

## LİZBON ANLAŞMASI SONRASINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

### THE NOTION OF PUBLIC ADMINISTRATION AFTER THE LISBON TREATY

Yrd. Doç. Dr. M. Hakan KESKİN<sup>1</sup>

#### ÖZET

Üye ülkelerin farklı karakteristiklere sahip olmaları nedeniyle Avrupa Birliği'nde tek tip kamu yönetimi yaklaşımının uygulamak mümkün değildir. 2000'li yıllardan sonra kamu yönetim anlayışında yaşanan değişimin AB'ne yansımaları son genişlemenin sonuçları ve küresel krizin etkisi ile biçimlenmiştir. Kamu yönetim tiplerinin, ulus üstü bir yapı olan AB bünyesinde (Topluluk seviyesinde, üye ülke ile Topluluk arasındaki ilişki sürecinde ve üye ülkenin iç yönetiminde olmak üzere) farklı seviyelerde uygulandığı görülmektedir. Lizbon Anlaşması ile yapılan değişimler Topluluğun kamu yönetimi uygulamalarını da etkileyecek niteliktedir. Lizbon Anlaşması, AB bünyesinde kamu yönetimi anlayışının işlevselliği açısından kayda değer değişimlere neden olmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** *Kamu Yönetimi, Avrupa Birliği, Lizbon Anlaşması, Yerellik, İyi Yönetim.*

#### ABSTRACT

Due to member's various characteristics, it is not possible to apply a uniform public administration approach within the EU. In the light of the changes of its concept after the 2000's, the public administration of the Community has been shaped by the the last enlargement and the global financial crisis. Typologies of public administration are applied at different levels (Community and member levels and the relationship between members and the Community) the EU. Lisbon reforms has affected public management Community's practices and caused drastic changes in the concept of EU's public administration in terms of functionality.

**Key Words:** *Public Administration, the European Union, the Lisbon Treaty, Subsidiarity, Good Governance.*

---

<sup>1</sup> Türk Hava Kurumu Üniversitesi İşletme Fakültesi

## GİRİŞ

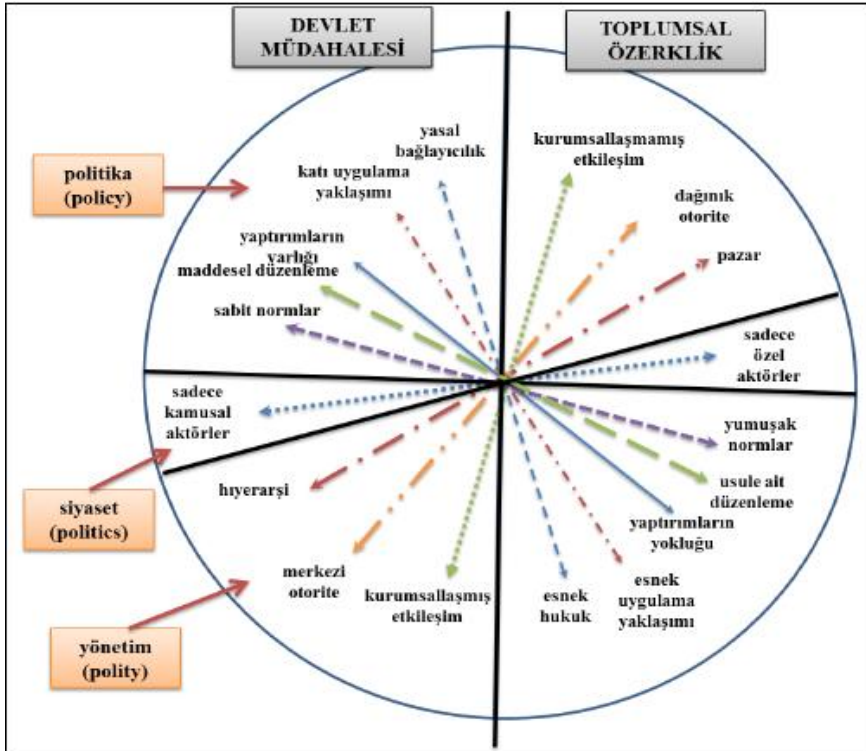
Avrupa Birliği'nde (AB) kamu yönetimi konusu üzerinde çalışmalar (Joerges vd., 2001; Heritier, 2002- 2003; Eberlein ve Kerwer, 2002; Knill ve Lenschow, 2003; Schout ve Jordan, 2008: 957; Citi ve Rhodes, 2007; Kohler ve Rittberger, 2006; Jugović, 2012; Jachtenfuchs, 2001) her geçen gün artmaktadır. Bu çalışmaların [27 üye ülkenin her birisinin farklı fiziksel, ekonomik, iklimsel ve sosyal karakteristiklere sahip olmaları nedeni ile] AB'de tek tip kamu yönetimi yaklaşımı olmadığı konusunda uzlaştıkları görülmektedir (Treib vd. 2007: 15). 2000'li yıllardan sonra kamu yönetim anlayışında yaşanan değişim (Pierre, J. 2000) AB'nin kamu yönetim anlayışını da etkilemiştir (Schout ve Jordan, 2008: 961). AB'nin 2004 yılında yaşadığı kapsamlı genişlemenin sonuçları (Schimmelfennig, 2008: 930-932) ve 2007 yılında başlayan küresel ekonomik krizin etkileri (Hishow, 2009: 20-37), Topluluk seviyesinde yaşanan kamu yönetim anlayışındaki değişimin (Trumpf, 1999; Borra's, S. ve Jacobsson, 2004: 185-208; Scharpf, 2002: 645-70) biçimlenmesinde en önemli etkenlerden olmuştur. Komisyon 2001 yılında yayınladığı beyaz kitap (The Commission of the EU, 2001: 10) ile 'iyi yönetim' [good governance] adı altında yeni bir tartışmayı başlatmış, Topluluk adına oluşturulacak politikaların bundan sonra şeffaf, katılımcı, hesap veren (sorumluluk taşıyan), etkili, makul ve olabildiğince yerellik (subsidiarity) ilkesine uyumlu olmasını önermiştir. Komisyon bu yaklaşımını daha sonra yayınlanan dokümanlarında (European Commission 2002a, 2005a, 2005b) *daha iyi düzenleme* [better regulation] olarak ifade etmiştir. Ancak elde edilen sonuçlar konusunda, zaman içerisinde tereddütler oluşmuştur. Kimilerine göre, AB'nin yönetim ile ilgili yaklaşımları, daha güçlü bir 'yatay' [politika koordinasyonu /horizontal] boyuta sahip olmuştur (Zeitlin ve Pochet, 2005). Bunun yanı sıra o döneme dek AB'de kullanılmakta olan yönetim biçimlerinde bu prensiplerin etkilerinin pek açık olarak görülmediğini ileri sürenler olduğu gibi (Radaelli ve de Francesco, 2007), konsantre hedefler konulmaması, zayıf siyasi liderlik, ulusal seviyede üzerine düşülmeme gibi (Kok 2004; Council of the EU, 2006) nedenlerden dolayı hiçbir etkisi olmadığı da savunulmuştur (Eberlein ve Newman 2007; Citi ve Rhodes, 2007). Bu çalışma AB'deki kamu yönetim anlayışını, bu tartışmaların ışığında ve teorik yaklaşımların desteğinde, (*Lizbon öncesi* ve *Lizbon sonrası* mukayesesi ekseninde) incelemektedir.

