

ULUSAL KAMU YÖNETİMLERİNİN AVRUPA BİRLİĞİNE UYUMU

M. Akif ÖZER*

Özet

Avrupa Birliği, hızla büyüyen önemli bir siyasal, sosyal ve ekonomik birlik olarak, henüz üye ülkelerin kamu yönetimlerinin uymasını gerektirecek sıkı kuralları düzenleyememiştir. Bu durumun gerekçesi olarak Birliğin oldukça yeni bir oluşum olması söylenebilir. Ancak, heterojenliği çok yüksek olan böylesine bir birliğin, uyum konusunda oldukça zorluk çekecek üye ülkelerin kamu yönetimlerine yönelik getireceği zorunluluklara uyum oranının oldukça düşük olacağı da bilinmektedir. Bu çalışmada yukarıda belirtilen gerçekler çerçevesinde Avrupa birliği-ulusal yönetim ilişkisi, Avrupa Birliği'ne kamu yönetimlerinin uyumu, bu konudaki genel ilke ve süreçler, Avrupa Birliği ile üyeler arası işbirliği yolları, Avrupa Birliği'ne uyum konusunda bazı örnekler, Avrupa Birliği'nin adalet ve içişleri politikası, Birliğin kamu yönetimi projeksiyonu ve aday ülkelerin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi kapsamında yatay ve dikey yönetim kapasitesi konuları incelenecektir.

Anahtar kelimeler: *Avrupa Birliği, Ulusal Yönetimler, Kamu Yönetimi, Yönetim Kapasitesi, Yatay ve Dikey Kapasite*

Abstract

Title: *Adaptation of National Public Administrations to EU*

European Union (EU) as a politic, social and economic union that is growing up rapidly could not organize rules which member countries must be followed. As a main reason for this situation, It may be called that European Union is a new union. But, many people agree with that this heterogeneous union will be in difficulty about adaptation process of members public administration to European Union. In this study, in the context of realities above, European Union National public administration relation, adaptation process of national public administrations to EU, general principles and process about this subject, cooperations ways of European Union with members, some samples about adaptation process from Europe, European Union's justice and interior policy, Union's

* Dr., Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. (ozer@gazi.edu.tr)

public administration projection, improving horizontal and vertical management capacity of members will be analysed.

Key Words: *European Union, National Administrations, Public Administration, Management Capacity, Horizontal and Vertical Capacity*

Giriş

Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler 1959 yılından beri artan bir ivme ile devam etmektedir. 1963 Ankara Antlaşmasıyla öngörülmüş olan gümrük birliğine geçiş 1995 yılında gerçekleşmiş ve 1999 yılının son günlerinde de Türkiye'nin AB'ye tam üyelik için adaylığı Birlik ülkelerince deklare edilmiştir. Bu dönemde Türkiye'nin tam üyeliğe geçiş süreci içinde kurumsal uyumunu en geç 2004 yılına kadar tamamlaması gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye'nin çok arzulu bir şekilde girmek istediği AB uluslar arası ilişkilerde, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları sırasında bir iki sınırlı deneme dışında, ilk uluslar üstü örgütlenme¹ örneğini oluşturmaktadır. Uluslar üstü olması ve yetki alanının genişliği AB'nin doğal olarak üye devletlerin ulusal yönetim örgütlenmelerini doğrudan etkilemesine yol açmaktadır. Tüm üye ve aday ülkeler için burada önemli olan, ulusal yönetimlerin bu uluslar üstü kuruluştaki kararların biçimlendirilmesi ve kararların alınması süreçlerine etkin olarak katılabilmesi için gerekli biçimde donanımlı olabilmesidir. Bunun eşgüdüm etkinliği ile çok yakın bir ilişkisi vardır. Bu bağlamda AB ile ilişkiler yönünden örgütlenmenin, çok boyutlu bir eşgüdüm sorununun çözümüyle eş anlama geldiği de söylenebilir².

AB'nin diğer uluslar arası örgütlerden en önemli ayrılığı, ilgi ve yetki alanının genişliğidir. Gerçekten Birliğin yetki alanı, şu anda içinde bulunduğu durum açısından kamusal yaşamın tamamını değilse bile, çok önemli bir bölümünü kuşatmaktadır. Gerçekten böyle bir Birliğin zaman içinde toplumsal ya da kamusal yaşamın tümünü olmasa bile çok büyük bir kesimini düzenlemeye ve yetki alanını buna kapsayacak biçimde genişletmeye eğilimli olacağı anlaşılmaktadır. Bu durumda yönetsel örgütlenme bakımından doğuracağı sonuçlar önemlidir. Buna göre, AB ve ilgili yönetsel örgütlenme, belirtilen çerçevede global yönetim nedeniyle kamusal örgüt yapısının çok geniş kesimlerini kuşatmak zorundadır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu zorunluluk yönetimde eşgüdüm sorununa büyük bir önem kazandırmaktadır³.

¹Uluslar üstülük öz olarak, devlet erkinin bir bölümünün, o devletin de bir çok başka devletle birlikte ve eşit koşullarda katıldığı bir sisteme aktarılmasıdır. Bu tür bir yönetim sisteminde, kurucu antlaşmalara göre alınan kararlar, sistem içinde bütün devletler için uyulması zorunlu ve kararın tümüne göre farklı uygulama türleri gereken tasarruflar durumuna gelmektedir. Kimi yetkilerin uluslar üstü bir sisteme aktarılması, bir yandan hukuksal bir temellendirmeye gerek duyulması, öte yandan da ulusal hukuk sisteminde kimi değişiklikler gerektirmesinin yanı sıra, ulusal yönetimi de önemli ölçüde etkilemektedir.

²DPT; Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, Alt Çalışma Grubu Raporu, Kitap 3, DPT, Ankara, 1995, s.202-203.

³ DPT; a.g.k., s.203.

I. Avrupa Birliği-Ulusal Yönetim İlişkisi

Ulusal yönetimler açısından AB ile ilişkilerin geliştirilmesi de çok önemlidir. Ekonomik ve siyasal açıdan AB ile olan ilişkiler hem bölge içi gelişmeleri değiştirebilmekte, hem de bölge ülkelerinin tüm iç ve dış politikaları üzerinde etkili olabilmektedir. Eski sistemi terk ederek batı tarzı bir sistemi seçen bölge ülkeleri için AB bir model teşkil etmenin yanında, destek alınacak önemli bir dünya gücüdür⁴. Bu gerçekler ışığında kaçınılmaz olan AB-ulusal yönetim ilişkisi başlıca iki doğrultuda gerçekleşmektedir:

*Ulusal yönetim-AB doğrultusu: Ulusal yönetim-AB doğrultusu temelde, Birlik kararlarının önce biçimlenme ve sonra da alınmasına katılma boyutudur. Bu boyut ulusal yönetim katında, uzlaşım pozisyonları belirlenmiş; AB katında ise, ayrı (Komisyona yardımcı olan Komiteler, Komisyon COREPER ve Konsey) düzeylerdeki kararların bu pozisyonlara olabildiğince uygun olmasının sağlanması yönünde somutlaşmaktadır.

