T.C.
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPALILAŞMA BAĞLAMINDA AVRUPA İDARİ ALANI'NIN ÜLKELERİN KAMU YÖNETİMİ YAPILARINA ETKİLERİ:

"Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Karşılaştırmalı Örneği"

AYKUT AYDIN

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ RENGÜL EKİZCELEROĞLU

EDİRNE, 2023

Tezin Adı: Avrupalılaşma Bağlamında Avrupa İdari Alanı'nın Ülkelerin Kamu Yönetimi Yapılarına Etkileri:

"Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Karşılaştırmalı Örneği"

Hazırlayan: Aykut AYDIN

ÖZET

Avrupalılaşma, Avrupa Birliği'nin (AB) siyasal, sosyal ve iktisadi dinamiklerinin ve norm, ilke ve değerlerinin ulus içi söylemlere, yapılara ve idari uygulamalara yansıma sürecini ifade etmektedir. 1990'lı yılların sonundan itibaren AB, benimsenen ilke, değer ve standartları kamu yönetimi alanı özelinde yansıtmak ve Avrupa kıtasında ortak bir kamu yönetimi anlayışının yerleştirerek bir Avrupa İdari Alanı oluşturmaya yönelik çeşitli girişimlerde bulunmaktadır. Bu çalışmanın konusu, Avrupalılaşma çerçevesinde, AB'nin kamu yönetimi alanı özelinde belirlediği ilke ve standartlar sonucu üye ve aday ülkelerin kamu yönetimi yapılarının yakınlaşmasını ifade eden Avrupa İdari Alanı'nın Avrupa Birliği üyesi ve adayı olan devletlerin kamu yönetimi yapıları üzerindeki etkilerinin incelenmesidir. Bu doğrultuda Avrupa İdari Alanı ilkeleri çerçevesinde Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye kamu yönetimleri, ülkelerin anayasaları üzerinden merkezi teşkilatlanmaları, kamu personel rejimleri, kamu mali yönetimleri, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reformlar ve yerel yönetimler başlıkları altında değerlendirilmektedir. Çalışmada, ayrıntılı şekilde yapılan literatür incelemesi sonucu elde edilen veriler/bilgiler örnek ülkeler üzerinden karşılaştırmalı analiz yöntemiyle yorumlanmaktadır. Bir bütün olarak ele alındığında Avrupalılaşma bağlamında Avrupa İdari Alanı'nın Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye kamu yönetimlerinin her düzeyinde ve kapsamında yaşanan değişim ve dönüşümlerin ana belirleyicilerinden biri olduğunu sonucuna ulaşılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupalılaşma, Avrupa İdari Alanı, SIGMA, idari kapasite, idari reform

Title of The Thesis: The Effects of the European Administrative Space on the Public Administration Structures of Countries in the Context of Europeanization

"Comparative Example of Turkey, Greece, Bulgaria and Serbia"

Prepared by: Aykut AYDIN

ABSTRACT

Europeanization is the process of reflection of the political, social and economic dynamics and norms, principles and values of the European Union (EU) to national discourses, structures and administrative practices. Since the end of the 1990s, the EU has been taking various initiatives to reflect the principles, values and standards adopted in the field of public administration and to establish a European Administrative Space by placing a common public administration understanding in the European continent. The subject of this study is to examine the effects of the European Administrative Area, which expresses the convergence of the public administration structures of the member and candidate countries as a result of the principles and standards determined by the EU within the framework of Europeanization, on the public administration structures of the states that are members and candidates of the European Union. In this direction, within the framework of the principles of the European Administrative Area, the public administrations of Greece, Bulgaria, Serbia and Turkey are evaluated under the titles of central organization of the countries through their constitutions, public personnel regimes, public financial administrations, state-citizen relations, administrative reforms and local administrations. In the study, the data/information obtained as a result of a detailed literature review is interpreted with the comparative analysis method over the sample countries. When considered as a whole, it is concluded that the European Administrative Area is one of the main determinants of the changes and transformations experienced at every level and scope of public administrations in Greece, Bulgaria, Serbia and Turkey in the context of Europeanization.

Keywords: European Union, Europeanization, European Administrative Space, SIGMA, administrative capacity, administrative reform

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında düşünce, öğretileri ve sabrıyla her zaman destek olan ve yazım sürecinde bana ciddi anlamda akademik üslup kazandıran tez danışmanım ve çok kıymetli hocam Dr. Öğr. Üyesi Rengül EKİZCELEROĞLU'na sonsuz teşekkür ve minnettarlığımı bir borç bilirim. Öte yandan tezimin teorik altyapısının oluşmasında ve yerli ve yabancı kaynaklara ulaşabilmemde değerli desteklerinden ötürü Prof. Dr. Burak GÜMÜŞ hocama teşekkürlerimi sunarım.

Bunun yanında görev yaptığım kurum olan Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu'nda çalışma süresince tüm hoşgörü ve anlayışıyla beni motive eden ve her türlü kolaylığı sağlayan kıymetli Koordinatörüm Mehmet AKTAŞ ve kıymetli çalışma arkadaşım Mücahit Yasin ZABUNOĞLU'na ayrıca teşekkür ederim.

Çalışma boyunca devamlı ve severek dinlediğim, birbirinden güzel eşsiz ezgileriyle konsantrasyonumu yükselten ve çalışma verimimi artıran *'Rebetiko'*[1] ve *'Laika'*[2] müziklerinin icracısı tüm sanatçılara selam ederim.

Son olarak bana her zaman inanan, benden maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen ve Ankara'da yaşasam da her daim sıcaklıklarını yanımda hissettiğim biricik aileme teşekkürü bir borç bilirim.

[1] Nüfus mübadelesi sonucu, Anadolu'dan Yunanistan'a göç eden Rumların orada oluşturdukları müzik türü.
[2] Yunan halk müziği ile pop müziğinin sentezi olan bir müzik tarzı.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i

ABSTRACT ii

TEŞEKKÜR iii

İÇİNDEKİLER iv

TABLOLAR LİSTESİ ix

ŞEKİLLER LİSTESİ xi

HARİTALAR LİSTESİ xiii

GRAFİKLER LİSTESİ xiv

KISALTMALAR LİSTESİ xv

GİRİŞ 1

1. BÖLÜM: AVRUPALILAŞMA ve AVRUPA İDARİ ALANI 5

1.1. Avrupalılaşma 5

1.1.1. Avrupalılaşma'nın Ortaya Çıkışı ve Kapsamı 5

1.1.2. Avrupalılaşma'nın Kavramsallaştırılması 6

1.1.3. Avrupalılaşma Üzerine Yapılan Tanımlar 9

1.1.4. Avrupalılaşma'nın Etkileri ve Mekanizmaları 13

1.1.5. Avrupa Bütünleşme Teorileri 24

1.2. Avrupa İdari Alanı 41

1.2.1. Avrupa Kamu Yönetimi 41

1.2.2. Avrupa İdari Alanı Tanımı 51

1.2.3. Avrupa İdari Alanı'nın Ortaya Çıkışı 53

1.2.4. Avrupa İdari Alanı'na Hâkim Olan İlkeler 64

1.2.5. Avrupa İdari Alanı'nın Araçları 69

2. BÖLÜM: YUNANİSTAN'IN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE YUNANİSTAN KAMU YÖNETİMİ..... 79

2.1. Yunanistan'ın Avrupalılaşması 79

2.1.1. Modern Devletin Kuruluşundan Albaylar Cuntası Sonuna Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması 79

2.1.2. Demokrasiye Yeniden Geçişten AET'ye Katılıma Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması.....83

2.1.3. Üyelikten Simitis'e Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması 87

2.1.4. Simitis Dönemi'nden Küresel Ekonomik Krize Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması.....92

2.1.5. Küresel Ekonomik Kriz'den Günümüze Yunanistan'ın Avrupalılaşması 96

2.2. Avrupa İdari Alanı Ekseninde Yunanistan'ın Kamu Yönetimi..... 101

2.2.1. Yunanistan Anayasa'sı Doğrultusunda Yunanistan'ın Merkezi Teşkilatlanması.....103

2.2.2. Yunanistan'ın Kamu Personel Rejimi.....110

2.2.3. Yunanistan'da Kamu Mali Yönetim 121

2.2.4. Yunanistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri 130

2.2.5. Yunanistan'da İdari Reform 135

2.3. Yunanistan'da Yerel Yönetimler..... 142

2.3.1. Birliğe Girişten Kapodistrias Reformu'na Kadar Yunanistan'da Yerel Yönetimler.....147

2.3.2. Kapodistrias Reformları Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetimler 150

2.3.3. Kapodistrias-Kallikrates Reformları Arasında Yunanistan'da Yerel Yönetimler.....156

2.3.4. Kallikrates Reformları Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetimler 158

3. BÖLÜM: BULGARİSTAN'IN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE BULGARİSTAN'IN KAMU YÖNETİMİ..... 172

3.1. Bulgaristan'ın Avrupalılaşması 172

3.1.1. Jivkov Dönemi'nden Birliğe Başvuru Sürecine Kadar Bulgaristan'ın Avrupalılaşması 172

3.1.2. Birliğe Başvuru Sürecinden Üyeliğe Kadar Bulgaristan'ın Avrupalılaşması 177

3.1.3. Üyelik'ten Günümüze Bulgaristan'ın Avrupalılaşması ve Değerlendirme 184

3.2. Avrupa İdari Alanı Ekseninde Bulgaristan Kamu Yönetimi 187

3.2.1. Bulgaristan Anayasa'sı Doğrultusunda Bulgaristan'ın Merkezi Teşkilatlanması 187

3.2.2. Bulgaristan Kamu Personel Rejimi 197

3.2.3. Bulgaristan Kamu Mali Yönetimi 203

3.2.4. Bulgaristan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri 206

3.2.5. Bulgaristan'da İdari Reform 211

3.3. Bulgaristan'da Yerel Yönetimler 221

3.3.1. Bulgaristan'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel ve Kurumsal Gelişimi 221

3.3.2. Bulgaristan'da Bölge Yerel Yönetimleri 226

3.3.3. Bulgaristan'da Belediye Yerel Yönetimleri 229

4. BÖLÜM: SIRBİSTAN'IN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE SIRBİSTAN KAMU YÖNETİMİ.. 252

4.1. Sırbistan'ın Avrupalılaşması 252

4.1.1. Yugoslavya'nın Dağılış Sürecine Kadar Sırbistan'ın Avrupalılaşması 252

4.1.2. Yugoslavya'nın Dağılış Süreci ve Milosevic Döneminde Sırbistan'ın Avrupalılaşması 254
4.1.3. AB'nin Batı Balkanlar Genişleme Politikası Kapsamında Sırbistan'ın Avrupalılaşması 263
4.1.4. ICTY ile İlişkiler Kapsamında Sırbistan'ın Avrupalılaşması 267
4.1.5. Kosova ile İlişkilerin Normalleştirilmesi Kapsamında Sırbistan'ın Avrupalılaşması 272
4.1.6. AB'ye Üyelik Yolunda Sırbistan'ın Avrupalılaşması 279
4.2. Avrupa İdari Alanı Ekseninde Sırbistan'ın Kamu Yönetimi 292
4.2.1. Sırbistan Anayasa'sı Doğrultusunda Sırbistan'ın Merkezi Teşkilatlanması 293
4.2.2. Sırbistan Kamu Personel Rejimi 302
4.2.3. Sırbistan Kamu Mali Yönetimi 312
4.2.4. Sırbistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri 320
4.2.5. Sırbistan'da İdari Reform 330
4.3. Sırbistan'da Yerel Yönetimler 347
4.3.1. Milosevic Döneminin Sona Ermesine Kadar İdari ve Mali Açıdan Sırbistan'da Yerel Yönetimler 348
4.3.2. Küresel Ekonomik Kriz'e Kadar İdari ve Mali Açıdan Sırbistan'da Yerel Yönetimler 352
4.3.3. Küresel Ekonomik Krizden Günümüze İdari ve Mali Açıdan Sırbistan'da Yerel Yönetimler 363
5. BÖLÜM: TÜRKİYE'NİN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE TÜRKİYE, YUNANİSTAN, BULGARİSTAN VE SIRBİSTAN KAMU YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ 369
5.1. Türkiye'nin Avrupalılaşması 369

5.2. Avrupa İdari Alanı Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi 378

5.2.1. Anayasalar Doğrultusunda Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan'ın Merkezi Teşkilatlanmalarının Karşılaştırmalı Analizi.....379

5.2.2. Kamu Personel Rejimi Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan'ın Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi 384

5.2.3. Kamu Mali Yönetimi Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan'ın Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi 391

5.2.4. Devlet-Vatandaş İlişkileri Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi 397

5.2.5. İdari Reformlar Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi 404

5.2.6. Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Avrupa İdari Alanı Bağlamında Karşılaştırmalı Analizi 411

SONUÇ 419

KAYNAKÇA 424

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1. Avrupalılaşma Mekanizmaları 19
Tablo 2. Avrupa'da Başlıca Hakim Dört İdari Geleneğin Nitelikleri 42
Tablo 3. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi (NPM) Arasındaki Teşkilatlanma ve İşlevselliğe İlişkin Temel Farklılıklar 45
Tablo 4. Kopenhag Kriterleri 58
Tablo 5. SIGMA Kapsamında AB üye Devletlerinin Kamu Yönetimlerinin Ortak Özellikleri 71
Tablo 6. İdari Kapasitenin İzlenmesi İçin SIGMA Anahatları 73
Tablo 7. Yunanistan Ajanslaşma Deneyimi 125
Tablo 8. 1950-2020 Yıllar Arasında Yunanistan Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış 141
Tablo 9. Kapodistrias Programı Çerçevesinde Yapılan Kanuni Düzenlemeler.....153
Tablo 10. Kapodistrias Programı Çerçevesinde Bölgelerde Yer Alan İl ve Belediye Sayıları 153
Tablo 11. Kapodistrias Programı Çerçevesinde 1. Kademe (Belediye) ve 2. Kademe (İl) Yerel Yönetimlerinin Görev Alanları 154
Tablo 12. Kapodistrias Programı Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetim Kademeleri 155
Tablo 13. Kallikrates Programı Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetim Tür ve Sayıları 164
Tablo 14. Kallikrates Programı Çerçevesinde Yerel Yönetim Birimlerinin Görev Alanları.....165
Tablo 15. Bulgaristan'da Belediyelerin Görevleri 231
Tablo 16. Bulgaristan'da Kamu Görev ve Hizmetlerinin Bölüşümü.....232
Tablo 17. SAP (İstikrar ve Ortaklık Süreci) Aşamaları 265
Tablo 18. Sırbistan'ın AB Üyelik Müzakere Süreci 288
Tablo 19. Sırbistan'da Kamu Ajans Örnekleri 346
Tablo 20. 2006 Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nda Yerel Özerk Yönetimlere İlişkin Ana Düzenlemeler 354

Tablo 21. 2009-2016 Yılları Arasında Merkezi Yönetim Düzenlemeleri Sonucu Yerel Yönetim Gelir ve Harcamalarında Yaşanan Değişimler.....365
Tablo 22. Türkiye-AB İlişkileri Kronolojisi.....370
Tablo 23. Türkiye'nin AB Üyelik Müzakere Süreci.....376
Tablo 24. Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Anayasaları Doğrultusunda Merkezi Teşkilatlanmalarının Karşılaştırması 380

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Avrupalılaşma ve Ulusal Yapıdaki Değişim 20
Şekil 2. Yunanistan Parlamentosu'nda Kanun Yapım Süreci.....105
Şekil 3. Yunanistan Parlamentosu'nda Anayasa Değişikliği Süreci 106
Şekil 4. Yunanistan'da Cumhurbaşkanı Seçim Süreci 107
Şekil 5. Yunanistan'da Hükümetin Kurulma Süreci 108
Şekil 6. Yunanistan'da Mevcut Kabine Listesi.....109
Şekil 7. Bulgaristan'da Anayasa Değişikliği Süreci.....190
Şekil 8. Bulgaristan Cumhuriyeti'nde Hükümetin Kurulma Süreci.....192
Şekil 9. Bulgaristan Cumhuriyeti'nde Kabine Listesi 194
Şekil 10. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan Kamu Personel Rejimi (Özet Gösterge) 384
Şekil 11. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan Kamu Personel Rejimi (Özet Gösterge) 385
Şekil 12. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan Kamu Personel Rejimi (Özet Gösterge) 386
Şekil 13. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye Kamu Personel Rejimi 387
Şekil 14. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan Kamu Mali Yönetimi (Özet Gösterge) 392
Şekil 15. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan Kamu Mali Yönetimi (Özet Gösterge) 393
Şekil 16. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan Kamu Mali Yönetimi (Özet Gösterge) 394
Şekil 17. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye Kamu Mali Yönetimi.....395
Şekil 18. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri (Özet Gösterge).....398
Şekil 19. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri (Özet Gösterge).....399
Şekil 20. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri (Özet Gösterge).....400

Şekil 21. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye'de Devlet-Vatandaş İlişkileri ..401
Şekil 22. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan'da İdari Reform (Özet Gösterge) 405
Şekil 23. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan'da İdari Reform (Özet Gösterge) 406
Şekil 24. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan'da İdari Reform (Özet Gösterge) 407
Şekil 25. Avrupa İdari Alanı'nda Türkiye'de İdari Reform 408
Şekil 26. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan'da Yerel Yönetimler (Özet Gösterge) 412
Şekil 27. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan'da Yerel Yönetimler (Özet Gösterge) 413
Şekil 28. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan'da Yerel Yönetimler (Özet Gösterge) 414
Şekil 29. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye'de Yerel Yönetimler 415
Şekil 30. Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye'de Yerel Yönetim Yapılanmaları 416

HARİTALAR LİSTESİ

Harita 1. Yunanistan'da Bölgeler.....152
Harita 2. Bulgaristan'da Bölgeler.....197
Harita 3. Sırbistan'da Şehir Yerel Yönetimleri.....358

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Yunanistan GSYİH ve Kamu Borcu (2000-2010).....122
Grafik 2. Yunanistan'da Gerçekleştirilen Toplam İdari Reform Sayısı (2007-2013) 137
Grafik 3. Türlerine Göre Yunanistan'da İdari Reform.....138
Grafik 4. Yıllara Göre Sırbistan'da Kamu Borcu'nun GSYİH'e Oranı 320

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ADEDY: Genel Kamu Çalışanları Konfederasyonu

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

AGİT: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı,

AK: Avrupa Konseyi

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AKPM: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi

ANEL: Bağımsız Yunanlar Partisi

ASEP: Kamu Personel Seçimi Üst Kurulu

AT: Avrupa Topluluğu

BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi

BM: Birleşmiş Milletler

BMGK: Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi

BSP: Bulgar Sosyalist Parti

BZNS: Bulgar Çiftçi Partisi

CAF: Ortak Değerlendirme Çerçevesi

CARDS: Yeniden Yapılanma, Kalkınma ve İstikrara Yönelik Topluluk Yardımı

CCE: Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri

CCIMT: Bilgi, İletişim ve Yönetişim Teknolojileri Koordinasyon Merkezi

CeSID: Hür Seçimler ve Demokrasi Merkezi

CİMER: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi

COMECON: Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi

CPAR: Kamu Yönetimi Reform Konseyi

CSC: Birleşik Hizmet Merkezleri

CSF: Toplumsal Destek Çerçevesi

CVM: İşbirliği ve Doğrulama Mekanizması

ÇED: Çevresel Etki Değerlendirmesi

DEI: Kamu Elektrik Kurumu

DIMAR: Demokratik Sol Parti

DOS: Demokratik Muhalefet Bloğu

DPB: Devlet Personel Başkanlığı

DS: Demokratik Parti

DSS: Sırbistan Demokratik Partisi

EBRD: Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası

EFQM: Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı

EGTC: Avrupa Bölgesel İşbirliği Grubu

ENA: Ulusal İdare Okulu

ENP: Avrupa Komşuluk Politikası

EPB: Ekonomik ve Parasal Birlik

ESSDA: Ulusal Kamu Yönetimi Okulu

EULEX: Avrupa Birliği Hukukun Üstünlüğü Misyonu

EUPAN: Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Ağı

Europol: Avrupa Polis Teşkilatı

FRY: Yugoslavya Federal Cumhuriyeti

FYROM: Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti

G8: Sekizler Grubu

GAO: Genel Muhasebe Ofisi

GKRY: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi

GRECO: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu

GSEE: Yunanistan Genel İşçi Konfederasyonu

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

HCA: Yunan Sayıştayı

HCSC: Sırbistan Yüksek Kamu Hizmeti Konseyi

HFC: Yunanistan Mali Konseyi

HÖH: Hak ve Özgürlükler Hareketi

HRMS: Sırbistan İnsan Kaynakları Yönetim Servisi

ICTY: Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

IMP: Entegre Akdeniz Programı

INEP: Hizmet İçi Eğitim Enstitüsü

IPA: Katılım Öncesi Yardım Aracı

IPAEI: Bulgaristan Kamu Yönetimi ve Avrupa Entegrasyonu Enstitüsü

IPC: Bakanlıklararası Özelleştirme Komitesi

ISPA: Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı

IMF: Uluslararası Para Fonu

İREB: İdari Reform ve E-devlet Bakanlığı

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KDV: Katma Değer Vergisi

KEİ: Karadeniz Ekonomik İşbirliği

KFOR: Kosova Gücü

KKE: Yunanistan Komünist Partisi

KMYKK: Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

KLA: Kosova Kurtuluş Ordusu

LAD: İdari Uyuşmazlık Yasası

LAOS: Ortodoks Halk Uyanışı Partisi

LGAP: Genel İdari Usul Yasası

m.: Madde

MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

MIC: Yönetim Bilgi Sistemi

MIPAD: Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Bakanlığı

MoU: Mutabakat Muhtırası

MTSF: Orta Vadeli Mali Hedef

NAPA: Sırbistan Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi

NATO: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü

ND: Yeni Demokrasi Partisi

NDS: II. Simeon Ulusal Hareketi

NPI: Ulusal Entegrasyon Programı

NPM: Yeni Kamu Yönetimi

NUTS: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması

ODS: Birleşik Demokratik Güçler

OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OLAF: Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi

OPAC: İdari Kapasite Operasyonel Programı

OTE: Ulusal Telekomünikasyon Kurumu

ÖTV: Özel Tüketim Vergisi

PAK: Panhelenik Kurtuluş Hareketi

PASOK: Panhelenik Sosyalist Hareket

PBO: Meclis Bütçe Ofisi

PFIA: Kamu Mali Teftiş Kurulu

PfP: Barış İçin Ortaklık Programı

PHARE: Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yapılandırmak için Yardım

PSG: Yerel Yönetim Birimleri

SAA: İstikrar ve Ortaklık Anlaşması

SAP: İstikrar ve Ortaklık Süreci

SAPARD: Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Programı

SECI: Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi

SEIO: Sırbistan Avrupa Entegrasyon Ofisi

SEP: Sosyal ve Ekonomik Ortaklar

SFRY: Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti

SIGMA: Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek

SNS: Sırp İlerleme Partisi

SPS: Sırbistan Sosyalist Partisi

SRS: Sırbistan Radikal Partisi

SSCB: Sovyetler Birliği

STK: Sivil Toplum Kuruluşları

SYRIZA: Radikal Sol Koalisyon

TAIEX: Teknik Destek ve Bilgi Değişimi Mekanizması

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TI: Uluslararası Şeffaflık Örgütü

TODAEİ: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

UAD: Uluslararası Adalet Divanı

UDF: Demokratik Güçler Birliği

UNMIK: Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetim Misyonu

USAID: Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı

WB: Dünya Bankası

XD: Altın Şafak Partisi

ZES: "Avrupalı Bir Sırbistan İçin" Koalisyonu

GİRİŞ

Avrupalılaşma kavramı, Avrupa Birliği'nin (AB) siyasal, sosyal ve iktisadi dinamiklerinin ve norm, ilke ve değerlerinin ulus içi söylemlere, yapılara, ve idari uygulamalara egemen olan bir anlayışın tamamlayıcısı haline dönüşme sürecini ifade etmektedir. Kavram, 1990'lı yıllardan itibaren AB entegrasyon süreciyle alakalı çalışmalarda sıklıkla yer bulmakta ve bu çalışmalarda genel itibariyle AB'nin politikaları sonucu Birliğe aday ve üye ülkelerin organizasyonel yapılanmalarında ve iç işleyişlerinde yaşanan değişimler incelenmektedir. Bu bağlamda, AB ve ulusal düzey arasında meydana gelecek uyumun derecesinin, üye ve aday devletteki direnç noktalarını aşacak kolaylaştırıcı kurum ve aktörlerin de katkılarıyla ulusal seviyede bir dönüşüme sebep olacağı öngörülmektedir.

Avrupalılaşma çalışmalarının özel bir alanı olarak, kamu yönetiminin işleyişinde yer alan bir dizi müşterek standartları ifade eden ve Birliğe üye ve aday devletlerin yönetsel yapılarındaki benzeşme süreci anlamına gelen Avrupa İdari Alanı, Orta ve Doğu Avrupa (CCE) ülkelerinin Birliğe üye olunmasını hedefleyen 5. Genişleme kapsamında ortaya atılmıştır. Bu Genişlemeyle birlikte Birlik, müktesebatın etkin uygulanması adına yeterli idari kapasiteye sahip olmayan ve düşük verimlilik gösteren aday ülkeler ile üye ülkelerin kendi kamu yönetim yapılarını yeniden gözden geçirmesi sonucunda Birlik içerisinde ortak bir kamu yönetim anlayışı (Avrupa İdari Alanı) oluşturmayı hedeflemiştir. Avrupa İdari Alanı'nın oluşturulması, iyi yönetişim ilkeleri olarak da bilinen hukukun üstünlüğü, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik ve katılım gibi ilkelerin Birliğe üye devletlerin kamu yönetimlerinde uygulanması, Birliğe aday devletlerde ise bu ilkelerin uygulanması için gerekli idari reformların gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilecek bir süreç olarak değerlendirilmektedir.

Bu tez çalışmasında Avrupa İdari Alanı ve ilkelerinin Birliğe üye ve aday ülke kamu yönetimlerinin dönüşümünde ana belirleyici etmenlerden biri olup olmadığı

sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu doğrultuda tezde ülkelerin seçiminde Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin tarihsel gelişimine odaklanılarak Türkiye ile birlikte aynı dönem içerisinde AET'ye üyelik başvurusunda bulunan ve günümüzde Birliğe üye ülke olan Yunanistan; Türkiye ile yakın dönem içerisinde adaylık statüsünü elde etmiş olan mevcut üye ülke olan Bulgaristan ve günümüzde Türkiye ile birlikte Birliğe aday konumunda bulunan ve üyelik müzakereleri devam eden Sırbistan ülkeleri, tüm bu ülkelerin coğrafi yakınlıkları da göz önünde bulundurularak örnek olarak seçilmiştir.

Avrupalılaşma ekseninde Avrupa İdari Alanı'nın üye ve aday kamu yönetimlerine etkisi, tez kapsamında inceleme örneği olarak belirlenen AB üyesi Yunanistan ve Bulgaristan ile aday statüsünde olan Sırbistan ve Türkiye kapsamında karşılaştırmalı olarak incelenmektedir.

Çalışmada Avrupalılaşma ve Avrupa İdari Alanı ile ilgili literatür ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Bu kapsamda ülke örneklerinin Avrupalılaşma süreçleri ele alınarak Avrupa İdari Alanı'nın içerdiği ilkeler doğrultusunda bu ilkelerin içeriği, AB üye ve aday ülkelerindeki pratiklerle açıklanmaya çalışılmaktadır. Örnek ülkelerin kamu yönetimindeki dönüşüm süreçleri ayrıntılı olarak incelenerek, bu süreçlerde görülen ortak noktalar ve farklılıklar ile Avrupalılaşmanın bu ülkeler üzerindeki etkileri ve Avrupa İdari Alanı'na uygunluk durumları araştırılmaktadır.

Tez altı bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Avrupalılaşma kavramının ortaya çıkışı ve kapsamı ele alınarak literatürde yapılan Avrupalılaşma tanımlarına yer verilmekte olup; Avrupalılaşmanın etki alanı ve Avrupalılaşmayı sağlayan mekanizmalar, çeşitli bütünleşme yaklaşımları ve modelleri altında incelenmektedir.

Tezin ikinci bölümünde Avrupa kamu yönetimine etki eden çeşitli idari gelenekler incelenerek, farklı idari geleneklerden doğan ortak ilkeler ışığında meydana gelen Avrupa İdari Alanı'nın tanımı yapılmakta ve Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıkmasında etkili olan belge, zirveler ve kurumlar ele alınarak Avrupa İdari Alanı'na

hakim olan temel ilkeler altında Birliğe üye ve aday devletlerde bu ilkelerin benimsenmesine katkıda bulunan mekanizmalara yer verilmektedir.

Tezin üçüncü bölümünde, Birliğin 1981 yılından bu yana üyesi olan Yunanistan'ın modern devlet olarak kuruluşundan bu yana olan Avrupa ile entegrasyon süreci incelenecek; Birliğe adaylık ve üyelik dönemi süresince önemli kritik kavşakların Yunanistan Avrupalılaşmasını ne ölçüde etkilediği ele alınmaktadır. Bölümde ayrıca Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkelerin Yunanistan kamu yönetimine etkileri çeşitli boyutlarıyla (Anayasa doğrultusunda merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reformlar ve yerel yönetimler) değerlendirilmektedir.

Tezin dördüncü bölümünde Birliğin bir diğer ülkesi olan Bulgaristan'ın 1990'lı yılların başında Jivkov döneminin sona ermesinin ardından başlayan Avrupa entegrasyon süreci incelenmekte ve bu tarihten itibaren Birlik ile olan temaslarının Bulgaristan Avrupalılaşması'na etkileri ele alınmaktadır. Bölümün devamında Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkelerin Bulgaristan kamu yönetimine etkileri çeşitli boyutlarıyla (Anayasa kapsamında merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reformlar ve yerel yönetimler) değerlendirilmektedir.

Tezin beşinci bölümünde bugün Birliğe aday ülke statüsünde olan Sırbistan'ın Batı ve Avrupa değerleriyle etkileşimi ve Birlikle olan ilişkileri de ele alınarak Avrupalılaşma kapsamında Sırbistan'ın dönüşümü incelenmektedir. Bölümün devamında Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkelerin Sırbistan kamu yönetimine etkileri çeşitli boyutlarıyla (Anayasa doğrultusunda merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reformlar ve yerel yönetimler) değerlendirilmektedir.

Tezin altıncı bölümü başlangıcında Osmanlı İmparatorluğu döneminden itibaren Avrupa etkileşim sürecinde olan Türkiye'nin Avrupalılaşma süreci, Türkiye-

AB ilişkilerinin kronolojisi ışığında incelenmektedir. Bölümün devamında ise çalışma içerisinde verilen tüm bilgiler ışığında Avrupa İdari Alanı'nın ve İdari Alan'a hakim ilkelerin Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye kamu yönetimlerine etkisi; sıralanan ülkelerin Anayasaları doğrultusunda merkezi teşkilatlanmaları, kamu personel rejimleri, kamu mali yönetimleri, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reformları ve yerel yönetim yapılarının özetlendiği göstergeler doğrultusunda tek tek incelenip bu veriler ışığında karşılaştırmalı analizleri yapılmaktadır.

1. BÖLÜM: AVRUPALILAŞMA ve AVRUPA İDARİ ALANI

Çalışmanın teorik çerçevesini oluşturan bölümde Avrupalılaşma ve Avrupa İdari Alanı kavramları oluşum süreçleri, tanımları, etki alanları ve çeşitli mekanizmalarıyla ele alınacaktır.

1.1. Avrupalılaşma

Avrupalılaşma kavramı ilgili başlık altında ortaya çıkışı, kapsamı, kavramsallaştırılması, akademik çalışmalarda üzerine yapılan tanımları, etki ve etki mekanizmaları ve sürecin neticesinde hedeflenen bütünleşme teorileri ekseninde incelenecektir.

1.1.1. Avrupalılaşma'nın Ortaya Çıkışı ve Kapsamı

1990'lı yılların başından itibaren Avrupa çalışmaları bir dönüm noktası yaşamış ve farklı bir anlayışla birlikte yeni kavramları ve daha önce değinmediği alanları ortaya çıkarmıştır. Avrupa çalışmalarının dönüm noktası olarak adlandırabilecek bu yeni anlayış, Avrupa entegrasyonunun hızlandırıcıları olarak görülen Maastricht Anlaşması ve Avrupa Tek Senediyle birlikte ortaya çıkmış; bunun yanında bahsi geçen dönemde ulus devlet eksenli politika yapma sisteminin yerini aldığı bölgesel, uluslararası hatta hükümet dışı aktörlerin de sürece dahil olduğu "yeni-işlevselci" teorinin de popülerleşmesiyle gündeme gelmiştir. Tüm bu etkenlerin bir araya gelmesiyle doğan "Avrupalılaşma" kavramı, Avrupa çalışmalarının merkezine oturmuştur.

Literatür, bahsi geçen dönemden önce Avrupalılaşma'dan neredeyse hiç bahsetmemiş, AB'yi genel olarak kendi başına uluslararası bir etken olarak incelemiş, çalışma alanını kendi dış politikası ve kurumsal yapılarıyla kısıtlamıştır. Bu hususta karşımıza çıkan ilk gerekçeler ve yanıtlar arasında modernizm ve komünizm sonrası Avrupa coğrafyasında tek etkin gücün AB olması gösterilmiştir. Bununla birlikte

küreselleşme ve piyasa ekonomisinin meydana getirdiği birtakım mecburiyetler AB ilkeleri etrafında toplanmıştır. Bu kapsamda Avrupalılaşma kavramı, başat aktör olarak küreselleşme ve meydana getirdiği dönüşüm süreçleriyle ilişkilendirilmiştir (Bulmer ve Radielli, 2004: 1).

Avrupalılaşma kavramı ve buna dönük çalışmalar ilk olarak Avrupa bütünleşmesinin ve idaresinin AB'ye üye ülkeler üzerindeki etkileri üzerine başladıysa da (Treib, 2008: 5) daha sonra Avrupa üzerine yapılan çalışmalar, AB'ye girmeye aday ülkeleri de kapsamına almaya başlamıştır Bu alan, günümüzde ise AB'nin üyelik bakış açısıyla bakmadığı tüm komşularını da kapsayan Avrupa Komşuluk Politikası ('*The European Neighbourhood Policy'*-ENP) dahilindeki ülkelere kadar genişletilmiştir. Sonuç olarak bu kapsamdaki tüm ülkelerle yapılan açık iş birliği, AB ilke ve değerlerinin Birliğin sınırları dışına yayılması ve bu ilke ve değerlerin ülkelerin ulusal politika inşa sürecine etkileri inceleme altına alınmıştır (Sedelmeier, 2006: 5).

Tüm bunlar içerisinde Avrupalılaşma üzerine yapılan çalışmalardaki ağırlıklı konu, AB'nin geçiş süreçlerindeki aldığı rol ve meydana getirdiği etki kapasitesi olmuştur. Bunun sonucunda Avrupalılaşma hususu, AB'nin kendi iç politika mekanizmasının geçiş devletlerdeki politika yapım sistemini ve sürecini hangi biçimde etkilediğini incelemek ve AB'nin bu ülkelere sunduğu fırsat ve kısıtlamaların yine bu ülkelerin politika yapım sürecini ne şekilde etkilediği hakkında çıkarımlarda bulunmak üzere revize edilmiştir. (Schimmelfennig ve Scholtz, 2008: 188).

1.1.2. Avrupalılaşma'nın Kavramsallaştırılması

Avrupalılaşma AB çalışmaları içerisinde yeni bir çalışma olması nedeniyle bu kavram, AB çalışmalarında olarak bazı kavramsal olarak bazı karışıklıkları doğurmaktadır.

Sıklıkla karıştırılan hususlardan ilki Avrupalılaşma'nın Avrupa bütünleşmesiyle aynı kavram karşılığına denk geldiği yanılgısıdır. Avrupa

bütünleşmesi üzerine geliştirilen teoriler AB'nin genişlemeye neden karar verdiği ve aday ülkelerin bu Birliğe neden katılmak istediği sorularına cevap vermektedir (Schimmelfennig, 1999: 1). Aynı teoriler genişleme sürecinin neden gerçekleştiğini yani çalışmanın ontolojik sürecini izah etmeye çalışmaktadır; ancak Avrupalılaşma, bu genişleme sürecinin doğurduğu sonuçları ve etkilerini açıklamaya çalışarak post-ontolojik bir bakış açıklaması ortaya koymaktadır. Bu yanıyla Avrupalılaşma, AB'nin genişleme politikalarının yeniden dizayn edilmesi ve bu politikaların yarattığı etkilerin incelenmesi bakımından genişleme siyasetiyle iltisaklıdır ancak aynı olgu değildir. Avrupalılaşma'da Birliğe üye ülkelerin yürüttüğü siyaset ve uygulamaları üzerinde iktisadi ve kurumsal bir baskı meydana gelir ve bu ülkelerin AB'nin iç karar alma mekanizmasında yer aldığı pozisyonda dönüşüm yaşanır. Avrupa bütünleşmesinde ise AB seviyesinde politika kurgulama ve inşa etme üzerine yoğunlaşır. Bu perspektiften bakılacak olunursa Avrupalılaşma'nın, Avrupa bütünleşmesine nazaran daha dinamik bir olgu olduğu söylenebilir (Featherstone, 2003: 19).

Avrupalılaşma'nın yakınlaşma, uyumlulaşma ve siyasi açıdan bütünleşme olduğu hususu da bu kavramı ortaya koyarken sıklıkla karıştırılmaktadır. Yakınlaşmadan başlamak gerekirse bu iki kavram arasında süreç ve sonuçlar bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Bu yönüyle yakınlaşma ancak Avrupalılaşma'nın bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Ulusal devletlerin yürütmüş oldukları siyasetin uyumlulaştırılması, Avrupa entegrasyonu adına önemli bir amaçtır ancak yapılan çalışmalar göstermektedir ki Avrupalılaşma ve getirmiş olduğu gereklilikler yerel politikalar üzerinde birbirinden farklı etkiler de ortaya çıkarabilmektedir. Bu yönüyle uyumlulaşma yerel aktörler adına bir tercih meselesidir, meydana çıkan benzer sorunların çözümü adına birbirinden farklı metotlar uygulamak bazen daha doğru bir tercih olabilmektedir (Vink, 2002: 4).

Avrupalılaşma aynı zamanda siyasi açıdan bir bütünleşme de değildir. Avrupa bütünleşmesinde devletler hükümranlık haklarının bir bölümünü ulusüstü bir

yapıya aktardıkları aşağıdan yukarıya doğru seyir eden ontolojik bir olguyu tanımlarken, Avrupalılaşma post ontolojiktir ve hem yukarıdan aşağı hem de aşağıdan yukarı bir süreci temsil eder (Radaelli, 2000: 4).

Literatürde, Avrupalılaşma'nın evrim süreci ve teorik olgunlaşması 3 nesil üzerine inşa edilmiştir. Buna göre ilk nesilde Avrupa Topluluğu çatısı altında, bütünleşme ve Birlik seviyesinde kurumsal bir yapı inşasına odaklanılmış, bu odaklar "işlevselcilik", "devletlerarasıcılık'' gibi bazı bütünleşme teorilerinin ön plana çıkmasını sağlamış ve dikkatleri üzerine çekmiştir. İkinci nesilin dönüm noktası olarak 1987'de kurulan Ortak Pazar görülmüş ve bu dönemin karakteristik özelliği, farklı yönetişim modelleri sayesinde AB'nin bir tanımını yapmak üzere yapılan çalışmalar olarak değerlendirilmiştir. Bugünkü nesil olarak ifade edilen üçüncü nesil ise Soğuk Savaş'ın bitmesiyle beraber Avrupalılaşma perspektifinden, AB ile ülkelerin arasındaki karşılıklı ilişkisinin incelenmesidir (Bölükbaşı, Ertugral ve Özçürümez, 2011: 79-82).

Olsen ise "Avrupalılaşma'nın Değişik Yüzleri'' adlı incelemesinde Avrupalılaşma'yı 5 yüzüyle temellendirerek inşa etmektedir (Olsen, 2002: 2-3):

"1-Avrupa sınırlarında değişim getiren Avrupalılaşma": Sınırları itibariyle Avrupa toprakları üzerinde belirli seviyede ve şekilde tek bir yönetim düzeninin tesis edilmesi yönüyle temellendirilmektedir (Olsen, 2002: 923). Bu açıdan, 1 Kasım 1993'te imzalanan Maastricht Anlaşması da bütünleşik bir Avrupa kuvvetinin inşasına olanak tanımakta ve Anlaşma'da belirtilen hususlara bağlılık gösteren Avrupa ülkelerinin, ortak ilkeler ve standartlar çatısı altında birleşmesiyle de Avrupalılaşma meydana gelmektedir (Narayanan, 2005: 10; Olsen, 2002: 923).

"2-Avrupa ekseninde kurumları meydana getiren Avrupalılaşma": Ortak hareket etme kabiliyeti bulunan bir "merkez kurma" manasını taşır (Olsen, 2002: 923).

"3-Yarattığı kurumlarla devletlerin iç siyasetlerini etkileyen Avrupalılaşma": Avrupa ekseninde meydana gelen olaylar "açıklayıcı etmen"; üye veya aday devlet yönetimlerinde meydana gelen dönüşümler ise "bağımlı değişken"dir (Olsen, 2002: 923-924).

"4-Kurumlarını dışarı yayan Avrupalılaşma": Avrupa topraklarında uzun zamandır var olan ve kendine has olan yaşam tarzlarının, alışkanlıklarının, politik kültürünün, dini yapısının, dilinin, kurum ve kuruluşlarının ve özümsediği kimliklerinin aktarılmasına sebebiyet veren bir mekanizma işlevini görür (Olsen, 2002: 924).

"5-Siyasi açıdan bütünleştiren Avrupalılaşma": Avrupa'da emsali olmayan, farklılıkları tek bir potada eriten ve bu coğrafyada sağlam bir siyasi kimlik oluşturucu etkilere sahip olay ve durumları incelemektedir (Olsen, 2002: 924).

Avrupalılaşma'nın hem kendine has özelliklerini ve hem de diğer kavramlardan farklılıklarını ortaya koyup kavramsallaştırdıktan sonra Avrupalılaşma'nın tanımının yapılması ihtiyaç haline gelmektedir.

1.1.3. Avrupalılaşma Üzerine Yapılan Tanımlar

Sosyal bilimlerde kullanılan haliyle Avrupalılaşma, siyasi, sosyal, tarihi ve iktisadi tarafları olan devletlerin kurumlarını, uyguladığı politikaları, iç aktörleri ve milli kimlikleri etkileyen kurumsal bir dönüşüm aşamasıdır. Sosyal bilimler alanında yürütülen çalışmalarda, entegrasyon aşamaları değişik bakış açılarından incelendiğinden Avrupalılaşma'nın da birçok tanımı ortaya çıkmıştır; ancak bu tanımlar arasında herkesin kabul edebileceği ortak bir tanım üzerine anlaşmaya varılamamıştır. Radaelli'ye göre bu durum "kavramsal açılma" ya sebebiyet vermektedir (Radaelli, 2000: 4).

Avrupalılaşma'nın tanımı üzerinde ortak bir noktaya varılamaması ve bu hususta birtakım karışıklıkların çıkmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlk değinilecek husus, kavramsal genişlik bakımından Avrupalılaşma'nın önemli ölçüde büyük bir alanı kapsaması ve çeşitli yönleriyle ele alınmasıdır (Börzel ve Risse, 2003: 60). Bir diğer husus, AB ile ulusal seviye arasında var olan uyumsuzlukların iki yönlü bir baskı unsuru oluşturup oluşturmadığı, bahse konu baskının seviyesi, çeşitli politika sahalarında birbirinden farklı uygulama ve sonuçları meydana getirip getirmediği meselesidir. Buradaki ayırım ülkelerde veya AB seviyesinde meydana gelen dönüşümlerin kaynağının Avrupalılaşma olup olmaması açısından önemlidir ve bu kavram yapılan tanımlarda da ayrılıklar doğurmaktadır.

Avrupalılaşma üzerine ilk tanımlardan biri 1994 yılında Robert Ladrech tarafından yapılmıştır. Ladrech'e göre Avrupalılaşma: "*AB'nin politik ve ekonomik dinamiklerinin, ulusal politikaların ve politika yapma sürecinin organizasyonel mantığının bir parçası haline geldiği bir uyum sürecidir"* (Ladrech, 1994: 69). Bu açıdan Avrupalılaşma, ülkelerdeki kurumsal bünyelerin ve politika inşa süreçlerinin bütünleşmenin sebebiyet verdiği olay ve durumlarla uyumudur. Ladrech'in yaptığı bu tanım Avrupalılaşma'yı yalnızca politika inşa süreçlerinde ve ulusal kurumlarda meydana getirdiği dönüşüm etkisiyle sınırlandırması açısından eksik kalsa da yine de bu tanım Avrupalılaşma çalışmalarında önemli bir yer elde etmektedir (Harmsen, 2000: 51-52).

Benzer bakış açısıyla Winn ve Harris de Avrupalılaşma'yı, Avrupa seviyesinde inşa edilmiş kurumların ve kurumsal yapının, ulusal seviyede de meydana getirmiş olduğu dönüşüme neden olan süreçlerin ve araçların tümü şeklinde tanımlamıştır (Winn ve Harris, 2003: 1).

Caporaso ve Jupille, Avrupalılaşma kavramını "AB düzeyinde siyasal kurumsallaşma" şeklinde tanımlayarak; Avrupalılaşma'nın AB seviyesinde bir kurumsal yapı inşası olduğunu işaret etmektedir (Caporaso ve Jupille, 1998: 2).

Wessels ve Rometsch ise "*tüm ulusal kurumların ilgi alanlarında bir kayma yaşanması bu kurumların AB karar alma sürecine artan katılımları"* ifadesiyle tarihsel perspektif çerçevesinde bahse konu kurumsallaşmanın nasıl gerçekleşeceğine ilişkin kendi Avrupalılaşma tanımlarını yapmışlardır (Wessels ve Rometsch, 1996: 328).

Aynı kurumsalcı bakış açısıyla Avrupalılaşma'yı tanımlayan Börzel'e göre bu kavram: *"ulusal politika alanlarının artan bir şekilde Avrupa ölçüsündeki politika üretiminin konusu haline geldiği süreç"* anlamına gelmektedir (Börzel, 1999: 574).

Bulmer-Burch da Avrupalılaşma tanımında çeşitli yönetişim yapılarının, siyasi, toplumsal ve kanuni kurumların, Avrupa seviyesinde buluşmasına değinmektedir. Bu durumun gerçekleşmesi için de AB'ye üyelik için lazım olan yönetim prensiplerinin, süreçlerin ve faaliyetlerin ülke siyasetlerinde önemli bir etken olması ve bu ülkelerin yürüttükleri kamusal faaliyetlere tamamen sirayet etmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Bulmer ve Burch, 1998: 602).

Morlino açısından Avrupalılaşma, karşılıklı olarak birbirine nüfuz etmiş ve birbirinden etkilenmiş iki alanı temsil eder. İlki Avrupa seviyesinde bağımsız bir siyasi yapının, belirli kurallar inşa eden siyasi kuruluşlarını meydana getirmesi ve bu kuruluşları geliştirmesi, daha sonra da bu kurumlardan çıkacak belirli ilke, değer ve prensiplerin yerelde var olan kurumlara ve karar alma mekanizmalarına yerleşmesidir (Morlino, 1999: 1).

Graziano da Avrupalılaşma tanımında Morlino'yu takip ederek kavramı birbiriyle etkileşimli iki süreç olarak belirlemiştir. İlk süreç, yereldeki siyasi, iktisadi ve toplumsal aktörlerin ulus-üstü seviyede yeni bir kimlik kazanarak kurumsallaşmasına sebebiyet veren aşağıdan-yukarıya doğru giden bir konumdadır. İkinci süreç ise bu sefer AB seviyesinde mevcut olan siyasi, iktisadi ve toplumsal aktör ve yapıların, yerelin kimliğine, siyasetine ve kuruluşlarının ruhuna işlediği yukarıdan aşağıya sirayet eden bir bağlamdadır ve değinildiği üzere Avrupalılaşma bu iki sürecin etkileşimini ifade etmektedir (Graziano, 2000: 4).

Risse ve Cowles daha önce yapılan Avrupalılaşma tanımlarından farklı olarak Avrupalılaşma'yı *"Avrupa düzeyinde çeşitli yapıların ve yönetişim düzeylerinin oluşumu ve gelişimi"* olarak tanımlamıştır. Daha sonra bu tanımı genişleterek "*Avrupa seviyesinde farklı bir politik yapı ile bu yapıdaki oyuncuların karşılıklı etkileşimini resmi ve alışılagelen bir duruma sokan politik kurumlar topluluğunun meydana gelmesi ve müeyyide uygulayabilecek kapasiteye sahip Avrupa ilkelerinin inşa edilmesinde yetkin hale gelen bir siyaset sisteminin büyümesi''* şeklinde kapsayıcı ve farklı bir Avrupalılaşma bakış açısı getirmişlerdir. Bu tanımlamaya göre Avrupalılaşma, belirli süreçler sonucu yeni bir yapının oluşması ve bu yapının müşterek bir yönetişim dinamiklerini oluşturmasını nitelemektedir. Ayrıca Avrupalılaşma yalnızca ülkelerin, bu ülkelerin kuruluşlarını, siyasi değerlerini değil; bununla birlikte gayri resmi olarak nitelendirebileceğimiz kamu-sivil ilişkilerini, yurttaşlık kimliklerini de dönüştürür (Risse ve Cowles, 2001: 52).

Avrupalılaşma üzerine bahse konu son tanım, literatürde de pek çok araştırmacının Avrupalılaşma tanımı olarak kabul ettiği, Radaelli'nin yapmış olduğu Avrupalılaşma tanımıdır. Radaelli yapmış olduğu bu tanımda aday ve diğer ülkeleri de kavramın içine katarak formülünü derinleştirmektedir. Radaelli'ye göre Avrupalılaşma: *"(a) inşa etme, (b) yayılma ve (c) resmi ve gayri resmi kuralların, prosedürlerin, politika paradigmalarının, tarzların, işleri yapma yollarının ve ilk tanımlanmış ve sağlamlaştırılmış müşterek inanç ve normların kurumsallaşması süreci"*dir (Radaelli, 2003: 30).

Radaelli, Avrupalılaşma'yı AB'nin politik, iktisadi ve toplumsal mekanizmalarının yerel kimliğe, ifadelere, politik kurumlara ve politikalara egemen olan felsefe topluluğunu tasvir etmek için kullanır. Bu tanımda çalışmamızda da sıkça değinilen, kültürel dönüşümler yeni kimliklerin meydana çıkışı, politikalarda ve yönetim alanında ortaya çıkan değişimler ve modernleşme gibi olgu ve kavramlar Avrupalılaşma kapsamına dahil edilmiştir.

1.1.4. Avrupalılaşma'nın Etkileri ve Mekanizmaları

Tanımlarda aktarıldığı üzere, Avrupalılaşmanın üye ve aday ülkeler üzerinde dönüşüme yol açıp açmadığı hususu tartışma nesnesi olmaktan çıkmış; odak Avrupalılaşma'nın meydana getirdiği dönüşümün üye ve aday ülkeler üzerinde hangi yönde, ne şekilde ve hangi mekanizmalarla sağlandığına çevrilmiştir (Börzel ve Risse, 2003: 60).

Avrupalılaşma kavramı bu noktada yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru yönde etki yapan birbirine geçmiş iki yönü barındırmaktadır.

1.1.4.1. Aşağıdan Yukarıya Avrupalılaşma

Aşağıdan-yukarıya Avrupalılaşma, AB'nin kurumlarına, yapılarına ve uyguladıkları politikalara, üye ve aday devletlerin "hangi şartlar altında ve ne şekilde" yön verdiğini izah etmek açısından önemlidir. Bu süreç, bir devletin kendi tercihlerini ne tür araçlarla yerel düzeyden ulus-üstü düzeye aktarılabileceğini gösterir ve aynı zamanda devletlerin kendi bünyeleri içerisinde oluşturmuş kurumsal yapılarını ve çeşitli düzeylerde yürütmekte olduğu politikalarını AB seviyesine taşır. Bu etkileşim sonucu meydana gelecek bir AB politikası o ülkenin öneri ve tavsiyelerini de yansıtmış olur (Börzel ve Panke, 2010: 412). Avrupalılaşma'ya yönelik bu bakış açısını, AB seviyesi karar alma süreçlerinde kendi modellerini bir pazarlık kozu olarak Birliğe taşımak isteyen hükümet davranışlarında da görülmektedir.. Bu hususta literatürde en önemli örneklere Almanya'nın parasal yakınlaşmada, İngiltere'nin de çevre politikasındaki etkilerinde rastlanmaktadır. Bu iki ülkenin bu iki alanda uyguladıkları esasları AB, kendi politikalarında da yürütür (Börzel, 2002: 194).

Aşağıdan-yukarıya Avrupalılaşma bu yönüyle, politika inşa ve karar verme salahiyetinin yerelden AB kurumlarına aktarımı ve bu sayede Birliğin yapısal ve fonksiyonel gelişimini ifade etmektedir.

Avrupa Topluluğu kurulduğu günden beri iktisadi bütünleşme açısından ciddi kazanımlar elde etmesine rağmen, sosyal bilimciler Avrupa Topluluğu'nun bu gelişimini sürdürebileceğine şüpheyle yaklaşmış ve geleceğini belirsiz olarak görmüşlerdir. Bu yıllarda özellikle tartışılan Avrupa Parasal Birliği ve Avrupa Parlamentosu meselelerinde, ülkelerin politika inşa ve egemenlik hakları gibi bir takım önemli hususlarını aktarmak istemeleri hususundaki çekinceleri ve bu ülkelerin iktisadi durumlarındaki farklılıklar gibi sebepler Topluluğa dağılma endişesi yaşatmış ancak 1979'a gelindiğinde Parlamento seçimlerinin yapılması ve Avrupa Para Sistemi'nin kesinleşmesinden sonra Avrupalılaşma olgusu, yavaş yavaş aşağıdan-yukarıya seyir eden süreç özelliğini bırakarak, yukarıdan-aşağıya bir süreç olma vasfını kazanmıştır. Bunun sebep olarak da AB kurumlarının temellerini güçlendirmesi, kendi ilke ve politikalarını iç dinamikleriyle kurmasıyla aktör gücünü arttırması ve diğer aktörler arasında rüştünü ispat ederek önemli bir merkez haline gelmesi görülmektedir (Börzel, 2002: 195).

1.1.4.2. Yukarıdan Aşağı Avrupalılaşma

Avrupalılaşma kapsamında yerelin, AB'nin siyasetini, kurumlarını benimsemesi ve kendi iç siyasetinde kılavuz kabul etmesi, literatürde yukarıdan-aşağıya Avrupalılaşma'nın sıkça kullanılmasına sebep olmuştur (Exadaktylos ve Radaelli, 2009: 509-515).

Yukarıdan-aşağıya Avrupalılaşma hususunda dikkat çeken en önemli karakteristik mesele Birliğe üye veya aday statüsü kazanmak isteyen devletlerin daha fazla "Avrupalı" olabilmek çabasıyla, Avrupa entegrasyonunun tesirine uğrayarak dönüşüm yaşamasıdır. Ladrech'in Avrupalılaşma tanımında kullandığı *"Avrupa Topluluğu'nun politik ve iktisadi etmenlerinin, devletlerin yerel politika ve politika inşa süreçlerinin parçası olması süreci"* (Ladrech,1994: 69) ve Radaelli'nin de Avrupalılaşma tanımında dikkat çektiği *"çeşitli prosedürlerin, kaidelerin, işi halledi tarzlarının ve herkesçe benimsenen inanış, değer ve kimliklerin ortaya çıkışı, yayılışı ve kurumsallaşma durumunun, evvela AB politikasında betimlenip daha sonra yerel*

ve yerel-altı söyleyişlere yerleşmesi" (Radaelli, 2006: 30) şeklindeki ifadesi yukarıdan-aşağıya Avrupalılaşma'nın mantığına uygundur.

Yukarıdan-aşağıya benzeşmeye sürecine yol açan sebeplere değinecek olursak; ilk olarak Avrupalılaşma yakınlaşma, uyum gibi kavramlardan farklı bir mantalite taşımaktadır. II. Dünya Savaşı'nın sonra ermesi ve tüm Avrupa ülkelerinin paydaş olacağı bir Birlik kurma düşüncesi, 1980'li yıllardan itibaren yerini müşterek bir kimlik ve değerler sistemi kurma gayesine bırakmıştır. Bu açıdan Birlik edilgen bir yapıyken, etken bir yapı haline dönüşmesiyle mantalite olarak da dönüşüme uğramıştır.

Bir diğer önemli neden ise Avrupalılaşma mantalitesinin, AB genişleme dönemlerinde bilhassa CCE ülkeleri için önem arz etmesidir. Soğuk Savaş'ın 1980'li yılların sonunda bitişi, Avrupa'ya yakın Demir Perde ülkelerinin komünist sistemden liberal sisteme geçişi, "Avrupa'ya dönüş" felsefesinin meydana çıkmasına neden olmuştur. Avrupa'ya dönüş felsefesi hem halkta hem de elit kesimlerde heyecan yaratmış ve Doğu-Batı tarihinin bitiş zamanının geldiğini, bu ülkelerin artık Avrupa siyasetinde hem politik hem de iktisadi olarak yeniden devreye girmesine yönelik bir genel kanaat oluşmuştur. Bunu başarmanın yegâne yolu da AB'ye üye olmaktan geçmektedir. Yukarıdan-aşağı Avrupalılaşma sürecinin psikolojik temelleri bu durumlar etrafında şekillenmiştir (Samu, 2008: 383).

Bu bakış açısından Avrupalılaşma süreci, AB ile AB'ye üye, aday statüsünde veya potansiyel aday olarak görülen ülkeler arasında uyum yönünde bir baskı getirmektedir. Bir başka ifadeyle Avrupa düzeyinde söylem, inanış, siyaset tarzları ile bahse konu ülkeler arasında uyum azaldıkça ortaya çıkacak tazyik seviyesi Avrupalılaşma ihtimalini daha da arttırmaktadır (Günay, 2014: 671).

1.1.4.3. Avrupalılaşma Mekanizmaları

Avrupalılaşma süreci, üye ve aday devletlerde değişik sahalarda ve çeşitli mekanizmalarda faaliyet göstermektedir. Bahse konu mekanizmalar literatürde farklı boyutlarıyla incelenmektedir.

Cristoph Knill ve Dirk Lehmkul, Avrupalılaşma'yı, Avrupa merkezli ihtiyaçların ve isteklerin yerel seviyeye yansıması şeklinde incelemekte ve bu yolla üye/aday ülkelerin kurumlarındaki yapısal değişikliklerin hangi usullerde meydana geldiğini ortaya çıkarmaktadır. Knill ve Lehmkul, Avrupalılaşma mekanizmalarını üç türüyle izah etmektedir. Bunlar: Kurumsal uyarlama, ulusal fırsat yapılarını değiştirme ve ulusal inanç ve beklentileri yeniden şekillendirme (Knill ve Lehmkul, 2002: 257).

Kurumsal uyumla mekanizmasında AB, Avrupalılaşma kapsamında üye/aday ülkelere uyum gerçekleştirmesini istediği kurumsal bir model sunmakta ve bu yolla üye ve aday ülkelerde modelin uygulanarak iç değişimin gerçekleşmesini beklemektedir. Bu mekanizma kuralcıdır, üye ve aday ülkelerin kurumsal modelin gerekliliklerinin yerine getirirken kurumsal modelin açık bir şekilde düzenlenmesinden dolayı takdir yetkisi büyük ölçüde kısıtlıdır. Bahse konu mekanizmaya Avrupa Konseyi'nin 1993'te devletlerin demokratik yönetim, insan hakları ve serbest piyasa ekonomisinin gereklerini üyelik ön koşulu olarak belirlediği Kopenhag Kriterleri'nde, çevre ve tüketicinin korunması gibi pozitif entegrasyona yönelik politikalar ürettiği alanlarda rastlanmaktadır. Kurumsal uyarlama mekanizması, model ile yerelde modeli uygulayacak olan kurumsal yapının uyumlu olması halinde başarı yakalamaktadır. Uyumun az olup, yapı-model arası farklılığın yüksek görüldüğü ülkelerde Avrupalılaşma'nın tesiri azalmaktadır. Aynı şekilde, yerel aktörlerin AB merkezli modele verdiği destek ve uzlaşı mekanizmayı daha etkili hale getirmektedir (Knill ve Lehmkul, 2002: 258).

Ulusal fırsat yapılarının değiştirilmesi başlıklı ikinci mekanizmada ise, Avrupalılaşma ekseninde yapılan düzenlemelerle birlikte üye ve aday ülkelerde iç

çıkar yapıları ve güç dengelerinde meydana gelen dolaylı etki neticesinde bir dönüşüm söz konusudur. Burada AB, ilk mekanizmanın aksine üye/aday devletlerden uygulamasını istediği bir model sunmamakta; kendi iç yapısında yaptığı düzenlemelerle yereldeki dengeleri kendi lehine çevirebilme potansiyeli yaratmakta ve mevcut dengelere meydan okumaktadır. Bu mekanizmanın başarıya ulaşmasının ön koşulu, ülkedeki aktörler arasında politika yapım baskınlığının diğerlerine nazaran daha ağırlıklı olmasıdır, bunun yanında baskın taraf, AB reformlarını büyük ölçüde onaylayan taraf olmalıdır. Dengelerin denk olduğu durumlarda mekanizmanın başarılı olması zorlaşmaktadır (Knill ve Lehmkul, 2002: 258-259).

Son olarak "Ulusal inanç ve beklentileri yeniden şekillendirme" mekanizmasında ise AB, ülkelerdeki aktörlerin düşüncelerine ve beklentilerine tesir ederek onların stratejilerini ve seçimlerini değiştirme yoluyla ülke içinde bir dönüşüm gerçekleştirme rolü üstlenir. Bu, ilk iki mekanizmaya göre daha dolaylı ve bilişsel düzeyde bir etki tercihidir. İnanç ve beklentileri şekillenmesi neticesinde yereldeki kurumsal dönüşüm olanaklı hale gelecektir. Bu mekanizma somut sonuçlar öngörmek veya kurumsal fırsat yapılarını büyük ölçüde değiştirmek yerine, Avrupa reform hedeflerine yönelik genel desteği canlandırarak ve güçlendirerek iç siyasi ortamı değiştirebilmektedir. Bu mekanizmanın diğer mekanizmalardan en büyük farkı etki tarzı itibariyle kurumsal baskılardan yoksun olmasıdır (Knil ve Lehmkul, 2002: 260-263).

Avrupalılaşma kavramı ve mekanizmaları mercek altına alındığında AB'ye ve Birliğin normlarına üye ve aday devletlerin eş hızda intibak edemediği anlaşılmaktadır. Bunun nedeni incelendiğinde üye/aday devletlerin kendi iç yapılarının birbirinden farklı olması nedeniyle AB'nin kendi kural ve politikalarının eş zamanlı olarak bu ülkelere nüfuz edememesi ve bu devletlerin de Birliğin politika mekanizmalarını kendi faydaları doğrultusunda uygulamaya çalışmaları ortaya çıkmaktadır. Buradan yola çıkarak Claudio Radaelli ve Simon Bulmer de Avrupalılaşmanın farklı türlerde ortaya çıkabileceğine değinmektedir. Bulmer ve Radaelli'ye göre tüm politika aktörleri, süreçleri vb. siyasi mekanizmalar

Avrupalılaşma tesirine girse de bu tesir her ülkede aynı etkiyi yaratmayacaktır. Bu kapsamda Bulmer ve Radaelli tarafından Avrupalılaşma pozitif bütünleşme, negatif bütünleşme ve eşgüdüm şeklinde üç sınıfa ayırılıp bu sınıflar ekseninde Avrupalılaşma mekanizmalarını mercek altına alınmıştır (Bulmer ve Radaelli, 2004: 6).

Pozitif bütünleşme, AB seviyesinde hiyerarşik bir biçimde yerel düzeye aktarılan aktif bir ulus-üstü politikayı kapsamaktadır. AB, Knil ve Lehmkul'un "kurumsal uyarlama" mekanizmasında olduğu gibi bir politika modelini üye/aday ülkelere aktarmakta ve bu modele uyum sağlamasını ve uygulamasını beklemektedir. Uygulaması beklenilen modeller, üye/aday ülkelerde "uyum baskısı'' ve "zorlama" meydana getirmektedir. (Radaelli, 2003b: 28-29).

Negatif bütünleşme, pozitif bütünleşmeden farklı olarak Birliğin zorlayıcı model sunmadığı, baskı mekanizması uygulamaktan ziyade, üye ve aday devletler arasında ticaret, yatırım, dolaşım vb. sahalarda engellerin kaldırıldığı politika mekanizması olarak da değerlendirilmektedir (Bulmer ve Radaelli, 2004 :6). Bu mekanizmada Birliğin müktesebatı yürütülmemekte; Birlik, üye/aday devletler adına zorunluluk içermeyen düzenlemeler yaparak, yerel aktörlerin beklentilerine tesir etmekte ve bu yolla iç dönüşümü teşvik etmektedir. İç fırsat yapılarındaki değişim Knil ve Lehmkul'un ortaya koyduğu ikinci mekanizma ile benzer nitelikler taşımaktadır. Schmidt, negatif bütünleşmenin zorlamanın aksine adaptasyon vasıtasıyla yürütüldüğünü ifade etmekte; telekomünikasyon gibi sahalarda meydana gelen liberalleşme sürecinin bu mekanizmada da gerçekleştiğinin örneğini vermektedir (Schmidt, 2001: 904-905). Radaelli'ye göre ise negatif bütünleşme mekanizmaları politika şekillendirici niteliğe sahiptir (Radaelli, 2003a: 41).

Radaelli'nin son mekanizması olan eşgüdümde esas unsur hükümetlerdir. Burada devletlerrarası fikir alışverişi ve devletler arasında en başarılı uygulamaların yayılması üzerine fikir birliğine varılmasıyla mekanizma işlemektedir (Radaelli, 2003a: 43). Bu uygulamaların yayılmasıyla ülkeler arasında AB normları etkisiyle yakınlaşma gerçekleşmedir. Eşgüdüm mekanizmasına ortak güvenlik ve savunma,

istihdam ve emeklilik gibi politikalarda rastlanılmaktadır (Bulmer ve Radaelli, 2004: 8).

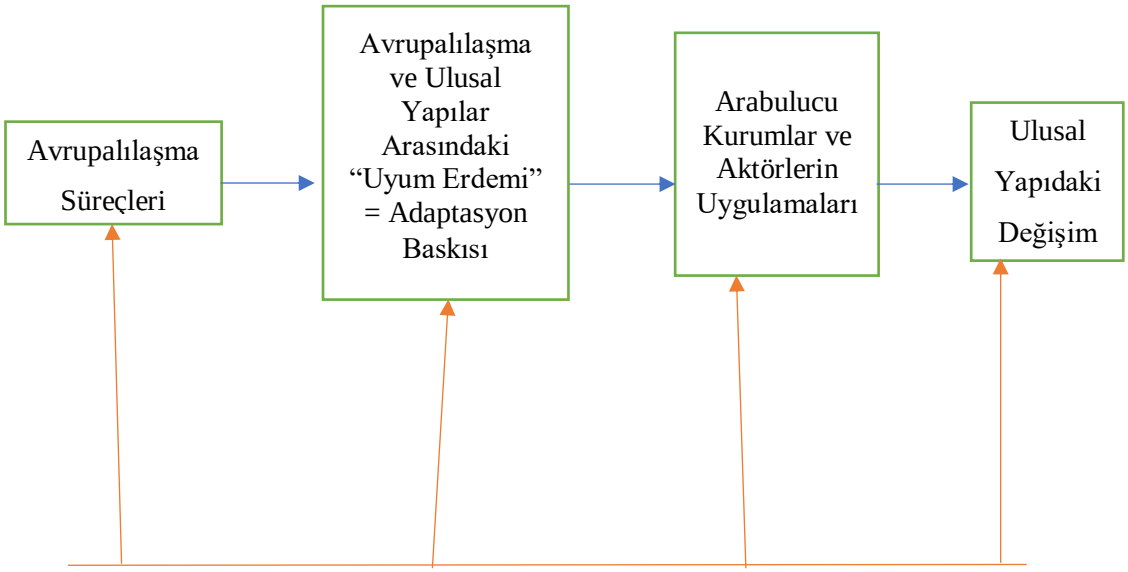
Tablo 1. Avrupalılaşma Mekanizmaları

MEKANİZMA TÜRÜ	POLİTİKA ALANLARI	STANDART "AVRUPALILAŞMA" AÇIKLAMASI
Pozitif Bütünleşme	Toplumsal siyaset Çevre Mali birlik	Uyumun erdemi
Negatif Bütünleşme	İç Pazar'da yer alan önemli sektörler (ulaşım, telekomünikasyon, elektrik)	Şekillendirici rekabet
Eşgüdüm (Koordinasyon)	Ortak güvenlik, Savunma İstihdam Emeklilik	Öğrenme

Kaynak: Bulmer, S. and Radaelli, C. (2004), *"The Europeanisation of National Policy?"*, Queen's University, Belfast, Online Paper On Europeanisation No.1: s.8

Bir diğer Avrupalılaşma mekanizması teorisinde Risse, Caporaso ve Cowles (2001: 6) üç basamaklı bir adaptasyon sürecini ele alır. Üç basamaklı adaptasyon sürecinin birinci basamağında Avrupalılaşma süreci, ikinci basamağında adaptasyon baskısı bir diğer ifadeyle "uyumun erdemi" *('goodness to fit'),* son basamakta ise arabulucu faktörler yer almaktadır. Bir süreci aktaran bu mekanizmada ilk olarak Avrupalılaşma ile birlikte ulusal kurumların değişim durumları incelenmekte; Avrupalılaşma ile ulusal yapıların arasında kurulan ilişki bir "adaptasyon baskısı'' yaratmakta, bahse konu baskının Avrupalılaşma sürecinin neticesini belirlediğine değinilmekte ve bu baskının arabulucu kurumlar vasıtasıyla sağlandığı ortaya konulmaktadır. Bu mekanizma en nihayetinde çıktı olarak ulusal yapıdaki değişimi sunmaktadır.

Şekil 1. Avrupalılaşma ve Ulusal Yapıdaki Değişim



Kaynak: Cowles M.G, Risse T. ve Caporaso J. (2001), *"Europeanization and Domestic Change: Inroduction"* içinde Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe, ed. Mario Cowles, Thomas. Risse and James. Caporaso, Cornell Universirty Press, London s.6

İlk basamakta yer alan Avrupalılaşma süreci, Avrupa merkezli formel ve informel kural ve düzenlemelerin, uygulamaların farklı araçlarla ve süreçler yoluyla üye ve aday ülkelere etki etmesi olarak değerlendirilmektedir. Bu basamakta Avrupalılaşma süreci üye ve aday ülkelere göre farklılık göstermektedir. Üye ülkelerin Avrupalılaşması birbirleriyle etkileşmesinden oluşmaktayken; aday ülkelerin Avrupalılaşması aşağı yönlü bir süreçten meydana gelmektedir. Aday ülkelere uygulanan en önemli araç, Birliğin prensipleriyle ve üye ülkelerin kurumsal yapılarıyla uyum sağlanması için aday ülkelerin uygulaması ve benimsemesi gereken ilke ve reform bütünleri anlamına gelen *"koşulluluk mekanizması"*dır (Yazgan, 2009: 126). Schimmelfennig ve Sedelmeier'e göre AB'den aday devletlere norm aktarımının en önemli mekanizmalarından biri olan koşulluluk mekanizması, devletlerin karar alma süreçlerinde hesap etmeleri gereken iç maliyetleri azaltarak veya arttırarak Avrupalılaşma sürecinin etkililiğini ve düzeyini belirlemektedir. (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004: 663).

Avrupalılaşma'nın AB ile, üye ve aday devletler arasında, asimetrik biçimde AB lehinde sonuçlanabilen, karşılıklı etkileşime dayalı bir süreç haline gelebilmesinde birtakım ön şartlar mevcuttur. Bu şartlara değinen ikinci basamakta, Avrupalılaşma süreciyle yerel seviyedeki kurumsal dönüşüm ve faaliyetler arasındaki etkileşimi ifade eden "uyumun erdemi" bulunmaktadır. AB ile yerel arasındaki uyumun seviyesi ise adaptasyon baskısı olarak adlandırılmaktadır (Cowles vd., 2001: 9-10). Buna göre Avrupa düzeyindeki yapısal politikalar ile yerel seviyedeki politikalar birbirinden ne kadar "ayrık" ve birbirleriyle ne kadar "uyumsuz" ise, Avrupalılaşma süreci daha etkin işleyecektir (Radaelli, 2003b: 45). Cowles ve diğerlerine göre, mevcut uyumsuzluk, Avrupa merkezinden yerele baskıyı şiddetlendirecek, böylece Avrupa kurumları üye ve aday ülkelerin milli kimliklerini, ilkelerini, kurumsal yapılarını etkisi altına alacaktır (Cowles vd., 2001: 9). Sonuç olarak AB ilkeleri ve uygulamalarının aktarılması sürecinde dönüşümün anahtarı, yereldeki politika yapıcılar ile AB karar alma mekanizmasında yer alanlar arasında meydana gelen uyumsuzluktur (Ladrech, 2009: 1).

Uyumsuzluk bu basamakta iki türde ortaya çıkmaktadır. İlk uyumsuzluk AB norm ve düzenlemeleri ile yerel politikalar arasındaki "politik uyumsuzluk" tur. Bu uyumsuzluk türünde AB politikaları, yerel siyasi hedeflere, düzenlemelere ve düzenlemeleri gerçekleştirecek araçlara meydan okumaktadır (Börzel ve Risse, 2003: 63). Diğer uyumsuzluk türünde ise AB normları ve prosedürleri, milli hükümetlerin karşısında ulus-altı aktörlere geniş ayrıcalık tanıyabilir ve bu durum devletlerin yapılarını özerkliğe yöneltebilir, bu uyumsuzluk ise "kurumsal uyumsuzluk" olarak adlandırılmaktadır (Börzel ve Risse, 2003: 64).

Son olarak uyumsuzluk iki sonuç ortaya çıkarmaktadır. Adaptasyonun baskısının az, uyumsuzluk seviyesinin düşük olduğu durumlarda kurumsal adaptasyon istenilen seviyede gerçekleşmez ve ulusal aktörler kolayca AB düzenlemelerini bırakabilir. Baskının fazla ve uyumsuzluk düzeyinin yüksek olduğu hallerde ise AB kurumları, ulusal kimlikleri, ilke ve pratikleri ciddi bir biçimde zorlayabilir ve ülke dinamiklerinde kökten değişiklik yaratabilir (Börzel ve Risse, 2003: 64).

Üçüncü basamakta yer alan arabulucu faktörler, ülke içindeki veto noktalarını, yereldeki güç dengelerini ve siyasi kültür gibi bir takım aracı faktörleri kapsamaktadır (Cowles vd., 2001: 2-7). Cowles ve diğerlerine göre uyum baskısının fazla olduğu dönemlerde ortaya çıkan aracı faktörler, AB müktesebatına adaptasyon sürecinde anahtar bir rol üstlenmektedirler. Aynı zamanda karar alma konumunda bulunan aktörler, aracılık eden birimler ve kültürel etkileşim ortamında oluşan arabulucu faktörler, uyum süreci aracılığıyla üye/aday ülkelerin Avrupalılaşmasına pozitif veya negatif etki etmektedirler (Cowles vd., 2001: 6-9). Bahsedilen üç arabulucu faktöre kısaca değinilecek olunursa:

i) Çoklu veto unsurları: Bir ülkenin siyasi yapısında kuvvet dağılımı ne kadar çoksa ve karar alma mekanizmalarında bulunanlar ne kadar kalabalık ise ortak bir mutabakata varmak ve adaptasyon baskısı aracılığıyla ülke içi kurumsal yapısında dönüşüm yaratmak o kadar güç olmaktadır Ülke içinde çıkarları birbirleriyle örtüşmeyen çıkar gruplarının varlığı (siyasi partiler, bürokrasi, sivil toplum vs.) Avrupalılaşma ekseninde kurumsal dönüşümü bir o kadar zor hale getirmektedir (Cowles vd., 2001: 9).

ii) Resmi arabulucular: Bu arabulucu faktörler, ülke içindeki karar alıcı aktörleri maddi ve psikolojik açıdan, ülke içinde gerçekleşmesi için baskılanan yapısal dönüşüm için desteklemektedir. Resmi arabulucular ve çoklu veto noktaları, dönüşüm açısından birbirlerine zıt etkiler yaratsalar da ortak çıkarların ve seçimlerin söz konusu olduğu dönemlerde kendi faydalarını maksimize etmek için ön plana çıkararak birlikte hareket ederler (Cowles vd., 2001: 10).

iii) Örgütsel ve Politik Kültürler: Bu faktör, etkisini ulus-altına yaymak yönüyle diğer faktörlerden ayrılmaktadır. Örgütsel ve politik kültürler, yerel aktörleri tesir altına almasıyla uyum baskısının yayılması hususunda önemli bir rol üstlenmektedirler (Cowles vd., 2001: 11).

Son olarak Heather Grabbe, Avrupalılaşma mekanizmalarını aday ülkeler açısından incelemiştir. Grabbe, AB'ne katılım sürecinin Avrupalılaşma açısından önemli ölçüde belirleyici olduğunu, farklı mekanizmaların aday ülkelerde siyasi ve kurumsal değişime sebebiyet verdiğine değinmektedir Grabbe'ın değindiği mekanizmalar sıralanacak olursa (Grabbe, 2001: 1020):

i) 'Gate Keeping' (Üst kademede başlatılan katılım müzakereleri): Grabbe'ın ortaya çıkardığı önemli mekanizmalardan olan bu mekanizma gereğince aday ülkeler, kendisinden istenilen koşulları katılım aşamaları kapsamında yerine getirmesiyle birlikte AB ile müzakere yolunu açmaktadır. Gate Keeping mekanizmasında koşulluluk prensibi ve ilerleme raporları bahse konu mekanizmanın işleyişini teşvik etmektedir. Bunun yanında hükümetler ile ulus-altı aktörlerin AB destekçisi politika gütmeleri mekanizmanın işleyişini daha etkin hale getirmektedir (Grabbe, 2001: 1021).

ii) 'Benchmarking'(Gözetim): AB bu mekanizmayla aday ülkeleri yaptığı incelemeler sonrası derecelendirerek bu ülkelerin kurumsal ve siyasi gelişimine şekil vermesi açısından faydalanmaktadır. Bu sayede aday ülkeler arasında siyasi-idari işleyiş kapsamında en iyi uygulamalar yürüten örneği sunarak diğer ülkeler teşvik edilmektedir. Grabbe'a göre bu örnek ülkenin tespitinde Komisyon raporları ve katılım ortaklığı metinlerinden faydalanılmaktadır. Bu rapor ve metinlerin sonucunda ülkeler derecelendirilerek fonlama yoluyla reformların ilerleyişi için Birlik tarafından ölçülü kaynaklar yaratılmaktadır (Grabbe, 2001: 1022).

iii) Model Sunma: Bu mekanizma, AB müktesebatına ve aday ülkelerin müktesebat doğrultusunda hareket etmesi gerekliliğine dayanır. Bu mekanizmada Birlik yayınladığı raporlarında, aday ülkelere yeni bir kurum yaratma veya mevcut olan kurumlarının güçlendirilmesi tavsiyesinde bulunmaktadır. Birlik, bu yolla birbirinden farklı özellik taşıyan ülkelere ve kurumlarına ortak standartlar getirerek Avrupalılaşma'nın sağlanması gayesini gütmektedir (Grabbe, 2001: 1023).

iv) 'Twinning'(Eşleştirme): Eşleştirme mekanizmasında ise, aday ülke kurumlarının AB standartlarına uygun demokratik ve idari kurumlar oluşturulmasında üye ülkelerin geçirmiş olduğu başarılı deneyimler ön plana çıkarılarak bu yolla Avrupalılaşma sürecinin tamamlanması amaçlanmaktadır (Grabbe, 2001: 1024).

v.) *Teknik ve Finansal Destek:* Bu mekanizmayla AB, dolaylı yönden ülkelerdeki değişiklikleri etkilemek yerine, mali açıdan aday ülkelere "havuç" göndererek müktesebatının yerleştirilmesini ve uygulanmasını özendirmektedir. Bunun yanında AB standartlarına uygun kurumların oluşturulması amacıyla Birlik, uzman personellerini aday ülkelerin kurumlarına çeşitli programlar kapsamında göndererek, bu ülkelerde AB eksenli kurumsal hafızasının inşasında direkt rol oynamaktadır (Grabbe, 2001: 1023-104).

1.1.5. Avrupa Bütünleşme Teorileri

Önceki bölümlerde değinildiği üzere Avrupalılaşma, Avrupa bütünleşmesi eş iki kavram olmayıp, aralarında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Avrupalılaşma çalışmaları genel olarak Avrupa bütünleşmesi üzerine yapılan çalışmaların sonucu olup, bunun yanında etkilerini incelemektedir. Bu yönüyle daha dinamik bir inceleme sahası sunan Avrupalılaşma yine de Avrupa bütünleşmesinden ayrı olarak ele alınamaz. Avrupalılaşma'nın daha iyi anlaşılması için bütünleşme teorilerine çalışmada yer vermek, ileriki bölümlerde ele alınacak örnek ülke deneyimlerine çoğulcu bir perspektiften bakılması hususunda faydalı olacaktır.

AB, kuruluşundan önce ve sonrasında dinamikliğini ortaya attığı bütünleşme teorileriyle korumuş, çeşitli tarihsel dönemlerde, birbirini eleştiren ve destekleyen birçok fikir ve nazariye ile Avrupa bütünleşmesi ele alınmıştır.

1.1.5.1. Federalist Yaklaşım

I. ve II. Dünya Savaşı, Avrupa'da iktisadi ve politik düzeni alt üst etmiş, bu tür büyük yıkımların bir daha yaşamamak ve ulus-devletler arasında sonsuza dek sürecek barışı tesis etmek için Avrupa entegrasyonu için en iyi ve en uygun yapının ne olacağına ilişkin fikirler ortaya atılmıştır. Ortaya atılan fikirlerden ilki federalizm yaklaşımı olmuştur Bu yaklaşıma göre Avrupa milletleri federal bir anayasa oluşturarak küresel bir etken haline gelecektir. İnsan elinden çıkmış bu büyük yıkımın ardından buradan öğrenilenlerle düzeni ve barışı sağlayacak bir ulus-üstü kuruluşa ihtiyaç belirmektedir (Açıkmeşe, 2004: 4).

Avrupa bütünleşmesine dair asırlardır ortaya atılmış olan federalist teoriler, 1923 senesinde Richard von Coudenhove-Kalergi tarafından çıkarılan "Pan-Avrupa" eserinde yeniden gün yüzüne çıkmıştır. Bu eserde, halkı sembolize eden bir Temsilciler Meclisi, devletleri sembolize eden Senato, ortak bir gümrük birliği, ortak askeri oluşumlar ve ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için bir Yüksek Adalet Divanı inşasıyla, Avrupa devletlerinin federasyon şemsiyesi altında toplanması ve barışı bu yolla sağlaması önerilmektedir (Açıkmeşe, 2004: 5).

Federasyon amaçlı fikirler, Birliğin kurulduğu dönemden beri uzun bir zaman zarfı boyunca Birliğin fikir öncülerinde var olmuştur. Bir tarafta "Avrupa Birleşik Devletleri" inşa etme görüşünde olan maksimalist teorisyenler diğer tarafta ise paydaş devletler arasında ekonomik ilişkileri kuvvetlendirecek gevşek bir birlik fikrini savunan minimalist teorisyenler yer almıştır.

Öte yandan Birliğin bir diğer öncülerinden olan Jean Monnet, Spinelli'den farklı olarak kurumlardan önce federasyonun kurulmasını, federasyonun kurulmasıyla birlikte kurumların da kendiliğinden ortaya çıkacağını, bütünleşmenin federatif yapı kazanması için tam entegrasyonun sağlanması gerektiğini savunmuştur. Monnet'e göre federalizm, Avrupa'nın yönetimi üzerine yapılan tartışmaların son noktasıdır.

Monnet, Avrupa Birleşik Devletleri'ni bir zorunluluk olarak görmüş ve bir gün mutlaka bu yapının inşa edileceğini belirtmiştir (Karakaş, 2002: 15).

Netice itibariyle Savaş sonunda hukukun üstünlüğü ve egemenliğin paylaşımı esasları doğrultusunda Avrupa entegrasyonu adına federatif fikirlere yoğun bir ilgi oluşmuştur. Tüm bu federalizm coşkusu neticesinde 9 Mayıs 1950 tarihinde Schumann Deklarasyonu ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) meydana gelmiş, kömür ve çelik ticaretinde serbestleşme ve işçi dolaşımı konusunda kısıtlamaları kaldırma hedefi koyan Topluluk, Danışma Komitesi, Adalet Divanı, Bakanlar Konseyi, Meclis ve Yüksek Otorite gibi beş organdan müteşekkil bir yapı olmuştur (Karluk, 2004: 10-11). Bu yönüyle Topluluk hem kurumları ön plana çıkararak maksimalist bir yaklaşım, hem de ekonomik işbirliğini amaçlayarak minimalist yaklaşım temelinde bir sistem üzerine dizayn edilmiştir.

Federalizm, devletlerin birtakım politika inşa etme ve bu inşa edilen politikaların yürütülmesi yetkilerinin kendi içinde tutulması kaydıyla, egemenlik haklarının merkezi bir idareye bağlanması esasına dayalı bir entegrasyon çeşididir (Ultan, 2013: 162). Federalist niteliklere sahip bir kurumsal yapıda erk, hükümetler arasında bölüşülmeli ancak devletler birtakım kararları da kendi içinde verecek son merci olmalı bunun yanında federasyon içinde uyuşmazlıkları çözüme kavuşturacak bir yüksek mahkemeyi içinde barındırmalıdır. Yine federasyonda politik kararların bu şekilde yetki devri aktarımı yoluyla alınması için üye ülkeler sistemlerini bunu sağlayacak biçimde anayasal olarak değiştirmelidir (Rosamond, 2000: 28). Federasyonun doğrudan bir anayasal değişiklik öngörmesinin nedeni, kendi iç işleyişini güçlendirmek ve kendilerine bağlı ülkelerin çıkarlarını korumaktır. Bu yönüyle federalizm en sıkı bütünleşme teorisi özelliğini taşımaktadır (Sancaktar, 2013: 123). Yine de belirtilmelidir ki, uluslararası ilişkiler perspektifinde federalizm, bilimsel bir teoriden çok bir siyasi düşünce ve ülkü olarak Avrupa bütünleşme çalışmalarında incelenmektedir.

Alfred Stepan federasyonu iki boyutuyla incelemiştir. İlk federasyon çeşidi olan *"bir arada tutan federasyon"*, varlıkları daha önceden mevcut olan federatif yapıları korumak için oluşturulmuş bir sistemdir. Bu sistemde merkezin bütünleştirici ve koruyucu bir görevi vardır. Stephan'ın diğer federasyon türü olan *"bir araya getiren federasyon"* ise ülkelerin egemenliklerinin kendileri arasında paylaştırıldığı ve kimliklerin korunduğu bir düzendir. Bakıldığında AB federalizmi "bir araya getiren" bir federalizmdir. Ortak alınacak olan siyasi kararları, otorite merkezi olan federal hükümete aktarılması ve merkezileşmenin bu yolla güdülmesi AB federalizminin karakteristik bir özelliğidir. Birliğin slogan olarak *"çeşitlilik içinde birlik"* söylemini tercih etmesinde de bu tür bir federasyon anlayışı yatmaktadır (Stepan, 1999: 22-23).

Avrupa federalizminin ülkelerin egemenlik haklarını düzenlemek için sert bir ulus-üstü yönetişim biçimi öngörmesi ve devletlerin egemenlik haklarının bu ulus-üstü sisteme rahatça aktarabileceği düşüncesi, federalist fikre eleştirileri de beraberinde getirmiş, bu durum bütünleşme teorilerinde önemli bir dönüm noktası olan işlevselci yaklaşımın doğmasına sebep olmuştur.

1.1.5.2. İşlevselcilik ve Yeni-İşlevselcilik

Avrupalılaşma sürecinin sonucu olarak, Avrupa bütünleşmesinin önemli teorilerinden birini de işlevselcilik ve yeni-işlevselcilik teorileri oluşturmaktadır.

1.1.5.2.1. İşlevselcilik

İşlevselci teorinin temelleri, David Mitrany ve onun "İşleyen Bir Barış Sistemi" eseriyle atılmıştır. Bu eserinde Mitrany bütünleşmenin nasıl gerçekleşeceğinden çok, dünyada barışın nasıl tesis edileceğine ilişkin birtakım tespitlerde bulunmuştur. Mitrany'e göre gerçek barış ve istikrar, devletlerin siyasi olarak yan yana gelecekleri bir yapıdan ziyade bu devletlerin beraber hareket edebileceği birtakım işlevsel esaslar üzerine inşa edilecek bütünleşme modeli ile birlikte gelecektir (Popoviciu, 2010: 165-166).

Mitrany, gerçekleşen savaşların iktisadi ve politik istikrarsızlıklardan kaynaklandığını, milliyetçi akımların ve ulus- devlet sisteminin savaşların ateşleyicisi olduğunu, bu duruma kesin çözümün ise uluslararası işbirliğinin arttırılmasında gördüğünü ifade etmiştir. Uluslararası işbirliği ve ticaretin gelişmesi refah seviyesinin yükselmesini ve birey ve devletler tarafından bu faaliyetlerin sürdürülmesi için uluslararası örgütleri meydana getirecektir (Yapıcı, 2007: 133-156). Bu örgütlerin kurulmasıyla birlikte bireyler odağını bu örgütlere yöneltecek ve uluslararası problemlerin ortaya çıkmasının önüne geçilecektir. Mitrany devletlerin de temel amacının bireyin refahını yükseltmek olduğunu ve bunun politikacılar yerine rasyonel bakış açısına sahip teknokratlar tarafından başarılabileceğini, bu yüzden özellikle politik olmayan sorunların çözümü için bu kişilerin karar alma mekanizmalarında yer almaları gerektiğini savunmuştur (Toprak, 2013: 4). Zira gelişen dünyada teknik konuların öneminin artması teknokratların görev alacağı uluslararası örgütlerin kurulmasını bir mecburiyet haline getirecek ve belirli bir alanda işlevsel bir birliktelik, başka alanlarda da bu tür yapıların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Mitrany buna "dallanma" doktrini adını vermektedir Bu doktrin, Schumann Deklarasyonunda yer alan "Avrupa'nın tek seferde ve tek planla inşası imkansızdır, somut kazanımlarla oluşturulacaktır" fikriyle de örtüşmektedir. Bakıldığında, AKÇT de belirli bir alanda işbirliği amacıyla kurulmuş bir örgüt olup, yerini AB gibi daha geniş bir işbirliği örgütüne bırakmıştır (Arı, 2013: 344).

Mitrany'e göre uluslararası bütünleşme üç şekilde gerçekleşebilir: kapsamlı ve gevşek bir birlik (Birleşmiş Milletler (BM) gibi), federal bir birlik ve işlevsel düzene dayalı birlik. Ancak Mitrany yalnızca işlevsel bir düzene dayalı birliğin ayakta kalabileceğini savunmuştur. Zira birinci yapı gevşek bir niteliğe sahip olacağı için üyeler çıkarları ön plana alarak ve kurucu prensiplerini kolayca ortadan kaldıracak özelliğe sahiptir. İkinci yapı olarak ortaya çıkan federasyon sistemi ise gereklilik olarak ortaya koyduğu sert anayasal düzenin en nihayetinde politik uyuşmazlıkları doğuracağı için ve güç dengelerine dayanması nedeniyle de geçici olarak kalacaktır. İşlevsel sistemde ise sistemin nitelikleri gereği refah ve istikrarın karşısına çıkan

engellerin birer birer ortadan kaldırılmasının daha olası ve kolay olması nedeniyle diğerlerine nazaran ayakta kalacaktır (Aktaran: Sancaktar, 2013: 130).

Mitrany, yukarıda da değinildiği üzere federalizm fikrine sıcak bakmamaktadır. Federasyon sisteminin yalnızca Almanya gibi bir ülkenin idari bölgeleri içinde sağlanabileceğini, bu gibi bir yapının ülkeler arasında kurulacak federasyondan doğal ve kolay bir şekilde gerçekleştirilemeyeceğini iddia etmiştir. Zira ulus devletlerin bir araya gelerek kuracakları bu birlikte, her devlet yalnızca güçleriyle değil problemleriyle de gelecek ve yapıya bu problemlerini de taşıyacaktır. Problemler gerginlikleri arttıracak ve birlik en nihayetinde insanların hürriyetini kısıtlayacak bir dünya hükümetine evrilecektir (McCormick, 2002: 14-15).

İşlevselcilik niteliği gereğince birtakım prensiplere sahiptir. Bunlar şu şekildedir: Devletlerin iç işlerine karışmama, iktisadi düzensizliklere sebep olan faktörleri ortadan kaldırma, küresel ekonomiyi kaidelere uygun yürütme, yaşam standartlarının ve refahın yükseltilmesi, sağlık ve sosyal eşitsizliklerin önüne geçilmesi ve sonuç olarak tüm bunları başaracak ve iktisadi, sosyal sorunların çözümüne katkı sağlayacak yapılar ve örgütlerin inşası (Claude, 1971: 381). Bu bağlamda iş birliğinin kurumsallaşması, bütünleşmeyi de beraberinde getirecektir. İşlevselcilik bu perspektifte teknik fonksiyonlarla başlayıp politik fonksiyonlarla genişlemenin sürdürülebilmesini talep etmektedir. Bu mantık gereğince, Avrupa entegrasyonunun doğuracağı ortam da üyelerin bu ilkelere karşı çıkmasını zorlayacaktır. Birlikten ayrılmanın maliyeti, yararından fazla olacaktır (McCormick, 2002: 14-15).

II. Dünya Savaşı neticesinde Avrupa bütünleşmesi için ortaya atılan federalist ve işlevselci kuramların bazı eksiklikleri mevcuttur. Federalizm daha önceki başlıkta da değerlendirildiği gibi direkt bir federal anayasa ekseninde politik bir bütünleşmeye gidilmesi ve ulus-devletlerin egemenlik haklarından kolayca vazgeçmeleri hususunda eksiklikler barındırmakta; işlevselcilik ise teknokratik bakış açısının üzerine çok fazla düşülmesi, bilimsel kesinliğin ön plana çıkarılması ve son olarak bireylerin ve

devletlerin her daim rasyonel kararlar alacağına dair dayanaksız tavrıyla eleştirilmiştir (Rosamond, 2000: 40). İki teoride yer alan tüm bu olumsuzluklar yeni bir kuramın doğmasına neden olmuştur. Rosamond tarafından ortaya atılan yeni işlevselci teori, aynı federalizm gibi politik bir bütünleşme öngörürken, bu amaca ulaşmak için federalizmde temel alınan anayasal değişikliklerin aksine işlevselci kuramın belirttiği fonksiyonel araçlardan faydalanması esasına dayanmaktadır Bununla birlikte işlevselci teoride yer alan küresel bakış açısı, yeni-işlevselci teoride yerini daha bölgesel bir bakış açısına bırakmıştır (Rosamond, 2000: 136).

1.1.5.2.2. Yeni İşlevselcilik

Federalist ve işlevselci kuramların mirasçısı olarak kabul edilen yeni işlevselci yaklaşım, 2. Dünya Savaşı'nın akabinde, Avrupa bütünleşmesini yaratmak gayesiyle incelemelerde bulunan elitlerin, stratejilerini yansıttıkları bir gayretin meyvesidir. Bu teorinin en önemli temsilcileri Ernst Haas, Joseph Nye, Amitai Etzioni'dir. Bu düşünürlerin ortak özelliği, AT'den (Avrupa Topluluğu) yola çıkarak bir kuram inşa etmeleridir. Bu niteliğiyle yeni işlevselci kuramın inşası ve algılanması açısından AT bir araştırma sahasıdır (Dougherty ve Pfaltzgraff, 1997: 423).

Yeni işlevselciler Mitrany'nin çalışmalarında sunduğu perspektifin bir bölümünü onaylamakla beraber, eleştirilen hususlara yeni bakış açıları katarak ulus-üstü bütünleşmeyi anlatmaya çalışmışlardır. Daha önce değinildiği gibi yeni işlevselciliğin ayırt edici özelliği, dünya bütünleşmesinden ziyade pragmatik perspektifle beraber daha bölgesel bir bütünleşmeyi mercek altına almalarıdır (Açıkmeşe, 2004: 7).

Yeni işlevselci teoriye göre bütünleşmenin motor gücü kar ve zarar beklentileri ile tarafların müşterek menfaatlerinin bulunmasıdır. Yeni işlevselciler, AKÇT'nin kuruluşundaki esası Birleşik Avrupa kurma hayali ve Alman-Fransız barışı değil, yalnızca ortak çıkarlar hedefiyle bir işbirliği yürütmek olarak görürler (Açıkmeşe, 2004: 1). Yeni işlevselci teorinin bir önemli özelliği de işlevselci

yaklaşımda arka plan itilen politikanın yeniden bütünleşmenin merkezine konulmasıdır. Bütünleşmenin yayılma ve derinleşmesi hususlarına da dikkat çeken kuram, alçak politika şeklinde kavramsallaştırılan ancak önemli olan alanlarda başlatılan bütünleşmenin ilerleyen zamanlarda farklı alanlardaki sektörlerin de dahil olmasının gerekliliğini savunur. Çeşitli sektörlerin dahil olmasıyla derinleşecek olan iktisadi bütünleşme, yeni kurumların inşasıyla birlikte politik bütünleşmeye karşı konulamaz bir şekilde yol açacaktır (Rosamond, 2000: 51-52).

Yeni işlevselcilik, yukarıda da değinildiği üzere işlevselcilik gibi sektörel bütünleşmenin genişlemeci felsefesi temeline inşa edilmiştir. Mitrany bu durumu "dallanma" olarak tanımlamış olsa da Haas bu kavramın adında değişiklik yapmış ve etkiyi Türkçe'de taşma, taşıma, yayılma anlamına gelen "spill-over" etkisi olarak adlandırmıştır. Spill-over etkisi mantığına göre bir alanda gerçekleştirilen işbirliği diğer alanlarda da işbirliğini teşvik edecek ve ülkelerin milli çıkarlarını üst bir bütünleşmiş yapı içinde ele almalarına neden olacaktır (Dougherty ve Pfaltzgratf, 1997: 424).

Yeni işlevselci yaklaşım, yayılma etkisinin üç biçimde (işlevsel, politik ve coğrafi) gerçekleşebileceğini belirtmektedir. İşlevsel yayılma, işlevselci teorilerde de sıkça değinilen bir sektörde başlayan bütünleşmenin sürdürülmesi için başka sektörlere de duyulan ihtiyaçtır. AB'ye bakıldığında, Birlik ilk olarak kömür ve çelik üretmek üzere yapılan bütünleşmeyken, zaman içerisinde diğer alanlardaki işbirliklerin de dahil edilmesiyle birlikte bugün uluslararası arenada en etkin kurumlar arasına girmiştir (Moga, 2009: 798). Politik yayılma ise, çıkar odaklarının bütünleşmenin süreci devam ettikçe, bütünleşme sürecinin merkezinde yer alan kurumları ayartarak ulus devletlerinin yerine kendilerinin karar alma mekanizmalarında bulunmak istemesidir. Son olarak coğrafi yayılma ise, bütünleşmenin başarılı olduğunu gören dış devletlerin, çıkarları doğrultusunda bu oluşuma dahil olma isteklerini ifade etmektedir. (Açıkmeşe, 2004: 8).

60'lı yılların ortasından beri Batı Avrupa'da gerçekleşen birtakım olaylar yeni işlevselci teoriyi eleştirilerin merkezine almıştır. Bu dönemde De Gaulle'nin "Boş Sandalye" siyaseti Topluluğun politikalarında sorunlar yaşatmış, 70'li yıllarda patlak veren Petrol Krizi sonucunda ortaya çıkan iktisadi durgunluk, ulusalcı hareketleri kuvvetlendirmiş ve bunun neticesinde "devletlerlerarasıcı" teoriyi gün yüzüne çıkarmıştır (Moussis, 2004: 9).

1.1.5.3. Devletlerarasıcı ve Liberal Devletlerarasıcı Teoriler

Avrupa bütünleşme teorileri içerisinde öneme sahip teorilerden biri de devletlerarasıcı ve liberal devletlerarasıcı teoriler oluşturmaktadır.

1.1.5.3.1. Devletlerlerarasıcılık

Supranasyonalizm (ulus-üstücülük) ve devletlerarasıcılık, 2. Dünya Savaşı'nın akabinde Avrupa projesinin ortaya çıkmasında iki önemli kuram olmuştur. Supranasyonalizmde Birliğin kurumları ve politikaları, ulusal güçle aynı düzeyde görülmüş ve onların yerine ikame edilmiştir. Buna verilecek örneklerden biri Avrupa Adalet Divanı'nın, yerel mahkemelerin almış olduğu kararları kaldırabilecek veya bu kararları geçersiz sayabilecek güce sahip olmasıdır. Devletlerarasıcılık ise, supranasyonalizmin ilkelerine karşın yeni inşa edilecek kurumları ve yürütülecek politikaları minimum seviyede tutma gayretindedir. Devletlerarasıcılık, Avrupa bütünleşmesinin işbirliğine dayanarak oluşturulabileceğini, ulus devletlerin ise Avrupa bütünleşmesinin oluşumunda kendi çıkarları ekseninde sıfır toplamlı pazarlık gücüne sahip birimler olarak yer alacağını vurgulamaktadır. Bu yönüyle devletlerarasıcılık klasik dış siyasetin felsefesini yansıtmaktadır (Mikkelsen, 1991: 8).

Klasik realizmin Avrupa entegrasyonu çalışmalarındaki yansıması olarak ele alınan devletlerarasıcılığın başlıca kuramcısı 1970'li senelerin Avrupası'nın Fransız Cumhurbaşkanı De Gaulle'in ulusçu politikalarından etkilenen ve bu dönemin olaylarını yeni işlevselci kuramın eleştirisini yaparak değerlendiren Stanley

Hoffman'dır. Devletlerarasıcılık teorisi de Fransa'nın 7 ay süresince Topluluğun etkinliklerinde bulunmayı kabul etmediği "Boş Sandalye Krizi" sürecinde ortaya çıkmıştır. Devlet-merkezci bu teorinin en önemli temsilcisi Hoffman, "Boş Sandalye Krizi" esnasında Topluluğu analiz ederken bütünleşme mantığının aksine "ayrışma" mantığına yoğunlaşmıştır. Hoffman ayrışma mantığının temeline jeo-politik ve tarihsel dinamikleri, milli menfaatleri ve ulusal bekleyişleri koymuş; uluslararası düzenin alt sistemlere dayatmak istediği kaideler nedeniyle ayrışmanın doğduğunu ve ülkelerin bu oluşan ayrışma nedeniyle bütünleşmeden uzaklaştığını savunmuştur (Hoffman, 1966: 865).

Hoffman'a göre entegrasyon yalnızca egemenlik haklarına dokunulmayan alçak politika alanlarında mümkün olabilmekte; egemenliğin tehdit altına girme riski taşıdığı yüksek politikada ise ayrışma sürmektedir. Tüm bu nedenlerden dolayı, yeni işlevselcilerin savunduğu "ekonomik birliktelik siyasi bütünleşmeyi getirir" tezi geçerliliğini yitirmektedir (Hoffman, 1966: 882).

Devletlerarasıcılık kuramının en temel ilkesi Avrupa bütünleşmesinin, Avrupalı devletlerin karar ve uygulamalarına dayalı olmasıdır. Çıkarları doğrultusunda, hükümetlerin birbirleri arasında egemenlik haklarının paylaşılması sonucu güç dengesinin kurulması veya hükümetlerin bu doğrultuda tek bir kurumun şemsiyesi altında birleşmesi kuramın ana odağı olmuştur. Bu yaklaşımın psikolojik altyapısında, birleştirici bir otoritenin olmadığı uluslararası bir ortamda aktörlerin menfaatleri gereğince beraber hareket etmesinin mümkün olabileceğini savunan realizm akımı yer almaktadır. Devletlerarasıcı felsefede devletler, egemenlik haklarından tamamen vazgeçmeden bütünleşmeyi gerçekleştirebilecekler; menfaatleri ve siyasetleri doğrultusunda egemenliklerini üst bir kuruluşa aktarılmadan Birliğin düzenleyici mekanizmalarında yer alabileceklerdir (Cini, 2007: 103).

Devletlerarasıcılık yalnızca AB siyaseti ile bağlantılı olmayıp bunun yanında tüm ulus-üstü kuruluşların karar alma mekanizmalarının tipik özellikleri hakkında da somut örnekler vermektedir. Devletlerarasıcılık, herhangi bir alanda hedeflenen

entegrasyona dahil olmanın birtakım maliyetleri ve karlarının olduğunu, entegrasyonun hayatta kalabilmesinin devletlerin çıkarlarına bağlı olduğunu savunmaktadır (Özdemir, 2012: 84).

Hükümetlerlarasıcı teori, bugünün koşullarında Birliğin yapısını sürdürmesini, genişleme süreçlerini veya Maaschricht ve Avrupa Tek Senedi gibi anlaşmaların ortaya çıkış temellerini izah etme hususunda eksiklikleri nedeniyle eleştirilmektedir (Bellamy, 2006: 257).

1.1.5.3.2. Liberal Devletlerarasıcılık

Avrupa entegrasyon çalışma sahasında ileri sürülen kuramlara bakıldığında bazı kuramların entegrasyona yön verici bir rol üstlendiği, bazı kuramların ise entegrasyon gerçekleştikten sonra mevcut entegrasyonu analiz ettikleri görülmektedir. Liberal devletlerarasıcılık da Andrew Moravcsik tarafından geliştirilen, sistemleşmiş bir entegrasyonun faaliyetlerini ve Avrupa Tek Senedi akabinde Birlik'te meydana gelen değişimi anlatmak için ortaya konan bir kuramdır. Neo-liberal politikaların ortaya koyduğu dönüşüm süreci Avrupa entegrasyon sürecine de damgasını vurmuştur. Zira 1980'li yıllarda Avrupa entegrasyon incelemeleri yeni işlevselci ve devletlerarasıcı teoriler etrafında sıkışmış fakat bu yıllardan sonra artık odak Birliğin belirli siyaset alanlarında politika formüle edilme sürecinin analiz edildiği orta ölçekli incelemelere kaymıştır. İşte Moravcsik'in de liberal devletlerarasıcı teoriyi ileri sürmesindeki esas neden mevcut eksiklikler olmuştur (Kahraman, 2012: 136).

1992 senesinde Andrew Moravcsik tarafından yayımlanan *'Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in European Community'* makalede liberal devletlerarası kurama ilk defa değinilmiş ve bu yaklaşım detaylandırılmıştır. Burada ayırt edici husus devletlerin pazarlık gücüne sahip olduğunun vurgulanmasıdır. Son olarak da teori, yeni-işlevselcilerin kurumlara addettiği büyük önemi eleştirmiş, kurumların büyük vazifeleri olmasına rağmen dar bir yapıda olduğuna değinmiştir (Moravcsik, 1993: 473-474).

Teorinin temel ilkesi, rasyonel düşüncenin de savunduğu şekilde AB bütünleşmesinin iktisadi ve politik sebeplerden kaynaklanmasıdır (Açıkmeşe, 2004: 18). Devletler bağımsızlıklarını korurken öbür yandan iktisadi büyümelerini gerçekleştirmek gayesi de güderler (Axenroad, 1999: 25). Kurama göre bu noktada egemenlik devri, ülkelerin ekonomik açıdan daha müreffeh olmaları için bazı ödünler vererek, hükümetler arasında karşılıklı menfaatlerini sağlamak üzerine yaptıkları pazarlık sürecidir (Moravcsik, 1995: 343). Başka bir ifadeyle bütünleşme, ülkelerin ulusal menfaatlerden hareketle diğer hükümetlerle yapacakları müzakereler neticesinde istediklerine ulaşması için takip ettikleri rasyonel seçimlerinin meyvesidir "Devletlerarasıcılığın" ulusal menfaat boyutuna ilave olarak "liberal dış politika tercihi" kapsamında toplum tercihlerini yansıtan konularda özel çıkarların pazarlığa tabi tutularak kazanım elde edilmesi anlayışının sentezi ayrı bir teori olan liberal devletlerarasıcılığı ortaya çıkarmıştır (Mercan, 2011: 71).

Tüm bu aktarılanların ışığında Moravcsik'e göre, liberal devletlerarasıcılık perspektifinde AB bütünleşmesi üç aşamada gerçekleşir. İlk olarak devletler bütünleşme hususunda ulusal tercihlerini formüle ederler. Moravcsik, ulusal taleplerin belirlenmesinde iç aktörlere dikkat çeker. Buna göre entegrasyon belli alanlarda ulusal hedeflere erişme hususunda kullanılan bir araçtır. Hükümetlerin koltuklarını sağlamlaştırmak için çıkar gruplarının ve ülke içinde ekonomik ve siyasi aktörlerin de onayını kazanmaları gerekmektedir. Bu gruplarla yapılan müzakereler ulusal taleplerin belirlenmesi hususunda oldukça önemlidir. İkinci aşamada ise devletler asimetrik bağımlılık çizgisinde pazarlık olanaklarını kullanarak ulusal çıkarları doğrultusunda neticeler almaya çalışırlar (Açıkmeşe, 2004: 23). Bu süreç içerisinde hükümetler uzun vadeli amaçlarını ve bunlara hangi araçlarla ulaşabileceklerini belirler. Kurama göre, hükümetlerin pazarlık sürecindeki durumlarını iktisaden ve siyaseten ne kadar kuvvetli oldukları değil, iktisaden menfaatlerinin ne olduğu belirler. Son aşamada ise devletler iş birliği içinde olacakları ülkelerin anlaşmalara riayet etmelerini sağlamak için ulus-üstü yapılara yetki devirlerini yapmaktadır. Zira Moravcsik'e göre ulus-üstü yapılar, devletlerarası pazarlıklarda verimliliği arttırıp belirsizlikleri ortadan kaldırırlar. Bu

rolleri doğrultusunda devletler, daha sağlam bir zeminde iş birliği yürütmek için bu yapılara yetkilerini devretmeyi tercih ederler (Coşkun, 2015: 387-395).

Son olarak teoriyle ilgili eleştirilere değinecek olursak; bu teorinin en fazla eleştirildiği husus devletlerin çıkarları doğrultusunda yaptıkları pazarlıklarda milli değerlerin göz ardı edilmesidir. Zira devletler, milli değerlerine dokunacak herhangi bir hususa ilişkin birtakım çıkarlarını arka plana itebilme kabiliyetini gösterebilmektedirler.

1.1.5.4. Yeni Kurumsalcı Teoriler

Bütünleşme, Avrupalılaşma sürecinin en önemi etkenlerinden biridir. Yeni Kurumsalcılık da bu bütünleşmenin tesisi için en kritik iktisadi, toplumsal ve siyasi parametrenin kurumlar olduğu iddiasıyla ortaya çıkmıştır. March ve Olsen tarafından ortaya atılan Yeni Kurumsalcılık yaklaşımı, kurumların Avrupalılaşma çalışmalarında yer aldığı konumu vurgulamak açısından önem arz etmektedir (March ve Olsen, 1989).

1980-90'lı yıllar AB'nin kurumsallaşma adına önemli aşamalardan geçtiği bir dönem olmuş, bu dönemde kurumlar devleti dönüştüren ve etkileyen özellikleriyle ön plana çıkmıştır. Hall ve Taylor, Yeni Kurumsalcılık çalışmaları kapsamında teoriyi rasyonel, sosyolojik ve tarihsel kurumsalcılık olmak üzere üç alana ayırmıştır.

1.1.5.4.1. Rasyonel Kurumsalcılık

Rasyonel kurumsalcılık, ülkelerin çıkarcı ve faydalarını en üst seviyeye taşımak amacıyla oluşturdukları ulus-üstü kurumların, ülkelerin davranışlarına ne şekilde tesir ettiğini ve yönlendirdiğini mercek altına almaktadır (Arabacı, 2008: 73).

Bu teoriye göre karar vericiler, fayda-maliyet analizi sonucunda kararlarını oluştururlar ve kendi güçlerini maksimum seviyeye ulaştırma niyetiyle stratejilerini kurarlar. Bu sebeple kuramın teorisyenleri, rasyonel aktörlerin "sonuç mantığını"

('logic of consequences') takip ettiğini iddia etmektedirler. Sonuç mantığına göre karar vericiler, karşı karşıya kaldıkları durumlar icabında tercihlerini içinden kârlarını maksimum noktaya ulaştıracakları bir seçenekten yana yaparlar. Ulus-üstü kurumlar ise burada ülkelerin stratejik tercihlerinin bir yansımasıdır ve devletlerin yüksek faydaya ulaşmalarındaki verimliliği arttırıcı birer araçtırlar. Liberal devletlerarasıcılıkta olduğu gibi devletler bu araçlarla çıkarlarını daha etkili bir şekilde sağlamaya çalışırlar. Rasyonel kurumsalcılar, kurumları yalnızca resmi kurallardan ibaret olmadığını; kurumların onları oluşturan aktörlerden ayrı bir yapılanma olduğunu savunmaktadır (Afşar, 2017: 73-74).

Rasyonel kurumsalcı teorinin başlıca modeli olan dış teşvik modeli, bir ülkenin ulus-üstü örgütlerin ilke ve normlarına uyum göstermesi halinde ödül alarak teşviklendirildiğini, bu ilke ve normlardan uzaklaşması halinde de bu ödüllerden yoksun bırakılmasını öngörmektedir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004: 661-679). Bu modele göre ödülün getirisi, iç uyumun götürüsünden yüksek ise ülkeler örgütün ilke ve normlarına uymayı tercih ederler. Fayda/maliyet analizi, ödülün büyüklüğüne ve iç uyumun maliyetine bağlıdır (Schimmelfennig, 2004: 4).

1.1.5.4.2. Sosyolojik Kurumsalcılık

Avrupalılaşma çalışmalarında git gide daha çok üzerine düşülen sosyolojik kurumsalcılık teorisine göre kurumlar aktörlerin menfaatlerini dönüştürmektedir ve rasyonel kurumsalcılığın aksine kurumlar, Birliğin meydana gelmesinde bağımsız birer oyuncudurlar. Bu yönüyle sosyolojik kurumsalcılık, ana aktör olma özelliğini siyasi eksenden çıkarıp, siyasetin dizayn ettiği kurumlara vermektedir (Stacey ve Rittberger, 2003: 868).

Avrupalılaşma, bu yaklaşıma göre üye devletlerin karşısında yeni kurallar ve normlar çıkardıkça, ortaya çıkan bu normlar, başta kurumlar olmak üzere iç aktörleri ve en nihayetinde üye ülkeleri tesir altında bırakmaktadır. Ortaya çıkacak bu etki dolayısıyla bireyler ve menfaat grupları diğer ülke deneyimlerinden yola çıkarak

sosyalleşme süreciyle birlikte dönüşümlerini sağlayacaklar, öbür yandan devletler de dönüşen uluslararası sistem içerisinde yer almak ve yerini sağlamlaştırmak adına menfaatlerini yeniden inceleyerek yeni kural ve normlarını içselleştirme yoluna gideceklerdir (Soyaltın, 2006: 29).

Rasyonel kurumsalcıların fayda/maliyet esası temelinde oluşturdukları dış teşvik modelinin aksine sosyolojik kurumsalcı teorinin ortaya koyduğu sosyal öğrenme modeli, toplumsal aktörlerin içindeki bulunduğu toplumun değer, inanç ve kültürel kodlara uygun olarak kararlar almasını açıklar. Buna göre aktörler, var oldukları toplumların genel kanaatlerine, doğru bulduğu ölçülere yakın eylemleri takip eder. Burada maddi menfaatlerden ziyade, toplumca genel kabul görmüş kurallara uymayı hedeflemek önemlidir (March ve Olsen, 1998: 949-951).

AB bağlamında bakıldığında bütün Avrupa kıtasının tanımladığı ortak kimlik, kural ve normları temsil eden Birlik'te aday ülkelerin durumu bahse konu kurallara uyup uymamalarına göre şekillenmektedir. Bir ülke, AB'nin ortaya koyduğu değer ve normları kendi toplumlarına uygun görürse ve kendi ülkesinde de bu normlar aracılığıyla eylemlerini yürütebileceğine ikna olursa, AB kurallarına göre hareket edecektir (Schimmelfennig, 2004: 8).

1.1.5.4.3. Tarihsel Kurumsalcılık

Tarihsel süreci göz ardı eden kuramlara bir tepki olarak tarihsel kurumsalcılık ortaya çıkmıştır (Bulmer, 2009: 308). Bu teoriye göre devletlerarasıcı yaklaşım, ülkelerin yaptıkları işbirliğinin devletlerin kendi kurumları üzerindeki hakimiyetinin tehdit altına girmesine sebebiyet verecek biçimde nasıl geliştiğini kestirememiştir (Aspinwall ve Schneider, 2000: 16). Kurumlar, bir taraftan devletlerarası işbirliğini devletin çıkarları doğrultusunda istikrarlı bir biçimde yürütmeye çalışırken, öbür yandan devletler de meydana gelen yeni durumlar karşısında kurumsal yapılarını güçlendirmek hususunda teşvik edilmektedir (Özdemir, 2012: 101).

Teoriye göre, aktörlerin kurumları meydana getirirken arzu ettikleri ile kurumların fiilleri sonucunda elde ettikleri arasında öngörülemez bir şekilde fark oluşmakta, kurumlar meydana geldikten sonra onları kuranların tahmin edemediği ve hakimiyet sağlayamadığı bir biçimde gelişim göstermektedirler (Gillingham, 2003: 229).

Özetle tarihsel kurumsalcılık, rasyonel kurumsalcılığın varsayımlarını kabul etmekle birlikte, kurumların meydana gelmesi hususunda rasyonel yaklaşımın birtakım eksikliklerini kapayan bir teoridir. Tarihsel kurumsalcılık bilhassa da Avrupa entegrasyon çalışmaları gibi tarihsel bakış açısının zorunlu olarak yansıtılması gereken alanda bir kurumsal yapının incelenmesi açısından yerinde cevaplar verecek bir altyapıya sahip bir teoridir.

1.1.5.5. Çok Düzlemli Yönetişim Modeli

Çok Düzlemli Yönetişim Modeli, devletin yönetimden yönetişime doğru geçişte kendi bünyesinde kazandığı yeni rolleri açıklamaya çalışan bir yaklaşımdır. Yönetişim kavramının ortaya çıkışı, geleneksel yönetim anlayışından bir kopuşu simgelemekte ve devletin işleyişi ve etkilerine dönük olarak yeni bir meydan okumayı işaret etmektedir (Peters ve Pierre, 2001: 131).

1970'li yıllarda yaşanan petrol krizi devletleri mali açıdan büyük bir hasara uğratmış, devletler yaşadığı bu güç kaybını çeşitli yönetim kademeleriyle yaptığı işbirlikleriyle ikame etmek zorunda kalmıştır. Devlet ile artık işbirliği yapacak güce sahip olan ulus-üstü ve ulus-altı kademelerdeki kurumlar, devlete meydan okuyan bir hale gelmiş, bunun yanında 1980-1990'lı yıllarda uygulanan yerelleşme politikaları yerel ve bölgesel yönetimleri güçlendirmiştir (Okçu, 2005: 283).

Yapılan tanımlara bakıldığında çok düzlemli yönetişim, karar alma süreçlerinde ulus-üstü, bölgesel ve yerel ortamlarda bulunan kurumların kendi arasında emir-komuta zincirine dayanmayan bir usul takip ederek karşılıklı mütalaa

süreçleri sonucunda ortaya çıkardıkları dönüşüm olarak tanımlanmaktadır (Hix, 1998: 351). Burada yetki, aşağı (merkezi>ulus-altı) yukarı (merkezi>ulus-üstü) ve yan (kamu>özel) olmak üzere üç akışlı şekilde dağıtılmaktadır (Hooghe ve Marks, 2001: 3).

Bu modelin öne çıkan üç özelliği bulunmaktadır: İlk olarak devletler karar alma mekanizmalarında yalnız değildir. Değişik seviyelerde faaliyet gösteren aktör ve kurumlar karar alma sürecinde ortak hale gelmiştir. İkincisi, AB çapında yürütülecek kurallara ilişkin alınacak karar sıfır toplamlıdır; kararlar neticesinde devlet fayda veya zararlarla karşılaşabilmektedir. Son olarak yönetişim, dahilindeki aktör ve kurumların birbirleriyle kurduğu ilişkiler neticesinde karmaşık bir hale gelir zira siyasi arenada bu aktörler içe içe geçmiştir (Mazı, 2014: 226-228). Yalnız ulusal/yerel/bölgesel düzlemlerdeki aktörler değil Avrupa düzleminde bulunan aktörler de Avrupa politika inşa süreçlerinde kendi özerklikleriyle önemli rol oynadığından bu aktörler de çok düzlemli yönetişim modelinin bir parçasıdır (Aytuğ, 2008: 155).

Sonuç olarak bu model AB genişlemesi açısından incelendiğinde, genel olarak Avrupa kurumlarına ve yönetimlerine yönelik etkileri ile üyeliklerini yeni kazanmış devletlerde meydana gelen yönetişim alanında değişimlere yoğunlaşmaktadır. Birliğin gerçekleştirmiş olduğu genişleme sonucunda karşısında çıkan en önemli sorunlardan biri haline gelen yönetim anlayışındaki heterojenlik meselesi karşısında Birlik, politik yapım süreçleriyle, müzakerelerle bu sorunun üstesinden gelmek için mücadeleye girmiştir (Aytuğ, 2008: 155).

Bölüm içerisinde AB'nin siyasal, sosyal ve iktisadi dinamiklerinin; norm, ilke ve değerlerinin ulus içi söylemlere, yapılara, ve idari uygulamalara egemen olan bir anlayışın tamamlayıcısı haline dönüşme sürecini ifade eden Avrupalılaşma üzerine yapılan tanımlar ortaya konmuş, Avrupalılaşma sürecinin ülkeler üzerindeki etkileri çeşitli mekanizmalar ve bütünleşme teorileri çerçevesinde ele alınmıştır. Bölümün devamında AB'nin kamu yönetimi alanında benimsediği ilke ve değerlerin Birliğe üye

ve aday devletlerce benimsenmesi sonucu ortak bir kamu yönetimi anlayışı oluşumunu ifade eden "Avrupa İdari Alanı" kavramı çeşitli boyutlarıyla ele alınacaktır.

1.2. Avrupa İdari Alanı

İlgili başlıkta Avrupa'da hakim olan idari gelenekler ve yönetim anlayışlarından müteşekkil olan Avrupa kamu yönetimi, Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıkış süreçi ve bu süreci oluşturan yardımcı kavramlar, Birlik Zirveleri ve Antlaşmaları, İdari Alanın oluşumunda yardımcı olan diğer etmeler ve Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkeler ve son olarak Avrupa İdari Alanı'nın araçları ele alınacaktır.

1.2.1. Avrupa Kamu Yönetimi

Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıkış nedenlerinden en önemlisi, AB'nin tüm üye ülkelerde olmasını öngördüğü bir hukuk düzeninin, kuvvetler ayrılığı yapısının, kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin bulunmamasıdır. Üye ülkeler kendi tarihler, iktisadi, toplumsal ve siyasi temelleri ekseninde birbirinden farklı tür kamu yönetimi tarzlarına sahip olmuşlardır. Genel itibariyle Avrupa kıtası üzerinde 3 tip kamu yönetimi yapısının görüldüğü söylenebilir. Bunlardan ilki Fransa'nın Avrupa'da da pek çok ülkede uygulanmakta olan güçlü merkeziyetçi yapının söz konusu olduğu Bonapartist sistemdir. İkincisi İngilizlerin temsil etmiş olduğu Anglo-Sakson sistem; üçüncüsü ise Almanya'nın temsil ettiği Federalist sistemdir. Bu 3 yönetim sistemine ilave olarak Ziller, bünyesinde Ombudsmanlığın, özerk kurumların ve bir yönetim ilkesi olan açıklık ilkesinin bulunduğu İsveç tipi yönetim tarzını da saymakta ve bu sistemi, AB'nin kendi kurumsal yönetim tarzına en yakın sistem olarak görmektedir (Ziller, 2001: 103). Bu dört yönetim tarzına ilişkin farklılıklar aşağıdaki tabloda belirli kriterler halinde sınıflandırılmış bir biçimde yer almaktadır.

Tablo 2. Avrupa'da Başlıca Hakim Dört İdari Geleneğin Nitelikleri

	Anglo-Sakson	**Fransız**	**Alman**	**İskandinav**
Devletin Yasal Tanımı	YOK	VAR	VAR	VAR
Devlet-Toplum İlişkilerinin Tanımı	Pluralist (Çoğulcu)	Çelişik	Organik	Organik
Siyasi Örgütlenme Türü	Sınırlı federalist	Bölünmez-bütün	Bütüncül-organik Federalist	Yerelleşmiş ve bütün
Politika Tipi	Değişken	Korporatizmin öngördüğü biçimde Kanuna dayanan	Deneme-yanılma Kanuna dayanan	Teknokratik Uzlaşıcı
Yerelleşme Türü	Yerel idare (İngiltere) Devlet iktidarının yerelleşmesi (ABD)	Bölgeselleşmiş monist devlet	İşbirlikçi Federal	Güçlü adem-i merkeziyet
Egemen Kamu Yönetimi Anlayışı	Politikbilim, Sosyalbilim	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku	Kamu Hukuku
Ülkeler	Amerika Birleşik Devletleri (ABD), İngiltere, Kanada,	Fransa, İtalya, Yunanistan	Almanya, Hollanda, Avusturya, İspanya	Norveç, Danimarka, İsveç,

Kaynak: Loughlin, J. & Peters G.B.(1997). *"State Traditions, Administrative Reforms and Regionalization"*, içinde The Political Economy of Regionalism, ed.Keating M. ve Loughlin J., London: Frank Cass, ss. 41-62

Her ne kadar Avrupa kıtasında yer alan ülkelerin kamu yönetimleri incelendiğinde birbirinden farklı yapı ve tecrübelere karşılaşılsa da bu ülkelerin kamu yönetimi alanında birtakım ortak ilkeleri mevcuttur. Francisco Cardona, Kıta Avrupası ülkelerinin kamu yönetimlerine ilişkin ortak ilkelerini dört açıdan kategorize etmektedir: İlk ilke, hukukun üstünlüğü ve idare tarafından yapılan alınan kararların ve yapılan işlemlerin yasal açıdan bağlayıcılığı ve öngörülebilirliğidir. Bu ilke, idarenin keyfi karar almasını önlenmesini ve bireylerin çıkarlarının sağlam temelleri bulunan bir hukuk düzeninde korunmasını ve bu çıkarlara başta idare olmak üzere herkes tarafından saygı gösterilmesini amaçlamaktadır. İkinci ilke, idari işlemlerin daha önceden yasalarla belirlenmiş kurallar çerçevesinde sağlıklı ve tarafsız bir biçimde tetkik edilmesi anlamına gelen "şeffaflık" ve "açıklık" ilkeleridir. Üçüncü prensip, yürütmenin yapmış olduğu işlemlere karşı kuvvetler ayrılığının diğer kollarından olan yasama ve yargı mekanizmalarına hesap verilmesi üzerinedir. Son ilke ise idarenin, kamusal fayda sağlamak amacıyla yürüttüğü faaliyetler için elinde bulunan kaynaklarını "verimli" bir şekilde kullanması ve bu amaç doğrultusunda mevzuatlarında belirlenen hedeflere "etkin" bir biçimde ulaşmasıdır (Cardona, 2009: 4).

1999 tarihli Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek *('Support for Improvement in Governance and Management'-SIGMA)* raporunda da, Batı Avrupa'da yer alan devletlerin kamu yönetiminin ortak özellik ve prensipleri belirtilmektedir. Buna göre belirtilen coğrafyadaki tüm ülkelerde öngörülebilirlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve verimlilik ilkeleri benimsenmiştir (OECD, 1999: 8-14). Batı Avrupa ülkeleri bu ilkeler doğrultusunda idarecilerin yönetim tarzları ve icraatlarının hem mevcut idarenin standartlarına hem de ileride yapılacak reformların uygulanabilme gücüne doğrudan etki edebileceği gözlemlenmişlerdir. (OECD, 1999: 24).

Farklı kamu yönetimi tipleri içerisinde ortak ilke ve standartların ortaya çıkış süreci esasen kamu yönetiminin tarihsel süreç içerisinde dönüşümünün bir sonucu olduğu söylenebilir. Bu dönüşüm "Weberyan" kamu yönetiminden "Yeni Kamu Yönetimi"ne geçiş içerisinde incelenmektedir.

Max Weber tarafından, bürokrasi teorisi zemininde şekillendirilen Weberyan kamu yönetimi, rasyonel, objektif, bilime dayanan, merkezi idareyi ön plana çıkaran ve hiyerarşi kaidelerine sert bir biçimde bağlı bir kamu yönetimi anlayışı olma niteliği taşımaktadır (Yıldırım, 2009: 381). Weberyan kamu yönetimi anlayışının zeminini hazırlayan bürokrasi teorisi; iş paylaşımının, şahsi dışılığın, akılcılığın, yasallığın, yazılı kaidelerin esas alındığı ve bu yazılı kaidelere ast-üst ilişkisi içerisinde sıkı sıkıya bağlı kalındığı bir yapılanma tarzıdır (Eryılmaz, 2010: 215). Weber bürokrasinin, modern ülkeler ve buradaki vatandaşların örgütlendiği tek yapılanma olduğunu iddia etmektedir (Bayram ve Çınar, 2007: 12). Bu kamu yönetimi anlayışı 20. yüzyılın başlangıcında etkinlik kazanmış ve bu etkinliğini 1970'li yıllara dek sürdürmüştür.

19. yüzyıla kadar yalnızca ulus-devletlerin var olduğu sistemde dünya, bundan sonra devletlere ikame olmayan ancak onların yanında varlığını sürdüren yeni ulus-üstü idarelerin ortaya çıkmasına tanıklık etmiştir. Kendine has yargılama ve düzenleyici işlemler yapma yetkileri olan bu kurumlar, merkezi ve devlet temelli sisteme meydan okumuş ve devletler, kendi egemenlik alanlarında yekpare olarak

kullandıkları yetkileri artık diğer devletlerle paylaşma noktasına gelmiştir. Bunun sonucu olarak da ülkelerin yasa yapma yetkisi tekel olmaktan çıkmış, "piyasa" şemsiyesi altında milli sınırlar görünmez hale gelmiştir. Piyasa şemsiyesi altında ülkelerin idare ve yargı organlarının birbirleriyle etkileşimi neticesinde "Yeni Kamu Yönetimi" *('New Public Management'*-NPM) adlı yeni bir kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 33-65). Bu anlayış, küreselleşme ve karşılıklı etkileşimle birlikte gelen piyasa düzeni içerisinde bugün Batı Avrupa ülkelerinde geniş bir biçimde kabul edilmiştir. NPM anlayışı, Weberyan anlayıştan farklı olarak devlet ve bürokrasi yerine birey ve piyasayı merkeze almakta; dikey örgütlenme yerine yatay bir örgütlenmeyi öngörmektedir (Carnsterns ve Thornhill, 2000: 180-183). Aktörler açısından bakıldığında da bu yeni anlayışta pek çok oyuncunun kamu yönetimi sahasına girdiği görülmektedir. Hizmetler sektörünün 1980'li yıllardan sonra küresel sisteme entegre olmasıyla birlikte vatandaşlar, yerel yönetimler ve sivil toplum organizasyonları piyasada etkin bir konuma gelmiş, sektörün gelişmesi ve derinleşmesiyle ülkeler hizmet sunumundaki birtakım yetkilerini bu oyunculara aktarmış, böylece çok aktörlülük kamu yönetiminin genlerine işlenmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını temsil eden Weberyan sistemde devlet vekil, vatandaş asil statüsündeyken NPM anlayışında devlet hem vekil hem de asildir. Asil durumundaki devlet idari reformları direkt gerçekleştirirken; vekil rolünde de bireylere ve küresel piyasada yer alan diğer aktörlere karşı mesuliyetlerini hesap verilebilir bir biçimde yerine getirmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 85). Geleneksel ve NPM'e ilişkin tüm bu farklılıklar aşağıdaki tabloda yer almaktadır:

Tablo 3. Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi (NPM) Arasındaki Teşkilatlanma ve İşlevselliğe İlişkin Temel Farklılıklar

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi (NPM)
Hiyerarşik(dikey) kademelenme ve çeşitlilik	Yatay, düz ve network türü teşkilatlanma
Merkeziyetçilik	Ademi merkeziyetçilik ve yetki devri
Mahremiyet (gizlilik) ve kapalılık	Açıklık ve şeffaflık
Statüko	Dinamik idare
Kuralcı	Vatandaş merkezli
Direkt kamu hizmeti sunumu	Seçeneklerin geliştirilmesi
Tartışılmazlık ve dokunulmazlık	Hesap verilebilirlik

Kaynak: Kurt, M. ve Uğurlu, Ö. Y. (2007), "*Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi",* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi, 9(11), ss.87

Kamu yönetiminde idareden yönetişime doğru yaşanan dönüşüm ve yönetişimin şeffaflık, hesap verilebilirlik, kaynakların verimli ve etkin kullanımı gibi temel ilkeler bugünkü Avrupa kamu yönetiminin ortak paydaları haline gelmiştir. Geleneksel kamu yönetiminden, yerelleşme, bölgeselleşme ve küreselleşme kodlarının barındığı yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş ve bu geçişin getirdiği değerler AB'nin kamu yönetimi anlayışını da dönüştürmüş ve ortaya birtakım sonuçlar çıkarmıştır.

AB yönetimi, pek çok Avrupa çalışmasında çok özellikli bir yapı olarak tanımlanmaktadır. AB yönetimi üzerine sabit bir tanımlama ve sınırlamaların yapılamamasının nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle Birlik, ulusal idareler ile yönetim hususunda yetki paylaşımını net çizgilerle yapamamıştır. Bunun yanı sıra Birlik de kendi içerisinde karar alma ve prosedür yaratma bakımından karmaşık bir yapılanma içerisindedir. Örneğin AB seviyesindeki egemenlik gücünü mutlak olarak üzerinde bulunduran tek yasama organı bulunmamaktadır. AB'de yasama kuvveti Konsey ile Parlamento arasında bölüşülmüştür. Yürütme yetkisine de bakıldığında Komisyon ve üye devletlerin yürütmeye ilişkin ayrı ayrı yetkiler taşıdığı görülmektedir. Son olarak politika inşa sürecinde Birlik, kendi iç kurumlarıyla, ajanslarıyla, bölgesel ve yerel oyuncularıyla çok aktörlü bir yapılanma ile karşı karşıyadır. Her bir aktör, politika inşa sürecinde kendi çıkarları, ilkeleri doğrultusunda hareket etmektedir. Tüm bu yönleriyle AB yönetiminin üyeleriyle, güç dengeleriyle,

ilkeleri ve kurumlarıyla devamlı geliştiği ve değiştiği söylenebilmektedir. Birçok çalışmada Birliğin yönetiminin "değişken, melez ve belirsiz" olarak ifade edilmektedir (Matei, 2010: 13).

Birliğe ilişkin tüm bu yönetim analizleri, yine Birliğin kendi oluşturduğu hukuki düzenlemelerde de görülmektedir. Birlik, hem dış hem de iç yapısının çok aktörlülüğü ve karmaşıklığından dolayı yalnızca belirli idari standartlara metinlerinde vurgu yapmış; devamlı olarak kendi kendini kısmi düzenlemelerle geliştirmeye önem vermiştir. Tüm bu çağrışımlarla beraber, AB idaresinin eşsizliğinden söz edilebilir.

Kamu yönetiminin ana bileşenlerinden biri olan yerel yönetimlere ait AB tarihine bakıldığında öne çıkan iki düşünce vardır. İlk görüş, AB bütünleşmesi neticesinde yerel yönetimlerin etkisinin zamanla azalıp kaybolacağı endişesidir. İkinci zıt görüş ise yerel ve bölgesel idarelerin, kendi içinde gün geçtikçe güçleneceği ve AB mekanizmalarında ayrı bir öneme sahip kuvvetli bir aktör olacağı kaygısıdır (Ökmen ve Parlak, 2008: 292).

Yerel yönetimler, şehir devletlerden beri Avrupa sosyal ve siyasi tarihi içerisinde önemli bir siyasi güç olmuşlardır. Bugün ise bu aktörlerin gücü AB'nin prensip ve normları etrafında şekillenecektir; çünkü uluslararası bir bütünleşme yapısı olan AB, üye ülkelerin yönetim sistemlerini direkt veya dolaylı olarak etkisi altına almaktadır. Birlik kendi tarihi içerisinde yerel yönetim üzerinde çeşitli siyasetler yürütmüş ve yapılar kurmuştur. Yürütülen siyasetlere bakıldığında 1985 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi, 1992 Maastricht Anlaşması, 1993 Bölgeler Komitesi'nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı gibi gelişmelerden söz etmek mümkündür. AB bünyesinde çıkarılan metinlerde yerel yönetimlere ilişkin temel ilkelere ulaşmak mümkündür. 1951'de Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nun kuruluş anlaşması olan Paris Anlaşması'ndan bugüne kadar pek çok ana sözleşmesinde "yerellik (*'subsidiarite'*)" ilkesine referans yapılmıştır. 1972 Spinelli Raporunda da yerellik ilkesi geliştirilmiş ve 1985 Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesiyle somut halini bulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'

nin 4. maddesinin 3. fıkrasında ilk kez yerellik ilkesi net bir şekilde bulunmaktadır. Metinde yer alan yerellik ilkesi gereğince, idareler birtakım görevlerini, tercihen yurttaşlara en yakın yönetimlere devretmektedir. Özerklik Şartnamesi' nin yanı sıra 1987 Avrupa Tek Senedi de yerel yönetimlere ilişkin mühim bir düzenlemedir. Tek Senet'te ortak Pazar çalışmalarının daha hızlı yürütülmesi için bölgesel politikalar oluşturulması, üye ülkelerin yanı sıra yerel ve bölgesel idarelerinin bu çalışmalara dahil olması ve bu idarelerin etkinliğinin arttırılması amaçlanmaktadır. Yine 1992 Maastricht Anlaşması'nın 3. ve 1997 Amsterdam Anlaşması'nın 5. maddesinde yerellik ilkesine aynı içeriklerle temas edilmektedir (Kösecik, 2002: 3).

Bir diğer önemli gelişme de Bölgeler Komitesi'nin kurulmasıdır. Maastricht Anlaşması'nda yerel ve bölgesel idarelerin AB kurumları içerisinde temsil edilmesi gerekliliğine işaret edilmesi sonucu kurulan Komite; SSCB'nin dağılmasından sonra AB'nin üzerinde Sovyet etkisi sona eren Doğu Avrupa devletleriyle bütünleşme çabasının sonucudur. Komite, bu devletlerle bütünleşme süreci için çalışmalarda bulunmuş, bahse konu ülkelerdeki kurumsal ıslahatların gerçekleştirilmesi ve mevcut kurumsal yapının düzeltilmesine ön ayak olmuştur. Komite bu çalışmalarında bütünleşmenin yalnızca ulusal yapılara değil, yerel ve bölgesel yapıları da etkisi altında bıraktığına sıkça değinmiştir.

AB'nin kurucu sözleşmelerinde kamu yönetimine ilişkin herkesçe kabul edilmiş müşterek bir standart yer almamaktadır. AB, üye ülkelerden ortak bir pazar içerisinde rekabette bulunmalarını, ortak kanunlar etrafında da iç meselelerinde serbest bir biçimde hareket etmelerini talep etmektedir. Ayrıca kamu yönetimiyle alakalı ülkelerin ilke, kurum ve politikalarının belirli bir seviyeye ulaşmasını istemektedir (Yılmaz ve Doğan, 2013: 175). Bu durumdan AB'nin üye devletlerce kabul edilen ulus-üstü bir idare hukuku düzenlemeleri bulunmadığı sonucu çıkarılmamalıdır. AB'nin idare hukuku ilkelerine değinildiği resmileşmemiş ortak bir müktesebatı mevcuttur. Resmileşmemesi hususu ortak ilkelerin kaleme alındığı resmi bir antlaşmanın olmamasından kaynaklanmaktadır (SIGMA, 2011: 73).

İdari usule ilişkin ortak ilkeler, birincil Antlaşma mevzuatında ve rekabet politikası, sübvansiyon denetimi gibi Birliğin kamu hizmetlerinin düzenlendiği ikincil kaynaklarda yer almaktadır. Bugüne kadar, AB'nin birincil yasal kaynakları olan kurucu anlaşmalarında üye devletler tarafından yürütülecek bir kamu yönetimi modeline değinilmemiştir. Ancak örneğin Roma Antlaşmasının 173. maddesinde AT tarafından verilmiş olan idari hükümlerin yargı mekanizmalarınca denetlenmesi ve 190. maddede de yine verilen hükümlerin bir gerekçeye tabi tutulması görevi, idari hukuk ilkelerine referans verildiğini göstermektedir (SIGMA, 2011:73). Yine 7 Aralık 2000'de Nice'de imzalanan "AB Temel Haklar Şartı" nın *"İyi Yönetilme Hakkı"* başlıklı 41.maddesinde kamu yönetiminin demokratikleşmesine ilişkin birtakım düzenlemeler bulunmakta ve yine idari hukuk ilkelerine işaret edilmektedir. Maddenin 1. Paragrafında herkesin kendisi ile alakalı iş ve işlemlerinin Birlik tarafından bağımsız, adaletli ve makul zamanda görülmesi hakkına sahip olduğuna değinilmektedir. Yine bu maddenin ikinci paragrafında bu hakkın içeriğine ilişkin bilgiler verilmektedir. Bu hak (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 14):

- Herkesin kendisini olumsuz biçimde etkileyecek önlemler alınmadan önce dinlenme hakkını,
- Herkesin gizliliğin meşru yararlarına ve meslek sırlarına saygı göstermek kaydıyla, dosyasına erişme hakkını,
- İdarenin kararlarının gerekçelerini belirtme zorunluluğunu kapsar.

Ekonomik bir organizasyonda, ulusal ve bölgesel bir siyasi kuruluşa dönüşen Birlik, mevzuatında da görüldüğü üzere kamu yönetimi ile alakalı birtakım ilkeler ve politikalar ortaya koymuştur. Bu ilke ve politikalardan bazılarının ön plana çıktığı görülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 148). Esasen daha önce de değinildiği gibi ulusal düzeyde kamu yönetiminin yapılanmasına karışılmamış; belirlenen ilkeler etrafında AB müktesebatının verimli ve etkili bir biçimde uygulanması hedeflenmiştir. Çeşitli hukuki kültürler ve çeşitli idare yöntemleri Birlik içinde varlığını sürdürmektedir (Bozkurt, 2002: 42).

Bahse konu ilkelere bakıldığında, kamu yönetim sisteminin idare hukuku ağırlığı özel hukuka doğru, merkezden idare ekseni ise yerelliğe doğru kaymış; gizlilikten şeffaflığa, personel idaresinden performans idaresine, ast-üst ilişkisinden yatay yapılanmaya, verimliliğin ön plana çıkarılması gibi birtakım ilkeler dönüşüme uğramıştır. Politikalara bakıldığında ise kamusal alanda profesyonel bir idare hedeflenmiştir. Kamu çalışanlarına, verdikleri hizmete göre ödüllendirildikleri bir performans denetimi yapılması, hizmette girdi yerine sonucun ön plana çıkması, kamunun özel sektör dinamikleriyle çalışması örnek verilebilir.

Sonuç olarak bu ilke ve politikalarla birlikte kamusal fayda mantalitesiyle refah düzeyini yükseltmeyi hedefleyen sosyal devlet yerini, piyasa faydasını benimseyen ve bunun için özel sektör alanında rekabeti düzenleyen "yönetişim"ci idareye bırakmıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 151).

Birliğin ortaya koyduğu bu ilkelerin fikri altyapısını oluşturan iki önemli ilkeye de değinmek gerekmektedir: "Bağlayıcı Sonuçlar" ve "Boş Kavramlar" SIGMA'nın hazırlamış olduğu 1998 raporunda "bağlayıcı sonuçlar ilkesine değinmektedir. Buna göre Birlik üye devletlerinin kendi kamu yönetim yapılarını dizayn etmekte özgür olmasına rağmen; bu devletlerin kurumlarından birtakım sorumluluklar beklenmektedir. Kurumların faaliyetlerinin Birliğin hedeflediği politik çıktıları sağlamak için etkin bir biçimde işlemesi gerekmektedir. Buna hukuk literatüründe "bağlayıcı sonuçlar" denmektedir (Fournier, 1998: 120) . Bu ilke yine 27 sayılı SIGMA raporunun giriş kısmında da yer almaktadır. Bu rapora göre Birliğe aday devletlerin kurumlarının müktesebatı "bağlayıcı sonuçlar" ilkesine göre benimseyip uygulayacak bir idari yapıda olması gerekmektedir (OECD, 1999: 6).

Boş kavramlar ise doktrinde, her bir vakaya ilişkin mahkemeler tarafından doldurulması ve bununla birlikte içeriğinin saflaştırılarak düzeltilmesi gereken izahı belirsiz kavramları ifade eder. Boş kavramlara "kamu yararı" "iyi niyet" gibi tarifi geniş soyut kavramlar örnek verilebilir. Örnek gösterilen bunun gibi birçok kavram idare hukuku alanında bulunmaktadır. Yukarıda AB yönetimi için de ifade edilen

ilkelerin çoğu da boş kavramlara örnek niteliği taşımaktadır. Bahsedilen bu kavramlar izahı ve içinin doldurulması zor kavramlar olmakla birlikte, yasa yapımı ve yürütme faaliyetlerinde geniş ölçüde yer kaplamakta ve büyük önem arz etmektedir (SIGMA, 1999: 9).

