

## ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN AVRUPA BİRLİĞİ ADAYLIK SÜRECİNDE KARŞILAŞTIKLARI ZORLUKLAR

Fatih DEMİR\*

### Özet

Avrupa Birliği'nin doğuya doğru genişlemesi, Avrupa'da büyük bir heyecan yaratmıştır. AB'nin, kıtanın neredeyse tamamını kapsayan bir hale gelmesi, pek çok açıdan önemlidir. Artık kıtayı ikiye bölen yapı tamamen ortadan kalkmış, Avrupa uluslarının 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşadıkları ayrılık son bulmuştur. Ancak söz konusu birleşme bazı endişeleri de beraber getirmiştir. Acaba özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak bilinen adaylar Birliğin eski üyelerinin standardına ulaşabilecek miydi? Ekonomik ve siyasi kriterler yanında, Avrupa medeniyetinin ortak yasal ve ahlaki mirasına ne derece uyum sağlayacaklardı? Üyelik sürecinde yürütülen müzakerelerde karşılaşılan zorluklar ve bu zorlukların aşılması için varılan uzlaşmalar bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri, entegrasyon, üyelik müzakereleri

## CHALLENGES FACED BY CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES DURING EU ACCESSION PROCESS

### Abstract

Eastward expansion of the European Union created enthusiasm in Europe. The fact that Europe turned into an entity which includes almost the entire continent is important in many aspects. Today the structure which used to divide the continent is completely removed, and the split from which all European nations suffered after World War II came to an end. But would the candidates known as Central and Eastern European Countries would be able to achieve the standards enjoyed by older members of the Union? In addition to economic and political criteria, how would they adapt to the common legal and moral legacy of European civilization? Challenges faced during accession negotiations and compromises reached in order to overcome these challenges is the topic of this paper.

**Keywords:** Central and Eastern European countries, integration, accession negotiations

---

\* Yrd. Doç. Dr., Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü

## Giriş

*“You pretend that you want us and we pretend that we are ready.”<sup>1</sup>*

Beşinci ve altıncı genişleme süreçleri, Mayıs 2004’te 10 aday ülkenin ve Ocak 2007’de Bulgaristan ile Romanya’nın üye olmasıyla tamamlanmıştır. Söz konusu 12 ülkeden Kıbrıs ve Malta dışındaki 10 ülkeye “Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri” (ODAÜ)<sup>2</sup> adı verilmektedir; bu ülkeler, adaylık sürecinde kapsamlı yapısal ve kurumsal reformlar gerçekleştirmiştir. ODAÜ, spesifik politika alanlarında düzenleme ve dağıtım kuralları, siyasi, idari ve adli süreçlere dair kurallar ve devlet ve devlet altı kuruluşların tesisi ve yeterlikleri ile ilgili kuralları kabul etmiş ve uygulamıştır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005:6). Ancak ilerlemenin ve yapısal değişimin hızının tüm ülkelerde ve tüm alanlarda eşit olduğu söylenemez. Bazı alanlarda müktesebata uyum diğerlerinden daha ağır gerçekleşmiş ve daha fazla çaba gerektirmiştir. ODAÜ’nin müktesebatı uygulama konusundaki performansları birbirinden farklı olmuştur. Aday ülkelerin müktesebata uyumun gerektirdiği siyasi değişimi uygulama kapasitesini belirleyen başlıca iki faktör (i) karar verme kapasitesi ve (ii) kararları uygulamaya koyma kapasitesi olmuştur (Hille ve Knill, 2006:533). Bu özellikleri bir arada ifade etmek için “idari kapasite” terimi kullanılmaktadır. Ayrıca, dış teşvikler, AB’nin öne sürdüğü koşulların inanırılığı ve müktesebata uyumun ülkeye olan maliyeti de diğer faktörler arasında sayılmaktadır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004:662).

Bu çalışmada ODAÜ’nin AB üyelik sürecinde özellikle kamu yönetimi alanında hangi değişiklikleri gerçekleştirdiği ve nasıl bir süreçten geçtiği tartışılacaktır. Bu yapılırken ODAÜ’nin zorlandıkları alanlara özellikle odaklanılacak ve bu zorlukların aşılması konusunda AB üyelik müzakerelerini nasıl yönettikleri ele alınacaktır.

## Yöntem

Çalışmanın yöntemi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak tanımlanan 10 AB ülkesinin (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya) üyelik müzakereleri sırasında karşılaştıkları zorlukların ve Komisyon

<sup>1</sup> “Siz bizi istiyormuş gibi yapıyorsunuz, biz de hazırız gibi yapıyoruz” anlamına gelen bu cümle, üyelik müzakereleri sırasında ODAÜ’nin yetkilileri tarafından sıkça tekrarlanan bir espri haline gelmiştir. Bu cümle, AB’nin genişleme konusunda yaşadığı tereddüdü ve ODAÜ’nin AB üyeliğine hazırlık noktasında verdikleri bilgilerin gerçekliğinden duyulan şüpheyi bir arada ifade ederek ODAÜ’nin üyelik sürecini özetlemektedir. Bkz. Schimmelfennig ve Sedelmeier (editörler), 2005: 14.

