

## AVRUPA YÖNETSEL ALANINA DOĞRU TÜRK KAMU YÖNETİMİ: ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM<sup>1</sup>

Yrd. Doç. Dr. Murat Okçu

*"[Avrupa] Birliği, yetkilerin Birlik ve Üye Devletler arasında nasıl paylaşılacağını gösteren açık ve kesin ilkelere ihtiyaç duymaktadır. İlk olarak bu, kamuoyunun sıkça sorduğu "Avrupa'da kim hangi işi yapıyor?" sorusuna bir cevaptır. Bu soruyu cevaplandırmak için ortak bir vizyon geliştirilmesi gerekmektedir. Beyaz Kitap, gelişmesini tamamlamış makul ve anlaşılır bir Avrupa'nın; her bir aktörün kendi yetenekleri ve bilgisi ile orantılı olarak genel işleyişin başarısına katkıda bulunduğu çok düzlemlî yönetişime dayalı bir Birliğin önemine vurgu yapmaktadır" (vurgu orijinal metinde) (European Commission, 2001).*

*"Güçlü bir Avrupa, merkezileşmiş bir Birlik demek değildir. [Hatta güçlü bir Avrupa] bundan çok uzaktır. AB'de gerçek bir dinamizm, yaratıcılık ve demokratik meşruiyet gerçekleştirmenin yolu çok katlı yönetişim seviyelerinde var olan potansiyeli özgür bırakmaktan geçiyor" (Prodi, 2001).*

*"'Çok düzlemlî yönetişim' ve ulusaltı düzlemim öneminin artmış olması ulus devletin çöküşünü ilan etmiyor. Yeniden dağıtım (refah devleti) ve makro politikalarla ilgili önemli bir güç sıkı bir şekilde tüm Üye Devletlerdeki ulusal düzlemde kalıyor. Mali politikaların belirlenmesi de büyük oranda ulusal bir mesele olarak kalmaya devam ediyor" (vurgu orijinal metinde) (European Commission, Report by Group 4c, 2001).*

*"Aslında Türkiye'nin AB üyeliği, Türkiye ve AB'nin, Batıcı (Westernistic) --yani kendi kültürünü politik ve ekonomik örgütlenme açısından Batı fikirleri ile sentezlemeyi arzulayan-- bir ülkenin Batı ülkesi sayılabilmek için kendini yeterince dönüştürüp dönüştüremeyeceği üzerine bir maceraya atıldıklarının göstergesidir...[Böylelikle]...Türkiye kendini her türden moda kavram*

<sup>1</sup> Yazar, bu çalışmayı önceden okuyarak değerli eleştirileriyle katkıda bulunan eski Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Sn. Kemal Çokakoğlu ile Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü (TEPAV-EPRI) Yönetişim Etütleri Programı sorumlusu Sn. Emin Dedeoğlu'na teşekkürü bir borç bilir. Metindeki her tür hata yazarın kendisine aittir. Bu yazı hiçbir şekilde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin kurumsal görüşlerini yansıtmaz.

*ve teörinin değerlendirilmesi için bir laboratuvar haline getirmektedir”*  
(Park, 2000: 9).

## GİRİŞ

Türkiye, 17 Aralık 2004 Avrupa Birliği (AB) Zirvesi ardından çok önemli bir döneme girmiştir. Yıllar süren uzunca bir bekleyişin ardından nihayet, AB ile müzakereler 3 Ekim 2005 tarihinde başlamış bulunmaktadır. Peki, Türk kamu yönetimi müzakerelere ve olası bir tam üyeliğe ne kadar hazır durumdadır?

Aslında bu temel soru, Türk kamu yönetimi literatüründe bu güne kadar ya hiç gündeme getirilmeyen, ya da yeterince ele alınmayan, öte yandan bir tanesi bile incelenmeye başlandığında kaçınılmaz olarak birbirlerini tetikleyen bir dizi kavramın tartışılmasını gerekli kılmaktadır. Bunlar içerisinde belki de ilk tetiklemeyi gerçekleştirecek olan kavram ‘Avrupalılaşma’ (*Europeanisation*) kavramıdır. Çünkü, gerek Avrupa’da tarihin son elli yılına damgasını vuran bir entegrasyon hareketi olarak, gerekse hareketin yayılarak çevresini etkisine alması olarak Avrupa Birliği, artık tüm değerlendirmelerde, bir tür ‘AB Etkisi’ olarak adlandırabileceğimiz ‘Avrupalılaşma’ kavramı ile birlikte anılmaktadır. Bu yüzden çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde, önce ‘Avrupalılaşma’ ilgili farklı tanımlama çabalarına kısaca göz atılacak, ardından kavrama kuşatıcı bir bakış açısı getirdiği düşünölen Olsen’in ‘Avrupalılaşma’nın beş farklı yüzüne ilişkin değerlendirmelerine yer verilecektir. Avrupalılaşma kavramı (daha özel olarak ulusal yönetimlerin ‘Avrupalılaşması’), ‘Avrupa Yönetmel Alanı’ (AYA) kavramını tetiklemektedir. AYA’nın mevcut olduğunu ileri sürenler genel olarak, AB’ye üye/aday devletlerin yönetim alanında tek bir AB ‘modeli’ etrafında birbirlerine benzemeye başladıklarını iddia etmektedirler. Bu yüzden üçüncü bölümde, hem AYA’nın temel kökenini oluşturan AB’nin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’ne doğru beşinci genişlemesiyle ilgili tartışmalara, hem de kavramın gelişmesine en büyük katkıyı sağlayan SIGMA Programına kısaca değinilecektir.

Dördüncü bölümde aktarılmaya çalışılan Çok Düzlemli Yönetişim (*Multi-Level Governance*) yaklaşımı, AB'yi (daha özelden 'Avrupa Yönetişel Alanı'nı) bir Çok Düzlemli Yönetişim sistemi olarak görmektedir. Fakat bu bölümde ilk önce, yönetim kavramı yeni yönetme olgusunu açıklamakta yetersiz kaldığı için, yönetimden yönetişime doğru yaşanan dönüşüm çok kısa olarak ele alınacak, böylelikle, Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımının AB dışındaki imaları da incelenmeye çalışılacaktır. Çok Düzlemli Yönetişim, kanımızca AB olarak adlandırdığımız ulusüstü gücün yaşadığı süreçlerin, kendi kurumları ve üye devletler arasında geliştirdiği ilişkilerin ve ürettiği politikaların anlaşılmasında hayati öneme sahip kilit bir kavramdır. Önümüzde uzanan dönemde kamu yönetimi sistemimizin nasıl bir değişim geçirmesi gerektiği üzerine eğer kafa yoracaksak, yapmamız gereken en önemli ve öncelikli şey AB'deki ilişki ve süreçleri daha iyi anlamak olmalıdır. Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı, AB'nin yönetişel işleyişi açısından oldukça faydalı teorik katkılar sağlamaktadır. Bu bağlamda çalışmanın son bölümünde, Avrupa Yönetişel Alanı'na doğru hızla yol alan Türk kamu yönetiminin, Çok Düzlemli Yönetişimi tartışmaya başlaması için giriş niteliğinde değerlendirmeler yer almakta ve **AB yolunda Türk kamu yönetimini bekleyen en önemli yönetişel meydan okumanın, devlet merkezli yönetim anlayışını devam ettirmek ile Çok Düzlemli Yönetişim yönünde bir değişimi gerçekleştirmek arasındaki ikilemden kaynaklanacağı ileri sürülmektedir.**

## I. 'AVRUPALILAŞMA'

Avrupalılaşıma kavramı, AB ile ilgili çalışmalarda yeni bir boyut olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle 1990'ların sonlarından itibaren gittikçe popüler hale gelen terim çeşitli disiplinler içinde kendine geniş bir kullanım alanı bulmuştur. Hatta Avrupa çalışmalarının önde gelen isimlerinden birisinin ifadesiyle "kavramı kullanan makaleler dikkate alındığında, Avrupalılaşıma ile ilgili çalışmalar akademik olarak büyüyen bir endüstri haline gelmiştir" (Olsen, 2002: 921). Fakat maalesef bu süre içerisinde kavramla ilgili ortak bir tanıma ulaşılamamıştır. Bu durumun kısmen, kavramın göreceli de olsa yeni bir olguyla ilgili olmasından, kısmen de Avrupa çalışmaları için yeni bir analiz düzeyini ifade etmesinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu koşullar altında, Avrupalılaşıma ile ilgili tek bir tanıma ulaşılamamış olmasının yol açabileceği

çeşitli yanlış anlama ve kafa karışıklıklarını en aza indirebilmek için belki de en iyisi kavramla ilgili farklı tanımlamaları genel olarak bir gözden geçirmektir.

Mjoset (1997: 1) kavramı "Avrupa nüfuzunun (ve özellikle kurumsal modellerinin) ortaya çıktığı odaklar dışında da gelişip yayılması" olarak tanımlar. Winn ve Harris (2003: 1) için Avrupalılaştırma, Avrupa düzeyinde kurum inşasının yerel düzeyde değişime sebep olduğu süreç ve mekanizmaları ifade etmektedir. Kurumsalcı (*institutionalist*) bir yaklaşıma göre Avrupalılaştırmayı tanımlayan çalışan Börzel (1999: 574) için kavram "yerel politika alanlarının artan bir şekilde Avrupa ölçüsündeki politika üretiminin konusu haline geldiği süreci" ifade etmektedir.

Avrupalılaştırmanın AB düzeyindeki bir kurumsallaştırma olduğunu vurgulayan çeşitli yazarlar bulunmaktadır. Örneğin, Caporaso ve Jupille (1998:2) kavramı "AB düzeyinde siyasal kurumsallaştırma" olarak tanımlar. Benzer şekilde Lawton'a (1999) göre Avrupalılaştırma egemenliğin *de jure* olarak AB düzeyine transfer edilmesidir. Wessels ve Rometsch (1996: 328) "tüm ulusal kurumların ilgi alanlarında bir kayma yaşanması ve bu kurumların AT-AB karar alma sürecine artan katılımları" olarak tanımlamaktadır. Cowles ve arkadaşları (2001) için Avrupalılaştırma, "Avrupa düzeyinde farklı bir siyasal sistem" ile, "aktörler arasındaki etkileşimleri formel ve rutin hale getiren bir siyasal kurumlar kümesinin ortaya çıkması ve yaptırım gücüne sahip Avrupa kurallarının yaratılmasında uzmanlaşmış bir politika ağının gelişmesi" anlamına gelmektedir.

Avrupalılaştırma çalışmalarının önemli isimlerinden birisi olan Radaelli (2000) kavramı AB'nin siyasal, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin yerel söylemlere, kimliklere, siyasal yapılara ve kamusal politikalara hâkim olan mantığın bir parçası haline geldiği bir süreçler kümesini betimlemek için kullanır. Bu bağlamda Radaelli'ye göre Avrupalılaştırma hem AB üyesi ülkeler hem de diğer ülkeler için kullanılabilecek bir kavramdır. Onun bu geniş tanımlaması içinde kültürel değişimler, yeni kimliklerin ortaya çıkması, izlenen politikalarda yaşanan değişimler, yönetim alanındaki yenilikler --ve hatta modernleşme-- Avrupalılaştırma kavramı ile birleştirilmektedir. Yazarın daha sistematik bir tanımlamasına göre Avrupalılaştırma "ilk olarak AB politika üretim süreçleri içinde tanımlanan ardından da yerel (ulusal ve ulusaltı) söylem, siyasal yapı

ve kamu politikalarına dahil edilen formel ve informel kuralların, süreçlerin, politika paradigmalarının, tarzların, iş yapma yöntemlerinin ve ortak inanış ve normların a) inşa edildiği b) yayıldığı c) kurumsallaştığı süreçleri” içermektedir (Radaelli, 2004: 4).

Avrupalılaşma (hem formüle edilme hem de uygulama aşamalarında) kararların alınma sürecinin “ulusötesileşmesi”; ulusötesi yönetimin yeni kurumlarının, izlenmekte olan ulusal politikalar için yenilikçi sayılabilecek değerlerin, ilkelerin ve politikaların ortaya çıkması ve ulusal ve ulusaltı yönetim kurumlarının kapasitelerinin yeniden tanımlanması olarak da görülmektedir (Graziano, 2000: 5).

Avrupalılaşma literatürü gözden geçirildiğinde şu açıktır ki konuyla ilgili dikkatler daha çok mevcut üye devletlerin AB üyeliği vasıtasıyla nasıl bir dönüşüme uğradıklarına odaklanmış durumdadır. Yani Avrupalılaşmayı tanımlaya çalışanlar daha çok “içe dönük” bir bakış açısına sahiptirler. Bu yaklaşım mantığı içerisinde Avrupalılaşma sıklıkla *üye devletler ile AB arasındaki* çift yönlü etkileşimin ve sürecin adı olarak anılmaktadır. Oysa Avrupalılaşma deyim yerindeyse bir tür “ihraç malzemesi” olarak da görülebilir. Bu durumun en önemli kanıtı olarak (önce AB’ye aday, şimdi yeni üye) Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nde (ODAÜ) AB’ye adaylığın beraberinde getirdiği değişimler gösterilebilir. AB’nin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri’nde yarattığı Avrupalılaşma etkisi ve değişim dikkate alındığında kavram “AB’ye katılım sürecinin ulusal yönetimler üzerindeki etkisi” (Grabbe, 2001: 1014) yahut “katılımın ulusal yönetimler üzerinde beklenen ve ilerde yer alacak durumları da içeren etkileri” (Goetz, 2001: 980) olarak da tanımlanabilir.

## II. BÜYÜK RESMİ GÖRMEK: ‘AVRUPALILAŞMA’NIN BEŞ YÜZÜ

Görüldüğü gibi Avrupalılaşmanın tek bir anlamı yoktur. Bu yüzden Kassim (2000: 238) gibi bazı yazarlar Avrupalılaşmanın kurucu bir kavram olarak kullanılmasının beyhude bir çaba olacağını ifade etmektedirler. Her ne kadar, Avrupalılaşma dinamiklerinin bir model etrafında belirlenmesi ile ilgili çalışmalar ender, ortaya çıkan ampirik bulgular üzerinde tartışmalar yoğun da olsa, buradaki sorun, Olsen’in de (2002: 922) büyük bir haklılıkla belirttiği gibi, Avrupalılaşmanın gerçekte ne olduğunun somut bir biçimde ortaya konulması değildir. Esas sorun, kavramın gelişen Avrupa siyasetinin anlaşılmasında kullanılıp kullanılmayacağını,

eğer kullanılacaksa bunun ne gibi bir teorik yararının olacağı sorundur. Diğer bir deyişle temel sorun, kavramın kurumsal temelli bir Avrupa yönetim sisteminin ortaya çıkışını, gelişmesini ve etkilerini anlamamıza ne kadar yardımcı olabileceği sorundur.

Yeni-kurumsalcı yaklaşımın önde gelen isimlerinden biri olan Olsen "Avrupalılışmanın Değişik Yüzleri" (*Many Faces of Europeanisation*) adını verdiği çalışmasında aslında, Avrupalılışma olgusunu yukarıda aktardığımız birbirinden farklı tanımlamaları kuşatarak --ve bir anlamda onların ötesine geçerek-- tartışmaktadır. Avrupa Yönetişel Alanı'nı tartışmaya başlamadan önce bu çalışmada açıklanan Avrupalılışmanın beş farklı "yüzüne" kısaca değinmek oldukça yararlı olacaktır.