AB yönetimi içerisinde üye devletlerin idari yapılarına etki eden bir diğer eleman olan Avrupa Birliği Adalet Divanı'na da değinmek gerekmektedir. Avrupa Adalet Divanı, Birliğin düzenlemelerini verimli, etkili ve tek tip uygulanmasına dikkat etmektedir. Bu yüzden ulusal yönetim yapılarının girdileriyle değil daha çok çıktılarıyla ilgilenmektedir. Üye devletler, AB Antlaşması'nın "sadık iş birliği" yükümlülüğü gereğince, Birlik düzenlemelerinin tam olarak uygulanmasını sağlayacak girişimlerde bulunmaktadır. Adalet Divanı da bu sorumlulukların yerine getirilip getirilmediğine ilişkin bir içtihat oluşturmuş ve birtakım ilkeler belirlemiştir. Adalet Divanı'nın Birlik hukukunun yorumlanmasında ortaya koyduğu kavramlar ve ilkeler ulusal sistemlere geçerek üye devletlerin yönetim yapılarına direkt etkide bulunabilirler. Bunun yanında yine bu ilke ve kavramlar, üye devletlerin mevcut idare hukuk ilkelerinin zihniyetini de dönüştürme gücüne sahiptirler. Böylece birbirinden farklı idari yapı ve ilkelere sahip devletlerin bu araç ile yakınlaşması mümkündür (SIGMA, 2011: 71).

Bu konuda bir örnek verilmesi gerekirse Adalet Divanı'nın içtihatlarının bir sonucu olarak ulusal kamu hizmetlerinin düzenlenmesinin monopolleşmekten kurtarılarak serbest piyasa sistemine entegre olması sağlanmıştır. Adalet Divanı'nın içtihatlarıyla belirlediği ortak ilke ve standartlar sayesinde bu imtiyazlı yapılar özelleştirilerek rekabet sistemi içerisine girmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, Adalet Divanı'nın ülkelerin mülkiyet haklarına dokunmaması ve her fırsatta kamu teşebbüslerinin kurulmasını ve mevcut olanların muhafaza edilebileceğini de ifade etmesidir. Esasen bu ilke ve standartların belirlenmesi, ülkelerin pazara karışmamasına, mevcut Avrupa pazarının birbirleriyle bağlanmasına ve bu yolla idarelerin uygulamalarının yakınlaşmasına hizmet etmektedir.

Birlik, üye devletlerin kamu yönetimleri üzerinde doğrudan baskı yapmasa da müktesebata uyuma oldukça önem vermektedir. Bu yüzden iç düzenlemelerinde hareket serbestisine sahip devletler, Birliğin yürüttüğü politikalara aykırı hareket edemezler. Bu yüzden zorunluluk sayılabilecek tek politika, Birlik tarafından ortaya konan standartları kendi içlerinde uygulama zorunluluğudur. Bu zorunluluk kapsamında, üye ülkelerin kamu yetkilileriyle Komisyon arasındaki devamlı temas, Birlik müktesebatın sürekli geliştirilerek uygulanışının tüm üye ülkelerde standardize haline gelmesi, Avrupa düzeyinde bir yargının inşası ve kamu yönetimi alanında müşterek ilke ve normların meydana gelişi, bölümün başında da belirtilen farklı ulusal yönetim yapılarının yakınlaşmasına sebebiyet vermiştir. Bahse konu bu yakınlaşma "Avrupa İdari Alanı" kavramı ve çıktısını ortaya çıkarmıştır (Rutgers ve Schreurs, 2000: 622).

1.2.2. Avrupa İdari Alanı Tanımı

Avrupa İdari Alanı, ülkelerin kamu yönetimi alanında Avrupa toprakları üzerinde ortak olarak belirlenen ilke ve standartlar doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesi ve bunun sonucu olarak bu ülkelerin kamu yönetimi yapılarının yakınlaşmasını ifade eder. Bu kapsamda verilen sorumluluklar yalnızca üye devletleri kapsamamaktadır. AB'ye üye olmak isteyen aday devletler de Birliğe üyelik için kendi kamu yönetimi yapılarında belirlenen bu ilke ve standartları uygulamakla yükümlülüğündedir. Bu yüzden AB sisteminde ulusal idarelerin yürüttüğü işlemler, yalnızca kendi devlet hudutları içerisinde karşılık bulmamakta; müşterek bir idari alanın parçası olmaktadır (Balcı, 2004: 11).

Net bir ifadeyle İdari Alan, birtakım ilkeler doğrultusunda kuralların ve düzenlemelerin belirli bir toprak parçasında yürütülmesidir. Avrupalılaşma ve küreselleşme gibi etmenler devletlerin kamu yönetimi alanında dönüşümüne neden olmuştur. Burada, Avrupalılaşmış idarenin yalnızca ulusal devletlerin idarelerinin kurumsal ve zihinsel olarak Avrupa İdari Alanı kapsamı altına girmesiyle tesis edileceği vurgulanmaktadır (Yılmaz ve Doğan, 2013: 177).

AB içinde bir ortak İdari Alan'ın ortaya çıkışındaki gayret, demokratik bir yönetim ve kalkınmanın tesis edilebilmesi için birtakım anayasal ve idari ilkelere uymak gerekliliği bilinci ve potansiyel üye devletlerin idarelerine de genişleme süreçlerinde kriterleri gerçekleştirilebilmesi için idari reformlarında onlara rehber olabilecek resmileşmemiş bir topluluk müktesebatı ve standartlar seti sunmaktır. AB'ye üye devletlerde anayasal hüküm altına alınmış ilkelerle beraber, kamu personel kanunu, bilgi edinme kanunu, idari usul hukuku gibi idari kanunlarda bahse konu standartlar işlenmiştir (Kuzey, 2004: 58).

AB Anayasası tartışmalarında da oldukça üzerinde durulan Avrupa İdari Alanı kavramı, kendisinden daha kapsamlı olan "Avrupa Ekonomik ve Sosyal Alanı"nın bir unsurudur. Ayrıca İdari Alan kavramı, AB düzeyinde hukuk alanında gerçekleştirilmesi hedeflenen yakınlaşma ve bu alanda çift yönlü yardımlaşmayı da içeren "yargısal iş birliği" ile de bağlantılıdır. Bugünkü AB çalışmaları, çeşitli devlet yapılarında çeşitli idare hukuku kavramlarını incelemektedir. Ancak idari teşkilatın düzenlenmesinde ve devlet-sivil ilişkilerinde belirli müşterek kural ve ilkelerden oluşan bir kamu hukuku üzerinde anlaşmak olasıdır. AB çapında, ulusal devletlere bu hususta bir dayatma olmamasına karşın, ortak ilke ve standartlar Avrupa İdari Alanı'nı meydana getirmiştir (Demir, 2008: 88). Burada değinilmesi gereken husus Avrupa İdari Alanı'nın, ülkelerin geleneklerini ve tarihini yansıttığı yerel normları, yapıları ve düzenlemeleri kapsamı altına almaması nedeniyle ulusal kamu yönetimlerinde yaşanan çatışma durumudur (Olsen, 2003: 508). Buna rağmen Avrupa bütünleşmesi devam ettikçe Avrupa İdari Alanı, bireylere her geçen gün yakınlaşan kamu idaresine has iyi yönetim kodlarıyla birlikte dönüşecek ve gelişecektir. Bu dönüşüm sürecini gerçekleştirecek Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıkışı ve tanımlanması 1998 SIGMA Raporu'na dayanmaktadır (Emurli, 2010: 9).

1998 senesinde SIGMA Programı'nca hazırlanan *"Avrupa İdari Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması"* adlı raporda Avrupa İdari Alanı'nın tanımı yapılmıştır. Buna göre, AB'ye üye devletlerin bürokratları, Birlik düzenlemelerini görüşmek amacıyla sıkça toplanmaktadır. Bahse konu bürokratlar fikir ve

deneyimlerini karşılıklı alışveriş etmekte; karar alma aşamaları üstünde etki edebilecek yöntemler üretmekte ve bu sayede bir çözüm bulmaktadırlar. Zaman içerisinde Birliğe üye devletlerin uzmanları ve bürokratları, kamu yönetimi alanında kendilerinin de süreç içinde oldukları meseleleri bir araya gelerek tetkik ettirmeyi alışkanlık haline getirmişlerdir. İşte Avrupa İdari Alanı, kendine has alışkanlıkları oluşturarak meydana gelmektedir (Okçu, 2005: 269).

1999'da hazırlanmış olan Rapor'da ise SIGMA, Avrupa İdari Alanı'nın tanımında genişlemeye gitmiştir. Raporda, Birliğin özel hukukun bir kısmı olarak ifade edilen Avrupa İdari Alanı, yerel/ulusal seviyede yapılan hukuki değişiklerle beraber Birliğe üye ülkelerin idari faaliyetleri arasında bir yakınlaşma olarak belirtilmiştir (Kuzey, 2004: 59).

Sonuç olarak Avrupa İdari Alanı, üye ülkeler için işlevsel neticeleri olan ve onlarla beraber Birliğe üye olma hedefindeki ülkelerin yeterli yönetsel kapasiteye ulaşmak amacıyla uygulanması gereken birtakım yönetsel ilke ve kaideleri kapsamakla beraber; üye devletlerin ve Birlik memurları arasındaki devamlı temas, Birlik müktesebatını güvenilebilirlik ölçütleri uygulanması ve Avrupa düzeyinde yönetsel bir adalet düzeni inşa çabası neticesinde meydana gelen benzeşmedir (OECD, 1999: 14).

1.2.3. Avrupa İdari Alanı'nın Ortaya Çıkışı

Avrupa İdari Alanı meselesinin gündeme gelmesi esasen, 1990'lı senelerde Birliğe üye ülkelerin kamu yönetimlerinin benzeşmesiyle beraber CCE ülkelerinin Birliğe dahil olma istekleriyle ve bu ülkelerin üye olmaları halinde meydana gelecek idari dönüşümün esaslarının tespit edilmesine dayanmaktadır. SSCB'nin dağılmasıyla Sovyet etkisinden kurtulan bu devletlerin, demokratik ve liberal bir siyasi yapıya, pazar ekonomisine dayalı iktisadi rejime ve yönetsel anlamda gerekli yeterliliğe sahip olmamaları, AB'yi bu devletlerin katılımı ve Birlik politikalarına uyumlarını sağlamaya yönelik birtakım adımlar atmaya itmiştir (Akdoğan, 2008: 79-85). AB,

bahse konu devletleri kendi bünyelerine dahil edebilmek için öncelikle üye devletlerin karşılıklı işbirliği ve deneyimler sonucunda oluşturacağı müşterek standart ve normları tespit etme çabasına girmiştir. Bu çabalar neticesinde Avrupa İdari Alanı doğmuştur. Sonuç olarak Birlik aday ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarını İdari Alan'da öngörülen ölçütlere uygun bir biçimde şekillendirmeye çalışmaktadır. Bu durum, ilk kez aday devletlerin Avrupa İdari Alanı bağlamında idari kapasitelerinin yeterliliğinin önemine dikkat çekmiştir (Yılmaz ve Doğan, 2013: 175-186).

1.2.3.1. İdari Kapasite

Avrupa İdari Alanı kavramı, önemini Beşinci Genişleme'den önce kazanmıştır. Bu dönemde Avrupa İdari Alanı üzerine tartışmalar, aday ülkelerin Birliğe üye olmak için idari kapasitelerinin yeterli olup olmadığı ve bu ülkelerin Birliğe geçişte nasıl bir idari değişime uğramaları konusu üzerinde yoğunlaşmıştır (Demiral, 2009: 41). Daha evvel gerçekleşen genişlemelerde aday devletlerin müktesebatı uygulayabilme kapasiteleri kritik bir husus olsa da; idari kapasite meselesi, katılım sürecinin bir aşaması olmamıştır. Bu sebeple önceki genişlemelerde Birliğe dahil olan devletlerin idari kapasitelerinin yeterli olup olmadığı incelenmemiş, bu devletlerin süreç içerisinde Birliğin idari kapasitesine yetişebileceği düşünülmüştür. Yine de Birlik tarafından bu ülkelere bir güvensizlik durumu söz konusu olmuştur. Zira 1980'li yıllarda yaşanan "Akdeniz Genişlemesi"nde İspanya, Yunanistan ve Portekiz'in idari kapasitelerine ve bu ülkelerin kurumlarına itimat duyulması belirli bir zaman almıştır. Bu yüzden de Akdeniz ülkelerinden farklı idari yapılara ve nicelik olarak çok sayıda bulunan CCE ülkelerinin adaptasyonunun daha zor gerçekleşeceği düşünülmüş; bu ülkelerin AB politika inşa sürecinin en temel kurallarından biri olan kurumlararası kapasite yeterliliğine olan güvene zarar vereceğinden endişe edilmiştir (OECD, 1998: 5).

AB üyeliği için idari kapasiteyi öne çıkaran bir diğer etmen, üye ülkelerin birbirlerine yaptıkları baskılar ve Avrupa Komisyonu'nun duruşunda gerçekleşen zihni değişmedir. Bilhassa Jacques Santer'in Avrupa Komisyonu'na başkanlık ettiği

dönemle beraber Komisyon, Birliğin performansına oldukça önem vermiştir. Bunun bir sonucu olarak üye ülkelerin üyelikten doğan sorumluluklarını karşılayıp karşılamadıklarına ilişkin "kara listeler" yayınlanmıştır (Verheijen, 2000: 15).

Son etmen ise daha önce de değinildiği üzere Birliğin karşılaştığı kötü adaylık deneyimleridir. Mali işbirliği programları kapsamında yapılan yardımların aday ülkelerce iyi değerlendirilmemesi, Akdeniz genişlemesinin idari yeterlilik açısından yaşattığı problemler Birliğe ve üye ülkelere, aday ülkelerin yönetsel açıdan üyeliğe yeterli olup olmadığını sorgulatmıştır.

Müktesebatın etkili uygulanabilmesi için gerekli idari kapasiteye ilişkin birtakım unsurlar üzerine çalışılmıştır. Bu unsurlar sadece sektör bazlı olmayıp genel nitelikler taşımaktadır. Bu sebeple, müktesebatın herhangi bir bölümünün gerekliliklerini karşılamakla yükümlü her kurum, kuruluş ve yapı belirli bir seviyede idari kapasiteyi sağlayabilmek için Nicolaides'e göre şu genel nitelikleri karşılamalıdır (Nicolaides, 2002:23):

- Herhangi bir kuruluş ya da yetkili bir yapının tesiri altında olmadan bağımsız bir şekilde karar alma salahiyetine sahip olma,
- Karmaşık olmayan düzenlemeleri ve kriterleri uygulayabilme,
- Pazarı devamlı takip ederek ve durumunu değerlendirerek pazarı etkin kılma,
- Diğer kurum ve kuruluşlarla etkin bir biçimde koordinasyon ve alanında uzman kişilerin fikirlerine başvurma,
- Mesuliyetlerini yerine getirme ve yasal tarama süreçlerine bağlı olma.

Bu kriterlerden yola çıkarak Komisyon'un müktesebatın etkin yürütülmesi için öngördüğü nitelikli personel ve yeterli maddi kaynak stratejisinin yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu iki faktör her ne kadar müktesebatın etkin yürütülebilmesi ve idari kapasitenin tesisinde önemli ise de müktesebatın uzun bir süreç içinde uygulanmasında yetersiz kalmaktadır. Zira üye devletler müktesebatın uygulanması

hususunda kurumlar arasındaki güvene büyük önem vermektedir. Bu yüzden aday devletlerin idari kapasitenin sağlanmasında, kurumların yukarıda sayılan beş kriteri karşılaması ve bu hususta Birliğe inandırıcı ve somut vaatlerde bulunması gerekmektedir (Nicolaides, 2002: 2).

İdari kapasite meselesi Birlik tarafından 1997'den beri yayınlanan "İlerleme ve Görüşler" raporlarına da yansımaktadır. Buna göre Birlik genel idari kapasitenin sağlanıp sağlanmadığını incelerken şu hususlara dikkat etmektedir (Verheijen, 2000: 16):

- Kamu Görevlileri Yasası'nda işaret edilen işin ehli ve bağımsız bir idare,
- Kurum içi eğitim kapasitesi,
- Belirli bir düzeyde politika inşa ve koordinasyon yeterliliği,
- Etkin bir hesap verilebilirlik sistemi,
- Mevcut işlerin yanında Birlik işlerini de yürütecek bir yapılanma.

Sonuç olarak, Birlik müktesebatının etkin bir biçimde uygulanması birtakım kanuni ve yapısal gereklilikleri ve bu gereklilikleri sağlayabilmek için de birtakım finansal, fiziksel ve beşerî unsurları barındırmalıdır. Burada müktesebatın doğrudan uygulanması tek başına yetmemekte; uygulamanın etkin bir biçimde yürütülmesi gerekmektedir. Birlik etkin uygulama için yöntem belirlenmesinde ülkeleri serbest bırakmıştır. Bu vesileyle ülkeler müktesebatın etkin bir biçimde uygulaması için sahip oldukları kaynak ve stratejilere göre farklı usuller izlemektedir. Aday ülkeler bu aşamada idari kapasitenin tesisi için üye ülkelerin stratejilerinden faydalanabilmekle beraber bunları taklit etmemeli; oluşturacakları idari kapasiteler yukarıda değinilen temel ilkelere dayanmalı; fakat nihayetinde yine kendi ülke realiteleri göz önünde bulundurularak kurumsal yapılarını teşkil etmelidirler (Kurşunlu, 2004: 37).

İdari kapasite ve Avrupa İdari Alanı'na ilişkin olarak Birliğin Zirveler ve Anlaşmalar yoluyla ortaya koyduğu standartlar ve önceliklere değinmek bu noktada faydalı olacaktır.

1.2.3.2. Zirveler ve Antlaşmalar

Kronolojik olarak incelendiğinde, 1986 yılında Avrupa Tek Senedi, idari kurumlar açısından ulusal sınırların kalktığı bir duruma işaret etmiş olması ve Antlaşma kapsamında adalet ve içişlerinde bir işbirliği siyaseti yürütülmesi bakımından önemlidir.

Birlik açısından bir diğer önemli bir dönüm noktası olan ve 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşmasıyla birlikte iktisadi ve parasal birlik sağlanmıştır. Bu politika doğrultusunda, ülkeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi açısından bazı makro-ekonomik gereksinimlerin karşılanması adına "Maastricht Kriterleri" kabul edilmiş ve bu kriterlerin gerçekleştirilmemesi halinde devletlere birtakım müeyyideler uygulanacağı öngörülmüştür. Bahse konu kriterlerle aday devletlerin Birlik mevzuatına uymaları amaçlanarak faiz, kamu açığı, devalüasyon, enflasyon gibi birtakım göstergelerin yerine getirilmesi istenmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007 : 9). Maastricht Anlaşması, Birliğin ulus-üstü bir yapılanma olduğunun vurgulanması ve ilerleyen dönemlerde de Birliğin aday ülkelere özellikle kamu yönetimi alanında birtakım şartlar öne sürecek statüye kavuşacak olmanın sinyallerini vermesi açısından son derece mühimdir. Son olarak Maastricht Anlaşması'nda "idareler arasında işbirliği" (m. 209A) desteklenen kavramlar arasındadır (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1).

Aday ülkelerin idari kapasite yeterliliğine ilişkin önemli Birlik Zirveleri'nden biri de 22 Haziran 1993 tarihinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'dir. Bu Zirvenin sonuç bildirgesine bakıldığında Birliğin genişlemesini CCE ülkelerine doğru gerçekleşeceği bildirilmiş; aday ülkelerden Birliğe başvuru yapmadan evvel üye ülkeler tarafından da benimsenmiş "Kopenhag Kriterleri" adı verilen ilkeler ve değerler bütününe uyum sağlanması istenmiştir. Kopenhag Kriterleri siyasi, ekonomik ve müktesebata uyum başlığı altında 3 gruba ayrılmaktadır:

Tablo 4. Kopenhag Kriterleri

Siyasi Kriterler	Ekonomik Kriterler	Müktesebata Uyum Kriteri
• Hukukun Üstünlüğü • İnsan hakları ve azınlık haklarına saygı • Demokrasi güvenliğinin tesisi ve bu hususun sağlanmasını güvence altına alan ve düzenli işlemesini sağlayacak kurumların varlığı	• Düzenli işleyen bir serbest pazar ekonomisi • Birlik içerisindeki rekabete ve piyasa aktörlerine uyum ve direnç gösterme kabiliyeti	• Birliğin siyasi, parasal ve ekonomik birlik amacına uyum sağlayacak biçimde, Birlik mevzuatını ve mevzuattan doğan üyelik mükellefiyetlerini karşılayabilme kabiliyeti

Kaynak: Karluk R. (2003). *"Avrupa Birliği ve Türkiye"*, İstanbul, Beta Basım s.93

Aday ülkelerin, bu kriterler kapsamında ve yükümlülükler karşısında üyelik müzakerelerini başlatabilmek ve AB ile uyumlaşmak adına kamu yönetiminde birtakım reformlar gerçekleştirmesi gerekmektedir (Özer, 2008: 947). Yine 1993 tarihli Schengen Müktesebatı ve Sözleşmesi'nde de ülkelerin Birlik müktesebatına uyum sağlaması amacına yönelik vurgular yapılmaktadır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 8-9).

Avrupa İdari Alanı bakımından en önemli Zirve, şüphesiz ki 16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı olmuştur. İdari bakımdan anayasal ve hukuki temellerin çizildiği ve bağlayıcı hükümlerle belirlendiği bu Zirve'nin sonuç bildirgesine AB tarafından özel öneme sahip olan NPM anlayışı ve idari reform anlayışı yansımıştır. Bildirge'nin A Bölümü ve ikinci başlığı olan "Vatandaş-Odaklı Avrupa" kısmında Birlik 5 ilke belirlemiştir. Bunlardan ilki 1980' li yılların sonunda Birlik metinlerinde de vurgu yapılan yerellik ilkesidir. Bu ilke kapsamında kamu faaliyetlerinin etkin ve yerinden yürütülmesi, yerel idarelerin kapasitesinin güçlendirilmesi, karar alma süreçlerine sivil toplum organizasyonlarının ve vatandaşların katılımının önemi hususuna vurgu yapılmaktadır. Bu ilkeyle bağlantılı olarak belirtilen ikinci ilke ise vatandaş merkezli yönetim anlayışıdır. Bu anlayış, katılımcı ve çoğulcu kodların ön plana çıktığı bir demokrasiyi işaret etmekte ve bu yönüyle ilk ilkenin ruhunu ortaya koymaktadır. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramlarına da bu ilke içinde sıkça yer verilmektedir. Üçüncü ilke/hüküm adalet ve

iç güvenlik meseleleri üzerinedir. Bu ilke/hüküm gereğince uyuşturucu, terör, illegal ve kayıtsız göç, ve organize suçlarla mücadele amacıyla üye ve aday devletler arasında koordineli çalışmalar öngörülmektedir. Finansal meselelere ilişkin olan dördüncü ilkede, aday ve üye devletlerden sıkı bir düzene sahip kamu maliyesi ve kamu maliyesinin etkin bir biçimde yürütülmesini beklenmektedir. Beşinci ilke hukuksal ve yönetsel sadeleştirme üzerinedir. Hem hukuk yapısının hem de kamu idare teşkilatlanmasının karmaşık olmayacak şekilde ve pratik bir biçimde düzenlenmesi hedeflenmektedir. (Caner, 2009: 87). Bunların yanında Madrid Zirvesi'nde AB müktesebatının etkin bir biçimde uygulanması noktasında idari kapasitenin önemine de vurgu yapılmış; aday devletlerin müktesebatı kendi iç hukuklarına entegre etmesinin yetmeyeceği aynı zamanda müktesebatı bu aday ülkelerde etkin bir biçimde uygulamak için gerekli idari kapasitenin de sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu yolla aday ülkelerden üyelik kapsamında yer alan yükümlülüklerin ne şekilde gerçekleştirileceğinin de yol haritası çizilmiştir. Madrid Zirvesi, aday devletlerden AB ilke ve değerlerine uygun bir idari yapı tesisi beklenmesi açısından Avrupa İdari Alanı için önemli bir dönüm noktası niteliğini taşımaktadır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 8-9).

Kopenhag Kriterleri ve Madrid Zirvesi birlikte değerlendirilecek olursa; Kopenhag Kriterleri'nde üye/aday devletlerden siyasi, ekonomik ve müktesebatın benimsenmesi başlıklı üç kriterde belirtilen hususların benimsenmesi istenirken; Madrid Zirvesi'nde yalnızca hukuki düzenlemelerin yapılmasının yeterli olmayacağı belirtilmiş, müktesebatın iç hukuka aktarılmasıyla birlikte devletlerin idari yapılarının bu müktesebatlarda yer alan ilkelere uygun bir biçimde düzenlenmesi istenmiş ve müktesebatı uygulamanın önemine değinilmiştir. Yine her iki Zirve'de de aday devletler için bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmesi gerekliliği mutlak bir zorunluluk olarak görülmektedir (Caner, 2009: 87). Son olarak bu iki Zirve'nin beklentileri arasındaki farklılıklar siyaset-yönetim ayrımını da açığa çıkarmaktadır (Cardona, 2009: 7).

Madrid Zirvesi sonucu deklare edilen hususlar 1996'da gerçekleştirilen Floransa Zirvesi'nde de tekrar edilmiştir (Caner, 2009: 87). Yine bu Zirve'de aynı sene içerisinde yapılacak olan Dublin Konferansı'na işaret edilerek kamu reformunun önemli bir ayağı olan yerellik hususunda atılacak adımların Dublin'de belirleneceği ifade edilmiştir.

1997 tarihli Amsterdam Zirvesi'nde, AB'nin kurumsallaştırılması ve yönetsel açıdan aday ve üye ülkelerden gerçekleştirilmesi istenen reformları zorunlu olarak yürütülmesine ilişkin sonuçlar yer almaktadır (Caner, 2009: 93).

12-13 Aralık 1997'de AB'ye üye ülkelerin idarecileri Lüksemburg Zirvesi'ni gerçekleştirmiştir. Bu Zirve'de AB'nin genişlemesi meselesi ele alınmış ve birtakım aday ülkeler ile (Macaristan, Polonya, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Kıbrıs Rum Kesimi) tam üyelik görüşmelerinin başlatılması kararı alınmış, bu görüşmeler için bir takvim ve çeşitli destek mekanizmaları belirlenmiştir. Zirve'nin önemli sonuçlarından birisi, aynı senede yapılan Amsterdam Zirvesi'nde kurumlara ilişkin hükümlere paralel biçimde, AB kurumlarının güçlendirilmesi ve iyileştirilmesi üzerine durulmasıdır. Lüksemburg Zirvesi'nde müzakerelerin başlaması kararı ile birlikte "Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Stratejisi" kapsamında CCE ülkelerinin tümüne yönelik olarak AB üyeliği öncesinde, bahse konu ülkelerin AB mevzuatına uygun hale gelmesini sağlamasına ilişkin hedefler konulmuştur. Bu hedeflerinin gerçekleştirilmesinin teşviki açısından da ülkelere performans kriterleri getirilmiş ve uyum konusunda atacakları adımlara göre Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yapılandırmak için Yardım başlıklı (*'Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies'-'PHARE')*) program kapsamındaki mali desteklerden faydalanabilecekleri hüküm altına alınmıştır (Karluk, 2003: 121). Son olarak bu Zirve'de, Madrid Zirvesi'nden ayrı olarak "kapasite" meselesine farklı bir bakış açısıyla yaklaşılmıştır. Madrid Zirvesi'nde üyelik için aday ülkelerin "idari" kapasitesine vurgu yapılırken; Lüksemburg Zirvesi'nde üyelik için Birliğin yeni ülkeleri kendi bünyesinde "özümseme kapasitesi" ne vurgu yapılmıştır (Dinan, 2008: 335).

1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi, Lüksemburg Zirvesi'nde tam üyelik görüşmelerine başlayamayan CCE ülkelerinden olan Litvanya, Letonya, Malta, Romanya ve Bulgaristan'ın üyelik görüşmeleri süreçlerinin başlaması açısından önemlidir. Bu Zirve'de Kopenhag Zirvesi'nde belirtilen siyasi, iktisadi ve diğer kriterlerin benimsenmesinin üyelik görüşmeleri için bir ön koşul niteliği taşıdığı yeniden beyan edilmiştir. Zirve'nin öne çıkan sonuçlarından biri de aday devletlere yüklenen AB Antlaşmalarından doğan değer ve hedefleri paylaşma yükümlülüğüdür (Pereto ve Freibert, 2007: 56). Son olarak daha önceki zirvelerde de belirtilen müktesebatın uygulanması için yeterli idari kapasitenin tesisi hususu yine bu Zirve'de vurgulanmış ve müzakerelerin devamının, AB mevzuatının iç hukuka entegresi ve etkin bir biçimde uygulanması paralelinde gerçekleşeceği hususu Zirve'nin sonuç bildirgesinde yer almıştır (Özer, 2008: 957).

2000 yılında Feira'da yapılan Zirve'de müktesebatın aday ülkeler tarafından etkin bir biçimde uygulanmasına ilişkin en açık ibare yer almıştır. Buna göre aday devletler için müzakerelerin ilerleyişi, ortaya çıkan sorunların çözülmesiyle beraber, mevzuatın iç hukuka eklenip etkin bir şekilde yürütülmesiyle ve bu yürütülürken belirli bir standardın yakalanmasıyla gerçekleşecektir (Özer, 2008: 957-958).

2001 Nice Zirvesi'nde ise AB'nin kurumsallaşması ve üye ve aday ülkelerden idari alanlarda yapılması beklenen reformların mecburi tutulmasına ilişkin hükümler yer almaktadır (Caner, 2009: 93).

1.2.3.3. Avrupa İdari Alanı'nın Ortaya Çıkışındaki Diğer Etmenler

Avrupa devletlerinin yönetsel açıdan benzeşmesine ve Avrupa İdari Alanı'nın oluşumuna yönelik olarak Pereto ve Freibert, dört ana temel etmen üzerine durmaktadır (Pereto ve Freibert, 2007: 54-55):

1.2.3.3.1. Birlik Kurumlarının Hukuki Muameleleri ve Birliğin İdari ve Hukuki Yapısının Kendine Has Özellikleri

Birlik kurumlarının işlemleri yine Birliğin idare hukukundan kaynaklanmaktadır. Birliğin idari-hukuki yapısı ise teferruatlı olmakla birlikte yönetsel mantalite bakımından yönetişim ilkelerine dayanmaktadır. Bu yönetişim ilkelerine dayalı olarak gerçekleşen hukuki işlemler özellikle de AB üyesi ülkelerde yakınlaşmaya katkı vermektedir (Pereto ve Freibert, 2007: 54)

1.2.3.3.2. AB Mevzuatının Devletlerin Yasal Düzenleri Üzerinde Yarattığı Etki

Bahse konu mevzuatlar, Birliğin paydaşları tarafından oluşturulan metinlerdir. Konsensüs sonucu ortaya çıkan bu metinler idari kapasite faslında da bahsedildiği üzere ülkelerden ortak bir yönetsel anlayışı beklemekte ve ülkeleri istenen noktaya itmede önemli bir rol oynamaktadır. Mevzuat kaynaklı bu etki, ülkelerin yönetsel açıdan yakınlaşmasına sebebiyet vermektedir (Pereto ve Freibert, 2007: 54-55).

1.2.3.3.3. Kamu Görevlileri Arasındaki İletişim

Daha önce de belirtildiği üzere Maastricht Antlaşması'nda idareler arasında işbirliği (m. 209A) Birlik tarafından açıkça desteklenmektedir. Bu kapsamda kamu görevlileri, AB kararlarının uygulanması ve Antlaşmalarda belirtilen hususlarda AB'ye sunulan taahhütlerin yerine getirilmesi amacına ilişkin olarak devamlı bir araya gelmekte ve kendi tecrübelerini birbirleriyle paylaşmaktadır. Bu paylaşım sonucunda karşılaşılan sorunlara çözüm bulunmakta ve temel ilkelere dayalı ortak bir model geliştirmektedirler. Sonuç olarak ülkelerin veya Birliğin kamu görevlileriyle devamlı temasta olmak ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi mecburiyeti, ortaya bir idari gelenek çıkarmakta ve bu geleneğin unsurlarını barındıran ilkeler ulusal idareler arasında bir benzeşmeye yol açmaktadır. Bahse konu benzeşme Avrupa İdari Alanı olarak adlandırılmaktadır (OECD, 1999: 14; 1998: 112).

1.2.3.3.4. Avrupa Adalet Divanı Kararları

Bir sonraki başlıkta detaylı şekilde incelenecek olan Avrupa İdari Alanı'nın temel ilkeleri genel itibariyle yerel mahkeme içtihatları, idare hukukunun temel ilkeleri ve Birliğin temel yargı organı olan Avrupa Adalet Divanı tarafından verilmiş müşterek idare hukuku prensiplerini biçimlendiren içtihatlar yoluyla belirlenmektedir. Bu yüzden Adalet Divanı'nın içtihatları, İdari Alan'ın şekillenmesinde büyük önem taşımaktadır. Bu içtihatlar ilkelerin uygulamalar yoluyla somut bir biçimde yorumlanmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca ikincil Birlik düzenlemelerinin daha çok belirli bir alana dönük olmasının aksine Adalet Divanı'nın kararlarının, idarenin genel anlayışına ilişkin hususları içermesi oldukça önemlidir (OECD, 1999: 5).

Ulusal mahkemeler genel itibariyle Birlik antlaşmalarının ve Avrupa Komisyonu'nun tali düzenlemelerinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin meselelere yoğunlaşmaktadır. Ancak Birlik hukukunun tüm üyeler tarafından ortak bir biçimde yorumlanması ve uygulanması söz konusu olduğunda Roma Antlaşması'nın (Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma) 177.maddesinde öngörülmektedir.

Birliğin birbirinden farklı kamu yönetimi anlayışına sahip paydaşlarının bulunması, Avrupa Adalet Divanı'nın karar alırken hangi paydaşın kamu yönetimi anlayışına göre yorum yapacağı sorusunu akıllara getirmektedir. Özellikle ilk içtihatlarda Birliğin o dönemki üye devletlerinin kanuni yapılarının ve Fransız idare hukuku ilkelerinin etkisi görülse de ilerleyen yıllarda Birliğin paydaşlarının artmasıyla birlikte içtihatların etki alanlarının çeşitlendiği görünmektedir. Örnek verilecek olursa "idarenin kanuniliği ilkesi"nin İngiliz-Fransız-Alman kaynaklı, "adli usul" ilkesinin ise İngiliz ve Alman kaynaklı yorumları olduğu görülmektedir (Kuzey, 2004: 76).

Genel idare hukuku ilkeleri, yerel mahkeme ve Avrupa Adalet Divanı içtihatları tarafından oluşturulmuş olan kamu yönetimi prensipleri, "iyi yönetişim" ile yakından bağlantılıdır. Birliğin üye ülkelerinin her ne kadar farklı kamu yönetim yapıları olsa da oluşturdukları ortak kamu yönetimi prensipleriyle iyi yönetişimi tesis

etmeye çalışmaktadırlar. Zira bir ülke "iyi yönetişim" anlayışına ne kadar uyum sağlayabilirse hem müktesebatın ülke içine yerleştirirken daha az zorlanacak hem de müktesebatı idari kapasite başlığı altında da belirtildiği üzere daha etkin uygulayacaktır (Akdoğan, 2008: 4).

Birliğe üye devletler arasından bu iyi yönetişimin nelere dayandığına ilişkin bir konsensüs oluşmuş, bu husus ayrıca SIGMA raporlarında da vurgulanmıştır (OECD, 1999: 8). Güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verilebilirlik, açıklık ve etkinlik ilkeleri iyi yönetişim ilkelerinden en önemlilerini oluşturmaktadır. Üye devletler arasında görüş birliğine varılan bu ilkeler, sonuç olarak Avrupa İdari Alanı'nı şekillendirmektedir (Fournier, 1998: 120).

1.2.4. Avrupa İdari Alanı'na Hâkim Olan İlkeler

Avrupa İdari Alanı'na hâkim olan temel itibariyle şunlardan oluşmaktadır: Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkililik ve etkinlik. Bu ilkelerin yanında Fortsakis de çalışmasında iyi idare için önemli ilkelere yer vermiştir.

1.2.4.1. Güvenilirlik ve Öngörülebilirlik

Bir idarenin güvenilirliği esas itibariyle aldığı kararları yazılı kanunlara ve diğer düzenlemelere dayandırmasına bağlıdır. Güvenilirlik ve öngörülebilirlik ilkesi genel niteliğini "hukukun üstünlüğü" prensibinden almaktadır. Bu ilke gereğince kamu otoritelerinin almış olduğu kararlar ve yapmış olduğu eylemlerin güvenilirliği ve öngörülebilirliği hedeflenmektedir. Bahse konu hedef gereğince idarelere yürütecekleri faaliyetler bağlamında birtakım yükümlülükler verilmektedir (Kuzey, 2004 : 63-66):

- Kamu idareleri sadece kanun tarafından kendilerine yetki verilen alanlarda karar alma ehliyetine sahiptirler (yasal yetki).

- İdareler aldıkları kararlarda hukuk düzeninin emrettiği genel kural ve prensipleri yetki alanları içerisindeki tüm bireylere tarafsız uygulamalıdırlar (ayrımcılık yapılmaması ilkesi).
- Kamu idarelerinin aldıkları kararlar herhangi bir dış faktörün etkisi altında kalmadan yalnızca hukuk düzeninin emrettiği kurallara ve mahkemelerce yapılan yorumlara dayandırılmalıdır.
- İdareler, kamu hizmetlerinin yürütürken ortaya çıkabilecek keyfi hareketleri ortadan kaldırmayı amaçlamalıdır.
- İdarenin aldığı kararlar hukuk hiyerarşisine uygun olmalı ve düzenleyici kararlarıyla hukukun genel kurallarına karşı gelmemelidirler.
- İdareler, tanınan ihtiyati takdir yetkilerini kamu yararını gözeterek adil usullerle, herkese eşit ve orantılılık ilkesine uygun olarak kullanmalıdır.
- Bir idari işlem, kanunda belirtilen amaca orantılı olarak, vatandaşı bahse konu amaca ulaşırken daha fazla haktan mahrum bırakmayacak şekilde düzenlenmelidir (Kanuni nisbilik).
- İdare düzenlemelerini, bireye ve onun haysiyetine saygı duyacak şekilde ve toplumsal değerleri koruyacak usulde dizayn etmesi gerekmektedir. (Usullerin uygunluğu)
- Kamu idaresi kararlarını, bireyi hayal kırıklığına uğratmayacak, kamu yararı ve özel faydanın zarar görmesine sebep olmayacak bir zaman dilimi içerisinde almalıdır. (Zamanlılık)
- Kamu hizmetleri profesyonelce ve mesleki dürüstlük ilkesinin gereklerine göre yürütülmedir.
- İdareler, kamu görevlilerinin mesleki bağımsızlık kaybı yaşamalarına sebep olabilecek rüşvet, zorlama, siyasi hırs ve terfi için gösterilen aşırı istekler gibi hususların önüne geçmeli; işe alma ve terfi sistemlerini, mesleki dürüstlüğe zarar vermeyecek bir biçimde ve liyakate dayalı bir şekilde inşa etmelidir.
- Kamu görevlilerinin mesleki gelişimlerini düzenleyen, hak ve sorumluluklarını açık ve şeffaf bir biçimde ortaya koyan, adilane ve

orantılı bir gelir düzeyinin gerçekleşmesini sağlayan bir kamu hizmeti yapısı inşa edilmelidir.

1.2.4.2. Açıklık ve Şeffaflık

İdare hukukunda açıklık, idarenin dış denetim hususunda yapılabilecek tüm müdahalelere açık olduğu anlamına gelirken; şeffaflık ise idarenin denetim ve gözetim amaçlarıyla izlenebilmesinin mümkün olması anlamına gelmektedir. Bu ilke gereğince vatandaşlar, kendilerinin etkilendiği iş ve işlemlerin kaynağı bakımından net bir biçimde bilgilendirilirken; aynı zamanda yapılan işlemlerin dış denetim unsurları tarafından kolaylıkla incelenebilmektedir. Bahse konu ilke bağlamında idarenin yükümlülükleri (Kuzey, 2004: 66-69):

- İdare, konusu milli güvenlik veya sır niteliği taşıyan meseleler haricinde şeffaf ve açık olmalıdır.
- Vatandaşlara ilişkin bilgiler ve yukarıda sayılan nitelikteki bilgiler üçüncü kişilerle paylaşılmamalıdır.
- İdareler aldıkları kararların gerekçelerini açık bir biçimde ortaya koymalı ve aldıkları kararların itiraz mercii olan temyiz müessesine başvurmak isteyen vatandaşlara gerekli kolaylığı sağlamalıdır (açık yönetim).
- Kamu görevlileri, özel girişimleri sonucu elde ettikleri gelirleri beyan etmeli ve bahse konu girişimler öncesinde gerekli izinlerin alınmasına ilişkin düzenlemelere riayet etmelidirler.
- İdare, kamu kayıtlarına erişim hususunda vatandaşlara gerekli kolaylığı göstermelidir.
- İdare, kötü yönetim ve yolsuzluk konularında gerekli önlemleri alarak kamu yararını muhafaza etmelidir.

1.2.4.3. Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik genel itibariyle bir idarenin veya kamu görevlisinin yapmış olduğu işlemlere ilişkin kamuya gerekçeleriyle beraber açıklama yapması esasına dayanmaktadır. İdare hukukuna ise hesap verilebilirlik, bir idari organın gerçekleştirdiği işlemlerden dolayı diğer yasal, idari ve yargısal organlara mesul olmasıdır. Hesap verilebilirlik ilkesi bu yönüyle hukukun üstünlüğü, tarafsızlık, şeffaflık gibi ilkelere riayet edildiğini gösteren ve o ilkelerin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayan araç bir ilkedir.

Bu ilke kapsamında (Kuzey, 2004: 68):

- İdare ve kamu görevlileri, hiçbir otoritenin denetim ve gözetiminden muaf tutulmamalıdır,
- Kanunlarda idareyi çeşitli yönlerden denetleyecek ombudsmanlık, üst kurul/komisyon, Parlamento gibi mekanizmalar açıkça belirtilmelidir,
- Denetimler, idarenin işlemlerinin etkili, etkin ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğini ve idarenin bu işlemleri gerçekleştirirken hukuki düzenlemelerin işaret ettiği usullere uygun olarak hareket edip etmediği esasları üzerine yapılmalıdır.

1.2.4.4. Etkililik ve Etkinlik

Kamu yönetiminin değerleri arasında yeni sayılabilecek bir olgu olan etkinlik, devletin hem kamu hizmetlerinin tedarikçisi olması hem de yaşanan mali kısıtlamaların varlığı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Burada kaynakların kullanımında ekonomik optimumun sağlanması istenmektedir. Bu ilke ile bağlantılı olarak etkililik ise idarenin koymuş olduğu hedefleri gerçekleştirmesi ve bu esnada maksimum performans gösterilmesi esasına dayanmaktadır.

Bu ilke gereğince (Kuzey, 2004: 69):

- İdareler, yürüttükleri politikaların mali analizlerini yaparak değerlendirmeye sokmalı ve bu politikaların kamu görevlileri tarafından ne derecede başarıyla uygulandığını tespit etmelidir.

1.2.4.5. Fortsakis'in İyi İdare İlkeleri

Fortsakis, *'Principles Governing Good Administration'* isimli çalışmasında, Avrupa İdari Alanı'na ilişkin birtakım iyi idare ilkeleri belirlemiştir. Fortsakis'in ilkelerinin diğer ilkelerden farkı, ilke tespitinde bireylerin hakkının korunması (birey odaklı) bir tercihte bulunmasıdır. Burada iki türlü bir koruma söz konusudur. İlk çeşit koruma, idarenin bireylerin haklarını kullanmasına engel olacak müdahalelere karşı bir korumayken; diğer koruma, idarenin bireylerin hak ve menfaatlerini elde etmelerini destekleyecek bir biçimde faaliyette bulunmasına ortam hazırlayacak bir koruma çeşididir. Bu anlayış perspektifinde Fortsakis'in iyi idare ilkeleri şu şekildedir (Fortsakis, 2005: 208-210):

1. *Eşitlik ilkesi:* Bireylerin kamu hizmetlerinden faydalanırken idarece eşit görülmesini ifade etmektedir. Kurumlar hizmet ve ürünlerini, Anayasa'da yer alan eşitlik prensibine göre sunmalıdır.
2. *İdarenin Düzgün Faaliyet Göstermesi İlkesi:* Burada, idarenin yalnızca mevzuatta yazılı olan kurallar çerçevesinde değil; aynı zamanda profesyonel bir biçimde ve toplumsal gereklilikler göz önünde bulundurularak hizmet vermesi gerekliliğine değinilmektedir.
3. *Bir Kamu Denetçisinin Atanması İlkesi:* Avrupa'da pek çok ülkede varlığını sürdüren, idarenin işleyişinin denetlenmesi ve bireylerin menfaatlerinin korunması açısından oldukça büyük bir öneme sahip bu kurumun mutlak varlığına değinilmektedir.
4. *Kanuni Koruma Tesisi İlkesi:* Bu ilkede bireylerin yasal menfaatleri ve haklarının ihlaline yol açabilecek idari kararların yürürlüğe girmemesi veya tadil edilmesine ilişkin gerekli mercilere yetki verilmesi hususuna değinilmektedir.

Fortsakis'in diğer ilkeleri de şu şekildedir: "Faydalı İdare" ilkesi, idari kararların gerekçeye dayandırılması ilkesi, idari kayıtlara erişim ilkesi, bağımsız yönetsel yapılar kurulması ilkesi (Fortsakis, 2005: 210).

Avrupalılaşma sürecinin bir parçası olan kamu yönetiminin Avrupalılaşması, kamu sektörünün gelişmesini ve bu yönde kamu sektörü içerisinde reformlar gerçekleştirilmesini hedefleyen Avrupa siyasetinin bir ayağını temsil etmektedir Bu hedef doğrultusunda Birliğin bazı teknik araçları önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle de aday ülkelerin idari kapasitelerinin şekillendirilmesi ve Avrupa İdari Alanı'nın tesisi bu araçlar sayesinde sağlanmaktadır (Matei ve Matei, 2008: 37).

1.2.5. Avrupa İdari Alanı'nın Araçları

Avrupa İdari Alanı'nın araçları arasında SIGMA Programı, Beyaz Kitaplar ve diğer birtakım araçlar (PHARE, TAIEX, Twinning, Ortak Değerlendirme Çerçevesi) yer almaktadır.

1.2.5.1. SIGMA Programı

Aday devletlerin idari kapasitelerine katkıda bulunmak üzere kullanılan teknik destek aracı olarak SIGMA, 1992 yılında Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD) "Kamu Yönetimi Direktörlüğü" bünyesinde kurulmuş bir AB-OECD ortak girişimidir (Okçu, 2005: 268). Bu araç AB'ye üye olma aşamasındaki 12 aday devletin (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) kamu yönetimi alanında gerçekleştirecekleri reformlar hakkında bu ülkeleri bilgilendirmek ve yönlendirmek gayesiyle yürürlüğe girmiştir (Acar ve Sevinç, 2011: 1; Özer, 2008: 954).

Bu bağlamda Birlik, SIGMA Programı ile yaptığı işbirliği ve koordinasyon sayesinde aday devletlerin idari durumlarını ve gelişmelerini takip edip çıkan veriler

doğrultusunda gidişatlarını değerlendirebilmek amacıyla bazı ölçütler getirebilmiştir (Akdoğan, 2008: 94). Bu yönüyle SIGMA tarafından yapılan değerlendirmeler, AB Komisyonu'nun aday devletler için hazırladıkları "İlerleme Raporları" için önemli bir kaynak oluşturmaktadır (Pereto ve Freibert, 2007: 52). Bu durum aynı zamanda AB'nin Avrupa İdari Alanı kapsamında aday ülkeler tarafından yürütülecek olan idari reformlara verdiği önemi göstermektedir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 10).

SIGMA'nın beş teknik sahada faaliyet gösterdiği görülmektedir (OECD, 1998: 2):

a) Kamu Yönetimi Geliştirme Stratejileri
b) Politika Yapma, Eşgüdüm ve Düzenleme
c) Bütçeleme ve Kaynak Tahsisatı
d) Kamu Hizmetleri Yönetim ve Denetimi
e) Mali Kontrol

SIGMA programının amaçları ise şu şekildedir (OECD, 1998: 2):

- Programdan faydalanan devletlerin idari yönden verimliliğini yükseltmek ve kamu görevlilerinin demokratik değerler, etik, hukukun üstünlüğü gibi iyi yönetişimin temel ilkelerine bağlı kalmalarını sağlayacak yönetsel yapıların getirilmesine katkı sağlamak,
- Aday devletlerin AB ile entegrasyon planları çerçevesinde karşılaşabilecekleri problemleri aşmak için merkezi yönetim içerisindeki yerel kapasitenin tesisine katkı sağlamak,
- Kamu reformu konusunda, Birlik ve diğer destek programları dahilindeki teşebbüsleri destekleyerek bu programlar arasında koordinasyon sağlanmasına yardımcı olmak.

SIGMA Programı kapsamında Avrupa İdari Alanı'nın temelini oluşturan birtakım rapor çalışmaları yayınlanmıştır.

1.2.5.1.1. Avrupa İdari Alanı İçin Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması (No:23)

SIGMA 1998 senesinde yayınladığı bu Rapor'da ideal bir kamu yönetimi yapısına vurgu yapılmış; AB'ye üye devletlerin kamu yönetimlerinin ortak özellikleri çeşitli başlıklar altında sıralanmıştır.

Tablo 5. SIGMA Kapsamında AB üye Devletlerinin Kamu Yönetimlerinin Ortak Özellikleri

Merkezi Örgütlenme ve Karar Alım Süreci	• Demokrasiyi, kuvvetler ayrılığını ve hukukun üstünlüğünü koruma altına alan bir Anayasa, • Devlet başkanına ülke genelinde siyasi otoritesini tesis etmesi için yeterli yetkiler veren bir hükümet sistemi, • Bağımsız bir şekilde politika üretebilen, kanun tasarlayan ve bu kanunların uygulayışını denetleyen bir bakanlık teşkilatlanması, • Kanunlarla tanınmış faaliyet alanı içerisinde, kendine verilen görevleri yerine getiren ve belirli bir seviyede yönetsel özerkliği bulunan kamu kesimi
Bölgesel İdare ve Vatandaşlar İle İktisadi Aktörler Arasındaki İlişkiler	• Ülkeden ülkeye değişebilecek yetki ve sorumluluklar dahilinde bir ya da birden fazla kademede inşa ettirilecek ve uygulanabilecek bir adem-i merkeziyetçilik sistemi, • Merkezi idarenin bölgesel idareler veya yerel yapılarla, etkili politika yürütebilmesini sağlamak amacıyla verimli bir iletişim kanalı, • Devlet- vatandaş ilişkilerini yöneten ve bunu birtakım kurallara bağlayan prosedürler dizisi, • Devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında devamlı iletişimin gerçekleşmesini sağlayacak birtakım kural ve ilkeler,
Eylem ve Kontrol Araçları	• Liyakat, beceri, motivasyon gibi birtakım ilkelere dayalı, yasalarla hazırlanmış profesyonel bir kamu hizmeti sistemi, • İdarenin hesap verilebilirliğini ve güvenilirliğini garanti altına alan etik ilkeler dizisi, • Vergi ve kamu fonlarının doğru bir biçimde toplanılması ve bunların doğru ve etkin bir biçimde harcanmasını güvence altına alan bütçe ve vergi kurumları, • Yolsuzluğu önleyen ve idari kararları denetleyen iç ve dış denetim organları • Vatandaşlar arasında ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları hızlı ve kesin bir şekilde çözen erişilebilir bir yargı sistemi

Kaynak: OECD (1998). "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space" SIGMA PAPERS No:23, Paris: OECD. CCNM/SIGMA/PUMA (98) s.39; Ömürgönülşen, U. ve M.K. Öktem (2007). "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi", Ankara: İmaj s.16

1.2.5.1.2. AB Üyeliği Yolunda Sürdürülebilir Kurumlar (No:26)

SIGMA tarafından 1998 yılında yayınlanan bu Rapor'da, SIGMA programının temel amaçlarına yer verilmiş ve ayrıca aday ülkelerin Birlik müktesebatının gereklerini karşılayabilmeleri için kurumlarının nasıl şekillendirilmesi gerektiğine değinilmiş ve buna ilişkin birtakım tespitlerde bulunulmuştur Buna göre

aday devletler, AB üyeliğine ilişkin vermiş oldukları taahhütleri gerçekleştirebilmek için Birlik müktesebatını yalnızca benimsemekle kalmayıp mevzuatı uygulamak zorundandırlar. Devletler, katılım ihtiyaçlarını karşılayabilecek ve uygulama konusunda beklenen sorumlulukları gerçekleştirecek bir kurum tesisi stratejisi geliştirmelidirler (Yılmaz ve Doğan, 2013: 181).

Bir üye ülkenin idari performansı diğer devletlerin de idari performanslarını etkilemekte bu yüzden de kamu yönetimi alanında idari performansının arttırılması müşterek bir menfaate dayanmaktadır. Üye devletler için hassas olan bu konu aday devletler için de geçerlidir ve yine bu yüzden aday devletler için idarenin kalitesi müzakerelerde kritik bir yere sahiptir (OECD, 1998a: 5).

Avrupa ülkelerinin kamu yönetimlerine ilişkin kurumları eski yapılar olmasına rağmen; bahse konu kurumlar, devamlı olarak gelişen Birliğin yeni şartlarına da uyum göstermelidirler (OECD, 1998a: 9-10).

Avrupa İdari Alanı, süreçler ve ilkelerle ilişkili olup gelişimini şimdilik tamamlamamakla birlikte; üye ülkeler arasında İdari Alana ilişkin anlayış bakımından görüş farklılıkları bulunmaktadır. Kurumların belirli standartlar dahilindeki tesisi bir bakımdan genişleme sürecinde büyük önem arz etmektedir. Bu yüzden aday devletler, Avrupa İdari Alanı bahsinde aktarılan "güvenirlik seviyesi" ne erişmek için idarelerini modernleştirmek zorunda kalacaklardır (OECD, 1998a: 10).

Güvenilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve uyum sağlanabilirlik gibi temel yönetsel ilkeler Birlik tarafından ülkelere teşvik edilmelidir. Bahse konu ilkeler, tüm kurumlara ve her seviyedeki idari süreçlere yansıtılmalıdır. Son olarak kurumlar, çeşitli denetim mekanizmalarının (yasal, idari ve yargısal) denetimleriyle beraber vatandaşların seslerini duyma imkanını sağlayacak şekilde muhafaza edilmelidir (OECD, 1998a: 10).

1.2.5.1.3. AB Üyeliği İçin Kontrol ve Yönetim Sistemi Ana Hatları

1999 Ekim'inde SIGMA yayınladığı Rapor'da kamu yönetiminin 6 kritik alanına ilişkin ana hatlar ortaya koymuş ve bu ana hatlar Rapor'da detaylı bir biçimde aktarılmıştır. Bahse konu ana hatların her biri Birliğe üye ülkelerin doğru uygulama örneklerini içermektedir (Okçu, 2005: 269).

Tablo 6. İdari Kapasitenin İzlenmesi İçin SIGMA Anahatları

Değerlendirme Öğesi	Anahatlar
Politika İnşası ve Koordinasyonu	• Tutarlı bir siyaset inşası alanı • Bakanlıklar arası bir karşılıklı danışma sistemi • Politika ajandası tasarımı • Uyuşmazlıkların çözümlenmesi için bir mekanizma • Genel koordinasyon kapasitesi • Genel stratejik kapasite • Birlik işlerinin koordinasyonu • Bakanlar Kurulu'nun bütçe faaliyetlerine katılımı • Etki değerlendirme
Kamu Yönetimi	• Kamu görevlilerinin kanuni durumu • Kamu görevlilerinin kanuni mesuliyetleri ve hesap verilebilirliği • Kamu görevlilerin dürüstlüğü ve tarafsızlığı • Kamu görevlilerinin idaresinde ve personel alımında verimlilik • Kamu personel rejiminde profesyonellik ve istikrar • Avrupa bütünleşmesi hususunda kamu görevlilerinin kapasitelerinin arttırılması
Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi	• Sağlam bütçe ilkelerinin mevzuatta yer bulması • Yasama ve yürütme erkleri arasında denge • Kamu bütçesi sınırlarının kesin olarak çizilmesi ve bütçe dışında kalan fonlara verimli bir biçimde transfer yapılması • Net bir biçimde tanımlanmış kurallar ekseninde mantıklı, safhalara ayrılmış ve açık bir bütçe süreci • Bütçenin yürütülmesinde etkin takip mekanizmaları • Kamu harcamaları yönetim sisteminin güçlendirilmesi
Kamu Alımları	• Kamu alımlarına ilişkin mevzuatta tanımları yapılmış ilkelerin bulunması • Kamu alımları yapan kurumların kanuni dayanaklarının ve yeterli kapasitelerinin bulunması • Kontrol ve şikayet tarama yöntemleri • Kamu alımları sisteminin mevcut kapasitesinin geliştirilmesi
İç Mali Kontrol	• Mali kontrol sisteminin tanımının ve ilkelerinin kapsamlı bir biçimde tespit edilerek kanuni dayanağa yerleştirilmesi • Yönetim kontrol sistemi ve prosedürleri • Fonksiyonel ve bağımsız bir iç denetim sistemi • Yolsuzlukların önüne geçilmesi ve zararların telafisi için bir sistem • Mali kontrol sisteminin güçlendirilmesi için bir sistem
Dış Denetim	• Yüksek denetleme kurumunun AB fonları da olmak üzere bütün kamu fonlarını denetleyebilmesi için gerekli otoritenin tesisi, • Yeterli işlevsel ve işlemsel bağımsızlık, • Birliğe katılım sürecinin getirdiği gerekliliklerin farkında olma • Dış denetimin niteliklerinin güçlendirilmesi için kapasite,

Kaynak: OECD (1999a), *"Control And Management System Baselines For European Union Membership"* SIGMA Baselines

1.2.5.1.4. Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri (No:27)

SIGMA 1999 Kasım'ında yayınladığı 27 No'lu Rapor'unda aday devletlerin kamu yönetimi yapılarının, Birliğe üye ülkelerin kamu yönetimi yapılarına uyumlandırmak için hangi temel ilkeleri benimsemesi gerektiğine ilişkin tespitlerde bulunmuştur. Bu ilkeler bir önceki Bölüm'de detaylandırılmıştır.

Son olarak SIGMA, 2015 yılından bu yana belirlemiş olduğu kamu yönetimi ilkelerine ilişkin olarak AB' ye üye ve potansiyel aday ülkeler üzerine inceleme raporları yayınlamaktadır.

1.2.5.2. Beyaz Kitap

Beyaz Kitaplar ('*White Papers'*), belirli bir konudaki Birlik eylemine yönelik somut öneriler içeren belgelerdir. Bazı konularda Avrupa seviyesinde bir danışma sürecinin yürürlüğe girmesini sağlayan Yeşil Kitapların ardından yayınlanmaktadır. Yeşil Kitaplar bir konuyu tartışma zeminine sokan fikirlere ilişkinken; Beyaz Kitaplar Birliğin belirli bir politika alanında bir dizi tavsiyeleri içermekte ve bu tavsiyelerin geliştirilmesi için vasıta olarak görülmektedirler. İdari kapasitenin genişleme sürecinde kritik bir husus olduğuna ilişkin açık ilk ifade 1995 yılında yayınlanan "Orta ve Doğu Avrupa Ortaklık Ülkelerinin Birliğin İç Pazarıyla Bütünleşmeye Hazırlanmaları İçin Beyaz Kitap" başlıklı belgedeki idari kapasite atfıyla olmuştur. Bu Beyaz Kitap'ta Komisyon, aday ülkelerin sadece şekli olarak AB müktesebatını uyum gösterdiğine bakmayacağını, bununla birlikte ortak politikaları yürüttükleri zamanki performanslarını da inceleyeceğini belirtmiştir (Okcu, 2004: 269). Bununla birlikte bu Beyaz Kitap'ta, CCE ülkelerinin yönetsel yapılarının, mevzuatın etkin bir uygulanabilmesi için uygun bir biçimde dönüştürülmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu husus, Beyaz Kitap' ın çıkarılasından hemen sonra gerçekleştirilen 1995 Madrid Zirvesi'nin Sonuç Bildirgesi'nde de bulunmaktadır (Kurşunlu, 2004: 25).

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 21 Temmuz 2001 tarihli "Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap" isimli yayında genel olarak SIGMA Raporlarında da karşılaşılan idareye ilişkin ilkeler, tavsiyeler ve bir gelecek anlayışına değinilmektedir. Ayrıca bu Beyaz Kitap'ta politika inşa sürecinde gelişme kat edilmesi, Birliğin uluslararası arenada temsilinin ve ağırlığının ortaya konmasına ve son olarak Birliğin politikalarının uygulanması ve geliştirilmesi hususları yer almaktadır. Bahse konu ilkelerin Birliğin paydaşlarıyla beraber paylaşılmasıyla birlikte kamu yönetiminin Avrupalılaşması amaçlanmaktadır. Bu ilkeler (Siedendorf ve Speer, 2003: 12):

1. *Açıklık:* AB'nin aldığı kararlar ve yürüttüğü faaliyetlere ilişkin iletişimin güçlendirilmesi ve bu faaliyetlerin açıkça belirtilmesi,
2. *Katılımcılık:* AB politikaların inşasından uygulanmasına kadar olan süreçte geniş katılımın sağlanması,
3. *Hesap Verilebilirlik:* İdari ve yasal süreçlerde yer alan görevlilerin görev tanımlarının açıkça yapılması, bu kişilerin ve kurumlarının yürüttükleri faaliyet alanlarına ilişkin izahatta bulunması ve sorumluluk taşıması,
4. *Etkinlik:* Politikaların, daha önce tespit edilmiş hedeflere ilişkin olarak ve geçmiş tecrübeler göz önünde bulundurularak yürütülmesi,
5. *Bütünlük:* Politika ve faaliyetlerin karmaşık bir sisteme dayanmayacak şekilde anlaşılabilir ve bütüncül olmasıdır.

Avrupa Komisyonu'na göre bu ilkeler, yalnızca AB kurumları veya üye ülkeler bakımından değil, ulus-üstü, ulusal, bölgesel ve yerel dahil her seviyedeki idari yapıların daha demokratik, daha verimli ve etkin olmasının sağlanması bakımından önemlidir (Yılmaz ve Doğan, 2013: 179).

1.2.5.3. Diğer Araçlar

Avrupa İdari Alanı'nın diğer araçları arasında PHARE, TAIEX, Twinning ve Ortak Değerlendirme Çerçevesi yer almaktadır.

1.2.5.3.1. PHARE

PHARE programı, AB'nin aday ülkelere katılım öncesi yaptığı üç finansal yardım ögesinden biridir (Diğerleri ISPA ve SAPARD). Bu yardım özellikle Birliğe dahil olmak isteyen ve eski Sovyet etkisinden kurtulmak isteyen CCE ülkelerinin ekonomilerini yeniden yapılandırma çabalarını desteklemek hedefiyle kullanılmıştır. PHARE'in diğer hedeflerinden biri de aday devletlerin yönetsel yapılarına ve buna ilişkin yapacakları yatırımlara kaynak sağlamaktır (Fournier, 1998: 124). Bilhassa 1997'den sonra PHARE desteklerinin aday ülkelerin talebine göre verilmesi esasına son verilmiş; bunun yerine katılım durumlarına göre yardımlar yapılandırılmıştır. PHARE'in yanında AB Komisyonu tarafından kurumsal kapasitenin güçlendirilmesiyle alakalı kısa vadeli TAIEX (*'Technical Assistance Information Exchange'*) programı, TAIEX' in de yeterli olmaması halinde daha uzun vadeli '*Twinning'* programları uygulanmaktadır (Kurşunlu, 2004: 39).

1.2.5.3.2. TAIEX (Teknik Destek ve Bilgi Değişimi Mekanizması)

Aday devletlerin kurumsal kapasitelerini artırmaya yönelik kısa süreli bir teknik destek aracıdır. TAIEX, daha önce de değinilen 1995 tarihli Beyaz Kitap'ın yayınlanmasından bir yıl sonra CCE ülkelerinin müktesebata uyum sağlanması amacına dönük olarak teknik yardım verilmesi esası üzerine kurulmuştur. TAIEX'in önemli bir finansmanı PHARE tarafından sağlanmakta bu yönüyle de iki program (araç) birbirini tamamlamaktadır (Kurşunlu, 2004: 40). Klasik destek programları, genellikle uzun vadeli projeler üzerine yoğunlaşmaktayken; TAIEX programında, kısa vadede meydana gelebilecek sorunların hallolması üzerine Birliğe üye devletlerin uzmanlarının devreye girmesi söz konusudur. Bu yüzden Program, bir projeden çok talebe yönelik esnek bir çalışma sistemi olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Uzman desteğinin yanı sıra TAIEX programı kapsamında seminerler, toplantılar ve inceleme ziyaretleri de yapılmaktadır (Kurşunlu, 2004: 40).

1.2.5.3.3. Twinning

Avrupa Komisyonu'nca Mayıs 1998 yılında başlatılmış olan '*Twinning'* programı, aday ülkelerin kurumsal kapasitesini kuvvetlendirmeye yönelik en önemli teknik destek aracıdır. Bu program, aday devletlerin Birlik müktesebatını bir üye ülke gibi benimseyip uygulayacak kurumsal yapıya, insan kaynağına ve idare becerikliliğine ulaşmasına katkı sağlamayı hedeflemektedir (Demir, 2008: 63). '*Twinning*'te Birlik müktesebatının spesifik bir kısmının benimsenmesi ve uygulanmasına ilişkin olarak görevli aday devlet kurumuyla, başarılı örneğini daha önceden gerçekleştirilmiş üye ülke muadil kurumu karşılıklı toplanmaktadır. Bu süreçte üye ve aday devletlerinin kamu görevlileri bir süreliğine bir araya gelerek iki ülkenin yasal düzenlemeleri karşılaştırılır ve adaptasyon sağlanması gereken hususlar tespit edilir. Tespit edilen hususlar üzerine bir proje çalışması yapılır. Proje kapsamında 8-12 ay süre ile üye ülkelerin kamu kurumlarında çalışan uzmanların, aday ülkedeki muadil kurumunda mevzuatın uygulanmasına ilişkin hususlarda kendi tecrübelerini aktararak katkıda bulunur. *'Twinning'* programıyla beraber, Birliğe üye devletlerin çeşitli idari seviyelerindeki bürokratları, "Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Ağı" (EUPAN) isimli forumda bir araya gelebilmekte ve deneyimlerini mübadele etmektedirler (Demir, 2005: 64-65).

1.2.5.3.4. Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF)

2002 yılında "Birliğin yönetiminde kalite konferansı" dahilinde "*Orta Değerlendirme Çerçevesi: Kuruluşun Özdeğerlendirme Aracılığıyla Geliştirilmesi"* adlı bir doküman yayınlanmıştır. Bahse konu dokümanda kamu yönetimi alanında yaşanan problemlerin çözülmesi için bir CAF tavsiye edilmektedir. CAF, Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı *('European Foundation for Quality Management'*-EFQM) tarafından geliştirilerek oluşturulmuş bir toplam kalite aracıdır. Dokümana göre CAF kamu yönetiminden sorumlu Birlik üyesi ülkelerin bakanlarının ortak girişimi sonucu meydana gelmiştir. CAF'a yönelik ilk girişim 1990'lı yıllarda üye devletlerin kamu teşkilatlarında en iyi uygulama örneklerinin ne şekilde belirlenmesi gerektiğine ilişkin

bir çalışmaya dayanmaktadır. Birliğe üye devletlerin tüm kurumlarına toplam kalite yöntemlerini uygulatma bağlamında oluşturulan CAF'ın dört esas hedefi bulunmaktadır (Kalfa ve Yetim, 2013: 155):

- Kamu alanındaki kurumların kendine has niteliklerini tespit etmek,
- Kurumların mevcut performansını artırmak isteyen idarecilere veri sunma yoluyla hizmet etmek,
- Kalite yönetimi alanında kullanılan birbirinden farklı modeller arasında köprü görevi görmek,
- Aynı faaliyet alanında yer alan kamu kesimleri arasında mukayese yapılabilmesini sağlamak.

CAF gibi teknik araçlar kullanan Birlik üye devletlerinin bürokratları bu sayede ortak bir çalışma kültürü oluşturmaktadırlar. Bu kültür de Avrupa İdari Alanı'nın teşkiline fayda sağlamaktadır (Akdoğan, 2008: 61).

Ülkelerin kamu yönetimi alanında Avrupa toprakları üzerinde ortak olarak belirlenen ilke ve standartlar doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesi ve bunun sonucu olarak bu ülkelerin kamu yönetimi yapılarının yakınlaşmasını ifade eden Avrupa İdari Alanı, AB üyesi ve aday statüsündeki ülkelerin kamu yönetimi yapılarının dönüşümlerinde önemli bir yere sahiptir. Bu kapsamda devam edecek bölümde ilk olarak modern devlet olarak kuruluşundan bu yana Yunanistan'ın Avrupalılaşma süreci ele alınacak; bölümün devamında ise Avrupa İdari Alanı'nın Yunanistan kamu yönetimine etkileri incelenecektir.

2. BÖLÜM: YUNANİSTAN'IN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE YUNANİSTAN KAMU YÖNETİMİ

İlgili bölümde Yunanistan Avrupalılaşması bağlamında Yunanistan'ın kamu yönetim yapısı ve (merkezi yönetim ve yerel yönetimi) bu yapıya Avrupa İdari Alanı'nın etkileri inceleme altına alınacaktır.

2.1. Yunanistan'ın Avrupalılaşması

Yunanistan Avrupalılaşması, Yunanistan'ın modern devlet olarak kurulmasından ve bu modern devletin günümüze kadar geçirdiği dönüşümler çerçevesinde başlık altında aktarılacaktır.

2.1.1. Modern Devletin Kuruluşundan Albaylar Cuntası Sonuna Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması

Modern Yunanistan kuruluşundan günümüze kadar gelen süreç içerisinde geniş boyutlu olarak siyasi, toplumsal ve iktisadi bakımdan dönüşüm yaşaması bakımından önemli bir inceleme konusudur. 1821'de gerçekleştirilen Bağımsızlık Hareketi sonucunda 24 Nisan 1830'da kurulan modern devlet, hem Osmanlı mirası bakımından hem de Balkan coğrafyasının kozmopolit özelliklerini barındırması sebebiyle zengin bir araştırma alanına sahiptir. Kuruluşundan itibaren modern Yunanistan'da devlet-toplum ilişkilerinde birbiriyle mücadele eden iki kültürün çatışması etkisi gözlemlenmektedir. Diamandrous'un tanımıyla bu "kültürel ikiliğin" bir boyutunu güçlü merkezi yapıyı savunan, Ortodoks Kilisesi'nin savunduğu spritüal kodları benimseyen, içe dönük ve Batı karşıtı gelenekçi kültür oluşturmaktadır. Bu gelenekçi kültür, yeniliğe tamamen karşı olmakla birlikte, dıştan gelen her şeyi reddetme, piyasa ekonomisi ve liberalizm akımına karşı ise temkinliliği ile karakterizedir (Hajdinjak vd., 2011: 5).

Yunanistan gelenekçi kültürünün karşıtı olan ve kültürel ikiliğin diğer boyutu olan kültür ise "genç ve aydınlanmış" kültürdür. Kültürün kökleri Aydınlanma Çağı'nın uzun vadede Avrupa'da ortaya çıkardığı siyasi liberal düşünceden ve laisizimden gelmektedir. Gelenekçilerin aksine bu kültür, Batı yanlısı, rasyonel, dışa dönük ve uluslararası sistemin parçası olan Yunanistan idealini benimsemektedir (Hajdinjak vd., 2011: 5). Modern devlet bu iki kültür arasında tarihsel süreç içerisinde geçişken; içe ve dışa karşı söylemlerinde ise değişkendir. Belirli politika hedeflerini takip ederken içeride ve dışarıda karşıt kültürün kalıplarının ustaca kullanıldığı görülmektedir. Özellikle de Avrupa ile olan ilişkilerde Avrupa normlarını benimseme ve bu normların gerekliliklerini karşılama konusunda "aydınlanmış" kültürün kodları istekli bir biçimde takip edilirken, ülke içerisindeki söylemlerde ise aynı konuların mahcup ve milliyetçi söylemlerin (gelenekçi) tercih edildiği gözlemlenmiştir. İki kültürün yarattığı bu çelişkiler sonucunda Yunanistan kendini çoğu kez Avrupa dışında, bazı zamanlarda da Avrupa medeniyetinin kurucusu ve Avrupa'nın kalbinde olarak görmektedir (Hajdinjak vd., 2011: 5-6).

20'nci yüzyıla gelindiğinde Yunanistan'ın siyasi gelişimine kutuplaşmalar, istikrarsızlıklar ve kimliğine ilişkin birtakım çelişkiler etki etmiştir (Featherstone, 2020: 4). II. Dünya Savaşı'na kadar olan süreçte politik olarak İngilizlerin etkisinde olan Yunanistan, Savaş sonrasında "komünist-özgür dünya" ikileminin baş aktörlerinden olan Amerika'nın etkisi altına girmiştir. (Kalaitzidis, 2010: 21-23). ABD'nin günden güne Yunanistan üzerindeki ağır baskısı ve takındığı aşırı korumacı tavırdan kurtulmaya çalışma çabası Yunanistan'ı 1957'de kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile yakınlaşmaya itmiştir. Dönemin Başbakanı olan Konstantin Karamanlis, Yunanistan'ın daha milli ve bağımsız politika izleme ve ABD'nin ülkeye daha fazla müdahale etmesi eğiliminin önüne geçmek amacıyla AET ile ilişkilerin sıklaştırılması stratejisi yürütmüştür (Marzano, 2012: 5). Yunanistan 8 Haziran 1959'da AET'ye üyelik başvurusunda bulunmuş; Yunanistan'ın başvurusunu Türkiye de takip etmiştir. Topluluk, her iki devletin de Akdeniz coğrafyasında jeostratejik öneme sahip olması ayrıca bölgede Sovyet etkisine karşı bir blok kurulabileceği stratejisiyle iki ülke tarafından da yapılan başvurulara olumlu yaklaşmış ve sonucunda

Yunanistan ile 1961'de Atina Anlaşması, Türkiye ile de 1963'te Ankara Anlaşması imzalanmıştır (Nas, 2006: 53).

Topluluğun Yunanistan'ı iktisaden güçlendirmenin yanında ayrıca ülkenin demokratikleştirilmesi bakımından da önemli kazanımları bulunmaktadır. Topluluğun 15 Ocak 1962 tarihli Parlamento kararında, üyelik için en temel koşulun özgür siyasi sistemini temin eden demokratik bir ülke rejimi olması beyan edilmiştir. Bu karara göre *"hükümetleri demokratik meşruiyete sahip olmadığı, doğrudan ve özgürce seçilen temsilcilerinin siyasi iradeye yansıtılmadığı ülkelerin Topluluk tarafından hoşgörüyle selamlanmasını beklenemez"* (Marzano, 2012: 4).

Anlaşmanın imzalanmasından iki yıl sonra (1963) iktidara gelen bir diğer karizmatik lider Yorgo Papandreu (dede), sabık Başbakan Karamanlis ile AET üyeliğine sıcak baksa da Avrupalı bir devlet olmanın önkoşulunu iktisadi yenilenme ve rasyonelleşme olarak görmüştür. Bu strateji doğrultusunda Papandreu iktidar olduğu süreçte AET tarafından yapılan iktisadi yardımlar sayesinde ekonomiyi güçlendirmeye çalışmış, bununla birlikte sağ-sol kamplaşmasının devam ettiği ülkede toplumsal yapıyı güçlendirmek için birtakım çalışmalarda bulunmuştur (Erdal ve Çolakoğlu, 2007:73). Tüm bu çabalara karşın komünist bir devrim gerçekleştirileceğinden şüphelenen ordu, Papandreu'nun Krallık, ABD ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'ne (NATO) karşı söylemlerini de bahane göstererek Kral tarafından görevden alınmasını sağlamış ve nihayetinde 21 Nisan 1967 tarihinde ABD desteğiyle bünyesindeki bir grup albay hükümete el koyarak 7 yıl sürecek askeri bir rejim tesis etmiştir. (Metinsoy, 2009: 26).

Albaylar Cuntası'nın Yunanistan'da iktidarı ele geçirmesi Avrupa özelinde büyük yankı uyandırmış; AET 1962'de imzalanan Atina Anlaşması'nı dondurma kararı alarak Yunanistan'a yapılan maddi yardımları yeniden demokrasiye dönülünceye dek askıya almıştır (Marzano, 2012: 7). Avrupa Konseyi (AK) ise Yunanistan'da Albaylar rejimine karşı ciddi bir kamuoyu oluşturmuş bu da Yunanistan'ın Avrupa Konseyi'nden ihraç edilmesi ihtimalini doğurmuştur. Albaylar

Cuntası bu tehditler karşısında Avrupa Konseyi'nden tek taraflı olarak çekilmiştir. AET'nin ekonomik baskısının (ambargo) haricinde AK temel demokratik prensiplere vurgu yaparak Yunanistan üzerinde baskı kurmaya gayret göstermiştir (Erdal ve Çolakoğlu, 2007: 82).

Albaylar Cuntası'nın meşruiyeti özellikle de yaşanan iki gelişme sonucunda tamamen ortadan kalkmıştır. Bunlardan ilki 17 Kasım 1973'te Atina Üniversitesi'nde Hukuk Fakültesi'nde başlayıp diğer üniversitelere de sıçrayan öğrenci hareketleri olmuştur. Bu hareketlerin Cunta rejimi tarafından sert bir biçimde bastırılması Cunta'ya karşı verilen tepkilerin doruğa çıkmasına sebep olmuştur. Cunta rejiminin yıkılmasına neden olan ikinci sebep ise 1950'li yıllardan itibaren Yunanistan'ın dış işlerinin birinci gündemi olan Kıbrıs ihtilafında yaşanan önemli gelişmedir. 20 Temmuz 1974 tarihinde Türkiye, Kıbrıs Adası'na çıkartma başlatmış; çıkartma esnasında Yunanistan ordusunun herhangi bir direniş ve hareket göstermemesi Cunta'nın sonunu getirmiştir. (Karakatsanis, 2001: 157; Kalaitzidis, 2010: 25). 23 Temmuz 1974 tarihinde Cunta rejiminin idareyi sivillere bırakması, ayrıca ülkede yapılan referandum neticesinde monarşinin feshedilmesi ve yine aynı yıl içerisinde demokratik seçimlerin yapılmasıyla Yunanistan'da yaşanan geçiş süreci ('*Metapolitefsi-Μεταπολίτευση'*-rejim değişikliği) ülkenin farklı kesimlerinde yer alan siyasi hareketlerin insan hakları, hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerinde kesin uzlaşmaya varmasına ve demokrasinin güçlenmesine yol açmıştır (Marzano, 2010: 7).

Cunta dönemine yönelik incelemelerde ve demokrasiye geçiş sürecinde şüphesiz ki Avrupa faktörünün yeri önemlidir. AET ve AK "havuç-sopa" enstrümanını kullanarak Cunta'nın meşruiyetinin ortadan kalkmasını sağlayarak Yunanistan'ı "demokrasiye yeniden itmiş"; '*Μεταπολίτευση'* sağlam demokratik değerlere dayanan "Avrupa" ortamı tarafından teşvik edilmiştir. AET'nin Cunta rejimi döneminde Yunanistan'ın demokrasiye dönüşü için verdiği yoğun çaba Yunanistan halkı üzerinde olumlu sonuçlar doğurmuş ve demokrasinin tesisiyle birlikte artık Yunanistan'ın önünde tek bir gündem maddesi belirmiştir: AET'ye üyelik (Marzano, 2012: 5).

2.1.2. Demokrasiye Yeniden Geçişten AET'ye Katılıma Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması

Demokrasiye geçen Yunanistan, bahse konu dönemde merkeziyetçilik, siyasi istikrarsızlık, düşük bir iktisadi kalkınma seviyesi, bölgeler arasında mevcut büyük gelir adaletsizliği ile Avrupa'nın en merkeziyetçi ülkesi olarak karakterize edilmektedir. 1974'te Üçüncü Cumhuriyet'in kurulmasıyla Yunanistan farklı bir dönem içerisine girmiştir. Haziran 1975'te hazırlanan Yeni Anayasa ile insan hakları, sosyal adalet gibi temel kuruluş prensipleri bakımından mevcut standartlar yukarıya taşınarak ülke içindeki demokratikleşme taleplerine bir nebze de olsa yanıt verilmişse de ekonomik ve toplumsal hayata yönelik devlet müdahalesini öngören birtakım hususlar, devletin merkeziyetçi kalıplardan kopamamasına neden olmuştur (Hlepas, 2012: 261).

Dış politika hedeflerini yeniden düzenleme niyetindeki dönemin Başbakanı Karamanlis, demokratik düzenin tesisini sağlamlaştırmak, NATO'dan ayrılmış olmanın doğurduğu güvenlik problemlerine karşı güvence altında girmek ve yaşadığı ekonomik buhrandan kurtulmak amacıyla Topluluğa üyeliği ülkenin milli hedefi haline getirmeye çalışmıştır (Featherstone ve Papadimitriou, 2020: 74-75).

Demokratikleşmeye yönelik ülke içerisindeki hemfikir isteklerin aksine AET'ye üyelik hususunda yurt içinde tam anlamıyla fikir birliği bulunmamaktadır. AET'ye yapılan katılım başvurusu ülke içerisinde birtakım huzursuzluklara ve siyasi çekişmelerin doğmasına sebep olmuştur. Özellikle de AET üyelik lehtarlığı ve aleyhtarlığı Yunanistan siyasi hayatında önemli bir dönüm noktası olmuştur. AET'ye üyelik aleyhtarlığının başını Karamanlis'in ana rakibi olan bir diğer karizmatik lider olan Yorgo Papandreu çekmiş; Karamanlis'in *"Yunanistan Batı'ya aittir"* sloganına karşılık Papandreu ve partisi PASOK *"Yunanistan Yunanlılara aittir"* ve *"AET ve NATO ayrı sendikadır"* sloganlarıyla yanıt vermiştir. Papandreu, AET'yi gücünü mali olarak az gelişmiş devletlere ve toplumsal sınıflara empoze eden bir Batı sermayesi olarak görmekte; Yunanistan'ın Batı'ya bağımlılığını arttıracağı ve uluslararası

arenada ülkenin özerk bir biçimde hareket etme kabiliyetini kısıtlayacağından dolayı AET'ye üyeliğe şiddetle karşı çıkmıştır (Economides, 2005: 477).

Avrupa Komisyonu, Roma Antlaşması'nın 237'nci maddesi gereğince katılım başvurusunda bulunan bir ülkenin başvurusuna ilişkin bir görüş bildirmesi gerekmektedir. Yunanistan'ın üyelik başvurusu sürecinde Avrupa Komisyonu Başkanı François-Xavier Ortoli incelemelerde bulunmak üzere Yunanistan'a gitmiştir. Yapılan incelemeler neticesinde Komisyon nihai görüş raporunu 28 Ocak 1976'da yayınlamıştır. Bu rapora göre Yunanistan'ın gerekli ekonomik reformların yerine getirilmesi için tam üyelik öncesinde bir geçiş süreci geçirmesi gerekliliğine ilişkin önerilerde bulunmuştur. Raporda ekonomik yetersizliklerin yanı sıra siyasi yetersizlikler ve Türkiye ile gergin ilişkiler üyeliğin ertelenmesi gerektiğinin sebepleri arasında sıralanmıştır (Marzano, 2012: 11-12).

9 Şubat 1976'da Komisyon'un görüşlerinin değerlendirilmesi amacıyla Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu bir araya gelmiştir. Komisyon raporu özellikle de Fransa ve Almanya tarafından büyük eleştirilerle karşılanmıştır. Bahse konu iki ülke, Yunanistan'ın Topluluğa ertelemesiz dahil edilmesini savunmuştur. (Marzano, 2012: 10-11). Fransa ve Almanya görüşlerinin aksine İngiltere, Yunanistan'ın Topluluğa tam katılımının zamanlaması konusunda temkinli yaklaşmıştır. Yunanistan gibi Akdeniz sahasında önemli olan bir devletin üyelikle birlikte bu sahadaki dengeyi değiştirmesi hususunda endişesini iletmiştir (Marzano, 2012: 10-11). Ortaya konan tüm bu görüşler sonunda Almanya ve Fransa etkisi ağır basarak İngilizler de nihayetinde Fransız ve Almanlarla ortak hareket etmiş ve Komisyon'un önerisi reddedilmiştir. (Nas, 2006: 59).

Tüm bu görüş, girişim ve fikri altyapıların neticesinde Yunanistan ile üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmiştir. Bu karara karşılık Yunanistan da üyeliğin gerçekleşmesi halinde Topluluğun endişelerini karşılamak adına Türkiye'nin Topluluk ile ilişkilerinde herhangi bir engellemede bulunmayacağına dair garanti vermiştir (Nas, 2006: 70).

Müzakerelerin yürütülmesi ve koordinasyonu amacıyla 1976'da Yunanistan Parlamentosu 445/1976 sayılı Kanun ile "Merkezi Müzakere Komitesi" ni yetkilendirmiştir. Bu Komite, Koordinasyon Başkanlığı'na ve 1977'de bir Devlet Bakanı'na karşı sorumlu olmuştur. Komite ile birlikte Dışişleri Bakanlığı bünyesinde Komite'ye yardımcı olmakla görevlendirilen bir "Avrupa Toplulukları Müdürlüğü" de kurulmuştur (Valinakis, 2012: 4).

Yunanistan'ın katılım müzakereleri oldukça kısa bir sürede sonuçlandırılmıştır. Sürecin kısa sürmesinin nedenlerinin başında dönemin Topluluk müktesebatının oldukça sınırlı olması ve aday ülkelerin idari kapasitelerinin (müktesebatı etkin bir biçimde uygulanması) katılım sonrasında geliştirmelerinin beklenmesidir. Bu sebeple Yunanistan, müzakereleri Mayıs 1979'da neticeye erdirmiş ve yine aynı yıl Katılım Anlaşması'nın imzalanması imzalanmıştır. Yeni Demokrasi Partisi (ND) hükümeti, Topluluğa katılım arifesinde 1104/1980 sayılı Kanun ile Yunanistan'ın Topluluk ile ilişkilerine dair sorumluluğu Dışişleri Bakanlığı'na bırakmış; 1 Ocak 1981 tarihi itibariyle Yunanistan Topluluğun 10'uncu üyesi olmaya hak kazanmıştır (Valinakis, 2012: 5-6).

Yunanistan'ın Topluluğa üyeliği her iki taraf açısından da tarihsel bakımından önemli bir dönüm noktası olmuştur. Topluluk bakımından, teşkilatlanmaya üye olan diğer 9 üyeye hiç benzemeyen bir devlet kabul edilmiştir. Bu devlet, coğrafi açıdan diğer ülkelerle hiçbir sınırı olmayan bir Balkan ülkesidir (Kınayyiğit, 2010: 77). Ekonomik açıdan ise Topluluk, diğer ülkelerin aksine pazara devlet müdahalesinin bir hayli fazla olduğu; bulunduğu coğrafyanın gerçekleri doğrultusunda Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın (GSYİH) %7'sini askeri harcamalara yönlendiren bir ülke pratiği ile karşı karşıya kalmıştır (Kazakos ve Ioakimides, 1994: 15).

Yunanistan'ın Topluluğa üyelik haricinde Avrupa kimliğini güçlendirmesinde şüphesiz Karamanlis'in çabalarının etkisi büyük olmuştur. Karamanlis'in müzakere sürecinde slogan haline gelen *"Biz (Yunanistan) Batı'ya*

aitiz" sözü, "Yunanistan'ın Avrupalılaşması" bakımından bir dürtüyü sembolize etmiştir. Bu dürtünün altında Yunanistan'a bir kimlik ve aidiyet aşılama, ulusal güvenliği sağlama ve Topluluğun ekonomik kazanımlarından yararlanma yatmaktadır. Anti-komünist bir Avrupa dünyasına dahil olmak, Yunanistan Avrupalılaşmasını güçlendirmiş ve Yunanistan'ın Avrupa kimliğine ilişkin algıyı sağlamlaştırmıştır (Economides, 2005: 473). Zira Avrupa yolu Yunan yetkililer için ulusal çıkarları muhafaza etmek ve çıkarlara hizmet adına "güvenlik supabı" olarak karakterize edilmiştir (Valinakis, 2005: 275). Bu da Yunanistan'ın Avrupalılaşmasının uzun vadeli dayanaklarından birinin özellikle de Doğu'dan (Türkiye) gelebilecek güvenlik tehdidi endişelerinden kaynaklandığını kanıtlamaktadır. Özellikle de Kıbrıs'ta bu güvenlik endişesi sıcağı sıcağına yaşandığından, Avrupalılaşmanın AET üyeliğinin değil hızlı üyelik için baskının nedeni olduğu ihtimalini ortaya çıkarmaktadır (Economides, 2005: 474-475).

Yunanistan Avrupalılaşmasının uzun vadeli dayanaklarından bir diğeri de üyeliğin getirmiş olduğu ekonomik faydalardır. Burada AET "mali yardım havucu" nu kullanarak Yunanistan'ın ekonomik alanda bir dizi reformları gerçekleştirmesini tetiklemiştir. Yunanistan'ın Topluluğa üyelik yoluyla gerçekleştirmiş olduğu dolaylı reformlardan önemli ölçüde karşılığını almış; Akdeniz Avrupası için tasarlanmış olan krediler ve hibeler neticesinde ülke içerisindeki refah seviyesi yükselmiştir. Ayrıca üyelik sayesinde halk üzerinde bir hoşnutsuzluk yaratılmadan maliyetli reformlar gerçekleştirilebilmiştir (Kınayyiğit, 2010: 78).

Avrupalılaşma teorileri arasında yer alan yeni tarihsel kurumsalcılık kavramı, uzun süredir var olan kurumsal düzenlemeleri ve ileride karşılaşılacak gelişmeleri önceden belirleyen yol bağımlılıklarına vurgu yapmaktadır. Teoriye göre büyük değişimlerin "kritik kavşaklar" da gerçekleşmesi daha muhtemeldir. Şüphesiz ki 1 Ocak 1981'de AET'ye üyelik Yunanistan için bu kritik kavşaklardan en önemlisini oluşturmaktadır (Hlepas, 2018: 244).

Yunanistan örneğinde Avrupalılaşma süreci, demokratik kurumların güçlendirerek ve yeni sosyal ve siyasi aktörlerin devreye sokarak demokratikleşme sürecinin kapsadığı alanın genişlemesinde belirleyici olmuştur (Ioakimides, 2001: 87-88).

2.1.3. Üyelikten Simitis'e Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması

Yunanistan'ın 1 Ocak 1981 tarihinde üye olduğu gün devlet yapısı incelendiğinde oldukça büyük bir devlet aygıtı ve aşırı merkezileşmiş bir yönetim sistemi ile karşılaşılmaktadır. Kamu sektöründe aşırı bir istihdam oranı bulunmaktadır. 1981 verilerine göre kamu sektöründe çalışanların sayısı 351.028'dir (toplam nüfusun %8.5'u). Kamu harcamaları GSYiH'in önemli bir kısmını oluşturmaktadır (%49.6, kamu borcu ise %28.3). Ayrıca devletin ekonomik faaliyetlerine yoğun bir katılımı ve aşırı düzenleyici bir rolü bulunmaktadır. Yunanistan AET üyeliği hakkını elde ettiğinde ülke içerisinde pek çok sayıda işletmeyi yöneten en büyük girişimci ve işvereni konumundadır (Ioakimidis, 2001: 77-78).

1980'li yılların başında Yunanistan, Avrupa'nın en merkezileşmiş üniter ülkesi olarak kabul edilmektedir. Atina, neredeyse bölgesel düzeyde her şeyi kontrol etmekte ve Yunanistan nüfusunun %45'inin ikamet ettiği, ülkenin ekonomik faaliyetlerinin %70'inin gerçekleştiği bir başkent konumundadır (Ioakimidis, 2001: 78-79). Bunun doğal sonucu olarak da kamu politikaları yalnızca seçkin ve dar kesimden kimseler tarafından kararlaştırılmakta ve bu kamu politikaları merkezi devlet idare tarafından hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya uygulanmaktadır (Hlepas, 2018: 349).

Tüm bu merkezi ve hiyerarşik düzen içerisinde sivil toplumun konumu oldukça dar bir alanda kısıtlanmıştır. AET üyelik sürecinin getirmiş olduğu bölgesel-yerel yetki dağılımına yönelme ve vatandaşların karar alma sürecine katılım trendleri dahi sivil toplumu yeterince güçlendirememiştir. Çoğu zaman devlet ile sivil toplum kuruluşları arasındaki şeffaf olmayan ilişkiler yolsuzluklara sebep olmuş ve toplumsal

güven inşası engellenerek sivil toplumun işlerliği zedelenmiştir (Kalaitzidis, 2010: 78-79).

İronik bir biçimde ND hükümeti AET ile müzakerelerini tamamlayıp Ocak 1981'de Yunanistan'ı Topluluğa üye yaptıktan 10 ay sonra yapılan genel seçimlerde PASOK seçimleri kazanmıştır. PASOK, seçim öncesi iktidara gelmeleri halinde uygulayacakları yol haritalarını açıkladığı seçim beyannamesinin pek çok yerinde AET karşıtı söylemlere yer verilmiştir. PASOK'un AET karşıtlığı söylemler ile iktidara gelmesi de AET üyeliğinin dürüstlüğü bakımından kamuoyu üzerinde de şüpheler bulunduğunu göstermiştir. Ayrıca PASOK, 1981 öncesinde kamuoyunun bu tepkisini göz önünde bulundurarak Yunanistan'ın AET'de kalıp kalmamasına ilişkin referanduma gideceğini taahhüt etse de bu taahhüt hiçbir zaman yerine getirilmemiştir. Tüm bu yaşananlar Avrupalılaşma dinamiklerinin Yunanistan'ın özellikle de dış politikasına sirayet etmediğini göstermiştir. Ekonomik kalkınma dış güvenlik gibi hususlarda Yunanistan kaygılarını üyelik ile giderebileceğini düşünmüşse de dış politikada kendi çıkarlarına bağlı, AET'deki ortaklarıyla iletişim kurmakta isteksiz ve uzlaşmayı bozan politikalar izleyerek siyasi tercihleri bakımından bu dönemde (1981) Avrupalılaşma'dan saptığı görülmüştür (Karakasis, 2008: 48).

PASOK'un sosyalizm felsefesinin tesiriyle Yunanistan ekonomik alanda Avrupa'da yaşanan gelişmelerin tam aksine bir süreç içerisinde hareket etmiştir. Avrupa, kamunun devletteki rolünü küçültmek için birtakım reformlar izlerken, Yunanistan kamuda seçmenlerin acil toplumsal taleplerini karşılamak için genişlemeci bir maliye politikası takip etmiştir. PASOK'un iktidara gelişinin ideolojik altyapısını oluşturan "demokratikleşme" ve "refahın yeniden dağıtımı" uyguladığı bu politikayla kayırmacı bir sistem temelinde gerçekleşmiş ve liyakat dışı bir kültürün oluşmasına hizmet etmiştir. Kamu istihdamındaki aşırı artış, vatandaşın sosyal ve mali durumunu iyileştirse de bunun sonuncu olarak kamu mali dengesinde bozulmaya ve enflasyonun büyümesine neden olarak Mart 1982'de Yunanistan'ın AET'ye Muhtıra vermesine sebep olmuştur (Valinakis, 2012: 8-9). *"Yunanistan'ın Avrupa Toplulukları ile İlişkileri Konusunda Yunan Hükümetinin Konumu"* adlı Muhtıra'da PASOK,

Yunanistan gibi küçük devletlerin zengin Kuzey Avrupalı ortakları tarafından iktisadi sömürgeye uğradığına ilişkin ideolojik düşünceleri yansıtarak ülke ekonomisini yapılandırmak için Topluluktan birtakım mali destekler ve AET kurallarından geçici muafiyetler talep etmiştir (Kalaitzidis, 2010: 107; Karakasis, 2008: 44-46). Topluluğun, 1985'te açıklanan Muhtıra'daki taleplere olumlu tepkiler vermesi, Yunanistan'ın Avrupa entegrasyonuna ilişkin tutumundaki dönüşüme ve Yunanistan'ın Avrupalılaşma sürecinin yeniden dengeye girmesine önemli katkıları olmuştur (Karakasis, 2007: 49). AET, kamu açıkları, kamu harcamaları ve istihdamın azaltılmasını içeren bir takım iktisadi reformlar koşuluyla Yunanistan'ın taleplerini kabul etmiştir (Ioakimidis, 2001: 81).

AET'nin iktisadi açıdan verdiği desteğe karşılık Yunanistan da 1985'te Avrupa Tek Senedi'ni desteklemeye karar vermiştir. Bu destekle birlikte üyeliğe devam edilip edilmeyeceği değil, üyeliğin koşullarının nasl daha iyi hale getirilebileceği parti üyeleri tarafından konuşulur hale gelmiştir. PASOK, 1980'in ortalarından itibaren Muhafazakar ND partisi kadar Avrupa Ekonomik Topluğu taraftarı haline gelmiştir. (Nas, 2006: 82-83).

1985 seçimlerinde PASOK'un yeniden iktidara gelmesiyle birlikte sosyalist ve milliyetçi söylem rüzgarının azaldığı bir süreç başlamıştır. Buna ilişkin kanıt yeni iktidarın kabinesinde Ekonomiden Sorumlu Bakanlığa etnosentrik söylemin önemli temsilcisi Gerosimos Arsenis'in yerine AET yanlısı bir siyasetçi olan Costas Simitis'in atanması olmuştur. Ayrıca IMP ve Avrupa Tek Senedi'nden gelen nakdi yardımlar da iktidarın Avrupa'ya tavrını yumuşatmıştır. Özellikle de Tek Avrupa Senedi ile birlikte ortaya çıkan Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) Yunanistan'ın Avrupalılaşma süreci içerisinde katalizatör görevi üstlenmiştir. Ekonomik açıdan Topluluk Yunanistan'ın kamu büyüklüğünü azaltmayı tercih ederek Yunan ekonomisinin düzenleyici yapısının Topluluğun düzenleyici rejimine uyumlu hale gelmesini sağlamıştır (Karakasis, 2008: 50).

Avrupa Tek Senedi'nin Yunanistan'ın Avrupalılaşma sürecine yaptığı katkıya ayrıca değinmek gerekmektedir. Tek Avrupa Senedi, Avrupa politikalarının kapsamını ekonomiden sosyal alana; çevrenin korunması, bilimin gelişmesi ve teknolojik ilerlemeye değin genişletmiştir. Politika alanının genişlemesi Yunanistan gibi zayıf devletlerin uyum sorununu ortaya çıkarmıştır. Soruna önlem olarak 1986'da Topluluk hukukunun aktarılması ve uygulanmasına ilişkin olarak Dışişleri Bakanlığı bünyesinde *"AET Hukuku için Özel Hukuk Dairesi"* (L.1640/1986) kurulmuştur. Daire özellikle de Avrupa Adalet Divanı'nda Yunanistan'ı temsil ederek "sosyal öğrenme" süreci başlatmış ve Avrupa ile Yunan mevzuatındaki uyumu sağlamaya yönelik önemli katkılarda bulunmuştur (Valinakis, 2012: 11).

Komünizmin sona ermesi, Soğuk Savaş döneminin Yunanistan üzerindeki güvenlik algısını yerle bir etmiştir. Soğuk Savaş döneminde Doğu Bloğu ülkeler arasında sıkışmış olan tek AET üyesi Yunanistan'ın konumu bu süreçten sonra tamamen değişmiştir. Doğu Bloğundan ayrılıp demokratikleşme çabası içine giren CCE ülkeleri Avrupa siyasetinin en önemli gündem maddesi olmuştur. Buna karşılık İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi demokratikleşmiş ülkeler gündemden düşmeye başlamış ve AET tarafından kendilerine aktarılan fon akışının sınırlanması sorunuyla karşılaşmışlardır (Economides, 2005: 478).

1990'lı yılların başında Yunanistan'ın üyeliğinin iktisadi sebepleri de incelenmeye başlamıştır. Topluluk tarafından yapılan devasa mali yardımlara rağmen Yunanistan'ın iktisadi performansı Topluluk ortalamasının altında kalmıştır. Bunun sonucu olarak da diğer üye ülkeler Yunanistan'ın Topluluk üyeliğini sorgulamaya başlamıştır (Economides, 2005: 479). Yunanistan iç siyasetine dönüldüğünde ise 1990'lı yılların başında yaşanan en önemli gelişme PASOK'un yaklaşık 10 yıllık iktidarından sonra seçimleri kaybederek iktidarını diğer büyük parti olan ND'ye bırakması olmuştur. 1991-1993 yılları arasındaki kısa ömürlü iktidarında ND, FYROM ('*Former Yugoslav Republic of Macedonia'*-Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti) Sorunu ve PASOK yolsuzluklarının soruşturulması meselelerine yoğunlaşmıştır (Kalaitzidis, 2010: 108). Bu dönemde ND, ekonomik liberal

politikaları takip ederek kemer sıkma politikalarını yürütmüş; ayrıca kamu sektörü büyüklüğünü sınırlamak amacıyla işe alım süreçlerini dondurmuştur (Kalaitzidis, 2010: 70).

PASOK'un iktidara 1993 yılında yeniden gelmesiyle birlikte Yunanistan'ın Avrupalılaşma sürecinde dönüm noktalarından biri olan Maastricht Anlaşması da birkaç ay sonra yürürlüğe girmiştir. Şüphesiz Yunan ekonomisine en ciddi Birlik müdahalesi, Parasal Birliğe (Euro)'ya geçmek isteyen ekonomileri denetlemek maksadıyla pek çok mekanizmasıyla beraber yakınsama kriterleri getiren Maastricht Anlaşması ile birlikte gelmiştir. Ayrıca Anlaşma ile iktisadi meselelerin yanı sıra güvenlik/savunma meselelerinin de Avrupa entegrasyonuna dahil edilmesi gerekli görülmüştür. Burada Yunanistan'ın güvenlik meselelerine ilişkin stratejisi dış unsular ve özellikle Türkiye tehdidine karşı AT avantajlarından faydalanmak olmuştur (Ioakimidis, 2001: 81).

Avrupalılaşma'nın Yunanistan örneğine bir diğer katkısı da çeşitli teşviklerle beraber sivil toplum kuruluşlarının kurulmasına yöneliktir. Yunanistan, AT yönlü baskılar neticesinde sivil toplum örgütlerini AT finansmanı ile yürütülecek kalkınma programlarının oluşum sürecine dahil etmiştir. 1988-1993 yılları arasında hazırlanan I. Bölgesel Kalkınma Programı'na 23 bölgesel kuruluş ve sivil toplum örgütü katılmışken bu sayı 1993-1999 yıllarını kapsayan II. Bölgesel Kalkınma Programı ile birlikte 71'e çıkmıştır (Ioakimidis, 2001: 89).

1996 yılında PASOK'un karizmatik lideri ve Yunanistan'ın 11 yıllık Başbakanı Andreas Papandreu' nun (oğul) ölümüyle birlikte parti içerisinde bir liderlik yarışı başlamıştır. Simitis, Yunanistan'ın Birliğe güçlü bir biçimde bağlanması yönündeki görüşü, iç alanda modernleşme ve dış alanda da Yunanistan'ı Eurozone'a üyeliğini gerçekleştirme vaatleriyle partinin başına geçmiştir (Kalaitzidis, 2010: 70).

Dönem, ekonomik açıdan incelendiğinde ise 1990'lı yıllardan itibaren çıkarlara ve partizanlığa dayanan baskın kamu ekonomisinin yerini yine devlet

tarafından yararlandırılan ancak rasyonel ekonomik politikalar yoluyla kalkınmayı gerçekleştirmeyi hedefleyen yönetim zihniyetine bıraktığı görülmüştür. Tüm bu sayılan etmenleriyle beraber Avrupalılaşma 1990'lı yılların ortalarından itibaren Yunanistan'ın tek gündemi haline gelmiştir. 20'nci yüzyılın sonunda AT ile Yunanistan arasındaki etkileşim artık daha sağlam temellere oturtulmuştur (Kalaitzidis, 2010: 123-124).

2.1.4. Simitis Dönemi'nden Küresel Ekonomik Krize Kadar Yunanistan'ın Avrupalılaşması

Costas Simitis'in Başbakan olarak seçilmesi/atanması Avrupalılaşma'nın Yunanistan üzerindeki etkisinin en yoğun olduğu döneme girilmesi bakımından kritik bir dönüm noktası olmuştur. Simitis iktidarıyla birlikte Yunanistan'ın siyasi, ekonomik, askeri ve sosyal vb. tüm alanlarda Avrupalılaşma gayretiyle teşvik eden bir Avrupa yanlısı hükümet görünmektedir (Featherstone, 2003a: 931).

Simitis'in siyasi söylemleri temel itibariyle şu iki kelimeye dayanmıştır: "Modernleşme" ve "Avrupalılaşma". Modernleşme gündemleri Avrupa bağlamda tanımlanmıştır. Genel bir çerçeveden bakıldığında Yunanistan'ın Avrupalılaşması, devletin geniş bir modernleşme trendini takip etmesiyle beraber Avrupa bütünleşmesine derinden yerleşmesi sonucu ile gerçekleşmiştir. Bu modernleşme, liberalleşmeyi yeni bir sosyal dayanışmayla sentezlemeyi hedefleyen iktisadi, toplumsal ve siyasal birçok reformu içermektedir. Simitis'in gerçekleştirmiş olduğu bu reformların geniş bir toplum bloğu tarafından desteklenmesinde Birliğin rolü oldukça önemlidir. Birlik, Simitis ve hükümetine bahse konu reformları dikte ettirmek yerine iç siyaseti Simitis lehine şekillendirmeyi tercih etmiş ve Simitis'in modernizasyon reformlarını tamamen desteklemiştir. Simitis hükümeti mevcut olan demokratik açıkları kapamayı ve devlet-toplum ilişkilerinde hakim olan kayırmacı anlayışı ortadan kaldırmayı hedeflemiştir (Featherstone ve Papadimitriou, 2008: 14).

Simitis'in iktidardaki icraati, Maastricht Kriterleri'ni yerine getirmek ve Parasal Birliğe katılmak amacıyla üye devletler arasında en yüksek kamu açığına sahip olan Yunanistan'ın bu açığını indirmek olmuştur. Bu girişimler sonuç vermiş; 1983 senesinde %12.5 olan kamu açığı 1999'a gelindiğinde %0.9 seviyelerine düşürülmüştür. Kamu açığının azaltılması yanında devletin serbest piyasa ekonomisindeki düzenleyici rolüne ilişkin de reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Üyelik öncesinde Yunanistan ekonomisi içerisinde serbest rekabet ve faaliyetin gerçekleştirilmesini engelleyen pek çok kanuni ve idari düzenleme bu dönem içerisinde kaldırılmıştır. (Ioakimidis, 2001: 82).

Simitis döneminde değinilmesi gereken ve iktidarında en çok ses getiren gelişmelerden biri de Türkiye ile Yunanistan arasında yaşanan krizler olmuştur. İlgili dönemde Kıbrıs'ta yaşananlar ve Ege sularında devam eden anlaşmazlıklar nedeniyle Yunanistan'ın Türkiye üyeliğini veto edeceğine dair genel bir kanı bulunmaktadır (Economides, 2005: 484). Ocak 1996'da Türkiye ile Yunanistan savaşın eşiğine getiren bir süreç yaşamıştır. İki ülkeyi savaşa götüren süreç ise Ege Denizi üzerinde Kardak *('Imia')* adıyla bilinen bir kayalığın hangi ülkenin toprak parçası sayılacağı üzerine olmuştur. Yunanistan bu süreçte, kendi sınırlarının aynı zamanda AB'nin sınırları olduğu tezini ve meselenin Birliğin güvenliğine ilişkin bir tehdit olduğu stratejisini akıllıca uygulamıştır (Economides, 2005: 482-483; Kalaitzidis, 2010: 144). Kardak Krizi'ni, Türkiye'nin topyekûn mücadele ettiği PKK terör örgütü lideri Öcalan'ın Yunanistan'ın Kenya büyükelçiliğinde saklanmasının ortaya çıkması skandalı takip etmiş; bu olayda da iki ülke arasındaki ilişkiler gerilmiştir (Kalaitzidis, 2010: 144).

Türkiye'nin de Birliğe adaylık müzakerelerinin gerçekleştiği bu süreçte yaşanan başka iki olay gergin ilişkilerin ivmesini değiştirerek Türkiye-Yunanistan yakınlaşmasına sebep olmuştur. 1999 yılında Atina ve İstanbul'da art arda yaşanan büyük depremler iklimi değiştirmiş; iki ülkenin pek çok sivil toplum kuruluşu, akademisyeni, gazetecisi, sporcusu ve işadamı yaşanan felaketlerde karşılıklı olarak destek mesajları vermiştir. *"Deprem Diplomasisi"* nedeniyle oluşan sıcak iklim,

liderlikler arasındaki dostluklarla da pekiştirilmiştir (Nas, 2006: 89-90). Yunanistan Dışişleri Bakanı Yorgo Papandreu (torun) ile Türkiye Dışişleri Bakanı İsmail Cem arasındaki ikili ilişki karşılıklı pek çok alanda meyvesini vermiştir. 1999 yılının sonuna gelindiğinde iki ülke arasında 10 adet ikili mutabakat zaptı imzalanmıştır (Kalaitzidis, 2010: 141).

Türkiye ile Yunanistan arasındaki sıcak ilişkinin devamı olarak 1999 yılında Türkiye'nin Birliğe adaylığına karar verileceği Helsinki Zirvesi'nde Yunanistan, Türkiye'nin adaylığına ilişkin veto yetkisini kullanmayacağını açıklamış ve özellikle de üyelik müzakerelerinin erkene alınması kararında Türkiye'yi teşvik etmiştir. Yunanistan'ın göstermiş olduğu çabalar olumlu sonuç vererek Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye Birliğe aday ülke statüsü verilmiştir (Economides, 2005: 484).

Yunanistan'ın Türkiye'nin Birliğe adaylığı konusundaki destekleyici tutumun altında yatan temel etmenlerden birini, Balkan coğrafyasında ekonomik ve güvenlik alandaki çıkarlarını göz önüne alarak gerilimi düşürmek ve Birlik nezdinde "sorun çıkaran ülke" imajını düzeltme ihtiyacı oluşturmuştur. Ayrıca bu tutumun bir diğer nedeni ise Helsinki Zirvesi'nden 1 yıl önce gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi'nde Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin adaylık statüsünü kazanmasıyla birlikte Türkiye'de oluşan tepkilerin Birlik tarafından Yunanistan aracılığıyla yumuşatılma çabasıdır. Yunanistan'ın tarih boyunca Türkiye üzerinde izlediği stratejinin ivmesini bahse konu olaylarda gözlemlendiği üzere değiştirmesi ve bu süreçte oynadığı uzlaşmacı aktif rol, bulunduğu dönem içerisinde dış politikada Avrupalılaşma'nın gerçekleştiğinin bir göstergesidir. (Kalaitzidis, 2010: 144).

Yunanistan'ın bu dönemde Birlik tarafından itibarı bilhassa Kosova, Türkiye ve Kıbrıs meselelerindeki yaklaşımlarından dolayı oldukça artmış ve bu olumlu algı Ocak 2003'te Yunanistan'ın "AB Konseyi Dönem Başkanlığı"na seçilmesi ile ödüllendirilmiştir. Yunanistan'ın Dönem Başkanlığı özellikle de Irak Krizi sürecini doğru yönetmesi ve sorunu ele alma biçimi açısından başarılı olarak görülmüştür.

Başarılı olarak görülen bu algılanış Yunanistan'ın Avrupalılaşmış doğasını uluslararası arenada sağlamlaştırmıştır (Economides, 2005: 486-487).

Dış politikada yürütülen başarılı politikaların aksine iç siyasetteki popülarite kaybı ve iktisadi alanda reformların etkin bir biçimde uygulanamayışı neticesinde Simitis Ocak 2004'te parti başkanlığını bırakacağını ve Mart 2004'te yapılacak genel seçimlerde aday olmayacağını bildirmiştir. 7 Mart 2004 tarihinde yapılan Yunanistan genel seçimlerini %40.5 (PASOK) oya karşılık %45.4 oy ile ND'nin meşhur karizmatik lideri Konstantin Karamanlis'in yeğeni Costas Karamanlis'li ND kazanmıştır (Featherstone ve Papadimitriou, 2008: 16). Simitis dönemi PASOK'un piyasa odaklı sosyal demokrasi modeline karşın Karamanlis daha çok Pazar rekabetine ve özel sektöre yoğunlaşmış; fakat PASOK'un uzun süre iktidarda kalmasına neden olan popülist sosyal refah modelini seçim kaygılarından dolayı yeni iktidar döneminde uygulamak zorunda kalmıştır. Arka arkaya uygulanan bu tip model politikalar Yunanistan'ı Avrupa'nın en pahalı ve maliyetli sosyal refah devletine dönüştürmüştür (Kalaitzidis, 2010: 28-29).

Eylül 207 seçimlerinde ND arka arkaya ikinci defa iktidara gelmiş fakat 2004 yılında yapılan seçimlere nazaran aldığı oy oranında düşüş yaşamıştır. ND ile birlikte PASOK da toplum nezdinde itibarını kaybetmiş ve kamuoyu, 2007 seçimleriyle birlikte Yunanistan'da son 30 yıllık amiral gemisi olan iki partiye karşı memnuniyetsizliklerini sandığa yansıtmaya başlamıştır (Kalaitzidis, 2010: 146).

ND'nin 2'nci dönem iktidarında Yunanistan'a etki eden bir dizi olaylar gerçeklemiştir. Bunlardan ilki 6 Aralık 2008 tarihinde 15 yaşındaki Alexandros Grigoropoulos isimli bir öğrencinin polis kurşunuyla hayatını kaybetmesi sonucunda başkent Atina'da ve Selanik'te başlayan halk ayaklanmaları olmuştur. Hükümete karşı hoşnutsuzluğun habercisi olan bu süreç Yunanistan'daki toplumsal gerilimin yükseldiğini ortaya koymuştur. İkinci olay ise Yunanistan'da ilerleyen yıllarda her şeyin kökten değişmesine neden olmuştur. 2007-2008 yıllarında Lehman Brothers adlı şirketin iflasını açıklamasıyla başlayan ve beraberinde bankaların krize girmesiyle

devam eden küresel finansal kriz, Yunanistan'da da etkisini ciddi bir şekilde etkisini göstermiş ve krizin de şiddetini artırdığı mevcut olan ekonomik ve toplumsal huzursuzluk ND partisinin genel başkanı ve Başbakan Costas Karamanlis'i erken seçime götürmeye zorlamıştır. 4 Ekim 2009'da gerçekleşen erken genel seçimlerde PASOK, %43.92 oyla 300 sandalyeli Parlamento'nun 160'ını elde etmiştir. ND bu seçimde ağır bir yenilgi almış; son seçimde aldığı oyların yaklaşık %10'unu kaybederek muhalefet kanadına geçmiştir. 2009'da yapılan erken genel seçim sonucunda yaşanan hezimet dolayısıyla ND partisi lideri Costas Karamanlis parti genel başkanlığından istifa etmiş, yerine 1990'lı yıllarda ND partisi genel başkanı ve Başbakanı Mitçotakis ile FYROM meselesi üzerine yaptığı tartışmadan sonra yeni bir parti kurarak ND'den ayrılan ancak 2004'te partiye geri dönen ve sağ milliyetçi söylemlere sahip Antonis Samaras gelmiştir (Chryssogelos, 2017: 10).

PASOK, etkileri hala devam eden bir küresel krizin kucağında Yunanistan'da iktidarı ele almıştır. 2009 yıllarının sonlarına doğru devletin borç düzeyi ve kamu açığına ilişkin geçmiş verilerin saptırıldığının açıklanmasıyla birlikte yatırımcılar arasında bağımsız bir borç krizi kaygısı başlamıştır. Bu kaygı nihayetinde gerçeğe dönmüş ve Yunanistan 2010'da borçlarını ödeyememe ve Euro bölgesinden ayrılma riski sonucunu doğurabilecek bir borç krizi ile karşı karşıya kalmıştır. Kriz, Yunanistan'a iktisaden ve daha sonra da buna bağlı olarak gerçekleşecek toplumsal olaylar açısından (2010-2012 Ayaklanmaları) ağır bir tahribat yaratmıştır. Kriz sebebiyle Yunanistan GSYİH'in yaklaşık %27'sini yitirmiştir (Featherstone, 2020: 5). Y. Papandreu (torun) yaşanan iktisadi tahribat nedeniyle Nisan 2010'da kendi iç kaynaklarıyla krizin atlatılamayacağının farkına varmış ve Euro Bölgesi (EuroZone) ve IMF'den kurtarma kredisi talep etmiştir (Chryssogelos, 2018: 612).

2.1.5. Küresel Ekonomik Kriz'den Günümüze Yunanistan'ın Avrupalılaşması

Krizin başlama dönemi, Yunan vatandaşların Birliğe verdikleri desteğin diğer üye ülkelerdeki vatandaşlara kıyasla daha az olduğu bir döneme denk gelmiş ve

Yunanistan'ın Birliğe bakış açısını derinden sarsmıştır. Eurobarometer anketlerine göre 2004'te vatandaşların Birlik hakkında olumlu bakışı %64 iken; 2013'e gelindiğinde bu olumlu bakış %17 seviyelerine gerilemiştir (Featherstone ve Papadimitriou, 2020: 73).

Borç krizi karşısında Birlik, Maastricht Anlaşması'nda vurgulanan "kurtarma yok" kuralını aşmak için birtakım adımlar atmak zorunda kalmıştır. Papandreu'nun talebine karşılık Birlik, IMF işbirliğinde Yunanistan'a koşullu kredi verilmesi esasına dayanan bir Mutabakat Zaptı (MoU) imzalatmıştır. Avrupalılaşma kapsamında uzun bir süreç dahilinde çok sayıda reformlar yapan (gönüllü) Yunanistan, bu kez krizden kurtulması için gereken kredi karşılığında yeniden reformlar yapma (zorunlu) mecburiyetiyle karşı karşıya kalmıştır (Hlepas, 2018: 247). Kriz, Avrupalılaşma'nın ve bütünleşmenin uzun süredir Yunan toplumu üzerinde yarattığı baskıları yeniden açığa çıkarmış ve kemer sıkma politikalarından kurtulmak için Birlik'ten ayrılma konusu dahi gündeme gelmiştir (Chryssolegos, 2018: 612).

Kriz dönemine dair yapılan kadar akademik çalışmalarda Birliğin Avrupalılaşma'ya yönelik teşvik edici rolünün, mali kriz sürecinde "zorlayıcı Avrupalılaşma"ya döndüğü iddia edilmiştir (Featherstone ve Papadimitriou, 2020: 79). Bütçe kesintileri ve özellikle de kamuda işe alım süreçlerinin askıya alınması sağlık sektöründe büyük bir çöküntüye neden olmuş; sağlık hizmetlerinde eleman ve tıbbi malzeme sorununa yol açmıştır. Zayıflayan kamu idaresi kurtarma mutabakatlarının reformlarına cevap verememiş ve program hedeflerine büyük ölçüde ulaşılamamıştır (Hlepas, 2018: 255).

Son olarak Krize karşı alınan tedbirlerin ekonomik alanda yarattığı durgunluk sonucu oluşan %27'lere varan büyük işsizlik oranları toplumsal alanda da çözülmelere neden olmuştur. 2010-2012 yılları arasındaki dönemde halk çok sayıda protesto mitingleri düzenlemiştir. Artan yoğun baskılar neticesinde 2007'deki ND örneğinde de görüldüğü gibi 2011 yılında görev süresinin dolmasına zaman olmasına rağmen Y. Papandreu tüm kabinesiyle birlikte istifa kararı almış ve seçim sürecine kadar ND,

PASOK ve LAOS (‘Λαϊκός *Ορθόδοξος Συναγερμός’*-Ortodoks Halk Uyanışı Partisi) partisinden oluşan bir koalisyon hükümeti iktidar görevini yürütmüş; koalisyon hükümetinin başına Lucas Papadimos getirilmiştir (Hlepas, 2018: 256).

Mayıs 2012’de gerçekleştirilen erken genel seçim sonuçlarının Yunanistan siyasi hayatı açısından önemli sonuçları olmuştur. Demokrasiye geçişten itibaren (1974) devamlı 1. ve 2. partiler olan PASOK-ND ikilisinin arasında bu seçimler sonucunda sol kanattan başında Alexis Tsipras (Çipras) isimli genç bir siyasetçinin bulunduğu bir parti girmiştir: SYRIZA (‘*Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς’*-Radikal Sol Koalisyon). Mayıs 2012 seçimleri, Krizin Yunan toplumu içerisindeki radikal eğilimleri tetiklediğini göstermiştir. ND yapılan genel seçimlerde en yüksek oyu almasına rağmen tek başına iktidar olabilmek için yeterli çoğunluğa erişememiş ve partiler arasında yapılan müzakereler sonucunda herhangi bir koalisyon hükümeti kurulamamıştır. Durum üzerine seçimlerin 1 ay sonrasında yeniden yapılmasına karar verilmiştir. Haziran 2012’de yapılan genel seçimlerde yine tek partili bir iktidar ihtimali belirmemiş ve bunun üzerine 1974’ten beri Yunanistan’da yapılan genel seçimler tarihinde ilk defa Yunanistan demokrasi tarihinin en önemli iki aktör partisi olan ND ve PASOK ile DIMAR (‘*Δημοκρατική Αριστερά’*-Demokratik Sol Parti) partisinden müteşekkil bir koalisyon hükümeti kurulmuştur.

2010 ila 2014 yılları arasında görev yapan hükümetler, kamuoyunca görünen profillerini güçlendirmeye ve popüler olmayan kredi koşullu AB uyum programlarının haklılığını ortaya çıkarmaya yönelik pozisyon alarak bir takım iddialı politikalar tercih etseler de önce ND sonra PASOK, halkın güvensizliği ile karşı karşıya kalarak büyük ölçüde oy kaybetmiştir. Muhalefet açısından bakıldığında ise SYRIZA ve ANEL kemer sıkma politika karşıtlığı söylemlerin ötesine geçerek, Yunanistan’ın iktisadi ve politik boyunduruktan kurtulmasının ancak AB’den ayrılarak mümkün olabileceğini savunmuştur. Kısaca Kriz Yunanistan Avrupalılaşması’nı uzun yılların ardından yeniden politize etmiş; kemer sıkma karşıtı söylemlerde bulunarak kamuoyu takdirini ön plana koyan popülist söylemlere sahip partilere güç kazandırmıştır (Chryssogelos, 2018: 614).

Aralık 2014'te gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde 300 parlamenterin 180'ininin oyunu alabilen bir Cumhurbaşkanı adayının bulunamaması sebebiyle mevcut Seçim Kanunu'na göre Parlamento feshedilmiş ve Ocak 2015'te erken seçim yapılması kararlaştırılmıştır. Gerçekleştirilen seçim neticesinde SYRIZA partisi tarihinde ilk defa seçimlerden birinci parti çıkmıştır. Yapılan müzakereler sonucunda SYRIZA, iktidarı Parlamento'daki kemer sıkma politikalarının karşıtı diğer parti olan ANEL ile paylaşarak koalisyonunu oluşturmuştur. Başbakan Çipras önderliğindeki SYRIZA-ANEL koalisyonu, Yunanistan borç krizinde yeni bir sayfa açmış ve yeni koalisyonun AB karşısındaki olumsuz tavrı, Yunanistan'ın Avrupalılaşma sürecinin artık politize edilip sorgulandığı bir dönemin başlangıcı olarak görülmüştür (Chryssogelos, 2018: 614).

SYRIZA-ANEL iktidarının da en önemli gündem maddesi diğer geçmiş iktidarlarda olduğu gibi ekonomi üzerine olmuştur. AB tarafından yapılan kısıtlamaların doğurduğu güvensizlik ortamı ve kamuoyundaki genel memnuniyetsizlik hükümetin atacağı adımlarda daha dikkatli olmasına sebebiyet vermiştir. Bu temkinli strateji kapsamında Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve IMF'den oluşan "Troyka" nın Yunanistan'a sunmuş olduğu yeni kurtarma paketinin kabul edilip edilmemesi konusunda bir halk oylaması yapılmasına karar verilmiştir. Temmuz 2015'te, 1974'te demokrasinin yeniden tesisinden bu yana yapılan ilk referandum neticesinde Yunanistan halkı Troyka'nın sunmuş olduğu yeni kurtarma paketini %61'lik bir "Hayır (*'OXI'*)" oyu ile reddetmiştir (Chryssogelos, 2018: 439).

Referandumdan yalnızca 1 ay sonra referandum kapsamında sunulan kurtarma paketinden daha sıkı kurallar içeren yeni kurtarma paketinin halk oyuna sunulmadan Çipras hükümeti tarafından kabul edilmesi hem parti içinde hem de genel kamuoyunda büyük bir şok yaratmıştır (Chryssogelos, 2018: 616). Alınan kararın halkoyunda yarattığı hayal kırıklığı Eylül 2015'te yapılan erken seçime de yansımıştır. Eylül seçimlerinde SYRIZA-ANEL yeniden koalisyon hükümeti olarak iktidara gelse de bu kez tıpkı kendilerinden önceki Birlik ve kemer sıkma taraftarı hükümetlerde

olduğu gibi bu koalisyon da kemer sıkma politikalarına uyumlu bir tavır ve uygulama konusunda katı bir tutum içerisine girmiştir. Bu yönüyle Temmuz 2015'te imzalanan kurtarma paketiyle birlikte Yunanistan'ın Avrupalılaşma süreci rayına oturmuştur (Hlepas, 2018: 251-252).

Çipras'ın tutumundaki değişikliğe neden bir diğer olay ise 2015-2016 yıllarında başlayan mülteci krizi olmuştur. Ortadoğu toprakları üzerinde yaşanan istikrarsızlıklar ve çatışmalar neticesinde Avrupa'ya geçmek isteyen düzensiz göçmen topluluğu sorunu karşısında AB'den yardım almak ve Birliği Türkiye ile bu göçmenlerin yönetimi için müzakere masasına oturtmak için meseleden faydalanma esasıyla bir strateji yürüten Çipras, strateji kapsamında Birliğe olan tutumunu depolitize etmeye gayret göstermiştir (Chryssogelos, 2018: 616).

Sonuç olarak Temmuz 2015'ten itibaren kurtarma paketlerinin mutlak uygulanması gerekliliği hususunda 2010'dan bu yana yaşanan süreçte tüm partiler açık olmasa da mutabakata varmıştır (Hardiman vd., 2017: 17). Özellikle de kemer sıkma karşıtlığı ile siyasi olarak en büyük güce ulaşan SYRIZA'yı yine Krizin şartları dönüştürmüş ve Avrupalılaşma'ya doğru itmiştir (Chryssogelos, 2018: 618).

Ağustos 2018'e gelindiğinde Yunanistan, Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve IMF temsilcilerinden oluşan ve koşullu kredi için politikaların denetlendiği Troyka'dan çıkmış; yürütülen doğru politikalar neticesinde Mart 2021 tarihinde ise krizin başlangıcından bu yana ilk defa 30 yıllık tahvillerini satmaya başlamıştır (Featherstone, 2020: 5).

Devam eden başlıkta Avrupalılaşma ekseninde Avrupa İdari Alanı'nın Yunanistan kamu yönetimine etkileri, Anayasa doğrultusunda merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reform alt başlıkları kapsamında ele alınacaktır.

2.2. Avrupa İdari Alanı Ekseninde Yunanistan'ın Kamu Yönetimi

1821'de Osmanlı İmparatorluğu'na kazanmış olduğu başarılı isyan sonucu 1832'de resmen kurulduğu ilan edilen Yunanistan Devleti, kamu yönetimi örgütlenmesinde Fransız (Napolyon) modelinin etkileri görülmektedir. Fransız tipi kamu yönetimi modeli genel itibariyle şu esaslara dayanmaktadır:

- Kamu sektörü ve özel sektör arasında güçlü ve derin farklılıklara dayanan bir idare hukuku rejimi,
- Kariyer ilkesi esasına dayalı merkezi bir kamu hizmeti rejimi,
- Merkezi idarenin taşradaki temsilcisi valinin denetimi altında yoğunlaşmış bir yerel idare.

Kamu yönetimi rejiminde her ne kadar Fransız modelinden esinlenilmişse de Yunanistan kamu yönetimi hiçbir zaman Fransız örneğinin etkinliğine ulaşamamıştır (Spanou, 2008: 152).

Fransız (Napolyon) geleneğinde merkeze alınan aktör devlet, Yunanistan'daki toplumsal beklentinin temel odağı olarak parti çizgilerini de aşan bir ideoloji haline gelerek "devletçilik" kültürünün oluşmasına sebep olmuştur. Ancak bu devletçilik kapsamında merkezden yapılan müdahaleler genel olarak verimsiz, seçmen odaklı, ekonomik ve siyasi çıkarlara hizmet eden nitelikte olması nedeniyle devletin yürütme ve düzenleme kapasitesi yetersiz olarak görülmektedir. Kurumsal işleyişin resmi ve gayri resmi yönleri arasındaki önemli boşluk neticesinde ortaya çıkan yolsuzluk, aşırı formalizm gibi idare hastalıkları Yunanistan kamu yönetiminin karakteristik özellikleri haline gelmiştir (Spanou, 2008: 152).

Popülizmin ve kişisel liderliğin Yunanistan siyasi kültürüne hakim olması nedeniyle güçlü liderlerin yürüttükleri şeffaf olmayan uygulamaların kamu

yönetiminde görünürlüğü oldukça fazladır. Anti-demokratik ve tek-bireyci bu uygulamaların karşısında denge unsuru olması beklenen sivil toplum ise oldukça zayıftır. Sivil toplumun kendi içindeki aşırı bölünmüşlüğü, karar alma süreçlerine eşit olmayan erişimler, Yunanistan kamu yönetimindeki yozlaşmada etkilidir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 50).

Kamu yönetiminde alınan modelle paralel olarak Yunanistan'ın idare hukuku sisteminde de Fransız esinlenmesi görülmektedir. Bu hukuk sistemi pek çok araçtan oluşmaktadır: Yasalar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Bakanlar Kurulu kararları, Bakanlık kararları, sirkülerler, yerel yönetimler tarafından çıkarılan yönetmelikler. Tüm bunların yanında AB'ye üye olmanın sonucu üyeliğin gerekliliklerini yerine getirilmesini düzenleyen AB belgeleri ve uluslararası anlaşma yükümlülükleri de iç hukukta çıkarılan düzenlemelerin yanında bir başka boyutu oluşturmaktadır (OECD, 2001: 10).

Kamu yönetimi alanında mevcut olan sorunların çözümü adına Yunanistan'ın idari alanda pek çok reform girişimi olmuş; ancak tüm bu reform girişimleri oldukça yavaş, birbirleriyle bağlantısız ve nihayetinde bir siyasi konjonktür ve tercihler doğrultusunda gerçekleşmiştir. Bu yüzden de çoğu reform girişiminin kalıcı olmadığı görülmüştür (Lampropoulou ve Oikonomou, 2016: 14).

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Yunanistan kamu sektörü yayılmacı ve Keynesyen ekonomik anlayışının esaslarına sıkı sıkıya bağlı ağır devletçi bir sistem üzerine inşa edilmiştir. Kamu yönetimi, hiyerarşik bağlantılara, yasal formalizme ve bir mevzuat yığınına dayalı olacak şekilde merkezileşmiştir. Albaylar Cuntası'na kadar olan süreçte devletin ekonomiye müdahalesi ve devlet öncülüğünde yürütülen kalkınma stratejisi nedeniyle Yunanistan Avrupa'da en yüksek büyüme oranına sahip ülke konumuna gelmişse de kamu hizmetlerinin politize edilmesi daha önce değinilen idare hastalıklarını doğurmuştur (Lampropoulou ve Oikonomou, 2016: 10). 1950 ve 1960' lı yıllarda bazı reform çalışmaları yürütülmüşse de Cunta'nın idareyi ele almasıyla birlikte reformlar kesintiye uğramıştır (Manojlovic, 2011: 338).

1974'te demokrasiye dönüş ile birlikte Yunanistan toplumsal, siyasi ve iktisadi dönüşümler yaşamıştır. AET'ye girmek amacıyla ülke içinde idari ve ekonomik modernizasyonu gerçekleştirecek adımlar atılsa da idari modernizasyon, ekonomik modernizasyonun gerisinde kalarak kamu hizmetlerinden faydalanan vatandaşların aleyhine sonuçlar doğurmuştur (OECD, 2001: 36).

Yunanistan'da idari modernizasyon, toplum nezdinde kurumlara olan güveni yeniden tesis etmek ve çeşitli politika alanlarında hareket etkililiğinin kaybolmasına sebep olan düşük kapasitedeki devlet idaresinin uygulamalarını revize etme girişimlerini içermektedir (Spanou, 2013: 172).

Asgari standardını hukukun üstünlüğün ve demokratik/mali hesap verilebilirliğin oluşturduğu idari modernizasyon iki biçimde anlaşılabilir (Spanou, 2013: 173; Eleftharidis, 2005: 319-320):

1. *Tip Modernizasyon:* Weber tipi kurumsal yapılanmanın oluşturulması ve bu yapıların güçlendirilmesi,
2. *Tip Modernizasyon:* idari prosedürlerin rasyonelleştirilerek yürütülecek faaliyetler sonucu oluşacak çıktıların iyileştirilmesi.

Aşağıda, Avrupa İdari Alanı'nın ilkeleri ekseninde Yunanistan'ın idari modernizasyonu sürecinde yaşanan idari reform süreci ve merkez ve yerel yönetimler bağlamında Avrupa İdari Alanı'nın Yunanistan kamu yönetimi yapısına etkileri ortaya konacaktır.

2.2.1. Yunanistan Anayasa'sı Doğrultusunda Yunanistan'ın Merkezi Teşkilatlanması

Yunanistan'da merkezi yönetim teşkilatlanmasının (yasama, yürütme, yargı) temel esasları 1975'te kabul edilen Helen Cumhuriyeti Anayasası'nda düzenlenmektedir.

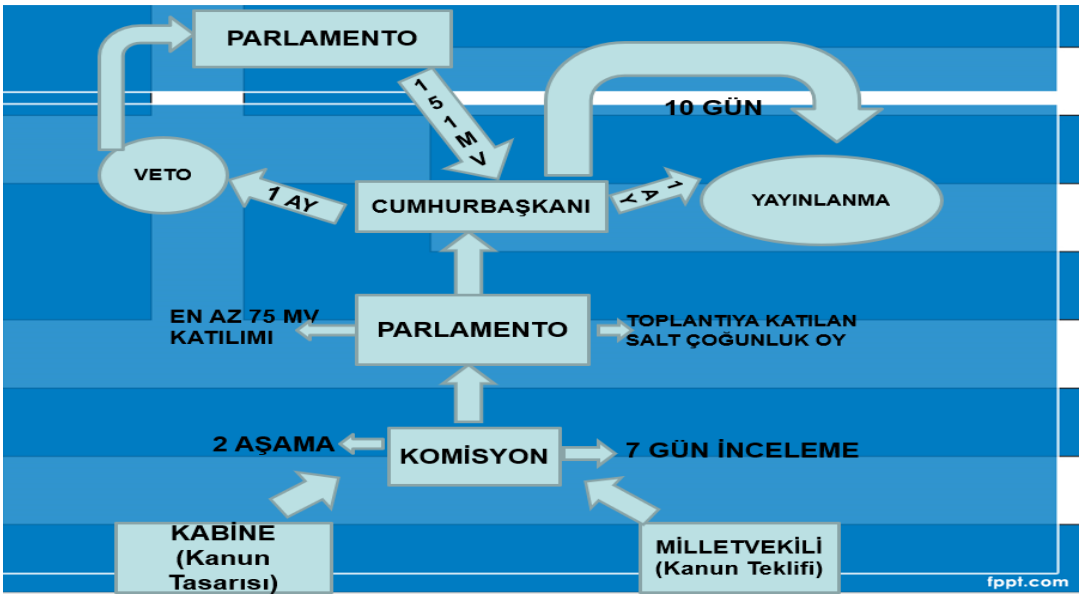
Anayasa'nın 26'ncı maddesine göre yasama yetkisi Parlamento ve Cumhurbaşkanı tarafından, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Hükümet tarafından; yargı yetkisi ise mahkemeler tarafından kullanılmakta ve Helen halkı tarafından infaz edilmektedir.

Yunanistan Parlamentosu'nun üye sayısı kanun ile düzenlenebilmekle birlikte iki yüzden az- üç yüzden fazla, olmamaktadır (m. 51/1). Milletvekilleri genel seçimin yapıldığı tarihten itibaren 4 yıllığına seçilmektedirler (m. 53/1). Milletvekili olabilmek için Helen vatandaşı olmak ve seçim tarihinde 25 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir (m. 55/1). Ordu ve emniyet güçleri ile kamu görevlileri milletvekilliği adaylıklarını açıklamadan önce istifa etmek zorundadırlar (m. 56/1). Oy kullanma hakkına sahip Yunan vatandaşları örgütlenmeleri ve faaliyetleri hür demokratik işleyişe uygun olmak zorunda olan siyasi partiler kurmakta ve mevcut siyasi partilere katılmakta özgürdür (m. 29/1).

Parlamento seçimlerin tamamlanmasının ardından 30 gün içerisinde ve her yasama yılı Ekim ayının 1. günü toplanmaktadır (m. 64/1). Cumhurbaşkanı'nın her zaman Parlamento'yu olağanüstü toplama hakkı bulunmaktadır (m. 40/1).

Kanun teklif etme yetkisi milletvekilleri ve Hükümete aittir (m. 73/1). Kanun teklifleri ve tasarıları öncelikle Meclis Komisyonu'nda görüşülmektedir (m. 74/2).

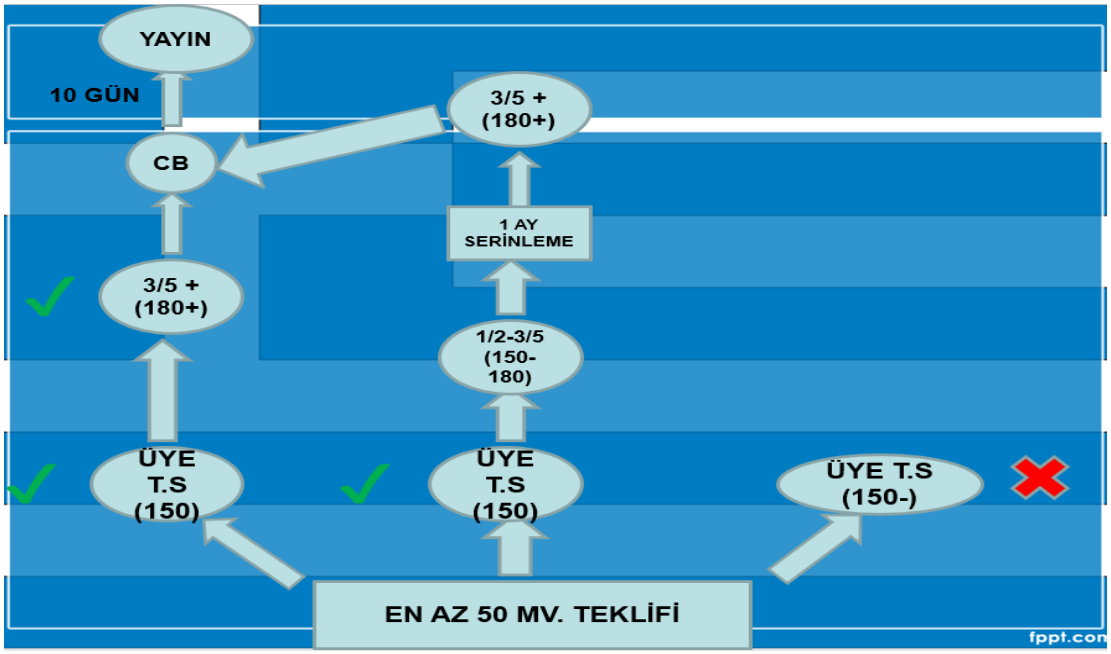
Şekil 2. Yunanistan Parlamentosu'nda Kanun Yapım Süreci



Kaynak: Hellenic Parliament (2008). *"The Constitution of Greece"*, Hellenic Parliament's Publications Department, Athens. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (E. T. 09. 07. 2021)

Yunanistan Anayasası'na göre "devletin şekli" ve bazı temel hak ve özgürlüklere ilişkin hususlarda anayasa değişikliği yapılamamaktadır (m. 110/1). Bu hususlar haricinde Anayasa değişikliği teklifinin gerçekleştirilmesi için 50 milletvekilinin imzası gerekmektedir (m. 110/2). İlgili Anayasa değişikliği teklifinin Parlamento'da görüşülebilmesi için üye tam sayısının salt çoğunluğunun kabulü gerekmektedir (m. 110/3). Anayasa değişikliğinin kabulünü ise en az bir en çok iki turlu bir oylama sonucunda ve Parlamento üye tam sayısının 3/5 çoğunluğunun sağlanmasıyla gerçekleşmektedir. İlk yapılan oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu ile 3/5 çoğunluk arasında bir sonuç çıkması halinde ikinci oylamanın gerçekleştirilmesi için 1 aylık bir "serinleme süresi" verilmektedir (m. 110/4) Yapılan ikinci oylama sonucunda 3/5 çoğunluğun sağlanması halinde Anayasa değişikliği teklifi Cumhurbaşkanı'na gönderilir ve 10 gün içerisinde Hükümet Gazetesi'nde yayınlanarak yürürlüğe girmektedir (m. 110/5) Bir Anayasa değişikliğinin yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl geçmedikçe ilgili Anayasa hükmü hakkında değişiklik yapılamaz (m. 110/6).

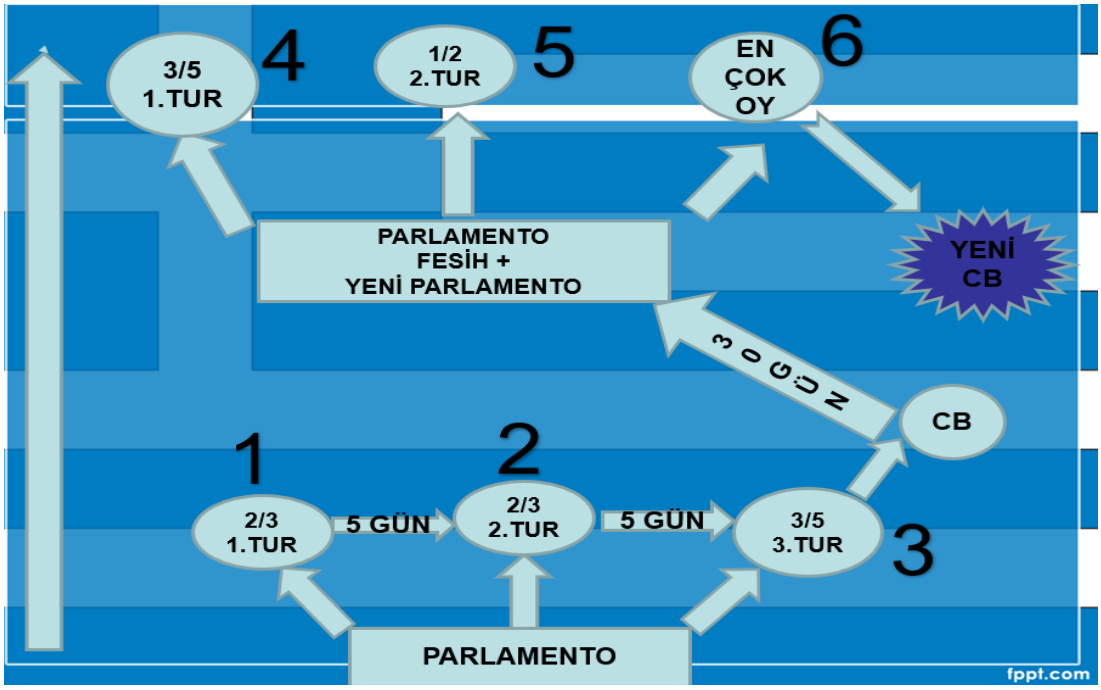
Şekil 3. Yunanistan Parlamentosu'nda Anayasa Değişikliği Süreci



Kaynak: Hellenic Parliament (2008). "The Constitution of Greece", Hellenic Parliament's Publications Department, Athens. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (E. T. 09. 07. 2021)

Yürütme erki, temsili yetkilere sahip ve devletin bölünmez bütünlüğünü temsil eden Cumhurbaşkanı ile kanunların uygulayıcısı hükümet arasında paylaşılmaktadır (m. 26/2). En az 5 yıldır Yunan vatandaşı olan, anne veya baba soyundan Helen kökenli ve 40 yaşını doldurmuş her birey Cumhurbaşkanı olmaya hak kazanabilmektedir (m. 31). Cumhurbaşkanı, 5 yıllık dönem için ve en fazla iki defa olmak üzere Anayasa'nın 32. ve 33. maddelerinde belirtilen usul gereğince en fazla 6 turdan oluşan Parlamento oylaması neticesinde seçilmektedir (m. 30). Cumhurbaşkanı, savaş ilan etme salahiyetine sahip olmakla birlikte sulh, ittifak, ekonomik işbirliği ve uluslararası kuruluşlara katılma antlaşmaları imzalayabilmektedir (m. 36).

Şekil 4. Yunanistan'da Cumhurbaşkanı Seçim Süreci



Kaynak: Hellenic Parliament (2008). *"The Constitution of Greece",* Hellenic Parliament's Publications Department, Athens. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (E. T. 09. 07. 2021)

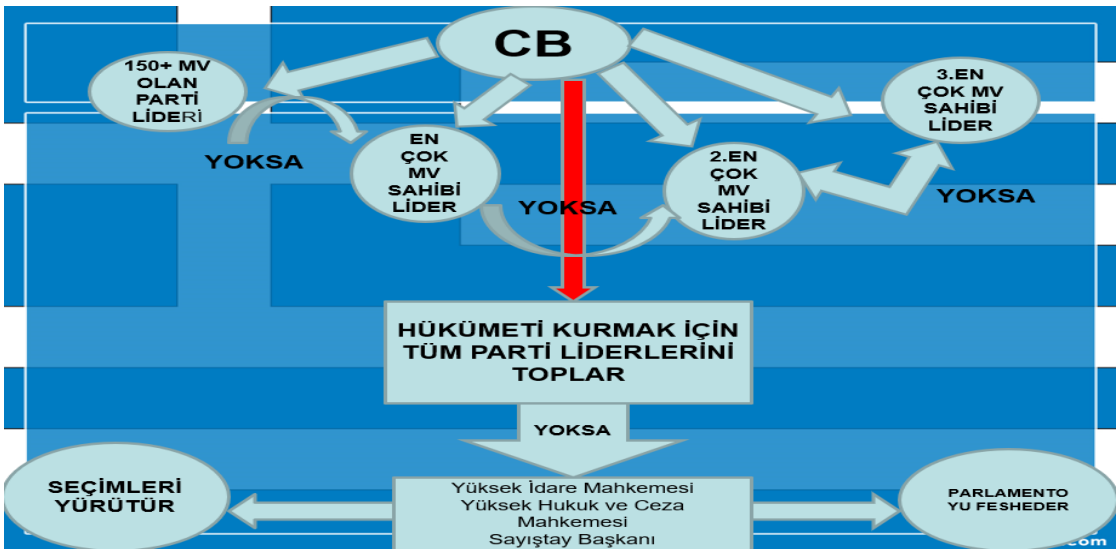
Hükümet, Başbakan ve Bakanlardan müteşekkil Kabine'den oluşmaktadır. (m. 81/1) Başbakan hükümet birliğini koruyarak hükümetin politikalarını yazılı kanunlar çerçevesinde uygulanmasını sağlamakta; (m. 82/2) Bakanlar, kendilerine kanunda verilen yetkilerini kullanmaktadır (m. 83/1).