## 1. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi üzerinde yapılan literatür taraması yapıldığında, çok farklı anlayışlara rastlamak mümkündür. Üstelik aynı konseptin farklı biçimlerde ele alındığı ve yorumlandığı da görülmektedir. Kamu yönetimini üç

paradigma (gelenekçi dönem, politika dönemi ve programlar dönemi) altında ele alan çalışmalarla birlikte, (yönetim-siyaset ayrımı dönemi, prensipler dönemi, siyaset bilimi dönemi, iş yönetimi dönemi ve kendi başına kamu yönetimi dönemi olarak) farklı bölümlere ayırarak inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır. Bunlardan başka değişik sınıflandırmalar yaparak (klasik [eski] kamu yönetimi anlayışı, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, yeni kamu işletmeciliği paradigması ve yeni kamu hizmeti olarak) kamu yönetimini inceleyen çalışmalara da rastlamak mümkündür (Denhardt, 2011; Henry, 2004:30; Gültekin, 2012:87). Çalışmanın hacmi dikkate alınarak, Treib ve arkadaşları (Treib vd., 2007:15-16) tarafından hazırlanan şekil, tarafımızca yeniden düzenlenerek verilmiş ve literatürde geçen ve üzerinde tartışılan yönetim biçimleri (modes of governance) gösterilmeye çalışılmıştır.

Şekil 1: Yönetim Biçimleri



Kaynak: Treib vd., 2007:6.

Dairesel yapıdaki şekil incelendiğinde *devlet müdahalesi* ve *toplumsal özerklik* olmak üzere şeklin ortadan ikiye ayrıldığı görülecektir. Şekilde kamu yönetimi literatüründe tartışmaların belirleyicisi olan argümanların

buldukları bölgeler, ait oldukları yönetim biçimlerine göre belirlenmiştir. Her argümanın anlayış bakımından ötekisi, oklar ile tam karşısındaki zıttı ile birleştirilmiştir. Ayrıca *kurumsal nitelikler* olarak ifade edilen ve *yönetim (idari boyut)* olarak tercüme edilen *polity*; *seçkin aktörler* olarak tanımlanan *siyaset* olarak tercüme edilen *politics* ve *politika enstrümanları* olarak tanımlanan ve *politika* olarak tercüme edilen *policy* kavramlarının içeriğini dolduran argümanların bulunduğu gölgelerde şekilde belirtilmiştir. Yazarların [kendi kabulleri de bu şekildedir] literatürde sıkça refere edildiği gibi yeni ve eski anlayışa itibar etmedikleri dikkat çekmektedir. AB bünyesindeki karar alma mekanizmalarını kullanarak bu şeklin daha anlaşılır olmasını sağlamak mümkündür. AB Komisyonu ve Adalet Divanının etkin olduğu kararlarda, AB zorlayıcı politika uygulamaları ile hiyerarşik bir yönetim biçimi göstermekte ve şekildeki dairenin sol alt bölümde yer almaktadır. Buna karşılık üye ülkeler arasında konsensüs sağlamakta karşılaşılan zorluklar nedeniyle daha esnek enstrümanlar ile esnek uygulama yaklaşımı ile şekildeki dairenin sağ alt bölümde yer almaktadır. Kısaca ifade etmek gerekirse, şekilde literatürde geçen kamu yönetimi anlayışları, onları oluşturan argümanlarla desteklenecek şekilde bütünsel bir anlayışla gösterilmeye çalışılmıştır.

## 2. KAMU YÖNETİMİ TİPOLOJİLERİ VE AB'DEKİ UYGULAMALARI

Kamu yönetim tipolojileri, Treib ve Heidbreder'in iki farklı yaklaşımı üzerinden değerlendirilmiştir. Bunlardan ilkinde (Tablo 1) AB örneği üzerinden [Topluluk ve üye ülke seviyesinde] baskı, hedef koyma, çerçeve mevzuat ve gönüllük olmak üzere yönetimin dört farklı tipoloji (Treib vd., 2007: 14-15) ele alınmıştır.

**Tablo 1: Yönetimin Dört Farklı Tipolojisi**

Yönetim modları	yasal enstrüman		
		bağlayıcı	bağlayıcı olmayan
uygulama	rijid	baskı	hedef koyma
	esnek	çerçeve mevzuat	gönüllük

**Kaynak:** Treib vd., 2007:14.

*Baskı*, yasal düzenlemelerle net olarak belirlenmiş uygulamalar bütünlüğünü ifade etmektedir. AB'nin çıkarmış olduğu yönergeler (regulation) ile hükümetlerin kendi iç uygulamalarına müdahale ettiği örneğinde olduğu gibi, bu yönetim biçiminde kamu adına icra makamı elastik değildir. Kurucu anlaşmaların belirlediği (*içye ülkelerin egemenlik haklarını Topluluğa devrettiği ve AB'nin etkin biçimde ortak politika uyguladığı parasal birlik gibi*) alanlar örnek olarak gösterilebilir. Ancak bu tür alanlarda bile konsensüs sağlamanın zorluğu Birleşik Krallık, Danimarka gibi ülkelerin Euro bölgesi dışında

kalmaları ile görülmektedir. *Gönüllülük*, geleneksel olarak kullanılan yönetme biçiminin tam karşısı olan uygulamadır. Bu usulde üye ülkeler kurucu anlaşma, yönerge gibi yasal düzenlemelerle zorlanmamaktadır. Bunun yerine genel hedeflere konulmakta ve üye ülkelerin bu hedeflere kendi rızaları ile uymaları beklenir. AB sosyal politikası kapsamında uzun vadeli genel istihdam hedeflerinin belirlenmesi bu usule örnek olarak gösterilebilir. Bu nedenle bu yönetim biçimi uluslararası yapının en düşük seviyeli biçimidir. *Hedef koyma* gönüllülük yöntemine benzemekle birlikte daha detaylı tavsiyeyle içermesi ile diğerinden ayrılır. Gönüllülük yönteminde konulan uzun vadeli genel istihdam hedeflerine, *hedef koyma* usulünde kadın çalışan oranlarının eklenmesi ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması tavsiye edilenlerin sıralanması örnek olarak verilebilir. *Çerçeve mevzuat* adı verilen son yönetim biçiminde nihayetinde yasal bir bağlayıcılık söz konusudur. Bununla birlikte üye ülkeler kendilerine sunulan politika seçeneklerinden birisini uygulamakta serbesttir. Yasal bağlayıcılığı olmayan yönergelere göre daha esnek olan Komisyon veya Konsey direktifleri ile düzenlenen birçok alan bu konuda örnek olarak gösterilebilir. *Çerçeve mevzuat* modunda AB'nin üye ülke üzerinde bağlayıcılığı *basık* moduna göre düşük, *hedef koyma* moduna göre ise daha yüksektir.

Diğer yaklaşımda Heidbreder, *Avrupa İdari Alanı* (European Administrative Space) üzerine yaptığı inceleme kapsamında yönetim modları hiyerarşik olan ve olmayan olarak iki guruba (Tablo 2) ayırmış ve yönetimin tabi olduğu ulusüstü yapının koyduğu kuralların tipine (açık veya kapalı) göre sonuçları incelemiştir (Heidbreder, 2011: 711-713).

**Tablo 2: İç Kamu Yönetimini Etkileyen Ulusüstü Argümanlar**

Yönetim modları	Ulusüstü Kural	
	açık	kapalı
hiyerarşik	idari standart	idari yönetmelik
Hiyerarşik olmayan	gönüllü koordinasyon	politika uyumu