1) *Avrupa sınırlarında yaşanan değişim olarak Avrupalılışma.* Avrupalılışmanın bu yüzü bir yönetim sisteminin toprak olarak sınırlarını ve bir kıta olarak Avrupa'nın ne dereceye kadar tek bir siyasal alan haline geldiğini göstermektedir (Olsen, 2002: 923). Avrupa düzleminde pek çok kurum inşa edilmesine rağmen literatürde Avrupa denilince AB'ne üye devletler anlaşılmalıdır. AB girişimi, kıtanın geniş ve büyüyen bir kısmını içeren bir yönetim sisteminin kurumsallaşması anlamında en başarılı girişimdir. Bu yönüyle Avrupalılışma kısaca AB genişlemesidir (*EU enlargement*). Değişim hem "kuralların takip edilmesi" hem de "kuralların tatbik edilmesi" ile olmaktadır. Sonuçta ortaya çıkan uyumlulaştırmanın zorunluluktan kaynaklandığı düşünülse de, aslında değişimler yarı mekaniktir: AB'ye aday olan ülke üyelik kriterlerini karşılırsa kabul edilir, aksi takdirde kapılar yüzüne kapatılır. Avrupa Birliği'nin genişleme perspektifi içinde yer alan Türkiye, bu özelliğiyle doğrudan doğruya 'Avrupa sınırlarında yaşanan değişim olarak Avrupalılışmanın' bir parçasıdır.

2) *Avrupa düzleminde kurumların ortaya çıkması olarak Avrupalılışma.* Bu görüşe göre Avrupalılışma kısaca Avrupa düzleminde ortak hareket edebilme kapasitesine sahip bir "merkez inşası" (*centre-building*) anlamına gelmektedir. Merkez inşası üye devletlerin ortak hareket yönünde örgütlenme kapasitelerinin güçlendirilmesini, AB vatandaşlığı ve Birliğe üyelik ile ilgili yeni normların ve ortak anlayışların geliştirilmesini içermektedir. "Avrupa düzleminde kurumların ortaya

çıkması" ifadesi ile bir taraftan AB'nin ortak kurumları (Konsey, Komisyon Adalet Divanı gibi) diğer taraftan da Avrupa çapında bağlayıcı politikaların tasarlanması, uygulanması ve takibinin yapılması yetkisine sahip farklı bir yönetim sistemi dile getirilmektedir. Türkiye bu merkez inşasının hiçbir sürecinde aktif kurucu olarak yer almamıştır. Eğer bir gün Türkiye'nin tam üyeliği gerçekleşirse bu merkezde yer alan kurumlarda, bunların işleyişinde yapılması olası değişimlerde rol alabileceği ifade edilebilir.

3) *Avrupa kurumlarının ülke iç politika alanlarını etkilemesi anlamında Avrupalılaştırma.* Avrupalılaştırmanın bu yüzü literatürde en çok tartışılan ve yaygın olarak kullanılan yüzüdür (Meny et. al. 1996; Börzel, 2001; Sverdrup, 2000; Andersen ve Eliassen, 2001; Bulmer ve Burch, 2001; Cowles et. al. 2001; Goetz ve Hix, 2001; Knill, 2001; Radaelli, 2000; Ladrech, 2001). Bu yaklaşımda Avrupa düzleminde yaşanan gelişmeler "açıklayıcı faktör", üye/aday ülke yönetim sisteminde yaşanan değişimlerse "bağımlı değişken" olarak görülmektedir.

Türkiye için bu yüzüyle Avrupalılaştırma, 1999 Zirvesi'nde Türkiye'nin tam üyelik için adaylığının kabul edilmesinin ardından dikkat çekici bir ivme kazanan, fakat esas olarak 2002 yazında gerçekleştirilen Anayasal düzenlemelerle iyice ortaya çıkan bir değişime işaret etmektedir. Elbette bu şekliyle Avrupalılaştırma Türkiye ile AB arasında müzakerelerin başlamasıyla, diğer bir ifadeyle, topluluk müktesebatının ilgili bölümlerinin kabulüyle gerçek manada yaşanacak bir süreçtir.

Avrupalılaştırmanın ne dereceye kadar devletlerin iç politika kurumlarını etkilediği ve değiştirdiği hakkında bir uzlaşma yoktur. Genel olarak ifade etmek gerekirse, Avrupa düzleminde yapılan düzenlemelerin, a) (devlet bir anlamda safralarından kurtulduğu ve daha fazla '*first politics*' olarak adlandırılabilir işleriyle ilgilenebildiği için) devleti ve devlet temelli sistemi güçlendirdiği ve çok daha ulusal bir yönetim yarattığı (Milward, 1992; Metcalfe, 1994; Moravscik, 1994); b) devletin sorun çözme kapasitesini olumsuz etkilediği ve toplumdaki halk taleplerinin siyasete yansıtılması üzerine dayanan demokratik siyasetin rolünü daralttığı (Scharph, 1999); c) (üye ülkelerde yönetim katmanları (*government tiers*) arasında eskiden mevcut olmayan yeni ilişki ve gerilimlere yol açtığı ve böylelikle bir yandan da onların

rollerini değiştirdiği için) devleti yahut ulus-devlet sistemini zayıflatmak ya da güçlendirmekten çok, onu dönüştürdüğü şeklinde yaklaşımlar (Wessels, 1996; Kochler-Koch, 1999; Hooghe ve Marks, 2001) bulunmaktadır. Avrupa düzleminde yaşanan gelişmeler, ülke içinde yönetsel reformun gerçekteşmesi için önemli bir faktör olarak görülmekte (Raadschelders ve Toonen, 1992) ve bu gelişmelerin yurtiçinde gelişmiş bir koordinasyon yönünde ihtiyaç yarattığı düşünölmektedir. Devletler ve yönetsel sistemler kendi koşulları dâhilinde Avrupa'dan gelen etkilere uyum göstermektedir.

şu çok ilginçtir ki, özellikle Moravscik'in öncülüğünü yaptığı (AB ile ulus devletin güçleneceği şeklindeki) görüşler henüz Türkiye gündemine girmiş bulunmamaktadır. Türkiye'de genel kanaat AB'ye tam üyeliğin sadece devleti zayıflatacağı yönündedir. AB'nin ulus devletlere etkisini Türkiye'de sağlıklı bir zemine oturtulabilmesi için Moravscik'in ve diğerlerinin çalışmalarının Türkiye'deki literatüre aktarılması oldukça önemlidir.

4) *Avrupa kurumlarının ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşma.* Avrupalılaşmanın bu yüzü Avrupa'nın yaşam ve üretim kalıplarının, yeme içme alışkanlıklarının, dininin ve dilinin, Avrupa'ya özgü olan ve dünyanın geri kalan kısmınca bilinmeyen siyasi ilkelerin, kurumların ve kimliklerin yayılması anlamına gelmektedir. Bu tarihsel kullanımıyla kavram, Avrupa kurumlarının ihraç edilmesi olarak anlaşılmalıdır. Bu şekliyle Avrupalılaşmanın nasıl gerçekteştiğini kavramak "yayıma" sürecinin anlaşılmasını gerekli kılmaktadır. Bu "yayıma" dışsal dürtülerle, ülke içindeki gelenek ve tarihsel tecrübeler arasındaki etkileşim tarafından belirlenmektedir. Bugün Avrupa devletleri pratikte dünya hegemonyasını kaybetmiş oldukları için, "yayıma" daha çok Avrupa'daki kalıp ve modellerin cazibesine bağlıdır. Öte taraftan, Avrupa'nın artık dünyanın geri kalanından farklı bir yönetim ve örgütlenmeye sahip olduğu fikrine gittikçe karşı çıkılmaktadır (Meyer, 2001: 238). Hatta Avrupa'nın ürettiği çözüm ve geliştirdiği standartların cazibesi de sorgulanmaktadır (Garton Ash, 2001: 12).

5) *Siyasi bütünleşme (entegrasyon) olarak Avrupalılaşma.* Bu yönüyle Avrupalılaşma, Avrupa'yı çok daha farklı, bütünleşik ve güçlü bir siyasi kimlik haline



getiren gelişmelere odaklanmaktadır. Bazı yazarlar (örneğin, Bomberg ve Peterson, 2000, Radaelli, 2000) Avrupa'nın siyasi bütünleşmesini Avrupalılaşıma olarak ele almaya gerek olmadığını ifade etmektedirler. Fakat Olsen bu yazarlara katılmamaktadır. O'na göre parça haldeki Avrupa devlet sistemi, siyasal alan genişledikçe bir araya gelmekte ve bütünleşmektedir. Fakat genişleme olmasına ve Avrupa Birliği'nin sınırları içerisinde daha çok Avrupalı devlet girmesine rağmen 'siyasi bütünleşme olarak Avrupalılaşıma' henüz gerçekleşmemiştir. AB sınırlarının genişlemesi, Avrupa'da güçlü bir merkezin oluşturulması, üye devletlerin hem ulusal hem de ulusaltı yönetim sistemlerinin AB'ne adaptasyonu, Avrupa'ya ait çeşitli modellerin ihraç ediliyor olması (yani kısacası Avrupalılaşımanın diğer dört yüzünün mevcudiyeti) gerçekten güçlü bir Avrupa anlamına gelmemektedir. Aksine, siyasal sınırların da, iktidar, yetki ve sorumluluğun da kurumsal hale gelmesi nazik bir dengeleme meselesidir. Böyle bir dengeleme ve denkleştirme işi, Olsen'in de belirttiği gibi, muhtemelen tek, tipik ve baskın bir değişim süreci olarak ortaya çıkmayacaktır. *Avrupalılaşımanın can alıcı boyutu "şebeke (network) yönetim tarzı"nın kurulması ve yayılmasıdır. Bu yönetim tarzını, çok düzlemlili ve çok merkezli bir sistem içinde, düzlemler ve sektörler arasındaki karmaşık etkileşimler karakterize etmektedir.*

Bu son tanımlamada yer alan bakış açısının ve Avrupalılaşımanın bu şekilde kavramlaştırılmasının aslında konumuz açısından çok önemli bir iması bulunmaktadır: Avrupa'da halen hâkim olan dinamiklerde ve Avrupa Birliği'nin (gelecekte gerçekleşmesi olası) güçlü siyasi bütünleşmesinde Çok Düzlemlili Yönetişimin önemli bir yeri bulunmaktadır.

Ayrıca şunu da belirtmek gerekmektedir ki, Avrupalılaşımanın beş farklı yüzü aslında birbirlerini dışlamamakta, aksine bütünlemektedir. Beş farklı yüz birbirlerinden farklı fakat birbirleriyle ilgili olgulara işaret etmektedir. Elbette analiz amacıyla ve teorik olarak böyle bir ayrıştırma anlamlıdır ve farklı yüzler birbirinden ayrı tutulabilir. Oysa gerçek hayatta bu farklı yüzlerin bir "karışımı" mevcuttur.

Fakat bu bölümü kapatırken esas sorulması gereken soru hala cevaplanmamış olarak ortada durmaktadır: Ulusal yönetimlerin 'Avrupalılaşıması', AB'ye üye/aday devletlerin tek bir AB 'modeli' etrafında birbirlerine benzemeye

başladıkları yönündeki iddiayı da haklı çıkarmakta mıdır? Bir başka deyişle, gerçekten bir "Avrupa Yönetmel Alanı"nın mevcudiyetinden bahsedebilir miyiz? İzleyen bölümde tüm bu soruların ortaya atılmasında kilit konumda olan Avrupa Yönetmel Alanı kavramı hakkında bilgi verilecektir.

### III. 'AVRUPA YÖNETSEL ALANI' (AYA)

#### III. 1. Beşinci Genişleme: AYA Tartışmalarının Kökeni

AB bütünleşmesinin Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'ni (ODAÜ) kapsayacak şekilde genişlemiş olması Avrupa Yönetmel Alanı (*European Administrative Space*) ile ilgili tartışmaları beraberinde getirmiştir. Almanya'da iki ayrı şehirde --Postdam ve Speyer-- yapılan konferanslar 2002 yılı sonbaharında konunun akademisyenler tarafından çeşitli açılardan bir bütünlük içerisinde incelenmesine olanak sağlamıştır.

Aslında Avrupa Yönetmel Alanı kavramı 1992 yılından --yani Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği haline dönüştükten-- bu yana gündemde olmasına rağmen, Avrupa Toplulukları hukukunda "kamu yönetimi" nosyonunun tartışılması daha eskilere dayanmaktadır. Kamu yönetimi kavramı kurucu antlaşmalar ile AB ikincil mevzuatında çeşitli vesilelerle zikredilmiştir. Fakat bu metinlerdeki açıklamalar kavramla ilgili net bir tanıma ulaşmamıza olanak sağlamamaktadır. Kısacası şu an için topluluk hukukunda tam anlamıyla sınırları çizilmiş bir kamu yönetimi tanımlaması mevcut değildir (Chiti, 2002: 473). Bunun yerine AET kurulmadan önce üye devletlerin pek çoğunda kullanılan "kamu hukuku organı" (*public law body*) kavramı Topluluğun kamu yönetiminin önemli bir parçası olmuştur. Aslında üye devletlerin kendi iç hukukları incelendiğinde şu görülecektir ki kavramın bu ülkelerde önemli bir geçmişi bulunmamaktadır. Fakat yine de Topluluk hukuku içinde böyle bir kavramın kullanılması üye devletlerin (organizasyonel) özerkliğinde zaman içinde ortaya çıkan bir geriye gidiş anlamına da gelmektedir.

Topluluk hukuku ulusüstü seviyeye kamu yönetimi ile ilgili özel bir yetki vermemektedir. AB'nin kurucu fikir babalarından Jean Monnet'nin sözleriyle ifade etmek gerekirse Komisyon aslında hiçbir şeyi kendisi yapmamakta, sadece nelerin yapılması gerektiğini belirlemektedir. Komisyon, Topluluğa ait yönetmel mekanizmanın

sadece bir kısmını oluşturmaktadır ve rekabet hukukunun uygulanması örneğinde olduğu gibi yalnızca çok az bir alanda doğrudan yönetsel sorumlulukları bulunmaktadır. Fakat genel olarak uygulama ulusal yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. Bu yönetimler 'sınırlı iktidar' kavramı çerçevesinde ortak-bağımlı örgütler haline gelirler. Yapısal olarak kendi ulusal yönetimlerinin parçası olarak kalırlarken, işlevsel olarak Topluluk yönetiminin bir parçası haline gelirler. Kamu yönetimi konusunda resmi bir AB müktesebatı da bulunmamaktadır.