Kurulan Hükümet, Parlamento'nun güvenini kazanmalıdır. Başbakan'ın yemin etmesinin ardından 15 gün içerisinde Parlamento'nun güvenoyunu talep etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Güven oylaması hükümetin tamamı veyahut hükümetin bir üyesi için söz konusu olabilmektedir (m. 84/2).

Hükümet mensupları (Başbakan ve Bakanlar) ve müsteşarlar genel hükümet politikaların yürütülmesinden dolayı müteselsilen; her biri kendi yetki alanları çerçevesindeki eylem ve işlemlerinden sorumlu tutulmaktadır (m. 85).

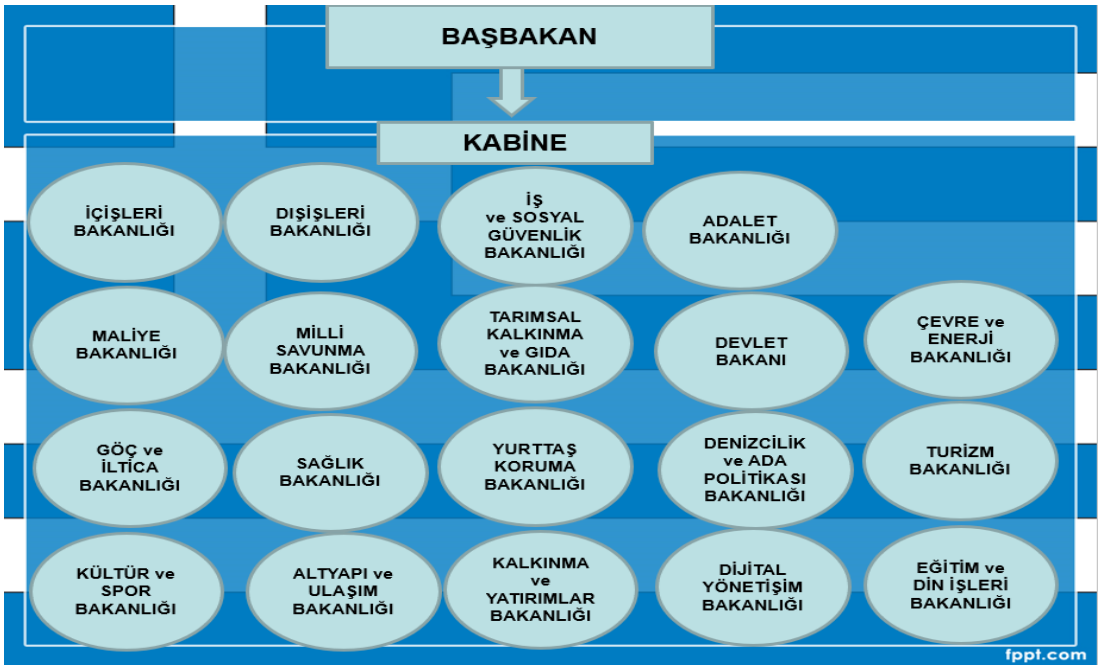
Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından; Bakanlar ve müsteşarlar ise Başbakan'ın tavsiyesi üzerine yine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (m. 37/1). Üye tam sayısının salt çoğunluğuna elinde bulunduran partinin lideri Başbakan olarak atanmakta; eğer bu çoğunluk sağlanamaz ise Cumhurbaşkanı hükümeti kurma görevini Parlamento'da en çok sandalyeye sahip partinin liderine tevdi etmektedir (m. 37/2). Çoğunluğa sahip parti hükümeti kurmakta başarısız olması halinde Cumhurbaşkanı sırasıyla ikinci ve üçüncü parti liderlerine ilgili görevi vermekte; Tüm parti liderleri hükümeti kuramadığı takdirde Cumhurbaşkanı tüm parti liderlerini hükümetin kurulması için toplantıya çağırmaktadır. Girişimlerin neticeye varamaması halinde Cumhurbaşkanı, Yüksek İdare Mahkemesi, Yüksek Ceza ve Hukuk Mahkemesi ve Sayıştay Başkanları'ndan birini yeniden yapılacak seçimlerin yürütülmesi ve seçim sürecinde geçici bir hükümet kurması için görevlendirir (m. 37/3).

Şekil 5. Yunanistan'da Hükümetin Kurulma Süreci



Kaynak: Hellenic Parliament (2008). *"The Constitution of Greece"*, Hellenic Parliament's Publications Department, Athens. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (E. T. 09. 07. 2021)

Şekil 6. Yunanistan'da Mevcut Kabine Listesi



Kaynak: Hellenic Parliament (2008). *"The Constitution of Greece"*, Hellenic Parliament's Publications Department, Athens. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (E. T. 09. 07. 2021)

Yunanistan'da mahkemelerin yapılanması idare ile hukuk ve ceza mahkemeleri olmak üzere ikiye ayrılır (m. 93/1). Yargı sisteminde 3 adet yüksek yargı organı bulunmaktadır: Yüksek İdare Mahkemesi, Yüksek Hukuk ve Ceza Mahkemesi ve Sayıştay. İdare mahkemeleri ve idari yargı sisteminin en üst yargısı olan Yüksek İdare Mahkemesi, Sayıştay'ın yetki alanına girmeyen tüm idari uyuşmazlıkları incelemekle yetkilidir (m. 94/1). Hukuk ve ceza mahkemeleri ise kanunlar çerçevesinde özel hukuk alanındaki çekişmeli ve çekişmesiz yargılama faaliyetleri yürütmektedir (m. 94/2). Bir diğer yüksek yargı organı olan Sayıştay, temel itibariyle merkezi idarenin, yerel yönetimlerin ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin harcamalarının kanunlar çerçevesinde denetimini sağlayan anayasal bir kurumdur (m. 98/1).

Anayasa, milletvekili ve referandum seçimlerine ilişkin itirazları incelemek, milletvekillerinin görevden alınmasına ilişkin davalara bakmak; mahkemeler ile idare, idare mahkemeleri ile Yüksek İdare Mahkemesi, hukuk ve ceza mahkemelerinin kendi aralarında (Yüksek Hukuk ve Ceza Mahkemesi ve olağan hukuk ve ceza

mahkemeleri), Sayıştay ile diğer yüksek yargı mahkemeleri arasındaki uyuşmazlıkları çözmek ve bir kanunun Anayasa'ya aykırılığını karara bağlamakla görevli bir Özel Yüksek Mahkeme kurulmasını öngörmüştür (m. 100/1). Özel Yüksek Mahkeme'nin üyeleri 2 yıl süreyle görev süresi olan; Yüksek İdare Mahkemesi, Yüksek Hukuk ve Ceza Mahkemesi ve Sayıştay Başkanlarının katılımı ve Yüksek İdare Mahkemesi (4), Yüksek Hukuk ve Ceza Mahkemesi (4) üyelerinden oluşan bir teşkilatlanmaya sahiptir (m. 100/2).

Yunanistan yargı teşkilatında mevcut olan bir ayrı yargı organı (yarı-yargı) ise Devlet Hukuk Konseyi'dir. Konsey, devletin yargı desteğine ihtiyaç duyduğu, devletin kendi kurum ve kuruluşlarıyla anlaşmazlıkların ortaya çıkması hallerinde Devlet'i temsil etmekle yetkilendirilmiştir (m. 100A).

Son olarak Anayasa kara, deniz ve hava kuvvetlerine ait mahkemelerinin sivilleri yargılama yetkisinin bulunmadığını altını çizerek askerlerin mahkemelerinin kanun ile kurulabileceğini hüküm altına almıştır (m. 96/5).

2.2.2. Yunanistan'ın Kamu Personel Rejimi

Yunanistan'ın kamu personel rejimine ilişkin temel esaslar Yunanistan Anayasasının 103'üncü maddesinde nitelendirilmektedir. İlgili Anayasa hükmüne göre kamu personel rejimi "kariyer" sistemi esasına dayanmaktadır. Memurların daimi görev süresi Anayasa tarafından korunmaktadır (Hellenic Parliament, 2008)

Yunanistan'da kamu personel rejimini düzenleyen kanuni düzenleme olan Devlet Memurları Kanunu 1951 yılında çıkarılmasına rağmen pek çok değişikliğe uğramıştır (Spanou, 2007: 111; Tsekos ve Triantafyllopoulou, 2013: 5).

Yunanistan kamu personel rejimi örneği nitelikleri itibariyle Fransız tipi kamu personel rejiminin özellikleriyle (merkezi atama sistemi, kariyer ilkesi esası gibi) oluşturulmuş olsa da Fransız tipi kamu personel rejimi etkililiğine hiçbir zaman

ulaşamamıştır. Oldukça fazla personel sayısı, özellikle de üst düzey görevlerde yapılan siyasi atamalar sonucu oluşan istikrarsızlıklar, şeffaflık eksikliği ile rejim karakterize edilmektedir. Modern devletin yaklaşık 200 yıllık bir geçmişi olmasına karşın ülkede istikrarlı ve profesyonelleşmiş bir bürokrasi oldukça sınırlıdır (Hlepas ve Gemitis, 2010: 412).

Tarihsel boyutuyla mesele ele alındığında geçmişten bu yana "tarafsız" kamu personel rejiminde siyasi patronaj ve bürokratlar ile siyasiler arasında örtük ve gayri resmi ilişkiler göze çarpmaktadır. Bu gayri resmi ilişkiler kamu hizmetinde seçmen-siyasi parti-devlet kurumları arasında patolojik bir ağın oluşmasına yol açmış ve idarenin diğer hastalıklarını da (yolsuzluk, israf, kayırmacılık) beraberinde getirmiştir (Sotiropoulos, 2007: 17).

Yunanistan siyasi hayatının iki kutuplu yapısı ve kutupların arasında iktidarın el değiştirmesi sebebiyle kamu hizmeti pek çok kez ideolojik temizliğe sahne olmuştur (19'uncu yüzyılda Trikopis ve Deliyannis, iki dünya savaşı arasındaki dönemde Venizelosçular ile Kralcılar, İç Savaş döneminde sağ ve sol arasındaki iktidar mücadelesi). Albaylar Cuntası'nın sona ermesiyle demokrasiye geçiş süreciyle beraber yine PASOK ve ND hükümetlerinin üst düzey bürokrat atamalarında ve memur alımlarında kendi seçmenlerine yönelik -liyakat prensipleri aksine- siyasal patronaj temelinde kamu hizmetinde kontenjan verildiği görülmektedir (Sotiopoulos, 2007: 18). Bu durum kamu sektörünün işsizler için sosyal bir sığınak, siyasetçiler için bir oy kaynağı olarak görülmesine yol açmış; idari seçkinlerin ülke içinde gelişmemesine ve meşruiyeti tartışmalı, uzmanlığı eksik ve verimliliği düşük merkezileşmiş bir kamu hizmeti rejiminin oluşmasına sebebiyet vermiştir (Spanou, 2008: 162).

Önü alınamaz siyasi atamalar ve işe alımlar, kamu sektörünün 1980'li yıllarda ekstrem bir derecede genişlemesine yol açmıştır. Kamuda istihdamdaki artış vatandaşın refahını arttırmasına rağmen kamu sektöründeki bu denli büyüme, mali

açıdan Yunanistan kamu mali yapısında büyük tahribatlar yaratmıştır (Intrano vd., 2010: 15).

Üst düzey bürokratların siyasi seçkinlere bağımlılığı bu kişilerin kamu politikaları oluşturmadaki rolünü kısıtlamış; Yunan devleti ve toplumunda öncü bir rol oynamalarında engel olmuştur. Aynı zamanda iktidarın el değiştirmesinden sonra, eski iktidar destekçisi bürokratların yeni iktidarın politika yapımlarına yönelik önleyici bir tutum izlediği gözlemlenmiştir. Üst düzey bürokratların "özerkleştirilmesi" ancak 1990'lı yılların sonlarından itibaren uygulanan birtakım politikalar sonucu gerçekleşebilmiştir (Sotiropoulos, 2007: 20).

Yunanistan'ın Birliğe üyelik öncesinde kamu personel rejimine ilişkin değerlendirilmesi gereken son husus da kamu hizmetinde çalışanların sendikalarıyla devlet arasındaki ilişkisine dairdir. Merkezi hükümet çalışanlarının çıkarlarını temsil etmekle görevli olan Genel Kamu Çalışanları Konfederasyonu (ADEDY) ve özel sektörde işçilerin ve kamu şirketlerinde çalışanların çıkarlarını korumakla yükümlü olan Yunanistan Genel İşçi Konfederasyonu (GSEE) gibi üst düzey sendikalar, Çalışma Bakanlığı'na bağlıdır. Bu iki genel sendikanın özerk olmayan yapısı Yunan sivil toplumunun örgütsel açıdan zayıf kalmasına neden olmuştur (Sotiropoulos, 2007: 22).

Sonuç olarak Birliğe giriş sürecinde Yunanistan'da bir üst düzey bürokrasi kültürü ve bürokrasi gücünden söz etmek mümkün değildir; güç, bürokrasinin de üstünde olan siyasi kademelerde yoğunlaşmıştır (Sotiropoulos, 2007: 29).

PASOK, 1981'de iktidarı ele almasıyla birlikte siyasi kadrolarını üst düzey bürokrasiye kaydırmak adına Anayasal olarak neredeyse görevden alınmasının imkansız olduğu Bakanlık Genel Müdürlüklerini çıkarılan Kanun ile (L.1232/1982) kaldırarak bu kadroların yerine doğrudan hükümet tarafından atama usulüyle görev

yapan Özel Sekreterlikler ile ikame etmiştir[3]. Bununla birlikte 1983'te kamuda işe alım prosedürlerini düzenleyen bir başka Kanun (L.1320/1983) kamuda istihdam sürecinin merkezi ve formel hale gelmesine imkan tanımışsa da ilgili düzenlemede memur adaylarına koymuş olduğu "sosyal kriterler" gibi yerine getirilmesi gereken muğlak bir koşulun yer alması muhalefet kanadında PASOK'un kendi seçmenini kamu hizmetine alacağına ilişkin eleştirileri de beraberinde getirmiştir (Spanou, 2013: 179).

Yunan siyasilerin izlediği politikalarda siyasi danışmanlarına güvenmesi ve bürokrasi kanadında gerçekleştirilen yoğun siyasi atamalar en yetenekli ve eğitimli bürokratların kamu hizmetini bırakmalarına yol açarak bu kişilerin siyasete, akademiye ve özel sektöre geçmesine neden olmuştur (Sotiropoulos, 2007: 32).

Tüm bu gelişmelerin yanında ilgili dönem içerisinde AB'ye üye olan Yunanistan'da Birliğin etkileri hissedilmeye de başlanmıştır. Hükümet, kamu personel rejiminde uygulayacağı politikalarda mali saydamlıkla birlikte Birlik mevzuatına uygunluğa da özen göstermeye başlamış; bu durum bir yandan bağımsız bürokrasinin güçlendirilmesi gerekliliğini doğurmuştur. Bu kapsamda bürokrasinin AB yetkilileriyle temaslarını arttırmak adına; üst düzey bürokratlar yurtdışında Birlik tarafından verilen eğitim, seminer vb. etkinliklere gönderilmeye başlanmıştır (Sotiropoulos, 2007: 22-23).

Birlikle yapılan temasların Yunan kamu personel rejiminde görülen ilk etkisi 1983 yılında çıkarılan bir Kanun ile (L. 1388/1983) Ulusal Kamu Yönetimi Merkezi'nin kurulmasıyla olmuştur. Ulusal Kamu Yönetimi Merkezi iki görev ve bu görevleri yerine getirecek iki birimden oluşmaktadır (Spanou, 2008: 103):

1. İdari seçkin açığını kapatmak ve üst düzey bürokrat yetiştirmek amacıyla memur adaylarına adaylık sürecinde eğitimler vermek. (Ulusal Kamu Yönetimi Okulu-ESSDA)

[3] Kadrosu kaldırılan Bakanlık Genel Müdürlükleri, 1990 yılında çıkarılan kanuni düzenlemeyle (L.1892/1990) yeniden getirilmiştir.

2. Memurlara yönetim tekniklerine ilişkin olarak hizmet içi eğitim vermek. (Hizmet İçi Eğitim Enstitüsü-INEP)

Yunanistan'ın Avrupa Yapısal Fonları finansmanı ile kurduğu ve Fransa'da başarılı bir uygulama örneği olan Ulusal İdare Okulu ('*Ecole Nationale d'Administration'*-ENA) yaratma çabası gösterdiği bu Merkez, kamu hizmeti sektörü içinden gelen güçlü direnç, siyasi destek yoksunluğu nedeniyle Yunanistan kamu hizmet sektöründe idari bir elit kesim oluşturamamış; düşük uzmanlık, prestij göstermiş ve verimli olamamıştır (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 11).

1984'te yayınlanan 581/1984 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle memurların görevlerinde yükselmelerinde uzmanlık alan bilgisi, idari kapasite, etkililik, davranış uygunluğu gibi birtakım performans göstergeleri ve kriterleri değerlendirme ölçütü olarak getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin getirmiş olduğu ilgili performans göstergeleri 2004 yılında çıkarılan kanuni düzenlemeye kadar etkin bir biçimde kullanılmamasına rağmen NPM ilkelerinin benimsenmesi bakımından önemli bir dönüm noktasıdır (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 11).

Siyasi patronaj atamalarının sunduğu potansiyeller nedeniyle kamu personel rejiminin çeşitli alanlarında (statü değişikliği, işe alım prosedürleri vb.) Yunanistan bağlamında önemli bir endişe olmuştur. Özellikle de işe alım prosedürleri kapsamında kurumsal bir yapının inşa edilmemiş olması Yunanistan kamu personel rejiminin önemli eksikliklerinden olmuştur (Spanou, 2008: 158). İlgili ihtiyaca çare olması amacıyla memur alımında fırsat eşitliğini sağlamak, liyakat, tarafsızlık, açıklık ve şeffaflık ilkelerine uyum göstermek ve kamu hizmetinde etkinliği artırmak amacıyla 2190/1994 sayılı Kanun ile bağımsız bir kamu kurumu statüsüne sahip olan Kamu Personel Seçimi Üst Kurulu (ASEP) kurulmuştur. Bu bağımsız kamu kuruluşunun temel görevi bahsi geçen ilkeler doğrultusunda işe alım ve terfi süreçlerinin incelemektir (Manojlovic, 2011: 353).

Yunanistan örneğinde Bakanlıklar ve yerel idareler dahilinde yürütülen işe alım ve terfi süreçlerinin koordinasyonundan sorumlu ve İçişleri, Kamu Yönetimi ve Yerinden Yönetim Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Genel Sekreterlerinden oluşan Üçlü Komite, işe alım ve terfi kararlarını ASEP'e iletir. ASEP bu işe alım ve terfi süreçlerinin yasallığını incelemektedir. Bağımsız statüsünün korunması adına Kurumun yönetimin organı Parlamento tarafından seçilmektedir (OECD, 2001: 11).

ASEP reformu işe alım süreçlerinin daha yavaş ilerlemesine ve daha merkezileşmesine sebep olmuş olsa da kamu personel rejiminin politize olmasına neden olan kayırmacı ve şeffaflık dışı uygulamaların önüne geçmesi bakımından başarılı bir uygulama olarak görülmektedir. Reform, merkezileştirilmiş koordinasyonun, sınırları çeşitli ilkelerle çizilmiş meslek standartlarının ve tutarlı politika uygulamalarının kamu hizmetine olan güveni sağlayabileceğini kanıtlamıştır (OECD, 2001: 12).

ASEP daha sonra Yunanistan Anayasası'nda gerçekleştirilen 2001 değişikleri sonucu Anayasal statüye kavuşmuş; 2009 yılında ise 2009/3812 sayılı Kanun ile tüm kamu sektöründeki işe alım süreçleri ASEP kapsamına alınmıştır (Spanou, 2013: 178).

ASEP'in kuruluşunun ardından öne çıkan bir diğer olumlu gelişme de üst düzey bürokratların atanma usulüne ilişkin çıkarılan 2414/1996 sayılı Kanun'dur. İlgili Kanun ile ilk defa kamu kurumlarının Genel Müdürleri, açık rekabet sonucu gerekli niteliklere sahip oldukları bağımsız kamu kuruluşlarınca tespit edilen kısa bir incelemeden sonra 5 yıllığına atanacaklardır. Kanun, üst düzey bürokrasi için yönetsel yetkinliği ön plana çıkarması, hükümetin siyasi takdir yetkisinin azaltılması ve performans kriterlerine odaklanılması açısından Yunanistan kamu personel rejiminde önemli bir adım olmuştur. Zira kamu personelinin siyasetten arındırılması ve liyakatli terfilerin sağlanması kamu hizmetinin prestijini ve kamu hizmetine duyulan güveni arttırmaktadır (Spanou, 2008: 157).

Kamu yönetimini iyileştirmeye yönelik bir diğer olumlu çaba olan Yeni Kamu Hizmeti Kanunu, ASEP'in işe alım süreçlerin ilişkin prosedürlerini detaylandırmakta ve yolsuzlukla mücadeleye ilişkin birtakım önlemleri hüküm altına almaktadır. Bu tedbirler içerisinde memurların düzenli olarak mal beyanında bulunmaları, bir memurun kendisinin veyahut ailesinin önemli bir varlığa sahip olmaları halinde bu varlığı mensubu olduğu kuruma beyan etmesi gibi yolsuzluk ve suiistimal olaylarının önüne geçilmesine ilişkin hususlara yer verilmektedir (OECD, 2001: 15).

Kamu hizmeti üzerindeki siyasi tesiri azaltmaya ilişkin bir önlem de Yunanistan'ın 1996'da 151 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin onaylamasının sonucu olarak 2738/1999 sayılı Kanun ile memurlara toplu sözleşme pazarlığı hakkının getirilmesi olmuştur. Memurların üyesi oldukları çeşitli sendikaların hükümetler yapacağı toplu pazarlık, kamu görevlilerinin birbirleriyle ve özel sektör çalışanlarıyla aralarında oluşan ücret farkının önüne geçilmesi, bağımsız bir kamu hizmeti organizasyonunun teşvik edilmesi gibi pek çok olumlu gelişmeyi beraberinde getirmiştir (Spanou, 2008: 164).

Yunanistan kamu hizmetinin kronik sorunlarından olan aşırı istihdam, Yunanistan'ın 2000'li yılların başında Birlik ülkeleri içerisinde kamu sektörünün en büyük paya sahip olduğu ülke olmasına, var olan yüksek istihdam da yüksek kamu harcamalarını da beraberinde getirmiştir. Kamu istihdamında gerçekleştirilen kısıtlamalara ilişkin ilk örnek 1998'de Simitis hükümetinin emeklilik veya işten ayrılma nedeniyle boşalan her 5 pozisyona sadece 1 kişinin yerleştirilmesini öngördüğü 5'e 1 politikasıyla olmuştur (OECD, 2001: 12). Kamu harcamalarını ve kamu istihdamını düşürmeye yönelik politikalar işe alım prosedürlerini etkilese de geçici işçi alımı gibi uygulamalarla bu prosedürler atlatılmaya çalışılmıştır. Geçici ve sözleşme statüsüyle kamuda istihdam bulan kişilerin ilerleyen dönemlerde sürekli kamuda çalışma hakkı talep etmesi yapılmak istenen reformların önündeki en büyük engellerden biri olmuştur. Bununla birlikte ayrıcalıklarının azaltılmasından endişelenen memurlar kurdukları güçlü sendikalarla hükümete baskı yapmaya

başlamış ve reform girişimlerini engellemeye çalışmışlardır. 2001 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle beraber geçici sözleşmelerin uzun vadeli/kalıcı sözleşmeye döndürülmesi yasaklanmışsa da 2008 yılında yapılan sayımda kamu hizmetinde çalışan personel sayısının 800.000'e çıktığı öne sürülmektedir (Manojlovic, 2011: 354).

Yunanistan kamu sektörüyle özdeşleşmiş bir diğer idari hastalık ise yolsuzluk olmuştur. Yolsuzlukların önlenmesi ve kamu hizmetinde hesap verilebilirliği arttırılmaya çalışılması amacıyla 2002 yılında Kamu Hizmeti İç Müfettişliği oluşturulmuştur (Eleftheriadis, 2005: 328). Ancak Müfettişlik yolsuzluğun azaltılmasına katkı sağlayamamış 2010 yılında Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayınladığı rapora göre Yunan kamu hizmetinin en yozlaşmış ülkeler arasında olduğu ortaya konulmuştur (TI, 2010: 43).

Yunanistan kamu personel rejiminde memurların sayısındaki fazlalığın yanında memurların hareketsizliğine dair de birtakım problemler yaşanmıştır. Yunanistan'da bir memurun sistem içerisinde tüm kariyerini yalnızca bir bakanlıkta tamamlaması olasıdır. Memurların ihtiyaç duyulan kadrolara yerleştirilmesi hem onların hem de mevcut kaynakların daha verimli bir biçimde dağıtılması için büyük önem arz etmektedir. 3528/2007 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile yapılan değişiklikler çerçevesinde memurların hareketliliği ve dolayısıyla verimliliğin artırılmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir (Manojlovic, 2011: 354).

Memurların hareketsizliğiyle birlikte performans ölçümlerinin yapılamaması da verimsizliğin bir diğer sebebini oluşturmaktadır. İlk defa 1984 yılında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle tanımlanan performans ölçütleri ancak 20 yıl aradan sonra 3230/2004 sayılı Kanun ile uygulanmaya başlanmıştır. Hedeflere göre yönetimin ve performans ölçümünün tanıtıldığı Kanun ile merkezde ve bölgelerde "kalite ve verimlilik" birimlerinin oluşturulmasına hükmedilmiştir. Devamında Kamu Yönetimi ve Yerinden Yönetim Bakanlığı 2006 yılında yayınladığı genelgeyle diğer bakanlıklarda çalışan memurların niteliklerine uygun görevlerde faaliyet

göstermelerini talep etmiştir. Yunanistan'da memurlar, mevcut rütbelerinde yeterli hizmet sürelerini geçirdikleri takdirde üst rütbe içerisinde kadro bulunması halinde bir üst rütbeye otomatik olarak terfi etmektedir. Bu sistem memurların performanslarının göz önüne alınmadığı bir kariyer sistemini ifade etmektedir. Terfiler için herhangi bir performans ölçümünün ortaya konmaması şüphesiz ki memurların üretkenliğini ve verimliliğini zayıflatmaktadır (Manojlovic, 2011: 353). Yunanistan kamu personel rejiminde bunun önüne geçilmesini içeren bu düzenleme yine 3528/2007 sayılı Yeni Devlet Memurları Kanunu'nda yer almaktadır. Kanun Daire Başkanlığı kadrosuna talip olan adaylara mülakat uygulaması getirmiştir. Bir memurun Daire Başkanlığı için yeterliliğini ölçen bu mülakatlar kamu hizmetinin verimliliğini ve Daire Başkanlığı'na seçilmesine ilişkin kriterleri şeffaf hale getirerek siyasi kayırmacılığı kamu personel rejimi içerisinde azaltmaya yönelik olumlu adımlar içerisindedir (Spanou, 2008: 163).

Yunanistan kamu personel rejimini temelinden değiştiren ve dönüştüren en önemli gelişmelerden birini şüphesiz ki 2008-2009 yıllarında Yunanistan'da başlayan Kriz oluşturmuştur. Kriz şartlarında kamu personel rejiminin idaresi ve kamu harcamalarının önemli ölçüde aşağıya çekilmesi Yunanistan Kamu Yönetimi'nin karşılaştığı en büyük güçlüklerden biri olmuştur (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 13). Mali sürdürülebilirlik ve global kriz karşısında piyasa duyarlılığı kötüleşmeye başlayınca önemli ölçüde finansman ihtiyacı içine düşen hükümet Mayıs 2010'da 110 milyar Euroluk bir kredi paketini IMF ve AB'den talep etmiştir. Bu iki kuruluş Yunanistan'ın finansman ihtiyacını karşılaması için gerekli krediyi belirli Ekonomik Uyum Programları'na uymayı taahhüt etmesi halinde kabul edeceğini ilan ederek Yunanistan ile bir dizi kredi Mutabakat Zaptları (MoU) imzalamıştır. MoU'lar kapsamında Yunanistan çeşitli reform taahhütlerinde bulunmuş; kamu personel rejimi kapsamında reform taahhütlerinden birini memur maaşlarında kesintiye gidilmesi oluşturmuştur. 2009'da GSYiH'in %13.6' sını oluşturan memur maaşlarının 2015 yılında %9 seviyelerine gerilemesi hedeflenmiştir (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 13).

Hedef kapsamında 2010 yılında maaşları 2.000 € üzeri olan kamu çalışanlarının maaşları dondurulmuş; bu rakamın altında olan memur maaşları ise %1.5 artırılarak maaş dengesi düzenlenmiştir. Noel ve Paskalya sebebiyle yılda 14 defa maaş alan kamu çalışanlarının bu iki aya ilişkin maaşları önce Mart 2010'da %30'da azaltılmış; Ocak 2013'te ise bu ilave maaşlar tamamen kaldırılmıştır (Di Mascio ve Natalini, 2015: 135).

Harcamaları düşürmeye ve rasyonelleştirmeye yönelik bir adım da 3845/2010 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Kanun kapsamında tüm memurların sayımının yapıldığı İnsan Kaynakları Veri Tabanı oluşturulmuş; tüm memurların maaşlarının birleştirilmiş ücretlendirme sistemiyle tek bir noktadan yapılmasını sağlayacak bir Tek Ödeme Otoritesi kurulmuştur. Bu sistemin amacı özel ücret rejimlerinin ve ödeneklerinin ortadan kaldırılarak ücretlerin özel sektörle uyumunu sağlamak olmuştur (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 14-15).

Kamu sektörüyle özel sektör arasındaki uyumlulaştırma hedeflerinden biri de iş güvenceleri üzerinedir. Yunanistan'da kamu çalışanları özel sektör çalışanlarına göre iş güvenceleri bakımından daha ayrıcalıklı olmuşlardır. Kamu bütçesi açıklarının krizin temel nedenlerinden biri olması nedeniyle kamu ve özel sektör çalışanlarının iş güvenceleri bakımından da uyumlulaştırılarak kamu çalışanlarının iş güvenceleri nedeniyle ortaya çıkan yüksek maliyetten kurtulunması amacıyla 3865/2010 sayılı Kanun ile Ocak 2011'den itibaren tüm yeni kamu çalışanlarının özel sektör sosyal güvenlik fonuna tabi olunmasına karar verilmiştir (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 16).

Sonuç olarak kamu çalışanları ücretlerinde 2010 yılında %12-20 arasında; 2011-2013 yılları arasında ise %17'ye varan ücret kesintileri gerçekleştirilmiş; ödemeler son olarak 4021/2011 sayılı Kanun kapsamında performans ve üretkenlik esasına vurgu yapılacak biçimde rasyonelleştirilmiş ve özel sektör ücretleriyle uyumlu hale getirilerek Yunanistan kamu maliyesinde ciddi bir tasarruf alanı açılmıştır

(Spanou, 2015: 36). 2018 verilerine göre son 10 yılda bordro maliyetlerinde %30'luk bir azalma söz konusudur (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 15).

Kriz karşısında Yunanistan kamu personel rejimine ilişkin değinilmesi gereken bir diğer tedbir ise devlet tarafından maaş ödemesi yapılan personel sayısının azaltılması olmuştur. İlk MoU'su kapsamında 2011-2015 yılları 150.000 personel azaltımı hedeflenmiştir. Ancak memurların Anayasa'nın 103'üncü maddesi kapsamında güvence altına alınan görev süreleri veyahut sözleşmeli çalışanların işten çıkarılması halinde ortaya çıkacak mali yük, Yunanistan'ın doğrudan işten çıkarmaya ilişkin bir politika yürütemeyeceğini göstermiştir. Bu engel karşısında dolaylı yoldan kamu çalışanı sayısının azaltılmasına yönelik stratejiler üretilmeye çalışılmıştır. İlk olarak yaşlı memurların otomatik olarak emekliye ayrılmasını öngören ve yine yaşlı memurlara işgücü rezervi politikası uygulanmıştır (Spanou, 2015: 37).

Yunanistan kamu personel rejiminde personel azaltılmasına yönelik hedefte yaşlıların belirlenmesinin nedeni Yunanistan'da idari teşkilatlanmanın OECD verilerine göre yaşlı ve oldukça hızlı yaşlanan bir personel kapasitesine sahip olmasıdır. İlgili verilere göre 2000 yılında 50 yaş ve üzeri personel sayısının tüm personele oranını %23 iken 2009'a gelindiğinde bu oran %38'e yükselmiştir. Ayrıca kamu çalışanlarının %60'ı yaklaşık 20 yıldır kamu görevi yürütmektedir (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 14).

4024/2011 sayılı Kanun'un öngördüğü işgücü rezervi politikası kapsamında 55 yaşın üzerinde olan ve 35 yıllık kamu hizmeti süresi geçirmiş memurlar otomatik olarak emekliye ayırılmış; 53 yaşın üzerinde olan ve 33 yıl kamu hizmeti süresine sahip olan memurların ise maaşlarının %60'ı ödenmek üzere 2 yıl süreyle iş yedeğine konulmuştur. Bu politika etkisi üzerine bazı memurlar emekli maaşlarının ilerleyen yıllarda daha düşük hesaplanacağından endişe ettikleri için istifa etmişlerdir. Politika etkilerinin yansıması olarak 80.000'e yakın kamu çalışanı doğrudan/dolaylı olarak kamu hizmetinden uzaklaştırılmıştır (Fragouli ve Christoforidis, 2019: 14).

2012 yılında işgücü rezervi politikasında güncellemeye gidilmiş yine birtakım kamu çalışanı, bir yıllığına maaşlarının %75'inin ödenmesine karşılık yedeğe ayrılmış; ayrıca bir yıl içerisinde kendilerine görev bulunamadığı takdirde memuriyetten ilişiklerinin kesileceği hüküm altına alınmıştır. Bazı siyasi gelişmelerden dolayı bu politika 2014 yılına dek art arda sürdürülmüştür. Tüm bu işlemlerin sonunda Aralık 2009'da Yunanistan merkez idari teşkilatlanma içerisinde 900.000 olan kamu çalışanı mevcutken; 2014 yılının ilk çeyreğinde 720.000' e dek düşmüştür (Spanou, 2015: 38).

Avrupa İdari Alanı kapsamında Yunanistan kamu personel rejimi incelendiğinde Kriz , ilgili alanda reform yapmak için eşi benzeri olmayan bir fırsat yaratmıştır. Özellikle de reformların Avrupa İdari Alanı ilkeleri ekseninde yürütülmesiyle kamu personel rejiminin modernize edilmesi ve rasyonelleştirilmesiyle dönüşüme uğraması beklense de yapılan reformlarda daha çok nicel hedeflere ve maliyet azaltma stratejisi üzerine odaklanılmış, bu yüzden de sınırlı kazanımlarıyla (3230/2004 sayılı Kanun gibi) Yunanistan kamu personel rejimi dizayn edilmeye çalışılmıştır.

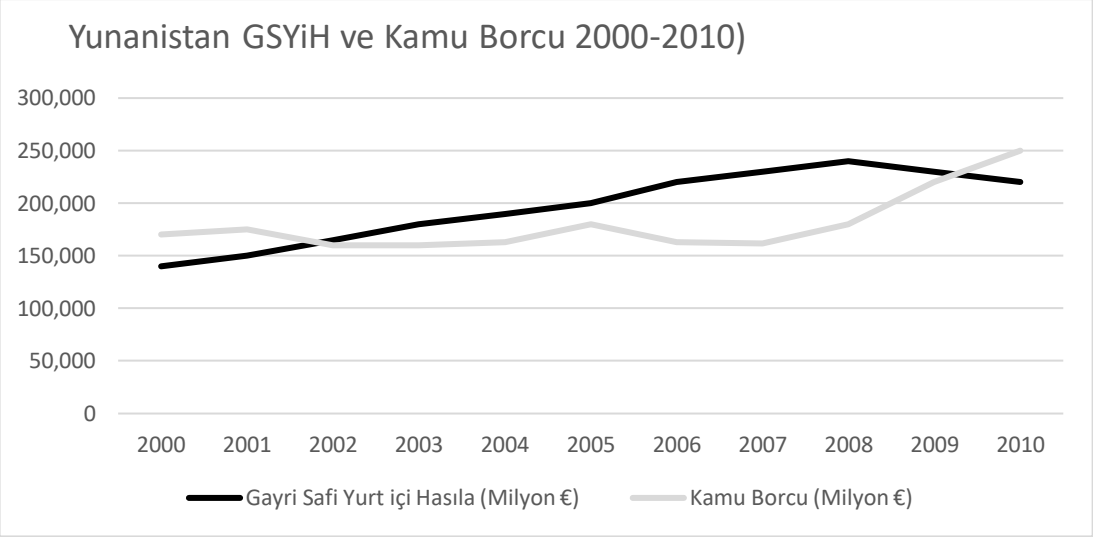
2.2.3. Yunanistan'da Kamu Mali Yönetim

Yunanistan'da kamu mali yönetim 2004 yılında çıkarılan ve merkezi ve bölgesel idarelerde "kalite ve verimlilik" birimlerinin oluşturulmasını öngören 3220/2004 sayılı Kanun'a kadar yeterince ilgi gösterilen bir alan olmamıştır. Özellikle de kamu harcamalarına ifasına ilişkin zorunluluk alanlarının azlığı Yunanistan'da yaşanan krizin önemli tetikleyicilerinden biri olmuştur. Kamu harcamalarına ilişkin zorunluluk örneklerinden biri 69269/5387/90 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereğince Yunanistan'da yapılacak kamu ve özel sektör yatırımları için Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporlarının sunulması gerekliliğidir (OECD, 2001: 30).

Yunanistan kamu mali yönetiminin yeterince sağlam zemin üzerinde bulunmadığına ilişkin en önemli istatistik 1999 yılında GSYİH'in %103.9'una kadar

yükselen kamu borcu olmuştur. Özellikle de 2004 yılında başkent Atina'da düzenlenen Olimpiyatlar için ihtiyaç duyulan borçlanma sebebiyle artan kamu harcamaları ve hükümetin üzerinde bu temelli oluşan baskı kamu maliyesinde ciddi endişe yaratmıştır. Simitis iktidarında kamu maliyesi üzerine yapılmak istenen reform girişimleri iç muhalefet nedeniyle ilerleyememiştir. 2009 yılında Yorgo Papandreu hükümetinin seçilmesiyle dönemin Maliye Bakanı Yorgo Papakonstantinou eski ND hükümetinin açıklamış olduğu bütçe açığının GSYiH'in %6'sı kadar olduğuna ilişkin beyanını gerçek dışı olduğunu ve gerçek bütçe açığının %15.6'ya ulaştığını açıklamasıyla kamuoyunu sarsmış; nihayet dünyada yaşanan ekonomik kriz 2010 yılında Yunanistan kamu maliyesinin çökmesine yol açmıştır (Featherstone ve Papadimitriou, 2017: 234-236).

Grafik 1. Yunanistan GSYİH ve Kamu Borcu (2000-2010)



Kaynak: Yunanistan Maliye Bakanlığı (2017). *"GREECE: Recent developments in Public Financial Management"* Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy tarafından S. Miliakou, A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis, Atina s.3

2010 yılında Yunanistan harcamaların finanse edilmesi amacıyla IMF ve AB'den kredi talebinde bulunmuştur. Kamu mali yönetimi açısından dengeli bütçelere ulaşılması hedefiyle talep edilen kredilerin mali ve yapısal uyum programları kapsamında birtakım yasal ve kurumsal reformlar yapılması koşuluyla Mutabakat Muhtıraları'na (MoU) bağlanarak tahsis edilmesi kreditör kuruluşlarca uygun görülmüştür. MoU'lar Yunanistan'ın borç krizinden kurtulması amacıyla devletin

çeşitli reformlar vasıtasıyla öngörülen çok yıllı politika programlarıdır. Kamu mali yönetimi ise bahse konu politika programları çerçevesinde üzerinde en çok dikkat çekilen reform alanlarından biri olmuştur (Akrivopoulou vd., 2012: 655-656; Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 3).

MoU'ların Yunanistan kamu mali yönetimi açısından temel itibariyle kamu maliyetlerinin düşürülmesi, kurumsal açıdan verimliliğin ve etkililiğin artırılması ve bütçe üzerinde modernleşme gibi 3 önceliği bulunmaktadır. 2010 Aralık ayında imzalanan ilk MoU ile Yunanistan kamu borcunun ciddi bir biçimde düşürülmesini amaçlanmaktadır. Kamu maliyetleri kalemlerinden önemli bir bölümü oluşturan sosyal güvenlik harcamaları hem yıllar içerisinde artan boyutu hem de çarpık ödeme yöntemleriyle birlikte mali ve sosyal açıdan ciddi sorunlar doğurmuştur. Emekli maaşlarının yüksek olmasına karşın aile ve işsizlik ödeneklerinin düşüklüğü karşısında başta emeklilik reformları ve genel anlamda sosyal ödeme kesintileri bu sorunlara alınan tedbirler arasında görülmektedir. Ayrıca başta kamu çalışanları olmak üzere işe alımlarında konulan kotalar hem personel sayısındaki azalmaya hem de kamu maliyetlerindeki (harcamalar) düşüşe katkıda bulunmuştur (Feathersone ve Papadimitriou, 2008: 57-60).

Kamu maliyetlerinde düşüşün esas sağlayıcılarından birini ise Yunanistan'daki özelleştirme politikaları oluşturmaktadır. Özelleştirme politikaların öne çıkmasında içsel ve dışsal sebepler göze çarpmaktadır. İçsel sebeplerin başında ise kamu şirketlerinin bütçede yarattığı baskılar nedeniyle özelleştirmenin devlet maliyetlerinde yaratacağı düşüş ve vergilerin arttırılmadan devlete ve vatandaşa kaynak yaratması gelmektedir. Dışsal sebepler ele alındığında ise Birliğin serbest piyasa düzeninin mutlak uygulanmasına yönelik direktifleriyle birlikte özelleştirmenin teşvik edildiği Avrupa İdari Alanı özelinde Avrupalılaşma süreci ön plana çıkmaktadır (Manojlovic, 2011: 349).

1950-1990 yılları arasında Yunanistan, pek çok alanda millileştirme ve devletin ekonomideki payının artırılmasına yönelik politikalar yürütmüştür. 1983

yılına gelindiğinde ülkenin en büyük 50 kuruluşunun 19'unun direkt veya endirekt olarak devlet tarafından yönetildiği görülmektedir (Manojlovic, 2011: 348).

Yunanistan'da özelleştirme deneyimi 1990'da ND'nin iktidara gelmesiyle başlamıştır. Hükümet ilk olarak özelleştirme sürecinin koordine edilmesi ve özelleştirme gündeminin belirlenmesi amacıyla Maliye, Ekonomi ve Sanayi bakanlarından müteşekkil bir Bakanlıklararası Özelleştirme Komitesi (IPC) oluşturmuş; aynı zamanda 1991 yılında bir Özelleştirme Yasası (L. 2000/1991) çıkarılmıştır (Pagoulatos, 2001: 130).

ND verimsiz ve hantal olan kamu şirketlerinin yapılandırılmasından ziyade tamamen tasfiye edilmesinden yana tavır almasına karşın tamamen tasfiyenin doğurduğu zorluklar nedeniyle bu dönemde yapılan özelleştirmelerin hızının düşük olduğu görülmüştür 1993 yılında iktidarı yeniden alan PASOK ise özelleştirmede ND'nin aksine yöntem değişikliğine gitmiş; şirketlerin tamamen tasfiye edilmesinden ziyade devlet şirketlerinde hisselerini satarak azınlık hisselerini elinde tutmaya karar vermiştir (ajanslaştırma). Bu kademeli özelleştirme yöntemi Ulusal Telekomünikasyon Kurumu (OTE) ve Kamu Elektrik Kurumu'nda (DEI) uygulanmıştır (Manojlovic, 2011: 350).

Bu dönem içerisinde Avrupa Parasal Birliği'ne (Eurozone) giriş için temel ön koşullar belirleyen Maastricht Kriterleri'ne uyum kapsamında devlet modernizasyonu stratejik bir öncelik olarak görülmüş, Birliğin popüler politikaları arasında olan kamu şirketlerinin özelleştirilmesi ve piyasalaşması, tek bir Avrupa pazarında serbest rekabetin yaratılması amaçlanarak Yunanistan'ın geleneksel kamu hizmetlerinin daha verimli olması hedeflenmişse de önceliklerin ve hedeflerin uygulamaya geçirilmesi ilk etapta Yunanistan'da istenildiği gibi olmamıştır (Phillippidou, 2009: 91).

Öncelikle özelleştirme kapsamında elde edilen kaynakların etkin kullanılamaması bununla birlikte devlet ile özelleştirmeden faydalanacak olan büyük girişimciler arasındaki yakın ilişkiler kamu şirketlerinde yolsuzluğun artmasına yol

açmıştır. Özelleştirmelerin şeffaf bir biçimde yapılamaması özelleştirmeden faydalanan şirketlerin çeşitliliğinin az olması, devletin ekonomi üzerindeki etkisini hala hissettirdiğini göstermektedir (Lambropoulou vd., 2008: 32).

Öte yandan 1990'lı yıllardan itibaren ortaya çıkan ve sayıları bu yıllar itibariyle 40'a ulaşan devletin hissedarı olduğu anonim şirket statüsünde olan bağımsız kamu kuruluşları, yüksek verimlilik, üretkenlik ve uzmanlık ihtiyaçlarına yanıt verme amacıyla faaliyet göstermeye başlamıştır (Spanou ve Sotiropoulos, 2009: 731). Bu *"ajanslaşma"* yöntemi, Birliğin Avrupa İdari Alanı kapsamında kamu sektöründen beklediği temel ilkeleri karşılaması bakımından önemli bir çözüm yöntemi haline gelmiştir. Bahse konu kuruluşlar bünyesinde bulundurduğu personelle ve yeni hizmet alanlarını karşılaması bakımından klasik kamu sektörüne örnek olacak nitelikte olsalar da çalışanlarının özlükleri, yürüttüğü işlemlerin idari prosedürlerden muaflığı gibi bazı hususlar bu kuruluşları eleştiriye açık hale getirmiştir. Yine de Birlik belgelerinde bu kuruluşların teşvik edildiği görülmektedir (Spanou, 2008: 161).

Tablo 7. Yunanistan Ajanslaşma Deneyimi

AJANS ÖRNEKLERİ	KURULDUĞU YILLAR
Kadastro	1995
Sağlık Birimleri Şirketi	2004
Okul Binaları Organizasyonu	1998
Futbol Bahisleri	1999
İstihdam Gözlemevi	2001

Kaynak: Spanou C. (2013). *"The Quandary of Administrative Reform Institutional and Performance Modernization"* içinde From Stagnation To Forced Adjustment. Reforms In Greece 1974-2010, ed. S. Kalyvas, G. Pagoulatos, H. Tsoukas, Hurst & Co, London s.183

Yunanistan'da özelleştirmeler bakımından 1998'den sonra trendin ivme kazandığı görülmektedir. Gerçekleştirilen özelleştirmeler neticesinde 1998 yılında 1.7 milyar €, 2000 yılında 535 milyon €, 2002 yılında ise 2.3 milyar € elde edilmiş; 2001 yılında OTE ve 2006'da Emporiki Bank tamamen özelleştirilmiştir. Genel itibariyle 1981 ve 2006 yılları arasında 61 işlemde 20 milyar € üzerinde özelleştirme geliri elde edilmiştir (Pagoulatos, 2003: 360; Manojlovic, 2011: 351).

2010 yılında Yunanistan üzerinde etkisini gösteren kriz ülkede özelleştirmelerin yeniden gündeme gelmesine sebep olmuştur. MoU'lar karpsamında Yunanistan 2010-2015 yılları arasında 50 milyar €'luk kaynak elde edip aynı zamanda özelleştirdiği kamu kuruluşlarına ilişkin devlet bütçesindeki maliyetleri azaltmayı hedeflemiştir (Di Mascio ve Natalini, 2015: 136). Bu kapsamda *'Hellenic Railways Organization'*da %49 özelleştirme; Yunanistan Posta İdaresi'nde ise %39'luk hisse satışı gerçekleştirmiştir (Manojlovic, 2011: 351).

Yunanistan kamu mali yönetimi kapsamında özellikle de 2010 krizi sürecinde temel önceliğini maliyetleri düşürmeye verse de kurumsal açıdan birtakım dönüşümleri de gerçekleştirmiştir. Dönüşümler kapsamında yönetişimin ön plana çıktığı organlar, yapılar ve birtakım yasal ve idari hükümler yer almaktadır (Akrivopoulou vd., 2012: 656-659). 2012-2015 arasındaki dönemin finanse edilmesi için düzenlenen 2'nci MoU metninde yönetim reformlarına vurgu yapılmaktadır. Bu açıdan kurumsal ve yasal reformların verimlilik, şeffaflık, etkinlik gibi temel unsurları içermesi beklenmektedir. Yunanistan örneğinde bahse konu unsurların sağlanıp sağlanamadığını kontrol etmeye yarayacak denetim mekanizmalarının eksikliği göze çarpmaktadır. Mali yönetimin şeffaflığının artırılması ve hükümetin yürüttüğü maliye politikalarının denetimini sağlamak ve mevcut eksikliği tamamlamak amacıyla bu dönem içerisinde yasama organı tarafından Meclis Bütçe Ofisi (PBO) kurulmuştur. PBO, devlet bütçesinin ne şekilde uygulandığını, harcamaları ve mali yapının sürdürülebilirliğini denetlemek; hükümetin Orta Vadeli Mali Hedeflere (MTSF) uyumunu raporlamakla görevlidir. İşleyişinin özel Yönetmelik ile düzenlendiği PBO, yürüttüğü çalışmaları aynı zamanda Parlamento Başkanı'na raporlamakta; tüm kamu kurum ve kuruluşları PBO tarafından talep edilen tüm bilgi ve belgeleri paylaşmak zorundadır (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 16).

Bir diğer denetim mekanizması ise mali faaliyetlerin mali kurallar çerçevesinde uyumunu izleme ve değerlendirme amacıyla 2014 yılında kurulan (L. 4270/2014) Yunanistan Mali Konseyi (HFC) adlı bağımsız idari otoritedir. Yunanistan'da yürütülen maliye politikalarının izlenmesi ve değerlendirilmesi

bakımından daha önce bir denetim mekanizmasının öngörülmemiş olması HFC ve PBO'nun varlığının önemini daha da arttırmaktadır. Özellikle de HFC, mali şeffaflığın artırılması ve raporlarında yer alan tavsiyeler bakımından da mali yönetime yaptığı uzman katkısıyla önemli bir yere sahiptir (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 17).

Kamu mali yönetimi bakımından şeffaflığın sağlanmasına ilişkin bir diğer reform da bilişim teknolojileri katkılarıyla gerçekleştirilmiştir. İlk olarak tüm vergi dairelerinde yeni bilişim teknolojileri araçları tanıtılarak kurumsal yapının modernleştirilmesi sağlanmıştır (Featherstone, 2015: 305-306). Bununla birlikte vergi tahsilatlarında yolsuzlukla mücadele kapsamında yeni prosedürler geliştirilmiş; 2010 yılında şeffaflığı sağlamak adına tüm kamu sektörü alımlarında e-tedarik sistemi geliştirilerek idarenin lüzumsuz masraflarının önüne geçmek adına idarenin yapmış olduğu alımlar sistem içerisinde kayıt altına alınmıştır. Ayrıca *'Clarity'* programı aracılığıyla tüm kamu harcama kararlarının çevrimiçi olarak yayımlanması zorunlu hale getirilmiştir. Buna göre kamu alımlarına ilişkin kararlar *'Clarity'* programına yüklenmedikçe bu alımlar uygulamaya geçirilemeyecektir (Ladi, 2013: 199).

Kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına ilişkin kanuni düzenlemeler arasında 3861/2011 sayılı *'diavgia'* (şeffaflık) yasası yer almaktadır. Kanunun ilgili hükmü gereğince tüm devlet kurumları harcamalarını, alım, ihale vb. işlemlerinin çok büyük bir bölümünü internette yayınlamakla yükümlü bırakılmışlardır. Bununla birlikte Kanun yolsuzlukla mücadele altında birtakım kişisel yükümlülükler de öngörmüştür. Buna göre siyasetçilere, üst düzey bürokratlara malvarlığı ve gelirlerini yayınlanmaları zorunlu tutulmuştur (Hlepas, 2015: 27-28).

Son olarak kamu mali yönetimi içerisinde 2010 sonrasında en çok reform yapılan alan olan bütçe ve muhasebe sistemleri reformları üzerinde durulması önemlidir. OECD'nin bütçeleme ve programlama alanında Maliye Bakanlığı'nın güçlendirilmesine ilişkin tavsiyeleri sonucu çıkarılan 3871/2010 sayılı Kanun ve bahse konu Kanun'a 2011/85 sayılı AB direktiflerinin ulusal mevzuata aktarılmasıyla nihayet bulan 4270/2014 sayılı "Organik Bütçe Yasası" Yunanistan bütçeleme

sisteminin esaslarını oluşturmaktadır. İlgili Kanun'da şu hususlara yer verilmektedir (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 4):

- Gelir hedeflerinin belirlenmesi,
- Yukarıdan aşağıya bütçeleme uygulaması,
- Taahhüt kayıtlarının oluşturulması,
- Harcama tavanlarının oluşturulması,
- 3 yıllık maliye ve bütçe stratejisinin oluşturulması,
- Sık raporlama usulü,
- Ek bütçe sunulması için gerekliliklerin belirlenmesi,
- Bütçe kapsamının genişletilmesi (Merkezi hükümet + Sosyal Güvenlik + Yerel Yönetim+ Kamu İktisadi Teşekkülleri)

Tüm bu değişiklikler, mali finansmanın etkin kontrolünü sağlayacak bir bütçe sisteminin oluşturularak mali disiplin ve hesap verilebilirliğini sağlamaya yöneliktir (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 8).

Mali yönetimin bir diğer ayağını ise harcama ön denetim mekanizmaları oluşturmaktadır. 2014 yılına kadar Bakanlıkların gerçekleştirecekleri harcamaların Maliye Bakanlığı/Genel Muhasebe Ofisi (GAO) tarafından yasallığı ve uygunluğu denetlenmekteydi. Yine bahse konu yıla kadar 15.000 €'yu geçen harcamalar aynı zamanda Yunan Sayıştay'ı (HCA) tarafından da denetimi gerçekleşmekteydi. 2014 yılında yapılan değişiklikle bu rakam 30.000 €'ya çıkarılmış; denetimden geçen harcamalar elektronik sistem üzerinden Bakanlıklara aktarılmaktaydı. MoU'lar kapsamında 2015 yılında 4337/2015 sayılı çıkarılan Kanun gereğince Bakanlık ve Sayıştay ön denetimleri kaldırılmış, bunlar yerine 2017 yılına kadar her Bakanlık içerisinde harcamaların ön denetimlerinin gerçekleştirileceği Mali Hizmetler Genel Müdürlükleri kurulması zorunlu tutulmuştur (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 14-15)

Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü'nün görevleri şu şekildedir (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017:14-15)

- Bakanlıkların kuruluş bütçesine ilişkin bilgileri Maliye Bakanlığı ile paylaşmak,
- Harcamaların yasallığının denetimi,
- Bakanlıklar için öngörülen harcama tavanlarının gözetilmesi,
- Orta Vadeli Mali Plan'a uyum,
- Tüm mali verilerin Maliye Bakanlığı ile paylaşılması,

Kamu mali yönetimine ilişkin değinilmesi gereken son reform alanı ise muhasebe sistemine ilişkindir. Muhasebe sistemi 2010 yılında değiştirilmiş; çift kayıtlı muhasebe sistemi benimsenmiştir. Bununla birlikte 2011 yılında nakit esasını benimseyen kayıt sistemi yerini tahakkuk esasına bırakmıştır. Yapılan değişikliklerle birlikte Avrupa'da benimsenen muhasebe kayıt sistemleri Yunanistan'da da benimsenmeye başlamıştır (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 11).

Mevcut nakit yönetimi yetersizlikleri kaynakların atıl kalmasına ve verimli kullanılamamasına neden olmaktadır. Yunanistan'da mevcut Hesap Planı'ndaki bölünmüşlüğün önüne geçilmesi, finansman maliyetlerinin azaltılması ve mevcut rezervlerin daha verimli kullanılması amacıyla 4337/2015 sayılı Kanun ile "Hazine Tek Hesap Planı" hazırlanmıştır. Uluslararası standartlara uygun mali raporlama üretmeye yatkın olan yeni hesap planı, mali tabloların şeffaflığına da katkı sağlamaktadır (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 9-12).

Gerçekleştirilen tüm bu reformlar sonucunda Yunanistan aldığı tüm mali önlemleriyle geçmişteki kriz açıklarını kapamaya başlayarak pozitif mali veriler almaya başlamıştır. Alınan tedbirlerde Avrupa İdari Alanı'nın öngördüğü şeffaflık, açıklık, hesap verilebilirlik, etkinlik gibi ilkeler esas alınması kamu mali yönetimi açısından Yunanistan'da olumlu sonuçlar yarattığı gözlemlenmiştir (Yunanistan Maliye Bakanlığı, 2017: 19).

2.2.4. Yunanistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri

Avrupa İdari Alanı, idarelerin almış olduğu kararların hesap verilebilirlik ilkesi gereğince vatandaşların denetiminden geçtiği, vatandaşların karar alım süreçlerine katıldığı; şeffaflık ilkesi gereğince idarenin almış olduğu kararları vatandaşlarca görülebilir olduğu, son olarak da etkinlik ve verimlilik ilkesi kapsamında ise idarenin sunmuş olduğu hizmetlere vatandaşların kolayca ulaşarak faydalanabildiği ve idarenin vatandaşların haklarını gözettiği bir kamu yönetim düzeni beklemektedir. Antik Yunan'da vatandaş ile devlet ilişkilerine bakıldığında sosyal konularda ciddi bir tartışma ortamı görülse de Yunanistan'ın demokrasiye mutlak geçişinden sonra (1974) birkaç mekanizma haricinde halkla istişarenin güçlü olmadığı göze çarpmaktadır. Sistemli ve şeffaf bir biçimde vatandaş ile istişare mekanizmalarının güncel olmaması Yunanistan'daki idari düzenlemelerin kalitesini ve idarenin etkin hesap verilebilirliğini sorgulatmaktadır (OECD, 2001: 23).

Vatandaş-yönetim ilişkilerinin demokratikleştirilmesi 1980'li yıllardan itibaren Birliğe girişle birlikte gündeme gelmeye başlamış; 1599/1986 sayılı Kanun ile vatandaşların kamu idaresine itiraz etme, kişisel verilerin korunması ve idarenin hesap vermesi hususlarında vatandaşlara bazı hak ve güvenceler tanınmış; 1943/1991 sayılı Kanun ve nihayetinde çıkarılan İdari Usuller Kanunu ile bu hakların korunması sistematik hale getirilmiştir (Spanou, 2013: 185).

Vatandaşların dolaylı yoldan karar alma süreçlerine katılımına ilişkin atılan ilk adım 2232/1994 sayılı Kanun ile Ekonomik ve Sosyal Komite'nin kurulmasıyla gerçekleşmiştir. 1994'te çıkar gruplarının temsil edilmesi amacıyla oluşturulan Üçlü Komite'nin birinci grubunu işverenler ve iş adamları, ikinci grubunu memurlar ve özel sektör çalışanları, üçüncü grubunu ise vatandaşlar, yerel yöneticiler ve bağımsız meslek grupları oluşturmaktadır. Komite, çalışma ilişkileri, sosyal güvenlik gibi sosyo-ekonomik boyutlu konularda çıkarların düzenlenmesi için bir istişare platformu niteliği taşıması ve idareye tavsiyelerde bulunarak vatandaş-yönetim arasındaki sosyal

dialoğun güçlendirmesi açısından olumlu bir yapılanma örneğidir (OECD, 2001: 24-25).

Vatandaş ile yönetim ilişkilerini düzenleyen en önemli gelişmelerden biri 2477/1997 sayılı Kanun ile Ombudsmanlık Kurumu'nun kurulmasıdır. İdarenin kamu hizmetlerini yürütürken veya düzenleyici işlemlerle kamu hizmetlerini düzenlerken vatandaşların haklarını ihlal etmesi halinde ilgili idare hakkında yapılan şikayetleri incelemekle görevli Ombudsmanlık, vatandaş-idare arasında arabuluculuk yapmakta ve idareye tavsiyeler vermektedir. Yunan Ombudsmanlığı[4] ayrıca Parlamento Başkanı, Başbakan, İçişleri Bakanı'na sunulmak üzere yıllık raporlar hazırlamakla da görevlidir (Manojlovic, 2011: 347). Kamu otoritelerinin hesap verilebilirliğini sağlamak adına aktif rol izleyen Ombudsman, Parlamento'da bulunan karma bir komisyon tavsiyesi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. 5 yıl görev süresi bulunan Ombudsman'ın 4 Ombudsman yardımcısı, 30 kıdemli müfettişi ve niteliklerine göre 40 geçici memuru bulunmaktadır. Ombudsmanlık Kurumu, 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile (m. 102/4) birlikte anayasal güvenceye kavuşmuştur (OECD, 2011: 8).

1998 yılında Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın (MIPAD) yayınladığı *"Vatandaşlar İçin Kalite ('Politeia')"* adlı Beyaz Kitabıyla vatandaş-devlet ilişkilerinde yeni bir dönüşüm süreci başlatmıştır. Kamu idaresinin vatandaşlara sunduğu kamu hizmetinin kalitesini artırmak, idari prosedürlerin basitleştirilmesini sağlamak ve vatandaşların maruz kaldığı bürokrasi karmaşıklığının yükünü hafifletmek için birtakım politikalar uygulanacağı açıklanmıştır. '*Politeia'* isimli politika setinin 3 temel ayağı bulunmaktadır (Manojlovic, 2011: 344):

- İdarenin vatandaşlara sunduğu hizmetlerden haberdar olmasını sağlamak için materyal dağıtımı,

[4] Yunanistan Ombusmanlığı resmi web sitesi: https://www.synigoros.gr/en?i=stp.en.home

- Vatandaşlar için yüksek maliyetli idari prosedürleri sadeleştirmeye ve ucuzlaştırmaya odaklanan programlar geliştirme,
- Hizmet, bilgi ve yönetim formları sunmak amacıyla vatandaşların kolay ulaşabileceği "Yurttaş Büroları"nın kurulması.

Bu noktada Yunanistan'daki e-devlet uygulamalarının vatandaşlar üzerinde kamu idarelerin sundukları hizmetler iyileştirmedeki rolüne değinilmesi gerekmektedir.

Politeia'nın ilk uygulama örneği olarak Şubat 1998'de MIPAD, tüm Yunan vatandaşlarının doğum belgesi, pasaport başvurusu vb. resmi belgelerini kolayca alabilmeleri adına vatandaşların konuya ilişkin bilgi alabilecekleri bir çağrı hattı merkezi oluşturmuş; mevcut uygulama Bakanlık tarafından yapılan anket neticesinde %88 oranında bir memnuniyet oranı yakalamıştır (OECD, 2001: 14).

Bir diğer gelişme kamu hizmetinin hesap verilebilirliği ve şeffaflığına yönelik ihtiyaç gereğince yaklaşık 12 yıldan beri çeşitli değişikliklere uğrayan eski Kamu Hizmeti Yasası'nın yerine 2683/1999 sayılı yeni bir Kamu Hizmeti Yasası ve 2690/1999 sayılı İdari Usul Yasası'nın kabul edilmesiyle olmuştur (Spanou ve Sotiropoulos, 2011: 728). Yeni İdari Usul Yasası, idari yargıdaki yasal süreleri belirlemekte; idari işlemler için süre sınırlarını düzenlemektedir. Kanun'un kamu hizmeti içerisindeki önemi ise, idari işlemlerde gecikme halinde kamu görevlisine gerekçesi açıklama yükümlülüğü yüklemesidir. Kanun, idari belgelere ve idari itiraz mekanizmalarına erişim için prosedürleri açıklamaktadır. İlgili yasal metinde belirtilen hususlar kamu hizmet sektöründe hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın hüküm altına alınması bakımından oldukça büyük önem arz etmektedir (OECD, 2001: 14).

Yine 1999 yılında başlatılan *'ARIADNE'* projesi kapsamında öncelikle ülke içerisinde coğrafi olarak ulaşımın zor olduğu Ege Adaları'nda yaşayan vatandaşların hükümet evraklarına erişimlerini kolaylaştırmak adına bürolar kurulması ve buralarda yaşayan vatandaşların internet ortamında tüm resmi belge başvurularını

görebilecekleri bir altyapının kurulması amaçlanmıştır. Projenin 2000 yılında tüm Yunanistan'da uygulamaya açılması hedeflenmiştir (OECD, 2001: 14).

Bu kapsamda yürütülen bir diğer çalışma olan *'Syzeufksis'* programı ise kamu sektörünün paydaşlarının (bakanlık, kamu kuruluşları ve yerel yönetimler) arasında koordinasyonun ve etkin hizmetin gerçekleştirilmesini sağlayacak bir teknolojik ağ oluşturmayı hedeflemektedir. *'Politeia'* programının merkezi yönetimin yanında yerel yönetimi de reform öncelikleri arasına alması bu noktada önemlidir (Introna vd., 2010: 15).

Tüm bu programlar ve uygulamalar vatandaşlarda memnuniyet oluşturmuş; kamu hizmetlerine ulaşımda vatandaşlara kolaylık sağlamıştır. Sistemin yaygınlaşması neticesinde tüm bu programların tek bir merkez altında birleştirilmesi ihtiyacını doğurmuş ve bu kapsamda *"Vatandaş Hizmet Merkezleri (CSC)"* kurulmuştur. CSC'ler vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin bilgi talebinde bulunmaları halinde lüzumsuz belgelemeleri azaltmayı ve belgeye ulaşımda bürokratik engellemeyi aşarak standardizasyon yoluyla verimli hizmeti sağlamayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda illerde kurulan CSC'lere başvuruda bulunan vatandaşların ilgili talepleri Merkezlerde çalışan personel tarafından alınmakta, bu talepler CSC'ler vasıtasıyla ilgili devlet dairesine aktarılmakta, nihayetinde talepler sonuçlandığında vatandaşlar CSC'ler üzerinden ilgili bilgi, belgeye erişimlerini sağlamaktadır. CSC'lerin yapılanması incelendiğinde belirli yetkilere sahip iki departmandan oluştuğu görülmektedir. İlki vatandaşlara hizmetler hakkında bilgi veren ve vatandaşların taleplerini ilgili kurumlara iletmekle görevli olan "Vatandaş Hizmetleri Departmanı" dır. Diğer departman ise vatandaşların dosyalarının doğruluğunu, kurumlardan vatandaşlara iletilen dosyaların yeterince detaylı açıklanıp açıklanmadığını denetleyen "İç Müdahale Departmanı" dır. CSC çalışanları ise performans kriterlerine dayalı olarak 18 aylık sözleşmelerle çalışan geçici personellerden oluşmaktadır. CSC personelinin performansını ölçen ve müşteri (vatandaş) memnuniyetinin kontrol edildiği Yönetim Bilgi Sistemi (MIC) de CSC sistemiyle entegredir. MIC performans ölçüm sonuçlarını MIPAD ile paylaşmakta ve

personellerin performansları bu vesileyle devamlı takip edilmektedir. Tüm bu yönüyle CSC sistemi hem kamu personeline meşruiyetini kazandırması hem de vatandaşların yoğun idari prosedürlerini kısaltarak standardizasyonun sağlanması açısından verimli bir yapılanma örneğidir. Yapılan anketler sonucunda yakalanan %94 memnuniyet oranı idari reform ihtiyaçlarını karşılamada başarılı olduğunu göstermektedir (Introna vd., 2010: 16-19; Spanou, 2013: 185).

Devlet-vatandaş ilişkilerini ilerletilmesi amacıyla ortaya konan reformların en önemli amacı kamu sektörünün şeffaflığının artırılmasına ilişkindir. Özellikle de kamu sektörünün uygulamalarında şeffaflık ilkesini tamamıyla yerleştirilmesi amacıyla 2009 yılında '*OpenGov'* girişimi başlatılmıştır. *'OpenGov'* girişimi bir kanunun Parlamento'ya gelişinden önceki taslağın hazırlaması sürecine yorum prosedürü getirerek kanun hazırlama sürecinde vatandaş yorumlarına yer vermektedir. Girişim ayrıca kamu sektöründeki boş pozisyonların çevrimiçi duyurulmasında da hizmet vermektedir. *'OpenGov'* ile birlikte başlatılan bir diğer girişim de 2010'da Yunanca'da şeffaflık anlamına gelen *'Diavgia'* programıdır. Program hükümet ve kamu idarelerini tüm işlemlerini çevrimiçi erişilebilir duruma getirilmesi işlevini üstlenmektedir. Burada her idari işlem bir kimlik numarası alır. Kimlik numarası ve kullanılabilirlik onayına sahip olmayan tüm işlemler geçersiz sayılmaktadır (Akrivopoulou vd., 2012: 661)

Vatandaş-devlet arasındaki ilişkilere yönelik olarak gerçekleştirilen bir diğer reform ise elektronik yönetişim için bir çerçeve kanun düzenlemesi ile CSC'lerin vatandaşlarla birlikte işletmeleri kapsayacak biçimde Birleşik Hizmet Merkezleri'ne dönüştürülmesi ve MIPAD bünyesinde Yenilik ve Dokümantasyon Merkezi'nin kurulmasıdır. Ayrıca Yunanistan'da kamu idarelerinin işletmelere ve vatandaşlara e-devlet hizmetleri sağlamasına yönelik olarak Birlik tarafından ortaya konan 2011-2015 Avrupa İçin Dijital Gündem Belgesi ve Eylem Planı kapsamında bir e-devlet sistemi[5] kurulmuştur (Ladi, 2013: 201).

[5] (e-gif.gov.gr)

2.2.5. Yunanistan'da İdari Reform

İdari modernizasyon, kendi içerisinde hem kurumsal hem de performans modernizasyonu unsurlarını barındırmaktadır. Kurumsal modernizasyon esas olarak Weber tipi kurumsal yapının güçlendirilmesini vurgularken; performans modernizasyonu belirli politika hedefleri doğrultusunda idari performansı vurgulamaktadır. İdari performans, şeffaf ve öngörülebilir bir hukuk düzenini, güvenilir ve süratli prosedürleri, hesap verilebilirlik mekanizmalarının kamu yönetimi sistemi içerisinde reformlar vasıtasıyla devamlı olarak geliştirilmesi esasına dayanmaktadır (Spanou, 2015: 34).

Yunanistan'da Avrupa İdari Alanı kapsamında ve kamu yönetimi içerisinde gerçekleştirilen reform deneyimleri Kriz dönemine kadar yoğun olarak kurumsal modernizasyona ve gecikmiş bir şekilde performans modernizasyonuna odaklanmıştır. Yine de yürütülen reformlar Weber tipi klasik bir bürokrasiyle birlikte merkezileşmeyi ve merkezileşmenin siyasi düzen üzerinde yarattığı etkiyi ters yönde dönüştürmeye çalışmaktadır. Ancak performans modernizasyonunu sağlamak için atılan adımlar daha önce de değinildiği üzere gecikmiş bir biçimde uygulanmış; bu adımlar da parti rekabeti ve ekonomik endişelerden dolayı kesintilere uğramıştır (Spanou, 2013: 188).

Tarihsel Kurumsalcılık teorisinde kamu politikalarının ve idari reformların "kritik kavşaklarda" gerçekleşme ihtimalinin daha yüksek olduğu belirtilmektedir. 2010 itibariyle ülkede etkisini gösteren Kriz'in Yunanistan'da yapısal reformların gerçekleştirilmesi için müthiş bir fırsat ve Yunan siyasi-idari sisteminde bir paradigma kayması yaratması için "kritik bir kavşak" olduğunu söylemek mümkündür (Spanou, 2015: 32). Yunanistan'ın Kriz'den kurtulmak için IMF ve AB'den almayı kabul ettiği kredilerin idari sistem üzerinde etkili olacak birtakım reformları gerçekleştirmesi koşuluyla temin etmesi Yunanistan'ın Featherstone'un ifadesiyle "über Avrupalılaşma"ya itmiştir (Ladi, 2013: 195). Zira geçmişteki reformların aksine bu reformlar yalnızca Yunanistan hükümeti tarafından hazırlanmayıp Yunan kreditörler,

IMF ve AB'nin talepleri doğrultusunda gerçekleştirilecek reformlardır (Manojlovic, 2011: 367; Featherstone, 2015: 296).

AB, uzun bir süredir genişleme ve Avrupalılaşma süreçlerinde ülkelerin iç reformlarını desteklemek adına dış koşulluluk araçlarını kullanmış; ancak bu kez diğer genişleme tecrübelerinden farklı olarak hiçbir aday devlete uygulanmayan sıkı denetim sorumlulukları Kriz döneminde Yunanistan için getirilmiştir (Featherstone, 2015: 295). İmzalanan MoU'lar sonucu oluşturulan *'Troyka'* kredi koşullarının karşılanıp karşılanmadığını incelemekle görevlendirilmiştir. CCE ülkelerinin AB'ye üyelik sürecine benzer bir biçimde Yunanistan için MoU'da öngörülen reformları karşılamanın ödülü büyük olmuş ve yine Yunanistan'ın reformlarının denetlenmesi tıpkı CCE ülkelerinin Birliğe üyelik için karşılaması gerektiren hususların aktarıldığı İlerleme Raporları'nda olduğu gibi raporlaştırılmıştır. Bu yüzden de Yunanistan-AB arasında, Birliğe adaylık süreçlerinde sıklıkla rastlanan "güç asimetrisi"nden söz etmek mümkündür (Featherstone ve Papadimitriou, 2017: 243).

Kredi verme ve yapısal reform koşulluluğu ilişkisi Mutabakat Anlaşmalarında yer almaktadır. Yunanistan 2010, 2012 ve 2015 yılları olmak üzere üç adet anlaşma imzalanmıştır. Mutabakat metinlerinde, kredinin serbest bırakılması koşuluyla Yunanistan Hükümeti tarafından yürütülmesi gereken reformlar bulunmaktadır (Deligöz ve Avaner, 2020: 300-301).

2010 yılında imzalanan Mutabakat Anlaşmasının dört sütunundan birisi olan "Yapısal Reformlar" sütunu içerisinde yer alan konulardan birini kamu yönetimi reformları oluşturmaktadır. Bu kapsamda 65/2011 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle "İdari Reform ve E-Devlet Bakanlığı" (İREB) kurulmuştur. Bakanlık, idari kapasitenin geliştirilmesi amacıyla idari 4 temel hedef doğrultusunda idari reformların uygulanacağı bir stratejik plan hazırlamıştır (Deligöz ve Avaner, 2020: 301):

1. İdarenin yeniden yapılandırılması,
2. İdari süreçlerin rasyonalizasyonu,
3. Kamu personel kaynağının optimal kullanımı,
4. İdarenin şeffaflığı ve hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesi.

Kurtarma paketleriyle beraber, kredi koşulluluğu kapsamında Yunanistan'da gerçekleştirilen reform faaliyetlerinde azımsanmayacak biçimde bir artış görülmüştür. Kriz yönetimi doğrudan kamu sektörüne etki etmiş zira *'Troyka'* denetimindeki kamu sektörü Yunanistan'daki temel problemlerin sorumlusunu ortaya koymuş; Yunanistan devlet düzeninde reform yapmanın ülkenin Euro bölgesine uyum sağlama kapasitesi bakımından önemli olduğu kabul edilmiştir (Featherstone, 2015: 302).

Grafik 2. Yunanistan'da Gerçekleştirilen Toplam İdari Reform Sayısı (2007-2013)



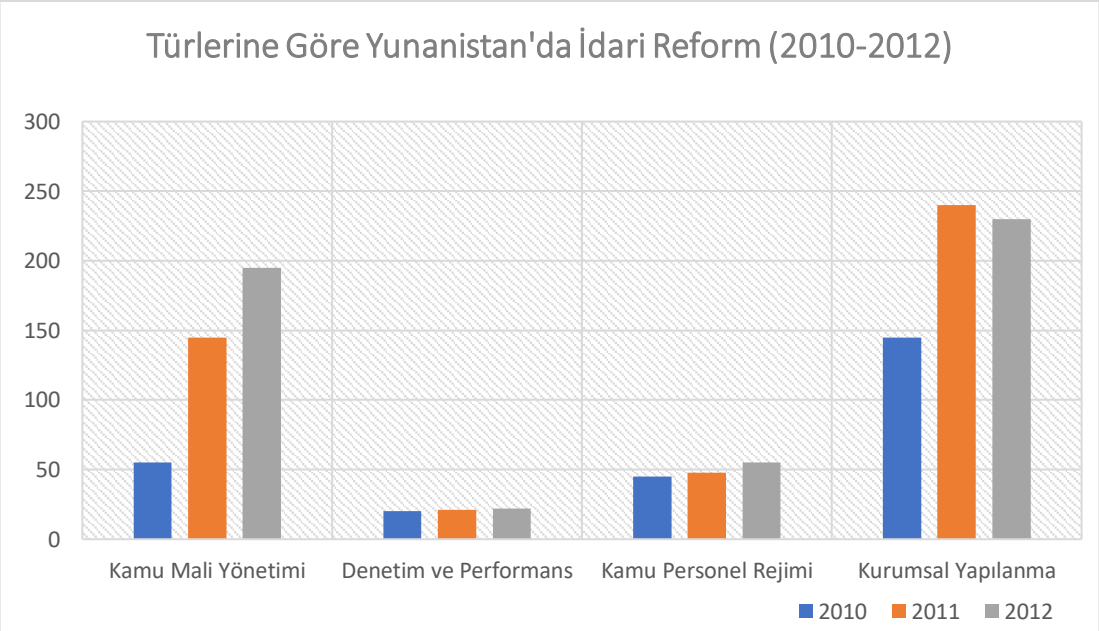
Kaynak: *"External Conditionality and The Debt Crisis: The 'Troika' and Public Administration Reform In Greece"*, Journal of European Public Policy, 22(3) s.301

Bürokrasi ve idari kapasitedeki zayıflıklara vurgu yapılması, Yunanistan'ı yeni yönetim anlayışı fikirlerine daha açık bir noktaya getirmiştir. Zira *'Troyka'* ile imzalanan MoU, belirli bir seviyede yeni kurumsal ekonomiyi, ekonomik verimliliği, daha iyi performans esasını ve hedef odaklı bir yönetim anlayışını gibi klasik NPM ilkelerini talep etmekte, NPM yanında vatandaşa daha iyi hizmet sunulması esasına

dayanan "Yeni Kamu Hizmeti ('*New Public Service*')" anlayışına ilişkin unsurlar da talep edilenler arasında yer almaktadır (Lampropoulou ve Oikonomou, 2016: 12).

Geçmiş reform deneyimlerinden farklı olarak reformlar Kriz önceliklerine göre hedeflenmiş, reform çıktılarının elde edişmesi için katı çizelgeler oluşturulmuş ve bu reform süreçleri sıkı denetimlere tabi tutulmuştur. Tüm bu somut vakıaların uygulamaya geçip geçmediğine ilişkin yıllara göre inceleme yapıldığında 2010-2012 arasında denetim ve performans alanına ilişkin reformların yetersiz kaldığı, kurumsal düzenlemelerin ön plana çıktığı görülmektedir. Sağlam bir mali yapının oluşturulmasına özen gösterilmiş; bu yüzden de Kamu Mali Yönetimi alanında ciddi aşama katedilmiştir (Featherstone, 2015: 304).

Grafik 3. Türlerine Göre Yunanistan'da İdari Reform



Kaynak: *"External Conditionality and The Debt Crisis: The 'Troika' and Public Administration Reform In Greece"*, Journal of European Public Policy, 22(3) s.304 [6]

İmzalanan ilk MoU incelendiğinde *'Troyka'* Yunanistan'a yaptığı ziyaretler sonucunda kurtarma paketi hedeflerinden geri kaldığını rapor etmiş, kredilerin bir kısmını kullanıma kapatmıştır. Kuşkusuz kredilerin elde edilememesi Krizin

[6] Yunanistan İdari Reform Bakanlığı verilerine dayalı olarak hazırlanmıştır.

derinleşmesine yol açarak kemer sıkma önlemlerine ilişkin siyasi iktidarın elini zayıflatmıştır (Featherstone ve Papadimitriou, 2017: 241). Bunun üzerine ikinci MoU imzalanmış ve yapılan incelemelerde ilk MoU'ya göre reform konusunda Yunanistan'ın daha çok uyum sağladığı ve idari kapasitesini güçlendirdiği; özellikle de denetim ve performans reformlarına daha çok ağırlık verdiği raporlanmıştır (Featherstone, 2005: 303).

2015 yılında imzalanan Mutabakat Anlaşmasına göre Yunanistan dört reform alanında faaliyetler yürütüleceğini taahhüt etmiştir (Deligöz ve Avaner, 2020: 301):

1. Mali sürdürülebilirliğin sağlanması,
2. Finansal sürdürülebilirliğin korunması,
3. Büyüme, rekabet ve yatırım alanında iyileştirmeler yapılması,
4. Modern bir devlet ve kamu idaresinin tesisi edilmesi.

2017 yılında ise Yunanistan'da 2017-2019 yıllarını kapsayan bir "Ulusal İdari Reform Stratejisi" ilan edilmiştir. Bağımsız, işlevsel ve şeffaf bir kamu idaresi kurulmasının hedeflendiği Strateji'de 8 ana alana odaklanılmıştır (Greek News Agenda, 2020):

1. Bakanlıklar arası eşgüdüm ve kamu kuruluşları ile işbirliğini geliştirerek kamu politikalarının şekillendirilmesi ve uygulanması,
2. Resmi yapıların yeniden düzenlenmesi ve idari prosedürlerin basitleştirilmesi yoluyla hem vatandaşlara hem de özel hukuk tüzel kişilerine yönelik hizmet kalitesini artırılarak operasyonel maliyetlerin azaltılması,
3. Sosyal katılım ve hesap verebilirliğe vurgu yapılarak yerel yönetim birimlerinin işleyişine ilişkin yasal çerçevenin modernize edilmesi,
4. Etkin ve verimli bir yönetim için liyakata, şeffaflığa ve tarafsızlığa dayalı bir insan kaynakları yönetiminin tesis edilmesi,

5. Kamu sektörü, vatandaşlar ve iş dünyası için yasal bilgilere tek bir noktadan erişimin sağlanması,
6. Değerlendirme araçları ve açık veri platformları aracılığıyla vatandaşların karar alma sürecine katılımının artırılması,
7. Kamu yönetiminde prosedürlerin basitleştirilmesi ve dijitalleştirilmesi yoluyla vatandaşlara ve işletmelere sağlanan kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi,
8. Yolsuzluk riski en yüksek sektörleri belirlenerek mevzuatın ve etik kuralları iyileştirmesi ve hesap verebilirliğin artırılması.

2010 yılından Yunanistan'da etkisini gösteren kriz, toplumsal talepler doğrultusunda yolsuzlukla mücadele alanında hareket edilmesi için önemli bir dönüm noktası olmuştur (Sotiropoulos, 2020: 8). Bu zamana kadar Yunanistan'da siyasi partiler ve hükümetler tarafından yolsuzlukla mücadele yeteri kadar önemsenmemiştir. Ocak 2013 yılında Yunanistan'da ilk kez bir Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı açıklanmıştır. Eylem Planı, MoU'lar kapsamında öngörülen yapısal reformlara yardımcı olunması amacıyla Avrupa Konseyi tarafından Yunan hükümetine sağlanan ve bir teknik yardım ekibi olan Yunanistan Görev Gücü'nün katkılarıyla hazırlanmıştır (Bratu vd., 2017: 132-133).

Eylem Planı kapsamında 4170/2013 sayılı Kanun ile kamu sektöründeki yolsuzluğu olaylarını incelemekle yetkili "Yolsuzlukla Mücadele Savcılığı" ve 2015 yılında 4320/2015 sayılı Kanun ile Adalet Bakanlığı bünyesinde "Yolsuzlukla Mücadele Genel Sekreterliği" kurulmuştur (Bratu vd., 2017: 134; Sotiropoulous, 2020: 8).

Yolsuzlukla mücadele alanında kurumsallaşma çalışmalarıyla birlikte kanuni düzenlemeler bakımından da girişimlerde bulunulmuş; 2010-2015 yılları arasında Yunanistan'da IMF ve AB baskılarıyla yolsuzlukla mücadele alanında 15 yasa çıkarılmıştır. Yunanistan yolsuzlukla mücadeleye ilişkin mevzuatlarıyla Birliğe üye

devletlere yakınlaşmışsa da uygulama açısından pek çok eleştirilerle karşılaşmıştır (Sotiropoulous, 2020: 8).

2015-2016'da yeni hükümet, Avrupa Komisyonu'nun yardımıyla daha önceki bir "Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planını" güncellemiştir. Ağustos 2019'da ise Mitsotakis Hükümeti döneminde Yolsuzlukla Mücadele Genel Sekreterliği kaldırılarak 4622/2019 sayılı Kanun ile yerine bağımsız bir idari otorite olan "Ulusal Şeffaflık Kurumu" oluşturulmuştur (Lambropoulou, 2021: 255).

Tablo 8. 1950-2020 Yıllar Arasında Yunanistan Kamu Yönetimine Genel Bir Bakış

	Temel Özellik	**Politika Bağlamı**	**Teorik Bağlantı**	**Kronik Zayıflıkları**
1950-1990	• Merkezileşme • Geniş çaplı bürokrasi • Hiyerarşi • Korporatist ilişkiler	• Devletçilik • Müdahaleci Devlet	• Napolyoncu Gelenek • Weberyen Bürokrasi • Kamu Hizmeti	• Şekilcilik • Kırtasiyecilik • Düşük performans • Yüksek politizasyon
1990-2010	• Kurumsal-mevzuat düzenlemeleri (AB koşullu) • Artımlı Dönüşümler ("Politeia" Programı, bölgesel ve yerel yönetim reformları)	• Avrupalılaşma • Modernleşme • Rasyonelleşme • Yerelleşme	• Ekonomik-yönetimsel etkiler • E-devlet uygulamaları • Yeni Kamu Hizmeti • Ajanslaşma	• Kayırmacılık • Yolsuzluk • Zayıf kurumsal yapılar • Sınırlı idari kapasite
2010-	• Yapısal ve fonksiyonel Düzenlemeler • Merkezi Yönetimin yeniden düzenlenmesi • Yerel yönetim reformları	• Rasyonelleşme • Modernleşme • Küçülme • Verimlilik	• Neo-liberal söylem • Özel sektör yöntemleri • Yeni Kamu Yönetimi	• Kamu borçlarında artış • Kamu harcamalarında artış

Kaynak: Lampropoulou M. ve Oikonomou G. (2016). *"Theoretical Models of Public Administration and Patterns of State Reform In Greece",* International Review of Administrative Sciences 0(0) s. 13

Tüm bu zaman dilimleri içerisinde Yunanistan kamu yönetimi ve devlet reformu sürecinin temel nitelikleri oluşturulmuştur (Lampropoulou ve Oikonomou, 2016: 14):

- Reform süreçlerinin katalizörü çoğunlukla dış baskı ve kısıtlamalardır,
- İdare, baskılara oldukça geç ve yavaş tepki vermektedir,
- Reform değerlendirme araçlarının yokluğu ile birlikte politika inşa süreci ve uygulama aşaması arasında boşluk bulunmaktadır,
- Politikalar ve inşa edilen kurumlar, çeşitli çıkar grupları tarafından engellenmektedir,
- Toplum idari reform süreçlerine ve gerekliliklerine karşı duyarsızdır ve
- Reform çabaları uzun vadede birbirini tamamlayıcı olmaktan uzak ve sık sık kesintiye uğramaktadır.

Sonuç olarak Yunanistan'ın 2. Dünya Savaşı'ndan sonraki 10 yılından günümüze gelen süreçte bazı paradigma kaymaları yaşadığı görülmektedir. 1950-1990 ortalarına kadar Yunanistan idari sisteminin esasını Weberci bürokrasi ve genişlemeci Güney Avrupa kamu hizmeti anlayışı oluşturmuş; 1990'ların ortalarına gelindiğinde başlayan Avrupalılaşma baskılarının başta ekonomi ve idari sistem içerisinde modernleşme temelli etkiler görülmeye başlamıştır. Kriz (2010-) esnasında ise radikal dönüşümler sonucu ekonomik performans ve verimliliğin vurgulandığı neo-liberal bir idari sisteme doğru bir paradigma kayması yaşanmıştır (Lampropoulou ve Oikonomou, 2016: 13).

Devam eden başlıkta Avrupa İdari Alanı'nın Yunanistan'da kamu yönetiminin bir diğer çalışma alanı olan yerel yönetimlerin dönüşüm sürecindeki etkileri ele alınacaktır.

2.3. Yunanistan'da Yerel Yönetimler

Yunanistan'da yerel yönetim sisteminin doğru bir biçimde ele alınabilmesi için ülkenin tarihsel sürecinde yerel yönetim tecrübelerine dair geçirmiş olduğu evrimlere damga vuran temel etmenlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Lalenis ve Liogkas, 2002: 425).

Yunanistan coğrafyası, mevcudiyetinde yüzlerce adayı barındırması, dağlık alanlarının getirdiği erişim sıkıntılarıyla birlikte ortaya çıkan ulaşım ve erişilebilirlik maliyetleriyle karakterizedir (Petrakos ve Psycharis, 2006: 1). Osmanlı İmparatorluğu döneminde bu özelliği nedeniyle yerel yönetim ve yerel kimlikler özerk kalmayı başarmış; bağımsızlık sürecinde ise Yunan halkı bu yerel yönetim organları etrafında örgütlenerek isyan etmişlerdir. Bu durum güçlü bir tepkililik duygusunun gelişmesine, çok etkili yerel yönetimlerin ortaya çıkmasını sağlamışsa da üniter bir ulus devleti yaratılması açısından önemli bir handikap oluşturmuştur (Hlepas, 2015: 4; Lalenis ve Liogkas, 2002: 429).

1821 Yunanistan Anayasası, yerel özerk yönetim ve halkın katılımı ilkesiyle kodlanan bir devlet modeli öngörmekteyse de modern devletin kuruluşu ve bağımsızlık yılı kabul edilen 1833 yılına gelindiğinde üniter devlet olma yönünde merkeziyetçilik dayatılmasıyla ve parçalanmış toplumun bütünleştirilmesi çabasıyla karşı karşıya kalınmıştır (Akrivopoulou vd., 2012: 647).

Yunanistan'ın ilk genel valisi Ioannis Kapodistrias verimli bir kamu yönetimi yaratmak ve ülke içerisindeki yerel otoritelerin gücünü ortadan kaldırmak amacıyla Fransız tipi idari yoğunlaşma yoluna giderek Yunanistan'ı 3 idari seviyeye bölmüş; (atanmış valiler, ilçe ve belediye) yerel yetkililerin güçlerini önemli ölçüde azaltarak, yerel yönetimleri merkezi idarenin müdahalesine açık hale getirmiştir (Lalenis ve Liogkas, 2002: 429).

Genel Vali Kapodistrias'ın tüm bu girişimlerinin doğurduğu toplumsal huzursuzluk sonucunda öldürülmesi, pek çok güç odağına alışmış bir ülkenin üniter yönetime henüz hazır olmadığını göstermekteyse de bu gelişmeler Bayveralı Kral Otto'nun demir yumruk olarak ülkenin yönetimini ele almasıyla sonuçlanmıştır. Kral'ın yaşının gençliği dolayısıyla Bayvera Kraliyet Mahkemesi Kral'ı temsil etmekle görevlendirilmiştir. Bavyeralıların hedefi, güçsüz merkezi idareyi destekleyecek güçlü belediyeler yaratmak olmuştur. Bavyera Mahkemesi'nin yerel yönetimlere yönelik ilk girişimi 1833 yılında çıkardığı kararname ile ülkeyi 10 valilik,

47 ilçe ve 750 belediyeye ayırmak olmuş; iller yerel yönetim düzeyinde kalmasına rağmen valilerin merkezi yönetimin atamasıyla merkezin yerel şubesi gibi işlev göstermesi hedeflenmiştir. Valilere belediyeleri sıkı denetleme görevi verilmiş, ilerleyen yıllarda belediye sayısı 750'den 450'ye düşürülerek güçlendirilmiştir (Hlepas, 2015: 4; Lalenis ve Liogkas, 2002: 430).

Kapodistrias örneğinde olduğu gibi bu girişimler de tepkiyle karşılanmış ve Kral Otto yönetimiyle birlikte halk ayaklanması sonucu devrilmiştir. Yunan idare ve hukuk sisteminin bu dönemlerde Fransız ve Alman etkisi altında yürütüldüğü görülmektedir. Özellikle de Fransa ile Yunanistan arasındaki geleneksel işbirliği ve müttefiklik bilinci Yunanistan'ın merkezi idare yapılanmasında etkili olmuştur (Lalenis ve Liogkas, 2002: 427-428). Kral Otto iktidarının sona ermesinin ardından Yunanistan 1844'te yeniden Anayasal yönetime (meşrutiyet) geçmiş ve demokratikleşme doğrultusunda yerel yönetimler ülke düzeyinde yeniden düzenlenmiştir. 1864'te yeniden düzenlenen Anayasa'ya göre yerel yönetimlerin seçimleri doğrudan ve genel oylama esasına göre tesis edilmiştir (Kara ve Baykal, 2012: 144-145). Daha önce Kral veya merkezi yönetim tarafından atanan yerel yönetim temsilcileri bu kez doğrudan seçim yoluyla göreve gelerek kamuoyu nezdinde meşruiyetlerini tesis etmiştir (Lalenis ve Liogkas, 2002: 431),

Meşrutiyetin tesis edildiği 1844'ten 1. Dünya Savaşı'na kadar olan süreçte ülkenin yerel yönetimler ekseninde ve idari sistemin etkinliğinin artırılarak reforme edilmesi üzerinde iki Başbakan'ın yapmış olduğu girişimlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki 1875 ile 1895 arasında yedi dönem boyunca Başbakanlık görevinde bulunmuş olan Harialos Trikupis'tir. Trikupis, 1887 yılında yerel yönetim seviyelerinden olan ilçeleri kaldırmış ve illeri, belediye başkanları ile merkezi idare arasında esnekliğe sahip ve hizmette etkililiği sağlayacak yapıda düzenlemiştir (Lalenis ve Liogkas, 2002: 431). Bu dönemde Valilik, belediyelerin faaliyetlerini denetleyen stratejik bir araç olmakla birlikte, merkezi idarenin yerelde verimli bir biçimde vergi toplama kapasitesini geliştirme görevini de üstlenmiştir. Ayrıca bu dönemde yönetimin demokratikleşmesi adına illerde seçilmiş temsilcilerden

oluşan il konseyleri kurulmuştur. Ancak il konseyleri daha sonra gelen hükümetler tarafından ilga edilmiştir (Hlepas, 2015: 4).

Trikupis döneminden sonra idarenin reformu ve yerel yönetimlerin yapısında yenilikler getiren Başbakan, Eleftherios Venizelos olmuştur. Venizelos'un Başbakanlık döneminde gerçekleşen Balkan Savaşları sonrası Yunanistan topraklarının iki misli artması sonucu ülkeye yeni katılan topraklarda kurulacak olan yerel yönetimler için yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Venizelos gündemini güçlü bir ulus kimliği inşa etme, yeni elde edilen toprakları kendi sistemlerine entegre edebilme, yerel demokrasiyi güçlendirme ve siyasi yolsuzlukları azaltma yönünde belirlemiş; ilk olarak belediyelerin alanını küçülterek yerellik ilkesine dayalı 6000 küçük topluluk (köy*)/'koinotita'* ağı kurmuştur. Buradaki amaç daha önce büyük olan ve yeni toprakların da katılımıyla geniş alana yayılan belediyelerin, bu alanları karşılayacak yeterli mali kuvveti olmamasından dolayı oluşabilecek olumsuz tablonun önüne geçmek ve oluşturulacak gönüllü topluluklarla birlikte maliyetlerin bu topluluklar tarafından karşılanmasıdır (Lalenis ve Liogkas, 2002: 431). İlgili düzenlemeyle birlikte ele geçirilen yeni bölgelerde doğan yeni idari ihtiyaçlar doğrultusunda "Genel İdareler" yaratılmıştır (Hlepas, 2015: 5; Akrivopoulou vd., 2012: 668).

I. Dünya Savaşı'ndan sonra Venizelos'un geçmişte yerel yönetimlere kazandırdığı özerk yönetim modellemesi 1927 Anayasası'na da yansımıştır. Anayasa yerel toplulukları (koinotita) yerel yönetimin temel seviyesi (1.seviye) olarak tanımlayarak Venizelos reformlarını güvence altına almış; merkezi yönetimin yerel yönetime müdahalesini sınırlayarak yerel yönetimlerin hareket serbestliğini teşvik etmiştir (Lalenis ve Liogkas, 2002: 432). Bu dönemde yerel yönetimlere verilen özgürlük alanının bir diğer sebebi de Küçük Asya Felaketi sonrasında 1,5 milyon Rum'un Yunanistan'a mübadele sonucu gelmesinin ülkeye külfet oluşturması ve merkezi idarede yer alan profesyonel yönetici sayısının azlığıdır (Lalenis ve Liogkas, 2002: 431).

Yunanistan için II. Dünya Savaşı ve ardından yaşanan İç Savaş sürecinin doğurduğu siyasi istikrarsızlıklar yerel yönetimlerin özerk yapılarına yönelik havayı tersine çevirmiştir. Siyasi istikrarsızlıklar neticesinde ortaya çıkan baskıcı rejim ve merkezi yönetime muhalif toplulukların yerel yönetimler etrafında toplanması merkezi yönetimin yerel yönetimlere bakış açısını değiştirmiştir. Merkezi yönetimlerin yerel yönetimler aleyhine güç dengesinin değişmesinin bir diğer nedeni ise İç Savaş sonrası dönemde yükselen alt-orta sınıfın merkezi yönetime bağımlı hale gelmesidir (Liogkas ve Lalenis, 2002: 432-433). Özellikle de 1954 yılında çıkarılan Belediyeler ve Topluluklar Kanunu, merkezi idarenin yerel yönetim faaliyetlerini yakından takip eden ve yerel yönetimlerin demokratik ve aktif faaliyetlerini sıkı denetleyen düzenlemeler getirmiştir (Akrivopoulou vd., 2012: 669).

1967-1974 yılları arasında süren Albaylar Cuntası döneminde de bu hava devam etmiş; yerel yönetimlerin özerkliğini vurgulayan ilerici 1927 Anayasası kaldırılmış ve yerel yönetimlere karşı daha muhafazakar bir bakış açısıyla bakan 1911 Anayasası yeniden yürürlüğe konmuştur (Lalenis ve Liogkas, 2002: 433).

Cunta rejiminin yıkılması ve ardından demokrasinin yeniden tesis edilmesi, Yunanistan'ın Avrupalı ortaklarına yeniden yakınlaştığı ve demokratik değerler açısından devletin yapısında modernleşme sürecinin başladığı bir dönemi sembolize etmektedir. Bu dönemde kamuoyu mevcut olan aşırı merkeziyetçi yapıyı İç Savaş sonrası Yunanistan'ın otoriter ve paternalist özelliklerine bağlamakta; demokratik yapıda istikrarın temel sağlayıcısının yerel yönetimlerin merkezi yapıdan bağımsızlığı olacağına inanmaktadır (Lalenis ve Liogkas, 2002: 433). 1975'te kabul edilen "Üçüncü Cumhuriyet Anayasası" kamuoyu beklentilerini bir nebze de olsun karşılamıştır. Anayasa'nın 101. maddesinde 54 vilayet biçiminde merkezi idarenin denetiminde merkezi olmayan yönetim sistemi tanıtılmış ve 102. maddede ise açık bir biçimde belediyeleri ve toplulukları tanıyan demokratik bir yerel yönetim sistemi tanıtılarak birden çok yerel yönetim düzeyinin kurulma şartları yasa koyucuya bırakılmıştır (Akrivopoulou vd., 2012: 669). Tüm bu gelişmelere rağmen henüz yerel

yönetimler istenildiği gibi işlememekte ve Atina merkezli devlet yerel yönetimlerdeki verimsizliğin nedeni olarak görülmektedir (Hlepas ve Gemitis, 2010: 422).

2.3.1. Birliğe Girişten Kapodistrias Reformu'na Kadar Yunanistan'da Yerel Yönetimler

Birliğe (Topluluk) giriş öncesinde Yunanistan'ın yerel yapılanması incelendiğinde iki düzey ile karşılaşılmaktadır: Biri merkezi idarenin uzantısı olan vilayet düzeyinde yerel yönetim yapısı, diğeri ise çok sayıda komün ve belediyeden oluşan yerel yönetim yapısıdır. Bu öz yerel yönetim yapılanmaları belirli meşruiyete sahip olmasına rağmen etkin olmayan yapılardır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 518). Bu yönüyle Yunanistan, yerel yönetim bazında düşük takdir yetkisine ve sınırlı mali kaynağa sahip Avrupa'nın en merkezi devletlerindendir (Petrokas ve Psycharis, 2006: 13).

Yunanistan'ın 1981'de Birliğe (Topluluğa) katılımı ve bu doğrultuda ivme kazanan Avrupalılaşma süreci yerel yönetim reformları önemli ölçüde etkilemiştir. Özellikle de adem-i merkeziyetçiliğin demokratikleşmenin bir aracı olarak görülmesi ve Avrupa fonlarının yerel yönetim reformları için eşi benzeri olmayan fırsatlar sunması, reform dinamiklerinin Avrupalılaşmanın dış faktörleri aracılığıyla geliştirileceğini göstermektedir (Hlepas ve Gemitis, 2011: 519).

PASOK iktidara gelişiyle birlikte pek çok reform girişiminde bulunmuş; yetkilerin ve kaynakların yerelleştirilmesini desteklerken, yerel idarelerin işletmeler kurmasına, yerel kalkınmanın güçlendirilmesine yönelik teşvikler de sunmuştur (Petrokas ve Psycharis, 2006: 13). Bununla birlikte yerel işlere vatandaşların katılımının sağlanması adına 1235/1982 sayılı Kanun ile ataması merkezi yönetim tarafından yapılan Valilik bünyesinde sendika, belediye, ticaret odası ve işveren temsilcilerinden oluşan Valilik Konseyleri ('*nomarchiako symvoulio'*) kurulmuştur. Kalkınma planlamasında yer alan bu konseyler vasıtasıyla "merkezi olmayan merkezi

idarelerin" demokratikleştirilmesi ve merkez-yerel kamu-özel denkleminde işbirliğinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 519-520).

Yine 1416/1984 sayılı Kanun ile belediye ile topluluk meclisleri tarafından alınan kararların üzerinde "amaca uygunluk" denetimi yapan Valiliklerin bu yetkileri kaldırılarak yerel yapıların idari açıdan özerklikleri sağlamlaştırılmıştır. Kanun'a göre Valilikler bu meclislerde alınan kararların üzerinde yalnızca "kanuna uygunluk" denetimi yapabileceklerdir (Akrivopoulou vd., 2012: 670). Yine ilgili Kanun'a göre sayıları oldukça yüksek olan küçük yerel toplulukların hibeler ve teşvik mekanizmaları vasıtasıyla gönüllü bir biçimde birleştirilmesi ve belediyelerin güçlü sendikalar kurması hüküm altına alınmıştır. İzleyen yılda yalnızca hedef toplulukların %10'unun bu teşviklerden faydalanarak birleştiği gözlemlenmiştir. Kanun'un çıkarılış amacının mevcut valiliklerin bünyesindeki belediyeleri verimli bir biçimde destekleyememesi olmuştur. Teşviklerde karşılaşılan isteksizlik, mevcut kapasite yetersizlikleri ve kalkınma ihtiyaçları ortaya yeni bir düzey yerel yönetim biriminin (Bölgeler) çıkmasına neden olmuştur (Hlepas ve Gemitis, 2011: 520-521).

Birliğe (Topluluğa) katılım ve Birliğin fonlarından faydalanma Yunanistan'ın idari sisteminde dikey farklılaşmaya ve bölgelerin kurulmasına neden olan ana etkenlerdir. 1985'te oluşturulan Entegre Akdeniz Programı (IMP)'nin amacı Akdeniz coğrafyasında yer alan ülkelerin sosyo-ekonomik açıdan iyileştirmek, bu coğrafyada yer alan devletlerin çok yıllı planlama yapmalarına teşvik etmek ve yerel-bölgesel unsurları bu planlama süreçlerine aktif katılımlarını sağlamaktır (Bauer, 2001: 31). Programla birlikte 1986'da demokratik meşruiyeti ve katılımı arttırma gündemini önceleyen reform programları çerçevesinde Yunanistan'da 13 NUTS II bölgesi oluşturulmasını düzenleyen 1622/1986 sayılı Kanun ve 51/1987 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır (Hlepas ve Gemitis, 2010: 425; Manojlovic, 2011: 359).

Bölgelerin oluşturulması siyasi hesap verilebilirliğin ve vatandaş katılımının artırılması açısından oldukça önemli gelişmeler olarak karşılanmıştır. Ayrıca bu yeni

düzey yerel yönetimler, Birlik (Topluluk) fonlarının da katkısıyla hâkim oldukları coğrafi alan üzerinde bir kalkınma mekanizması işlevi görerek, mali kaynakları ve nitelikli personelleriyle birlikte modern bir yerel yönetim organı olma vasfı taşıma potansiyelini barındırmaktadırlar (Hlepas ve Gemitis, 2010: 423). Fakat Kanun düzenlemesi ile bölgelere bahse konu potansiyelleri derecesinde genel yetkiler verilmemiş; yalnızca bölgesel kalkınmanın planlanması ve koordine edilmesi işlevi tahsis edilmiştir (Manojlovic, 2011: 360). Fonların bölge üzerindeki çok düzlemli yönetişim sağlama ve adem-i merkeziyetçiliği teşvik etme rolü ülke içerisinde hem siyasette hem de bürokraside oldukça ciddi bir direnişle karşılanmış ve Kanun tam anlamıyla uygulanamamıştır (Hlepas, 2015: 5-6).

Bölgelerin, hükümet tarafından atanan Bölge Genel Sekreteri tarafından idare edilmesi öngörülmüş; Genel Sekreter'in yanında Bölge Genel Meclisleri kurulmuştur. Ancak Meclis'in seçilmiş temsilcilerinin aksine o bölgedeki yerel birim ve il temsilcileri ile oda ve sendika temsilcilerinden müteşekkil olması, Kanun'da genel yetkilerinin tanımlanmamış olması, bölgelerin demokratik meşruiyetlerinden yoksun olmalarına sebep olmuş ve bu yapılar 1997 yılına kadar tam olarak işlevsel hale getirilememiştir (Manojlovic, 2011: 360).

1990'da yerel baskılar ve sosyalist hükümet desteğiyle il düzeyinde (ikinci kademe) yerel yönetimleri güçlendiren bir yasa çıkarılmasına rağmen ND'nin yasanın çıkarılmasından 6 ay sonra iktidara gelmesiyle bu reform girişimi durdurulmuştur (Hlepas ve Gemitis, 2010: 425).

1993'te iktidarın yeniden PASOK'a geçmesi bu kez siyasi konjonktürün yeniden değişmesiyle birlikte hakim merkeziyetçi yapıya meydan okuyan ve merkezi hükümet kontrolündeki valiliklerin yerelleştirme girişimleri nihayet 1994'te meyvesini vermiştir. 1994 yılında çıkarılan 2218/1994 sayılı Kanun ile 161 yıldır devletin merkezi olmayan idari birimleri olan valilikler *('nomarchia')*, doğrudan seçimle gelen valiler ve valilik konseyleri ile birlikte 2. kademe yerel yönetim birimlerine (PSG) dönüştürülmüştür. Kanun yapılan bu düzenlemenin yanında

valiliklerin geçmiş dönemde elinde bulundurduğu birtakım devlet görevlerini bölgelere aktarmış; ayrıca mekânsal planlama, devlet okullarına öğretmen atama gibi daha önceden valiliklerde bulunan görevler "büyük devlet sorumlulukları" oldukları gerekçesiyle mahkemeler tarafından valiliklerden alınmıştır. Sonuç olarak çeşitli alanlardaki yetki çatışmaları ve mahkeme sonuçları sonucunda ikinci kademe yerel yönetimler etkinliklerini kaybetmeye başlamıştır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 521).

Bölge yerel yönetimlerinin valiliklerin yapısının değişmesi sonucu daha merkezi bir yapı haline gelmesi durumu değerlendirildiğinde; Yunanistan, AB tarafından kurulması talep edilen bölge yönetimlerini hayata geçirmiş olmasına rağmen bu yapıları ülkenin siyasi gerçeklerine göre dizayn etmiştir. "Avrupa" tipi bölge yönetimleri kurulmasına rağmen "bölgesel" politikaların halen merkezi devlet yönetimi tarafından yürütüldüğü göze çarpmakta ve bu hususta Yunanistan pek çok açıdan eleştirilmiştir (Manojlovic, 2011: 360).

Tüm bu yaşananlar çerçevesinde Birlik (Topluluk) yükümlülüklerinin ve politikalarının etkin bir yürütülmesi, yerel yönetimler alanında diğer üye ülkelerle uyum sağlanması ve adem-i merkeziyetçi sistemin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı hasıl olmuştur. İhtiyaçlar dahilinde 1997 yılında 2539/1997 sayılı Kanun ile "Kapodistrias" programı tanıtılmıştır (Akrivopoulou vd., 2012: 671).

2.3.2. Kapodistrias Reformları Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetimler

1980'li yılların başlarında merkeziyetçi bariyerlerin kaldırılması ve yerel yönetim yapılarının güçlendirilmesi yoluyla demokratikleşme çabaları belediyelerin birleştirilmesi ve yeni bir yerel yönetim kademesi kurulmasıyla sonuçlanmıştır. 1980'li yılların yerel yönetim reformları genel itibariyle katılım ve meşruiyete odaklanırken; 1990'lı yılların ortalarına gelindiğinde ana odak Avrupalılaşma ve Avrupa İdari Alanı ekseninde yerel yönetimlerde verimlilik ve rekabetçiliğe doğru kaymıştır (Hlepas ve Gemitis, 2010: 441).

1990'lı yıllarda verimliliğe geçiş vurgusunun ana kaynağını Avrupalılaşma, mali yapıda yaşanan sürdürülemezlik problemleri ve küreselleşme oluşturmaktadır. Bu kaynakların sonucunda yerel anlamda verimlilik, kalkınma ve daha iyi sosyal hizmet sunma ihtiyaçları doğrultusunda Kapodistrias programı ortaya çıkmıştır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 524).

1997'de ortaya konan Kapodistrias programının amacı, yerel birimlerin sayısının düşürülerek, yeni verilen görevlerin üstesinden gelebilecek, yerel kalkınmayı teşvik edecek ve vatandaşlara modern anlamda sosyal hizmet sağlayabilecek güçlü yerel yönetimler yaratmak olmuştur. Amaç doğrultusunda mevcut belediye sayısı 5775'ten 1034'e; özel yönetim birimleri olan komünlerin sayısı da 900'den 133'e düşürülmüştür (Kara ve Baykal, 2012: 145-146). Toplam belediye sayısı %80 oranında azalırken; mevcut belediyelerin ortalama nüfusu 1600'den 11.000'e yükselmiştir. Kapodistrias programı yalnızca belediyeleri birleştirmeye yönelik bir program olmakla kalmayıp; aynı zamanda 1997-2001 yıllarını kapsayan ulusal ve bölgesel bir kalkınma ve çalışma planının parçasıdır (Hlepas ve Gemitis, 2010: 426).

Kapodistrias programı, konsolidasyon yoluyla birinci kademe yerel yönetimlerin (belediye) sayısının azaltmakla birlikte bu yerel idarelerin yetkilerinin artırılarak tanımlanabilir bir hale gelmesini sağlamış; iç idari yapılarının güçlendirilerek ölçek ekonomileri yaratmaları konusunda fayda yaratmıştır (Akrivopoulou vd., 2012: 672). Bununla birlikte yeni ve daha verimli belediyelerin sunduğu geniş hizmet yelpazesiyle birlikte birçok kamu hizmetinin vatandaşlara yakınlığı artmıştır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 526).

İkinci kademe yerel yönetim birimleri olan illerin (valiliklerin) durumu incelendiğinde Kapodistrias Programı'nda, 1994'te değişikliğe uğradığı şekliyle birimleri seçilmiş bir Vali, Valilik Konseyi ve Valilik Komitesi şeklinde düzenlemiştir (Akrivopoulou vd., 2012: 673). Ancak belediyelerin güçlendirilmesi esası gözetilerek 50 ilden oluşan ikinci kademe yerel yönetim biriminin kaynakları ve sorumlulukları azaltılmış; yönetilebilme bakımından kendilerini daha işlevsiz bir halde bulmuşlardır.

Belediyeler boyutu haricinde mevcut düzenlemelerin yapılmasındaki bir diğer etmen ise bölgelere işlerlik kazandırılması ihtiyacı olmuştur (Lalenis ve Liogkas, 2002: 248).

İlk defa 1986'da çıkarılan yasayla oluşturulan Bölgeler, 2503/1997 sayılı Yasa ile açıklanan Kapodistrias programı ile işlerlik kazanmıştır. Bu kapsamda 13 bölge yeniden düzenlenmiştir (Attika, Orta Yunanistan, Orta Makedonya, Girit, Doğu Makedonya ve Trakya, Epir, İyonya Adaları, Kuzey Ege, Mora, Güney Ege, Teselya, Batı Yunanistan, Batı Makedonya).

Harita 1. Yunanistan'da Bölgeler



Kaynak: https://www.holidayify.com/greece-map/ (E. T. 31. 07. 2022)

Bölgelerin başında bulunan Genel Sekreter (*'Periferarchis'*), İçişleri Bakanlığı tarafından verilen tavsiye neticesinde Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bu yönüyle Genel Sekterler, Bakanlar Kurulu'nun bölgesel düzeydeki idari temsilcileridir. Bölge Genel Sekterliği'nin yanında Kapodistrias programı kapsamında danışma organı olarak yerel yönetim, ticaret ve sanayi temsilcilerinden

müteşekkil bir Bölge Konseyi ve bölgesel operasyonel projelerden sorumlu bir Bölgsesel Kalkınma Fonu öngörülmüştür (Akrivopoulou vd., 2012: 674).

Valililerin seçim usulü göreve gelmesiyle birlikte merkezi idare Valiliklerin görevlerini Bölgelere aktarmasıyla birlikte Bölgelere birtakım idari vesayet yetkileri de tanımıştır. Bölge Genel Sekreteri, belediyeler ve valiliklerin eylemleri üzerinde yasallık kontrolü uygulamaktadırlar. Belediye Meclislerinin aldığı kararlar Genel Sekreter'e sunulmakta ve yasaya aykırı olduğu düşünülen kararlar, 15 gün içerisinde özel bir Denetim Komitesi'ne gönderilmektedir. Yine belediyeler ile valilikler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar Bölge Konseyi ve Bölge Genel Sekreterliği tarafından çözülmektedir (OECD, 2001: 20).

Tablo 9. Kapodistrias Programı Çerçevesinde Yapılan Kanuni Düzenlemeler

KANUN	İÇERİĞİ
2539/1997	Belediye ve Komünlerin zorunlu birleştirilmesi
2503/1997	3. Kademe yerel yönetim birimi olan Bölgelerin örgütlenme ve yönetiminin düzenlenmesi
2647/1998	Bölge, Valilik ve Belediyelerin sorumluluklarının düzenlenmesi

Kaynak: Hlepas N.K ve Gemitis P. (2010). *"Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes Localism"* içinde The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe ed. Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin, s.417

Tablo 10. Kapodistrias Programı Çerçevesinde Bölgelerde Yer Alan İl ve Belediye Sayıları

BÖLGE (13)	İL (50)	BELEDİYE (1034)
Doğu Makedonya ve Trakya	2	55
Orta Makedonya	7	134
Batı Makedonya	4	61
Epir	4	76
Teselya	4	104
İyonya Adaları	4	39

Batı Yunanistan	3	74
Attika	3	124
Mora	5	107
Kuzey Ege	3	36
Güney Ege	2	58
Girit	4	71
Orta Yunanistan	5	95

Kaynak: Hlepas N. K. ve Gemitis P. (2010). *"Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes Localism"* içinde The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe ed. Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin, s. 417

Tablo 11. Kapodistrias Programı Çerçevesinde 1. Kademe (Belediye) ve 2. Kademe (İl) Yerel Yönetimlerinin Görev Alanları

Görev Alanı	1.Kademe (Belediye)	2. Kademe (Vilayet)
Konut, Altyapı ve Sosyal Olanaklar	• Trafik düzenlemesi ve planlaması • Belediye yollarının, parklarının inşaatı, bakımı ve onarımı • Kentsel planlama, konut, yapı ruhsatı verme	• İl yollarının yapımı bakımı ve yönetimi • Ulaşımın planlanması, ruhsatlandırılması, kontrolü (otobüs, raylı sistemler vb.) • Kentsel planlama ve yapı denetimi
Çevre Koruma	• Atık yönetimi • Yenilenebilir enerji • Su tedariki, sulama ve kanalizasyon	• ÇED • Atık yönetimi izinleri • Kıyı yönetimi • Çevre denetimi ve para cezaları
Eğitim	• Okul binalarının bakım ve yönetimi • Mesleki eğitim	• Okul binalarının inşası • Devlet okulu öğrencilerinin ulaşımı • Mesleki eğitim
Sosyal Koruma	• Kreş ve anaokullarının yönetimi • Yaşlılar ve engelliler için merkezler • Kırılgan gruplar için sosyal katılım programları	• Sosyal programların uygulanması, sosyal hizmet merkezlerinin inşası • Özel sosyal hizmet kurumlarının denetimi
Sağlık	• Yerel tıbbi yardım merkezleri kurma, yönetme	• Halk sağlığının korunması • Devlet/Özel sağlık merkezlerinin kontrolü
Ekonomik İlişkiler	• Yerel küçük işletmelerin kontrolü • Belediye işletmeleri ve kalkınma ajansları kurma	• Yerel işletmelerin ve mesleklerin denetimi • Kalkındırma programlarının uygulanması • Valilik işletmeleri ve kalkınma ajansları kurma
Kamu Düzeni ve Güvenliği	• Yerel polis teşkilatı	• Acil durum yönetimi ve koordinasyonu
Genel Kamu Hizmetleri	• Yasal kayıtlamalar, medeni durum belgesi verme • Birleşik Hizmet Merkezleri (eski CSC'lerin) yönetimi	• Yasal kayıtlamalar, medeni durum belgesi verme • Yerel, Ulusal ve Avrupa seçimlerinin yönetimi • Birleşik Hizmet Merkezleri (eski CSC'lerin) yönetimi • Yabancılar ve göç yönetimi

Kaynak: Hlepas N.K ve Gemitis P. (2010). *"Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes Localism"* içinde The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe ed. Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin, s. 417-418

Tablo 12. Kapodistrias Programı Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetim Kademeleri

Belediyeler ve Komünler (1. Kademe Yerel Yönetim Birimleri)	• Organlarının tamamı seçimle göreve gelmektedir. • Kapodistrias Programı çerçevesinde 5825 olan sayıları (438 belediye ve 5387 komün) 1034'e düşürüldü (900 belediye 134 komün)
Valilikler (İl) (2. Kademe Yerel Yönetim Birimleri)	• 1982 yılına kadar yalnızca Hükümet tarafından atanan valilerce yönetilmekteydiler. • 1982 yılında yapılan kanuni düzenlemeyle Valilik Konseyleri eklendi. • 1994'ten itibaren tamamen seçimle gelen organlara sahip yerel yönetim birimi haline gelmiştir.
Bölgeler (3. Kademe Yerel Yönetim Birimleri)	• 1986'da oluşturulmuşlardır. • 1997 yılına kadar işlevsizlerdir. • 1997'den beri, merkezi olarak atanan bir Genel Sekreter ('*Periferiarchis'*) ve Bölgesel Konsey'e katılan seçilmiş üyeler ile tamamen işlevseldir.

Kaynak: Petrakos G. ve Psycharis Y. (2006). *"Regional Policy In Greece: An Overview and The Recent Policy Change"*, Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos, 30(8) s. 12-13

Kapodistrias programı ve doğurduğu zorunlu birleşme stratejisiyle birlikte büyük ve yeni belediyelerin sahip oldukları kaynaklarla Avrupa İdari Alanı'nın öngördüğü verimlilik ilkesine cevap verilebilir bir çıktı meşruiyetine ulaşılmışsa da güçlü belediye başkanlığı sistemine reformlarda yer verilmemiş; iç organizasyonda vatandaşların katılımını teşvik edici mekanizmalar yeterince oluşturulmadığından girdi meşruiyeti sıkça eleştirilmiştir. Bununla birlikte büyük belediyelerin küçük yerleri ihmal etmesine yönelik uygulamada pek çok sorunla karşılaşılmış; büyük metropol alanları olan Atina ve Selanik reformların dışında tutulmuştur (Hlepas ve Gemitis, 2011: 527). Sonuç olarak Birlik üyesi ülkelerin yerel yönetim yapılanmalarıyla karşılaştırıldığında, Yunanistan'da yerel yönetimlerinin şehir planlaması, çevre koruması, sağlık ve yerel kalkınma alanlarında halen geride kaldığı gözlemlenmiştir (Hlepas ve Gemitis, 2010: 416).

2.3.3. Kapodistrias-Kallikrates Reformları Arasında Yunanistan'da Yerel Yönetimler

20. yüzyılın sonuna gelindiğinde Yunanistan yerel yönetimlerinin geleneksel olarak takip ettiği Fransız tipi yerel yönetim yapılanmasından uzaklaşmaya başladığı gözlemlenmektedir. Belediye birleşimlerinin gönüllülük haricinde merkezi hükümet tarafından zorunlu olarak gerçekleştirilmesi, ikinci kademe yerel yönetim birimlerinden olan valiliklerin seçim sonucuyla gelmesiyle birlikte bu yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumluluklarının önemli bir bölümünü Bakanlıklara ve bölgelere devretmesi yine yerel yönetimlerin mali açıdan özerkliklerinin zayıflığı bu farklılaşmayı derinleştirmiştir. Veriler Yunanistan'da yerel yönetimlerin finansmanının %58'ini merkezi hükümetten temin ettiğini ve merkezi yönetimin ise ulusal bütçeden yalnızca %2.5'luk bir payı yerel yönetimlere ayırdığını göstermektedir. İlgili göstergeler, merkezi idarenin yerel yönetimlere yeterli özerkliği vermek istemediğini, mevcut adem-i merkeziyetçi düzenlemelerin Avrupa hibelerine erişmek için yapıldığına işaret etmektedir (Lalenis ve Liogkas, 2002: 441-442).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğini kısıtlayan bir diğer gelişme de 3202/2003 sayılı Kanun ile gelmiştir. Kanun, Temmuz 2005'ten itibaren nüfusu 5.000 üzerinde olan yerel idarelerin harcamalarının Sayıştay tarafından önceden kontrol edilmesi zorunluluğunu getirmiştir. Sayıştay harcamaların yasallığını incelemekle birlikte artık harcama uygunluğunu da denetleyecektir. Bu durum belediyelerin mali özerkliğini ve esnekliğini kısıtlaması bakımından yerelleşmeye aykırı olsa da mali kötü yönetimin önüne geçilmesi açısından merkezi idare tarafından tedbir uygulaması niteliğindedir (Spanou, 2008: 163). 2001 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile (m. 102/5) yerel yönetimlerin ekonomik özerklikleri Anayasal güvenceye kavuşmuşsa da bütçe fonlarına merkezi yönetim aracılık etmiştir (Akrivopoulou vd., 2012: 670).

Yerel yönetimlerin bu dönemde karşılaştığı bir diğer sorun ise mali açıdan merkeze bağımlılıkla birlikte siyaseten de merkezi yönetime bağlılıktır. Yerel idareciler çoğunlukla siyasi partilerin yerel temsilcileri gibi hareket etmektedirler

(Lalenis ve Liogkas, 2002: 442). Mevcut düzenlemelerin de (2006'da çıkarılan 3463/2006 sayılı Belediyeler ve Topluluklar Kanunu) güçlü belediye başkanlığını desteklemesiyle birlikte esasen ulusal siyasi partilerin yerel seçimlere katılmalarına izin verilmese de belediye başkanı ve meclis üyeleri partilerin merkez organları tarafından belirlenen listeler doğrultusunda aday gösterilmektedirler. Yine yerel seçimler sonucu seçimi kazanan belediye başkanının listesinde yer alan belediye meclis üyesi adayların 3/5'i; muhalefette yer alan adayların listelerindeki meclis üyesi adayların 2/5'i tarafından belediye meclisi oluşturulmaktadır. 2002 yılına kadar iki turlu ve salt çoğunlukla kazanılan belediye başkanlık seçimine ilişkin usuller 3463/2006 sayılı Yasa ile değiştirilmiş; ilk turda istenilen %50+ 1 oy oranı %42'ye indirilmiştir. Yerel organların seçimlerine ilişkin mevcut düzenlemeler ile iki partili seçim sistemi ve dolayısıyla sarkaçlı demokrasinin hegemonyasını güçlendirilmekte ve muhalefetin parçalanması yoluyla yerel yönetimlerde istikrarın sağlanması hedeflenmektedir (Hlepas ve Gemitis, 2010: 419-420). 3463/2006 sayılı Belediyeler ve Topluluklar Kanunu güçlü belediye başkanlığını benimseyen tekçi ve anti-çoğulcu yapısının yanında yerel referandumları, bilgi ve dilekçe hakkını, belediyelerin yıllık hesap verilebilirliğini düzenlemesi açısından da olumlu gelişmeleri bünyesinde barındırmaktadır (Akrivopoulou vd., 2012: 674).

2006 yılında gerçekleştirilen kanuni düzenleme haricinde 2001-2008 yılları arasında önemli bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilememiştir. İlgili dönemde PASOK (2000-2004) döneminin parti içi muhalefet ve kamuoyu baskılarıyla mücadele ederken; ND (2004-2009) daha çok yerel yönetimlere sıkı piyasa kontrolleri getirmeye odaklanmıştır. 2004 yılında gerçekleştirilen seçim öncesinde ND seçim programına *("Devletin Yeniden Kurulması"*) yerel yönetimlerin kapsamlı bir biçimde yeniden düzenlenmesini vaat etse de iktidar döneminde bu temelde herhangi bir reform hareketi başlatılmamıştır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 528).

2009-2010 yılında Kriz Yunanistan'da etkili olmaya başladığında Avrupa'nın en merkeziyetçi olmayan ülkesi Danimarka'da yerel yönetimlerin GSYiH içerisindeki payı %33.3 iken Yunanistan'da bu oranın % 2.7 olması, Yunanistan'ın Avrupa'nın en

merkeziyetçi devleti olduğu sonucunu ortaya koymuş; merkezi yönetimin kötü yönetiminin Krizi tetiklediği gerçeğiyle birlikte Krizin kaçınılmaz sonuçları Yunanistan'ı kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirmeye itmiştir (Manojlovic, 2011: 358-359).

2.3.4. Kallikrates Reformları Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetimler

2010 yılı, pek çok alanda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da önemli reformların gerçekleştirildiği bir sene olmuştur. 2009 yılında iddialı reform programları vaatleriyle iktidara gelen PASOK, Yunanistan'da uzun yıllar etkisini sürdürecek ve idari, ekonomik ve sosyal hayatın tüm alanlarında derin yaralar açacak olan bir Kriz ile mücadele etme sorumluluğuyla karşılaşmıştır. PASOK, Kriz ile baş edebilmek için IMF, AB ve Avrupa Merkez Bankası ile MoU'lar ve kredi anlaşmaları imzalamıştır (Manojlovic, 2011: 360). Yunanistan'ın kredi ortaklarıyla yapmış olduğu anlaşmalar yerel yönetimler özelinde de birtakım reformların gerçekleştirilmesi şartlarını taşımaktadır. Zira kredi verenlerin bakış açısına göre yerel yönetimler kamu harcamalarının artmasına neden olan önemli bir kalem alanı olarak görülmektedir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 68). Hem hükümet harcamalarının azaltılması hem de hükümetin idari operasyonlarındaki etkinliğinin arttırılması adına alınacak önlemler çerçevesinde PASOK, daha önce yapmayı vaat ettiği yerel yönetim reformlarını Kriz'in derinleşen boyutları ve kredi verenlerin artan baskıları neticesinde hızlandırmış ve Mayıs 2010'da 3852/2010 sayılı Kanun ile "Kallikrates" Programı tanıtılmıştır (Akrivopoulou vd., 2012: 654).

Kallikrates Programı'nın ortaya çıkışı itibariyle iç ve dış olmak üzere iki temel güdü etrafında oluşturulduğunu söylemek mümkündür. Program, AB ve IMF tarafından gelen harcamaların ve maliyetlerin azaltılmasına yönelik kredi baskıları doğrultusunda hızlandırılan (dış güdü) ve Yunanistan'ın Krizle mücadele etmek amacıyla şeffaf, hesap verilebilir ve merkezi olmayan bir devlet mekanizması yaratma

(iç güdü) doğrultusunda yürütülen reform girişimlerinin bir çıktısıdır (Manojlovic, 2011: 564).

Ocak 2011'de yürürlüğe giren Kallikrates programı çerçevesinde mevcut olan 1034 belediye Kapodistrias programında olduğu gibi zorunlu birleştirilerek sayısı 325'e düşürülmüş ve 134 komün idaresi kaldırılmış; ikinci kademe yerel yönetim birimi olan valilikler de kaldırılarak yerine Kapodistrias programının üçüncü yerel yönetim kademesi 13 Bölge ile ikame edilmiştir. Böylece daha önce merkezi yönetim birimi sayılabilecek Bölge yönetimleri organları seçimler yoluyla oluşturulan ikinci düzey yerel yönetim birimi haline gelmiştir. Kallikrates programıyla ayrıca üçüncü kademe yerel yönetim birimi olan 7 Merkezi Yönetim Bölgesi oluşturulmuştur (Ladi, 2013: 200; Hlepas, 2012: 259).

Kallikrates programı belediyelerin birleştirilmesi, yeni yerel yönetim birimlerinin oluşturulmasının yanında başka önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir (Manojlovic, 2011: 361; Kara ve Baykal, 2012: 154; Akrivopoulou vd., 2012: 678; Hlepas, 2015: 19-20; Hlepas, 2012: 274):

- Yerel seçimler Avrupa Parlamentosu seçimleriyle eş zamanlı yapılmak üzere 4 yıldan 5 yıla çıkarılmıştır.
- Belediye Başkanı Bölge Başkanı ve Meclis üyeliğine seçilme yaşı 21'den 18'e indirilmiştir.
- Belediye Başkan seçilme %50'ye çıkarılmıştır (2006'da %42'ye düşürülmüştü).
- Ülkede uzun zamandır ikamet eden göçmenlere belediye seçimlerinde oy kullanma ve belediye meclis üyesi olma hakkı tanınmıştır.
- Her belediye ve bölge idarelerinde, kötü yönetimin önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele edilmesi amacıyla yerel Ombudsmanlıklar kurulmuştur.
- Belediye ve bölge yönetimlerinde yurttaşların yönetime etkin katılabilmeleri adına yerel referandum sistemi güçlendirilmiş, Meclisler

tarafından gerçekleştirilecek referandum sonucu alınan kararların bağlayıcılığına hükmedilmiştir.

- Yerel idarelerin vatandaşlara karşı hesap verilebilirliğini güçlendirmek ve yerel işlerin şeffaflığını temin etmek adına Yasa ile yerel yönetimlerin ve yerel yönetimlere bağlı tüzel kişiliklerin aldıkları tüm kararların internette yayınlanması zorunlu hale getirilmiştir.
- Program ile Attika ve Selanik olmak üzere metropolitan bölgeler öngörülmüş ve bu bölgelere çevrenin korunması, yaşam kalitesi, mekânsal planlama, kentsel dönüşüm ve sivil güvenlik alanlarında diğer yerel idarelerden ayrı ek yetkiler verilmiştir.
- Yerel idarelerin harcama emirlerine ve 100.000 €' yu aşan anlaşmalarına Sayıştay denetimi zorunlu hale getirilmiş; Sayıştay'a belediye ve bölgelerin gelirlerini kontrol etme yetkisi verilmiştir.
- Belediye ve bölgelere işbirliğinin geliştirilmesi, kalkınma programları ve projelerinin uygulanmasını sağlamak amacıyla kendi aralarında sözleşme imzalama, gönüllü birlikler kurma ve kamu yararına yönelik hedefleri takip eden yabancı ağlara üye olmalarına izin verilmiştir (Avrupa Bölgesel İşbirliği Grubu- EGTC gibi).

Sonuç olarak Kallikrates programı ile ikisi adem-i merkezi (belediye, bölge) olmak üzere üç kademeli yerel yönetim yapısı öngörülmüştür.

2.3.4.1. Belediye

Kallikrates reformuyla birlikte, eski ikinci kademe yerel yönetim birimi olan valiliklere ait görev ve yetkiler belediyelere devredilerek belediye yapısı güçlendirilmiştir. 2010 yılından önce 900 belediye ve 134 tarihi komünden oluşan birinci kademe yerel yönetim birimlerinin sayısı Program ile birlikte 325'e düşürülmüştür. 3852/2010 sayılı Kanun belediye teşkilatlanmasını Belediye/Topluluk Başkanı, Belediye/Topluluk Meclisi, Mali Komite, Yaşam Kalitesinin Komitesi,

Yürütme Kurulu*, Danışma Komitesi*[7], Göçmenlerin Entegrasyonu Konseyi ve yerel Ombudsmanlık olarak örgütlendirmiştir (Hlepas, 2015: 14).

Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri, 5 yıllık bir dönem için doğrudan seçimle göreve gelmektedir. Bu organlarda seçilebilmek için ilgili belediyenin bulunduğu yerleşim alanı içerisinde ikamet şartı aranmaktadır (Kara ve Baykal, 2012: 146).

Belediyelerden daha küçük yapıya sahip Topluluklarda yürütme organı olan Topluluk Başkanı, Topluluk Meclisi üyeleri arasından seçilmektedir. Topluluk Meclisleri, Topluluğun yerleşim alanının büyüklüğü ve nüfusu ile orantılı olarak 5-15 üyeden oluşmaktadır. Topluluk birimlerine, Kallikrates programında belediyelere tavsiye vermek gibi sınırlı bir görev alanı pay biçilmişse de yeterli bütçeye sahip olmaları halinde yerel ticari işletmeler ve açık pazar yerleri tesis etmek gibi izinler de verilmektedir (Hlepas, 2012: 270; Kara ve Baykal, 2012: 147).

Belediyeler, Kallikrates programında temel yerel yönetim birimleri olarak vurgulanmaktadırlar. Belediyenin yürütme organı olan Belediye Başkanı yerel seçimler sonucunda halkın oylarıyla seçilmektedirler. Belediye Başkanı adayları seçim sürecinde oluşturulacak Belediye Meclisi'nin tüm sandalyeleri için kendi listelerini hazırlar ve 2 turlu belediye seçimlerinde %50 oy çoğunluğuna ulaşan aday Belediye Başkanı seçilmekle birlikte listesindeki 3/5 oranındaki Belediye Meclis sandalyesini elde eder. Tercih edilen bu seçim sistemindeki amaç güçlü belediye başkanlığı ve belediye meclislerinde istikrarı tesis etmektir. Belediye Meclisleri, belediyelerin nüfuslarıyla orantılı olmak üzere 13 ila 49 üyeden oluşmaktadır (Hlepas, 2012: 268-269).

Belediye Başkanı, Yürütme Kurulu, Mali Komite ve Yaşam Kaliyesi Komitesi'nin sorumluluk alanları haricindeki tüm genel görevler ve karar alma yetkileri Belediye Meclislerine aittir. Ayrıca Belediye Meclisleri üye tam sayısının salt

[7] *Şartları sağlaması halinde.

çoğunluğunun kararıyla elindeki bazı görevleri ilgili Komitelere devredebilmekle birlikte belirli bir konuyla alakalı vatandaşların da üyesi olabilecekleri Komiteler oluşturmakla yetkilidirler. Bu yönüyle vatandaşın aktif katılımın amaçlandığı çoğulcu bir belediye idaresi Program ile mümkün hale getirilmiştir (Hlepas, 2012: 268).

Belediye Meclisi yapılanmasında kendi üyeleri arasından seçilerek 2 yıl süreyle görev yapan bir Belediye Meclis Başkanlığı sistemi bulunmaktadır. Belediye Meclisi Başkanı, mevcut Meclis sandalye düzeni içerisinde çoğunluk partisi tarafından seçilmekteyken; Belediye Meclis Başkan yardımcısının ana muhalefet partisinden, Belediye Meclis Başkanlığı Genel Sekreteri'nin ise diğer küçük muhalefet partisi üyelerinden seçilmesi zorunlu tutulmuştur. Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Mali Komite, Yürütme Kurulu veya Meclis üyelerinin 1/3'ünün çağrısı üzerine toplanması ve toplantılarda alınan kararların internette yayınlanması zorunludur (Hlepas, 2012: 268-269).

Belediyeyi temsil etme yetkisine sahip olan Belediye Başkanı, Belediye Meclislerinde alınan kararların uygulayıcısıdır. Belediye Başkanı, Belediye Meclisi'nin doğal bir üyesi olmasa da Meclis'in kendisini daveti üzerine Meclis gündeminde yer alan konularda fikir beyan etmek üzere oturumlara katılabilmektedir (Hlepas, 2012: 269). 3852/2010 sayılı Kanun ile Belediye Başkanı, nüfusu 2.000'i geçen belediyelerde kendi işlerine yardımcı olmak amacıyla ve belirli bir konu veyahut yerleşim alanından mesul olmak şartıyla Belediye Meclis üyeleri arasından 1 ila 10 arasında Belediye Başkan Yardımcısı atama yetkisine sahiptir (Kara ve Baykal, 2012: 147).

Belediye teşkilatlanmasında yer alan bir diğer birim ise Belediye Başkanı, Belediye Başkan Yardımcısı ve belediye üst yöneticilerinden müteşekkil olan Yürütme Kuruludur. Yürütme Kurulu, belediye programlarının hazırlanması ve uygulanmasından sorumludur. Yürütme Kurulu bu görevinin yanında ayrıca Belediye Meclisi tarafından alınmış olan kararların uygulanmasını da denetlemektedir. Belediyelerin ekonomik işleyişinin planlanması, belediye bütçesinin denetim ve

belediyelerin mali kaynaklarının belirlenmesinden sorumlu bir diğer belediye organı olan Mali Komite, Belediye Başkanı ve Belediye Meclis üyeleri temsilcilerinden oluşmakta; Belediye Meclisi'nde tespit edilen yerel gelirler konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır (Erbay, 2020: 7; Hlepas, 2012: 267).

Nüfusu 10.000 üzerinde olan belediyelerde çevre, kent planlaması, kentsel tasarım, arazi kullanım planlaması ve ruhsat işlemleri gibi konularda tavsiye yetkisine sahip ve belediye yerleşim alanı içerisinde yaşam standartlarının arttırılmasıyla görevli olan Yaşam Kalitesi Komitesi; yine nüfusu 10.000'den fazla belediyelerde yerel iş adamları, dernekler, baro, ticaret odası temsilcilerinden müteşekkil ve yerel kaynakların yerel ihtiyaçlara göre etkin bir biçimde paylaştırılmasını sağlamak amacıyla oluşturulan Danışma Komitesi diğer belediye organları arasında yer almaktadır (Erbay, 2020: 7; Hlepas ve Gemitis, 2011: 529).

Belediyeleri bünyesinde ayrıca göçmenlerin yerelde entegrasyonunu sağlayacak politikalar üretmekle ve göçmenlerin entegrasyonu hususunda danışma görevi üstlenen bir Göçmenlerin Entegrasyonu Konseyi yer almaktadır (Hlepas ve Gemitis, 2011: 529).

Son olarak 3852/2010 sayılı Yasa ile zorunlu tutulan bir organ ise işletmeler ve vatandaşlar için belediyelerin organlarının görev süresine denk olacak şekilde 5 yıllık dönem içerisinde hizmet veren ve belediyenin kötü işleyişine ilişkin vatandaşlardan gelen dilekçeleri incelemek, yıllık raporlar yayınlamakla görevli olan bir yerel Ombudsmanlık kurumudur (Akrivopoulou vd., 2012: 677).

3852/2010 sayılı Kanun belediyelerin finansmanına ilişkin temel esasları da belirlemektedir. İlgili Kanun hükmü genel itibariyle belediyelerin gelirlerine odaklanmakta; belediyeler gelirlerini vergi, harç ve yerel ücretlendirmelerle karşılamaktadır (Hlepas, 2015: 17). Belediyelerin en ciddi gelir kalemini atık yönetimi ve temizlik vergisi, yol ve sokak aydınlatma vergisi, emlak vergisi, alkollü içecekler vergisi vb. çeşitli belediye hizmet vergileri oluşturmaktadır. Tüm bu yerel vergilerin

yanında belediyelerin gelirlerinin bir bölümünü merkezi hükümet tarafından her yıl tahsis edilen Merkezi Özerk Fonlar oluşturmaktadır (Kara ve Baykal, 2012: 152). Bu Fonlar yıllık gelir vergisinin %20'si, Katma Değer Vergisi'nin (KDV) %12'si ve emlak vergisinin %50'sinden finanse edilmektedir (Erbay, 2020: 21).

2.3.4.2. Bölgeler

Kallikrates programı çerçevesinde ikinci kademe yerel yönetim birimleri olan vilayetler kaldırılarak yerine merkezi hükümet tarafından atanan Genel Sekreterler vasıtasıyla idare edilen bölgeler ikame edilmiş; Program ile bölgelerin idarecilerinin atama usulü kaldırılarak seçilmiş organlar tarafından yönetilen bölge yönetimleri yeniden düzenlenmiştir (Hlepas, 2015: 7).

Tablo 13. Kallikrates Programı Çerçevesinde Yunanistan'da Yerel Yönetim Tür ve Sayıları

Merkezi Yönetim Bölgeleri (7)	Yerel Yönetim Bölgeleri (13)	Belediyeler (325)
MAKEDONYA-TRAKYA	**1)Doğu Makedonya ve Trakya** **2)Orta Makedonya**	1)22 2)38
BATI MAKEDONYA-EPİR	**1)Batı Makedonya** **2)Epir**	1)12 2)19
TESELYA-ORTA YUNANİSTAN	**1)Teselya** **2)Orta Yunanistan**	1)25 2)25
MORA-BATI YUNANİSTAN-İYONYA ADALARI	**1)Mora** **2)Batı Yunanistan** **3)İyonya Adaları**	1)26 2)19 3) 7
ATTİKA	**1)Attika**	1)66
EGE	**1)Kuzey Ege** **2)Güney Ege**	1)8 2)34
GİRİT	**1)Girit**	1)24

Kaynak: Hlepas N.K (2015) *"Regionalism in Greece"* içinde Assembly of European Regions Study on Regionalism, National and Kapodistrian University of Athens, Greece s.7

3852/2010 sayılı Kanun'un 3.maddesine göre bölgeler yerel yönetimlerin ikinci kademesini oluşturan ve adem-i merkezi idari yapılardır. Bölgeler, ulusal ve Avrupa düzeyinde yürütülen politikaları öncelikli dikkate alarak sürdürülebilir kalkınma ve sosyal uyum ilkelerini gözeten bölgesel politikaları planlamak ve yürütmekle görevlidir. Ayrıca Kanun ile belediyelerin ve bölgelerin politika alanları sıralanmıştır (Hlepas, 2015: 9)

Tablo 14. Kallikrates Programı Çerçevesinde Yerel Yönetim Birimlerinin Görev Alanları

Görev Alanı	Belediyeler *('Demos')*	Bölgeler (*'Peripheria'*)
Konutlaşma, Altyapı, Sosyal Olanaklar	• Belediye yollarının, parklarının ve kamuya açık alanların yapım, onarım ve yönetimi • Trafiğin düzenlenmesi ve planlaması • Kentsel planlama, konutlar için imar izni ve denetimi • Halka açık otoparkların planlanması • Araçların denetimi ve ruhsatlandırılması	• Bölge yollarının inşası, bakımı ve yönetimi • Bayındırlık işlerine dair programların uygulanması • Ulaşımın planlanması (otobüsler ve kamyonlar), ruhsatlandırılması ve denetimi
Çevresel Koruma	• Atık yönetimi, su temini, kanalizasyon sistemlerinin tesisi • Yenilenebilir enerji • Koruma alanları • Çevrenin korunmasına yönelik denetimler ve ihlal halinde para cezası verilmesi	• ÇED • Atık yönetiminin planlanması • Çevrenin korunmasına yönelik denetimler ve ihlal halinde para cezası verilmesi
Eğitim Hizmetleri	• Okul binalarının ve tesislerinin yapımı, bakımı ve onarımı • Devlet okulunda eğitim gören öğrencilerin ulaşımı • Yetişkin eğitimi • Mesleki eğitim	• Mesleki eğitim • Yetişkin eğitimi ve hayat boyu öğrenme
Rekreasyon ve Kültürel Faaliyetler	• Yerel kültür merkezleri ve müzelerin yönetimi • Kültürel ve sportif faaliyetler	• Kültürel merkezler ve tesislerin yönetimi • Sportif faaliyetler
Sosyal Koruma	• Kreş ve anaokulları • Yaşlılar ve engelliler için merkezler • Nakdi sosyal yardımlar (engelliler, yoksullar ve küçükler için) • Özel bakım merkezlerinin ruhsatlandırılması ve kontrolü	• Sosyal yardım programlarının planlanması ve uygulanması • Sosyal hizmet merkezlerinin kurulması • Sosyal hizmet uzmanlarının denetimi ve ruhsatlandırılması
Sağlık	• Yerel sağlık merkezlerinin yönetimi • Halk sağlığının korunması ve denetimleri • Sağlık kurumlarının denetimi	• Sağlık merkezlerinin, laboratuvarların kontrolü ve ruhsatlandırılması
Ekonomik İlişkiler ve Ekonomik Kalkınma	• Yerel ve işletmelerin denetimi ve ruhsatlandırılması • Belediye işletmelerinin ve kalkınma ajanslarının kurulması ve yönetimi • Yerel ekonomik faaliyetlerin kontrolü ve ruhsatlandırılması	• Bölgesel kalkınma programlarının ve politikalarının uygulanması • Bölgesel işletmelerin ve kalkınma ajanslarının kurulması ve yönetimi • Özel yatırım projelerinin değerlendirilmesi ve projelerin desteklenmesi
Kamu Düzeni ve Güvenliği	• Yerel polis teşkilatının idaresi	• Acil durum planlaması ve koordinasyonu
Genel Kamu Hizmetleri	• Yasal kayıtlamalar, medeni durum belgesi verme • Seçimlerin organizasyonu ve yönetimi • Eski CSC'lerin yönetimi	• Yasal kayıtlamalar, medeni durum belgesi verme • Seçimlerin organizasyonu ve yönetimi

Kaynak: Hlepas N.K. (2015) *"Regionalism in Greece"* içinde Assembly of European Regions Study on Regionalism, National and Kapodistrian University of Athens, Greece s.15

Daha önceki programdan (Kapodistrias) farklı olarak bölgelerin belediyeler üzerinde herhangi bir hiyerarşik veya idari vesayet denetimi bulunmamaktadır.