**Kaynak:** Heidbreder, 2011:712.

Tabloda *açık* (*explicitly*) olarak geçen terim idari yapının, pratiklerin, organizasyonların ve davranışları belirleyen ulusüstü kuralın bağlayıcılığı durumunu açıklamak için kullanılırken, *kapalı* (*implicitly*) terimi ise iç idari yapı uygulamaları gerektiren politika hedeflerinin gerçekleştirilmesindeki tercihlerin (maksatlı/bilerek) durumunu ifade etmektedir. İdari yapıyı ve idari yönetimi ilgilendiren maksatlı kurallar kamu yönetiminde yatay bir yapıyı oluşturmaktadır. Maksatlı olmayan politikalar ise kamu yönetimini kapalı olarak etkilerken yan etki olarak 'belli' bir politikayı başarmayı gerektiren zorlamaları de içermektedir. Etkin bir politika uygulamasını gerektiren ulusüstü bir kuralı, [dolaylı da olsa] idari bir değişim takip etmekte, ancak sonuç olarak, kalıcı politika hedeflerinde başarı

sağlanmaktadır. Ulusüstü düzenlemelerde, interaktif modların hangisinin tercih edileceği daha çok ulusal aktörlerin etkinliğine göre belirlenmektedir. İlişki ulus üstü otorite ile ulusal birimler arasında ise ve ulus üstü otorite yaptırım gücüne sahipse hiyerarşik mod tercih edilmekteyken, tam aksine hiyerarşik olmayan ilişki, yaptırım gücüne ihtiyaç duymamaktadır. *Hiyerarşik* ve *açık* kutucukların keşiştiği *idari standart* yazılı alan daha kapsamlı idari standartlar gerektirmektedir. Bağlayıcı karakteri nedeniyle, bu standartların meşruiyeti yasal düzenlemelerle ve demokratik temsil ile desteklenmektedir. Bu alanda tüm kamu yönetimleri için evrensel olarak geçerli olan ve yatay olarak uygulanan hukuk kuralları esas alınır ve AB için Kurucu Anlaşmalar ve yönergelerle konulan kurullarla düzenlenen alanlar örnek olarak verilebilir. Bunun tam tersine *hiyerarşik olmayan* ve *kapalı* kutucukların keşiştiği *idari yönetmelik* yazılı alan daha çok gönüllü [koordine etme] esasına dayalı yönetim biçimine işaret eder. Burada söz konusu seçim, devlet içi mesele olarak ele alınır ve son kararı ulusal devlet verir. Topluluk adına üye ülkelerin serbest bırakıldığı ve *karar* [decision] ile bağlanan alanlar bu konuya örnek olarak verilebilir. Aslında doğrudan ulusal kamu yönetimlerine yönelik *açık* ulusüstü kurullar, bağladıkları üye ülkelerin ve aktörlerin kendi gönülleri ile politika opsiyonları oluşturmaları nedeni ile *spesifik modeller* gelişimine de katkı sağlamaktadırlar. AB komisyonu (bu noktadan bakıldığında) Topluluk ortak politikalarında icra gücüne [sosyal fonlar, tarım fonları, vb.] sahip olsa da, alanda uygulama [Komisyonda değil] yerel yönetimlerdeydir. Diğer taraftan Komisyon'un kendisine ait icra gücü olmasa, *ulusüstü kurullar* sadece *hiyerarşik olmayan* biçimde uygulanabilecektir. Bu durumda *ulusüstü* yapının ulusal kamu yönetimleri üzerinde otorite ve yetki anlamda hiçbir değeri olmayacaktır.

### **3. LİZBON ANLAŞMASI ÖNCESİNDE AB'DE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI**

Maastricht Anlaşması ile birlikte 1992 yılında Avrupa Topluluklarından, Avrupa Birliğine dönüşen (The Maastricht Treaty, 1992: title II, article G, [4-Throughout the Treaty]) Topluluğun, daha önce denenmemiş iki önemli hedefi (ekonomik ve parasal birliği oluşturmak [diğeri ise ilkinin müteakip] siyasi birliği sağlamak) olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda oluşturulan hedeflere ulaşabilmek maksadıyla, üye ülkeler arasındaki işbirliği için, üç sütunlu (birinci sütun Avrupa Toplulukları, diğeri Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP, [Common Foreign and Security Policy/CFSP]) üçüncü sütun ise Adalet ve İçişleri) bir yapı oluşturulmuştur (Torma, 2011: 23). İkinci sütunda (üye ülkelerin ulusal egemenlik haklarını Topluluğa devretmekten çekinmeleri nedeniyle) öngörülen hedefe ulaşamamış ve sonuç olarak Topluluk dış politikasının beklendiği etkinlikte oluşturulamamıştır. Bu nedenle AB'nin küresel aktör misyonunda başarı sağlayamaması (Rieker, 2009: 703) sıkça eleştirilen konulardan birisi olmuştur. Üçüncü sütunda

Amsterdam Anlaşması ile 1997 yılında değişikliğe gidilmiş ve dokuz işbirliği alanından, yedisi üçüncü sütuna aktarılmıştır. Böylece Tek Avrupa Senedi ile ilk defa şekillenmeye başlayan üçüncü sütunun (Ökmen ve Canan, 2009: 148) adı *Cezai Konularda Polis ve Adli İşbirliği* olarak değiştirilmiştir.

Nice Anlaşması (The Nice Treaty, 2001: C 80/1-77), AB’de bu anlamda değişiklik getirmemiş olmasına rağmen, en kapsamlı genişlemenin [genişleme sürecinin aday ülkelerde ki farklı etkileri üzerine yapılmış çok sayıda çalışma bulunmaktadır (Icoz, 2011: 511; Ionita ve Inan 2008:215-244; Cantürk, 2009: 86-104).] alt yapısını belirlemesi [ortaklık anlaşmalarının imzalanmasının ardından üye sayısı 2004 yılında 25’e, ardından 2007 yılında 27’ye yükselmiştir.] açısından AB için bir dönüm noktası olmuştur. Ancak, Topluluk, ne Maastricht Anlaşması, ne Amsterdam Anlaşması, ne de (daha önce bahsedildiği gibi) Nice Anlaşması ile kendine has kurumsal bir yapı oluşturulamamıştır. Topluluğun üç sütununda farklılık sadece işbirliği alanlarında (ortak politikalar olarak da anılan) değil, aynı zamanda işlevsellik modellerinde de görülmektedir. Birinci sütunda işlevsellik *Topluluk modeli prensibine* [her kurumun söz hakkı olduğu, kararların Komisyon tarafından (Konsey, Parlamento ve ilgili aktörlerin katılımı ile) hazırlandığı, *nitelikli çoğunluk* usulü ile oylandığı] göre yürütülürken, ikinci ve üçüncü sütunda işlevsellik *hükümetler arası model prensibine* [kararların oybirliğini gerektirdiği ve sadece Konsey tarafından verildiği] dayanmaktaydı.

Schout ve Jordan tarafından Cardiff sürecinde enerji konusu (literatürde diğer alanlarda [örneğin iç pazar (Lottini 2010), entegrasyon çalışmaları (Trondal, 2007) veya kriz yönetimi (Bossong ve Benner, 2010)] üzerinden kamu yönetimi pratiklerini inceleyen çalışmalar da bulunmaktadır.) özelinde geliştirilen örnek konunun daha açık ortaya konulması adına katkı sağlayabilir:

### **Tablo 3: Lizbon Anlaşması Öncesine Ait Enerji Politikası Özelinde Bir AB Uygulaması**

<ul style="list-style-type: none"><li>- DG (DG Environment [veya Directorate-General-Environment European Commission]’in kısaltması) olarak ifade edilen ve AB Komisyonu bünyesinde sektörlere göre oluşturulmuş sayıları 40’a yaklaşan birimler [icracı müdürlükler] ve bunların müşterek çalıştığı ulusal yapılar yeni bir politika oluşturmaya başladıklarında, bu politikanın çevresel etkilerini dikkate almak durumundadır. Bununla birlikte kendi politikalarının hedeflerini de gözetmek durumunda olduklarından eşit durumda yatay koordinasyonun sağlanması çoğunlukla mümkün olmayabilmektedir.</li><li>- Öncü durumunda olan DG (bu örnekte çevreden sorumlu olan), çıkarlarını korunması için diğer DG’lerin gündemlerini izlerler.</li><li>- Politika oluşum sürecinde DG’ler ve ulusal yapılar, [AB] Konsey’inin kendi</li></ul>
---

politikalarını destekleyeceklerinden şüphe duymamaları gerekmektedir. Bir başka ifade ile yatay koordine ve sorumluluk içinde olan tüm taraflar, Konsey'in belirlenen hedefleri, tereddütsüz destekleyeceğini bilerek motive olurlar. DG'lerin yeni önerileri hazırlarken destek olan ulusal bürokratlar, kendi ülkelerinin çevresel etkilerin takipçisi olacağını ve özellikle etki değerlendirmelerine katılacaklarını ifade ederler.

