çalışan görevlilerin hem de halkın reform çalışmalarına müdahil olmasıyla daha etkin bir kamu yönetiminin oluşturulması mümkündür. Bunun yanı sıra, AB ile olan diyalogun sağlıklı bir biçimde yürütülebilmesi için bu süreçte yer alan kamu görevlilerine AB politikası ve düzenlemeleri gibi konularda eğitim verilmesi gerekmektedir.

AB’nin kamu yönetimi alanında ülkelere vermiş olduğu direktifler ülkeler tarafından yanlış anlaşılabilen²³ veya ülkeler tarafından yürütülen reform çalışmalarının ve oluşturulan yasal çerçevenin beklentileri karşılayıp karşılamayacağına yönelik eleştiriler yapılabilmektedir. Dolayısıyla ülkeler küresel, bölgesel, ulusal ve yerel dinamikleri iyi okuyarak ve diğer ülkelerin belirtilen reform alanlarındaki tecrübelerini analiz ederek AB’nin kamu yönetimine ilişkin direktiflerini başarıyla hayata geçirebilir.

²³Polonya’da iç kontrol ilkesi mali kontrol ilkesi olarak algılanmış; bu algı 2009 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu ile aşılmıştır.

AB'ye uyum sürecinde hükümetler kamu reformlarının hayata geçirilmesinde siyasi engellerle karşılaşabilmektedir. Bu problemi aşabilmek ve kamu yönetimi reformlarının başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayabilmek adına birimler arasında koordinasyon sağlanmalı ve reform çalışmalarının artı ve eksi yönleri taraflar arasında müzakere edilmelidir.

AB'nin aday ülkesi konumundaki Türkiye, Polonya'nın üyelik sürecinde attığı bazı adımları AB'ye uyum sürecinde referans olarak alabilir. Örneğin, Polonya AB'nin beklentilerini zaman zaman tam anlamıyla karşılamasa da üyelik için gerekli olan reformlar konusunda öncelikleri belirlemekte ve bu hususları halkın desteğini sağlayarak uygulamaktadır. Türkiye'de bu ekseninde reform çalışmalarını hayata geçirebilir. Ayrıca, üye ülke olan Polonya'nın kamu yönetimi alanında gerçekleştirmiş olduğu bazı reform çalışmaları Türkiye için örnek alınabilir. Örneğin Kamu Denetçisinin soruşturma başlatmak ve hukuk yolu açık olan davalara müdahale etmek için *re'sen* yetkisi bulunmamaktadır. Sivil Hakları Koruma Komiseri ise soruşturma açabilmekte ve yargı önünde görülmekte olan bir davaya müdahil olabilmektedir. Türkiye'ye yönelik ilerleme raporlarında eleştiride bulunulan bu husus göz önünde bulundurularak, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yetkilerinin ve işlevselliğinin artırılması açısından gerçekleştirilen reform düzenlemelerinde Sivil Hakları Koruma Ofisi rol model alınabilir

Bunun yanı sıra, Polonya'daki yerel yönetim birimlerinde vatandaşın katılımını ve konumunu güçlendiren uygulamalar yer almaktadır. Polonya yerel yönetim birimlerinde seçilmiş organların görevden uzaklaştırılması (*recall*) için referandum yapılması, vatandaşların belediye meclisi yada yerel yöneticiler tarafından alınan kararları sorgulama hakkının olması gibi uygulamalar Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinde vatandaşların konumunu güçlendirmek adına referans alınabilir. Böylelikle Türkiye'de yerel demokrasinin geliştirilebilmesi için vatandaşların yerel yönetimlere daha fazla katılımının önündeki engeller kaldırılabilir.

KAYNAKÇA

- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2011). Avrupa Birliği Sigma (Support For Improvement In Governance And Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25, 2, 1-12.
- Acar, Z. (2004). *1980'den Günümüze Türk Kamu Yönetimi Reform Çalışmalarının Halkla İlişkiler Açısından Değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Akçakaya, M.(2017). Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi. *The Journal of Social Sciences Institute*. 34.
- Akçay, B. (2008). Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye. *Maliye Dergisi*, 155, 11-38.
- Akdoğan, A. (2008). Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme. Ankara: TODAİE Yayın No:342.
- Akdoğan, A. (2017). Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Eski Sovyet Ülkelerinde Gerçekleştirilen İdari Reformların Nedenleri ve Sonuçları. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 28, 86-111.
- Akgöz, S.S. ve Öztürk, Y.K. (2012). *Avrupa Birliği'nin Genişleme ve Küreselleşme Stratejileri: Polonya Özelinde Bir İnceleme*. International Conference On Eurasian Economies 2012. <http://avekon.org/papers/503.pdf> adresinden 01.06.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Akyılmaz, B. (2003). İyi Yönetim ve Avrupa İyi Yönetim Yasası. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7, 1-2.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8, 15, 381- 398.
- Altundaş, N. (2007). *Türkiye'de Reform Yönetimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Amsterdam Antlaşması. (1997). <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty /pdf/ amst-en.pdf> adresinden 15.12.2017 tarihinden erişilmiştir.