Kallikrates programında, bölgeler ve belediyeler arasında "işbirliği" vurgulanarak hiyerarşik bir ilişki olmadığını açıkça belirtilmektedir (Kara ve Baykal, 2012: 150; Hlepas, 2015: 19).

Bölge yönetimlerinin teşkilatlanması Bölge Başkanı ve Başkan Yardımcıları, Bölge Meclisi, Yürütme Komitesi ve Mali Komite, Danışma Komitesi, Bölge Ombudsmanlığından oluşmaktadır (Akrivopoulou vd., 2012: 677-678).

Bölge Başkanı, belediye başkanlığında olduğu gibi doğrudan halk oylamasıyla ve 5 yıllığına seçilmektedir. Bölge Başkanı, kamu yararı temelinde kendisine Kanun ile verilmiş bölgesel görevleri yürüten, bölgesel politikaların uygulanmasını şeffaflık ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde denetleyen ve Bölge Meclis'inin aldığı kararların uygulanmasından sorumlu bölge tüzel kişiliğinin temsilcisidir (Erbay, 2020: 8). Bölge Meclis üyeliğine seçilmek için gerekli yaş en az 18 iken; Bölge Başkanlığı için gerekli yaş sınırı 21'dir (Hlepas, 2015: 24).

Yürütme organı başı olan Bölge Başkanı'na yardımcı olmak üzere bölge yönetimlerinde seçim ve atama usulleriyle görev ifa eden Bölge Başkan Yardımcılığı makamı yer almaktadır. Seçimle göreve gelen Bölge Başkan Yardımcısı, Kapodistrias programı çerçevesinde vilayet yönetimlerine ait görevlerin yürütülmesiyle yetkilendirilmekteyken; Bölge Başkanı tarafından 3'ü geçmeyecek şekilde atanan Bölge Başkan Yardımcısı yalnızca belirli hizmetlerde görev yapmak şartıyla (nakit ödeme iş ve işlemleri hariç) özel olarak yetkilendirilmektedir (Hlepas, 2012: 270; Erbay, 2020: 8-9).

Sayısı bölgelerin büyüklüğü ile orantılı olacak şekilde 41-101 arasında değişen ve doğrudan seçimle göreve gelen üyelerden oluşan Bölge Meclisi, Kanun ile bölge teşkilatlanmasında yer alan diğer birimlerin görev alanına giren konular hariç olmak üzere ilgili bölge ile alakalı tüm konularda karar almak yetkisine sahip Bölge teşkilatlanması birimidir (Erbay, 2020: 9; Hlpeas, 2012: 270). Bölge Meclisi sayısı 2'yi geçmemek kaydıyla belirli konularda karar alma yetkisine sahip Komiteler

oluşturma yetkisine sahiptirler. Ayrıca Bölge Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Bölge Meclis üyelerinin mevcut görevleri ile eş zamanlı olarak belediyelere ait görevlerde yer alması Kanun ile yasaklanmıştır (Hlepas, 2015: 24).

Bölgesel politikaların koordinasyonundan sorumlu ve Bölge Başkanı ile Bölge Başkan Yardımcılarından müteşekkil olan Yürütme Kurulu, bölgesel politikaların ve bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasına ilişkin denetim yetkisiyle donatılmış bir Bölge Başkanlığı Kabinesi'dir (Hlepas, 2015: 24; Erbay, 2020:9).

Bir diğer bölge yönetim birimi ise, bölgelerin nüfusları doğrultusunda sayısı 6-10 arasında değişen, Bölge Meclisi üyelerinin oluşturduğu ve Bölge Başkan Yardımcısı'nın başkanlık ettiği Mali Komite'dir. Komite, genel itibariyle bölgenin ekonomik işlemlerinden, bütçeleme faaliyetlerinden (bütçenin gözetim ve denetimi), kamu alımları ve ihale prosedürlerinden sorumludur (Hlepas, 2015: 25; Erbay, 2020: 9)

Bölgelerin iç idari işleyişine ilişkin herhangi bir anayasal hüküm bulunmadığından bölgeler kendi organizasyon şemalarını ve kurallarını belirlemekte kanunlar çerçevesinde serbesttirler. Belediyelerin aksine yasal düzenlemelerle bölge yönetimleri için bir bölgesel referandum usulü ve seçilmiş temsilcilerinin görevden alınmalarına ilişkin bir prosedür bulunmamaktadır (Hlepas, 2015: 23-24).

Bölgelerin mali yönetimleri incelendiğinde Krizin etkileri doğrultusunda sıkı mali kontroller getirildiği dikkat çekmektedir. Bölgelerin carı harcamalarının merkezi idare tarafından yakından izlendiği vurgulanmakla birlikte 3852/2010 sayılı Kanun'un 266'ncı maddesine göre bölgeler yıllık operasyonel programlarının ve yıllık bütçelerinin entegre edildiği 5 yıllık programlar hazırlamak ve bu programları Yasal Denetçilere sunmak zorundadırlar. Bununla birlikte bölgeler mali sorunlarla ve vadesi geçmiş ödemeler konusunda sorun yaşamaları halinde ilgili Kanun'un 202'nci

maddesi kapsamında merkezi idare tarafından özel istikrar programlarının uygulanması mümkün hale getirilmiştir (Hlepas, 2015: 18).

Bölgelerin sıkı maki kontrol mekanizmalarıyla karşı karşıya kalmaları paralelinde gelirler bakımından büyük ölçüde devlet bütçesinden aktarılan hibe yardımlarına önemli derecede ihtiyaç duymaktadırlar. Bu yönüyle bölgeler gelirlerini sağlayacak vergi toplama ve ceza tahsil etme hususunda oldukça dar yetkilere sahiptirler. Kanun koyucu belediyeler ve bölgelerin örtüşen görevleri bakımından çifte vergilendirmenin önüne geçmek amacıyla belediyeler lehine takdir yetkisini kullanmaktadır. Bu yüzden de Bölgelerin merkezi idare yardımlarına bağımlılığı yüksektir (Kara ve Baykal, 2012: 152). Öte yandan Kallikrates Kanunu (m. 180) ile gelir elde edilmesi açısından bölgelerin kalkınma konularında Bölgesel Kalkınma Fonları ve kâr amacı gütmeyen şirketlerin teşvik edilmesi açısından Bölgesel Kalkınma Girişimleri kurmalarına izin verilmektedir (Hlepas, 2015: 25).

Son olarak bölge yerel yönetimlerinde çalışan kamu görevlilerinin statüsü, ulusal personel rejimi modelini takip etmekte; statü, ücret vb. hususlar kanunlar ile kapsamlı bir biçimde düzenlenmektedir (Hlepas, 2015: 25).

2.3.4.3. Merkezi Yönetim Bölgeleri

Kallikrates programı ile yeniden düzenlenen iki kademeli yerel yönetim birimlerinin yanında merkezi idare tarafından atanmış bir Genel Sekreterce yönetilen ve bölgenin birleştirilmesiyle kurgulanan 7 adet Merkezi Yönetim Bölgesi bulunmaktadır. Kapodistrias programında bölgelerin başında yer alan Bölge Sekreterliği'nde olduğu gibi Merkezi Yönetim Bölgesi Genel Sekreteri de İçişleri Bakanı'nın tavsiyesi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır (Manojlovic, 2011: 361). Bu "yoğunlaştırılmış idare" de ayrıca Genel Sekreter'e yarımcı olmak üzere bölge ve belediye özerk birimlerinin temsilcilerinden oluşan bir Danışma Konseyi yer almaktadır (Hlepas, 2012: 264).

Merkezi Yönetim Bölgeleri'ne Kanun ile çevrenin korunması kapsamında orman yönetimi, şehir/bölge planlaması, su yönetimi gibi birtakım yönetimsel görevler verilmiş; bölgeler Kallikrates programında birtakım yetki ve sorumluluklarını bu yeni yerel yönetim birimlerine devretmiştir (Hlepas, 2015: 14; Hlepas, 2012: 264).

Kallikrates programı ile Merkezi Yönetim Bölgeleri'ne birinci ve ikinci yerel yönetim kademelerinin karar ve eylemleri üzerinde kanunilik ve şeffaflık ilkeleri ekseninde idari vesayet yetkisi tanınarak yerel yönetimlere ilişkin hükümet politikalarının gözetilmesi amaçlanmaktadır (Erbay, 2020: 10; Akrivopoulou vd., 2012: 678). Merkezi Yönetim Bölgesi'nin başı olan Genel Sekreter yerel idarelerin yasa dışı eylemleri karşısında iptal etme yetkisini bulundurmakta; yasal çıkarı olduğunu ispat eden bir kişinin yerel yönetim organlarının aldığı kararlara karşı Genel Sekreter'e başvurabilmektedir (Hlepas, 2015: 28).

Kallikrates programıyla başta yerel idarelerin sayısı olmak üzere özerk bu idarelerin varlıklarının ve personel sayısının azalmasıyla birlikte kamu harcamalarında düşüş sağlanarak bu yerel birimlerin etkinliklerinin artırılması hedeflenmiştir (Akrivopoulou vd., 2012: 675; Hlepas, 2012: 273). Programın yürürlüğe girmesini hızlandıran ve Programın şekillenmesinde etkili olan Kriz ve Kriz'in doğurduğu tasarruf politikaları çerçevesinde yerel yönetimlerin giderlerinde %20'lik bir azalma gerçekleştiği tahmin edilmektedir. Özellikle de Kriz'in ilerleyen zamanlarında yerel yönetimlere dayatılan kemer sıkma politikalarının olumlu yansımaları olduğu görülmüş bu nedenle de yerel idarelerin merkezi idareye nazaran ortaya çıkan başarılı performansı neticesinde Ağustos 2015'te imzalanan yeni MoU'da yerel yönetimler üzerindeki denetimlere ilişkin herhangi bir ek koşul getirilmemiştir (Tsekos ve Hlepas, 2019: 63).

Program, mali hedeflerinin yanında yer alan birtakım yönetimsel hedefleri de bünyesinde bulundurmaktadır. Program ile birlikte yerel idarelerin verimliliklerin arttırılması hedefi paralelinde ayrıca bu idarelerin üstlendikleri görevler doğrultusunda sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması beklenmektedir (Kara ve Baykal, 2012: 155).

Yine yerel idarelerin daha fazla hesap verilebilir, karar alma noktasında daha çoğulcu ve yerel katılımı ön plana çıkaran yönetim anlayışına sahip olması Program çerçevesinde hedeflenmektedir. Özellikle de Kallikrates programıyla yerel idarelerin ve işletmelerinin aldıkları kararların internette yayınlanma zorunluluğunun ve vatandaşlar ile işletmelerin yerel idarelerin aldıkları kararlara karşı itiraz mekanizması niteliği taşıyacak Yerel Ombudsmanlık kurumunun inşasının, kötü yönetimi engelleme ve yolsuzluğun önlenmesi noktasında önemli getirileri olmuştur (Hlepas ve Gemitis, 2011: 529).

Kallikrates programı ile yeniden biçimlendirilen yerel yönetimler ile merkezi yönetimlerin yerel yönetimler arasında düzenlenen idari bağ Lizbon Anlaşması'nda yer alan ilkeler ile uyumludur. Program gereğince yapılan basitleştirmeler neticesinde oluşan bölgesel konsolidasyonla beraber yetki ve sorumluluklar, varlık ve kaynaklar kapsamlı bir şekilde düzenlenmiş; koordinasyon, çok düzlemli iş birliği, ölçek ekonomisi, parasal ve mali kaynakların modern yönetimi, hizmet kalitesinin arttırılması, profesyonel bir personel rejimi Program'da esas alınmıştır. Ayrıca Avrupa İdari Alanı ilkeleri arasında yer alan şeffaflık, hesap verilebilirlik, açıklık etkinlik gibi iyi yönetişim ilkeleri Kallikrates Programı'nda gözetilmiştir (Hlepas ve Gemitis, 2011: 529).

Şüphesiz ki Yunanistan Kallikrates Programı ile uzun yıllardır süre gelen merkezi yapısını önemli bir ölçüde adem-i merkeziyetçi bir yapıya dönüştürme hususunda cesurca davranmış; özellikle de diğer AB üye ülkelerinde de görüldüğü üzere bölge yöneticilerinin seçimler doğrultusunda belirlemesiyle güçlü yerel yönetimlerin oluşmasının önünü açmıştır. Fakat yine de bölge yönetimleri üzerinde bulunan 7 Merkezi Yönetim Bölgesi'nin varlığı, merkezi idarenin güçlü bölge yöneticisi oluşmasından doğan bir endişenin sonucu olarak Program'da yer alıyor olması Kallikrates Programı'nın en tartışılan konusu olmuştur (Manojlovic, 2011: 365).

Merkezi idarenin ve yerel yönetimin dönüşümü açısından Yunanistan, Avrupa İdari Alanı'na hakim olan çerçevesinde özellikle de 2010 yılından itibaren doğru reform girişimlerinde bulunarak kamu yönetimi yapısını AB'ye üye ülkelere yakınlaştırmayı başarmıştır. Devam eden bölümde AB üyesi bir diğer ülke olan Bulgaristan'ın Avrupalılaşma süreci ve Avrupa İdari Alanı'nın Bulgaristan kamu yönetimini dönüşümündeki etkisi ele alınacaktır.

3. BÖLÜM: BULGARİSTAN'IN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE BULGARİSTAN'IN KAMU YÖNETİMİ

İlgili bölümde Bulgaristan Avrupalılaşması bağlamında Bulgaristan'ın kamu yönetim yapısı ve (merkezi yönetim ve yerel yönetimi) bu yapıya Avrupa İdari Alanı'nın etkileri inceleme altına alınacaktır.

3.1. Bulgaristan'ın Avrupalılaşması

Bulgaristan Avrupalılaşması, Soğuk Savaş döneminden günümüze kadar Bulgaristan'ın iç siyasetinin Avrupa ve Avrupa kimliği ile temasları neticesinde geçirdiği dönüşümler çerçevesinde başlık altında aktarılacaktır.

3.1.1. Jivkov Dönemi'nden Birliğe Başvuru Sürecine Kadar Bulgaristan'ın Avrupalılaşması

Soğuk Savaş dönemi Bulgaristan üzerinde yaygın bir Sovyet hakimiyetinin yaşandığı, iç ve dış politikada, iktidarda olan Bulgaristan Komünist Partisi'nin ülkenin politik ve iktisadi çıkarlarını SSCB politikaları doğrultusunda şekillendirdiği bir mutlak kontrol dönemiyle karakterize edilmiştir (Özen, 2020: 252). 1954 yılında Komünist Parti'nin genel sekreterlik görevine gelen Todor Jivkov, 1989 yılına kadar aralıksız olarak Soğuk Savaş döneminde Bulgaristan'da tek söz sahibi konumunda olmuştur (Karagöz, 2005: 39).

1980'li yıllara gelindiğinde Bulgaristan üzerinde mutlak hakimiyeti bulunan SSCB'nin lideri Mihail Gorbaçov'un başlattığı *'Glasnost' (açıklık)* ve *'Perestroyka' (yeniden yapılanma)* politikaları doğrultusunda Batı ile yakınlaşma sürecine girilmiş; 25 Haziran 1988 tarihinde 1949 yılında Sosyalist ülkeler arasında ekonomik işbirliği ve dayanışma amacıyla kurulmuş olan Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi

(COMECON) ile AT arasında imzalanan ortak belgeyle iki kuruluş birbirlerini resmen tanıdığını ilan etmiştir (Ercan, 2008: 29). Sovyet (Doğu) Bloğu'nun dağılma süreci için önemli bir dönüm noktası olan bu süreç kapsamında dağılma sürecinden en çok etkilenen ülkelerden biri şüphesiz ki Bulgaristan olmuştur. Özellikle de 1980'li yıllardan itibaren ekonomik sorunlar yaşayan SSCB ve kapalı komünist sistem içerisinde tamamen Doğu Bloğundan gelen ekonomik desteklerle ayakta duran Bulgaristan ekonomisinde de bu dönem içerisinde çözülmeler yaşanmıştır. İktisadi meselelerin yanında Jivkov'un başta Türk azınlık olmak üzere azınlıklara yönelik uyguladığı sert politikalar Bulgaristan'da toplumsal hayatı olumsuz yönde etkilemiş ve toplumsal olaylar şiddetini arttırmıştır. Tüm bu olayların sonucunda Jivkov 9 Kasım 1989 tarihinde parti içerisinde gerçekleşen bir darbe sonucunda istifaya zorlanmıştır. Jivkov'un istifası üzerine yerine Komünist Parti'nin bir diğer üyesi ve dönemin Dışişleri Bakanlığı görevini yürüten Petar Mladenov getirilmiştir (Altınay, 2019: 38). Mladenov, Jivkov'dan farklı olarak SSCB'nin yürüttüğü Glasnost ve Perestroyka politikalarını açık bir biçimde desteklerken, sosyalizm sınırları dahilinde Komünist Parti'nin ülke içerisindeki hakim gücünün kısıtlanacağını ve 1990 yılı içerisinde demokratik seçimlerin gerçekleştirileceğini duyurmuştur (Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 38-39; Salıyumer Yusuf, 2012: 23).

Jivkov'un istifası ve Mladenov'un öncülüğünü ilan ettiği dönem içerisinde Bulgaristan'da birtakım siyasal hareketler belirginleşmeye başlamıştır. Bunlardan en önemlisi Bulgaristan Komünist Parti'ye en güçlü muhalif kesimi oluşturan ve liberal görüşe sahip ayrıca toplum içerisinde güçlü bir yere sahip işçi sendikası olan *'Podkrepa'*nın destek verdiği Jelyü Jelev tarafından kurulmuş Demokratik Güçler Birliği'dir (UDF)'dir (Ercan, 2008: 20). Komünist olmayan 14 örgüt tarafından kurulmuş olan UDF, Batılı demokratik rejimin tesisi ve komünist sistemden kalan rejim kalıntılarının tasfiyesini sağlamayı hedefleyerek ve *"ya totaliterlik ya da demokrasi"* sloganıyla öne çıkarak Batı'nın önemli desteğini kazanmıştır (Salıyumer Yusuf, 2012: 52),

Toplumsal gerginliğin artması üzerine Bulgar Komünist Partisi ile UDF arasında 30 Ocak-14 Mayıs 1990 tarihlerinde Doğu Avrupa ülkelerindeki uygulamaya benzer bir "Yuvarlak Masa Görüşmeleri" gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerdeki temel amaç demokrasiye geçiş aşamasının barışçıl bir biçimde sürdürülerek siyasi problemlerin ve uzun yıllardır süre gelen temel iktisadi ve sosyal sorunların çözüme kavuşturulması olmuştur. Sonuç olarak Yuvarlak Masa Görüşmeleri sonucunda kurucu Anayasa'nın oluşturulması için Parlamento'nun toplanması hususunda fikir birliğine varılmıştır (Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 39).

Yuvarlak Masa Görüşmelerinde kararlaştırılan hususlardan biri olan seçim kararı, 10-17 Haziran 1990'da gerçekleştirilmiştir. Seçim sonucunda eski Komünist parti olan BSP (Bulgar Sosyalist Parti) 1. parti olarak seçimi kazanmış ve 400 sandalyelik Kurucu Parlamento'da 211 koltuk elde etmiştir. (Ercan, 2008: 22). Seçimler sonucunda oluşturulan Kurucu Parlamento, hızla yeni Anayasa için çalışmalara başlamıştır. 15 Kasım 1990 tarihinde Parlamento yürürlükte olan 1971 Anayasası'nın ilga edildiğini ilan etmiş ve Anayasa çalışmaları 12 Temmuz 1991'de tamamlanmıştır. 12 Temmuz 1991 tarihinde kabul edilen Anayasa ile tek parti devleti rejimi tamamen tasfiye edilerek çoğulcu, güçler ayrılığı ilkesine bağlı demokratik cumhuriyet rejimi tesis edilmiştir (Ercan, 2008: 22). Mevcut Anayasa pek çok kişi ve azınlık haklarını tanıyarak dışarıda Avrupa ile bütünleşme niyetini ortaya koymuş; içeride ise istikrarlı ve demokratik bir ortamın yaratılmasına katkıda bulunmuştur (Karagöz, 2005: 42-43).

Anayasa'nın kabulü ardından Kurucu Parlamento kendini feshetmiş ve Bulgaristan 13 Ekim 1991'de ilk demokratik seçimini gerçekleştirmiştir. UDF seçim sonunda BSP'yi geçerek 240 sandalyeden 110 milletvekilini; BSP 106, HÖH 24 milletvekilini yeni oluşturulan Parlamento'ya yerleştirmiştir. UDF lideri Filip Dimitrov başbakanlığında kurulan azınlık hükümetine HÖH tarafından dışarıdan destek verilmiş ve 1946'dan bu yana Bulgaristan'da ilk defa komünist olmayan bir parti hükümet kurma salahiyetine kavuşmuştur (Altınay, 2019: 39).

İktidara yeni gelen UDF hükümeti, anti-komünist muhalefet tabanı dolayısıyla Rusya ile yakınlaşmaktan uzak durmuştur. Yıllardır süren ve ilgili dönemde etkisini artıran ekonomik kriz dönemde Sovyet desteğiyle ekonomisini ayakta tutmaya çalışan ve dış kaynağa ihtiyaç duyan Bulgaristan için tarafsızlık ihtimali de oldukça düşük bir ihtimal olarak görünmüştür. Bulgaristan'ın içinde bulunduğu şartlar itibariyle mevcut olan seçimler arasındaki en rasyonel tercih Batı dünyası ile entegrasyonun sağlanması ve iş birliğinin geliştirilmesi olmuştur. Bulgaristan bu yönüyle kendi adına pragmatist bir yaklaşım sürdürerek Batı eksenli bir dış politika yürütmeyi tercih etmiştir (Altınay, 2019: 41-42).

Bulgaristan'ın Birlik ile gerçekleştirdiği ilk resmi temaslar yeni demokratik yönetim anlayışının ortaya çıkmaya başladığı 1989'a dayanmaktadır. Bahse konu dönemde ciddi bir ekonomik istikrarsızlıkla boğuşan Bulgaristan, tıpkı diğer CCE ülkeleri gibi Birlik ile Ekonomik Yardım Antlaşması imzalamıştır. İlgili Antlaşmayı, 8 Mayıs 1990'da imzalanan Ticaret, İş ve Ekonomik İlişkiler Sözleşmesi takip etmiş, Bulgaristan 17 Eylül 1990 tarihide Birliğin doğuya genişleme araçlarından biri olarak kullandığı PHARE programına dahil edilmiştir (Salıyumer Yusuf, 2012: 26; Türker, 2012: 41-42). Sürecin devamında Bulgaristan Parlamentosu 22 Aralık 1990'da aldığı bir karar ile Birliğe tam üye olma niyetini deklare etmiştir. 1991 ve 1992 yıllarında iktidarda kalan UDF de Parlamento'nun kararına uyarak Birlik ile ilişkileri geliştirme noktasında adımlar atarak Cumhurbaşkanı ve Bakan düzeyinde Birlik ziyaretleri gerçekleştirmiş; görüşmeler neticesinde Bulgaristan Avrupa Konseyi'ne üyeliğe hak kazanmış, 1993 yılında Birlik ile Bulgaristan arasında bir Ortaklık Antlaşması imzalamıştır. 1995 tarihinde yürürlüğe girecek bu Antlaşma ile birlikte Bulgaristan'ın Avrupa pazarına katılımı için gerekli olan iktisadi, ticari hususlar hukuki zemine aktarılmış; Bulgaristan ile Birlik arasındaki temsilcilerden müteşekkil bir Ortaklık Konseyi oluşturulmuş, 10 yıl içerisinde serbest ticaretin gerçekleştirilmesi hedeflenmiş ve en önemlisi imzalanan Antlaşmayla Birlik, Bulgaristan'ın tam üyelik hedeflerini tanıyarak ülkeye ortaklık statüsü vermiştir (Altınay, 2019: 49-50; Özen, 2020: 262).

Bulgaristan'ın dış politikada Birlik ile ilişkilerini geliştirmeye yönelik adımlar attığı dönemde iç politikada ekonomik ve siyasi istikrarsızlıklar devam etmiştir. Yapılan ilk demokratik seçimler sonucu oluşturulan Dimitrov başbakanlığındaki azınlık hükümeti, dışarıdan destek veren HÖH'ün bu desteğini çekmesi sonucunda düşmüş; kurulan yeni hükümetin başı olan Lüben Berov, ülke içinde mevcut olan ekonomik krizin çözülmesi adına uygulamaya koyduğu ekonomik faaliyet planında başarıya ulaşamamış, eski komünist rejim döneminde gerçekleştirilen kamulaştırmaların aksine liberal anlayış çerçevesinde özelleştirmeye yoğun çaba göstermişse de uygulamada tamamen başarılı olamamakla birlikte özelleştirmenin doğurduğu artan işsizlik sonucu toplumsal gerilimi tırmandırmıştır (Salıyumer Yusuf, 2012: 25; Altınay, 2019: 41),. Son olarak Berov hükümeti döneminde eski komünist rejim döneminde çalışan hakimlerin kanun ile yeniden göreve getirilmesi meselesinde Devlet Başkanı ile anlaşmazlığa düşmüş, tüm bu olaylar sonucunda Berov sağlık sorunlarını gerekçe göstererek görevinden istifa etmiştir (Ercan, 2008: 24). İstifa akabinde yeni hükümetin oluşturulması hususunda Parlamento anlaşmaya varamamış ve bunun üzerine devlet başkanı Jelev, Parlamento'yu feshederek seçim kararı almıştır (Salıyumer Yusuf, 2012: 27; Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 42-43).

Aralık 1994'te yapılan seçimler neticesinde BSP aldığı %43,2 oy ile Parlamento'da elde ettiği 125 sandalye ile birinciliği elde etmiş, UDF büyük bir kan kaybederek, %24,2 oy ile 69 sandalye elde etmiştir. Ayıca BZNS %6,5 oy ile 18 sandalye, HÖH ise %5,4 ile 15 sandalye kazanmıştır. Videnov'un başbakanlığında kurulan hükümet üç ana hedefe odaklandığını belirtmiştir (Mandacı, 2020: 78-79):

1. Kötüye giden ekonominin düzeltilmesi,
2. Birlik kurumlarıyla entegrasyon sürecine devam edilmesi,
3. Suçla ve yolsuzlukla etkin bir biçimde mücadele edilmesi

Her ne kadar Videnov hükümeti tarafından ortaya konulan hedefler doğrultusunda Mayıs 1995'te bir faaliyet planı açıklanmış olsa da yolsuzluk hedefinde

başarı sağlanamamış, pek çok kamu işletmesi zarara uğramış, liberal politikalardan uzaklaşılarak bankaların çeşitli çıkar grupları tarafından baskı altına alınmasına göz yumulmuş; enflasyonun da yükselmesiyle ülke para birimi Leva değer kaybına uğramış, son olarak IMF'den gelen maddi desteğin de kesilmesiyle beraber ülkedeki ekonomik kriz derinleşmiştir. 1990-1997 yılları değerlendirilmesi yapıldığında ülkenin siyasi ve ekonomik alanda yaşadığı problemler sebebiyle istikrar sağlanamadığı görülmüştür. Bahse konu dönemin en çarpıcı olumlu gelişmelerinin başında ise hiç şüphesiz ki Videnov hükümeti döneminde 16 Aralık 1995'te AB üyeliği için resmen başvuruda bulunulması gelmektedir (Salıyumer Yusuf, 2012:28).

3.1.2. Birliğe Başvuru Sürecinden Üyeliğe Kadar Bulgaristan'ın Avrupalılaşması

Bulgaristan'ın üyelik başvurusuna ilişkin görüş Aralık 1997'de gerçekleştirilecek Lüksemburg Zirvesi öncesinde Avrupa Komisyonu tarafından 15 Temmuz 1997'de açıklanmıştır. Komisyon görüşünde, Bulgaristan'ın adaylık başvurusunu kabul etmiş; ancak Bulgaristan ile Birlik arasında gerçekleştirilecek üyeliğe katılım müzakerelerinin başlatılması için ülkenin gerekli şartları sağlama noktasında hazır olmadığını belirtmiştir. Görüş raporunda ülkenin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirmeye gayret gösterdiğini; demokratik kurumların oluşturulması yolunda istikrarlı adımlar atıldığına kâni olunsa da Birlik, beklentilerin henüz gerçekleşmediğini, hukukun üstünlüğü hususunda devlet kurumlarının güçlendirilmesi gerektiğine değinmiştir. Rapor, Bulgaristan'daki ekonomik durumun kötülüğüne vurgu yaparak yüksek enflasyon, işsizlik ve dış borç oranlarını ortaya koymuş ve liberal ekonomi politikalarını yetersiz bulmuştur. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak Komisyon, hükümetin yolsuzlukla mücadele konusunda önemli eksikliklerini ve bireysel temel hak ve özgürlüklere saygı noktasında çaba sarf etmesi gerektiğine dikkat çekmiş; Birlik müktesebatının etkin ve tam bir biçimde uygulanması gerektiğine yönelik önerilerde bulunmuştur (Türker, 2012: 42-43).

12-13 Aralık 1997 tarihlerinde Lüksemburg'ta gerçekleştirilen AB Zirvesi, Avrupa Konseyi, Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getiren Polonya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Slovenya ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi ile üyelik müzakerelerine başlanmasına karar verirken; liberalleşme ve demokratikleşme hususunda ciddi yol kat etmiş Bulgaristan, Romanya, Litvanya, Letonya ve Slovakya ile katılım müzakerelerinin başlatılmasının hızlandırılmasını istemiştir (Salıyumer Yusuf, 2012: 40). Zirve Bulgaristan açısından adaylığının Birlik nezdinde tanınması açısından öneme sahiptir (Türker, 2012: 44).

Avrupa Komisyonu'nun 1997 yılında beyan ettiği görüş raporu referansında Bulgaristan 23 Mart 1998 tarihinde Ulusal Strateji Belgesi'ni, Mayıs 1998'de ise Ulusal Programı'nı yayınlamış; yine bu dönemde (Mart 1998) Bulgaristan'ın ilk Katılım Ortaklığı Belgesi düzenlenmiştir (Ercan, 2008: 48).

Kasım 1998'de Bulgaristan'ın adaylığı sürecinde yayınlanan ilk İlerleme Raporu'nda Birlik müktesebatı ile Bulgaristan'ın ulusal mevzuatı arasındaki uyuma yönelik kat edilmesi gereken çok yolun olduğuna vurgu yapılmış ve Bulgaristan ile Birlik arasında müzakerelerin başlatılmasına ilişkin bir kanaat oluşmamıştır. 1999 yılına gelindiğinde Bulgaristan'ın üyelik hazırlıkları ülke ile AB arasında kabul edilen Giriş Ortaklığı Belgesiyle güçlendirmeye çalışılmıştır. Belge'de İlerleme Raporları referans alınarak Bulgaristan için birtakım öncelikler belirlenmiştir (Ercan, 2008: 49).

1. Roman azınlıklara yönelik bütünleştirici politikalar uygulanması,
2. Ekonominin güçlendirilmesi için yeniden yapılandırma girişimlerinin başlatılması,
3. Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin yasal/idari düzenlemeler getirilmesi,
4. İdari ve adli reformların uygulamaya konulması,
5. Kozludy Nükleer Santrali'nde iyileştirmeler yapılması.

13 Ekim 1999'da Avrupa Komisyonu Bulgaristan için hazırladığı ikinci İlerleme Raporu'nda ülkenin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığını yine de Roman

azınlık başta olmak üzere azınlık haklarının güvence altına alması gerektiğini tavsiye etmiş; ayrıca yolsuzlukla mücadeleye vurgu yaparak yargı düzeninde iyileştirmeye gidilmesini gerekliliğine değinmiştir. Öte yandan Komisyon, Bulgaristan'ın diğer kriterleri kısa vadede yerine getiremeyeceğine vurgu yapmıştır. Yine de Zirve öncesinde Komisyon, Bulgaristan, Litvanya, Malta, Slovakya, Letonya ve Romanya ile katılım müzakerelerinin başlatılmasına yönelik görüşte bulunmuştur (Türker, 2012: 44; Salıyumer Yusuf, 2012: 49).

10 Aralık 1999 tarihinde Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Komisyonu'nun tavsiyelerine uyularak Bulgaristan, Litvanya, Malta, Slovakya, Letonya ve Romanya ile üyelik müzakerelerine başlanması kararı alınmıştır. Ayrıca Zirve sonunda yayınlanan Sonuç Bildirgesi'nde aday ülkelerin müktesebatı etkin ve tam bir biçimde ulusal mevzuatlarla uyumlulaştırmaları için güçlü bir yasama ve yürütme organlarına ve siyasi etkilerden uzak bağımsız bir yargı ve hukuk sistemine sahip olmaları gerektiği vurgulanmıştır (Altınay, 2019: 51; Türker, 2012: 44).

Bulgaristan'ın AB'ye adaylığını ilan etmesi ve Birlik ile üyelik müzakerelerinin başlanması arasındaki süreçte iç politikada yaşanan siyasi, ekonomik ve toplumsal krizler Bulgaristan'da reform hareketlerinin ve dönüşüm sürecinin sekteye uğramasına sebep olmuştur. 1996 Ekim ve Kasım aylarında gerçekleştirilen Devlet Başkanlığı seçimlerini kazanan UDF'nin adayı olan Petar Stoyanov ülkede yaşanan olaylar sonucunda erken seçim kararı almıştır (Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 43-44).

19 Nisan 1997 tarihinde gerçekleştirilen erken seçim sonucunda Bulgaristan demokrasi tarihinde bir ilk gerçekleşmiştir. Demokratik Güçler Birliği'nin başını çektiği Birleşik Demokratik Güçler (ODS) koalisyonu tek başına iktidar olmuş; başbakanlık görevine eski Maliye Bakanı Ivan Kostov gelmiştir (Mandacı, 2020: 80-81). Kostov döneminde, BSP iktidarı sürecinde kesintiye uğrayan özelleştirme uygulamaları hız kazanmış, Leva Euro'ya endekslenmiş ve Para Kurulu uygulamaları ekonomiye istikrar kazandırmıştır. Ekonomideki olumlu uygulamalarla birlikte Birlik

Lüksemburg Zirvesi sonucu ülkenin adaylığını tanıyarak üyelik için finansman desteği sağlamaya karar vermesi sonucunda Bulgaristan dış finansman ihtiyacı konusunda rahatlama yaşamıştır. Yine Kostov döneminde ülkede bulunan azınlıklara yönelik (Türk, Roman vb.) yapılan düzenlemeler sonucunda azınlıkların kendi dillerinde dersler ve yayınlar yapmalarına izin verilmiştir. Ayrıca Kosova Krizi esnasında Kostov hükümetinin tutumunun AB ile ilişkilerin güçlendirilmesinde önemli bir payı olmasına rağmen Birlik ile iki alanda uyuşma sağlanamamıştır: Kozlody Nükleer Santrali'nin yapılandırılması ve yolsuzluğun önlenmesi (Ercan, 2008: 57)

Jivkov döneminden sonra kurulan Bulgaristan Cumhuriyeti demokrasi tarihinde ilk defa Anayasa'da öngörülen görev süresinin tamamlayabilen Kostov hükümeti, 2001 yılı seçimlerine gelindiğinde elinde tuttuğu desteği kaybetmeye başlamıştır. Ülkede sağlanan siyasi istikrar ve yapılan ekonomik reformlara rağmen hayat standartlarındaki düşüş, kronikleşen işsizlik ve önlenemeyen yolsuzluk neticesinde UDF kan kaybederek seçimlere girmiştir (Ercan, 2008: 58). Yürütmeyi vadettiği popülist programlar ve toplumda UDF'ye yönelik oluşan tepkilerin yarattığı hava nedeniyle halkın takdirini kazanan NDS koalisyonu, 17 Haziran 2001 tarihinde gerçekleştirilen genel seçimler neticesinde %42.7 oy ile iktidara gelmiş ve Parlamento'da 120 sandalyeye ulaşarak Türk azınlığın partisi HÖH'ün de içinde yer aldığı II.Simeon başbakanlığı yaptığı bir hükümet kurmaya hak kazanmıştır. Simeon hükümetiyle birlikte Bulgaristan siyasetinde süregelen BSP-UDF ikiliği son bulmuştur (Mandacı, 2020: 82-83).

Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde alınan kararlar doğrultusunda 15 Şubat 2000 tarihinde Bulgaristan'ın AB ile üyelik müzakereleri hükümetlerarası toplantının ilk oturumundan itibaren resmi olarak başlamıştır (Salıyumer Yusuf, 2012: 57). Avrupa Komisyonu, müzakereler öncesinde bir aday ülkenin mevzuatını Birlik müktesebatına uyumunun kısa bir süre içerisinde ve sistematik bir şekilde sağlanması adına tarama ('*screening*') sürecinden geçirmektedir (Ercan, 2008: 55). Bu kapsamda mevzuat ile müktesebatın karşılaştırılmasını sağlayan tarama süreci Bulgaristan için 3 Nisan 1998 yılında başlamış ve Aralık 1999'da tamamlanmıştır. Tarama sürecinde

elde edilen veriler doğrultusunda Mart 2000'de "AB müktesebatının benimsenmesi" koşulunun sağlanması adına 31 ana başlık altında toplanan müktesebat fasıllarının 6'sı görüşülmek üzere açılmıştır (Ercan, 2008: 50).

Komisyon tarafından hazırlanan 2000 Yılı Bulgaristan İlerleme Raporu'nda 1999 yerel seçimlerine atıfta bulunularak demokratikleşme yolunda olumlu gelişmeler yaşandığı belirtilmiş; Rapor'da belirtilen diğer olumlu gelişmeler de göz önünde bulundurularak 30 Kasım 2000 tarihinde Bulgaristan vatandaşları için Birlik tarafından uygulanan vize uygulaması kaldırılmıştır (Ercan, 2008: 57).

2001 yılında Bulgaristan'da hükümet değişmiş; HÖH'ün de desteklediği II. Simeon hükümeti göreve başlamıştır. Kostov hükümetinin uyguladığı politikalara paralel olarak II. Simeon hükümeti de AB ve NATO üyelik hedefini, ekonomik istikrarın sağlanarak yaşam kalitesinin yükseltilmesini, yolsuzluğun önlenmesini ve suç oranlarının azaltılmasını içeren politikaları uygulamaya koymuştur (Ercan, 2008: 58).

2001 Yılı İlerleme Raporu'nda Bulgaristan'ın demokrasiyi güvence altına alacak istikrarlı kurumlara sahip olduğu vurgulansa da pazar ekonomisindeki gelişmeleri sınırlı bulmuş ve işleyen bir pazar ekonomisinin henüz tesis edilemediği belirtilmiştir (Salıyumer Yusuf, 2012: 146-147). Ülke ekonomisinin özellikle de diğer aday ülkelerle kıyaslandığında geride kalmış olması ve müzakere sürecinde kat edilmesi gereken mesafenin devam etmesi gerekliliği doğrultusunda Bulgaristan 2001 yılındaki Laeken Zirvesi'nde alınan karar ile 2004 yılında Birliğe katılacak 10 aday ülkenin dışında bırakılmıştır (Ercan, 2008: 58),

2001 yılında olduğu gibi, Avrupa Komisyonu 2002 İlerleme Raporu'nda da Bulgaristan'ın müzakereler noktasında üyeliğini 2004'te gerçekleştirecek 10 ülkeden geride olduğu vurgulanmıştır. Ekonomideki iyileşmelerin sıklıkla vurgulandığı Rapor'da ayrıca siyasi kriterler hususunda hukukun üstünlüğü, azınlıkların korunması ve insan haklarına saygının iyileştirilip demokratikleştirildiği; kaçakçılık ve

yolsuzluğun önlenmesine ilişkin kanuni adımların yarattığı olumlu sonuçlarına da değinilmiş; çocuk bakım sisteminde reform, Roman azınlığa yönelik birtakım iyileştirme ve ayrımcılık yasağına yönelik mevzuat çalışmalarının yapılmasını tavsiye edilmiştir. Son olarak Rapor'da Komisyon Bulgaristan'ın 2007 yılında AB'ye tam üyeliğinin söz konusu olabileceğini ilan ederek Aralık 2002'de gerçekleştirilecek olan Kopenhag Zirvesi'ne dek Bulgaristan'ın ve diğer aday ülkelerden olan Romanya'nın söz konusu katılım tarihine kadar gerçekleştirmeleri gereken adımların ve bu adımların hangi zaman dilimde tamamlanacağını belirten bir yol haritası hazırlamalarını istemiştir (Türker, 2012: 46-47). Aralık 2002'de gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde Avrupa Konseyi, ülkelerin hazırladıkları yol haritalarını uygun bulmuş ve Bulgaristan ve Romanya'nın 2007'deki muhtemel üyelik tarihine ilişkin ileri üyelik müzakerelerinin başlatılmasına karar vermiştir (Salıyumer Yusuf, 2012: 147-148).

Haziran 2003'te düzenlenen Selanik Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Birlik, Bulgaristan Halk Cumhuriyeti ve Romanya'nın artık genişleme sürecinin vazgeçilmez bir parçası olduğu vurgulanarak muhtemel üyelik tarihi olan 2007'de bahse konu ülkelerin AB üyeliğine hak kazanacakları ifade edilmiştir (Karagöz, 2005: 42).

5 Kasım 2003'te yayınlanan Bulgaristan İlerleme Raporu'nda ülkede AB pazarıyla rekabet edebilecek ve bu pazardan gelebilecek baskılarla mücadele edebilecek bir işlevsel pazar ekonomisinin var olduğu ifade edilmiştir. Rapor aynı zamanda 31 müzakere faslının 26'sının başarıyla tamamlandığını açıklaması Birliğe üyelik için öngörülen 2007 yılı beklentilerini önemli ölçüde yükseltmiştir. Aralık 2003'te Brüksel'de düzenlenen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Bulgaristan ve Romanya ile ilgili olarak AB ile müzakerelerin 2004'te tamamen kapanacağı, 2005'te Katılım Antlaşması'nın imza edileceği ve 2007'de katılım sürecinin tamamlanacağına ilişkin tasarı kabul edilmiş ancak yine de Bulgaristan ve Romanya özelinde her aday ülkenin münferit olarak değerlendirilebileceği vurgulanmıştır (Salıyumer Yusuf, 2012: 148-149).

Bulgaristan, 4 yılı aşkın süren görüşmelerin ardından 14 Haziran 2004 tarihinde Lüksemburg'ta üyelik müzakerelerini tamamlamıştır. Müzakerelerin tamamlandığına ilişkin ilk resmi ilan Avrupa Komisyonu'nun 2004 Bulgaristan İlerleme Raporu'nda yapılmış; ancak Komisyon reformların tamamlanmasıyla alakalı bir risk doğması halinde üyelik tarihinin 1 yıl ertelenebileceğini dipnot olarak düşmüştür. (Ercan, 2008: 59). 2004 İlerleme Raporu'nda tamamlanması veyahut ilerleme gösterilmesi gereken alanlar şu şekildedir (Salıyumer Yusuf, 2012: 149):

1. Kozlody Santrali'nin kapatılması,
2. Özelleştirme uygulamalarının tam ve etkin bir biçimde yürütülmesi,
3. Adli sistemde reformların sürdürülmesi,
4. Yolsuzluğun önlenmesi,
5. İnsan kaçakçılığıyla mücadele.

Müzakerelerin sonuçlandırılması akabinde 25 Nisan 2005 tarihinde Lüksemburg'ta Bulgaristan ve Romanya ile AB üyesi ülkeler arasında Katılım Antlaşması imzalanmıştır. 2004'te 10 ülke ile yapılan Katılım Anlaşmalarından farklı olarak bahse konu Anlaşmaya birtakım koruyucu hükümler eklenmiştir. Bu hükümlere göre Bulgaristan üyeliği elde etmesinin ardından Anlaşmada ifade edilen sorumluluklarını yerine getirmediği ve bu durumun Birliğin iç pazarı için bir tehdit oluşturması halinde Birlik, 3 yıl gibi bir zaman zarfı dahilinde özel koruyucu maddeleri yürürlüğe koyabilecektir. Burada Birlik, Bulgaristan'ın tam bir entegrasyon içerisinde üyeliği elde etmesi için epey yol kat etmesi gerektiğini farkında olarak sorunlu alanlarda Bulgaristan'ı Birliğin koşullarına tamamen uymaya zorlamaktadır (Salıyumer Yusuf, 2012: 150). Katılım Anlaşması Bulgaristan Parlamentosu tarafından 11 Mayıs 2005 tarihinde onaylanmıştır (Türker, 2012: 47).

25 Haziran 2005 tarihinde düzenlenen seçimlerde NDS iktidarı kaybederek ikinci parti konumuna düşmüş (%19, 9 oy ve 53 sandalye); BSP %31 oy ve 82 sandalye ile seçimlerde birinciliği elde etmiştir (Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 45). Herhangi bir partinin tek başına iktidar olacak çoğunluğu elde edememesi üzerine koalisyon

görüşmeleri başlatılmış ve zor da olsa NDS-BSP ve HÖH partilerinden oluşan ve BSP lideri Stançev başbakanlığında bir hükümet kurulabilmiştir. Tarafların koalisyon uzlaşmasına varmasında şüphesiz ki reformların gecikmesi nedeniyle AB tarafından koyulan koruyucu hükümlerin yürürlüğe girme endişesi hakim olmuştur (Mandacı, 2020: 87-88).

Üyelik müzakereleri süresince Bulgaristan ile AB arasında önemli bir tartışma odağı olan ve uzun yıllar sürüncemede kalan Kozlody Nükleer Santrali'nin kapatılma meselesi 2006 yılında çözülmüştür. Bulgaristan ile AB arasında yapılan anlaşma gereğince 2003-2006 yılları arasında kapatılması planlanan Nükleer Santral, 2006 yılında hükümet tarafından tamamen kapatılmıştır (Ercan, 2008: 52).

2006 yılının Eylül ayına gelindiğinde ise Avrupa Komisyonu Bulgaristan'ın yeterli derecede üyelik kriterlerini ve beklentilerini karşıladığını ilan etmiş ve Bulgaristan, resmi olarak 1 Ocak 2007 tarihinde AB'ye üye olmasıyla ülkenin Avrupa ile uzun yıllar süren izolasyonu sona ermiş, Bulgaristan Doğu-Batı meselesinde nihai olarak tarafını ilan etmiştir (Ercan, 2008: 61).

3.1.3. Üyelik'ten Günümüze Bulgaristan'ın Avrupalılaşması ve Değerlendirme

Üyeliğin Bulgaristan üzerindeki en büyük beklentisi sağlayacağı ekonomik faydalar olmuştur. Üyelik ile birlikte yabancı yatırımcıların iç pazara dahil olmasıyla ticaret hacminin artış göstereceği; işgücü, hammadde ve hizmetlerin serbest dolaşımı ülkeye ekonomik açıdan ciddi ölçüde katkı sağlayacağı düşünülmesine rağmen dünya genelinde yaşanan krizin olumsuz etkileri ve AB fonlarının etkin bir biçimde kullanılamayışı AB üyeliğine ilişkin Bulgar vatandaşlarda hayal kırıklığına sebep olmuştur. (Vatansever Arda, 2017: 72).

Ekonomide beklenen sıçrayışının gerçekleşmemesiyle birlikte Bulgaristan özellikle de üyeliğin ikinci yılı içerisinde Birliğin üzerinde durduğu yargı düzenine

ilişkin reformlar, yolsuzlukla ve organize suçla mücadele alanlarında istenen reformları gerçekleştirememiştir. Hükümet kanadında mevcut olan yönetimsel eksiklikler ve siyaset ve idare arasında yaşanan usulsüzlükler sebebiyle yerel seviyede uygulamaların yetersiz olması, reformların gerçekleştirilmesini sekteye uğratmıştır (Vatansever Arda, 2017: 132-133). Bahse konu durum Schengen müzakerelerinde de ortaya çıkmış; Bulgaristan, AB üyeliğini elde etmesine rağmen Schengen bölgesi dışında bırakılmıştır. Schengen üyeliğine ilişkin yapılan girişimler özellikle de Hollanda tarafından veto edilmiş; gerekçe olarak da Bulgaristan'ın organize suçla mücadelede ve yolsuzluğun önlenmesi meselelerindeki yetersizliği öne sürülmüştür (Türker, 2012: 48-49).

Bulgaristan'ın üyeliğe yapısal anlamda hazırlanış süreci tıpkı diğer CCE ülkelerinde olduğu gibi çok çetin şartlarda sağlanmıştır. Uzun yıllar Birliğe üye devletlerden ayrı bir siyasi ve ekonomik konjonktür içerisinde yer alan Bulgaristan ve bahse konu ülkelerin Birlik ve üyelerinin yapılarına kolayca uyum sağlanması beklenmemiş ve geçiş süreçleri oldukça sancılı geçmiştir. Bu noktada AB'nin politika inşa süreçlerinde oluşturduğu fikri altyapı, değer, ilke, kural ve usuller, Bulgaristan'ın siyasal toplumunun ve kimliğinin "Avrupalılaşmasını" sağlamıştır (Vatansever Arda, 2017: 69). Burada AB, Bulgaristan özelinde Avrupalılaşma sürecini koşulluluk prensibi aracılığıyla yürütmüştür. Birlik özellikle de üyelik müzakereleri sürecinde Bulgaristan'ın Avrupalılaşmadan uzaklaştığı durumlarda Bulgaristan'a sağlamış olduğu mali desteklerde bilinçli kesintilere gitmiş; Birlik politikalarından uzaklaşan veya mali kaynakları etkin kullanmayan hükümetleri elindeki Avrupalılaşma mekanizmalarıyla baskı altına almıştır (Özen, 2020: 264). 1993 Kopenhag Zirvesiyle ortaya konan demokratikleşme, ekonomik faaliyetlerin serbest piyasa ekonomisinin kaidelerine göre yönetilmesi, azınlık haklarına saygı vb. şartlar doğrultusunda Bulgaristan'ın da içinde bulunduğu CCE ülkelerinin Avrupalılaşmaları bu şartların gerçekleştirilmesi amacıyla yapılacak reformlara bağlanmıştır (Vatansever Arda, 2017: 71).

Adaylık sürecinde Bulgaristan'ın gerçekleştirdiği düzenlemelerin temel olarak ülke içerisinde siyasi istikrarın sağlanması, insan hakları ve demokratik idare anlayışının yerleşmesine yönelik olduğu söylenebilmekte; ayrıca azınlık haklarına saygı, yolsuzlukla mücadele, yargı bağımsızlığı gibi meseleler Bulgaristan'dan katılım müzakerelerinde özellikle talep edilen hususlar arasında yer almaktadır (Altınay, 2019: 55). Sonuç itibariyle Bulgaristan Avrupalılaşmasının bu talepler doğrultusunda ve katılım müzakereleri içerisinde tesis edilmeye çalışıldığı gözlemlenmektedir (Özen, 2020: 263).

Azınlık hakları ve azınlıklara saygı bağlamında Bulgaristan'daki Türk azınlıkların durumu Birlik tarafından takdirle karşılanmıştır. Türk azınlık özellikle de Jivkov döneminde sonra siyasal ve toplumsal hayat içerisinde kendine önemli yer bulmuş; siyasi temsiliyet açısından Türk azınlığın partisi olan HÖH 1990-2021 yılları arasında düzenli olarak gerçekleştirilen tüm demokratik seçimlerde Parlamento'da yerini almış, bununla birlikte 2021 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçiminde ilk kez azınlık olan bir Türk Bulgaristan vatandaşı Cumhurbaşkanlığı'na aday olmuştur (AA, 2021). HÖH ayrıca 2001 yılında II. Simeon hükümetinin de koalisyon ortaklığını yapmıştır (Karagöz, 2005: 37). Türk azınlık elinde bulundurduğu siyasi güç ve ülke birliğine yapmış olduğu vurgularla Bulgaristan'daki demokratik rejime geçişinden itibaren önemli kazanımlar elde etmiştir. Azınlıklara saygı bakımından Birlik, İlerleme Raporlarında Türk azınlığa nazaran Roman azınlığa yönelik iyileştirmelere vurgu yapmıştır (Türker, 2012: 48).

İç politikada krizler, iktidar değişiklikleri, kronikleşen siyasi ve toplumsal problemler yaşansa da Bulgaristan SSCB'nin yıkılmasıyla birlikte dış politikada istikrarlı bir görüntü çizerek Avrupalılaşma süreci dahilinde Avrupa'nın ilke, değer, fikir ve kimliğiyle uyumlu hareket etmek hususunda büyük çaba sarf etmiş; iç politikada değişen dinamiklere rağmen AB ve NATO'nun beklentileri karşısında hassas davranarak bölgesel krizlerde AB ve NATO politikalarına sadık kalmıştır. Nihayet Bulgaristan, tarihinde yaşadığı kırılmalar sebebiyle kendine kodlanan "saldırgan" ve "uzlaşmadan uzak" kimliğini Birlik tarafından kullanılan

Avrupalılaşma mekanizmaları vasıtasıyla Avrupalı kimliğine dönüştürmeyi başarmıştır.

Devam eden başlıkta Avrupalılaşma ekseninde Avrupa İdari Alanı'nın Bulgaristan kamu yönetimine etkileri, Anayasa doğrultusunda merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reform alt başlıkları kapsamında ele alınacaktır.

3.2. Avrupa İdari Alanı Ekseninde Bulgaristan Kamu Yönetimi

Başlık içerisinde Bulgaristan merkezi yönetimi ülkenin Anayasası doğrultusunda teşkilatlanması, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reform alt başlıklarında ele alınacak; Avrupa İdari Alanı'nın bu alt başlıklara etkisi irdelenecektir.

3.2.1. Bulgaristan Anayasa'sı Doğrultusunda Bulgaristan'ın Merkezi Teşkilatlanması

Todor Jivkov'un istifasının ardından bir yıl sonra Bulgaristan'da yeni demokratik devletin ana yapı taşlarının ve temel niteliklerinin belirlendiği bir Anayasa hazırlanmış ve 12 Temmuz 1991'de kabul edilmiştir. Bulgaristan tarihinin dördüncü Anayasası[8] olan 1991 Anayasa'sı, 2003, 2005, 2006, 2007 ve 2015 yıllarında birtakım hükümleri değiştirilerek günümüzdeki halini almıştır. Anayasa'nın 1. maddesine göre Bulgaristan parlamenter hükümet sisteminin benimsendiği bir Cumhuriyettir. Anayasa'nın "Giriş" bölümünde devlet yapısının hukuka bağlı, demokratik ve sosyal bir devlet esasına bağlı olduğunun altı çizilmiştir. Giriş bölümünde bahsedilen demokratik devlet yapısına Anayasa'nın 8. maddesinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin

[8] 1. Anayasa: Tırnova Anayasası (1879)
2. Anayasa: Dimitrov Anayasası (1947)
3. Anayasa: Jivkov Anayasası (1971)

benimsenmesiyle vurgu yapılmaktadır. İlgili maddeye göre devlet erki yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılmaktadır (National Assembly of The Republic Of Bulgaria, 2021; Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 47-48)

Anayasa'nın 62. maddesinin 1. fıkrasına göre Parlamento, ('*Narodno Sabranie- Народно събрание'*) yasama erkinin tek temsilcisi ve parlamenter denetimin uygulayıcısıdır. Bağımsız bütçeye sahip (m. 62/2) Parlamento, doğrudan oyla seçilen 240 milletvekilinden müteşekkildir (m. 63). Milletvekilleri 4 yıllık (m. 64/1) bir süre için seçilmekte ve seçimler mevcut görev süresinin sona ermesinden itibaren 2 ay içerisinde gerçekleştirilmektedir (m. 64/3). 21 yaşını doldurmuş, başka bir ülke vatandaşlığı olmayan, üzerinde kısıtlama bulunmayan ve hapis cezası almayan her Bulgaristan vatandaşı milletvekili seçilme hakkına sahiptir (m. 65/1). Siyasi partilerin Parlamento'ya girebilmek için tek başına veya koalisyonlar oluşturarak genel oyların en az %4'ünü elde etmesi gerekmektedir.

Seçimler neticesinde yeni oluşturulan Parlamento, seçimi takip eden 1 ay içerisinde Devlet Başkanı'nın çağrısı üzerine toplanır (m. 75) İlk Parlamento toplantısı oturumunda milletvekilleri arasından bir Parlamento Başkanı ve Yardımcıları seçilmektedir (m. 76/3).

Anayasa'nın 78. maddesine göre Parlamento'nun toplanma usulleri şu şekildedir:

- Meclis Başkanı'nın inisiyatifi,
- Devlet Başkanı'nın talebi,
- Bakanlar Kurulu'nun talebi,
- Milletvekillerinin 1/5'inin imzası sonucu talebi.

Parlamento'nun toplanma yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur (m. 81/1). Özel çoğunluk hükmedilmediği sürece ise yasalar için öngörülen karar yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğu kadardır (m. 81/2).

Parlamento'nun yetkileri Anayasa'nın 84. ve 91. maddesinde düzenlenmektedir (National Assembly of The Republic Of Bulgaria, 2021):

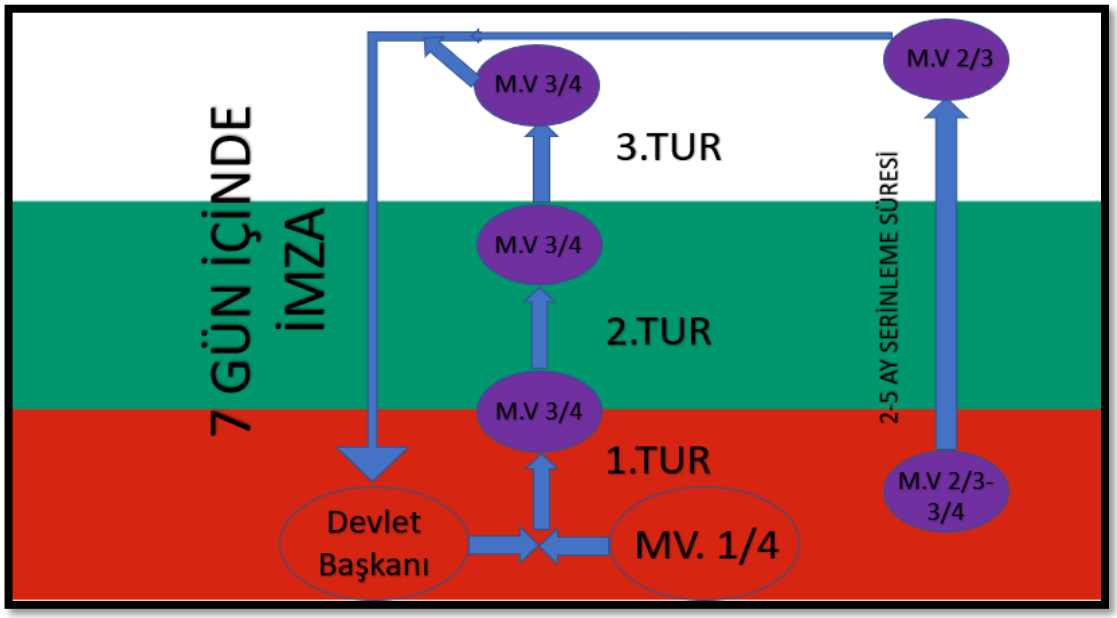
- Yasaları onaylamak, değiştirmek ve kaldırmak,
- Devlet bütçesini ve bütçe raporunu kabul etmek,
- Vergilerin ve boyutunun belirlenmesi,
- Devlet Başkanı seçimlerini planlamak,
- Ulusal referandum kararı almak,
- Başbakanı ve Bakanlar Kurulu üyelerini seçmek ve görevden almak,
- Başbakan'ın önerisi üzerine bakanlıklar kurmak ve kaldırmak,
- Bulgaristan Merkez Bankası Başkanı'nı seçmek ve görevden almak,
- Devlet kredi anlaşmalarını onaylamak,
- Savaş ilanına ve barışa karar vermek,
- Ülke dışında Bulgaristan silahlı kuvvetlerinin; ülke topraklarında ise yabancı birliklerin konuşlanmasına ve geçişine karar vermek,
- Devlet Başkanı veya Bakanlar Kurulu'nun önerisiyle ülkenin tamamı veya bir kısmında sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etmek,
- Af ilanına karar vermek,
- Resmi tatilleri belirlemek,
- Bütçenin uygulanmasını denetlemek adına Ulusal Devlet Ofisi kurmak
- Vatandaşların hak ve özgürlüklerini savunacak Ulusal Ombudsman'ı seçmek.

Yasa önerisi/tasarısı sunma hakkı milletvekilleri ve Bakanlar Kurulu'na aittir (m. 87/1). Yalnızca Devlet Bütçesi Kanun Tasarısı Bakanlar Kurulu tarafından verilir (m. 87/2). Parlamento'dan geçen yasalar 15 gün içerisinde devletin Resmî Gazetesinde yayınlanır (m. 88).

Bulgaristan'da Anayasa değişikliğine ilişkin hususlar Anayasa'nın 153-156. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Anayasa değişikliğinin, Devlet Başkanı

veyahut Parlamento'da bulunan milletvekillerinin 1/4'ünün imzası sonucu önerilmesi mümkündür (m. 154/1). Anayasa değişiklikleri Parlamento'da 1-3 ay arasından görüşülmektedir (m. 154/2). Anayasa'nın maddeleri üzerine değişiklik 3 tur süren oylamalar sonucunda gerçekleşmektedir. Anayasa değişikliği için öngörülen çoğunluk Parlamento'nun 3/4'ünden oluşmaktadır (m. 155/1). Bahse konu turlarda Anayasa değişikliğinin kabulüne ilişkin oylama 2/3-3/4 arasında kalması durumunda ilgili öneri, 2-5 ay içerisinde yeniden gündeme alınabilir. Bu durumda Anayasa değişikliği için tüm milletvekillerinin 2/3'ünün oyu yeterlidir (m. 155/2). Kabul edilen Anayasa değişikliği hükümleri, 7 gün içerisinde Devlet Başkanı tarafından imzalanır (m. 156).

Şekil 7. Bulgaristan'da Anayasa Değişikliği Süreci



Kaynak: National Assembly of The Republic Of Bulgaria (2021). *"The Constitution of Bulgaria"* https://www.parliament.bg/en/const (E. T. 26 .09. 2022)

Bulgaristan Anayasası'na göre yürütme erki doğrudan halk tarafından seçilen bir Devlet Başkanı ve Parlamento'ya karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu tarafından paylaşılmaktadır. Parlamenter sistemin temel kaidelerine göre Bakanlar Kurulu yürütme erkinin güçlü kanadını oluşturmaktadır (Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 54).

Devletin birliğini ve uluslararası ilişkilerde devleti temsil eden (m. 92/1) Devlet Başkanı 5 yıllığına doğrudan seçilmektedir (m. 93/1). 40 yaşını doldurmuş, seçimden önceki 5 yıl boyunca ülkede ikamet eden, milletvekili olma koşullarını sağlayan her Bulgaristan vatandaşı Devlet Başkanı olma hakkına sahiptir (m. 93/2).

Devlet Başkanı seçimleri çoğunluk sistemine göre 2 turlu gerçekleşmektedir. İlk turda adaylardan birinin oy kullananların salt çoğunluğu oyunu kazanamaması halinde 7 gün sonra birinci turda en çok oy alan iki aday arasında seçimin 2. turu düzenlenmektedir. Devlet Başkanlığı seçimi mevcut Devlet Başkanı'nın görev süresinin bitiminden önceki 2-3 ay içerisinde yapılmaktadır (m. 93/5). Bir kişi en fazla 2 defa Devlet Başkanlığı'na seçilebilmektedir (m. 95/1).

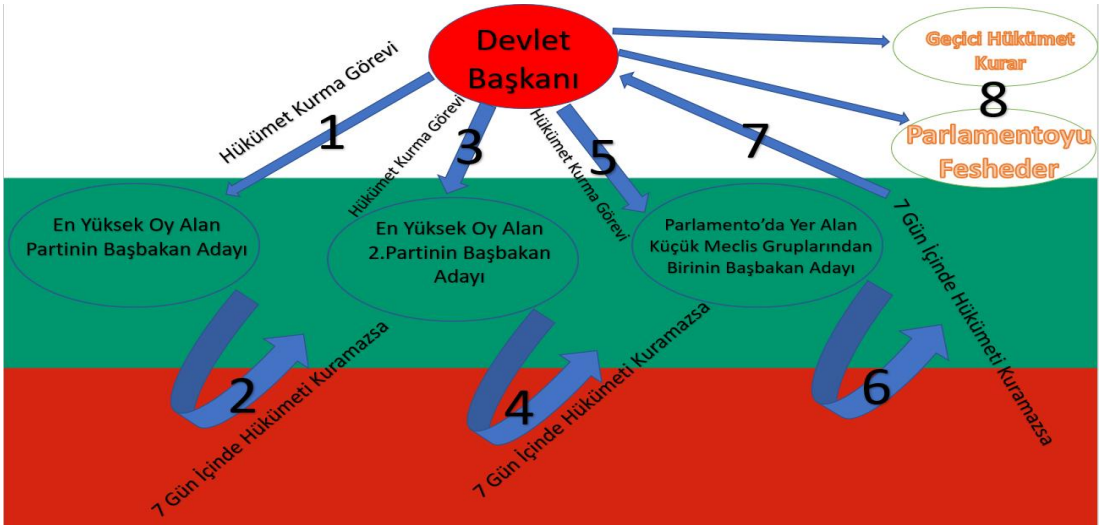
Anayasa'nın 98. maddesinde Devlet Başkanı'nın yetkileri sıralanmaktadır (National Assembly of The Republic Of Bulgaria, 2021):

- Parlamento ve yerel seçimleri planlamak, ulusal referandum tarihini belirlemek,
- Millete ve Parlamento'ya hitap etmek,
- Kanunla belirlenen koşullarda uluslararası antlaşmaları akdetmek,
- Parlamento'da kabul edilen Yasaları yayınlamak,
- Bakanlar Kurulu'nun önerisiyle idari bölge sınırları ve merkezlerini belirlemek,
- Bakanlar Kurulu'nun önerisiyle Bulgaristan Cumhuriyeti'nin uluslararası kuruluşlardaki diplomatik ve daimi misyonlarının başkanlarını atamak ve görevden almak,
- Kanunla kurulmuş kurumların devlet görevlilerini atamak ve görevden almak,
- Bulgaristan vatandaşlığı vermek ve geri almak,
- Sığınma hakkı vermek,
- Af yetkisini kullanmak,
- Devlete ait tahsil edilemeyen borçları iptal etmek,

- Ulusal öneme sahip önemli noktaları ve toplulukları isimlendirmek ve
- Yetkileri dahilindeki temel sorunlar hakkında Parlamento'yu bilgilendirmek.

Devlet Başkanı'nın Hükümetin kurulması sürecindeki yeri Anayasa'nın 99. maddesinde belirtilmiştir. İlgili maddeye göre Parlamento gruplarıyla istişarelerin ardından, Devlet Başkanı, hükümeti kurmak üzere Ulusal Mecliste en fazla sandalyeye sahip parti tarafından aday gösterilen Başbakan adayını atar (m. 99/1). Başbakan adayı yedi gün içinde hükümet kuramazsa, Devlet Başkanı bu görevi ikinci en büyük meclis grubu tarafından aday gösterilen bir Başbakan adayına verir (m. 99/2). Yeni Başbakan adayının da önceki fıkrada belirlenen süre içinde hükümeti kurmaması halinde, Devlet Başkanı, görevi küçük meclis gruplarından biri tarafından aday gösterilen bir Başbakan adayına devreder (m. 99/3). İstişarelerin başarılı olması halinde, Devlet Başkanı Parlamento'dan Başbakan adayını seçmesini ister (m. 99/4). Hükümet kurulması konusunda anlaşma sağlanamazsa, Devlet Başkanı geçici bir Hükümet atar, Parlamento'yu fesheder ve Anayasa'nın 64. maddesinin 3. fıkrasında belirlenen süre içinde yeni seçimler yapılır (m. 99/5). Devlet Başkanı, görev süresinin son üç ayında Parlamento'yu feshedemez (m. 99/7).

Şekil 8. Bulgaristan Cumhuriyeti'nde Hükümetin Kurulma Süreci



Kaynak: National Assembly of The Republic Of Bulgaria (2021). *"The Constitution of Bulgaria"* https://www.parliament.bg/en/const (E. T. 26. 09. 2022)

Devlet Başkanı, Bulgaristan Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanıdır (m. 100/1), Silahlı Kuvvetlerde yer alan tüm üst komutanları atar (m. 100/2) ve İstişare Milli Güvenlik Kurulu'na başkanlık eder (m. 100/3).

Devlet Başkanı, Parlamento'da kabul edilen yasaları gerekçesiyle birlikte veto edebilir (m. 101/1); veto edilen ilgili yasanın Parlamento'dan üye tam sayısının salt çoğunluğu geçmesi halinde (m. 101/2) yasa 7 gün içerisinde yayınlanır (m. 101/3).

Devlet Başkanı'nın görevden alınma usulleri Anayasa'nın 103. maddesinde düzenlenmektedir. İlgili Anayasa hükmüne göre:

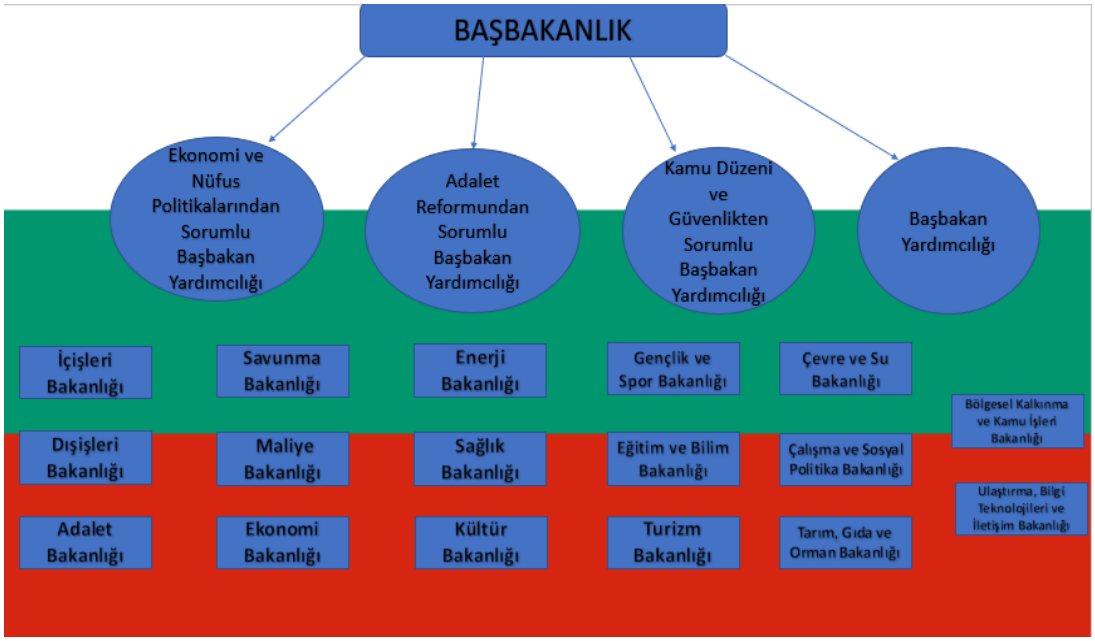
- Devlet Başkanı yalnızca vatana ihanet ve Anayasa'ya aykırılık suçlarından dolayı yargılanabilir (m. 103/1).
- Devlet Başkanı'nın yargılanması için Parlamento'da bulunan milletvekillerinin 1/4'ünün önergede bulunması ve ilgili önergenin Parlamento'da bulunan milletvekillerinin 2/3 çoğunluğunun kabul oyu kullanması yapılır (m. 103/2).
- Devlet Başkanı'nın yargılanması Anayasa Mahkemesi'nce 1 ay içerisinde gerçekleştirilir (m. 103/3).

Yürütme erkinin güçlü kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu, devletin iç ve dış politikalarını Anayasa ve yasalara uygun olarak yürütmek (m. 105/1), kamu düzeni ve milli güvenliği tesis etmek (m. 105/2), ve AB üyeliğinden kaynaklanan yükümlülükleri ilişkin Parlamento'yu bilgilendirmekle görevlidir (m. 105/1). Bakanlar Kurulu, devlet bütçesinin uygulanmasını yönetir, kanunen yetki verildiği takdirde uluslararası anlaşmaları imzalar, onaylar ve fesheder (m. 106).

Bakanlar Kurulu, Başbakan, Başbakan Yardımcıları ve Bakanlardan müteşekkildir (m. 108/1) Başbakan, Hükümetin genel politikalarını yönetir ve koordine eder; Başbakan Yardımcılarını atar ve görevden alır (m. 108/2).

Anayasa'nın 112. maddesine göre Bakanlar Kurulu, genel politikasında, program bildirgesinde veya belirli bir konuda Parlamento'dan güvenoyu istemekte serbesttir. Güvenoyu için, Parlamento'da bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğunun oyu gerekmektedir (m. 112/1). Bakanlar Kurulu, istenen güvenoyu alamazsa, Başbakan hükümetin istifasını sunar (m. 112/2).

Şekil 9. Bulgaristan Cumhuriyeti'nde Kabine Listesi



Kaynak: Council of The Ministers of The Republic of Bulgaria (2022). *"Cabinet"* https://www.gov.bg/en/Cabinet (E. T. 01. 10. 2022)

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde Yargı erki, halk adına bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır (m. 117/2 ve m. 118). Yargı, tüm vatandaşları, tüzel kişileri ve Devletin haklarını ve meşru menfaatlerini korumakla yükümlüdür (m. 117/1).

Anayasa'nın 119. maddesinin 1. fıkrasına göre adalet, Yargıtay, Yüksek İdare Mahkemesi, istinaf mahkemeleri, il mahkemeleri, bölge mahkemeleri ve askeri mahkemeler tarafından tesis edilir. İhtisas mahkemeleri özel kanunla kurulabilirken (m. 119/2), olağanüstü mahkemelerin kurulması yasaktır (m. 119/3).

Yargıtay ve Yüksek İdare Mahkemesi Başkanları, Yüksek Yargı Konseyi'nin teklifi üzerine Devlet Başkanı tarafından 7 yıl ve tek dönem için atanır (m. 129/2).

Yüksek Yargı Konseyi 25 üyeden oluşmaktadır. Yargıtay, Yüksek İdare Mahkemesi Başkanı ve Başsavcısı Kurulun doğal üyeleridir (m. 130/1). Yüksek Yargı Konseyi'nin geri kalan 22 üyesinin yarısı Parlamento tarafından 2/3 oy çoğunluğu tarafından; diğer yarısı ise yargı organları tarafından seçilmektedir (m. 130/3). Yüksek Yargı Konseyi yetkilerini bünyesindeki 1 Genel Kurul, 1 Hakimler Kurulu ve 1 Savcılar Kurulu teşkilatlanmasıyla kullanır (m. 130a/1).

Anayasa'nın 134. maddesi ile barolara da anayasal güvence tesis edilmiştir.

Anayasa'nın 147-152. maddelerinde Anayasa Mahkemesi'ne ilişkin hükümler düzenlenmektedir. Anayasa Mahkemesi, üyelerinin 1/3'ü Parlamento, 1/3'ü Devlet Başkanı ve 1/3'ünün yargı organları içerisinden seçildiği 12 yargıç üyeden oluşmaktadır (m. 147/1). Anayasa Mahkemesi yargıçları 9 yıl için seçilmektedir (m. 147/2). Anayasa Mahkemesi'ne yargıç seçilecek üyelerin en az 15 yıllık yargıçlık deneyimine sahip olmaları gerekmektedir (m. 147/3).

Bulgaristan Anayasa Mahkemesi'nin görevleri Anayasa'nın 150. maddesinde düzenlenmektedir (National Assembly of The Republic Of Bulgaria, 2021):

- Anayasa'nın bağlayıcı yorumlarını sağlamak,
- Parlamento tarafından çıkarılan kanunları veyahut diğer düzenleyici işlemlerini ve Devlet Başkanı'nın düzenleyici işlemlerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek,
- Parlamento, Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu ile yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki yetki davalarını karara bağlamak,
- Bulgaristan Cumhuriyeti tarafından onaylanmadan önce imza edilen uluslararası antlaşmaların Anayasa'ya, uluslararası hukuk normlarına ve daha önce onaylanan uluslararası antlaşmalara uygunluğunu denetlemek,

- Parlamento seçiminin yasallığına ilişkin itirazları inceleyip karar vermek,
- Devlet Başkanı ve Başkan Yardımcısı seçiminin yasallığına yönelik itirazları inceleyip karar vermek,
- Siyasi partilerin ve derneklerin Anayasa'ya aykırılığına yönelik itirazları inceleyip karar vermek ve
- Parlamento tarafından Devlet Başkanı ve Başkan Yardımcısı'na ilişkin suçlamaları incelemek.

Bulgaristan Cumhuriyeti temel itibariyle üniter yapı üzerine örgütlenmekle birlikte merkezi idare ve yerel yönetim sistemi üzerine tesis edilmiştir. Merkezi idare, Bakanlar Kurulu'nu, bakanlıkları, yürütme ajanslarını, devlet komisyonlarını ve özel kanunlarla kurulmuş olan idari kurulları içermektedir. Bulgaristan'da merkezi yönetim içerisinde yer alan 110'u aşkın idari yapı bulunmaktadır. Merkezi idare taşrada ise bölge yönetimleri vasıtasıyla örgütlenip faaliyetlerini yürütmektedir. Kamu hizmetlerine ilişkin hususlar 1998 tarihli İdare Kanunu ve 1999 tarihli Kamu Hizmetleri ile düzenlenmektedir (Shivergueva, 2013: 252; Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 54-55).

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde Anayasal tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetimlere dair temel esaslar Anayasa'nın "Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler" başlıklı 7. Bölümde düzenlenmiştir. Anayasa'nın 135. maddesine göre Bulgaristan Cumhuriyeti toprakları belediyelere ve bölgelere ayrılmaktadır (m. 135/1). Diğer idari bölgesel birimler ve yönetim organları (başkent idaresi, büyükşehir idaresi vb.) kanunla kurulabilir (m. 135/2).

Yerel yönetim organları olan belediyeler, doğrudan halk oyuyla seçilmiş temsilciler tarafından oluşturulan organlar kurabilirler. Belediye idaresinin ana hususları Anayasa'nın 136-141. maddeleri arasında düzenlenmektedir.

Diğer yerel yönetim idaresi olan bölgeler, bölgesel politikaların yürütülmesi, yerel seviyede devlet yönetiminin faaliyetlerinin uygulanması, ulusal-yerel çıkarların

uyum sağlaması amacıyla oluşturulmuş birimlerdir (m. 142). Bölgeler, yetki genişliği prensibi gereğince Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir bölge valisi tarafından yönetilmektedir (m. 143/1-2). Bölge valisi, devlet politikalarının uygulanması, ulusal menfaatler ile hukuki ve kamu düzeninin korumakla görevlidir (m. 143/3; Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 56).

Mahalli yönetim ve mahalli idare organlarının teşkilat ve idare usulleri kanun ile düzenlenmektedir (m. 146).

Harita 2. Bulgaristan'da Bölgeler



Kaynak: Wikipedia (2022), *"Provinces of Bulgaria"* https://en.wikipedia.org/wiki/Provinces_of_Bulgaria#/media/File:Regions_of_Bulgaria_Map.png (E.T. 13.12.2022)

3.2.2. Bulgaristan Kamu Personel Rejimi

Bulgaristan, SSCB'nin dağılış sürecine kadar totaliter bir rejim idaresi ve bürokrasisi altında kamu hizmetlerini yürütmüştür. Totaliter rejimlerin tipik özelliklerinden biri olan tek parti devletinin kamu bürokrasisiyle iç içe olması

sonucunda modern anlamda bir kamu personel rejimi varlığı da söz konusu olmamaktadır (Albayrak, 2020: 178).

Bulgaristan'ın Doğu Bloğundan ayrılması ve yüzünü Avrupa ve modern dünyaya dönmesiyle birlikte devletin yeniden yapılandırılması hedefiyle pek çok reform girişiminde bulunmuştur. Kamu personel rejimi özelinde yürütülen reform çalışmalarındaki temel amaç ise rejimin modernize edilerek Avrupa ilkeleriyle uyumlu, siyasetten arındırılmış bir kamu personel rejimi tesis etmek olmuştur (Meyer-Sahling, 2004: 72).

1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nın 116. maddesinin birinci fıkrasına göre memurların, vatandaşların istek ve çıkarlarını yerine getirilmek ve bu görevlerini yerine getirirken yasaların öncülüğünde ve tarafsız bir biçimde davranmaları gerektiği emredilmiştir. Yine aynı maddenin ikinci fıkrasına göre memurların göreve başlama, görevden çıkarılma, siyasi parti ve sendikalara ilişkin hususların kanun ile düzenlenmesi zorunluluğu getirilmiştir. Bahse konu Anayasal norm, Devlet Memurları Kanunu'nun gerekçesini oluşturmaktadır (Shivergueva, 2013: 265). Kamu personel rejiminin siyasetten arındırılmasına ilişkin ilk adım mevcut Anayasal düzenlemesiyle atılmış; rejimin kuruluş sürecinde Weberyan tipi bürokratik örgütlenme modeli benimsenmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 427).

Kamu personel rejiminin modernizasyonu ve etkinliğinin artırılması Bulgaristan'daki gerçekleştirilmesi hedeflenen idari reformların kalitesini artırmak için temel gerekliliklerden biri olmuştur. 1990'ların ortasından itibaren Bulgaristan'da hükümetler kamu personel rejimine yönelik Avrupa İdari Alanı ilkeleri temelinde etkin kurum, kural ve mekanizmalar geliştirmek amacıyla ciddi bir çaba harcadığı görülmüştür (Shivergueva, 2013: 265).

1998 yılında Bulgaristan'da kamu yönetiminin temel işleyişine ilişkin kaidelerin ve idari usul açısından yine temel esasların belirlendiği Kamu Yönetimi Kanunu çıkarılmıştır. 28 Ağustos 1999'da ise Anayasa'nın kamu personel rejimine

yönelik değinilen ilgili maddenin gerekçesini oluşturduğu ve kamu personel rejiminin düzenlendiği Devlet Memurları Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun ile kamu personelinin tanımı yapılmış; personelin çalışma şartları (görev ve sorumluluk, izin, maaş, hiyerarşi, disiplin, denetim, görevde yükselme ve çıkarılma vb.) belirlenerek kamu personel rejimi demokratik devlet standartları çerçevesinde çizilmiştir (Albayrak, 2020: 180).

Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenen kamu personel rejiminin dayandığı temel prensipler şu şekildedir (Albayrak, 2020: 181):

- Hukuka Bağlılık
- Sadakat
- Hesap Verilebilirlik
- Tarafsızlık
- Hiyerarşiye Bağlılık
- İstikrarın Sağlanması

Devlet, kamu personel rejiminin yukarıda sayılan prensipler ışığında faaliyet gösterebilmesi için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Bu yükümlülük kapsamında memurların görevlerini yasalara uygun yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla onları korumak, asgari çalışma koşullarını sağlamak ve zarara uğramaları halinde tazmin etmeleri gerekmektedir (Shivergueva, 2013: 266). Öte yandan Devlet Memurları Kanunu'nda memurlar açısından da vatandaşların taleplerini gecikmeksizin yerine getirme sorumluluğuna vurgu yapılarak vatandaşların kamu hizmetlerinden yararlanmaları için yardımcı olmaları gerektiğinin altı çizilmektedir. Bu noktada zihniyet açısından Soğuk Savaş döneminin bürokrasisinden dönüşüm en açık biçimde göze çarpmaktadır. Soğuk Savaş döneminde memur devlet ve dolayısıyla tek partinin çıkarlarını korumak ve yüceltmek anlayışıyla hareket ederken; artık memurun vatandaşların çıkarlarını koruma ve ifa etme gayesiyle hareket etmesi hedeflenmiştir (Albayrak, 2020: 191).

Bulgaristan kamu personel rejiminde yaşanan önemli bir gelişme de kamu personelinin Devlet Memurları Kanunu'nda kabul edilen ilkeler ve yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yetiştirilmelerini sağlamak ve AB'ye uyum sürecinde kurumsal yapılanmayı gerçekleştirmek amacıyla Bulgaristan Kamu Yönetimi ve Avrupa Entegrasyonu Enstitüsü'nün (IPAEI) kurulmasıdır. IPAEI, kamu personelinin mesleki yeterlilik kapasitesini güçlendirmek ve hizmet içi eğitimini sağlamak hedefiyle Bakanlar Kurulu'na bağlı tüzel bir kuruluştur. Enstitü Başkanı Başbakan tarafından atanmakta; Başkanın da içerisinde bulunduğu Yönetim Kurulu 2 yıl görev süresi bulunan 5 üyeden oluşmaktadır (Albayrak, 2020: 189).

Devlet Memurları Kanunu'nun 35. maddesi ile memuriyete yeni başlayan ve ilk defa yöneticilik pozisyonuna getirilen kamu personelinin IPAEI'ce belirlenen zaman dilimi içerisinde hizmet-içi eğitim almaları zorunlu tutulmuştur (Albayrak, 2020: 189). Hizmet- içi yeterlilik eğitimlerinde temel amaç kamu personelinin ve kurumların AB kurumlarıyla uyumlu çalışmalarını sağlamak ve müktesebatın etkin uygulanması adına yeterli idari kapasitenin oluşturulmasıdır (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 104).

2002 yılında kamu personelinin verimliliğinin ölçülmesi adına performans değerlendirmesi uygulaması başlatılmış; 2003 yılında kamu hizmetine giriş için mecburi bir sınav sistemi yürürlüğe konarak atamalarda liyakat prensibinin esas alınması hedeflenmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 439). Yine aynı yıl içerisinde kamu hizmetlerinin ülke çapında verimli ve geniş ölçekte sunulmasını sağlamak adına çeşitli kamu hizmetlerinden tek bir kanal üzerinden faydalanmalarını sağlayacak *"Tek Noktadan Hizmet Büroları"* açılmıştır (Albayrak, 2020: 180).

2006 yılında Bulgaristan kamu personel rejiminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Öncelikle Mart ayında 1997 tarihli Kamu Yönetimi Yasası'nda değişiklikler yapılarak kamu idaresinde siyaset/idare düzeyinde ayrımlar gerçekleştirilmiş; politika inşa süreci yeniden düzenlenmiş ve etkin iç kontrol mekanizmaları getirilmiştir. Memurlara yönelik başta eğitimler olmak üzere

müktesebatın etkin bir biçimde uygulanarak idari kapasitenin ve meslek yeterliliğin artırılması amacıyla yine Mart 2006'da yürütülecek adımları içeren bir dizi Strateji ve Eylem Planı kabul edilmiştir (Shivergueva, 2013: 265).

2006 yılında değişiklik yapılan bir düzenleme de Devlet Memurları Kanunu'na yöneliktir. Avrupa İdari Alanı ilkelerine uygun bir biçimde değişiklik yapılan ilgili Kanun'da rekabetçi bir işe alım süreci geliştirilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiş; "kariyer uzmanlığı" statüsü ile birlikte kadrolu memuriyet haricinde sözleşmeli ve yarı zamanlı çalışma yöntemleri tanıtılarak tahsil düzeyi yüksek gençlerin kariyer memuriyet görevlerine alımında merkezi sınav uygulaması başlatılmıştır (Tomova ve Petrov, 2017: 439). Tüm bu değişikliklerle birlikte kamu personel rejimi alanında Bulgaristan devlet idaresinin modernizasyonu süreci devam ettirilerek personelin statüsünün iyileştirilmesi ve motivasyonunun artırılması hedeflenmiştir (Shivergueva, 2013: 265-267).

2006'da revize edilen Kamu Yönetimi Kanunu kapsamında Bakanlar Kurulu'nun etkin iç kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi ve kamu personel rejiminin doğru ve etkin bir biçimde yürütülmesinden doğan sorumluluğu vurgulanmaktadır. Bakanlar Kurulu, kamu hizmetlerinin etkin ifasının sağlanması açısından genel gözetim ve denetim faaliyetlerini *"Genel İş Teftişi Yürütme Ofisi"* aracılığıyla yürütmektedir. Ofis, denetim faaliyetlerini yerine getirmek amacıyla müfettiş istihdamı sağlamaktadır. Ofis'in üst düzey yöneticileri doğrudan Başbakan'a karşı sorumludur (Albayrak, 2020: 220).

2008 yılında Devlet Memurları Kanunu'nda performans ölçümlerine ilişkin standardizasyon sağlanması noktasında değişiklikler yapılmıştır. İlgili değişiklikle Bulgaristan'daki kamu personeline uygulanan performans ölçütleri Avrupa Birliği Enstitüsü'nün ölçümleriyle uyumlulaştırılmıştır (Albayrak, 2020: 181).

Bulgaristan kamu personel rejimine ilişkin temel sorun alanlarından birini ücret meselesi oluşturmaktadır. Bulgaristan'da kamu hizmetinde çalışan memurların

maaşları AB'ye üye ülkelerdeki memur maaşları içerisinde en az seviyedeki ülkeler arasında yer almaktadır. (Shivergueva, 2013: 269). Maaşlar, eğitim, uzun ömür, performans vb. yan kalemlerle artırılmakta; özellikle de maaşların belirlenmesinde performans ana ölçütlerden biri olmayıp ücretlerin belirlenmesinde yalnızca bir kriterdir. 2012'de yapılan düzenlemeyle memurlar için yeni bir ücret modeli geliştirilerek maaş ve ikramiye sistemi yeniden düzenlenmiştir. Düzenlemeyle kıdem süresine endeksli performans ödeme yöntemi kaldırılarak performans ikramiyesi tutarının yıllık maaşın %80'ini aşamayacağına hükmedilmiştir (Albayrak, 2020: 181). Yeni ücret düzenlemesiyle birlikte ayrıca maaş, ikramiye hususlarına yönelik standartlar geliştirilerek öznel uygulamaların önüne geçilmesi hedeflenmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 439-440).

2022 itibariyle 6.838.937 kişilik Bulgaristan'da kamu kurum ve kuruluşlarında görev alan kişi sayısı 98.540'tır (Merkezi idare: 56.475, Yerel idare: 42.065). Toplam nüfusun kamu personeline oranlandığında ortaya çıkan %1.44'lük pay, Birlik ortalamasının altındadır. Özellikle de 2000 yılından itibaren Bulgaristan'da hükümetlerin kamu personeline yönelik harcamalarında yapmış olduğu bilinçli kesintiler (sosyal güvenlik ve sağlık) oranın Birlik ortalamasının altında olmasının temel nedenleri arasında yer almaktadır (Bulgaristan İstatistik Enstitüsü, 2022).

Yürütülen reform çalışmaları neticesinde Bulgaristan'da mevcut olan kamu personel rejimi, AB'nin genişleme stratejisinde hedeflenen müşterek Avrupa değerlerinin ve standartlarının tüm Avrupa kıtasında hâkim olması amacına uygun olarak başta Avrupa İdari Alanı ilkeleri olmak üzere, hukukun üstünlüğü, etkin piyasa ekonomisinin tesisi, vatandaş çıkarının gözetilmesi gibi esaslar etrafında oluşturulmaya çalışılmıştır. Temellendirilen hususlar doğrultusunda Bulgaristan'da kamu personel rejiminin karakteristik özellikleri şu şekildedir (Albayrak, 2020: 223-224):

- Kamu personel rejimi memurlar ve sözleşmeli çalışanlar olmak üzere ikili bir sistem üzerine yapılandırılmıştır.

- Memurların statüsü Anayasal temelli gerekçelendirmeler doğrultusunda özel kanunla düzenlenmiştir.
- Memurların işe alımında liyakati esas alan rekabete dayalı bir sınav sistemi bulunmaktadır.
- İdari Usul Kanunu kapsamında idari işlemler aleyhine itiraz mekanizmaları tanıtılmışsa da itiraza konu olabilecek idari işlemlerin sayısı sınırlıdır.
- Özellikle de atamaya yetkili amirlerin kararları idari işlemlerde belirleyicilik taşımaktadır.
- Kamu personel rejiminin AB normlarıyla uyumlu hale getirilmesi, memurların yetiştirilmesi ve mesleki kapasitenin artırılmasında IPAEI'nin oldukça kritik bir önemi bulunmaktadır.
- Her ne kadar AB ilkeleri ve değerleri yasal düzenlemelerle çoğunlukla kabul edilse de uygulamada ve kısmi yasal düzenlemelerde halen eski rejimin kodları mevcuttur (Devlete sadakat, istikrar, hiyerarşiye bağlılık vb. ilkelere yapılan vurgularla).

3.2.3. Bulgaristan Kamu Mali Yönetimi

Bulgaristan'da bütçenin idaresi IMF, OECD, SIGMA (*'Support for Improvement in Governance and Management'*-Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) ve AB ile uzun süredir devam eden ilişkiler neticesinde günümüzdeki halini almıştır. Bütçe, Bulgaristan Kamu Maliyesi Kanunu'nun 4. maddesinde tanıtılan "Konsolide Mali Program" adlı düzenlemesiyle oluşturulmuştur. Konsolide Mali Program, devlet bütçesi, yerel yönetim bütçesi, sosyal fon bütçesi ve birtakım bütçe dışı fondan müteşekkildir (Çaşkurlu, 2020: 339).

Kamu Maliyesi Kanunu'nun 20. maddesinde Bulgaristan Devlet Bütçesi'nin temel ilkeleri belirlenmiştir (Çaşkurlu, 2020: 340):

- Genellik

- Hesap Verilebilirlik ve Güvenilirlik
- Uygunluk
- İktisadilik
- Etkinlik
- Etkenlik
- Şeffaflık
- Sürdürülebilirlik
- Kanunilik

Devlet bütçesinin haricinde GSYİH'in %10'una yakınını oluşturan bazı özerk bütçeler bulunmaktadır. Belediye bütçeleri, Bulgaristan Bilimler Akademisi, devlet üniversiteleri, Bulgar Ulusal Radyosu ve Bulgar Ulusal Televizyonu bu özerk bütçeler arasında yer almaktadır (Shivergueva, 2013: 268).

Bulgaristan'da yıllık bütçenin hazırlanması süreci temel itibariyle 3 aşamada gerçekleşmektedir (Hawkesworth vd., 2009: 142-143):

1) Orta Vadeli Mali Çerçevenin (Konsolide Mali Program) Geliştirilmesi (2007'den itibaren): Maliye Bakanlığı'na bağlı İktisadi Analiz ve Tahmin Dairesi temel makroekonomik parametrelere göre harcama/gelir tahminleri yapmaktadır. Hazırlanan veriler doğrultusunda Maliye Bakanlığı Orta Vadeli Mali Çerçeveyi hazırlar ve Bakanlar Kurulu'na sunar.

2) 1. Seviye Harcamacı Kuruluş Olan Bakanlıklar İçin Harcama Üst Limitleri ile Üç Senelik Bütçe Çerçevesinin Geliştirilmesi: Kaynakların mali hedefler doğrultusunda ve stratejik öneme sahip ulusal önceliklere göre dağıtılması amaçlanmaktadır. Harcamacı bakanlıklara gönderilen kılavuzlar doğrultusunda harcamacı birimler üç yıllık harcama tahminlerini Maliye Bakanlığı'na iletirler. Maliye Bakanlığı hazırlanan üç yıllık bütçe taleplerini inceler ve üç yıllık bütçe çerçevesini tamamlayarak Bakanlar Kurulu'na sunar

3) Detaylı Devlet Bütçesi Yasasının Parlamento'ya Sunulması: Temmuz-Ekim dönemlerini kapsayan bu süreç yapılan hazırlık sürecinin sonunda içerisinde program bütçenin de bulunduğu bütçe yasa tasarısı Ekim ayı ortasında Maliye Bakanlığı'ndan Bakanlar Kurulu'na sunulur. Maliye Bakanlığı tarafından Kasım ayında Parlamento'ya sunulan Bütçe Yasa Tasarısı Parlamento tarafından 2 ay içerisinde onaylanmaktadır.

İlk defa Bulgaristan'da 2009 yılında uygulamaya konulan program bütçe, harcama kalemlerinin program ve politikalara ayrılması ve program ve politikalarla ilişkili olarak çeşitli performans kriterleri ve hedeflerin gerçekleştirilmesini içeren bir uygulamadır. Ayrıca program bütçe bir ülkede hangi hizmet alanlarının öncelikli olduğu ve önceliklerin tespitinde yürütülen hizmetlerin iktisadi ve toplumsal fayda/maliyetlerin analiz edilmesini sağlayarak bütçelemenin öncelikler doğrultusunda yapılmasını kolaylaştırmaktadır (Çaşkurlu, 2020: 360; Hawkesworth vd., 2009: 149).

Bulgaristan devlet bütçesinin muhasebe kayıtları tahakkuk esasına göre tutulmakta; bütçenin tasniflendirilmesinde nakit esası tercih edilmektedir. Bütçe denetimine ilişkin olarak Bulgaristan'da 2006 yılından bu yana iç denetim (kontrol) sistemi yürütülmektedir. Bütçe dışı denetim ve raporlama faaliyetleri Ulusal Denetim Birimi'nce sağlanmaktadır (Çaşkurlu, 2020: 364).

Bulgaristan'da kamu harcamaları 1. ve 2. düzey harcama birimleri ve alt düzey kuruluşlara bölünmüştür. 1. seviye harcama birimleri bakanlıklar, bakanlıklara bağlı kuruluşlar ve diğer bütçe kuruluşları (Bakanlar Kurulu ve Parlamento) ve belediyelerden oluşmaktadır (16 Bakanlık, 31 Bakanlığa Bağlı Kuruluş ve 264 Belediye). 2. seviye harcama birimleri, bütçelerini 1. seviye birimlerden tahsis edilen kaynaklar aracılığıyla alan geniş kuruluşlar dizisidir (Shivergueva, 2013: 268-269).

Vergi sistemi Bulgaristan'da "beyan" esasına dayanmaktadır. Bireyler ve şirketler Kanun'da belirtilen şartlar çerçevesinde iktisadi faaliyetleriyle ilgili bilgileri

beyan etmekte ve beyanlar üzerinden vergilerini hesaplayarak vergi tutarlarını iletirler. Ulusal Gelir Ajansı, faaliyetler sonucu beyan edilen tutarların doğru olup olmadığını kontrol etme yetkisine sahiptir (Shivergueva, 2013: 270).

Bulgaristan'da vergi gelirlerinin yapısı incelendiğinde KDV, ÖTV (Özel Tüketim Vergisi) ve çeşitli tüketim vergilerinin ağırlıklı yer aldığı söylenmektedir. Bu noktada vergilendirmelerin ağırlıklı olarak dolaylı vergilerden yapıldığı bir gelir sistemi mevcuttur (Çaşkurlu, 2020: 413-414). Vergi sisteminin bir diğer özelliği de büyüme artışlarını sağlamak adına düz (sabit) oranlı bir vergilendirme rejiminin tercih edilmiş olmasıdır. Son olarak Bulgaristan'ın vergi sisteminin karakteristik özelliklerinden biri de kişisel vergi muafiyetlerinin yer almamasına rağmen fazla miktarda istisna, indirim ve imtiyazların yer almasıdır (Çaşkurlu, 2020: 415; Kalchev, 2014: 39).

3.2.4. Bulgaristan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri

Devlet-vatandaş ilişkileri olarak adlandırılan olguyu yalnızca devletin (etki eden) uyguladığı politikalar neticesinde vatandaşların (etkilenen) ve genel olarak toplumun şekillendirilmesi olarak adlandırmak hatalı bir analiz yöntemidir. Devlet-vatandaş etkileşimi iki yönlü gerçekleşmektedir. Devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaşın karar alma süreçlerine katılımı, vatandaşların oluşturduğu ve vatandaşlar adına söz sahibi olan kurumların devletin yürüteceği politikalarda danışma işlevi gördüğü, devletin hatalı uygulamalarına karşı vatandaşların idareye erişebilmesini içeren çift yönlü bir etkileşim söz konusudur. Ayrıca burada devlet-vatandaş etkileşimlerini hızlandıran tüm mekanizmalar da devlet-vatandaş ilişkilerinin parçasıdır.

Jivkov döneminin sonlarına denk gelen 1990'ların başında Türk azınlığa yönelik artan milliyetçi protestolar esnasında demokrasi deneyiminden ve müzakere kültüründen yoksun devlet kurumları ve siyasetçiler krizi önleyememiştir. Bu noktada krizin çözülmesinde sorunun tüm taraflarını "Ulusal Uzlaşma Komitesi" altında

toplayan ülkenin önde gelen sivil toplum kuruluşları etkili olmuştur. Hükümet dışı gruplar olan sivil toplum kuruluşları aracılığıyla oluşturulan yapılandırmacı tartışma süreci sonunda kriz kontrol altına alınmıştır (Shivergueva, 2013: 260).

Sivil toplum kuruluşlarının (STK) idare ile ilişkileri çeşitli işbirlikleri ekseninde ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde pek çok komisyon ve konseylere katılımlar neticesinde gerçekleşmektedir. Böylece sivil toplum kuruluşları, karar alma süreçlerinde, ulusal ve yerel düzeyde politika inşa süreçlerinde ve bu politikaların uygulanmasında somut bir biçimde yer almaktadır. Özellikle de Avrupa İdari Alanı kapsamında ortaya konan iyi idare ilkelerinde STK'lerle işbirlikleri sıklıkla vurgulanmaktadır (Shivergueva, 2013: 260).

STK'lerin konsey ve komisyonlara katılımlarına ilişkin ulusal düzeyde işbirlikleri bakımından Ulusal Üçlü İşbirliği Konseyleri; yerel düzeyde işbirliklerinin sağlanması bakımından ise Üçlü İşbirliği Saha, Şube ve Belediye Konseyleri aracılığıyla yürütülen ilişkiler ağından söz etmek mümkündür. Ulusal Üçlü İşbirliği Konseyleri yasa tasarılarını ve Bakanlar Kurulu kararlarının değerlendirerek görüş bildirmek ve alt mevzuat taslaklarını hazırlamak konusunda danışma görevi görmektedirler (Shivergueva, 2013: 264).

İş Kanunu'nun 33. ve 49. maddeleri arasında düzenlenen Sosyal ve Ekonomik Ortaklar (SEP), işçilerin ve genel itibariyle çalışanların ulusal seviyede temsil edildiği kuruluşlardır. Bulgaristan'da bugün ulusal düzeyde aktif 9 adet SEP örgütü mevcuttur. SEP'ler ayrıca sivil toplum menfaatlerinin AB Konseyi ve Parlamentosu bünyesinde temsil edildiği Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komite'nin de üyeleridir. Bahse konu Komite iktisadi ve sosyal politika alanlarında Avrupa'da bulunan üyelerine danışarak Avrupa seviyesinde politikaların oluşturulması sürecine katkı sağlamaktadır. Bulgaristan'da bulunan STK'lerin paydaşlarından biri olduğu bir diğer organ olan Ekonomik ve Sosyal Konsey, ülkenin genel ekonomi ve sosyal kalkınma konularında danışma görevi üstlendiği bir kuruluştur (Shivergueva, 2013: 264).

6 Ekim 2000 tarihli ve 81 sayılı Devlet Gazetesi'nde yayınlanan Kar Amacı Gütmeyen Tüzel Kişiler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte STK'ler için yasal çerçeve oluşturulmuş, ilgili Kanun'da STK'lerin kuruluş biçimleri, yapılanmaları, yürüttükleri faaliyetler ve sona erdirilme biçimleri düzenlenmiştir. Ayrıca ilgili Kanun ile STK'lerin yasal olarak ulusal ve yerel seviyede karar alma süreçlerinde yer almalarına, idare ile diyalog halinde olmak ve kamu çıkarlarının daha iyi korunup geliştirilebilmesi adına kendi aralarında ittifak kurmalarına ve birlik oluşturmalarına izin verilmiştir (Shivergueva, 2013: 265).

Devletin kötü uygulamalarına karşın vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini korumada ve vatandaşların bu kötü uygulamalarına ilişkin itirazları devlete ulaştırma noktasında devlet-vatandaş ilişkilerinin bir diğer ayağını Ombudsmanlık kurumu oluşturmaktadır.

Bulgaristan Cumhuriyeti Ombudsmanlığı, vatandaşın temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında yüksek ve bağımsız bir anayasal kuruluştur. Ombudsmanlığın faaliyetleri yasayla düzenlenmektedir. Ombudsmanlık kurumunun genel politikası devlet, belediye organ ve idarelerinin uygulamalarında açık kurallar oluşturarak iyi yönetişim hakkının güçlendirilmesidir. Kurum ayrıca sağlık sisteminde vatandaşın hakkının korunması, ceza sisteminde çocuk hakları özelinde insan haklarının korunması, engelliler için fırsat eşitliği vb. konulara özel önem vermektedir. Tüm vatandaşlar idarenin uygulamaları neticesinde temel hak ve özgürlüklerinin ihlal edilmesi durumunda devlet, belediye organları veya kamu hizmetinde bulunan kişiler hakkında Ombudsman'a şikâyette bulunabilmekle birlikte ayrıca Ombudsmanlık, vatandaşların haklarının korunması noktasında gerekli koşulların mevcut olmadığını değerlendirmesi halinde re'sen harekete geçme yetkisine sahiptir. Buradaki tek istisna vatandaşın hak ve özgürlüklerine ilişkin ihlalin bir mahkemede derdest olmasıdır. Bu durumda Ombudsman ihlali inceleyemez ve mahkemede kişiyi temsil edemez. Ombudsmanlık başvuru incelemesi sonucunda vermiş olduğu kararlar tavsiye niteliğinde olup idari yaptırımdan yoksundur (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 95-96). Kararlardaki tavsiyelerde değinilmiş olan iyi yönetişime dair hususlar, devlet veyahut

belediye idaresinin takip etmesi gereken açık kuralları oluşturmaktadır. Mart 2006'da gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile birlikte Ombudsmanlığa herhangi bir kanuni düzenlemenin vatandaşların hak ve özgürlüklerini ihlal edebileceğini düşünmesi halinde doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı tanınmıştır. Bu değişiklikle birlikte idari kapasitenin daha da geliştirilmesi ve devlet-vatandaş ilişkilerinde kilit bir rol oynayan Ombudsmanlığın kamusal imajı ve yetkilerinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Shivergueva, 2013: 273).

2006 yılında İdari Usul Kanunu kabul edilerek idari hizmet sunumuna yönelik birtakım iyileştirmeler yapılmış; idari eylemlerin düzenlenmesi ve idari eylemlere karşı itiraz prosedürleri tanıtılarak idari iş ve eylemlere şeffaflık ve aleniyet ilkeleri getirilmiştir (Shivergueva, 2013: 265).

Devlet-vatandaş ilişkilerinin hızlandırılmasını sağlayan en önemli ve yenilikçi mekanizmalarından birini e-yönetişim uygulamaları oluşturmaktadır. 1997 yılından beri Bulgaristan'da neredeyse her hükümet için e-devlet bir öncelik haline gelmiş ve bu konuda somut adımlar atılmıştır. E-yönetişim, verimliliğin artırılması, yolsuzluğun azaltılması ve vatandaşlar ile STK'lerin karar alma süreçlerine dahil olmalarını sağlayacak önemli bir araç olarak görülmekte ve Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıktığı dönem paralelinde bu alanda atılan adımlar, İdari Alan ve ilkeleriyle uyum sağlamaktadır. Bu sebeple de e-yönetişime yönelik faaliyetler çeşitli AB programları aracılığıyla finansal açıdan desteklenmektedir (Zankina, 2020: 102).

Bulgaristan'da 1997 yılında Kamu Yönetimi ve Reform Bakanlığı'nın kurulmasıyla ilgili Bakanlığın öncülük ettiği birtakım bilişim teknolojileri projeleri kapsamında Bakanlar Kurulu için bir internet sayfası hazırlanmış, İdari Hizmetler Sicili, Kamu Alımları Sicili, Devlet Memurları Sicilini içeren bir kamu yönetimi portalı oluşturulmuş ve bir tartışma forumu kurulmuştur (Zankina, 2020: 102).

Devam eden süreçte II. Simeon Hükümeti, 2002 yılında ilk defa bir e-yönetişim stratejisi açıklamış ve temel bir altyapı ve koordinasyon merkeziyle ilk e-

devlet hizmetleri sunularak e-yönetişim üzerine çalışmalar yürütülmüştür. Açıklanan e-yönetişim stratejisi kapsamında atılan adımlardan biri 2002 yılında Bilgi, İletişim ve Yönetişim Teknolojileri (CCIMT) Koordinasyon Merkezi kurulması olmuştur. Yine II. Simeon Hükümeti döneminde ilk defa bakanlıklarda e-imza kullanılmaya başlanarak kapsamlı bir "e-Bulgaristan" projesi yürürlüğe girmiştir (Zankina, 2020: 102).

Stanchev Hükümeti döneminde "İdari Kapasite 2007-2013" operasyonel programının başlatılması, kamu yönetimi reformu ve e-yönetişim açısından kritik bir kavşak olmuştur. Programa sağlanan AB finansmanı ve dönemin Kamu Yönetimi ve Reform Bakanı olan Nikolay Vassilev'in bireysel çabaları çerçevesinde e-yönetişim alanında önemli adımlar atılmıştır (Zankina, 2020: 102). Stanchev Hükümeti'nin yasal anlamda bu alandaki en önemli adımı Mayıs 2007'de E-Devlet Yasası'nın çıkarılmış olmasıdır. Kanun ile idari prosedürlerin dijitalleştirilmesi, idari süreçlerde şeffaflığın sağlanması, yolsuzluğun önlenmesi ve idari maaliyetlerin azaltılması hedeflenmiştir. Bu alanda yasal bir adımın atılmış olması, merkezi ve yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasında, hizmet sunumunun iyileştirilmesinde, iş ve bürokrasi yükünün çalışan ve vatandaş lehine azaltılmasında ve vatandaşlar adına geri bildirim mekanizmalarının sistematik hale getirilmesinde oldukça önemli bir adım olmuştur (Shivergueva, 2013: 265).

2009 yılında Kamu Yönetimi ve Reform Bakanlığı'nın kapanmasıyla e-yönetişim sorumluluğu Ulaştırma, Bilgi Teknolojileri ve Haberleşme Bakanlığı'na verilmiştir. 2011 yılında dönemin hükümeti Bulgaristan adına detaylı bir "E-Devlet Stratejisi" açıklamış ve bu kapsamda E-Devlet Konseyi Devlet Ajansı" kurulmuştur. Eylül 2014'te Bakanlar Kurulu ve STK'ler işbirliğinde elektronik kaynaklara ulaşımı kolaylaştıran, e-hizmet kullanımının yaygınlaştırılması ve vatandaşın hükümet aksiyonlarına ilişkin bilgi akışının sağlanmasının amaçlandığı bir Bulgar açık veri portalı oluşturulmuştur. 2016 yılında E-Devlet Konseyi Devlet Ajansı, "E-Yönetişime" dönüştürülerek elektronik kimlik kullanımı ve esaslarına ilişkin yeni bir

yasal düzenleme kabul edilmiş ve 2016-2020 yıllarını kapsayan "E-Yönetişim Geliştirme Stratejisi ve Yol Haritası" hazırlanmıştır (Zankina, 2020: 103).

Bulgaristan'da e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması, bu uygulamaların Avrupa İdari Alanı'nın ilkelerine uyumlu biçimde hükümetlerin temel önceliklerinden biri haline getirilmesi ve alanda birtakım olumlu gelişmelerin yaşanmasına rağmen diğer yeni AB üyeleriyle kıyaslandığında yavaş, koordinasyon açısından eksik ve stratejik yaklaşım bakımından geride kaldığı görülmektedir. Kamu sektöründe e-devlet özelindeki çalışma alanlarında az pozisyon öngörülmesi ve e-devlet uygulamalarının doğuracağı kamu sektöründeki küçülme karşısında özellikle de yerel yönetimlerden gelen güçlü direnç Bulgaristan'da e-devlet uygulamalarına yönelik önemli handikaplardan sayılmaktadır. Bunun yanında özel sektör bazında Bulgaristan inovasyon açısından iyi bir noktada bulunsa da kamu sektöründe çalışanların maaşlarındaki düşüklük, kaliteli kadrolardan yoksunluk ve bilgi teknoloji altyapısının oluşturulması, sürdürülmesi ve bunun için eğitilecek olan memurlara yönelik kaynak yetersizliği Bulgaristan e-yönetişim sisteminin temel yapısal sorunları arasında yer almaktadır (Zankina, 2020: 103-106).

3.2.5. Bulgaristan'da İdari Reform

Bulgaristan'da idari reform süreci Jivkov döneminden demokrasiye geçişten itibaren 3 aşamaya ayrılmaktadır (Tomova ve Petrov, 2017: 429-430):

1) Geçiş Dönemi Işığında Bulgaristan İdari Reform Süreci (1990-1994) → Geleneksel Yönetim Modeli
2) Yeni Kamu Yönetimi Işığında Bulgaristan İdari Reform Süreci (1994-2000) → Yeni Kamu İşletmeciliği Modeli
3) Avrupa İdari Alanı ışığında Bulgaristan İdari Reform Süreci (2000--) → İyi Yönetişim Modeli

Bulgaristan idari reform sürecinin ilk dönemi, Bulgaristan'ın da dahil olduğu CCE ülkelerinde Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla sembolize edilen çift kutuplu dünya düzeninin sona ermesi sonucu demokrasiye ve piyasa ekonomisine geçiş sürecini içermektedir. Jivkov devrinin ardından gerçekleşen rejim değişikliği sürecinde kamu yönetimi reformlarına yeterince önem verilmemiştir. Tüm ekonomik faaliyet alanlarında tekel konumunda olan devlet piyasa ekonomisinin gerekliliklerini yerine getirmek adına bu dönem içerisinde piyasadan çekilmek durumunda kalmış ve özelleştirmelerle rekabetçi piyasa koşulları yaratılmasını sağlamaya yönelik uygulamalar ağırlık kazanmıştır (Tomova ve Petrov, 2017: 429-431).

1990'lı yılların ortalarına kadar komünist rejimden arta kalan bürokrasi, geçmiş dönemin izlerini devam ettirmekte ve partiye sadakati ön plana çıkaran tutum ve davranışlarıyla geçmişin savunucusu rolünde algılanmaktadır. Her ne kadar bu dönemde stratejik bir hedef olarak görülmese de kamu yönetim reformlarının başlangıcı, idarenin siyasetten bağımsızlığını temin edecek yasal düzenlemelerin kabul edilmesiyle başlamıştır. Bahse konu dönemde üst düzey bürokratlar yeni düzenden tasfiye edilmeye başlamış, eski rejimin idare üzerindeki hakimiyetini kaldıracak düzenlemelere odaklanılmıştır. Düzenlemelerden ilki 1990 yılında merkez ve yerel yönetim organlarındaki tüm siyasi örgütlenme ve faaliyetlerini yasaklayan Siyasi Partiler Kanunu'dur (Marcheva, 2013: 969). 1991 yılında kabul edilen yeni Anayasa ile birlikte idarenin siyasetten ayrımının net bir biçimde belirlendiği geleneksel yönetim modelinin çerçevesi çizilmiş; Anayasa'da idarenin siyasi bağımsızlığı vurgulanarak kamu görevlilerinin görevlerini ifa ederken kanunlara göre hareket etmelerini ve siyaseten tarafsız olmaları gerektiği emredilmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 431-432)

Bulgaristan'da idari reform sürecinin ikinci dönemi, 1993-1994 yıllarında PHARE yardımları başta olmak üzere Dünya Bankası (WB) ve AB gibi ulus-üstü kuruluşlar tarafından ülkeye yapılan mali katkılar ve mali katkıların elde edilebilmesi için benimsenmesi gereken yeni yönetim modelinin idari reformlar üzerindeki etkisini içermektedir (Tomova ve Petrov, 2017:433).

İdari reform sürecinin ikinci döneminde Bulgaristan geleneksel kamu yönetimi modelinin üzerine hizmet sunumunda NPM ilkelerini benimsemeye gayret göstermiştir. Verimli ve profesyonel bir kamu yönetimi tesis etmek adına idari reform sürecinde NPM'ye has müşteri odaklılık, adem-i merkeziyetçilik, hizmet sunumunda özel aktörlerin sürece dahil olması vb. unsurlar ön plana çıkmaktadır (Tomova ve Petrov, 2017: 433-435).

Bu dönemde Bulgaristan idari reform sürecini şekillendiren yukarıda sayılan ilkeler önemli ölçüde dışsaldır ve ülkeye kaynak aktaran küresel fon kuruluşları (IMF ve WB gibi) tarafından benimsenen yaklaşımlardan etkilenilerek kamu yönetimi rejimine entegre edilmiştir. Aynı zamanda tesis edilen hibrit kamu yönetim modeli, idareye verilen yüksek takdir yetkisiyle karakterize edilmektedir. İdareye tanınan geniş takdir yetkisi, vatandaşlara hizmet sunumunda verimliliğe odaklanmasına katkı sağlamaktadır (Tomova ve Petrov, 2017: 435-440).

İlgili dönemde bağımsız, verimli ve profesyonel kamu hizmeti sunumunu sağlamak adına idari rejim ve kamu yönetimi anlayışının yerleşmesine yönelik stratejilerin kabulüyle birtakım adımlar atılmıştır. Finans kuruluşlarının yanında reformların önemli tetikleyicilerinden biri de AB'ye katılmaya yönelik siyasi niyetin sonucu olarak AB'ye katılım yolunda katedilen aşamaların değerlendirildiği Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İlerleme Raporları oluşturmaktadır (Tomova ve Petrov, 2017: 435-436).

Mart 1995'te otoritenin güçlendirilmesi, operasyonel verimliliğe ve idari kapasitenin artırılmasını içeren bir politika taahhüdünde bulunulmuştur. Eylül 1995'te idari reform sürecinin yönetimini sağlamak adına birbiriyle ilişkili iki yapı oluşturulmuştur (Tomova ve Petrov, 2017: 433):

1) AB ile koordinasyonun sağlanması adına Bakanlıklararası Çalışma Grubu
2) Bakanlar Kurulu bünyesine dahil bir İdari Reform Dairesi

Dönemin hükümeti tarafından ayrıca Mart 1996'da merkezi yönetim ve yerel yönetim reformlarını odağına alan bir *"Yeni Yönetim Reformu Stratejisi"* benimsenmiştir. Bu atılımdan itibaren kamu reformlarının ana itici gücü AB ve NATO'ya katılım arzusu olmuştur (Katsamunska, 2010: 54). Reformlara ilişkin ilk öncelik ise kamu hizmeti kapsamının ve içeriğinin çizilmesi, memurların statülerinin hak ve yükümlülüklerin tanımlanması olmuştur. 1997 yılında Avrupa Komisyonu İlerleme Raporu'nda üyelik müzakerelerinin başlanmasının ön şartı olarak kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 1998 İlerleme Raporu'nda devletin merkez kurumlarının idari reformun erken aşamada olmasından kaynaklı istikrarsızlıklara rağmen sorunsuz bir şekilde çalıştığına değinerek Bulgaristan'da idari reform süreci teşvik edilmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 435-436),

1998 İlerleme Raporu'nda belirtilen esaslar doğrultusunda idari reform süreci hızlandırılmıştır. Aynı yıl bakanlıklarda müfettişlikler kurulmasını zorunlu kılan ve vatandaşların idari işlemlere karşı şikayette bulunmalarına izin veren *"Devlet İdare Yasası"*, 1999'da profesyonel ve liyakate dayalı memuriyet rejiminin çerçevesinin çizildiği *"Bireyler ve Tüzel Kişiler İçin Devlet Memurları ve İdari Hizmetler Yasası"*, 2000 yılında kamu yönetiminin dijitalleşmesiyle beraber özel portallar aracılığıyla bilgiye erişimin önünü açan "*Kamu Bilgisine Erişim Yasası"*, yine aynı yıl *"Devlet Memurlarının Resmi Statüsüne İlişkin Yönetmelik"* ve *"Kamu Yönetiminde Bulunacak Belgelere İlişkin Yönetmelik"* yürürlüğe girmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 436).

Bulgaristan'ın idari reformlarına yönelik üçüncü dönemin başlangıç noktasını AB ile tam üyelik müzakerelerinin başlatılması ve Avrupa Komisyonu'nun PHARE 2000 incelemesi sonucu yayınlamış olduğu kamu yönetimi reformlarını yeniden gözden geçirilmesine ilişkin tavsiyeler oluşturmaktadır (Shivergueva, 2013: 273). 2000'den sonra Bulgaristan'ın kamu yönetimi reformlarının ilerleyişi Avrupa İdari Alanı ekseninde gerçekleşmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 446).

Üçüncü dönemde Bulgaristan idari reformlarının öncelikleri, genel Avrupa eğilimleri ve iyi uygulama örnekleri takip edilerek adaylık yükümlülükleri kapsamında idari kapasitenin geliştirilmesi ve idarenin kapsamlı bir biçimde modernize edilmesi olmuştur. Bu noktada Bulgaristan idari reformlarına *"iyi yönetişim"* kavramını ithal etmiştir. AB, 2001 yılında Avrupa'daki yönetimlerde tesis edilmesi gereken ilkelerin tanıtıldığı *"Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap"*ı yayınlamıştır. İyi yönetişim ilkeleri olarak adlandırılan ilkeler ilgili yayında şu şekilde sıralanmıştır: Açıklık, katılım, hesap verilebilirlik, etkinlik ve tutarlılık. İyi yönetişim ilkeleri, NPM ilkelerinden idarenin topluma ve vatandaşa açık olmasına odaklanması yönünden ayrılmaktadır. İdarenin gerçekleştirdiği eylemlerin şeffaflığı, vatandaşlara hesap verilebilirlik, bireylerin kamu politika inşa süreçlerine katılımı gibi hususlar kamu amaçlarının etkin bir şekilde yerine getirilmesine hizmet etmek adına iyi yönetişim için ön koşullar arasında sayılmaktadır. Bu yönüyle iyi yönetişim, ilk iki dönemde öne çıkan kavramlar olan geleneksel kamu yönetimi ve NPM'i geliştiren ve Bulgaristan'ın üçüncü dönem idari reformlarının ana unsuru olmuştur (Tomova ve Petrov, 2017: 445-446).

Her ne kadar kamu yönetimi alanında Avrupa hukukunun bağlayıcı bir düzenlemesi bulunmasa da Avrupa Komisyonu'nun idari kapasitenin geliştirilmesi kapsamında aday ve üye devletlerin yönetimlerinin müktesebatı uygulama kabiliyetlerine ilişkin görüşlerine ve tespitlerine büyük önem verilmektedir (Tomova ve Petrov, 2017: 445). Bu noktada ülkelerin kendi yönetimlerini dizayn etmede özgür oldukları gibi AB fonlarının verimli kullanılması ulusal hükümetlerin takdirine bırakılmıştır (Michalak, 2012: 393).

İdari kapasitenin geliştirilmesine öncülük eden iyi yönetişim ilkelerinin Bulgaristan'da tesisi adına yürütülen çalışmalardan ilkini 2000 yılında kabul edilen "Kamu Bilgisine Erişim Yasası" oluşturmaktadır. Yasa, kamuya açık bilgilere erişim hakkının etkin kullanılması adına benimsenmesi gereken temel ilkeleri düzenlemektedir: Bilginin doğruluğu, açıklığı, vatandaşın açık bilgilere eşit koşullarda erişiminin temini, kamuya açık bilgilerin elde edilmesi ve elde edilmesinde yasallık,

bilgi edinme hakkının korunması, kişisel verilerin korunması. 2002 yılında ise Kişisel Verilerin Korunması Kanunu yürürlüğe girmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 452).

2006 yılında kamu yönetim reformu adına iki önemli yasada yapılan değişiklikle (İdare Kanunu→ üst düzey bürokratlar için idari ve politik ayrımın getirilmesi vd., Devlet Memurları Kanunu→ rekabetçi işe alım süreci ve yarı zamanlı çalışma vd.) devlet idaresinde siyasi alanın tamamen idari alandan ayrılması, politika inşa sürecini yeniden düzenlemek ve etkili iç kontrol mekanizmalarının geliştirilmesi hedeflenmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 447; Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 273).

2006 yılında İdari Usul Yasası çıkarılması ve İdari Hizmetler Kanunu'nun yürürlükten kaldırılmasıyla idari hizmetlere ilişkin mevzuat yeniden dizayn edilmiştir. Bahse konu yıl İdari Hizmetler Yönetmeliği'nin çıkarılmasıyla verimlilik, hesap verilebilirlik ve açıklık ilkeleri öncülüğünde idarenin hizmet sunumuna ve adli denetimine ilişkin idari hizmet kuralları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Yine 2006 yılında idari birimlerin yıllık raporlanmasını ve izlenmesini sağlamak amacıyla "İdari Hizmet Özdeğerlendirme Sistemi Yürürlüğe" girmiştir (Tomova ve Petrov, 2017: 450). Son olarak Ulusal İstatistik Enstitüsü, bölgesel istatistikler için bir bilgi ağı oluşturarak daha iyi izleme ve bölgesel birimlere ilişkin bilgilerin halkın erişiminin sağlanmasını amaçlamıştır (Zankina, 2020:99).

Stanchev Hükümeti döneminde (2005-2009) Avrupa Sosyal Fonu ve ulusal bütçe tarafından finanse edilen 2007-2013 İdari Kapasite Operasyonel Programı (OPAC), Bulgaristan idari reformlarının önemli bir dönüm noktası olmuştur. OPAC, merkezi ve yerel yönetimlerin optimize edilerek idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi güçlendirmeyi amaçlayarak dört önceliğe odaklanmıştır (Zankina, 2020: 96):

- İyi Yönetişim
- İnsan Kaynakları Yönetimi
- Hizmet Sunumu ve E-Devlet

- Teknik Yardım

Kamu yönetiminin modernize edilmesi ve çağdaş teknolojik gerekliliklere uyumlu hale getirilmesi süreci, idari usullerin otomasyonu, idari işlemlerin masraflarının azaltılması ve idari süreçlerin daha şeffaf hale getirilmesi hedefiyle çıkarılan 2007 tarihli e-Devlet Kanunu ile devam etmiştir (Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 273).

Bulgaristan'da mevcut olan yüksek düzeyde yolsuzluk, devlet ile özel çıkar grupları arasındaki yasadışı ilişkiler devlet kurumlarına yönelik güveni baltalayan ve rekabetçi piyasa ekonomisine zarar vererek ekonomik kalkınmayı engelleyen kalıcı bir sorun olarak görülmektedir (Trauner, 2009: 7). Yolsuzlukla mücadele kapsamında iyi yönetişimin koşulu olarak daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlamak adına 2000'li yıllardan sonra Bulgaristan idari reformlarında en ağırlık verilen alanlardan birini yolsuzlukla mücadele oluşturmaktadır. Bulgaristan ile AB arasındaki üyelik müzakereleri sürecinde AB raporlarında Bulgaristan özelinde en önemli tespitler ve tavsiyeler yolsuzlukla mücadele üzerinedir. Yönetimde yolsuzluk, Bulgar vatandaşları nezdinde ve uluslararası kuruluşları nezdinde çok önemli bir sorun noktasıdır (Shivergueva, 2013: 270).

PHARE katkılarıyla oluşturulan 2001 tarihli "*Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi"* kapsamında ülkede yolsuzlukla mücadele kurumları kurulmuş; şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri temelinde kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 2003 yılında Kamu Denetçiliği Kanunu ile Ombudsmanlık kurumu oluşturulmuş, ilk olarak başkent teşkilatlanması olarak öngörülen Ombudsmanlık daha sonra yapılan düzenlemelerle belediye idarelerini de kapsamı altına almıştır. Yine 2004 yılında rekabet, şeffaflık, eşitlik ve ayrımcılık yapmama ilkeleri esasına dayanan Kamu İhale Kanunu çıkarılmış; yolsuzluğu önlemeye yönelik girişimler 2005 yılında çıkarılan Suç Faaliyetleri Yoluyla Edinilmiş Mülklerin Kamulaştırılmasına İlişkin Kanun ile sürdürülmeye devam edilmiştir (Zankina, 2020: 97).

İdarenin faaliyetlerinin şeffaflığını, hesap verilebilirliğini ve bütünlüğünü geliştirmeye yönelik önlemler *"2006-2008 Şeffaf Yönetim, Yolsuzluğu Önleme ve Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi"* ve *"2006-2008 Devlet İdaresi ve Üst Düzey Yetkililerin Faaliyetlerinde Şeffaflık Programı"* ile sağlanmaya çalışılmıştır. İlgili Strateji ve Program kapsamında üst düzey bürokratların mal ve gelirlerine ilişkin beyanların internette yayınlanması 2007'den itibaren zorunlu hale getirilmiştir. 2008'de kamu görevlilerinin çıkar çatışmalarının önlenmesi ve ifşa edilmesine ilişkin ilkeleri düzenleyen Çıkar Çatışmalarını Önleme ve İfşa Etme Kanunu kabul edilmiştir (Shivergueva, 2013: 270-271).

Yolsuzlukla mücadele çerçevesinde yapılan tüm bu girişimlere rağmen uygulamada yolsuzlukla ilgili ciddi skandallar yaşanmıştır. Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Ofisi (OLAF) yaptığı denetimler neticesinde Bulgaristan'da SAPARD ('*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development'*- Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Programı), PHARE ve ISPA ('*The Instrument for Structural Policies for Pre-Accession'*- Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı) tarafından sağlanan fonların kötü yönetildiği ve yolsuzlukların ciddi boyuta ulaştığını tespit etmesi sonucunda AB, 2008'de Bulgaristan'ın 800 milyon €'yu aşan fon kaynaklarının dondurulmasına karar vermiştir. Bulgaristan AB fonlarının kötü kullanılması nedeniyle fonlarını kaybeden ilk AB üye ülkesi olmuştur (Trauner, 2009: 10). Ayrıca 1998-2011 yılları arasında Uluslararası Şeffaflık Örgütü verilerine göre Bulgaristan'da yolsuzlukla mücadelenin yavaş ama istikrarlı bir şekilde kötüleştiğini ortaya konulmuştur (Shivergueva, 2013: 270).

Borisov Hükümeti döneminde (2009-2021) de birtakım yolsuzlukla mücadele düzenlemeleri (kanun, strateji) ve birtakım idari organlar yürürlüğe konmuştur (Zankina, 2020: 96-97):

- 2011- Çıkar Çatışmalarını Önleme ve Tanımlama Komisyonu
- 2014- Bulgaristan Kamu Alımları Stratejisi
- 2018 Yeni Yolsuzlukla Mücadele Yasası

Üyelikten sonra da yolsuzlukla mücadele girişimleri şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe vurgu yapılarak hükümetlerin son 10 yıldaki politikalarının ana önceliklerinden biri olmuştur. Yine de İşbirliği ve Doğrulama Mekanizmasının (CVM[9]) 2017 raporunda değinildiği üzere yolsuzlukla mücadele son 10 yılda Bulgaristan'ın en az ilerleme kaydettiği alan olarak görülmüştür (Zankina, 2020: 97).

Bulgaristan'ın yolsuzlukla mücadele karnesi, siyasi irade ve sürdürülebilir strateji eksikliği ve zayıf uygulama örnekleriyle karakterize edilmektedir. Uygulamaların denetimi noktasında yargı organlarının siyasi şahsiyetleri yargılamadaki isteksizliği ve kapasite yetersizliği uygulamadaki verimsizliğinin ana nedenlerindendir. Başta e-yönetişim çabaları, bu konudaki yasal girişimler ve artan şeffaflık çalışmaları olumlu faaliyetler arasında yer alsa da bu faaliyetler genelde dış etkiler (başta AB) neticesinde verilen tepkilerden kaynaklanmaktadır (Zankina, 2020: 98).

İdari faaliyetlerin denetimi, Avrupa İdari Alanı kapsamında idarenin etkinliğinin tesisiyle birlikte yolsuzluğun önlenmesi açısından da önemli bir yere sahiptir. Bulgaristan'da idarenin denetimi iç ve dış olarak çift yönlü gerçekleşmektedir (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 93):

İç denetim, idarenin faaliyetlerinin iç kontrolünün sağlanması, risk yönetimi, kontrol ve genel yönetim süreçlerinin etkinliğinin değerlendirilmesi ve iyileştirilmesi açısından şeffaflık ve hesap verilebilirliğin tesisinde önemli paya sahiptir. İdare Kanunu'nun 46. maddesi kapsamında tüm bakanlıklarda doğrudan bakana bağlı olarak çalışan teftiş kurulları oluşturulmuştur. Bağımsızlıkları kanun ile düzenlenen teftiş kurullarının görevleri şu şekildedir (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 93; Shivergueva, 2013: 272):

[9] 1 Ocak 2007'de AB'ye katıldıklarında, Romanya ve Bulgaristan, yargı reformu, yolsuzluk ve (Bulgaristan için) organize suç alanlarında hâlâ ilerleme kaydetmeliydi. Komisyon, iki ülkenin bu eksiklikleri gidermelerine yardımcı olmak için bir geçiş önlemi olarak İşbirliği ve Doğrulama Mekanizmasını (CVM) kurdu.

- İdarenin yapısının düzene sokulması için idari faaliyetlerinin etkinliğinin analizi,
- İdari faaliyetlerin iç düzenlemelere uygunluğunun kontrolü,
- Yetkililerin yasa dışı ve uygunsuz hareketlerine veya hareketsizliklerine karşı itirazların ve iddiaların incelenmesi.

İç denetime ilişkin olarak yine İdare Kanunu ile Bakanlar Kurulu bünyesinde ve Başbakan'a bağlı bir Genel Müfettişlik oluşturulmuştur. Genel Müfettişliğin görevleri şu şekildedir (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 94):

- Devlet tarafından yolsuzlukla mücadele kapsamında yürütülen faaliyetlerin uygulanmasını desteklemek, etkililiği ve verimliliği üzerine analizler yapmak,
- Bakanlıklardaki teftiş kurullarının faaliyetlerini koordine etmek ve desteklemek,
- Yürütme organlarının dahil olduğu olduğu çıkar çatışmaları, yolsuzluk vb. ihlallere dair şikayetleri incelemek, sonuçlarına ilişkin rapor hazırlamak, ihlal nedenlerinin ve bunların ortadan kaldırılmasına ilişkin tavsiyelerde bulunmak.

Bulgaristan'da idari faaliyetlerin dış kontrolü bölgesel, ve yerel şubelerin teşkilatlanan (6 bölge birimi ve 28 ofis) ve 1991 Anayasasıyla birlikte oluşturulan Ulusal Denetim Ofisi tarafından gerçekleştirilmektedir. 1995'te faaliyete başlayan, 2001 Ulusal Denetim Ofisi Yasası ile birlikte tüm bütçe fonları ve devlet yetkilileri için dış denetim organı olarak yetkilendirilen Ulusal Denetim Ofisi, yerel yönetimler de dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının AB fonlarından ve programlarından sağlanan kaynaklar üzerinde mali kontrol gerçekleştirir, tüm kamu ihale prosedürlerini kontrol eder ve takip denetimlerini yürütür (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 95). 1 Başkan ve 10 üyeden oluşan Ulusal Denetim Ofisi, yapmış olduğu denetimleri yıllık olarak hazırlanan denetim programı çerçevesinde

gerçekleştirir. Denetim sonuçları vatandaşın haberdar olabilmesi ve erişebilmesi amacıyla internet üzerinden yayınlanmaktadır (Shivergueva, 2013:272).

Bulgaristan'da idari faaliyetlerin dış kontrolünün sağlanmasına ilişkin bir diğer mekanizma ise Kamu Mali Teftiş Kurulu'dur (PFIA). PFIA, kamu mali çıkarlarını korumak adına şu işlevleri gerçekleştirmektedir (Shivergueva ve Nanchev, 2011: 95; Shivergueva, 2013: 273):

- Mevzuata uygunluk noktasında mali denetimleri gerçekleştirmek,
- Kamu zararlarını ortaya çıkarmak,
- Kamu zararına neden olan kusurlu personel hakkında yasal gerekçeler doğrultusunda idari ve ceza soruşturmaları açmak.

3.3. Bulgaristan'da Yerel Yönetimler

İncelenen veriler ışığında merkezi idareye yönelik düzenlemelerde Avrupa İdari Alanı'nın takip edildiği; ancak kanun uygulanması açısından kötü uygulama örnekleriyle karşılaşıldığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda devam eden başlıkta Avrupa İdari Alanı'nın kamu yönetiminin bir diğer unsuru olan yerel yönetimlere yönelik etkisi ele alınacaktır.

3.3.1. Bulgaristan'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel ve Kurumsal Gelişimi

Bulgaristan'da yerel yönetimlerin yasal dayanağının oluşturulması ve idari birimlerin çeşitlendirilmesini içeren teşkilatlanma süreci 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra Bulgar devletinin restorasyonu ve kuruluşundan evvel başlamış; Bulgarlar ilk yerel yönetim teşkilatlanmasını 28 Şubat 1970 tarihindeki ferman sonucunda kurmuştur. Bahse konu dönemde yerel yönetimler yapısal olarak kilise-okul topluluğu olarak halk ile imparatorluk arasında aracı bir işlev görmüştür. 1878'deki Osmanlı'dan

ayrılarak Prenslik olarak kısmi bir bağımsızlık elde eden Bulgaristan'da yerel yönetimler 16 Nisan 1879'da kabul edilen Bulgar Prensliği Anayasası ile yasal bir zemine dayandırılmıştır. Sürecin devamında 1880 yılında çıkarılan yasayla yerel yönetimlerin idari yapılanma ve bölümlenmelerine ilişkin düzenleme yapılmıştır. 1901 yılında çıkarılan kanun ile yerel yönetimler bölge, ilçe ve belediye olmak üzere üçlü bir yapılanmayla öngörülmüş; 1947 Anayasa ile (m. 48) bölge, ilçe ve belediyeden oluşan ulusal yönetim organlarının üçlü yapısı sürdürülmüş; 1971 Anayasası ile belediye ve illerden oluşan iki düzeyli bir yerel yönetim yapılanması tercih edilmiş; 1987 yılında il düzeyindeki yerel yönetim birimleri kaldırılarak yerine bölge idaresi ikame edilmiş ve Bulgaristan'ın mevcut Anayasası olan 1991 Anayasası ile birlikte temel yerel yönetim birimleri belediyeler ve bölgeler olmak üzere iki düzeyli yerel yönetim yapılanması kurulmuştur (Vodenicharov, 2012: 69-70; Tunç vd., 2017: 12-13).

13 Temmuz 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası'nda yerel özerk yönetimin anayasal bir ilke olduğu açıkça ifade edilmiştir: *"Bulgaristan Cumhuriyeti, yerel yerel yönetim temelinde ayrılmaz (üniter) bir devlettir"* (Anayasa m. 2). Anayasa, yerel yönetimin içerik ve ortaya çıkış biçimlerini tanımlayarak yerel faaliyetlerin uygulanması için yasal ve siyasi garantiler belirlemiştir. Anayasa'da yerel yönetimler 7. bölümde (Yerel Yönetim ve Merkezi İdarenin Taşra Örgütü başlıklı) düzenlenmiştir (Erkul ve Kara, 2014: 207). Anayasa'nın 135. maddesine göre yerel yönetimler bölge ve belediye birimlerinden oluşmaktadır. Yine Anayasa'nın ilgili maddesinin devamında başkent gibi büyük şehirlere mahsus yerel yönetim birimlerinin ve bu yerel yönetim birimlerine tanınacak imtiyazların kanunla düzenlenebileceği ve diğer idari bölgesel birimler ile bu yerel yönetim organlarının kanunla kurulabileceği ifade edilerek özellikle "başkent" idaresine ilişkin ileride yapılabilecek düzenlemelerin önü açılmıştır (Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası m. 135, 1 ve 2. fıkra; Vodenicharov, 2012: 70-72),

Anayasa'nın 146. maddesinde yerel yönetimlerin ve organlarının teşkilatlanma usullerinin kanunla düzenlenebileceği belirtilmiştir. Anayasanın ilgili

emredici hükmü doğrultusunda 1991 yılında *"Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu"* kabul edilerek yerel yönetimler ve organları detaylı bir biçimde düzenlenmiştir. Kanunun kabulünden 1 yıl sonra Bulgaristan Avrupa Konseyi'ne üye olmuş ve ilk kez Bulgaristan'daki yerel temsilciler Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına katılarak üye ülkelerdeki yerel yönetimlerin temsilcileriyle etkileşim içerisine girmiştir (Petrov ve Tomova, 2017: 412).

Avrupa ile yerel bağlamda yaşanan etkileşimler sonucu Bulgaristan Cumhuriyeti 3 Ekim 1994 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı'nı onaylamış ve Şart 1995 Eylül'ünde yürürlüğe girmiştir (Dryanova, 2013: 119).. Yerel yönetim alanındaki mevzuatı geliştirme çalışmaları Şart'ın kabul edilmesiyle hızlanmış ve yerel yönetimlere verilen önem doğrultusunda 14 Temmuz 1995'te yerel idari birimlerin kuruluş, birleştirme ve tasfiyesine ilişkin prosedürleri düzenleyen (9 bölge ve 262 belediye) "Bulgaristan Cumhuriyeti'nin İdari ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu" ile 25 Temmuz 1995 tarihli ve başkent belediyelerinin ve nüfusu 300.000'den fazla olan şehirlerin (Varna, Filibe) toprak dağılımlarını belirleyen "Başkent Belediyesi ve Büyük Şehirlerin Bölge Bölünmesi Kanunu" kabul edilmiştir (Bayramoğlu Özuğurlu ve Gülpınar, 2020: 268; Vodenicharov, 2012: 72-74),

Bulgaristan yerel yönetimlere ilişkin oldukça kısa süre içerisinde hızlı adımlar atmış olsa da özellikle de uygulama noktasında ve yerel yönetimlerin işleyişi hususunda bazı problemler söz konusudur. 1998 yılında AB İnceleme Komisyonu tarafından yapılan izlemeden sonra tespit ettiği eksiklikler şu şekildedir (Tural, 2020: 163):

- Yapısal kopukluk,
- Mahalli gelirler üzerinde yetki-ihtiyaç çakışması,
- Yerel idarelerin sorumluluk alanlarına ilişkin belirsizlik,
- Yerel yönetimlere ayrılan kaynakların yetersizliği,
- Merkezi yönetimden ayrılan bütçenin yerel yönetimlerdeki mali denge ve disiplini bozması.

Bu noktada adem-i merkeziyetçilik modelinin gelişmesi önemli ölçüde AB'ye katılım süreciyle birlikte başlamıştır.

1998 yılına gelindiğinde "Belediye Bütçe Yasası" kabul edilmiş; 1999'da ise AB'den gelen fon akışının bölge koşullarına göre aktarımın planlanmasını sağlayan ve yerel yönetimlerin AB standartlarına göre hazırlanmasına öncülük eden "Bölgesel Kalkınma Yasası" yürürlüğe girmiştir (Tural, 2020: 163),. 1999 yılında ayrıca 14 Temmuz 1995 tarihli Kanun'da değişiklik ile mevcut olan 9 bölge sayısı 28'e çıkarılarak bölgelerin daha küçük birimlere bölünmesiyle vatandaşların sorunlarına etkinlik hedeflenmiştir. 1998-1999 reform hareketliliği sonucunda Bulgaristan Cumhuriyeti'nde bugün 28 bölge ve 262 belediye idaresi mevcuttur (Tunç vd., 2013: 16)

AB Komisyonu incelemelerinin yanında yerel yönetimlerin sorunlarına ilişkin tespitlerin belirlenmesi ve sorun alanlarına yönelik çözümler üretilmesi amacıyla 2001 yılının sonlarına doğru Bulgaristan Belediyeler Birliği ile bir adem-i merkezileştirme protokolü imzalanmış ve protokol kapsamında çözüme kavuşturulması planlanan hususlar hükümet tarafından 2002 yılında hazırlanan "Mali Adem-i Merkeziyet Programı" na bağlanmıştır. Program kapsamında Belediye Bütçe Yasası başta olmak üzere yerel yönetimlere ilişkin mali nitelikli yasal düzenlemelerde değişiklikler yapılarak belediyeler özelinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, merkezi idareden yerel yönetimlere ayrılan kaynakların dağıtılmasında şeffaf bir yapısal düzen inşa edilmeye çalışılmıştır (Dryanova, 2013: 150-151).

2006 yılının Haziran ayında, 2006-2009 yıllarını kapsayan ve merkezi ile yerel yönetimler arasında ilişkilerin incelendiği bu kapsamda da yürütülecek etkinlikleri takvime bağlayan yeni bir *"Adem-i Merkeziyet Stratejisi"* kabul edilmiştir. İlgili Strateji Belgesi'nde merkezi idare ve belediyeler arasında adem-i merkeziyetçi reformları gerektiren sorun alanları tespit edilmiştir (Dryanova, 2013: 152):

- Hizmetlerde yoğun merkeziyetçilik,

- Belediye gelirlerinin genel bütçe içerisindeki düşük payı,
- Mali ve idari alanlardaki politika inşa süreçlerine yerel katılımdaki yoksunluk,
- Merkezden yerele aktarılan kaynakların yönetiminde yerel yönetimlerin yetkisinin bulunmaması.