<sup>2</sup> Literatürde MDAÜ (Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri) olarak da geçmektedir.

tarafından kendilerine tanınan geçiş dönemlerinin özellikle ilerleme raporları, katılım ortaklığı belgeleri, AB Komisyonu Raporları, Strateji Belgeleri ve DPT'nin hazırladığı çalışmalar gibi resmi belgelere dayanılarak incelenmesinden oluşmaktadır.

### **ODAÜ'nin Zorlandıkları Alanlar**

“Dünyadaki en rekabetçi ve dinamik ekonomi olmak” olarak belirlenen Lizbon Stratejisi'nin hedefleri açısından yeni üye ülkeler ile AB-15 arasında farklılıklar mevcuttur. ODAÜ gelir seviyesi, üretim ve istihdam açısından geride kalmıştır (Handler, 2003:358). Ekonomik Politika Komitesi'nin “Uygulamayı Güçlendirme” alt başlığını taşıyan 2004 Yıllık Yapısal Reform Raporu'nda özelleştirme, kamu teşebbüslerinin payı, merkezi olarak belirlenen fiyatlar ve yükseköğretim ve mesleki eğitim alanlarına daha fazla önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu Başkanı Hansjörg Kretschmer'e göre 2004 ve 2007 genişlemelerinde tartışılan “sıcak”konular arasında tarım ve veterinerlikle ilgili sorunlar, emlak problemleri (yabancıların emlak alımına sadece dereceli olarak izin verme şeklindeki korunmalar) ve – genellikle çok hassas olan – sağlık ve gıda güvenliği konuları sayılabilir (Kretschmer, 2006:17). “Büyüme ve İstihdamı Artırma” alt başlığını taşıyan 2007 Yıllık Yapısal Reform Raporu'nda ise bilgi toplumunu gerçekleştirme ve yenilikleri artırma, iç piyasa ile ilgili taahhütleri yerine getirme, girişimciler için doğru ortamı yaratma, daha fazla istihdam ve daha güçlü sosyal uyum için bir iş gücü piyasası inşa etme, çevresel olarak sürdürülebilir bir gelecek için çalışma, kamu finansmanının uzun vadeli sürdürülebilirliğini ve kalitesini sağlama ve son olarak dışa açıklığı temin etme konularına öncelik verilmesi istenmiştir.

Çoğu ODAÜ'nin AB üyesi olma isteği, üyelikle ilgili kuralların devasa hacmi ve getirdiği zorlamalarla birleştiğinde, AB'ye bu ülkelerdeki kurumların ve neredeyse bütün kamu politikalarının yeniden yapılanması hususunda benzeri görülmemiş bir etkiye sahip olma fırsatı vermiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004:661). AB bu etkisini adaylık sürecinde yayınladığı düzenli ilerleme raporları ve üyelikten sonra hazırladığı izleme raporları vasıtasıyla kullanmıştır.

Komisyon'un departmanları tarafından hazırlanan ve “Kıbrıs, Malta, Macaristan, Polonya, Slovakya, Litvanya, Letonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'nın Katılım Müzakerelerinin Sonuçları Hakkında Rapor” başlığını taşıyan belgede tüm fasıllarda aday ODAÜ'nin gösterdiği gelişme ve eksikleri ele alınmıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci başlıklı yayında yeni üye ülkelere tanınan geçiş dönemleri tablo halinde verilmiştir. Bu iki belgeden yola çıkarak, ODAÜ'nin müzakere sürecinde zorlandıkları alanları tespit etmek mümkündür. Buna göre, Litvanya, Polonya ve Slovenya,

müktesebata uygun şekilde piyasa yetkilendirmesi verilmeyen ürünler için 2005 sonundan 2008 sonuna kadar değişen geçiş süreleri almıştır. Hizmet sunma serbestisi, sermayenin serbest dolaşımı ve tıp ürünlerinin fikri mülkiyet hakları konularında bütün ODAÜ'ne geçiş süreleri tanınmıştır. Müktesebata uymayan mali devlet yardımları ve KOBİ'ler konularında Macaristan ve Polonya'ya 2010 ve 2011'in sonuna kadar süre verilmiştir. Rekabet Politikası faslında, çelik sektörünün yeniden yapılandırılması (Polonya ve Çek Cumhuriyeti) ve devlet yardımlarının düzenlenmesi (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya, Slovenya) tam olarak gerçekleştirilememiştir. Tarım faslında, Litvanya ve Slovenya çiftçi desteklerini gereken seviyeye çekememiştir. Devlet yardımları ile ilgili olarak Letonya, Estonya, Slovenya ve Slovakya'nın eksikleri olmuş ve ek süreye ihtiyaç duymuşlardır. Organik tarımda Baltık ülkelerine geçiş süreleri tanınmıştır. Halk sağlığı alanında, 2007 sonuna kadar Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya ve Slovakya'ya et, yumurta, süt ve balık ile ilgili değişen sayılarda tesis kurma gerekliliği getirilmiştir. Taşımacılık faslında, Macaristan ve Polonya karayolu taşıtlarının ağırlıklarını AB direktifleri ile uyumlu hale getirememiştir. Litvanya ve Macaristan, gürültülü hava taşıtlarının hizmetten çekilmesi işlemini tamamlayamamıştır. Sigara üzerindeki vergiler konusunda yeni üye ülkeler AB kanunlarına uyumu tamamlamamış ve geçiş süresi almışlardır. Sosyal politika ve istihdam faslında, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili direktiflere uyum konusunda Letonya, Polonya ve Slovenya'nın eksikleri olmuş ve bu ülkelere 2005 sonuna kadar geçiş süreleri tanınmıştır. Enerji ile ilgili olarak, Slovakya dışındaki yeni üye ülkeler 90 günlük minimum petrol stoku bulundurma zorunluluğuna uyamamıştır. Çek Cumhuriyeti doğalgaz pazarının açılması ile ilgili direktif (98/30/EC) hükümlerini uygulayamamıştır. Telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri faslında Polonya, posta hizmetlerini rekabete açamamış ve 2005 sonuna kadar ek süre almıştır. Çevre faslında yer alan atık yönetimi ve su kalitesi konularında Estonya hariç tüm ülkeler üyelik tarihine kadar müktesebata uyumu gerçekleştirilememişler ve 2005 sonu ile 2015 sonu arasında geçiş süreleri almışlardır.<sup>3</sup>