- Ankara Antlaşması. (1963).http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-_ankaraanlasmasi12-eylul-1963-.tr.mfa adresinden 16.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Apan, A. (2015).*Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı.
- Apan, A. (2015a). Avrupa Birliği’nin, Türkiye’deki Mülki İdareye Etkileri. *Türk İdare Dergisi*, 481.
- Aslanov, E. (2007). *Azerbeycan’da Kamu Yönetimi Reformu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Atalay, C. (2016). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Ortaya Çıkışı. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12, 462-480.
- Avrupa Yerel Özerklik Şartı. (1985). <https://rm.coe.int/168007a088> adresinden 30.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Aydın, E. ve Öktem, M.K. (2009). Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Bilgi Sistemi Üzerine. *Sosyoekonomi Dergisi*, 9, 9, 123-146.
- Aykaç, B., Yayman, H ve Özer, M.A. (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi*, 5, 2, 153-179.
- Aytuğ, K. (2016). Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 46, 129-145.
- Bafoil, F. ve Kaya, A. (2009).*Bölgesel Kalkınma ve Avrupa Birliği Karabük, Valenciennes ve Katowice’nin Karşılaştırmalı Analizi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Bağışlar, H. (2007). *Son Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Balcı, A. (2005). Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması. *Amme İdaresi Dergisi*, 38, 4, 23-37.
- Bealey, F. (1999). *The Blackwell Dictionary of Political Science*. London: Blackwell Publishers.
- Bednarz, M. (t.y.).*Selected Aspects Of Human Resource Management In Civil Service*.http://ebox.nbu.bg/adminconf/22_M.Bednarz.pdf.13.07.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Bektaşoğlu, S. ve Bektaş, B.(2012). *Polonya Ambalaj Ürünleri Yerinde Pazar*

Araştırması. T.C. Ekonomi Bakanlığı İhracat Genel Müdürlüğü. <https://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/uuid/dDocName:EK154259;jsessi onid=kfOBVeVj5SINNbJkEo7bDmiUYEZ9i4LW6KiDYbcCeFfS4WgSoFz V!1089646156> adresinden 19.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

Belediye Kanunu.(2005).5393.*Resmi Gazete*. 25874.03.07.2005.

Bielińska, D.E. (2011). *Essence and Significance Of Management Control In Public Sector In Poland*. Scientific Conference: Contemporary Issues in Business, Management and Education '2011. http://leidykla.vgtu.lt/conferences/CIBM E_2011/pdf/2011-bielinsk a.pdf 17.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

Biglieri, J. V. ve Kobylińska, U. (2015). Public Sector Innovativeness in Poland and in Spain Comparative Analysis. *International Journal Of Contemporary Management*, 14, 2, 7-22.

Bilçen, S. (2010). *AB'de Önemli Bir Adım: Lizbon Antlaşması*. TBMM Dışilişkiler ve Protokol Müdürlüğü. https://www.tbmm.gov.tr/ul_kom/kpk/doc s/lizbonsumru2 4032 0 10. pdf adresinden 15.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003).4982.*Resmi Gazete*. 25269 . 09.10.2003.

Bozkurt, V. (2001). *Avrupa Birliği ve Türkiye Siyasal Kurumlar Çıkar Grupları Kamuoyu Ortaklık Belgeleri*. Bursa: Vipaş Yayınları.

Börekçi, H. Ve Yurdakul, M. A. (2011). *Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Birliğe Katılım Sürecinde MASAK*. TC. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. Yayın no: 411. Ankara: Umit Ofset Matbaacılık.

Brusis, M. (1999). *Institution Building for Regional Development: A Comparison of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia* . <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2000/RPintroduction.PDF> adresinden 23.12. 2017 tarihinde erişilmiştir.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2010).*TR 07-IB-FI-02- Türkiye'de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi Polonya Çalışma Ziyareti Raporu*. Ankara.

Büyükbaşaran, L. (2007). *AB 5. Genişleme Sürecinde Dahil Olan 5 Üye Ülke İle Türkiye'nin Ekonomik Göstergelerinin Karşılaştırmalı Analizi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

Büyükbay, C. (2016). *Avrupa Birliği, Almanya ve Türkiye İlişkilerde Temel Değerler ve Dönüşen Stratejiler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Büyükşehir Belediye Kanunu. (2004). 5216.*Resmi Gazete*. 25531. 10.07.2004.

Can, H. (2013). Türkiye-Avrupa Birliği (Ortaklık) İlişkileri. R. Karluk ve B. Dural-

Yüce (Ed.), *Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri* (s.2-25). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.