- Çevre departmanlarında görevli ulusal bürokratlar kendileri ile ilintili sektörleri izlerler. AB gibi çok farklı seviyelerde yönetim pratiklerinin görüldüğü yapılarda çevre birimlerinde görevli bürokratlar, karar alma sürecinin her aşamasında Komisyondaki DG'lere baskı yapmak ve çevre alanında müzakere eden bürokratların ve Konseyin çevre konularını dikkate alındığını temin etmek üzere sektördeki uzmanları takip ederler.

**Kaynak:** Schout ve Jordan, 2008: 964.

#### **4. LİZBON ANLAŞMASI SONRASINDA AB KAMU YÖNETİMİ**

Lizbon Anlaşmasının<sup>2</sup> 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesi [2007'de imzalanmıştır] ile AB'de kamu yönetimi anlayış değişiminde yeni bir aşamaya geçilmiştir. Lizbon Anlaşması ile Topluluk kendine has yeni bir kurumsal yapıya kavuşmuştur. Üç sütunlu karar alma sistemi terkedilerek önceki sistemde, birinci sütunda kullanılan karar sistemi diğer alanlara da şamil olmuştur. *Demokrasi açığı* olarak ifade bulan AB kurumsal yapısı, nispeten daha demokratik bir yapıya dönüşmüştür. Topluluk ile üye ülkeler arasındaki ilişki daha açık bir şekilde tanımlanmıştır (Torma, 2011:24).

##### **4.1. Lizbon Anlaşması Sonrası AB'de Kurumsal Yapının Değişimi ve Kamu Yönetimi**

Anayasal anlaşmanın reddinden sonra (Gamble, 2006:34-49; Ugland, 2009: 149-158), Lizbon Anlaşması ile AB üyesi ülkelerin vatandaşların kendi inisiyatifleri ile Topluluk karar mekanizmalarına daha fazla katılmasını, Topluluğun işleyişinin daha görünür hale getirilmesini ve *Avrupa halklarının sesi* olması beklenen ancak bu misyonunu yerine getirmesi tartışma konusu (Voermans, 2011:167-175; Brack, 2012:158) olan AB parlamentosunun Topluluk kurumları arasından daha güçlü hale (Jupille ve Caporaso,1999: 429-441) gelmesini hedefleyen bir dizi kurumsal reform (Keskin, 2010: 230-242; Gstöhl, 2011:182-188) yapılmıştır. Reform anlaşması olarak ilk kez Angela Merkel tarafından anılan Lizbon Anlaşması, (adından da [AB'nin

<sup>2</sup>Anlaşma metninin resmi olarak adı, *AB anlaşması ve AB'nin işleyişi Anlaşması* ([consolidated version of] the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union) olarak geçmektedir. Bu çalışmada *Reform Anlaşması* veya *Lizbon Anlaşması* olarak ifade edilmiştir.



Fonksiyonelliği Anlaşması/ the Treaty on the Functioning of the EU] anlaşılacağı gibi) AB bünyesinde kamu yönetimi anlayışının işlevselliği açısından değişimlere neden olmuştur.

Daha önceki kurucu anlaşmaları değiştiren Lizbon Anlaşması'na göre, Topluluğun idari yapısını oluşturan kurumlarda (Consolidated Version of the Treaty on the EU, madde 13) (Avrupa [Birliği] Parlamentosu, Avrupa [Birliği] Bakanlar Konseyi, Avrupa [Birliği] Konseyi (Zirvesi), Avrupa [Birliği] Komisyonu, Adalet Divanı, Avrupa [Birliği] Merkez Bankası ve [Avrupa Birliği] Sayıştay) yaşanan kamu yönetimi konularında etkili olacağı değişimler tabloda özetlenmiştir:

**Tablo 4: Lizbon Anlaşmasının (Ulusal Parlamentoların Rolüne ve Topluluk Kurumlarındaki Kamu Yönetimi ile İlgili Konularda Getirdiği Değişimler**

Avrupa [Birliği] Parlamentosu ve Ulusal Parlamentolar	<p>Kamu yönetimi açısından Lizbon Anlaşmasının en belirgin değişimlere neden olduğu AB kurumudur. Anlaşma Parlamento Komisyonun faaliyetlerini izleme ve yönlendirme konusunda öncesine göre daha fazla yetki vermiştir. Ayrıca Parlamento karar alma sürecine daha fazla etkin hale gelmiştir. AB vatandaşları tarafından doğrudan yapılan seçimlerle belirlenen üyelere oluşturulduğundan Parlamento Avrupa halklarının doğrudan temsil edildiği iki kurumdan (diğeri AB üyesi ülkelerin hükümet ve devlet başkanlarının [doğrudan kendi halkları tarafından seçilirken diğer kurum üyeleri atanmaktadır] bir araya geldiği AB Konseyi) birisidir. Lizbon Anlaşması ile (751 parlamenter) sınırlanan üye sayısı, olası genişlemeler sonrası, [yeni katılacak üyelerin demografik kapasitesine göre] Avrupa halkların parlamentoda temsil sayısını sınırladığından kamu yönetimi açısından eksiklik olarak görülebilir. Ancak ulusal parlamentoların Topluluk seviyesinde karar mekanizmalarına doğrudan katılması AB kurulduğundan sonra ilk kez Lizbon Anlaşması ile mümkün olmuştur. Anlaşma, kamu yönetimi açısından önem taşıyan <i>yerellik ilkesi</i> adına Ulusal Parlamentolara, (<i>sarı kart sistemi olarak da anılan</i>) AB kurumları tarafından hazırlanan önerileri <i>değerlendirme yetkisi</i> ile donatmıştır. Lizbon Anlaşmasına göre, öneriyi hazırlayan AB kurumu, Ulusal bir Parlamentodan (sekiz haftalık süre içerisinde) gelen eleştiriyi dikkate alarak önerisini geri çekebilir, değiştirebilir veya önerisini değiştirmeden olduğu gibi korumak konusunda ısrarcı olabilir. Ancak üçüncü seçenekte, yani önerisinde ısrar etmesi durumunda, ısrar kararının gerekçesini açıklamak durumundadır. Lizbon Anlaşması, bundan başka, Ulusal Parlamentolara ([turuncu kart sistemi olarak da anılan] ancak sarı kart sistemine göre etkinliği daha az olan) yeni bir mekanizmayı işletme hakkı da tanımıştır. Ulusal Parlamentolara bunun da ötesinde (sadece sınır sorunları ile ilgili olarak [<i>kırmızı kart sistemi olarak anılan</i>]) veto yetkisi vermiştir. Bir başka ifade ile Anlaşma tek bir Ulusal Parlamento bu konuda Topluluğun durdurma yetkisi vermiştir. (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 7-10-14)</p>
---	--