Aslında AYA ile ilgili tartışmalar genelde AB'nin son genişlemesi ile birlikte aday ülkelerin AB'ye üye olmalarının doğuracağı yönetsel değişikliklerin belirlenmesi çabasına dayanmaktadır. ODAÜ yönetsel anlamda önemli eksiklikler göstermektedir. Bu durum onları daha önceki tüm aday ülkelerden farklı kılmaktadır. ODAÜ, Doğu Bloğunun dağılmasının ardından gösterdikleri tüm dönüşüm ve değişim çabalarına rağmen katılım öncesinde AB üyesi ülkelerdeki yapılarla karşılaştırıldıklarında yönetsel kapasiteyi oluşturma konusunda tam anlamıyla başarılı olamamışlardı. 1995 yılında yayımlanan "Orta ve Doğu Avrupa ortaklık ülkelerinin Birliğin iç pazarıyla bütünleşmeye hazırlanmaları" hakkındaki Beyaz Kitap (*White Paper*), Komisyonun bundan böyle sadece aday ülkelerin AB yasalarına uyum yönünde "kâğıt üzerinde" yaptıklarına değil, fakat aynı zamanda ortak politikaların uygulanma kapasitesine de bakılacağını açıklamıştır. Ayrıca kitapta "yasaların yürürlüğe girmesi ve uygulanması için gerekli koşullar" titizlikle belirtiliyordu. Bu çalışmaya bakılarak Avrupa Komisyonunun daha ilk baştan aday ülkelerin yönetsel yapılarını ve kamu personel sistemini doğrudan etkileyip değiştirmeye çalıştığı yargısına varmak olanaklıdır. Daha önceki katılımlar yahut ortaklık müzakereleri dikkate alındığında bunun benzeri daha önce görülmemiş bir uygulama olduğu gözükmektedir. *1973, 1980, 1986 ve 1995 tarihli genişlemelerden önceki katılım hazırlıkları aşamasında, zamanın aday ülkelerindeki mevcut yönetsel sistemlerle ilgili herhangi bir değerlendirme yapılmamıştır. Oysa 1997'den bu yana AB, yönetsel konularla ilgili tartışmaları genişleme gündeminin en üst sırasına taşımıştır. Böylece başka alanlar için çok yeni olmayan AB tartışmaları kamu yönetimi için bir yenilik olarak disiplinin ilgi alanına girmeye başlamıştır.*

1997 yılında AB tarihinde ilk defa olmak üzere aday ülkelerin yönetsel yapılarının topluluk müktesebatını uygulayabilme kapasitesi Komisyonca analiz edilmiştir. O tarihten aday ülkeler tam üye oluncaya kadar geçen süre ayrıca şunu göstermiştir ki Komisyon sadece tavsiyelerde bulunmakla yetinmekte ve imzalanan "Katılım Ortaklıkları" antlaşmaları yoluyla ülkelere özgü kamu yönetimi reformu önceliklerini sıralayarak ayrıntılı bir şekilde takvime bağlanmış önlemler paketini ortaya koymaktadır. 1997 Temmuzunda aday ODAÜ ile ilgili olarak yayımlanan "Komisyon Görüşleri" isimli kitapçıkta, bu ülkelerin kamu yönetimlerinin yaşamakta olduğu zaafıların altı çizilmiş, ilave olarak devlet memurları ile ilgili yasaların henüz mevcut olmadığı ifade edilmiştir. "Görüşler" kitapçığı Komisyonun kafasında mevcut olan kamu yönetimi "modelini" ve bazı yönetsel standartları belirlemeye yardımcı olabilecek unsurları içermektedir. Aslında bu "görüşler" kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişiyle alakalı çok özel ve özgün bir model sunmamakta, sadece belli bazı konularda eskisine oranla daha net pozisyon almakla yetinmektedir. Bu durum, özellikle kamu personeli konusunda geçerlidir. Fakat yine de Komisyon örneğin bakanlıkların sayısının ne olması gerektiği yahut bunların nasıl örgütlenmesinin uygun olacağıyla ilgili herhangi bir tutum takınmamaktadır. Benzer şekilde, hükümetlerin spesifik olarak ne yapmaları gerektiği ile ilgili veya karar alma süreçlerinin nasıl işleyeceği ile ilgili konulara da değinilmemektedir (Fournier, 1998: 112). Ayrıca Komisyon kamu yönetimi disiplininde önemli bir yeri olan ve hala daha devam eden Weberyen model ile Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) arasındaki tartışmada açık olarak belli bir tarafta yer almamaktadır. Bu noktada söylenebilecek en fazla şey Komisyonun pek çok AB üyesi ülkede hala daha klasik modelin yaygın olduğunu üstü örtük de olsa ima ettiğidir.

Öte taraftan, "müktesebatın uygulanmasında anahtar sektörler" başlığı altında, gelecekte üye olması düşünülen ve Topluluk hukukunu etkin uygulamaları talep edilen ülkeler için hayati olarak görülen bir takım alanlarda mevcut durum gündeme getirilmiştir. İncelemeler sonunda ortaya çıkan genel talep, yargı sistemi ile alakalı olmuştur. İlgili ülkelerde her şeyden önce yargı sisteminin Topluluk hukukunun tek bir biçimde uygulanmasını temin edecek şekilde etkinleştirilmesi talep edilmiştir.

Sonuç olarak, ilk dönemler itibariyle AB, ODAÜ' deki kamu yönetimi ve kurumlarıyla alakalı "değişken geometri" (Fournier, 1998: 114) olarak tanımlanabilecek bir model geliştirmiştir. Yani Komisyon demokrasinin gerekleriyle ilgili koşulları göreceli de olsa daha net ve tam olarak açıklarken, bir bütün olarak kamu yönetiminin örgütlenmesi konusunda oldukça belirsiz bir tavır takınmıştır. Bu dönemde Komisyonun birinci öncelikli hedefi AB'nin "işleyişinde" hayati olarak kabul edilen kamu görevlilerinin profesyonelleşmesini ve özel sektördekiyle benzer noktaya getirilmesini temin edecek yasaların bir an evvel çıkarılması ve dikey (sektörel) idari kapasitenin geliştirilmesi gibi konularda ODAÜ' ni zorlamak olmuştur.

İlerleyen dönemde AB, ODAÜ' nin yönetsel nitelikli sorunlarıyla ikili bir strateji geliştirerek ilgilenme yoluna gitmiştir. İlk olarak üyelik için gerekli "minimum yönetsel standartların" neler olduğu belirlenmiş, ikinci olarak bu ülkelerin gerçekleştirecekleri "reform programlarını" destekleyici önlemler ortaya konulmuştur. Tüm aday ülkelerden sadece --1993'te ortaya çıkan Kopenhag kriterlerine dayanılarak-- sağlıklı bir demokratik düzen ve işleyen bir pazar ekonomisine sahip olmaları talep edilmemiş, bunlara ilave olarak, aday devletlerin üyelikten doğacak yükümlülükleri yerine getireceklerini garanti etmeleri de talep edilmiştir. Aday ülkeler ekonomik ve siyasal birlik hedefi kadar, siyasal (ve yönetsel) birlik hedefine ulaşmak için de çaba göstermek zorundadır. Yalnızca resmi topluluk müktesebatının (*acquis communautaire*) ulusal hukuk sistemine adapte edilip edilmediği değil, aynı zamanda kamu yönetimleri ile yargı sistemlerinin kapasitelerinin müktesebatı pratikte uygulayabilmek üzere geliştirilip geliştirilmediğinin de onaydan geçmesi istenmektedir (Siedentopf ve Speer, 2003: 11). Oysa aday ülkelerde Kopenhag kriterlerine uyumun ne derece gerçekleştiğini izlemekten ve yönetsel reformların uygulanışına yardımcı olmaktan sorumlu olan Komisyon bu yeni görevlerine çok sınırlı oranda hazırlıktı. İşte tam bu noktada, hem Komisyona hem de sadece dikey (sektörel) idari kapasitelerini değil aynı zamanda yatay (genel) idari kapasitelerini<sup>2</sup> geliştirmek

---

<sup>2</sup> AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli idari kapasite iki boyutta ele alınmaktadır; yatay (genel) idari kapasite, dikey (sektörel) idari kapasite. Üyelik öncesi süreçte AB'nin üzerinde durduğu temel konu dikey idari kapasitedir, çünkü müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması daha çok dikey idari kapasitenin geliştirilmesini

yönünde AB beklentilerini analiz etme gayreti içinde bocalayan ODAÜ'ne yardımcı olacak en önemli teknik destek mekanizması SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries/Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) programı olmuştur.

### III. 2. SIGMA Programı ve AYA'nın İlk Tanımları

1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü'ne bağlı olarak kurulan SIGMA programı<sup>3</sup>, 1998 yılında SIGMA "Kamu Yönetimlerini Avrupa Yönetişel Alanına Hazırlamak" başlığıyla bir çalışma yayımlamıştır. Çalışmada ilk önce ODAÜ'nde AB işlerinin idaresi, katılım hazırlıkları ve üyelik müzakerelerinin durumu incelenmiş ardından da Avrupa Yönetişel Alanına katılıma nasıl hazırlanılacağı tartışılmıştır. Bu noktada Madrid zirvesine de gönderme yapılmıştır. Bilindiği gibi 16 Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Avrupa Hükümet ve Devlet Başkanları Konseyinde, AB müktesebatinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken idari kapasitenin önemine dikkat çekilmiştir. İlerleyen bölümlerde Avrupa bütünleşmesi ve yönetim arasındaki ilişkiden, genel olarak yönetişel özel olarak kamu personel sistemi reformlarından ve AB üyeliğinin bütçeleme, kontrol ve denetim sistemlerine nasıl etki edeceğinden bahsedildiği görülmektedir. Yönetişel reformlar konusunda yapılan değerlendirme ODAÜ'nin reformlarla ilgili yapması gereken çok şey bulunduğunu ortaya çıkarmıştır.

Çalışmada reformlar açısından katılım öncesi sürecin başarılı geçebilmesi için üç öncelikten bahsedilmiştir. İlk olarak, ODAÜ'nin kamu yönetimlerini reforme ederken kontrolü ellerinde tutmaları hayati derecede önemlidir. Yani devletlerin bizatihi kendileri reformların ardındaki itici güç olmak zorundaydılar. Başarının ikinci

---

gerektirmektedir. Ayrıca, tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması açısından da dikey idari kapasite önemli bir husustur. Profesyonel kamu personel sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi v.b. aday ülkelerin yatay idari kapasitelerinin konusu olarak görülmektedir. Dikey kapasite kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceği ve ayrıca üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirine yakın olması gerektiği için katılım öncesinde yatay idari kapasitenin de belli bir seviyede olması açıkça talep edilmektedir.

3 Program 7 Mayıs 2004 tarihi itibarıyla Türkiye'ye de açılmıştır.

anahtarı olarak güçlü bir siyasi sahiplenme ve adanma gösterilmiştir. Hükümetlerden kuşatıcı bir eylem planı ve bu planın uygulanması için uygun yapılar çerçevesinde bunu yapması istenmiştir. Son öncelik verilmesi gerekli şey yönetsel reformu gerçekleştirirken idari kapasitenin artırılmasında yatay ve sektörel (dikey) yaklaşımlar arasındaki dengeyi sağlayabilmektir (OECD/SIGMA, 1998: 14). Sonuçta ilk defa bir AB resmi bir metninde AYA şöyle tanımlanmıştır:

“Avrupa Yönetel Alanı” yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. Üye ülkelerin devlet görevlileri topluluk kararlarını uygulamak üzere sık sık bir araya gelmektedir. Bu görevliler birbirlerini tanımaya başlamışlardır ve görüş ve tecrübelerini değiş tokuş etmektedirler. Karar alma süreçleri üzerinde etkisi görülecek olan iletişim metotları geliştirilmekte, böylelikle ortak çözümlere ulaşılmaktadır. Avrupa Devletlerinde memurlar ve uzmanlar kafa kafaya vererek aralarında kamu yönetimi ile alakalı olanların da bulunduğu çeşitli konuları beraberce incelemeye alışmaktadır. Avrupa Yönetel Alanı kendi geleneklerini yaratarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelenekler Birliğin gelenekleriyle benzerlikler göstermekte, kısmen onlara dayanmakta fakat aynı zamanda onları aşmaktadır. Hukukun üstünlüğü, politikaların etkili şekilde uygulanması ve ekonomik kalkınma için hayati öneme sahip yönetsel güvenilirliğin tesisi AYA'nın temel nitelikleri olarak belirlemektedir (OECD/SIGMA, 1998: 121)“.

Bu uzun alıntının ardında yatan düşüncenin açık olduğuna inanıyoruz: AB içinde yeni ortak yönetsel pratikler oluşmaktadır; ayrıca bunlar AB'ye üye devletlerin yönetsel geleneklerinden de farklıdır. Ortaya çıkan bu olguya özellikle AB ve ulusal kamu görevlileri arasındaki ağbağ (*network*) tipi koordinasyon sebep olmaktadır.

1999 yılı sonbaharında SIGMA iki önemli çalışma daha yayınlamıştır. Ekim ayında yayınlanan “AB üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Ana Hatları” (*Control and Mangement System Baselines for European Membership*) adlı çalışmada kamu yönetiminin altı önemli alanında ana hatlar ortaya konulmuştur. Bu alanlar; a) kamu hizmetleri, b) Kamu sektörü dış denetimi, c) Kamu mali kontrolü, d) kamu harcamaları yönetim sistemi, e) Politika yapma ve eşgüdüm araçları, f) kamu alımları yönetim sistemleridir. Ana hatlar, bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını yansıtmaktadır.

Kasım ayında yayımlanan “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” (OECD/SIGMA, 1999) adlı çalışmada ise aday ODAÜ'nin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi

devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel prensipler belirlenmeye çalışılmıştır. Bir kez daha ifade etmek gerekirse, kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı bulunmamaktadır. Fakat raporda da vurgulandığı gibi her ne kadar üye devletler kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemleri benimsemişlerse de, zaman içerisinde iyi yönetişimin temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda aralarında bir görüş birliği oluşmuştur. Bu bileşenler *güvenirlilik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık, etkililik, teknik ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaş katılımı*dir. Dolayısıyla her ne kadar kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı olmasa da bu görüş birliği bağlamında farklı yasal gelenekleri ve yönetim sistemleri olan AB üyesi devletler tarafından paylaşılan kamu yönetimi prensipleri oluşmuştur. Bu prensipler önce ulusal mahkemelerin, sonra da Avrupa Toplulukları adalet Divanının (ATAD) dayandığı hukuki temel çerçevesinde belirlenmiş ve zaman içerisinde yeniden tanımlanmıştır.

Diğer taraftan, 1999 Raporunda SIGMA'nın AYA tanımını oldukça genişlettiği gözlemlenmektedir. AYA, AB hukukunun özel bir parçası olarak tanımlandıktan sonra, ulusal hukuki düzenlemeler ile AB'ye üye devletlerin yönetsel pratikleri arasında artan benzeşme olarak ifade edilmiştir.

"Avrupa Yönetmelik Alanı, yönetim alanındaki hukuksal düzenlemeler vasıtasıyla üye devletlerin yönetsel pratikleri arasında artan benzeşme sürecini temsil etmektedir. Bu benzeşme, bireyler ve firmalardan gelen ekonomik baskılar, üye devletlerin kamu görevlileri arasında sürekli irtibat ve son olarak özellikle ATAD'ın almış olduğu kararlar gibi çeşitli güçlerden etkilenmektedir (OECD/SIGMA, 1999: 6).

Avrupa Yönetmelik Alanı ve bu alan içinde yer alan ulusal yönetimlerin rolüyle ilgili sorulması gereken önemli sorulardan biri hangi ilkeler ışığında ulusal yönetimlerin hem özerkliklerini korudukları hem de Toplum kurallarının tek bir biçimde uygulanmasının mümkün olduğudur? Aslında, kısaca ifade etmek gerekirse, birbirini tamamlayan iki ilke bu sorunun cevabını oluşturmaktadır. Birinci ilke, her ülkenin ulusal yönetsel sisteminin özerkliği ve böylelikle "yapısal hizmette yerellik" (*structural subsidiarity*) olanağıdır. Ulusal yönetsel otoriteler bir anlamda Toplum yönetiminin "dış şubelerini" teşkil etmektedirler. İkinci ilke birincisini tamamlamaktadır. Prensip olarak toplum hukuku yönetsel sistemlerin nasıl



oluşturulduğu ile doğrudan ilgilenmemesine rağmen, sistem içinde uygulamalar sonucunda ortaya çıkan neticeler konusunda çok yakından alakalıdır. Yani kısaca Komisyon, Topluluk hükümlerinin etkili, verimli ve tek örnek olarak uygulanması için gerekli adımların atılmasını bekler. AB hukukunun etkili bir şekilde uygulanması (*etkililik ilkesi/efficiency principle*) Antlaşmaların üye devletlere yüklediği önemli bir yükümlülüktür (Nizzo, 2001: 5).

Özetlemek gerekirse, Avrupa Yönetişel Alanı etrafında gelişen tartışmalar teorik olarak kamu yönetiminin Avrupalılaşması teorisine dayanmaktadır (Siedentopf ve Speer, 2003: 12). Diğer taraftan, AYA ile ilgili tanımlamalar ve bu alanın içeriğinin belirlenmesi gerekliliği, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nin yönetimle ilgili ihtiyaç ve eksikliklerinin neler olduğu ile ilgili tartışmalarla da doğrudan alakalıdır. AB üyesi devletler kendi kamu yönetimi sistemlerinin ortak özelliklerini belirlemişlerdir. İşte, üye devletler tarafından paylaşılan bu kamu yönetimi prensipleri "Avrupa Yönetişel Alanı" olarak anılan yapıyı oluşturmaktadır. Aday ülkelerden de bu yapıya kendilerini uydurmaları talep edilmektedir. AB'ye üye olmak için başvuran ülkeler ulusal kamu yönetimi sistemlerinde uygulanacak standartlarla ilgili herhangi bir resmi topluluk müktesebatı mevcut olmamasına rağmen, katılım kriterlerini karşılayabilmek için kendi kamu yönetimi sistemlerini reforme etmek ve bu noktada AYA kriterlerini hesaba katmak zorundadırlar.