- Canan, K. ve Ökmen, M. (2009). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi. *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16, 1, 139-171.
- Caner, C. (2009). AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları:Yapısal Bir Analiz. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 1, 3, 85-108.
- Cebeci, A. (2013). 2000'li yıllarda Türkiye'deki Kamu Yönetimi Değişimini Çözümlemek. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 35, 2, 175-206.
- Chancellery of the Prime Minister, (2017).*The Report of the Head of Civil Service On The State Of The Civil Service and Realization Of Its Tasks In 2016*.https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/the_raport_of_the_head_of_civil_service_on_the_state_of_the_civil_service_and_realization_of_its_tasks_in_2016.pdf adresinden 28.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Commission Of The European Communities, (2001).*European Governance A White Paper*.https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf adresinden 08.03. 2018 tarihinde erişilmiştir.
- Council Regulation 3906/89/CEE of 1989-12-18.*Official Journal of the European Union*.L 375 of 1989-12-23.
- Czaputowicz, J. (2000). *Ethics Of The Corps Of Civil Service In Poland*. International Institute for Public Ethics Conference "Ethics in the New Millennium – Bridging the Public and Private Sectors". 24 – 28 September 2000, Ottawa. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan004029.pdf> 14.05.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Çankaya, S., Eroğlu, H.T. ve Tekin. Ö.F.(2014). Türk Kamu Personel Yönetiminde Reform Çalışmaları. F. Yüksel (Haz.), *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları. XI. KAYFOR Bildiriler Kitabı*. Ankara: TODAİE Yayın No: 380. 711-719.
- Çarıkçı, O. (2010). Türkiye'de E-Devlet Uygulamaları Üzerine Bir Araştırma. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12.
- Çayhan, E. (2010). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de e –Devlet Çalışmaları.H. E. Şener ve E. Esen (Ed.), *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi Türkiye, Macaristan ve Polonya* (s.149-163). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Çelik, V. (2013). *Avrupa Birliği'ne Uyum Çerçevesinde Performans Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi,

Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Çetin, S. (2010). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler. *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19, 3, 23-38.
- Çetin, Ö. Z. (2015). Türkiye Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümünün Kritik Analizi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 13, 2, 1-24.
- Çetin, Ö. Z. (2016). Polonya’da Yerel Yönetim Sistemi. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 52, 351-371.
- Çevikbaş, R. (2012). AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü. *Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi*, 3, 1, 33-60.
- Çınar, T. (2013). Polonya’da Kamu Yönetimi. K. Karasu (Haz.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s.545-593). Ankara: İmge Kitabevi.
- Çiner, C.U. (2010). *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye’ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Debicki, M. (2007). *Conflict of Values In The Development of Public Administration*. NISPAcee Conference. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025552.pdf> adresinden 02.06.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Demczuk, A. ve Pawłowska, A. (2006). Progress toward e- government in Poland: Issues and Dilemmas. *Information Polity : The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 11, ¾, 229-240.
- Demir, F. (2009). Turkey’s EU Accession Process in the Con-text of the Principles of the European Administrative Space. *TODAIÉ’s Review of Public Administration*, 3, 4, 95-122.
- Demir, U.Ö. (2014). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu Yazın Analizi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Demiral, N. (2009). *Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan Deneyimleri Işığında Avrupalılaşıma Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Etkisi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demirci, M. ve Genç, F.N. (2008). Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Sürecinde Etik Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 41, 2, 43-58.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı, (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. Ankara. 6. Baskı.
- Doğan, K.C. (2014). *Karşılaştırmalı Ülke İncelemeleri Bağlamında Türk Kamu*

Yönetiminde Ombudsmanın Uygulanabilirlik Analizi. Yayınlanmamış Yüksek Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

Doğanöz, A. A. (2006). *AB Bölgesel Kalkınma Politikası: Polonya- Türkiye Açısından Değerlendirme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Dura, C. ve Atik, H. (2007). *Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Easterly, W. (2008). Design and Reform of Institutions in LDCs and Transition Economies Institutions: Top Down or Bottom Up?. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98, 2, 95–99.

Efe, H. (2011). Avrupa Ombudsmanı'nın AB İçinde İyi Yönetim, Hukukun Üstünlüğü ve İnsan Haklarını Koruyucu Rolü. *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 19, 2, 1-29.

Ekici, B. ve Toker, C. M. (2005). Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14, 1, 5-28.

Elektronik İmza Kanunu. (2004). 5070. *Resmi Gazete*. 25355. 15.01.2004.

Erdal, L. (2005). *Türkiye'nin AB'ye Üyelik Sürecinde Ekonomik ve Siyasi Kriterlerin Yerine Getirilmesindeki Performansı. Karşılaştırmalı Bir Analiz*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın .

Erdal, L. ve Çolakoğlu, S. (2007) . Siyasi Kriterler Açısından Yunanistan, Polonya Ve Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinin Değerlendirilmesi. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2, 2, 69-97.

Eroğlu, T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6, 12, 225–233.