Avrupa [Birliği] (Bakanlar) Konseyi	Üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan Bakanlar Konseyinde alınacak kararlarda üye ülkelerin sayısının toplam üye sayısının yüzde 55'i olması (27 üye için en az 15 üye [bloke için en az 4 üye]) gerekmektedir. Anlaşmaya göre bu oranın Topluluğun nüfusunun yüzde 65'ini temsil ediliyor olması koşulu aranmaktadır. Ayrıca Anlaşmada bir kararın bloke edilmesi için en az dört üye ülkenin <i>bayır</i> oyu kullanması gerektiği belirtilmiştir. (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 16). İklim değişikliği, enerji arz güvenliği, acil insani konular gibi konularda nitelikli çoğunluk ile karar almak Lizbon sonrasında mümkünken, dış politika, güvenlik sorunları, vergi konuları ve sosyal güvenlik gibi konularda eskiden olduğu gibi oybirliği (her üyenin evet demesi) gerekmektedir. Kamu yönetimi açısından bir önerinin (proposal) tartışılması ve oylanması durumunda Konsey toplantılarının Anlaşma gereği izlenebilecek olması şeffaflık ilkesi açısından önem taşımaktadır.
Avrupa [Birliği] Konseyi (Zirvesi)	Avrupa Konseyi, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının bir araya gelerek (daha önceki süreçlerde daha alt seviyelerde altyapısı oluşan) kararların alındığı bir yapı olması adına Topluluk içinde kamu yönetimi anlayışı için önemli bir yapıdır. Kararlar ait oldukları alana göre Anlaşmada belirtilen şekilde konsensüs ile alınır (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 15).
Avrupa [Birliği] Komisyonu	Komisyon Topluluğun icra birimi (geleneksel demokratik rejimlerdeki hükümetlere benzer şekilde) olarak kamu yönetimi anlayışının izlenmesinde en etkin kurumların başında gelmektedir. Lizbon Anlaşmasına göre, Komisyon (ODGP haricinde) Topluluğun temsilcisidir. Yasal düzenlemelerin (Anlaşmada belirtilen istisnalar dışında) hayata geçirilmesi süresi Komisyonun önerileri (proposals) ile başlamaktadır. Lizbon Anlaşmasına göre Komisyon Başkanı Konsey tarafından (nitelikli çoğunluğa dayalı seçimle) önerilen adaylar arasından Parlamentonun onayı ile seçilir. 2014 sonrasında (Konsey aksi yönde karar almazsa) Komisyon üye sayısı 2/3 oranında azalacaktır. ODGP yüksek temsilcisi aynı zamanda Komisyonun başkan yardımcısıdır (Official Journal of the EU, article 13: 25).
Adalet Divanı	Topluluğun yasal yapısı içinde belirlenen kuralların AB üyeleri ve kurumları tarafından ihlal edilmesi durumunda devreye giren ve verdiği kararların bağlayıcı olması ile birlikte, kamu yönetiminde yapılan hataları yasal anlamda düzelter kurum olması açısından önem taşımaktadır. (Consolidated Version of the Treaty on the EU, article 19)

#### **4.2. Lizbon Anlaşması Sonrası AB Karar Alma Mekanizmasında Değişimler ve Kamu Yönetimi**

Topluluk genişledikçe [üye sayısı arttıkça], tüm üyelerin bir konuda hem fikir olmaları daha da güçleşmiştir. Bu da AB'nin dış politika konusunda tek ses olmasını zorlaştırmakla kalmayıp, Topluluğun *küresel aktör olma* misyonunda başarılı olmasını imkânsızlaştırmaktadır. Lizbon Anlaşması ile (karar almayı belli seviyede çözüm olması adına) *ortak karar alma prosedürü* [co-decision procedure] adı verilen yeni bir karar alma mekanizması getirilmiştir. Bu mekanizma ile ulusal parlamentolar, üçüncü sütunda

[Güvenlik ve Adalet Konularında İşbirliği /Police and Judicial Cooperation on Criminal matters (PJCCM)] (Christiansen et.al, 2012:689) ve tarım konularında olmak üzere 40'dan fazla konuda AB karar mekanizmasına dâhil edilmiştir. Çift kademeli ABD senatoda her eyaletten iki üye bulunurken Temsilciler Meclisinde nüfusa göre temsilci sayısı belirlenmektedir. Oysa AB'nin mevcut sisteminde nüfusu kalabalık ülkeler Parlamentoda sandalye sayılarını zirvelerde ve Konseylerde ise karar mekanizmalarını domine etmektedir. Önceleri nüfusunun yanı sıra, ekonomik ve siyasi etkenler de söz konusu iken, Lizbon sonrası ülkelerin Topluluk kurumlarındaki temsili ve karar alma mekanizmalarındaki güçleri sadece nüfusa bağlanmış olması dikkat çekmektedir.

### **4.3. Lizbon Anlaşması Sonrasında Bireylerin Hakları Açısından Değişimler ve Kamu Yönetimi**

AB vatandaşlığı, (*Topluluk üyesi bir ülke vatandaşı olmakla kazanılan, aynı ülkenin vatandaşlığının kaybedilmesi ile sona erecek şekilde*) Maastricht Anlaşması (Zsófia 2009: 2-8) ile oluşturulmuştur. AB vatandaşları, serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, oy verme ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılma hakkı, diplomatik ve konsolosluk korunma hakkı, Avrupa Parlamentosuna dilekçe vermek, Ombudsmana başvurma hakkı, Topluluk resmi lisanlarından birisi ile Topluluk kurumlarına yazmak ve aynı lisanda cevap almak hakkı gibi bir takım haklara Maastricht anlaşması ile kavuşmuşlardı. Ancak Lizbon Anlaşması sonrasında yeni bir hak daha elde ettiler. Bu hakkı kullanabilmek için AB vatandaşlarının üye ülke içinde (Tablo 5'de verilen sayıda) imza toplaması ve belli bürokratik hazırlıkları yapması ön koşulu aranmaktadır. AB vatandaşları tarafından verilen öneriyi alan (10. madde) Komisyon (11. ve 12. maddeler) gecikmeksizin öneriyi resmi internet sitesinde yayınlamak ve dört ay içinde inceleyerek bir iletişim belgesi hazırlamak [ve inisiyatifi hazırlayana, Parlamenta ve Konseye bildirmek] durumundadır (European Commission, 2010: 19). Olumlu gibi görünmesine rağmen, sürecin bütününe Komisyon tarafından manipüle edilecek şekilde dizayn edilmiş olması nedeni ile sonuçları açısından çok olumlu getirileri olması beklenmemektedir.

**Tablo 5: AB Vatandaşlarının Öneri Geliştirilebilmesi İçin Gerekenler**

Her Üye için Gereken Min. İmza Sayısı			Müracaatta Gereken Bürokratik Hazırlıklar	
Avusturya	14250	Belçika	16500	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vatandaşların başlatmak istedikleri inisiyatifin başlığı (100 karakterden az olacak)</li><li>- İnisiyatifin içeriği (200 karakterden az olacak);</li><li>- Komisyonun icra için davet edildiği önerinin hedeflerinin tanımlanması (500 karakterden az olacak);</li><li>- Komisyonu icra için yasal zemini oluşturulan Anlaşmaların belirtilmesi;</li><li>- Organizasyonun yaparını (eğer kurum veya kuruluş ise yasal temsilcisinin) tam kimlik bilgileri, posta ve e-mail adresi ile</li><li>- Önerinin kaynağı ve parasal kaynakları belirtilmek durumundadır.</li></ul>
Çek Cümh.	16500	Danimarka	9750	
Fransa	55500	Almanya	72000	
İrlanda	9000	İtalya	54750	
Lüksemburg	4500	Malta	4500	
Portekiz	16500	Romanya	24750	
İspanya	40500	İsviçre	15000	
GKRY	4500	Bulgaristan	13500	
Fulanlandiya	9750	Estonya	4500	
Macaristan	16500	Yunanistan	16500	
Litvanya	9000	Letonya	6750	
Polonya	38250	Hollanda	19500	
Slovenya	6000	Slovakya	9750	
B.Kralik	54750			