Avrupa Yönetişel Alanı ile ilgili en önemli teorik eksiklik, bu alan için öne çıkan değerlerin daha çok ODAÜ'nün spesifik ihtiyaçlarına yönelik olarak belirlenmiş olmasıdır. AYA, tüm Avrupa Birliği üye/aday ülkeleri için nasıl bir ilişkiyel sistem öngörmektedir? Bu alan içinde ulus devletlerin, ulusaltı aktörlerin faaliyet ve rolleri nelerdir? Bir yönetim sistemi olarak AB'ye atfedilebilecek ayrı bir 'modelden' söz etmek olanaklı mıdır? İşte tüm bu soruların cevapları için, Çok Düzlemliy Yönetişim kavramıyla ilgili tartışmalara göz atılması gerekmektedir.

#### **IV. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM**

Toplumları idare etmek, onlara yön vermek için yapılan siyasi düzenlemelerin ciddi farklılıklar gösterdiği bilinen bir gerçektir. Günümüz literatüründe geleneksel olarak yönetim ile ilgili tartışmalarda temel analiz birimi ulus-devlettir. Biraz üzerinde

düşünüldüğünde farkına varılacaktır ki bu kavram oldukça yeni bir kavramdır. Tarihsel olarak, inceleme birimi olarak genellikle (doğaları gereği çok dilli ve çok uluslu) imparatorluklar içerisinde yer alan kent yahut bölgelere odaklanıldığı görülmektedir. Yakın bir gelecekte ulus-devletin, yönetimin en önemli analiz birimi olarak kalmaya devam edeceği pek çok analizde ifade edilmektedir. Fakat "Bölgeselleşme" ve "Avrupalılaştırmanın" etkisiyle yönetimin farklı pek çok coğrafi mekân düzleminde (örneğin, yerel, bölgesel, ulusal ve ulusötesi) analiz edilmesi zorunlu hale gelmektedir.

Bu gelişmeler belki de "Çok Düzlemlî Yönetim" olarak adlandırılmayı hak ediyor gözükebilir. Oysa ilgili akademik yazında gelişmeler "Çok Düzlemlî Yönetişim" kavramıyla tanımlanmaktadır. Bu yalnızca bir semantik meselesi değildir. Bir yandan, yönetim dikey olarak farklılaşmakta, bir başka deyişle farklı düzlemlerde gerçekleşir hale gelmektedir. Bu düzlemler genel olarak ulusüstü (*supranasyone*), ulusötesi (*transnasyone*), ulusal ve ulusaltı (*subnasyone*) olmak üzere dört ayrı kategoride ele alınmaktadır. Ulusüstü düzlem, ulus devletler (AB gibi bir teşekkül oluşturarak) bazı egemenlik haklarını buna devrettiklerinde, daha da önemlisi bu organ tarafından alınan kararlarla kendilerini bağladıklarında ortaya çıkmaktadır. Ulusal düzlem doğal olarak ulus devlete, ulusal hükümetlere ve ulusal devlet aktörlerine işaret etmektedir. Bölgesel ve yerel yönetim aktörlerinin faaliyetleri ise ulusaltı düzlemi oluşturmaktadır.

Öte taraftan, farklı düzlemlerde gerçekleşen yönetim, çok daha 'parçalı' hale gelmekte, yatay olarak farklılaşmakta ve değişik kurumlar eliyle sunulur hale gelmektedir. İşte bu yüzden artık yönetim yerine yönetişimden bahsedilmektedir. Kısacası kavramının iki temel unsurundan biri olan "çok düzlemlilik" dikey farklılaşma ve tabakalaşmaya işaret ederken, "yönetişim" yatay farklılaşmayı ve yönetimin değişik kurumlarca gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Çok Düzlemlî Yönetişim, bir yandan farklı düzlemlerde (yani farklı ulusal, yerel yahut ulusüstü yönetim seviyelerinde) yer alan kurumlar arasındaki yönetişim ilişkisine (yani ilişkinin müzakereye dayalı niteliğine) dikkatleri çekmekte, fakat bunu yaparken daha önemli bir biçimde, bu düzlemlerdeki yönetişimin "dikey olarak" tabakalaşması niteliğinin de altını kuvvetle çizmektedir. Bir başka deyişle, "Çok Düzlemlî Yönetişim"

tanımlamasında, bileşenlerden hem yönetim (müzakereye dayalı yatay ilişkiler) hem de çok düzlemsellik (dikey tabakalaşma) eşit olarak ön plana çıkmaktadır. Fakat burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta bulunmaktadır. Dikey olarak tabakalaşma klasik anlamıyla komuta-kontrol veya hiyerarşik tabakalaşma anlamına gelmemektedir. Çok Düzlemli Yönetimde, dikey olarak tabakalaşmış yönetim seviyeleri arasındaki kurumsal ilişkiler, arada yer alan (*intermediary*) hiyerarşik seviyelerin mutlaka kullanmasını gerektirmez. Farklı seviyeler arasındaki ara kurumların atlanıldığı (örneğin, diyelim ki, ulusüstü seviye ile yerel seviyenin doğrudan irtibata geçtiği, bu yüzden de ulusal seviyenin kısmen devre dışı kaldığı) doğrudan ilişkiler ön plana çıkmaktadır (Kohler-Koch, 1996; Marks ve arkadaşları, 1996; Scharpf, 1997; Puchala, 1999).

Bunlarla paralel olarak, her alanda yaşanan gelişmelerle devletin rolü ve doğası değişmekte, sonuçta devletle ilgili yeni tanımlama ve açıklamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Uzunca bir süredir devletin ne yaptığı, bunu kimin için ve ne yolla yaptığı ciddi bir sorgulama altındadır. Çok Düzlemli Yönetim kavramı bu tür sorgulamalara cevap olarak geliştirilen açıklamalardan birisidir. Kavram günlük dilde her zaman kullandığımız 'yönetim' kavramında yaşanan dönüşümden hareketle çok daha kolay anlaşılabilir. Takip eden bölümde kısaca bu dönüşüm gözden geçirilecektir.

#### **IV. 1. Çok Düzlemli Yönetimi Anlamak İçin Bir İlk Adım: Yönetimden Yönetişime Doğru Yaşanan Dönüşüm**

Kamu yönetiminin son onlu yıllarda yaşadığı değişimin sembol kavramlarından olan yönetim (*governance*) etrafında aslında oldukça yaygın popüler kullanımına rağmen (kim bilir belki biraz da bu kullanım yüzünden) gizemli ve esrarengiz, ama daha çok iyi tanımlanmamış bir anlam halesi oluşmaktadır. Örneğin Rhodes (1996: 652) kavramın en az altı farklı kullanımından bahsetmektedir. Bunlar minimal devlet, şirket yönetimi, yeni kamu işletmeciliği, "iyi yönetim", sosyo-sibernetik sistemler ve kendi kendine organize olan ağbağlar gibi kullanımları içermektedir. Yönetim akademik bir kavram olmakla birlikte bir strateji olarak da kullanılmaktadır. Örneğin, Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası "iyi yönetimi" --sivil

toplum kavramı ile beraber-- gelişmekte olan ülkelerin takip etmesi gereken bir örnek strateji olarak sunmaktadır (Cram, 2001: 599).

Yönetimden yönetişime doğru yaşanan kayma öte taraftan, siyaset sahnesinde son yıllarda devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan kaymayı da yansıtmaktadır. Aslında Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı, bir noktaya kadar bu gelişmelerin mantıksal bir uzantısı olarak görülmelidir. Yönetişimin ortaya çıkması bizim devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel anlayışlarımız için gerçek manada bir meydan okuma içermektedir. En son kertede bu meydan okuma demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl örgütleneceği ile alakalıdır. Liberal demokratik perspektife sahip bir devlet modelinden, dışsal/devlet dışı aktörlere bağımlılığın karakterize ettiği bir devlet modeline geçildiği iddia edilmektedir (Peters ve Pierre, 2001: 131).

Yönetim daha çok formel kurumlarla ilintili bir kavramken yönetişim, yönetimin anlamında yaşanan bir değişime gönderme yapar ve kamu politikalarının etkilendiği daha geniş süreçlere odaklanır. Yönetişim kamu politikalarının geleneksel olarak seçilmiş yönetimlerce üretilmesi yerine çok daha geniş bir kamu-özel kurumlar yelpazesi kullanılarak geliştirilip uygulanmasına işaret etmektedir. Kamu ile öze arasında ortaklıklar oluşturmak, ağbağlar (networks) ve sözleşmeler siyaset sahnesin tamamlayıcı parçaları olmaktadır. Kamu politikalarının bazı alanlarında devletin rolünün azaltılması ise değişmeyen sonuçtur (Greenwood, Pyper ve Wilson, 2002).

Rosenau'ya (1992: 4) göre yönetişim yönetimden daha kuşatıcı bir kavramdır. Yönetişim yönetimle ilgili kurumları kapsar, fakat aynı zamanda informel, hükümet dışı mekanizmaları da içerir. Bu mekanizmalar aracılığı ile yönetişim içinde yer alan kişi ve organizasyonlar hedefleri yönünde hareket eder, ihtiyaçlarını giderir ve isteklerini yerine getirirler. Kooiman'a (1994: 4) göre yönetişim sosyo-politik sistemlerde katılımcı tüm aktörlerin çabalarının "ortak" bir sonucu veya neticesi olarak ortaya çıkan bir kalıp veya yapıdır. Bu kalıp tek bir aktöre yahut aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel tek başına hiçbir aktör bu karmaşık ve dinamik sorunları çözmek için gerekli tüm bilgi ve enformasyona sahip değildir. Hiçbir aktör belli bir politika enstrümanın etkin kullanımını sağlayacak yeterli genel bilgiye de sahip değildir. Ayrıca tek başına hiçbir aktör tek taraflı olarak bir yönetim modelinde

üstünlük sağlayacak yeterli eylem potansiyeline de sahip değildir. Burada hayati olan nokta şudur. Yönetişim sadece devlete ait eylemlerle sınırlı değildir. Topluma öncülük eden, onu kontrol ve idare eden, yöneten sosyal, siyasal ve yönetsel bütün aktörlerin tüm aktivitelerini kapsamaktadır (Kooiman, 1993: 2).

Yönetişimin ortaya çıkışı ile ilgili açıklamaların pek çoğu yönetim ile "Yeni Kamu İşletmeciliği" (YKİ) arasındaki karşılıklı etkileşimden bahsetmektedir. YKİ, ekonomiden (*kamu tercihi teorisi*) siyaset biliminden (*Yeni Sağ ideoloji*), örgüt teorisinden (*işletmecilik/managerialism*) türetilmiş görüşlerin bir bileşimidir. Özü itibarıyla YKİ, kamu hizmetlerinin sunumunda mevcut yapıların yeniden düzenlenmesini, çeşitli özel sektör işletme tekniklerinin kamu sektöründe de uygulanmasını, piyasa-benzeri yahut yarı-piyasa türünden yapılar yoluyla ('piyasalaştırma') bir zamanlar kamusal olarak görülen hizmetlerin devlet dışı (özel ve/veya gönüllü) aktörler tarafından daha fazla sunulmasını (*özelleştirme*) savunmaktadır. Böylelikle devletin satın alan/hizmetten yararlanan rolü ile pek çok hizmetin üreticisi olma rolü birbirinden ayrıştırılır. Buradan, yapan değil "yapabilir kılan devlet" (*enabling state*) fikrine ulaşılır. Bu yaklaşımda devlet gemisinin "dümeninde olmak" yönetimin esas görevi olarak öne çıkarken, diğer kurumların "kürek çeken" (yahut "sağlayan") konumda olmaları tercih edilir. Kamusal mal ve hizmetlerin doğrudan üretilmesinde yer almakla bu mal ve hizmetlerin sunumunun birbirinden ayrıştırılması kaynak tahsisinde piyasa mekanizmalarının üstünlüğünü yeniden tesis etme anlamına gelmektedir.

Öte taraftan Jessop (2001) yönetimi daha genel olarak tanımlamaktadır. Yönetişim "karşılıklı olarak birbirine bağımlı ve girift ilişkiler içinde yer alan bağımsız aktörlerin kendiliğinden örgütlenmesi" anlamına gelmektedir. Bu 'öz-örgütlenme', sürekli diyalog ve kaynak paylaşımına yaslanmaktadır. Tarafların tümüne yarar sağlayan ortak projelerin geliştirilebilmesi, çelişki ve açmazların üstesinden gelinebilmesi için bu gereklidir. Yönetişimin tarihsel bir dikotomiyi aşmak için çok önemli bir potansiyel taşıdığı düşünülmektedir. Bu dikotominin bir tarafında, birbirinden yalıtılmış piyasa unsurlarının formel ve rasyonel şekilde kar peşinde koşmalarına dayalı koordinasyonsuz piyasa mübadelesinin "görünmez eli", öte

tarafında tepeden inme belirlenen özsel hedeflerin gerçekleştirilmesi için uğraşan merkezi planlamanın (belki de 'kadife eldiven' içinde saklı) 'demir yumruğu' bulunmaktadır. Yönetişim yeni bir sosyal-bilimsel paradigma olmasının yanı sıra, gittikçe kompleks ve küresel hale gelen dünyamızda anarşik *piyasa mübadelesi* ile yukarıdan aşağıya *planlamanın* sınırlılıklarının üstesinden gelebilmeyi başarabilecek yeni bir sorun çözme yaklaşımı olarak görülmektedir. Kurumsal bütünleşme ve barış içinde bir arada yaşabilmenin sağlanması hedefleriyle birlikte var olagelen köklü ahlaki, siyasi ve toplumsal sorunların çözümü için yeni bir alternatif olarak ele alınmaktadır.

Çok Düzlemlı Yönetişim ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve müzakere edilerek ortaya çıkan mübadeleler şeklinde tanımlanmaktadır (Jachtenfuchs, 1995; Smith, 1997; Hix, 1998). Kavram "otoriter karar alma yetkisinin çok sayıda bölgesel düzeye yayılması" (Hooghe ve Marks, 2001: xi) olarak da tanımlanmaktadır. Otorite merkezi hükümetlerden yukarıya ulusüstü seviyeye, aşağıya ulusaltı aktörlere ve yanlara kamusal/özel ağbağlara (*networks*) dağıtılmaktadır (Hooghe ve Marks, 2002: 3). Tüm bunlar klasik otoriter ve baskıcı karar alma süreçlerinde yaşanan değişimi yansıtmaktadır. Piyasanın etkisindeki yönetim enstrümanları ve daha "yumuşak" (*soft*) karar alma süreçleri eskilerinin yerini almaktadır. Ulus devletin tüm organlarıyla baskın konumda olduğu, hiyerarşik tabaklaşmaya dayalı 'teritoryal' yönetim modelinden, hiyerarşiyeye dayalı olmayan ve işlevselliğin ön planda olduğu bir sisteme geçiş yaşanmaktadır. Öncelikle özel sektör ardından tüm hükümet dışı aktörler özellikle yerel ve bölgesel düzlemlerde hızla kamusal karar alma ve politika tasarım süreçlerine dahil olmaktadır. Böylece bu aktörlerin çıkarlarının devlet içinde daha doğrudan temsil edilme şansı artmaktadır. Bu haliyle Çok Düzlemlı Yönetişim yaklaşımı, içinde farklı aktör ve yönetim tabakalarının güç, yetki ve sorumluluklarının sürekli değişkenlik gösterdiği oldukça 'akışkan' ve potansiyel olarak kararsız (denge durumundan uzak) bir politik ve kurumsal matris sunmaktadır. Fakat yeni yönetim matrisinde devlete ait aktörler ile devlet dışı aktörler arasındaki ilişkiler daha az

hiyerarşik, daha fazla interaktif hale gelmektedir. Devletin temel görevi ise kaynakların yeniden dağıtımı ile uğraşmak yerine kamusal aktiviteleri düzenlemektir.