European Central Bank. (2014). *Fiscal Council In EU Countries*. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201406_focus08.en.pdf?aa6da1a1e62dd6721380254e6f184556 adresinden 27.01.2018 tarihinden erişilmiştir.

European Commission ,(1998).*Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*. https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1998/poland_en.pdf adresinden 20.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (1999).*Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*. https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf adresinden 20.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission ,(2000). *Regular Report from the Commission on Poland's Prog-ress towards Accession.* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf adresinden 20. 01.2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission,(2001). *Regular Report from the Commission on Poland's Prog-ress towards Accession.* http://aei.pitt.edu/44594/1/poland_2001.pdf adresinden 20. 01. 2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (2002). *Regular Report from the Commission on Poland's Prog-ress towards Accession.* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2002/pl_en.pdf adresinden 20.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (2003). *Comprehensive monitoring report On Poland's preparations formembership.*http://ec.europa.eu/development/body/organisation/docs/CMR_PL.pdf. adresinden 20. 01. 2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (2005). *Negotiating Framework: Principles governing the negotiations, Luxembourg, 3 October 2005.*http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/september/tradoc_135916.pdf adresinden 17. 03. 2018 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (2015). *Commission Staff Working Document. Country Report Poland. Brussels.* https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/fileimport/cr2015_poland_en_0.pdf.adresinden 12.08.2017 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (2016). *eGovernment in Poland.* https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment_Poland_June_2016_v4_01.pdf.adresinden 12.08.2017 tarihinde erişilmiştir.

European Commission, (2017). *Commission Staff Working Document. Country Report Poland. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Central Bank And The Eurogroup.* <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-poland-en.pdf> adresinden 12.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

European Ombudsman. (2005). *The European Code of Good Administrative Behaviour.*<https://osha.europa.eu/en/about/good-administrativebehaviour/annex1-european-ombudsman-code-of-good-administrative-behaviour.pdf> adresinden 18.02.2018 tarihinde erişilmiştir.

Genç, F.N. (2009).Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 201-211.

Gökçe, O. ve Turan, E. (2000). Kamu Yönetiminin Dönüşümü Ve Dönüşümün Temel Unsurları. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8,15 175-200.

Gönen, E. (2013). Avrupa Birliğinin Kurumları. A.Kaya, S. Düzgit, Y. Gürsoy ve

O.Ö. Beşgöl (Der.), *Avrupa Birliği'ne Giriş Tarih, Kurumlar ve Politikalar* (s. 25-43). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

GRECO, (2013). *Fourth Evaluation Round Corruption Prevention In Respect Of Members Of Parliament, Judges and Prosecutors Evaluation Report Poland*. <https://rm.coe.int/16806c7b1d> adresinden 19.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

Gündoğdu, M.A. (2014). *Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikası: Polonya Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Güzelsarı, S.(2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M.K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (Ed.), *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s.85-139). Ankara: İmaj Yayınevi.

Haktankaçmaz, M.İ. (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Halásková, M. (2015). Public Administration In EU Countries: Selected Comparative Approaches. *Ekonomická revue – Central European Review of Economic*, 18, 45–58.

Hastürk, M. (2006). Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. Güncel Mali Sorunlar. *Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları*, 11, 69-114.

International Centre for Policy Studies .(2000).*ICPS newsletter Administrative reform: Polish experience*. http://old.icps.com.ua/files/articles/45/47/nl_eng_20001204_0088.pdf. adresinden 13.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

International Ombudsman Institute, (2016). *Following a Fact Finding Mission to Warsaw, Poland from 18-20 July 2016 Ombudsman Under Threat*. https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Final%20Report%20Poland_24_10_2016%20ENG.pdf adresinden 22. 01.2018 tarihinde erişilmiştir.

Işık, G.G. (2006). *1980'den Sonra Türkiye'de Yapılan Kamu Yönetimi Reformu Çalışmaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

İl Özel İdaresi Kanunu.(2005). 5302.*Resmi Gazete*. 25745 . 22.02.2005.

İlerleme Raporu. (1998). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad_aylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdfadresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

İlerleme Raporu. (1999).https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad_aylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

- İlerleme Raporu. (2000). [https://www.ab.gov.tr/files/ABIliskileri/Adaylik Sureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ABIliskileri/Adaylik_Sureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf) adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu. (2001). [https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik Sureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik_Sureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf) adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu. (2002). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2003). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Ad aylıkSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2004). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdfadresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2005). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerleme Raporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2006). https://ab.gov.tr/files/Duyurular/Turkiye_IlerlemeRap_2006.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2007). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2008). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerleme Raporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2009). https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2009.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2010).https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/İlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2010.pdf adresinden 01. 12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu. (2011). https://www.ab.gov.tr/files/ABIliskileri/AdaylikSureci/İlerleme Raporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2012). http://www.abgm.adalet.gov.tr/avrupabirligi/tur kyargisi/ilerleme /2012_ilerleme_raporu_tr.pdfadresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