*AB-ulusal yönetim doğrultusu: AB-ulusal yönetim doğrultusu ise, Birlik kararlarının ulusal yönetim tarafından uygulanmasıdır. Bu uygulamada ulusal yönetim, AB yönetiminin aldığı kararları uygularken, bir anlamda Birlik yönetiminin bir ajanı ya da bir alt birimi gibi davranmak durumundadır.

Ulusal yönetimlerini söz konusu bu ilişkiler kapsamında AB ile uyumlaştırmaya çalışan aday ülkeler, AB'ye tam üye olabilmek için Kopenhag ve Madrid kriterleri çerçevesinde kamu yönetimlerinde reform yapmak zorundadırlar. Devlet yönetiminin hemen her alanı “acquis communautaire” dediğimiz Topluluk Müktesebatı'nın kapsamı altında yer almaktadır ya da bu mevzuattan etkilenmektedir. Topluluk Müktesebatı'nın pek çok alanında, hedef ve reformların içeriği oldukça açık şekilde belirlenmiştir. Aday ülkelerin AB mevzuatını kendi ulusal yasalarına aktarmaları ve uygulamasını sağlamaları gerekmektedir. Uygulama sürecinde ve hızında karşılaşılan zorluk ve gecikmelerin kapasite yetersizliğinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Yatay yönetim ya da ulusal kamu yönetimi sistemine ilişkin standartlara Topluluk Müktesebatı içerisinde yer verilmemiştir⁵.

AB'nin iki temel özelliği, Birlikle ilgili ulusal yönetim örgütlenmesinde belirleyici nitelik taşımaktadır. Bu iki temel özellikten birincisi AB'nin uluslar üstü niteliği, ikincisi ise, kurucu Antlaşmalara dayanarak düzenlemeyle yetkilendirildiği alanın genişliğidir. Bu alan, ulusal yönetimin kapsadığı alanın bütününe değilse de çok geniş bir bölümüne karşılık gelmektedir. AB ile ilgili yönetsel işlemler ve uygulamalar söz konusu olduğunda, ayrı ayrı düzeylerde ayrı işlemlere sahip kuruluşlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi yani düşey eşgüdümün sağlanması yanında, bakanlık ve kuruluşların kendi içindeki alt birimler arasında da gerekli eşgüdümün sağlanması önem kazanmaktadır. Gerçekten de bir hizmet bakanlığının görev alanı içine giren Birlik mevzuatı, genellikle o bakanlığın birden çok birimini ilgilendirmektedir. Dolayısıyla gerek AB ile ilgili mevzuatın hazırlanması gerekse

⁴ Ali Faik Demir; “AB'nin Güney Kafkasya Politikaları”, “Dünden Bugüne” AB, Der. Beril Dedeoğlu, Boyut Yay., İstanbul, 2003, s.5.

⁵ Pelin Kuzey, “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları, <http://www.maliye.gov.tr/apk/md147>, (20.03.2006), s.1.

bu mevzuatın yürürlüğe sokulması ve uygulanması, o bakanlık içinde bir yatay eşgüdüm gereksinmesini ortaya çıkarmaktadır⁶.

Türkiye, AB'ye tam üyelik yolunda her alanda AB müktesebatına uyum çalışmaları yapmaktadır. Kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalar ise daha çok yönetimin aksayan yönlerinin giderilmesi ve yaşanan karmaşanın giderilebilmesi için yatay eşgüdüm mekanizmalarının kurulmasına yöneliktir. Şimdi de bu çalışmaları inceleyelim.

II. Avrupa Birliği'ne Kamu Yönetimlerinin Uyumu

AB, hızla büyüyen önemli bir siyasal, sosyal ve ekonomik Birlik olarak, henüz üye ülkelerin kamu yönetimlerinin uymasını gerektirecek sıkı kuralları düzenleyememiştir. Bu durumun gerekçesi olarak AB'nin oldukça yeni bir oluşum olması söylenebilir. Ancak, heterojenliği çok yüksek olan böylesine bir Birliğin, uyum konusunda oldukça zorluk çekecek üye ülkelerin kamu yönetimlerine yönelik getireceği zorunluluklara uyum oranının oldukça düşük olacağı da bilinmektedir. Dolayısıyla Birlik genel ilke ve kuralları belirlemiş, kamu yönetimlerinin uyması gereken öncelikli alanları belirlemiş ve diğer düzenlemeleri ise zamana bırakılmıştır.

A) Genel İlke Ve Süreçler

AB'ye katılım perspektifinde üye ülkelere yapılacak olan kamu yönetimi reformunda AB'nin belirlediği ilkelere uyulması ve öngörülen süreçlerden geçilmesi büyük önem taşımaktadır.

Her ne kadar AB'nin kamu yönetimlerini şekillendirecek ortak ilkeleri olmasa da, zaman içerisinde, demokratik devletler arasında iyi yönetişimin anahtar öğeleri hakkında genel bir görüş birliği oluşmuş ve hukukun üstünlüğü ilkelerinden güvenilirliği, önceden tahmin edilebilirliği, sorumluluk ve saydamlık ilkelerini ve ayrıca teknik ve idari yetenekleri, örgütsel kapasiteyi ve vatandaşların katılımının sağlanmasını kapsayan bu öğeler, AB tarafından üye ülkelerin kamu yönetimlerinde bulunması gereken temel özellikler haline getirilmiştir.

Doğal olarak konuyu düzenleyen bir Topluluk Mevzuatının olmaması nedeniyle, varılan bu görüş birliği, farklı yasal gelenek ve farklı yönetim sistemlerine sahip AB üye devletleri tarafından kabul gören kamu yönetimi ilkelerinin oluşturulmasını sağlamıştır. Zaman içerisinde, ulusal mahkemelerin yanı sıra Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın yargı içtihat kararları vasıtası ile bu ilkeler tanımlanmış ve rafine hale getirilmiştir.

AB üye devletleri tarafından genel kabul gören kamu yönetimi ilkeleri "Avrupa Yönetim Alanı"nın (AYA) oluşturan koşulları ortaya koymuştur. AYA, kamu yönetiminin işleyişini sağlayan ve kanunlarca tanımlanarak, çeşitli usul ve sorumluluk mekanizmaları aracılığı ile uygulanan bir takım ortak standartlar dizisinden oluşmaktadır.