Çok Düzlemli Yönetişim modelinin ortaya çıkışında çeşitli etkenlerden bahsedilmektedir. Her şeyden önce devletlerin yaklaşık çeyrek asır önce yaşamış oldukları petrol krizi kaynaklı mali kriz devletin gücünü zayıflatmıştır. Ayrıca bu krizin devletin farklı yönetim seviyeleri ve bu seviyeler arasındaki ilişkiler açısından farklı etkileri olmuştur. İkinci olarak, devlet artık tek başına ve rakipsiz değildir. Uluslar arası, ulusötesi ve AB gibi ulusüstü pek çok kurum tarafından devlete "meydan okunmaktadır". Ulusaltı seviyede yer alan birimler gittikçe daha fazla kendine güvenen ve hakkını arayan birimler haline gelmiş ve ekonomik desteklerini arttırmışlardır. Yerelin güçlenmesi AB gibi uluslar arası kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir. Ayrıca geçtiğimiz birkaç on yıl boyunca devletlerin farklı yönetim seviyeleri arasındaki iş bölümünde yaşanan değişiklikler yeni düzenlemelere olanak sağlamıştır. 1980 ve 1990'lar boyunca pek çok Batılı ülkede uygulanan desantralizasyon bölgesel (ve özellikle de) yerel yönetimleri güçlendirmiştir. Zamanla bu yönetimler devlete daha az bağımlı hale gelmiştir. Aynı zamanda, yerel ve bölgesel seviyelerde yeni ve informel yönetim modelleri ortaya çıkmıştır ki bu gelişme merkezi hükümet tarafından da olumlu karşılanmıştır. Son dönemlerdeki yönetsel reform çabaları çeşitli yönetim seviyeleri arasındaki ilişkilerin değişmesine yol açmıştır. Reformlar "Yeni Kamu İşletmeciliği" yaklaşımının benimsediği tarzda olmuştur ve daha önceki yönetim seviyeleri arasındaki 'komuta ve kontrole' dayalı ilişkinin bu özelliğini hafifletme eğilimindedir. Bunlarla birlikte, son 10–15 yıl içinde, çağdaş Batılı devletlerde siyasi "projenin" tüm doğası değişmiştir. Daha önceleri vurgu toplumda siyasal alanın genişlemesineyken şimdilerde kamu hizmeti sunumunda verimliliğin sağlanması ve müşteriye daha duyarlı hizmet sunumudur. Yaşanan gelişmeler, devlet içindeki farklı kurumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ve bir düzlemde yer alan kurum ya da kurumların sayıca çoğalan diğer düzlemlerdeki kurum ya da kurumlarla iletişime ve irtibata geçebilmesine (elbette böylelikle farklı düzlemlerdeki kurumlar arasında çok ciddi değiş tokuşlar yaşanmasına) olanak sağlamaya başlamıştır. İşte Çok Düzlemli Yönetişim farklı yönetim seviyeleri arasında

cereyan eden ilişkileri anlamak için daha önceki (özellikle hukuksal ilişkileri anlamaya dayalı) pek çok yaklaşımdan daha uygun bir teorik zemin sağlamaktadır. Bu ilişkilerin bir bağlam içinde geçen ve çok daha fazla müzakereye dayalı niteliğini anlamada Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı daha kullanışlı gözükmektedir.

Yukarıdan beri ifade etmeye çalıştığımız aslında AB'nin temel kurumsal nitelikleriyle büyük oranda örtüşmektedir. Hatta bazı yazarlar AB'yi postmodern yönetim sisteminin paradigmatik bir örneği olarak görme eğilimindedirler. Geleneksel AB bütünleşme teorisi geriye dönülerek yeni yönetim bakış açısıyla bir kere daha incelenirse şu görülecektir ki bu bütünleşme yaklaşımı yönetimi değil, yönetimi (yani egemen devletlerin bütünleşmesini) incelemeyi kendine esas almıştır. Bundan başka, klasik bütünleşme teorileri AB'nin bir (ulusal) ya da en fazla iki (ulusal ve Avrupa) düzleminde yaşananlarla ilgilenmektedir. Geleneksel yaklaşımların bir başka özelliği de özel bir politika sektöründeki siyasetle ilgilenmek yerine makro düzeydeki değişim süreçleriyle ilgilenmeyi tercih etmeleridir.

Geçtiğimiz elli yıl boyunca yaşanan iki önemli gelişme, Avrupa'da çok-düzlemli yönetişimin ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur (Hooghe ve Marks: 2001: xi). '*Avrupa bütünleşmesi*' politika yapımı ile ilgili temel alanların bazısında yetkiyi ulusal devletlerden Avrupa düzlemindeki kurumlara taşırken, en yoğun nüfuslu olanları da dâhil olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde yaşanan '*bölgeselleşme*' siyasi otoriteyi ulusal düzeyden devletin ulus-altı düzlemlerine kaydırmıştır. 17. Yüzyıldan 20. Yüzyılın ortalarına ortasına kadar ulusal devletlerde otoritenin merkezileşmesi ekonomik verimlilik ve politik güç ile ilgili olmuştur. Devletin merkezileşmesi çok güçlü bir ideoloji olan milliyetçilik tarafından da desteklemiştir. Lakin 1950'lerden bu yana devletlerin siyasi otorite --hukuki olarak bağlayıcılığı olan kararlar alabilme kapasitesi-- üzerindeki tekelleri zayıflamıştır. Bunda teknolojik gelişmelerle artan karşılıklı bağımlılıkların getirdiği dışsallıkların, klasik ulus devlet yapılanmasıyla karşılanamaz olması da önemli bir rol oynamıştır.

Siyasal aktivitenin mekanı olarak ulusal devletlerin geçirdiği erozyon dünya ölçeğinde bir fenomen olarak teşhis edilip tartışılmış fakat hiçbir yerde Çok Düzlemli Yönetişim Avrupa Birliği'nde olduğu kadar ilerleme kaydetmemiştir.



#### IV. 2. Bir Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi Olarak AB

Aslına bakılırsa ulus devletlerin kendi kaderlerini belirleme konusunda tamamen özgürce hareket edebildikleri tarihsel bir dönem asla olmamıştır. Uluslararası, ulusötesi, ve çok uluslu yapılar her zaman diğer bağımsız devletler gibi ulus devletler üzerinde etkili olagelmışlerdir. Yakın dönemlere gelinceye kadar yukarıda sayılan türden güçlerin yaratacağı etkiler, ulus devletlerin diğer ulus devletlerle geliştirmiş oldukları devletlerarası ilişkiler gibi ve bu ilişkiler çerçevesinde değerlendirilmiştir. Zamanla değişen koşullar ve elbette ulus devlet dışı aktörlerin artan rol ve önemi, bu geleneksel anlayışın revize edilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Zamanla ulusötesi aktörlerin ulusal devletlerin nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda çok ciddi "düzenleyici" roller kazandıklarına şahit olunmuştur. Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı tarihte ortaya çıkmış en etkili ve önemli ulusötesi teşekkül olan AB içinde oluşan ve genel olarak yukarıda aktardığımız türden ilişkileri içeren AB yönetişim sisteminin teorik kavramlaştırmasına çok önemli katkılar sağlamaktadır. AB bağlamında düşündüğümüzde Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı kuralların neler olduğunu tespit etmekten öte işleyişi anlamaya dönük olarak betimleyicidir. İdeal durumun ne olduğuna işaret etmez daha çok mevcut olanı tanımlar.

AB'nin özellikle son yirmi yıldır yaşadığı değişim, Devlet adını verdiğimiz egemen kurumunun özerkliği ve otoritesi üzerinde çok ciddi sonuçlar doğurmuştur. Tek Avrupa Senedi, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları, AB'nin bu içsel dönüşümünün köşe taşları olarak ön plana çıkmaktadır. 1986 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi, tarife dışı engelleri azaltmış, daha hızlı işleyen bir karar alma mekanizmasının tesisi için "nitelikli çoğunluk" sistemini getirmiş ve Avrupa Parlamentosu'nun yetkilerini arttırmıştır. 1993 tarihli Maastricht antlaşması ile Birlik iç pazarını tamamlamış, nitelikli çoğunluk oylamasının alanı genişletilmiş ve Parlamento'ya yasamanın belli alanlarında veto hakkı tanıyan "ortak karar prosedürü" yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşması (1999) ise ortak karar prosedürünü Topluluk içinde parasal birlik dışındaki politika oluşturma alanlarının pek çoğu için geçerli hale getirmiştir. Bu gelişmelerin Avrupa'nın politik mimarisi için anlamı üzerine

farklı yorumlar yapılmaktadır. Bu noktada birbirine alternatif iki temel kavramlaştırma ön plana çıkmaktadır: devlet merkezli model ve Çok Düzlemli Yönetişim.

Devlet merkezli modelin temel yaklaşımına göre Avrupa bütünleşmesi, ulusal devletlerin özerkliklerine herhangi bir zarar vermemiştir. Bu yaklaşımı benimseyen yazarlara göre (Hoffmann, 1982; Taylor, 1991, 1997; Moravcsik, 1991, 1993, 1998; Garrett, 1992, 1995; Milward, 1992) devlet egemenliği, Avrupa Birliği'ne üyelikle birlikte korunmakta hatta güçlenmektedir. Avrupa bütünleşmesi ulus devletler arasında yürütülen pazarlıklarla yürümektedir. Hiçbir hükümet kendi istediğinden daha fazla entegre olmak zorunda değildir çünkü hükümetler arası yürütülen pazarlıklar katılımcı üye devletlerin kabul ettiği en düşük ortak payda üzerinden yürütülmektedir. Bu model uluslar arası ilişkilerde realist yaklaşımı kullanmaktadır.

Diğer taraftan bu yaklaşıma göre, ulusal hükümetler ülke içerisindeki siyaset arenasında yerlerini almışlardır ve müzakerelerde kullanacakları pozisyon ülke içi siyasal çıkarlar tarafından etkilenmektedir. Fakat bu mücadele alanları birbirinden ayrılmış/ayrışmış durumdadır. Bu, ulusal seviyede karar vericilerin devlet içerisinde 'yuvalanmış' siyasi baskılara cevap vermekte olduğu anlamına gelmektedir. AB'de politika üretiminin esas itibarıyla özerk ulusal arenalarda yerleşik siyasal çıkarlar tarafından sınırlandırılmış ulusal hükümetler tarafından belirlenmesi devlet merkezli modelin esas iddiasıdır. Devletler ve devlet liderleri Avrupa siyaseti ile yerel siyaseti birbirinden ayıran "ara yüzde" tam bir tekel kurmuş olarak algılanmaktadır (Hooghe ve Marks, 2001: 31). Avrupa düzleminde karar alma birbiri arkasına gelen iki süreç içerisinde görülmektedir: ilk aşamada hükümetler bir çıkarlar kümesi tanımlarlar, ardından da kendi aralarında bu çıkarları gerçekleştirebilmek için pazarlık yaparlar (Moravcsik, 1993: 481).

Devlet merkezli yaklaşımdaki yazarlar için Brüksel'deki çıkar gruplarının yürüttüğü temsil çalışmalarının çok fazla belirleyici önemi yoktur. Örneğin Moravcsik'e (1991: 26) göre "toplumları ilgilendiren çıkarlar ulusötesi niteliklere sahip olsalar bile, bu çıkarların siyaseten ifade edilmelerinin birincil yöntemi ulusaldır". Avrupa siyaseti ile ulusal siyaset iki ayrı dünyaya aittir, çünkü karşılıklı etkileşim için bir gereklilik yoktur. Öte taraftan ulusal alanla AB alanı birbirleriyle bağlantılı iki alan olarak değil

kendi içlerinde şekillenmiş iki ayrı alan olarak kabul edilmektedir; çünkü, böylesi bir durum ulusal hükümetlerin çıkarıdır. AB'nin sahip olduğu yürütme gücünün etkisi üye ülkelere dağıtılıp yayılmaz; bilakis merkezileştirilir. Uluslararası sistem ülkeye benimsetilmek yerine, ülke içindeki siyaset "uluslararasılaştırılır". Üye ülkeler arasındaki işbirliği gerekliliği elbette AB'nin yürütme gücünün esnekliğini kısıtlayabilir, fakat aynı zamanda bu yürütmeye çok büyük bir ülkeleri etkileme gücü de verir. Bu anlamda AB devleti güçlendirmektedir (Moravcsik, 1994: 3).

Öte taraftan, Çok Düzlemlî Yönetişim modeli ulusal hükümetler ile ulusal mücadele alanlarının önemli olduğu görüşüne yahut bunların "Avrupa bulmacasının" en önemli parçaları olduğu fikrine karşı çıkmaz. Fakat artık devletin Avrupa düzleminde politika (*policy*) üretmeyi veya ülke içindeki çıkarların toplamını temsil etmeyi tekeline alamayacağı iddia edildiğinde çok farklı bir politikanın ortaya çıkacağı açıktır. Bu modelin oluşmasında farklı yazarların katkısı olmuştur (Scharpf 1988, 1994, 1999; Marks 1992, 1993; Schmitter 1992, 1996; Tarrow 2000; Sbragia, 1992, 1993; Hooghe 1995, 1996; Leibfried ve Pierson 1995; Pierson 1996, Risse-Kappen 1996; Börzel 1998; Borras 1998; Bache ve Flinders 2004).

Her şeyden önce bu modelde ulusal devletler karar alma ile ilgili yetkileri tekellerine almazlar, aksine farklı düzlemlerde bulunan aktörler tarafından bu yetki paylaşılır. Bu şu anlama gelmektedir: Avrupa Parlamentosu, Komisyon ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (*ATAD*) gibi AB düzlemindeki ulusüstü kurumlar politikaların üretilmesinde ulusal yönetimlerinin bir temsilcisi olmayla elde edilemeyecek bir bağımsız etkileme gücüne sahiptir. Ulusal yönetimler önemli bir rol oynarlar elbette, fakat Çok Düzlemlî Yönetişim modelinde Avrupa düzlemindeki aktörler de Avrupa politika üretiminde oynadıkları bağımsız rol açısından analizin bir parçası olarak ele alınmalıdır.

İkinci olarak, devletlerin ortak karar alma gerekliliği tek tek ulusal yönetimler için ciddi bir kontrol kaybı anlamına gelmektedir. Ürün standartlarını veya işçilerin koşullarını uyumlulaştırmaya çalışan düzenlemelerde olduğu gibi, AB çapında uygulanmak üzere alınan kararlar sıfır-toplam niteliktedir ve kaçınılmaz olarak münferit devletler için kazanç ya da kayıpları içermektedir.

Üçüncü olarak, siyasi mücadele alanları tek bir devlet içinde ve yalıtılmış bir halde bulunmak yerine birbirine bağımlı haldedir. Çok Düzlemli Yönetişim modelinde ulusal yönetimlerin tercihlerinin şekillenmesinde ulusal düzey önemini korurken ulusaltı düzeyin bunların içinde münhasıran gömülü oldukları fikri reddedilir. Aksine, ulusaltı aktörler hem ulusal hem de ulusaltı düzeyde faaliyette bulunurlar ve bu faaliyetler süreç içerisinde ulusötesi (*transnasyonele*) birliktelikler oluştururlar. Devlet merkezli modelin merkezinde yer alan ve ülke siyaseti ile uluslararası siyaseti birbirinden ayrı gören anlayış çok düzlemli modelde reddedilir. Ulusal yönetimler AB'nin hala daha bütünüleyici ve güçlü bir parçasıdırlar, fakat artık ulusüstü ve ulusaltı düzeyler arasındaki yegâne ara yüzü oluşturmamaktadırlar. Yerleşik oldukları kara parçası üzerinde meydana gelen pek çok faaliyet üzerinde kontrolleri devam etmektedir ama tekelleri kırılmıştır (Hooghe ve Marks, 2001: 2–4).