Tespit edilen sorunlara ilişkin olarak Adem-i Merkeziyet Stratejisi birtakım hedefler ortaya koymuştur (Tunç vd., 2017: 16):

- Açık ve kaliteli kamu hizmeti sunumu,
- Merkezden yerele yetki ve kaynak aktarılarak adem-i merkeziyet sürecinin derinleştirilmesi,
- Yerel yönetimlerin (özellikle de belediyeler) mali yetkilerinin artırılması.

İlgili Strateji'nin yürütülmesindeki sorumluluk 2006'da kurulan Devlet İdaresinin Desentralizasyonu Konseyi'ne bırakılmış, ayrıca Konsey, adem-i merkeziyet politikalarının yürütülmesi esnasında Bakanlar Kurulu'na daimi danışmanlıkla görevlendirilmiştir (Dryanova, 2013: 153).

Adem-i Merkeziyet Stratejisinin 2010-2013 yıllarını kapsayan ikinci faslında, planlama ve stratejilerin yürütülmesindeki sorumluluk Konsey'den alınarak Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığına verilmiştir. Bu dönemde Strateji genel itibariyle 3 ana plan üzerinde yoğunlaşmıştır (Tural, 2020: 167):

1. Yönetişim ilke ve değerlerinin yerel yönetimlere yansıtılması,
2. Bölge idarelerinin etkinliğinin artırılması,
3. Belediye alt birimlerinin sayılarının ve etkinliklerinin artırılması.

2013 yılında hazırlanacak olan yeni Strateji'nin sorumluluğu yeniden Konsey'e bırakılmışsa da hazırlanan taslağın Bakanlar Kurulu tarafından

onaylanmamasıyla birlikte atıl kalmış, yine de Konsey yerel yönetimlere ilişkin gelişmeleri takip etmeye devam etmiştir (Tural, 20220: 167).

2016'da kabul edilen Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi'nde ise temel itibariyle birtakım yetkilerin yerel yönetimlere devrine, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında optimal kaynak dağılımının tesisine, yerel yönetimler üzerinde vatandaş denetimine ve bölgesel yöneticilerin politika koordinasyonu üzerindeki ağırlığının artırılmasına vurgu yapılmıştır (Zankina, 2020: 100).

AB ve ülkedeki yetkili mercilerin tespitlerine rağmen yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen mali ve idari reformların bugün başarıya ulaşamamasında demokrasi kültürünün net bir biçimde yerleşmemesi, iyi yönetişim kavramının anlaşılmasında eksiklikler, sivil toplumun reformların başarısında yeterince baskı aracı olamaması, adem-i merkeziyetçiliğe yönelik politik tavır doğrultusunda merkezi yönetimin yerel yönetimlere mali özerklik vermesi konusunda isteksizliği ve yerel yönetimlerin merkezi idareye aşırı bağımlığını gibi kronik problemler yer almaktadır. Bu noktada Bulgaristan'da yerel yönetimlerin adem-i merkezileştirilmesi yolunda kat etmesi gereken epey yol bulunmaktadır (Tural, 2020: 169-170; Zankina, 2020: 100-101).

3.3.2. Bulgaristan'da Bölge Yerel Yönetimleri

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasasının 142. maddesine göre bölgeler, (‘*oblast’*) bölgesel politikaların uygulanmasından, yerel düzeyde devlet idaresinin yürütülmesinden ve ulusal ve yerel çıkarların uyumlu hale getirilmesinden sorumlu idari-coğrafi birimdir (Dryanova, 2013: 135). Bulgaristan Cumhuriyeti İdari ve Mülki Teşkilatlanma Kanunu'na göre bölgeler, 14 Temmuz 1995 tarihli Bulgaristan Cumhuriyeti'nin İdari ve Mülki Teşkilatlanma Kanununa göre bir ya da birkaç komşu belediyeden oluşmaktadır (Vodenicharov, 2012: 70). Kanun'un 5. maddesine göre bölgelerin kurulmasında gözetilen esaslar şunlardır (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021):

- Bölgenin fiziksel ve coğrafi özellikleri,
- Yerleşik sosyal ve teknik altyapıya ve bölgenin yerleşim yerlerinden ulaşım erişimine sahip geleneksel bir kültürel ve ekonomik merkezin varlığı.

İdari ve Teşkilatlanma Kanununun 6. maddesine göre Bulgaristan toprakları 28 bölgeye bölünmüştür. Bölgenin sınırları ve idari merkezleri Bakanlar Kurulu'nun teklifi üzerine Devlet Başkanlığı kararnamesiyle kesinleşmektedir.

Bölgeler, Anayasa'nın 143. maddesine göre vali yardımcıları ve bölge teşkilatı desteğiyle birlikte valiler tarafından yönetilmektedir. Bölgedeki tek yürütme organı olan vali, Bakanlar Kurulu; vali yardımcıları ise Başbakan tarafından atanmaktadır (Vodenicharov, 2013: 71). Valinin bulunmadığı zamanlarda valinin görevleri vali yardımcısı tarafından yerine getirilmektedir (Erkul ve Kara, 2014: 207). Bölge valileri devlet yönetimini bölgesel olarak uygulamak, ulusal çıkarları korumak, hukuk ve kamu düzenini tesis etmek ve yerel yönetim organları üzerinde idari gözetimi gerçekleştirmekle görevlidir (Dryanova, 2013: 136). Bölge idaresinin iç işleyişi, faaliyetleri, yapısı ve organizasyon şeması Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan Yönetmelikle düzenlenmektedir (Shivergueva, 2013: 252).

Bulgaristan'da Bölge yerel yönetimlerinin yürütme organı olan Bölge Valisi'nin görev ve yetkileri şu şekildedir (Tunç vd., 2017: 23):

- Milli politikaları bölgesel olarak uygulamak ve idari reformları takip etmek
- Ulusal çıkarlar ile yerel çıkarlar arasında uyumu sağlamak,
- Yerel idarelerle ilişkileri koordine etmek,
- Bölgesel kalkınma strateji ve programlarının geliştirilmesi ve uygulanmasını organize etmek,
- Bölgede bulunan milli mirasın korunmasını sağlamak,

- Bölgesinde kanunların uygulanmasını sağlamak ve idari denetim gerçekleştirmek,
- Belediye idaresi iş ve işlemleri üzerinde yasallık denetimi gerçekleştirmek,
- Bölgede bulunan merkezi idare birimleriyle ilişki kurmak ve yöneticilerinin iş ve işlemlerinin yürütülmesini koordine etmek,
- Bölgede Kamu hizmeti yürüten bakanlıkların bölgesel teşkilatlarının faaliyetlerini koordine ve kontrol etmek,
- Doğal Afet durumunda vatandaşların maddi ve kültürel değerlerini ve çevrenin korunmasına yönelik faaliyetleri organize etmek,
- Güvenlik Konseyi'ne başkanlık etmek ve
- Bölgenin uluslararası ilişkilerini yürütmek.

Bölge valisi, kendi emri altında paydaşları vali yardımcıları ve sosyal ilişkilerden sorumlu uzmanlardan oluşan siyasi kabine kurabilir. Kabine, valiye bölgede devlet politikasının uygulanmasına yönelik kararlar almada yardımcı olur, valinin diğer devlet kuruluşları ve toplum ile ilişkilerini organize etmekte ve yürütmektedir. Ayrıca bölge valisi, bölgesel idari teşkilatın faaliyetlerine ilişkin her yıl Bakanlar Kurulu'na faaliyet raporu sunmaktadır (Dryanova, 2013:137).

Bölge valisi yasaların belirlediği hudutlar çerçevesinde talimatlar verme yetkisine sahiptir. Bu talimatlara karşı idare mahkemesine başvuru hakkı bulunmaktadır (Dryanova, 2013: 137). Bölge valisi ayrıca belediye meclisinin aldığı kanuna aykırı kararları durdurma, 1 ay içerisinde mahkemeye götürme; belediye başkanının kanuna aykırı işlemlerini iptal etme ve mahkemeye taşıma yetkisine sahiptir (Tunç vd., 2017: 23).

1999 yılında çıkarılan Bölgesel Kalkınma Kanunu'nun 18. maddesine göre bölgelerde danışma organı özelliğine sahip *"Bölgesel Kalkınma Konseyleri"* bulunmaktadır. Konsey'in faaliyetleri Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Yönetmelikle düzenlenmektedir. Bölge valisinin başkanlık ettiği Konsey'in üyeleri ilgili bölgede yer alan belediyelerin başkanları ve nüfuslarıyla orantılı olarak

değişiklik gösteren belediye meclis üyelerinden oluşmaktadır (m. 18/5). Bölgelere ilişkin devlet kalkınma politikasını yürütme makamları olan Konsey (m. 18/2), bölgesel stratejinin geliştirilmesine yönelik incelemeler yapar ve görüş bildirir, belediyelerin ve kar amacı gütmeyen tüzel kişilerin bölgesel stratejiyle ilgili girişimlerini değerlendirir ve bölgesel kalkınma hususunda müşterek faaliyetler yürütmek amacıyla ülke içerisinde veyahut yurt dışındaki diğer bölge kuruluşlarıyla işbirliği sözleşmesi kararlarını kabul eder (m. 19/1). Konsey başkanı toplantılarına, ilgili bölgedeki belediyelerin, üniversitelerin ve araştırma kuruluşlarının temsilcilerinin yanı sıra, bölgesel kalkınma ile ilgili gerçek kişiler ve tüzel kişilerin ve sivil kuruluşların temsilcilerini danışman olarak davet etme yetkisine sahiptir (m. 18/7; Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2020; Dryanova, 2013: 133-135; Tunç vd., 2017: 23-24).

3.3.3. Bulgaristan'da Belediye Yerel Yönetimleri

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde yerel yönetim yapılarının kurulması ve yerel yönetim yapılarında değişikliklerin gerçekleştirilmesi "Bulgaristan Cumhuriyeti'nin İdari ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu" ile düzenlenmektedir. Kanun'un 7. maddesine göre belediyeler, bir veya birden fazla yerleşim biriminden oluşmaktadır. Kanun'un 8. maddesine göre belediye kurulmasından aranan şartlar şu şekildedir (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021; Dryanova, 2013: 120-121):

- Belediyeye dahil edilecek yerleşim biriminde toplam 6.000'den fazla nüfus,
- Sosyal ve teknik altyapıya sahip bir yerleşim biriminin mevcut olması,
- Bir belediye kurmak için yeterli koşullara sahip olmayan veya başka bir komşu belediyeye bağlanamayan birden fazla komşu yerleşim birimlerini kapsaması,
- Yerleşim birimlerinin belediye merkezinden azami yol ve ulaşım uzaklığı 40 km'den fazla olmaması,

- Kurulacak belediyenin giderlerini gelirleriyle karşılayacak yeterli finansmanının bulunması.

Bakanlar Kurulu tarafından kurulmasına karar verilen belediyelerin kurulma usulü Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasında şu şekilde düzenlenmektedir (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021; Dryanova, 2013: 120-121):

1. Bir veya daha fazla yerleşim yeri tarafından belediye kurulması için bu yerleşim yerlerinin seçmenlerinin en az yüzde 25'inin ilgili belediye meclisine dilekçe vermesi gerekmektedir. Dilekçeye yerleşim yerlerinin başkanlarının yukarıda sayılı şartları sağladığına ilişkin görüşleri ilave edilir,
2. Belediye meclisi, bir ay içinde, belirtilen şartların varlığını tespit eder ve buna ilişkin almış olduğu kararı bölge valisine iletir,
3. Bölge valisi, bir ay içinde talebin hukuka uygunluğunu kontrol eder ve kanunun gerekleri yerine getirilmişse, belediye meclisine referandum karar verilmesini teklif eder,
4. Kanunda belirtilen esaslara göre referandum gerçekleştirilir.
5. Seçmenlerin olumlu oyu üzerine bölge valisi iki ay içinde Bakanlar Kurulu'na yazılı bir rapor sunar,
6. Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanı'nın görüşü üzerine Bakanlar Kurulu belediye kurulmasına karar verir,
7. Yeni belediye kurulmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı onaylanmak üzere Bulgaristan Cumhurbaşkanı'na gönderilir.

İlgili prosedürün haricinde Kanun'un 9. maddesinin 2. fıkrasına göre belediye meclisi, bölge valisi ve Bakanlar Kurulu da belediye kurulmasını isteme hakkına sahiptir. Bulgaristan'da tüzel kişiliğe sahip ve yerel yönetimin uygulandığı temel yönetim birimi olan belediye sayısı 2022 itibariyle 265'tir (Dryanova, 2013: 121).

Belediyelere ilişkin temel esasları düzenleyen 17 Eylül 1991 tarihli Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu'nun 17. maddesine göre yerel yönetimlere devredilen mahalli görevler şu şekildedir:

Tablo 15. Bulgaristan'da Belediyelerin Görevleri

Mülk Gelirleri, Vergi ve Cezalar ile Yerel Hizmetlerin Yürütülmesi	Belediyenin mülkleri, işletmeleri, belediye vergileri, cezaların tespiti ile belediyelerin geliştirilmesi
Eğitim Hizmetleri	Okul öncesi, ilk ve orta öğretim ve meslek okulları hizmetleri belediyeye bağlıdır. Bu eğitim kurumlarına eğitim personelinin atanması merkezi hükümetin görevleri arasındadır.
Sağlık Hizmetleri	Toplum sağlığının tesisi, hasta bakımı, temizlik ve hastalıkları önlemeye yönelik faaliyetler vb. hususlar sağlık işleri arasında sayılmakla birlikte, poliklinikler hastaneler ve çevre sağlığının korunması belediyenin görevleri arasında yer almaktadır. Ulusal ölçekteki sağlık kurumları ise merkezi yönetimin yetki alanı içerisindedir.
Kültür Hizmetleri	Tiyatro ve müzik kurumları, müzeler, kütüphaneler ve kültürel faaliyetler için binaların yapılması ve amatör sanat girişimlerinin desteklenmesi belediyelerin görevleri arasında yer almaktadır.
Genel İdare Hizmetleri	Su, atık su, kanalizasyon, ısınma, çöp toplama, çöp öğütme, cadde temizliği, mezarlıkların bakımı, sivil savunma, tüketicinin korunması, toplu ulaşım, aydınlatma, yollar, idari izinler ve lisanslama gibi genel idare hizmetleri belediyenin görevleri arasında yer almaktadır.
Sosyal Yardım Hizmetleri	Maddi geliri yetersiz olanlar, yeni evlenen çiftler ve gençlere yönelik sosyal yardımlar; kreşler, anaokulları, bakımevleri, evsizler için yurtların kurulması belediyelerin görevleri arasında yer almaktadır.
Kentsel Gelişim ve Mekânsal Planlama Hizmetleri	Doğal yaşamın ve yerel öneme haiz kültürel ve tarihi yapıların korunması, kentleşme ve kent planlaması, yerel ekonomik kalkınma faaliyetleri belediyelerin görevleri arasında yer almaktadır.
Boş Zaman Faaliyetleri	Yerel öneme haiz spor, turizm ve dinlenme alanlarının düzenlenmesi belediyelerin görevleri arasında yer almaktadır.

Kaynak: Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı (2021a). *"Local Government and Local Administration Act"* (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu) https://www.mrrb.bg/en/local-government-and-local-administration-act/ (E.T. 06.09.2022), Erkul H. ve Kara H. (2014). *"Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması"* Yönetim Bilimleri Dergisi 12(24), s. 208-209

Belediyeler, yukarıda sayılan görevlerinin bazılarını tamamen kendisi yerine getirmekle birlikte bazılarını ise bölgesel yönetim ve merkezi yönetimlerle birlikte ifa etmektedir (Erkul ve Kara, 2014, 209).

Tablo 16. Bulgaristan'da Kamu Görev ve Hizmetlerinin Bölüşümü

FAALİYET	BELEDİYE	BÖLGE	MERKEZİ HÜKÜMET
Eğitim Faaliyetleri	**X**		**X**
Sağlık Hizmetleri	**X**		**X**
Kültür Hizmetleri	**X**		**X**
Genel İdare Hizmetleri	**X**	Çevre ve Sivil Savunma **Ortak**	Su, ısınma, yollar, aydınlatma, toplu ulaşım, sivil savunma, tüketici koruma, idari izinler ve lisanslama **Ortak**
Sosyal Yardım Hizmetleri	**X**		Evsizler için yurtların kurulması **Ortak**
Kentsel Gelişim ve Mekânsal Planlama Hizmetleri	**X**	Yerel ekonomik kalkınma **Ortak**	Kent planlama, yerel ekonomik kalkınma **Ortak**
Boş Zaman Faaliyetleri	**X**	Turizm **Ortak**	Spor ve turizm **Ortak**

Kaynak: Tural, E. (2020). *"Bulgaristan'da Yerel Yönetimler"* içinde Bulgaristan: İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ed: Burak Tangör, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara s.163-165

İdari ve Mülki Teşkilatlanma Kanunu'nun 10. maddesine göre başkentte ve nüfusu 300.000 olan şehirlerde "semt idaresi" nin kurulması emredilmiş; ayrıca nüfusu 100.000 olan şehirlerde ise semt idaresinin kurulabileceği düzenlenmiştir (Tural, 2020: 149). Semt idaresinin kurulma esasları Kanun'un 14. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisi şehrin semtlere bölünmesini görüşür ve buna ilişkin kararını bölge valisine iletir. Bölge valisi 14 gün içerisinde olumlu kanaate ulaşması halinde semt idaresinin kurulduğunu Resmi Gazete'ye iletir (Dryanova, 2013: 122-123). Bugün Sofya'da 24, Plovdiv'de 6 ve Varna'da 5 semt idaresi bulunmaktadır. Kanun'un 14. maddesinde ise bir diğer alt belediye öz yerel yönetimi olan belediye şubeleri tanıtılmıştır. Kanunun maddesi hükmünce belediye sınırları içerisinde belediye meclisi kararıyla belediye şubeleri kurabilmektedir. 16 ve 17.maddede belediye şubelerinin kurulma esasları belirtilmiştir (Vodenicharov, 2012: 71):

1) Şube kurulacak yerleşim yerinde 350'den fazla nüfus bulunmalıdır,
2) İlgili yerleşim yerlerindeki seçmenlerin en az yüzde 25'i tarafından imzalanarak belediye şubesinin kurulma gerekçelerini ve şartlarının yerine getirilme imkanlarını belirten dilekçenin belediye meclisine verir,
3) Belediye meclisi dilekçeyi 1 ay içerisinde inceler ve olumlu görüş veya yerleşim yerinde gerçekleştirilen referandum sonucu bölge valisine iletilir,
4) Bölge valisi 14 gün içerisinde görüşünü açıklar, olumlu görüşünü Resmi Gazete'ye iletir.

İdari-bölgesel birimler haricinde Bulgaristan'da "yerleşim" ve "yerleşim birimleri" olarak adlandırılan bölgesel birimler de mevcuttur. Yerleşimler ('*naseleno miasto'*) istikrarlı bir yerleşik nüfusa, yapay veya doğal hudutlara ve teknik ve sosyal altyapıya sahip tarihi ve fonksiyonel birimlerdir (Tural, 2020: 149). Kasaba ve köyler yerleşimler kapsamındadır. Yerleşim birimleri ise, yerleşimlerin dışında kalan bölgelere verilen isimdir. Yerleşim birimleri belirli işlevler için oluşturulmuş ve yapay sınırlarla tanımlanmış alanları içermektedir. Yerleşim birimlerinin daimi ikametgahları bulunmamaktadır. Ayrıca yukarıda sayılan her iki bölgesel birimin de seçilmiş organları, bütçesi, idari personeli vb. kaynakları bulunmamaktadır (Vodenicharov, 2012: 71-72).

1991 tarihli Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu'na tüzel kişiliğe ve bağımsız bütçeye sahip (m. 14) belediyeler, seçimler sonucu göreve gelen belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşmaktadır. Belediye meclisi, belediye başkanı, ilçe belediye başkanı ve belediye başkanının faaliyetleri belediye idaresi tarafından desteklenir (m. 15/1). Ayrıca belediye idaresinin, müdürlükler, departmanlar ve sektörler şeklinde iç yapılanması bulunmaktadır (m. 15/2). 18 yaşını dolduran ve mevcut seçim bölgesinde 12 ay oturan ve kısıtlı olmayan Bulgar vatandaşlarının yerel seçimlere katılma hakkına sahiptir. Bununla birlikte Bulgar vatandaşı olmayıp uzun süre Bulgaristan'da ikamet eden ve ilgili yerleşim yerinde en az 10 ay bulunmuş AB üye ülkesi vatandaşlarının da taleplerini yetkili makamlara yazılı olarak iletmeleri halinde sadece yerel seçimlerde oy kullanma hakkını elde

edebilirler (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a; Erkul ve Kara, 2014: 210; Dryanova, 2013: 124; Tural, 2020: 150).

4.3.3.1. Belediye Organları

Bulgaristan'da belediye organları belediye meclisi ve belediye başkanından müteşekkildir.

4.3.3.1.1.Belediye Meclisi

Belediye idaresinin karar organı olan belediye meclisinin üyeleri Anayasa'nın 138. maddesine göre 4 yıllık bir süre için doğrudan halkoyuyla seçilmektedir. Belediye meclisinde yer alan sandalye sayıları, yerleşim yerlerinin (belediye) nüfusuyla orantılı olarak değişiklik göstermektedir. Meclis üyeliği seçimi D'Hont esasına göre yürütülmektedir ve seçimlerde baraj bulunmamaktadır. Sandalye sayıları Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanun'unun 19. maddesinde düzenlenmiştir (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a; Vodenicharov, 2012: 76-77; Tural, 2020:153):

- Nüfusu 5.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **11 üye**
- Nüfusu 10.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **13 üye**
- Nüfusu 20.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **17 üye**
- Nüfusu 30.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **21 üye**
- Nüfusu 50.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **23 üye**
- Nüfusu 75.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **27 üye**
- Nüfusu 100.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **29 üye**
- Nüfusu 160.000'e kadar olan yerleşim yerlerinde **33 üye**
- Nüfusu 160.000 üstü yerleşim yerlerinde **41 üye**
- Başkent belediyelerinde **49 üye**

Semt belediyelerinin üye sayıları 11-19 arasında değişmekte olup bir diğer belediye alt birimi olan belediye şubelerinin meclisi bulunmamaktadır. Semt belediye meclisleri, belediye meclislerine belediye yerleşim alanında yaşayan halkın ihtiyaçlarının karşılanması ve mahalli hizmetler hususunda yardımcı olmaktadır (Erkul ve Kara, 2014: 210-211).

Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanun'unun 21. maddesinde belediye meclislerinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir (Tural, 2020: 154; Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı 2021a; Dryanova, 2013: 135-136):

- Sürekli ve geçici komisyonlar kurmak,
- Belediye Meclis Başkanı'nı seçmek ve görevden almak,
- Belediye bütçesini onaylamak ve denetlemek,
- Belediye vergi ve harç oranlarını belirlemek (2007 değişikliği)
- Belediye varlıklarından elde edilen kazançların yönetilmesi ve elden çıkarılmasına karar vermek,
- Belediye Başkanı, Semt İdaresi ve Belediye Şubesi Başkanının yetkilerinin belirlemek,
- Belediyeye ait ticari şirketlerin kurulması, geliştirilmesi ve kaldırılmasına karar vermek,
- Ticari şirketlere Belediye temsilcisi atamak,
- Banka kredisi kullanımına karar vermek ve her türlü bankacılık faaliyetlerini görüşmek,
- Belediyenin geliştirilmesine ilişkin strateji, program ve faaliyet planlarını kabul etmek (2007 değişikliğiyle bahse konu strateji, program ve faaliyetlerin AB yerel yönetim politikalarına uyumlu olması gerekmektedir)
- Belediyenin yurt içi- yurt dışı yerel yönetim ortaklıklarına katılımına karar vermek,
- Kanunda belirtilen esaslara göre semt idaresi ve belediye şubesinin kurulmasına karar vermek,

- Tüzük, yönetmelik, karar ve bildiri tebliğlerini onaylamak,
- Belediyenin hudutları ve kapsadığı alanı ilgilendiren değişikliklerin yapılmasını teklif etmek,
- Cadde, park, sokak, konaklama yeri ve tatil yerlerinin isimlendirilişim hususunda karar vermek,
- Belediye unvan ve sembollerini kararlaştırmak,
- Yerel referandum ve genel halk toplantısı kararı almak,
- Belediye hizmetlerinin ücretlendirilmesine karar vermek,
- Kalkınma planlarının geliştirmek ve onaylamak.

Semt belediye meclisleri ise komiteler oluşturmak, belediyenin semt belediyesine ilişkin politikalarının uygulanması için hazırlanan plan ve programları kabul etmek ve semt belediyelerinin bütçelerini denetlemekle görevlidir (Erkul ve Kara, 2014: 210-211).

Belediye Meclis Başkanı, belediye meclisi üyeleri arasından salt çoğunluk ve gizli oyla seçilmektedir. Başkan ile birlikte belediye meclisi tarafından bir veya birden fazla belediye meclis başkan yardımcısı seçilmesi mümkündür (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu 24. madde).

Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu 25. maddesine göre Belediye Meclis Başkanı'nın görevleri şu şekildedir:

- Belediye meclisini toplantıya çağırmak,
- Belediye meclisi oturumlarının hazırlanmasını denetlemek,
- Belediye meclisi oturumlarını yönetmek,
- Sürekli komisyonların çalışmalarını denetlemek,
- Belediye meclis üyelerinin faaliyetlerini desteklemek,
- Dış ilişkilerde belediye meclisini temsil etmek.

Belediye meclisi seçim sonuçlarının ilan edilmesinden itibaren 14 gün içerisinde bölge valisinin daveti üzerinde toplanır (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 23/1). Bunun haricinde belediye meclisi, belediye başkanının isteği, belediye meclis üyelerinin 1/3'ünün talebi ve belediyeye kayıtlı seçmenlerin 1/5'inin isteği üzerine belediye meclis başkanı tarafından yapılan davet sonucu toplanmaktadır (m. 23/4). Belediye meclisi yılda en az 6 kez toplanmak zorundadır. Meclisin 3 ay içerisinde toplantı yapmaması durumunda yetkileri sonlandırılarak meclis feshedilir ve üç ay içerisinde yeni belediye meclisi seçimleri gerçekleştirilir. (m. 27/1). Meclisi toplantıları halka açıktır ancak belediye meclisi kararı doğrultusunda toplantıların gizli oturumda yapılmasına karar verilebilir. (m. 28/1) Meclis kararlarını salt çoğunlukla ve açık oylama usulüyle almaktadır (m. 27/3).

Belediye meclis kararlarının kabul edilmesinin ardından 7 gün içerisinde belediye başkanı ve bölge valisine gönderilmektedir (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 22/1). Alınan kararlara ilişkin yapılan itirazlar, uygulaması durdurulan veyahut değiştirilen kararlar ilgili araçlar vasıtasıyla halka duyurulur (m. 22/2).

Anayasa'nın 144. maddesine göre merkezi idare ve bölge idaresi, ancak kanunla kendilerine yetki verilmesi halinde yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerine yasallık denetimi gerçekleştir, ilgili yetki Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanununun 45. maddesinde verilmiştir. Bölge valisi belediye meclis kararlarına yönelik yasallık denetimi gerçekleştirmektedir (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 45/1). Belediye meclisinin aldığı bir karar, bölge valisi tarafından kanuna aykırı bulunması halinde bölge valisi kararı yeniden görüşülmesi için belediye meclisine iade edebilir veya idare mahkemesine itirazda bulunabilir. İdare mahkemesine itiraz kararın uygulanmasını askıya alır (m. 45/4). Bölge valisiyle birlikte belediye başkanının da belediye meclisinin kanuna aykırı kararlarını yeniden görüşülmek veto etme veya kararın durdurulmasına ilişkin idare mahkemesine başvurma hakkı bulunmaktadır (m. 45/5). Belediye başkanı 7 gün içerisinde gerekçesiyle birlikte yeniden görüşülecek kararları meclis başkanlığına iletir (m. 45/6).

Veto edilen karar belediye meclisinde 14 gün içerisinde görüşülür (m. 45/7). İlgili sürede tasarının karara bağlanmaması halinde belediye başkanı ve bölge valisi 7 gün içerisinde idare mahkemesine başvurabilir (m. 45/8). Belediye meclisi, yeniden görüşülmek üzere geri getirilen tasarıyı iptal edebilir, değiştirebilir veya yeniden kabul edebilir (m. 45/9). Yeniden görüşülmek üzere geri alınan tasarı, belediye meclis üye tamsayısının yarısından az olmamak üzere, kanunda öngörülen çoğunluk ile yeniden kabul edilebilir (m. 45/10). Belediye meclisinin değiştirilen veya yeniden kabul edilen kararına karşı ilgili idare mahkemesine başvuruda bulunulabilir (m. 45/11).

Anayasa'nın 145. maddesine göre belediye meclisleri de hakkını ihlal eden bir fiile karşın idare mahkemesine itiraz etme hakkına sahiptir (Vodenicharov, 2012: 86). Yerel ve merkezi otoriteler arasında bir anlaşmazlık bulunması durumunda belediye meclisinin konuyu mahkemeye taşıma hakkı bulunmaktadır (Tunç vd., 2017:20).

Belediye meclisi kendi üyeleri içerisinden sürekli veya geçici komisyonlar oluşturabilir (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 48/1). Bir belediye meclis üyesi üçten fazla komisyon içerisinde bulunamaz (m. 48/2). Komisyonlar belirli bir alanda; vatandaşların ihtiyaçlarını tespit eder, belediye meclisine sorun alanına ilişkin kararın alınmasında destek olur ve belediye meclisince alınan kararın uygulanmasını denetler (m. 49/1).

4.3.3.1.2. Belediye Başkanı

Belediye, semt ve belediye şube başkanları belediye teşkilatının 4 yıllığına doğrudan halkoyuyla seçilen yürütme organlarını oluşturur (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 38/1-2). Semt ve şube belediye başkanları, belediye bütçesinin bahse konu semt ve şubeye ayrılan payını yürütür, kamu işlerini düzenler, yetkisi altındaki personel atamasını yapar veya görevden alır, doğal çevrenin korunmasını sağlar, nüfus hizmetlerini yürütür, kamu düzeninin gözetilmesini sağlar,

sosyal ve siyasi organizasyonlarda belediye semt/şubesini temsil eder (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 46/1).

Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu'nun 44. maddesinde belediye başkanının görevleri düzenlenmiştir (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a; Dryanova, 2013: 130-131; Tunç vd., 2017: 18):

- Belediyeye ait tüm yürütme faaliyetlerini yönetmek,
- Uzmanlaşmış yönetim birimlerinin yönlendirmek ve koordine etmek,
- Belediye Başkan Yardımcılarını ve Belediye personelini atamak, görevden almak ve disiplin cezalarını uygulamak,
- Kamu düzeninin tesisi adına ilgili polis amirlerine yazılı emirler vermek,
- Belediye bütçesinin ifasını organize etmek,
- Uzun vadeli programların uygulanmasını organize etmek,
- Belediye Meclisi kararlarını uygulamak ve buna ilişkin Belediye Meclisi'ne yılda 2 kez rapor vermek,
- Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu'nun talimatlarını ve kanunların uygulanmasını organize etmek,
- Kendi görevlerinin yürütülmesini Semt ve Şube İdaresi Başkanlarına devretmek, devredilen görevlerin yürütülmesini koordine etmek ve yasallık açısından denetlemek,
- Siyasi parti, kamu kurum ve kuruluşları, yurt içi ve yurt dışı yerel yönetim organlarıyla ilişki kurmak,
- Güvenlik Konseyine başkanlık etmek,
- Belediye sınırları dahilinde veya belediyelerin bazı alanları için imar planlaması ruhsatı vermek, imar planındaki değişiklikleri onaylamak ve imar planlarının uygulanmasını denetlemek,
- Resmi nüfus memurluğu görevini yerine getirmek,
- Mahkemelerde Belediye tüzel kişiliği temsil etmek,
- Belediye Meclisi'nin teknik donanım hizmetlerini sağlamak ve toplantılarına oy hakkı ile katılmak,

- Belediye idaresi çalışma yönetmeliğini onaylamak,
- Belediye Meclisi kararlarının uygulanması sağlamak amacıyla çıkarılan idari emirleri bunlarda yapılan değişiklikleri üç gün içinde Belediye Meclisi'ne göndermek.

Belediye ve semt idaresi başkanları, yokluklarında kendi görevlerinin yürütülmesi için başkan yardımcıları görevlendirebilir; görevlendirme yapılmaması durumunda belediye meclisi başkan yardımcılarını seçer (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 38/1-3). Ayrıca belediye başkanı belediye sekreteri atayabilir (m. 43/1). Belediye sekreterleri belediye başkanına belediye faaliyetleri konusunda organizasyonel ve teknik destekte bulunur (m. 43/3).

Yeni seçilen belediye başkanı, seçimlerin ardından 3 ay içerisinde görev süresi kapsamında genel hedef, öncelik ve faaliyetlerini; faaliyetlerini gerçekleştirebilmeleri için son tarihlerini ve beklenen çıktıları içeren bir yönetim programını belediye meclisine sunmakla yükümlüdür (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 44/5).

Belediye başkanının almış olduğu kararlara karşın bölge valisine itirazda bulunulabilir (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 45/1). Yine belediye meclisi, belediye başkanının meclis kararlarına uymayan faaliyet ve işlemlerini 14 gün içerisinde iptal edebilir, aynı süre içerisinde işlemlere karşı idare mahkemesine itiraz edebilir (m. 45/2).

Belediye organlarının kötü yönetimine ilişkin bir diğer denetim ise Yerel Ombudsman tarafından gerçekleştirilmektedir. Belediye meclisi tarafından seçilen Yerel Ombudsman, vatandaşların yerel yönetimler ve organları önünde haklarının ve yasal çıkarlarının gözetilmesinde katkıda bulunmakta; yerel yönetimlerde iyi yönetişim ilkelerinin ihlali üzerine şikayetleri izlemektedir (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu m. 21a/1-2). Ombudsmanın teşkilat ve faaliyeti belediye meclisi tarafından kabul edilen yönetmeliklerle belirlenir (m. 21a/3). Ombudsman,

belediye meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile seçilir ve görevden alınır (m. 21a/4).

Yerel Ombudsmanla birlikte Ulusal Ombudsman da belediye başkanı ve belediye meclislerinin işlemleri ve kötü yönetimle alakalı gelen şikayetleri incelemektedir. Ulusal Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması yasal bir zorunlulukken; Yerel Ombudsmanlık kurumunun oluşturulması belediye organlarının takdirine bırakılmıştır. Ulusal ve Yerel Ombudsmanlıklar arasında ortak toplantılar yapılması mümkün olup, bu toplantılarda öncelik verilmesi gereken konular ve çözüm önerilerine ilişkin istişarelerde bulunulur. 2014 yılında Bulgaristan'da mevcut olan 265 belediyenin yalnızca 22'sinde Yerel Ombudsmanlık kurumu yer almaktadır (Erkul ve Kara, 2014: 213-214).

4.3.3.2. Belediyelerde Yönetime Katılım Mekanizmaları

Vatandaşların yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı, Avrupa İdari Alanı ve iyi yönetişim ilkeleri ekseninde tavsiye edilen iyi uygulama örnekleri ve araçları arasında yer almaktadır. 12 Haziran 2009 tarihli *"Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu"* vatandaşların yönetime katılımına ilişkin koşulları, organizasyonel düzenlemeleri ve prosedürleri ortaya koymaktadır. Bu kapsamda Bulgaristan yerel yönetimlerinde vatandaşların yönetime katılma yollarına ilişkin birtakım mekanizmalar bulunmaktadır:

4.3.3.2.1. Yerel Referandum

Bir belediyede, yerel öneme sahip konularda ve yerel yönetim makamlarının veya organlarının yetkisi dahilinde doğrudan vatandaş katılımını tesis etmek amacıyla yerel referandumlar yapılır (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu m. 26/1). Yerel referandumda alınan herhangi bir karar, belediye meclisinin sonradan onayına tabi değildir. Belediye meclisi, kararın uygulanması

amacıyla gerektiğinde buna ilişkin bir düzenlemeyi kabul eder (m. 26/4; Bulgaristan Cumhuriyeti Merkezi Seçim Komisyonu, 2022).

Yerel referanduma ilişkin gerçekleştirilecek harcamalar belediye bütçesinden karşılanır (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu m. 33/1). Yerel referandum teklifi, belediye meclis üyelerinin 1/5'i, ilgili belediye idaresinde ikamet eden ve oy kullanma hakkına sahip 1/20 seçmenin imzası ve belediye/semt idaresi başkanının doğrudan talebiyle yapılmaktadır (m. 27/1). İlgili teklif, 3 gün içerisinde belediye meclisine iletilir ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilir (m. 27/4). İlgili yerleşim yerindeki vatandaşların 1/10'unun talebi halinde yerel referandum zorunludur (m. 27/2). Belediye bütçesine ilişkin konular, yerel vergi ve harçların miktarına ilişkin hususlar ve belediye meclisinin iç usul ve işleyişine ilişkin kurallar yerel referandum konusu yapılamaz (m. 26/2).

Yerel referandum, belediyede kayıtlı tüm seçmenlerin %40'ının katılımı ve katılanların yarısından çoğunun olumlu oyu halinde geçerli sayılmaktadır (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu m. 41/2). Yasal itirazlar sonunda referandum sonucu belediye meclis başkanı tarafından 3 gün içerisinde duyurulur. İlan, kararın belediyenin resmi internet sitesinde, bir bölge gazetesinde ve bölgesel elektronik ortamlardan birinde yayımlanması suretiyle, temyiz süresinin bitiminden itibaren yapılır (m. 43/1). Referanduma konu olan teklifin oylama sonucunda reddedilmesi halinde aynı konudaki referandum teklifi 1 yıl süresince yapılamaz (m. 41/4).

4.3.3.2.2. Vatandaş İnisiyatifi (Girişimi)

Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu'nun 46. maddesinde düzenlenen bir diğer yerel yönetime katılım mekanizmasını vatandaş inisiyatifi oluşturmaktadır. İlgili belediye/semt/şubede güncel ve daimi ikametgaha sahip en az 50 kişinin yaptığı toplantı sonucu aldığı karar ile vatandaş inisiyatifi oluşturulur. Amaç, halkı ilgilendiren konularda ilgili belediye meclisine teklif

götürmektir. Süreç girişimi temsil eden bir girişim komitesi tarafından yürütülmektedir (Dryanova, 2013: 141).

4.3.2.2.3. Genel Halk Toplantıları

Referandum ve yurttaş girişimleri ulusal ve yerel düzeyde yapılabilirken, genel halk toplantıları yerele özgü bir katılım süreci mekanizmasıdır. Genel halk toplantıları, duruma göre ilgili belediye meclisi veya belediye başkanının yetki alanına giren yerel öneme sahip konuların ele alınması amacıyla yapılır (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu m. 54/1). Genel halk toplantıları, belediye, semt idaresi, belediye şubelerinde yerel sorunların çözümü adına yapılmaktadır. Toplantıya ilgili yerleşim yerindeki tüm seçmenler katılabilir.

Genel halk toplantıları, belediye, semt idaresi, belediye şubesi başkanı girişimiyle, belediye meclisi kararıyla ve 20'den az olmamak üzere ilgili yerleşim yerindeki seçmenlerin 1/50'inin talebi üzerine gerçekleştirilir (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu m. 57/1). Genel halk toplantısı, toplantının duyurumundan itibaren en erken 15 gün ve en geç 1 ay içinde gerçekleştirilir (m. 58/1). İlgili yerleşim yerinde yer bulunan seçmenlerin 1/4'ünün katılımı haline genel halk toplantıları geçerli sayılır (m. 60/1).

Genel itibariyle halk toplantılarına şu hususlara değinilir (Dryanova, 2013: 140-141):

- Yerleşim yerinin imarı,
- Yerleşim yerinin genel temizliği,
- Ortak belediye mallarının kullanımına ilişkin esasların belirlenmesi,
- Kırsal alan ve belediyeye ait ormanların korunmasına ilişkin önlemler alınması,
- Yerleşim yerinde kamu düzeninin tesisine ilişkin faaliyetlerin düzenlenmesi.

Toplantılarda görüş bildirilen teklifler üzerine açık oylama yapılarak karar katılanların salt çoğunluğuyla alınır (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu m. 61/4). Alınan kararlar belediye/semt idaresi/şubesi başkanı tarafından halk duyurulur (m. 63/2) Genel halk toplantısının kararına göre, belediye başkanı 7 gün içinde kararın uygulanmasına ilişkin tedbirleri belirten bir emir verir veya ilgili karar, yönetmelik veya yönetmeliğin hazırlanması ve kabulü için belediye meclisine bir teklif sunar (m. 63/3).

4.3.3.3. Belediyenin Mülkleri

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nın 140. maddesine göre bir belediye, bölgesel topluluğun çıkarları için kullanacağı belediye mülküne sahip olma hakkına sahiptir. Belediyenin mülklerine ilişkin öne çıkan iki yasal düzenleme bulunmaktadır.

a) Mekansal Planlama Kanunu: 01.01.2001 tarihli Kanun, belediye meclislerinin ve belediye başkanlarının, belediyelerde mekansal planlamada politika belirleyen ve eylemleri uygulayan yerel yetkiler çerçevesinin bir parçası olduğunu açıkça vurgulamaktadır (Vodenicharov, 2012: 74).
b) Belediye Mülkiyet Kanunu: 21.05.1996 tarihli Kanun, belediye mülkünün edinimi, yönetimi ve elden çıkarılması gibi konuları düzenlemektedir (Vodenicharov, 2012: 75).

Belediye Mülkiyet Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasına göre belediyenin mülkleri (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021b):

- Kanunla tanımlanan mal ve mülkleri,
- Mülkiyeti kanunla belediyeye devredilen mal ve taşınmazları,
- Kanunla belirlenen şartlar ve emirle mülkiyeti belediyeye iade edilen malları,
- Belediyeye verilen veya vasiyet edilen mal ve mülkleri,

- Belediyenin halkın gönüllü çalışması ve/veya maddi kaynakları ile elde ettiği mal ve mülkleri,
- Belediye iştirakli ticari şirketlerin tasfiyesinde belediyenin edindiği mal ve menkul kıymetleri,
- Belediyenin kanuni işlem, zamanaşımı veya başka bir şekilde elde ettiği ve kanunla belirlenen mal ve menkul kıymetlerinden oluşmaktadır.

Belediyelerin aynı zamanda kamulaştırma yetkilerini düzenleyen Belediye Mülkiyet Kanunu'na göre, belediyelerin belediyenin ihtiyaçları için kamulaştırdığı mülklerin belediyenin mülkiyeti olduğunu belirtmektedir (Belediye Mülkiyet Kanunu m. 21/9).

Belediye mülkiyetinin iktisabı, yönetimi ve elden çıkarılması, belediye meclisinin genel yönetimi ve denetimi çerçevesinde gerçekleştirilir. Belediye meclisi mülkiyet hakkının kazanılması, sınırlı mülkiyet hakkının tanınması ve yönetimi, belediye mülklerinin kiralanması ve yönetim usulüne ilişkin yönetmelik çıkarabilir (Vodenicharov, 2012: 84-85).

4.3.3.4. Belediyenin Gelirleri ve Bütçe Hazırlanış Süreci

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nın 141.maddesinin 1.fıkrasına göre belediyelerin kendine ait bütçesi vardır. Belediyenin bütçesi, belediyenin bir bütçe yılında kapsamında gelir ve giderlerini gösteren bağımsız bir mali hesaptır. Yerel ve merkezi idare tarafından devredilen faaliyetlerin finansmanı belediye tarafından kamu yüksek yararı doğrultusunda yasallık, uygunluk, etkinlik ve verimlilik ilkeleri gözetilerek gerçekleştirilir. Belediyelerin sürekli gelir kaynakları Anayasa'nın ilgili madde hükmü gereğince (m. 141/2) Belediye Bütçe Kanunu'nda düzenlenmektedir. 1996 tarihli Belediye Bütçe Kanunu, belediye bütçesinin hazırlanması, uygulanması, muhasebeleştirilmesi, belediye ve merkezi bütçe arasındaki bütçe oranlarını, belediyenin bütçe dışı kaynaklarının rejimini düzenlemektedir. Kanuna göre

belediyenin öz gelirleri üç ana gruba ayrılmaktadır (Vodenicharov, 2012: 82), (Dryanova, 2013: 146):

4.3.3.4.1. Yerel Vergi ve Harçlar

Belediyenin vergi ve harç kaynaklarına ilişkin hususlar 10.12.1997 tarihli "Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu'nda düzenlenmektedir. Kanun'un 1. maddesine göre belediyelerin yerel vergi kaynağı şunlardır (Republic of Bulgaria Ministry of Finance, 2022):

- Emlak Vergisi,
- Veraset ve İntikal Vergisi,
- Bağış Vergisi,
- Gayrimenkul Temlik ve Ferağ Vergisi,
- Motorlu Taşıt Vergisi,
- Patent Vergisi (2008'den itibaren),
- Ziyaretçi Vergisi (2011'den itibaren),
- Taksiyle Yolcu Taşımacılığı Vergisi (2018'den itibaren),
- Kanunla öngörülen diğer vergiler.

Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu'na göre belediye meclisleri, kanunda ifade edilen sınırlar çerçevesinde alınacak vergi miktarını çıkartacağı yönetmelik doğrultusunda belirlemeye yetkilidir (Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu m. 1/2).

Belediyenin bir diğer öz gelir kaynağını oluşturan yerel harçlar, belediye idaresinin vatandaşlara sunduğu çeşitli hizmetler neticesinde alınmaktadır. Belediyenin sunduğu hizmetler sonucu toplamaya yetkili oldukları yerel harçların miktarı yine belediye meclisleri tarafından belirlenir (Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu m. 6/2). Kanuna göre yerel harçlar şu şekildedir (Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu m. 6/1):

- Evsel atıkların toplanması karşılığında alınan harçlar,
- Belediyenin mülkiyetinde olan pazar, panayır yeri, yaya kaldırımları, meydan ve sokak alanlarının kullanımı karşılığında alınan harçlar,
- Belediye tarafından birtakım sosyal hizmetlerin sunumu için yapılmış özel kreşler, yurtlar, çocuk yuvaları vb. alanların kullanımı için alınan harçlar
- Teknik ve idari hizmetler için alınan harçlar,
- Mezarlık arazilerinin kullanımı için alınan harçlar,
- Köpek sahip edinilmesi karşılığında alınan harçlar,
- Yönetmelikle belirlenen diğer harçlar.

4.3.3.4.2. Transferler (Sübvansiyonlar)

Belediye bütçesi ve devlet bütçesi arasındaki ilişki neticesinde belediyelere yönelik birtakım transferleri içerir. Belediyelere yönelik yapılan transferlerin usulüne ilişkin hususlar Bulgaristan Cumhuriyeti Devlet Bütçe Usulleri Kanununda düzenlenmektedir.

Kanun ile öngörülen belediye bütçesine yapılan transferler şu şekildedir (Dryanova, 2013: 145-146):

- Kamu faaliyetlerine ilişkin tahsisatlar,
- Yerel faaliyetlere ilişkin tahsisatlar,
- Sübvansiyonlar,
- Belediye bütçesindeki geçici açıkların kapanması için verilen geçici krediler,
- Merkezi idare tarafından ödenen mali tazminatlar
- Gider finansmanına ilişkin merkezi idare tarafından verilen faizsiz krediler,

- Belediyelerin kalkınmalarına ilişkin devlet politikalarının yürütülmesi, ulusal, uluslararası ve bölgesel programlar çerçevesinde AB tarafından plan ve programların finanse edilmesi amacıyla verilen tahsisatlar.

4.3.3.4.3. Borçlanma Gelirleri

Belediyelerin üçüncü öz gelir kaynağını oluşturan borçlanmalara ilişkin olarak; Bulgaristan'da yerel yönetimler bazı durumlarda genel bütçeden ve finans kuruluşlarından borç alabilirler. Alınan borçlar cari harcamalara ve genel amaçlara yönelik kullanılamaz. Belediyelerin herhangi bir borç alımına ilişkin olarak herhangi bir üst kuruluştan izin alma mecburiyeti bulunmamaktadır. Belediyelerin elde ettiği borçlanma gelirlerine ilişkin olarak Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yasallık denetimi yapılmaktadır (Dryanova, 2013: 148).

Belediyelerin bütçe hazırlanma sürecine ilişkin olarak, belediye başkanı hazırlanan bütçe taslağını ilgili yıla ait Devlet Bütçesi Kanunu'nun yayınlanmasından itibaren 30 gün içerisinde belediye meclisine iletir. Belediye meclisinin ilgili komisyonu tarafından bütçe taslağının incelenmesi neticesinde komisyon görüşünü bildirir. Belediye meclisi ise ilgili Kanun'un yayınlanmasından itibaren 45 gün içerisinde belediye bütçesini kabul etmektedir. Bütçe, belediye meclisinin onayının ardından 1 ay içerisinde Sayıştay'ın bölgesel birimlerine ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir. Ayrıca belediye başkanı belediye bütçesinin yürütülmesi hususunda belediye meclisine yıllık rapor sunmak zorundadır. Rapor belediye meclisi tarafından incelenmekte ve onaylanmaktadır (Dryanova, 2013: 144-145).

4.3.3.5. Belediye Personel Rejimi

Belediye meclisi, belediye başkanının teklifi üzerine toplam çalışan sayısını ve belediyenin teşkilatlanma şemasını onaylar. Belediye idaresi bünyesinde insan kaynakları, memurlar ve sözleşmeli çalışanlar olmak üzere ikiye ayrılır. Belediyede çalışan memurların statüsüne ilişkin huşular Kamu Hizmeti Kanunu'nda düzenlenir.

Belediye memurları ile merkezi yönetim bünyesinde çalışan memurlar arasında özlük, statü vb. hususlarda fark bulunmamaktadır. Belediye memurları yerel yönetimlerde görevleri dahilindeki kalıcı pozisyonlarda vazife alarak belediye meclisi ve belediye başkanının görevlerini ifa etmelerinde yardımcı olurlar (Vodenicharov, 2012: 80).

Belediye personel rejiminin ikinci kategorisinde yer alan sözleşmeli çalışanlar iş sözleşmesi kapsamında çalışan kişiler olmakla birlikte yasal statüleri İş Kanunu'nda düzenlenmektedir. Sözleşmeli çalışanların yaptıkları iş sözleşmelerinde işveren belediye başkanı olmakla birlikte bu çalışanların hiçbiri doğrudan ülkenin merkezi yürütme organları tarafından atanmamaktadır (Vodenicharov, 2012: 81).

4.3.3.6. Belediyeler Arası İşbirliği

Belediyeler, karşılıklı sorunların çözülmesi ve belirlenen ortak hedeflere ulaşmak adına gönüllü olarak bir araya gelebilmektedir. Bu kapsamda belediyeler ortak çıkarların korunması, yerel yönetim faaliyetlerinin sürdürülmesi ve geliştirilmesi amacıyla ulusal ve bölgesel birlikler kurabilmektedir. Bu hak belediyelere Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasasının 137. maddesinde tanımlanmaktadır. Ayrıca ilgili Anayasa maddesinde belediyeler arasında kurulacak işbirlikleri ve buna yönelik kurulacak organizasyonlara ilişkin esasların Kanun ile belirlenebileceği ifade edilmiştir (Dryanova, 2013: 142).

Yerel yönetimler arasındaki yardımlaşma ve işbirliğine ve ulusal/bölgesel düzeyde kurulacak birliklere ilişkin hususlar Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanununda düzenlenmiştir. Kanun'un 59. maddesinin 2. fıkrasına göre belediyeler arasında kurulacak işbirliklerinin amaçlarını şunlar oluşturmaktadır (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a):

- İdari hizmetlerin kalitesinin artırılması,
- Halka yönelik kamu hizmetlerinin sunulması,

- Mevcut kaynakların rasyonel kullanımı yoluyla ilgili bölgelerin kalkınmasında katkıda bulunma.

Ayrıca Kanun'un 60. maddesinde belediyeler arasında tesis edilecek işbirliğinin uygulanmasına ilişkin temel ilkeler belirlenmiştir (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a):

- Gönüllülük,
- Aktif seçim,
- Ortak çıkarlar,
- Esneklik ve hareketlilik,
- Şeffaflık ve sorumluluk.

Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanununun 61. maddesinin 1. fıkrasına göre belediyelerin işbirliği, belediye meclisinin onayına tabi olan imzalanmış bir işbirliği anlaşması temelinde yürütülür (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a).

Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanununun 9. maddesinin 1.fıkrasında belediyelerin ortak sorunların çözümü ve karşılıklı çıkar hedeflerine ulaşılması için gönüllülük ilkesi üzerinde birleşecekleri; 2. fıkrada ise ortak çıkarların korunması ve yerel yönetimin sürdürülmesi ve geliştirilmesi için belediyelerin ulusal birlikler ve bölgesel birlikler kurabilecekleri belirtilmiştir. Kurulacak ulusal birliklerin sahip olduğu haklar Kanun'un 9. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre ulusal birlikler (Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı, 2021a):

- Üyelerini devlet organları önünde temsil eder,
- Yerel yönetimin yasal hükümlerinin değiştirilmesi ve iyileştirilmesi için öneriler geliştirir,
- Devlet bütçe taslağı hakkında açıklamalar ve öneriler hazırlar,

- Uluslararası organizasyonlara katılmanın yanı sıra diğer ülkelerden benzer kuruluşlarla temasları ve etkileşimleri uygular,
- Yasalarla belirlenen diğer işlevleri yerine getirir.

Bugün, AB Bölgeler Komitesi'nde yer alan ve 12 asıl ve 12 yedek üyeden müteşekkil olan Bulgar heyetinde Ulusal Belediyeler Birliği Başkanı, Yardımcısı ve bölge birlik başkanlarının bulunması önem arz etmektedir. Ulusal Belediyeler Birliğinin burada bulunarak uluslararası düzeyde iyi yönetişim adına olumlu deneyimler etmesi; etkili ve verimli faaliyetlerin gerçekleştirilmesine ve yerel yönetim kavramının zenginleştirilmesine ve derinleştirilmesine katkı sağlamaktadır (Vodenicharov, 2012: 87).

İlgili kısımda Avrupa İdari Alanı'na hâkim ilkeler ışığında Bulgaristan kamu yönetiminin parçası olan yerel yönetimler ele alınmıştır. İncelemeler doğrultusunda sonuç olarak Bulgaristan'da yerel yönetimlerin esasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hususlar şekillendirdiği; Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkelerin ise Bulgaristan'da yerel yönetimlerin adem-i merkeziyetçi yapılarının güçlenmesinde ve etkin ve verimli bir yerel yönetim organizasyonunun oluşturulmasında katkı sağladığı çıkarımında bulunulmuştur.

Yunanistan ve Bulgaristan örnek ülke incelemeleri doğrultusunda Avrupa İdari Alanı'nın Birliğe üye ülke kamu yönetimleri etkileri incelenmesinin ardından beşinci Bölüm'de Birliğe aday ülke statüsünde bulunan Sırbistan'ın Avrupalılaşma tecrübesi ve Avrupa İdari Alanı kapsamında kamu yönetiminin dönüşüm süreci ele alınacaktır.

4. BÖLÜM: SIRBİSTAN'IN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE SIRBİSTAN KAMU YÖNETİMİ

İlgili bölümde Sırbistan Avrupalılaşması bağlamında Bulgaristan'ın kamu yönetim yapısı ve (merkezi yönetim ve yerel yönetimi) bu yapıya Avrupa İdari Alanı'nın etkileri inceleme altına alınacaktır.

4.1. Sırbistan'ın Avrupalılaşması

Sırbistan Avrupalılaşması, Sırbistan'ın Batılı kimliğinin şekillendiği tarihsel süreçten günümüze kadar Sırbistan'ın iç siyasetinin Avrupa ve Avrupa kimliği ile temasları neticesinde ve bu kapsamda geçirdiği dönüşümler çerçevesinde başlık altında aktarılacaktır.

4.1.1. Yugoslavya'nın Dağılış Sürecine Kadar Sırbistan'ın Avrupalılaşması

Kendi ulusal kimliği içerisinde Sırbistan'ın değinildiği üzere birbirine zıt iki alt ulusal kimlik anlayışı ve bu anlayışın olduğu değer ve normlar bulunmaktadır. Bu alt kimliklerin oluşumu ve gelişimi tarihsel süreç içerisinde yaşanan tecrübelerle şekillenmiştir (Ristic, 2007: 187-190):

1) Batı ülkesi olarak "yeni" Sırbistan: Liberal Batı kültürünün değerlerini benimseyen, güçlü bir kent kimliğine sahip olan, ulusa nazaran yurttaşı ön planda tutan ulusal alt kimlik.
2) Coğrafi olarak Avrupa'da olan ancak, Avrupa değerlerini benimsemeyen "eski" Sırbistan: Slav köklerinin etkisiyle, kolektivizmi bireysel sorumluluğun önüne koyan Ortodoks mirasını yaşatmakla birlikte; Batı ve liberal değerlere mesafeli ve kimlik değerlerini öncelikle kendi ulusu içerisinde arayan ulusal alt kimlik.

19. yüzyılda bağımsızlığını elde eden Sırbistan, bu dönemden itibaren II. Dünya Savaşı'nın bitimine dek nesiller boyu süren savaşlar, toprak değişiklikleri, krizler ve gerilimler yaşamış; yaşanan tüm bu gelişmeler gerilimli bir toplumla birlikte kalıcı topraklarına hala karar vermemiş ve doymamış bir ulus-devleti günümüze getirmiştir (Stahl, 2013: 454). II. Dünya Savaşı'nın ardından Belgrad başkentli, Sırbistan'ın da içerisinde bulunduğu 6 ülkeden (Sırbistan- Bosna Hersek- Slovenya- Karadağ- Hırvatistan- Kuzey Makedonya) müteşekkil Yugoslavya Federal Halk Cumhuriyeti, savaştan çıkan en güçlü Balkan devleti konumunda olmuştur. Yıkılışına kadar "çitin üzerinde oturan ülke" olarak tanımlanan Yugoslavya Tito önderliğinde içinde barındırdığı ulusları tek bir ulusal kimlik potasında eritmeye çalışmıştır (Ristic, 2007: 192). Komünist ve sosyalist olup da Sovyet etkisi dışında kalan Yugoslavya'nın içerisinde Sırbistan, federasyonun en güçlü, etkili, en çok nüfusa sahip ve potansiyel vadeden devleti olmuştur (Kissinger, 2000: 612).

Tito döneminin çalışmamızı da daha yakından ilgilendiren en önemli gelişmesi Avrupa Topluluğu ile ilişkilerin başladığı döneme ilişkindir. 2 Aralık 1967 tarihinde Avrupa Topluluğu ile "İlişkiler Bildirgesi" nin imzalanmasıyla Yugoslavya, Avrupa Topluluğu arasında ilişki kuran ilk Avrupalı komünist ülke olmuştur (Gligorijevic, 2005: 110; Günal, 2011: 118). 1967 imzalanan Bildirge'yi 1970'de yine Avrupa Topluluğu ile imzalanan Serbest Ticaret Anlaşması izlemiş, devam eden dönemde Yugoslavya 1973'te Brüksel'de diplomatik temsilcilik açmış, 2 Nisan 1980'de Belgrad'da imzalanan "Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile İşbirliği" Anlaşmasıyla birlikte ekonomi, ticaret, tarım, turizm alanında gerçekleştirilecek işbirlikleri üzerine uzlaşılmış ve Anlaşma kapsamında AET-Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti (SFRY) İşbirliği Konseyi kurulmuştur (Gligorijevic, 2005: 110; Günal, 2011: 118).

Tito, her ne kadar bünyesi altındaki cumhuriyetlerden tek bir Yugoslav milleti oluşturmayı hedeflemişse de bu konuda başarıya ulaşamamıştır. 1974'te gerçekleşen Hırvat ayaklanmaları federasyon içerisinde özellikle de Sırplar arasında güvensizliğe sebep olmuştur. Tito'nun ölümünün ardından Yugoslavya çok hızlı bir liberalleşme

atılımı yaşamış ve yerel yönetim sistemi ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca yaşanan ciddi ekonomik krizle birlikte federasyon içerisinde bulunan cumhuriyetlerin birer birer bağımsızlıklarını ilan etmesiyle Yugoslavya topraklarında kanlı bir iç savaş başlamıştır (Günal, 2011: 94).

Yugoslavya'nın dağılış süreci, trajik olarak Avrupa Topluluğu ile üyelik görüşmeleri için önemli aşamaların kaydedildiği zaman dilimine denk gelmiştir. Özellikle de Berlin Duvarı'nın yıkılmasının ardındaki süreçte Yugoslavya'nın Batılı kurumlara katılması uluslararası kamuoyunda yüksek bir ihtimal olarak görülmüştür. Yugoslavya, 1989'da AT'ye üyelik başvurusunda bulunarak ekonomik alanda birtakım reformlar başlatmış ve üyeliğin önemli bir kriteri olan serbest seçimlerini gerçekleştirmiştir. (Günal, 2011: 146). Başvurunun ardından 17 Aralık 1990 tarihinde Yugoslavya, Çerçeve Anlaşması kapsamında PHARE programına dahil edilmiş ancak 1991 yılında başlayan çatışmalar neticesinde AT'nin Yugoslavya'nın dağılmaması adına yürüttüğü tüm çabalara rağmen sonuç alınamamış ve önce PHARE programı üyeliği askıya alınmış daha sonra ise program kapsamında aldığı yardımlar durdurulmuştur (Gligorijevic, 2005: 111)

Yugoslavya topraklarında yaşanan çatışmalar bu topraklarda bulunan tüm uluslarda bir anlamda eski kimliklerine dönüşe yol açmıştır. Sırbistan özelinde dağılış süreci, Yugoslav ulusu potasında eritilmeye çalışılan milliyetçi ve gelenekselci değerleri ve 1974'te yaşanan olaylar neticesinde Sırp milletinde oluşan memnuniyetsizliği yeniden ortaya çıkarmıştır (Ristic, 2007: 192).

4.1.2. Yugoslavya'nın Dağılış Süreci ve Milosevic Döneminde Sırbistan'ın Avrupalılaşması

Tito'nun ölümüyle birlikte pek çok politik ve iktisadi problemler yaşayan Yugoslavya, aynı zamanda bünyesinde bulunan etnik unsurların gerilimleriyle de mücadele etmek zorunda kalmıştır. Özellikle de 1974'te yaşanan olaylar karşısında Yugoslavya'nın politikaları Sırp halkında mağduriyet hissi yaratmış ve bu durum

Sırplar arasında milliyetçilik hareketlerinin artmasıyla sonuçlanmıştır. Aynı zamanda II. Dünya Savaşından beri devlet bürokrasisi içerisinde konumlanan Sırp elitin de yaşanan gelişmeler sonucu konumlarını kaybedecekleri endişesi, Sırp elitin yükselen milliyetçilik hareketlerine destek vermesine neden olmuştur. (von Beyme, 1993: 420). Bu dönemde yükselen Sırp milliyetçiliğinin sözcülüğünü ise popülist lider Slobodan Milosevic üstlenmiştir (Bieber, 2003: 83; Canveren, 2018: 63).

1989'da yapılan Devlet Başkanlığı seçimlerini kazanan Milosevic'in Devlet Başkanı olarak ilk işlemlerinden biri 1974'te Kosova ve Voyvodina'ya verilen özerk statüyü kaldırmak olmuştur (Muriç, 2019: 63). Yine aynı yıl yürürlüğe koyduğu yasalarla birlikte Kosova'nın Sırplaştırılması yolunda Kosova üzerinde kontrol sağlayacak adımlar atmıştır (Canveren, 2018: 76). Özerklik kararının kaldırılması ve yürürlüğe giren milliyetçi yasalar nedeniyle Kosova'da artan protestolar sonucunda ordu Kosova'ya müdahale etmiştir (Günal, 2011: 110).

Milosevic'in Yugoslavya federal devleti içerisinde en yüksek nüfusa sahip Sırpların daha fazla söz hakkına sahip olması niyetiyle gerçekleştirdiği milliyetçi düzenlemeler, Yugoslavya'daki diğer halkların tepkisini çekmiş ve 1990 yılında Hırvatistan ve Slovenya Yugoslavya Komünistler Birliği'nden ayrılmış; 1991'de Hırvatistan, Slovenya ve Kuzey Makedonya, 1992'de Bosna Hersek Yugoslavya'dan ayrılma kararı alarak bağımsızlığını ilan ederek Yugoslavya'nın dağılma süreci başlamıştır (Ekinci, 2014: 16). Peş peşe gelen bağımsızlık ilanlarının ardından özellikle de Hırvatistan, Slovenya ve Bosna Hersek'te yaşayan Sırpların bu ülkelerden uzaklaştırılması sonucunda Sırplar, Yugoslav ordusunun desteğiyle ayaklanmalar başlatmış ve Balkan coğrafyası ve Avrupa toprakları, II. Dünya Savaşı'ndan bu yana en büyük vahşet olaylarına sahne olmuştur (Günal, 2011: 165; Canveren, 2018: 73).

Batı ülkelerinin bağımsızlıklarını ilan eden devletleri tanımasının sonucunda Yugoslavya tüm AT kurumlarıyla olan ilişkilerini sonlandırmıştır (Taşkın, 2018: 46-47). Kasım 1991'de sonlandırılan ilişkiler sonucunda AT ülkelerinin büyükelçilerini Belgrad'dan geri çağırmasıyla Yugoslavya, uluslararası arenadan dışlanmıştır (Stojic,

2018: 37). Yugoslavya'nın uluslararası kuruluşlardan dışlanmasına yönelik en belirgin örneklerden biri 28 Nisan 1992'de Sırbistan ve Karadağ ülkeleri tarafından kurulan Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin (FRY), eski Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin devamı olduğu gerekçesiyle BM'deki mevcut üyeliğinin devam edilmesi talebinin reddedilmesi olmuştur. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK) aynı yıl aldığı 757 nolu kararı ile yeni kurulan FRY'nin üyeliğinin otomatik olarak devam etmeyeceğini bildirmiştir. Yine FRY'nin Avrupa Konseyi'ne yapmış olduğu üyelik başvurusu kabul edilmemiş; AGİT (Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı) üyeliği de askıya alınmıştır. Son olarak 1992-1995 yılları dönemde Yugoslavya'ya yönelik silah, ticaret, kültürel ve spor etkinliklerine katılım vb. alanlarda ambargolar uygulanmıştır (Günal, 2011: 119-120).

1991 yılından itibaren devam eden Hırvatistan ve Bosna Savaşı, 14 Aralık 1995 tarihinde Sırp, Hırvat ve Boşnaklar arasında imzalanan Dayton Anlaşması ile sona ermiştir. İmzalanan anlaşma kapsamında Sırpların yoğunlukla yaşadığı toprakların bir kısmı Yugoslavya'dan koparılmıştır. Dayton Anlaşması müzakere sürecinde Milosevic, hem kendisinin hem de devletini Avrupa'ya kabul ettirmenin politik ve ekonomik bir zorunluluk olduğunu ve özellikle de iç politikada liderlik pozisyonunu kaybetme tehlikesi yaşadığını fark etmiştir (Günal, 2011: 147). İç politikada ise 1994'teki barış görüşmelerinden önce Yugoslav ordusunun Bosna'dan çekilmesi kararı alınması sonucunda Ortodoks Kilisesi ve Sırp entelektüellerinin desteğini kaybeden Milosevic, stratejisini bir kez daha değiştirerek bu kez dış politika önceliğini uluslararası camiada yeniden tanınmak, ambargo ve yaptırımların kaldırılmasını sağlamak adına Avrupa ile bütünleşme sürecini yeniden başlatmaya çevirmiştir (Günal, 2011: 120-121; Ekinci, 2014: 16). Yeni dış politika önceliği kapsamında Milosevic, Bosna Savaşı esnasında daha önce desteklemiş olduğu Bosnalı Sırplardan desteğini çekerek onları barış anlaşmasını imzalamaya zorlaması uluslararası camiada yeniden olumlu imajını kazanmasını sağlayan girişimlerden biri olmuştur.

Savaşı bitiren Dayton Anlaşmasının imzalanmasının ardından BMGK Yugoslavya'ya yönelik bir süredir devam ettirdiği yaptırımları dondurmuştur. 1 Ekim 1996 tarihinde BMGK[10]; 9 Ekim 1996 tarihinde ise Bosna Hersek'te yapılan ilk demokratik seçimlerin ardından AB, Yugoslavya'ya uygulanan yaptırımları tamamen kaldırmıştır. Yine 7 Ağustos 1996'da Yunanistan'da bulunan Milosevic ve Hırvatisan Devlet Başkanı Tudjman diplomatik ilişkilerin yeniden tesis edilmesi üzerine anlaşmaya varmış; 3 Ekim 1996'da bu kez Paris'te buluşan Milosevic ve Aliya İzzetbegovic, Yugoslavya ve Bosna Hersek ile aynı hususta mutabakata varmıştır (Günal, 2011: 120-122).

1998 yılının ilk zamanlarında Milosevic'in attığı rasyonel adımlar neticesinde (Yeni Bosna Hersek hükümetine yönelik olumlu tutum) ABD, Yugoslavya'yı Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi'ne (SECI) kabul etmiş; ayrıca Yugoslavya'nın BM'deki diplomatik temsil seviyesinin yükseltilmesine ve New York'ta temsilcilik açmasına izin verileceğini açıklamıştır. 1998 yılının ilk zamanlarında yaşanan olumlu gelişmelerin aksine ilgili yılın devamında gerçekleşen bir dizi olay, Sırbistan'ın günümüzde devam eden temel problemlerinden birinin ortaya çıkmasına neden olmuştur: *"Kosova Krizi"* (Günal, 2011: 122).

1974'te yapılan Anayasa değişikliği ile özerk statü kazanmış olan Kosova, Milosevic'in kurduğu büyük Sırbistan idealleri doğrultusunda 1989'da özerkliğini kaybetmiştir. Yugoslavya'nın dağılış sürecinde diğer cumhuriyetlerle birlikte bağımsızlığını ilan eden Kosova'nın uluslararası camia tarafından tanınmaması Kosova'da yaşayan ayrılıkçı Arnavutları radikalleştirmiştir. (Canveren, 2018: 77; Judah, 2000: 67). Artan bağımsızlık gösteriler ve yapılan grevler sonucu Milosevic iktidarı Kosova üzerindeki etkinliğini artırma yoluna gitmiş ve ayrılıkçı mücadele gösteren gruplara sert müdahalede bulunmuş, bu müdahaleler esnasında sivilleri hedefleyen çatışma yöntemleri tercih edilerek ciddi insan hakları ihlallerine konu olacak suçların işlenmesi sonucu Yugoslavya'nın Batı'ya dönme süreci Milosevic

[10] BMGK'nın 1996 tarihli, 1074 sayılı kararı: UN Security Council SC/6274 - 1 October 1996 (nato.int) (E.T. 10.11.2022)

döneminde geri dönülmez şekilde sona ermiştir (Muriç, 2019: 64; Oğultürk, 2014: 111).

AB, patlak veren Kosova Krizi'nde yürütülen anti-terörizmi aşan operasyonlardan dolayı Yugoslavya'yı net bir biçimde kınamış, Haziran 1998'de Yugoslavya'ya yönelik yaptırım kararları alarak ülkenin yurtdışındaki varlıklarını dondurmuş ve ülkeye yabancı yatırım girişini engellenmiştir (Günal, 2011: 126). BMGK ise 23 Eylül 1998'de almış olduğu 1193 sayılı karar ile Kosova'daki gelişmelerin barış ve güvenlik için bir tehlike olduğunu vurgulayarak Yugoslav tarafına birtakım yükümlülükler getirilmesine karar verilmiştir. (Canveren, 2018: 78).

ABD, Fransa, İtalya, İngiltere ve Rusya tarafından oluşturulan Temas Grubu, 6-7 Şubat 1999 tarihinde Fransa'nın Rambouillet şehrinde krizin taraflarıyla görüşmeler gerçekleştirmiştir (Canveren, 2018: 77-78). Rambouillet görüşmelerinde anlaşmaya varılamamasının ardından NATO, 24 Mart 1999 tarihinde ilk defa BMGK kararı almaksızın egemen bir ülke topraklarına yönelik hava saldırılarına başlamış, ilk olarak Yugoslav ulusal hava savunma sistemine yönelik başlayan bombardımanlar daha sonra ordu, polis, elektrik santralleri gibi stratejik noktalara ve Milosevic'in başkanlık sarayına dek genişletilmiştir (Canveren, 2018: 78-79).

NATO'nun Yugoslavya ve Kosova topraklarında sürdürdüğü 78 günlük bombardıman Yugoslav (çoğunluğu Sırp) güvenlik güçlerinin Kosova'dan tamamen çekilmesiyle birlikte 10 Haziran 1999 tarihinde BMGK'nin 1244 sayılı kararıyla[11] sona ermiştir. İlgili kararda yerinden edilmiş kişilerin güvenle evlerine dönebileceği açıklanmış ve Kosova'da yaşanan krizin çözümünün Kosova'ya verilecek geniş özerklikten geçtiği vurgulanmıştır (Canveren, 2018: 80-81). Ayrıca ilgili karar ile Birleşmiş Milletler Kosova Geçici Yönetim Misyonu (UNMIK) ve NATO Barış Gücü'nün Kosova idaresini eline almıştır. 27 Mayıs 1999 tarihinde kararın alınmasından evvel ise Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi (ICTY)

[11]BMGK 1244 Sayılı Kararı: https://unmik.unmissions.org/united-nations-resolution-1244 (E.T 09.11.2022)

tarafından Milosevic "savaş suçlusu" ilan edilmiştir (Muriç, 2019: 65-66; Arman, 2007: 194).

Yugoslav ekonomisinin kötü yönetimi ve küresel sert ekonomik yaptırımlarla birlikte Mart 1998'de başlayan NATO bombardımanında ülkenin en önemli tesis, fabrika vb. altyapılarının yok edilmesi ekonomiyi ciddi anlamda bozguna uğratmıştır. Bombardımanın ardından hükümetin yaptığı açıklamaya göre zarar 100 milyar Markı bulmuş, sanayi üretimi %25 azalmış ve 2000 yıllarının başında ekonomi verileri 1990'lı yıllardaki değerlerinin yarısına düşmüştür. Hükümet ise yaşanan problemlerin başlıca sebebinin Sırp halkına ve devletine yönelik haksız olarak uygulanan yaptırımlar ve operasyonlar olduğunu vurgulayarak mağduriyet dilini kullanmıştır (Günal, 2011: 148-149).

Bu dönemde geleneksel olarak bölünmüş olan muhalefet partilerin bu süreçteki en büyük başarısı mevcut anlaşmazlıkların üstesinden gelerek ülkenin en büyük muhalefet partileri olan Demokratik Parti (DS) ve Sırbistan Demokratik Partisi (DSS) başta olmak üzere 18 partiden oluşan Sırbistan Demokratik Muhalefet Bloğu'nu (DOS) kurmuş olmasıdır. (Günal, 2011: 368-369). Oluşturulan bu muhalefet bloğunun liderliğini üstlenen Kostunica, bloğun kuruluşunun hemen ardından ABD Dışişleri Bakanı Madeleine Albright ile görüşme gerçekleştirerek Milosevic'i temiz seçimler sonunda devirmeleri halinde ABD'nin Yugoslavya'ya uyguladığı ekonomik ambargoların kaldırılacağına ilişkin güvence almış; AB de muhalefetin gelecek seçimleri kazanması halinde ülkeye yardım paketi sunmayı, Milosevic görevde kaldığı sürece Yugoslavya'ya yapılan yardımların yalnızca insani boyuta kalacağını açıklayarak seçimlere yönelik açık bir mesaj vermiştir. (Günal, 2011: 187- 188).

Ekonomik problemler, uluslararası dışlanmışlık ve savaşlar esnasında kaybettiği popülarite gölgesinde Milosevic, mevcut başkanlık süresi Eylül 2001'de görev süresi sona erecek olmasına rağmen seçimleri yeniden kazanabileceği güveniyle Devlet Başkanlığı seçimlerinin 24 Eylül 2000 tarihinde yapılması üzerine erken seçim ilanında bulunmuştur (Canveren, 2018: 82).

Devlet Başkanlığı seçiminde muhalefet bloğu tarafından Milosevic karşısında aday olmasına karar verilen Kostunica, seçim kampanyası süresince sıklıkla AB ve uluslararası kurumlara entegrasyonu hedeflediklerini, DOS Bloğunun Avrupa yanlısı olduğunu vurgulamış; Yugoslavya'nın yeniden yapılandırılarak, bağımsız yargı ve hukuk düzeninin tesis edileceğini ifade ederek konuşmalarında şeffaflık, hesap verilebilirlik, açıklık temalarına sıklıkla yer vermiştir. Bu açıdan Kostunica'nın söylemlerinin Avrupa'nın temel değerleriyle uyumlu olduğunu söylemek mümkündür (Günal, 2011: 199).

Milosevic kanadı ise Kostunica'yı "NATO'nun adayı" ve "Batı'nın kuklası" olarak etiketleyerek geçmiş yıllarda yaşananların sorumlusu olarak görülen Batı'ya yönelik tepkiye sahip milliyetçilerin Kostunica kanadına geçmemelerini sağlamaya çalışmıştır (Birch, 2002: 504).

24 Eylül 2000 tarihinde gerçekleştirilen Devlet Başkanlığı seçimleri Yugoslavya ve Sırbistan tarihi açısından önemli yere sahiptir. Oylamanın sonucunda 26 Eylül tarihinde seçimin en büyük iki adayı Milosevic ve Kostunica seçimi kazandıklarını açıklamıştır. Muhalefetin ısrarlarına rağmen Milosevic de kendisinin daha az oy aldığını kabul ederek seçimlerin ikinci turu için 8 Ekim tarihini işaret etmiştir. DOS, Milosevic'in yönetimden çekilme noktasında direnç göstermesi üzerine 2 Ekim 2000 tarihinde ülke genelinde grev çağrısında bulunmuş ve DOS'un çağrısı üzerine geniş çaplı sokak gösterileri başlamıştır. Polisin göstericileri durdurmadaki isteksiz tavrı kitlelerin büyümesine yol açmış ve Milosevic iktidarı, önemli bir konuma sahip kolluk kuvvetleri üzerindeki gücünü yitirdiği anlaşılmıştır (Birch, 2002: 507).

4 Ekim 2000 tarihinde Yugoslavya Federal Anayasa Mahkemesi, Devlet Başkanlığı seçimlerinin kısmi iptalini ilan ederek Temmuz ayında yeni seçimlerin yapılmasını önerisi muhalefet tarafından büyük tepkilerle karşılanmış ve 500.000-1.000.000 arasında gösterici Parlamento önünde toplanmış; Ljubislov Djokic isimki ağır iş makinesi sahibi, buldozeriyle önce Parlamento sonra Devlet Televizyon Binası önündeki bariyerleri ortadan kaldırmıştır. Bu sebeple de 5 Ekim'de gerçekleşen bu

olaylar Sırbistan siyasi hayatına *"Buldozer Devrimi"* olarak geçmiştir (Günal, 2011: 192; Canveren, 2018: 83-84). Protestolar sürecinde ordunun da Milosevic'in talimatına rağmen göstericileri dağıtmayı reddetmesi sonucu Milosevic için her şey sona ermiş ve aynı gün Milosevic, Kostunica'nın zaferini tanıyarak görevi bırakma kararını açıklamıştır. Yaşananlar itibariyle 5 Ekim 2000 tarihi, Yugoslavya'da eski rejimin yıkılması ve demokratik bir dönemin başlaması açısından dönüm noktası olarak kabul edilmektedir (Birch, 2002: 499). Milosevic'in görevi bırakma kararı ilanının ardından 7 Ekim 2000 tarihinde Kostunica yemin ederek Yugoslavya'nın yeni Devlet Başkanı olmuştur (Muriç, 2019: 66).

Milosevic'in 5 Ekim 2000'de iktidardan düşmesi birtakım etkilerin sonucuyla gerçekleşmiştir. Milosevic öncelikle Kosova'da yaşanan yenilgi ve NATO bombardımanlarının yarattığı ağır ekonomik tahribat nedeniyle halk desteğini yitirmiş, baskıcı politikalarıyla muhalefet bloğunun birleşmesine neden olmuş, elinde tuttuğu ordu ve polis gücünü kaybetmiştir. Sonuç olarak rejim değişikliği hem Batı'nın Milosevic aleyhine yürüttüğü çalışmalar hem de Milosevic'in kendi çabaları neticesinde değişmiştir (Birch, 2002: 500). Sırp halkı ise bu noktada rasyonel bir tercih yaparak Milosevic'ten kurtulmanın Avrupa'ya dönüşü sağlayacağını düşünerek muhalefet bloğundan taraf olmuştur. Bu tercihin sonucunda Balkanlarda Soğuk Savaş'ın bitimiyle başlayan Avrupa'ya dönüş süreci, geçen 10 yılın ardından Sırbistan adına da rayına girmeye başlamıştır (Günal, 2011: 196).

23 Aralık 2000 tarihinde gerçekleştirilen Parlamento seçimlerinde DOS bloğu oyların %65'ini elde ederek Parlamento sandalyelerinin önemli çoğunluğunu elde etmiştir (250 sandalyeden 176'sı). Milosevic'in partisi SPS ise oyların yalnızca %14.1'ini elde ederek önemli kan kaybına uğramıştır (Birch, 2002: 509). Seçimler neticesinde hükümet, muhalefet bloğunun daha önceden yapmış olduğu anlaşma neticesinde DS partisi lideri ve Avrupa yanlısı olan Zoran Djincic Başbakanlığında kurulmuştur. Aralık 2000 Parlamento seçimleri neticesinde Avrupa'da yer alan son sosyalist çoğunluklu Parlamento son bulmuştur (Günal, 2011: 203).

Djincic, Başbakanlığı sürecinde ülkenin yaşadığı günlük problemler karşısında (Sırp mülteciler, sanayinin toparlanması, kamu kurumlarındaki yozlaşmalar, organize suçla mücadele, güvenlik krizleri, Avrupa pazarından yoksunluk) önemli reformlar gerçekleştirmiş; iç ve dış ekonomiyi kalkındıracak, özelleştirmeleri yaygınlaştıracak, etkin bir pazar ekonomisini tesis edecek, işsizliği çözebilecek ve yabancı yatırımcılar için ülke içerisinde uygun yatırım koşullarını sağlayacak 50'ye yakın Kanunu Parlamento'dan geçirmiş; yürütülen reformlar ve reformların yürütülmesi amacıyla elde edilen dış mali kaynaklar sayesinde 2001-2002 yıllarında Yugoslavya önemli ölçüde bir ekonomik büyüme oranı yakalamıştır. Ayrıca Djincic bu dönemde ülkeyi Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı'na ve diğer bölgesel kuruluşlara dahil ederek AB üyeliği yolunda önemli çaba göstermiştir. (Pond, 2006: 216; Günal, 2011: 207-208). Bu noktada Djincic geçmişteki, aşırı milliyetçilik ve komünizm tecrübelerinin doğurduğu problemleri, ekonomideki kronik sorunların ve güvenlik-suç sarmalının ortaya çıkardığı yolsuzlukların tek çözümünü AB ile entegrasyonda görmektedir (Günal, 2011: 206-207).

Kostunica'nın seçilmesinin ardından kendisine Bosna Savaşı ve Kosova Krizi süresince "savaş suçlusu" ilan edilen başta Milosevic olmak üzere diğer komutanlar ve politikacıların iadesi noktasında Avrupa'dan gelen baskılar artmıştır. Djincic ve DS, savaş suçlularının yakalanıp ICTY'de yargılanmalarını ahlaki sorumluluk açısından bir zorunluluk olarak değerlendirirken Kostunica, Sırp vatandaşların Sırp karşıtı mahkemelerinde yargılanmasına ve ekonomik yardımlar için bunun bir zorunluluk olması durumuna karşı çıkarak ICTY ile tam işbirliğini savunan Djincic ile bir kez daha karşı karşıya gelmiştir (Günal, 2011: 205). AB'nin "havuç-sopa" enstrümanı kullanarak işlettiği koşulluluk mekanizması sonucunda Milosevic Nisan 2001 tarihinde Kostunica'nın onayı olmadan Djincic'in girişimleri sonucu yakalanarak Lahey'e gönderilmiştir. Kostunica'nun yurt dışında olduğu esnada yaşanan bu gelişmeler ikili arasında gerginliği artırarak yönetim krizine neden olmuştur. Milosevic'in yargılanmasına 12 Şubat 2002 tarihinde başlanmış ve yargılama devam ederken 11 Mart 2006 tarihinde Milosevic, kaldığı hücrede ölü bulunmuştur (Muriç, 2019: 67).

4.1.3. AB'nin Batı Balkanlar Genişleme Politikası Kapsamında Sırbistan'ın Avrupalılaşması

Soğuk Savaş'ın bitimiyle birlikte CCE ülkelerindeki ve Balkanlardaki 9 komünist devlet, 27 komünist olmayan devlete dönüşmüş; bu dönüşüm süreci içerisinde devletler siyasi rejim değişikleri, ekonomik problemler ve çatışmalar nedeniyle birtakım istikrarsızlıklarla baş başa kalmıştır. Yaşanan istikrarsızların yarattığı güvenlik kaygıları neticesinde AB, bu ülkelere yönelik dış yardım programlarıyla ve üyelik perspektifi kazandırma amacıyla Avrupa'nın istikrarı adına misyon edinerek stratejiler hazırlamaya çalışmıştır. Özellikle de Batı Balkan coğrafyasında[12] Yugoslavya'nın dağılış sürecinde yaşanan çatışmalara ve insanlık suçlarına "havuç-sopa" enstrümanlarıyla engel olamayan AB, ancak çatışmaların sonlanmasının ardından bölgenin rehabilite edilmesi noktasında katkı sağlayabilmiştir. Sürecin sonunda ise, yeni çatışma olaylarının önüne geçilmesi ve güvenlik endişelerinin giderilmesine yönelik olarak AB nezdinde en önemli stratejinin Batı Balkan ülkelerinin Birliğe alınması (genişleme politikası) olabileceği yönünde kanaat oluşmuştur (Günal, 2011: 251).

AB, Batı Balkanlarda koşulluluğu bölgede yer alan ülkeleri istikrara kavuşmak, yeniden yapılandırmak, reformları özendirmek ve AB ile entegrasyonu sağlamak amacıyla çok düzlemli bir amaç olarak uygulamaktadır (Günal, 2011: 283). Birliğin koşulluluk politikası adaylık sürecindeki ülkelerin iç siyasi yapılarını dönüştürmekte en etkili mekanizma olarak görülmekte; koşulluluk aracılığıyla gerçekleşmesi muhtemel bir Batı Balkan genişlemesi ise bazı stratejik kazanımları da beraberinde getirmektedir (Avrupa Komisyonu, 2014; Canveren, 2018: 103):

- Barış ve istikrarın güçlendirerek Avrupa'yı daha güvenli hale getirmek,

[12]Yugoslavya'nın dağılış sürecinin ardından, Batı Balkanlar kavramının uluslararası camiada ortaya çıktığı görülmektedir. Arnavutluk, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Karadağ, Kosova, Makedonya ve Sırbistan devletleri uluslararası bir kavram olacak şekilde "Batı Balkanlar" diye tanımlanır (Erkmen, 2019: 139)

- AB vatandaşlarının çatışmalardan etkilenme riskini azaltarak ve AB standartlarının sınır ötesinde de uygulanmasını sağlayarak Avrupalılaşmanın tesisi,
- Daha büyük ve güçlü bir Avrupa'nın tesisi.

Birliğin Batı Balkanlar genişleme stratejisini diğer genişleme deneyimlerinden ayıran husus ise aday ülkelere üyelik ön koşulu için sunulan ve bölgesel istikrarı sağlanmasını refere eden "bölgesel boyut" (Kopenhag+ kriteri) olmuştur (Pond, 2006: 251; Günal, 2011: 252).

Birlik, "bölgesel boyut" kriteriyle birlikte Batı Balkan ülkelerini bünyelerine dahil etmeden Avrupalılaşmayı sağlamayı hedeflemekte ve bölge devletlerine yönelik diğer genişleme tecrübelerinden farklı stratejiler de geliştirmektedir. Burada, bir önceki genişleme süreci olan CCE ülkelerinin genişlemesinde faydalanılan koşulluluk politikalarının artık kurumsallaşmış olmasının da önemli payı bulunmaktadır (Kütük, 2019: 51).

Avrupa Komisyonu 15-16 Şubat 1996'da düzenlenen Roma Konferansı öncesinde Batı Balkanlara yönelik detaylı bir rapor hazırlayarak *"Bölgesel Yaklaşım"* adı verilen yeni bir politika tavsiyesinde bulunmuştur (Muriç, 2019: 71). İlgili politika tavsiyesinde öncelik hukukun üstünlüğü ve demokrasi öncülüğünde bölgedeki politik ve iktisadi gelişimi sağlamaktır (Kütük, 2019: 46-47). 1999'da bölgenin bu kez de Kosova krizi sebebiyle yeniden çatışmalara sahne olmasıyla birlikte AB, Bölgesel Yaklaşım stratejisinin revize edilmesi ve daha fazla inisiyatif alarak bölgede kesin barışı sağlayacak ve istikrarı koruyacak adımlar atma ihtiyacı hissetmiştir (Kaya, 2016: 217). Bu ihtiyacın somut çıktısı olarak 26 Mayıs 1999 tarihinde AB, Batı Balkan ülkelerine üyelik perspektifi kazandırmak hedefiyle "İstikrar ve Ortaklık Süreci" ni (*'Stabilization and Association Process-SAP'*) başlatmıştır (Muriç, 2019: 71). SAP, Batı Balkanların kanunların uygulandığı, demokrasinin ve insan haklarının güvence altına alındığı, piyasa ekonomisinin işlediği istikrarlı (Kopenhag+ kriteri) bir coğrafyaya dönüştürmeyi amaçlamaktadır (Taşkın, 2018: 10).

26 Mayıs 1999'da başlayan süreç, 21 Haziran 1999 tarihinde resmen onaylanmış ve süreçte ifade edilen şartları sağlayacak reformların ülkelerce yerine getirilmesi durumunda "İstikrar ve Ortaklık Anlaşması" ('*Stabilization and Association Agreement'-SAA*) imza edilmesi kararlaştırılmıştır (Kütük, 2019: 47; Taşkın, 2018: 10-11).

Tablo 17. SAP (İstikrar ve Ortaklık Süreci) Aşamaları

1	Batı Balkan ülkeleriyle AB arasında İstişari Görev Gücü toplantılarının organize edilmesi ve "Genişletilmiş Daimi Komisyon"un oluşturulması
2	Komisyon'un fizibilite çalışmalarının olumlu sonuçlanması halinde SAA müzakerelerine başlanması
3	SAA ve Geçici Anlaşma'nın imza edilmesi
4	SAA'nın Birliğe üye ülkelerin Parlamentolarınca onaylanması ve ilgili Batı Balkan ülkesince uygulanması
5	Batı Balkan ülkesi tarafından resmi üyelik başvurusunda bulunulması
6	Batı Balkan ülkesine adaylık statüsünün tanınması

Kaynak: Günal A. (2011). *"Sırbistan'ın Avrupa'ya Dönüşü: Nedenler, Engeller, Beklentiler ve AB Faktörü"*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İzmir, s. 255

SAP'ın başlatılmasının akabinde 19-20 Haziran 1999 tarihinde Feira'da düzenlenen AB Konseyi Zirvesi'nde Batı Balkan devletlerinin birer potansiyel aday ülke olduğu vurgulanarak ilk defa bir AB Zirvesinde bu ülkelere yönelik üyelik perspektifinden söz edilmiştir (Kütük, 2019: 48).

23-24 Kasım 2000 tarihinde Zagreb'te gerçekleştirilen "AB-Batı Balkanlar Zirvesi"nde ilk defa AB üye ülkeleri ve Batı Balkan ülkeleri bir araya gelmiş; Zirve'nin sonunda açıklanan "Zagreb Deklarasyonu" ile birlikte, Batı Balkan ülkelerinin Birliğe üyeliğinin AB Anayasası ve Kopenhag Kriterleri ekseninde ve bölgesel işbirliği çerçevesinde SAA'nın uygulanış durumuna göre şekilleneceği duyurulmuş; Batı Balkan ülkeleri tarafından işbirliğinin güçlendirilerek, serbest ticaret bölgelerinin oluşturulacağına, içişleri ve adalet alanlarında işbirliğinin tesis edilmesi ve siyasi diyalog aygıtlarının çalıştırılacağına ilişkin vaatlerde bulunulmuştur (Kütük, 2019: 47; Taşkın, 2018: 11).

20-21 Mart 2003 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen Zirve'de Batı Balkan ülkelerinin gelecekte AB'de yer alacakları vurgulanarak, ülkelerin üyelik süreçlerinin ve Avrupa'nın ilke ve değerleriyle hangi ölçüde bütünleşmiş oldukları hususunun görüşülmesi üzere Haziran 2003'te Selanik'te Zirve yapılması kararlaştırılmıştır (Kütük, 2019: 48).

19-20 Haziran 2003'te Selanik Zirvesiyle AB ve Batı Balkan ülkeleri ikinci defa bir araya gelmiştir (Kütük, 2019: 48). İlgili Zirvede 1999 Kopenhag ve 2003 Brüksel Zirvelerinde değinilen hususlara bir kez daha yer verilerek, Batı Balkanlarda yer alan tüm ülkelerin potansiyel adaylar olduğu vurgulanmış ve Batı Balkan ülkelerinin Birliğe üye olmadan Avrupa haritasının tamamlanamayacağı ifade edilmiştir (Gökçen, 2007: 121).

Selanik Zirvesi'nin bir diğer önemli sonucu da Avrupa Komisyonu'nun Katılım Ortaklığı Belgeleriyle uyumlu olacak biçimde her bir Batı Balkan ülkesinin önceliklerini belirleyerek bir "Avrupa Ortaklığı" belgesinin hazırlanacak olmasıdır. İlgili belgeyle birlikte Zirve'de Batı Balkan ülkelerinden üyelik sürecinin gerekliliklerinin ifade edildiği bir "Eylem Planı" hazırlamaları istenmiş, bahse konu eylem planlarında özellikle de yasa dışı güçle mücadelede hudutların güvenliğinin sağlanması, yolsuzlukla ve organize suçla mücadele edilmesi, hukukun üstünlüğünün tesisi gibi hususlarda bölgesel işbirliğine vurgu yapmaları istenmiş; Sırbistan özelinde ise Kosova meselesinde yapıcı bir tutum izlenmesi talep edilmiştir. Eylem planında yer alan hususları yerine getiren ülkeler için vize serbestisi getirileceği; SAP kapsamında belirtilen reformların tamamlanması durumunda ise ilgili ülke ile SAA imzalanacağı ifade edilmiştir (Kütük, 2019: 48). Bu noktada SAP şartları incelendiğinde Kopenhag Kriterleri'nin pekiştirildiği gözlemlenmektedir. Sırbistan özelinde Kopenhag Kriterleri'nin siyasi ayağında bulunan hukukun üstünlüğü, adalet ve içişleri alanlarında, işbirliği açıkça ICTY ile işbirliği yapılması anlamına gelmektedir. Sonuç olarak Sırbistan için SAA'nın ve dolayısıyla Birliğe üyeliğin yolunu ICTY ile işbirliği ve Kosova meselesinde atacağı adımlar belirleyecektir. Zira

Sırbistan'ın AB'ye tam üyelik başvurusu yapılabilmesi için öncelikle SAA'yı imzalayacak adımlar atması ve SAA'yı uygulaması gerekmektedir (Taşkın, 2018: 11).

4.1.4. ICTY ile İlişkiler Kapsamında Sırbistan'ın Avrupalılaşması

BMGK'nin 22.03.1993 tarihli ve 808 sayılı kararı gereğince kurulmuş olan ve BM'nin kurduğu ilk ceza mahkemesi olan Lahey merkezli ICTY, eski Yugoslavya'nın dağılış sürecinde ortaya çıkan çatışmalar sonucu yaşanan insan hakları ihlallerinin sorumlularının yargılanması için kurulmuş olup Sırbistan'ın Avrupalılaşmasında ve üyelik yolunda yoğun ilişkilerde bulunduğu bir kurum olmuştur. Sırbistan'ın ICTY ile ilişkisinin gidişatı, ülkeye sunulan üyelik perspektifi ve siyasi koşulluluk kapsamında yerine getirilmesi önemli bir kriterdir (Muriç, 2019: 85-86).

Bölümün içerisinde de belirtildiği üzere ICTY, 27 Mayıs 1999 tarihinde Milosevic'i *"hazırlayarak, teşvik ederek, emir vererek Kosovalı Arnavutlara yönelik şiddet ve terör faaliyeti yürütmek ve yürütenlere yardım etmek"* gerekçesiyle savaş suçlusu olarak ilan etmiştir. ICTY özellikle de Dayton Barış görüşmelerinde Milosevic'i barış müzakerelerinde yer almasından dolayı barışın tesisi adına karşısında almak istememiş; Milosevic'i Bosna ve Hırvatistan Savaşlarında işlenen suçlardan şimdilik muaf tutmuştur. Kosova Krizi sürecinde ise bu kez Milosevic'in barış ve istikrarı sağlayıcı işlevini yitirdiğinin anlaşılması üzere 1999 yılında ilgili karar alınmıştır (Günal, 2011: 340).

2000 yılında Milosevic'in devrilmesi uluslararası camiada memnuniyetle karşılanmış ve kısa süre içerisinde Yugoslavya üzerindeki yaptırımlar kaldırılmıştır. Yaptırımların kaldırılması ve özellikle de 2001 yılında Sırbistan'ın (Yugoslavya) SAP sürecine dahil edilmesiyle birlikte AB, yeni demokratik hükümetten ICTY ile işbirliğini ve başta Milosevic olmak üzere savaş suçlularının ICTY'ye iadesini talep etmiştir (Subotic, 2011: 323). AB'den bu yönde gelebilecek bir talebi daha öncesinden tahmin eden Başbakan Djincic, AB içerisinde vatandaşların daha iyi yaşam koşullarına

ve daha iyi bir geleceğe sahip olacağı düşüncesiyle, seçimlerin ardından yeni hükümetinin 50 önceliğinden birinin Milosevic'i ICTY'ye teslim etmek olacağını duyurmuştur (Ristic, 2009: 112; Taşkın, 2018: 48-49). Başbakan Djincic'in aksine Devlet Başkanı Kostunica, Anayasa'ya göre Yugoslav vatandaşların başka bir ülkeye iadesinin yasaklanmış olduğunu belirterek savaş suçlusu ilan edilen kişilerin ICTY'ye zorunlu teslimlerine açıkça karşı çıkmıştır (Taşkın, 2018: 50).

Birlik'ten gelen baskıların ve Milosevic'in Lahey'e teslim edilmesindeki isteksizliğin ABD'den gelecek mali yardımları engelleyeceği endişesinin sonucunda Djincic, Devlet Başkanı Kostunica'nın yurt dışında olduğu 1 Nisan tarihinde, 36 saatlik silahlı direniş ve intihar tehditlerinin ardından Milosevic'i yakalatmıştır (Günal, 2011: 340-344) Kostunica ise değinildiği üzere ülkenin ulusal egemenliğine ilişkin kaygıları sebebiyle savaş zanlılarının ülkede yargılanması gerektiğini savunsa da yurt dışından gelen baskılar ve özellikle de iç politikada koalisyon ortaklarının ısrarları sonucunda geri adım atarak Lahey ile işbirliğinin yapılması ve bu hususta yeni kanuni düzenlemelerin yapılması gerektiğini açıklamıştır. Yine de Kostunica savaş suçlusu zanlılarının "gönüllü" olarak Lahey'e teslim olmaları gerektiğine ilişkin düşüncesini savunmaya devam etmiştir (Günal, 2011: 347).

Kostunica'nın başbakanlığının ilk döneminde ICTY ile işbirliği konusunda problemler yaşanmış ve Kostunica, ICTY Başsavcısı Carla Del Ponte'ye oldukça mesafeli bir tavır göstererek ICTY'nin ABD tarafından kötüye kullanılan Sırp karşıtı bir yargı organı olduğunu dile getirmiştir. Del Ponte ise sıklıkla Kostunica'dan tutumunu değiştirmesi gerektiğini ve Yugoslavya'nın uluslararası camiada yeniden kabul gören bir ülke olmasının yolunun ICTY ile ve kendisiyle açık bir işbirliği yapmasından geçmekte olduğuna ilişkin itirazlarını sürdürmüştür (Günal, 2011: 339).

ABD yönetimi Ocak 2005 itibariyle Belgrad'ın ICTY ile işbirliği yapacağı güne kadar ülkeye yapacakları ekonomik yardımları durdurduğunu ilan etmiş; NATO, Sırbistan'ın "Barış İçin Ortaklık" (PfP) programına katılım başvurusunu reddetmiş;

AB ise Sırbistan'ın generalleri tutuklamaması halinde Birliğe katılım müzakerelerini durduracağını açıklamıştır (Günal, 2011: 348).

Uluslararası camiadan gelen tepkilerin ardından Kostunica, ICTY ile kötü ilişkilerde bulunmanın ülke ve kendi siyasi kariyeri açısından zararları olacağını bir kez daha anlamış ve buna karşılık "gönüllü teslim" stratejisini revize ederek yeniden yürürlüğe koymuştur (Günal, 2011: 347). Strateji kapsamında gönüllü teslim olan kişilerin Lahey'de kefaletle serbest bırakılmaları halinde ülkeye serbestçe dönelebileceklerini ve ailelerine yardım yapılacağını açıklamış; stratejinin olumlu sonuçları doğrultusunda pek çok savaş suçu zanlısı gönüllü bir biçimde Lahey'e teslim olmuştur (International Crisis Group, 2005: 2; Taşkın, 2018: 51)

Djincic'in öldürülmesiyle önce parti genel başkanlığına daha sonra ise Devlet Başkanlığına seçilen Boris Tadic de Djincic'in yolundan ilerleyerek ICTY ile işbirliğinin AB'ye katılım, dış yardımlar ve kaliteli yaşam standartlarına erişme noktasında ön koşul olduğunu kabul etmiş; siyasi iradeyi elde etmesi durumunda katılım sürecinde hızlı bir biçimde ilerleneceğini beyan etmiş, özellikle de 10 Temmuz 2005'te Srebrenitsa Katliamının 10. yıldönümünde Srebrenitsa'yı ziyaret ederek uluslararası camianın takdirini kazanmıştır (Canveren, 2018: 95; Günal, 2011: 346). Tüm bu olumlu gelişmelerin ışığında 10 Ekim 2005 tarihinde AB ve Komisyonu, Sırbistan ile Birliğe üyelik başvurusunun ön koşulu olarak görülen SAA müzakerelerine başlanması kararı almıştır (Stahl, 2013: 456).

AB'nin Genişlemeden Sorumlu Komisyon üyesi Olli Rehn, Mart 2006 tarihine kadar Bosnalı Sırp askerlerinin eski lideri ve Srebrenitsa Katliamının sorulusu Radko Mladic'in yakalanmasının müzakerelerin sürdürülmesi için ön koşul olarak öne sürmüştür (Pond, 2006: 238; Günal, 2011: 359). Belirtilen süre içerisinde Mladic'in yakalanamaması ve Başsavcı Ponte'nin Sırbistan'ın işbirliği noktasında yetersiz olduğunu doğrulaması üzerine AB, 3 Mayıs 2006 tarihinde Sırbistan ile SAA müzakerelerini askıya almış; Haziran 2006'da ABD yardımlarını durdurduğunu açıklamış; NATO ise adaylık için ICTY ile işbirliği yapılması şartını yenilemiştir

(Stahl, 2013: 456; Muriç, 2019: 88). SAA müzakerelerinin askıya alınması ve ABD yardımlarının durdurulmasıyla birlikte ekonomik ilişkiler durma noktasına gelmiş ve bu durum Kostunica hükümetini zor durumda bırakmıştır (Günal, 2011: 359).

Şubat 2007'de AB, SAA müzakerelerinin Sırbistan'ın ICTY ilişkilerinde somut işbirliğine ilişkin kararlılık göstermesi durumunda devam edileceğini duyurmuş; çağrı sonucunda Mladic'in yardımcısı Sırp general Zdravko Tolimir'in yakalanması ve Başsavcı Ponte'nin de Lahey-Sırbistan ilişkilerinde yeterli seviyede işbirliğinin oluştuğuna dair görüşünün ardından askıya alınan SAA müzakereleri 13 Haziran 2007'de yeniden başlamıştır (Taşkın, 2018: 52; Muriç, 2019: 88).

Yeniden başlayan SAA müzakereleri 10 Eylül 2007'de tamamlanmış ve 7 Kasım 2007'de SAA paraf edilmiş; ancak Belçika ve Hollanda Mladic'in ICTY'ye teslim edilmeden SAA'nın imza edilmesine açıkça karşı tutum göstermesi üzerine süreç sürüncemede kalsa da bu ülkelerin karşı çıkmalarına rağmen AB ile Sırbistan arasında SAA 29 Nisan 2008 tarihinde imzalanmıştır (Taşkın, 2018: 53).

21 Temmuz 2008 tarihinde 1995 yılından bu yana savaş suçlusu olarak aranan ve "Bosna Kasabı" lakabıyla bilinen Radovan Karadzic'in Belgrad'ta yakalandığı duyurulmuştur (Günal, 2011: 221). 30 Temmuz 2008'de Karadzic'in Lahey'e teslim edilmesiyle birlikte Sırbistan ICTY ile işbirliğinin inandırıcılığını kanıtlamış ve SAA'nın yürürlüğe gireceğine dair Sırp beklentisi artmıştır (Stahl, 2013: 457; Taşkın, 2018: 53).

Karadzic'in Lahey'e transferinin ardından ICTY Başsavcısı Haziran 2009'da Sırp makamlarının ICTY ile işbirliği koşulunu yeterli ölçüde karşıladığını açıklamış; aynı yıl yayınlanan AB İlerleme Raporunda da Sırbistan ile ICTY arasındaki işbirliğinin güçlendirilmiş olduğuna ilişkin yoruma yer verilmiştir. Artık AB ve Sırbistan adaylık ön koşullarından birinin tamamlanmasına yönelik olarak odağını Mladic ve Hadzic'in yakalanmasına çevirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2009: 19; Günal, 2011: 358-359).

Radko Mladic, hakkında tutuklama kararının çıkarılmasının ardından geçen 16 yılın sonunda 26 Mayıs 2011 tarihinde Vojvodina'da yakalanmış, 31 Mayıs 2011 tarihinde Lahey'e teslim edilmiş; 20 Temmuz 2011 tarihinde ise ICTY tarafından yakalanması talep edilen 161 kişiden sonuncusu olan Sırp General Goran Hadzic yakalanmıştır (Muriç, 2019: 88-89). Mladic ve Hadzic'in yakalanmasıyla birlikte Sırbistan, ICTY ile yürütülmesi beklenen tam işbirliğini tamamlamış ve AB nezdindeki müzakerelerdeki ICTY ile işbirliği koşulunu yerine getirmiştir. İşbirliği sürecinde eski 2 Devlet Başkanı, 1 Başbakan, 1 Başbakan Yardımcısı, 3 Genelkurmay Başkanı, 94 bakan, general, siyasetçi ve güvenlik gücü Lahey'e teslim edilmiştir (Günal, 2011: 359-360).

12 Ekim 2011 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından açıklanan 2011-2012 Genişleme Stratejisi kapsamında yayınladığı raporda, Sırbistan'ın bölgesel uzlaşı ve istikrarın sağlanması ve ICTY ile tam işbirliğindeki katkılarını memnuniyetle karşılarken Sırbistan'a aday statüsü verilmesini tavsiye etmiştir (Taşkın, 2018: 53; Avrupa Komisyonu, 2011: 12).

Sırbistan'ın ICTY ile ilişkileri değerlendirildiğinde, AB'nin savaş suçlusu zanlılarının teslimi konusunda yaptığı baskıların başarıya ulaşmış olduğu görülse de Sırbistan'ın Avrupa uyumu açıkça yüzeysel kalmış ve Sırbistan'ın Avrupalılaşmasında yardımcı olmamıştır. Sırbistan *"kahramanlarını"* SAA müzakereleri aşmak ve AB'nin ekonomik yardımlarına erişmek için feda etmiştir. Lahey'e yapılan transferler hiçbir şekilde Sırbistan'da normatif bir değişimi temsil etmemiştir. Neticede uluslararası baskılar, ICTY ile işbirliği ve suçluların iadesi noktasında hükümeti "itmiştir" (Stahl, 2013: 462). ICTY ile ilişkilerin tamamlanmasıyla Sırbistan'ın AB ile üyelik sürecinde Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi hedefi tek engel olarak kalmıştır (Taşkın, 2018: 54).

4.1.5. Kosova ile İlişkilerin Normalleştirilmesi Kapsamında Sırbistan'ın Avrupalılaşması

1990'ların sonundan itibaren Kosova, uluslararası camiada bir "istisna" yı temsil etmektedir. Yugoslavya'nın 1974 Anayasasında Sırbistan içerisinde özerk iki ilden birini oluşturan Kosova'nın, Milosevic'in Devlet Başkanlığından itibaren özerk yapısını kademeli olarak kaldırılmış ve 1992 Anayasası ile özerkliğine tamamen son verilmiştir (Canveren, 2018: 76).

Yugoslavya'nın parçalanma süreci neticesinde yaşanan çatışmaları sona erdiren Dayton Barış Anlaşması görüşmelerinde Kosova sorununa uluslararası arenada yeterince önem verilmemesi Kosovalı Arnavutların radikalleşmesine yol açmış ve Kosova'da radikalleşen Arnavutların kurduğu KLA direniş hareketi 1996'da silahlanma kararı almıştır (Mulaj, 2008: 1109; Canveren, 2018: 77). Silahlanma kararı alan örgüt bundan sonraki süreçte Kosova'da Sırp (Yugoslav) güçlerine saldırılar düzenlemiş bunun üzerine Sırp (Yugoslav) güvenlik güçleri Kosova'daki tüm Arnavutları kapsayacak şekilde "anti-terör" operasyonlarını başlatmıştır (Günal, 2011: 126). AB, 8 Haziran 1998'de aşırıya giden bu operasyonları kınamış; BMGK 23 Eylük 1998'de almış olduğu 1199 sayılı karar doğrultusunda çatışmaların önlenmesi adına Sırp (Yugoslav) tarafına ağır yaptırımlar getirse de bu çabalar Kosova'daki gerilimin çözümüne çare olmamıştır (Canveren, 2018: 78).

Kosova ve Sırbistan (Yugoslavya) arasındaki problemlerin giderilmesi adına 6-7 Şubat 1999'daki Rambouillet müzakerelerinde Sırp tarafının kendisine dayatılan ağır yaptırımları kabul etmemesi üzerine NATO 24 Mart 1999'da BMGK kararı almaksızın, Sırbistan'a ait stratejik noktalara yönelik bombardımanlara başlamıştır. NATO'nun 77 gün devam eden bombardımanları sonucu Sırp (Yugoslav) güvenlik güçleri Kosova'dan çekilmiştir. 10 Haziran 1999'da BMGK, Kosova'daki krizin kesin çözümü için geniş bir özerklik (şartlı bağımsızlık olduğu da iddia edilen) öngördüğü 1244 sayılı kararını açıklamıştır. Kararın ardından ise BM Kosova Geçici Yönetim Misyonu (UNMIK) ile NATO barış gücü olan Kosova Gücü (KFOR) geçici yönetim

kapsamında Kosova'nın yönetimini ele almıştır. Böylece Kosova topraklarında BM gözetiminde sivil ve askeri bir alan kurulmuştur (Muriç, 2019: 89; Ayhan, 2008: 116).

Milosevic'in devrilmesinin ardından Devlet Başkanlığı'na seçilen Kostunica, Kosova'ya yönelik dışarıdan bir statü tanımlamasını kesinlikle kabul etmemiş; Mayıs 2001'de Kosova'nın kantonlara bölünmesine ilişkin teklifi ise BM ve AB nezdinde kesinlikle reddedilmiştir. Nisan 2002'de Avrupa Komisyonu ise ortaklık stratejisinin bölgeyi daha fazla bölmek anlamına gelmediğini belirterek kanton fikrine tamamen kapıyı kapatmıştır (Stahl, 2013: 458). 2003'te Djincic'in suikast sonucu öldürülmesinin ardından yapılan seçimler sonucunda Kostunica Başbakanlığa seçilmiştir. Kostunica, devlet başkanlığı döneminde olduğu gibi Kosova konusundaki tavrını değiştirmeyerek Kosova'nın Sırbistan'a bağlı olması haricindeki herhangi bir statüye sahip olmasını kabul etmeyeceğini yeniden belirtmiştir (Günal, 2011: 209).

2005 yıllarının sonlarına doğru BM, Kosova'nın statüsüyle alakalı olarak tarafları müzakereye çağırmıştır. Sırbistan, müzakerelerin ABD ve AB üye ülkelerinin desteğiyle Kosova'nın devletleşeceği endişesiyle Rusya'dan yardım istemiştir. Ortaya çıkan tablo neticesinde iç siyasette de bölünmeler derinleşmiştir. Kostunica'nın DSS'si ve diğer milliyetçi parti olan Sırbistan Radikal Partisi (SRS) Kosova'daki tutumları sebebiyle AB'ye net bir biçimde olumsuz bakarken; Devlet Başkanı Tadic'in partisi DS, Sırbistan'ın Kosova üzerindeki haklarını savunurken AB ile de iyi ilişkilerin devam ettirilmesinden taraf olmuştur (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1032).

2006 yılının başlarında Sırp hükümeti, BM tarafından Kosova özerkliği hususunda müzakerelerin başlatılması teklifini kabul ettiğini açıklamıştır. Ayrıca yapılan açıklamada yapılacak müzakerelerin 1244 sayılı kararda öngörüldüğü gibi bağımsızlığa değinilmeyeceğini ifade edilmiştir (Stahl, 2013: 459). Başlayan müzakerelerde Brüksel ve Birliğe üye devletler Belgrad'ı esneklik göstermeye teşvik etse de müzakereler sonucunda Belgrad ve Priştine'nin birlikte kabul edecekleri bir metin ortaya çıkmamıştır (Ekinci, 2014: 17). Müzakerelerden olumlu bir sonuç

çıkmaması, Tadic üzerindeki hükümet ve muhalefet baskısını artırmış ve Kosova konusunda Kostunica'dan gelen ulusal uzlaşı çağrıları neticesinde Eylül 2006'da hazırlanan Anayasa'da Kosova'nın Sırbistan'ın ayrılmaz bir parçası olduğu açıkça belirtilmiştir (Stahl, 2013: 459; Canveren, 2018: 95-96).

Kosova'nın siyasi statüsünün uluslararası toplumun katkılarıyla belirleneceğini ifade eden 1244 sayılı karar kapsamında Şubat 2007'de BM Özel Temsilcisi Martti Ahtisaari, Kosova'nın bağımsızlığa yakın bir seviyede bir statüye kavuşacağı bir plan hazırlayarak tarafların onayına sunmuştur (Ekinci, 2014: 25). Ahtisaari Planı, Kosovalı Arnavutlar tarafından memnuniyetle karşılansa da Başbakan Kostunica Plan'ı yasal bir saldırı eylemi olarak değerlendirmiş ve Ahtisaari ile görüşmeyi reddetmiştir (Canveren, 2018: 96; Stahl, 2013: 459). Sürdürülen müzakere çabalarının başarısız olduğunun anlaşılması ve kısa bir süre içerisinde Kosova'nın tek taraflı bir bağımsızlık ilanında bulunacağının anlaşılması üzerine artık uluslararası toplum nihai bir uzlaşmanın olabileceğine ilişkin ümitlerini yitirmiştir (Stahl, 2013: 460).

NATO müdahalesi ve Sırp güvenlik güçlerinin eyaletten ayrılmasının ardından geçen 10 yılın sonunda Kosova Parlamentosu 17 Şubat 2008 tarihinde aldığı karar ile tek taraflı bağımsızlığını ilan etmiştir. Tek taraflı bağımsızlık ilanı Belgrad ve Kosova'daki olayları tetiklemiş; Sırbistan başkentinde göstericiler, Batılı banka şubelerini ve süpermarketleri yağmalamış; Türk, İngiliz Hırvat, Alman ve ABD büyükelçiliklerine ve Kosova'daki sınır kontrol noktalarına saldırılar düzenlemişlerdir. Yapılan saldırılar AB Yüksek Temsilcisi Javier Solona tarafından kınanmış ve SAA askıya alınmıştır (Stahl, 2013: 460-461). 5 AB üyesi hariç (Yunanistan, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Romanya, Slovakya ve İspanya) tüm AB ülkeleri Kosova'nın bağımsızlığını hızlıca tanımıştır. (Economides ve Ker-Lindsay, 2015:

Kosova'nın bağımsızlığının ardından tüm gözler Sırbistan'da yapılacak Parlamento seçimlerine çevrilmiştir. Bu seçimlere aynı zamanda uluslararası nezdinde

Kosova'ya karşı AB entegrasyonu seçimi olarak bakılmıştır. AB, Batı yanlısı DS'nin zaferini güvence altına almak adına aylar önce askıya aldığı SAA müzakerelerini yeniden başlatmış; halkın AB entegrasyonun getireceği kazanımlar adına fayda/maliyet analizi yaptığı bu seçimleri Tadic'in partisi DS kazanarak milliyetçi hükümet dönemi sona ermiştir (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1032). Ancak beklenilenin aksine hükümette yaşanan değişim, Sırbistan'ın Kosova konusundaki uzlaşmasında herhangi bir farklılık yaratmamış, tüm Sırp partileri Kosova konusunda birleşik bir devlet politikası benimsemiştir (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1032).

9 Ekim 2008'de Sırbistan, Kosova'nın tek taraflı bağımsızlık kararının yasallığının tespiti ve 1244 sayılı kararın uygulanmasına ilişkin tavsiye kararı almak üzere meseleyi Uluslararası Adalet Divanı'na (UAD) götürmek hususunda BM'den onay almıştır (Stahl, 2013: 461). Zira Sırp tarafına göre 1244 sayılı karar Kosova'daki şiddetin sona ermesini tavsiye ederken diğer yandan Yugoslavya'nın toprak bütünlüğünün korunması gerektiğini belirterek Kosova'yı özerk bir bölge olarak tanımlamıştır (Ekinci, 2014: 26).

Birlik ilgili dönemde Sırbistan'ın tutumunun ılımlaştırılması adına bazı jestlerde bulunmuş; Aralık 2009'da 90 günden kısa süre AB ülkelerini ziyaret edecek olan Sırp vatandaşlarına yönelik mevcut olan vize kısıtlamalarını kaldırmıştır. Sırbistan ise 22 Aralık 2009'da AB'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. Tüm bu gelişmelere rağmen Sırbistan'ın Kosova tutumunda bir değişiklik gözlemlenmemiş; Sırbistan Kosova aleyhine lobi faaliyetlerine devam ederek Kosova'nın bölgesel toplantılara katılımını engellemeye devam etmiştir (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1033).

Sırbistan'ın Kosova'nın bağımsızlık ilanının yasallığına ilişkin UAD'a yaptığı başvuru 22 Temmuz 2010'da sonuçlanmış ve UAD tavsiye kararında bağımsızlık ilanının uluslararası hukuka uygun olduğu ve 1244 sayılı kararın ihlal edilmediğini açıklamıştır (Günal, 2011: 211-212). Kararın üzerine AB Genişlemeden Sorumlu Komisyon Üyesi Stefan Füle, çözüme kavuşmayan meselelere ve çatışmalara

sahip bir aday ülkenin AB'ye üye olmasına izin verilmeyeceğini belirtmiş; kısaca Sırbistan'ın AB ile müzakerelere başlayabilmesinin yolunun Kosova ile ilişkilerinin normalleştirilmesinden geçtiğinin altı çizilmiştir (Taşkın, 2018: 54). Bu uyarı üzerine Sırbistan, UAD görüşünü kabul eden ve AB'yi Kosova ve Sırbistan arasındaki diyaloğa aracı olmaya ve bölgesel istikrar adına işbirliğini teşvik etmeye çağıran bir taslak metin hazırlamıştır. Hazırlanan çalışma, Sırbistan'ın Kosova makamlarıyla ilişki kurmaya başlamaya karar verdiğinin açık bir göstergesi olmuştur (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1034). Gelişmeleri takiben Belgrad ve Priştine arasındaki diyalog süreci 8 Mart 2011 tarihinde başlamıştır. Müzakerelerin başlamasının ardından kısa bir süre sonra sınır yönetimine ilişkin taraflar arasında anlaşmazlıklar çıkmış ve Kosova-Sırbistan sınırında bazı şiddet olayları yaşanması üzerine Almanya Başbakanı Angela Merkel Sırbistan'a gitmiş, Sırbistan'ın aday statüsü elde etme yolunun diyalogların sürdürmekten geçtiğini söyleyerek açık bir uyarıda bulunmuştur. Merkel'in mesajının ardından müzakereler Eylül ayında yeniden başlatılmış; bunun üzerine Avrupa Komisyonu Ekim 2011'de Sırbistan'ın Kopenhag siyasi kriterlerini ve SAP dahilinde yeterince ilerleme kaydettiğini belirterek Sırbistan'a aday statüsü verilmesini tavsiye etmiştir (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1034).

Aralık 2011'deki AB Liderler Zirvesinde Avusturya ve Almanya, Sırbistan'ın Kosova'daki Sırpları kışkırttığı gerekçesiyle Sırbistan'a aday ülke statüsünün verilmesini veto ederek ilgili kararın Mart 2012'de yapılacak Zirve'de görüşülmesini istemiştir (Taşkın, 2018: 56). Veto kararının ardından Sırbistan ve Kosova, aralarındaki gerginliği gidermek ve iyi ilişkiler diyaloğunun baltalanmasına sebep olan sınır yönetimi meselesini çözüme bağlamak amacıyla 2 Aralık 2001 tarihinde Entegre Sınır Yönetimi Anlaşması'nı imzalamışlardır (Muriç, 2019: 90). Ayrıca duraksama sürecinin aşılması amacıyla pragmatist yaklaşımını sürdüren Sırbistan, Kosova ile diyaloğun geliştirilmesi ve ilişkinin normalleştirilmesi adına ciddi adımlar atmıştır. Uzun bir süre boyunca Kosova'nın bağımsızlığını reddederek uluslararası kuruluşlara katılımını engelleyen Sırbistan ile Kosova arasında 23 Şubat 2012 tarihinde Kosova'nın bölgesel kuruluşlarda temsil edilmesine ilişkin anlaşma imza edilmiştir (Taşkın, 2018: 56). Anlaşmanın beraberinde getirdiği olumlu havanın ardından

Sırbistan 1 Mart 2012'de AB'ye aday ülke statüsünü resmen kazanmıştır (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1034).

10 Ekim 2012 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan İlerleme Raporu'nda Sırbistan'ın AB'ye üyeliğini Kosova ile ilişkilerin açık ve sürdürülebilir bir biçimde iyileştirilmesi ve normalleştirilmesi durumunda elde edebileceğinin altını çizerek ilişkilerin normalleştirilmesi halinde Sırbistan ile üyelik müzakerelerinin başlatılması gerektiğini tavsiye etmiştir. 11 Aralık 2012'de toplanan Avrupa Konseyi, 2013 baharında müzakerelerin başlatılması için bir tarih belirlenmesine karar vermiş ve AB Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton ile Avrupa Komisyonu'na buna ilişkin bir rapor hazırlaması hususunda görevlendirmiştir (Taşkın, 2018: 57; Avrupa Komisyonu, 2012: 1)

2012 yılıyla birlikte olumlu seyreden Belgrad-Priştine ilişkileri Ekim ayında başbakanlar seviyesine yükselmiş ve 19 Ekim 2012 tarihinde Sırbistan Başbakanı Ivica Dacic ve Kosova Başbakanı Hashim Taci, AB Yüksek Temsilcisi Catherine Ashton'un aracılığıyla bir araya gelmiştir (Taşkın, 2018: 57; Muriç, 2019: 97). İki ülkenin başbakanları arasında gerçekleştirilen görüşmeler, Belgrad ve Priştine yönetimleri arasında 14 maddelik mutabakat metninin imzalanmasıyla sonuçlanmıştır. İlgili metinde Kosova hükümeti, Sırpların çoğunlukla yaşadığı bölgelerdeki belediyelere geniş yetkiler tanımlarken, Sırbistan hükümeti ise Kosova'da yaşayan Sırpların Kosova kuruluşlarına ve Anayasasına riayet edeceklerine ilişkin taahhütte bulunmuş ve iki ülke AB sürecinde birbirine zarar verecek uygulamalardan kaçınacaklarına ilişkin güvence vermişlerdir. (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1028).

Mutabakat metninin ardından yayınlanan 22 Nisan 2013 tarihli Ashton ve Avrupa Komisyonu ortak raporunda, imzalanan mutabakat metnin ile AB gücünün ve üyelik perspektifinin tarihi kavgaları iyileştirmedeki rolünün altı çizilirken, Sırbistan'ın üyelik için Kosova ile ilişkilerini açık ve sürdürülebilir bir biçimde iyileştirme ve normalleştirmesi koşulunun ifa edildiğini belirterek, Sırbistan ile üyelik

müzakerelerinin başlatılması tavsiyesinde bulunulmuştur (Taşkın, 2018: 57-58; Avrupa Komisyonu, 2013: 1).

Ortak raporda ifade edilen tavsiyelerin ardından üyelik müzakerelerinin başlatılması için önünde bir engel kalmamış ve 27-28 Haziran 2013 tarihli Avrupa Konseyi Liderler Zirvesi'nde Sırbistan ile üyelik müzakerelerinin Ocak 2014'ten itibaren başlatılmasına karar verilmiş ve müzakereler ilk Hükümetlerarası Konferans ile 21 Ocak 2014'te başlatılmıştır (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1036). Yine aynı yıl içerisinde imza edildikten sonra vetolar nedeniyle uzun bir süre yürürlüğe girmesi beklenen SAA yürürlüğe girmiştir (Muriç, 2019: 91). Böylece Sırbistan, Kosova ile ilişkilerin iyileştirilmesi ve normalleştirilmesi yolunda attığı adımlarla önemli bir başarı elde ederek AB üyeliğine giden yolun kapısını aralamıştır (Taşkın, 2018: 58).

AB yolundaki Sırbistan için Kosova ile ilişkilerin iyileştirilmesi ve normalleştirilmesi ülkenin ulusal çıkarlarının yeniden belirlenmesi konusunda en hassas konu olmuştur (Canveren, 2018: 120). Ülkedeki ana akım siyasi partilerin büyük çoğunluğunun halen iç siyasette Kosova'nın bağımsızlığını tanımayı reddetmelerine rağmen Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik girişimler özellikle de son yıllarda AB sürecine paralel olarak ivme kazanmıştır. Son zamanlarda kazanılan ivmeye rağmen sürecin uzun bir süreye yayılmasının temel sebeplerinden biri Sırbistan'ın bu uzun zaman diliminde bu hususta ulusal çıkarlara zarar verecek tavizlerden kaçınmak istemesi olmuştur. Özellikle de radikal ve milliyetçi partiler nezdinde Kosova sorununun Sırp toplumuna AB tarafından dayatıldığı savunulmuştur (Kütük, 2019: 67).

UAD kararından sonra ve hatta milliyetçi partilerin iktidarda olduğu dönemde Sırbistan tarafından Kosova konusunda gösterilen tutum dönüşümü Avrupalılaşma ekseninde tartışılmaktadır. AB, değerleri, ilkeleri ve kimliği ile Birliğe üyelik yolundaki ülkelerin davranışlarındaki değişikleri dönüştürmede tarihi boyunca başarılı olmuşsa da Sırbistan özelinde bu tutum değişikliği yalnızca Avrupalılaşma

çerçevesinde değerlendirilmesi hatalı bir yaklaşım olacaktır. Gerçekten de AB havuç ve sopa enstrümanlarıyla daha uzlaşmacı bir yaklaşımı benimsemeye yönelik teşvik mekanizmalarını kullanmış ve bunlar ile Sırbistan'ı belirli bir seviyeye kadar Avrupalılaşmaya itmiş olduğu var sayılsa da Economides ve Ker-Lindsay'in tezine göre Sırbistan'ın Kosova'ya yönelik politika dönüşümünün ana sebebi kimlik ve normatif değerler üzerindeki değişimlerin haricinde AB'den uzaklaşmanın her gün ülkeye getireceği maliyetlerden kaynaklanan maddi kaygılardır. Bu yönüyle de Sırbistan'ın Kosova ile ilişkiler ekseninde Avrupalılaşması genel olarak ilke, kültür, kimlik Avrupalılaşmasından ziyade bir "politika olarak Avrupalılaşma" olarak görülmektedir (Economides ve Ker-Lindsay, 2015: 1028).

Bugün AB kamuoyunda Sırbistan'ın Kosova'yı açıkça tanımadan ve Anayasa'daki ilgili hükmü değiştirmeden AB'ye katılımını hayal etmenin zor olduğu anlaşılmaktadır. AB'nin Sırbistan'ın Kosova'yı tanımasının üyelik şartı olduğuna ilişkin tutumunu ve ısrarını sürdürmesi durumunda Sırbistan'ın belirli bir noktaya kadar politika olarak Avrupalılaşma stratejisini devam ettireceği düşünülmektedir. Zira toplumun önemli kesiminde daha önce değinildiği üzere Kosova meselesinin AB dayatması oluğu görüşü hakimdir. Aynı zamanda Rusya'nın da bölgede hakimiyet kurma çabaları ve Rusya ile Sırbistan arasındaki yakın ilişkiler, Rusya'yı bölgede AB'ye alternatif yaratma potansiyeline doğru iterken AB'nin bölgede kesin istikrarı sağlaması ancak AB'nin Sırbistan'a genel bir Avrupalılaşma'ya (kimlik, ilke, değer dönüşümü) itecek mekanizmaları üretmesi durumunda mümkün olacaktır.

4.1.6. AB'ye Üyelik Yolunda Sırbistan'ın Avrupalılaşması

1990'lı yıllarda AB ile kopan ilişkilerin yeniden rayına oturulması ve hızlandırılması süreci Sırbistan adına Milosevic iktidarının son bulduğu 2000 yılındaki seçimler ve aynı yıl Feira Zirvesiyle Batı Balkan ülkelerinin Birliğe "potansiyel aday" olarak ilan edilmesiyle birlikte başlamıştır (Muriç, 2019: 94). Milosevic'in devrilmesiyle yeni demokratik hükümet AB'ye üyeliği en büyük önceliklerden biri olarak ilan etmiştir (Ristic, 2007: 185). Yeni hükümet için AB'ye üyelik ülkenin

iktisadi, toplumsal refahının ve milli güvenliğinin garanti altına alınması anlamına gelmekte; pek çok Sırp vatandaşı için ise Avrupa'daki mevcut pazar, sermaye, kültür ve teknoloji zenginlikleri, insan hakları bilinci ve yüksek refah ve yaşam tarzı cazibe yaratmaktadır (Günal, 2011: 131-132).

Kostunica'nın FRY'nin yeni Devlet Başkanı olarak uluslararası camiadaki ilk görünümü 13-14 Ekim 2000'de Biarritz'te toplanan Avrupa Konseyi toplantısı olmuştur. Kostunica'nın diplomatik girişimleri sonucu FRY, kurulduğunda giremediği Güneydoğu Avrupa İçin İstikrar Paktına 26 Ekim 2000'de girebilmiş; yine daha önce yapmış olduğu başvuru sonucu red yediği BM'ye 1 Kasım 2000'de yeniden üye olmuş ve 10 Kasım 2000 tarihinde AGİT'e davet edilmiştir (Kütük, 2019: 59).

Yaşanan normalleştirme süreci içerisinde Kasım 2000'de FRY, Kosova Krizi nedeniyle ilişkilerini askıya aldığı İngiltere, Fransa, ABD ve Almanya ile (17 Kasım 2000) yeniden diplomatik ilişkilere başlamış; Sırbistan (FRY) adına AB yolunda bu dönem de yaşanan en önemli gelişme ise 24 Kasım 2000'de Zagreb'de düzenlenen AB-Batı Balkanlar Zirvesi'ne davet edilmesi olmuştur (Günal, 2011: 201; Gligorijevic, 2005: 112). Son olarak Aralık 2000'de FRY, AB'nin de desteğiyle önce EBRD, daha sonra ise Uluslararası Para Fonu'na (IMF) kabul edilerek uluslararası finans kuruluşlarıyla yeniden bütünleşmesine imkân verilmiştir (Kütük, 2019: 59-60).

2001 yılına gelindiğinde Sırbistan'ın (FRY) karşılaştığı en önemli kriz, dağılış sürecinden sonra FRY içerisinde Sırbistan ile kalan bir diğer ülke olan Karadağ'ın federasyondan ayrılık konusunda referanduma girme kararı almasıyla yaşanmıştır. Tarihsel ve dini olarak birbirleriyle hiçbir çatışma yaşamayan iki ülke arasındaki ilk kriz ve çatışmalar 1997 yılında Karadağ'da Milo Djukanovic'in yönetimin başına seçilmesiyle başlamıştır. Milosevic uygulamalarından dolayı Sırp yaptırımlarına kendisi de maruz kalan Karadağ'da, yaptırımların ülkeye verdiği hasar ve Batı'nın baskısı sonucu Milosevic'e yönelik muhalefet önemli ölçüde yükselmiş ve Karadağ'da Djukanovic önderliğindeki Milosevic karşıtı koalisyon seçimleri kazanmıştır. Koalisyonun Milosevic karşıtlığı ülkeye iktisadi ve politik açıdan fayda

sağlamış; AB ve ABD, Karadağ'a yaptırımları azaltarak mali yardımlarda bulunmuştur (Günal, 2011: 223-224).

2002 yılında Sırbistan'da (FRY), AB ile ilişkilerinin kurumsallaşmasına yönelik olarak iki yeni mekanizma oluşturulmuştur. Bunlardan ilki 4 Eylül 2002 tarihimde oluşturulan Sırbistan-Karadağ Avrupa Entegrasyon Konseyi'dir. Konsey, Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Hükümet Genel Sekreteri, 11 Bakan ve Entegrasyon Ofisi Genel Sekreterinden oluşmaktadır. Konsey'in amacı hükümete danışmanlık yaparak Sırbistan'ın (FRY) AB üyelik sürecini izlemek, gözden geçirmek, değerlendirmek ve bu hususta siyasilere destek sağlamaktır (Muriç, 2019: 94). İkinci mekanizma ise 17 Ekim 2002 tarihinde kurulan AB'ye Katılım Koordinasyon Komisyonu'dur. Komisyonun görevleri şu şekildedir (Gligorijevic, 2005: 114):

1) Avrupa entegrasyon politikasının gözden geçirilmesinde ve uygulanmasından sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği kurmak ve tavsiyelerde bulunmak,
2) Ülkenin politika ve düzenlemelerinin AB standartların yakınlaştırılmasında, FRY'nin sorumlu olduğu yasal uyum, kurumsal değişiklikler ve politika reformları alanlarında tedbirler önermek ve önerilen tedbirlerin uygulanmasını izlemek.

Sırbistan ile federal ortaklığını sürdüren Karadağ'ın statü talepleri doğrultusunda, 4 Şubat 2003 tarihinde her iki ülkenin Parlamentolarının da onayı sonucu FRY'ye son verilerek yerine Sırbistan-Karadağ Devletler Birliği kurulmuştur. Yeni kurulan Devletler Birliği'nin Anayasası gereğince, uluslararası anlaşmaların Sırbistan ve Karadağ tarafından ayrı ayrı imzalanacak olma zorunluluğu SAA müzakerelerini her iki ülke adına da zora sokmuştur (Günal, 2011: 226).

11 Mayıs 2003 tarihinde Karadağ, Belgrad Anlaşmasında kendisine tanınan hak doğrultusunda ilgili 3 yılın geçmesinin ardından bağımsızlık için referanduma gideceğini duyurmuş; bağımsızlık girişimleri sonucu taraflar, 3 yıl sonra sona erecek

bir oluşum için çaba sarf etmelerinin anlamsız olacağını anlamışlardır (Batt, 2005: 28; Günal, 2011: 227-228).

İç politikada Karadağ ile ilgili süreçler devam ederken, Sırbistan'ın dış politikasında AB üyeliği ve uluslararası kurumlara entegrasyon açısından 2003 yılında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Öncelikle 3 Nisan 2003 tarihinde Sırbistan, 45. üye olarak Avrupa Konseyi'ne kabul edilmiş; 18 Nisan 2003'te ise Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü'ne (KEİ) davet edilmiştir (Kütük, 2019: 60). Örgüte davet edilen Sırbistan'ın üyeliği 2004 yılında gerçekleşmiştir. Ancak bu yıl içerisinde AB-Sırbistan ilişkilerinin asıl dönüm noktasını 21 Haziran 2003'te gerçekleştirilen ve tüm Batı Balkan bölgesinin AB perspektifinin teyit edildiği Selanik AB Konseyi Zirvesi oluşturmuştur (Taşkın, 2018: 47).

Selanik Konseyi'nin Sonuç Bildirisi'nde Feira Zirvesi sonucu alınan kararlar yinelenerek Sırbistan'ın da dahil olduğu Batı Balkan ülkeleri Birliğe potansiyel aday olarak ilan edilmiş; bir yıl sonra ise AB ile Sırbistan-Karadağ arasında bakanlıklar seviyesinde diyalog süreci başlatılmıştır (Muriç, 2019: 95; Avrupa Komisyonu, 2003).

8 Mart 2004 tarihinde Sırbistan'da, AB ile ilişkilerinde kurumsal kararlığını ortaya koymak adına Hükümet kararıyla *"Sırbistan Avrupa Entegrasyon Ofisi (SEIO)"* kurulmuştur. Ofis, Sırbistan mevzuatının Birlik müktesebatına uyum süreci hakkında koordinasyon sağlama, izleme ve raporlama faaliyetleri yürütmek, AB üyelik sürecinden kaynaklanan ihtiyaçları göz önünde bulundurarak Sırbistan Cumhuriyeti'nin kurumsal kapasitesinin planlanması ve geliştirilmesiyle görevlidir. Ofis ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde kamu görevlilerine AB konularında eğitimler verilmesini koordine eder, AB adaylık süreciyle ilgili halkla ilişkiler ve tanıtım faaliyetlerini yürütür (Gligorijevic, 2005: 114).

Eylül 2004'te SEIO, Sırbistan'ın AB'ye katılımı için izlenecek yol haritasının belirlendiği "Sırbistan Cumhuriyeti AB Katılım Ulusal Stratejisi" çalışmalarına başlamış ve 13 Ekim 2004 tarihinde Ulusal Strateji, Sırbistan Cumhuriyeti

Parlamentosu tarafından kabul edilmiştir. Strateji belgesinin kabulü, stratejik Avrupa yönetiminin ana hatlarını çizmede önemli bir adım olarak görülmüştür (Gligorijevic, 2005: 113):

"Sırbistan ve Karadağ Devletler Birliğine üye bir ülke olarak, AB'ye tam üyelik Sırbistan Cumhuriyeti'nin stratejik bir ulusal hedefidir ve Sırbistan Cumhuriyeti tarafından tam ve sürekli desteklenecektir." (Ulusal Strateji'nin Giriş Cümlesi)

AB'ye üyelik hedefinin yanında ilgili Strateji Belgesi'nde Sırbistan'ın ana dış politika hedefinin uluslararası kuruluşlar ve komşu devletlerle ilişkilerin normalleştirilmek olduğu; NATO üyeliğinin ise referanduma sunulacağı vurgulanmıştır (Günal, 2011: 201; SEIO, 2005).

Sırbistan'ın, Avrupalılaşma ve demokratikleşme adına AB ile yürüttüğü sağlıklı ilişkiler devam ederken, AB'nin bu dönemde yaşadığı birtakım iç sorunlar (Anayasa, bütçe ekonomik kriz vb.) Birliğin geleceğinin ve genişleme politikasının tartışılmasına yol açmıştır (Taşkın, 2018: 59). Yaşanan gelişmeler ve konuya ilişkin beyanatlar, özellikle de 2004 genişlemesinden sonra Batı Balkan ülkeleri özelinde yeni bir genişleme için Birliğin isteksizliğini ortaya koymaktadır (Günal, 2011: 234). Sırbistan adına tüm bu olumsuz havayı dağıtan gelişme 10 Ekim 2005 tarihinde yaşanmıştır. İlgili tarihte gerçekleştirilen Selanik Zirvesi sonucunda Sırbistan ile SAA müzakerelerine başlanma kararı alınmıştır (Kütük, 2019: 58).

2005 yılının sonunda başlatılan SAA müzakereleri, 6 Mayıs 2006 tarihinde siyasi koşulluluk kapsamında Sırbistan'ın ICTY ile işbirliğinin yavaşladığı gerekçesiyle askıya alınmış; yine ilgili sebepten dolayı iktisadi ve teknolojik işbirliği alanlarında da yavaşlamalar yaşanmıştır (Kostovicova, 2014: 74). Gelişmeler üzerine Hükümet, Haziran 2006'da ICTY ile işbirliğinin esaslarının belirtildiği Eylem Planı'nı açıklayarak ICTY ile işbirliği yapacağını açık bir biçimde ortaya koymuştur (Günal, 2011: 263).

Belgrad Anlaşmasında öngörülen sürenin dolmasıyla birlikte 21 Mayıs 2006 tarihinde Karadağ'da yapılan bağımsızlık referandumu sonucu bağımsızlık ilanı için gereken %55'lik oy oranı aşılması sonucu (%55,4) Karadağ bağımsızlığını ilan etmiştir (Günal, 2011: 218).

2006 yılındaki bir diğer önemli gelişme Kopenhag kriterlerinin ve SAP müzakerelerinin gerekliliklerinin yerine getirilmesi için hukuki reformların gerçekleştirilmesi ihtiyacı sonucu yeni bir Anayasa kabul edilmesi olmuştur. Ekim 2006'da kabul edilen yeni Anayasa ile birlikte Milosevic dönemi Anayasası ilga edilmiş, yerine daha demokratik ve AB reformlarına yönelik ihtiyaçları karşılayabilecek bir Anayasa yürürlüğe girmiştir (Muriç, 2019: 96).

11 Aralık 2006'da Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Batı Balkan ülkelerinin geleceğinin AB ile birlikte olduğu; ülkelerin AB ile uyumunun ise Kopenhag kriterlerine ve SAP'a bağlı olarak değişkenlik göstereceğinin altı çizilmiştir. Zirve'de ayrıca Sırbistan özelinde ICTY ile olumlu işbirliği uygulamaları, Kosova ile ilişkilerin güçlendirilmesi vb. siyasi koşulluluk hususlarındaki yapılan girişimler takdirle karşılanmıştır (Muriç, 2019: 95).

2006 ve 2007 yıllarında Kosova'daki ayrılıkçı hareketlerin derinleşmesi ve bölgenin istikrarsızlığa doğru kayması, AB'nin bölgeye yönelik vize serbestleştirmesi sürecini şekillendirmiştir. AB, 2006 yılında Batı Balkanlara vizesiz seyahat diyaloğunu başlatmış ve bu kapsamda Sırbistan ile 16 Mayıs 2007 tarihinde vize kolaylaştırma ve geri kabul anlaşmalarını paraf etmiştir (Kostovicova, 2014: 76).

2008 yılının ilk aylarında (20 Ocak 2008) Sırbistan'da yapılan Devlet Başkanlığı seçimini, Avrupa yolunda sıkı sıkıya bağlı kalma niyetini sürdüren mevcut Devlet Başkanı Tadic kazanmıştır. Devlet Başkanlığı seçiminden kısa bir süre sonra (17 Şubat 2008) Kosova'nın tek taraflı bağımsızlık ilanı iç politikada büyük bir krize yol açmış ve koalisyon ortağı Kostunica, Kosova'nın bağımsızlığının AB ülkeleri tarafından tanınması ve kabinedeki bakanların AB ile ilişkileri kesmeyi reddetmesi

üzerine AB yanlısı bakanlara artık güvenemeyeceğini belirterek koalisyonu bozmuş ve erken seçim talebinde bulunmuştur. Ortaya çıkan hükümet krizine rağmen AB Genişlemeden Sorumlu Komisyon Temsilcisi Olli Rehn 21 Nisan 2008 tarihinde AB ile Sırbistan arasında müzakereleri devam eden SAA'nın 11 Mayıs 2008 tarihinde gerçekleşecek Parlamento seçimleri öncesinde imzalamayı hedeflediklerini açıklamıştır. Açıklamayla AB, yeni Parlamento seçimlerinde AB yanlısı partilerin güçlenmesini sağlamak ve Kosova'nın bağımsızlık ilanıyla artış eğilimine giren milliyetçi oyların yükselmesini durdurmayı hedeflemiştir (Günal, 2011: 212-213). 11 Mayıs 2008 tarihinde gerçekleştirilen Parlamento seçimlerinde AB pragmatizmi meyvesini vermiş; DS'nin başını çektiği ve Batı yanlısı görüşe sahip Sırbistan Sosyalist Partisi ve G17+ partilerinden oluşan "Avrupalı Bir Sırbistan İçin" Koalisyonu (ZES) seçimleri kazanmıştır (Dragovic-Soso, 2012: 169). Bu noktada SAA'nın seçim arifesinde imzalanmış olması, sandığa giden seçmenlerin fayda/maliyet analizi yaparak Avrupalı partileri seçmelerinde etkili olmuş ve Kosova'nın bağımsızlık ilanına rağmen Tadic'in DS'sinin başını çektiği koalisyonun seçimleri kazanması halkın değişim arzusunu sandığa yansıtmıştır (Günal, 2011: 215).

27 Haziran 2008'de DS'li Mirko Cvetkovic'in Başbakan olarak atanmasıyla Sırbistan Avrupalılaşması yolunda yeni bir dönem başlamıştır. Yeni hükümet, 1995 yılından bu yana aranan ve Bosna'daki pek çok katliamdan sorumlu olan Radovan Karadzic'i 21 Temmuz 2008'de yakalayarak Avrupa nezdinde inandırıcılığını ve güvenini pekiştirmiştir. Parlamento da bu yeni dönemde, Hükümetin AB ile sürdürdüğü gerekli uyumu göstererek Nisan 2008'de Hükümet tarafından imzalanan SAA'yı 9 Eylül 2008'de onaylayarak Batı yanlısı tutumunu ortaya koymuştur. 2008 yılı itibariyle yaşanan çalkantılı süreçlere rağmen Sırbistan-AB ilişkileri yeniden olumlu bir noktaya gelmiştir (Günal, 2011: 220-222).