Çevre politikaları alanında Polonya'nın enerji sektörünün muhalefeti, AB'nin hava kirliliği ile mücadele için belirlediği kontrol ve komuta gereçlerinin benimsenmesini önlemiştir. AB mevzuatı ancak 1990'ların sonunda müzakereler için koşul haline geldikten sonra

<sup>3</sup> Konular ve geçiş süreleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. European Commission (departments), Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci, Ankara, 2007.

benimsenmeye başlamış, ancak bu süreçte de sorunlar devam etmiştir. Macaristan ve Polonya'nın Schengen alanı ile ilgili uyumu da gecikmiştir (Grabbe, 2004: 70-74).

Romanya ve Bulgaristan, yolsuzluk ve rüşvet ile adalet reformunun en fazla sorun yarattığı iki üye ülkedir. Örneğin Romanya başbakanı, çalışma bakanı, ulaştırma eski bakanı ve birçok yetkili ve politikacı hakkında yolsuzluk davaları açılmıştır. Ayrıca tarım programlarının kötü ve usulsüz yönetiminden dolayı AB tarım fonlarının kesilmesi söz konusu olmuştur. Benzer sorunlar Bulgaristan'da da yaşanmaktadır. Mayıs 2008'de eski karayolları genel müdürü hakkında, 50 milyon Euro tutarındaki AB fonlarını suiistimal ettiği iddiasıyla dava açılmıştır. Avrupa Komisyonu'nun Bölgesel Politikadan Sorumlu Komiseri'ne göre Bulgaristan AB fonlarının 2013'e kadar dondurulması tehlikesiyle karşı karşıyadır.<sup>4</sup>

### **Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı**

ODAÜ için yayınlanan düzenli ilerleme raporları incelendiğinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimlerinin önemli değişikliklerden geçtiği görülebilir. Aslında AB faktörü kamu yönetimi reformları için yaşamsal öneme sahiptir çünkü bir bütün olarak yeni demokratik yapının dönüşümünün varacağı başlıca noktalar açısından belirleyici role sahiptir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi, AB üyeliği sürecinde yeniden tasarlanmıştır; bu anlamda rastgele dönüşümlerden değil, bilinçli reformlardan bahsedilebilir. Örneğin daha 1992'de Orta Avrupa ülkelerinin hükümetleri özel kamu yönetimi reform komiteleri oluşturmuşlardı (Agh, 2003: 536-540). Madrid 1995 ve Feira 2000 Avrupa Konsey toplantılarında da aday ülkelerdeki idari zayıflıklar genişlemenin önünde en büyük engellerden biri olarak tespit edilmiştir (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003: 10).

Yeni üye ülkelerin bürokrasilerindeki en büyük sorunlardan biri iyi eğitilmiş, deneyimli ve motivasyonlu kadroların eksikliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Yabancı dil, bilgi-işlem bilgisi, hukuk bilgisi veya iktisat ya da işletme bilgisi gibi piyasada tutulan becerilere sahip çalışanların çoğu, ODAÜ'nin serbest piyasa ekonomisine geçmeleriyle beraber özel sektördeki daha iyi ücretli işlere geçmişlerdir. Bunun sonucunda kamu hizmetinde kalanlar daha düşük ücret alan, daha kötü eğitilmiş ve motivasyonu bulunmayan çalışanlar olmuştur. Bunların çoğu düşük maaşlarını desteklemek için rüşvet eğilimi içine girmişlerdir. Dolayısıyla yolsuzluk ve rüşvet, ODAÜ'nin adaylık sürecinde karşılaştıkları en önemli zorluklardan biri olagelmıştır (Grabbe, 2004: 76). Buna ek olarak, ODAÜ'ndeki

<sup>4</sup> 22 Temmuz 2008 tarihinde "Toplulukların Mali Çıkarlarının Korunması" başlıklı Komisyon raporu yayınlanmıştır. Bu rapora göre ODAÜ'de katılım öncesi fonlarının kullanımı konusunda ciddi düzeyde yolsuzluklar söz konusudur.

siyasetçilerin komünist parti döneminde yüksek düzeyli memurlar üzerinde sahip oldukları etkilerini azaltacak yasaları çıkarma konusunda isteksiz davrandıkları da bir gerçektir. Devlet memurlarını hâkimiyetleri altında tutmaya alışmış siyasetçiler, bürokratların karar alma ve uygulama süreçlerine ortak olmasını kabul etmek istememişlerdir.<sup>5</sup> İzleme raporlarına göre bu sorunlar üyelikten sonra da devam etmektedir.