AB üyeliği için başvuruda bulunan ülkelerin kendi kamu yönetimi sistemlerini geliştirirken bu standartları dikkate almaları gerekmektedir. AYA'nın Topluluk müktesebatının bir parçası olmamasına karşın, yine de aday ülkelerde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına rehberlik etmesi gerekmektedir. AB üyesi devletlerde bu standartlar, anayasaca koyulan ilkelerle birlikte, idari usul yasası, bilgi edinme hakkı yasası ve kamu

⁶ DPT; a.g.k., s.203.

personel yasaları gibi bir dizi idari yasanın içine gömülmüş ya da bu yasalara işlenmiştir. Kopenhag ve Madrid'deki Avrupa Konseyi toplantılarında açıklık kazandırılan kriterler çerçevesinde, belirli bir aday ülkenin, sözü edilen kamu yönetimi ilkelerini ne ölçüde benimsediği ve AYA standartlarına ne oranda uyduğu, bu ülke idaresinin, Topluluk Müktesebatını etkin şekilde uygulamasına ilişkin yönetim kapasitesi hakkında önemli bir ipucu vermektedir⁷.

AB üyeliğinin, üye devletlerdeki her idari alanın Topluluk müktesebatına uygun olmasını gerektirdiği konusunda herkes hemfikirdir. Çünkü AB'ye üye devletlerin ulusal kamu yönetimi kurumları Topluluk müktesebatını yerine getirecek ve uygulayacaktır. Aynı şekilde, aday ülkelerin kamu yönetimleri de genel iyi yönetim ilkelerini benimsemek ve AB içerisinde belirlenen idari standartlara uymak durumundadırlar.

AB tarafından aday ülkelere, kamu yönetimi standartlarını Avrupa Yönetim Alanı ile uyumlaştırmalarının tavsiye edilmesi, kamu yönetimi kurumlarının tüm AB üyesi ülkelerde aynı şekilde kurulması gerektiği anlamına gelmemektedir. Burada önemli olan, kurumsal düzenlemelerden bağımsız olarak, ulusal kamu idarelerinin AB üyesi devletler tarafından benimsenen standartlara uymaları ve belirlenen ilkeleri kabul etmeleridir⁸.

B) Avrupa Birliği İle Üyeler Arası İşbirliği Yolları

Aday ülkeler yönetim yapılarını AB'ye uydurmak, müktesebatla bütünleşmek ve Avrupa Yönetim Alanına kendilerini kabul ettirebilmek için, AB ile işbirliği yapmak ve koordineli çalışmak zorundadırlar. Dolayısıyla aday ülkeler bu zorlu süreçte AB'nin desteğini alabilmek için mevcut işbirliği mekanizmalarından yararlanmaktadırlar.

Esasında AB ile üye ülke yönetimleri arasındaki ilişki, iki doğrultuda gerçekleşmektedir. Bunlardan Topluluk tasarruflarının önceden şekillenmesine, sonra da gerçekleşmesine katılma boyutu "Ulusal yönetim-Topluluk doğrultusu" olurken; Topluluk tasarruflarının üye ülke yönetimleri tarafından uygulanması boyutu da "Topluluk-Ulusal yönetim doğrultusu" olmaktadır⁹. Bu karşılıklı yükümlülükler doğuran süreç, üye ülkeler kadar aday ülkeler için de geçerli olmaktadır. AB, aday ülkeleri de işbirliği karşılığında, üye ülkeler gibi benzer yükümlülükler altına sokabilmektedir.

AB ile üye ülke yönetimleri arasındaki ilişkiler bazan çok, bazan da iki taraflı ilişkiler şeklinde gerçekleşmektedir. Aday ülkeler açısından bilinmesi gereken bu ilişkiler beş grupta incelenmektedir¹⁰:

*Amaç ve politikaların belirlenmesi açısından ilişkiler: AB'de amaç ve politikaların belirlenmesinde, üye ülkeler ulusal yönetimlerinin Konsey'de temsil edilmesinin yanı sıra, ulusal temsilcilerinden oluşan düzenleme veya yürütme komitelerinin, Komisyonun hazırlayacağı önerilerde büyük rolü bulunmaktadır.

⁷Elif Kurşunlu, "Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite", ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004, s.19.

⁸ Aynı Kaynak, S.20.

⁹ DPT; a.g.k., s.2.

¹⁰K.Ufuk Bilgin, "Avrupa Topluluğu'nda ve Üye Ülkelerdeki Uyumlaştırma Çalışmaları Işığında Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğuna Uyumu", G.Ü. İİBF Der., C.8, S.1, 1992, s.307-313.

*Belirlenen amaç ve politikaların yürütülmesi açısından ilişkiler: AB’de amaç ve politikaların belirlenmesi, bunların uygulamaya geçirilmesiyle somutlaşmakta ve gerçek değerine ulaşmaktadır. AB’ye üye ülkelerdeki farklı kural ve uygulamalar nedeniyle, Birlik yönetiminin politika ve kararlarının uygulanmasında ulusal yöntemlerle olan ilişki ve işbirliğinin fazla olduğu söylenemez.

*Yönetimsel faaliyetlerin yerine getirilmesi açısından ilişkiler: AB yönetimi kurumlarıyla, birçok alanda işbirliği yapan üye yönetimleri, yönetsel faaliyetlerin yerine getirilmesi konusunda da hem merkezi, hem de yerel yönetimleriyle birlikte AB ile işbirliği yoluna gitmişlerdir. Bu işbirliği, öncelikle, Avrupa Tek Pazarının oluşturulması doğrultusunda olmuş ve merkezin olduğu kadar, yerel yönetimlerin katkılarından da yararlanılmıştır.

*Birlik yönetiminde çalışacak personelin yetiştirilmesi konusunda işbirliği: Birlik kurumlarında çalışan personeli kurumlarına, sınıflarına ve yaptıkları işlerin niteliğine göre sınıflara ayırmak mümkündür. Ancak, istihdam edilişte Birlik kurumlarına olan coğrafi uzaklık ya da yakınlık önemli olmaktadır.

*Araştırma ve geliştirme faaliyetleri konusunda işbirliği: Birlik Antlaşmaları içerisinde, özellikle Roma Antlaşması’nın temelinde araştırma yatmaktadır. Çünkü söz konusu Antlaşmayla yapılan araştırma faaliyetleri başlangıçta sınırlı kalmış, ancak, 1970 yılından sonra, nükleer enerji konusunda dünyadaki atılımlarla birlikte bu araştırmaların da arttığı görülmüştür. Başlangıçta, yalnızca barışçıl amaçlı nükleer enerji, kömür ve çeliğin kullanılmasına yönelik olarak yapılan Topluluk araştırma çalışmaları giderek yayılmıştır. Bu yayılma, ilk olarak Topluluğun kendi araştırma merkezlerini kurmasıyla başlamıştır.