**Kaynak:** European Commisison, 2010:19.

#### 4.4. Lizbon Anlaşması Sonrasında Yerellik İlkesi

Üzerinde en çok tartışılan ilkelere birisi olan *yerellik (subsidiarity)* ilkesi AKÇT Anlaşmasının 95. maddesi ile AB müktesebatına dâhil olmuş en eski Topluluk prensiplerinden birisidir. Hemen tüm anlaşmalarda [birincil mevzuat] bir şekilde ancak farklı biçimlerde yer almıştır. Topluluk düzleminde üye ülkeler seviyesi olabileceği gibi yerel yönetimlere işaret ettiği de olmuştur. Günümüzdeki anlamına en yakın şekli, Tek Avrupa Senedindeki yer aldığı biçimdir. Küresel, bölgesel ve yerel dinamikler perspektifinde, *yerellik* ilkesi, güncel dinamikler ışığında ele alındığında AB'de yerel yönetimlere yönelik iki baskın düşüncenin (Ökmen ve Canan, 2009: 152) varlığından söz edilebilir. Bunlardan ilki (Topluluğa entegre olma sürecinin gücü doğrultusunda) üye ülkelerin AB'ne devrettiği egemenlik devir alan sayısı attıkça yerel yönetimlerin öneminin azalacağı yönündedir. Diğeri ise süreç içerisinde ulusal devlet yapısında daha da güçlenen ve üniter yapıyı tehdit etmenin de ötesinde Topluluğun bütünleşme sürecinde ayrıntılık veya direnç gösterecek sorun yaratacak seviyelere ulaşmasıdır. Avrupa içinde [İngiltere'nin yaşadığı Kuzey İrlanda sorunu ve bu kapsamda mücadele verdiği IRA terörü ile birlikte) en bilinen çatışmalardan birisi olan İspanya'nın ETA ile mücadelesi (Sabucedo et.al, 2011 :289-294) BASK bölgesi bu konuda her iki yaklaşımdan farklı bir sonuç doğurmuştur. Mücadele sürecinde İspanya'nın elini en çok rahatlatan hususlardan birisi İspanya'nın AB üyeliği olmuştur. Ayrıntılık yanlısı olanlara karşı kullanılan *Madrid'e değil Brüksel'e bağlı olma* yaklaşımı terörle mücadelede en etkin argümanlardan birisi olmuştur.

AB hukukuna Maastricht Anlaşması ile birlikte giren (second paragraph of Article B of the Treaty on EU, Article 3b of the EC Treaty) Adalet divanı tarafından dikkate alınmayan yerellik ilkesi Lizbon Anlaşması ile Topluluk yasal düzenlemelerinde daha fazla çok dikkate alınması gereken bir ilke haline gelmiştir (Kurpas 2007: 87). AB Parlamentosunun karar alma

sürecindeki etkinliğinin artırılması [Tablo 3'de detaylandırılmıştır] ve AB vatandaşlarına bireysel olarak yönetim sürecine daha çok katılmaları anlamında yeni haklar [4.3'de detaylandırılmıştır] tanınması bunun en belirgin destekleyicilerdir.

## **5. HOLLANDA, BİRLEŞİK KRALLIK VE AB KOMİSYONU ÖZELİNDE BİR KAMU YÖNETİMİ İNCELEMESİ**

Schout ve Jordan'ın, AB'ni temsilen üç aktör üzerinden yapmış olduğu değerlendirmeler, Avrupa'da [AB'de] yeni yönetim anlayışının aktörler üzerindeki değişimi hakkında fikir verebilir (Schout ve Jordan, 2008: 965-970).

Seçilen üç örnekten Birleşik Krallık yoğun merkezîyetçi anlayışı ile daha yeni modların uygulanabilmesi adına güzel bir örnek teşkil etmektedir. Sürekli gözetim altında olması itibarıyla Hollanda ikinci örnek olarak belirlenmiş, son örnek olarak AB'nin Topluluk seviyesinde icradan sorumlu birimi olan Komisyon seçilmiştir. Hollanda koordinasyon sistemi departmanların otonomluğu üzerine kurulmuştur. AB'nin kurucu üyesi olan Hollanda, [o dönemde Topluluğun tüm kararlarının *oy birliği* ile alındığı göz önünde bulundurulursa], Topluluk ile ilgili kararların alınmasında görece olarak daha aktifti ve ilişkiler en kıdemsiz bakanın başkanlık ettiği bir seri toplantılar (CoCo meeting/Coordination Committee) marifeti ile yürütülmekteydi. Daimi temsilcilerin (COREPER) önem kazanmasından sonra, AB Komisyonu tarafından geliştirilen yeni önerileri değerlendirmek üzere 1990'larda (BNC [Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen] adı verilen yeni bir komitenin oluşturulması gibi) sistemde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Ancak komitenin yeteri derecede uzman olmaması nedeniyle, yasal sorulara cevap vermek ve uygulama esnasına beliren sorunları çözmek için alt komiteler kurulması gereği ortaya çıkmıştır. Buna ilave olarak yeni oluşturulan yönetim kurallarının (kadın erkek eşitliği, işbirliğinin geliştirilmesi, idari maliyetler, yerellik ve çevre gibi konularda) değişik tipte etki değerlendirmeleri için sürekli bir arayış bulunmaktaydı. Ancak tüm bu gayretler, BNC'lerin analizlerinin kalitesinin artmasına kayda değer bir katkı sağlamamıştır. Bu nedenle, tüm sistemin daha pro-aktif hale getirmek için matris tipli yapıların oluşturulması ve adapte edilmesi süreci başlamıştır. Fakat reform tartışmaları sistemin istikrarına önem veren politik gündemle sınırlı kalmıştır. Merkezde değişiklikleri başlatmak, için mevcut kapasite yetersiz olduğundan, tartışmalar giderek marjinalleşmiştir. Başbakanlık ofisi (üzerine ilave güç almak gibi görüldüğünden) çok az mesafe kaydedebilirken Dışişleri, (reform konusunda her türlü tartışmanın bakanlığın performansının eleştirisi olarak görülmesi nedeni ile) oldukça sıkıntılı bir pozisyonda kalmıştır. Üstelik Başbakanlık ofisinde koordinasyon noktası

haline dönüşme endişesi de belirmiştir. Ayrıca, diğer idari birimler bağımsızlıklarından ödün verecekleri gerekçesi ile reformlar konusunda hiçbir tartışmaya girmemişler ve katkı sağlamamaya gayret göstermişlerdir. Tüm reformlara rağmen, Konsey kararları için *koordinasyon* yine konunun odağında kalmıştır. Anlaşmazlık durumunda bürokratlar, önerinin COREPER tarafından veya CoCo toplantılarında ele alınmasını beklemeyi tercih etmişlerdir. Tüm bu gelişmelerin ardından, genel olarak endişe edilen konu, sistemi pro-aktif hale getirmek isterken, kurulan matris komite sayısındaki artış olmuştur. Üstelik (çoğunlukla her hafta yapılan) toplantılara yaklaşık 60 kişi katılmak durumunda kalmıştır. Sonuçta reformlar beklenen sonucu vermemiş, Hollanda'nın sistemi, hantal ve etkisiz bir sistem haline dönüşmüştür.

Birleşik Krallık, diğer üye ülkelerin hepsinden daha kuvvetli ve etkili bir koordinasyon sistemine sahip olduğu için incelenmeye değer bir örnek oluşturmaktadır. Birleşik Krallık, AB'ne üye olmadan önce diğer üye ülkelerin ne yaptıklarını incelemiş ve ülke içindeki birimler arasındaki mevcut ilişkinin en uygun usul olduğu sonucuna varmıştır. Birleşik Krallık sistemi, her ne kadar merkezîyetçi niteliği ile anılsa da (Kassim, 2003: 93), aslında yerellik ilkesi üzerine kurulmuştur. Her birim kendi önerisini geliştirmekten sorumludur ve ancak birimlerin koordinesi ile çözülemeyen sorunlar bir üst aşama olan bölümler arası komiteye götürülmektedir. Birleşik Krallık sisteminde, aktif koordinasyon çok önemlidir, birimler, Kabine Ofisinin müdahale seçeneğinden çekinmemektedirler. İş yükü daha çok *lider* [asıl sorumlu] konumunda olan birimin üzerindedir. Bu birim, çözüme entegre diğer ilgili birimleri, süreç boyunca, yeni gelişmelerden haberdar etmek ve potansiyel sonuçlar konusunda uyarmak durumundadır. Bu sistemin esprisi, süreçte hangi adımların atılacağını bildiren çalışma kurallarından çok aktif koordinasyonun genel idare kurallarıdır. Aktif koordinasyon, problemlerin erken tespitine ve pro-aktif bilgi değişimine imkân sağlamaktadır. Bu özellik, Birleşik Krallık sistemini Hollanda sisteminden ayırmaktadır. Hollandalıların Coreper ve CoCo toplantılarında çözmeye çalıştıkları sorunları İngilizler, pro-aktif [sorun çözüm] biçimde ele almaktadırlar. Hollanda'nın matris tipi yapılarına karşılık, İngiltere'nin alt komiteleri devre dışı bırakmıştır. Son olarak üst-seviye koordine komitelerinin [high- level co-ordinating commities] yerini, (Daimi Temsilcilik ve Bakanlık Ofisinden gelen üst düzey bürokratların bir araya geldiği) Cuma günleri toplanan birimler arası toplantıya bırakmıştır. Bu toplantılara konu ile ilgisi olan bakanlıklar katılmaktadır. Üstelik bu katılım o günün programında belirtilen süre ile sınırlı kısa bir zaman aralığı olabilmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse Schouts ve Jordan yaptıkları tespitlerle, Birleşik Krallık sisteminin Hollanda sisteminden daha etkin olduğu sonucuna ulaşmışlardır (Schouts ve Jordan, 2008:967-968).