Kendilerini üniter devletler olarak tanımlayan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya, “Bölgesel Politika ve Yapısal Gereçlerin Koordinasyonu” faslında en fazla zorluk yaşayan ülkeler olmuştur. Sadece Çek Cumhuriyeti ile Polonya’da parlamentoda bölgelerin çıkarlarını temsil eden ikinci kamaralar (senato) mevcuttu, fakat bunlar da bölgelerin öz yönetimleri ile doğrudan ilgili değillerdi. Her iki ülkede de senatoların gerekliliği sorgulanmış ve senato seçimlerine katılım oranı çok düşük olmuştur (Brusis, 2002:538). Çek Cumhuriyeti’nde bölgelerin yetkilerinin artırılması ancak Klaus hükümeti iktidarı kaybettikten sonra mümkün olabilmektedir. Polonya’da voyvodalık ve kraj denen bölgesel birimlerin sayısı ve sınırları konusunda uzun tartışmalar yaşanmıştır (Brusis, 2002: 532; Kulesza, 2002: 192-197; Baun, 2002: 265-267). Ayrıca etnik azınlıklar ile ilgili kanunlar geçirilmemiştir. Slovakya’da yerinden yönetimle ilgili mevzuata uyum, Meciar karşıtı koalisyonun seçimleri kazanmasıyla gerçekleşmiştir, ancak koalisyon içinde etnik azınlıklarla ilgili görüş farklılıkları müzakerelerde bu konunun sürüncemede kalmasına yol açmıştır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004:672).

AB liderleri 2007 yılında müktesebata uyum ile ilgili bir hedef belirlemiştir. Bu hedefe göre, “AB yasalarının yüzde birinden fazlasını uygulamayan ülke kalmayacaktır”. AB’nin iç piyasadan sorumlu komisyon üyesi Charlie McCreevy, 12 Temmuz 2008 tarihinde üye ülkelerin çoğunun yüzde bir hedefine ulaştıklarını belirtmiş, bu olumlu trendin devam etmesini umduğunu kaydetmiştir. McCreevy, yüzde bir hedefine henüz ulaşamayan üye ülkeleri desteklemeye devam edeceklerini ve bu ülkelerin de 2008 yılının sonuna kadar gerekli yasal uygulamaları yerine getireceklerini ifade etmiştir. 1 Ocak 2007 tarihinde AB üyesi olan Bulgaristan iç pazar düzenlemelerine yönelik tüm AB yasalarını uygulamaya koyan en başarılı ülke olarak değerlendirilmiş, Slovakya’nın uygulaması gereken altı yasa, Romanya’nın yedi yasa, Almanya’nın dokuz yasa, Letonya’nın ise on yasası kaldığı bildirilmiştir.

AB iç piyasa yasalarını uygulamakta en ağır davranan ülkelerin ise Çek Cumhuriyeti ile Portekiz olduğu belirtilmiştir. Çek Cumhuriyeti’nin uygulaması gereken 42 direktif, Portekiz’in ise 32 direktif bulunduğu açıklanmıştır.

<sup>5</sup> Konu hakkında yapılan çalışmalar arasında Meyer ve Hindirk (2004), Kochenov (2006), Dimitrova ve Pridham (2004), Verheijen (2000) sayılabilir.

McCreevy, AB yasalarının kabul edilmesinin yeterli olmadığını, aynı zamanda **etkin** bir şekilde uygulanması gerektiğini ifade etmiş, gelecek günlerde bu yasaların uygulamada nasıl işlediği ve başkentlerin performanslarını nasıl iyileştireceklerine odaklanılacağını söylemiştir. Üye ülkelerin AB yasalarını uygulamakta en yavaş oldukları alanların başında **kişilerin serbest dolaşımı** ve **finans** hizmetlerinin geldiği değerlendirilmiştir.<sup>6</sup>

Bu kadar çok eksiğe rağmen neden ODAÜ'nin AB'ye üye olarak kabul edildiği merak edilebilir. Bunun sebeplerinden biri olarak AB'nin aday ülkelere katılım tarihi vermesi öne sürülmektedir. Avrupa Konseyi'nin kuruluşunun 55. yıldönümü olan 1 Mayıs 2004 tarihini ODAÜ'nin katılım tarihi olarak belirleyen AB, Avrupa Günü olarak da kutlanan bu tarihte AB'nin 25 üyeli, 430 milyon nüfuslu bir yapıya dönüşerek kıtayı daha iyi temsil eder hale gelmesini sembolik bir 55. yıldönümü kutlaması olarak değerlendirmek istemiş, bu yüzden aday ülkeler henüz hazırlıklarını tamamlamadan onları birliğe kabul etmiştir. Bu husus, üyelikten sonraki izleme raporları ve diğer spesifik raporlar ile de ortaya konmaktadır. Kendisine bir üyelik tarihi verilen AB aday ülkeler, reformları gerçekleştirmeme durumunda üyeliğin erteleneceği baskısından kurtulmuş ve dolayısıyla “koşulsallık”ın etkisi (AB üyeliği için öne sürülen koşulların yaptırım gücü) azalmıştır.<sup>7</sup>

### **Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları (2007 Strateji Belgesi)**

2005 ve 2007 genişlemelerinden sonraki genişlemeler ve doğal olarak Türkiye'nin AB üyelik süreci açısından önemli bir belge, COM (2007) 663 numaralı “Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları 2007-2008” başlığını taşıyan Strateji Belgesi'dir. Buna göre, adaylık sürecinin ilk aşamalarından itibaren temel yönetim konularına önem verilecektir. Bunlar arasında **kurum oluşturma, adli ve idari reform, örgütlü suçların ve yolsuzluğun önlenmesine** özel önem atfedilmektedir. Ayrıca, 2006'dan itibaren, katılım öncesi mali denetim mekanizması da tüm aday ve potansiyel aday ülkelerde ekonomik reformları desteklemek için kullanılmaya devam etmektedir. Komisyon, Katılım Öncesi Yardım Enstrümanı'nı (IPA)

<sup>6</sup> McCreevy'nin açıklamaları AB Haber ve Politika Portalı olan [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com) adresinden alınmıştır.