C) Avrupa Birliği'ne Uyum Konusunda Örnekler

AB’ye 1980’lerin başında katılan üç Akdeniz ülkesi (Yunanistan, İspanya ve Portekiz) tarih ve kültür açısından Türkiye’dekine benzerlik gösteren ve kendi ülkelerinde genellikle hantal ve verimsiz olarak değerlendirilen yönetim biçimleriyle Birliğe katılmışlardır¹¹.

Topluluğa üye ülkeler içerisinde Yunanistan önce bu alandaki örgütlenmeyi sağlamak üzere 1976 yılında bir kanun çıkarmış ve Toplulukla görüşmeler yapmak üzere Koordinasyon Bakanlığını kurmuştur. Bu Bakanlık içerisinde görüşmeleri yapmak üzere Merkez Komitesi, tüm hazırlık ve bürokrasi için de bir genel müdürlük oluşturulmuştur. 1979’da çıkarılan ikinci bir kanun ile de personelin kadrolaşması (794 adet) ve eğitimi sağlanmıştır.

İspanya çıkardığı 4 Kraliyet Kararnamesi ile bu alanda örgütlenmesini tamamlamıştır. Kurulan AT İşleri Devlet Bakanlığının örgütlenmesi, bir genel sekreterlik, iki genel müdürlük ile bunların 6 yardımcısından oluşmuştur. En önemli girişimi ise, yerel yönetimler ile sosyo ekonomik kuruluşlarla olan haberleşme ağını çok iyi oturabilmesi olmuştur.

Portekiz’deki örgütlenme de İspanya’ninkine benzer bir biçimde gerçekleşmiştir.

¹¹David Barchard, **Güçlü Bir Ortaklığa Doğru: Türkiye ve AB**, (Çev. M. Yalçıntaş-O.Bilgin), TESEV Yay, Ankara, 2005, s.53.

Topluluğun ilk altı üyesi ise, bu alandaki örgütlenmesini Dışişleri Bakanlıkları aracılığı ile gerçekleştirmiş, koordinasyon faaliyetini de oluşturulan bakanlıklar arası komiteler yolu ile sağlamaya çalışmışlardır¹².

Bu üç ülkenin yönetim sistemlerinde değişiklik yaparak aday ülke statüsünden üye ülke statüsüne geçmeleri, bu yoldan giden diğer ülkeleri de benzer yöntemler uygulamaya yöneltmiştir. Kısa sürede AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim kapasitenin oluşturulması, aday ülkelerin gündemine oturmıştır. Bu şekilde yönetim kapasitenin kazandığı önemin aday ülkelerin karakteristik özelliklerinin yanı sıra derinleşmenin ulaşılmış olduğu aşama ve bu çerçevede belirlenen genişleme sürecinin genel ilkeleri, yöntemi ve Komisyonun kendi yetki alanı ile gücünü artırma isteğiyle yakından ilgili olduğu ortaya çıkmıştır¹³.

Ancak bu süreçte AB'ye aday ülkeler arasında MDA ülkelerin konumu biraz değişmektedir. Bu ülkelerde kamu yönetimi uzun yıllar politikacıların kontrolünde siyasi bir baskı aracı olarak kullanılmıştır. Yukarıda kısaca değindiğimiz İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın idari sistemleri de AB üyesi olmadan önce belli bir değişim geçirmek zorunda kalmıştır ama bu daha çok işlevsel boyutta olmuş ve modernleşmeye yol açmıştır. Bu noktada Türkiye'nin sorunu bu ülkelerin geçirdiği dönüşüme daha yakındır.

Genişleme sürecindeki aday ülkelerin büyük bir çoğunluğunun geçmiş kamu yönetimi geleneği ve aday ülkelerin sayısının fazlalığı yönetim kapasitesinin artan önemini açıklamak bakımından çok önemli bir husustur. Ancak bu süreçte AB'nin kendi içinde yaşadığı dönüşüm ve ortaya çıkan yeni önceliklerin önemi göz ardı edilmemelidir¹⁴.

III. Avrupa Birliği'nin Adalet Ve İçişleri Politikası

AB'ye aday ülkelerin kamu yönetimlerini AB'ye ve AYA'ya uyumlaştırma sürecinde, AB'nin klasik adalet ve içişleri politikasının bilinmesi gerekmektedir. Çünkü AB, belirlediği klasik politikalarını, aday ülkelerle ilgili yayınladığı tüm belge ve raporlara yansıtmakta ve aday ülkelere bu politikalara uygun adımlar atmalarını istemektedir.

AB'nin adalet ve içişleri politikası, Maastricht Antlaşması ile kesinlik kazanmıştır. Bu politikaya yönelik ilk somut adımlar ise, ortak vize ve göçmen politikası çerçevesinde, kişilerin serbest dolaşımındaki iç sınırların kaldırılması ile ilgili olarak atılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, bütün AB üye devletleri kapsamayan Schengen vizesi kabul edilmiştir. Bunu sağlayan Schengen Antlaşmasını çalışmamızın önceki bölümlerinde incelemiştik.

İlk adımı Almanya, Fransa ve Benelüks ülkeleri tarafından atılan ve 1990 yılında Schengen Antlaşması ile sonuçlanan bu sisteme İngiltere ve İrlanda dışında bütün diğer AB ülkeleri katılmışlardır. Üye devletlerin dışında Norveç ve İzlanda da Schengen Antlaşması hükümlerine bağlı kalma niyetlerini beyan etmişlerdir. Schengen alanı içinde bireyler için hareket özgürlüğünün, kamu düzeni bozulmadan gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, vizeler, iltica hakkı, dış sınırlardaki kontroller ve polis-gümrük makamları arasında işbirliği

¹² DPT; a.g.k., s.3.

¹³ Elif Kurşunlu, a.g.k., s.16.

¹⁴ Aynı Kaynak, s.19.

konularında pek çok ortak kural oluşturulmuştur. Bunların tümüne Schengen müktesebatı adı verilmektedir.

Schengen sistemiyle AB'nin iç alanında serbest dolaşımın olanakları sağlanmış ve mevcut engeller kaldırılmıştır. Dışarıya karşı da ortak vize uygulaması yoluyla sınır denetimi güçlendirilmiştir. Buna karşılık cezai konularda polis ve adli işbirliğini sağlayıcı düzenlemeler yapılmış ve gerekli kurumlar oluşturulmuştur. Bu bağlamda Europol (Avrupa Polis Gücü) Maastricht ile birlikte AB çerçevesinde faaliyete geçirilmiştir. Ancak burada vurgulanması gereken, suçla ilgili konularda sorumlu makamlar ve polis arasında doğrudan doğruya veya kurulan Avrupa Polis Gücü aracılığıyla işbirliği, hükümetler arası bir konu olmaya devam etmektedir. İşbirliği alanına giren konuları arasında, terörizm, örgütlü suçlar, kişilere ve çocuklara karşı işlenen suçlar, uyuşturucu madde ve silah ticareti ve uluslararası sahtecilik ve yolsuzluk suçları bulunmaktadır¹⁵.