Sorumluluk alanlarına göre parçalı birbirinden bağımsız bölümlerden oluşan Komisyon, kurulduğundan beri daha iyi yasal düzenlemelerin ve iyi yönetim ilkelerinin savunucusu olmuştur. Ancak daha çok organizasyonel zayıflığı ile anılan Komisyonun, bu olumsuz yönünü gidermek için birçok girişimde bulunulmuştur. Bunlardan en bilinenleri, Santer'in başkanlığı döneminde yapılan (ve Komisyon düşünceye kadar uygulanmaya çalışılan organizasyon içindeki yönetim rolleri [DG'lerin içindeki çeşitli birimlerdeki liderlik, Genel Sekreterlik], icra kuralları, Komisyon üyelerinin ve diğer bürokratların görev ve sorumlulukları gibi konuları kapsayan) idari reform inisiyatifi, diğeri ise bürokrasi mekanizmasında olumlu sonuçlar veren Kinnock (Kinnock, 2001; Kasım, 2008: 650-660) reformlarıdır. Bunlar ve burada bahsedilemeyen diğerleri hakkında detaylar Komisyonun resmi sitesinde bulunmaktadır (Commission of the EU, <http://ec.europa.eu/reform>). İlk etapta reformların olumlu sonuçları pek görülmemiştir. En etkili nedenlerden birisi, kayda değer değişimler yapılmadan bürokratlara yeni bürokratik yük getirilmesidir. Schouts ve Jordan, yaptıkları araştırmalar sonucundaki bulguların [genel kanının aksine] geleneksel hiyerarşik yapının radikal biçimde değiştiğini ve Komisyon içinde yatay koordinasyon usulüne çok az yer verdiklerini ileri sürmektedirler (Schouts ve Jordan, 2008: 969). Ancak Komisyonun matris yapısı hala varlığını sürdürmektedir. *Etki Değerlendirme Kurulu* gibi bazı yatay koordine ekipleri [bu durumun bir bakıma telafisi için] oluşturulmuştur. Daha kuvvetli bir planlama mekanizması oluşturmak adına, Sekreterlik (Secretariat) büyütülerek Komisyonun içyapısı güçlendirilmiştir. Önceleri DG'ler arasında sesini duyurmakta zorlanan ve görece olarak zayıf olan Sekreterlik makamı böylece (iş planlaması ve maddi kaynakların önceliğinin belirlenmesi, tahsis edilmesi gibi konularda) daha fazla sorumluluk ve yetki taşır konuma gelmiştir. Bu sayede politika oluşum ve yazım sürecinin izlenmesinde daha etkili olunmuştur. Komisyonun geçirdiği yüksek oranda proje bazlı bir reform süreci geleneksel Napolyonik organizasyon tiplemesi ile örtüşmemekte, daha çok Weberyan tipi bir yapıya benzemektedir (Schouts ve Jordan, 2008:969-970).

## SONUÇ

Geride bıraktığımız yirmi yıl boyunca, yeni yönetim biçimleri geliştirme gayreti içinde olan AB için, kamu yönetimi politikalarının uygulaması açısından politika geliştirme başarısının gerisinde kalan aktör demek yanlış olmayacaktır.

AB'de kamu yönetimi konusu üzerine yapılan ve sayısı her geçen gün artan çalışmalar, çok sayıda üye ülkenin farklı karakteristiklere sahip olmaları nedeniyle AB'de tek tip kamu yönetimi yaklaşımının uygulanmasının

imkânsız olduğunu göstermektedir. 2000'li yıllardan sonra kamu yönetim anlayışında yaşanan değişimin AB'ne yansımaları son genişlemenin sonuçları ve Euro bölgesini etkileyen küresel ekonomik krizin etkisi ile biçimlenmiştir. 2001 yılında Komisyon yayınladığı beyaz kitap ile başlayan Topluluk seviyesinde kamu yönetiminde düzenleme çalışmaları sonuçları ile tartışılmaktadır.

Kamu yönetim tipolojilerinin, ulusüstü bir yapı olan AB bünyesinde (Topluluk seviyesinde, üye ülke ile Topluluk arasındaki ilişki sürecinde ve üye ülkenin iç yönetiminde olmak üzere) farklı seviyelerde uygulandığı görülmektedir.

1990'lardan başlayan (Maastricht, Amsterdam ve Nice Anlaşması ile devam eden) değişim sürecinde kurumsal anlamda istenen seviyede sorunsuz işleyen bir kamu yönetimi anlayışı oluşturamayan Topluluk için, bu durum Lizbon Anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte (belli seviyede kalsa da) değişmiştir. Lizbon Anlaşması ile üç sütunlu karar alma sistemi terk edilerek, önceki sistemde birinci sütunda kullanılan karar sistemi, diğer alanlara da şamil olmuştur. *Demokerasi açığı* olarak ifade bulan AB kurumsal yapısı, nispeten daha demokratik bir yapıya dönüşmüştür. Topluluk ile üye ülkeler arasındaki ilişki daha açık bir şekilde tanımlanmıştır. Lizbon Anlaşması sonrasında (üye ülke vatandaşlarının kendi inisiyatifleri ile Topluluk karar mekanizmalarına daha fazla katılmasını, Topluluğun işleyişinin daha görünür hale getirilmesini ve AB parlamentosunun Topluluk kurumları arasından daha güçlü hale gelmesi gibi) bir dizi kurumsal reform yapılmıştır.

Sonuç olarak Lizbon Anlaşması, AB bünyesinde kamu yönetimi anlayışının işlevselliği açısından olumlu anlamda kayda değer değişimlere neden olmuştur.

## **KAYNAKLAR**

BORRA'S, S. and JACOBSSON, K. (2004), The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU, 11(2), *Journal of European Public Policy*.

BOSSONG Raphael and BENNER Thorsten (2010), the Case for a Public Administration Turn in the Study of the EU's Civilian Crisis Management, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501763.2010.505814.

BRACK Nathalie (2012), Eurosceptics in the European Parliament: Exit or Voice?, *Journal of European Integration*, doi:10.1080/07036337.2012.641087.



EBERLEIN, B. and KERWER, D. (2002), Theorising the new modes of European Union governance, *European Integration Online Papers*, 6(5) (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>).

CANTÜRK, Caner (2009), AB'ye Üyelik Perspektifinden Romanya'da Kamu Yönetimi Reformları: Yapısal Bir Analiz, year:2 volume:1, number:3, Summer, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*.

CHRISTIANSEN, Thomas, DUKE, Simon ve KIRCHNER, Emil (2012), Understanding and Assessing the Maastricht Treaty, *Journal of European Integration*, doi:10.1080/07036337.2012.726009.

CITI, M. and RHODES, M. (2007), *New Modes of Governance in the EU: a Critical Survey and Analysis*, (içinde K.E. Jørgensen, M. Pollack and B. Rosamund, Handbook of European Union Politics), London: Sage.

CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE EUROPEAN UNION and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the EU, (2010/C 83/01), Volume 53, 30 March 2010, English edition, [eur-lex.europa.eu/LexUriServ](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ).

COMMISSION OF THE EU (2001), European Governance: A White Paper, COM (2001) 428 final, 25 July.

COMMISSION OF THE EU (2002a) Communication on Impact Assessment, COM(2002) 276 final, 5 June.

COMMISSION OF THE EU (2005a) Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, COM(2005) 175, 16 March.

COMMISSION OF THE EU (2005b) Commission Decision of 15 November 2005 Amending Its Rules of Procedure (2005/960/EC, Euratom).

DENHARDT, Robert (2011), *Theories of Public Administration*, Altıncı Baskı, Belmont, California: Wadsworth Learning.

EUROPEAN COMMISSION, (2010) Proposal a Regulation of the European Parliament and the Council on Citizens'initiative, Brussels, 31.3.2010, COM(2010) 119 final, 2010/0074.

GSTÖHL, Sieglinde (2011), EU Diplomacy After Lisbon: More Effective Multilateralism? *Brown Journal of World Affairs*. Spring/Summer, Vol. 17 Issue 2, p181-191.

HENRY, Nicholas (2004), Public Administration's Century in a Quandary, (in *Public Administration and Public Affairs* Dokuzuncu Baskı, Chapter II), Pearson/Prentice Hall.

HE'RITIER, A. (2002), *New modes of governance in Europe: policy-making without legislating?* in A. He'ritier (ed.), *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 185–206.

HISHOW, Ognian (2009), The Global Crisis, a Breakup of The EU and International Stability, Proceedings of the First International Seminar with Discussion on Security Policy, 18 September 2009: 20-37.

HUSSEIN, Kassım (2008), 'Mission impossible', but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission, (Special Issue: Reforming the European Commission), *Journal of European Public Policy*, Volume 15, Issue 5.

GAMBLE, Andrew (2006), The European Disunion, *British Journal of Politics & International Relations*, doi: 10.1111/j.1467-856x.2006.00224.x.

GÜLTEKİN, Sebahattin (2012), Kamu Yöneticileri ve Kamu Politikası: Kamu Yönetimi Paradigmaları Çerçevesinde Teorik Bir Analiz, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 3-4.

HEIDBREder, Eva G. (2011), Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501763.2011.586800.

ICOZ, Gulay (2011), Turkey's Path to EU Membership: An Historical Institutional Perspective, *Journal of Contemporary European Studies*, 19:4, 511-521.

IONITA, Alexandru-Leonard ve Inan Annette Freyberg (2008), Public Administration Reform in the Context of European Integration: Continuing Problems of the Civil Service in Romania, *Southeast European and Black Sea Studies*, doi: 10.1080/14683850802338403.

JACHTENFUCHS, M. (2001), The governance approach to European integration, 39(2): 245–64, *Journal of Common Market Studies*.

JOERGES, C., Mény, Y. and Weiler, J.H.H. (eds) (2001), Mountain or Molehill ? *A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Florence: Robert Schuman Centre, European University Institute

JUPILLE J. ve Caporaso J. A. (1999), Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics 2:429-444, *Annu. Rev. Polit. Sci.*.

JUGOVIĆ Alen (2012), Public Administration-Main Factor in Successful Management of Coastal Area Development in Republic of Croatia, 10(1), 16-27, *Interdisciplinary Description of Complex Systems*.

KESKİN, M.Hakan (2010), Lizbon Anlaşması ve Türkiye'nin AB Tam Üyeliği, *Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Yıl 8, Sayı 14.

KINNOCK, Neil, Europe's Anglo-Saxon reformer, *The Economist*, 1 Mart 2001, <http://www.economist.com/node/519552>.

KNILL, C. and LENSCHOW, A. (2003), Modes of regulation in the governance of the European Union: towards a comprehensive evaluation, *European Integration Online Papers* 7, (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001a.htm>).

KOHLER-KOCH, B. and RITTBERGER, B. (2006), the "Governance Turn" in EU Studies, *Journal of Common Market Studies*.

KURPAS, Sebastian, CRUM Ben, SCHOUTHEETE Philippe de, KELLER Jacques, DEHOUSSE Franklin, ANDOURA Sami, MISSIROLI Antonio, HAGEMANN Sara, BRIBOSIA Hervé (2007), *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT ve EPC, *Joint Study*, (<http://www.ceps.eu/files/book/1554.pdf>).

LEVY, Roger (2005), European Commission overload and the pathology of management reform. UACES 35<sup>th</sup> Annual Conference: The European Union: Past and Future Enlargements, Zagreb.

LOTTINI, Micaela (2010), Correct Application of EU Law by National Public Administrations and Effective Individual Protection: the SOLVIT Network, vol. 3, nr. 2, 5-26, *Review of European Administrative Law*.

ÖKMEN, Mustafa ve CANAN, Kadri, 2009 Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:16 Sayı:1.

PIERRE, J. (2000), *Introduction: Understanding governance*, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.

RADAELLI, C. and de FRANCESCO, F. (2007), *Regulatory Quality in Europe*, Manchester: Manchester University Press.

RIEKER, Pernille (2009), The EU-A Capable Security Actor? Developing Administrative Capabilities, *European Integration*, Vol. 31, No. 6, 703–719, November.

SABUCEDO, José-Manuel, Álzate Mar Duran Monica ve Rodríguez María-Soledad (2011), Emotional responses and attitudes to the peace talks with ETA, *Revista Latinoamericana de Psicología*, Vol. 43 Issue 2, p289-296.

SCHARPF, F. (2002), The European social model: coping with the challenges of diversity, 40(4), 645–70, *Journal of Common Market Studies*.

SCHOUT, A. and JORDAN, A.J. (2007), From cohesion to territorial policy integration (TPI): exploring the governance challenges in the European Union, 15(6): 835–51, *European Planning Studies*.

SCHOUT, A. and JORDAN, A.J. (2008), The EU's governance ambitions and its administrative capacities, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.80/13501760802310355.

SCHOUT, Adriaan and JORDAN, Andrew (2008), The European Union's governance ambitions and its administrative capacities, *Journal of European Public Policy*, doi:10.1080/13501760802310355.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2008), EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness, 15: 6, 918-937, *Journal of European Public Policy*.

THE MAASTRICHT TREATY (1992), Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community, Maastricht, 7 February 1992: Title II, Article G, [A-Throughout the Treaty], (1))

THE NICE TREATY (2001), amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, (2001/C 80/01) 10.3.2001 EN Official Journal of the European Communities.

TORMA, András (2011), The Public Administration of the European Union and the Member States, in terms of the Lisbon Treaty, *Juridical Current*, Vol. 14, Issue 3, p23-37.

TREIB, Oliver, Bähr Holger, Falkner Gerda, (2007), Modes of Governance: towards a Conceptual Clarification, *Journal of European Public Policy*, doi:10.1080/135017606061071406.

TRONDAL, Jarle (2007), The Public Administration Turn in Integration Research, *Journal of European Public Policy*, doi: 10.1080/13501760701498061.

TRUMPF–PIRIS REPORT (1999), *Operation of the Council with an Enlarged Union*, SN 2139/99, 10 March 1999, Brussels: Secretary-General of the Council of the EU.

UGLAND Trygve (2009), ‘Designer’ Europeanization: Lessons from Jean Monnet, *European Legacy*, doi: 10.1080/10848770902761009.

VOERMANS, Wim J.M. (2011), The Birth of a Legislature: The EU Parliament After the Lisbon Treaty, Spring/Summer, Vol. 17 Issue 2, 163-180, *Brown Journal of World Affairs*.

ZSÓFIA, Asztalos (2009), Scenes of Future of Union Citizenship, Vol. 12, Issue 1, 13p. 1 Chart, *Juridical Current*.