Çok Düzlemli Yönetişim, pek çok devlet merkezli açıklamada ya hafife alınan ya da görmezden gelinen AB bütünleşme sürecinin beş temel boyutuna dikkatleri çekmektedir. İlk olarak, genelde devletler tarafından alınan önemli "tarih yapıcı" kararlar bütünleşme sürecinin bittiğine değil yeni başladığına işaret etmektedir. Yani, AB bütünleşmesi yönünde kurucu Antlaşmaların devlet tarafından imzalanmış olması, böyle önemli bir kararın devletler tarafından alınmış olması, hikâyenin sonuna değil başlangıcına işaret eder. Bütünleşmeyi tam olarak anlayabilmek için analiz yapanlar sadece bu antlaşmalara değil, aynı zamanda politika pratiklerine de göz atmak zorundadırlar. Çünkü her ne kadar kurucu Antlaşmaların mevcudiyeti kadar kolaylıkla izlenemese de ortada AB kavrayışımızı şekillendirmede son derece etkili bir 'Antlaşmalar sonrası kurum inşası' mevcuttur. Çok Düzlemli Yönetişim bu noktada oldukça önemli teorik avantajlar sağlamaktadır. İkinci olarak, nereden bakılırsa bakılsın AB içinde üye devletlerin gücü zayıflamıştır. Hem Adalet Divanı gibi ulus üstünden yukarıya, hem de yerel ve bölgesel aktörler gibi ulus üstünden aşağıya doğru etkilerini göstermekte olan merkezkaç kuvvetler aracılığıyla devletin gücü 'dağılmıştır'. Devlet merkezli modelin aksine Çok Düzlemli Yönetişim bu gelişmeyi çok daha net bir şekilde görmekte ve bunu açıklamalarının merkezine oturtmaktadır. Üçüncü olarak üye/aday devletlerin merkezi hükümetlerinin, ülke içinde yer alan

değişik çıkar gruplarının AB'de çıkarlarını aramaları hususunda sahip oldukları hakimiyet kaybolmaktadır. Günümüzde müzakere ve pazarlıklar iki, hatta üç düzlem arasında değil, çok sayıda aktörün etkin olduğu çok düzlemli bir yapı içinde cereyan etmektedir. Daha da önemlisi, bu düzlemlerin pek çoğu kamu görevlilerinin doğrudan kontrolü dışındadır. AB için yapılan "Bölgeler Avrupası" tanımlaması yeni durumu yansıtabilecek en iyi ifadelerden birisidir. Son olarak, böyle çoklu etkileşimlerin gerçekleştiği modelleri devletlerin tek başlarına idare edebilme kapasiteleri gittikçe azalmaktadır. Bu durum bütünleşme neticesinde zamanla devlet görevlilerinin özerkliğinin altının oyulmasıyla yakından alakalıdır. Artık hiç kimse ki bunun içerisine kamu görevlileri de dâhildir, Avrupa Komisyonuna politika üretim sürecini başlatmak üzere bir öneri getirildikten sonra, ilerleyen süreç içerisinde neyin nihai karar olarak çıkacağını bilememektedir. Buradan hareketle belki de ironik olarak şu söylenebilir ki devletler belli bir politikanın altına imza attıklarında aslında tam olarak neyin üzerinde anlaşıklarını bilmemektedirler.

Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımını savunan pek çok yazar, ulusaltı otoritelerin ulusal hükümet seviyesinde lobi çalışması yaparak AB politika tasarım süreçlerinde kendilerine bir yel bulmaları gerektiğini savunmalarına rağmen, bu ulusaltı otoritelerin müzakerelerin nihai neticesine ne derecede etki etme yeteneğine sahip olduğu konusu hala daha belirsizliğini korumaktadır. Bu, *ülke içinde yapılan lobi faaliyetleri* ile doğrudan alakalıdır. Hükümetlerarası yaklaşım (*intergovernmentalism*) olarak adlandırılan yaklaşımı savunan yazarlar (Moravcsik, 1991; Pollack, 1996) AB'ye üye devletleri, AB bütünleşmesinin ne oranda (ve ne hızda) gerçekleşeceğini ve AB kurumlarını kontrol eden yegâne aktörler olarak görmektedirler. Çok düzlemli yaklaşımı savunanlara göre ise ulusal hükümetler sahnede yer alan pek çok oyuncudan sadece birisidir. İkinci yaklaşımda, devlete biçilen giriş çıkışları kontrol eden "bekçi" imajına itiraz edilir ve pek çok politika alanının Avrupalılaştığı olması bu görüşlerin desteklenmesi için kullanılır (Jeffrey, 2000).

Ulusal hükümetlerin ne dereceye kadar kontrolü ellerinde tuttukları ve böylece ulusaltı aktörlerin Avrupa politik arenasına ulaşmalarını engellemeyi başarabilecekleri konusu da oldukça tartışmalıdır. İlkinin aksine bu, *AB düzeyindeki*

*lobi faaliyetleri* ile alakalı bir konudur. Ulusaltı bazı aktörler, kendi merkezi hükümetleri nezdinde lobi faaliyetlerinde bulunmanın yanı sıra Brüksel’de (merkezin kontrolünden oldukça bağımsız) bir temsil gerçekleştirmeye çalışırlar. En temel temsil imkânı yerel ve bölgesel otoritelerin kullandıkları enformasyon ofisleridir. Brüksel’deki bu yerel ve bölgesel ofislerden genel olarak AB faaliyetlerini izlemeleri, çıkartılması düşünülen yasalarla ilgi olarak bir tür erken uyarı mekanizması gibi çalışarak ön bilgilendirmede bulunmaları, temsil ettikleri yörelerin görüşlerini Komisyon görevlilerine iletmeleri beklenmektedir. Bu arada Komisyon, AB kurumları içinde ulusaltı aktörlerin (her ne kadar ‘kurumsallaşmamış’ bir yöntem de olsa, yerel ve bölgesel enformasyon ofislerini kullanarak) AB politika tasarım süreçlerine müdahil oldukları en önemli kurum olarak öne çıkmaktadır. Komisyon, sahip olduğu “gündemi belirleyebilme (*agenda setting*) kabiliyeti” sayesinde (Marks, 1993), AB kurumları içinde “merkezi aktör” olarak tanımlanmaktadır. Komisyonun bu merkezi özelliği ulusaltı aktörlerin, ara kurum olan Devleti atlayarak dikey ilişkiler geliştirebilmelerine olanak sağlamaktadır. Elbette bu otoriteler AB düzleminde politika üretim süreçlerine kendi inisiyatifleri ile katılmaktadırlar, fakat Komisyonun da aktif olarak bu yönetimlere cesaret vermesi söz konusudur (Peterson, 1995; Marks ve McAdam, 1996; McCarthy, 1997; Tömmel, 1998; Benz ve Eberlein, 1999).

Öte taraftan, hükümetlerarası yaklaşımı savunanlar, nihai karar alma yetkisinin Konseyde olması sebebiyle, Komisyonun gündem belirleme rolünün abartılmaması gerektiğini (Moravscik, 1993), esas olarak üye devletlerin, içerisinde Komisyon ve ulusaltı aktörlerin beraberce çalışacakları çerçeveyi belirlediğini ifade etmektedirler (örneğin, Pollack, 1995). Şunu da ifade etmek gerekir ki, ulusaltında faaliyet gösteren aktörlerin Komisyonu tanıyıp onun hakkında derinlemesine bilgi sahibi olmaları ile, bu kurumun yerel ve bölgesel aktörler açısından faydalı olduğunu düşünenler arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, ulusaltında politika üreten geleneksel aktörler Komisyonu tanımaya ve öğrenmeye başladıkça kendilerine yarayacak politikaların üretilmesinde ve uygulanmasında Komisyonun taşıdığı potansiyelin farkına varmaya başlamaktadırlar. Elbette yerel ve bölgesel aktörlerin Brüksel’de açtıkları enformasyon ofislerinin geliştirdikleri bu “kurumsal

olmayan” ilişkilerle birlikte, AB içinde ulusaltı aktörlerin en çok kullandığı “kurumsal” kanal olan Bölgeler Komitesi aracılığıyla geliştirilen ilişki ve politikaları unutmamak gerekmektedir. Kurumsal olan ve olmayan kanallar arasında yapılacak ayırım aynı zamanda beraberinde ulusaltı aktörlerin AB politika tasarım süreçlerine ulaşmak ve onları etkilemek üzere kullandığı çeşitli kanalların etkinliği konusunu da beraberinde getirmektedir (Sloat, 2001). Fakat tüm bunlar ayrı bir yazının konusu oluşturacak kadar ayrıntılı incelemeleri gerektirmektedir. Sonuç olarak, ulusüstü seviye ile ulusaltı aktörler arasındaki bu ilişkiler, AB’nin zayıf bağlarla birbirlerine bağlı parçaların karmaşık yapısının karakterize ettiği bir Çok Düzlemlı Yönetişim sistemi olduğunun göstergesi olarak algılanmaktadır (Benz ve Eberlein, 1999:331).

## **V. AB YOLUNDA TÜRK KAMU YÖNETİMİ: ‘DEVLET MERKEZLİ YÖNETİM’ İLE ‘ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM’ ARASINDA**

Türkiye ve Türk kamu yönetimi sistemi 17 Aralık 2004 AB Zirvesi ardından çok önemli bir döneme girmiştir. AB üyesi devlet ve hükümet başkanları Brüksel’de gerçekleştirdikleri zirvede, Türkiye ile üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar vermiştir. Hem Türkiye’nin hem de AB’nin 21. yüzyıldaki yerini ve rolünü etkileyecek kadar önemli bir döneme girdiğimizi söylemek çok abartı olmayacaktır. Bu tarihi karar elbette hiçbir şeyin artık eskisi gibi olamayacağını tescillenmesi anlamına da gelmektedir. Fakat şu da çok önemli bir gerçek ki, karşımızda 40 yıl önce kapısını çaldığımız AB bulunmamaktadır. 90’ların hemen başlarında ekonomik işbirliği ve parasal birlikteliğin ötesine geçmeyi başarmış bir siyasi bütünleşme hareketiyle karşı karşıya olduğumuz açıktır.

Peki, Türkiye’deki kamu yönetimi sistemi ve (tabii bundan ayrı düşünülmemesi gereken) kamu yönetimi akademi camiası, AB ile müzakerelere ve olası bir tam üyeliğe ne kadar hazır durumdadır? Daha özel olarak sormak gerekirse, üyelik başvurusunun üzerinden 46, Ankara Antlaşması’nın imzalanmasının üzerinden 41 yıl geçtikten sonra, nihayet AB ile müzakerelere başlayacak Türkiye’de, kamu yönetimi müzakerelere ne kadar hazır bulunmaktadır? Avrupalılaşıma teorisi eğer sadece üye değil aynı zamanda aday ülkelerde yaşanan değişimleri anlamak için çok önemli bir enstrümanı bizlere sunuyorsa, kamu yönetiminiz bu “Avrupalılaşımanın”

neresinde yer almaktadır? AB'nin ODAÜ'ne doğru genişlemeyle gündeme gelen Avrupa Yönetmelik Alanı, AB'ye aday Türk kamu yönetimi için ne ifade etmektedir? Yukarıda Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımının üniter devletlerdeki yansımalarıyla ilgili teorik çalışmaların henüz çok yetersiz olduğunu, bu devletlerdeki uygulamaların yeterince incelenmediğini ifade etmiştik. Eğer AYA içinde yönetim sistemi olarak Çok Düzlemli Yönetişim ön plana çıkmaktaysa, Türkiye gibi üniter bir devlet için Çok Düzlemli Yönetişim gerçekten uygulanabilir bir model olarak görülebilir mi? Türk kamu yönetimi mevcut anlayış ve yaklaşımlarını sürdürürse, müzakere sürecinden AB'nin önemli güçlerinden birisi olarak mı, yoksa sadece üretilen politikaların izleyicilerinden birisi olarak mı çıkma ihtimali daha fazladır? Türkiye, tam üyelik hakkını kazanabilirse, AB'nin pek çok politikasında yönlendirici olabilecek bir yönetsel kapasiteye sahip olabilecek midir? Tüm bu sorular önümüzdeki dönemin tartışılmayı bekleyen konuları olacak gibi gözükmektedir.

AB düşüncesine öncülük eden ilke ve değerleri olduğu kadar, bu ulusüstü gücün kurumlarının yaşadığı süreç, ilişki ve politikaları tam olarak anlayıp algılanmadan yukarıdaki sorulara sağlıklı cevapların, sorunlara da sağlıklı çözümlerin üretilebilmesi olası gözükmemektedir. Kanımızca önümüzde uzanan yeni dönemde kamu yönetimi sistemimizin nasıl bir değişim geçirmesi gerektiği konusunu tartışırken yapılması gereken en önemli ve öncelikli şey müzakereleri yürüteceğimiz (ardından da her şey beklendiği gibi gelişirse, tam üye olacağımız) yapıyı daha iyi anlamak olmalıdır. AB'nin sadece kurumlarını değil, aynı zamanda bu kurumlara hayatıyet veren süreçleri, kurumların karmaşık ilişkiler neticesinde geliştirdikleri politikaları çok daha iyi anlamayı başarmış, ardından da bu kavrayışın gereklerini yerine getirmiş bir Türk kamu yönetiminin AB'nin önemli güçlerinden birisi olma olasılığının daha yüksek olduğuna inanıyoruz.

Bu çalışmada, AB'yi anlamaya çalışanlar açısından iki farklı modelin, iki farklı bakış açısının öne çıktığını ifade ediyoruz: devlet-merkezli model ve Çok Düzlemli Yönetişim. Burada sorulması gereken hayati soru şudur: Türk kamu yönetimi AB'yi nasıl algılamalıdır? Bu sorunun sorulması beraberinde yine çok hayati başka soruları gündeme getirmektedir. Çünkü "AB nasıl algılanmalı?" sorusu her şeyden önce



özünde devlet yönetimi adını verdiğimiz olgunun AB ile içine girdiği ciddi değişimi nasıl okuyacağımızla ilgilidir. Önce müzakerelerle, daha sonra tam üyelikle Türkiye’de devletin rolü, siyasi ve yönetsel mimarisi ne yönde değişecektir? AB süreci ile devlet güçlenmekte midir, zayıflamakta mıdır? Yoksa bu iki görüş de bize gerçeğin fotoğrafını tam olarak vermemekte midir?

Önümüzdeki bakış açılarından ilkinde göre AB’yi değerlendirdiğimizde, AB’yi bağımsız devletlerin (kısmen de olsa bu haklarından vazgeçerek) kurduğunu ve hala daha devletlerin etkili olduğunu düşünebiliriz. Bu modele göre devletleri nihai karar vericiler olarak görebilir, devletlerin AB’ye sınırlı oranda yetki devretmesinden hareketle de bütünleşmeye ne oranda evet denileceğine devletlerin kendilerinin karar verdiği şeklinde görüş geliştirebiliriz. Türkiye içinde yer alan farklı (siyasi, ekonomik vs.) çıkarların devletten bağımsız olarak AB içinde temsil edilemeyeceklerini, ancak ve olsa olsa, hükümetlerin ilk başta müzakere sürecinde, ileride de tam üyelik aşamasında politika tasarım süreçlerinde kullanacağı pozisyonların belirlenmesinde yararlanılabileceğini ileri sürebiliriz. Ulusal sınırlarımız içinde faaliyette bulunan çıkar gruplarının Brüksel’de de temsil edilmeye başlamalarını ve orada da kendi çıkarları açısından faaliyette bulunmalarını önemsemeyebiliriz. Bu yaklaşımı sahiplenerek devletin hem müzakerelerde hem de tam üyelik de tam bir “bekçi” yahut “arayüz” gibi davranacağını tahmin edebiliriz. Fakat kanımızca bu yaklaşımdan hareketle Türk kamu yönetimine bir rol biçmek, 90’lar sonrasında AB’nin girdiği yeni mecrayı anlamaksızın bir rol biçmek anlamına gelmektedir.