IV. Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi Projeksiyonu

Daha önce de belirttiğimiz gibi kamu yönetimi konusunda çok açık bir AB müktesebatı bulunmamaktadır. Dolayısıyla AB, kamu yönetimi konusunda herhangi bir model ya da yapı öngörmemektedir. Üye devletler, kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemleri benimsemişlerdir. Ancak her ne kadar üye devletlerin idari sistemlerine doğrudan müdahale edilemese de, bazı dolaylı yollarla üyeliğin devletlerin idari yapılarını şekillendirdiği ve etkilediği görülmektedir¹⁶. Çünkü AB'nin benimsediği temel ilkelerden üye ülkelerin de ödün vermemesi gerekmektedir.

Roma Antlaşması olarak bilinen Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 5'inci maddesi, "üye devletler, işbu Antlaşmadan kaynaklanan veya Topluluk kurumlarının kararlarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere gerekli bütün genel veya özel tedbirleri alırlar ve Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar" hükmünü içermektedir. Bu yüzden üye devletlerin yönetim yapıları üzerinde AB'nin önemli etkisi bulunmaktadır.

Bugünkü uygulamada her hangi bir üye devletin yönetim sisteminin, bu devletin AB'nin karar alma mekanizmalarına katılabilmesi ile AB tüzüklerini, direktiflerini ve kararlarını zamanında uygulamasını sağlayabilmesi gerektiğine inanılmaktadır. Ayrıca, üye devletlerin yönetim sistemleri AB tarafından sağlanan Ortak Tarım Politikası, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu gibi mali kaynaklar ile diğer AB politikaları ve programlarını etkili bir biçimde uygulayabilecek yapıda ve kapasitede olmalıdır.

AB'nin yapısına ve kapasitesine uyamayan üye ülkeler için Roma Antlaşmasının 169'uncu maddesinde açık bir düzenleme yapılmıştır. Bu madde; "Komisyon, üye devletlerden birinin işbu Antlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa, bu devlete kendi görüşlerini sunma imkânı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyonun belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse Komisyon, Adalet Divanına başvurabilir" hükmünü

¹⁵Enis Coşkun, **Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2001, s.111-112.

¹⁶Elif Kurşunlu, a.g.k., s.20.

içermektedir. Yani bu maddeye dayanarak AB, üye devletler için yönetim sistemlerinin uygunluğunu incelemek ve aksi haller için Adalet Divanına başvurmak imkânına sahiptir¹⁷.

Bu imkân AB'nin benzer değerlendirmeyi aday ülkeler kamu yönetimleri için de yapmasına ortam hazırlamaktadır. Ancak bugünkü uygulamada AB, aday ülkeler için kamu yönetimini uyumundan daha önemli gördüğü Kopenhag kriterlerini yerine getirme şartını öncelikle izlemekte, bu şartlar yerine getirildikten sonra yönetsel uyum sorununu ele almaktadır.

AB'nin aday ülkeler kamu yönetimleri için belirledikleri yönetsel uyum kriterlerinde temel kıstasları, yatay ve dikey yönetim kapasitesinin AB standartlarında olup olmadığıdır.

Şimdi de ana hatlarıyla bu yönetim kapasitesi kıstaslarını inceleyelim.

A) Yatay Yönetim Kapasitesi

AB büyük bir titizlikle yatay yönetim kapasitesi konusunda yoğunlaşarak, Tek Pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmaması için yoğun çaba harcamaktadır. Bu doğrultuda aday ülkelerin profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi gibi unsurlardan oluşan yatay yönetim kapasitelerinin, belli bir seviyede olması için uğraşmaktadır. AB bu çabasında yatay yönetim kapasitesinin, kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğinin farkındadır. Genel yönetim sistemi etkili işlemediği zaman, belli sektörlerdeki yönetim kapasitesi istenen seviyede olsa bile, bunun devamı gelmeyecek ve genel yapıdaki verimsizlik diğer sektörlere de yansımacaktır.

AB nezdinde yatay yönetim kapasitesinin önemi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleyebilmelerinin sağlanmasının gerekliliğinden ve üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirine yakın olmasının bunun temel şartı olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Üye devletlerin yönetim sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olması, AB'nin bir siyasal, yönetsel sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Çünkü bu sistem üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güven üzerine kurulmuştur.

AB bünyesinde böylesine önemli olan yatay yönetim kapasitesinin üyelik koşulu haline gelmesi oldukça uzun zaman almıştır. AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim kapasitenin bir üyelik koşulu olması ilk kez 1995 yılı Aralık ayında gerçekleşen Madrid Zirvesi Sonuç Bildirgesinde dile getirilmiştir. Fakat Madrid Zirvesinde de konu detaylı bir biçimde ele alınmamış ve üstü kapalı bir biçimde değinilmiştir. Daha sonra bu şartın kapsamı, Kopenhag kriterleri olarak bilinen üyelik koşullarının geliştirilen yeni araçlarla tekrar tanımlanmasıyla genişletilmiştir.

Bu bağlamda yatay yönetim kapasitenin önemine vurgu daha açık bir biçimde ilk kez "MDA Ülkelerinin Birliğin Tek Pazarına Entegrasyon Hazırlıkları için Beyaz Kitap" olarak anılan çalışmada yapılmıştır. Beyaz Kitap özellikle dikey yönetim kapasite konusunda kapsamlı açıklamalar içerirken, AB sistemine entegre olabilmek için gerekli yatay yönetim kapasitesine genel olarak değinmiştir. Bu çerçevede Beyaz Kitap, ortak

¹⁷ Aynı Kaynak, s.21.

ülkelerin yönetim sistemlerini ve toplumlarını, uyumlaşan mevzuatın uygulanabilmesi ve işlerlik kazanması için gerekli şartlara uyarlamaları gerektiğinin altını çizmiştir.

AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim kapasitesi, her ne kadar üyelik öncesi süreçte ve müzakerelerde temel sorun alanı olarak görülme de, AB'nin daha önceki genişleme süreçlerinde de aday ülke değerlendirilmelerinin bir parçası olmuştur. Aday ülkelerin yönetim kapasiteleri ya yeterli bulunmuş (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) ya da katılımın önünde önemli bir engel olarak görülmemiştir (Yunanistan, İspanya ve Portekiz). Ancak genel ve yatay yönetim kapasitesinin değerlendirilmesi daha çok bu genişleme sürecine özgü yeni bir gelişmedir. Yönetim kapasitenin artan önemi, aday ülkelerin yönetim sistemlerine duyulan genel bir güvensizliğin yanında üyelik şartlarının genişletilmesinden kaynaklanmaktadır¹⁸.

Yatay yönetim kapasitesi (profesyonel kamu personeli ve hizmetleri, gelişmiş bir hesap verebilirlik sistemi, net idari yapılar, yeterli yatay yönetim işlevleri v.b) Komisyonun 1997 yılında yayımladığı aday ülkeler hakkındaki görüşlerinde ve daha sonraki ilerleme raporlarında da genel olarak değerlendirilmiştir.

Söz konusu ilerleme raporları incelendiğinde, yatay yönetim kapasitesi konusunda dolaylı ifadelerin yer aldığı gözlenmektedir. Buna rağmen, AB'nin kamu yönetimi açısından aday ülkelere ne beklediği konusunda en önemli kaynak yine bu ilerleme raporlarıdır. Bu raporların ilgili bölümlerine baktığımızda, kamu yönetiminin yeterliliği konusunda şu ortak hususlar öne çıkmaktadır¹⁹:

- Tarafsız ve profesyonel bir kamu yönetimini geliştirilmesi,
- Kamu personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi,
- Yeterli politika oluşturma ve eşgüdüm kapasitesi,
- Etkili bir hesap verebilirlik sistemi,
- İç ve dış mali kontrol sistemine özel bir önem atfedilmesi,
- AB işlerinin yönetimi için oluşturulan yapı ve prosedürlerin boyutu
- Kamu yönetimi reform stratejisinin olup olmadığının belirlenmesi.

Ancak 1999 yılı ve sonrasında yayımlanan ilerleme raporları incelendiğinde, yatay yönetim kapasitesi konusundaki değerlendirmelerin öncelilere göre daha kapsamlı olduğu gözlenmektedir.

1999 İlerleme Raporlarında yatay yönetim kapasitesi değerlendirmeleri için yeni bir yöntem kullanılmıştır. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management-Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) tarafından geliştirilen bu yeni değerlendirme yöntemi SIGMA Ana hatları olarak bilinmektedir. SIGMA programı hem Komisyonun MDA ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinin kapasitesinin artırılmasını desteklemekte kullandığı en önemli araçtır, hem de aday ülkeleri bu konuda bilgilendiren en önemli teknik yardımdır. Dolayısıyla, 1999 yılında ilgili aday ülkelere (Türkiye buna

¹⁸ Aynı Kaynak, s.20.

¹⁹ Aynı Kaynak, s.22.

dahil. İlk ilerleme raporumuz 1998 yılında yayınlanmıştı) sunulan ilerleme raporları, SIGMA tarafından hazırlanan bu yeni sistemin kullanıldığı ve AB siyasal, yönetsel sisteminin gerektirdiği yatay yönetim kapasitesinin temel standartlarının belirlendiği önemli bir adımdır²⁰.

Aday ülkelerin yatay yönetim kapasitelerini geliştirmek için kullanılan en önemli araç olan SIGMA, AB ve OECD'nin (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ortak bir girişimi olarak 1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur. Büyük bir kısmı AB mali programları tarafından finanse edilen bu girişim, 13²¹ eski Sovyet bloğu ülkesinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır.

Literatürde SIGMA'nın temel amaçları şu şekilde belirtilmektedir;

- Programdan yararlanan ülkelerin yönetim verimliliğini artırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim çabalarına yardım sağlamak,
- AB ile bütünleşme plânları ve uluslar arasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi yönetimde yerel kapasitenin oluşturulmasına yardım sağlamak,
- Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları bağlamındaki girişimleri desteklemek ve söz konusu destekler arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak.

Bu amaçlarla oluşturulan SIGMA, beş teknik alanda da faaliyet göstermektedir: Bunlar; kamu yönetimi geliştirme stratejileri, politika yapma, eşgüdüm ve düzenleme, bütçeleme ve kaynak tahsisatı, kamu hizmetleri yönetimi ile denetim ve mali kontrolden oluşmaktadır. Bu çerçevede SIGMA söz konusu ülkelerin kamu yönetimlerinin ve yönetsel yapılanmalarının yatay boyutuyla ilgilenerek, bu bağlamda yardım ve danışmanlık sağlamaktadır²².

SIGMA programı kapsamında, programın oluşturulduğu 1999 yılından beri AB üye ülkeler kamu yönetimleri ve aday ülkelerin kamu yönetimleri ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. 1999 yılı Ekim ayında "AB Üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Ana Hatları" adı altında bir çalışma yapan SIGMA, kamu yönetiminin altı önemli alanında ana hatları ortaya koymuştur. Bu alanlar; kamu hizmetleri, dış denetim, mali kontrol, kamu harcamaları yönetim sistemi, politika yapma ve eşgüdüm araçları ile kamu alımları yönetim sistemleridir. Ana hatlar, bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını yansıtmaktadır.

SIGMA tarafından altı ayrı alanda geliştirilen bu ana hatlar, iyi uygulamaların hem resmi (yasal dayanak, kurumsal çerçeve) hem de dinamik (uygulamadaki performans, gelecekte performansı artırmak için gerekli kapasite) boyutunu kapsamaktadır. AB tüzük ve direktiflerinin olduğu mali kontrol ve kamu alımları gibi alanlarda, söz konusu AB

²⁰ Aynı Kaynak, s.27.

²¹ Bu ülkeler; Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dır.

²² Elif Kurşunlu, a.g.k., s.27.

mevzuatını da içeren bu ana hatlar, merkezi yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde temel oluşturan bir çalışma aracıdır. Ana hatlar ve onlara bağlı olarak yapılan diğer çalışmaların amacı Avrupa Komisyonunun genişleme sürecindeki çalışmalarına destek olmak ve aday ülkelere yön göstermektir. Bu yüzden söz konusu altı alanda minimum standartlar olan ana hatlar belirlenirken AB'ye danışılmakla kalınmamış ve aday ülkeler de sürece dahil edilmiştir²³.