<sup>7</sup> Bu konu hakkında ampirik bir çalışma için bkz. Steunenberg, Bernard ve Antoaneta Dimitrova: Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality, European Integration online Papers: Vol. 11, No 5; 22.6.2007. Steunenberg ve Dimitrova, AB'nin üyelik koşullarını aday ülkelere dayatma hususundaki etkinliğini ölçen bir model geliştirmiştir; buna göre “koşulsallık” oranı 1997'de ODAÜ'nde ortalama 0.38 iken, üyelikten bir önceki yıl olan 2003'te bu oranın 0.11'e kadar düştüğü görülmektedir.

kullanarak sivil toplumun gelişmesi ve diyalog kurulması için tedbirler alınmasını sağlayacağını ifade etmektedir (COM (2007) 663:9-10). Bu mekanizma vasıtasıyla aday ve potansiyel aday ülkeler **demokratik kurumların ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, kamu yönetimi reformu ve işleyen pazar ekonomilerinin güçlendirilmesi** konularında desteklenecektir.

Bir başka destek mekanizması ise Avrupa Yeniden Yapılandırma Ajansı'dır (EAR). Bu kurum, savaş geçiren ülkelerin yeniden yapılandırılması için bir araç olarak kullanılacaktır. Ayrıca TAIEX<sup>8</sup> ve SIGMA programların sonuçlarına dayanarak kamu yönetimi teşkilatları arasında eşleştirme (*twinning*) projelerinin yapılacağı belirtilmektedir (COM (2007) 663: 14).

Genişleme konusunda önemli noktalardan biri, üye ülkelerde genişleme lehine bir kamuoyu oluşturulmasıdır. AB Anayasası olarak da bilinen "Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Anlaşma"nın Hollanda ve Fransa'da reddedilmesinin en önemli nedeninin genişlemeye karşı oluşan tepki olduğu kabul edilmektedir. Bu anlaşmanın yerine geçen Lisbon Anlaşması da benzer gerekçelerle İrlanda halkı tarafından 2008 yılında yapılan referandumda reddedilmiş, ancak 2009 yılında yapılan ikinci referandumla ve kısmen baskılar sonucunda kabul edilebilmiştir. Bundan dolayı aday ve potansiyel aday ülkeler hakkında daha fazla bilgilendirme yapılması gerektiği açıktır. Ayrıca genişleme süreci hakkında da daha ayrıntılı bilgiler verilmelidir. Bu şekilde kamuoyu desteğinin artırılması hedeflenmektedir. Genişleme sürecinin kalitesi böylece artırılmış olacaktır. Artık erken aşamalarda daha zor reformlar ele alınmaktadır. Fasılların açılıp kapanması noktasında kıstaslar tam olarak kullanılacaktır. Tarama raporları daha **saydam** hale gelecek ve ilk etki çalışmaları yapılacaktır. Böylece genişleme sürecinin daha iyi yönetilmesi amaçlanmaktadır.

Strateji belgesine göre aday ülkeler öncelikle devlet kurumlarının oluşturulması, hukukun üstünlüğü, uzlaştırma, idari ve adli reformlar ve yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele alanlarındaki başarılarına göre değerlendirilecektir (COM (2007) 663: 17-19).

**Üyelik Müzakereleri Sürecinin Temel Özellikleri ve Psikolojik Boyutu**  
ODAÜ'nin İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri'ndeki tespitler üç gruba ayrılabilir<sup>9</sup>. Önce reformla ilgili kanunun hazırlanıp hazırlanmadığı,

<sup>8</sup> TAIEX: Teknik Destek Bilgi Değişim Ofisi (Technical Assistance and Information Exchange Office)

<sup>9</sup> Katılım Ortaklıkları, aday ülkelerin katılım öncesi süreçlerinin çerçevesini belirleyen belgelerdir. Aday ülkelerin ilerleme göstermesi gereken temel öncelikli alanları (Avrupa Birliği üyeliği için başvurulduğunda Avrupa Komisyonu'nun belirlediği öncelikler) ve tek bir çerçeve altında mali desteği içerir. Katılım Ortaklığı



ya da meclise sunulup sunulmadığı (veya kurumun oluşturulmasının teklif edilip edilmediği, stratejinin hazırlanıp hazırlanmadığı) değerlendirilir; ikinci aşamada kanunun geçip geçmediği (ya da kurumun oluşturulup oluşturulmadığı) konusu ele alınır; kanun geçtikten sonraki üçüncü aşamada ise kanunun uygulanması (veya kurumun işlerlik kazanması) değerlendirilir.<sup>10</sup> Burada AB-15 ile aday ülkeler arasındaki en önemli fark, yazılı hukuk alanında olmaktan ziyade, kanunların günlük uygulama ve yürürlüğü alanındadır (Grabbe, 2004: 76).