Oysa devleti merkeze almayan Çok Düzlemli Yönetişim anlayışından bakıldığında her şeyi çok farklı gözükmektedir. Bu ikinci yaklaşıma göre, yürüteceğimiz müzakere stratejisinin ve tam üyelikte izlenecek AB politikalarının belirlenmesinde devletin *tek başına* belirleyici rolü olmayacaktır. Karar alma otoritesi devletin elinde bir tekel olmaktan çıkacaktır. Bu durumda farklı düzlemlerde farklı aktörler karar alma süreçlerine müdahil olmaktadır. Ayrıca AB kurumları kendilerini meydana getiren devletlerden görece bağımsız hale gelmişlerdir. Eğer Türkiye olarak AB’yi bir Çok Düzlemli Yönetişim sistemi olarak görürsek bu durumda değişik çıkar grupları yalnızca ulusal politikaların belirlenmesinde faydalanılacak, görüşlerine

danışıldıktan sonra etkileri olmayacak alt-unsurlar olarak göremeyiz. Türkiye’de yer alan ulusaltı aktörlerin ‘bağımsız’ AB kurumları ile irtibata geçmesi çok doğal karşılanacaktır. Çıkar grupları sadece ülke toprakları içinde “yuvalanıp” buna göre faaliyette bulunmayacaklardır. Bu aktörler kendi ülke topraklarının ötesinde, diğer üye ülkelerin ulus altı aktörleriyle ittifaklar oluşturabileceklerdir. Çok Düzlemli Yönetişim modelinden bakıldığında Türkiye’de ‘ulusal siyaset’ (yani ülke içinde çeşitli konularda izlenecek kamu politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve denetlenmesi) ile ‘uluslararası siyaset’ birbirinden ayrı görülmeyecektir. Tabii böyle bir anlayış beraberinde, Türkiye’de ulusaltı aktörlerin kendi bölgesel-yerel çıkarlarını tanımlama konusunda ne derece yetkin oldukları sorusunun sorulmasını gerekli kılacaktır.

Çok kısıtlı da olsa bu güne kadar yapılan akademik çalışmalar Türk kamu yönetimi için AB’yi değerlendirirken genel olarak şöyle bir yol izlenmektedir. İlk önce, Türkiye AB ilişkilerinin tarihçesi verilmekte, ardından bu süreç içinde AB ile Türkiye arasında ilişkilerin yürütülmesi için Türk yönetim sistemi içinde kurulan çeşitli kurumlardan bahsedilmektedir. Kısacası Türk kamu yönetimi için AB konusu esas itibariyle sadece “yapı”nın incelenmesi şeklinde gündeme getirilmektedir. Ayrıca bu incelemeler sadece formel bürokratik yapılar üzerine odaklanmakta, devlet dışı aktörler genellikle dikkate alınmamaktadır. Oysa 17 Aralık 2004 ile başlayan ve 3 Ekim 2005 ile devam eden süreç, kurumsal “yapı”daki değişimlerin ötesinde, Türk kamu yönetimini sistemik bir değişikliğin bekleyip beklemediğinin tartışılmasını gerekli kılmaktadır. Bu da kamu yönetimi sistemine hâkim olan değer, ilke ve prensipler ile kurumlar arası ilişkileri ne tür bir değişim beklediğinin ortaya çıkartılması anlamına gelmektedir. Bu anlamda Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı Türk kamu yönetimi sistemi üzerine inceleme yapan herkese teorik bir olanak sağlamaktadır. Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımı sadece AB kurumlarına değil, aynı zamanda bu kurumların kendilerini kuran devletlerden süreç içinde kazandıkları bağımsızlıktan hareketle, AB kurumlarının ürettiği politika ve ilişkilere odaklanmaktadır. Zaten bu yüzden de “post-ontolojik” bir yaklaşım olarak adlandırılmaktadır. AB’nin kamu yönetiminin işleyiş ve “ilişkileri” üzerinde yaratması beklenen değişim, Türk kamu yönetimi sisteminin farklı düzlemlerinde faaliyette bulunan değişik yönetsel kurumlarda AB ile birlikte hangi

değerlerin ön plana çıkarılması gerektiğini, bu kurumların diğer bürokratik yapılarla olduğu kadar hükümet dışı aktörlerle de nasıl ilişki kuracağına incelenmesini gerekli kılmaktadır. Müzakere süreci devam ettikçe Türkiye’de devletin rolü, siyasi ve yönetsel mimarisi değişmek zorunda kalacaktır. Peki, bu yeni mimarinin nasıl şekillenmesi beklenmektedir? Doğaldır ki bu yeni mimarinin anlaşılmasında Türk kamu yönetiminin AB politika tasarım süreçlerini doğru okumasının çok büyük rolü olacaktır. Devleti merkezi almayan Çok Düzlemli Yönetişim modeli ile baktığımızda yönetim olgusunun AB ile geçirdiği ciddi değişimi daha rahat anlama imkânı ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda aynı zamanda yönetimin hem yatay hem de dikey olarak değiştiğini, Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımının da bunu teorik açıklamalarına yansıttığını da belirtmiştik. Türkiye’de özellikle son dönemde ‘kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması’ veya ‘devlet reformu’ çerçevesinde gündeme gelen değişikliklerle yönetim alanında yatay bir değişimin hedeflendiğini görmekteyiz. Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından geri gönderildiği için yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” aslında yönetimden yönetişime doğru değişimi hızlandırmayı amaçlayan maddeler içermekteydi. Kanun esas olarak, AB yolunda ilerleyen kamu yönetimi için ilkeler ve amaçlar açısından değişimi, AB’den kaynaklanan bir değişim gereği olarak görmektedir. Genel gerekçede Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının sebepleri arasında Avrupa Yönetsel Alanına uyum gereksinimi açıkça şöyle vurgulanmıştır:

*“(...) Türkiye’nin AB’ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısının katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. (...) Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek bu bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bu birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB’ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır (vurgu bize ait).”*

Ayrıca, *“şeffaf olmak, katılımcı olmak, düşük maliyetle çalışmak, etkin olmak, insan haklarına saygılı olmak, belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak ve öngörülebilir olmak”* 21. yüzyıl kamu yönetimi için temel ilkeler olarak sıralanmaktadır. Bu ilkeler (her ne kadar sadece AB’ye üye ülkelerde var olan ilkeler olmasalar da) SIGMA raporunda sıralanan AB yönetsel ilkelerinin adeta birebir çevirisi olarak metinde yer almaktadır. Ayrıca Kanunun 1. maddesinde *“katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin”* ve *“adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli”* bir kamu hizmetinin oluşturulması gereği belirtilirken de sanki bu metinden yararlanılmış gibidir.

Kanun genel gerekçesinde hem *“yönetim teorisindeki değişime”* hem de *“yönetim zihniyetinin değişmesine”* atıf yapılmaktadır. Kanımızca bu noktada yönetimden yönetişime doğru yaşanması gereken bir değişiklik hedefine vurgu yapılmaktadır. Hedeflenen değişimle bürokrasinin eskiden olduğu gibi artık masada tek başına yer almasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Hem özel sektörün hem de üçüncü sektör olarak adlandırılan sivil toplum kuruluşlarının bir sandalye çekerek bürokrasinin yanında masada yerlerini almaları ve karar verme süreçlerine etkin bir biçimde katılmaları talep edilmektedir. Örneğin 5. maddenin f fıkrasında *“kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden”* yararlanılması istenmektedir. Yine 6. maddenin d fıkrasında da *“kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak”* ve bunların *“hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek”* merkezî idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları arasında sayılmaktadır.

Kamu otoritesinin yönetişim yönünde bir değişim geçirmesini tesis etmek açısından en çarpıcı örnek kanunun 27. maddesine göre bakanlıklarda oluşturulması öngörülen Strateji Geliştirme Kurullarıdır. Bakanlıklarda, *“bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilâtının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu”* oluşturulması gündeme gelmektedir. Kurula özel

kuruluş veya sivil toplum örgütü temsilcilerinin çağrılabilceği belirtilmektedir. Her ne kadar ilgili madde gerekçesinde ilk önce kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışına geçmesi hedeflendiği için bu maddenin kanunda yer aldığı belirtilse de hemen ardından strateji ve politikaların kurum içi ve dışı tüm tarafları kapsayacak bir yaklaşım içinde "iyi yönetim" ilkeleri doğrultusunda belirleneceği ifade edilmektedir. Kanımızca kanunda yer alan bu maddeler Türk kamu yönetiminde yönetim ve yatay genişlemeye doğru dönüşüm hedefini göstermesi bakımından oldukça önemlidir.

AB ile müzakerelere başlanılmasının Türkiye için --uzun dönemde de olsa-- yönetimde dikey farklılaşmayı da beraberinde getireceği öngörülebilir. Önümüzde uzanan süreç, ulusal ve ulusaltı düzeydeki yerel aktörlerin, ulusüstü (*supranasyone*) ve ulusötesi (*transnasyone*) düzlemdeki çeşitli aktörlerle (AB kurumları, bölgelerarası işbirliklikleri vs.) artan bir karşılıklı etkileşime gireceği dönem olacaktır. Kanunda hukuki metinlere oturtulmaya çalışılan yönetim anlayışına, yani devletin ulusal seviyedeki karar alıcı konumundaki bürokrasinin katılıma açılmasına ilave olarak, yaşanacak 'Avrupalılaşma' ile Türk kamu yönetimi 'Avrupa Yönetmel Alanı'nın bir parçası haline geldikçe ulusüstü, ulusal ve ulusaltı (bölgesel, metropol, kent, ekonomik sektörler) düzlemler arasında karmaşık (*complex*), karşılıklı etkileşime açık, her türlü sorunun müzakereler ve yeniden-müzakereler yoluyla halledildiği ilişkiler gündeme gelecektir. Eğer Çok Düzlemli Yönetim yaklaşımı ile Avrupa Birliği'ne bakanlar yanılmıyorlarsa, Türk kamu yönetiminin yaşayacağı 'Avrupalılaşma', yeni kanunda çizilmeye çalışılan yönetimdeki yatay değişimin ötesinde ciddi yönetsel değişimlere yol açacaktır. Bu haliyle kanun, AB ile müzakerelere başlanılmasıyla kaçınılmaz olarak kendini dayatacak yönetimdeki dikey değişim/tabakalaşma/farklılaşma ile ilgili hiçbir şey öngörmemektedir. Eğer bir benzetme yaparak ifade etmek gerekirse, yeni kanunun çekmiş olduğu yönetsel fotoğrafın kadrajına Çok Düzlemli Yönetimin, yönetim (*governance*) boyutu kısmen de olsa girmiş olmasına rağmen, çok düzlemlilik (*multi-level*) boyutu henüz girmemiştir.

AB Komisyonunun hazırladığı bir rapora göre, 1992 yılında, yani AB 25 üye yerine 15 üyeli bir birliklik halindeyken bile, 10.000 kişinin istihdam edildiği 3.000 çıkar grubu ve lobi Brüksel’de üs kurmuş durumdaydı. Bunlardan 500 tanesi “Euro-group” olarak adlandırılan ve kendi ülkelerine özgü sorunlar etrafında değil de, ülke fark etmeksizin daha çok AB’yi ilgilendiren ortak sorunlar etrafında bir araya gelen gruplardı. Ayrıca AB’ye üye değişik ülkelerden gelen bölge ya da yerel yönetimlerin, kendi sorunları yönünde lobi faaliyeti yapmak yahut diğer yerel ve bölgesel yönetimlerle irtibat halinde olmak için açmış oldukları 150 ofis bulunmaktaydı. Pek çok çıkar grubu lobi faaliyetleri yoluyla Avrupa Komisyonu ya da Parlamentosu’nu etkilemeye çalışıyordu. Hatta bu olgunun erken farkına varan İsveç ve Finlandiya yerel yönetimleri, bu ülkeler AB’ye üye olmadan önce Brüksel’de ofis açmışlardı. Henüz net rakamlar elde olmasa da, 1 Mayıs 2004 tarihinden sonra 10 yeni ülkenin AB ye katılmasıyla bu rakamların daha da artmış olduğu tahmininde bulunmak yanlış olmayacaktır. Tam bu noktada sormamız gereken hayati sorular gündeme gelmektedir. Gerek Türk toplumu olarak, gerekse Türk kamu yönetimi olarak, AB’nin Çok Düzlemli Yönetişim sistemine, bu sistem içinde yer alan politika tasarım süreçlerine, bu türden bir sivil örgütlenmeye ne kadar hazırlıklıyız? Çok Düzlemli Yönetişim yönünde ilerlemeye çalışan AB’nin bu yapısı Türkiye gibi üniter bir devlet için uygulamada ne gibi ekstra zorluklar içermektedir? Daha da önemlisi, hayatın hemen hemen her alanında devleti merkeze alan, hemen hemen her sorunun çözümü için yüzünü devlete dönen bir anlayışın, tarihinin derinliklerine kök saldığı bir ülkenin, böylesi bir bakış açısının artık geride kaldığı AB’nin Çok Düzlemli Yönetişim yapısıyla üyelik müzakerelerini sağlıklı bir şekilde yürütebilmesi ve yönetsel yapısının “Avrupa Yönetişim Alanı”nın güçlü bir unsuru olabilmesi ne kadar olanaklıdır?

İşte bu yüzden kuru kuruya bir kamu yönetimi ve bürokrasi eleştirisi yapmanın bir adım ilerisine geçilmek zorundadır. 17 Aralık’ta açıklanan karar Türkiye’nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde yerine getirdiğini belirtmiştir. Bundan sonra kamu yönetimini ilgilendiren en önemli şey, ekonomik ve parasal birliğin olduğu kadar siyasi birliğin yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesine sahip ulusal bir kamu yönetimine ulaşmaktır. Müzakere sürecinde Türk kamu

yönetimini derin sistemik değişikliklerin beklediğini tahmin etmek güç değildir. Yönetimsel örgütlerimiz ve bürokratlarımız bu değişimlere zaman kaybetmeden hazırlanmak durumundadır. Geleneksel bakış açısı ve yönetim anlayışıyla bakıldığında AB politika tasarım süreçleri aşağı yukarı şöyle algılanmaktadır: Bir gün tam üyelik gerçekleşirse bu durumda AB ile ilgili politikaların ne olacağını belirlemede ilgili kamu örgütleri ve bu örgütlerde görevli bürokratlar hala daha tekellerini sürdürmeye devam edecekler. Kapalı kapılar ardında pozisyonlar belirlendikten sonra, Avrupalı meslektaşlarla gene kapalı kapılar ardında bir araya gelinecek, sonuçta belli konularda belli politikalar ortaya çıkarılacaktır. Oysa devleti merkeze alan bu "yönetim" anlayışı çok önemli bir yanı sıra içinde barındırmaktadır. Çok Düzlemli Yönetişim yaklaşımının da açıkça gösterdiği gibi, AB'de politikalar "yönetim" anlayışını en somut şekilde gösteren yukarıda anlattığımız tarzda belirlenmemektedir. AB'de uygulanacak politikalar tasarlanırken yalnızca üye devletlerin bürokratları görev almamaktadır. Farklı düzlemlerde yer alan, fakat faaliyet alanı olarak yalnızca bu düzlemlerde "yuvalanmayan" (*multi level/çok düzlemli*) --ister kamusal, ister özel, ister üçüncü sektör olsun-- tüm toplumsal aktörler mevcut sorunların belirlenip, kaynakların ortak çözüm havuzunda birleştirilmesi için sürekli karmaşık müzakereler (*governance/yönetişim*) içerisinde yer almaktadırlar.