SIGMA, 1999 yılı Kasım ayında yayımladığı “Avrupa Kamu Yönetimi Prensipleri” adlı çalışmasında ise aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel ilkeleri belirlemeye çalışmıştır. Üyelik koşulları olan Kopenhag kriterlerinin karşılanabilmesi için aday ülkelerin kamu yönetimlerini yeniden yapılandırılmaları gerektiğinin altını çizen bu çalışma, AB mevzuatının iç hukuka aktarımında önemli sorunlar yaşanmadığını ama mevzuatın uygulanmasında ve etkili hale getirilmesinde yönetim kapasitesi eksikliğinden dolayı gecikmeler olduğunu göstermektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi AB, üye devletlerin kamu yönetimi sistemleri ve yönetim yapıları konusunda yetkili değildir. Bu yüzden AB'ye katılım sürecinde kamu yönetimi reformunun hedefleri ve hangi doğrultuda ilerleyeceği net değildir. Ancak SIGMA raporlarında da vurgulandığı gibi zaman içerisinde iyi yönetişimin temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda bir görüş birliği oluşmuştur. Bu bileşenler hukukun üstünlüğü prensibinin dayandığı güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık ve etkililiğin yanı sıra teknik ve yönetsel ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımını içermektedir. Bu çerçevede, 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 ilkeleri oluşmuştur. Bu ilkeler, önce ulusal mahkemelerin, sonrada Adalet Divanının dayandığı hukuki temel çerçevesinde belirlenmiş ve zaman içerisinde yeniden tanımlanmıştır.

AB'ye üye devletler tarafından paylaşılan söz konusu bu kamu yönetimi ilkeleri “Avrupa Yönetim Alanı” (AYA) olarak anılan yapıyı oluşturmuştur. AYA, kamu yönetiminde yasalar çerçevesinde belirlenen, prosedürler ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla uygulanan bir takım ortak standartlar içermekte ve bu çerçevede, üye devletlerin yönetim sistemlerini ve yapılarını birbirine yakınlaştırmaktadır. Bunun arkasında yatan temel faktörler; şirketlerin ve bireylerin ekonomik baskıları, üye devletlerde kamu personeli arasındaki düzenli ve sürekli iletişim ve de en önemlisi de Adalet Divanı içtihatlarıdır.

AB üyeliğinin temel koşullarından biri olan müktesebatın uygulanması kamu yönetimini yakından ilgilendirdiğinden, AB'ye aday ülkeler de kendi kamu yönetimi sistemlerini geliştirirken söz konusu standartları dikkate almak zorundadırlar. Sonuç olarak, bir aday ülkenin bu kamu yönetimi ilkelerine ve AYA standartlarına uyum oranı, söz konusu aday ülke kamu yönetiminin AB müktesebatını uygulayabilme kapasitesinin bir işareti olarak görülmektedir²⁴.

²³ Aynı Kaynak, s.28.

²⁴ Aynı Kaynak, s.32.

B) Dikey Yönetim Kapasitesi

AB müktesebatının uygulanması üyelik koşullarının en önemli ayağını oluşturmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi bu koşul, 1993 Kopenhag Zirvesinde “AB müktesebatını üstlenebilme yeteneği” kapsamında gündeme gelmiş, ancak özellikle Madrid Zirvesiyle birlikte hem AB müktesebatını iç hukuka aktarma hem de etkili bir biçimde uygulama olarak yeniden tanımlanmıştır.

Uygulamanın ön plâna çıkması beraberinde yönetim kapasitesi konusunu gündeme getirmiştir. Yukarıda yatay yönetim kapasitesi kapsamında belirtildiği gibi AB için en önemli konu müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması ve iç pazarın işleyişinin aksamamasıdır. Bu yüzden de AB, yatay yönetim kapasitesinden çok dikey yani sektörel yönetim kapasitenin önemini vurgulamış ve müktesebatın aday ülkeler tarafından uygulanabilmesi için gerekli yönetim kapasitesinin geliştirilmesine büyük önem vermiştir.

Dikey yönetim kapasitesi kısaca, müktesebat başlıkları çerçevesinde, ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli yönetim kapasitesi olarak tanımlanmaktadır. Müktesebat başlıklarına göre belirlenen dikey yönetim kapasitesi, ilgili müktesebat başlığı çerçevesinde AB mevzuatının uygulanabilmesi için gerekli yönetim kapasitesidir ve kurumsal yapılanmadan personelin eğitime kadar çok çeşitli konuları içermektedir.

Özellikle 1997 Lüksemburg Zirvesinde bazı aday ülkelerle (Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Slovenya, Estonya ve Kıbrıs) müzakerelere başlama kararının alınması, dikey (sektörel) yönetim kapasitesine olan ilgiyi artırmış ve “AB mevzuatının iç hukuka aktarımının önemli ama kendi içinde yetersiz olduğu ve müktesebatın uygulanmasının sağlanması gerektiği” belirtilmiştir. 1999 Helsinki Zirvesinde geri kalan aday ülkelerle (Letonya, Litvanya, Slovakya, Bulgaristan, Romanya ve Malta) müzakerelerin açılması kararının alınması, müktesebatın uygulanması için gerekli yönetim kapasitesine yapılan vurguyu keskinleştirmiş ve sonuç bildirgesinde “müzakere sürecinin ilerlemesi AB müktesebatının iç hukuka aktarımı ve uygulanıp etkili hale getirilmesinde yaşanacak gelişmelere paralel olacaktır” ifadesi yer almıştır.

Ancak müktesebatın uygulanması ve etkin hale getirilmesinin önemi konusundaki en belirgin ifade 2000 Feira Zirvesinde kullanılmış ve “müzakerelerde kaydedilecek ilerleme, karşılaşılan sorunlara çözüm bulmanın yanı sıra, aday ülkelerin müktesebatı iç hukuka aktarımına ve özellikle etkili bir biçimde uygulayıp icra etmelerine bağlıdır” denmiştir.

AB aday ülkelerin müktesebatı uygulayabilme kapasiteleri konusunda zaman içinde bilgi sahibi olmuştur. Özellikle bu süreçte “karmaşıklık” prensibi çerçevesinde, aday ülkeleri izleme ve değerlendirme araçları ile evreleri artırılmış, böylece AB, aday ülkelerin durumu hakkında daha net bilgi sahibi olmuştur. Bu bilgiler ışığında, üyelik koşulları detaylandırılarak aday ülkelerin bilgilendirilmesi ve eksikliklerin giderilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu detaylandırma, yeni koşulların eklendiği tek taraflı bir süreç olarak işlediği için, AB’ye göre bir aday ülkenin üyelik koşullarını ne zaman karşılamış olacağı konusunda belirsizlikler ortaya çıkmıştır. Buna bağlı olarak aday ülkeler, kendilerinin üyeliğe hazır olup olmadıkları konusunda yapılan değerlendirmelerde AB’nin haksız ve keyfi bir tutum içerisinde olduğu hissine kapılmaya başlamışlardır.