Doğu Avrupa'da komünizmin çöküşünden sonra AB kaliteli demokrasi, hukuk devleti ve ekonomik reformları desteklemiştir. ODAÜ için, katılım öncesi süreçte ileri sürülen koşullar birtakım siyasi olarak karlı olmayan, fakat önemli reformlar için katalizör görevi yapmıştır. Bu reformlar arasında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, etnik azınlıkların haklarının korunması, ekonomide hukuk devleti ve saydamlığın geliştirilmesi sayılabilir (Vachudova, 2005: 20). Tüm ODAÜ için, AB'ye giriş süreci, giriş koşullarının müzakere edilmesiyle sınırlı kalmamıştır. Bu süreç ayrıca AB'ye girişin pratik ve daha zor bir boyutuna giderek daha fazla vurgu yapılmasını da içermektedir: müktesebata uyum kabiliyeti. 70-80 bin sayfalık AB kanunlarının iç mevzuata uyumu, mali ve siyasi açıdan çok maliyetli bir süreç olacaktı ve ilgili ülkelerin idari yapılarında çok büyük değişiklikler getirecekti (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003: 2). 2004 ve 2007 genişlemelerinde, daha önceki genişlemelerden farklı olarak, mevcut yönetsel sistemlerle ilgili değerlendirmeler yapılmış, aday ülkelerin yönetsel yapılarının topluluk müktesebatını uygulayabilme kapasitesi Komisyon tarafından analiz edilmiştir. Komisyon bu süreçte ülkelerin kamu yönetimi reformları kapsamında ele almaları gereken öncelikli konuları tespit etmiş, takvime bağlamış ve önlemler paketi şeklinde ortaya koymuştur (Okçu, 2005: 141). AB Komisyonu 2001 yılında aday ülkeler için hazırladığı ilerleme raporları ile birlikte yayınlanan strateji belgesinde, aday ülkelerin yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesi çalışmalarını desteklemek amacıyla 2002 yılından itibaren her aday ülke için yine o ülke ile işbirliği içinde bir

belgelerinde Giriş, İlkeler, Öncelikler (kısa vadeli öncelikler ve uzun vadeli öncelikler), Programlama, Koşulluluk ve İzleme başlıkları yer alır. Katılım ortaklıkları aday ülkelerin gösterdiği ilerlemeye ve yeni durumların gelişimine bağlı olarak revize edebilir. Türkiye Katılım Ortaklığı belgesini 2001 yılında yayınlamıştır. Bu belge en son 2007 yılında revize edilmiştir. Katılım Ortaklıkları, ilerleme raporlarında ayrı bir başlık olarak ele alınmaktadır (Bkz. Ek 1a ve 1b).

<sup>10</sup> Tüm aday ülkelerin ilerleme raporlarında "Giriş" başlığı altındaki "Önsöz" bölümünde (genellikle 5. sayfada) şu ifade geçmektedir: "önceki raporlarda olduğu gibi, "ilerleme" fiilen alınan kararlar, fiilen kabul edilen yasalar, fiilen onaylanan uluslararası anlaşmalar (uygulamaya da gereken önem verilerek) ve fiilen uygulamaya konan tedbirler bazında ölçülmektedir."

“eylem planı” hazırlanmasını öngörmüş, bu yöndeki çabaları mali açıdan desteklemek için de kaynak ayırmıştır. Komisyonun düzenli raporları ilgili ülkelerdeki idari reformların düzeyi hakkında birtakım yorumlarda bulunmaktadır. Ayrıca yapısal ve uyum fonlarının yönetimi için idari kapasite, etkin izleme, mali yönetim ve bölgesel düzeyde kontrol konularına çok açık bir vurgu yapılmıştır (Sadurski, 2004: 395) Avrupa Birliği ayrıca PHARE demokrasi programı ve Twinning<sup>11</sup> gibi gereçleri, demokrasiyi teşvik etmek için yumuşak mekanizmalar olarak kullanmaktadır (Dimitrova ve Pridham, 2004: 97; Papadimitrou ve Phinnemore, 2003: 2).

**Müktesebat** AB ile üye olmayan ülkeler arasındaki tüm müzakerelerin temelini oluşturur. Katılım müzakereleri söz konusu olduğunda, müktesebat neredeyse “efsanevi” bir statü kazanır. İçeriği müzakereye tabi değildir. Örneğin ODAÜ, Avrupalılaştırmalarının içeriğini belirleme imkânına sahip değillerdi, ancak bu sürecin hızını belirleyebiliyorlardı. ODAÜ müktesebatın oluşturulmasında çok az etkiye sahip olmuşlardır, ancak müktesebat, ODAÜ’nin Avrupalılaştırmalarının ana çerçevesini oluşturmuştur (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003: 7-15). Müzakere süreci, büyük ölçüde aday ülkelerin AB’yi hem müktesebatı gerektiği şekilde ulusal hukuka aktardıkları, hem de bunu tamamen uygulayacak uygun idari yapılar ve düzenlemelere sahip oldukları konusunda ikna etmeye çalışmalarından oluşan bir süreçtir (Nugent, 2004: 53).