## SONUÇ

Önümüzde uzanan dönem, Türk kamu bürokrasisinin AB'yi, onun politika tasarım süreçlerini nasıl algıladığını tartışmak zorunda olacağımız bir dönem olacaktır. AB'nin Çok Düzlemli Yönetişim yapısı karşısında geleneksel yönetim faaliyetlerimizin koşullarını ve coğrafyasını genişletmek ve bu anlayış doğrultusunda yeniden yapılandırmak gerekmektedir. Türkiye AB ile ilgili siyasi tartışmaların ikinci planda kalacağı, daha çok teknik ve bürokratik tartışmaların ön plana çıkacağı yepyeni bir döneme girmektedir. Bu yüzden kamu yönetimi ile ilgili akademi dünyası, AB'deki politika tasarım ruhuna uygun olarak çok ciddi zihinsel ve teknik destek sunmak ve sadece Türkiye'de değil AB kurumları seviyesinde de politika tasarımlarını etkileme gücünün nasıl kazanabileceği üzerine kafa yormak zorundadır. Hayatımızın her alanını etkileyecek müzakere başlıkları altında gerçek bir dönüşümün eşliğindeyiz. Ulus üstü

seviyede AB'nin ekonomik ve siyasi aktörleriyle irtibat artacak. Daha da önemlisi AB, hem kamu kurumlarımızın hem de bu kurumların üreteceği politikaların ayrılmaz bir parçası haline gelecek. Artık bundan böyle kamu yönetimimizin göstereceği performansı sadece sınırlarımız içinde kalarak, burada belirlenen kriterlerle değerlendirme şansına sahip olamayacağız. Kendi performans değerlendirmelerimizin ötesinde AB tarafından belirlenen performans kriterleri etkili olacak. Bu değişimi başarabilecek bir kamu yönetimine ve bürokrasiye şiddetle ihtiyaç duyacağız. Türk kamu yönetimi tüm kurumlarında, iş yapma yöntemlerinde ve politikalarında gerçek bir değişikliğe gitmek zorundadır. Eğer Çok Düzlemli Yönetişim gerçekten AB yönetsel modelini bize sunuyorsa, karşımızda hem yerel, hem ulusal, hem de Avrupa düzleminde özel sektör ve sivil toplumun sorunların çözümüne katıldığı bir yapı ve ilişkiler sistemi ile karşı karşıyayız demektir. Bu yapı, kamu gücünü kullanırken bürokrasinin tek başına hareket ettiği, toplumun diğer kesimlerinin dışarıda tutulduğu, farklı yönetsel düzlemlerdeki aktörlerin etkileşimine kapalı bir yönetsel sisteme AB kapısından giriş izni vermeyecektir. Sonuç olarak, AB her geçen gün bir "dış ilişkiler meselesi" olmaktan çıkmakta ve günlük hayatın normal işleyişinin bir parçası durumuna gelmektedir. Üzerinde düşünülmesi gereken soru şudur: AB gerçekte nasıl çalışmaktadır ve buna ne kadar hazır bir kamu yönetimine sahibiz?

#### KAYNAKÇA

- ANDERSEN, S. S. ve ELIASSEN, K.A. (eds), (2001), **Making Policy in Europe**. 2.Baskı, London: Sage.
- ANSEL, C. K. ve Di PALMA, G. (1998), **Restructring Territoriality: Europe and the United States Compared**, Cambridge: Cambridge University pres.
- BACHE, I. ve FLINDERS, M., (2004), **Multi-Level Governance**. Oxford: Oxford University Press.
- BENZ, A. ve EBERLEIN, B., (1999), "The Europeanisation of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance", **Journal of European Public Policy**, 6: 329-348.



- BOMBERG, E. PETERSON, J., (2000), 'Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test? Belfast: **Queen's Papers on Europeanization** No. 2/2000.
- BORRAS, S. (1998), "EU Multi-Level Governance Patterns and the Cohesion Fund". **European Planning Studies**, 6(2): 246-273.
- BOSSAERT, D. et al. (2001), **Civil Services in the European Fifteen: Trends and New Developments**. 2. Baskı, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- BÖRZEL, T. (1998), "Rediscovering Policy Networks as a Modern Form of Government". **Journal of European Public Policy**, 5: 354-359.
- BÖRZEL, T. (1999), 'The Domestic Impact of Europe. Institutional Adaptation in Germany and Spain'. PhD thesis, European University Institute, Florence.
- BÖRZEL, T. (2001), **The Domestic Impact of Europe: Institutional Adaptation in Germany and Spain**. Cambridge: Cambridge University Press.
- BULMER, S. ve BURCH, M. (1998), "Organising for Europe - Whitehall, the British State and the European Union", **Public Administration**, 76(4): 601-628.
- BULMER, S. ve BURCH, M. (2000), 'Coming to Terms with Europe: Whitehall and the Challenge of Europeanisation'. **Queen's University Paper on Europeanisation No. 9/2000**.
- BULMER, S. ve BURCH, M. (2001), 'The "Europeanization" of Central Government'. In Schneider, G and Aspinwall, M (eds), pp.73-96.
- CAPORASO, J. A. ve JUPILLE, J. (1998), "Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order", Ansel, C. K. ve di Palma, G. (1998) içinde, 67-89.
- CHITI, M. (2002), 'The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law'. **European Public Law**, 8(4): 473-495.

- COWLES, M. G. ve arkadaşları (eds) (2001), **Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change**. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- CRAM, L. (2001), 'Governance 'to Go': Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible'. **Journal of Common Market Studies**, 39(4): 595-618.
- DIMITROVA, A. STEUNENBERG, B., (2000), 'The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest?'. **European Union Politics**, 1(2): 201-26.
- EUROPEAN COMMISSION, (2001), "**European Governance: A White Paper**", COM(2001)428 Final, Brussels, 25.07.2001.
- EUROPEAN COMMISSION, REPORT BY GROUP 4c, (2001), Report by Working Group on "**Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels**" (Group 4c).
- FOURNIER, J., (1998), 'Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern Countries to the European Union'. In **OECD/Sigma Papers: No: 23** (1998).
- GARRETT, G., (1992), "International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market". **International Organisation**, 46: 533-560.
- GARRETT, G., (1995) "The Politics of Legal Integration in the Euroepan Union".
- GARTON ASH, T., (2001), 'Is Britain European?' **International Affairs**, 77(1): 1-13.
- GOETZ, K. H., (2001), "European Integration and National Executives: A Case in Search of an Effect", GOETZ, K. H., HIX, S. (eds), (2001) içinde, sf. 211.
- GOETZ, K. H., HIX, S. (eds), (2001), **Europeanised Politics. European Integration and National Political Systems**. London: Frank Cass.

- GRABBE, H., (2001), "Hoe Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffisuion, and Diversity", **Journal of European Public Policy**, 3(3): 318-338.
- GRAZIANO, P., (2000) 'The Europeanization of Cohesion Policy: The Italian Case'. Unpublished Paper Presented at the IIIrd Summer School in Comparative politics: Europeanization of National Politics: Challenges and Opportunities for European Institutions and National Political Systems, 10-22 July 2000, Siena.
- GREENWOOD, J., PYPER, R. ve WILSON, D., (2002), **New Public Administration in Britain**. London: Routledge.
- HERITIER, A., (2001), **Differential Europe**. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- HIX, S., (1998) 'The Study of the European Union II: A New Institutional Approach'. **Journal of Public Policy**, vol. 13: 351-380.
- HOFFMANN, S., (1982) "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today". **Journal of Common Market Studies**, 21: 21-37.
- HOOGHE, L. ve MARKS, G., (2001), **Multi-Level Governance and European Integration**. Lanham MD: Rowman and Littlefield.
- HOOGHE, L., (1995) "Subnational Mobilization in the European Union". **West European Politics**, 18: 175-198.
- HOOGHE, L., (1996), (Edt.) **Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance**. Oxford: Oxford University Press.
- JACHTENFUCHS, M., (1995), 'Theoretical Perspectives on European Governance'. **European Law Journal**, no 1: 115-133.
- JEFFREY, C., (2000), "Subnational Mobilization and European Integration. Does It Make Any Difference?", **Journal of Common Market Studies**, 38: 1-23.
- JESSOP, B., (2001), 'Multi-Level Governance and Multi-Level Meta-Governance'. Paper presented at the Multi-Level Governance Conference in Sheffield, 28-30 June.

- KASSIM, H. B. ve arkadaşları, (2000), **European Union Policy Coordination: The National Dimension**, Oxford: Oxford University Press.
- KNILL, C., (2001), **The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence**, Cambridge: Cambridge University Press.
- KOHLER-KOCH, B. ve EISING, R. (edt) (1999) **The Transformation of Governance in the European Union**. London: Routledge.
- KOHLER-KOCH, B., (1996), "Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the EU", **Journal of European Public Policy**, 3: 359-381.
- KOHLER-KOCH, B., (1999) "The Evolution and Transformation of European Governance", Kohler-Koch ve Eising, R. (edt) (1999) içinde.
- KOOIMAN, J. (1993), "Social-Political Governance: Introduction", Kooiman, J. (ed.) (1993) içinde.
- KOOIMAN, J., (ed.) (1993), **Modern Governance: New Government-Society Interactions**. Newbury Park, CA and London: Sage, 1-8.
- LADRECH, R. (2001) 'Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis'. Belfast, Institute of European Studies, Queens University of Belfast, **Queen's Paper on Europeanization NO. 2/2001**.
- LAWTON, T., (1999), "Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation of Airline Policy", **Journal of Public Policy**, 19(1): 91-112.
- LEIBFRIED, S. ve PIERSON, P. (1995) "Semi-Sovereign Welfare States: Social Policy in a Multi-Tiered Europe". **Fragmented Social Policy: The European Union's Social Dimension in Comparative Perspective** içinde. (edt.) S. Leibfried ve P. Pierson. Washington., D.C.: Brookings , 43-77.
- LIEFFERINK, D., JORDAN, A., (2002), 'An "Ever Closer Union" of National Policy? The Convergence of National Environmental Policy in the European Union'. Belfast: **Queen's Papers on Europeanization, No: 10/2002**.

- MARKS G., (1992), "Structural Policy in the European Community". **Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community** içinde. (edt) A. Sbragia. Washington, D.C.. Brookings, 191-224.
- MARKS G., (1993), "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC". **The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond**, Cilt.2. içinde, (edt) A. W. Cafruny ve G. G. Rosenthal. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 391-411.
- MARKS, G. ve arkadaşları (1996), "European Integration from the 1980's: State Centric vs Multi-Level Governance", **Journal of Common Market Studies**, 34(3): 341-378.
- MARKS, G. ve McADAM, D., (1996), "Social Movements and the Changing structure of political Opportunityin the EU", **West European Politics**, 19(2): 249-278.
- MENY, Y. ve arkadaşları (1996), **Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies**. London: Routledge.
- METCALFE, L., (1994), 'International Policy Coordination and Public Management Reform', **International Review of Administrative Sciences**, 60: 271-90.
- MEYER, J. W., (2001), 'The European Union and the Globalisation of Culture'. In Andersen, S. S. (ed), pp. 227-45.
- MILWARD, A., (1992), **The European Rescue of the Nation State**. Berkeley: University of California Pres.
- MJOSET, L., (1997), "The Historical Meanings of Europeanisation". Oslo, **Arena Working Paper No. 24**.
- MORAVCSIK, A., (1991), "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraftin the European Community". **International Organisation**, 45: 651-688.

- MORAVCSIK, A., (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach". **Journal of Common Market Studies**, 31: 473-524.
- MORAVCSIK, A., (1994), 'Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation'. Boston, MA: Harvard University, **Centre for European Studies, Working paper No. 52**.
- MORAVCSIK, A., (1998), **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht**. Ithaca, N.Y.: Cornell University Pres.
- NIZZO, C., (2001), 'National Public Administrations and European Integration'. Paris: OECD/Sigma.
- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 23, (1998), **Preparing Public Administrations for the European Administrative Space**. Paris: OECD. CCNM/SIGMA/PUMA(98)39.
- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 27, (1999), **European Principles for Public Administration**. Paris: OECD. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.
- OLSEN, J. P., (1995), 'Europeanization and Nation-State Dynamics'. Oslo: **Arena Working Paper 9/95**.
- OLSEN, J. P., (2002), "The Many Faces of Europeanisation". **Journal of Common Market Studies**, 40(5). 921-952.
- PARK, B., (2000), 'Turkey's European Union Candidacy: From Luxembourg to Helsinki-to Ankara', International Studies Association 41<sup>st</sup> Annual Convention Los Angeles, CA, March 14-18.
- PETERS, G. ve PIERRE J., (2001), 'Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance'. **Policy & Politics**, 29(2): 131-135.
- PETERSON, J., (1995), "Decision-Making in the European Union: Towards a framework for Analysis", **Journal of European Public Policy**, 2(1): 69-93.
- PIERSON, P., (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis". **Comparative Political Studies**, 29: 123-162.

- POLLACK, M., (1995), "Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy", Rhodes, C. ve Mazey, S. (eds) içinde.
- POLLACK, M., (1996), "The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 9(4): 429-458.
- PRODI, R., (2001), "After the Reform: A Future Strategy for Europe as a Whole", Uluslararası Bartelsman Forumu tarafından 'Europe Without Borders' adıyla Berlin'de düzenlenen toplantıda yapılan konuşma, 19 Ocak 2001.
- PUCHALA, A., (1999), "Institutionalism, Intergovernmentalism, and European Integration. A Review Article", **Journal of Common Market Studies**, 37: 317-332.
- RAADSCHELDERS, J. C. N., TOONEN, T. A. J., (1992), 'Public sector Reform in Western Europe: A Comparative View'. Leiden, Leiden University, Department of Public Administration, mimeo.
- RADAELLI, C., (2000), "Whither Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change", **European Integration Online Papers**, 4(8).
- RADAELLI, C., (2004), "The Europeanisation of National Policy", **Queen's Paper on Europeanisation, No: 1/2004**.
- RHODES, C. ve MAZEY, S. (eds), (1995), **The State of the European Union: Building a European Policy?**, Cilt 3, Harlow: Longman.
- RHODES, R. A. W., (1996), 'The New Governance. Governing without Government'. **Political Studies**, Vol. XLIV, pp. 652-67.
- RISSE-KAPPEN, T., (1996), "Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union". **Journal of Common Market Studies**, 34: 53-80.

- ROMETSCH, D. ve WESSELS, W., (eds), (1996), **The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion**. Manchester: Manchester University Press.
- ROMETSCH, D., WESSELS, W., (eds) (1996), **The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion**. Manchester: Manchester University Press.
- SBRAGIA, A., (1992), **Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community**. Washington, D.C.. Brookings
- SBRAGIA, A., (1993), "The European Community: A Balancing Act". **Publius**, 23: 23-38.
- SCHARPF, F. W., (1988), "The Joint Decision Trap. Lessons form German Federalism and European Integration". **Public Administration**, 66. 239-278.
- SCHARPF, F. W., (1994), "Community and Autonomy: Multi-Level Policy Making in the European Union". **Journal of European Public Policy**, 1: 219-242.
- SCHARPF, F. W., (1997), "Introduction: The Problem Solving Capacity of Multi Level Governance", **Journal of European Public Policy**, 4: 520-538.
- SCHARPF, F. W., (1999), **Governing in Europe. Effective and Democratic?** Oxford: Oxford University Press.
- SCHMITTER, P. C., (1992), "Interests, Powers, and Functions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity". Stanford, Calif.: **Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences Working Paper**.
- SCHMITTER, P. C., (1996), "Imagining the Future of of the Euro-Polity with the Help of New Concepts", **Governance in the Emerging European Union** içinde. (edt) G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter ve W. Streeck. London: Sage, 121-150.
- SIEDENTOPF, H. ve SPEER, B., (2003), 'The European Administrative Space from a German Administrative Science Perspective'. **International Review of Administrative Sciences**, 69(1): 9-28.



- SLOAT, A., (2001), "Multi-Level Governance: An Actor-Centred Approach". Paper presented at the Multi-Level Governance Conference in Sheffield, 28-30 June.
- SMITH, M., (1997), 'Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds'. **Public Administration**, Vol. 75: 711-729.
- SVERDRUP U. I., (2000), 'Ambiguity and Adaptation. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Process'. Oslo, **Arena Report No. 8/2000**.
- TARROW, A. (2000), "Western Europe as a Composite State: Contention, Coalition, and Possible Polity Alingments". Floransa'daki, Avrupa Üniversitesi Enstitüsü, Robert Schuman Merkezi'nde, "Beyond Center-Periphery" Konferansı'na sunulan makale.
- TAYLOR, P., (1991), "The European Community and the State: Assumptions, Theories, and Propositions". **Review of International Studies**, 17: 109-125.
- TAYLOR, P., (1997), **The European Union in the 1990s**. Oxford: Oxford University Press.
- TÖMMEL, I., (1998), "Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions'", **Regional and Federal Studies**, 8(2): 52-80.
- WESSELS, W., (1996), 'Institutions of the EU System: Models of Explanation'. Rometsch, D. ve Wessels, W. (eds), (1996), içinde, 20-36.
- WINN, N., ve HARRIS, E., (2003), "Introduction: 'Europeanisation': Conceptual and Empirical Considerations", **Perspectives on European Politics and Society**, 4(1): 1-11.