- İlerleme Raporu.(2013). <https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013ilerlemeraporutr.pdf> adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu.(2014). https://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf. adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu .(2015). https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlerleme Raporu. (2016). https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_ilerleme_raporu_tr.pdf adresinden 01.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- İlisulu, B. (2004). *Polonya'da Müzakere Sürecinin Koordinasyonu İçin Oluşturulan Yapılanma Türkiye İçin Bir Örnek Olabilir Mi?*. Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Program Dairesi, Ankara.
- Jablonski, A. W. (1997). "Final Report - Europeanization of Public Administration in Central Europe: Poland in Comparative Perspective". NATO Research , <http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/jablonsk.pdf> adresinden 25.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Kahraman, H.(2014). *E-Devlet Kavramı ve Uygulamaları: Emniyet Teşkilatı Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (2006). 5449. *Resmi Gazete*. 26074. 25.01.2006.
- Kalko, Ü. (2010). *Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansımaları*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). 6328. *Resmi Gazete*. 28338. 14.06.2012.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (2013). *Resmi Gazete*. 28601. 28.03.2013.
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2004).5176. *Resmi Gazete*. 25486. 25.05.2004.
- Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik. (2005). *Resmi Gazete*. 25785. 13.04.2005.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.(2003).5018. *Resmi Gazete*.25326. 10.12.2003.
- Karaarslan, M.(2007).*Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Karasoy, A. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10, 22, 257-274.
- Karcı, Ş.M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 16, 40-64.
- Karlık, R. (2013). Avrupa Birliği'nde Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Türk Vatandaşlarına Getirilen Kısıtlamalar. R. Karlık. ve B. Dural- Yüce (Ed.), *Avrupa Birliği ve Türkiye İlişkileri* (s.122-148). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi
- Karlık, S.R. (2014). *Avrupa Birliği Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi ve Kurumları*. İstanbul: Beta Yayınları. 357-490.
- Kaşek, L. ve Webber, D.(2009). *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe*. <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf> adresinden 13.05.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Keating, M.(2001). Public Management Reform and Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*, 1, 2, 141–212.
- Kerman, U. (2009). Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14, 1, 273-286.
- Kerman, U., Özaltın, O. ve Yerlikaya, F.B. (2013). Avrupa Birliği'nin Türk Kamu Yönetiminden Demokratikleşme Beklentileri: İlerleme Raporları Üzerinden Bir Analiz (1998-2012). *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18, 2, 85-99.
- Kişisel Verilerin Korunması Kanunu.(2016). 6698. *Resmi Gazete*. 29677. 24.03.2016.
- Knaus, G. (2014). *Global Turkey in Europe, Policy Brief EU-Turkey Relations: A Visa Breakthrough?*. http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2014/03/GTE_PB_11.pdf adresinden 15.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Kocon, W. (1991). Local Government in Poland Part I: The Reform. *Social Education*, 55, 6, 360-366. National Council for the Social Studies. http://www.socialstudies.org/sites/default/files/publications/se/5506/5506_06.html adresinden 14.04.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Koç, A.(2014). *Polonya Ülke Raporu*. Karacadağ Kalkınma Ajansı. <http://www.tumsiad.org.tr/raporlar/dosyalar/c7ad39a5.pdf> adresinden 02.05.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Koç, D. ve Güler, A.(2010).Türk Kamu Yönetiminde Etik Yapılanma. *Kalkınmada Anahtar Verimlilik Milli Prodüktive Merkezi Aylık Yayın Organı*, 257, 42-46.

- Koç, Y.(2001). *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri*.<http://yildirimkoc.com.tr/usrfile/1322171681b.pdf>. adresinden 01.06.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Kolodziejczyk, K. (2016). Poland In The European Union. Ten Years Of Membership. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, 40, 9-26.
- Koyuncu, E.(2011). Yerel Yönetimlerde Performans Yönetimi Uygulaması: İngiltere ve Türkiye Örnekleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 20, 1, 53-82.
- Kurşunlu, E. (2004). *Avrupa Birliği Müktesabatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite*. Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.
- Kutlu, Ö. (2012).*Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları*. Konya: Çizgi Kitapevi.
- Lamba, M. (2014). Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19, 3, 135-152.
- Lecha, E.S. (2014). *Crises and Elections: What are the Consequences for Turkey’s EU Bid?*, Global Turkey in Europe, Policy Brief http://ipc.sabanciuniv.edu/wpcontent/uploads/2014/03/GTE_PB_13.pdf adresinden 13.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Lizbon Antlaşması. (2007).http://www.wipo.int/export/sites/www/lisbon/en/lega1_texts/lisbon_agreement.pdf adresinden 30.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Maastricht Antlaşması. (1993).<http://europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=maastricht&swlang=en&form>. adresinden 14.12.2017 tarihinde erişilmiştir.
- Mahalli İdari Birlikleri Kanunu.(2005).5355.*Resmi Gazete*. 25842. 26.05.2005.
- Mallı, İ. (2016). İç Denetimde Farklı Ülke Modelleri Bu Modellerin Üstünlük ve Zayıflıkları İle Ülkemizin İç Denetim Sistemiyle Karşılaştırılması. *Denetişim*, 14, 27-41 .
- Mclver, L. (2016). *The European Union- The Institutions. SPICe Briefing*. http://www.parliament.scot/ResearchBriefingsAndFactsheets/S5/SB_1638_The_European_Union_The_Institutions.pdf. adresinden 30.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Metin, A.(2012). Türkiye’de E Devlet Uygulaması ve E-Devletin Bürokrasiye Etkisi. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4, 7, 97-108.