ODAÜ’nde adaylık sürecinde, Avrupa’nın demokrasi standartlarının elde edilip güçlendirileceği **umudu** ile genel toplumsal modernizasyon faktörlerinin “dışarıdan geleceği” **endişesinin** bir bileşimi hâkim olmuştur. Yeni üye ülkelerde kamu yönetiminin zayıf, kaynak sıkıntısı çeken, verimsiz ve yolsuzluk eğiliminde bir kurum olduğu ve hepsiden öte, siyasallaşmış olduğu kabul edilmekteydi. Memurlar sıradan vatandaşlara karşı kibirli bir tutum takınmakta, parti politikacılarına karşı aşırı bir saygı göstermekteydi; hükümet yapıları siyasi partilerin eline geçmişti (kadrolaşma üst düzeydeydi), parlamentolar ise demagoji ve milletvekili dokunulmazlığının arkasına sığınan parlamenterlerle doluydu. Böyle bir ortamda girilen AB üyeliği sürecinin AB’nin otoriter ve totaliter eğilimlere karşı ekstra koruma

<sup>11</sup> 2000-2006 arasında AB’nin Orta ve Doğu Avrupa’daki aday ülkelere yaptığı yardımların yürütüldüğü araçların en büyüğü olan PHARE programı aracılığıyla aday ülkelere AB’ye üyelik öncesinde genel yardımlarda bulunmaktadır. Programın başlıca amacı aday ülkelere 1993’te kabul edilen ve ekonomik ve siyasi koşullar getiren Kopenhag kriterlerine uyarak AB’ye girmeye hazırlanmalarında yardımcı olmaktır. Twinning uygulaması ise, üye ülkelerden memurların ODAÜ’ne gitmesine, buralarda söz konusu ülkelerin AB’ye yasal olarak uyumu sürecini hızlandırmak ve AB müktesebatını üstlenme ve uygulamaya dair kurumsal kapasiteleri geliştirme amacıyla çalışmalar yapmasına olanak tanımıştır.

sağlayacağı, yolsuzluğa karşı mücadelede yardımcı olacağı ve kamu yönetimi ve adalet sisteminin kalitesini geliştireceği; kısaca, AB'ye girilmesinin demokrasiyi, insan haklarının korunmasını ve hukuk devletini güçlendireceği umulmaktaydı (Sadurski, 2004:371-373). Aday ülkeler mevzuatlarını çok sıkı bir takvim içinde AB müktesebatına uyumlaştıracaklarsa, idari reform aday ülkeler için çok önemliydi; bu süreç, AB içinde ODAÜ'nin idari kapasiteleri hakkındaki korkularını bertaraf etmeleri ve üye olduklarında müktesebatı üstlenebileceklerine AB'yi ikna etmeleri açısından da kritik öneme sahipti (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003: 2).

Aslında hemen her idari seviyede AB ile etkileşimin artması, ayrıca AB yardım fonlarının tam olarak kullanılması ve hızlı şekilde alınmasının önemi, ODAÜ'nin idarelerini, içeride yeniden yapılanma ve daha kapsamlı kurumlar arası işbirliğini teşvik etme yönünde ciddi baskı altında tutmuştur (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:5-6). Diğer taraftan reform süreci, ODAÜ'nin siyasi seçkinlerin arasında, AB'nin ileri sürdüğü koşullara gereğinden fazla önem atfedildiği şeklinde bir düşünce oluşmasına yol açmıştır. Bu düşünce Çek İçişleri Bakanı'nın sözlerinde ifadesini bulmaktadır: “Kamu yönetimini sadece AB istediği için reforma tabi tuttuysak, bu çok zayıf bir iş olmuş demektir ve demokratikleşmenin ifade ettiği şeyi başaramamış, öncelik olarak düşünmemiz gereken bir konuda başarısızlığa uğramış oluruz.”<sup>12</sup>

Buna ek olarak müktesebata uyum, sancılı ekonomik reformlar ve toplumsal huzursuzluk getirmiştir. AB'ye uyum süreci bazıları için fırsatlar açarken, diğer taraftan başkalarının yerleşik çıkarlarına ve kökleşmiş zihniyetlerine meydan okuma anlamına gelmiştir. Dolayısıyla “Avrupa'ya Dönüş”, yeni “kazananlar” ve “kaybedenler” grupları oluşturmuştur. Siyasi söylem de “modernleşmeciler” ve “gelenekçiler” arasında şekillenmiştir<sup>13</sup> (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:7).

Kurumsal düzeyde genişleme müzakerelerinin yol açtığı değişiklikler oldukça çeşitlilik arz eden bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Grabbe, 2001:199). Özellikle idari reformlar bağlamında ODAÜ'nde değişim tek bir örnek izlememiş, çok çeşitli yollar takip etmiştir. Birlik düzeyinde tek bir reform reçetesinin olmaması, AB üyesi ülkeleri içinde idari gelenekler ve uygulamalar konusunda büyük bir mozaik varlığını açıklar. Bununla beraber, aday ülkeler için spesifik idari modeller

<sup>12</sup> Vaclav Grulich, kamu yönetiminde reformla ilgili parlamento tartışmalarından, 19 Mayıs 1999.

<sup>13</sup> “Modernleşmeciler”, maliyeti ne olursa olsun AB ile bütünleşmeyi savunurlar; “gelenekçiler” ise Avrupa hakkında giderek daha şüpheli bir yaklaşım benimsemektedir.