2009 yılı, AB ile Sırbistan arasında süregelen vizesiz seyahat müzakerelerinin somut bir sonuca bağlandığı yıl olmuştur. AB Konseyi, 19 Aralık 2009'dan itibaren Sırbistan vatandaşlarına Schengen Bölgesi'ne vizesiz seyahat hakkını tanımıştır. Sırbistan nezdinde tanınan vizesiz seyahat hakkı, Yugoslavya iç savaşının

başlamasından itibaren AB ve uluslararası camiadan devam eden 20 yıllık dışlanmanın ve 1992'den beri süregelen BM yaptırımlarının sona erdiğini belirten bir gelişme olmuştur. Politika alanında ülke içi adaptasyon açısından bakıldığında Vize serbestisi süreci, AB tarafından belirlenen yükümlülükleri üstlenme kabiliyeti bakımından Sırbistan'ın idari kapasitesinin güçlenmiş olduğunu göstermektedir (Kostovicova, 2014: 75).

Vize serbestisi sürecinin tamamlanmasının ardından Sırbistan, 22 Aralık 2009'da SAA yürürlüğe girmeden önce ve AB yetkililerinin bu hususta aceleci olunmaması gerektiğine yönelik tavsiyelerine rağmen resmi olarak AB üyeliği başvurusunda bulunmuştur (Dragovic-Soso, 2012: 170; Stahl, 2013: 461).

Mart 2010'da Sırbistan Parlamentosu, Devlet Başkanı Tadic'in 2004 ve 2007 yıllarındaki başarısız girişimlerinin ardından *"Srebrenitsa Deklarasyonu"* nu ilan etmiştir. İlgili Deklarasyon ile Sırbistan resmi olarak Bosna-Hersek'in toprak bütünlüğünü kabul etmiş ve 1995'te Srebrenitsa'da Bosna Sırp Ordusu ve Yugoslavya İç İşleri Bakanlığının paramiliter birimleri tarafından gerçekleştirilen insanlık suçlarından dolayı özür dilemiştir (Günal, 2011: 217-218). Bu yönüyle AB'nin koşulluluk politikası, Srebrenitsa Deklarasyonu'nun ortaya çıkmasında etkili olmuş; Sırbistan açısından ise Deklarasyon, üyeliğin gerektirdiği liberal demokrasi değerlerine bağlılığı kanıtlamak açısından tarihi bir fırsat doğurmuştur. Ancak bu noktada, AB'nin koşulluluk yaklaşımına ilişkin eleştiriler de beraberinde gelmiş; eleştirilerin odağını Avrupalılaşma perspektifinden beklenen uzun vadeli yerel dönüşüm sürecinin dış talepleri karşılamayı amaçlayan kısa vadeli araçsal adımlara dönüşmesi almıştır (Dragovic-Soso, 2012: 163).

2008 yılında imza edilen SAA'nın, ICTY ile işbirliği noktasındaki eksiklik nedeniyle askıya alınan yürürlüğe giriş süreci, 14 Haziran 2010'da ICTY Başsavcısının olumlu mütalaanın ardından yeniden hareketlenmiş ve ilgili mütalaanın ardından SAA'nın AB üye devlet Parlamentolarına onaylamak üzere gönderilmesine karar verilmiştir. 19 Ocak 2011'de Avrupa Parlamentosu SAA'yı onaylayarak

Anlaşma'nın 2013' te yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. SAA'nın onaylanmasıyla birlikte Sırbistan-AB ilişkileri sözleşme temelinde zemine oturtulmuştur (Günal, 2011: 255-256).

2011 yılında Srebrenitsa Katliamının baş sorumlularından olan Radko Mladic ve Hırvatistan'da işlenen savaş suçlarından sorumlu Goran Hadzic'in yakalanmasıyla birlikte ICTY'nin tüm talepleri karşılanmıştır. ICTY işbirliğinin koşulunun tamamlanması üzere Avrupa Komisyonu Sırbistan'a adaylık statüsünün verilmesini tavsiye etmiş ve tavsiye üzerine Avrupa Konseyi tarafından alınan karar doğrultusunda 1 Mart 2012'de Sırbistan aday ülke statüsünü kazanmıştır (Muriç, 2019: 82-83).

Kosova ile ilişkilerin iyileştirilmesi ve normalleştirilmesi süreci kapsamında ise 19 Ekim 2012 tarihinde AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Komiseri Catherine Ashton aracılığıyla ilk defa Sırbistan Başbakanı Ivica Dacic ve Kosova Başbakanı Hashim Taci bir araya gelerek iki ülke arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesi amacına yönelik birtakım anlaşmalar imzalanmıştır (Kütük, 2019: 64).

Belgrad ve Priştine yönetimleri arasındaki müzakereler neticesinde belirli konular üzerine imzalanan mutabakat metninin ardından Nisan 2013'te Avrupa Komisyonu, Sırbistan'ın AB entegrasyon sürecinin ele alındığı geniş kapsamlı bir rapor hazırlamıştır ve ilgili Rapor'da Sırbistan ile üyelik müzakerelerinin başlatılmasına yönelik tavsiyede bulunmuştur. Komisyon tavsiyesi üzerine 27-28 Haziran 2013 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Liderler Zirvesi'nde Sırbistan ile katılım müzakerelerinin başlatılması kararı alınarak karar kapsamında bir "Çerçeve Belgesi" hazırlanmıştır. Belge kapsamında ise 21 Ocak 2014 tarihinde üyelik müzakerelerinin 23. ve 24. fasılların açılmasıyla başlayacağı bildirilmiştir (Kütük, 2019: 64; Muriç, 2019: 98).

Avrupa Komisyonu 16 Ekim 2013'te yayınladığı "2013 Yılı Sırbistan İlerleme Raporu"nda Sırbistan'ın üyelik için siyasi koşulları önemli ölçüde sağladığını ancak kamu ve yargı reformu, yolsuzlukla ve organize suçla mücadele, basın

özgürlüğü ve azınlıkların korunması alanlarında gelişme kaydetmesi gerektiğini belirtmiş; ekonomik kriterler açısından ise serbest ve rekabetçi piyasanın tesisi adına yapısal reformların gerçekleştirilmesi gerektiğine vurgu yapılmış; son olarak Sırbistan ile Kosova arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesinin üyeliğin bir ön koşulu olduğunun altı çizilmiştir (Ekinci, 2014: 27; Muriç, 2019: 98; Avrupa Komisyonu, 2013a).

AB ile Sırbistan arasındaki üyelik müzakereleri 21 Ocak 2014'te Birinci Hükümetlerarası Konferans ile başlamış ve 23. ve 24. fasılların açılmasının ardından Aralık 2015'te İkinci Hükümetlerarası Konferans gerçekleşmiştir (Canveren, 2018: 123).

Günümüzde Sırbistan'ın AB ile üyelik müzakereleri sürmekte; ancak Kosova ile ilişkilerin normalleştirilmesi noktasında olumlu hava olumsuzluğa doğru yön değiştirerek gerilimli bir hal almaktadır. Yine de diğer Batı Balkan ülkeleriyle kıyaslandığında Sırbistan üyelik yolunda diğer ülkelere göre daha önde bir konumdadır. Hızlı ekonomik büyüme, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları vd. konularda atılan olumlu adımlar Sırbistan'ın üyelik sürecine ivme kazandırmaktadır. (Muriç, 2019: 83-84)

Tablo 18. Sırbistan'ın AB Üyelik Müzakere Süreci

FASILLAR	FASILIN AÇILMA TARİHİ	MEVCUT DURUM
1-Malların Serbest Dolaşımı	AÇILMADI	Sırbistan Açılış Kriterlerini Yerine Getirmeye Çalışıyor (Orta Derecede Hazır)
2-İşçilerin Serbest Dolaşımı	AÇILMADI	Orta Derecede Hazırlıklı
3-İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	AÇILMADI	Orta Derecede Hazırlıklı
4-Sermayenin Serbest Dolaşımı	Aralık 2019	Orta Derecede Hazırlıklı
5-Kamu Alımları	Aralık 2016	Orta Derecede Hazırlıklı
6-Şirketler Hukuku	Aralık 2017	İyi Düzeyde Hazır
7-Fikri Mülkiyet Hukuku	Haziran 2017	İyi Düzeyde Hazır
8-Rekabet Politikası	AÇILMADI	Sırbistan Açılış Kriterlerini Yerine Getirmeye Çalışıyor (Orta Derecede Hazırlıklı)
9-Mali Hizmetler	Haziran 2019	Orta Derecede Hazırlıklı
10-Bilgi Toplumu ve Medya	AÇILMADI	Orta Derecede Hazırlıklı
11- Tarım ve Kırsal Kalkınma	AÇILMADI	Açılış Kriterleri Konsey'de Görüşülmektedir (Kısmen Hazırlıklı)

12- Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı	AÇILMADI	Sırbistan Açılış Kriterlerini Yerine Getirmeye Çalışıyor (Orta Derecede Hazırlıklı)
13-Balıkçılık	Haziran 2018	Orta Derecede Hazırlıklı
14-Taşımacılık Politikası	Aralık 2021	İyi Düzeyde Hazırlıklı
15-Enerji	Aralık 2021	Orta Derecede Hazırlıklı
16-Vergilendirme	AÇILMADI	Açılış Kriterleri Konsey'de Görüşülmektedir (Orta Derecede Hazırlıklı)
17- Ekonomik ve Parasal Politika	Aralık 2018	Orta Derecede Hazırlıklı
18- İstatistik	Aralık 2018	Orta Derecede Hazır
19- Sosyal Politika ve İstihdam	AÇILMADI	Açılış Kriterleri Konsey'de Görüşülmektedir (Orta Derecede Hazırlıklı)
20- İşletme ve Sanayi Politikası	Şubat 2017	Orta Derecede Hazırlıklı
21- Trans-Avrupa Şebekeleri	Aralık 2021	Orta Derecede Hazırlıklı
22- Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	AÇILMADI	Açılış Kriterleri Konsey'de Görüşülmektedir (Orta Derecede Hazırlıklı)
23- Yargı ve Temel Haklar	Temmuz 2016	Kısmen Hazırlıklı
24- Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	Temmuz 2016	Kısmen Hazırlıklı
25- Bilim ve Araştırma	Aralık 2016	Geçici Olarak Kapalı (İyi Derecede Hazırlıklı)
26-Eğitim ve Kültür	Aralık 2016	Geçici Olarak Kapalı (İyi Derecede Hazırlıklı)
27-Çevre ve İklim Değişikliği	Aralık 2021	Kısmen Hazırlıklı
28- Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	AÇILMADI	Orta Derecede Hazırlıklı
29- Gümrük Birliği	Haziran 2017	İyi Derecede Hazırlıklı
30- Dış İlişkiler	Aralık 2017	Orta Derecede Hazırlıklı
31- Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları	AÇILMADI	Tarama Raporu Hala Konsey'de (Orta Derecede Hazırlıklı)
32- Mali Kontrol	Aralık 2015	Orta Derecede Hazırlıklı
33- Mali ve Bütçesel Hükümler	Haziran 2018	Kısmen Hazırlıklı
34- Kurumlar		Şu An Sırbistan İçin Geçerli Değil
35-Diğer Konular: Kosova ile İlişkiler	Aralık 2015	

Kaynak: Avrupa Komisyonu (2022). *"Serbia 2022 Report"* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6089 (E.T. 15.11.2022)

Kosova geriliminin artmasıyla birlikte Birlik'te yaşanan genişleme yoğunluğu da Sırbistan'ın üyelik sürecini uzatan unsurlardan birisidir. AB Komisyonu Başkanı Jean Claude Juncker'in 2014 yılında yapmış olduğu *"5 yıl AB genişlemesi gerçekleşmeyecek"* açıklaması Birlikte'ki genişleme yoğunluğunu ortaya koymaktadır. Özellikle de yakın dönemde yaşanan mülteci krizinin Avrupa'da yarattığı siyasi, iktisadi ve güvenlik problemleri ve kriz karşısında sürdürülebilir bir AB stratejisinin olmaması, AB'yi genişleme politikalarında somut adımlar atma noktasında geriye itmektedir (Taşkın, 2018: 60-61).

AB'nin genişleme süreçlerine ilişkin göstermiş olduğu tutum değişikliği İlerleme Raporlarına da yansımaktadır. Özellikle de 2015 yılından itibaren İlerleme Raporları incelendiğinde genişlemenin AB için öncelikli gündem olmadığı, inceleme konusu ülkeler için üyelikten daha çok müzakerelere vurgu yapıldığı görülmektedir (Stojic, 2016: 3; Kütük, 2019: 50).

Tüm bu yaşanan krizlerin yanında AB'nin Batı Balkan ülkelerinin üyelik hedeflerini canlı tutma ve entegrasyonu sürdürmeye yönelik girişimleri de mevcuttur. Balkan liderleriyle bir araya gelerek ekonomik ve teknik açıdan işbirliğini artırmak, toplumlar ve özellikle de gençler arasında etkileşimi ve uzlaşmayı sağlamak amacıyla 2014'te Berlin'de başlayan ve Batı Balkan ülkelerinin Dışişleri Bakanlarıyla düzenlenen toplantılar *"Berlin Süreci"* olarak adlandırılmaktadır (Kütük, 2019: 49; Canveren, 2018: 109).

Şubat 2018'de Avrupa Komisyonu, AB-Batı Balkanlar arasındaki işbirliğini güçlendirmek adına yeni bir strateji açıklamıştır. Strateji kapsamında Batı Balkan ülkelerinin hukukun üstünlüğü, demokratik kurumların geliştirilmesi, bağımsız yargı, temel hak ve hürriyetler, organize suçla mücadele, işlevsel bir piyasa ekonomisinin tesisi, bölgesel işbirliği, yolsuzlukla mücadele gibi temel başlık alanlarındaki reformları hızlandırmaları halinde 2025 yılında muhtemelen Birliğe üye olacakları açıklanmıştır (Muriç, 2019: 76).

Batı Balkanların geleceğine dair genel bir değerlendirme yapılacak olunursa, Sırbistan'ın da içinde bulunduğu bu ülkelerin gelecekte Birliğe üye olmaları kaçınılmazdır. Birliğin kendi içerisinde yaşadığı veyahut küresel ölçekte yaşanan krizler sebebiyle bu ülkelere yeteri kadar üyelik perspektifi verilemese de ülkeler adına Birlik halen cazibesini korumaktadır. Reform alanlarında ivme kazanılması AB tarafından beklenenden düşük gerçekleşse de bu ülkeler Birliğe üyelik yükümlülüklerini beklenen alanlarda yürütecekleri reform çalışmalarıyla tamamlayacaklardır. Risk doğuran husus üyeliğin geciktiği her zaman diliminde ülkeler için üyelik perspektifinin azalması, Batı Balkan ülkelerinin alternatif

seçecekler bulmaya itecek olması ve Birliğin uzun yıllar bölge üzerinde tesis etmeye çalıştığı orta vadede istikrarı ve uzun vadede Avrupalılaşmayı zedelemesine yöneliktir. Sırbistan özelinde de geciken üyelik süreci hem Kosova ile ilişkilerini zorlaştırmakta hem de tarihi, dini ve kültürel açıdan güçlü bağların bulunduğu Rusya ile Sırbistan'ı yakınlaştırarak, Sırbistan'ı Birlik alternatifi yollar bulmaya itmektedir. Konuya ilişkin örnek verilecek olunursa Sırbistan, AGİT'in Rusya'yı Ukrayna krizindeki aksiyonlarından dolayı kınadığı pek çok bildiriye imza atmayı reddetmiş ve AB'nin Rusya'ya uyguladığı yaptırımları katılmamayı tercih etmiştir. Bu ve bunun gibi örnekler 1990'lı yıllardan beri AB'nin Batı Balkanlar üzerine koyduğu ana hedef olan bölgesel istikrar ve işbirliğine zarar vermektedir (Canveren, 2018: 107).

Tito dönemimden itibaren bu bölüm içerisinde ele aldığımız AB-Sırbistan ilişkileri ve Sırbistan Avrupalılaşması süreci bazı sonuçları ortaya çıkarmıştır. Birliğin 1990'lı yıllardan itibaren bölgede yaşanan istikrarsızlıkları önlemeye yönelik ortaya koyduğu bölgesel istikrarın tesisi hedefinin merkezinde her dönem Sırbistan yer almış ve Sırbistan'ın Avrupalılaşması bölgenin istikrara kavuşması açısından önemli olmuştur. CCE ülkelerinin Avrupalılaşma süreciyle kıyaslandığında Sırbistan'ın Avrupalılaşmasının aracı olan koşulluluk mekanizması ülkenin demokratikleşmesi ve AB ilerlemesi için aynı doğrultuda gerçekleşmişse de şiddeti Sırbistan'da daha yoğun hissedilmiştir. Koşulluluk mekanizmasının Sırbistan üzerinde daha şiddetli bir biçimde uygulanmasının ana nedeni 1990'lı yılların başından itibaren Sırbistan'ın ve yakın coğrafyasında gerçekleşen sıcak çatışmalardır. Bu sebeple CCE ülkelerine uygulanan "genişleme yoluyla Avrupalılaşma", istikrara kavuşamayan Sırbistan'a uygulanamamıştır. Öte yandan bölgeyi istikrara kavuşturmak adına koşulluluk mekanizmasının sert bir biçimde uygulanması, Sırbistan'ın atacağı adımlarda fayda/maliyet analizi yapmasına; fayda/maliyet analizleri ise Avrupalılaşma tanımında sıklıkla değinilen Avrupa normlarının ve değerlerinin Sırbistan açısından kademeli olarak benimsenememesi ve Sırbistan'ın "Avrupalı" refleksleriyle karar alamamasına neden olmuştur. Bu nedenle de Sırbistan Avrupalılaşması "eksik bir Avrupalılaşma"dır.

Sırbistan deneyiminin pek çok kısmında karşılaşılan "kritik kavşaklarda" kararlar Avrupalı gibi hareket etme refleksinin dışında, ülkenin yaşadığı ekonomik krizlerin sonucu yaşam standartlarını kötüleşmesinin önüne geçilmek adına Birliğe üyeliğin getireceği potansiyel yatırımlar, fonlar ve nakit akışlarının ülkeye sağlayacağı iyi yaşam kalitesine erişim refleksiyle alınmış; bu yüzden de sıklıkla milliyetçilik-AB yanlılığı ikiliği içerisinde ve yaptığı fayda/maliyet analizleriyle pek çok kez taraf değiştiren bir Sırbistan profilini karşımıza çıkarmıştır. Öyle ki en milliyetçi partiler dahi yeri geldiğinde kötü tecrübelere ve ideolojik temellerine rağmen ekonomik faydalarından dolayı AB üyeliğinin en sıkı savunucusu olmuştur.

Bu bağlamda Avrupalılaşma ortaya çıkmışsa da bu adaptasyonla ilgili değildir. Sırbistan'ın Avrupalılaşma sürecini "uygunluk mantığı" ndan ziyade "zorunluluklar" yönlendirmiş; aktörler fayda maksimizasyonu veyahut fayda/maliyet hesaplamalarına göre hareket tarzlarını belirleyerek Sırbistan Avrupalılaşmasını "araçsal" olarak gerçekleştirmişlerdir.

Devam eden başlıkta Avrupalılaşma ekseninde Avrupa İdari Alanı'nın Sırbistan kamu yönetimine etkileri, Anayasa doğrultusunda merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reform alt başlıkları kapsamında ele alınacaktır.

4.2. Avrupa İdari Alanı Ekseninde Sırbistan'ın Kamu Yönetimi

Başlık içerisinde Sırbistan merkezi yönetimi ülkenin Anayasası doğrultusunda teşkilatlanması, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reform alt başlıklarında ele alınacak; Avrupa İdari Alanı'nın bu alt başlıklara etkisi irdelenecektir.

4.2.1. Sırbistan Anayasa'sı Doğrultusunda Sırbistan'ın Merkezi Teşkilatlanması

Karadağ'ın Devletler Birliği'nden referandum sonucunda ayrılmasının ardından Sırbistan Cumhuriyeti yeni bir Anayasa hazırlama kararı almış; hazırlanan yeni Anayasa 28 Ekim 2006 günü referandumla halk oyuyla kabul edilmesinin ardından 8 Kasım 2006'da resmen yürürlüğe girmiştir (Wikipedia, 2022)

Kabul edilen Anayasa'nın 1.maddesinde Avrupa ilke ve değerlerine bağlılık ile Kopenhag siyasi kriterleri içerisinde yer alan insan hakları ve azınlık haklarına saygıya doğrudan yer verilerek Sırbistan'ın Avrupalılaşma hedefi en üst derece hukuksal düzlemde (Anayasa) beyan edilmiştir (ILO, 2022)

Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 4.maddesinin 2.fıkrasına göre hükümet sistemi, gücün yasama, yürütme, yargı olarak bölüşümüne dayanmakta; 3. fıkrasına göre ise erkler arasındaki ilişkide denge ve karşılıklı kontrol esas alınmaktadır (ILO, 2022).

Yasama erkinin en yüksek temsil organı, anayasal ve yasal yetkinin sahibi Ulusal Meclis'tir (m. 98). Ulusal Meclis 4 yıllığına (m. 102/1) doğrudan seçimle gelen 250 milletvekilinden müteşekkildir (m. 100/1). Ulusal Meclis'te düzenlenecek kanun kapsamında farklı cinsiyetlerin ve azınlıkların eşitliği ve temsiliyeti tesis edilecektir (m. 100/2).

Sırbistan Ulusal Meclisi'nin görev ve yetkileri Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenmektedir (ILO, 2022):

- Anayasa'yı kabul etmek ve değiştirmek,
- Sırbistan Cumhuriyeti'nin sınırları ile ilgili değişikliklerini kabul etmek,
- Ulusal referanduma karar vermek,

- Uluslararası sözleşmeleri kanunen onaylanma zorunluluğu öngörüldüğünde onaylamak,
- Savaş ve barışa karar vermek,
- Silahlı kuvvetlerin çalışmalarını denetlemek,
- Sırbistan Cumhuriyeti'nin yetkisi dahilindeki kanunları ve diğer genel düzenlemeleri onaylamak,
- Özerk İl statüsü için önceden onay vermek,
- Savunma stratejisini kabul etmek,
- Kalkınma Planı ve Mekânsal Planlamayı kabul etmek,
- Hükümetin teklifi üzerine Sırbistan Cumhuriyeti Bütçesini ve Kesin Hesabını kabul etmek,
- Cezai suçlar için af kabul etmek,
- Hükümeti seçmek, çalışmalarını denetlemek, Hükümetin ve Bakanların görevlerine son verilmesine karar vermek,
- Anayasa Mahkemesi Üyelerini atamak ve görevden almak,
- Yargıtay Mahkemeleri, Mahkeme Başkanlarını, Cumhuriyet Savcısını, Savcıları, Hakimleri ve Savcı Yardımcılarını Anayasa'ya uygun olarak atamak,
- Sırbistan Ulusal Bankası Başkanı'nı atamak, görevden almak ve çalışmalarını denetlemek,
- Ombudsmanı atamak, görevden almak ve çalışmalarını denetlemek ve
- Kanunda belirtilen diğer kamu görevlilerini atamak.

Sırbistan Anayasası'na göre kanun önerme yetkisi, milletvekillerine, Hükümete, özerk il meclislerine (Vojvodina ve Kosova-Metohija), veya en az 30.000 seçmene aittir (m. 107/1). Ayrıca Ombudsman ve Sırbistan Ulusal Bankası, kendi yetki alanlarına ilişkin olarak kanun teklifi sunma hakkına sahiptir (m. 107/2).

Sırbistan Ulusal Meclisi, milletvekillerinin salt çoğunluğu veya en az 100.000 seçmenin imzalı talebi üzerine Anayasa ve kanunlara bağlı olarak yetkisine giren alanlarda ulusal referanduma gitme kararı alır (m. 108/1). Uluslararası sözleşmeler,

insan ve azınlık haklarına ilişkin hususlar, mali yasalar, olağanüstü hal ve aftan doğan yükümlülükler referandum konusu olamaz (m. 108/2).

Devlet Başkanı, Hükümetin ayrıntılı önerisiyle Ulusal Meclis'i feshetme hakkına sahiptir (m. 109/1). Ulusal Meclis, seçimlerin ardından 90 gün içerisinde Hükümeti kuramazsa kendiliğinden feshedilebilir (m. 109/2). Ulusal Meclis, savaş ve olağanüstü hal durumlarında feshedilemez (m. 109/3).

Yürütme erki, Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'na göre Devlet Başkanı ve Hükümet arasında paylaşılmaktadır. Sırbistan Cumhuriyeti'nde yürütme erkinin kendine özgü bir yapısı bulunmaktadır. Yapı, dış özelliklerine *(Devlet Başkanının doğrudan vatandaşlar tarafından seçilmesi)* göre yarı-başkanlık sistemi; iç özellikleri *(Ulusal Meclis'in güçlü konumu, görevler itibariyle Devlet Başkanı'nın Hükümete nazaran temsili yetkilere sahip olması ve Hükümete istikrar ve etkinlik kazandıracak tedbirlerin düzenlenmesi)* bakımından ise "akılcılaştırılmış parlamentarizm" unsurlarını taşımaktadır (Stankovic, 2018: 4).

Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 111. maddesine göre Devlet Başkanı, Cumhuriyetin devlet birliğini ifade (temsil) etmektedir. Anayasa'nın 112. maddesinde Devlet Başkanı'nın görev ve yetkileri sayılmaktadır (ILO, 2022):

- Sırbistan Cumhuriyeti'ni yurt içinde ve yurt dışında temsil etmek,
- Anayasa'ya uygun olarak kararname çıkarmak,
- Ulusal Meclis'e Başbakan adayı önermek,
- Anayasa ve kanunlara uygun olarak milletvekillerine önerilerde bulunmak,
- Hükümetin önerisiyle Sırbistan Cumhuriyeti büyükelçilerini atamak ve görevden almak,
- Yabancı diplomatik temsilcilerin güven mektuplarını almak,
- Af çıkarmak ve onur ödülü vermek ve
- Anayasa'nın öngördüğü diğer işleri yürütmek.

Devlet Başkanı, Kanuna uygun olarak doğrudan vatandaşların oylarıyla seçilmektedir (m. 114/1). Devlet Başkanı'nın görev süresi 5 yıldır (m. 116/1) ve hiç kimse Devlet Başkanlığı görevine iki defadan fazla seçilemez (m. 116/3).

Devlet Başkanı'nın veto yetkisi Anayasa'nın 113.maddesinde düzenlenmektedir. Devlet Başkanı, Ulusal Meclis'in kabul ettiği bir kanunu, kabul edildiği tarihten itibaren 15 gün içerisinde yayınlamak veya gerekçesiyle Ulusal Meclis'e göndermekle yükümlüdür (m. 113/1). Veto edilen kanunun Ulusal Meclis'te milletvekillerinin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile yeniden kabul edilmesi halinde Devlet Başkanı kabul edilen kanunu yayınlamak zorundadır (m. 113/3). Devlet Başkanı eğer süresi içerisinde kanunu yayınlamazsa, kanunun yayınlanmasına ilişkin kararname Meclis Başkanı tarafından çıkarılır (m. 113/4).

Devlet Başkanı, yalnızca Anayasayı ihlal suçlamasıyla ve milletvekillerinin 2/3'ünün oyu ile görevden alınır (m. 118/1). Anayasa Mahkemesi, görevden alma prosedürünü başlatmasının ardından 45 gün içerisinde Anayasa'yı ihlal suçlamasına ilişkin kararını vermekle yükümlüdür (m. 118/3).

Diğer yürütme erki olan Hükümet, yürütme yetkisinin ana sahibidir (m. 122). Başbakan, bir ya da birden fazla Başbakan Yardımcısı ve bakanlardan oluşan Hükümetin (m. 125/1) görev ve yetkileri Anayasa'nın 123. maddesinde sayılmaktadır (ILO, 2022):

- Politika oluşturmak ve sürdürmek,
- Ulusal Meclis'in Kanunlarını ve diğer genel işlemlerini yürütmek,
- Kanunların uygulanması amacıyla tüzük ve diğer genel işlemleri kabul etmek,
- Ulusal Meclis'e Kanun ve diğer genel işlemleri önermek ve kanun teklifleri hakkında görüş bildirmek,
- Kamu yönetimi organlarının çalışmalarını yönlendirmek, düzenlemek ve denetlemek ve

- Anayasa ve kanunla öngörülen diğer işlevleri yürütmek.

Hükümetin başkanı olan Başbakan, Hükümetin çalışmalarını yönlendirir, Hükümetin koordineli siyasi faaliyetleriyle ilgilenir, Hükümet mensuplarının çalışmalarını koordine eder (m. 125/2).

Başbakan adayı, seçim listeleri temsilcilerinin görüşlerinin alınmasının ardından Devlet Başkanı tarafından Ulusal Meclis'e teklif edilir (m. 127/1). Devlet Başkanı tarafından önerilen Başbakan adayı aynı zamanda Hükümet Programı'nı sunar (m. 127/2). Ulusal Meclis, Hükümet Programı, Başbakan adayı ve Hükümetin seçimini aynı anda oylar (m. 127/3). Kabul çoğunluğu, milletvekili üye tam sayısının salt çoğunluğudur (m. 127/4).

Hükümete ve Hükümetin belirli üyelerine yönelik güvensizlik oyu en az 60 milletvekili tarafından teklif edilmektedir (m. 130/1). Teklifin sunulmasının ardından 5 gün sonra Ulusal Meclis tarafından gerçekleştirilen ilk oturumda teklif görüşülmektedir (m. 130/2). Hükümete ve Hükümetin üyelerine yönelik güvensizlik oyu önerisi milletvekilleri üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilir (m. 130/3). Güvensizlik oyunun ardından Ulusal Meclis, 30 gün içerisinde yeni Hükümeti seçemezse Devlet Başkanı, Ulusal Meclisi fesheder (m. 130/4) ve yeni Meclis seçim sürecini başlatır (m. 130/5). Güvensizlik oyunun reddi halinde öneriyi sunan milletvekilleri 180 gün içerisinde yeni bir güvensizlik oyu önerisinde bulunamazlar (m. 130/6).

Son erk olan yargı erki, Anayasa'nın 142. maddesine göre mahkemelerce temsil edilir. Mahkemeler işlemlerini bağımsız bir biçimde ve Anayasaya, kanunlara, uluslararası hukukun genel ilkelerine ve onaylanmış uluslararası sözleşmelere uygun ifa ederler (m. 142/2).

Sırbistan Cumhuriyeti'nde yargı yetkisi genel ve özel mahkemelere aittir (m. 143/1). Geçici mahkemeler, askeri mahkemeler ve özel mahkemeler kurulamaz (m. 143/3).

Sırbistan Yargıtay'ı Sırbistan Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesidir (m. 143/4). Yargıtay Başkanı, Yüksek Yargı Konseyi'nin teklifi üzerine Ulusal Meclis tarafından seçilmektedir (m. 144/1). Yargıtay Başkanı'nın görev süresi 5 yıldır ve yalnızca bir defalığına seçilebilir (m. 144/2).

Mahkemeler ve yargıçların bağımsızlığı ve özerkliğini sağlamakla görevli Yüksek Yargı Konseyi 11 üyeden oluşmaktadır (m. 153/2). Yüksek Yargı Konseyi, Yargıtay Başkanı, Adalet Bakanı, Ulusal Meclis'in yetkili komisyonundan 1 üye ve Ulusal Meclis tarafından seçilen 8 üyeden oluşmaktadır (m. 153/3).

Ulusal Meclis tarafından seçilen 8 üyenin 6'sı, düzenli yargıçlık görevini yapan 6 yargıç; (1'i özerk illerden olmak üzere) 2'si ise, 15 yıllık deneyime sahip bir avukat ve bir hukuk fakültesi profesörü olmak zorundadır (m. 153/4).

Yüksek Yargı Konseyi, yargıçları Anayasa ve kanunlara uygun olarak görevine atar ve görevden alır, Yargıtay Başkanı ve diğer yüksek mahkeme başkan adaylarını Ulusa Meclis'e önerir (m. 154).

Sırbistan Anayasası'nın 166. maddesinde Anayasa Mahkemesi tanımlanmıştır. İlgili maddeye göre Anayasa Mahkemesi, anayasallığı, kanuniliği, insan ve azınlık hak ve özgürlüklerini koruyan özerk ve bağımsız bir devlet organıdır (m. 166/1). Anayasa Mahkemesi'nin kararları kesin, uygulanabilir ve genel itibariyle bağlayıcıdır (m. 166/2).

Anayasa Mahkemesi'nin görev ve yetkileri Anayasa 'nın 167.maddesinde tanımlanmıştır (ILO, 2022):

- Kanunların ve diğer genel düzenlemelerin Anayasa'ya, uluslararası hukukun genel kabul görmüş kurallarına ve onaylanmış uluslararası anlaşmalara uygunluğuna karar vermek,
- Onaylanan uluslararası anlaşmaların Anayasa'ya uygunluğuna karar vermek,
- Özerk İllerin ve mahalli idarelerin genel düzenlemelerinin Anayasa ve kanuna uygunluğuna karar vermek,
- Kamu yetkisi devredilen kamu kuruluşlarının, siyasi partilerin, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının genel düzenlemeleri ve toplu sözleşmelerin Anayasa ve kanunlara uygunluğuna karar vermek,
- Mahkemeler ve devlet organları arasındaki yetki ihtilafını karara bağlamak,
- Cumhuriyet ve Özerk İller veya mahalli idareler arasındaki yetki ihtilafını karara bağlamak,
- Özerk İl ve mahalli idareler arasındaki yetki ihtilafını karara bağlamak,
- Kanunda yargı yetkisi belirlenmemiş olan seçim uyuşmazlıkları hakkında karar vermek,
- Siyasi parti, sendika ve sivil toplum kuruluşlarının kapatılmasına karar vermek ve
- Anayasa ve Kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmek.

Anayasa Mahkemesi 9 yıl için seçilecek veya atanacak 15 yargıçtan oluşmaktadır (m. 172/1). Yargıçların 5'i Ulusal Meclis, 5'i Devlet Başkanı, 5'i ise Yargıtay genel kurullarından seçilmekte veya atanmaktadır (m. 172/2).

Bir kanunun Anayasa'ya uygunluğunun değerlendirilmesi için Anayasa Mahkemesi'ne devlet organları, özerk il organları, yerel yönetim organları veya en az 25 milletvekili tarafından dava açılabilir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin re'sen harekete geçme yetkisi de bulunmaktadır (m. 168/1). Milletvekillerinin 1/3'ünün talebi üzere Anayasa Mahkemesi, Meclis'te kabul edilen ancak henüz yayınlanmamış olan

kanuni düzenlemenin Anayasa'ya uygunluğunu 7 gün içerisinde değerlendirmek zorundadır (m. 169/1).

Anayasa değişikliği teklifi, milletvekillerinin 1/3'ü, Devlet Başkanı, Hükümet ve en az 150.000 seçmen tarafından talep edilebilir (m. 203/1). Anayasa değişikliği talepleri Ulusal Meclis tarafından karara bağlanır (m. 203/2).

Anayasa değişikliği talebinin kabul edilmesi için Ulusal Meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun oyu gerekmektedir (m. 203/3). Öngörülen kabul çoğunluğunun sağlanamaması halinde, 12 ay içerisinde ilgili Anayasa maddesi üzerine değişiklik talebinde bulunulamaz (m. 203/4).

Talebin öngörülen çoğunluk tarafından kabul edilmesi halinde Anayasa değişikliğine yönelik bir kanun teklifi hazırlanır ve Ulusal Meclis'e gönderilir (m. 203/5). İlgili kanun teklifi Ulusal Meclis'in 2/3 oy çoğunluğu ile kabul edilir veya teklif, vatandaşların onayına sunulmak üzere referanduma götürülebilir (m. 203/6) (ihtiyari referandum).

Ulusal Meclis, Anayasa'da yer alan başlangıç hükümlerini, temel ilkeleri, insan ve azınlık hak ve hürriyetlerine ilişkin hususları, hükümet sistemini, savaş ve olağanüstü hâl kararlarını ve olağanüstü hâl ilanı durumlarını ve savaş halinde insan hak ve azınlık hak ve hürriyetlerinin askıya alınması düzenlemelerine yönelik Anayasa değişikliği tekliflerini referanduma sunmak zorundadır (m. 203/7). Anayasa, savaş ve olağanüstü hâl durumlarında değiştirilemez (m. 204).

Son olarak Sırbistan Anayasası, kamu yönetimine ilişkin hususları temel ilkeler etrafında belirlemiştir. Anayasa'nın 136. maddesine göre kamu yönetimi Anayasa ve kanunlara bağlı, tarafsız ve bağımsızdır. İdare, çalışmalarından dolayı hükümete hesap verir (m. 136/1). Kamu yönetimi işleri, Kanunda öngörülen

(Bakanlıklar Kanunu[13]) bakanlıklar ve diğer kamu idaresi organları tarafından yürütülür. Kamu yönetimi işleri ve Bakanlık sayısı Kanunla belirlenir (m. 136/3). Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarının iç örgütlenmesi Hükümet tarafından düzenlenir (m. 136/4).

Vatandaş haklarının ve görevlerinin daha verimli ve rasyonel bir biçimde kullanılması, günlük hayatta ve iş hayatında kritik öneme sahip ihtiyaçların karşılanması amacıyla kanun ile Sırbistan Cumhuriyeti'nin yetkisine giren belirli işler, özerk illere ve yerel yönetimlere devredilebilir (m. 137/1). Ayrıca kanun ile, belirli kamu yetkileri teşebbüslere, kurum, kuruluş ve kişilere devredilebilir (m. 137/2). Kanuna göre belirli kamu yetkileri belirli alanlarda ve işlerde düzenleyici işlev gören özel organlara devredilebilir (m. 137/3).

Sırbistan Cumhuriyeti, özerk iller ve yerel yönetim organları kamu hizmetleri kurabilir (m. 137/4). Devlet organlarının, kamu yetkileri devredilen kurum ve kuruluşlarının, özerk il organlarının ve yerel yönetim organlarının bireysel işlem ve eylemleri kanuna dayanmalıdır (m. 138/1).

Avrupa İdari Alanı kapsamında Birliğin birincil odak noktası, kamu yönetiminde kamu hizmetlerinden yararlanan bireylere gelişmiş yanıt verilebilirliği sağlamak adına idarenin performansını artırılmasıdır. İkincil öncelik ise basitleştirilmiş ve rasyonelleştirilmiş bir kamu yönetimi yapısı içerisinde, tüm kesimlerin aktif katılımını ve işbirliğini tesis etmektir (Stanojevic, 2013: 2).

Kopenhag Kriterleri'nde de açıkça tanımlandığı üzere Birliğe üye olmak isteyen tüm ülkelerin sürekli ve istikrarlı bir biçimde kamu yönetimi reformlarını gerçekleştirmeleri, böylece etkin bir şekilde demokratik toplum düzenini tesis etmeleri ve ekonomilerini niteliksel olarak geliştirmeleri beklenmektedir. Profesyonellik,

[13]Sırbistan Bakanlıklar Kanunu No: 128/20 http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/113429/142246/F1336203028/SRB-113429.pdf (E.T. 18.11.2022)

tarafsızlık, şeffaflık, güvenilirlik ve hesap verilebilirlik ilkeleri, Avrupa İdari Alanı ve Kopenhag Kriterleri'nde ülkelerce karşılanması beklenen gereklilikler ve hedeflerin sağlayıcısı ana değerlerdir. Bu kapsamda Sırbistan kamu yönetimi incelemesinde kamu yönetimi ve insan kaynakları yönetimi sistemindeki temel değişiklikleri, devlet-vatandaş ilişkileri bağlamında idari süreçlerin yeniden yapılandırılması, e-devlet uygulamaları, kamu mali reformları, stratejik planlama ve politikaların koordinasyonu, yolsuzlukla mücadele girişimleri ve yerel yönetim sistemi ele alınacaktır.

4.2.2. Sırbistan Kamu Personel Rejimi

Yaklaşık 200 yıllık bir kamu yönetimi geleneği bulunan Sırbistan'da devletin işleyişinde kamu görevlileri, özel düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Avrupa İdari Alanını oluşturan hemen hemen tüm ülkelerde de kamu personel rejiminde, genel çalışma ilişkilerinden ayrı (iş hukuku) bir yasal düzenleme dizisi (kamu görevlileri hukuku) ile düzenlenir. Sırbistan Cumhuriyeti'nde iş hukuku işveren ile çalışanlar arasındaki işbirliğine; kamu görevlileri hukuku ise devletin kamu görevlileriyle olan ilişkisine dayanmaktadır. İş hukuku, hak ve yükümlülükler üzerindeki işbirliği ve müzakereyi içeren bireysel çalışma ilişkini vurgularken; kamu görevlileri hukuku, bir devlet organı tarafından kabul edilen ve tek taraflı bir idari işlemle tanımlanan idari ilişkileri vurgulamaktadır. (Vukonjanski, 2019: 35-37).

Kamu görevlilerinin statüsünü tanımlayan ilk hukuki çerçeve 1835'te kabul edilen Sırp Prensliğinin ilk Anayasasında yer almaktadır. İlgili Anayasa'nın 12.bölümünde kamu görevlileri tanımlanmıştır. Aynı şekilde 1838 yılında kabul edilen ikinci Sırp Anayasasında da kamu görevlilerine ilişkin özel düzenlemelere yer verilmiştir. İlk iki Anayasa'dan yaklaşık 20 yıl sonra ise Sırp Prensi Regent Mihajlo Obrenovic tarafından çıkarılan 1861 tarihli Devlet Memurlar Kanunu, kamu görevlilerinin statüsü ve rolünü düzenlemede önemli değişiklikler kazandırmıştır (Vukonjanski, 2019: 35-36).

Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı döneminde çıkarılan 1923 tarihli Devlet Memurları Kanunu ile ilk defa kamu personel rejimi günümüzdeki esaslara göre düzenlenmiştir. Kanun, kamu personel rejimi mevzuatı dahilindeki pek çok konuyu tanımlayan kesin hükümler içermesi bakımından önemli bir yere sahiptir. Öncü Kanun'un ardından 1931 yılında kabul edilen yeni Devlet Memurları Kanunu önceki Kanuna göre daha ilerici bir niteliğe sahip olmakla birlikte devletin kadro politikasının esaslarını, istihdamı sınırlandıracak mekanizmaların tanıtımını, kamu görevlisinin terfi rejimini düzenlemesi bakımından önemli değişiklikleri ve yenilikleri beraberinde getirmiştir (Vukonjanski, 2019: 36).

II. Dünya Savaşı'nın ardından Sırbistan'da (Yugoslavya) 1966 yılında çıkarılan "Çalışma İlişkileri Yasası"na kadar çeşitli biçimlerde işlevsel niteliğe ve özel düzenlemelere sahip kamu personel rejimi, özellikle de 1963 ve 1974 Anayasaları arasındaki dönemde Sosyalist geleneğin esaslarından olan ekonomide işçilerin özyönetimi anlayışıyla birlikte terk edilmiştir. Yugoslavya Federatif Sosyalist Cumhuriyet'in dağılmasının ardından 1991'de Sırbistan Cumhuriyeti, kamu görevlilerinin çalışma koşullarını özel bir hukuk alanı olarak düzenleyen "Kamu İdaresi Organlarındaki Çalışma İlişkileri Yasası"nı çıkarmıştır (Vukonjanski, 2019: 36).

Ortak Avrupa standartları bağlamında kamu görevlilerinin yasal statüsü Avrupa Konseyi'nin R(200)6 sayılı Tavsiye Kararı'nda tanımlanmıştır. İlgili Tavsiye Kararı'na göre kamu personel rejiminin seçimi, her ülkenin özel koşullarına bağlıdır. Yine de sistem ne olursa olsun ülkeler bir dizi temel iyi uygulama ilkelerini takip etmesi önemlidir, zira bu ülkeler verimli ve vatandaş odaklı bir kamu hizmetinin temelini oluşturmaktadır. (Council of The European Union, 2000).

Sırbistan Cumhuriyeti'nin hukuk sisteminde kamu görevlilerinin mevzuatının geliştirilmesi 2004'te kabul edilen Kamu Yönetimi Strateji Belgesi ve Strateji'de hedeflenen depolitizasyon, adem-i merkeziyetçilik, profesyonelleşme ve modernleşme ilkeleriyle yakından ilgilidir. Bu kapsamda kamu personel sisteminin

geliştirilmesi, modern kamu personel rejimi ilkelerinin devlet organlarında tanıtılması ve uygulanması için yasal çerçeve 2005 tarihli "Devlet Memurları Kanunu" ve beraberindeki yasa ve yönetmeliklerle oluşturulmuştur (Vukonjanski, 2019: 34).

Sırbistan Cumhuriyeti'nde genel tanımıyla kamu görevlisi; işyerleri olan devletin genel çıkarlarını korumak için kamu hak ve sorumluluklarına göre verilen yetkilerin uygulamasına doğrudan veya dolaylı olarak katılarak devlet organlarında istihdam edilen tüm kişileri kapsamaktadır (Vukonjanski, 2019: 37-38).

Sırbistan Cumhuriyeti Devlet Memurları Kanunu'nun 2. Bölümü'nde kamu personel rejiminin temel ilkeleri sıralanmıştır (The Military Intelligence Agency of Serbia, 2008):

- Yasallık,
- Siyasi Tarafsızlık,
- Hesap Verilebilirlik,
- İşe Eşit Erişim,
- Ayrımcılık Yasağı,
- Kamu Görevlilerinin Çalışmalarına İlişkin Bilgiye Erişim,
- Terfi ve Mesleki Eğitim,
- Haklardan Yararlanmada Eşitlik.

Kanunda sayılan ilkelerin Avrupa İdari Alanı'nda yer alan ülkelerdeki kamu görevlileri mevzuatlarının temel niteliklerine uyumlu olduğu görülmektedir (Vukonjanski, 2019: 44).

Kamu personel rejiminde Devlet Memurları Kanunu ile beraberinde getirilen düzenlemeler ve bu alanda yürütülen reform girişimleri her ne kadar tatmin edici olsa da uygulama kamu personel rejiminin verimsiz ve karmaşık olduğunu ve işleyişe ilişkin bazı alanlarla ilgili ciddi problemlerin mevcut olduğunu ortaya koymaktadır.

Devlet Memurları Kanunu'na yönelik yapılan eleştirilerden biri Kanun'un kapsayıcılığına ve istisnalarına yöneliktir. Kamu çalışanlarının bazı kesimleri (polis ve diğer güvenlik güçleri, gümrük memurları, vergi memurları ve ceza infaz kurumlarında çalışan memurlar) Kanun'un 32.maddesine göre Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır (The Military Intelligence Agency of Serbia, 2008).

Özerk iller ve yerel yönetim organlarında çalışan kamu görevlileri de Kanun'da sayılmamıştır. Özerk il ve yerel yönetim organlarında çalışan kamu görevlilerine yönelik yasal düzenleme 2016 tarihli "Özerk İllerde ve Yerel Yönetimlerde Çalışanlara İlişkin Kanun" ile düzenlenmiştir (Vukonjanski, 2019: 43). Belirli kamu hizmetlerinde (eğitim, sağlık, ulaştırma vb.) çalışanların durumu ve yardımcı hizmet çalışanlarının (devlet kurumlarında yardımcı teknik görevlerini yerine getirenler) statüsü Genel İş Kanunu ile düzenlenmektedir (Džinić, 2011: 1089).

Her ne kadar Devlet Memurları Kanunu memurlar ve siyasi atananlar arasında net bir ayrımı sağlasa da istihdam, terfi ve görevden alma konuları tamamen yönetim ve siyasi yapıların takdirlerine bağlı olduğundan Kanun liyakate dayalı bir işe alım garantisi vermemektedir (Stanojevic, 2013: 6). Özellikle de geçici çalışanların durumu incelendiğinde rekabetçi kriterlere yönelik işe alım sisteminin yoksunluğu önemli eleştiri noktalarından birini oluşturmaktadır (Milenković, 2014: 123-124).

2009 yılında Devlet Memurları Kanunu'na getirilen değişiklikle birlikte yönetici kadrolarına yapılan alımlarda iç rekabet zorunluluğu kaldırılmıştır. Bu durum kamu hizmetine dışarıdan gelen ve birikim sahibi kişiler adına kamu görevini daha erişilebilir bir hale getirse de atamalardaki siyasallaşma riskini artırmaktadır (Džinić, 2011: 1091).

Devlet Memurları Kanunun 3.Bölümünde, Hükümet tarafından atanan ve 9 uzman ve profesyonel üyeden oluşan bağımsız bir danışma organı olan Yüksek Kamu Hizmeti Konseyi'ne (HCSC) ilişkin hükümler düzenlenmektedir. Konsey, işe alım süreçlerinde değerlendirilecek mesleki yeterlilik, bilgi ve becerileri belirlemek,

atamalara yönelik seçim kriterlerinin hazırlamak ve Etik Kurallara ilişkin düzenlemeleri çıkarmakla görevlidir. Konsey her ne kadar işe alım süreçlerine yönelik görüş belirtse de işe alım noktasında bakanlıklara tanınan yüksek takdir yetkisi, yetkinin kötüye kullanım örneklerini artırmaktadır (Džinić, 2011: 1093; Đinđić ve Bajić, 2018: 26).

Sırbistan kamu personel rejiminde öneme sahip bir diğer kurumsallaşma örneğini İnsan Kaynakları Yönetim Servisi (HRMS) oluşturmaktadır. HRMS'ye ilişkin esaslar Devlet Memurları Kanunu'nun 158.maddesinde düzenlenmiştir. Başbakana karşı sorumlu olan bir Müdürün başkanlık ettiği HRMS'nin görevleri şu şekildedir (The Military Intelligence Agency of Serbia, 2008):

- Devlet idaresinde ve Hükümet hizmetlerinde boş iş pozisyonlarını ilan etmek,
- Kamu personel rejimine ilişkin devlet ve Hükümet yetkililerine danışmanlık yapmak,
- Memurların mesleki eğitimlerini organize etmek,
- HCSC'ye mesleki ve teknik yardım sağlamak,
- Yasa ve yönetmeliklerde belirtilen diğer görevleri yerine getirmek.

Bu noktada Meyer-Sahling, Sırbistan kamu personel rejiminde işe alım sürecini yüksek derecede kayıt dışılık ve kayırmacılık, kötüye kullanılan takdir yetkileri ve yüksek derecede parti himayesine bağlılık olarak karakterize etmektedir (Meyer-Sahling, 2012: 32).

Sırbistan da dahil olmak üzere tüm geçiş ülkelerinde rastlanan bir diğer problem devlet idaresinde çalışmak için donanımlı ve mesleki aday memur eksikliğidir. Mevcut koşular ve belirlenen prosedürlerle mesleki referanslara ve kişisel yeteneklere dayalı bir işe alım sürecinin tesisinin zorluğundan Sırbistan örneğinde belirli bir iş için gerekli asgari ihtiyaçları belirleyecek ideal bir profesyonel aday profili oluşturulmaya çalışılmaktadır (Vukonjanski, 2019: 40). Devlet Memurları

Kanunu'nun 45. maddesinde yasal olarak yetişkin, Sırbistan Cumhuriyeti vatandaşı, öngörülen mesleki niteliklere sahip, yasa ve yönetmeliklerde belirtilen kriterleri yerine getiren, iş ilişkisinden doğan yükümlülüklerin ihlali nedeniyle iş ilişkisi daha önce sonlandırılmamış ve en az 6 ay hapis cezasına çarptırılmamış olan bir kişinin devlet memuru olarak istihdam edilebileceği hükme bağlanmasıyla "ideal" aday profili belirlenmiştir (The Military Intelligence Agency of Serbia, 2008).

Sırbistan Cumhuriyeti kamu idaresinde çalışmak için yeterli donanım ve nitelik eksiliğine yönelik insan kaynakları açığı göz önünde bulundurulduğunda kamu görevlilerinin eğitimi konusunda özel ilgi gösterilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda mevcut kamu görevlilerinin mesleki niteliklerinin geliştirilmesi ve profesyonel gelişim için kaliteli bir eğitim rejimi gerekmektedir (Vukonjanski, 2019: 40).

Devlet Memurları Kanunu'nun 10. maddesine göre kamu görevlisi, devlet otoritelerinin ihtiyaçlarına göre mesleki eğitim alma hakkına sahiptir. Aynı husus Kanun'un 96. maddesinde de yer almaktadır. Kanun ile mesleki eğitim ve ek eğitim arasında ayrım yapılmıştır. Kanun'un 97. maddesine göre mesleki eğitim programları, mesleki eğitimin türlerini, içerik ve gerekliliklerinin belirlendiği programlara dayalı olacaktır. Hükümet, HRMS'nin önerisi üzerine devlet idaresinde ve Hükümet hizmetlerinde kamu görevlileri için genel mesleki eğitim programları hazırlayacaktır. Yine yöneticiler, özel ihtiyaçlara göre kamu çalışanlarına yönelik özel mesleki eğitim programları hazırlayabilir. Mesleki eğitimden farklı olarak ihtiyari bir eğitim türü olarak sınıflandırılan ek eğitim Kanun'un 98. maddesinde düzenlenmektedir. Maddeye göre kamu çalışanları, devlet otoritesi için önemli olan ek eğitim olanağından faydalanabilir. Ek eğitime katılacak kamu görevlileri için bir iç mülakat gerçekleştirilir ve son 3 yıl içerisinde çalışma ortalaması daha yüksek olan memurlara öncelik verilir. Mesleki eğitim yıllık genel ve özel programlara dayalıdır. HRMS, tüm bu eğitim faaliyetlerini koordine etmekle görevlendirilmiştir (The Military Intelligence Agency of Serbia, 2008).

Haziran 2010'da ise Bölgesel Kamu Yönetimi Okulunun Kurulmasına İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Kanun kabul edilmiştir. Dönem içerisinde bu Anlaşma ve Kanun onaylanmasındaki ana etmen, Sırbistan'da geleceğin üst düzey yöneticilerine bilgi ve yeterlilik kazandıracak eğitim türünü yürütmek için kurulmuş devlet destekli özel bir fakültenin bulunmamasıdır (Džinić, 2011: 1093-1094).

Kamu görevlilerinin ek eğitimine ve kalıcı mesleki eğitimine yatırım yapılmamasının bir diğer nedeni Cumhuriyetteki mevcut örgün eğitim sisteminin artık modern ve dinamik bir devlet yönetim gereksinimlerine cevap verememesinden kaynaklanmaktadır (Vukonjanski, 2019: 41).

Hükümet, eğitim programlarının uygulanmasından sorumlu bir merkezin kurulması yoluyla yeni bir mesleki gelişim sistemi oluşturmak amacıyla kamu çalışanlarının mesleki gelişimlerine ilişkin 2011-2013 Stratejisini kabul etmiş; bu kapsamda kamu yönetiminde mesleki gelişim sisteminin merkezi olarak Ekim 2017'de çıkarılan bir Kanun ile (No: 94/2017) Sırbistan Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi (NAPA) kurulmuştur. Akademi'nin kurulmasıyla eğitim programlarının uygulanması, mesleki gelişime yönelik çağdaş çalışma biçim ve metodolojilerinin kullanılarak kamu yönetiminde çalışanların kaliteli bir iş için gerekli olan yeterliliklerinin artırılması ve kamu çalışanlarının niteliğinin geliştirilmesiyle sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması amaçlanmaktadır (Stanojevic, 2013: 7; NAPA, 2022).

İşe alım ve eğitim süreçlerinin yanında Sırbistan kamu personel rejimine yönelik bir diğer eleştiri ise kamu görevlilerinin mevcut performans değerlendirmelerine yöneliktir. Kamu çalışanlarının performanslarını değerlendirecek resmi bir prosedür olarak kurulan performans değerlendirme sisteminin Sırbistan'da depolitize, liyakat odaklı ve profesyonel kamu hizmetini daha da teşvik etmesi hedeflenmiş; ancak uygulamada hedeflere ulaşma noktasında tutarsızlıklar yaşanmıştır. Tutarsızlıklardan ilkini eldeki mevcut kesin değerlendirme kriterlerine rağmen değerlendirmekle yetkili yöneticilerin değerlendirme verilerini çarpıtması ve çalışanlarına en yüksek notu verme eğilimi oluşturmaktadır Ayrıca performans

değerlendirmelerinin maaş, terfi ve eğitim süreçleri üzerinde neredeyse hiçbir etkisinin olmaması, terfilerin tarafsızlığını sorgulamakla birlikte kendini idareye adamış çalışanların motivasyonları da etkilemektedir (Đinđić ve Bajić, 2018: 27; Džinić, 2011: 1092).

Performans değerlendirme meselesine ilişkin yaşanan sorunlara yanıt olarak ilk girişim Devlet Memurları Kanunu'nda 2009 yılında yapılan değişiklikle gerçekleştirilmiştir. İlgili değişiklik ile yıllık performans değerlendirmelerinin yerine 3 aylık değerlendirme sıklığı getirilmiştir. Değerlendirme sürecinin kısaltılmasının her ne kadar idarenin yeniden yapılandırılması ve işten çıkarmaları kolaylaştırmak açısından avantajları olsa da personelin mesleki tarafsızlığını zayıflatan ve yöneticiye gereksiz bir yük getirmesi noktasında dezavantajları da söz konusudur. Yeni düzenlemenin ayrıca uygulamada sıkça görülen yüksek not verme eğiliminin sürdürülmesi halinde personelin motivasyonuna ve işlerin etkinliğine de katkısı tartışmalı olacaktır (Džinić, 2011: 1092).

Yine 2011 yılında yapılan değişiklik ile net ücret hesaplamalarında ve kariyer ilerlemelerinde performans değerlendirmelerinin dikkate alınacağı belirtilmiştir (Džinić, 2011: 1092; Stanojevic, 2013: 6).

Sırbistan Cumhuriyeti kamu personel rejiminde karşılaşılan son ve en önemli problemlerden birini de yüksek sayıda kamu çalışanı ve bu çalışanların maaşları arasındaki dengesizlik oluşturmaktadır. Merkezi idareye bağlı çalışan kamu görevlilerinin maaşlarına ilişkin esaslar *"Devlet Memurları ve Memurların Aylıklarına Dair Kanun";* kamu ajansları ve diğer bağımsız kuruluşlara bağlı çalışan kamu görevlilerinin maaşlarına ilişkin esaslar *"Kamu Ajansları ve Kamu Hizmetlerinde Maaşlara İlişkin Kanun"* ile düzenlenmektedir (Milenkovic ve Milenkovic, 2013: 144). 2006 yılında Karadağ'ın Devletler Birliği'nden ayrılması sonucu 2007'de bakanlıkların sayıları çıkarılan Bakanlıklar Kanunu ile yeniden düzenlenmiş ve mevcut sayıları %30 artırılmıştır. Artan bakanlık sayıları beraberinde yüksek seviyede

istihdamı getirmiş ve 2009 yılı itibariyle %11'i belirli süreli olmak üzere istihdam edilenlerin sayısı 34.000'e ulaşmıştır (Domagala, 2018: 235).

Artan istihdam incelendiğinde yüksek işe alım düzeyinin devlet organlarının aksine kamu işletme ve ajanslarına ait olduğu anlaşılmaktadır. Halka açık şirketlerde üst düzey pozisyonların siyasi organlarca doldurulması, bu işletme ve ajanslarda işe alımda kamu rekabet prosedürünün bulunmaması ve bu kuruluşlara yönelik iç ve dış denetim sisteminin yoksunluğu kamu işletmeleri ve ajanslarını birer siyasi arena haline getirerek istihdam ve maaşlar açısından Sırbistan'da büyük eleştirileri açığa çıkarmıştır. Kamuoyunda yükselen eleştiriler sonucunda Hükümet, kamu işletmeleri ve ajanslarda çalışan üst düzey yöneticilerin maaşlarını internet sitesinde duyurmuş; ardından 2009 yılında "Kamu Teşebbüslerinde Üst Düzey Yöneticilerine Ait En Yüksek Maaş Tutarlarının Belirlenmesine İlişkin Standartlar Hakkında Kanun" kabul edilmiştir (Džinić, 2011: 1089; Milenkovic ve Milenkovic, 2013: 144).

2009 yılından itibaren başlayan ve tüm dünyayı etkisi altına alan küresel krizle birlikle yaşanan durgunluk sonucu kamu personel rejimi özelinde devlet idaresinde ve kamu sektöründe pek çok kısıtlamalara gidilmiştir. Öncelikle Aralık 2009'da tüm kamu çalışanlarının maaşlarında kesinti yapılmış; IMF ile yapılan mali açığın azaltılmasına yönelik düzenleme kapsamında istihdamın daha fazla artmasını önlemek adına "Kamu İdaresi Çalışanlarının Azami Sayısını Belirleme Kanunu"nu kabul ederek kamu çalışanlarının sayısında %10 azalmaya gidilmiş ve sayıları 28.000'e indirilmiştir. Yine 2009 yılında Hükümet özerk il ve yerel yönetimlerdeki azami çalışanların sayısının belirlendiği bir Kararname yayınlamıştır (Stanojovic, 2013: 8; Domagola, 2018: 235; Džinić, 2011: 1091-1092).

2010 yılında Sırbistan Hükümeti, IMF tarafından sağlanacak 380 milyon Euro tutarında kredi karşılığında 8.500 kamu çalışanını derhal işten çıkarmak zorunda kalmıştır. 2013 yılında işe alımlar dondurulmuş ve "Kamu Sektöründe Azami Ücretler Yasası" kabul edilmiştir. Yine Hükümet 2015 yılında düzenli bir insan kaynakları

sürecini desteklemek adına 2018 yılına kadar kamu çalışanlarının sayısını kısıtlayan yeni bir yasa çıkarılmıştır (Domagola, 2018: 235; Verheijen vd., 2016: 100-101).

Krizin yarattığı mali kısıtlamalar, maaş ve çalışanlar bakımından dağınık ve düzensiz bir yapıya sahip olan Sırbistan kamu personel rejiminin düzene girmesi açısından fırsatlar yaratmıştır. Ortaya çıkan fırsatların değerlendirilmesi neticesinde ise düşük performansa neden olan yüksek çalışan sayısının azaltılması mali açıdan etkin bir tablo yaratmış; ayrıca düzenlemelerle azami çalışan sayısı ve maaş tutarları kamuoyuyla paylaşılarak şeffaflık adına olumlu adımlar atılmıştır.

Sırbistan kamu personel rejimine ilişkin mevcut mevzuat, Avrupa İdari Alanı kapsamında ulaşılması gereken hedeflere yönelik değerli bir temel oluşturmaktadır. Devlet Memurları Kanunu ve yan düzenlemeler, kamu personel rejiminin önemi noktasında ortak bir bilincin oluşmasına katkı sağlaması bakımından gerçek reform düzenlemeleri olarak kabul edilebilir. Ancak özellikle de uygulamada görülen sorunlar ele alındığında, Sırbistan Cumhuriyeti'nde modern, etkin, profesyonel, depolitize bir kamu yönetimini güvence altına almak adına kamu personel rejimindeki dinamik sürecin tam olarak tamamlanamadığı ve işleyişteki ciddi problemlerin devam ettiği de açıktır. Ortaya çıkan bu tablo, düzenlemelerin tutarsız uygulanmasından, profesyonel yönetici eksiliğinden ve profesyonel ve apolitik bir kamu personel rejimi tesis edilmesi adına açık siyasi bir iradenin bulunmamasından oluşan yapısal sorunlar dizisinden kaynaklanmaktadır (Vukonjanski, 2019: 35-44).

Kamu personel rejimine yönelik atılacak somut ve ciddi adımlar, kamu çalışanlarının yüksek mesleki ve ahlaki profilini artıracak, rejimin hesap verilebilirliğini sağlayacak ve nihayetinde idari kurumların kapasitesini artıracak profesyoneller kazandıracaktır (Vukonjanski, 2019: 36-39).

4.2.3. Sırbistan Kamu Mali Yönetimi

Avrupa İdari Alanı bağlamında idari kapasitenin geliştirilmesi amacıyla kamu mali yönetiminde GSYİH oranla düşük borç seviyesi, iç denetimin ve kontrol rolünün güçlü bir şekilde benimsenmesi ve doğru bir bütçe politikası gerekmektedir. Bu, sürdürülebilir makro maliye yapısı ve bütçe çerçevesinin sağlanması, kamu harcamalarının planlanması, verimli ve etkili bütçe uygulaması, etkin mali kontrol, muhasebe, izleme ve mali raporlamayla birlikte kamu maliyesinin dış denetiminin sağlanması anlamına gelmektedir (Benković vd., 2018: 4-5).

Sırbistan Cumhuriyeti, iyi yönetişimi yalnızca Birliğe üyelik için değil, ayrıca etkin ve modern bir devlete dönüşüme katkıda bulunulması amacıyla da benimsemektedir. Sırbistan, AB standartlarına uygun daha şeffaf, verimli ve vatandaş odaklı bir kamu maliyesi sisteminin tesis etmek amacıyla mali reformlara büyük önem addetmiştir (Benković vd., 2018: 7).

Sırbistan Cumhuriyeti'nde kamu maliyesine ilişkin esasları düzenleyen temel yasa olan Bütçe Sistemi Yasası, mali hesap verilebilirlik yerine yönetsel hesap verilebilirliği ön plana çıkarmıştır. Yasaya göre (m. 2 p. 1 b. 51(a)) yönetsel hesap verilebilirlik, her seviyedeki kamu fonu kullanıcısı yöneticisinin görevlerini yerine getirirken yasallık, etkinlik, verimlilik ve şeffaflık ilkelerine saygı duyarak alınan kararlardan doğan sorumluluğu olarak tanımlanmıştır. Bu açıdan Yasada belirtilen yönetsel hesap verilebilirlik tanımda yer alan unsurlar, Avrupa İdari Alanı hakim ilkeleriyle uyumludur. (World Bank, 2022; Kostić ve Bošković, 2022: 46).

Kamu harcamaları, vatandaşlar tarafından ödenen vergi ve çeşitli harçlardan oluşan kamu gelirleriyle karşılandığından kamu harcamalarının denetimi vatandaş yararınadır. Bu yüzden vatandaşın bilgi edinme hakkını tesis etmek amacıyla kamu gelirlerinin harcamaları üzerinde kontrol için verimli ve etkin bir mekanizma oluşturmak Avrupa İdari Alanı kapsamında Sırbistan'ın önemli bir yükümlülüğüdür (Kostić ve Bošković, 2022: 54-55).

Etkin bir kamu mali yönetiminin tesis edilmesine yönelik önem arz eden ilk mesele iç ve dış mali kontroldür(denetim). İç mali kontrol, kamu harcamaların üzerinde ilk kontrol seviyesi olup; bir kuruluşun faaliyetlerini iyileştirmek ve kuruluşun kontrolü ve yönetimi için sistemli ve disiplinli değerlendirmeler yoluyla kuruluşun hedeflerine ulaşmasına yardımcı olmak için var olan bir danışmanlık faaliyetidir. Burada amaçlanan, kuruluşun faaliyetlerinin yasalara, iç düzenlemelere ve sözleşmelere uygunluğunu; bilgilerin güvenilirliğini ve yönetim sisteminin yeterliliğini ve etkinliğini kontrol etmektir (Kostić ve Bošković, 2022: 49).

Sırbistan Cumhuriyeti mevzuatında iç mali kontrol temel unsurlarıyla Bütçe Sistemi Yasası'nda, ayrıntılı olarak ise *"Kamu Sektöründe İç Denetim Yükümlülüklerine ve Raporlamasına İlişkin Ortak Ölçütler, Standartlar ve Metodolojik Talimatlara İlişkin Yönetmelik"* ve *"Kamu Sektöründe Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kuruluşuna, İşleyişine ve Raporlamasına İlişkin Ortak Kriter ve Standartlar Hakkında Yönetmelik"* ile düzenlenmektedir. Bu düzenlemelerin kabulü, kamu sektöründe mali sorumluluğu güçlendirmeye yönelik önemli adımlar olarak değerlendirilmekte ve üyelik sürecinde Birliğin ekonomik koşullarından birinin yerine getirilmesinin temelini oluşturmaktadır (Kostić ve Bošković, 2022: 48-49).

İç mali kontrole ilişkin düzenlemelerin var olmasına karşın Sırbistan kamu yönetiminde mali yönetim ve kontrol sistemi tam olarak yerleşmemiştir. Ekim 2011'de yayınlanan "Sırbistan'ın Avrupa Birliği Üyeliği Başvurusuna İlişkin Komisyon Görüşü"nde de bu meseleye değinilmiş ve kamu sektöründe mali yönetim ve kontrolün sistematik bir hale getirilmedikçe mali iç denetimin tam potansiyeline erişemeyeceği vurgulanmıştır (Kostić ve Bošković, 2022: 48-49; Avrupa Komisyonu, 2011).

Burada değinilen eksiklik iç mali kontrol sürecinde mali yönetim ve kontrolden sorumlu yöneticilerin henüz tüm kamu kurumlarında atanmaması, tüm bütçe fonları kullanıcılarının (kamu kurumları) işlemlerinin yasallığını ve belgelemelerini doğrulayacak yazılı prosedürlerin yeterince geliştirilememesi ve iç

düzeyde herhangi bir raporlama faaliyetlerini ve mali yönetimi izlemeye yönelik mekanizmanın bulunmaması üzerinedir (Kostić ve Bošković, 2022: 52).

Bu kapsamda bütçe fonlarının doğrudan ve dolaylı kullanıcıları, bakanlıklar ve 250'den fazla çalışanı olan kullanıcıların ulusal mevzuat hükümlerine uygun olarak iç mali denetime ilişkin bağımsız bir organizasyonel birim oluşturmaları gerekmektedir. İlgili gereklilik doğrultusunda 2007 yılında kabul edilen *"Kamu Sektöründe İç Denetim Yükümlülüklerine ve Raporlamasına İlişkin Ortak Ölçütler, Standartlar ve Metodolojik Talimatlara İlişkin Yönetmelik"* ile bütçe fonu kullanıcıları için iç denetim organizasyonu kurma mecburiyeti getirilmiştir (Kostić ve Bošković, 2022: 50-51). Ayrıca 2005 tarihli Devlet Denetleme Kurumu (Sayıştay) Kanunu'nun 9.maddesinin 1.fıkrasına göre kamu mali sektöründe iç mali kontrolünün işleyişinin değerlendirilmesi Sırbistan Devlet Denetim Kurumu görevleri arasında sayılmaktadır (State Audit Institution of Republic of Serbia, 2022).

İç mali denetim sisteminin 2007 yılından itibaren tüm kamu idarelerinde oluşturulmasının mecburi tutulmasına rağmen Devlet Denetleme Kurumu'nun yayınladığı raporlarda iç mali denetim organizasyonunun oluşturulmaya başlandığı ancak çoğu bütçe kullanıcısı için yetersiz bir mali yönetim ve kontrol sisteminin mevcut olduğu tespit edilmiştir. Bu noktada Devlet Denetleme Kurumu'nun değerlendirmelerinin sonucu olarak kamu sektöründe iç mali denetim kontrol ve yönetim sisteminin 2007'den bu yana kök salmadığı açıkça anlaşılmaktadır. Bu da sistem kurulmadan iç mali denetimin amacına uygun olarak gerçekleşip gerçekleşmediğine yönelik endişeleri de beraberinde getirmektedir (Kostić ve Bošković, 2022: 51-53).

Sırbistan Cumhuriyeti'nde Bütçe Sistemi Kanunu'nun 92.maddesi kapsamında dış mali kontrolden sorumlu olan kurum, Devlet Denetleme Kurumu'dur. Uluslararası standartlara uygun olarak kurulmuş olan Devlet Denetleme Kurumu gibi kamu harcamalarının yasallığını ve amacına uygunluğunu denetlemekle görevli yapılar, tüm modern demokrasilerde kamu harcamalarının kurumsal kontrolünün

sağlanması açısından büyük öneme sahip bağımsız tüzel kişiliklerdir (Kostić ve Bošković, 2022: 53).

Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 96. maddesine göre Devlet Denetleme Kurumu, Sırbistan Cumhuriyeti'nin kamu maliyesinin denetlenmesinden sorumlu devlet organıdır. Devlet Denetleme Kurumu bağımsızdır ve çalışmaları itibariyle Ulusal Meclis'in denetimine tabidir (ILO, 2022).

Devlet Denetleme Kurumu'nun görev ve yetkilerine ilişkin temel esaslar Devlet Denetleme Kurumu Kanununda düzenlenmektedir. Kanun'un 3.maddesine göre Devlet Denetleme Kurumu'nun amacı ulusun akıllıca harcama yapmasıdır (kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda uygun hesapların tutulmasını sağlama). Yine aynı maddeye göre Kurum, bağımsızlığını zedelemeyecek ölçüde bütçe fonu kullanıcılarına kamu maliyesi alanındaki konularda tavsiye ve görüşler sunabilmektedir (State Audit Institution of Republic of Serbia, 2022; Kostić ve Bošković, 2022: 54).

Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 99.maddesine göre Ulusal Meclis, Hükümetin telifi üzerine özel bir kanun ile Sırbistan Cumhuriyeti'nin kesin hesabını kabul eder. Kesin hesabın kabul edilmesi sürecinde Devlet Denetleme Kurumu, Kanun'un 47. maddesine göre Cumhuriyet bütçesinin kesin hesabı ve Cumhuriyet'in konsolide mali tabloları üzerinde gerçekleştirdiği denetim hakkında Ulusal Meclis'e rapor verir. Anayasa'nın 92.maddesinin 1.fıkrasına göre tüm bütçelerin gerçekleşme durumu Devlet Denetleme Kurumu tarafından incelenmektedir (ILO, 2022; State Audit Institution of Republic of Serbia, 2022).

Kostić ve Bošković'in tespitlerine göre her yıl kabul edilmesi zorunlu olan Bütçenin Kesin Hesabına Dair Kanun 2002-2019 yılları arasında kabul edilmemiştir. Bu durum Bütçe Sistemi Yasası'nın 17 yıldır devlet kurumları tarafından ihlal edildiği ve kamu kaynaklarının şeffaf ve yasal bir biçimde harcanmasını denetleyecek bağımsız kurumların hiçbirinin tepki göstermediğini ortaya koymaktadır (Kostić ve Bošković, 2022: 54).

Sırbistan'da dış mali kontrol görevi Devlet Denetleme Kurumu'nun yanında ayrıca Maliye Bakanlığına bağlı "Bütçe Teftişliği" tarafından da üstlenilmektedir. Bu denetim organının temeli, devlet bütçesinin denetimi hususunu düzenleyen 1829 tarihli Ana Denetim Yasası'na dayanmaktadır. 1868'e kadar yarı yargısal bir yapıya sahip olan ve Sırp Danıştay'ına bağlı bu denetim organı 1868'den itibaren Hükümetin hizmetine girmiştir (Kostić ve Bošković, 2022: 55).

Bütçe Teftişliğine ilişkin hususlar Bütçe Sistemi Kanunu'nun 87.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Bütçe Teftişliği, gerçekleştirdiği denetim sonucunda bütçe fonu kullanıcılarının harcamalarında tespit edilen usulsüzlükleri ve bu usulsüzlüklerin giderilmesi için önerileri içeren bir rapor hazırlar. Raporun akabinde Bütçe Teftişliği, aldığı bir kararla denetim sonucu tespit edilen usulsüzlerin giderilmesini ve usulsüz ödemelerin bütçe fonuna iade edilmesi için tedbirler alınmasını emredebilir. Devlet Denetleme Kurumu ise yalnızca hukuka aykırı usulsüzlüklerin giderilmesine yönelik görüş ve önerilerini içeren bir rapor hazırlar. Yetki kıyaslaması yapıldığında Bütçe Teftişliğinin Devlet Denetleme Kurumu'na nazaran daha güçlü idari ve yasal yetkilerinin bulunduğu görülmektedir (Kostić ve Bošković, 2022: 55-56).

Öte yandan Devlet Denetleme Kurumu, çalışmalarından dolayı merkezi idareye, özerk illerin yürütme organlarına ve yerel yönetim birimlerine karşı sorumlu olan Bütçe Teftişliğine nazaran bağımsızdır. Yine Devlet Denetleme Kurumu, bütçe fonu kullanıcılarının belirli davranışlarını gerektiren kararlar alamaz ancak bütçe fonu kullanıcılarının ticari faaliyetlerine ilişkin ulusal mevzuata riayet etmemeleri halinde suç duyurusunda bulunma yetkisi bulunmaktadır (Devlet Denetleme Kurumu Kanunu m. 41; Kostić ve Bošković, 2022: 57).

Bugün bütçe denetimi, bütçe fonlarının rasyonel olmayan ve yasa dışı harcamalara karşı korunmasını sağlamak ve kamu harcamalarını bütçe ve ekonomi politikası hedefleriyle uyumlu hale getirmek amacıyla yürütülen bir dizi kontrol önlemi ve yönetimidir. Bütçe açığının önlenmesi ve finansal istikrarın sağlanması adına bütçe fonlarının kabul edilen bütçeye uygun olarak rasyonel ve verimli bir

biçimde harcanması ve kamu harcamalarının denetiminin bağımsız olması gerekmektedir. Ancak Bütçe Teftişliği özelinde Teftişlik kurumunda çalışanların Maliye Bakanlığı, özerk il organları ve yerel yönetim biriminde istihdam edilen memurlar olması, bağımsızlığı zedelemektedir (Kostić ve Bošković, 2022: 55).

Verimli ve şeffaf bir kamu yönetimi, bir ülkenin demokratik yönetişimi içi bir ön koşuldur. Avrupa entegrasyonu çerçevesinde Birlik ile sağlıklı bir katılım müzakeresi süreci yürüterek diyaloğunu güçlendirmeyi hedefleyen aday ülke Sırbistan'ın verimli ve şeffaf kamu yönetimini sağlamak adına, kamu mali yönetimi bağlamında yönetimin kilit alanlarını iyileştirmek için güvenli bir programa sahip olması beklenmektedir (Benković vd., 2018: 6).

2006 yılında Karadağ'ın Devletler Birliği'nden ayrılması sonucu yeni Anayasa'nın kabulüyle Sırbistan Cumhuriyeti, genişletici bir maliye politikası uygulamış; bu kapsamda kamu harcamalarında artış yaşanırken, (maaş ve emekli ödeneklerinin yükselmesiyle) kamu gelirleri düşüş trendine (gelir vergisinde indirim, KDV'de düşüşler ve Birliğe katılım sürecinde gümrük vergisinde indirimler) girmiştir (Vučković, 2012: 42).

2008-2009 yıllarında etkisini gösteren küresel kriz öncesinde Sırbistan kamu maliyesinde öne çıkan iki özellik bulunmaktadır (Vučković, 2012: 42):

1) Düşük düzeyde kamu borcu (2008 yılı itibariyle GSYİH'in %30'u),
2) Yükseliş trendinde bütçe açığı (2005 yılında bütçe fazlası mevcutken 2008'de GSYİH'in %2.6'sı).

Krizin ilk yıllarında ortaya çıkan ihtiyaçları karşılamak adına borçlanma yoluna gidilmiş ve kamu borcu 2008'de GSYİH'in %30'u iken; 2011 yılında %45'e yükselerek pek çok Avrupa ülkesinde yaşanan borç krizi riskiyle karşı karşıya kalınmıştır (Vučković, 2012: 42).

İlgili dönem içerisinde hükümetin her kademesinde artan harcamalara fon sağlanması amacıyla vergilerin kullanılması yönünde yoğun bir baskı oluşmuştur. Kamu sektörü verimsizdir ve ekonomiye tatmin edici ölçüde hizmet sunamamaktadır. Öte yandan artan maaşlar ve sosyal harcamalar gibi cari bütçe harcamalarının payı yüksekken sermaye harcamaları tüm kamu harcamalarının %5'inden azını oluşturmaktadır. Bu durum altyapı yatırımlarını ve modernleşmeye ihtiyaç duyan bir ülke için oldukça yetersizdir (Vučković, 2012: 42).

Kriz karşısında Sırbistan kamu maliyesinde alınan ilk tedbir, mali kural getirmek olmuştur. 2010 yılında Bütçe Sistemi Yasası'nda yapılan değişiklikle birlikte kamu borcunun GSYİH'nin %45'i; orta vadeli yıllık bütçe açığı hedefinin ise GSYİH'nin %1'i olacağı öngörülmüştür. Düzenleme, herhangi bir yaptırımı taşımayan bir irade bildirimi olmakla birlikte devlet organları üzerinde "manevi" bir yükümlülük taşıması haricinde kamu maliyesinde bir etki yaratmadığı gözlemlenmiştir (Dimovski ve Stanojević, 2019: 189).

Kanunun öngörülerine rağmen 2011 yılında cari bütçe harcamaları yüksek enflasyon ve kamu harcamalarına konulan yüksek endekslemeler (yeniden değerleme oranları gibi) nedeniyle beklenenden yüksek artış göstermiş ve cari harcamalara yer açmak adına gelecekteki büyüme ve gelişmenin ön koşulunu sağlayacak olan sermaye harcamalarından feragat edilmiştir (Vučković, 2012: 43).

Hükümet 2012 yılında kamu maliyesine ilişkin orta vadeli mali planı olan Mali Strateji Raporu'nu sunmuştur. 2013 ve 2014 yıllarını da içeren Rapora göre bütçe açığının 2013'te GSYİH'in %3,7 ve 2014'te %2,9'una düşürülmesi öngörülmektedir (Vučković, 2012: 47-48; Fiscal Council Republic of Serbia, 2011: 40).

Sırbistan kamu maliye sistemi, 2015 yılına dek bütçe fonu kullanıcıları için mali harcamalarının alt sınırını belirleyen ve alt sınırı tanımlayan mali strateji belgelerine dayanmaktadır. Bu sistem şeffaflığa ve kaynakların hassas harcanmasına katkıda bulunmamaktadır. Avrupa Komisyonu'nun Sırbistan 2015 İlerleme

Raporu'nda da 2015 yılı bütçesinin şeffaflığının düşük olması, iç mali kontrole yönelik bir programın bulunmaması gibi zaaflara yer verilmektedir (European Commission, 2015: 10; Benković vd., 2018: 4)

Kamu yönetimi reformu alanına ilişkin olarak 2015 yılında açıklanan ve 2015-2017 yıllarını kapsayan Strateji ve Eylem Planı'na OECD'nin SIGMA programında tanımlanan ilkelerin dahil edilmesiyle kamu mali yönetimi alanında da stratejik bakış önemli ölçüde dönüşüme uğramıştır. SIGMA programında tanımlanan bu ilkeler, kamu yönetiminin önemli standartlarını ve ölçülebilir çerçevesini temsil ederek Birlik üyesi devletler arasında idari kapasitenin karşılaştırılmasına olanak tanımaktadır (Republic of Serbia Ministry of Public Administration and Local Self-Government, 2014; Benković vd., 2018: 4).

Stratejik bakıştaki dönüşüm sonucunda 2015 yılından itibaren orta vadeli bütçe çerçevesi, Bütçe Sistemi Yasası'nın ayrılmaz bir parçası haline gelirken; 2015-2017 Mali Stratejisi, diğer stratejilerden ayrı olarak yapısal reform planı ile mali sistemler için olası risk analizlerine yer vermiştir.

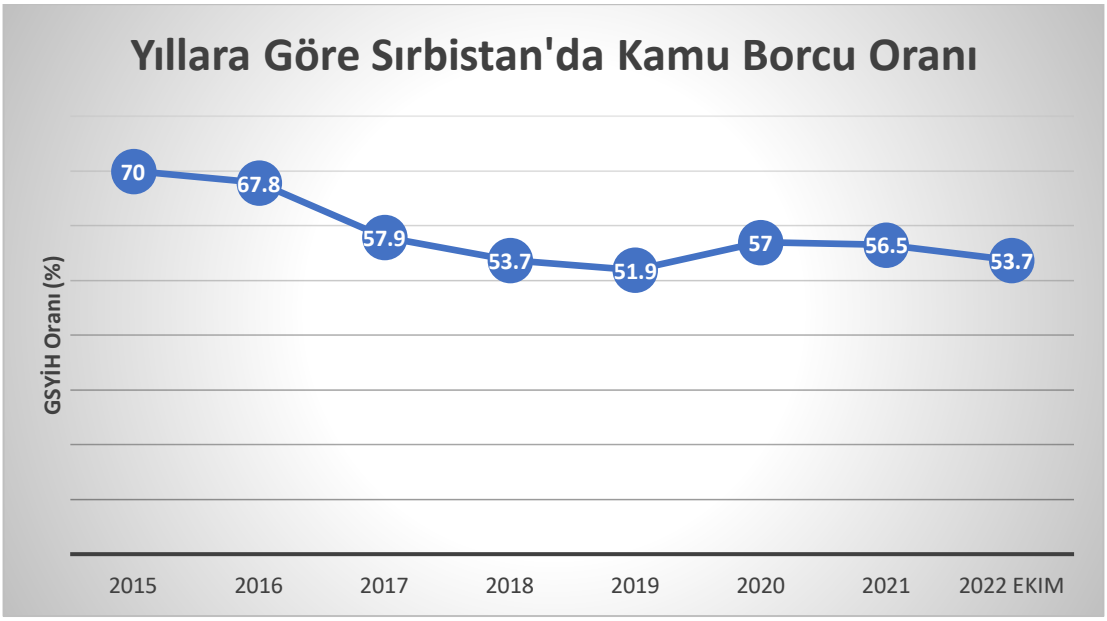
Stratejide belirlenen hedefler şu şekildedir Republic of Serbia Fiscal Council, 2015: 3; Benković vd., 2018: 7):

- Ücretler ve emekli maaşlarında %10'luk azalma,
- Kamu sektörü maaşlarının 2017 yılına kadar dondurulması,
- Yıllar itibariyle %5 oranında çalışan sayısının azaltılması,
- Kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması.

Sırbistan Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Kamu Borç Yönetimi Daire Başkanlığı'nın Raporu, Mali Strateji'de belirlenen hedefler kapsamında atılan adımların sonuç verdiğini göstermektedir. Verilere göre 2015 yılında kamu borcu GSYİH'nin %70'ini oluştururken; 2016'da bu oran %67,8'e; 2017'de ise %57,9'a

düşürülmüş ancak henüz gelinen nokta Bütçe Sistemi Yasası'nda hedeflenin orandan (%45) uzaktır (Dimovski ve Stanojević, 2019: 189).

Grafik 4. Yıllara Göre Sırbistan'da Kamu Borcu'nun GSYİH'e Oranı



Kaynak: National Bank of Serbia (2022). *"Macroeconomic Developments In Serbia",* Belgrad, https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents-eng/finansijska-stabilnost/presentation_invest.pdf (E.T. 18.11. 2022)

Sonuç itibariyle Sırbistan'ın kamu mali yönetimi ve denetiminde Avrupa İdari Alanı kapsamında belirtilen esasların benimsenmesinde siyasi organların daha aktif bir rol oynamaları, *"kıdemli kamu sektörü yöneticilerinin mali yönetim ve denetim konusunda özel rollerini ve sorumluluklarını artırmaları adına eğitimler alarak niteliklerini geliştirmeleri"* beklenmektedir (Benković vd., 2018: 8; European Commission, 2015: 72).

4.2.4. Sırbistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri

Kamu yönetiminde devlet ile vatandaş atasında adil ilişkilerin kurulması, vatandaşların çıkarları söz konusu olduğunda devlet organlarına başvuru hakkı, çeşitli düzeyde yasal düzenlemeler ve kurul, kuruluş vb. çeşitli mekanizmalar aracılığıyla sağlanmaktadır. Sırbistan örneğinde de devlet-vatandaş ilişkilerinin kurulmasında,

vatandaşın devletten bilgi edinmesi, haklarını aramak için başvurduğu organlar ve bu organik ilişkiyi güçlendiren ve kolaylaştıran mekanizmalar söz konusudur (Lilić, 2011: 1108).

Devlet ile vatandaş arasındaki ilişkinin ana unsurunu oluşturan idari işlemlerin etkinliği, idari işlemlerde meşruluğa ve verimliliğe atıfta bulunulan modern bir taleptir. Bu açıdan verimlilik, usul ekonomisinin gerekliliklerini ve idari işlemlere ulaşılmasında insan haklarının korunmasına ilişkin zorunluluğu ele alan ve fayda-maliyet analizinin öne çıktığı temel bir ilkedir. İdari işlemlerin meşruluğu ise, kamu idaresinin eylemlerinin yalnızca yasal düzenlemelerle değil aynı zamanda belirli değer ilkelerine saygı duyularak gerekçeleriyle yürütülmesini ifade etmektedir. Bu kapsamda devlet-vatandaş ilişkilerinin bir boyutunu oluşturan idari işlem usullerinin yasallık zemininde iyi yönetişim ve Avrupa İdari Alanı kapsamında benimsenin temel ilkeleri de karşılaması önemli bir gerekliliktir (Lilić, 2011: 1108-1109; Džinić, 2011: 1095).

Sırbistan'da idari usule ilişkin idare hukukunun iki ayağı bulunmaktadır: İdari yargılamanın genel kurallarını düzenleyen Genel İdari Usul Yasası (LGAP)[14] ve bireysel idari işlemlerin adli incelemesini düzenleyen İdari Uyuşmazlık Yasası (LAD). LGAP ve LAD ile öngörülen kanun yolları yalnızca bireysel idari işlemlere itiraz etmek için kullanılabilir; genel düzenleyici işlemler kovuşturmanın konusu olmamakla birlikte bu işlemlerin yasallığı ve anayasallığına yalnızca Anayasa Mahkemesi nezdinde itirazda bulunulabilir (Cucić, 2013: 461-462).

Sırbistan'da idari işlemlere karşı en önemli iki hak arama yolu, idareye itiraz ve İdare Mahkemesi'ne açılan davadır. Vatandaşlara idari işlemlere ilişkin itiraz etme hakkı Anayasal bir haktır. Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 36.maddesinin 3.fıkrasına göre herkes haklarını, görevlerini ve yasal çıkarlarını düzenleyen bir idari

[14] Republic of Serbia Ministry of Justice (2018) "Law on General Administrative Procedure" https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/zakoni/zup/ZAkon-o-opstem-upravnom-postupku_cir.pdf (E.T. 18.11.2022)

karar ve işleme karşı itiraz etme ve yasal yollara başvurma hakkına sahiptir (ILO, 2022; Cucić, 2013: 463).

Sırbistan örneği, idari yargılama usulüne ilişkin köklü bir geçmişe dayanmaktadır. Sırbistan'ın da bünyesinde bulunduğu Yugoslavya Krallığı, 1930'da LGAP'yi kabul ederek dünyada idari yargılama kurallarını kodlayan ilk ülkelerden biri olmuştur. Sırbistan açısından bu Yasa, birkaç değişikliğe rağmen 1997 yılında yeni bir LGAP kabul edilinceye kadar yürürlükte kalmıştır. İçerik itibariyle 1997 tarihli LGAP, eski Yugoslav genel idari usul modelini izleyerek idari usullerin yasal düzenlemesinde devamlılık sağlamış; ancak benimsenen ilkeler itibariyle (Avrupa İdari Alanı etkisiyle) köklü değişiklikler yaşanmıştır (Cucić, 2013: 464). İlerleyen yıllarda Avrupalılaşma sürecinin ve olası bir AB üyeliğine hazırlığın etkisiyle Sırbistan'da modernize edilmiş bir LGAP taslağının hazırlığına ilişkin bir girişim başlatılmış; 2011 yılında SIGMA bu girişimi desteklemiştir. Ancak siyasi arenada yaşanan değişiklikler yeni LGAP taslağını etkilemiş bu yüzden de 1997 LGAP'nin pek çok unsuru tasarıda yer almaya devam etmiştir. SIGMA'nın da bu değişikliklere yeşil ışık yakmasının sonucu Yasa tasarısı 2013 yılında Ulusal Meclis'e gönderilmiş ancak Mart 2014'te yaşanan hükümet değişikliğinin ardından tasarı Meclis'ten çekilmiş ve nihayet yeni LGAP, Şubat 2016'da Ulusal Meclis'te kabul edilmiştir (ReSPA, 2016: 48-49).

İdari işlemlere karşı itiraz yolu bakımından ise LAD'ın 1996'da kabul edilmesinden önce Yugoslavya'nın 1977 tarihli LAD'ı uygulanmış ve son LAD düzenlemesi 2009 yılında bugünkü halini[15] almıştır. Avrupa benzeri güçlü bir idari yargı sistemi oluşturmak için çıkarılan LAD, Birlik standartlarına uymayan yetersiz düzenlemelere sahip olması bakımından eleştirilmiştir. Son olarak idari işlem ve eylemlere karşı yargısal itiraz merci olan İdare Mahkemesi teşkilatı ise 2001 yılında *"Mahkemeler Teşkilatı Kanunu"* kurulması öngörülmesine rağmen 2010'da Kanunda

[15]Republic of Serbia Electoral Commission (2009) *"Law On Administrative Disputes"* https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/146/2.zakon%20o%20upravnim%20sporovima%20ENG.pdf (E.T. 18.11.2022)

yapılan son değişiklikle[16] birlikte ancak Ocak 2010'da kurulabilmiştir. İdari işlemlerin kanuna uygunluğunu denetlemekle münhasıran yetkilendirilen İdare Mahkemesi'nin varlığı, kamu idaresinin denetimine ve etkinliğine ve vatandaşların haklarının daha iyi korunmasına katkıda bulunmaktadır (Džinić, 2011: 1095).

Devlet-vatandaş ilişkilerinin bir diğer ayağını, devlet organlarının vatandaşlarla gerçekleştirdiği istişare süreçleri ve mekanizmaları oluşturmaktadır. Sırbistan'da halkla istişare süreci ve mekanizmaları, genel itibariyle 2008 tarihli Devlet İdaresi Yasası'nda düzenlenmekle birlikte istişare mekanizmalarını belirten diğer yasal düzenlemelerde bu istişare mekanizmalarını sınırlandırmaya yönelik muğlak ifadelere *("önemli değişiklik önerileri", "halkı özel olarak ilgilendiren"* vb.) yer verilmektedir. Zorunlu halkla istişareleri gerektiren durumlara yönelik bu muğlak ifadeler, zorunlu istişare mekanizmalarını atlamak için idareye fırsat sunmaktadır (Đinđić ve Bajić, 2018: 27).

Uygulamada ise halkla istişare süreçleri genel itibariyle prosedürel, halkın sınırlı katkı sunabileceği alanlarda ve geç yürütülmektedir. Öte yandan halkla istişare süreçlerinin yürütülmesinin ardından oluşturulan kanun taslakları, kabul sürecine dek sürekli olarak değişikliğe uğramaktadır (Đinđić ve Bajić, 2018: 27-28).

Halkla istişare sürecine yönelik eksiklikler 2017 yılında SIGMA'nın *"Sırbistan İçin Kamu Yönetimi İlkelerini İzleme Raporu"*nda da yer almaktadır. SIGMA'nın değerlendirmesine göre, Sırbistan'da zorunlu halkla istişare süreçlerine ilişkin ayrıntılı gereklilikler var olmasına rağmen; bu gerekliliklere kısmen uyulmakta, zorunlu halkın katılımına ilişkin kalite güvencesi bulunmamakta, (zorunlu istişarelerin kanun vb. düzenlemelere etkisi) ve sonuçlara ilişkin bilgiler istişare süreçlerinin tam içeriğini yansıtmamaktadır. (Đinđić ve Bajić, 2018: 28; OECD, 2017: 52).

[16] Republic of Serbia Ministry of Justice (2010) *"Law On Organisation of Courts"* https://www.mpravde.gov.rs/en/tekst/1700/judicial-package.php (E.T. 18.11.2022)

Avrupa Komisyonu 2016 yayınlanan "Sırbistan İlerleme Raporu"nda Sırbistan'da halkla istişare süreçlerinin sıklıkla resmi olarak ve teklif sürecinin geç aşamasında yürütüldüğü, bu durumun tarafların sağlıklı bir biçimde girdi sunmalarına olanak tanımadığı; karar vericilerin ise istişare sonuçları hakkında kapsamlı bir biçimde bildirilmediğine değinilmiştir (Đinđić ve Bajić, 2018: 28; European Commission, 2016: 10).,

Devlet ve vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesi adına kontrol ve hesap verilebilirlik mekanizmalarının oluşturulması, idarenin performansını iyileştirmesinin ana sağlayıcılarından biri olmakla birlikte klasik idari ve yargısal kontrol türleri, kamu organlarının yanı sıra Ombudsmanlık Kurumu'nun denetimiyle de genişletilmektedir (Stanojevic, 2013: 7).

Ombudsmanlık Kurumu, Sırp hukuk sistemine yeni girmiş bir yapı olup 2005 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kanunu ile kurulmuş ve ilk Ombudsman Ulusal Meclis tarafından 5 yıllık bir dönem için seçilmiştir (Džinić, 2011: 1096; Milovanović, vd., 2012: 105). Vatandaşların haklarını koruyan ve idarenin faaliyetlerini denetleyen bir bağımsız kurum olarak Ombudsmanlık, insan ve azınlık hak ve hürriyetlerini korunmasını ve geliştirilmesini amaçlar. Kamu Denetçiliği Kanunu'nun 17.maddesine göre Ombudsman, vatandaşların haklarına saygı gösterilmesini denetleme, idarenin iş ve eylemlerinden veyahut eylemsizliklerinden kaynaklanan ihlalleri tespit etme yetkisine sahiptir (OSCE, 2005).

İyi idare ilkesi, idareden sadece hukuk kurallarına uymayı değil, aynı zamanda hizmet odaklı olmayı ve vatandaşların haklarından yararlanmalarını sağlayacak idare anlayışını da beklemektedir. Bu noktada idari itiraz ve yargılama denetiminden daha geniş olarak Ombudsmanlık Kurumu, iyi idare ilkesi esasları doğrultusunda yalnızca idarenin işlemlerini yasallık perspektifinden incelemekle sınırlı kalmayıp ayrıca idari makamların tüm faaliyetlerini (iş, eylem, eylemsizlik vb.) hak temelli olarak değerlendirmektedir (Milovanović, vd., 2012: 105).

Ombudsmanlık Kurumu, Kanun'un 24. maddesi kapsamında bir vatandaşın şikayeti üzerine veyahut re'sen harekete geçebilir. İdari organların bir işlemi, eylemi veya eylemsizliği nedeniyle hakları ihlal edildiği iddiasında bulunan herkes Ombudsmanlık Kurumu'na başvuru hakkına sahiptir. Kanun'un 25. maddesine göre vatandaşların Ombudsmanlık Kurumu'na başvuruda bulunmadan önce tüm idari itiraz mekanizmalarını (idareye itiraz ve mahkemeye başvuru) tüketmesi gerekmektedir. Yalnızca şikayetçinin geri döndürülemez bir zarara uğraması halinde Ombudsman, kanun yolları tüketilmeden harekete geçebilir (OSCE, 2005; Milovanović, vd., 2012: 105).

Kamu Denetçiliği Kanunu'nda yapılan değişiklikle birlikte Ombudsmanlık Kurumu mali açıdan daha özerk bir yapı haline gelmiş; ayrıca ilgili değişiklikle bünyesinde her türlü kamu kurumuna, bina ve belgeye sınırsız erişim sağlayabilecek özel bir birimin kurulması şüphesiz ki Ombudsmanlık Kurumunu güçlendirmiştir (Stanojevic, 2013: 9).

Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nın 101. maddesine göre Ombudsmanlığın görev alanına yönelik olarak Ulusal Meclis'e kanun teklifi yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu kapsamda Ombudsmanlık, kamu görevlileri için uygun idari davranışın (iyi yönetişim) genel bir çerçevesini çizen ve resmi görevlilerin yerine getirmesi gereken birtakım mesleki standart ve etik davranış kurallarını içeren bir "*İyi İdare Kanunu"* tasarısı hazırlamış ve kabul edilmek üzere Ulusal Meclis'e iletmiştir. Bu tasarı Avrupa İdari Alanı kapsamında Sırbistan kamu yönetimi adına Ombudsmanlığın ne denli vazgeçilmez bir kurum olduğunu ortaya koymaktadır (Stanojevic, 2013: 9).

Sırbistan, kamuoyuna açık bilgilere ücretsiz erişimin Anayasal güvence altına alındığı sayılı ülkelerden biridir. Bu kapsamda kamuya açık bilgilere erişmek isteyen vatandaşlara kolaylık sağlanması adına birtakım reform girişimlerinde bulunulmuştur. Konuya ilişkin ilk reform girişimi Belgrad İnsan Hakları Merkezi'nin 1998 yılında hazırladığı *"Kamuoyunu Bilgilendirmeye İlişkin Model Kanun"* isimli taslak belgedir.

2001 yılında ise bir diğer girişim bir sivil toplum örgütü tarafından (‘*Center For Advanced Legal Studies’*) önerilen bir başka taslak metindir. Tüm bu girişimler nihayetinde sonuç vererek Ulusal Meclis 2004 yılında “Kamusal Öneme Sahip Belgelere Serbest Erişim Kanununu” kabul etmiştir. Kanunun çıkarılması başta yolsuzlukla mücadele olmak üzere siyasiler üzerinde ciddi etki yaratmıştır (Domagala, 2018: 236).

Kamusal Öneme Sahip Belgelere Serbest Erişim Kanunu tamamen uluslararası standartlara uygun olup, kamusal öneme sahip bilgiler içeren bir belgenin aslını veya kopyası elde etme; hatta belgeye erişme hakkının korunarak herkesin önemli gördüğü belgeleri posta, faks, e-posta yoluyla alma hakkına sahip olduğu açıkça belirtilmektedir (Lilić ve Stojanović, 2008: 135). Yurttaş inisiyatifleri ve Sırp toplumunun artan bilgiye erişim talebi sonucu Kanun 2004 yılının ardından birkaç defa değiştirilmiştir (Džinić, 2011: 1097)

Vatandaş bilgilerinin mahremiyetinin korunması, veri manipülasyonu ve verilerin güvenliği kapsamında kişisel verilerin korunması hususu Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası ile güvence altına alınmış ve özel bir yasal düzenlemeyle 2008 tarihinde *“Kişisel Verilerin Korunması Kanunu”* kabul edilmiştir. AB üye ve aday devletlere nazaran bu alandaki yasal düzenlemenin geç kabulü, siyasi irade eksikliği olarak değerlendirilmektedir. Bunun yanında içeriği itibariyle Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, şeffaflık ve açıklık ilkelerinin ihlal edilerek kamuya açık bilgilere erişimi kısıtlaması bakımından da AB standartlarından uzak bir konumdadır. Bu sebeple AB, Sırbistan’ın Europol (Avrupa Polis Teşkilatı) ile yapacağı anlaşmanın gereklilikleri ve Birliğe üye ülkelerle kesintisiz bilgi alışverişi sağlanması için ilgili kanuni düzenlemenin değişikliği konusunda Sırbistan üzerinde baskı oluşturmaktadır (Lilić ve Stojanović, 2008: 134-135).

Vatandaşların kamu hizmetlerine elektronik ortam üzerinden erişebilmeleri, karar alma süreçlerine katılımı ve devlet faaliyetlerini elektronik mecrada izleyip değerlendirme imkanının yaratılması, demokratik açıdan gelişmeye ve kamu idareleri

ile vatandaş arasındaki ilişkinin iyileştirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu açıdan Sırbistan, her seviye kamu idaresinde ve her kamusal alanda bilgi teknolojilerine dayalı faaliyet yürütmeli ve e-mevzuat ile AB mevzuatını uyumlu hale getirmelidir. Bu hedef kapsamında atılacak adımlar ve kurumsallaşmalar, geleceğin bilgi toplumunun ihtiyaçlarını ve zorunluluklarını yerine getirmede kritik kilometre taşlarıdır (Lilić ve Stojanović, 2008: 136).

E-devlet alanında yapılacak reform girişimlerinin amacı, kamu yönetiminin yeni asırda verimli bir şekilde işlemesini sağlamak ve vatandaşların mümkün olduğunca çok sayıda idari işlemi internet aracılığıyla yürütebilmelerini temin etmektir. Bu bağlamda bilgi teknolojileri özelinde e-devlet uygulamaları Sırbistan'da kamu yönetimi reform stratejisinin önemli bir parçasıdır (Lilić ve Stojanović, 2008: 131).

E-devlet uygulamaları kapsamında yürütülen ilk girişimlerden biri olarak Sırbistan, Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı kapsamında faaliyet gösteren Elektronik Güneydoğu Avrupa Girişimi'nin bir üyesi olarak 2002 yılında "Bilgi Toplumunun Geliştirilmesi İçin *'eSEE'* Gündemi"ni imzalamıştır. Belgenin imzalanmasıyla Sırbistan, bilgi toplumunu geliştirme politikası ve stratejisinin oluşturma, bilgi toplumu için yasal bir altyapı benimseme ve uygulama yükümlülüğü altına girmiştir. Bu kapsamda Sırbistan Hükümeti 2004 yılında kamu yönetiminin modernizasyonu amacıyla Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi'ni kabul etmiş; kamu idareleri arasında iletişim teknolojilerinin tanıtılması hedefi ilgili Strateji içerisinde yer almıştır. Strateji ile Sırbistan'da idarenin modernizasyonunun gerçekleştirilmesi için 3 adım öngörülmüştür (Lilić ve Stojanović, 2008: 131-132):

1) Mevcut altyapının durumunu analiz ederek, hali hazırda kullanılan bilgi sistemlerinin değerlendirilmesi, mevcut yasaların hedefleri gerçekleştirmede ne denli etkili olduğu ve yeni teknolojilerin uygulanmasını desteklemek için yasa ve yönetmeliklerin ne ölçüde değiştirilmesi gerektiğinin değerlendirilmesi,

2) Devlet kurumlarının ilişkin bir iletişim altyapısının projelendirilmesi ve oluşturulmasında uluslararası standartlara entegrasyon sağlanması,
3) Merkezi ve yerel yönetim düzeyinde vatandaşlara ve ticari işletmelere e-hizmetin getirilmesi.

Sırbistan'da e-devlet gelişiminin temel koşulları, yasal çerçevenin belirlenmesi için çalışmalar yürütülmesi, iktisadi ve teknolojik koşulların geliştirilmesi ve bilgi teknolojilerinin toplum tarafından benimsenmesinden geçmektedir (Lilić ve Stojanović, 2008: 133). Bu bağlamda e-devlet uygulaması ile doğrudan bağlantılı olarak 2004 yılında elektronik belgelerin korunması amacıyla Sırbistan'da "Elektronik İmza Yasası" kabul edilmiştir. Yasa, elektronik imzanın hukuki ve ticari işlemlerde kullanılmasına ilişkin hak ve sorumlulukları düzenlemektedir. Yasa, bir vatandaşın e-imza kullanarak yasal bir şekilde elektronik belge aktarımı yapmasını amaçlasa da; uygulamada devlet organları arasındaki haberleşmeye, organ kararlarının öngörülen şekli usuller altında elektronik ortamda oluşturulması ve iletilmesine odaklanmaktadır. Kavramları tanımlayan bir düzenleme niteliği taşımasına rağmen e-imza ve e-ticaret alanında herhangi bir düzenleme bulunmadığından Yasa, bu yolda atılan önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Lilić ve Stojanović, 2008: 134).

'eSEE' belgesini imzalamasından doğan yükümlülükler kapsamında Sırbistan, 2008'de e-devlet ile ilgili özel bir bölüme yer verdiği *"Bilgi Toplumunu Geliştirme Stratejisi"*ni kabul etmiştir. Strateji ile farkındalığın artırılması, diyaloğun teşvik edilmesi, e-devlet konusunda fikir birliğine varılması amaçlanmaktadır. E-devlet uygulamalarının planlaması bakımından Stratejiye göre devlet organları, internet üzerinden bilgiye erişilebilirlik anlamına gelen e-devlet gelişiminde başlangıç düzeyine ulaşmak ve bu konuda kendi birimlerinde stratejik planlar oluşturmakla yükümlendirilmiştir (Lilić ve Stojanović, 2008: 132).

2010'da ise 2006'da başlatılan Bilgi Toplumunu Geliştirme Stratejisi'nin devamı olan *"2020'ye Kadar Sırbistan Cumhuriyeti'nde Bilgi Toplumunu Geliştirme Stratejisi"* kabul edilmiştir. Bugün ise e-devlete yönelik yürürlükte olan stratejik

belge, 2020 yılında kabul edilen ve 2020-2022 yıllarını kapsayan *"Sırbistan Cumhuriyeti E-Devlet Geliştirme Programı"* dır. Program ile e-devlet uygulamalarının geliştirilmesi kapsamında belirlenen hedefler şu şekildedir (Republic of Serbia Ministry of Public Administration and Local Self-Government, 2020: 5):

- E-devlet altyapısının geliştirilmesi ve birlikte çalışılabilirliğin artırılması,
- E-devlet kullanımında hukuki belirliliğin iyileştirilmesi,
- Müşteri hizmetleri kalitesini artırarak vatandaşların ve işletmelerin e-devlete erişilebilirliğini artırmak,
- Kamu yönetiminde açık veriyi sağlamak.

Yine ilgili Program'da belirtilen hedeflere ulaşmada şu ilkelerin izleneceği belirtilmiştir (Republic of Serbia Ministry of Public Administration and Local Self-Government, 2020: 5-6):

- Toplumsal cinsiyet eşitliği ve sosyal içerme ilkesi,
- Eşitlik ve ayrımcılık yapmama ilkesi,
- Yeni teknolojiler geliştirme ilkesi,
- Çevresel koruma ilkesi,
- BM Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinden kaynaklanan ilkeler,
- AB Genel Veri Koruma Yönetmeliğinden kaynaklanan ilkeler,
- Avrupa Komisyonu'nun e-devlet ile ilgili düzenlemelerinden kaynaklanan ilkeler.

Nisan 2018'de ise elektronik kamu hizmetlerinin daha basit, daha şeffaf ve verimli işlemesini sağlamak amacıyla e-Devlet Kanunu kabul edilmiştir. Kanunla ilk kez vatandaşların ve iş sektörünün devlet ile arasındaki tüm idari prosedürlerde sistematik olarak modern teknolojilerin uygulanmasının zorunlu olacağı belirtilmiştir (Ekapija, 2022).

Sırbistan'da e-devlet kurumsallaşması incelendiğinde; *"Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Bakanlığı"* e-devlet uygulamalarına ilişkin faaliyetler yürütmekle yetkilendirilmiştir. Bakanlık yetki alanı dahilinde bilgi toplumu için politika ve stratejilerin oluşturulması, bilişim ve internet hizmetlerinin uygulanması, bilgi hizmetlerinin sağlanması ve geliştirilmesinden sorumludur. Ayrıca Bakanlıklar Kanunu ile özel bir teşkilat olarak devlet organlarının yerel yönetimlerde ve kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinin tanıtılması ve standartların geliştirilerek uygulanmasından sorumlu olarak *"Cumhuriyet Bilişim ve İnternet Dairesi"* oluşturulmuştur (Lilić ve Stojanović, 2008: 133). 2017 yılında ise e-devlet geliştirme ve işleyişine ilişkin stratejik belgelerin oluşturulması ve uygulanması faaliyetlerini koordine etmek ve çeşitli e-devlet sistemlerinin tanıtımı sırasında standartların durumunu, gerekliliklerini geliştirilmesini ve uygulanmasını izlemek amacıyla devlet organları, iş kuruluşları ve akademi camiasından temsilcilerden müteşekkil bir *"e-Devlet Koordinasyon Konseyi"* oluşturulmuştur (Republic of Serbia Ministry of Public Administration and Local Self-Government, 2020: 61).

4.2.5. Sırbistan'da İdari Reform

Avrupalılaşma ve Avrupa İdari Alanı bağlamında Sırbistan idari reform sürecindeki gelişmeler ve zorlukları değerlendirmek için kısa bir kronolojik değerlendirme yapılması önemlidir. 20. yüzyılın başlarında Sırbistan'da kurulan ilk kamu yönetimi modeli Alman, Fransız ve Avusturya bürokrasisinin niteliklerini bünyesinde barındırmaktadır. Bu unsurlar hukukçu ilkelere dayalı, merkezileştirilmiş, katı bir dikey hiyerarşik yapıya bağlı Weberci klasik sisteme aittir. Sırbistan'ın da içerisinde bulunduğu Güney Doğu Avrupa ve Orta ve Doğu Avrupa coğrafyasındaki pek çok devlet, II. Dünya Savaşı'nın ardından yaşadığı ideolojik değişikliklerle ve siyasi olarak da diktatörlük rejiminin kurulmasıyla birlikte geçmişteki kurumlarını tasfiye etme eğilimi içerisinde girmiş; Sırbistan da tüm bu ideolojik ve siyasi dönüşümleri yaşamış olmasına rağmen geçmiş kamu yönetimi yapısını muhafaza etmiştir (Lončar, 2015: 91).

1990'lı yılların başında gerçekleşen Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin dağılış süreci içerisinde yaşanan savaşlar ve savaşların ardından başlayan derin ekonomik kriz, bölgenin kalkınmasında ve Sırbistan kamu yönetiminde pek çok eksikliği ve kronikleşen problemleri beraberinde getirmiştir. Ayrıca Sırbistan'da çatışmalar sırasında ve sonrasında güçlü siyasi lider iktidarıyla (Milosevic) yoğun merkeziyetçi eğilimlerin yükselmesinin de kamu yönetimi üzerinde olumsuz sonuçları olmuştur. Milosevic'in devrilişine kadar olan süreçte (Ekim 2000) Sırbistan kamu yönetimi şu şekilde karakterize edilmektedir (Džinić, 2011: 1077-1078; Đinđić ve Bajić, 2018: 9):

- Kamu yönetiminin rolü yalnızca idari işlere yoğun müdahalelerde bulunan siyasi organlar tarafından verilen kararların uygulanmasına indirgenmiştir.
- Kamu yönetimi rolünü etkin bir biçimde yerine getiremediğinden kamu yönetimi reformu konusu siyasi gündemde yer almamaktadır.
- Düşük maaşlar ve sınırlı kariyer gelişim beklentileri potansiyelli ve profesyonel kamu çalışanlarının kamu hizmetlerinden ayrılmalarına neden olarak kamu hizmet kalitesinde düşüş yaşanmıştır.
- Verimsiz, şeffaf olmayan ve hesap sorulamayan bir kamu yönetimi yapısı mevcuttur.
- Yolsuzluk, adam kayırmacılık, gayri resmi ve keyfi uygulamalarla sıklıkla karşılaşılmaktadır.
- Bürokratik ve zayıf kurumlar, az gelişmiş yargı ve hukuk sistemi mevcuttur.

Ekim 2000'e kadar diğer eski Yugoslav devletleri idari alanda reform süreçlerinde ilerlemişken, Sırbistan'da idari kapasite yukarıda sayılan nedenlerden dolayı geçişi gerçekleştirmek için yetersiz kalmış (Đinđić ve Bajić, 2018: 18); Milosevic'in otoriter yönetim sisteminin çöküşüyle birlikte ivme kazanan Avrupa entegrasyonu, sonraki Sırp hükümetlerinin en büyük önceliği haline gelmiştir (Džinić, 2011: 1078).

Madrid Kriterleri arasında yer alan Birlik müktesebatının uygulanmasına yönelik idari kapasite, Birliğe üye olmak isteyen tüm aday devletler için başarılı bir entegrasyon sürecinin temel koşullarından biri olması dolayısıyla Sırbistan da idari kapasitesini geliştirmek adına 2000'li yılların başından itibaren derin ve uzun vadeli idari reformlar gerçekleştirme girişimlerinde bulunmuştur (Džinić, 2011: 1076).

Demokrasiye geçişle birlikte 2001 yılının başında iktidara gelen yeni hükümet, idari reformları ana hedeflerinden biri olarak ilan etmesine rağmen reform süreci gecikmiştir. Bu dönemde idari reform sürecindeki gecikmenin ana sebeplerinden bir idari reformlara yönelik stratejik yaklaşım eksikliğinden kaynaklanmaktadır (Džinić, 2011: 1097). Yeni hükümet, kapsamlı bir stratejik yaklaşım yürütmek yerine en acil reformlar arasında öncelikler belirleme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır. Dönem içerisinde mevzuat tatmin edici bir hızla kabul edilmiş olmasına rağmen çoğu durumda reform uygulaması ihmal edilmiş; kaotik reform girişimleri sonucu yetersiz bilgi akışı ve kurumlar arasındaki koordinasyon eksiliği nedeniyle Sırbistan kamu yönetiminde kapsayıcı ve somut bir stratejik yaklaşım benimsenememiştir (Lončar, 2015: 91). Süreç içerisinde yalnızca 2002'de Yerel Özerk Yönetimler Kanunu'nun kabulü ve Kamu Yönetimi ve Yerel Özerk Yönetim Bakanlığı'nın kurulması idari alanda göze çarpan en önemli yenilikler olmuştur (Džinić, 2011: 1078).

Mart 2004'te seçilen yeni hükümet, idari reformlara yönelik stratejik bir yaklaşım sunmuş ve bu kapsamda Ekim 2004'te Sırbistan'da idari reformlara yönelik ilk strateji belgesi olan *"Sırbistan Kamu Yönetimi Reform Stratejisi"*; Kasım 2004'te ise Stratejinin uygulanması amacıyla 2004-2008 yıllarını kapsayacak şekilde bir Eylem Planı kabul edilmiştir. Strateji, etkin işleyen kamu yönetimiyle vatandaşlara yüksek kaliteli hizmetler sunmak ve büyüyen özel sektörü destekleyen demokratik bir hukuk devleti oluşturmayı amaçlamaktadır. Ayrıca kamu çalışanlarının niteliklerinin yükseltilmesi ve kamu idaresinin maliyetlerinin önemli ölçüde düşürülerek sınırlandırılması Strateji'nin diğer amaçları arasında yer almaktadır (Domagala, 2018: 232-233).

Bu çerçevede Strateji'nin ana hedefleri arasında hukukun üstünlüğüne, hesap verilebilirliğe, tanıtıma, verimliliğe ve etkililiğe dayalı demokratik bir devlet inşa etmek ve özel sektöre makul maliyetlerle yüksek düzeyde hizmet sağlayabilecek bir idari kapasitenin oluşturulması yer almaktadır (Milenković, 2014: 116). Hedeflerin teşviki noktasında ise Sırbistan Hükümeti reform sürecinin şu ilkeler tarafından yönlendirileceğini taahhüt etmiştir (Stanojevic, 2013: 4-5):

- Adem-i Merkeziyetçilik: Merkezi yönetim ve yerel yönetim düzeyleri arasında yetkilerin uygun bir biçimde devretmek,
- Depolitizasyon: Siyasi ve profesyonel hesap verilebilirlik düzeyleri arasında açık ve net bir ayrım sağlayarak kamu çalışanlarının faaliyetleri üzerinde siyasi etki ve müdahaleyi azaltmak,
- Profesyonelleşme: Eğitimli ve verimli devlet yönetimini yaratmaya yönelik faaliyetler üretmek,
- Rasyonalizasyon: Devlet idaresinde faaliyetleri ve harcamaları optimize etmek,
- Modernizasyon: Devlet idaresi kapsamında çalışma prosedürlerinin teknolojik gelişimini sağlamak.

Stratejik düzeyde idari reform yönetimi, en üst düzey siyasi yetkililerden müteşekkil (Başbakan, Başbakan Yardımcıları, birkaç bakan ve Yasama Sekreteri) bir organ olan Kamu Yönetimi Reform Konseyi'ne (CPAR) bırakılmış; ancak CPAR, iktidar değişikliklerinden dolayı yalnızca birkaç kez toplanmıştır. Ayrıca Strateji kapsamında her bir kamu idaresinde reform ekiplerinin kurulmasının şart koşulmasına rağmen bu ekipler hiçbir zaman oluşturulmamıştır (Džinić, 2011: 1080).

Yasal çerçeve kapsamında 2005 yılında Stratejiye dayalı olarak yeni bir Devlet İdaresi Kanunu[17] kabul edilmiştir. Kanun ile, 1990 Anayasasında ve 1992 tarihli Kamu Yönetimi Kanununda öngörülen güç kullanmaya ve zorlamaya

[17] Republic of Serbia Secreteriat for Legislation (2008). *"Law On State Administration"* , Belgrade, http://www.voa.mod.gov.rs/documents/law-on-state-administration.pdf (E.T. 18.11.2022)

indirgenmiş devlet yönetimi anlayışını ortadan kaldırarak, niceliksel ve niteliksel olarak devlet idaresi işlerinin geniş bir yelpazeyi kapsadığı yeni bir devlet idaresi anlayışı getirilmiştir (Lilić, 2011:1114).

Devlet İdaresi Kanunu'nun yanında 2008 yılının ortalarına kadar Stratejide öngörülen amaçlar ve ilkeler doğrultusunda birtakım kanuni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Milenković, 2014: 117):

- Kamusal Öneme Sahip Bilgilere Serbest Erişim Kanunu (2004)
- Devlet Memurları Kanunu (2005)
- Kamu Ajansları Kanunu (2005)
- Kamu Denetçiliği Kanunu (2005)
- Yeni Yerel Özerk Yönetimler Kanunu (2007)
- Başkent Kanunu (2007)

Avrupa entegrasyon süreci, Sırbistan'ın Strateji kapsamında öngörülen hedeflerin gerçekçi bir şekilde uygulanmasına yönelik talepleri artırmıştır. Zira sürecin başarılı olması, Avrupa İdari Alanı'na hakim ilkelerin ve Strateji kapsamında belirtilen standartların benimsenmesinden geçmektedir (Milenković, 2014: 117). Buna rağmen Strateji, AB entegrasyonuna atıfta bulunsa da idari reform girişimleri ile Birliğe katılım arasındaki bağlantıya Strateji'de yer verilmemiştir (Đinđić ve Bajić, 2018: 18-19).

Kapsadığı yıllar itibariyle (2004-2008) Strateji dönemi içerisinde hedeflenen hususlara yönelik çok sayıda kanuni düzenlemenin kabul edilmesine rağmen; süreç, uygulama noktasında birtakım engeller barındırması sebebiyle *"yarı-uygulama dönemi"* olarak adlandırılmaktadır. İlk olarak siyasi irade desteği eksikliği ve uygulama kapasitesi eksikliğinden söz etmek mümkündür. Reform uygulama kapasitesinin eksikliği genel itibariyle sınırlı stratejik yönetim, zayıf iç koordinasyon ve reform sürecini yürütmekle görevli bakanlıklarda karar verme yetkisinin aşırı merkezileşmesinden kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte kamu yönetimi reformu için

öngörülen 4 yıllık zaman dilimi, kamu yönetimine olan güvenin yeniden tesisi ve kalifiyeli çalışanların kamu sektörüne çekilmesi noktasında yetersiz kalmıştır (Đinđić ve Bajić, 2018: 19). Son olarak Stratejinin başarısızlığındaki nedenler arasında nicel uygulama göstergelerinin mevcut olmaması, Stratejinin finansal projeksiyondan yoksunluğu (uygulama bütçesinin bulunmaması) yer almaktadır. Sonuç itibariyle Strateji kapsamında planlanan reformların bir kısmı 2008 yılının sonuna kadar uygulanmış; geri kalan kısmı ise Eylem Planı'nda öngörülen takvimden sonra hayata geçirilmiştir. Kamu Yönetimi Reform Stratejisi ile oluşturulmak istenen kurumsal çerçeve, Strateji sonucunda istenilen seviyeye erişememiştir (Džinić, 2011: 1079-1080).

2008 yılında imzalanan SAA kapsamında ulusal mevzuatın Birlik müktesebatına uyumlu hale getirilmesi, Sırbistan'ın ana yükümlülüğü olmasından dolayı hızlı ve etkili bir idari reform uygulama süreci daha da büyük önem kazanmıştır. Bu kapsamda Hükümet, Birliğe katılım sürecinde gerçekleştirilecek tüm işlerin planlamasını, koordinasyonunu ve izlemesini kolaylaştırmak amacıyla kamu yönetimine ilişkin kısa ve orta vadeli önceliklerin belirlendiği bir "Ulusal Entegrasyon Programı" (NPI) kabul etmiştir (Džinić, 2011: 1080).

NPI kapsamında belirlenen kısa vadeli önceliklerin temelini, 2004 yılında kabul edilen Stratejiyle belirlenen ilkeler oluşturmaktadır. Kısa vadeli öncelikler kapsamında ilk olarak 2004 tarihli Strateji kapsamında hedeflenen ancak gerçekleştirilemeyen LAD, 2009 yılında kabul edilmiştir. İkinci kısa vadeli öncelik olarak ise Devlet Memurları Kanunu'nun tutarlı bir şekilde uygulanması ve şeffaflığı sağlamak adına kamu görevlileri için işe alım ve terfi süreçlerinde açık yarışmaların yürütülmesine ilişkin depolitizasyon faaliyetleri hedeflenmiştir. Üçüncü kısa vadeli öncelik, kamu çalışanlarının daha fazla profesyonelleşmesine yönelik atılacak adımlar çerçevesinde kamu çalışanlarının eğitimine ilişkindir. Rasyonelleşme faaliyetleri doğrultusunda belirlenen dördüncü kısa vadeli öncelik, kamu idaresi organları üzerinde işlevsel analizler yapmak için standartlaştırılmış bir metodolojinin geliştirilmesi; son öncelik ise modernizasyon başlığı altında, HRMS tarafından tutulan

merkezi personel kayıtları dahil olmak üzere tüm kamu çalışanlarına yönelik tek bir veri tabanının kullanılmasına ilişkindir (Milenković, 2014: 120-121).

Avrupa Komisyonu'nun yıllık inceleme raporları doğrultusunda her yıl revize edilen NPI, Temmuz 2009'da kabul edilen ve 2009-2012 yılları arasında mevcut kamu yönetimi stratejisinin yeniden gözden geçirilmesi ve uygulanması için hazırlanan Eylem Planı'nın temelini oluşturmaktadır (Džinić, 2011: 1080).

İlgili Eylem Planı'nda ademi-i merkeziyetçilik, depolitizasyon, profesyonelleşme, rasyonelleşme, politika koordinasyonu, kontrol mekanizmaları, e-devlet ve kamu modernizasyonu ilke ve politika alanlarında faaliyet yürütülmesi hedeflenmiştir (Lilić, 2011:1117).

Eylem Planı'nın yürürlüğe girmesinden önce ise (Mayıs 2009) Hükümet, Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin uygulanması amacıyla "Devlet İdaresi Konseyi"ni kurmuştur. Konseyin, Stratejinin uygulanmasını teşvik eden ve izleyen görevleri kesin olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda Konsey, kamu yönetimi ilke ve amaçlarının sektör geliştirme stratejilerinde ve planlama belgelerinde uygulanmasını değerlendirmekte ve yeni kurulan kurum, kuruluş ve hizmet alanlarına ilişkin görüş bildirmekle görevlidir (Milenković, 2014: 122).

Eylem Planı ve NPI'nin uygulanmasına yönelik sonuç değerlendirmesi açısından öngörülen kısa ve orta vadeli önceliklerin çok azının gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır (Džinić, 2011: 1098). Uygulamadaki yavaşlık ve kamu yönetimi reformu konusunda az ilerleme kaydedildiği hususu, Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarında da açıkça vurgulanmaktadır (Milenković, 2014: 123).

2010 Sırbistan İlerleme Raporu'nda Sırp yönetiminin kapasitesinin iyi olduğu, kamu yönetimi idari reformlarda bazı ilerlemelerin kaydedildiği ancak yasal çerçevenin henüz tamamlanmadığı; özellikle de liyakata dayalı bir kariyer sisteminin ve insan kaynakları yönetimini uygulama koymak için daha çok çabanın sarf edilmesi

gerektiği vurgulanmış, sonuç olarak idari kapasiteyi geliştirmeye yönelik reform dinamiklerinin "yavaş ve dengesiz" olduğuna değinilmiştir (Milenković, 2014: 123; Lilić, 2011:1107-1108; European Commission, 2010: 8).

Avrupa Komisyonu'nun 2012'de yayınladığı Sırbistan İlerleme Raporu'nda kamu yönetimi reformu konusunda çok az ilerleme kaydedildiği ve Sırbistan'ın başta merkezi koordinasyon olmak üzere AB entegrasyonu hususunda idari kapasitesini daha da güçlendirmesi gerektiğinin altı çizilmiştir (Milenković, 2014: 123; Europan Commission, 2012: 8).

Eylem Planı kapsamında belirlenen hedeflere ulaşılamamasında 2008 yılında başlayan küresel ekonomik kriz karşısında mali yükü azaltmanın birincil öncelik hale gelmesi etkili olmuştur. Bu durum, idari reform girişimlerinde belirlenen hedeflerin kısa vadeli yürütülememesine, planlama dahilindeki hedeflerde kısıtlamaya gidilmesine ve hedefler kapsamında öngörülen idarenin yeniden yapılanma sürecinin çalışanları işten çıkarma odaklı yürütülmesine neden olmuştur (Lončar, 2015: 92).

Sırbistan'ın AB ile katılım müzakerelerinin başlaması (2014), idarenin yeniden yapılandırılması, kritik yasal çerçevelerin değiştirilmesine yönelik yeni çabalarla birlikte ülke kamu yönetimi açısından yeni bir safhaya geçmiştir. Başarılı yasama faaliyetleri ve yetersiz uygulamayla karakterize edilen geçmiş kamu yönetimi reform deneyimi doğrultusunda 2014 yılında yeni bir Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, 2015 yılında ise Strateji'nin uygulanmasına yönelik Eylem Planı kabul edilmiştir (Verheijen vd., 2016: 95). Yeni Strateji ile, daha çok merkezi yönetime odaklanan eski Stratejiye kıyasla daha geniş bir kamu yönetimi reform kapsamı getirilmiştir (kamu kurumları, sağlık, eğitim vb. alanlarda faaliyet gösteren kamu kuruluşları ve yerel yönetim organları gibi) (Milenković, 2014: 125-126).

Yeni Strateji ile Eylem Planı'nda Sırbistan idari reform alanına ilişkin şu öncelikler ve hedefler tanımlanmıştır (Verheijen vd., 2016: 100):

- Kamu hizmet sunumunun verimliliğini ve kalitesini geliştirmek,
- Yüksek performanslı kamu çalışanlarını desteklemek ve motive etmek,
- AB katılım müzakereleri sürecini yönetebilecek idari kapasiteyi güçlendirmek.

2014 yılından bu yana Avrupa Komisyonu, kamu yönetimi reform kapsamını 6 temel başlık altında tanımlamıştır (Sigmaweb, 2022):

1. Kamu Yönetimi Reformu için Stratejik Çerçeve
2. Politika Geliştirme ve Koordinasyon
3. Kamu Mali Yönetimi
4. Kamu Hizmeti ve İnsan Kaynakları Yönetimi
5. Hesap Verilebilirlik
6. Hizmet Sunumu

Bu kapsamda OECD girişimi olan SIGMA programı, sayılan temel reform alanlarının her birinde iyi yönetişim için ayrıntılı gereklilikleri tanımlayan bir *"Kamu Yönetimi İlkeleri"* belirleyerek kamu yönetimi reformlarına yönelik yeni bir yaklaşım getirmiştir. (Sigmaweb, 2022). Kamu yönetiminin önemli standartlarını ve ölçülebilir çerçevesini kabul eden "Kamu Yönetimi İlkeleri, AB Temel Haklar Şartı gibi AB düzenlemelerine ve OECD'nin iyi uygulama örneklerine dayanmaktadır. OECD'nin işbirliği yaptığı ülkelerden biri olan Sırbistan da bu kapsamda SIGMA programı tarafından tanımlanan bu ilkelere 2015-2017 dönemi Kamu Yönetimi Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer vermiştir (Benković vd., 2018: 4).

Kamu Yönetimi İlkeleri'nin tanıtıldığı yıldan itibaren SIGMA, ilkeler doğrultusunda aday ülkelerin iyi yönetişim hedeflerine ulaşma performanslarını izlemek amacıyla kamu yönetiminin çeşitli alanlarında kaydettiği ilerlemeleri izlemek için yıllık değerlendirme raporları yayınlamaktadır. Bu raporlar doğrudan Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı İlerleme Raporlarına kaynak temeli oluşturmaktadır. Bu açıdan her iki Rapor da ülkeler için kapsamlı bir idari reform çerçevesinin belirlemesi

ve reformların katılım süreçlerinin gerekliliklerıyle uyumunun değerlendirilmesi bakımından önemlidir (Đinđić ve Bajić, 2018: 20-24).

2015 yılında yayınlanan AB İlerleme Raporunda kamu yönetimi reformları başlığında Avrupa Komisyonu Sırbistan'ın kamu yönetimi reformlarına kısmen hazırlıklı olduğunu ve kapsamlı bir Eylem Planı'nın kabul edilmesiyle iyi bir ilerleme kaydedildiğini tespit etmiştir (European Commission, 2015: 4).

2016 tarihli AB İlerleme Raporu'nda yine Sırbistan'ın kamu yönetimi reformlarına kısmen hazırlıklı olduğu vurgulanmış (2022 yılına kadar aynı durum değerlendirmesi yapılmış); kamu mali yönetimi ve e-devlet stratejilerinin oluşturulması ve maaşlara yönelik yasal düzenlemeleri iyi bir ilerleme olarak değerlendirilmişse de Sırbistan'ın reform hedeflerini uygulaması, idareyi depolitize ederek profesyonelleştirmesi, üst düzey bürokratlar için işe alım ve görevden alma prosedürlerinin daha şeffaf hale getirmesi gerektiğinin altını çizmiştir (European Commission, 2016: 4).

2017 yılında yayınlanan SIGMA Değerlendirme Raporu'nda kamu yönetimi için stratejik çerçevenin Kamu Yönetimi İlkelerinin tümünü kapsayacak şekilde oluşturulduğu ancak planlanan idari reformların uygulama düzeyinin düşük olduğu belirtilmiştir (OECD, 2017: 8). Gerçekten de Eylem Planı'na ilişkin yapılan incelemelerde düşük bir uygulama oranıyla karşılaşılmaktadır. 2016 yılında başarı için öngörülen 13 çıktıdan 2'si karşılanmış; planlanan 101 faaliyetin 45'i tamamen hayata geçirilmiştir (Đinđić ve Bajić, 2018: 24).

Son olarak Nisan 2021 tarihinde Hükümet, 2021-2025 yıllarını kapsayan bir Kamu Yönetimi Eylem Planı ile; 2021-2030 yıllarını içeren Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'ni kabul etmiştir. Yeni Strateji, SIGMA'nın Kamu Yönetimi İlkeleri alanlarını kapsayan 6 başlıktan oluşmakta ve ilk defa bu Strateji ile yerel yönetim reformlarına odaklanılan bir başlığa yer verilmektedir. Yine diğer Stratejilerden farklı

olarak bu Strateji'nin hazırlanma sürecine sivil toplum örgütleri aktif olarak katılım sağlamıştır (European Commission, 2021: 13).

Sırbistan'da idari reform girişimlerinin stratejik anlayış doğrultusunda başladığı 2004 yılından günümüze idari reform deneyiminin genel bir değerlendirmesi yapılacak olursa geçiş sürecinin geç ve durgun gerçekleştiği Sırbistan'da yapısal anlamda idari reform süreçleri zorlu engellerle karşı karşıyadır: post-otoriter miras, partokrasi, hukuk kültürü eksikliği, biçimci bir idari gelenek, stratejik yaklaşım eksikliği, zayıf iç koordinasyon, değişime dirençli bir elit zihniyetin varlığı (Đinđić ve Bajić, 2018: 31). Bunun yanında Sırbistan örneğinde reform girişimlerinin uygulama noktasında başarısız tanımlanmasının iki ana nedeni bulunmaktadır. Öncelikle reform sürecinin doğasında bulunan gereklilikler ile idari kapasite arasında uyumsuzluk söz konusudur. Söz konusu uyumsuzluk, gerekliliklerin yerine getirilmesini neredeyse imkansız hale getirmektedir. İkinci olarak idari reform gibi karmaşık ve talepkâr reformların uygulanması ve uygulanmasının getirdiği başarı genel itibariyle iç siyasi destekle doğru orantıda ilerlemektedir. Bu noktada idari reformların uygulanmasında Sırbistan incelemesinde yeterli iç siyasi desteğin verilmediği örnekleriyle ortaya konulmuştur (Đinđić ve Bajić, 2018: 32).

2000'li yılların başından itibaren Birliğe üye olma hedefini devamlı olarak dile getiren Sırbistan için koşulluluk, idari reform sürecine önemli katkıda bulunmuştur. Birlik, iç siyasi desteğin yokluğunda, reformların ivmesini korumaya başarmıştır. Tartışılan husus, Birliğin koşulluluk mekanizmasıyla eski idari alışkanlıkları, Avrupalı davranışla tam olarak dönüştürüp dönüştürememesi üzerinedir. İncelemeler sonucu ortaya çıkan sonuç, koşulluluğun Sırbistan örneğinde davranışları değiştirmekten ziyade büyük ölçüde yasal mevzuat düzenlemelerini gerçekleştirmede etkili olduğu, dahi iyi bir yönetişime katkıda bulunsa bile davranış ve zihniyetleri tam olarak dönüştüremediğini göstermektedir (Džinić, 2011: 1080). Tespit edilen durumun aşılmasında Birliğe ve Sırbistan'a temel iki görev düşmektedir: Birlik açısından koşulluluk kapsamında reformların niceliğinin aksine niteliğini ön plana çıkarması; Sırbistan'da bulunan siyasi aktörlerin ise Birliğe üyeliğin kısa vadeli

faydalarından ziyade idari reformların iyi yönetişime katacağı uzun vadeli faydalarını önemsemesi gerekmektedir (Đinđić ve Bajić, 2018: 33).

İyi yönetişim en önemli şartı, diğer şartların sağlıklı bir biçimde yürütülebilmesi için temel çerçeveyi sağlayan güvenlik yönetişimidir. Yolsuzluk, devlet kurumlarındaki zayıflık, hukuki yapıların suçu kontrol edememesi güvenlik yönetişimini tehdit eden unsurlardır. Bu sebeple, iyi işleyen yasal kurumlar ve hukukun üstünlüğüne bağlı hükümetler iyi yönetişim için esastır. Yasaların etkin bir biçimde uygulanamadığı, yolsuzluğun hakim olduğu zayıf bir adli ve hukuk sistemi, hukukun üstünlüğünü zedeler ve bağlantılı olarak ekonomik bozulmalara sebebiyet verir. Bu nedenle de iyi yönetişim doğrultusunda demokratik ilkelerin ve bağımsız, şeffaf ve hesap verilebilir bir hukuk sisteminin geliştirilmesi idari reform süreçlerinin merkezinde yer almalıdır (Cierco, 2016: 119).

Sırbistan örneğinde istikrara ve iyi yönetişime yönelik en büyük tehdit şeffaflığı, güvenliği ve temel hak ve hürriyetleri baltalayan ve ülkede kronikleşen yolsuzluk ve organize suç vakalarıdır. Bunlar demokratik istikrarın, sorumlu kurumların, hukukun üstünlüğünün sağlam bir biçimde ülke içerisinde tesis edilmesinin ve bölgedeki iktisadi kalkınmanın önünde birer engeldir (Cierco, 2016: 121). Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yolsuzluk algısı listesinde Sırbistan 2021 yılı itibariye 180 ülke arasında 96.sırada yer almaktadır (TI, 2022). Ayrıca AB'nin İlerleme Raporlarında da sıklıkla Sırbistan'da yolsuzluğun büyük ve kronikleşen sorun olduğu vurgulanmaktadır.

Sırbistan'da büyük ölçekli organize suçun 1990'lı yılların başında ortaya çıktığı iddia edilmektedir. Sosyalist Federal Cumhuriyet'in dağılmasının ardından başta Hırvatistan ve Bosna'da yaşanan çatışmalar sonucunda Sırbistan'ın uluslararası camiadan dışlanması ve ağır yaptırımların getirilmesi ülkede organize suçun yaygınlaşmasına yardımcı olmuştur. Milosevic rejimi sürecinde de iktidar erki siyasi gücünü sürdürmek amacıyla organize suçu silah ve para temin etmek için araç olarak kullanmış; devlet yetkililerinin suç örgütleriyle etkileşimi gizlenmemiştir. Yoğun

organize suç vatandaşın yoksullaşmasına ve devlet fonlarının kötüye kullanılmasına sebebiyet vermiştir (Cicero, 2016: 123).

Yükselen organize suça karşı esas mücadele çabaları, organize suçla mücadele ve hukukun üstünlüğünü tesisi doğrultusunda yoğun çabalar gösteren Başbakan Zoran Djincic'in 2003 yılında bir organize suç örgütü tarafından düzenlenen suikast sonucu öldürülmesinin ardından değişmeye başlamış ve bu konuda birtakım adımlar atılmıştır. Temmuz 2003'te birtakım uyuşturucu kaçakçılığı olaylarını incelemek üzere Belgrad Bölge Mahkemesi bünyesinde organize suçlarla ilgili özel bir Mahkeme kurulmuş; Mart 2009'da *"Organize Suçla Mücadele Ulusal Stratejisi"* kabul edilmiştir (Cierco, 2016: 124). Yine de Avrupa Komisyonu'nun 2013 Sırbistan İlerleme Raporu'na göre organize suç Sırbistan'da ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. (European Commission, 2013: 51). Sonuç itibariyle organize suç, AB yolunda birtakım ilerlemelere rağmen Sırbistan'daki geçiş sürecinin temel sorunların biri olarak görülmektedir.

Yolsuzlukla mücadele özelinde ise Sırbistan'da 2001 yılına kadar tutarlı bir yolsuzlukla mücadele politikası bulunmamaktadır. Milosevic'in devrilmesinin ardından ülke yönetişimini iyileştirmek adına Sırbistan'ın yolsuzlukla mücadele mevzuatı Avrupa standartlarına göre geliştirilmiştir. Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin yasal çerçeve 2003 yılında Sırbistan'ın hem Avrupa Konseyi'ne hem de Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) katılımın ardından oluşturulmaya başlanmış (Cierco, 2016: 122); öncesinde ise yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşması bakımından 2002 yılında Sırbistan'da bir Yolsuzlukla Mücadele Kurulu oluşturulmuştur (Dimovski ve Stanojević, 2019: 183).

Yolsuzlukla mücadele kapsamında ilk yasal çerçeve Ocak 2006'da yürürlüğe giren Sırbistan Cumhuriyeti Ceza Kanunu'nda belirtilmiştir (Cierco, 2016: 122). Ayrıca 2005 yılında ilk "Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı" kabul edilmiştir (Đinđić ve Bajić, 2018: 33).

Sırbistan'da yolsuzlukla mücadeleye ilişkin temel kavramların da yer aldığı ilk özel kurumsal düzenleme 2008 yılında kabul edilen Yolsuzlukla Mücadele Ajansı Kanunu'dur.[18] Kanun ile kurulan ve görevleri Kanun kapsamında belirtilen Yolsuzlukla Mücadele Ajansı, faaliyetleri kapsamında Ulusal Meclis'e karşı sorumlu, Hükümete bağlı Kurul'un aksine özerk ve bağımsız bir devlet organıdır. Kanun'un 5. maddesinde Ajans'ın bazı görevleri şu şekildedir (Republic of Serbia Ministry of Justice, 2022):

- Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisinin uygulanmasını denetlemek,
- Çıkar çatışmalarını çözmek,
- Siyasi partilerin finansmanın kontrolü,
- Yolsuzlukla mücadelede hükümet organlarının ve uluslararası işbirliğinin izlenmesi ve koordinasyonu.

2014 yılında yolsuzlukla ve diğer yasa dışı faaliyetleri bildiren vatandaşların durumunu düzenleyen "Muhbirleri Koruma Yasası" çıkarılarak bu alanda yasal bir çerçeve düzenlemesi kabul edilmiştir (Dimovski ve Stanojević, 2019: 184).

2013-2018 yıllarını kapsayan Sırbistan 2. Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi, hem iyi yönetişim, bağımsız kurumlar, iç ve dış denetim ve muhbirlerin korunması gibi yapısal konuları hem de yolsuzlukla mücadeledeki sektörel hassas alanlar olan kamu alımları, şehircilik polis, yargı, sağlık ve eğitim gibi alanlarda yolsuzluğu ele alması açısından Sırbistan'ın yolsuzlukla mücadele kapsamında önemli bir yere sahip olmuştur (Cierco, 2016: 122).

Sırbistan Cumhuriyeti, AB finansmanlarının da katkılarıyla yolsuzlukla mücadele alanında tüm uluslararası belgeleri onaylamış; kendi Stratejik Planlarını belirlemiş, yasal düzenleme ve kurumsallaşma girişimlerini tamamlamış olmasına

[18] Republic of Serbia Ministry of Justice (2022) "Law on Anti-Corruption Agency" https://www.mpravde.gov.rs/files/LAW%20ON%20THE%20ANTI-CORRUPTION%20AGENCY_180411.doc (E.T. 19.11. 2022)

rağmen yolsuzluk ülkede mevcut en önemli problemler arasında sayılmaya devam etmiştir (Dimovski ve Stanojević, 2019: 182). Problemlerin devam etmesindeki en önemli sebebi kamu yönetiminin diğer alanlarında da sıkça karşılaşılan temel eksikliklerden biri olarak yasal düzenlemelerin gerçek anlamda uygulanamaması oluşturmaktadır. Yasal düzenlemelerin etkili bir şekilde uygulanamaması, Sırbistan'ın yolsuzlukla mücadele kapsamında Avrupa kurumları tarafından olumsuz değerlendirmelere konu olmasına sebebiyet vermektedir (Domagala, 2018: 238).

Sırbistan'da iyi yönetişim, sadece yasal düzenlemelere sahip olmayı değil, bununla birlikte güvenlik, öngörülebilirlik, açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, verimlilik, etkililik gibi Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkelerle uyumlu uygulamaları da içermektedir (Cierco, 2016: 124). Brüksel'den gelen siyasi koşulluluk, her ne kadar mevzuat oluşturma ve kurumsallaşmada önemli bir dış motivasyon kaynağı olsa da Belgrad'ın yolsuzluğa karşı gerçekleştireceği mücadelenin vatandaşların hayatında kök bulması ve mücadelenin her düzeydeki kurum ve süreçlerde samimiyetle benimsenmesi gerekmektedir (Cierco, 2016: 122).

İdari reformlar çerçevesinde değerlendirilmesi gereken bir diğer husus Sırbistan'daki ajanslaşma deneyimi üzerinedir. Kamu ajansları, 2000 yılından sonra Sırbistan'da Avrupalılaşma süreciyle paralel olarak ortaya çıkan yapılardır (Džinić, 2011: 1083). Milosevic rejiminin sonra ermesi ve Sırbistan'ın uluslararası entegrasyon sürecinin başlamasıyla ortaya çıkan ekonomik, yasal ve toplumsal değişimi kolaylaştıracak modern kurumlara duyulan ihtiyaçla birlikte kamu ajansları Sırbistan'da yaygınlaşmaya başlamıştır (Milenkovic ve Milenkovic, 2013: 140).