- Meyer-Sahling J. H. ve Yeşilkağıt K. (2011), Differential Legacy Effects: Three Propositions on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reform in Europe East and West, *Journal of European Public Policy*. 18.2. 311-322.
- Mikulowski. W.(2004). *Paradoxes and contradictions of public servant's status and identity Searching public servant's identity between bureaucratic origins, heritage of political cronyism, neo-patrimonial nepotism and trendy managerialism in post communist Poland*. EGPA Annual Conference, Ljubljana, Slovenia.
- Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, (2012). *Report Final Report Preparations, Achievements, Conclusions 1 July – 31 December 2011*. Warsaw.http://www.mf.gov.pl/en/documents/764034/1137013/Report_Polish_presidency.pdf adresinden 02.08. 2017 tarihinde erişilmiştir.
- Ministry of the Spanish Presidency ,(2010). *Public Employment In European Union MemberStates.Madrid*.https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/Public_Employment_EUMS.pdf adresinden 26.01.2018 tarihinde erişilmiştir.
- Morgil, O. (2006). Kopenhag Ekonomik Kriterleri ve Türkiye'nin Uyum Süreci. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 5, 2, 91-102.
- Muradova, D.(2013). *Ombudsmanlık Kurumu ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- OECD, (1999).*European Principles for Public Administration SIGMA Papers No.27*.<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> adresinden 08.03. 2018 tarihinde erişilmiştir.
- OECD, (2012a). *Human Resources Management Country Profiles: Poland*. <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20%20Poland.pdf>.adresinden 29.03. 2017 tarihinde erişilmiştir.
- OECD, (2012b). *Human Resources Management Country Profiles: Turkey*. <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20%20Poland.pdf>.adresinden 29.03. 2017 tarihinde erişilmiştir.
- Oğuz, G.(2012). Avrupa Birliği'nin Genişleme Yorgunluğu Sürecinde AB- Türkiye İlişkileri. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8, 1, 49-73.
- Okçu, M. (2005). Avrupa Yönetmelik Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim. A.Nohutçu ve A.Balcı. (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması –I*(s.258-298). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). 6360. *Resmi Gazete*.28489. 12.11.2012.

Ordinance No. 3 Of The Head Of Civil Service Concerning The Standards Of Human Resources Management In The Civil Service. (2012). https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/ordinance_no_3_of_the_head_of_civil_service_concerning_the_standards_of_human_resources_management_in_the_civil_service.pdf adresinden 08.03.2018 tarihinde erişilmiştir.

Özen, A. (2008).*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı: Ankara.

Özgüler, V.C.(2013). *Avrupa Birliği ve Türkiye İşgücü Piyasalarının Karşılaştırmalı Analizi*. İstanbul: Cinius Yayınları. E.kitap.88.91.

Özgür, A.E.(2014). *AB Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye’de Kalkınma Ajansları*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Özgür, E.(2014).*Yurtdışı Çalışma Ziyareti Raporları*. Ankara: Afşar Matbaacılık.

Öztürk, K. (2015), “AB Koşulluluğunun Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformlarına Yansıması”. *Kayfor 13 Bildiri Kitabı*. <https://drive.google.com/file/d/0BxLKLxbxoev7WGVYbHZMVkdqRjg/view> adresinden 19.08.2017 tarihinde erişilmiştir.

Palabıyık, M.S. ve Yıldız, A. (2006). *Avrupa Birliği*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık. 37-57.

Palidauskaite, J. (2003).*Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective*.<https://www.oecd.org/mena/governance/35521438.pdf> adresinden 01.09.2017 tarihinde erişilmiştir.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*. Bursa: MKM Yayınları.

Peters, B. G. (1994). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. A.Farazmand.(Ed.), *Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society*. Westport CT: Praeger.

Poland’s Constitution of 1997. <https://www.constituteproject.org/constitution/Poland1997.pdf> adresinden 13. 09. 2017 tarihinde erişilmiştir.

Popiołek, M. (2013). E-government in Poland – Selected Issues. *The Journal of Education, Culture and Society*, 2, 397-403.