önerilmese bile, aday ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003: 15).

### **Sonuç**

Çalışmada elde edilen en önemli bulgu, ODAÜ'nin AB üyesi olurken müzakerelerin tüm konularda AB'nin belli hususları empoze etmesi şeklinde değil, karşılıklı pazarlıklar şeklinde geçtiğidir. Türkiye'nin üyelik müzakerelerinde ise hiçbir konuda aday ülkenin şartlar ileri süremeyeceği, ancak AB'nin şartlarına tam uyum sağlamak zorunda olduğu ileri sürülmekte ve bu durum 2004 ve 2007 genişlemelerindeki tutumla bir tezat oluşturmaktadır.

Gerek üyelik sürecinin getirdiği zorunluluklara uymak, gerekse AB'ye üye olduktan sonra kendi ulusal çıkarlarını korumak için ODAÜ AB siyasa yapım sürecine yapacakları katkının yönetilmesi için tasarlanmış yapılar, prosedürler ve süreçleri uygulamaya koymuşlardır (Kassım, 2003:105). ODAÜ hükümetlerinin halen AB direktiflerine uymaya büyük çaba harcadıkları söylenebilir; ancak yeni üye ülkelerin kurumsal uyum kapasitesi ve kurumsal çerçeveleri, zihniyetlerinden ve bu ülkelerin AB koşullarına uyabilme kapasitelerinden dolayı sorunludur. Bunun sonucu olarak ODAÜ'nin geçirdiği demokratikleşme ve AB'ye uyum sürecini inceleyen çalışmaların önemli bir bölümü kamu yönetimi reformlarına odaklanmaktadır. AB gibi uluslar üstü bir yapıya eklenmek için idari kapasitenin önemli olduğu açıktır; ODAÜ'nin tarihlerinden ve kurumsal yapılarından dolayı her alanda hemen AB müktesebatına uyum sağlamaları mümkün olmamıştır; en azından vatandaş odaklı, katılımcı ve çok düzeyli bir yönetim oluşturma açısından yapılması gereken çok iş vardır. Buna rağmen ODAÜ belirlenen takvim çerçevesinde AB üyesi olarak Birliğe kabul edilmişlerdir. Gelecekteki genişlemelerde bu gibi esnekliklerin olup olmayacağı sorusunun cevabını bundan sonraki müzakere süreçleri verecektir.

### **Kaynaklar**

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci, Ankara, 2007.

Baun, Michael (2002), "EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic", *European Integration*, Vol. 24, No. 3, ss. 261–280.

Brusis, Martin (2002), "Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4, October, ss.531–559.

Dimitrova, Antoaneta ve Pridham, Geoffrey (2004), “International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits”, *Democratization*, Vol.11, No.5, 2004, ss.91–112.

European Commission (2007), *Communication From the Commission to the Council and to the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, COM(2007) 663, Brussels, 6.11.2007.

Grabbe, Heather (2004), “What the New Member States Bring Into the EU”, Editör: Nugent, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave MacMillan, Great Britain, ss. 70-83.

Handler, Heinz (2007), *Structural Reforms in the Candidate Countries and the European Union by Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour Economic Policy Center*, Viyana, Temmuz 2007.

Hille, Peter ve Knill, Cristoph (2006), “It’s Bureaucracy, Stupid: The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999–2003”, *European Union Politics*, Vol. 7 (4), ss.531-552.

Kassım, Hussein (2003), “Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems”, Editörler: Featherstone, Kevin, ve Radaelli, Claudio M., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, New York, ss. 84-111.

Kochenov, Dimitriy (2006), “The Failures of Conditionality; EU Enlargement Law: A Plea for Reform of the Democracy Promotion Component”, Paper presented at the Jean Monnet Conference “Europe’s Democratic Challenges – EU Solutions?”, Università degli studi di Trento, 30 June – 1 Temmuz.

Kretschmer, Hansjörg (2006), *Türkiye için AB Üyelik Müzakereleri Süreci*, Ankara.

Kulesza, Michael (2002), “Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yerinden Yönetim Reformlarını Yürütme Teknikleri ve Yöntemleri. Polonya Deneyimi, Editör: Peteri, Gabor, *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapeşte: Yerel Yönetim ve Kamu Hizmeti Reformu Girişimi, ss. 189-213.

Meyer, Sahling ve Hinrik, Jan (2004), “Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation”, *West European Politics*, Volume 27, Issue 1 January, ss. 71 – 103.

Nugent, Neill (2004), “The EU and the 10 + 2 Enlargement Round: opportunities and Challenges”, Editör: NUGENT, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave MacMillan, Great Britain, ss. 1-21.

Okçu, Murat (2005), “Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, Editörler: Arıkan, Harun, ve Muhsin Kar, *Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 141-159.

Papadimitrou, Dimitris ve Phinnemore, David (2003), “Exporting Europeanization to the Wider Europe: The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.3, No.2, Mayıs, ss.1-22.

Sadurski, Wojciech (2004), “Accession’s Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe”, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 4, July, ss. 371–401.

Schimmelfennig, Frank ve Sedelmeier, Ulrich (2004), “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy* 11: 4 August, ss. 661-679.

Schimmelfennig Frank ve Sedelmeier, Ulrich (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, New York.

Vachudova, Mileda Anna (2005), “Turkey in the EU – a Triumph for Europe”, *The New Presence*, Bahar, ss. 20-23.