Kamu ajansları, belirli idari kuruluşlar olarak 2001 yılından itibaren başlatılan reform girişimlerinin bir parçası olarak Sırbistan'da oluşturulmaya başlamış; dönemin mevzuatı, kamu ajanslarının kurulmasını öngörmediği için ajanslar, *"Genel Sekreterlik ve Hükümetin Diğer Hizmetleri Hakkındaki Kararname"* ile kurulmuşlardır (Milenkovic ve Milenkovic, 2013: 140-141).

Sırbistan'ın Birliğe entegrasyonu önemli ölçüde hukuk sisteminin dönüşümünü içermektedir. Bu sebeple AB müktesebatına uyum ve entegrasyon sürecinin gerekliliklerinden doğan yeni görevlerin ve bu görevleri ifa edecek kamu görevlisi açığının, gelişmekte olan bir devlet olarak Sırbistan'da kamu ajansları tarafından yerine getirilmesi amaçlanmaktadır (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:137).

2004 yılında düzenleyici reformlarla birlikte Sırp kamu yönetiminin profesyonelleşmesi, rasyonelleşmesi, depolitize edilmesi, modernleşmesi ve adem-i merkezileşmesi amacıyla Kamu Yönetimi Reform Stratejisi kabul edilmiş; Stratejide öngörülen hedefler doğrultusunda kamu ajanslarının kuruluş, işleyiş ve kontrolüne ilişkin temel esasları tanıyan Kamu Ajansları Kanunu çıkarılmıştır (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:141).

Kamu Ajansları Kanunu'na göre (m. 2) ajanslar, Hükümet ve bakanlık aracılığıyla devamlı, özerk, belirli bir alanda/amaçta kamu yararına faaliyet gösteren, kalkınma odaklı, teknik veyahut düzenleyici görevlerin verimli bir biçimde yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş olan kamu kuruluşlarıdır (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:141; Džinić, 2011: 1083).

Kanun'un 3. maddesine göre kamu ajanslarının yetkileri şu şekildedir (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:141):

1) Kanunların ve Ulusal Meclis ve Hükümet tarafından çıkarılan diğer genel düzenleyici düzenlemelerin uygulanması için Yönetmelik çıkarmak,
2) Bireysel karar almak,
3) Kamu sertifikası vermek ve kayıt tutmak.

Kamu ajansları faaliyetlerinde bağımsızdır; çalışmaları Hükümet tarafından yönetilemez ve koordine edilemez (Kamu Ajansları Kanunu m. 4). Ajanslar, tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar olmakla birlikte, finansmanlarını sundukları hizmetlerden, merkezi bütçeden, bağışlardan ve kanunda öngörülen diğer kaynaklardan

sağlanmaktadır (m. 5-6). Ajanslarda çalışan kamu görevlileri, hak ve sorumluluklar (yasallık, siyasi tarafsızlık, eğitim vb.) bakımından Devlet Memurları Kanunu rejimine tabiidir (m. 7), (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:142).

Kamu Ajansları Kanunu'nun 8. maddesinde yerel yönetimlerin de kendi işlerini yürütmeleri için ajanslar kurabilecekleri düzenlenmiştir (Džinić, 2011: 1083).

Tablo 19. Sırbistan'da Kamu Ajans Örnekleri

Özelleştirme Ajansı	Telekomünikasyon Ajansı	Kamu Yönetimi İyileştirme Ajansı	Güvenlik Bilgi Ajansı
Enerji Ajansı	Yayın Ajansı	Sağlık Kurumları Akreditasyon Ajansı	İlaç ve Tıbbi Cihaz Ajansı
Karayolu Trafik Güvenliği Ajansı	Sivil Havacılık Ajansı	Yolsuzlukla Mücadele Ajansı	Mevduat Sigortası, Bankaların İflası ve Tasfiyesi Ajansı

Kaynak: Milenkovic, M., ve Milenkovic, M. (2013). *"Administrative Reform And Debates Over Public Agencies' Role In Serbia",* Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition, s.143

2011 yılında Sırbistan'da kamu ajanslarının sayısını 130'u geçtiği tahmin edilmektedir. Sırbistan'da yoğun bir biçimde kamu ajansı kurma eğilimi çeşitli nedenlere dayandırılmaktadır (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:143-145):

- Genellikle AB ile uyumlaşmanın sonucu olarak ortaya çıkan yeni işlevlerin yerine getirilmesi ihtiyacı,
- Belirli düzenleyici ve diğer profesyonel görevleri yerine getirmek için uzman kapasitesini birleştirmek,
- Kamu yönetiminde parti bazlı personel istihdam ihtiyacı,
- Merkezi yönetimde olağan seviyeden daha yüksek maaş alma arzuları.

Sonuç itibariyle, Sırbistan'da büyük ya da küçük her yeni idari alanın oluşumunda, devletin imzaladığı her uluslararası belgenin ve katıldığı her uluslararası kuruluşun doğurduğu gereklilikler sonucunda yeni ajanslar kurulma eğilimi söz konusudur. Sayıları gün geçtikçe artan bu yeni ajanslar, özellikle mali açıdan kamuoyunda eleştirilerin konusu olmuştur (Milenkovic ve Milenkovic, 2013:144-145).

SIGMA Programı'nın 2011 yılında yapmış olduğu Sırbistan değerlendirmesinde ajansların, ulusal mevzuatın AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi ihtiyacı cevap olarak 2000 yılından itibaren ortaya çıktığı; ancak günümüzde karmaşık, açık hesap verme sorumluluğu bulunmayan yapılar haline geldiği belirtilmiştir (OECD, 2011: 5). Kamu ajans türlerinin karmaşıklığı şeffaf olmayan bir idari ortamın oluşmasına katkı sağladığı ayrıca kanunda öngörülen hesap verilebilirlik mekanizmalarının ajanslar tarafından nadiren uygulandığı hususu değerlendirme içerisinde yer almıştır. (OECD, 2011: 11). Son olarak Rapor'da ajanslarının kötü yönetiminin bakanlıkların politika oluşturma, mevzuat taslağı hazırlama ve devlet idaresi içinde yönetsel yetenekler oluşturma konusundaki başarısızlıklarının sonucu olduğu tespitine yer verilmiştir. (OECD, 2011: 24).

İncelenen veriler Avrupa İdari Alanı'nın Sırbistan kamu yönetiminde eski idari alışkanlıkları dönüştürdüğü ancak dönüşümün büyük ölçüde yasal mevzuat düzenlemelerini gerçekleştirmede etkili olduğu; davranış ve zihniyetleri tam olarak dönüştüremediğini ortaya koymuştur. Bu kapsamda devam eden başlıkta Avrupa İdari Alanı'nın kamu yönetiminin bir diğer unsuru olan yerel yönetimlere yönelik etkisi ele alınacaktır.

4.3. Sırbistan'da Yerel Yönetimler

İncelenen veriler ışığında merkezi idareye yönelik düzenlemelerde Avrupa İdari Alanı'nın takip edildiği; ancak kanun uygulanması açısından kötü uygulama örnekleriyle karşılaşıldığı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda devam eden başlıkta Avrupa İdari Alanı'nın kamu yönetiminin bir diğer unsuru olan yerel yönetimlere yönelik etkisi ele alınacaktır.

4.3.1. Milosevic Döneminin Sona Ermesine Kadar İdari ve Mali Açıdan Sırbistan'da Yerel Yönetimler

İki yüzyıl boyunca Sırbistan'da yerel yönetimlerin gelişim süreci, merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik taraftarları arasındaki mücadele neticesinde şekillenmiştir. Bu mücadele sonuçları itibariyle dönemden döneme değişiklik göstermektedir (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 90). Osmanlı hakimiyetindeki Sırbistan dönemi ve Kral I. Aleksandr'ın diktatörlüğü sırasında bile sürdürülen uzun bir yerel yönetim geleneği, II. Dünya Savaşı'nın ardından kısa bir süre sonra sona ermiş; daha sonra Sosyalist dönemde yeniden yerel birimlerin güçlü özerkliği tesis edilmiştir. 1990'lı yılların başında Sosyalist Yugoslavya'nın dağılmasının akabindeki 10 yıllık dönem içerisinde yerel düzeydeki problemleri önemsiz gören güçlü merkeziyetçi devlet yapısı, yerel özerkliğin altını oymuştur. Yeni yüzyıl ile birlikte Sırbistan, Stratejik belgeler, yasal düzenlemeler ve reform girişimleriyle yeniden rotasını adem-i merkeziyetçilik yönüne çevirmiştir (Džinić, 2011: 1085).

Sırbistan'da 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın ilk yarısına kadar, daha büyük yerleşim yerlerinde kurulanlar haricinde küçük belediyeler sistemi yerel yönetimi sistemine hakim olmuştur (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 403; Milosavljević ve Jerinić, 2016: 90).

Belediyelerin örgütlenmesine ilişkin ilk yasal düzenleme olan 1839 tarihli Sırp yasasında belediyelerin büyüklüğüne ilişkin herhangi bir kriter belirtilmemiş; yalnızca 3 tür belediye sınıfı öngörülmüştür: 1)Belgrad'ta, 2)bölge merkezlerinde ve şehirlerde 3)köylerde (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 405).

Belgrad'ın özgül durumu 1841'de yalnızca bir polis ve idari makam olarak kabul edilmiş (Belgrad şehir yönetimi); daha sonra Belgrad, bir devlet otoritesi olarak bölge seviyesine; yerel yönetim anlamında ise teşkilatları itibariyle belediyeye eşitlenmiştir (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 91).

Belediyelerin büyüklüğüne ilişkin ilk düzenleme 1866'da yapılmış olup; her bölgenin ('*varoš'*) ve şehrin ('*varošica'*) tek başına; köylerin ise tek başına veyahut diğer köylerle birlikte kendi belediyelerini kurabilecekleri, bir belediyede 200'den az vergi mükellefinin bulunamayacağı hüküm altına alınmıştır. Hükme yönelik tek istisna ise dağlık bölgelerde yaşayanların daha az sayıda mükelleften oluşan belediyeler kurabilmesine imkan tanınması üzerinedir. (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 403). Yaklaşık 20 yıl sonra (1884) bir belediye kurmak için öngörülen vergi mükellefi sayısı 500'e çıkarılsa da 1889'da bu uygulamadan vazgeçilmiş ve sayı yeniden 200'e düşürülmüştür (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 91).

Köy yerel yönetimi, belediye yerel yönetiminin öncü formunu oluşturmakla birlikte kökleri Sırp Orta Çağ devletine dayanmaktadır. Köyler ilgili dönemde temel bölgesel birimleri temsil etmekle birlikte birkaç köyün bir araya gelmesi sonucu "beylikler" ('*knežina'*) meydana gelmektedir. Köy halkı köy meclislerinde bir araya gelerek köy serflerini (ihtiyar meclisi) ve köy muhtarlarını seçmektedir (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 408).

Temel yerel yönetim birimi olan belediyeler, ilk olarak 1835 Anayasası'nda mülki birimler olarak tanıtılıp kurulmuşlardır. 1839 tarihli düzenlemede ise bir yerel yönetim otoritesi olarak belediyeler, yasanın takdir ettiği ölçüde belirli devlet görevlerini de yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 407).

Birkaç belediyeden oluşan ikinci düzey yerel birim olan şehirler ('*county'*), 1888 Anayasası'na kadar yerel önetim organı olmayan ve yalnızca devlet tarafından atanan organlardan müteşekkil bir idari bölgesel birim statüsüne sahip olmuşlardır. Bu dönemde şehirlere belediye yerel yönetimi üzerinde birtakım gözetim yetkileri verilmiştir (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 407-408).

Yerel yönetimin üçüncü düzeyi olan ve birkaç şehirden oluşan bölgeler (district) aynı şehirler gibi 1888 Anayasası'na kadar yerel yönetim birimi olmamasına

rağmen 1888 Anayasasıyla birlikte şehirlerle birlikte yerel yönetim birimi niteliği kazanmışlardır (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 407-408). Sırp topraklarının genişlemesiyle birlikte yerel yönetim birimlerinin sayısında artış gerçekleşmiştir. 1899 yılında Sırbistan topraklarında yerel yönetimler bağlamında 14-21 arasında değişen bölge, 80 şehir ve 3204 belediye yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 403).

Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı (1918-1923) ve Yugoslavya Krallığı (1929-1941) dönemi içerisinde ilk olarak 1921 Anayasası ve daha sonra 1933 ve 1934 yıllarında çıkarılan yasayla kırsal ve kentsel olmak üzere iki belediye türü öngörülmüş; yetkileri itibariyle farklılık bulunmayan iki belediye türünden sadece kentsel belediyelere (şehirler) daha geniş bir devredilmiş görev alanı tanınmıştır Ayrıca 1933 tarihinde çıkarılan yasa ile vergi mükellefi kriteri terk edilerek belediye kurulması için ilgili yerleşim yerinin en az 3000 nüfusa sahip olması koşulu aranmıştır. Son olarak 1888 Anayasa'sında yerel yönetim niteliği kazanan bölgeler, Yugoslav Krallığı döneminde bu niteliklerini kaybederek devlet idaresi birimine dönüştürülmüştür (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 91-92).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra, 1963 tarihinde Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin ilanına kadar ikinci düzey yerel yönetim birimi olan şehirler, belediyelerden daha önemli bir yerel özerk yönetim düzeyi olarak görülmüş; ancak 1963 tarihli Anayasa ile şehir yerel yönetimlerinin kurulup kurulamayacağının Cumhuriyetlerin kendi iradelerine bırakılması neticesinde 1967 yılından itibaren şehir yerel yönetimleri Sırbistan'da kaldırılmıştır (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 403). Bölge yerel yönetim birimleri ise 1950'lerin başına kadar ortadan tamamen kaldırıldığı döneme dek zaman zaman varlığını sürdürmüştür. 1967 yılında kaldırılan şehir yerel yönetim birimleri, 1991 yılına kadar *"sözde belediye toplulukları ('zajednica opština')"* ile ikame edilmeye çalışılmışsa da 1991 yılında kabul edilen Anayasa ile şehir yerel yönetim birimleri yeniden getirilmiştir. O zamandan itibaren günümüze kadar Sırbistan'da yerel yönetimin rejimi, belediyeler ve illerden oluşan tek düzeyli bir sisteme dayanmaktadır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 92).

Tek düzeyli sistemde büyüklük ve kapasitelerindeki farklılıklara bakılmaksızın yerel yönetimler (belediyeler ve şehirler) arasında yetki ve organizasyon açısından ayrım bulunmamaktadır. Ayrıca Sırbistan'da yerel yönetimler özellikle de tek düzeyli sistem dikkate alındığında ortalama alan ve nüfus kapsamında Avrupa'nın en büyük yerel yönetim yapıları arasında yer almaktadır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 101).

İlgili dönemde yerel yönetimlerin mali durumuna incelendiğinde, Yugoslavya, 1980'lerin sonlarına doğru ciddi bir ekonomik kriz ile baş başa kalmıştır. Kriz sonucu ortaya çıkan ekonomik alana yönelik reform ihtiyacı doğrultusunda ilk olarak kamu maliyesi ve mali sistem reformuna ilişkin düzenlemeleri içeren 1990 tarihli bir vergi reform programını hazırlanmış; ancak program, Yugoslavya'da yaşanan iç istikrarsızlıklardan dolayı uygulanamamıştır. 1992'de ise 1990 tarihli programda ele alınan ilkeler takip edilerek şeffaf, adil ve tarafız bir vergi rejiminin oluşturulmasının hedeflendiği yeni bir vergi reformu programı kabul edilmiştir (Kmezić ve Đulić, 2018: 90). Program kapsamında aynı yıl kamu gelir ve giderlerini ele alındığı Yasa ile aşağıda sıralanan gelirler yerel yönetim birimlerinin kaynakları olarak tanımlanmış ve bu sistem günümüz yerel yönetim finansmanının temelini oluşturmuştur (Kmezić ve Đulić, 2018: 91):

- Yerel toplumsal ücretler,
- Yapı alanı kullanım ücretleri,
- Yapı arazisi geliştirme ücretleri,
- Öz katkılar,
- Yerel yönetim birimleri tarafından toplanan diğer gelirler.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının tanımlandığı dönemde merkez-yerel yönetimler arası mali öngörülebilirliğin ve şeffaflığın olmaması, Milosevic'in yerel düzeyde güç kazanan muhaliflerle mücadele etmesine hizmet etmiştir. Yerel yönetimlere merkezi hükümetin takdiriyle gönderilen kaynaklar, yerel yönetimleri mali açıdan gittikçe merkezi hükümete bağımlı hale getirmiş; ayrıca merkezi yönetim

tarafından belirli belediyelere aktarılan ek fonlar (hibe), yerel siyasi partizanları ve müttefikleri desteklemek için birer araç olarak kullanılmıştır. Böylece reform programı ile vaat edilen şeffaf, adil, tarafsız mali sistem yerine ülke tamamen çarpık bir mali rejim ile karşı karşıya kalmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 91-92).

Merkezi yönetim, özellikle de muhalif yerel yönetimleri mali açıdan kısıtlamakla birlikte kamu mallarının yönetimi noktasında da ilgili dönem içerisinde yerel yönetime kısıtlamalar getirilmiştir. Milosevic rejimi tarafından 1995 yılında çıkarılan ve kamu mülkiyetini merkezileştiren Yasa ile, yerel yönetimlerin kamu mallarını elde etme veya elden çıkarmaları merkezi hükümetin iznine bağlanmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 92).

Sırbistan'da yerel yönetimlere yönelik ilk yasal düzenleme olan ve 1999 yılında kabul edilen *"Yerel Özerk Yönetim Yasası"*, merkezi idarenin yerel yönetimlere nazaran daha güçlenmesine sebebiyet veren merkeziyetçi eğilimlerle karakterize edilmiştir. Ayrıca ilgili dönem içerisinde merkezi yönetimin yerel yönetimler karşısında güçlenmesinin yanında ekonomik açıdan da bir merkezileşme söz konusudur. Başkent Belgrad'ın ülkenin geri kalan yerleşim yerleriyle kıyaslandığında yaşadığı hızlı nüfus artışı ve nüfus artışının doğurduğu ekonomik, demografik ve altyapısal ihtiyaçlar, ekonomik açıdan Başkent ile diğer yerleşim alanları arasındaki uçurumu artırmış ve 2000 yılına gelindiğinde Sırbistan, en merkezi Avrupa devletlerinden biri haline gelmiştir (Vujadinović vd., 2016: 76).

4.3.2. Küresel Ekonomik Kriz'e Kadar İdari ve Mali Açıdan Sırbistan'da Yerel Yönetimler

Ekim 2000'de Milosevic rejiminin sona ermesi ve ardından seçilen yeni demokratik hükümetin ortaya koyduğu Avrupa entegrasyonu hedefi, başta demokratikleşme, idari reform olmak üzere diğer tüm önemli alanlarda geniş çaplı değişikleri tetikleyen bir geçiş sürecini başlatmıştır. Yerel yönetimler özelinde ise yerel muhalefet liderlerinin Milosevic rejimin sona ermesindeki önemli payı, yeni

dönemde yerel yönetim birimlerinin idari ve mali açıdan adem-i merkezileşmesine yönelik meşru bir zemin yaratmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 92-93). Böylece yeni demokratik ortamda ve Avrupa entegrasyon sürecinde adem-i merkeziyetçilik önemli bir öncelik haline gelmiştir (Vujadinović vd., 2016: 75).

Geçmiş dönemin kötü uygulama sonuçları ve modern ve demokratik bir toplum yaratma gereklilikleri, yeni dönemde yerel yönetimler özelinde mali açıdan güçlendirilmesi; idari açıdan ise Avrupa eğilimleri ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyma ihtiyacını doğurmuştur (Vujadinović vd., 2016: 76). Bu çerçevede ilk olarak 2001 yılında mali açıdan zayıf yerel yönetimlerin güçlendirilmesini de içeren bir "Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları Kanunu" çıkarılmıştır. Kanun ile belediyelerin toplanan emlak vergisindeki %25'lik payı %100'e; emlak devir vergisindeki %3'lük payı %5'e çıkarılmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 94).

İkinci olarak ise yerel yönetimin işleyişi için hayati önem sahip tüm hususları düzenleyen 2002 tarihli yeni "Yerel Özerk Yönetim Kanunu" ve aynı yıl kurulan Kamu Yönetimi ve Yerel Özerk Yönetimler Bakanlığı ile yerel yönetimlerin adem-i merkezi yapısı güçlendirilmiştir (Zaka, 2021: 10).

2002 tarihli Yerel Özerk Yönetimler Kanunu ile gerçekleşen en önemli değişiklik, vatandaşların konumlarının güçlendirilmesi, siyasi hesap verilebilirliğin ve sorumluluğun artırılması adına daha önceden belediye meclislerince seçilen belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi usulünün getirilmesi olmuştur. Ancak 2006 yılında kabul edilen Anayasa ile belediye yerel yönetimlerinin ana yönetim organı olarak yalnızca belediye meclisinin tanınması sonucu bu uygulama yürürlükten kaldırılmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 88).

2002 tarihli Kanun ile yerel yönetim birim işlerinin kapsamını genişletilmiş; daha önce genel kamu hizmeti, planlama, kalkınma, yerel yol ve altyapı yatırımı ve yönetimi ve yerel yönetimlerin iç idari hizmetlerinin düzenlendiği bir takım temel

yerel yönetim görevlerinin yanında; şehirlere ve belediyelere sosyal alanlarda da faaliyet göstermelerini tanıyan yeni işlevler getirilmiştir. Ayrıca yerel yönetimler okul öncesi eğitim içerisinde tam yetkili (yönetme, planlama, işe alım vb.) hale gelmiş; ilk ve orta öğretimlerde ise sermaye ve bakım maliyetlerini karşılama ve birinci düzey sağlık kurumlarının yönetimi sorumluluğu onlara verilmiştir (Kmezić ve Đulić, 2018: 93-94).

Kanun'un mali noktaları incelendiğinde ise belediyeler kişisel gelir vergisi türlerinin çoğunda (emlak vergisi, veraset ve intikal vergisi, emlak devir vergisi, bordro vergisi) %100'lük payı elde etmiş; satış vergisinden elde edilen gelirlerde belediyelerin payı %8'e, şehirlerin %10'a başkentin ise %15'e yükselmiştir Kanun ile 1992 Anayasası'nda özerkliği kaldırılan Vojvodina Özerk Vilayeti'nin özerkliği yasal olarak tanınmadan, mali açıdan özerkliğini yeniden kazanmış ve 2002'den itibaren yeniden gelir paylaşımına katılmaya başlamıştır. Sonuç itibariyle 2000-2004 yılları arasında yerel yönetimlerin gelirleri %220'den fazla büyümüş; 2000-2006 yılları arasında başkent gelirleri 10 kattan fazla artırılmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 93-96).

Karadağ'ın Devletler Birliğinden ayrılması sonucu Sırbistan 2006'da yeni bir Anayasa kabul etmiş ve kabul edilen bu Anayasa'da yerel yönetimlere yönelik esaslı düzenlemelere yer verilmiştir (ILO, 2022):

Tablo 20. 2006 Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası'nda Yerel Özerk Yönetimlere İlişkin Ana Düzenlemeler

m. 12/1	Devlet gücü, vatandaşların il özerkliği ve **yerel yönetim hakkı** ile sınırlandırılmıştır.
m. 87/4	Özerk illerin ve mahalli yönetim birimlerinin varlıkları, kullanım şekli ve yönetimi Kanunla belirlenir
m. 91/1	Sırbistan Cumhuriyeti, özerk iller ve yerel yönetim birimlerinin yetkilerini finanse etmek amacıyla kullanılan kaynaklar, Kanunda öngörülen vergi ve diğer gelirlerden sağlanır.
m. 92/1	Sırbistan Cumhuriyeti, özerk iller ve yerel yönetim birimleri, yetkilerini finanse ettikleri tüm gelir ve giderleri ana hatlarıyla belirtmesi gereken bütçelere sahip olacaktır.
m. 176	Vatandaşlar, doğrudan veya özgürce seçilmiş temsilcileri aracılığıyla kullanacakları il özerkliği ve yerel yönetim hakkına sahip olacaklardır (m. 176/1) Özerk iller ve yerel yönetim birimleri tüzel kişilik statüsüne sahip olacaktır (m. 176/2)
m. 178	Sırbistan Cumhuriyeti, yasaya uygun olarak, yetkisi dahilindeki belirli konuları özerk illere ve yerel yönetim birimlerine devredebilir (m. 178/1). Kararına göre, özerk bir il, yetkisi dahilindeki belirli konuları yerel yönetim birimlerine devredebilir (m. 178/2)

	Devredilen yetkilerin yürütülmesine yönelik kaynaklar, yetkilerin kimin tarafından devredildiğine bağlı olarak Sırbistan Cumhuriyeti veya özerk bir il tarafından sağlanacaktır (m. 178/3).
m. 179	Özerk iller, Anayasa ve özerk il Tüzüğüne göre: yerel yönetim birimleri, Anayasa ve Kanuna göre, organlarını, kamu hizmetlerini teşkilat ve yetkilerini özerk olarak düzenler.
m. 181	Özerk iller ve yerel yönetim birimleri, Sırbistan Cumhuriyeti'nin toprak bütünlüğünü ve yasal sistemini gözeterek, Sırbistan Cumhuriyeti'nin dış politikası dahilinde diğer ülkelerin ilgili bölgesel topluluklar ve yerel yönetim birimleri ile işbirliği yapabilirler.
m. 188	Yerel yönetim birimleri belediyeler, şehirler ve Belgrad Şehri olacaktır (m. 188/1). Yerel bir yönetim biriminin bölgesi ve yeri Kanunla belirlenir (m. 188/2). Bir yerel yönetim biriminin topraklarının kurulması, feshedilmesi veya değiştirilmesinden önce, o yerel yönetim biriminin topraklarında bir referandum yapılacaktır (m. 188/3).
m.189	Belediyeler Kanunla kurulur ve kaldırılır (m. 189/1) Yerel yönetimi düzenleyen Kanunun öngördüğü kriterlere göre Kanunla bir şehir kurulur (m. 189/2) Bir şehir, Anayasa ile belediyeye devredilen yetkilere sahipken, diğer yetkiler Kanunla şehirlere devredilebilir (m. 189/3) Şehir tüzüğünde şehir arazisi üzerinde iki veya daha fazla belde belediyesi kurulması öngörülebilir (m. 189/4) Belde Statüsü, belde belediyelerinin belde yetkisine giren işleri düzenler (m. 189/5) Sırbistan Cumhuriyeti'nin başkenti olan Belgrad Şehri'nin statüsü, Başkent Yasası ve Belgrad Şehri Statüsü ile düzenlenir. Belgrad Şehri, Anayasa ve Kanunla belediyeye ve şehre devredilen yetkilere sahip olacaktır ve diğer yetkiler Başkent Yasası uyarınca kendisine devredilebilir (m. 189/6)
m. 190	Belediye, organları aracılığıyla ve Kanuna uygun olarak (m. 190/1): -Belediye faaliyetlerinin yürütülmesini ve geliştirilmesini düzenlemek ve sağlamak, -Kentsel şantiyelerin ve iş yerlerinin kullanımını düzenlemek ve sağlamak, -Yerel yol ve sokak ağının ve belediyenin menfaatine olan diğer kamu tesislerinin inşası, yeniden inşası, bakımı ve kullanımından sorumlu olmak, -Yerel ulaşımı düzenlemek ve sağlamak, -Eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım, çocuk refahı, spor ve beden kültürü alanlarında vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamaktan sorumlu olmak, Turizm, zanaatkarlık, yemek ve ticaretin geliştirilmesi ve iyileştirilmesinden sorumlu olmak, -Çevrenin korunmasından, doğal afetlerden ve diğer afetlerden korunmadan sorumlu olmak, -Belediye çıkarına olan kültürel mirası korumak, -Tarım arazilerini korunmak, geliştirmek ve kullanmak, -Kanunda belirtilen diğer görevleri yapmakla görevlidir. Belediye, Kanuna uygun olarak, bütçesini ve yıllık bilançosunu, imar planını ve belediye kalkınma programını özerk olarak kabul eder, belediyenin sembollerini ve bunların kullanımını belirler (m. 190/2). Belediye, kanuna uygun olarak belediye mallarını özerk olarak yönetir (m. 190/4).
m. 191	Tüzük, belediyenin en üst yasal işlemidir (m. 191/1). Tüzük Belediye Meclisi tarafından kabul edilir (m. 191/2). Belediye Meclisi, yetkisi dahilindeki genel kanunları kabul eder, bütçeyi ve yıllık bilançoyu kabul eder, belediyenin imar ve mekansal planını onaylar, belediye referandumunu düzenler ve Kanun ve Tüzük ile belirlenen diğer görevleri yerine getirir (m. 191/3). Belediye organları, Belediye Meclisi ve Kanuna uygun olarak Tüzük tarafından belirlenen diğer organlardır (m. 191/4). Belediye Meclisi, belediye yürütme organlarının seçimine Kanun ve Tüzük uyarınca karar verir (m. 191/5). Şehirlerin ve Belgrad'ın yürütme organlarının seçimi Kanunla düzenlenir (m. 191/6).
m. 192	Hükümet, Anayasaya veya Kanuna aykırı gördüğü belediye tüzüklerinin yürürlüğünü iptal etmek ve beş gün içinde anayasaya veya kanuna uygunluğunun değerlendirilmesi işlemlerini başlatmakla yükümlüdür (m. 192/1). Hükümet, Kanunda belirtilen şartlar çerçevesinde Belediye Meclisini görevden alabilir (m. 192/2). Belediye Meclisinin görevden alınmasıyla eş zamanlı olarak, Hükümet, görevden alınan Belediye Meclisinin siyasi ve ulusal yapısını göz önünde bulundurarak, Meclisin yetkileri dahilinde görev yapacak geçici bir organ atayacaktır (m. 192/3).
m. 193	Belediye tüzüğü tarafından belirlenen organ, bir devlet organının veya yerel yönetim biriminin bireysel bir yasal işlemi veya eylemi belediyenin yetkilerini kullanmasını engelliyorsa, Anayasa Mahkemesine başvurma hakkına sahiptir (m. 193/1).

	Belediye Tüzüğü tarafından atanan organ, yerel yönetim hakkını ihlal eden Sırbistan Cumhuriyeti veya özerk vilayetin Yasasının veya diğer yasal düzenlemesinin anayasaya veya kanuna uygunluğunu değerlendirmek için işlemler başlatabilir (m. 193/2).

Kaynak: ILO- International Labour Organization (2022). *"Constitution of Serbia"*https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf (E.T. 16.10.2022)

2006 Anayasası ile tesis edilen siyasi adem-i merkeziyetçilik ile birlikte aynı yıl içinde mali ademi-i merkeziyetçiliğe yönelik yasal çerçeveyi belirleyen *"Yerel Özerk Yönetimlerin Finansmanına İlişkin Kanun"*u çıkarılmıştır (Džinić, 2011: 1087). Yerel bir finansman sistemi oluşturulması adına Kanun'un hazırlanış sürecinde bağışçı kuruluşlar (Avrupa Konseyi, ve Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı (USAID)) maddi ve uzmanlık açısından önemli ölçüde yardım sağlamıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 95).

Kanun ile objektif, şeffaf, öngörülebilir yerel gelirleri sağlayacak sağlam ve konsolide bir yerel mali sistem oluşturulması hedeflenmiştir. Kanun yerel yönetim mali sistemine iki yenilik getirmiştir (Kmezić ve Đulić, 2018: 95):

1) Vergi matrahı ve oranının belirlenmesi ve tahsilatının yönetimi dahil olmak üzere tüm emlak vergilerinin yerinden yönetimi,
2) Yatay (yerel yönetim birimleri arasında) ve dikey (merkezi yönetim-yerel yönetim birimleri) dengeyi sağlamak için yeni bir hibe modeli.

Kanun ile yerel yönetim gelirleri üç ana kategoride düzenlenmiştir (Kmezić ve Đulić, 2018: 96):

1) Emlak vergisi, idari ve sosyal hizmetler, yapı arazisi kullanım ve geliştirme masrafları ve diğer yerel vergileri içeren öz kaynaklı gelirler
2) Merkezi hükümet tarafından toplanan Emlak Vergisinin, Veraset ve İntikal Vergisinin ve belirli kişisel gelir vergisi türlerinin %100'ünün yerel yönetimlere aktarıldığı ortak gelirler ve ortak gelirler ve mallar ile doğal kaynakların kullanımı için toplanan ücretlerden farklı paylar,

3) Tahsis edilmemiş ve tahsis edilmiş yönetimler arası hibeler (merkezi yönetim ⟶ yerel yönetim).

Yerel Özerk Yönetimlerin Finansmanına İlişkin Kanunu ile en zengin ve en fakir yerel yönetim birimleri arasındaki eşitsizlik azalmaya başlamış; ayrıca emlak vergisi ve yönetimler arası hibelerden elde edilen gelirler artış göstermiştir. Bu kapsamda Kanun ile şeffaf ve öngörülebilir yerel gelirler yaratma ve yerel yönetimlerin bütçelerini artırma hedeflerinin gerçekleştiği gözlemlenmektedir (Kmezic ve Dulic, 2018: 97).

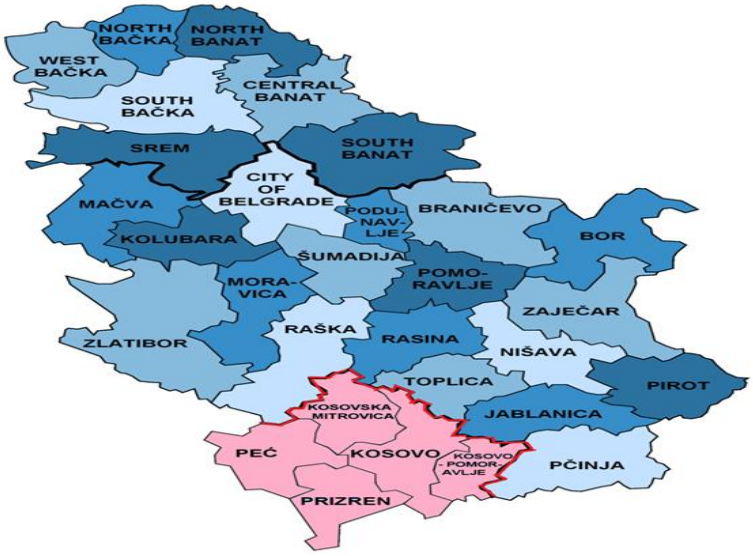
2007 yılında ise Ulusal Meclis, Sırbistan Cumhuriyeti'nin yerel yönetim faaliyetlerinin yürütülmesi için kaynak sağlama yükümlülüğünün tanımlandığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamıştır (Džinić, 2011: 1087).

Sonuç itibariyle 2006'da mali adem-i merkeziyetçilik zirve dönemini yaşamaktayken; Sırbistan'da belediye başkanlarının doğrudan seçilme usulünün yeni Anayasa ile terk edilmesi, siyasi adem-i merkeziyetçilikte gerilemeye neden olmuştur (Kmezic ve Dulic, 2018: 110).

2006 yılında kabul edilen Anayasa ve 2007'de onaylanan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na uygun olarak, yerel yönetime yönelik esaslar 2007 yılında çıkarılan Yerel Özerk Yönetim Kanunu, Bölgesel Teşkilat Kanunu, Yerel Seçim Kanunu ve Başkent Kanunu ile birlikte detaylandırılmıştır (Zaka, 2021: 10).

Sırbistan Cumhuriyeti Bölgesel Teşkilat Kanunu'na göre, Sırbistan'ın bölgesel teşkilatı, belediyeler ('*opštine'*), şehirler ('*gradovi'*), bölgesel bir birim olarak Belgrad Başkenti ('*grad Beograd'*) ile iki özerk il olan Vojvodina ve Kosova-Metohija'dan oluşmaktadır (Vujadinović vd., 2016:76). Bu kapsamda Sırbistan'da 150 belediye, 23 şehir ve 17 belediyeye sahip Belgrad Başkenti dahil olmak üzere 175 yerel yönetim birimi bulunmaktadır (Zaka, 2021: 11).

Harita 3. Sırbistan'da Şehir Yerel Yönetimleri



Kaynak: Wikipedia (2022a). "Districts of Serbia", https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Serbia#/media/File:Districts_of_Serbia.png (E.T. 16.12. 2022)

Sırbistan'da yerel yönetim sistemi bugün 2007 tarihli Yerel Özerk Yönetim Kanunu ile düzenlenmektedir. Sırbistan'daki yerel yönetim sistemi için önemli konuları sistematik olarak düzenleyen yeni Kanun, yerel yönetim birimlerinin geniş bir kapsamda yürüteceği bağımsız faaliyetlerini ele alması ve dolayısıyla adem-i merkeziyetçilik sürecini geliştirmek için uygun koşulları yaratması bakımından önemli bir yere sahiptir (Vujadinović vd., 2016:77).

Yerel Özerk Yönetim Kanunu'na göre belediye en az 10.000 nüfuslu, yerel yönetimin uygulandığı bir bölgesel birim iken; şehir en az 100.000 nüfusu ile daha geniş bir ekonomik, idari, coğrafi ve kültürel yerel yönetim birimidir. İki yerel yönetim birimi arasında herhangi bir hiyerarşi veya vesayet denetimi bulunmayıp yalnızca devredilen yetkiler ve nüfusları itibariyle farklılık taşımaktadırlar (Vujadinović vd., 2016:77). Sonuç olarak Sırbistan'da yerel yönetim sistemi tek tiptir; türlerine, büyüklüklerine, nüfuslarına ve diğer farklılıklarına bakılmaksızın tüm şehir ve belediyeler tek tip bir modele dayanmaktadırlar (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 83).

Belediye yerel yönetim organları belediye başkanı ve belediye meclisi (sayıları Tüzüğe göre 19-75 arasında değişmektedir); şehir yerel yönetim organları ise başkan, şehir meclisi (11 üye) ve şehir idaresinden oluşmaktadır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 85).

Yerel yönetim organları asli ve devredilen görevleri yerine getirirken bağımsızdırlar ancak merkezi idarenin yerel yönetim organları üzerinde yasallık denetimi bulunmaktadır. Yerel yönetim organlarına devredilen görevler, merkezi yönetim ve özerk il sorumluluğunda olup daha iyi performans gösterilmesi adına yerel yönetim organlarına aktarılan tüm görevleri içermektedir (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 86).

Yerel yönetimlerin görevleri arasındaki farklılıklara değinilecek olunursa; yerel polis örgütü kurma yetkisi şehir ve Belgrad yerel yönetimine tanınmışken yetki belediyelere tahsis edilmemiş; Başkent Kanunuyla (m. 8) Belgrad yerel yönetimine, su yönetimi, cadde ve yolların inşası, itfaiye, televizyon ve radyo işletmelerini kurulması gibi şehir ve belediye yerel yönetimlerine nazaran daha geniş yetkiler tanınmıştır (Džinić, 2011: 1086-1087).

Yerel Özerk Yönetim Kanunu'nun 13. maddesine göre yerel yönetim birimleri kendi aralarında veya diğer ülkelerin yerel yönetim birimleriyle ortak amaç, plan ve kalkınma programlarını uygulamak için Anayasa ve kanunlara uygun olmak koşuluyla işbirliği yapabilirler. Yine 15. maddeye göre Anayasada da öngörüldüğü üzere yerel yönetimler kendi mülklerini yönetme hakkına sahiptirler (Vujadinović vd., 2016:79).

Şehir yerel yönetim birimleri kendi bünyeleri dahilinde *"belde belediyeleri ('gradske opštine')"* kurma hakkına sahiptir. Belde belediyelerinin kendine has yönetim yetkileri bulunmakla birlikte şehir yerel yönetimleri tarafından kendilerine verilen bazı görevleri yerine getirmekle yükümlüdürler. Belde belediyelerinin kuruluşları, görev ve yetkileri şehir yerel yönetim birimleri tarafından çıkarılan

Tüzüklerle düzenlenmektedir. Bu yapıların oluşturulması tamamen şehir yerel yönetim birimlerinin takdirine bırakılmışken Başkent Kanunu'nda Belgrad'a belde belediyelerin kurma yükümlülüğü getirilmiştir. Bugün 6 şehirde (Başkent Belgrad dahil) 30 adet belde belediyesi bulunmaktadır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 80).

Yerel Özerk Yönetim Kanunu'na göre belediye ve şehir yerel yönetim birimlerinin toprakları sözde yerel topluluklar/mahalle birimlerine ('*mesne zajednice'*) bölünebilir. Bugün Orta Sırbistan'da ve Vojvodina Özerk Vilayetinde toplamda 4121 mahalli birim bulunmaktadır. Mahalli birimler yerel özerk yönetim birimi olarak sayılmamaktadır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 81).

Belediye, şehir ve Belgrad yerel yönetimlerine ek olarak Sırbistan Cumhuriyeti'nde bölgesel adem-i merkeziyetçiliği temsil etmeyen, daha çok merkezi gücün idari bölgelere dağıtılmasını temsil eden *"idari bölgeler"* bulunmaktadır. Dekonsantrasyon, merkezi hükümetten idari olarak bağımsızlığı bulunmayan (merkez organlarına tam itaat) ancak merkezde yer almayan örgütsel bir devlet yapılanma biçimidir. Bu kapsamda devlet idaresinin merkez dışında devlet idaresine ait görevlerin yerine getirilmesi amacıyla Devlet İdaresi Kanunu'nun 38.maddesi kapsamında idari bölgeler kurulmuştur (Republic of Serbia Secreteriat for Legislation, 2008) (Stanković, 2018: 5).

Devlet İdaresi Kanunu'nun 39. maddesine göre Hükümet, idari bölgeleri, idari bölgelerin kapsadığı alanı ve merkezini belirleme yetkisine sahiptir. Sırbistan Cumhuriyeti'nde 29 adet idari bölge bulunmaktadır. Tek bir idari bölge bünyesinde 3-12 yerel yönetim birimi (belediye ve şehir) barındırmaktadır. Yalnızca Belgrad yönetim birimi başkent olmasından dolayı burada idari bölge kurulamamaktadır (Stanković, 2018: 5-6).

19. ve 20. yüzyılın başlarında Sırbistan'da bölge yönetimleri resmi olarak yerel yönetim birimi olsalar da bu yapılar büyük ölçüde devlet gücünün dağıtılmasının bir türü olarak nitelendirilmişlerdir. Bu doğrultuda Sırbistan'da bölgesel

dekonsantrasyon birimi olarak idari bölgeler iki asrı aşkın bir geçmişe sahiptir (Stanković, 2018: 6-7).

Temel itibariyle idari bölgeler, Sırbistan Cumhuriyeti topraklarında devlet idaresinin merkez dışında birtakım işlerinin yerine getirildiği idari alanlardır (bakanlık ofisi, şube vb.) (Stanković, 2018: 7).

Bölgesel dekonstrasyon biçimi olarak idari bölgelerin bağımsızlıkları bulunmamakla birlikte organları da halk tarafından seçilmez, organlar ilgisine göre bakanlıklar veyahut Hükümet tarafından atanmaktadır. Ayrıca merkezi hükümete bağlı olarak kendilerine has örgütsel, bütçesel ve mali bağımsızlıktan yoksundurlar. İdari bölgelerin yerine getirdiği görevler, devletin yerel yönetimlere devrettiği yetkiler olmayıp, yalnızca devlet idaresine ait görevlerin merkezden merkezi olmayan makamlara indirilmesidir (Stanković, 2018: 7).

Devlet İdaresi Kanunu'nun 43. maddesinin 3. fıkrasına göre idari işlerden sorumlu bakanlık, idari bölgelerin teknik hizmetlerinin amaca uygunluğunu ve çalışanların niteliğini denetler; idari bölge organlarına talimatlar verir (Republic of Serbia Secreteriat for Legislation, 2008; Stanković, 2018: 8).

İdari bölgelerin iki organı bulunmaktadır: İdari Bölge Müdürü ve İdari Bölge Konseyi. İdari Bölge Müdürü, idari bölge faaliyetlerinin yürütülmesinde belediye, şehir ve özerk il yönetimleri arasındaki işbirliğinin gerçekleştirilmesi için gerekli şartları tesis etmekle yükümlüdür. İdari Bölge Müdürü, Hükümet tarafından 4 yıllığına atanır ve idari bölge faaliyetlerinin yürütülmesinden sorumludur. Bölge Müdürü ayrıca idari bölge birimlerinde program ve planların uygulanmasında devlet idaresindeki kamu görevlileriyle işbirliği yapmak, bölge birimlerinin talimat, yönerge gibi Hükümetin genel emirlerine uygun davranışları göstermelerini gözetlemekle yükümlüdür. İdari Bölge Müdürü'nün diğer yetki ve görevleri Devlet İdaresi Kanunu'nun 40. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmektedir (Stanković, 2018: 8).

Devlet İdaresi Kanunu'nun 42. maddesinde İdari Bölge Konseyi'ne ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Konsey, İdari Bölge Müdürü ve bölge idaresi alanında yer alan belediye/şehir başkanlarından oluşur. Konsey, idari bölge birimi ile idari bölge alanında bulunan yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkileri koordine eder ve ilişkilerin iyileştirilmesi için önerilerde bulunur. Konsey toplantıları en az iki ayda bir yapılır. Bölge İdaresi Müdürü, Konsey'de alınan kararları idari işlerden sorumlu Bakan'a sunmakla yükümlüdür (Republic of Serbia Secreteriat for Legislation, 2008; Stanković, 2018: 9).

2009 yılında çıkarılan *"Bölgesel Kalkınma Yasası"* ve *"İstatistiki Bölgesel Birimlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Kararname"* ile İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasının (NUTS) tanıtılması amacıyla Sırbistan topraklarında istatistiksel bölgeler oluşturulmuştur (NUTS-1:2 NUTS-2:5 NUTS-3:30) (Džinić, 2011: 1085). Bu bölgeler, bölgesel politikaların planlanması ve uygulanması ve gelecekteki AB uyum fonlarının programlanması için gerekli istatistiksel birimlerdir. Ancak bu birimler özerk iller ve yerel yönetim birimlerinden farklı olarak özel amaçları nedeniyle idari ve siyasi birimler olmamakla birlikte (seçilmiş organları ve yetkileri yok) tüzel kişiliğe de sahip değildirler; yalnızca tamamen istatistiksel amaçlar ve ulusal-bölgesel kalkınma stratejisinin geliştirilmesi için oluşturulmuşlardır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 82).

Ayrıca Bölgesel Kalkınma Yasası ile yerel yönetim birimleri gelişmişlik düzeylerine göre 4'lü sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Yerel yönetim birimlerinin finansmanı açısından yönetimler arası (merkezi yönetim-yerel yönetimler) hibe miktarı, gelişmişlik düzeyi dikkate alan bu sınıflandırma aracılığıyla hesaplanmaktadır (Kmezić ve Đulić, 2018: 87).

Yine 2009 yılında Hükümet, adem-i merkeziyetçilik sürecinin koordinasyonu için etkili bir mekanizma sağlamak üzere Kamu Yönetimi ve Yerel Özerk Yönetimler Bakanlığı'nın yanında uzman üyelerden müteşekkil ve Sırbistan'da mümkün olan en iyi adem-i merkeziyetçilik modelini bulma görevini üstlenecek olan Ulusal Yerelleşme

Konseyi'ni kurmuştur. Konsey ayrıca adem-i merkezileşme stratejileri için önerilerde bulunmakla da görevlendirilmiştir. Konsey, 2009'da kurulmasına rağmen 2011 yılına kadar hedeflerinin yalnızca birkaçını başarmıştır. Bu durum adem-i merkeziyetçiliğin dönem içerisinde Hükümet ve diğer siyasi otoritelerce düşük bir önceliğe sahip olduğunu göstermektedir.

4.3.3. Küresel Ekonomik Krizden Günümüze İdari ve Mali Açıdan Sırbistan'da Yerel Yönetimler

2009 yılına kadar Sırbistan'da idari ve mali adem-i merkeziyetçilik kapsamında atılan adımlar ve yerelleşme dalgası, küresel ekonomik krizin ilk yayılma etkilerine kadar sürmüş; 2009'un ilk yarısında Sırbistan, küresel krizin sebep olduğu ciddi mali zorluklarla baş başa kalmıştır. Mali zorluklar karşısında Sırbistan Maliye Bakanlığı ulusal bütçenin gelir tarafındaki boşlukları doldurmak için ilk olarak Yerel Özerk Yönetimlerin Finansmanına İlişkin Kanun'da öngörülen hibe modelini askıya alarak yerel yönetimlere merkezi hükümet tarafından yapılan transferleri önemli ölçüde azaltmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 96-97).

Devam eden tedbirler kapsamında yerel yönetim gelirlerinin geçici veya temelli kaldırılması veya yerel yönetim gelirlerinin hesaplanmasına ilişkin metodolojinin değiştirilmesi gibi sistematik değişiklere gidilmiştir. Tartışılan husus, takdire bağlı, şeffaf olmayan ve öngörülemeyen yerel yönetim finansman uygulamalarının bu dönem içerisinde ortaya çıkmış olmasıdır (Kmezić ve Đulić, 2018: 97-98).

2007-2009 yılları arasında merkezi hükümetin yerel yönetimlere ayırdığı fon miktarı GSYİH'nin %1.7'sinden %1'ine düşmüştür (Domagala, 2018: 234).

2011 yılında Hükümet, ücret vergisinden elde edilen toplam gelirdeki yerel yönetim payını %40'tan %80'e çıkararak sözde adem-i merkeziyetçi bir hamle yapılmış olsa da aynı yıl ve 2012 yılında Özerk Yönetim Finansman Kanununda tahsis

edilmemiş hibelerin hesaplanmasına ilişkin maddenin art arda değiştirilmesi daha fazla anti şeffaflığa ve öngörülemezliğe yol açmıştır (Kmezić ve Đulić, 2018: 100).

Artan mali problemler ve problemlerin yol açtığı belirsizlikler süreci içerisinde Sırbistan 2014 yılının başında 2. Kamu Yönetim Reformu Stratejisi'ni kabul etmiştir. Stratejik Belge'de diğer hedeflerin yanında bir "Ulusal Yerelleşme Stratejisi" hazırlama ve bu Strateji'nin benimsenmesi hedeflenmiş; ancak bahsedilen Strateji henüz hazırlanmamıştır. Ayrıca 2. Kamu Yönetim Reformu Stratejisi'nde Hükümet, yerinden yönetimin amacının yalnızca merkezi yönetimin yetkilerinin devre dışı bırakılarak yetkilerin devlet dışı aktörlere devredilmesi olmadığı; aynı zamanda gerçek anlamda yerinden yönetim anlayışının vatandaşın günlük ihtiyaçlarını karşılayacak bir kamu hizmetinin sağlanması halinde anlamlı olacağının altını çizmiştir (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 78).

Özetlemek gerekirse tüm bu değişikliklerin ardından yerel yönetimler tam bir yasal belirsizlik ve finansal öngörülemezlik ile karşı karşıyadır. Merkezi hükümet ile yerel yönetim birimleri arasındaki mali yönetimin en önemli sorunu süreç içerisinde herhangi bir mali planlama veya analize yer verilmemiş olmasıdır (Kmezić ve Đulić, 2018: 102).

Mali açıdan bir diğer sorun ise merkezi yönetim tarafından yapılan yetki devri ile hibeler arasındaki tutarsızlık sonucu yerel yönetim harcamaları ve gelirleri arasında ortaya çıkan dikey dengesizliktir. Bu sebeple kriz döneminde yerel yönetimler, bütçe gelir ve giderlerinde yaşanan önemli dalgalanmalar ve dalgalanmaların yarattığı likidite sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır.

Tablo 21. 2009-2016 Yılları Arasında Merkezi Yönetim Düzenlemeleri Sonucu Yerel Yönetim Gelir ve Harcamalarında Yaşanan Değişimler

YIL	YEREL HARCAMALAR	YEREL GELİRLERİ
2009	• Sivil savunmaya yönelik getirilen ek mali yükümlülükler ↑ • Ek altyapı maliyetleri getiren öngörülen mevzuat değişiklikleri ↑	• Tahsis edilmemiş transferlerde düşüş ↓
2010		• Tahsis edilmemiş transferlerde düşüş ↓
2011	• Yerel yönetim çalışanlarının maaş katsayısında yapılan artış ↑ • Yol Bakımıyla ilgili yetki devri ve yetki devrinin getirdiği mali yükümlülükler ↑	• Tahsis edilmemiş transfer hesaplama metodolojisinde değişim ↓ • Ücret Vergisindeki payın %40'tan %80'e çıkarılması ↑
2012	• Okul öncesi öğretmenlerinin maaşlarına zam ↑ • Gizli maliyetler (sağlık merkezleri ve eczaneler için artan harcamalar) ↑ • Çevre ile ilgili yetki devri ve yetki devrinin getirdiği mali yükümlülükler ↑	• Ücret Vergisi matrah ve oranında düşüş ↓ • Belirli yerel toplumsal ücretlerin kaldırılması ve değiştirilmesi ↓ • Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında paylaşılan bazı gelir türlerinin paylaşımdan çıkarılması ↓
2013		• Tüzel kişi mülkiyetinin vergilendirilmesine ilişkin hesaplama metodolojisinde değişim ↓ • İdari ücretleri hesaplama metodolojisinde değişim ↓ • Gayrimenkul kira gelir vergisi kaybı ↓ • Tahsis edilmemiş transferlerde düşüş ↓
2014	• Kültür kurumlarında çalışanlar maaş katsayılarında yapılan artış ↑	• İnşaat arazi kullanım ücretinin kaldırılması ↓ • İnşaat arazisi geliştirme ücretinde değişim ↓ • Tahsis edilmemiş transferlerde düşüş ↓
2015		• Tahsis edilmemiş transfer hesaplama metodolojisinde değişim ↓
2016	• Diğer not edilmiş/edilmemiş harcamalarda enflasyon ve yeniden değerleme oranlarından kaynaklı eş artışlar ↑	• Ücret Vergisindeki yerel yönetim payının, yerel yönetimin büyüklüğüne/türüne bağlı olarak %80'den %77, %74 ve %66'ya düşürülmesi ↓

Kaynak: Kmezić S. ve Đulić K. (2018). *"Serbia: Local Government Financing and Non-transparency of Fiscal Data"*, içinde Fiscal Decentralisation, Local Government And Policy Reversals In Southeastern Europe, ed. William Bartlett, Sanja Kmezić ve Katarina Đulić, Palgrave Macmillan, Londra s.99-103

Yeterli finansmanın eşlik etmediği yeni istekler ve görevler, yerel yönetimler üzerinde gider düzeylerini korumaları veya giderlerin artırmaları için büyük baskı oluşturmakta; bununla birlikte azalan kredibilite ve borçlanma kapasitesiyle bütçe dengesi bozulmakta ve bütçe dengesinin korunması için sermaye yatırımlarında kısıtlamalara gidilmektedir. Sonuç itibariyle yerel yönetim birimleri herhangi bir uzun vadeli finansal planlamaya odaklanamamakta, vatandaşlara yerel kamu mal ve

hizmetleri sağlayamamakta ve büyük ölçüde azalan sermaye bütçeleri nedeniyle yerel olarak kalkınma imkansız hale gelmektedir (Kmezić ve Đulić, 2018: 112).

Mali denkleştirme tedbirleri (merkezden yerele kaynak aktarımı), merkezi hükümetin kendi bütçe politikası ekseninde ve yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeylere göre sınıflandırılması temelinde oluşturulmaktadır. Tedbirler az gelişmiş yerel yönetimlerin işlevlerini yerine getirmeleri için asgari seviyede bir kapasite sağlamayı amaçlar. Bu sebepler yerel yönetim birimleri arasında yeterli düzeyde kamu hizmeti sağlama kapasitesi (idari kapasite) farklılık gösterir ve önemli ölçüde merkezi bütçeden gelen transferlere bağlıdır (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 87). Böyle bir ortamın yarattığı en bariz sorun, kapasitesi yüksek yerel yönetim birimlerinin (genellikle şehirler) daha büyük sorumluluklar üstlenmelerini engellerken; kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin (çoğunlukla belediyeler) bazen en temel görevlerini yerine getirememelerine yol açar (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 83). Bugün şehir yerel yönetimlerinin çoğu, görevlini asgari düzeyde yerine getirmek için yeterli kapasiteye sahipken; belediye yerel yönetimlerinin çoğu yetersiz idari kapasiteyle karakterize edilmektedir (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 86).

Yasal düzenlemeler ve pratik deneyimler, yerel yönetimlerinin güçlendirilmesinin yalnızca yetki alanlarının genişletilmesiyle sınırlı olmadığı, aynı zamanda yerel yönetimlerin mali ve sosyo-ekonomik kalkınmaları için yeterli ölçüde kaynağa sahip olmaları gerektiğini göstermektedir (Zaka, 2021: 11).

Sırbistan yerel yönetimlerin ön plana çıkan bir diğer sorun alanı ise yönetimlerin boyutuna ilişkindir. Sırbistan gibi çoğu Avrupa ülkesi de belediyeleri büyütme eğilimi içerisindedir. Kentleşme sürecinin doğurduğu ihtiyaçlar bu durumun en önemli tetikleyicileri arasındadır. Ancak Sırbistan örneğinde yerel yönetimlerin aşırı büyüklüğü bazı problemleri beraberinde getirmektedir. Bugün Sırbistan'da belediye başına düşen ortalama nüfus 45.000; kapsadığı alanın ortalaması 535 km²dir (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 410). Ortaya konan istatistik Sırbistan belediyelerini Avrupa'nın en büyükleri arasına taşımaktadır. Büyük bir belediye yönetim biriminde

vatandaş ile yerel organlar arasında doğrudan ilişkisi kaybolur; vatandaşların yönetime doğrudan katılma şansı azalır. Yerel yönetim organları vatandaşlar tarafından seçilen oylarla belirlense de (kısmen) aşırı büyük belediye yapılanmalarında yerel organların vatandaş denetimi zorlaşır ve yerel yönetim felsefesinin ana ilkelerinden olan vatandaşa yakın hizmet ilkesi zayıflar (Milosavljević ve Jerinić, 2015: 404).

Yerel yönetim için yalnızca asgari düzeyde ortak standartları belirleyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın geniş çapta kabul görmesine rağmen Avrupa'da bulunan her ülke, kendi deneyimleri, sosyal, siyasi ve idari sistemlerinin şekillendirdiği kendi has yerel yönetim sistemi modelini benimsemektedir (Milosavljević ve Jerinić, 2016: 88-89). Sırbistan'ın da kendi yerel yönetim sisteminin farklı özelliklerinden biri belediye başkanının dolaylı seçimine ilişkin usuldür. Bu usul birtakım eleştirileri beraberinde getirmektedir. İlk olarak doğrudan seçilen belediye başkanları, daha çok meşruiyete sahip olmakla birlikte daha fazla siyasi sorumluluk ve karar alma özgürlüğüne sahip olmaktadırlar. Ayrıca doğrudan seçilen belediye başkanları, merkezi hükümet ve partizan siyasetin baskılarına karşı daha da dirençlidir. Bu sebeple Sırbistan'daki mevcut usul, belediye başkanının karar alma özgürlüğünü önemli ölçüde kısıtlar ve belediye başkanını yerel meclislin partizan desteğine bağımlı hale getirir. Bu durum demokratikleşmeyi zedelemekte; 2000'li yılların başından bu yana devam eden adem-i merkeziyetçilik eğilimlerine tezat oluşturmaktadır (Kmezić ve Đulić, 2018: 88-89).

Kriz öncesi mali ademi merkeziyetçilik kapsamında elde edilen kazanımların, Krizin sürecinde alınan anti-şeffaf ve anti-hesap verilebilir uygulamalarla birlikte kaybedilmesi ve bu dönemde sıklıkla karşılaşılan merkezileşme eğilimleri, Sırbistan'ın adem-i merkeziyetçilik yolundan ciddi ölçüde uzaklaştırmaktadır. Sırbistan, dahil olduğu Batı Balkanlar bölgesindeki pek çok ülke gibi bugün kötü yönetişimle karakterize edilmiş bir ülkedir. Kötü yönetişim ise Sırbistan adına düşük düzeyde demokrasi düzeyi ve yüksek düzeyde yolsuzluk profilini ortaya koymaktadır. Bu noktada adem-i merkeziyetçilik bu profilin değişmesini sağlayacak en etkili yollardan biridir (Stančetić, 2012: 772). Yapılan incelemeler, adem-i merkeziyetçiliğin

yeniden canlandırılmasının büyük olasılıkla Sırbistan'ın yeniden ekonomik bir toparlanma içerisine girmesiyle mümkün olacağını göstermektedir (Kmezić ve Đulić, 2018: 115). Yine de bugün Sırbistan'da yerel yönetimin bağımlı konumu ve iyi ve erişilebilir bir kamu hizmeti sağlamak için yetersiz idari kapasite, stratejik yaklaşım ile ve kamu yönetimi reformuyla çözülmesi gereken büyük bir sorundur (Đorđević, 2011:934).

Devam eden bölümde Türkiye'nin Avrupalılaşma süreci Türkiye-AB ilişkileri kronolojisi ağırlığında ele alınacak olup bölüm devamında Avrupa İdari Alanı'nın Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye kamu yönetimlerine etkileri çeşitli alt başlıklar altında (Anayasa doğrultusunda merkezi teşkilatlanma, kamu personel rejimi, kamu mali yönetimi, devlet vatandaş ilişkileri, idari reform ve yerel yönetimler) karşılaştırmalı analiz edilecektir.

5. BÖLÜM: TÜRKİYE'NİN AVRUPALILAŞMASI VE AVRUPA İDARİ ALANI EKSENİNDE TÜRKİYE, YUNANİSTAN, BULGARİSTAN VE SIRBİSTAN KAMU YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

Bölüm içerisinde Batı ile ilk temaslarından günümüze kadar olan süreç içerisinde Türkiye Avrupalılaşması ele alınacak; ardından Avrupa İdari Alanı bağlamında Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye'nin kamu yönetim yapıları ve Avrupa İdari Alanı'nın sayılan ülkelere etkileri karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

5.1. Türkiye'nin Avrupalılaşması

Türkiye'nin Avrupalılaşma süreci, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından yüzyıllar öncesine, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk Batılılaşma girişimlerine dayanmaktadır. İlk girişimler, Avrupa değer ve ilkelerinin benimsenmesinden çok Avrupa'daki özellikle de askeri alandaki iyi uygulama örneklerinin "taklit edilmesi" veya İmparatorluğun yapısına uyarlanması şeklindedir. 18.yüzyıldan itibaren Avrupa'da açılan elçilikler, Avrupalı komutanların Osmanlı ordusu içerisinde yürüttüğü reform girişimleri, matbaanın getirilmesi vb. Avrupa ile sosyal ve kültürel etkileşimler, ulema tarafından Hristiyanlardan gelen yenilikler olması sebebiyle yeterince benimsenmeyerek sınırlı etki yaratmıştır Özellikle de Fransız Devrimi'nin ardından Batılılaşma fikrinin Osmanlı İmparatorluğunda hakim olması, İmparatorluğun Avrupa karşısında iktisadi, politik ve askeri bakımdan yenik olduğunun kabul edilmesiyle gerçekleşmiştir. (Lewis, 1993: 46-48). Özellikle de II. Mahmud döneminde (Tanzimat devri) iç ve dış baskılar sonunda devletin varlığını koruma adına gerçekleştirilen Batılılaşma akımının gerektirdiği modernleşme süreci sonunda daha çok askeri, idari ve adli alandaki reformlara; 1923 yılında Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte ise Mustafa Kemal Atatürk tarafından çağdaş devletin yaratılması amacıyla bu dönemde daha çok toplumsal, ekonomik ve siyasi alanda modernleştirici

reformlara yoğunlaşılmıştır. Bu açıdan Atatürk dönemi gerçekleştirilen reformların Tanzimat dönemindeki reformlardan farkı, liberal ekonomiye sahip, Batılı, laik ve demokratik bir devletin yaratılmasının amaçlandığı siyasi dönüşüme odaklanılmasıdır. (Oğuz, 2005: 126). Öte yandan her iki reform sürecinin ortak yanı ise, bugüne kadar kabul edilen ve alışılan davranış ve düşünce tarzının, Batılı ilke ve değerler ekseninde sorgulanarak çeşitli zaman ve mekanlarda dönüşüme uğramış olmasıdır (Erdem, 2015: 111).

Bu bölümde Türkiye'nin Avrupalılaşmasında ülkenin AB'ye üye olma yolunda yaşadığı olumlu veya olumsuz kilometre taşlarına odaklanılmış olup bu sebeple 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye'nin AET'ye yapmış olduğu ortaklık başvurusu, Türkiye'nin Avrupalılaşma sürecinin başlangıcı olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 22. Türkiye-AB İlişkileri Kronolojisi[19]

TARİH	OLAY
31 Temmuz 1959	Türkiye AET'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur.
12 Eylül 1963	Türkiye ile AET arasında Türkiye'nin kurulacak bir Gümrük Birliği vasıtasıyla Avrupa Ortak Pazarına kademeli olarak girişini temin altına alan ve Türkiye ile AET arasındaki ortaklığın hukuki dayanağını oluşturan Ankara Anlaşması imzalanmıştır. *(27 Mayıs 1960 askeri darbesi neticesinde Türkiye ile AET arasındaki müzakereler donmuş; askeri darbeden 3 yıl sonra AET Türkiye'nin başvurusunu kabul etmiştir.)*
1 Aralık 1964	Ankara Anlaşması yürürlüğe girmiştir. *(Hazırlık, Geçiş ve Gümrük Birliği'nin kurulması olmak üzere 3 aşamadan oluşan Ankara Anlaşması'nın nihai hedefi tam üyeliktir.)*
23 Kasım 1970	Gümrük Birliği'ne ilişkin kuralları içeren "Katma Protokol" Brüksel'de imzalanmıştır.
1 Eylül 1971	Katma Protokol'ün ticari hükümleri *"Geçici Anlaşma"* ile yürürlüğe girmiştir. *(Türkiye'nin AET sanayi ürünlerine yönelik tarifeleri kademeli olarak kaldırması öngörülmüş ve Gümrük Birliği'nin kurulması için 22 yıllık bir takvim belirlenmiştir.)*
1 Ocak 1973	Katma Protokol yürürlüğe girmiştir.
30 Haziran 1973	İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı kapsayan Birinci Genişleme'ye dair Tamamlayıcı Protokol, Türkiye ile AET arasında imzalanmıştır.
1 Ocak 1974	Tamamlayıcı Protokol ile ilgili "Geçici Anlaşma" yürürlüğe girmiştir.
9 Ekim 1978	Türkiye, ekonomik sorunlar nedeniyle Katma Protokol'den doğan yükümlülüklerini askıya almıştır. *(AET, Türkiye'nin talebini kabul etti ve AET'nin Türkiye'ye karşı yükümlülüğü devam etti. 1979'daki hükümet değişikliğinden sonra yeni hükümet, yükümlülüklerin askıya alınması kararından vazgeçtiğini açıklamıştır.)*

[19]Tabloda Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı'nın hazırladığı Türkiye-AB İlişkileri kronolojilerinden faydalanılmıştır. Bkz. https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/chronology-_en-_1959-_ocak2020.pdf ve https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/turkiye_avrupa_birligi_iliskileri_kronolojisi.pdf Erişim Tarihi 13.12.2022

22 Ocak 1982	Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'dan talebi üzerine, Türkiye-AET Anlaşması'nın askıya alınmasını kararlaştırmıştır.
16 Eylül 1986	Türkiye-AET Ortaklık Konseyi toplanmıştır. Böylece, 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren fiilen dondurulmuş durumda bulunan Türkiye-AET ilişkilerinin yeniden canlandırılması süreci başlamıştır.
14 Nisan 1987	Türkiye, Roma Antlaşması'nın 237. Maddesi, AKÇT'nin 98. maddesi ve EURATOM'un 205. Maddesine dayanarak Avrupa Topluluğu'na tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.
18 Aralık 1989	Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin tam üyelik başvurusu konusundaki "Görüş"ünde (Avis), Topluluğun, kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce (1992), yeni bir üyeyi kabul edemeyeceği ve Türkiye'nin katılımından önce, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesine ihtiyaç duyulduğu hususlarına yer vermiştir. *(Soğuk Savaş'ın son günlerinde Batı Avrupa ülkeleri Türkiye'den çok 2. Dünya Savaşı sonrasında ayrılan CCE ülkeleri ile birleşmek istemişlerdir. Dolayısıyla Türkiye'nin üye olma isteği Almanya başta olmak üzere Avrupa Topluluğu tarafından dikkate alınmamıştır.)*
6 Haziran 1990	Avrupa Komisyonu, Türkiye ile her alanda işbirliğinin başlatılması ve hızlandırılması konusundaki önlemleri içeren bir "İşbirliği Paketi"ni hazırlayarak Avrupa Konseyi'nin oluruna sunmuştur.
30 Temmuz 1994	Avrupa Komisyonu, Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında 1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması'nda belirtilen Gümrük Birliği ilkelerini tespit etmiştir.
6 Mart 1995	Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nin 36. Toplantısı Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. *(Toplantıda Ortaklık Konseyi, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliğinin son aşamasının uygulanmasına ilişkin "Gümrük Birliği Kararı (Karar No 1/95)" kabul etmiştir.)*
13 Aralık 1995	"Gümrük Birliğinin Son Döneminin Uygulanmaya Konmasına ilişkin 1/95 Sayılı Türkiye-AB Ortaklık Konseyi Kararı", Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmıştır. *(343 Kabul, 149 Hayır, 36 Çekimser)*
1 Ocak 1996	Türkiye, AB ile entegrasyonunda, 22 yıl süren "Geçiş Dönemi"ni 31 Aralık 1995 tarihinde tamamlayarak, 1.1.1996 tarihi itibariyle, tam üyelik sürecinde "Son Dönem"e, sanayi ürünlerinde ve işlenmiş tarım ürünlerinde sağlanan Gümrük Birliği sürecini tamamlayarak girmiştir.
19 Şubat 1996	Türkiye-AB Gümrük Birliği Ortak Komitesi 1. Toplantısı yapılmıştır.
25 Temmuz 1996	Türkiye ile AKÇT arasında Serbest Ticaret Anlaşması imzalanmıştır.
12-13 Aralık 1997	Lüksemburg'da düzenlenen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi sonunda AB'nin Beşinci Genişlemesine dair kararlar alınmış; Türkiye'nin ismi aday ülkeler arasında zikredilmemiştir. *(Bu kararın ardından Türkiye, AB ile ilişkilerini askıya almıştır.)*
3 Mart 1998	Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine ilişkin "Türkiye için Avrupa Stratejisi" adlı belge Avrupa Komisyonu tarafından açıklanmıştır.
4 Kasım 1998	Avrupa Komisyonu'nun AB üyeliği için hazırladığı kriterler ışığında kaydedilen "Türkiye için Olağan İlerleme Raporu"na ilişkin Komisyon görüşlerinin yer aldığı ilk "İlerleme Raporu" yayınlanmıştır. *(Daha sonra yıllık olarak düzenli aralıklarla yayımlanmıştır.)*
11-12 Aralık 1999	Helsinki Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmıştır.
4 Temmuz 2000	Resmi Gazete'de yayımlanan 4587 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı olarak Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. *(Büyükelçi Volkan Vural, Kurucu Genel Sekreter olarak atanmıştır. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, AB'ye uyum sürecinde etkin, sistemli ve sürekli çalışmayı ve kamu kurumları arasında koordinasyonu amaçlamıştır.)*
8 Mart 2001	AB Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin ilk Katılım Ortaklığı Belgesini kabul etmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi, siyasi ve ekonomik Kopenhag kriterleri ile AB müktesebatına uyum için kısa ve orta vadeli öncelikleri içermektedir.
19 Mart 2001	Türkiye, Katılım Ortaklığına yanıt olarak ilk Ulusal Programı kabul etmiştir. Türkiye, Ulusal Program'da siyasi ve ekonomik Kopenhag kriterleri ile AB müktesebatına uyum için kısa ve orta vadeli önceliklere yönelik adımları belirlemiştir. *("Türkiye Müktesebatının Kabulüne İlişkin Türkiye Ulusal Programına İlişkin Karar, Müktesebatın Kabulüne Yönelik Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi" 24 Mart 2001 tarih ve 24352 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.)*

12-13 Aralık 2002	Avrupa Konseyi'nin Kopenhag Zirvesi'nde, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerini karşılaması halinde müzakerelerin gecikmeden başlatılacağı belirtilmiştir.
19 Nisan 2003	Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde "AB Uyum Komisyonu" kurulmuştur.
19 Mayıs 2003	AB Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin Katılım Ortaklığı Belgesini kabul etmiştir. *(12 Haziran'da L 145 sayılı Avrupa Topluluğu Resmi Gazetesi'nde yayınlanmıştır.)*
12 Temmuz 2003	Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığına İlişkin 29 Mayıs 2003 tarih ve 2003/398/EC sayılı Konsey Kararı 26 Şubat 2008 tarih ve L51 sayılı Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.
24 Temmuz 2003	Ulusal Program: "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 23 Haziran 2003 tarih ve 2003/5930 sayılı Karar" {24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 Mükerrer sayılı Resmi Gazete}
24 Nisan 2004	Kıbrıs'ta referandum yapıldı. Annan Planı'nı Kıbrıslı Türklerin %69,4'ü kabul ederken Kıbrıslı Rumların %75,83'ü reddetmiştir.
6 Ekim 2004	"2004 yılı İlerleme Raporu" ve rapora bağlı Tavsiye Belgesi yayımlanmıştır. Söz konusu belgelerde, Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin siyasi kriterleri gerekli ölçüde karşıladığı belirtilerek, birliğe katılım müzakerelerinin başlatılması tavsiyesinde bulunulmuştur.
29 Ekim 2004	AB Anayasası Roma'da imzalanmıştır. Anayasanın imzaya sunduğu nihai kanun, üye ülkeler ve aday ülkeler (Türkiye, Bulgaristan, Romanya) tarafından imzalanmıştır.
16-17 Aralık 2004	Brüksel Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda, Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilmiş ve katılım müzakerelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlanması kararlaştırılmıştır.
3 Haziran 2005	Devlet Bakanı Ali Babacan, AB ile yapılacak tam üyelik müzakerelerinde "Başmüzakereci" görevini yürütmekle görevlendirilmiştir.
29 Haziran 2005	Türkiye için "Müzakere Çerçeve Belgesi ve Diğer İlgili Belgeler" yayınlanmıştır.
30 Temmuz 2005	Türkiye, AB ile ilişkilerinin hukuki temelini oluşturan 1963 tarihli Ankara Antlaşması'nı, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olan 10 ülkeyi (Estonya, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY), Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Portekiz, Slovakya, Slovenya) kapsayacak şekilde genişleten "Ek Protokol"ü imzalamıştır. *(Türkiye bir bildiri yayınlayarak Katma Protokol'ün imzalanmasının Güney Kıbrıs'ın tanınması anlamına gelmediğini belirtmiştir.)*
21 Eylül 2005	AB, Türkiye'nin beyanına karşı bir bildiri yayınlamıştır. Bildiride "Türkiye'nin Protokolü tüm AB Üye Devletlerine tam olarak uygulaması gerektiği" belirtilmiştir.
3 Ekim 2005	AB, Lüksemburg'da alınan kararla Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine başlamıştır.
20 Ekim 2005	AB üyelik müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan "Tarama Süreci", 25. Fasıl Bilim ve Araştırma Ayrıntılı Tarama Toplantısı ile başlamış ve tüm fasıllara ilişkin Tarama Toplantısı 13 Ekim 2006 tarihinde tamamlanmıştır.
20 Ocak 2006	Türkiye, Kıbrıs sorununun çözümüne yönelik yeni planını BM Genel Sekreteri Kofi Annan'a sunmuştur. Bu planda, Türkiye'nin limanlarını Rumlara açması durumunda Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti üzerindeki izolasyonların kaldırılması istenmiştir.
23 Ocak 2006	Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde yer alan ilke, öncelik ve koşullara ilişkin 23 Ocak 2006 tarihli ve 2006/35/EC sayılı Komisyon Kararı, 26 Ocak 2006 tarih ve L 22 sayılı Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.
12 Haziran 2006	Fasıl 25: Bilim ve Araştırma, Lüksemburg'da düzenlenen Hükümetlerarası Konferansta müzakerelere açılmıştır. *(Aynı toplantıda Türkiye'nin şartları yerine getirdiği belirtilmiş ve bu fasıl geçici olarak kapatılmıştır.)*
31 Temmuz 2006	Avrupa Komisyonu'nun, 2006 yılına kadar çeşitli mali yardım programları (ISPA, SAPARD, PHARE, CARDS, Türkiye Tüzüğü) kapsamında sağladığı mali yardımlar, 2007-2013 döneminde "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı" (Instrument for Pre-Accession-IPA) adı verilen yeni ve tek bir çerçeve mekanizma kapsamına almıştır: "Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) 17 Temmuz 2006 tarih ve 1085/2006 sayılı Konsey Tüzüğü" (31 Temmuz 2006 tarihli ve L 210 sayılı Avrupa Birliği Resmi Gazetesi)
8 Kasım 2006	2005 Türkiye Olağan İlerleme Raporu yayınlanmıştır. Türkiye'nin, EK Protokol'e rağmen liman ve havalimanlarını GKRY'ye açmadığı teyit edilmiş ve Türkiye'ye 14-15 Aralık'a kadar süre verilmiştir.
11 Aralık 2006	AB Genel İşler Konseyi'nde bir araya gelen AB üye ülkelerinin Dışişleri Bakanları, 9 Kasım 2006 tarihli Komisyon Tavsiyesini kabul ederek, Türkiye'nin Ek Protokol'e ilişkin taahhütlerini yerine getirdiğini doğrulayana kadar, 8 fasıl başlığının açılmayacağını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılamayacağını kararlaştırmıştır.

	(11 Aralık 2006 tarihli Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi Kararı ile askıya alınan fasıllar: 1) Malların Serbest Dolaşımı 3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi 9) Finansal Hizmetler 11) Tarım ve Kırsal Kalkınma 13) Balıkçılık 14) Taşıma Politikası 29) Gümrük Birliği 30) Dış İlişkiler)
29 Mart 2007	20. Fasıl: "İşletme ve Sanayi Politikası" müzakerelere açılmıştır.
17 Nisan 2007	Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı açıklanmıştır.
26 Haziran 2007	18. Fasıl: "İstatistik" ve 32. Fasıl: "Mali Kontrol" müzakerelere açılmıştır. *(Fransa, üyelikle ilgili doğrudan 5 faslın açılmasına izin vermeyeceğini belirtmiştir. (11. Fasıl: "Tarım ve Kırsal Kalkınma", 17. Fasıl "Ekonomi ve Para Politikası", 22. Fasıl: "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu", 33. Fasıl: "Mali ve Bütçesel" Hükümler, 34.Fasıl "Kurumlar")*
19 Aralık 2007	28. Fasıl: "Tüketicinin ve Sağlığın Korunması" ile 21.Fasıl: "Trans-Avrupa Ağları" müzakerelere açılmıştır.
26 Şubat 2008	Katılım Ortaklığı Belgesi: "2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair 18 Şubat 2008 tarih ve 2008/157/EC sayılı Konsey Kararı" (26 Şubat 2008 tarihli ve L 51 sayılı AB Resmi Gazetesi)
12 Haziran 2008	6.Fasıl: "Şirketler Hukuku" ve 7.Fasıl: "Fikri Mülkiyet Hukuku" müzakerelere açılmıştır.
19 Aralık 2008	4.Fasıl: "Sermayenin Serbest Dolaşımı" ile 10.Fasıl "Bilgi Toplumu ve Medya" müzakerelere açılmıştır.
31 Aralık 2008	Ulusal Program: "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine ilişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14481 sayılı Karar" (31 Aralık 2008 tarih ve 27097 (5. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete)
10 Ocak 2009	Devlet Bakanı Egemen BAĞIŞ, AB makamları ile yapılacak tam üyelik müzakerelerinde "Başmüzakereci" görevini yürütmekle görevlendirilmiştir.
30 Haziran 2009	16.Fasıl: "Vergilendirme" müzakerelere açılmıştır.
8 Aralık 2009	AB Genel İşler Konseyi toplantısında GKRY, ilişkilerin tek taraflı "normalleşmesinin" 6 fasılda ilerleme sağlanması için ön şart olduğunu açıklamıştır. *(Güney Kıbrıs'ın tek taraflı olarak bloke ettiği fasıllar: 2) İşçilerin Serbest Dolaşımı 15) Enerji 23) Yargı ve Temel Haklar 24) Adalet, Özgürlük ve Güvenlik 26) Eğitim ve Kültür 31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası)*
21 Aralık 2009	27.Fasıl: "Çevre" müzakerelere açılmıştır.
30 Haziran 2010	12.Fasıl: "Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı" müzakerelere açılmıştır.
8 Haziran 2011	Avrupa Birliği Bakanlığı kurulmuştur.
12 Ekim 2011	Türkiye'nin reform sürecine destek olmayı ve müzakerelere ivme kazandırmayı hedefleyen "Pozitif Gündem", Avrupa Komisyonu tarafından önerilmiştir. (2011-2012 Genişleme Strateji Belgesi)
9 Mart 2012	Bu tarihten itibaren alt komisyonlar toplanmamıştır. Alt komitelerin çalışma yöntemi değiştirilmiş ve toplantılar 2015 yılı Şubat ayında yapılmaya başlanmıştır.
17 Mayıs 2012	Pozitif Gündem'in açılış toplantısı yapılmıştır. *(Pozitif Gündem kapsamındaki 23. Fasıl'ın ilk çalışma grubu toplantısı gerçekleştirilmiştir.)*
12 Şubat 2013	Fransa, 22.Fasıl: "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" üzerindeki engelini kaldırmıştır.
5 Kasım 2013	22.Fasıl: "Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" müzakerelere açılmıştır.
16 Aralık 2003	AB ile Mutabakat Zaptı ve Geri Kabul Anlaşması imzalanarak nihai hedefi Türk vatandaşlarına uygulanan Schengen vizesinin kaldırılması olan Vize Muafiyeti Süreci resmen başlamıştır.
26 Aralık 2013	Sayın Mevlüt Çavuşoğlu, Avrupa Birliği Bakanı ve Başmüzakerecilik görevini Sayın Egemen Bağış'tan devralmıştır.
31 Ocak 2013	Türkiye ile AB arasında vize serbestisi diyaloğunun ilk toplantısı gerçekleştirilmiştir.
14 Nisan 2014	AB, Geri Kabul Anlaşmasının yürürlüğe girmesi için uluslararası prosedürün tamamlandığını Türkiye'ye bildirmiştir.
29 Nisan 2014	Büyükelçi Sayın Volkan Bozkır, Avrupa Birliği Bakanı ve Başmüzakerecilik görevini Sayın Mevlüt Çavuşoğlu'ndan devralmıştır.

18 Eylül 2014	Türkiye'nin Yeni Avrupa Birliği Stratejisi açıklanmıştır.
1 Ekim 2014	Geri Kabul Anlaşması'nın Türk vatandaşlarına yönelik hükümleri yürürlüğe girmiştir.
16 Ekim 2014	Türkiye'nin Yeni AB İletişim Stratejisi açıklanmıştır.
20 Ekim 2014	Vize serbestisi diyaloğu yol haritasının uygulanmasına ilişkin ilk Komisyon raporu yayınlanmıştır.
30 Ekim 2014	AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı'nın I. Aşaması (Kasım 2014-Haziran 2015) açıklanmıştır.
1 Aralık 2014	AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı'nın II. Aşaması (Haziran 2015-Haziran 2019) açıklanmıştır.
11 Şubat 2015	Değişen çalışma idaresi alt komisyonları 3 yıl aradan sonra yeniden toplanmaya başlamıştır.
4-6 Ekim 2015	Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Avrupa Konseyi Başkanı Donald Tusk, Avrupa Parlamentosu Başkanı Martin Schulz ve Avrupa Komisyonu Başkanı Jean-Claude Juncker ile Brüksel'de bir araya gelmiştir.
15 Ekim 2015	AB Liderler Zirvesi'nde Türkiye ve AB, mülteci akınını kontrol altına almak için Brüksel'de Eylem Planı üzerinde anlaşmaya varmıştır.
29 Kasım 2015	Türkiye-AB Zirvesi'nin ilki, AB kurumlarının liderleri ile AB Üye Ülke Liderleri ve Hükümet Başkanlarının katılımıyla Brüksel'de düzenlenmiştir. *(• Katılım müzakerelerinin yeniden canlandırılması, • Türkiye-AB Zirvelerinin düzenli olarak yapılması ve kritik alanlarda üst düzey diyalogların güçlendirilmesi, • Vize Serbestisi Diyalogunun hızlandırılması, • Ortak Eylem Planının uygulanması, • Türkiye'de Mülteciler için Tesis kurulması, • Gümrük Birliği'nin güncellenmesi.)*
14 Aralık 2015	17. Fasıl: "Ekonomi ve Para Politikası" müzakerelere açılmıştır.
17 Aralık 2015	29 Kasım 2015 tarihinde Türkiye-AB Zirvesi'nde kabul edilen Ortak Eylem Planı'na ilişkin Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 1. Uygulama Raporu yayınlanmıştır. *(Raporda, özellikle düzensiz göçmen akışının durdurulması başta olmak üzere, AB-Türkiye eşgüdümlü çabalarının etkisinin hızla sonuçlara yansıdığı belirtilmiştir.)*
25 Ocak 2016	Türkiye-AB Siyasi Diyalog Toplantısı (Bakanlar düzeyinde) Ankara'da gerçekleştirilmiştir.
10 Şubat 2016	29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde kabul edilen Ortak Eylem Planı'na ilişkin Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan İkinci Uygulama Raporu yayımlanmıştır. *(Raporda, Türkiye üzerinden AB'ye yönelik düzensiz göçün giderek azaldığı belirtilmiştir. Ayrıca, her iki tarafın da mülteci krizini yönetme konusundaki taahhütleri değerlendirilmiştir.)*
26 Şubat 2016	Türkiye'nin 18 Eylül 2014 tarihli Yeni AB Stratejisi'nin ikinci ayağının uygulanmasına ilişkin olarak hazırlanan Türkiye'nin AB'ye Katılım Ulusal Eylem Planı (2015-2019) güncellenmiştir.
4 Mart 2016	29 Kasım 2015 tarihinde Türkiye-AB Zirvesi'nde kabul edilen Ortak Eylem Planı'na ilişkin Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Üçüncü Uygulama Raporu yayımlanmıştır. *(Raporda Türkiye'nin Ortak Eylem Planı çerçevesinde iyi bir başlangıç yaptığı belirtilmiştir.)*
7 Mart 2016	İkinci Türkiye-AB Zirvesi Brüksel'de yapılmıştır. *(Zirvede Türkiye, Ege Denizi'nde can kayıplarının önlenmesi ve düzensiz göçmen akımlarının durdurulması için AB ile işbirliği konusunda insani bir bakış açısıyla aşağıda özetlenen önemli öneriler sunulmuştur:* *• 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye'den Yunan adalarına geçiş yapan tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir. • Yunan adalarından Türkiye'ye geri gönderilen her Suriyeli için Türkiye'den AB'ye başka bir Suriyeli yerleştirilecektir. • Bire bir formül, Ege Denizi'nde meydana gelen ölümlerin durdurulmasını ve asayişin yeniden sağlanmasını amaçlayan geçici ve olağanüstü bir uygulamadır.)*
18 Mart 2016	Üçüncü Türkiye-AB Zirvesi Brüksel'de yapılmıştır. *(18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Bildirisi'nin ana unsurları şunlardır: • Hollanda Cumhurbaşkanlığı döneminde 33-Mali ve Bütçesel Hükümler Faslının açılması ve diğer Fasılların açılması için hazırlık çalışmalarının hızlandırılmış bir hızla sürdürülmesi, • Düzensiz göçü önlemek için "bire bir" formülünün uygulanması, • Bu formülün başarılı bir şekilde uygulanması durumunda, AB'nin Gönüllü İnsani Kabul Programının yürürlüğe girmesi, • 2018 yılı sonuna kadar ilave 3 milyar Euro fon sağlanması, • Türk vatandaşları için vize uygulamasının en geç Haziran 2016 sonuna kadar kaldırılması, • Gümrük Birliği'nin yükseltilmesine yönelik çalışmaların sürdürülmesi, • Türkiye sınırı çevresindeki belirli bölgelerde göçmenler ve yerel halk için güvenli bölgeler oluşturulmasına yönelik işbirliği.)*

	(Göçmen krizinin etkilerinin zirve yaptığı 2016 yılında Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir döneme girilmiş ve bu Zirve sonucunda güçlenen iş birliği ile Türkiye-AB ilişkilerinde ivme kazanmıştır.)
4 Mayıs 2016	AB Komisyonu, Haziran ayı sonuna kadar hayata geçirilen vize serbestisinin hayata geçirilmesi için Vize Serbestisi Diyalog Raporu'nun üçüncüsünü yayınlamıştır. Aynı zamanda Komisyon, AB mevzuatında (539/2001) AB Konseyi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na Türk vatandaşlarına uygulanan Schengen Vizesinin kaldırılmasına izin veren bir değişiklik önermiştir.
24 Mayıs 2016	Ömer Çelik, Avrupa Birliği Bakanı ve Başmüzakerecilik görevini Büyükelçi Volkan Bozkır'dan devralmıştır.
15 Haziran 2016	Avrupa Komisyonu, 18 Mart 2016 Türkiye-AB Bildirisi'ne ilişkin ikinci raporunu 15 Haziran 2016'da yayınlamıştır. *(Raporda, "bire bir" anlaşma kapsamında Türkiye'ye dönüş sayısının sınırlı kalmasının temel nedeninin Yunanistan'da gerekli sistemin olmaması ve işleyiş eksiklikleri olduğu belirtiliyor. Raporda, 18 Mart Türkiye-AB Bildirisi'ne ilişkin olarak Türkiye'ye yönelik herhangi bir eleştiri bulunmamakla birlikte AB, 2 tavsiyede bulunmıştur: 1) Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasının tüm hükümleriyle 1 Haziran 2016 tarihinde yürürlüğe girmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı. 2) Vize Serbestisi Diyaloğunun yükümlülüklerinin tamamlanması)*
30 Haziran 2016	Hollanda'nın dönem başkanlığı döneminde Brüksel'de düzenlenen Hükümetlerarası Konferans'ta 33.Fasıl: "Mali ve Bütçesel Hükümler" faslı müzakerelere açılmıştır.
28 Eylül 2016	Avrupa Komisyonu, Türkiye-AB Bildirisi'nin uygulanmasına ilişkin üçüncü raporunu yayınlamıştır. *(Rapor'da 15 Temmuz darbe girişimi demokrasiye saldırı olarak tanımlanmış ve AB'nin Türkiye'nin yanında olduğu vurgulanmıştır. Buna ek olarak AB, Türk makamlarını hukukun üstünlüğü ve temel haklar konularında en yüksek standartları gözetmeye çağırmıştır.)*
24 Kasım 2016	Avrupa Parlamentosu Genel Kurulu'nda Türkiye ile üyelik müzakerelerinin geçici olarak askıya alınması çağrısı yapan karar kabul edilmiştir.
13 Aralık 2016	Üye ülkelerin Dışişleri Bakanları AB Genel İşler Konseyi'nde bir araya gelmiştir. *(Avusturya'nın Türkiye'ye yönelik olumsuz tutumu nedeniyle "Genişleme ve İstikrar ve Ortaklık Süreci"ne ilişkin ortak karar alınamamıştır. Öte yandan, üyelerin çoğunluğunun desteklediği metin Slovak Dönem Başkanlığı'nın beyanı olarak yayınlanmış ve sonuç olarak metne "mevcut şartlar altında yeni fasıl açılması düşünülmemektedir" ibaresi Hollanda'nın isteği üzerine yerleştirilmiştir.)*
25 Nisan 2017	Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM), 2004 yılından bu yana izleme sonrası diyalog halinde olan Türkiye'ye karşı siyasi izleme sürecini yeniden başlatma kararı almıştır.
28 Mart 2018	Türkiye-AB Zirvesi, Cumhurbaşkanı Erdoğan, Bulgaristan Başbakanı, AB Konseyi Başkanı Tusk ve Avrupa Komisyonu Başkanı Juncker'in katılımıyla Varna'da gerçekleştirilmiştir. *(Zirve aracılığıyla liderler, Türkiye-AB birlikteliğinin önemini teyit ettiler ve Türkiye'nin aday statüsünün altını en üst düzeyde vurgulamışlardır.)*
26 Haziran 2018	26 Haziran 2018 tarihli Genel İşler Konseyi Kararları'nda *"Türkiye, AB'den giderek uzaklaşmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin katılım müzakereleri fiilen durma noktasına gelmiştir ve başka fasılların açılması veya kapanması düşünülemez ve AB-Türkiye Gümrük Birliği'nin modernizasyonuna yönelik başka bir çalışma öngörülmemektedir."*
28-29 Haziran 2018	Türkiye'de geçici koruma sağlanan Suriyelilere yönelik AB Zirvesi'nde AB Mülteciler için Mali Yardım Aracı'ndan 3 milyar avroluk ikinci dilim kararlaştırılmıştır.
15 Temmuz 2018	Avrupa Birliği Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kapsamında kapatılmış ve Dışişleri Bakanlığı'na bağlanarak AB Başkanlığı adını almıştır.
20 Şubat 2019	Avrupa Parlamentosu Dışişleri Komisyonu, Türkiye ile AB üyelik müzakerelerinin askıya alınması çağrısında bulunan bir karar taslağı üzerinde anlaşmıştır.
18 Haziran 2019	AB Genel İşler Konseyi kararlarında Türkiye AB'den uzaklaşmaya devam ettiğini belirtmiştir. Konsey, 26 Haziran 2018'de vardığı sonuçları hatırlatarak, Türkiye'nin katılım müzakerelerinin bu nedenle etkin bir şekilde durma noktasına geldiğini ve başka fasılların açılması veya kapatılmasının düşünülemeyeceğini ve AB-Türkiye Gümrük Birliği'nin modernizasyonuna yönelik başka bir çalışmanın öngörülmediğini not etmiştir.
15 Temmuz 2019	AB Dış İlişkiler Konseyi'nin kabul ettiği kararlarda, Türkiye'nin Doğu Akdeniz'deki faaliyetleri ışığında Konsey'in Kapsamlı Hava Ulaştırma Anlaşması müzakerelerini askıya alma kararı aldığı ve Ortaklık Konseyi ile bundan sonraki AB-Türkiye toplantılarını yüksek tutmamayı kabul ettiği belirtmiştir. Ayrıca Konsey, Komisyon'un Türkiye'ye 2020

	yılı için katılım öncesi yardımın azaltılmasına yönelik önerisini desteklediğini belirtmiş ve Avrupa Yatırım Bankası'nı Türkiye'deki kredilendirme faaliyetlerini gözden geçirmeye davet etmiştir.
18 Eylül 2019	Vize Serbestisi Diyaloğu Genelgesi yayınlanmıştır.

Tablo 23. Türkiye'nin AB Üyelik Müzakere Süreci

Fasıllar	Fasılların Açılma Tarihi	Mevcut Durum
1) Malların Serbest Dolaşımı	AÇILMADI	İyi Düzeyde Hazırlıklı
2) İşçilerin Serbest Dolaşımı	AÇILMADI	Başlangıç Düzeyinde Hazırlıklı
3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	AÇILMADI	Başlangıç Düzeyinde Hazırlıklı
4) Sermayenin Serbest Dolaşımı	19 Aralık 2008	Orta Düzeyde Hazırlıklı
5) Kamu Alımları	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
6) Şirketler Hukuku	17 Haziran 2008	Çok İleri Düzeyde Hazırlıklı
7) Fikri Mülkiyet Hukuku	17 Haziran 2008	İleri Düzeyde Hazırlıklı
8) Rekabet Politikası	AÇILMADI	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
9) Mali Hizmetler	AÇILMADI	İyi Düzeyde Hazırlıklı
10) Bilgi Toplumu ve Medya	19 Aralık 2008	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
11) Tarım ve Kırsal Kalkınma	AÇILMADI	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı	30 Haziran 2010	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
13) Balıkçılık	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
14) Taşımacılık Politikası	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
15) Enerji	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
16) Vergilendirme	30 Haziran 2010	Orta Düzeyde Hazırlıklı
17) Ekonomik ve Parasal Politika	14 Aralık 2015	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
18) İstatistik	26 Haziran 2007	Orta Düzeyde Hazırlıklı
19) Sosyal Politika ve İstihdam	AÇILMADI	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
20) İşletme ve Sanayi Politikası	29 Mart 2007	Orta Düzeyde Hazırlıklı
21) Trans-Avrupa Şebekeleri	19 Aralık 2007	Çok İleri Düzeyde Hazırlıklı
22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	5 Kasım 2013	Orta Düzeyde Hazırlıklı
23) Yargı ve Temel Haklar	AÇILMADI	Başlangıç Düzeyinde Hazırlıklı
24) Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
25) Bilim ve Araştırma	KAPANDI (12 Haziran 2006)	Çok İleri Düzeyde Hazırlıklı
26) Eğitim ve Kültür	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
27) Çevre	21 Aralık 2009	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	19 Aralık 2007	İyi Düzeyde Hazırlıklı
29) Gümrük Birliği	AÇILMADI	İyi Düzeyde Hazırlıklı
30) Dış İlişkiler	AÇILMADI	Orta Düzeyde Hazırlıklı
31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları	AÇILMADI	Belirli Düzeyde Hazırlıklı
32) Mali Kontrol	26 Haziran 2007	İyi Düzeyde Hazırlıklı
33) Mali ve Bütçesel Hükümler	30 Haziran 2016	Belirli Düzeyde Hazırlıklı

Kaynak: Avrupa Birliği Başkanlığı (2022). *"2022 Türkiye Raporu"* https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf (E.T. 25.12.2022)

50 yılı aşkın süredir devam etmekte olan Avrupalılaşma ve modernleşme süreci, zaman zaman kesintilere uğramışsa da genel itibariyle gelişim içerisinde ve

başarılı bir şekilde seyrine devam etmektedir. Türkiye'de yaşanan Avrupalılaşma deneyimi daha çok bir demokratikleşme süreci olarak tanımlanmakta ve siyasi Avrupalılaşma olarak görülmektedir (Müftüler Baç, 2005: 30). Özellikle de 1999 yılındaki adaylık ilanından ve 2005 yılında açıklanan üyelik müzakerelerini başlaması arasındaki zaman dilimi siyasi açıdan Türkiye'nin Avrupalılaşmasının zirveye ulaştığı dönem olarak kabul edilmektedir (Kaya ve Marchetti, 2014: 178). 1999 Helsinki Zirvesi sonucu açıklanan adaylık kararı sonrası ortaya konan üyelik perspektifiyle Türkiye'de yoğun reform girişimleri gözlenmiş; koşulluluk stratejisinin başarılı bir sonucu olarak AB'nin normatif ve dönüştürücü etkisi, özellikle de etnik, dini, toplumsal ve politika çevresine uyum içinde yaşayabilme motivasyonunu aşılayarak reformların kamuoyunda da desteklenmesi için zemin yaratmıştır (Erdem, 2015: 112).

2005 yılının sonundan itibaren ise Türkiye'nin Avrupalılaşma süreci ivmesini kaybetmiş ve Türkiye-AB ilişkileri en düşük seviyelerde ilerlemiştir. Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin başlatılmasına yönelik Birliğe üye ülkeler arasında yaşanan tartışmalar neticesinde AB kanadında müzakerelerin devam ettirilmesine yönelik isteksizlik ve AB üyesi ülkeler ile Türkiye'deki siyasilerin ve toplumların karşılıklı olarak birbirlerinden uzaklaşmaları ivmenin kaybolmasındaki ana etmenler olarak değerlendirilmektedir (Yılmaz, 2016: 90). Fransa, Almanya ve Avusturya tarafından önerilen tam üyelik yerine öne sürülen "imtiyazlı ortaklık" teklifiyle ortaya çıkan müzakerelerin ilerlemesine yönelik isteksizlik, Türk toplumunda Birliğin güvenirliliğin sorgulanmasına yol açmış; siyasi kanatta ise Avrupalılaşma ve demokratikleşme reformlarına yönelik motivasyonunun azalmasına (kapsamlı reform yerine seçici reform) ve zaman zaman varlık gösteren Avrupa kuşkuculuğunun yeniden yükselmesine sebep olmuştur (Eldem, 2013: 127). Azalan motivasyon, ilerleyen dönemlerde Türkiye'nin dış politikasının AB'den ziyade Birlik üyesi olmayan komşuları (Rusya, Azerbaycan) ve özellikle de Arap Baharı sonrası Orta Doğu coğrafyasındaki ülkeleri ile (Suriye, Irak, BAE, Suudi Arabistan gibi) iyi ilişkiler kurulması rotasına çevrilmesiyle sonuçlanmıştır. Yeniden yükselişe geçen Avrupa-kuşkuculuğu ise AB'nin Türkiye'nin dış ilişkilerinde ve iç reform girişimlerinde merkez konumunda olma özelliğinin kaybetmesine yol açmıştır (Erdem, 2015: 116).

Sonuç itibariyle 2005-2010 yılları arasında Birliğe üyelik, kamuoyunda ve siyasi çevrelerde artan Avrupa-kuşkuculuğu eğilimler ve hükümetin iç politikadaki konumunu güçlendirmeye yönelik siyasi mücadeleleri (askeri vesayete karşı mücadele, parti kapatma davası) nedeniyle önemini kaybetmeye başlamıştır (Yılmaz, 2016: 93). Bu sonuç Anayasa değişikliklerine de yansımıştır. 2000-2010 arasında yaşanan Anayasa değişikleri demokratikleşme adına olumlu adımların atıldığı süreçler olarak değerlendirilmedir ancak 2001 Anayasa değişikliği sürecine daha çok Kopenhag siyasi kriterlerinin doğrultusunda uyumlu hareket etme arzusu hakimken; 2007 ve 2010 Anayasa değişikliklerinde genel itibariyle iç siyasi dinamiklerin şekillendirdiği süreçler hakim olmuştur (Özbudun, 2015: 39).

2010-2022 yılları arasında yaklaşık 75 seneye varan Türkiye-AB ilişkileri her ne kadar kopma noktasına gelip en gerilimli zamanlarını yaşasa da iki tarafın birbirine olan bağımlılığı önemli bir gerçektir. Birlik, göç, dış politika, güvenlik ve enerji konusunda Türkiye ile iş birliği yapmak zorundadır. Kronolojik özette de yer aldığı üzere ilişkilerin kopma noktasına geldiği evrelerde dahi Türkiye ile AB, ilgili alanlarda çözüm üretilmesi için işbirliği gerçekleştirmiş ve olumlu somut adımlar atmışlardır. Türkiye için AB ise, politik ve iktisadi reformların gerçekleştirilmesi adına ana bir referans noktası olarak hayati bir rol oynamaktadır ve aynı zamanda Türkiye'nin önemli bir ticaret ortağı ve doğrudan yabancı yatırım kaynağıdır. Bu perspektiften incelendiğinde ilerleyen zamanlarda Türkiye-AB ilişkilerinin yeniden normalleşmesi ve canlanması kaçınılmazdır. İlişkilerin canlı tutulması adına güçlendirilmiş diyalogların ve çeşitli politika alanlarında ortak eylem planlarının sıklıkla araç olarak kullanılması büyük önem arz etmektedir (Nas ve Özer, 2017: 165-166).

5.2. Avrupa İdari Alanı Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Devam eden başlıkta, geçmiş bölüm ve başlıklarda verilen bilgiler ışığında Avrupa İdari Alanı'nın ve İdari Alan'a hakim ilkelerin Yunanistan, Bulgaristan,

Sırbistan ve Türkiye kamu yönetimlerine etkisi; sıralanan ülkelerin Anayasaları doğrultusunda merkezi teşkilatlanmaları, kamu personel rejimleri, kamu mali yönetimleri, devlet-vatandaş ilişkileri, idari reformları ve yerel yönetim yapılarının özetlendiği göstergeler doğrultusunda tek tek incelenip bu veriler ışığında karşılaştırmalı analizine yer verilmektedir.

5.2.1. Anayasalar Doğrultusunda Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan'ın Merkezi Teşkilatlanmalarının Karşılaştırmalı Analizi

Devletin temel niteliklerini tanımlayan, devlet organlarının görev ve yetkileri ile bu organlar arasındaki ilişkileri belirleyen, vatandaşların hak ve hürriyetlerini koruma altına alan, devlet ve birey arasındaki dikey ve yatay sorumlulukları düzenleyen esas kaideler ve hükümler bütünü olan Anayasalar, çeşitli metotlarda kıyaslanmakta ve elde edilen verilere göre analiz edilmektedirler. Bu bölümde, önceki bölümlerde değinilen Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Anayasalarına bu kez 1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da eklenerek bu dört ülkenin merkezi teşkilatlanmaları tablolar aracılığıyla karşılaşılmaktadır.

Tablo 24. Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Anayasaları Doğrultusunda Merkezi Teşkilatlanmalarının Karşılaştırması

Kriter/ Anayasa	TÜRKİYE	YUNANİSTAN	BULGARİSTAN	SIRBİSTAN
Hükümet Sistemi	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	Klasik Parlamenterizm (Locke'çu Parlamenterizm)	Parlamenter Sistem (İstisna: Halk tarafından seçilen Devlet Başkanı)	Akılcılaştırılmış Parlamentarizm
Devlet Yapısı	Üniter (Başlangıç)	Üniter (Başlangıç)	Üniter ve Adem-i Merkeziyetçi (m. 2)	Üniter (m. 8)
Erklerin Temsiliyeti	Yasama: Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) (m. 7) Yürütme: Cumhurbaşkanı (m. 8) Yargı: Bağımsız ve Tarafsız Mahkemeler (m. 9)	Yasama: Parlamento ve Devlet Başkanı (m. 26/1) Yürütme: Devlet Başkanı ve Hükümet (m. 26/2) Yargı: Helen halkı adına mahkemeler (m. 26/3)	Yasama: Parlamento (m. 62/1) Yürütme: Devlet Başkanı (m. 100) ve Bakanlar Kurulu (m. 105) Yargı: Halk adına bağımsız mahkemeler (m. 117/2 ve m. 118)	Yasama: Ulusal Meclis (m. 98) Yürütme: Devlet Başkanı (m. 111) ve Hükümet (m. 122) Yargı: Mahkemeler (m. 142)
Parlamento Yapısı	Tek Kamaralı Meclis (600 üye) (m. 75)	Tek Kamaralı Meclis (200-300 arasında değişen üye) (m. 51/1)	Tek Kamaralı Meclis (240 üye) (m. 62)	Tek Kamaralı Meclis (250 üye) (m. 100) *-Farklı cinsiyetlerin ve azınlıkların eşitliği ve temsiliyeti gözetilecektir.*
Milletvekili/ Parlamento Üyesi Seçilme Şartları ve Görev Süresi	1) 18 yaşını doldurmuş olmak, Türk vatandaşı olmak, en az ilkokul mezunu olmak, belirli suçlardan toplam veya 1 yıldan fazla hapis cezası almamış olmak (m. 76) 2) 5 Yıl (m. 77)	1) 25 yaşını doldurmuş olmak ve Helen vatandaşı olmak (m. 55/1) 2) 4 Yıl (m. 53/1)	1) 21 yaşını doldurmuş olmak, başka ülkede vatandaşlığı olmamak, üzerinde hapis cezası olmamak, Bulgar vatandaşı olmak (m. 65/1) 2) 4 Yıl (m. 64/1)	1) 18 yaşını doldurmuş olmak, (m. 37) Sırbistan'da ikamet etmek, Sırp vatandaşı olmak 2) 4 Yıl (m. 102/1)
Kanun Teklif Etme Yetkisi	Milletvekilleri (m. 88)	Milletvekilleri ve Hükümet (m. 73/1)	Milletvekilleri ve Hükümet (m. 87/1)	Milletvekilleri, Hükümet, Özerk İl Meclisleri ve 30.000 Seçmen (m. 107/1) *-Ombudsman ve Sırbistan Ulusal Meclisi de kendi yetki alanlarına giren konularda Kanun teklif etme yetkisi bulunmaktadır (m. 107/2).*
Anayasa Değişikliği Teklifi ve Onay Süreci	1) Meclis üye tam sayısının 1/3'ü teklifi (m. 175/1) 2) Meclis üye tam sayısının 2/3'ünün kabulü (m. 175/1) 3) Alternatif referandum yolları (m. 175/3,4,5)	1)50 Milletvekilinin teklifi (m. 110/2) 2)Parlamento'nun 3/5'inin çoğunluğunun onayı (m. 110/5)	1) Devlet Başkanı'nın veya Parlamento'nun 1/4'ünün teklifi (m. 154/1) 2) Parlamento'nun 3/4 oy çoğunluğunun onayı (m. 155/1)	1)Milletvekillerinin 1/3'ü, Devlet Başkanı, Hükümet veya 150.000 seçmenin teklifi (m. 203/1) 2)Ulusal Meclis'in 2/3 çoğunluğunun onayı (m. 203/3)
Devlet Başkanı/Cumhurbaşkanı Seçilme Şartları (1) Seçim Usulü (2) ve Görev Süresi (3)	1)40 yaşını doldurmuş olmak, yükseköğretim yapmış olmak, Türk vatandaşı olmak (m. 101/1) 2)Halkoyuyla (m. 101/1) 3)5 Yıl (en fazla iki defa) (m. 101/2)	1)5 yıldır Yunan vatandaşı olmak, anne veya baba soyundan Helen olmak, 40 yaşını doldurmuş olmak (m. 31) 2)6 turdan oluşan Parlamento oylaması (m. 30) 3)5 Yıl (en fazla iki defa) (m. 30)	1) Seçimden önce 5 yıl ülkede ikamet etmek, Milletvekili seçilme şartlarını sağlamak, Bulgar vatandaşı olmak (m. 93/2) 2)Halkoyuyla (m.93/1) 3) 5 Yıl (en fazla iki defa) (m. 93/1)	1)Kanunla belirtilen şartları yerine getirmek (m. 114/1) 2)Halkoyuyla (m. 114/1) 3) 5 Yıl (en fazla iki defa) (m. 116/1 ve 3)
Hükümet Kurulma Usulü	Cumhurbaşkanı seçildikten sonra Cumhurbaşkanı Yardımcılarını ve bakanları atar. (m. 106/4)	Yunanistan Cumhuriyeti Anayasa'nın 37. maddesinde Hükümetin kurulma usulü belirtilmektedir.	Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasa'nın 99. maddesinde Hükümetin kurulma usulü belirtilmektedir.	Anayasa'nın 127. maddesinde Hükümetin kurulma usulü belirtilmektedir.

Kamu Yönetimi ve Merkezi İdareye İlişkin Hususlar	1)İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir (m. 123/1) 2)İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (m. 123/2) 3)Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur (m. 123/3) 4) İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır (m. 125) 5) Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılı (m. 126/1) 6) İllerin idaresi yetki genişliğine dayanır (m. 126/2) 7)Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir (m. 126/3) 8) Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür (m. 128)	1)Kamu idaresi yargı kararlarına uymakla yükümlüdür (m. 95/5) 2)Devlet idaresi yerinden yönetim ilkesine göre teşkilatlanmaktadır (m. 101/1) 3)Ülkenin idari bölümlemesi, jeo-ekonomik, sosyal ve ulaşım şartlarına göre belirlenir (m. 101/2) 4) Devletin bölge idareleri, kendi alanlarına giren konularda genel karar verme yetkisine sahiptir (m. 101/3) 5)Memurlar, Devlet iradesinin uygulayıcıları olacak ve Anayasa'ya bağlılık ve Anavatan'a bağlılık nedeniyle halka hizmet edeceklerdir (m. 103/1)	1) Devlet görevlileri, milletin irade ve çıkarlarının uygulayıcısıdır. Görevlerini yerine getirirken, yalnızca yasa tarafından yönlendirilecekler ve siyasi olarak tarafsız olacaklardır (m. 116/1) 2) Mahkemeler, idari organların işlem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetler (m. 120) 3)Bulgaristan Cumhuriyeti toprakları belediyelere ve bölgelere bölünür. Başkentin ve diğer büyük şehirlerin toprak paylaşımı ve imtiyazları kanunla belirlenir (m. 135/1) 4) Diğer idari bölgesel birimler ve yerel yönetim organları kanunla kurulabilir (m. 135/2)	1)Kamu Yönetimi bağımsızdır, Anayasa ve Kanunla bağlıdır ve yaptığı işlerden Hükümete hesap verir (m. 136/1) 2)Kamu yönetimi işleri bakanlıklar ve Kanunla öngörülen diğer kamu idaresi organları tarafından yürütülür (m. 136/2) 3)Kamu yönetimi işleri ve bakanlıkların sayısı Kanunla belirlenir (m. 136/3) 4) Bakanlıkların ve diğer kamu idaresi kurum ve kuruluşlarının iç teşkilatı Hükümet tarafından düzenlenir (m. 136/4) 5) Vatandaşların haklarının ve görevlerinin daha verimli ve rasyonel bir şekilde kullanılması ve yaşam ve çalışma için hayati önem taşıyan ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla, Kanun, Sırbistan Cumhuriyeti'nin yetkisine giren belirli işlerin özerk eyaletlere ve yerel yönetim birimlerine devredilmesini şart koşabilir (m. 137/1) 6) Kanuna göre belirli kamu yetkileri, işletme, kurum, kuruluş ve kişilere devredilebilir (m. 137/2) 7) Kanuna göre, belirli kamu yetkileri, belirli alanlarda veya işlerde düzenleyici işlev görecekleri belirli organlara da devredilebilir. (m. 138/11) 8)Devlet organlarının, kamu yetkileri devredilen kuruluşların, özerk illerin organlarının ve yerel yönetim birimlerinin bireysel işlem ve eylemleri Kanuna dayanmalıdır (m. 198/1).

Kaynak: Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (2022). *"Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları"* TBMM Basımevi, Ankara.

İlgili dört Anayasa'da, devlet erkleri ve kamu yönetimine yönelik düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda:

Türkiye, erklerin tek bir organda toplandığı bir devlet örgütlenmesi modelini tercih etmesi ve diğer ülke Anayasalarına nazaran tekçi ve merkezi yapılanmasıyla öne çıkmaktadır. 2017 Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin referandum sonucu kabul

edilmesiyle Cumhurbaşkanı, yürütme erkinin tek temsilcisi olarak, halkoyuyla seçilmesinin avantajlarından olan demokratik meşruiyet ile ve Anayasada öngörülen istikrar kazandırıcı mekanizmalarla birlikte kamu yönetiminde adeta tek söz sahibi konumundadır. Sistem, Avrupa İdari Alanı kapsamında belirlenen ilkeleri de destekler ölçüde *"Devlet Başkanına ülke genelinde siyasi otoriteyi tesis eden bir hükümet rejimi"* ni yaratmıştır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte erkler arasındaki bağın belirli ölçüde ayrılması ve yürütme erkine tanınan geniş yetkilerle birlikte, Avrupa İdari Alanı kapsamında öngörülen *"yasama ve yürütme arasındaki dengenin sağlanması"* ilkesi kapsamında dengenin yürütme lehine değiştiği gözlemlenmektedir. Yine Avrupa İdari Alanı kapsamında önemli bir yere sahip olan ve politika oluşturma süreci, hükümet sisteminin değişmesi sonucunda daha çok merkezileşmiş; bakanlıkların ve yerel aktörlerin politika oluşturma sürecindeki rolü azalmıştır.

Yunanistan, Batı Avrupa tarzı liberal demokrasi modelini Anayasası'na yansıtmış olup, erkler arasında sıkı bir "denge ve kontrol" mekanizması benimsemiştir. Yasama ve yürütme erkleri arasındaki dengenin korunduğu bu rejimlerde, Avrupa İdari Alanı'na hakim olan açıklık, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi ilkeleri etkin bir biçimde uygulamaya yansıtılmaktadır. Yunanistan'ın da benimsediği klasik parlamenter rejimlerin öne çıkan bir diğer özelliği ise bağımsız bir şekilde politika üretebilen, kanun tasarlayan ve kanunların uygulanmasını denetleyen; kendine verilen görevleri belirli bir seviyede yönetsel özerklikle yerine getirebilen bakanlık teşkilatlanmalarının bulunmasıdır. Ayrıca Devlet Başkanı'nın temsili yetkileri karşısında hükümet krizlerindeki kilit açıcı rolü istikrarın tesisinde önemli bir paya sahiptir. Bu açıdan bakıldığında Yunanistan, Anayasası kapsamında Avrupa İdari Alanı'nın temel gerekliliklerini karşılamaktadır.

Bulgaristan, geçiş sürecinin ardından parlamenter hükümet sistemi Anayasal olarak kabul etmekle birlikte, Anayasal hükme rağmen Devlet Başkanı'nın halkoyuyla seçilmesi nedeniyle yarı-başkanlık hükümet sistemi görüntüsü vermektedir. Parlamenter sistemin gerekliliklerinden olan yasama ve yürütme arasındaki denge

mevcut olup, Devlet Başkanı'nın halkoylamasıyla seçilmesi "demokratik meşruiyetin" güçlendirilmesinde önemli bir paya sahiptir. Bulgaristan Anayasası'nın diğer Anayasalardan farklı bir noktası, diğer Anayasalarda devlet teşkilatının yalnızca "üniter" olduğun vurgulanmasına karşın Bulgaristan Anayasası'nda devlet teşkilatının açıkça "üniter ve adem-i merkeziyetçi" olarak tanımlanmasıdır.

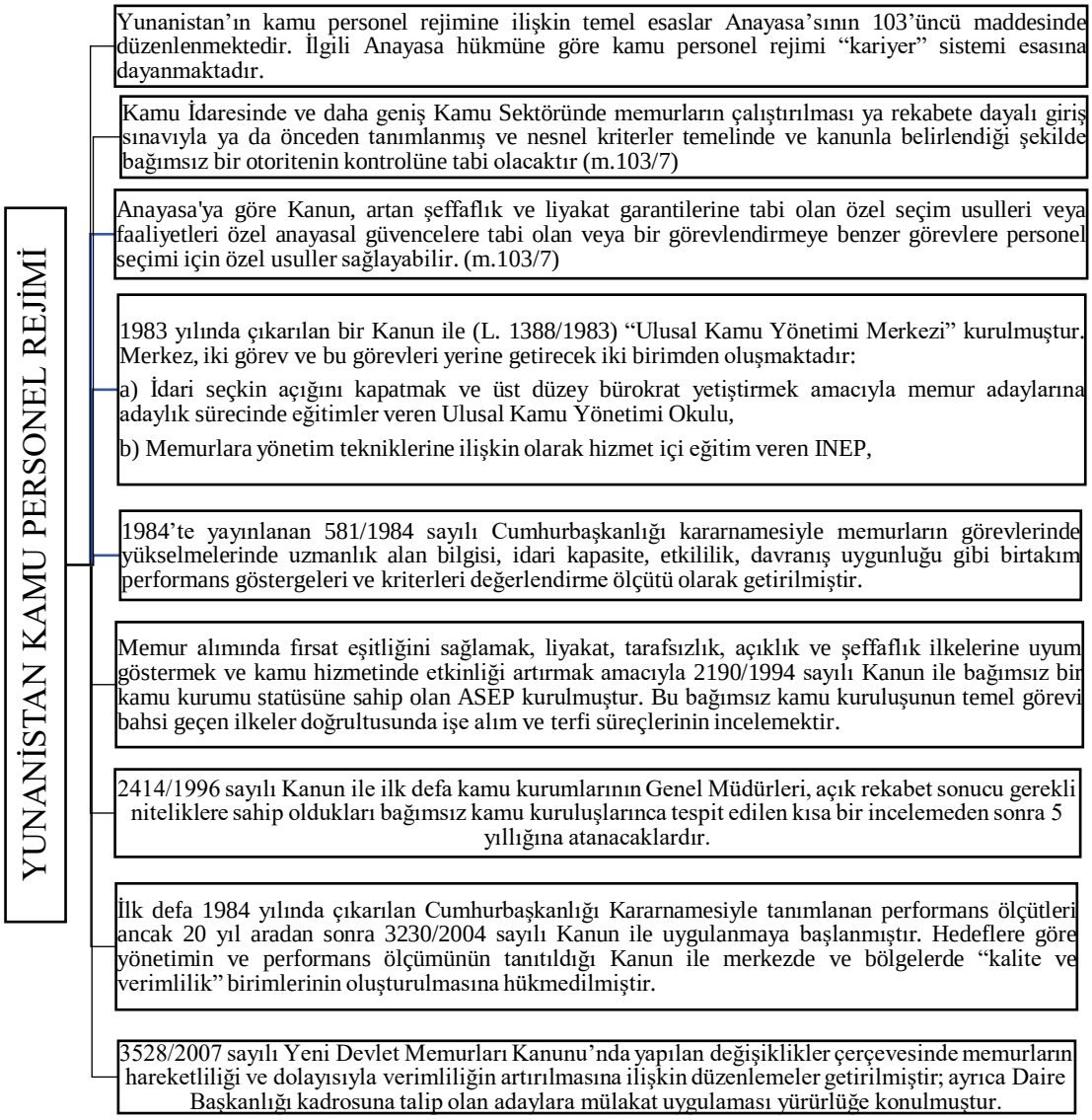
Sırbistan Anayasası hükümleri doğrultusunda hükümet sisteminin iç ve dış görüntüsünün doğurduğu farklılıktan dolayı hükümet sisteminin "akılcılaştırılmış parlamentarizm" olduğundan söz edilebilmektedir. Ulusal Meclis'in oluşumunda *"farklı cinsiyetlerin ve azınlıkların eşitliği ve temsiliyeti"* ne vurgu yapılarak ülkenin aday ülke olması konumu sebebiyle üyelik için "siyasi kriterleri" karşılama konusundaki kararlılığı, en üst hukuksal normda ortaya konulmaktadır. Bu kararlılık en güçlü haliyle Sırbistan Anayasası'nın 1. maddesinde yer alan devletin tanımında *"Avrupa ilke ve değerlerine bağlılık"* nitelendirilmesiyle açıkça vurgulanmaktadır. Diğer Anayasalarda (Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan) kamu yönetimine ilişkin ilkeler Anayasa'nın geneline yayılarak tanımlanmasına karşın Sırbistan Anayasası'nda kamu yönetiminin temel özellikleri ayrı bir başlık altında açıkça tanımlanmaktadır. Son olarak Türkiye, Yunanistan ve Bulgaristan örneklerine nazaran Sırbistan örneğinde her ne kadar uygulamada etkin bir biçimde işletilemese de kanun ve Anayasa değişikliği teklif etme noktasında vatandaşların süreç içerisinde yer alması, devlet-vatandaş arasında sağlanacak etkileşimin güçlendirilmesi çerçevesinde Avrupa İdari Alanı'na hâkim olan ilkelerin Sırbistan Anayasası'na olan etkileri arasında yer almaktadır.

Avrupa İdari Alanı kapsamında SIGMA raporlarında ve AB belgelerinde sıklıkla vurgulanan demokrasi, kuvvetler ayrılığı ve hukukun üstünlüğü, kamu idarelerinin iş ve eylemlerinde hukuka uygunluğu, idari işlemlere yönelik yargı denetimi, kamu görevlilerinin tarafsızlığı, devlet idaresinin teşkilatlanmasında yerinden yönetim ilkesinin esas tutulması gibi ana kriterler ve hususlar tüm Anayasa örneklerinde açıkça tanımlanmaktadır.

5.2.2. Kamu Personel Rejimi Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan'ın Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi

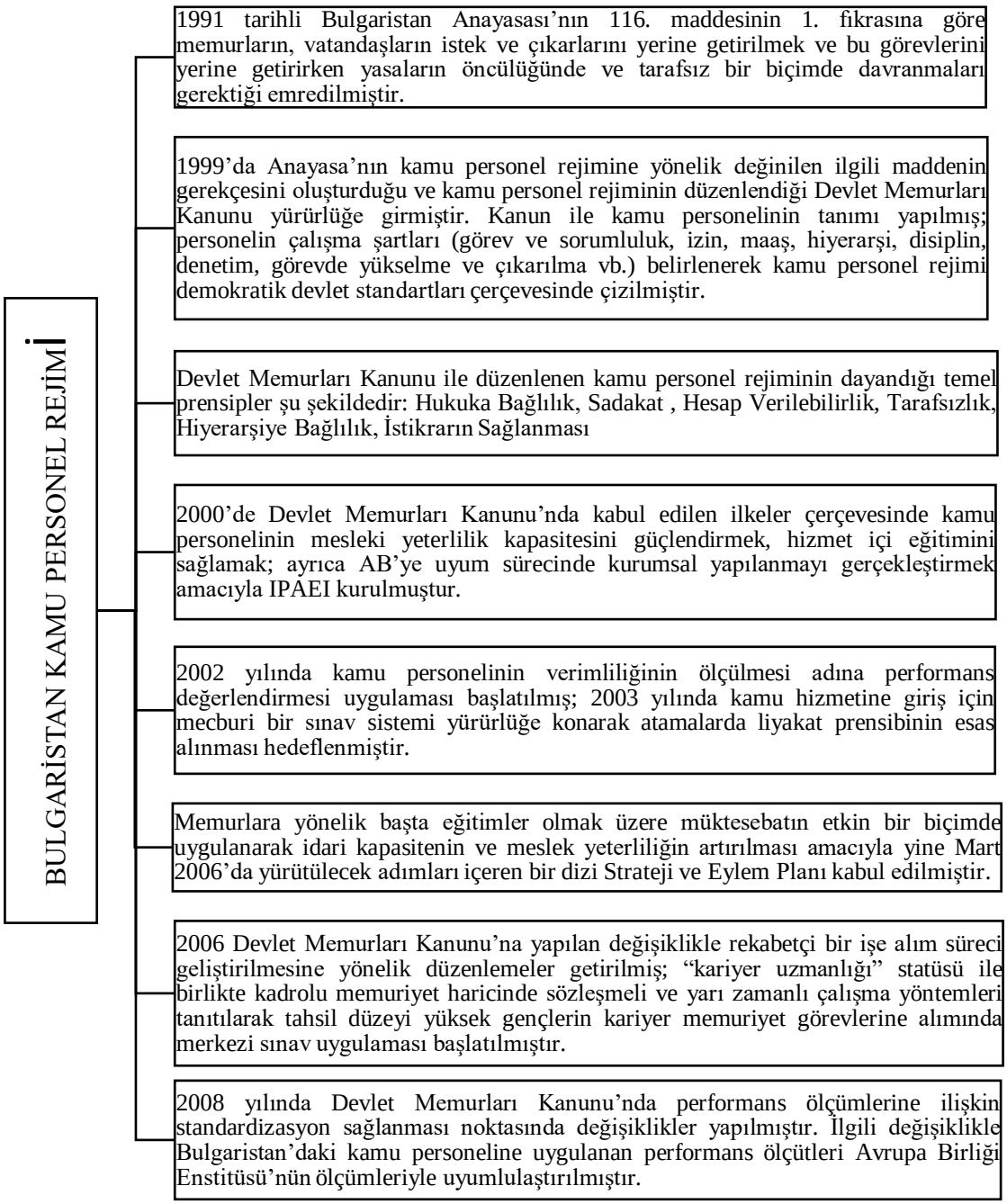
Kamu personel rejimleri dört ülke incelemesinde, temel olarak özetlenmesi gerekirse:

Şekil 10. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan Kamu Personel Rejimi (Özet Gösterge)



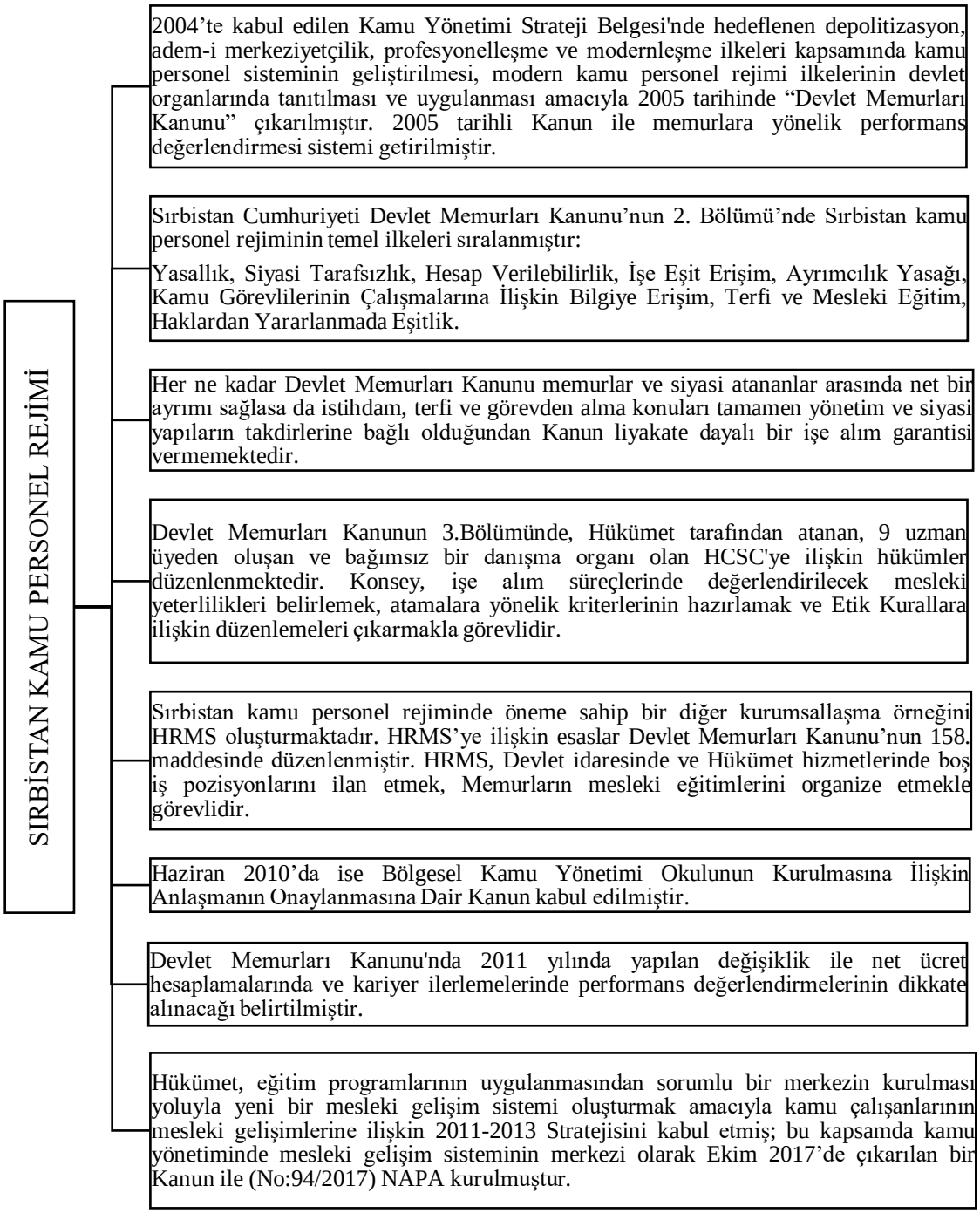
(Şekil 3.2. Bölümünde yer alan *"3.2.2 Yunanistan'ın Kamu Personel Rejimi"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 11. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan Kamu Personel Rejimi (Özet Gösterge)



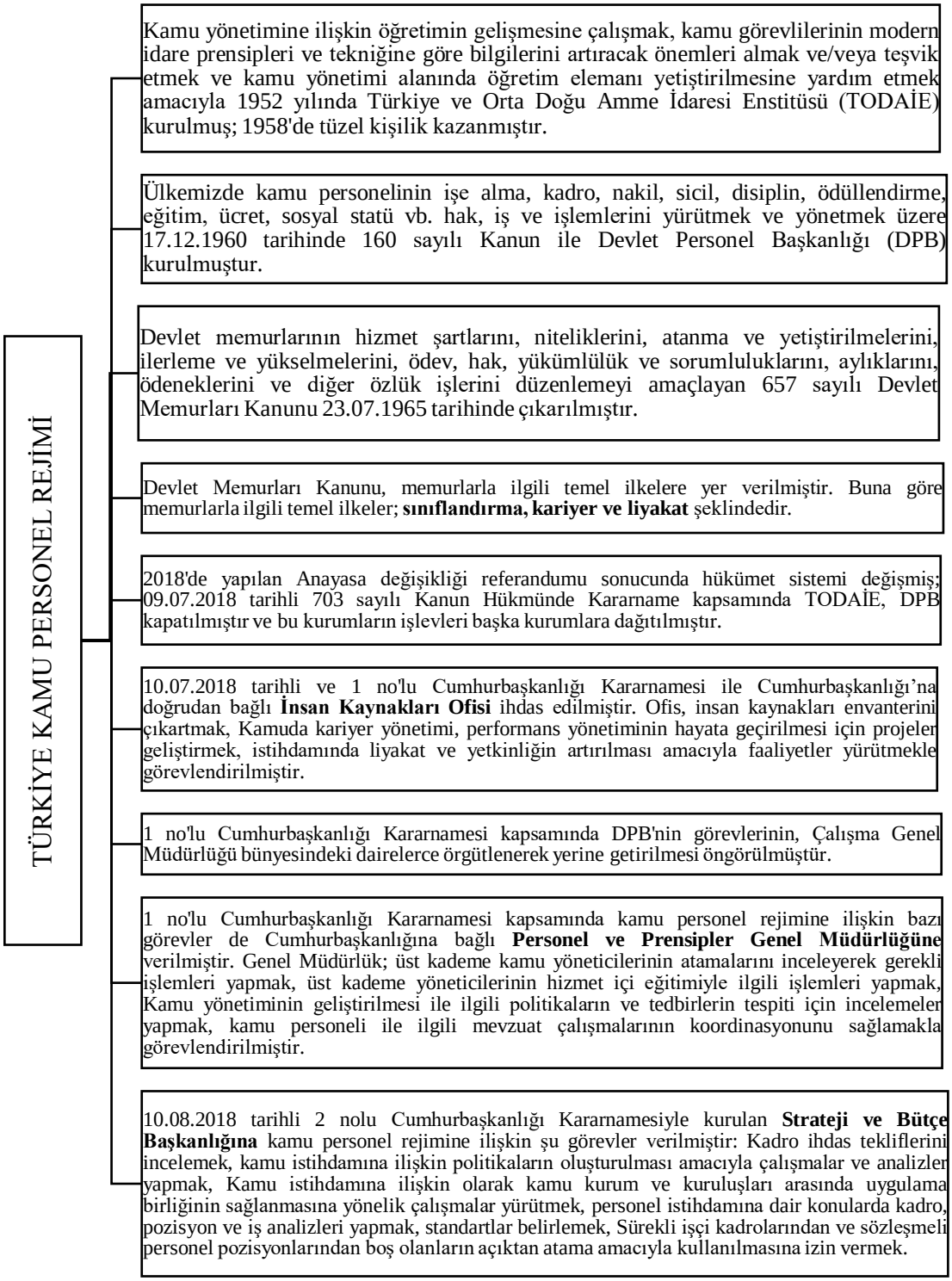
(Şekil, 4.2. Bölümünde yer alan *"4.2.2 Bulgaristan'ın Kamu Personel Rejimi"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 12. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan Kamu Personel Rejimi (Özet Gösterge)



(Şekil, 5.2. Bölümünde yer alan *"5.2.2 Sırbistan'ın Kamu Personel Rejimi"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 13. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye Kamu Personel Rejimi



*(*Şekil *Albayrak, S. (2020). "Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , 75 (4) , s.1517-1549 ve Yıldız, G. (2019). "Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma". Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 8 (15) , s.413-437* kaynaklarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur*)*

Ekim 1999'da SIGMA tarafından yayınlanan *"İdari Kapasitenin İzlenmesi İçin SIGMA Anahatları"* çalışmasında Avrupa İdari Alanı kapsamında üye ülke kamu yönetimlerinin altı anahat altında doğru uygulama örnekleri ve bu anahatlatın her birinde doğru uygulamanın temel ilkelerine değinilmektedir. Bu anahatlardan birini oluşturan "Kamu Hizmeti" başlığı altında kamu personel rejiminin de temel ilkelerine ver verilmektedir. Avrupa İdari Alanı genelinde ve bahsedilen Anahat özelinde incelediğimiz dört ülke hakkında yapılan çıkarımlar şu şekildedir:

Yunanistan, Anayasası itibariyle kamu görevlilerinin kanuni durumunu ve mesuliyetlerinin çerçevesini çizmiş, kamu görevlisi alımlarında şeffaflığın ve liyakatin koruma altına alınacağını belirtmiş ve kamu görevlilerinin tarafsızlığının sağlanması adına alımların bağımsız bir otorite tarafından yerine getirileceğini ifade etmiştir. Yine kamu görevlilerinin idari kapasitelerinin artırılması adına (üst düzey bürokrat yetiştirilmesi, hizmet içi eğitim, aday memur eğitimi) çok erken bir kurumsallaşma sürecine girerek (1983) gereken adımları atmıştır. Her ne kadar ileri bir tarihte tamamen uygulanmaya başlasa da memurların görevlerinde yükselmelerinde uzmanlık alan bilgisi, idari kapasite, etkililik, davranış uygunluğu gibi birtakım performans göstergelerinin hazırlanması, göstergelerde belirtilen ilkeler itibariyle modern kamu yönetimi tesis edilmesi noktasında mukayese ülkelerine göre ileri bir durumda olduğunu göstermektedir. Anayasa'da belirtilen husus üzerine memur alımında fırsat eşitliğini sağlamak, liyakat, tarafsızlık, açıklık ve şeffaflık ilkelerine uyum göstermek ve kamu hizmetinde etkinliği artırmak amacıyla 1994 yılında işe alım ve terfi süreçlerini inceleyen bağımsız bir kurum (ASEP) oluşturulmuştur. Bu kurumların varlığı hiç şüphesiz memur alımlarında liyakatin sağlanması ve partizanlığın önlenmesi noktasında hayati öneme sahiptir. Memurlar alımlarının incelenmesi adına başlatılan bu uygulama 2 yıl sonunda üst düzey bürokratları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Avrupa İdari Alanı ilke ve uygulamalarının ve bu alandaki çalışmaların getirdiği kamu görevlilerinin kalitesi ve verimliliği odağındaki bakış açısının kazanımlarıyla, Yunanistan da kapasitenin geliştirilmesi adına 2004 yılından itibaren kamu kurumlarında "kalite ve verimlilik" birimleri oluşturulmasına yönelik çalışmalar ortaya koymuştur. Verimliliğe odaklı bakış açısı 2007 yılındaki

kanuni düzenlemeye de yansımış ve kamu görevlilerinin ve üst düzey bürokratların verimliliğinin artırılması adına kanuni düzenlemede yeni uygulamalara yer verilmiştir. Sonuç itibariyle kamu görevlilerinin kapasitesinin artırılması adına performans kritelerinin yaygınlaşması, profesyonelleşme, kamu görevlilerinin verimliliği çerçevesinde diğer üç ülkeye kıyasla Yunanistan yasal ve kurumsal düzenlemeler itibariyle ileri bir noktadadır.

Bulgaristan'ın, demokratikleşme girişimleri ve Avrupa entegrasyon süreci gibi Avrupa İdari Alanı kapsamında kamu personel rejimine yönelik çalışmaları da 1990'lı yıllardan itibaren başlamıştır. Geçiş sürecinin getirdiği zorluklar sebebiyle 1990'lı yılların sonuna kadar net bir ilerleme kaydedilmemesine rağmen özellikle de Avrupa İdari Alanı'na yönelik çalışmaların ortaya konulmasının ardından kamu personel rejimine ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunun en somut örneği 1999 yılında çıkarılan Devlet Memurları Kanunu ve Kanun'da personel rejiminin temel ilkelerinin (sadakat, istikrar, tarafsızlık, hesap verilebilirlik ve hukuka ve hiyerarşiye bağlılık) sıralanmasıdır. Bulgaristan'ın Avrupa entegrasyonu sürecinden elde ettiği öğrenim kamu personel rejiminin temel ilkelerine yansımıştır. Kanunda kabul edilen ilkeler çerçevesinde kamu personelinin mesleki yeterlilik kapasitesini güçlendirmek, hizmet içi eğitimini sağlamak (profesyonellik); ayrıca 1999'da başlayan üyelik müzakereleri kapsamında AB'ye uyum sürecinde kurumsal yapılanmayı gerçekleştirmek amacıyla IPAEI kurulmuştur. 2002, 2003, 2006 ve 2008'de atılan adımlardan da yola çıkılarak, Yunanistan örneğinde olduğu gibi Bulgaristan da kamu çalışanlarının performansının ölçülmesine önem vermiş ve verimliliğe odaklı kamu yönetimi anlayışını personel rejimine de yansıtmıştır. İncelenen diğer üç ülkeye kıyasla Bulgaristan özellikle de kamu çalışanlarının mesleki yeterlilikleri dolayısıyla idari kapasitelerinin artırılması adına yoğun çaba göstermiş ve bu noktada "stratejik yaklaşımlar" da ortaya koymuştur. İdari kapasitenin artırılmasına yönelik gösterilen bu hassasiyette şüphesiz ki Avrupa İdari Alanı'nın yoğun etkileri gözlemlenmektedir.

Sırbistan 2005 yılında çıkarmış olduğu Devlet Memurları Kanunun'da tanımlanan ilkeler bağlamında (yasallık, siyasi tarafsızlık, hesap verilebilirlik, işe eşit erişim, ayrımcılık yasağı, kamu görevlilerinin çalışmalarına ilişkin bilgiye erişim, terfi ve mesleki eğitim, haklardan yararlanmada eşitlik) Avrupa İdari Alanı'nın diğer ülkelere nazaran daha çok etkilerinin hissedildiği ülke olmuştur. Avrupa İdari Alanı kapsamında kamu personel rejimine yönelik neredeyse tüm ilkelere Kanun'da yer verilmiştir. Sırbistan tıpkı Yunanistan ve Bulgaristan gibi kamu görevlilerinin mesleki eğitimlerini organize edecek, atama kriterlerini belirleyecek ve mesleki gelişimlerini sağlayacak kurumlarını oluşturmuştur. Bulgaristan gibi tıpkı Sırbistan'da da kamu personel rejimine yönelik gerçekleştirilecek reformların da yer aldığı stratejik eylem programları bulunmaklatadır. Ancak Sırbistan 2011-2013 yıllarını kapsayan ve doğrudan doğruya kamu personel rejimine yönelik ayrı bir strateji planının mevcut olması nedeniyle diğer ülkelerden ayrılmaktadır.

Türkiye, kamu personeline yönelik mevzuatını, kamu personeli yönetim sistemini ve kamu görevlilerinin mesleki gelişimlerini sağlayacak bir tüzel kişiliği önceden oluşturmuş; özellikle de kamu görevlilerine yönelik hazırlanan mevzuatta liyakat kriterine (1970'te) yer vererek personel alımınında ve terfi süreçlerinde eşit davranmayı güvence altına alma noktasında diğer üç ülkeye kıyasla öncü hareket etmiştir. Her ne kadar öncü hareket edilmiş olsa da, mevzuatın pek çok kez değişikliğe uğraması ve bu konuda birtakım adımlar atılmış olmasına rağmen bugünkü kamu personel rejimi mevzuatı Avrupa İdari Alanı standartlarından uzaktır ve yeniden ele alınarak AB ve OECD tarafından hazırlanan belgelere uygun olarak düzenlenmelidir. Öte yandan terfi süreçlerinde kamu çalışamnlarına yönelik performans değerlendirme ölçütlerine yer verilmemiştir. Kurumsal açıdan incelendiğinde ise, 2018'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle kamu personel yönetim organı olan DPB ve kamu görevlililerinin mesleki gelişimlerini sağlamak için oluşturulmuş olan TODAEİ gibi kurumlar kaldırılmış, bu organların görevleri Cumhurbaşkanlığı veyahut bakanlık teşkilatına dağıtılmıştır. Bugün kamu personel rejimi yönetimi Cumhurbaşkanlığı teşkilatı birimlerinde ve Çalışma Genel Müdürlüğü bünyesinde toplanmıştır. Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan örneklerinde görülen kamu personel

yönetimine ilişkin standartları düzenleyen ve kamu görevlilerinin ve üst düzey bürokratların eğitimlerini gerçekleştiren merkezi bir eşgüdüm ve danışma kurumu Türkiye'de henüz bulunmamaktadır. Stratejik bakış açısı noktasından kıyaslandığında ise Türkiye'de kamu personel rejimine yönelik planlamalara yıllık olarak yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Programlarında "Kamuda İnsan Kaynakları" başlığı altında yer verilmektedir. Diğer ülkelerle kıyaslandığında Türkiye'de kamu personel rejimi konusunda idari kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir.

5.2.3. Kamu Mali Yönetimi Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan'ın Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Avrupa İdari Alanı kapsamında, ideal bir kamu mali yönetimi sistemi yaratılması amacıyla başta SIGMA programı olmak üzere pek çok uluslararası kuruluş tarafından belirli ilkeler belirlenmiştir. Bu kapsamda ideal bir kamu mali yönetimi sisteminde bulunması gereken esaslar genel itibariyle şu şekildedir (OECD, 1999a):

- Vergi ve kamu fonlarının doğru bir biçimde toplanılması ve bunların doğru ve etkin bir biçimde harcanmasını güvence altına alan bütçe ve vergi kurumları,
- Sağlam bütçe ilkelerinin mevzuatta yer bulması,
- Net bir biçimde tanımlanmış kurallar ekseninde mantıklı, safhalara ayrılmış ve açık bir bütçe süreci,
- Bütçenin yürütülmesinde etkin takip mekanizmaları,
- Mali kontrol sisteminin tanımının ve ilkelerinin kapsamlı bir biçimde tespit edilerek kanuni dayanağa yerleştirilmesi,
- Fonksiyonel ve bağımsız bir iç denetim sistemi,
- Dış denetim kurumlarının AB fonları da olmak üzere bütün kamu fonlarını denetleyebilmesi için gerekli otoritenin tesisi ve dış denetim kurumlarının kapasitesinin güçlendirilmesi.

Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye'nin kamu mali yönetimine yönelik yürüttüğü girişimler özet olarak aşağıdaki şekillerde belirtilmiştir.