Regulski, J. (2003). *Local Government Reform in Poland: An Insider’s Story. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. Budapest.

- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Global Centre For Public Service Excellence. http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacitydevelopment/English/Singapore%20Centre/PSReform_Summary.pdf?download adresinden 12. 06. 2017 tarihinde erişilmiştir.
- Samur, H. (2015). Polonya'nın Avrupa Birliğine 'ne Katılım Süreci. E. Tezcan, İ. Aras ve A. Günar (Ed.), *Avrupa Birliği'nin Doğu Avrupa ve Batı Balkanlar Genişlemesi AB36 Mümkün mü?* (s.183-213). Ankara: Sentez Yayıncılık.
- Sauer, A. (2013). *Research Paper 6/2013 The System of the Local Self-Governments in Poland December 2013*. Association for International Affairs. 1-25.
- Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation In New Member and Candidate States, *Living Reviews in European Governance*, 6,1, 5-52.
- Selimoğlu, Y.(2010).*Kamu Yönetiminde Yönetişimin Bir Unsuru Olarak Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı: Karaman Milli Eğitim Müdürlüğünde Bir Uygulama*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- SIGMA, (2018). *Countries*. <http://www.sigmaweb.org/countries/> adresinden 18.03. 2018 tarihinde erişilmiştir.
- Sienkiewicz, M.W.(2014). Local economic development policy in Poland: Determinants and outcomes. Proceedings of Rijeka Faculty Of Economics. *Journal Of Economics and Business*, 32, 2, 405-427.
- Sienkiewicz, M. W. ve Michałowski, S. (2017). Public Administration in Poland: Reforms and Systemic-Organizational Issues. M. Bileişis ve P. Kovač (Ed.), *Public Administration Reforms In Eastern European Union Member States Post Accession Convergence and Divergence*. Vilnius: Institute of Public Administration of Mykolas Romeris University. 139-194.
- Songür, N.(2008). Belediyelerin Stratejik Planlama Sürecindeki Gereklilikleri Yerine Getirme Durumları Üzerine Bir Araştırma. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 17, 4, 63-86.
- Świrski, A.(2014). Performance-Based Budget as an Element of New Public Management in the Public Finance System in Poland, Hyperion. *International Journal of Econophysics and New Economy*, 7, 1, 109–124.
- Şener, H.E. (2008). Avrupa Birliği Neo-liberalizm ve İdari Reform İlişkisi.*Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 3, 7, 112-137.
- Tatar, T. (2006).*Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında 'Reform' Yönetimi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Temizel, H. (2010). Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri.

Selçuk Üniversitesi Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 10, 20, 115-144.

Samur, H. (2015). Polonya'nın Avrupa Birliğine 'ne Katılım Süreci. E. Tezcan, İ. Aras ve A. Günar (Ed.), *Avrupa Birliği'nin Doğu Avrupa ve Batı Balkanlar Genişlemesi AB36 Mümkün mü?* (s.183-213). Ankara: Sentez Yayıncılık.

The Joint Research Centre of the European Commission, (2013). *JRC Scientific and Policy Reports EU Regional Competitiveness Index RCI 2013*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf 22.01.2017 tarihinde erişilmiştir.

Tocci, N. (2014). *Turkey And The European Union A Journey In The Unknown. Center On The United States And Europe At Brookings*.<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Turkey-and-the-European-Union.pdf> adresinden 01.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

Toksöz, F. (2013).*Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetim*. <http://projects.Sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/AVRUPA-BIRLIGI-VE-TURKIYEDE-YEREL-YONETIM1.pdf> adresinden 18.01.2017 tarihinde erişilmiştir.

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö, Koç, L., Atar, G. & Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Topal, E. (2008). Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği'nde Yasama Niteliğindeki İşlemler ve Yasa Yapım Süreçlerine Getirilecek Değişikliklere Genel Bir Bakış. *Yasama Dergisi, 9*.

Transparency International, (2016). *Transparency International Corruption Perceptions Index 2016*. www.transparency.org/cpi adresinden 28.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

TUBİTAK, (2017). Türkiye'de E-Devlet: Genel Görünüm Raporu. Dijital Dönüşüm Araştırmaları Serisi -1 Sürüm 2.0.

T.C. Başbakanlık Kamu Görevlileri Etik Kurulu, (2017). *Kamu Görevlileri Etik Rehberi*. Ankara.

T.C. Başbakanlık, (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1:Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. <http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/Kamu%20Y%c3%b6netiminde%20Yeniden%20Yap%4b1lanma%201%20-%200De%4%9fi%c5%9fimin%20Y%c3%b6netimi%20i%c3%a7in%20Y%c3%b6netimde%20De%4%9fi%c5%9fim.pdf> adresinden 10.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

T.C. Başbakanlık, (2003a).*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*.<http://www.igb.gov.tr/Kutuphane/10%202003%20KYY%20II.pdf> adresinden 12.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982.

- Türkiye Ekonomik Politikaları Araştırma Vakfı, (t.y.). <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1269868392r9967.PolonyadaKalkinmaAjanslari.pdf> adresinden 22.07.2017 tarihinde ulaşılmıştır.
- Uğur, Ö. ve Doğan, C.K.(2017). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Polonya Kamu Yönetimi: Avrupalılaştırmanın Etkisi. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM - UHAD)*, 4, 8, 30-50.
- United Nations. (2004). *Republic Of Poland Public Administration Country Profile*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023221.pdf> adresinden 29.05.2017 tarihinde erişilmiştir.
- United Nations. (2016). *E-Government Survey 2016 E-Government In Support Of Sustainable Development*. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> adresinden 03.08.2017 tarihinde ulaşılmıştır.
- Urbanczyk, M.A. ve Sorychta, W.B. (2012).Projects Of The Implementation Of E-Administration In Poland. *Information Systems in Management*, 1, 3, 211-222.
- Uysal, C. (2001). Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler.*Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 1, 140-153.
- Ünal, S. (2010). *Türkiye’de Reformcu Yöneticilerin Kamu Yönetimi Reformlarının Dizaynı İçeriği ve Stili Üzerindeki Etkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Wise, R. L. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62, 5, 556-567.
- Yanar, G. (2016).*Kurumsal Performans Karnesi (balanced score card) Uygulamaları ve Bir Model Önerisi*. Sağlık Kurumları Yöneticiliği Yüksek Lisans Programı, İstanbul Bilim Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yaylacı, F.C. (2010).*Avrupa Birliği Tam Üyelik Müzakereleri Sürecinde Kamusal Diplomasi: Türkiye ve Polonya Arasında Bir Karşılaştırma*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yazgan, H. (2012).Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaştırma”: Kapsam, Gerekliklik ve Sınırlar. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12, 4, 123-140.
- Yıldırım, A. (2014). Yerellik İlkesi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5,130-140.
- Yıldız, B. (2008). *Avrupa Birliği ve Türkiye. İzmir Ticaret Odası*. Yayın No:163.
- Yıldız, N. (2011). Türkiye’nin Avrupalılaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 44, 4, 69-98.

Yılmaz, A. (2005). *Avrupa Birliği - Türkiye İlişkileri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 215-240.

Yüksel, F. (2010). *AB Ortak Tarım Politikası; Polonya ve Türkiye Örnekleri*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Yünel, D. (2007). *Avrupa Birliği'nin Demokratik Meşruiyetinin Sağlanmasında Avrupa Yurttaşlığı Kavramının Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Zybała, A. (2017). *Public administration reforms in Poland*. http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland_2017.pdf adresinden 12.02.2018 tarihinde erişilmiştir.

İnternette Alınan Kaynaklar:

<https://www.ab.gov.tr/105.html> adresinden 06. 06.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-39417140> adresinden 14.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

http://www.ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=28 adresinden 13.12. 2017 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.ab.gov.tr/45641.html> adresinden 06.06.2017 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi111.html> adresinden 12.06. 2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.bilgitoplumu.gov.tr/bilgi-toplumu/e-donusum-projesi/> adresinden 28.05.2017 tarihinde alınmıştır.

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21779> adresinden 27.06.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://etik.gov.tr/tr-tr/Projeler/Tamamlanmiş-Olanlar> adresinden 01.06.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.tbb.gov.tr/dis-iliskiler/isbirlikleri-ve-projeler/liderlik-akademisi-egitimi> adresinden 03.06.2017 tarihinde erişilmiştir.

http://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/TUSELOG_summary_TR.pdf adresinden 03.06.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaAjanslari.aspx> adresinden 17. 06. 2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=istendeks> adresinden 23. 01.2018 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.ab.gov.tr/264.html> adresinden 16. 07.2017 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.rpo.gov.pl/en/content/act-commissioner-human-rights> adresinden 05.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/ustawa_-_wersja_english.pdf adresinden 05.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/ENGLEZA/materiale%20utile/Poland.pdf> adresinden 05.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

<https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> adresinden 22.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

<https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorialunits/classification-of-territorial-units-for-statistics-nuts/the-nuts-classification-in-poland/> adresinden 22.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

<http://stat.gov.pl/en/regional-statistics/nomenclature-nts-161/a/> adresinden 26.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> adresinden 26.07.2017 tarihinde erişilmiştir.

<http://yirmisekiz.net/2016/10/10/avrupada-ikinci-ekonomik-birlesme-avrupa-komur-ve-celik-toplulugu-akct/> adresinden 12.12.2017 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.transparency.org/cpi2015> adresinden 11.02.2018 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf> adresinden 12.01.2018 tarihinde erişilmiştir.

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/> adresinden 22.02.2018 tarihinde erişilmiştir.

<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038293.pdf> adresinden 23.07.2017 tarihinde erişilmiştir.