Şekil 14. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan Kamu Mali Yönetimi (Özet Gösterge)

YUNANİSTAN KAMU MALİ YÖNETİMİ



- 2010 yılında mali yönetimin şeffaflığının artırılması ve hükümetin yürüttüğü maliye politikalarının denetimini sağlamak ve mevcut eksikliği tamamlamak amacıyla bu dönem içerisinde yasama organı tarafından PBO kurulmuştur.
- Kamu mali yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına ilişkin kanuni düzenlemeler arasında 2011 yılında sayılı "Diavgia (şeffaflık) Yasası" çıkarılmıştır. Kanun gereğince tüm devlet kurumları harcamalarını, alım, ihale vb. işlemlerini internette yayınlamakla yükümlü bırakılmışlardır.
- 2014 yılında mali faaliyetlerin mali kurallar çerçevesinde uyumunu izleme ve değerlendirilmesi amacıyla HFC adlı bağımsız idari otorite kurulmuştur.
- OECD'nin bütçeleme ve programlama alanında Maliye Bakanlığı'nın güçlendirilmesine ilişkin tavsiyeleri ve 2011/85 sayılı AB direktiflerinin ulusal mevzuata aktarılmasıyla nihayet bulan Yasa çalışmaları sonucunda mali finansmanın etkin kontrolünü sağlayacak bir bütçe sisteminin oluşturulması ve mali disiplin ve hesap verilebilirliğinin sağlanması amacıyla 2014 yılında "Organik Bütçe Yasası" çıkarılmıştır.
- 4337/2015 sayılı çıkarılan Kanun gereğince Bakanlık ve Sayıştay ön denetimleri kaldırılmış, bunlar yerine 2017 yılına kadar her Bakanlık içerisinde harcamaların ön denetimlerinin gerçekleştirileceği Mali Hizmetler Genel Müdürlükleri kurulması zorunlu tutulmuştur.
- Muhasebe sistemi 2010 yılında değiştirilmiş; çift kayıtlı muhasebe sistemi benimsenmiştir. Bununla birlikte 2011 yılında nakit esasını benimseyen kayıt sistemi yerini tahakkuk esasına bırakmıştır. Yapılan değişikliklerle birlikte Avrupa'da benimsenen muhasebe kayıt sistemleri Yunanistan'da da benimsenmeye başlamıştır.
- 4337/2015 sayılı Kanun ile "Hazine Tek Hesap Planı" hazırlanmıştır. Uluslararası standartlara uygun mali raporlama üretmeye yatkın olan yeni hesap planı, mali tabloların şeffaflığına da katkı sağlamaktadır.

(Şekil, 3.2. Bölümünde yer alan *"3.2.3 Yunanistan'ın Kamu Mali Yönetimi"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 15. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan Kamu Mali Yönetimi (Özet Gösterge)

BULGARİSTAN KAMU MALİ YÖNETİMİ



- Bulgaristan'da bütçenin idaresi IMF, OECD, SIGMA ve AB ile uzun süredir devam eden ilişkiler neticesinde günümüzdeki halini almıştır.
- Kamu Maliyesi Kanunu'nun 20. maddesinde Bulgaristan Devlet Bütçesi'nin temel ilkeleri belirlenmiştir): **Genellik, Hesap Verilebilirlik ve Güvenilirlik, Uygunluk, İktisadilik, Etkinlik, Etkenlik, Şeffaflık, Sürdürülebilirlik, Kanunilik.**
- Bulgaristan 2009 yılından itibaren harcama kalemlerinin program ve politikalara ayrılması ve program ve politikalarla ilişkili olarak çeşitli performans kriterleri ve hedeflerin gerçekleştirilmesini içeren **program bütçe** uygulamasını kullanmaktadır.
- Bütçe denetimine ilişkin olarak Bulgaristan'da 2006 yılından bu yana iç denetim (kontrol) sistemi yürütülmektedir. Bütçe dışı denetim ve raporlama faaliyetleri Ulusal Denetim Birimi'nce sağlanmaktadır.
- Vergi sistemi Bulgaristan'da "beyan" esasına dayanmaktadır. Bireyler ve şirketler Kanun'da belirtilen şartlar çerçevesinde iktisadi faaliyetleriyle ilgili bilgileri beyan etmekte ve beyanlar üzerinden vergilerini hesaplayarak vergi tutarlarını iletirler. Ulusal Gelir Ajansı, faaliyetler sonucu beyan edilen tutarların doğru olup olmadığını kontrol etme yetkisine sahiptir.

(Şekil, 4.2. Bölümünde yer alan *"4.2.3 Bulgaristan'ın Kamu Mali Yönetimi"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 16. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan Kamu Mali Yönetimi (Özet Gösterge)

SIRBİSTAN KAMU MALİ YÖNETİMİ



- Sırbistan Cumhuriyeti mevzuatında iç mali kontrol temel unsurlarıyla Bütçe Sistemi Yasası'nda, ayrıntılı olarak ise "*Kamu Sektöründe İç Denetim Yükümlülüklerine ve Raporlamasına İlişkin Ortak Ölçütler, Standartlar ve Metodolojik Talimatlara İlişkin Yönetmelik"* ve "*Kamu Sektöründe Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Kuruluşuna, İşleyişine ve Raporlamasına İlişkin Ortak Kriter ve Standartlar Hakkında Yönetmelik"* ile düzenlenmektedir.
- 2007 yılında kabul edilen *"Kamu Sektöründe İç Denetim Yükümlülüklerine ve Raporlamasına İlişkin Ortak Ölçütler, Standartlar ve Metodolojik Talimatlara İlişkin Yönetmelik"* ile bütçe fonu kullanıcıları için iç denetim organizasyonu kurma mecburiyeti getirilmiştir.
- 2005 tarihli Devlet Denetleme Kurumu (Sayıştay) Kanunu'nun 9. maddesinin 1. fıkrasına göre kamu mali sektöründe iç mali kontrolünün işleyişinin değerlendirilmesi Sırbistan Devlet Denetim Kurumu (Sayıştay) görevleri arasında sayılmaktadır.
- Sırbistan'da dış mali kontrol görevi Devlet Denetleme Kurumu'nun yanında ayrıca Maliye Bakanlığına bağlı *"Bütçe Teftişliği"* tarafından da üstlenilmektedir Bütçe Teftişliğine ilişkin hususlar Bütçe Sistemi Kanunu'nun 87.maddesinde düzenlenmiştir.
- Kamu yönetimi reformu alanına ilişkin olarak 2015 yılında açıklanan ve 2015-2017 yıllarını kapsayan Strateji ve Eylem Planı'na OECD'nin SIGMA programında tanımlanan ilkelerin dahil edilmesiyle kamu mali yönetimi alanında da stratejik bakış önemli ölçüde dönüşüme uğramıştır.

(Şekil, 5.2. Bölümünde yer alan *"5.2.3 Sırbistan'ın Kamu Mali Yönetimi"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 17. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye Kamu Mali Yönetimi

TÜRKİYE KAMU MALİ YÖNETİMİ



- 1994 yılında WB öncülüğünde başlatılan Kamu Mali Yönetimi Projesi başlatılmıştır.
- 2002 yılında borç yönetimine ilişkin olarak 4749 sayılı Kamu Finansman ve Borç Yönetimi Düzenleme Kanunu çıkarılmıştır.
- 2003 yılında bütçe, iç denetim,şeffaflık, mali hesap verilebilirlik,harcamada yetki-sorumluluk dengesine ilişkin esasları düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) çıkarılmıştır.
- 5018 sayılı Kanun'un 1. maddesine göre Kanunun çıkarılış amacı: *"kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının* ***etkili***, ***ekonomik*** *ve* ***verimli*** *bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını,* ***hesap verebilirliği*** *ve* ***malî saydamlığı*** *sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir."*
- 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinde, kamu idarelerinin katılımcı yöntemler benimseyerek stratejik planlarını hazırlamaları gerektiği belirtilmiştir.
- Açıklık, doğruluk ve malî saydamlık, sürdürülebilir kalkınma ve makroekonomik istikrar, bütçenin ilkelerini düzenleyen Kanun'un 13. maddesinde yer almaktadır.
- İç kontrol ve denetim sisteminin kurulması gereğini içeren AB tavsiyeleri doğrultusunda KMYK Kanunu 2005 yılında 5436 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Aynı sene içerisinde Maliye Bakanlığı bünyesinde **"İç Denetim Koordinasyon Kurulu"** oluşturulmuştur.
- 5436 sayılı Kanun ile yenilenen KMYK ile ayrıca bütçe uyumuna ilişkin stratejik yönetim ve performans sistemi, orta vadeli bütçe ve muhasebe sistemi alanında yeni düzenlemeler yapılmıştır.
- 2007 yılında da KMYK'da değişiklikle her bakanlıkta birer strateji geliştirme birimi kurulmuştur.
- 2010 tarihinde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu çıkarılmıştır. 2011 yılında Sayıştay Kanunu dış denetim kapsamında kapasitenin güçlendirilmesine yönelik AB tavsiyeleri kapsamında yapılan değişiklikle Sayıştay'ın dış denetime dair yetkisi güçlendirilmiştir.
- 2011 tarihinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne dair bazı kanuni yetkilerde güçlendirme yapılmıştır.

(Şekil, Evmez Z. (2019). *"Avrupalılaşmanın 1999-2016 Tarihleri Arasında Türkiye'de Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi"* , İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi Ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul, Önen, S. M. ve Ozan, M. S. (2021). *"Kamu Yönetimi Reformlarının Dönüşümü"* , TroyAcademy , 6 (2) s. 521-548 ve Barbak A. (2015). *"Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm"* ,Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(1), s.1-27 kaynaklarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur)

4 ülkenin kamu mali yönetimine ilişkin özet göstergeler doğrultusunda kıyaslaması yapılacak olursa;

Yunanistan, Avrupa İdari Alanı kapsamında kamu mali yönetiminde önemli dönüşümler yaşamışsa da bu dönüşümler diğer ülkelere nazaran geç başlamış ve 2010 yılına kadar kamu mali yönetimine yeteri önemi göstermemiştir. 2008-2009 yıllarında başlayan küresel krizin etkileri Yunanistan içerisinde önemli bir borç krizine sebep olmuş ve ekonomik açıdan ülke zor günler yaşamıştır. Kamu mali yönetiminde atılan adımların tetikleyicisi daha çok Yunanistan'ın imzaladığı MoU'lar olmuş ve MoU'lar kapsamında modern bir kamu mali yönetimi sisteminin inşasında Avrupa İdari Alanı'na hkim olan ilkelerin önemli etkisi olmuştur.

Bulgaristan'da, özet göstergesinde de belirtildiği üzere bütçe rejimi önemli uluslararası kamu kuruluşlarının tavsiyelerinden ve Avrupa İdari Alanı ilkelerinden oldukça faydalanılarak tesis edilmiş ve Avrupa İdari Alanı ilkeleri yasal düzenlemeler içerisinde sıklıkla vurgulanmıştır. Diğer ülkeler ile kıyaslandığında Bulgaristan'da kamu mali yönetimine ilişkin reform girişimleri daha çok üyelik öncesinde yerine getirilmesi gereken gereklilikler kapsamında uygulanmış ancak üyeliğin elde edilmesinden itibaren durağan seyir etmiştir. Reform girişimlerinin durağan seyretmesinde adaylık sürecinin getirdiği dinamizmin kaybolmasının yanında Yunanistan kadar küresel krizin ülke ekonomisinde büyük hasarlara sebep olmaması yatmaktadır.

Sırbistan, kamu mali yönetim kapsamında odağını diğer ülkelere kıyasla iç ve dış mali kontrole ayırmıştır. Bu konuda AB ve SIGMA tavsiyeleri Sırbistan'ın özellikle de iç mali kontrole yönelik düzenlemelerin gerçekleşmesinde önemli bir pay sahibi olmuştur. Sırbistan kamu mali yönetiminde şeffaflık ve stratejik yaklaşım konusunda diğer üç ülkeye kıyasla daha geç adımlar atmış, ancak 2015 yılında hazırlanan Strateji ve Eylem Planı'nda SIGMA ilkelerinin (Avrupa İdari Alanı'na hakim ilkeler) benimsenmesiyle birlikte bu alanda diğer ülkelerle kıyaslanabilir bir noktaya gelebilmiştir. Yunanistan, Bulgaristan ve Türkiye örneklerinden farklı olarak ayrıca dış mali denetimde bağımsız bir kamu kurumu olan Devlet Denetleme Kurumu'nun yanında bakanlığa bağlı bir "Bütçe Teftişliği" yapısının bulunması dış denetimde bağımsızlık konusunda Sırbistan'ın eleştirildiği noktalardan biri olmuştur.

Türkiye, diğer ülkelere kıyasla kamu mali yönetimine yönelik reform çalışmalarına daha erken başlamış ve özellikle adaylık sürecinin yarattığı olumlu reform havasını kamu mali yönetim özelinde iyi değerlendirmiştir. Reform girişimlerine hakim olan stratejik yaklaşımla birlikte Avrupa İdari Alanı ilkeleriyle de uyumlu olan bir Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) kabul edilmiş; Kanun ile kamu kurumlarının mali açıdan etkin ve verimli hale getirilmesinin altyapısı hazırlanmıştır. Kanun ve Kanun'a yapılan değişikliklerde AB tavsiyeleri dikkate alınmıştır. Bu doğrultuda yasal ve kurumsal çerçevede Türkiye kamu mali yönetiminin diğer ülkelere nazaran daha ileride bir konumda olduğu çıkarımında bulunulabilinmektedir. Ancak dış denetim konusunda 2011 yılında yapılan kanuni değişiklikle Sayıştay'ın kapasitesinin güçlendirilmiş olmasına rağmen bu yıldan sonra yapılan değişikliklerde özellikle de dış denetimin bağımsızlığına ve Sayıştay dış denetiminin kapsayıcılığı konusunda Birlik kanadından eleştiriler getirilmiştir (Evmez, 2019: 112).

5.2.4. Devlet-Vatandaş İlişkileri Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi

Avrupa İdari Alanı kapsamında ülke kamu yönetimlerinden devlet ile vatandaşlar arasında sağlıklı bir biçimde etkileşim halinde bulunmaları ve bu etkileşimi güçlendirecek kural ve düzenlemeler gerçekleştirmeleri beklenmektedir. Bu bağlamda Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye özelinde devlet-vatandaş ilişkilerine yönelik yasal ve kurumsal düzenlemeler aşağıdaki yer alan göstergelerdeki gibi özetlenebilir:

Şekil 18. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri (Özet Gösterge)



• YUNANİSTAN'DA DEVLET-VATANDAŞ İLİŞKİLERİ

- Vatandaş-yönetim ilişkilerinin demokratikleştirilmesi 1980'li yıllardan itibaren Birliğe girişle birlikte gündeme gelmeye başlamış; 1599/1986 sayılı Kanun ile vatandaşların kamu idaresine itiraz etme, kişisel verilerin korunması ve idarenin hesap vermesi hususlarında vatandaşlara bazı hak ve güvenceler tanınmış; 1943/1991 sayılı Kanun ve nihayetinde çıkarılan İdari Usuller Kanunu ile bu hakların korunması sistematik hale getirilmiştir.
- Vatandaşların dolaylı yoldan karar alma süreçlerine katılımına ilişkin olarak 2232/1994 sayılı Kanun ile Ekonomik ve Sosyal Komite kurlumuştur. Komite, işverenler ve iş adamları, memurlar ve özel sektör çalışanları, vatandaşlar, yerel yöneticiler ve bağımsız meslek gruplarının temsilcilerinden oluşturmaktadır.
- 2477/1997 sayılı Kanun ile Ombudsmanlık Kurumu kurulmuştur.
- 1998 yılında MIPAD' ın yayınladığı *"Vatandaşlar İçin Kalite (Politeia)"* adlı Beyaz Kitabıyla vatandaş-devlet ilişkilerinde yeni bir dönüşüm süreci başlatmıştır. Kamu idaresinin vatandaşlara sunduğu kamu hizmetinin kalitesini artırmak, idari prosedürlerin basitleştirilmesini sağlamak ve vatandaşların maruz kaldığı bürokrasi karmaşıklığının yükünü hafifletmek için birtakım politikalar uygulanacağı açıklanmıştır.
- 2683/1999 sayılı yeni bir Kamu Hizmeti Yasası ve 2690/1999 sayılı yeni bir İdari Usul Yasası kabul edilmiştir.
- 1999 yılında başlatılan ARIADNE projesi kapsamında öncelikle ülke içerisinde coğrafi olarak ulaşımın zor olduğu Ege Adaları'nda yaşayan vatandaşların hükümet evraklarına erişimlerini kolaylaştırmak adına bürolar kurulması (CSC'ler) ve buralarda yaşayan vatandaşların internet ortamında tüm resmi belge başvurularını görebilecekleri bir altyapının kurulması amaçlanmıştır. Projenin 2000 yılında tüm Yunanistan'da uygulamaya açılması hedeflenmiştir.
- 2009 yılında OpenGov girişimi başlatılmıştır. OpenGov girişimiyle bir kanunun Parlamento'ya gelişinden önceki taslağın hazırlaması sürecine yorum prosedürü getirerek kanun hazırlama sürecinde vatandaş yorumlarına yer verilmesi amaçlanmıştır.
- 2010'da Yunanca'da şeffaflık anlamına gelen *"Diavgia"* programı başlatılmıştır. Program hükümet ve kamu idarelerini tüm işlemlerini çevrimiçi erişilebilir duruma getirilmesi hedeflenmiştir.
- 2011 yılında e-Hükümet Yasası kabul edilmiştir.
- Yunanistan'da kamu idarelerinin işletmelere ve vatandaşlara e-devlet hizmetleri sağlamasına yönelik olarak Birlik tarafından ortaya konan 2011-2015 Avrupa İçin Dijital Gündem Belgesi ve Eylem Planı kapsamında bir e-devlet sistemi kurulmuştur.

(Şekil, 3.2. Bölümünde yer alan "3.2.4 Yunanistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri" başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 19. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri (Özet Gösterge)



• BULGARİSTAN'DA DEVLET-VATANDAŞ İLİŞKİLERİ

- STK'lerin konsey ve komisyonlara katılımlarına ilişkin ulusal düzeyde işbirlikleri bakımından Ulusal Üçlü İşbirliği Konseyleri aracılığıyla yürütülen ilişkiler ağından söz etmek mümkündür. Ulusal Üçlü İşbirliği Konseyleri yasa tasarılarını ve Bakanlar Kurulu kararlarının değerlendirerek görüş bildirmek ve alt mevzuat taslaklarını hazırlamak konusunda danışma görevi görmektedirler.
- İş Kanunu'nun 33. ve 49. maddeleri arasında düzenlenen Sosyal ve Ekonomik Ortaklar (SEP), işçilerin ve genel itibariyle çalışanların ulusal seviyede temsil edildiği kuruluşlardır.
- Bulgaristan'da bulunan STK'lerin paydaşlarından biri olduğu bir diğer organ olan Ekonomik ve Sosyal Konsey ülkenin genel ekonomi ve sosyal kalkınma konularında danışma görevi üstlendiği bir kuruluştur.
- 6 Ekim 2000 tarihli Kar Amacı Gütmeyen Tüzel Kişiler Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte STK'ler için yasal çerçeve oluşturulmuş, ilgili Kanun'da STK'lerin kuruluş biçimleri, yapılanmaları, yürüttükleri faaliyetler ve sona erdirilme biçimleri düzenlenmiştir.
- Ombudsmanlık kurumu Bulgaristan'da 2004 yılında çıkarılan Ombudsmanlık Kanunu ile oluşturulmuştur. Ombudsmanlık 2006 yılında Anayasal tüzel kişilik kazanmıştır.
- 2006 yılında İdari Usul Kanunu kabul edilerek idari hizmet sunumuna yönelik birtakım iyileştirmeler yapılmış; idari eylemlerin düzenlenmesi ve idari eylemlere karşı itiraz prosedürleri tanıtılarak idari iş ve eylemlere şeffaflık ve aleniyet ilkeleri getirilmiştir.
- Bulgaristan'da 1997 yılında Kamu Yönetimi ve Reform Bakanlığı'nın kurulmasıyla ilgili Bakanlığın öncülük ettiği birtakım bilişim teknolojileri projeleri kapsamında Bakanlar Kurulu için bir internet sayfası hazırlanmış, İdari Hizmetler Sicili, Kamu Alımları Sicili, Devlet Memurları Sicilini içeren bir kamu yönetimi portalı oluşturulmuş ve bir tartışma forumu kurulmuştur.
- Bulgaristan'da 2002 yılında ilk defa bir e-yönetişim stratejisi açıklamış ve temel bir altyapı ve koordinasyon merkeziyle ilk e-devlet hizmetleri sunularak e-yönetişim üzerine çalışmalar yürütülmüştür. Açıklanan e-yönetişim stratejisi kapsamında aynı yıl CCIMT kurulmuştur. Yine II.Simeon Hükümeti döneminde ilk defa bakanlıklarda e-imza kullanılmaya başlanarak kapsamlı bir "e-Bulgaristan" projesi yürürlüğe girmiştir.
- Stanchev Hükümeti döneminde "İdari Kapasite 2007-2013" operasyonel programının başlatılması, kamu yönetimi reformu ve e-yönetişim açısından kritik bir kavşak olmuştur. Bu kapsamda Mayıs 2007'de E-Devlet Yasası'nın çıkarılmıştır. Kanun ile idari prosedürlerin dijitalleştirilmesi, idari süreçlerde şeffaflığın sağlanması, yolsuzluğun önlenmesi ve idari maaliyetlerin azaltılması hedeflenmiştir.
- 2011 yılında dönemin hükümeti, Bulgaristan adına detaylı bir "E-Devlet Stratejisi" açıklamış ve bu kapsamda "E-Devlet Konseyi Devlet Ajansı" kurulmuştur.
- Eylül 2014'te Bakanlar Kurulu ve STK'ler işbirliğinde elektronik kaynaklara ulaşımı kolaylaştıran, e-hizmet kullanımının yaygınlaştırılması ve vatandaşın hükümet aksiyonlarına ilişkin bilgi akışının sağlanmasının amaçlandığı bir Bulgar açık veri portalı oluşturulmuştur.
- 2016 yılında E-Devlet Konseyi Devlet Ajansı, "E-Yönetişime" dönüştürülerek elektronik kimlik kullanımı ve esaslarına ilişkin yeni bir yasal düzenleme kabul edilmiş ve 2016-2020 yıllarını kapsayan "E-Yönetişim Geliştirme Stratejisi ve Yol Haritası" hazırlanmıştır.

(Şekil, 4.2. Bölümünde yer alan *"4.2.4. Bulgaristan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 20. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri (Özet Gösterge)



• SIRBİSTAN'DA DEVLET-VATANDAŞ İLİŞKİLERİ

- 1997 yılında İdari yargılamanın genel kurallarını düzenleyen LGAP kabul edilmiştir. edilmiştir. 1997 tarihli LGAP, eski Yugoslav genel idari usul modelini izleyerek idari usullerin yasal düzenlemesinde devamlılık sağlamış; ancak ilerleyen yıllarda Avrupalılaşma sürecinin ve olası bir AB üyeliğine hazırlığın etkisiyle Sırbistan'da modernize edilmiş olan yeni LGAP Şubat 2016'da Ulusal Meclis'te kabul edilmiştir.
- Bireysel idari işlemlerin adli incelemesini düzenleyen LAD 1996 yılında kabul edilmiş; değişikliklerle birlikte son LAD düzenlemesi 2009 yılında bugünkü halini almıştır.
- İdari işlem ve eylemlere karşı yargısal itiraz merci olan İdare Mahkemesi teşkilatı ise 2001 yılında "Mahkemeler Teşkilatı Kanunu" kurulması öngörülmesine rağmen 2010'da Kanunda yapılan son değişiklikle birlikte ancak Ocak 2010'da kurulabilmiştir.
- Sırbistan'da halkla istişare süreci ve mekanizmaları, genel itibariyle 2008 tarihli Devlet İdaresi Yasası'nda düzenlenmektedir.
- Ombudsmanlık Kurumu, 2005 yılında çıkarılan Kamu Denetçiliği Kanunu ile kurulmuştur.
- Ulusal Meclis 2004 yılında "Kamusal Öneme Sahip Belgelere Serbest Erişim Kanununu" kabul etmiştir.
- Vatandaş bilgilerinin mahremiyetinin korunması, veri manipülasyonu ve verilerin güvenliği amacıyla kişisel verilerin korunması hususu yine Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası ile güvence altına alınmış ve özel bir yasal düzenlemeyle 2008 tarihinde "Kişisel Verilerin Korunması Kanunu" kabul edilmiştir.
- Sırbistan, Güneydoğu Avrupa İstikrar Paktı kapsamında faaliyet gösteren Elektronik Güneydoğu Avrupa Girişimi'nin bir üyesi olarak 2002 yılında "Bilgi Toplumunun Geliştirilmesi İçin eSEE Gündemi"ni imzalamıştır.
- 2004 yılında elektronik belgelerin korunması amacıyla Sırbistan'da "Elektronik İmza Yasası" kabul edilmiştir.
- Sırbistan, 2008'de e-devlet ile ilgili özel bir bölüme yer verdiği *"Bilgi Toplumunu Geliştirme Stratejisi"*ni kabul etmiştir.
- 2010'da ise 2006'da başlatılan Bilgi Toplumunu Geliştirme Stratejisi'nin devamı olan "2020'ye Kadar Sırbistan Cumhuriyeti'nde Bilgi Toplumunu Geliştirme Stratejisi" kabul edilmiştir. Bugün ise e-devlete yönelik yürürlükte olan stratejik belge 2020 yılında kabul edilen ve 2020-2022 yıllarını kapsayan "Sırbistan Cumhuriyeti E-Devlet Geliştirme Programı" dır.
- 2017 yılında ise e-devlet geliştirme ve işleyişine ilişkin stratejik belgelerin oluşturulması ve uygulanması faaliyetlerini koordine etmek ve çeşitli e-devlet sistemlerinin tanıtımı sırasında standartların durumunu, gerekliliklerini geliştirilmesini ve uygulanmasını izlemek amacıyla devlet organları, iş kuruluşları ve akademi camiasından temsilcilerden müteşekkil bir "e-Devlet Koordinasyon Konseyi" oluşturulmuştur
- Nisan 2018'de ise elektronik kamu hizmetlerinin daha basit, daha şeffaf ve verimli işlemesini sağlamak amacıyla e-Devlet Kanunu kabul edilmiştir.

(Şekil, 5.2. Bölümünde yer alan *"5.2.4 Sırbistan'da Devlet-Vatandaş İlişkileri"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 21. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye'de Devlet-Vatandaş İlişkileri



• TÜRKİYE'DE DEVLET-VATANDAŞ İLİŞKİLERİ

- Kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak yerine getirilmesi amacıyla 09.10.2003 tarihinde 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kabul edilmiştir. Kanun kapsamında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu kurulmuştur.
- 2010'da gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile vatandaşların bilgi edinme hakkı, kamu denetçisine başvurma hakkı (m.74) ve kişisel verilerinin korunmasını isteme hakkı (m.20) Anayasal güvenceye kavuşmuştur.
- 2012 yılında 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.
- 2016 yılında 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu kabul edilmiş; Kanun kapsamında Kişisel Verilerin Korunması Kurumu kurulmuştur.
- Türkiye'de e-devlet uygulamaları ilk kez 09.10.2001 tarihindeki 352 sayılı genelge ile başlamıştır.
- 2003 yılında çıkarılan Başbakanlık Genelgeleri ile e-Devlet uygulamalarına yönelik ilk hedefler belirlenmiştir. "E-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu"nun kurulması ve 2003-2004 Kısa Dönem Eylem Planı ile e-Devlet Kapısı hazırlık çalışmaları için bir takvim ortaya konmuştur. Aynı yıl E-Dönüşüm Projesi hazırlanmıştır. Yine 2003 yılında Birliğe üye ülkeleri için oluşturulan "eAvrupa+" projesinin Türkiye'de yürütülmesi amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı içerisinde bir 'Bilgi Toplumu Dairesi'oluşturulmuştur.
- İnternet ortamı aracılığıyla vatandaş ile devlet arasındaki iletişim kanallarının açık tutularak müracaatların her zaman ve her yerden yapılabilmesi ve yapılan müracaatlara cevapların hızlı, etkin ve daha ekonomik bir şekilde verilebilmesi amacıyla 2006 yılında yılında Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) kurulmuştur.
- 2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca, 2006-2010 yıllarını kapsayan bir Bilgi Toplumu Stratejisi hazırlanmıştır.
- E-Dönüşüm kapsamında yürütülen çalışmalar neticesinde kamu hizmetlerinin vatandaşlara elektronik ortamda tek bir nokta üzerinden ulaştırılması amacıyla 2008 yılında, e-Devlet Kapısı "www.turkiye.gov.tr" adresi üzerinden vatandaşların kullanımına açılmıştır.
- 2015 yılında vatandaşların elektronik ortamda talep ve şikayetlerinin doğrudan Cumhurbaşkanlığına iletebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) kurulmuştur.
- 2017'deki Anayasa Değişikliği ile birlikte Başbakanlık makamı kaldırılmış ve bu kapsamda BİMER ve CİMER sistemleri birleştirilmiştir.
- 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Dijital Dönüşüm Ofisi kurulmuştur. Kamunun dijital dönüşümünün (e-devlet dönüşümü) koordinasyonu Ofis'in görevleri arasında sayılmıştır.
- 2019 yılında çıkarılan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında daha önce Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı bünyesinde bulunan e-Devlet kaısının yönetim görevi Bakanlıktan alınarak Dijital Dönüşüm Ofisine devredilmiş; ayrıca ilgili Kararname ile Ofis'in e-devlet faaliyetlerinin kapsamı genişletilmiştir.

(Şekil, Evmez Z. (2019). *"Avrupalılaşmanın 1999-2016 Tarihleri Arasında Türkiye'de Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi"*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul ve Aktel M. ve Duman E. (2021). "*Türkiye'nin E-Devlet Kapısı (Dijital Türkiye Portalı)"*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(2), s.613-641 kaynaklarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur)

İncelenen dört ülkenin devlet-vatandaş ilişkilerine yönelik özet göstergeler doğrultusunda kıyaslama yapılacak olursa;

Yunanistan, Birliğe katılım süreciyle birlikte demokratikleşme sürecini daha da hızlandırmış ve idare ile vatandaşlar arasında ilişkileri temel ilkeler etrafında düzenleyen İdari Usul Yasası'nı diğer kıyas ülkelerine göre daha erken hazırlamıştır. Yunanistan'ın kamu hizmetine erişimi yaygınlaştırmak ve kamu hizmet kalitesinin artırılması adına 1999 yılında başlattığı *"Politeia"* belgesi ve ARIADNE projesi şüphesiz Avrupa İdari Alanı kapsamında kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanmasına yönelik ortaya konan belgeler etkisiyle oluşturulmuştur. Verimli kamu hizmetlerine erişime yönelik bu çalışmalar sonucunda uygulama noktasında da diğer ülkelere kıyasla daha olumlu sonuçlar elde edilmiş ve açıklanan memnuniyet anketleriyle de bu durum desteklenmiştir. E-devlet uygulamaları özelide ise 2000-2010 yılları arasında girişimlerde yavaşlama seyredilse de küresel kriz bu alanda gerçekleştirilecek reformların katalizörü olmuştur. Kriz sonrası verimli ve etkin bir idarenin tesis edilmesi amacıyla yürütülen reform girişimleri e-devlet uygulamalarını da kapsamış; "OpenGov" ve *"Diavgia"* gibi başarılı örnekler e-devlet uygulamaları arasında yer almıştır. Öte yandan Yunanistan'ın diğer ülkelere kıyasla, e-devlet uygulamalarına yönelik stratejik yaklaşımın noktasında geç hareket etmiş ve genellikle AB Stratejilerini takip etmiştir.

Bulgaristan, kıyaslanan ülkelere nazaran özellikle de yönetime sivil katılım konusuna ağırlık vermiş ve sivil toplum temsilcilerinin karar alma süreçlerine katılımlarını güçlendirecek yapılar oluşturmuştur. Öte yandan 2000 yılında STK'ler için yasal çerçeve oluşturulan ve idare ile ilişkilerini düzenleyen bir Kanun'un çıkarılmış olması devlet-vatandaş ilişkileri kapsamında Bulgaristan'ı kıyaslanan ülkelerden ayıran önemli özelliklerden biridir. Yunanistan ve Sırbistan örneğinde de görüldüğü üzere Bulgaristan'da da Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkelerinin yer aldığı ve vatandaş ile idare arasındaki ilişkilere yönelik temel esasları düzenleyen İdari Usul Kanunu kabul edilmiştir. Diğer ülkelere kıyasla Bulgaristan'da bilişim teknolojileri genelinde ve e-devlet özelindeki girişimler daha erken başlamıştır. E-

devlet kapsamında yasal düzenlemeleriyle, kurumsallaşma girişimleriyle, stratejik yaklaşım çalışmalarıyla, Bulgaristan bu alanda kıyas ülkelere göre daha iyi bir noktadadır.

Sırbistan'da, idare ile vatandaş ilişkilerine yönelik temel esasları düzenleyen İdari Usul Yasası'nın hazırlanış süreci Yunanistan ve Bulgaristan'a kıyasla pek çok kez kesintiye uğramış ve bu alandaki çalışmalar geç nihayete erdirilmiştir. Kötü uygulama sonuçlarına rağmen 3 ülkenin aksine Sırbistan'da kanun hazırlık sürecine yönelik halkla istişare süreci ve mekanizmları Yasa ile tanıtılmıştır; kanun teklifi ve Anayasa değişikliği teklifi önerisi süreçlerine vatandaşlar dahil edilmiştir. Kişisel bilgilere erişim bilgi edinme hakkı ve kamu denetçisine başvuru hakkı kapsamında 2000'li yılların ortasında atılan adımlarda Avrupa İdari Alanı'nın etkisi söz konusudur. Yine diğer ülkelere kıyasla stratejik yaklaşım açısından Sırbistan istikrarlı bir süreç yönetmiş; 2008 yılından itibaren genel veya özel strateji belgelerinde e-devlet uygulamalarına yer verilmiştir. Yunanistan ve Bulgaristan örneğinde olduğu gibi e-devlet alanında yasal düzenlemeler kabul edilmiştir. Bulgaristan örneğinde de görüldüğü üzere Sırbistan'da da e-devlet stratejilerinin oluşturulması sürecine katkı sağlayacak kurumsallaşma girişimleri mevcuttur.

Türkiye'de, (Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan örneklerinde karşılaştığımız) idarenin iş ve eylemleri bağlamında devlet-vatandaş ilişkilerini düzenleyen bir İdari Usul Yasası, bu konuda bir tasarının mevcut olmasına rağmen (2003 tarihli Genel İdari Usul Tasarısı) yürürlüğe girmemiştir. Bilgi edinme hakkı, kişisel verilerin korunması ve kamu denetçisine başvuru hakkı kapsamında Avrupa İdari Alanı ilkeleriyle uyumlu düzenlemeler kabul edilmişse de bu konudaki girişimler süreç içerisinde bazı nedenlerden dolayı kesintilere (bilgi edinme hakkına ilişkin hususlar hariç) uğramıştır. Kıyas ülkeler ile karşılaştırıldığında Türkiye, BİMER, CİMER gibi uygulamalarla vatandaşların taleplerini idareye ulaştıracak alternatif mekanizmalar üretme konusunda başarılı bir noktadadır. E-devlet uygulamalarına yönelik stratejik yaklaşım açısından Türkiye diğer ülkelere kıyasla erken girişimlerde bulunmuş olsa da diğer ülkelerde mevcut olduğu gibi Türkiye'de e-devlet kapsamında

özel bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Son olarak e-devlet çalışmalarına yönelik faaliyet yürütmekle görevlendirilen Dijital Dönüşüm Ofisi'nin kurulması, modern bir yapılanmanın tesisi açısından olumlu bir adımdır. Ancak bunun haricinde Türkiye'de, Bulgaristan ve Sırbistan ülkelerinde mevcut olan ve e-devlet uygulamalarına yönelik stratejilerin oluşturulması konusunda merkezi yönetime danışma görevi üstlenecek veyahut e-devlet uygulamalarını koordine edecek bağımsız bir organ/konsey gibi bir yapılanma bulunmamaktadır.

5.2.5. İdari Reformlar Bağlamında Türkiye, Yunanistan, Bulgaristan ve Sırbistan Kamu Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi

İdari kapasitenin geliştirilmesi, Birlik müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi adına Avrupa İdari Alanı kapsamında üye ve aday devletler için önemli bir zorunluluktur. Bu bağlamda Birliğe üye ve aday ülkeler, idari kapasitenin geliştirilmesi ve toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek güvenilir bir idare yapısı oluşturmak adına idari reform girişimlerinde bulunarak kendilerini modernize etmekte; belirli strateji, eylem planı ve programlar benimseyerek açık, şeffaf, verimli, etkin ve hesap verilebilir bir idare yapısı kurulması için faaliyetler yürütmektedirler.

Avrupa İdari Alanı kapsamında güvenilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve uyum sağlanabilirlik gibi temel yönetsel ilkeler, Birlik tarafından ülkelere teşvik edilmekte; bahse konu ilkelerin, tüm kurumlara ve her seviyedeki idari süreçlere yansıtılması idari reform girişimleri aracılığıyla sağlanmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele, iyi işleyen yasal kurumların ve hukukun üstünlüğüne bağlı idari organların tesis edilmesi ve sonuç olarak iyi yönetişimin sağlanması açısından idari reformlar içerisinde önemli bir yere sahiptir.

Aşağıda, Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye'nin idari reform deneyimlerine karşılaştırmalı olarak yer verilmekte; ayrıca yolsuzlukla mücadele çalışmaları ele alınmaktadır.

Şekil 22. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan'da İdari Reform (Özet Gösterge)



(Şekil, 3.2. Bölümünde yer alan *"3.2.5 Yunanistan'da İdari Reform"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 23. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan'da İdari Reform (Özet Gösterge)

BULGARİSTAN'DA İDARİ REFORM



- Mart 1995'te otoritenin güçlendirilmesi, operasyonel verimliliğe ve idari kapasitenin artırılmasını içeren bir politika taahhüdünde bulunulmuştur. Eylül 1995'te idari reform sürecinin yönetimini sağlamak adına birbiriyle ilişkili iki yapı oluşturulmuştur: AB ile koordinasyonun sağlanması adına Bakanlıklararası Çalışma Grubu ve Bakanlar Kurulu bünyesine dahil bir İdari Reform Dairesi.
- Stanchev Hükümeti döneminde (2005-2009) Avrupa Sosyal Fonu ve ulusal bütçe tarafından finanse edilen 2007-2013 OPAC'ı Bulgaristan idari reformlarının önemli bir dönüm noktası olmuştur. OPAC, merkezi ve yerel yönetimlerin optimize edilerek idare ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi güçlendirmeyi amaçlayarak dört önceliğe odaklanmıştır:
  - İyi Yönetişim
  - İnsan Kaynakları Yönetimi
  - Hizmet Sunumu ve E-Devlet
  - Teknik Yardım
- PHARE katkılarıyla oluşturulan 2001 tarihli "Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi" kapsamında ülkede yolsuzlukla mücadele kurumları kurulmuş; şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri temelinde kanuni düzenlemeler yapılmıştır.
- İdarenin faaliyetlerinin şeffaflığını, hesap verilebilirliğini ve bütünlüğünü geliştirmeye yönelik önlemler "2006-2008 Şeffaf Yönetim, Yolsuzluğu Önleme ve Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi" ve "2006-2008 Devlet İdaresi ve Üst Düzey Yetkililerin Faaliyetlerinde Şeffaflık Programı" ile sağlanmaya çalışılmıştır.
- Borisov Hükümeti döneminde (2009-2021) de birtakım yolsuzlukla mücadele düzenlemeleri (kanun, strateji) ve birtakım idari organlar yürürlüğe konmuştur:
  - 2011- Çıkar Çatışmalarını Önleme ve Tanımlama Komisyonu
  - 2014- Bulgaristan Kamu Alımları Stratejisi
  - 2018 Yeni Yolsuzlukla Mücadele Yasası

(Şekil, 4.2. Bölümünde yer alan *"4.2.5 Bulgaristan'da İdari Reform"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 24. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan'da İdari Reform (Özet Gösterge)

SIRBİSTAN'DA İDARİ REFORM



- Ekim 2004'te Sırbistan'da idari reformlara yönelik ilk strateji belgesi olan "Sırbistan Kamu Yönetimi Reform Stratejisi"; Kasım 2004'te ise Stratejinin uygulanması amacıyla 2004-2008 yıllarını kapsayacak şekilde bir Eylem Planı kabul edilmiştir. Hedeflerin teşviki noktasında reform sürecinin şu ilkeler tarafından yönlendirileceğini taahhüt edilmiştir: Adem-i merkeziyetçilik, depolitizasyon, profesyonelleşme, rasyonalizasyon, modenrnizasyon.
- Stratejik düzeyde idari reform yönetimi, en üst düzey siyasi yetkililerden müteşekkil bir organ olan CPAR'a bırakılmıştır.
- Yasal çerçeve kapsamında 2005 yılında Stratejiye dayalı olarak yeni bir Devlet İdaresi Kanunu kabul edilmiştir.
- 2008 yılında imzalanan SAA kapsamında Hükümet, Birliğe katılım sürecinde gerçekleştirilecek tüm işlerin planlamasını, koordinasyonunu ve izlemesini kolaylaştırmak amacıyla kamu yönetimine ilişkin kısa ve orta vadeli önceliklerin belirlendiği bir NPI kabul etmiştir.
- NPI, Temmuz 2009'da kabul edilen ve 2009-2012 yılları arasında mevcut kamu yönetimi stratejisinin yeniden gözden geçirilmesi ve uygulanması için hazırlanan Eylem Planı'nın temelini oluşturmaktadır. Eylem Planı'nın yürürlüğe girmesinden önce Hükümet, Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin uygulanması amacıyla "Devlet İdaresi Konseyi"ni kurmuştur.
- 2014 yılında yeni bir Kamu Yönetimi Reform Stratejisi, 2015 yılında ise Strateji'nin uygulanmasına yönelik Eylem Planı kabul edilmiştir. Son olarak Nisan 2021 tarihinde Hükümet, 2021-2025 yıllarını kapsayan bir Kamu Yönetimi Eylem Planı ile; 2021-2030 yıllarını içeren Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'ni kabul etmiştir.
- Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin yasal çerçeve 2003 yılında Sırbistan'ın hem Avrupa Konseyi'ne hem de GRECO'ya katılımın ardından oluşturulmaya başlanmış öncesinde ise yolsuzlukla mücadelenin kurumsallaşması bakımından 2002 yılında Sırbistan'da bir Yolsuzlukla Mücadele Kurulu oluşturulmuştur.
- Ayrıca 2005 yılında ilk "Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi ve Eylem Planı" kabul edilmiştir.
- 2008 yılında yolsuzlukla mücadeleye ilişkin temel kavramların da yer aldığı ilk özel kurumsal düzenleme olan Yolsuzlukla Mücadele Ajansı Kanunu çıkarılmıştır.
- 2013-2018 yıllarını kapsayan Sırbistan 2. Yolsuzlukla Mücadele Ulusal Stratejisi'nde hem iyi yönetişim, bağımsız kurumlar, iç ve dış denetim ve muhbirlerin korunması gibi yapısal konular hem de yolsuzlukla mücadeledeki sektörel hassas alanlar olan olarak kamu alımları, şehircilik polis, yargı, sağlık ve eğitim gibi alanlarda yolsuzluk ele alınmaktadır.

(Şekil, 5.2. Bölümünde yer alan *"5.2.5. Sırbistan'da İdari Reform"* başlığı altında gösterilen kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 25. Avrupa İdari Alanı'nda Türkiye'de İdari Reform



TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM

- 1963 yılında DPT ile TODAİE'nin müşterek çalışmasıyla *"Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)"* adlı bir idari reform belgesi yayınlanmıştır.
- 1991 yılında TODAİE, merkez ve taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri etkili, hızlı, ekonomik, verimli ve hizmet görecek bir yapıya kavuşturmak *"Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)"* oluşturmuştur.
- 2003 yılında kamu yönetimi alanı da dahil olmak üzere AB'ye uyum çabaları izlendiği bir *"Reform İzleme Grubu"* oluşturulmuştur.
- 2003 yılında kamu yönetiminde reform çalışmalarına ağırlık verilerek, Yeni Kamu Yönetimi (NPM) ilkelerine uygun olacak tarzda Başbakanlık tarafından *"Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim"* adlı bir rapor yayınlanmıştır.
- 2004 yılında, kamu yönetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetimler seviyesinde görev, yetki ve sorumluluklarının paylaşımını YKY ilkeleri odağında düzenleyen *"Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı"* metni hazırlanmış; ancak bu tasarı, kanunlaşarak yürürlüğe girememiştir.
- 2011 yılında çıkarılan 6223 sayılı Kanun ile Bakanlar Kurulu'na kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesini, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını sağlamak amacıyla bakanlıkların yapı, işleyiş ve yetkilerinin çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesine yönelik reform yetkisi verilmiştir.
- Türkiye'nin 1 Şubat 2003 tarihinde OECD'nin *"Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesine dair Sözleşmesini"* onaylayarak sözleşmeye uyum sağlanması amacıyla iç mevzuatta gerekli değişiklikleri yapmıştır. Ayrıca 1 Ocak 2004 tarihinden beri, GRECO'ya üyedir.
- 2004 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla bütünleşik bir *"Yolsuzlukla Mücadele Kanun Tasarısı"* TBMM'ye sevk edilmişse de bu tasarı daha sonra Adalet Komisyonu'ndan geri çekilmiştir.
- Türkiye Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ni 2006'da onaylamış; bu kapsamda, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu Kanuna göre 2003'te oluşturulan Kamu İhale Kurumu ve 4208 Sayılı Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun'da gerekli revizeleri yapmıştır.
- GRECO'nun tavsiyeleri doğrultusunda, *"Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010 – 2014)"* yürürlüğe konmuştur.

(Şekil, Evmez Z. (2019). *"Avrupalılaşmanın 1999-2016 Tarihleri Arasında Türkiye'de Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi"*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul; Mamur Işıkçı Y. (2017). *"Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi"*, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), s.167-191; Demir Z. (2020). *"Yolsuzlukla Mücadele Çalışmalarında Örnek Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri"*, Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4(1), s. 153-183 kaynaklarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Özet göstergeler doğrultusunda dört ülkenin idari reform süreçleri aşağıdaki gibi değerlendirilebilir:

Yunanistan, merkezi idarenin yeniden yapılandırılmasını kapsayan *idari reform* girişimlerine kıyas ülkelere göre en geç başlayan ülke olmuştur. İdari reform süreçlerinin başlamasındaki ana etmen, toplumsal talepler tarafından harekete geçirilen iç dinamiklerin veyahut Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye örneklerinde görülen AB etkisinin aksine; ekonomik kriz nedeniyle doğan kredi ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla uluslararası kuruluşlar ile imzalanan koşullu kredi anlaşmalarının gereklilikleri olmuştur. Bu noktada MoU'lar Yunanistan'da idari reform sürecini yönlendirdiğinden söz etmek mümkündür. İdari reform girişimlerinden sorumlu bir bakanlığın oluşturulmuş olması (İREB) Yunanistan'ın artık bu konuya önemli bir öncelik tanıdığını göstermiştir. İdari reform sürecinin geç bir öncelik haline gelmesi, bu konuda ortaya konan stratejik yaklaşımların da Bulgaristan ve Sırbistan'a kıyasla geç başlamasına sebebiyet vermiştir. Her ne kadar doğrudan bir AB etkisiyle idari reform süreçleri başlamamış olsa da reformlarda benimsenen ilkeler itibariyle nihai hedefin Avrupa İdari Alanı'na uyum sağlamak olduğundan söz etmek mümkündür. *Yolsuzlukla mücadele alanında da* tıpkı idari reform süreçlerinde olduğu gibi Yunanistan'ın girişimleri diğer ülkelere kıyasla geç başlamış; ancak bu alanda kısa sürede önemli adımlar atılarak mevzuat bakımından Yunanistan, üye ülkelerin seviyesine erişmiştir. Yunanistan, yolsuzlukla mücadele alanında stratejik yaklaşım ortaya koymuş (Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye gibi), kurumsallaşma girişimlerinde bulunmuş (Bulgaristan ve Sırbistan gibi) ancak yolsuzlukla mücadele konusunda özel bir düzenleme kabul etmemiştir.

Bulgaristan, *idari reform* süreçlerine yönelik ilk ciddi girişimleri (idari reform hedefinin beyanı ve idari reform sürecini yönetecek yapıların oluşturulması) gerçekleştiren ülkelerden biri olmuştur. Üyelik sürecinin yaklaşmasıyla birlikte idari reform süreci hızlanmış; kabul edilen Program kapsamında iyi yönetişime öncelikler kapsamında doğrudan yer verilmiştir. Ancak üyeliğin elde edilmesiyle birlikte idari reform öncelikler arasında yerini kaybetmiş ve üyelik tarihinden sonra Bulgaristan'da

idari reformlara yönelik somut adımlar atılmamıştır. Tıpkı idari reform girişimlerinde olduğu gibi *yolsuzlukla mücadele* alanında da Bulgaristan diğer ülkelerden önce faaliyetler gerçekleştirmiştir. Özet göstergeler incelendiğinde Bulgaristan'ın yolsuzlukla mücadele alanında stratejik yaklaşımlara yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Bulgaristan örneğinde ortaya çıkan en önemli sonuç; yolsuzlukla mücadeleye yönelik özel bir kanuni düzenlemenin (2018 yılında) çıkarılmış olmasıdır. Son olarak Bulgaristan, her ne kadar idari reform ve yolsuzlukla mücadele alanında Avrupa İdari Alanı ekseninde hareket ederek kanuni düzenlemeler oluşturmuş olsa da düzenlemelerin uygulanması noktasında pek çok kez eleştirilmiştir.

Sırbistan, *idari reformlara* yönelik strateji hazırlanması konusunda diğer ülkelere nazaran daha somut adım atmış ve ilk Strateji Belgesi'nin kabul edildiği 2004 yılından günümüze kadar neredeyse kesintisiz olarak idari reform stratejileri ortaya koymuştur. Diğer ülkelere kıyasla Sırbistan hem reform sürecinin yönetimi hem de koordinasyonuna yönelik kurumsallaşma faaliyetleri yürütmüş ve organlar oluşturmuştur. Avrupa İdari Alanı ekseninde şekillendirilen Strateji ve Eylem Planları Bulgaristan örneğinde de değinildiği üzere kötü uygulamalarla sonuçlanmıştır. *Yolsuzlukla mücadele alanında* ise Yunanistan örneğinde olduğu gibi Bulgaristan da strateji belirlemiş, kurumsallaşmış ancak özel bir kanuni düzenlemeye yer vermeyerek yolsuzlukla mücadeleye ilişkin temel esasları çeşitli kanunlarda düzenlemiştir.

Türkiye, *idari reformlara* yönelik geçmişte diğer ülkelere kıyasla ilk araştırma belgelerini ve projelerini açıklamış olsa da idari reform girişimleri ancak Birliğe aday ülke olarak kabul edilmesiyle birlikte hızlanmış; bazı girişimler tasarı aşamasında kalmış olsa da idari reform kapsamında önemli kanuni düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Yine diğer ülkelere kıyasla Türkiye idari reform stratejisi benimseme, idari reform süreçlerini yönetecek veya koordine edecek organların oluşturulması konusunda kıyas ülkelere göre geri bir noktada kalmıştır. *Yolsuzlukla mücadele alanında* ise Türkiye, uluslararası kuruluşlar ile (OECD, AB, BM) imzalanan sözleşmeler doğrultusunda kanuni düzenlemeler gerçekleştirmiş; ancak Yunanistan örneğinde olduğu gibi Bulgaristan ve Sırbistan'a kıyasla daha geç bir

stratejik yaklaşım benimsemiştir. Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin özel bir kanuni düzenleme girişimi mevcut olsa da bu girişim kesintiye uğramıştır.

5.2.6. Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Avrupa İdari Alanı Bağlamında Karşılaştırmalı Analizi

Avrupa İdari Alanı kapsamında tanımlanan iyi yönetişim ilkeleri, Birliğe üye ve aday devletlerin merkezi yönetimine ilişkin gerçekleştirdiği reformlarda etki ettiği gibi kamu yönetiminin bir parçası olan yerel yönetimlere de etki etmiş ve ilkeler bağlamında ülkeler yerel yönetim alanında birtakım reformlar gerçekleştirmişlerdir. Bu bağlamda, Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye özelinde yerel yönetimler yapıları ve Avrupa İdari Alanı etkisiyle gerçekleştirilen yerel yönetim reform çalışmaları aşağıda özetlenmektedir:

Şekil 26. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Yunanistan'da Yerel Yönetimler (Özet Gösterge)



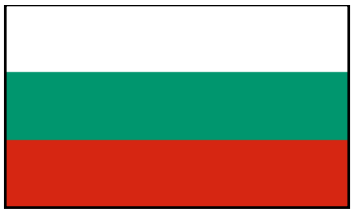
YUNANİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

1235/1982 sayılı Kanun ile ataması merkezi yönetim tarafından yapılan Valilik bünyesinde sendika, belediye, ticaret odası ve işveren temsilcilerinden oluşan Valilik Konseyleri (nomarchiako symvoulio) kurulmuştur.
1416/1984 sayılı Kanun ile belediye ile topluluk meclisleri tarafından alınan kararların üzerinde "amaca uygunluk" denetimi yapan Valiliklerin bu yetkileri kaldırılarak yerel yapıların idari açıdan özerklikleri sağlamlaştırılmıştır.
Yunanistan'da 13 NUTS II bölgesi oluşturulmasını düzenleyen 1622/1986 sayılı Kanun ve 51/1987 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılmıştır.
2218/1994 sayılı Kanun ile valilikler (nomarchia), doğrudan seçimle gelen valiler ve valilik konseyleri ile birlikte 2. kademe yerel yönetim birimlerine (PSG) dönüştürülmüştür.
2539/1997 sayılı Kanun ile **"Kapodistrias"** programı tanıtılmıştır. Program kapsamında mevcut belediye sayısı 5775'ten 1034'e; özel yönetim birimleri olan komünlerin sayısı da 900'den 133'e düşürülmüştür.
1986'da çıkarılan yasayla oluşturulan Bölgeler, 2503/1997 sayılı Yasa ile açıklanan işlerlik kazanmıştır.
2647/1998 sayılı Kanun ile Bölge, Valilik ve Belediyelerin sorumlulukları düzenlenmiştir.
3202/2003 sayılı Kanun ile Temmuz 2005'ten itibaren nüfusu 5.000 üzerinde olan yerel idarelerin harcamalarının Sayıştay tarafından önceden kontrol edilmesi zorunluluğunu getirmiştir.
2002 yılına kadar iki turlu ve salt çoğunlukla kazanılan belediye başkanlık seçimine ilişkin usuller 3463/2006 sayılı Yasa ile değiştirilmiş; ilk turda istenilen %50+ 1 oy oranı %42'ye indirilmiştir.
Mayıs 2010'da 3852/2010 sayılı Kanun ile **"Kallikrates**" Programı tanıtılmıştır. Program kapsamında:

1)Ocak 2011'de yürürlüğe giren Kallikrates programı çerçevesinde mevcut olan 1034 belediye Kapodistrias programında olduğu gibi zorunlu birleştirilerek sayısı 325'e düşürülmüş ve 134 komün idaresi kaldırılmış; ikinci kademe yerel yönetim birimi olan valilikler de kaldırılarak yerine Kapodistrias programının üçüncü yerel yönetim kademesi 13 Bölge ile ikame edilmiştir.
2)Belediye Başkanı Bölge Başkanı ve Meclis üyeliğine seçilme yaşı 21'den 18'e indirilmiştir.
3)Ülkede uzun zamandır ikamet eden göçmenlere belediye seçimlerinde oy kullanma ve belediye meclis üyesi olma hakkı tanınmıştır.
4)Her belediye ve bölge idarelerinde, kötü yönetimin önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele edilmesi amacıyla yerel Ombudsmanlıklar kurulmuştur.
5)Yerel idarelerin vatandaşlara karşı hesap verilebilirliğini güçlendirmek ve yerel işlerin şeffaflığını temin etmek adına Yasa ile yerel yönetimlerin ve yerel yönetimlere bağlı tüzel kişiliklerin aldıkları tüm kararların internette yayınlanması zorunlu hale getirilmiştir.
6)Program ile Attika ve Selanik olmak üzere metropolitan bölgeler öngörülmüştür.

(Şekil, *"3.3. Yunanistan'da Yerel Yönetimler"* Bölümünde yer alan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 27. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Bulgaristan'da Yerel Yönetimler (Özet Gösterge)



BULGARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

1991 yılında "Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu" kabul edilerek yerel yönetimler ve organları detaylı bir biçimde düzenlenmiştir.

Bulgaristan Cumhuriyeti, 3 Ekim 1994 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler ve Özerklik Şartı'nı onaylamıştır.

14 Temmuz 1995'te yerel idari birimlerin kuruluş, birleştirme ve tasfiyesine ilişkin prosedürleri düzenleyen "Bulgaristan Cumhuriyeti'nin İdari ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu" ile 25 Temmuz 1995 tarihli ve başkent belediyelerinin ve nüfusu 300.000'den fazla olan şehirlerin (Varna, Filibe) toprak dağılımlarını belirleyen "Başkent Belediyesi ve Büyük Şehirlerin Bölge Bölünmesi Kanunu" kabul edilmiştir.

1998 yılında "Belediye Bütçe Yasası" kabul edilmiş; 1999'da ise AB'den gelen fon akışının bölge koşullarına göre aktarımın planlanmasını sağlayan ve yerel yönetimlerin AB standartlarına göre hazırlanmasına öncülük eden "Bölgesel Kalkınma Yasası" yürürlüğe girmiştir.

2002 yılında "Mali Adem-i Merkeziyet Programı" hazırlanmıştır. Program kapsamında Belediye Bütçe Yasası başta olmak üzere yerel yönetimlere ilişkin mali nitelikli yasal düzenlemelerde değişiklikler yapılarak belediyeler özelinde yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları artırılmış, merkezi idareden yerel yönetimlere ayrılan kaynakların dağıtılmasında şeffaf bir yapısal düzen inşa edilmeye çalışılmıştır.

2006 yılının Haziran ayında, 2006-2009 yıllarını kapsayan ve merkezi ile yerel yönetimler arasında ilişkilerin incelendiği bu kapsamdada yürütülecek etkinlikleri takvime bağlayan yeni bir "Adem-i Merkeziyet Stratejisi" kabul edilmiştir.

İlgili Strateji'nin yürütülmesindeki sorumluluk 2006'da kurulan Devlet İdaresinin Desentralizasyonu Konseyi'ne bırakılmış, ayrıca Konsey, adem-i merkeziyet politikalarının yürütülmesi esnasında Bakanlar Kurulu'na daimi danışmanlıkla görevlendirilmiştir.

Adem-i Merkeziyet Stratejisinin 2010-2013 yıllarını kapsayan ikinci faslında, planlama ve stratejilerin yürütülmesindeki sorumluluk Konsey'den alınarak Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığına verilmiştir. Bu dönemde Strateji genel itibariyle 3 ana plan üzerinde yoğunlaşmıştır.

Yönetişim ilke ve değerlerinin yerel yönetimlere yansıtılması,

Bölge idarelerinin etkinliğinin artırılması,

Belediye alt birimlerinin sayılarının ve etkinliklerinin artırılması.

2016'da kabul edilen Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi'nde ise temel itibariyle birtakım yetkilerin yerel yönetimlere devrine, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında optimal kaynak dağılımının tesisine, yerel yönetimler üzerinde vatandaş denetimine ve bölgesel yöneticilerin politika koordinasyonu üzerindeki ağırlığının artırılmasına vurgu yapılmıştır.

(Şekil, *"4.3. Bulgaristan'da Yerel Yönetimler"* Bölümünde yer alan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 28. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Sırbistan'da Yerel Yönetimler (Özet Gösterge)



SIRBİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

1992'de şeffaf, adil ve tarafız bir vergi rejiminin oluşturulmasının hedeflendiği yeni bir vergi reformu programı kabul edilmiştir.

1995 yılında çıkarılan ve kamu mülkiyetini merkezileştiren Yasa ile, yerel yönetimlerin kamu mallarını elde etme veya elden çıkarmaları merkezi hükümetin iznine bağlanmıştır.

Sırbistan'da yerel yönetimlere yönelik ilk yasal düzenleme olan ve 1999 yılında kabul edilen "Yerel Özerk Yönetim Yasası", merkezi idarenin yerel yönetimlere nazaran daha güçlenmesine sebebiyet veren merkeziyetçi eğilimlerle karakterize edilmiştir.

2001 yılında mali açıdan zayıf yerel yönetimlerin güçlendirilmesini de içeren bir "Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları Kanunu" çıkarılmıştır.

2002 tarihli yeni "Yerel Özerk Yönetim Kanunu" ve aynı yıl kurulan Kamu Yönetimi ve Yerel Özy

önetimler Bakanlığı ile yerel yönetimlerin adem-i merkezi yapısı güçlendirilmiştir. Kanun ile gerçekleşen en önemli değişiklik, vatandaşların konumlarının güçlendirilmesi, siyasi hesap verilebilirliğin ve sorumluluğun artırılması adına belediye başkanlarının doğrudan seçim usulü getirilmesi olmuştur (Ancak 2006 yılında kabul edilen Anayasa ile belediye yerel yönetimlerinin ana yönetim organı olarak yalnızca belediye meclisinin tanınması sonucu bu uygulama yürürlükten kaldırılmıştır).

Gücün yerinden yönetimi (adem-i merkeziyetçilik) ve yerel yönetim reformları, 2004'te açıklanan ve 2004-2008 yıllarını kapsayan Kamu Yönetimi Reform Stratejisi'nin 6 ana reform sütunlarından birini temsil etmesiyle Sırbistan'ın siyasi gündeminde ilk kez ciddi bir şekilde yer almıştır.

2006 Anayasası ile tesis edilen siyasi adem-i merkeziyetçilik ile birlikte aynı yıl içinde mali ademi-i merkeziyetçiliğe yönelik yasal çerçeveyi belirleyen "Yerel Özerk Yönetimlerin Finansmanına İlişkin Kanun"u çıkarılmıştır. Kanun ile objektif, şeffaf, öngörülebilir yerel gelirleri sağlayacak sağlam ve konsolide bir yerel mali sistem oluşturulması hedeflenmiştir.

2006 yılında kabul edilen Anayasa ve 2007'de onaylanan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na uygun olarak, yerel yönetime yönelik esaslar 2007 yılında çıkarılan Yerel Özerk Yönetim Kanunu, Bölgesel Teşkilat Kanunu, Yerel Seçim Kanunu ve Başkent Kanunu ile birlikte detaylandırılmıştır.

2009 yılında çıkarılan "Bölgesel Kalkınma Yasası" ve "İstatistiki Bölgesel Birimlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Kararname" ile NUTS'ın tanıtılması amacıyla Sırbistan topraklarında istatistiksel bölgeler oluşturulmuştur.

2009 yılında Hükümet, adem-i merkeziyetçilik sürecinin koordinasyonu için etkili bir mekanizma sağlamak üzere Kamu Yönetimi ve Yerel Özerk Yönetimler Bakanlığı'nın yanında uzman üyelerden müteşekkil ve Sırbistan'da mümkün olan en iyi adem-i merkeziyetçilik modelini bulma görevini üstlenecek olan Ulusal Yerelleşme Konseyi'ni kurmuştur.

Sırbistan 2014 yılının başında 2. Kamu Yönetim Reformu Stratejisi'ni kabul etmiştir. Stratejik Belge'de diğer hedeflerin yanında bir "Ulusal Yerelleşme Stratejisi" hazırlama ve bu Strateji'nin benimsenmesi hedeflenmiş; ancak bahsedilen Strateji henüz hazırlanmamıştır.

(Şekil, *"5.3. Sırbistan'da Yerel Yönetimler"* Bölümünde yer alan kaynaklardan yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 29. Avrupa İdari Alanı Kapsamında Türkiye'de Yerel Yönetimler



TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sına göre yerel yönetimlere ilişkin hususlar şu şekildedir:

-Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir (m.127/1).

-Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, **yerinden yönetim** ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir (m.127/2).

-Mahalli idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir (m.127/3).

-Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. (m.127/4).

-Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir (m.127/5).

-Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir (m.127/6).

-Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır (m.160/3).

Türkiye, 1988 yılında "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" fikri ile hazırlanmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamıştır.

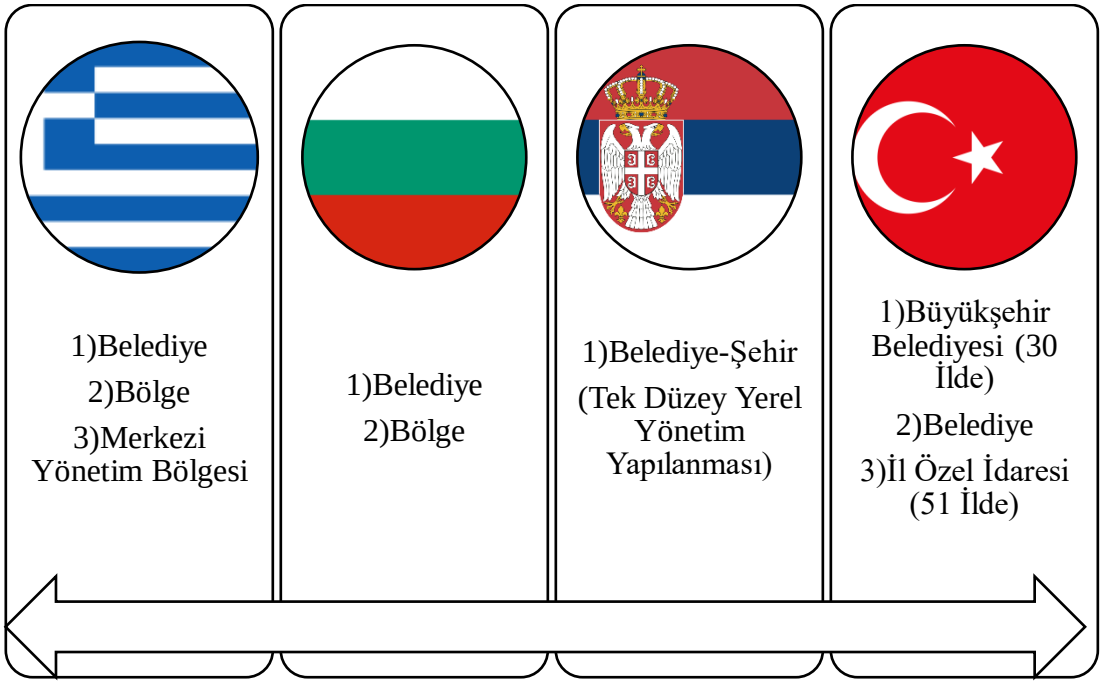
Kamusal hizmetler genelde ve tercihen vatandaşlara en yakın birimlerce yapılacağına esasına dayanan *"subsidiarite (yetki ikamesi)"* ilkesine ilk kez Başbakanlık tarafından yayımlanan 28 Ocak 1992 tarihindeki genelgede yer verilmiştir.

Türkiye, 2004 yılında CCE ülkeleri'nin AB'ye üye olmasından bu yana aday olan ülkelerin kabulü için öngörülen yönetsel reform çağrısını da dikkate alarak yerel yönetim sisteminde yeniden yapılanmaya gitmiştir. Bu kapsamda, 23.07.2004 tarihinde Büyükşehir Belediye Kanunu, 22.05.2005 tarihinde İl Özel İdaresi Kanunu ve 03.07.2005 tarihinde Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

Küreselleşmiş dünya düzeni içerisinde etkin yerel yönetim esaslarına sahip, vatandaşların taleplerinin ve sunulacak hizmetlerin doğrudan ve vatandaşa en yakın şekilde karşılanarak şeffaf, ulaşılabilir bir yerel yönetim yapısına kavuşulması hedefiyle 11.12.2012 tarihinde 6360 sayılı *"On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun"* çıkarılmıştır

(Şekil, Aksu G. (2019). *"Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Avrupalılaşması"*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Birliği Programı Yüksek Lisans Tezi , İzmir ve Uludağ Ö. (2016). *"Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları: Fransa ve Türkiye Örneği"*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş kaynaklarından yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.)

Şekil 30. Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye'de Yerel Yönetim Yapılanmaları



Özet göstergeler doğrultusunda dört ülkenin idari reform süreçlerine yönelik değerlendirme yapılacak olursa;

Yunanistan'da yerel yönetimlerin dönüşüm süreci 2 ana program etrafında şekillenmiştir: *Kapodistrias ve Kallikrates*. Bu iki program da merkezi idare karşısında Yunanistan'ın adem-i merkezi yapısını güçlendirmeye yönelik iki girişim olarak değerlendirilmektedir. Her ne kadar doğrudan Avrupa İdari Alanı etkisiyle hazırlanmamış olsa da; MoU'lar kapsamında ciddi bir ekonomik krizle mücadele eden Yunanistan'da harcamaların kısılması amacıyla hazırlanan Kallikrates programı, etkin ve verimli, şeffaf ve hesap verilebilir bir yerel yönetim yapısının tesisi bakımından büyük bir öneme sahiptir. Programın getirdiği yenilikler arasında yerel Ombudsmanlıkların kurulması, vatandaşın yerel yönetime daha aktif katılımının sağlanması, vatandaş olmayıp uzun bir süre ilgili yerleşim yerinde oturanlara yerel yönetime katılma fırsatının tanınması, yerel yönetim organlarının aldıkları kararların internet ortamında yayınlanma zorunluluğu gibi esaslara yer verilmesi Yunanistan'da yerel yönetim sisteminin sağlam temeller üzerine oturtulmuş olduğunun göstergesidir.

Birliğe üye olmasından itibaren günümüze kadar Yunanistan'da kesintisiz bir adem-i merkezileşme eğilimi olduğundan söz edilebilir.

Bulgaristan, iki düzeyli bir yerel yönetim yapılanması tercih etmiştir (Bölge-Belediye). Yunanistan ile kıyaslandığında, Yunanistan'da bölge idaresinin başı doğrudan halkoyuyla seçilirken; Bulgaristan'da bölge idaresi başkanı doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından atanmaktadır. Bu açıdan bölge yapılanması açısından Bulgaristan'da Yunanistan'a nazaran daha düşük bir adem-i merkeziyetçi yapı olduğundan söz edilebilebilir. Öte yandan yerel halkın yönetime katılması söz konusu olduğunda Bulgaristan'da bu çalışmada kıyaslandığı diğer ülkelere nazaran daha fazla alternatife yer verildiği ve yerel halkın yönetime katılımına daha çok önem verildiği anlaşılmaktadır. Sırbistan örneğinde de görüldüğü üzere Bulgaristan, yerel yönetimlere yönelik belirli strateji belgeleri hazırlamış ve belirli periyotlar halinde adem-i merkezi yapının güçlendirilmesine yönelik olarak politika hedefleri ortaya koymakta; ortaya konulan politika hedeflerinde ise Avrupa İdari Alanı ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen temel ilke ve değerlerin yerel yönetimlere aktarılması amaçlanmaktadır.

Sırbistan'da yerel yönetimler Milosevic döneminde oldukça merkezi ve neredeyse hiçbir özerk yetkisi bulunmayan yapılar olarak karakterize edilmekteyken Milosevic rejiminin sona ermesinin ardından yoğun bir adem-i merkezileşme trendi içerisine girmiştir. 2000-2010 arasında idari ve mali açıdan yerel yönetimler kanuni düzenlemelerle güçlendirilmiş; yerel yönetimlere kamu yönetimi reform stratejilerinde oldukça geniş yer verilmiştir. Küresel krizin etkisiyle harcamaların kısıtlanması Yunanistan örneğinde olduğu gibi Sırbistan için de önemli bir hedef olarak belirlenmiş ancak Yunanistan'da bu dönem içerisinde gözlemlenen adem-i merkeziyetçi girişimlerin gözlemlenirken Sırbistan'da yerel yönetimler merkezi yönetimlere bağımlı hale gelmiş ve özellikle de mali açıdan adem-i merkezi yapıları zayıflamıştır. Yine kriz ve sonrası dönemde yerel yönetimler, mali açıdan şeffaflık ve öngörülebilirlik niteliklerini kaybetmiştir. İdari açıdan kıyaslanıldığında ise Sırbistan'da diğer ülkelerin aksine tek düzey bir yerel yönetim yapılanması

benimsenmiş; Yunanistan ve Bulgaristan'da işlevsel olan bölge yapılanması, Sırbistan'da yalnızca istatistiki birimler olarak nitelendirilmiştir.

Türkiye, 2002-2010 yılları arasında yerel yönetimler büyük bir dönüşüme uğramış ve yerel yönetimlere ilişkin eski pek çok kanun bu dönem içerisinde Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa İdari Alanı'na hakim ilkelere uyumlu bir biçimde modernize edilmiştir. Yine de kıyaslanan ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'de merkezi yönetimlerin yerel yönetimlere göre daha baskın olduğu, demokratikleşme açısından yerel yönetimlere vatandaş katılımına daha kısıtlı yer verildiği ve yerel yönetimlere has stratejik yaklaşımların bulunmadığından söz etmek mümkündür. 6360 sayılı Kanun'un ardından geçen 10 yıl içerisinde yerel yönetimlere yönelik herhangi somut bir adım atılmadığı, mali ve idari açıdan merkezi idareye bağımlı bir konumda bulundukları görülmektedir. Türkiye'deki yavaş bürokrasi işleyişi, meydana gelen iktisadi, toplumsal ve siyasi problemler yerel yönetimlerin yenilikçilik trendini yavaşlatan ana etmenler olmuştur (Aksu, 2019: 111). Bu bağlamda, sunulan hizmette etkinliğe ve verimliliğe, demokratikleşme açısından daha fazla katılımcılığa, denetim konusunda daha fazla hesap verebilir ve açık olmaya özen gösterilerek adem-i merkezi yapının güçlendirilmesi ihtiyacı olduğu görülmektedir (Uludağ, 2016: 70-71).

SONUÇ

1990'lı yılların başından itibaren Avrupa çalışmaları bir dönüm noktası yaşamış ve farklı bir anlayışla birlikte yeni kavramları ve daha önce değinmediği alanları ortaya çıkarmıştır. Avrupalılaşma kavramı, bu trendin yaygınlaşmasıyla birlikte özellikle de sosyal bilimler literatüründe yerini almaya başlamış, bu kavram siyaset bilimciler açısından da ilgi gören bir alan haline gelmiştir.

Bir süreç olarak Avrupalılaşma, Avrupa ilke ve değerlerinin ülkelerin yapılarına, düzenlemelerine ve uygulama tarzlarına çeşitli mekanizmalar aracılığıyla yukarıdan aşağıya (Birlik'ten ülkelere) veya aşağıdan yukarıya (ülkelerden Birliğe) yansıtılması sonucu oluşan bir bütünleşme (entegrasyon) formudur. Bu kapsamda ülkelerin bütünleşme yolları üzerine çeşitli teorik yaklaşımlarda bulunulmuş ve Avrupa ilke ve değerlerinin hangi koşularda ülkelerce benimsendiği bu teorilerle ortaya konmuştur.

Ortak bir kamu yönetimi felsefesi oluşturmak adına ise kamu yönetimi özelinde Avrupa ilke ve değerleri, Avrupa İdari Alanı başlığı altında ele alınmaktadır. AB'nin kamu yönetimi hakkında herhangi bir müktesebatı bulunmamaktadır. Ancak Birlik özellikle de 5. Genişlemeden itibaren aday ülkelerden ve üye ülkelerden Birlik müktesebatını benimseme ve uygulama noktasında idari kapasitelerini geliştirmelerini talep etmektedir. Birlik bu noktada her ne kadar ülkelere belirli bir kamu yönetimi organizasyonun oluşturulmasını zorunlu tutmasa da çeşitli belgelerle idari kapasitenin gelişimini sağlayacak birtakım iyi yönetişim ilkeleri (açıklık ve saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinlik) belirlemiştir. Ülkelerce bu ilkelerin benimsenerek yasal düzenlemelere ve kurumsallaşma girişimlerine yansıtılması sonucu Avrupa kamu yönetimlerinin yakınlaşması ve yakınlaşma sonucunda ortak bir kamu yönetimi anlayışının oluşumunu ifade eden Avrupa İdari Alanı, 1990'lı yılların sonundan itibaren literatürde önemli bir yer almıştır.

Avrupa İdari Alanı'nın oluşumunda belirleyici olan bu ilkeler literatürün oluşmaya başladığı dönemden itibaren Birliğe üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerine yansıtılmaya başlamış ve ilkeler vasıtasıyla kamu yönetimleri dönüşüme uğramıştır. Tezin hipotezi de Avrupa İdari Alanı'nın ve ilkelerinin ülke kamu yönetimlerinin dönüşümünde ana belirleyici etmen olduğu üzerinedir. Bu dönüşüm, tez içerisinde Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye ülke örnekleri üzerinden ele alınmış, karşılaştırma yöntemiyle etkinin ülkeler bazındaki boyutu incelenmiştir. İncelemede öncelikle Avrupa ve AB ile temasları sonucunda ülkelerin Avrupa ilke ve değerlerinin ne ölçüde benimsediği tarihsel süreç içerisinde ele alındıktan sonra kamu yönetimleri üzerinde Avrupa ilkelerinin ne derecede yansıtıldığı önce tekil daha sonra karşılaştırma yöntemiyle çoğul bir biçimde ele alınmıştır.

Ülkeler tek tek ele alındığında, Avrupa toplumlarınca Yunanistan tarihsel olarak klasik demokrasinin doğduğu ülke olarak görülmektedir. Özellikle de modern devlet olarak kurulmasının öncesinde gerçekleşen bağımsızlık mücadelesinde Avrupa, Yunanistan'ın bağımsızlığına destek vererek mücadelesinin başarıya ulaşmasında önemli pay sahibi olmuştur. 19. ve 20. yüzyılın ilk yarısında Avrupa'da yaşanan çalkantılı süreçlerin II. Dünya Savaşı'nın bitimiyle sona ermesinin ardından, Avrupa'da geçmiş kötü tecrübelerin bir daha yaşanmaması adına ortaya konan bir barış projesi olarak AB, fikri çeşitli girişimler sonucu kurumsal bir yapılanma haline gelmiş ve Yunanistan da erken bir dönem içerisinde bu yapının bir paydaşı olma niyetini üyelik başvurusuyla birlikte ortaya koymuştur. 1981 yılında Yunanistan bu yapının bir paydaşı olarak resmen kabul edilmiştir. İlerleyen yıllarda daha kurumsal hale gelen derin bir üyelik incelemesi süreci Yunanistan adına gerçekleşmemiş olup; üyeliğe kabulde siyasi etmenler belirleyici olmuştur. AB'ye üye olmasının ardından kamu yönetiminde demokratikleşme girişimlerinde bulunan Yunanistan, Avrupa İdari Alanı fikrinin ortaya çıkışıyla birlikte bu kez kamu yönetimlerini Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkeler etrafında dönüştürmüştür. Kamu yönetiminin dönüşümü diğer üye ülkelerden daha yavaş gerçekleşen Yunanistan'da dönüşümün hızlanmasında ülkenin 2000'li yılların sonunda karşılaştığı ekonomik kriz etkili olmuştur. 2010 yılından itibaren imzalanan MoU'lar kapsamında Yunanistan'ın

krizden kurtulmaya yardımcı olacak mali kaynaklara belirli reformların gerçekleştirmesi ulaşabileceğinin şart koşulması üzerine bu dönemden itibaren Yunanistan kamu yönetiminin dönüşümünde Avrupa İdari Alanı ilkelerinin daha yoğun bir biçimde etkili olduğu gözlemlenmektedir.

Soğuk Savaş'ın sona ermesinden itibaren AB üyeliği, başta CCE ülkeleri olmak üzere eski Doğu Bloğu devletler için politik ve sosyo-ekonomik dönüşümü belirleyici ciddi bir etmen olmuştur. Bu kapsamda Bulgaristan 1995 yılında üyelik başvurusunda bulunmuş; 1997 yılında aday ülke statüsü kazanmış; 1999'daki Helsinki Zirvesi sonucu üyelik müzakerelerinin başlamasına karar verilmiş ve müzakereler sonucunda 2007 yılında AB üyesi olmuştur. 1990'lı yılların başında demokrasiye geçen Bulgaristan, üyelik müzakereleri dönemine dek kamu yönetimi alanında da demokratikleşmeye yönelik bazı adımlar atmış; üyelik müzakerelerinin başlama süreciyle eş zamanlı ortaya çıkan Avrupa İdari Alanı çalışmaları kapsamında kamu yönetimini AB'ye yakınlaştırmak adına Avrupa İdari Alanı'na hakim olan ilkeler etrafında kamu yönetimini dönüştürmeye gayret göstermiş; çeşitli zamanlarda kötü uygulama yönünden eleştirilere maruz kalsa da Avrupa İdari Alanı ilkeleri Bulgaristan kamu yönetiminin temel yapı taşlarını oluşturmuştur.

Sırbistan, uluslararası dışlanma, ağır insan hakları ihlalleri, çatışma dönemleriyle karakterize edilen Milosevic döneminin sona ermesinin ardından Avrupa ile entegrasyon sürecine başlamıştır. Birliğin 1990'lı yıllardan itibaren bölgede yaşanan istikrarsızlıkları önlemeye yönelik ortaya koyduğu bölgesel istikrarın tesisi hedefinin merkezinde her dönem Sırbistan yer almış ve Sırbistan'ın Avrupalılaşması bölgenin istikrara kavuşması açısından önemli olmuştur. Birlik tarafından ICTY ile ilişkiler ve Kosova meselelerinden dolayı bölgeyi istikrara kavuşturmak adına koşulluluk mekanizmasının sert bir biçimde uygulanması, Sırbistan'ın atacağı adımlarda fayda/maliyet analizi yapmasına; fayda/maliyet analizleri ise Avrupalılaşma tanımında sıklıkla değinilen Avrupa normlarının ve değerlerinin Sırbistan açısından kademeli olarak benimsenememesi ve Sırbistan'ın özellikle de Kosova meselesinde "Avrupalı" refleksleriyle karar alamamasına neden olmuştur. Bu nedenle Sırbistan

Avrupalılaşması "eksik bir Avrupalılaşma"dır. Avrupa entegrasyonu süreciyle birlikte Sırbistan kamu yönetiminde başlayan dönüşümde Avrupa İdari Alanı bağlamında belirlenen iyi yönetişim ilkelerin benimsenmesi Sırbistan'ın kamu yönetiminin çeşitli alanlarında düzenlediği stratejik belgelerde somut hedefler olarak ortaya konulsa da bu strateji belgeleri doğrultusunda yürütülen kamu yönetimi dönüşüm sürecinde bahse konu ilkeler yalnızca "mevzuat bakımından" benimsenmiştir. İlkeler etrafında oluşturulan kamu yönetimi mevzuatı, uygulama noktasında ilkelere yeterli uyum söz konusu olmadığından Sırbistan kamu yönetimi Avrupa İdari Alanı bağlamında yeterli seviyeye erişememiştir.

Türkiye, köklü geçmişi ve İmparatorluk bakiyesi olma konumu ile Avrupa ile uzun bir zaman dilimini içeren ilişkileri bulunan bir ülke olup Avrupa ile bütünleşme deneyimi 200 yıllık bir geçmişe sahiptir. Avrupa Birliği ile ilişkileri ele alındığında ise Yunanistan ile aynı dönemde Birlik bünyesine dahil olma hedefini ortaya koyan Türkiye, zaman zaman Birlik ile ilişkileri sekteye uğrasa da özellikle de 2000'li yılların başında Avrupalılaşma sürecine verdiği pozitif reaksiyon sonucu hedeflenen üyeliğe oldukça yaklaşarak üyelik müzakerelerini günümüze dek sürdürmektedir. 2010'lu yıllara kadar artan Avrupalılaşma ivmesi, bu dönemin ardından yaşanan birtakım iç ve dış gelişmeler nedeniyle yeniden kesintiye uğrasa da Türkiye, halen Birliğe üyeliği hedeflemekte ve Avrupalılaşma sürecinin yeniden ivme yakalayacağı ortamın oluşmasını beklemektedir. Bu noktada Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu temel değer ve ilkelerinin Avrupa değer ve ilkeleriyle uyumlu olması yeniden başlayacak Avrupalılaşma sürecinde Türkiye'nin önemli bir avantajıdır. Birliğe üyelik süreci pek çok defa kesintiye uğramasına rağmen yine pek çok kez ivme kazanmasında da bu avantaj yatmaktadır. Avrupa İdari Alanı, idari kapasitenin AB müktesebatına uyum sağlaması bakımından Türk kamu yönetimi üzerinde önemli değişim ve dönüşümlerin yaşanmasında katalizatör görevi görmüştür. Avrupa İdari Alanı kapsamında belirtilen ilkelerin Türk kamu yönetiminde uygulanması amacına yönelik, Avrupalılaşma sürecinin ivme kazandığı 2000'li yıllarda gerçekleştirilen çok sayıda mevzuat düzenlemesi ve idari işlem ile kamu yönetiminde işlevselliğinin artırılması

hedeflenmiştir. Bu bağlamda Avrupa İdari Alanına hakim olan iyi yönetişim ilkeleri, Türk kamu yönetiminin Avrupalılaşması sürecine etki eden en önemli etmendir.

Sonuç olarak bu tez çalışmasında Avrupa İdari Alanı'nın ve ilkelerinin ülke kamu yönetimlerinin dönüşümünde ana belirleyici etmenlerden biri olduğu hipotezi Yunanistan, Bulgaristan, Sırbistan ve Türkiye örneklerinde büyük ölçüde doğrulanmıştır. Zira dört ülkenin de kamu yönetimi dönüşüm sürecinde hazırladıkları hukuksal normlarda, oluşturduğu kurumlarda, hedeflediği stratejik yaklaşımlarda ve uygulama örneklerinde Avrupa İdari Alanı bağlamında ele alınan iyi yönetişim ilkeleri yer bulmuş ve bahse konu ilkelerin etkisiyle ülke kamu yönetimlerinin benimsenen ilkeler doğrultusunda birbirleriyle yakınlaştığı görülmüştür. Türkiye özelinde Avrupa İdari Alanı ilkelerinin benimsenerek uygulanması oldukça önemli olup; etkin, verimli ve şeffaf bir kamu yönetiminin tesisi, ülkenin diğer alanlarında (politik, iktisadi, kültürel vd.) da sürdürdüğü Avrupalılaşma süreçlerine ciddi katkılar sağlayacaktır.

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): s.1-12

Açıkmeşe, S. (2004). *"Uluslararası İlişkiler Teorileri Işığında Avrupa Entegrasyonu"*, Uluslararası İlişkiler Dergisi, 1(1), s.1-32

Afşar Ö. A. (2017). "*Rasyonel Kurumsalcılık ve Sosyolojik Kurumsalcılık Açısından Avrupalılaşma Yaklaşımı*" Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 17, s. 65-84

Akdoğan, A. (2008). *"Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme"*. Ankara: TODAİE Yayını.

Akrivopoulou C., Dimitropoulos G. ve Koutnatzis S.G. (2012). *"The "Kallikratis Program":The Influence of International and European Policieson the Reforms of Greek Local Government" ,* Istituzioni del Federalismo (3)2012, Bologna s.653-693

Aksu G. (2019). *"Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Avrupalılaşması"*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı Avrupa Birliği Programı Yüksek Lisans Tezi , İzmir

Aktel M. ve Duman E. (2021). "*Türkiye'nin E-Devlet Kapısı (Dijital Türkiye Portalı)"*, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(2), s.613-641

Albayrak, S. (2020). *"Türkiye'de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü"*, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi , 75 (4) , s.1517-1549

Albayrak S. O (2020). *"Bulgaristan Kamu Personel Rejimi,"* içinde Bulgaristan İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı TİAV, s.175-226.

Altınay M. (2019). *"Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Balkan Ülkelerinin Avrupa Birliği'ne Entegrasyonu: Romanya ve Bulgaristan Örnekleri"* Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul

Anadolu Ajansı AA (2021). https://www.aa.com.tr/tr/dunya/bulgaristanda-turk-siyasetcinin-cumhurbaskanligina-aday-oldugu-secim-kampanyasi-basliyor/2392125 (E.T 06.09.2022)

Arabacı A. (2008). *"Avrupa Birliği'nde Çıkar Temsilinin Gelişimi",* Uluslararası İlişkiler, 5(17), s.73-103.

Arman M. N. (2007). *"Avrupa Birliği'nin Batı Balkanlar Genişlemesi: Bir Dış Politika Aracı Olarak Kimlik Dönüşümü"*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Aspinwall, M. D. Ve Schneider G., (2000). *"Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration"* European Journal of Political Research, 38(1) s.1-36

Arı T. (2013). *"Uluslararası İlişkiler Teorileri"*, Bursa, MKM Yayıncılık,

Avrupa Birliği Başkanlığı (2022). *"2022 Türkiye Raporu"* https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2022_turkiye_report_tr_27.11.2022_22.05.pdf (E.T. 25.12.2022)

Avrupa Birliği Başkanlığı (2022a). *"Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Kronolojisi(1959-2015)"* https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/turkiye_avrupa_birligi_iliskileri_kronolojisi.pdf (E.T. 25.12.2022)

Avrupa Birliği Başkanlığı (2022b). *"Chronology Of Turkey- European Union Relations(1959-2019)"* https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/chronology-_en-_1959-_ocak2020.pdf (E.T. 25.12.2022)

Avrupa Komisyonu (2003). "*EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June2003"*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163 (E.T. 14.11.2022)

---------- (2009). *"Serbia 2009 Progress Report"* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2009_en (E.T. 13.11.2022)

---------- (2011). *"Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union"* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0668&from=EN (E.T 13.11.2022)

---------- (2012). *"Serbia 2012 Progress Report"* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2012_en (E.T. 13.11.2022)

---------- (2013). *"Serbia And Kosovo*: Historic Agreement Paves The Way For Decisive Progress In Their EU Perspectives"* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_347 (E.T. 14.11.202)

---------- (2013a). *"Serbia 2013 Progress Report"* https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-progress-report-2013_en (E.T. 15.11.2022)

---------- (2014). *"Enlargement Strategy Paper and Main Challenges 2014-2015"* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52014DC0700 (E.T. 12.11.2022)

---------- (2022). *"Serbia 2022 Report"* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/country_22_6089 (E.T. 15.11.2022)

Axenroad R. (1999). *"Harnessing Complexity"*, Free Press, New York, 1999

Ayhan H. (2008). *"Kosova'nın Bağımsızlığı Sürecinde Uluslararası Güçlerin ve Türkiye'nin Tutumu",* Avrasya Etüdleri, 33(1) s.113-134

Aytuğ, H. K. (2008). *"Bütünleşme Kuramlarının Avrupa Birliği Genişlemesine Bakışı"*. Yönetim ve Ekonomi, 15(1) ss.149-161

Balcı, Asım (2004). *"Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm",* ed. Uzun Turgay ve Özen Serap, Sorunlar ve Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara, s. 113-127

Barbak A. (2015). *"Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm" ,*Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(1), s.1-27

Batt, J (2005). *"The Question of Serbia"*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, No:81, s. 1-77

Bauer M.W (2001). *"A Creeping Transformation? The European Commis- sion and the Management of EU Structural Finds in Germany",* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Bayram, A. K. ve Çınar K. (2007). *"İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler"*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(1), s.11-24.

Bayramoğlu Özuğurlu S. ve Gülpınar T. (2020). *"Bulgaristan'da Devletin Yeniden İnşası: Anayasal Gelişmeler ve İdari Yapı"* içinde Bulgaristan: İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ed: Burak Tangör, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, s.37-68

Bellamy, R. (2006). *"The challenge of the EU."* içinde The Oxford Handbook of Political Theory ed. John S. Dryzek, Bonnie Honig ve Anne Phillips, New York, Oxford Universitesy Press, s.245-262.

Benković S., Joksimović N.Z., Rakočević S.B., Drakulić M. ve Starčević, D. (2018). *"Challenges To Financial Management And Control In The Public Administration of Serbia"* Hawai'i Accounting Research Conference (HARC), Other Research Topics (OTHERS), https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/server/api/core/bitstreams/e5ee0d18-77c9-4339-8f2a-b61e84c89204/content (E.T. 18.11.2022)

Bieber F. (2003). *"The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia*", International Journal of Politics, Culture and Society, 17(1) s.73-90

Birch, S. (2002). *"The 2000 Elections In Yugoslavia: The 'Bulldozer Revolution"* Electoral Studies, 21, s.473-533

Bratu R., Sotiropoulos D.A. ve Stoyanova M. (2015). *"Through The Lens of Social Constructionism: The Development of İnnovative Anti-Corruption Policies And Practices İn Bulgaria, Greece And Romania, 2000–2015".* Slavonic and East European Review, 95 (1). s. 117-150.

Bozkurt, Ömer (2002). *"Avrupa Birliği Süreci ve Kamu Yönetimi"*, içinde Küreselleşme ve Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Yönetimi Sempozyumu, Türk Parlamenterler Birliği, Ankara.

Bölükbaşı H.T, Ertugal E., Özçürümez S. (2011). *"Avrupa Entegrasyonu Kuramlarıyla Türkiye'yi Konu Alan Yazının Etkileşimi: Avrupalılaşma Araştırma Programını Türkiye Özelinde Yeniden Düşünmek"*, Uluslararası İlişkiler, 8(30), s. 79-82.

Börzel T.A. (1999). *"Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain"*, Journal of Common Market Studies, 37(4), s.573-596

---------- (2002). *"Pace Setting, Food Dragging, and Fence Sitting: Member States Responses to Europeanization"*, JCMS: Journal of Common Market Studies, 32(1), s.193-214

Börzel T. Ve Risse T., (2000). *"When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change"*, 1) EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, RSC No: 2000/56/2) European Integration Online Papers (EıoP), 4(15), s.1-20

----------(2003). *"Conceptualizing the Domestic Impact of Europe"* içinde The Politics of Europeanisation ed. Kevin Featherstone and Claduio M. Radaelli, Oxford University Press, s.57-83

Börzel T.A ve Panke D. (2010). *"Europeanization"*, içinde European Union Politics, ed. Michelle Cini and Nieves Pérez-Solórzano Borragán, Oxford University Press, Oxford, s.405-418

Bulgaristan Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanlığı (2020). *"Regional Development Act"* (Bölgesel Kalkınma Yasası) https://www.mrrb.bg/en/regional-development-act/ (E.T. 06.09.2022)

----------(2021). *"Administrative and Territorial Structure of The Republic of Bulgaria Act"* (Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu) https://www.mrrb.bg/en/administrative-and-territorial-structure-of-the-republic-of-bulgaria-act/ (E.T 06.09.2022)

----------(2021a). *"Local Government and Local Administration Act"* (Yerel Özerk Yönetim ve Yerel Yönetimler Kanunu) https://www.mrrb.bg/en/local-government-and-local-administration-act/ (E.T. 06.09.2022)

----------(2021b). "Municipal Property Act" (Belediye Mülkiyet Kanunu) https://www.mrrb.bg/en/municipal-property-act/ (E.T. 06.09.2022)

Bulgaristan Merkezi Seçim Komisyonu (2022). *"Direct Citizen Participation in State and Local Government Act"* (Devlet ve Yerel Özerk Yönetime Doğrudan Vatandaş Katılımı Kanunu) https://legislationline.org/sites/default/files/documents/d9/Bulgaria_Act_direct_participation_state_local_government_2009_am2015_en.pdf (E.T. 12.09.2022)

Bulgaristan İstatistik Enstitüsü (2022). https://www.nsi.bg/en/content/15471/115-number-employees-administration-executive-power (E.T. 12.09.2022)

Bulmer S. Ve Burch M., (1998). *"Organizing for Europe: Whitehall, the British State and EU"* Public Administration, 76(4) s. 601-628

Bulmer, S. and Radaelli, C. (2004). *"The Europeanisation of National Policy?"*, Queen's University, Belfast, https://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2_2__Radaelli_europeanization_of_national_policy.pdf (E.T. 17.11.2021)

Bulmer S. (2009). *"Politics in Time Meets the Politics of Time: Historical Institutionalism and the EU Timescape"*, Journal of European Public Policy, 16(2) s.307-324

Caner, C. (2009). *"AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz"*, Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi, 1(3): s.85-108.

Canveren Ö. (2018). *"An Analysis Of Party Orıentations Towards European Union In Serbia: Political Competition, Ideology and Identity Politics"* Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İzmir

Caporaso J.A ve Jupille J.(1998), *"Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order"*, içinde Restructring Territoriality: Europe and the United States Compared, ed. C. K Ansel ve G. Di Palma, Cambridge: Cambridge University Press. s.67-89

Cardona, F. (2009). *"Integrating National Administrations into the European Administrative Space",* SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March. s.1-8

Carnsterns, Martin, Thornhill, Crish (2000). *"The Relationship Between Administrative Reform and New Public Management,"* Journal of Public Administration, 35(3), s.177-192.

Chryssogelos, A. (2017). *"Still Europeanised? Greek Foreign Policy During the Eurozone Crisis"* Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, Paper No. 118, Londra, s.1-26

----------(2018). *"Europeanisation As De-Politicisation, Crisis As Re-Politicisation: The Case Of Greek Foreign Policy During The Eurozone Crisis",* Journal of European Integration(Routledge), 41(5), Londra, s.605-621

Cierco T. (2016). *"Bridging The Gap: The Serbian Struggle For Good Governance"*, Journal of Contemporary Central and Eastern Europe, 24(2), s. 113-129

Cini, M. (2007). *"Intergovernmentalism"*, (Ed.) Michelle Cini, European Union Politics, 2nd Edition, Oxford Press, ss.99-117

Coşkun, M. (2015). *"Avrupa Entegrasyon Teorileri üzerine bir Tartışma: Liberal Hükümetlerarasıcılık ne Derecede Açıklayıcı?"* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 20(2), s. 387- 395.

Council of The European Union (2000) *"Recommendation No. R (2000) 6 of The Committee of Ministers To Member States On The Status Of Public Officials In Europe"* https://rm.coe.int/native/09000016804c3142 (E.T. 18.11.2022)

Council of The Ministers of The Republic of Bulgaria (2022). *"Cabinet"* https://www.gov.bg/en/Cabinet (E.T 01.10.2022)

Cowles M. G, Risse T. Ve Caporaso J. (2001). *"Europeanization and Domestic Change: Inroduction"* içinde Europeanization and Domestic Change: Transforming Europe, ed. Mario Cowles, Thomas. Risse and James. Caporaso, Cornell Universirty Press, Ithaca , London, s.1-20

Cucić V. (2013). *"Serbia As A Part of The European Administrative Space: ADR Tools Applied To Administrative Law"* içinde Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, ed. Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu, Springer, Berlin s.461-485

Çaşkurlu, E. (2020). *"Bulgaristan Devleti Kamu Maliyesi Yapısı"* içinde Bulgaristan: İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ed: Burak Tangör, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, s.331-426

Deligöz H. ve Avaner T. (2020). *"İdare Kültürü, Kriz ve reform: Yunanistan Örneği"*, Doğu-Batı Dergisi, Balkanlar Özel Sayı II, s.291-315

Demir, F. (2008). *"Avrupa İdari Alanı'nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İle Türkiye Örneği)"*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Demir Z. (2020). *"Yolsuzlukla Mücadele Çalışmalarında Örnek Ülke Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Çözüm Önerileri"*, Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4(1), s. 153-183

Demiral, N. (2009). *"Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Yunanistan, Portekiz, Polonya, Bulgaristan Deneyimleri Işığında Avrupalılaşma Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Etkisi",* Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Dilekli S. ve Yeşilkaya K. (2002). *"Maastricht Kriterleri"*, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Aralık

Di Mascio F. ve Natalini A. (2015). "*Fiscal Retrenchment In Southern Europe: Changing Patterns of Public Management In Greece, Italy, Portugal And Spain",* Public Management Review, 17(1), s. 129-148

Dimovski D. T. ve Stanojević J. M. (2019). *"Legal And Economic Conditions For The EU Membership – Example of The Republic of Serbia"*, Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad. 53. s. 177-194.

Dinan D. (2008). *"Avrupa Birliği Tarihi"*, Çev.: Hale Akay, İstanbul, Kitap Yayınevi

Đinđić M. ve Bajić D. (2018). *"Challenges of Public Administration Reform in Serbia: Between Requirements and Reality"* Region: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia, 7(2) s. 9-33

Domagala K. (2018). *"Public Administration In The Republic of Serbia – An Attempt To Adapt The European Union Requirements"* Studia Politologiczne, 48 s.228-241

Đorđević S. (2011). *"Public Service Reform In Serbia"* HKJU – CCPA, 11(4), s.925–946

Dougherty J. E. ve Pfaltzgraff R. (1997). "*Contending Theories of International Relations"* Addison Wesley Educational Publishers, Inc., New York

Dragovic-Soso J. (2012). *"Apologising For Srebrenica: The Declaration Of The Serbian Parliament, The European Union And The Politics Of Compromise",* East European Politics, 28(2), s. 163-179

Dryanova A. (2013). *"Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Türkiye ve Bulgaristan Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi"*, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara

Džinić J. (2011). "*Public Administration Reform in Serbia"* Croatian and Comparative Public Administration, No:4 s.1075-1105

Economides S. (2005). *"The Europeanisation of Greek Foreign Policy",* West European Politics, 28(2), s. 471-491,

Economides S. ve Ker-Lindsay J. (2015). *"Pre-Accession Europeanization': The Case of Serbia and Kosovo"* Journal of Common Market Studies (JCMS), 53(5), s.1027-1044

Ekapija (2022). *"Law On Electronic Government Adopted – Aim To Facilitate Communication Between Citizens And The State"* https://www.ekapija.com/en/news/2085874/law-on-electronic-government-adopted-aim-to-facilitate-communication-between-citizens-and (E.T. 18.11.2022)

Ekinci M. U. (2014). *"Sırbistan Siyasetini Anlama Kılavuzu"* SETA Yayınları, Ankara

Eldem T. (2013). "The End of Turkey's Europeanization?", Turkish Policy Quarterly, 12(1) s.125-135

Eleftheriadis P. (2005). *"Constitutional Reform and the Rule of Law in Greece"* West European Politics, 28(2), s. 317-334,

Emurli, A. (2010). *"What Does It Mean Public Administration Reforms For The EU Integration"*, Analytical, 3(1), s.1-20.

Erbay Y. (2020). *"Yunanistan'da Yerel Yönetimler",* Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 29(1) s.1-34

Ercan B. (2008). *"Bulgaristan'ın Avrupa Birliği Üyelik Süreci"*, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Kocaeli

Erdal L. ve Çolakoğlu S. (2007). *"Siyasi Kriterler Açısından Yunanistan, Polonya ve Türkiye'nin AB Üyelik Sürecinin Değerlendirilmesi*" Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 2(2) s.69-97

Erdem T. (2015). *"Avrupalılaşmanın Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Dini Kimlik Bağlamında Etkisi"*, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Edirne

Erkmen, M. (2019). *"Avrupa Birliği'nin Batı Balkanlar'da Genişleme Politikası".* Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Kapadokya Sosyal Bilimler Öğrenci Kongresi Özel Sayısı s.138-147

Erkul H. ve Kara H. (2014). *"Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması"* Yönetim Bilimleri Dergisi 12(24), s. 205-237,

Eryılmaz, B. (2010). *"Kamu Yönetimi"*, Okutman Yayıncılık, Ankara

European Commission (2010) *"Serbia 2010 Progress Report"* Commission Staff Working Document, Brüksel, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/sr_rapport_2010_en.pdf (E.T. 19.11.2022)

---------- (2012). *"Serbia 2012 Progress Report"*, Commission Staff Working Document, Brüksel, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/sr_rapport_2012_en.pdf (E.T. 19.11.2022)

---------- (2015). *"Serbia 2015 Report"* Commission Staff Working Document, Brüksel, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20151110_report_serbia.pdf (E.T. 18.11.2022)

---------- (2016). *"Serbia 2016 Report"* Commission Staff Working Document, Brüksel, https://www.stat.gov.rs/media/2824/serbia-report-2016.pdf (E.T. 18.11. 2022)

---------- (2021). *"Serbia 2021 Report"* Commission Staff Working Document, Brüksel, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Serbia-Report-2021.pdf (E.T. 19.11.2022)

Exadaktylos T. ve Radaelli C.M (2009). *"Research Design in European Studies: The Case of Europeanization"*, Journal of Common Market Studies, 47(3), s. 509-515.

Evmez Z. (2019). *"Avrupalılaşmanın 1999-2016 Tarihleri Arasında Türkiye'de Gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi"*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, İstanbul

Featherstone K. (2003). *"Introduction: In The Name of "Europe"* içinde The Politics of Europeanisation ed. Kevin Featherstone and Claduio M. Radaelli, Oxford University Press, s. 3-27

----------(2003a). *"Greece and EMU: Between External Empowerment and Domestic Vulnerability".* Journal of Common Market Studies. 41(5). s. 923-940.

Featherstone K. ve Papadimitriou D. (2008). *"The Limits of Europeanization Reform Capacity and Policy Conflict in Greece"* içinde European Union Politics, Palgrave Studies, New York.

Featherstone K. (2015). *"External Conditionality and The Debt Crisis: The 'Troika' and Public Administration Reform In Greece"*, Journal of European Public Policy, 22(3) s.295-314

---------- (2017). *"Greece: A Crisis in Two-Level Governance"* içinde The European Union in Crisis, Explorations in Representation and Democratic Legitimacy ed. Dinan D., Nugent N. Paterson W.E, Bloomsbury Publishing, Londra

Featherstone K. (2020). *"Introduction: Identifying Greece"* içinde The Oxford Handbook of Modern Greek Politics ed. Kevin Featherstone and Dimitri A. Sotiropoulos, Oxford University Press

Featherstone K. ve Papadimitriou D. (2020). *"The Politics of Europeanization"* içinde The Oxford Handbook of Modern Greek Politics ed. Kevin Featherstone and Dimitri A. Sotiropoulos, Oxford University Press

Fiscal Council Republic of Serbia (2011) *"Evaluation of The Fiscal Strategy Report And Draft 2012 Budget Law"* Belgrade, http://fiskalnisavet.rs/doc/eng/evaluationofthe_fiscal_strategy_and_draft_2012_budget_law.pdf (E.T. 18.11.2022)

Fox F. (2000). *"No Place for Pride"*, The World Today, 56(4), s.20-22

Fortsakis T.P (2005). "*Principles Governing Good Administration"* European Public Law, 11(2), s. 207-217,

Fournier, J. (1998). *"Governance and European Integration, Reliable Public Administration"*, Preparing Public Administrations 439ort he European Administrative Space, Paris: OECD, SIGMA Papers: No.23

Fragouli, E., ve Christoforidis, I. (2019). *"Human Resource Management Reforms During The Financial Crisis: The Case of The Greek Public Sector"*, International Journal of Information, Business and Management, 11(2), s.1-44.

Gillingham J. (2003). *"European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy"*, Cambridge University Press

Gligorijevic S. (2005). *"Serbia and European Union: A Chronicle of Hesitation"* Croatian International Relations Review, 36/37 (10) s.110-117

Gökçen S. (2007). *"Balkanlarda Bölgesel Yaklaşım: Avrupa Birliği'nin Balkanlar Politikası"* Atatürk Dergisi, 5(3) s. 115-132

Grabbe, H. (2001). "*How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, Diffusion and 13.Diversity"*, Journal of European Public Policy, 8(6), s.1013-1031

Graziano P. (2000). "*The Europeanisation of Cohesion Policy: The Italian Case"*, (unpublished paper) presented at the IIIrd Summer School in Comparative Politics: Europeanisation of National Politics: Challenges and Opportunities for European Institutions and National Political Systems, 10-22 July 2000, Siena

Greek News Agenda (2020) *"Administrative Reform 2017-2019: Interview with Secretary General Grigoris Theodorakis"* https://greeknewsagenda.gr/interviews/government-policy/6557-administrative-reform-2017-2019-vehicle-for-economic-growth-and-social-cohesion (E.T. 30.12.2022)

Günal A. (2011). *"Sırbistan'ın Avrupa'ya Dönüşü: Nedenler, Engeller, Beklentiler ve AB Faktörü"*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Anabilim Dalı, İzmir

Günay D. (2014). *"Avrupalılaşma"*, içinde Avrupa Birliği: Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar, ed. Belgin Akçay ve İlke Göçmen, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara s.743-767

Hajdinjak M., Horvath A., Triandafyllidou, A. ve Vidra Z. (2011). *"Catching Up With Europe: Views From Bulgaria, Greece And Hungary"* ,Identities and Modernities in Europe (IME), Work Package 9, s.1-33

Hardiman, N., Araujo J. F, MacCarthaigh M., ve Spanou C. (2017). *"The Troika's Variations On A Trio: Why The Loan Programmes Worked So Differently in Greece, Ireland And Portugal"*, UCD Geary Institute for Public Policy, WP2017/11 s.1-29

Harmsen R. (2000). *"Europeanization and Governence:A New Institutional Perspective"*, Yearbook of European Studies,14, s.51-81

Hellenic Parliament (2008). *"The Constitution of Greece"*, Hellenic Parliament's Publications Department, Athens. https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf (E.T. 09.07.2021)

Hix, S., (1998). *"The Study of the European Union II: A New Institutionalist Approach"*. Journal of Public Policy, vol. 13, s.351-380

Hlepas N.K ve Gemitis P. (2010). *"Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes Localism"* içinde The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe ed. Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin, s.410-433

---------- (2011). *"Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment"*, Local Government Studies, 37(5), ss.517-532

Hlepas N.K (2012). *"Local Governments in Greece"* içinde Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective ed. Angel-Manuel Moreno, National Institute of Public Administration (INAP), Madrid, s.257-283

----------(2015). *"Regionalism in Greece"* içinde Assembly of European Regions Study on Regionalism, National and Kapodistrian University of Athens, Greece, s.1-38

----------(2018). *"Checking The Mechanics of Europeanization in A Centralist State: The Case Of Greece"* Regional & Federal Studies, 30(2), s. 243-261,

Hoffman S. (1966). *"Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of the Western Europe"*, Daedalus, 95(3), s.163-177

----------(1993). "*Goodbye to a United Europe?"*, New York Review of Books, New York.

Holidayify (2022), https://www.holidayify.com/greece-map/ (E.T. 31.07.2022)

Hooghe, L. ve Marks, G., (2001). *"Multi-Level Governance and European Integration"*. Lanham MD: Rowman and Littlefield.

International Labour Organization- ILO (2022). *"Constitution of Serbia"* *https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/74694/119555/F838981147/SRB74694%20Eng.pdf* (E.T. 16.10.2022)

International Crisis Group (2005). *"Serbia: Spinning Its Wheels"* https://www.files.ethz.ch/isn/10746/b039_serbia.pdf (E.T. 13.11.2022)

Introna, L., Niall H., Dimitra P. (2010). *"The Working out of Modernization in the Public Sector: The Case of an E-government Initiative in Greece"*. International Journal of Public Administration, 33(1) s. 11–25

Ioakimidis, P. C. (2001). "*The Europeanization of Greece: An Overall Assessment"*, içinde Europeanization and the Southern Periphery, ed. Kevin Featherstone ve George Kazamias, Frank Cass, London, s. 73–94.

Judah T. (2000). *"The Kosovo Liberation Army"*, Perceptions, 5(3), s. 61-77

Kahraman S. (2012). *"Avrupa Bütünleşmesi Kuramları: 1980 Sonrası"*, içinde Avrupa Birliği, Tarihçe, Teoriler, Kurumlar ve Politikalar ed. Belgin Akçay,ve İlke Göçmen, Seçkin Yayınları, 3.Baskı, Ankara, s.109-129

Kalaitzidis A. (2010). *"Europe's Greece: A Giant in the Making"*, Palgrave Macmillan

Kalchev E. (2014). *"The Bulgarian Flat Tax",* Economic Alternatives, Issue 1, 2014: s.33-41

Kalfa M. ve Yetim A., (2013). *"Avrupa Birliği Ortak Değerlendirme Çerçevesiyle Kamu Kurumlarında Kalite Yönetiminin Özdeğerlendirmesi,"* Niğde Üniversitesi Beden Eğitimi ve Spor Bilimleri Dergisi, 7(2), s 151-166.

Kara H. ve Baykal T. (2012). *"Arnavutluk, Yunanistan Ve Türkiye Yerel Yönetimleri Üzerine Bir İnceleme",* Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20(9) s.135-168

Karagöz Y. (2005). *"Avrupa Birliği Demokrasi Anlayışının Aday Ülkelerdeki Demokratikleşme Üzerinde Etkisi: Türkiye, Bulgaristan ve Romanya",* Yüksek Lisans Tezi, Başkent Üniversitesi Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Ankara

Karakaş Y. (2002). *"Avrupa Birliği'nde Siyasal Entegrasyon",* Siyasal Kitabevi, Ankara.

Karakasis, V. (2008). *"The Impact of Europeanizatıon on Greece's Engagement Strategy Towards Turkey",* Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul

Karakatsanis, N. (2001). *"The Politcs of Elite Transformation: The Consolidation of Greek Democracy in Theoratical Perspective"*. London: Praeger.

Karluk R. (2003). *"Avrupa Birliği ve Türkiye"*, İstanbul, Beta Basım,

---------- (2004). "*Avrupa Birliği Kuruluşu, Gelişimi, Genişlemesi, Kurumları"*, Beta Basım 11. Baskı, İstanbul

Katsamunska P. (2010). *"Good Governance and Reform of Public Administration in Bulgaria",* Economic Alternatives, Issue: 1 s.51-60

Kaya A. ve Marchetti R. (2014). *"Europeanization, Framing Competition And Civil Society In the EU And Turkey"* içinde Global Turkey in Europe II: Energy, Migration, Civil Society And Citizenship Issues In Turkey-EU Relations, ed. Senem Aydın-Düzgit, Daniela Huber, Meltem Müftüler-Baç, E. Fuat Keyman, Jan Tasci ve Nathalie Tocci, Edizioni Nuova Cultura, Roma s.145-197

Kaya E. (2016). *"Avrupa Birliği'nin Son Genişlemesi ve Balkan Üyeleri",* Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 18(2) s.213-233

Kazakos, P. ve Ioakimidis P.C (1994). *"Greece and EC Membership Evaluated".* London: Pinter

Kınayyiğit B. (2010). *"The Europeanization of Greek Identity"*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü AB Siyaseti Ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul

Kissinger H. (2000). *"Diplomasi"* çev. İbrahim Kurt, Kültür Yayınları,

Kmezić S. ve Đulić K. (2018). *"Serbia: Local Government Financing and Non-transparency of Fiscal Data"*, içinde Fiscal Decentralisation, Local Government And Policy Reversals In Southeastern Europe, ed. William Bartlett, Sanja Kmezić ve Katarina Đulić, Palgrave Macmillan, Londra s.83-123

Knill, C. ve Lehmkull, D. (2002). *"The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms",* European Journal of Political Research, 41(2), s. 255–280.

Kohler-Koch B. (1999). *"The Evolution and Transformation of European Governance"* içinde The Transformation of Governance in the European Union, ed. Beate Kohler-Koch and Rainer Eising, London: Routledge, s. 20–39.

Kostić J. ve Bošković M. M. (2022) *"Financial Accountability and Transparency of Public Sector Institutions In Republic of Serbia"* içinde Accountability and the Law Rights, Authority and Transparency of Public Power, ed. Piotr Mikuli ve Grzegorz Kuca, Routledge, Londra s.46-61

Kostovicova D. (2014). "*When Enlargement Meets Common Foreign and Security Policy: Serbia's Europeanisation, Visa Liberalisation and the Kosovo Policy"*, Europe-Asia Studies, 66(1), s.67-87

Kösecik, Muhammet (2002). *"Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler"* , içinde AB Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, ed. B.Parlak, H.Özgür, Alfa Yayını, İstanbul, s.1-38.

Kurşunlu, E. (2004). *"Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite"*, ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara

Kurt, M., Uğurlu, Yaşar, Ö. (2007). "*Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliğinin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi"*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İİBF Dergisi, 9(11), s.81-109

Kuzey, P. (2004). *"Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları No. 27"*, Maliye Dergisi, 147, Ankara s. 57-89

Kütük D. (2019). *"Avrupa Birliği'nin Batı Balkanlar'daki Dönüştürücü Gücü: Sırbistan Örneği"* Yüksek Lisans Tezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul

Ladi S. (2013). *"Austerity Politics and Administrative Reform: The Eurozone Crisis and Its Impact Upon Greek Public Administration"* Comparative European Politics, 12(2) s. 184–208.

Ladrech R. (1994). *"Europeanisation of Domestic Poitics and Institutions: The Case of France"*, Journal of Common Market Studies, 32(1), s.69-88

Lalenis K. ve Liogkas V. (2002). *"Reforming Local Administration In Greece to Achieve Decentralization and Effective Management of Space: The Failure of Good Intentions"* Discussion Paper Series, 8(18): s. 423-446

Lambropoulou E., Iosifidis T., Papapamanolis N., Bakali E., Ageli S., Bakirli E., Massouri G. (2008). *"Corruption in Greece or Corruption of Greece? The 'Modern' Triumphalism",* University of Konstanz, Sixth Framework Programme of the European Commission – Research Project: Crime and Culture. Discussion Paper Series No 23,

Lambropoulou E. (2021). *"The Janus Faces of (Anti-)Corruption Rhetoric In Greece"* Vestnik of Saint Petersburg University. Sociology, 14(3), s.245–261

Lampropoulou M. ve Oikonomou G. (2016). *"Theoretical Models of Public Administration and Patterns of State Reform In Greece",* International Review of Administrative Sciences 0(0) s. 1–21

Lewis B. (1993). *"Modern Türkiye'nin Doğuşu"*, Çeviren: Metin Kıratlı, 5. Baskı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara

Lilić S. (2011). *"Strategy of Administrative Reform In Serbia In The Context of European Integration"*, Hrvatska İ Komparativna Javna Uprava : Časopis Za Teoriju İ Praksu Javne Uprave, 11(4), s.1107-1122

Lilić S. ve Stojanović M. (2008) *"E-Government And Administrative Reform In Serbia"* Masaryk University Journal of Law and Technology, 2(2) s.127-138

Lončar D. (2015). *"Prospects For The Application of New Public Management Approach To The Serbian Public Administration"* Ekonomika Preduzeca, 63(1-2) s. 83-97

Loughlin, J. ve Peters G.B. (1997). *"State Traditions, Administrative Reforms and Regionalization"*, Ed. Keating Michael & John Loughlin, The Political Economy of Regionalism, London: Frank Cass, s. 41-62

Mamur Işıkçı Y. (2017). *"Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi"*, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), s.167-191

Mandacı N. (2020). *"Bulgaristan: Siyasal Hayat ve Kurumlar"* içinde Bulgaristan: İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ed: Burak Tangör, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara s. 71-135

Manojlovic R. (2011). *"Public Sector Reforms in Greece: Uncertain Outcome of 2010 Reforms",* Hrvatska I Komparatıvna Javna Uprava, 11(2) s. 337–377

March J.G ve Olsen J.P. (1989). *"Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics"*, New York: Free Press,

----------(1998). *"The Institutional Dynamics of International Political Orders"*, International Organisation, 52(4), s.943-969

Marcheva D. (2013). *"Administrative Culture in Bulgaria: Sources, Foundations, and Transitions"*, International Journal of Public Administration, 36(13), s. 963-971

Marzano E. (2012). *"The EC and the Metapolitefsi The European Community Role in the Democratization of Greece"* Going Global. The History of EC/EU External Relations, A Jean Monnet Module on the History of European Integration

Matеı, A. and Matei, L. (2008). *"Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration"*, Theoretical and Applied Economics, 4(4): s.33-52.

Matei, A. (2010). *"The Development of the European Administration. Fundamental Concepts and Approaches"*, International Journal of Academic Research, 4(2), s.1-18

McCormick J. (2002). *"Understanding the European Union"*, Palgrave, İkinci Baskı, New York,

Mercan, S.S. (2011). *"Siyasal Büyünleşme Kuramları Işığında AB Genişlemesi"*, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 10(1) s.67-83

Metinsoy, S. (2009). *"International Context Of Democratızation: Transitions In Turkey and Greece In 1983 and 1974"* ,Submitted To The Graduate School Of Arts And Social Sciences in Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Arts In European Studies , Sabancı University

Meyer-Sahling J-H. (2004). *"Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation"* West European Politics, 27(1), London: Routledge, s.71-103

---------- (2012) *"Civil Service Professionalisation in the Western Balkans,"* SIGMA Papers, no. 48

Michalak K. (2012). *"The Quality of Governance in Public Administration Reforms in New Democracies: Bulgaria and Romania"* HKJU - CCPA, 12(2). s.391-408

Mikkelsen J.T. (1991). *"Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappriasal in the Light of the New Dynamism of the EC"*, Millenium – Journal of International Studies, 20(1), s.1-22

Milosavljević B. ve Jerinić J. (2015). *"Territorial Organisation of The Republic of Serbıa – Possibilities For Reform"* Serbian Architectural Journal. No. 7. S.401-418

----------(2016). *"Status of Serbian Towns In The Light of Recent Efforts Towards A National Decentralisation Strategy"* , HKJU – CCPA, 16(1), s.77–106

Milovanović D., Davinić M., Cucić V. (2012). *"Efficiency of The Administrative Appeal (The Case Of Serbia)"* Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 37, s. 95-111

Milenković D. (2014). *"Serbian Public Administration Reform in the Light of the European Administrative Space Principles"* Serbian Political Thought, 6(10), s.105-131

Milenkovic, M., ve Milenkovic, M. (2013). *"Administrative Reform And Debates Over Public Agencies' Role In Serbia",* Annals of the Faculty of Law in Belgrade International Edition, s.135-150.

Moga, T. L., (2009). *"The Contribution of Neofunctionalist and Intergovernmentalist Theories to the Evolution of the European Integration Process, Journal Alternative Perspectives in the Social Sciences"*, 1(3) s.796-80

Moravscik, A. (1993). *"Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach"*, Journal of Common Market Studies, 31(4), s.473-524

---------- (1995). *"Explaining International Human Right Regimes: Liberal Theory and Western Europa"*, European Journal of International Relations, 1(2), s.157-189

Morlino L.(1999). *"Europeanisation and Representation in Two Europes"* IUE Working Paper, European University Institute, Florence, December,

Moussis, N. (2004). *"Avrupa Politikalarına Giriş Rehberi"*, Mega Press,

Mulaj K. (2008). *"Resisting an Oppressive Regime: The Case of Kosovo Liberation Army"*, Studies in Conflict & Terrorism, 31(12) s. 1103-1119.

Muriç G. (2019). *"Avrupa Birliği Siyasi Koşulluluk Mekanizmasının Batı Balkan Ülkelerinin Avrupalılaşmasındaki Rolü: Sırbistan Örneği"* ,Yüksek Lisan Tezi, Marmara Üniversitesi Avrupa Araştırmaları Enstitüsü Avrupa Siyaseti Ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul

Müftüler-Bac, M. (2005). *"Turkey's Political Reforms: The Impact of the European Union"*, Southeast European Politics and Societies, 10(1), s.16-30

National Academy For Public Administration (NAPA), (2022) *"About Us"* https://www.napa.gov.rs/tekst/en/115/about-us.php (E.T. 18.11.2022)

National Bank of Serbia (2022). *"Macroeconomic Developments In Serbia"*, Belgrad, https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents-eng/finansijska-stabilnost/presentation_invest.pdf (E.T. 18.11. 2022)

Narayanan S. (2005). *"The Role of Europeanization the Larger Context of Globalisation"* Paper presented at the United Europe Scientific Forum (UESF)

Nas Ç. ve Özer Y. (2017). *"Turkey and EU Integration: Achievements and Obstacles"*, Routledge, London

Nas, İ. (2006). "*Europeanization of Greece and Turkey in Comparative Perspective: The Role of Business Associations and Civil Society Organizations"*, A Thesis Submitted to the Graduate School of Social Sciences & Humanities in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in International Relations, Koc University

National Assembly of The Republic Of Bulgaria (2021). *"The Constitution of Bulgaria"* https://www.parliament.bg/en/const (E.T. 26.09.2022)

Nicolaides, P. (2002). *"From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules",* Maastricht, European Institute of Public Administration,

OECD (1998*). "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space"* SIGMA PAPERS No:23, Paris: OECD. CCNM/SIGMA/PUMA (98)39.

OECD (1998a). *"Sustainable Institutions for European Union Membership"* SIGMA PAPERS No:26 Paris: OECD. CCNM/SIGMA/PUMA (98)57

OECD (1999), *"European Principles for Public Administration"*; SIGMA PAPERS No:27, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1

OECD(1999a),*"Control And Management System Baselınes For European Unıon Membership"* SIGMA Baselines —

OECD (2001). *"Government Capacity To Assure High Quality Regulation In Greece"* OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Reform In Greece, Paris

OECD (2011). *"SIGMA Assessment Serbia 2011"* , SIGMA, Paris, http://mdtfjss.org.rs/archive//file/SIGMA%20report%202011.pdf (E.T. 19.11.2022).

OECD (2017) *"Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Serbia"* SIGMA, https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf (E.T 18.11.2022)

Oğultürk M. C. (2014). *"Kosova'nın Bağımsızlık Süreci Kapsamında ABD Dış Politikasının Analizi"*, Güvenlik Stratejileri, 10(19) s.99-132

Oğuz G. (2005). "The Effects of the Accession Countriess on Europeanization: Evidence From Turkey", *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 7(14), s.121-142

Oikonomou, G. (2016). "*Bypassing a Centralized State: The Case of the Greek Subnational Mobilization in the European Union."* Regional & Federal Studies 26 (1), s. 73–94

Okçu, M. (2005). *"Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim"*, içinde Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması –I ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Basım Yayım, İstanbul, s.258–298.

Olsen, J. P. (2002). *"The Many Faces of Europeanization''*. ARENA Working Paper 01, Oslo. http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm E.T 26.09.2021

Olsen, J. P. (2003). *"Toward a European administretive space?"* Journey of Public Policy, 10(4), s. 506-531

OSCE- Organization For Security And Co-operation In Europe (2005). *"Law On The Protector of Citizens"* https://www.osce.org/files/f/documents/8/2/16577.pdf

----------(2011). *"Anti-Corruption Institutions In Serbia",* https://www.osce.org/files/f/documents/c/d/82789.pdf (E.T. 19.11.2022)

Ökmen, M. ve Parlak B. (2008). *"Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması"*, içinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, ed. R.Bozlağan, Y. Demirkaya, Nobel Yayını, Ankara

Ökmen, M. ve Canan K. (2009). *"Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi"*, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 16(19), s 139-171.

Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M. K. (2004). *"Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yönetsel Uyumu: Yönetsel Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları"* içinde Çağdaş Kamu Yönetimi-II Konular Kuramlar Kavramlar, ed. M. Acar, H. Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Ömürgönülşen, U. ve M.K. Öktem (2007). *"Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi"*, Ankara: İmaj.

Önen, S. M. ve Ozan, M. S. (2021). *"Kamu Yönetimi Reformlarının Dönüşümü"*, TroyAcademy , 6 (2) s. 521-548

Özbudun E. (2015). *"Europeanization And Turkey's Constitutional Reform Process"*, içinde The Europeanization of Turkey: Polity and Politics ed.Tekin A. ve Güney A., Routledge, London

Özdemir, H. (2012). *"Avrupa Mantığı: Avrupa Bütünleşmesinin Teori ve Dinamikleri"*, Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi ve Boğaziçi Üniversitesi Uçaksavar Kampüsü, İstanbul

Özen Ç. (2020). *"Bulgaristan Dış Politikası ve Dönüşümü: Tarihsel Bir Değerlendirme"*, içinde Bulgaristan: İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ed: Burak Tangör, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara s. 229-270

Özer, M. A. (2008). *"Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupa Birliği'ne Uyumu"*, Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, 25(2), s.945-968.

Pagoulatos, G. (2003). *"Greece's New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU".* London: Palgrave.

Papadimitriou, D., Pegasiou, A., and Zartaloudis, S. (2019). *"European Elites and the Narrative of the Greek Crisis: A Discursive Institutionalist Analysis".* European Journal of Political Research, 58(2) s.435–464

Pereto, F. C. ve Freibert, A. (2007). *"The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries",* Hrvatska Javna Uprava, 7(1), s.51-59.

Peters, G. ve Pierre J., (2001). *"Developments In Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance"*, Policy & Politics, 29(2), s.131-135

----------(2004*). ''Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?"*, içinde Multi-level Governance, ed. I. Bache ve M. Flinders, Oxford University Press, Oxford

Petrakos G. ve Psycharis Y. (2006). *"Regional Policy In Greece: An Overview and The Recent Policy Change"*, Paper presented at the 46th Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Volos, 30(8)

Phillippidou S.S. (2009). *"Efforts to Modernize Public Administration: The Greek Case"* , Omani Journal of Applied Sciences, (1)1, Umman, s 85-98

----------(2009). *"The New Institutionalism and European Integration"*, içinde European Integration Theory, ed. Antje Weiner ve Thomas Diez, Oxford University Press, 2. Baskı, Oxford, s.137-156

Pond E. (2006). *"Demythologizing Serbia and Montenegro"*, içinde The End Game in the Balkans: Regime Change, European Style, Brookings Institution Press, Washington, s.210-240

Popoviciu, A. C. (2010). *"David Mitrany And Functionalism The Beginnings Of Functionalism"*, Revista Română de Geografie Politică, 12(1), s. 162-172,

Radaelli, C. M. (2000). *"Whither Europeanization? Concept streching and substantive change European Integration"* Online Papers (EIOP), 4(8) s.1-25 http://eiop.or.at /eiop/texte/2000-008a.html (E.T. 17.11. 2021)

----------(2003a*). "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy"*, Governance, 13(1), s. 28-29.

----------(2003b). *"The Europeanization of Public Policy"*, içinde The Politics of Europeanization, ed. Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli), Oxford University Press, Oxford, s. 30-44

----------(2006). *"Europeanization: Solution or Problem?"*, içinde Palgrave Advances in European Union Studies, ed. Michelle Cini ve Angela K. Bourne, 1. Baskı, Palgrave Macmillan, New York, s.56-77

Ramet, S.P. (1998). *"Yugoslavia"*, içinde Eastern Europe: Politics, Culture and Society Since 1939, ed. Sabrina P. Ramet, Indiana University Press, USA, s. 159-189.

Republic of Serbia (2009). *"National Security Strategy of The Republic of Serbia"* http://www.voa.mod.gov.rs/documents/national-security-strategy-of-the-republic-of-serbia.pdf (E.T. 13.11.2022)

Republic of Serbia Electoral Commission (2009) *"Law On Administrative Disputes"* https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/146/2.zakon%20o%20upravnim%20sporovima%20ENG.pdf (E.T. 18.11.2022)

Republic of Bulgaria Ministry of Finance (2022). *"Local Taxes and Fees Act"* https://www.minfin.bg/en/982?p=2 (E.T 09.09.2021)

Republic of Serbia Ministry of Justice (2010) *"Law On Organisation of Courts"* https://www.mpravde.gov.rs/en/tekst/1700/judicial-package.php (E.T. 18.11.2022)

Republic of Serbia Ministry of Justice (2018) *"Law on General Administrative Procedure"* https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/zakoni/zup/ZAkon-o-opstem-upravnom-postupku_cir.pdf (E.T. 18.11.2022)

Republic of Serbia Ministry of Justice (2022) *"Law on Anti-Corruption Agency"* https://www.mpravde.gov.rs/files/LAW%20ON%20THE%20ANTI-CORRUPTION%20AGENCY_180411.doc (E.T. 19.11. 2022)

Republic of Serbia Ministry of Public Administration and Local Self-Government (2020). *"E-Government Development Programme of the Republic of Serbia 2020−2022"* https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/e-Government-Development-Programme-2020-2022-FINAL-2.pdf (E.T. 18.11.2022)

Regional School of Public Administration (ReSPA) (2016). *"Legal Remedies In Administrative Procedures In Western Balkans"* Regional School of Public Administration, Danilovgrad,

Republic of Serbia Secreteriat for Legislation (2008). *"Law On State Administration",* Belgrade, http://www.voa.mod.gov.rs/documents/law-on-state-administration.pdf (E.T. 18.11.2022)

Ristic I. (2007). *"Serbian Identity And The Concept of Europeanness"* Panoeconomicus, 54(2), s. 185-195

Rosamond B. (2000). *"Theories of European Integration"*, Houndsmills, MacMillan,

Rutgers, M. R. ve Schreurs P. (2000). *"Briefly Noted from Europe: Discovering the European Idea of Public Administration"*, Administrative Theory & Praxis, 22(3), s. 621-629.

Salıyumer Yusuf N. (2012). *"Bulgaristan'ın Avrupa Birliği'ne Giriş Süreci"*, Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Bursa

Samu H. (2008). *"Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşma"*, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17(2), s.379-386

Sancaktar, Caner (2013). *"Bütünleşme ve Bütünleşme Teorileri."* içinde Uluslararası İlişkilerde Teorik Tartışmalar, ed. Caner Sancaktar ve Hasret Çomak, BETA, İstanbul, s.113-159

Schimmelfennig F. (1999). *"The Double Puzzle of EU Enlargement – Liberal Norms, Rhetorical Action and Expansion to the East"*, Arena Working Papers WP 99/15, Oslo

Schimmelfennig, F. (2004). *"The Impact of EU Democratic Conditionality in Central and Eastern Europe: A Qualitative Comparative Analysis,"* Paper prepared 458or The Second Pan-European Conference of the ECPR, Bologna,

Schimmelfennig F. ve Sedelmeier U. (2004). *"Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe",* Journal of European Public Policy, 11(4), s. 661–679,

Schimmelfennig F. ve Scholtz H. (2008). *"EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange"*, European Union Politics, 9(2), s.187-215

Schmidt, V.A. (2001). *"Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment"*, European Integration Online Papers (EIOP), 5(6), s.894-912

Sedelmeier, U., (2006). *"Europeanisation In New Member And Candidate States"*, Living Reviews in European Governance, 1(3), s.1-52 http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3. (E.T 02.10.2021)

SEIO (Serbian European Integration Office). *"National Strategy of Serbia For The Serbia and Montenegro's Accession To The European Union"* https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/national_strategy-pdf.pdf (E.T. 14.11.2022)

Shigeno R. (2004). *"Nationalism and Serbian Intellectuals"*. Perspectives on European Politics and Society, 5(1) s. 135–159.

Shivergueva, M. (2013). *"Public Administration in Bulgaria"* içinde Public Administration in Post-Communist Countries, Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia, ed. David H. Rosenbloom, CRC Press, s.251-274

Shivergueva M. ve Nanchev I. (2011). *"Reforms in the Bulgarian Public Administration"* içinde Public Administration In The Balkans-From Weberian Bureaucracy To New Public Management, Ed. Matei L. ve Flogaitis S. ,South-Eastern European Administrative Studies, ASsee Online Working Paper No. 1, Editura Economică, Bükreş s.88-105

Siedentopf, H. ve Speer B. (2003). *"The European Administrative Space: From German Administrative Science Perspective"*, International Review of Administrative Sciences, 69(1), s. 9-28

SIGMA Raporları No. 27; (2011). *"Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri"*, Çev. Pelin Kuzey,

Sigmaweb (2022) *"Principles of Public Administration"*, https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm (E.T. 19.11. 2022)

Sotiropoulos D.A. ve Karamagioli E. (2006). *"Civicus Civil Society Index Shortened Assessment Tool Report For The Case Of Greece",* Athens

Sotiropoulos D. A. (2007). *"A Case of Amateurs and Professionals: The Role of the Greek Senior Civil Service"* içinde From the Active to the Enabling State The Changing Role of Top Officials in European Nations, ed. Edward C. Page, Vincent Wright, Palgrave Macmillan, Londra s.15-38

----------(2020). "Corruption and Anti-Corruption in Today's Greece", Hellenic Foundation For European & Foreign Polıcy (ELIAMEP), Policy Paper, No.46, Athens

Soyaltın D. (2006). *"Avrupalılaşma ve Türkiye'nin Dönüşüm Süreci",* Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Spanou, C. (2007). *"Public Administration."* içinde About Greece ed. Anthony J. Bacaloumis Athena: A. Andreou S. A.,

---------- (2008). *"State Reform İn Greece: Responding To Old And New Challenges"* International Journal of Public Sector Management, 21(2), s. 150-173

Spanou C. ve Sotiropoulos D. A. (2011). *"The Odyssey of Administrative Reforms In Greece, 1981–2009: A Tale Of Two Reform Paths"* Public Administration 89(3), s. 723–737

Spanou C. (2013). *"The Quandary of Administrative Reform Institutional and Performance Modernization"* içinde From Stagnation To Forced Adjustment. Reforms In Greece 1974-2010, ed. S. Kalyvas, G. Pagoulatos, H. Tsoukas, Hurst & Co, London s.171-194

---------- (2015) *"Administrative Reform and Policy Conditionality in Greece"* Administration and Public Employment Review - Revista de Administração e Emprego Público (Lisbon) (1) s.31-54

Stacey, J. Ve Rittberger B. (2003), *"Dynamics of Formal and Informal Institutionalchange in the EU"*, Journal of European Public Policy, 10(6) s.858-883

Stahl B. (2013). *"Another "Strategic Accession"? The EU and Serbia (2000–2010)"* , Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity, 41(3), s.447-468

Stančetić V. (2012). *"Decentralization As An Aspect of Governance Reform In Serbia"*, HKJU – CCPA 12(3), s.769–786

Stanković M. (2018). *"Administrative Districts In The Republic of Serbia – Constitutional Status and Perspectives"*, Journal of Law and Administration, No:2 s.3-12

Stanojevic, A. (2013). *"Mechanisms And Initiatives of The Public Administration Reform In The Republic of Serbia"*, Iustinianus Primus Law Review, 4(2), s. 1-25.

State Audit Institution of Republic of Serbia (2022) *"Law on the State Audit Institution",*https://www.dri.rs/storage/upload/documents/Publikacije/LAW_ON_SAI_website.pdf (E.T. 18.11.2022)

Stepan, A. (1999). "*Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model,"* Journal of Democracy, 10(4) s.19-34

Stojic M. (2016). *"EU Enlargement To The Western Balkans: Out Of Sight, Out Of Mind?"* Institute for European Policy, s.1-9

---------- (2018). *"Party Responses to the EU in the Western Balkans Transformation, Opposition or Defiance?"* Palgrave Macmillan.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2001). *"Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı"* https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Avrupa_Birligi_Temel_Haklar_Sarti%E2%80%8B.pdf E.T (09.10.2021)

Subotic J. (2011). *"Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans"*, International Studies Quarterly, 55 (2), s.309-330.

Taşkın Ö. (2018). *"Batı Balkanların Avrupa Birliği Bütünleşmesi",* Yüksek Lisans Tezi, İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İzmir

Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Hizmetleri Başkanlığı (2022). *"Konularına Göre Karşılaştırmalı Dünya Anayasaları"* TBMM Basımevi, Ankara.

The Military Intelligence Agency of Serbia (2008) *"Law on Civil Servants"* http://www.voa.mod.gov.rs/documents/law-on-civil-servants.pdf (E.T. 18.11.2022)

TI-Transparency International (2010). *"Global Corruption Barometer 2010"*. Transparency International www.transparency.org/ ET (09.10.2021)

----------(2022) *"Serbia"* *https://www.transparency.org/en/countries/serbia* (E.T. 19.11.2022)

Todorova, M. (1997). *"Imagining the Balkans"* Oxford University Press, Oxford,.

Tomova T. ve Petrov S. (2017). *"Public Administration Reform in Bulgaria: Weberian Bureaucracy, New Public Management, and Good Governance at the Same Time"* içinde Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States Post-Accession Convergence and Divergence, ed. Kovac P. ve Bleisis M. , University of Ljubljana, Faculty of Administration ve Mykolas Romeris University, s.427-471

Toprak E. (2013). *"Fonksiyonalizm"*, içinde Uluslararası İlişkiler Kuramları-2, ed. Tayyar Arı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Web-Ofset, s.4-5

Trauner, F. (2009). *"Post-accession Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania: A Comparative Perspective"* içinde F. Schimmelfennig and F. Trauner, eds., Post-accession Compliance in the EU's New Member States. European Integration Online Papers, Special Issue, 2(13) s.1-18

Treib, O. (2008). *"Implementing and Complying With EU Governance Outputs"*, Living Reviews in European Governance, 9(1), s.1-47

Tsekos T.N (2013). *"Structural, Functional and Cultural Aspects of The Greek Public Administration and Their Effects On Public Employees' Collective Action"* North American ISLSSL & International Association of Labor Law Journals' Workshop on Public Sector Collective Bargaining and the Distortion of Democracy: Do Public Sector Unions Have "Too Much" Power? Philadelphia,

Tsekos T.N ve Triantafyllopoulou A. (2013). *"Public Service Provision By The Greek Local Government"* Conference: COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef) Working Group I (WGI) "External (Post-) NPM Reforms"At: Edinburg

Tsekos, T. N., ve Hlepas, N. K. (2019). "*Greek Municipalities Before and During the Austerity Era: Imposed Policies, Local Resistance and Unsuccessful Reforms".* içinde Local Public Services in Times of Austerity Across Mediterranean Europe ed. Lippi A. ve Tsekos T.N, s. 49–71.

Tunç A., Sezik M. ve Başurgan A. (2017). *"Bulgaristan'da Yerel Yönetimler"*, Social Sciences Studies Journal (SSSJournal), 3(4), s.12-26

Tural, E. (2020). *"Bulgaristan'da Yerel Yönetimler"* içinde Bulgaristan: İdari, Siyasi ve Sosyo-Ekonomik Yapı, Ed: Burak Tangör, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara s.139-177

Türker, N. (2012). *"Turkish-Bulgarian Relations Within The Context Of EU Membership"*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü AB Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul

Ultan, Mehlika Özlem (2013). "*Avrupa Birliği'nde Federalizm-Konfederalizm Tartışması."* Ed. Caner Sancaktar ve Hasret Çomak. Uluslararası İlişkilerde Teorik Tartışmalar. İstanbul: BETA,

Uludağ Ö. (2016). *"Avrupa İdari Alanı İlkelerinin Yerel Yönetimler Üzerindeki Yansımaları: Fransa ve Türkiye Örneği",* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş

Uzgel İ. (2001). *"Finishing The Unfinished Revolution: The Return Of Yugoslavıia To Europe"* Journal of International Affairs, 6(1), ss.5-21

Valinakis G. (2005). *"Introduction in Greek Foreign Policy, 1949–1988"* Athens,

---------- (2012). *"Greece's European Policy Making,"* GreeSE – Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe 63, Hellenic Observatory, LSE.

Vatansever Arda M. (2017). *"Avrupalılaşma- Oryantalizm Ekseninde Bulgaristan Türkleri"*, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Edirne

Vejvoda I. (2004). *"Serbia after Four Years of Transition"* içinde The Western Balkans: Moving On, der. Judy Batt, Chaillot Paper, no. 70, s. 37-55.

---------- (2009). *"Civil Society versus Slobodan Milosevic: Serbia 1991-2000"*, içinde Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Non-Violent Action from Gandhi to the Present, ed. Adam Roberts ve Timothy Garton Ash, Oxford University Press, Oxford, s.295-317

Verheijen, A.J.G. (2000). *"Administrative Capacity Development: A Race Against Time?"* WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, The Hague.

Verheijen T., Svircev S. ve Muhula R. (2016). *"Serbia's Difficult Administrative Transition to Join the European Administrative Space: Legacy, Traditions and Constraints"* içinde European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities, ed. Ivan Korpic ve Polonca Kovac, NISPAcee Press, Bratislava s.95-115

Vink M. (2002). *"Europeanization and Domestic Choice:Naturalization Policy in the Netherlands"*, Paper presented at the Third European Summer School in Comparative Politics, Europeanisation of National Policies: Challenges and Opportunities for European Instituions and National Political Systems, Certosa di Pontignano,Siena, Italy 10-22 July 2002,

Vodenicharov, A. (2012) *"Local Government in Bulgaria"* içinde Local Government In The Member States Of The European Union: A Comparative Legal Perspective, ed. Angel-Manuel Moreno, National Institute Of Public Administration, Spain Instituto Nacional De Admınıstración Pública, Madrdi, s.69-91

von Beyme K. (1993). *"Regime Transition and Recruitment of Elites in Eastern Europe"*, Governance, 6(3), s.409-425

Vučković V. (2012). *"Public Finance In Serbia: What Can Companies Expect?"* Serbian Association of Economists Journal, SAE- Serbian Association of Economists, issue 1-2, s. 41-49

Vujadinović S., Šabić D. ve Gajić M. (2016). *"Local Government In Serbia: Between Legislation And Practice",* Collection of Papers - Faculty of Geography at the University of Belgrade, No.64 s.73-90

Vukonjanski I. (2019). *"Characteristics of Human Resources Management Model In Public Administration of Republic of Serbia: Contemporary Trends And Challenges"* Law and Politics, 17(1) s.33-45

Wessels W. ve Rometsch D. (1996). *"Conclusion: EU and National Institutions"*, içinde The EU and Member States: Towards Institutional Fusion ed. Wolfang Wessels and D. Rometsch, Manchester University Press,

Wikipedia (2022). *"Constitution of Serbia"* https://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Serbia (E.T. 15.12.2022)

Wikipedia (2022a). "Districts of Serbia", https://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Serbia#/media/File:Districts_of_Serbia.png (E.T. 16.12. 2022)

Winn N. ve Haris E. (2003). "Introduction:*Europeanisation.Conceptual and Empirical Considerations"* Perspetives on European Politics and Society, 14(1), s.1-11

Woodward S.L (1995). *"Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War"*, Brookings Institution Press,

World Bank (2022). *"Budget System Law Republic of Serbia"*, http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/SerbiaBudgetSystemLawJuly162009EnglishFINAL.pdf (E.T. 18.11.2022)

Yapıcı M. İ. (2007). *"Uluslararası İlişkiler Disiplininde Entegrasyon Teorilerinin Yeri ve Önemi"*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(3), s. 130 – 156

Yazgan H. (2009). *"Bir Kavramsal Çerçeve 'Avrupalılaşma': Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar",* Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 12(4), s.123-140

Yıldırım, M. (2009). *"Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi"*, Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, 6(2): s.380-397

Yıldız, G. (2019). *"Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma"*. Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 8 (15) , s.413-437

Yılmaz G. (2016). *"From Europeanization to De-Europeanization: The Europeanization Process of Turkey in 1999–2014"*, Journal of Contemporary European Studies, 24:1, s.86-100,

Yılmaz, N. ve Doğan, C., K., (2013). *"Avrupa Birliği Aday Ülkelerinin Avrupalılaşma Aracı Olarak SIGMA Programı ve Avrupa Yönetsel Alanı"*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 36, ss 175-186.

Yunanistan Maliye Bakanlığı (2017). *"GREECE: Recent developments in Public Financial Management"* Ministry of Finance General Accounting Office General Secretariat for Fiscal Policy tarafından S. Miliakou, A. Pappa, K. Tetorou, E. Tserkezis, Atina

Zaka A. (2021). *"Public Administration And Local Government In Post-Communist Era In Bosnia And Herzegovina, Kosovo And Serbia"* , Global Journal of Political Science and Administration, 9(3), s.1-15

Zankina E. (2020). *"Public Administration Reform in Bulgaria: Top-down and Externally-driven Approach"* Central European Public Administration Review, 18(1), s. 89–124

Ziller, J. (2001). *"European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces"*, Parliamentary Affairs, No.54