Diğer taraftan AB Zirve sonuç bildirgeleri, KOB ve ilerleme raporlar incelendiğinde AB'nin sadece üyelik koşullarını detaylandırıp kapsamını genişletmediği, aynı zamanda bu koşulların üyelik öncesinde gerçekleştirilmesi gerektiğinin de vurgulandığı görülmektedir. Hatta 2000 Feira Zirvesinde belirtildiği üzere müzakerelerin sonuçlandırılması, aday ülkelerin uygulama konusunda belli bir standardı tutturmalarına endekslenmiştir. Ancak bu standartların net olarak tanımlanmaması, (söz konusu standartlar, uygulama üzerine olduğu için net olarak belirlenmesi çok zordur) AB'nin müzakere sürecindeki gücünü artırmaktadır. Bu yüzden, yönetim kapasitesi konusunda benimsenen yaklaşım, her ne kadar genişleme sürecinde izlenen genel yönetime paralel olsa da, söz konusu alan müktesebatın uygulanması gibi somut veriler çerçevesinde değerlendirilmesi zor bir konuyu içerdiği için, aday ülkeleri kısa sürede gerçekleştirmeleri mümkün olmayan ve pek çok açıdan tartışmalı bir durumla karşı karşıya bırakmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve resmi bir niteliği olmayan “Müktesebatın Uygulanması İçin Gereken Ana İdari Yapılar” adlı bilgi amaçlı çalışma belgesi incelendiğinde, AB'nin yönetim kapasitesi konusunda aday ülkelerden beklentilerinin pek çok üye devlet tarafından karşılanıp karşılanmadığının da belirsiz olduğu görülmektedir. Örneğin mevcut uygulamada İngiltere'deki düzenleyici otorite ile Yunanistan'daki düzenleyici otoritenin kurumsal yapıları ve işleyişleri birbirinden çok farklı olabilmektedir. Bu yüzden, yönetim kapasitesi konusunda önemli olan girdiler değil çıktılardır; yani yönetim kapasitesinin yeterliliği kurum ve personelin varlığından çok, bu yapıların ne tür politikalar ürettiği ve müktesebatı uygulama konusundaki başarısıyla ilgilidir. Zaten AB'de bu şekilde çıktılar ile ilgilenilmektedir.

AB, gerek üye devletler gerekse adayların kamu yönetimlerinin, yukarıda belirtildiği gibi AB standartlarında çıktılar üretmek, politikalar yürütmek ve ilgili müktesebatı başarı ile uygulayabilmek için çeşitli kriterler belirlemiştir. Bunlar kısaca şu şekilde belirtilmektedir:

- Başka bir kurumun ya da otoritenin iznine bağlı olmadan, bağımsız karar alabilecek yetki ve güce sahip olmak,
- Çok karmaşık ve sıra dışı olmayan düzenlemeleri ve standartları uygulamak,
- Pazarın durumunun sürekli izlenmesi ve değerlendirilmesi yoluyla etken kılınmak,
- Açık, saydam ve hazırlıklı olmak,
- Diğer kurumlarla eşgüdüm içinde olmak ve ilgili tarafların görüşünü almak,
- Sorumlu olmak ve yasal tarama sürecine tabi olmak.

İlgili literatürde, AB'nin yukarıda sayılan kriterleri, üye ve aday devletlerin sağlayabilmesi için kullandığı “para&personel (money & men) çözümü”²⁵ yeterli

²⁵Bu yaklaşıma göre müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasının temel yolu yeterli sayıda kalifiye personel ile gerekli kaynakların sağlanmasıdır. Bu iki unsur, her ne kadar etkili bir yönetim kapasitesinin temel öğeleri olsa da uzun vadede etkili uygulamanın sağlanması için yeterli değildir.

olmadığı belirtilmektedir. AB bünyesinde bütünleşmenin ve buna bağlı olarak müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasının arkasında yatan en önemli unsurlardan birisi, üye devletlerin birbirlerinin kurumlarına duyduğu karşılıklı güvendir. Bu yüzden aday ülkelerin yönetim kapasitesi bağlamında önem vermesi gereken temel konu, müktesebatın, belirli performans kriterlerine tabi, karar alma özgürlüğü olan ve yeterli yetki ve sorumluluğa sahip kurumlar tarafından uygulanacağı konusunda AB'ye güvenilir taahhütlerde bulunulmasıdır.

Bu kapsamda; AB ile ilişkilerde müktesebatın uygulanması için gerekli yönetim kapasitesinin olup olmadığının, sadece kurum, personel ya da kaynakların varlığına göre belirlenemediği söylenebilir. Tüm bu unsurların niteliksel özellikleri ve bu unsurları bir araya getiren kurumsal yapı çok önemlidir. Müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması için gerekli kapasitenin oluşturulmasında temel sorun çok fazla kaynak sağlanması değil, kurumsal yapının hedeflerini net bir biçimde ortaya koyacak ve daha sonra bu hedeflerini gerçekleştirilmesini sağlayacak araçlara, güce ve isteğe sahip olunmasıdır.

Bu çerçevede, müktesebatı etkili bir biçimde uygulayabilme kapasitesi hem yasal ve kurumsal çerçeveyi hem de mali, fiziki ve beşeri kaynakları içermektedir. Uygulanması en kolay Topluluk kuralının bile etkili kılınması basit bir süreç değildir ve uygulama tedbirlerinin niteliği üye devletlerin takdirine bırakılmıştır. Bu yüzden AB genelinde farklı uygulama yöntemleri gözlenmektedir ve üye devletler kendi yönetim yapıları ve kaynakları doğrultusunda kurumsal çerçeveyi belirlemektedir.

AB ayrıca kamu yönetimi uygulamalar ile ilgili tedbirler, piyasa ve piyasa aktörlerinin davranışlarındaki değişikliklere uyum gösterebilmesine de dikkat etmektedir. Bu yüzden aday ülkeler, müktesebatı uygulamak için gerekli yönetim yapılarını oluştururken, yapıların mevcut ihtiyaçlara cevap vermenin ötesinde değişime nasıl uyum sağlayacağını ve bu değişimden sorumlu otoritenin eylem veya eylemsizliklerinden nasıl sorumlu tutulacağı üzerinde durmalıdır²⁶.

V. Aday Ülkelerin Yönetim Kapasitelerinin Geliştirilmesi

Yukarıda da belirtildiği gibi, aday ülkelerle yapılan müzakerelerde, ulusal mevzuatın AB mevzuatı ile uyumlaştırılması ve mevzuatın uygulanması için gerekli yönetsel ve adli yapının oluşturulması birbirinden ayrılmayacak iki süreç olarak değerlendirilmektedir. Müzakere başlıklarının geçici olarak tamamlanmış sayılması ise söz konusu aday ülkenin taahhütleri çerçevesinde mümkün olmuştur ve Komisyon aday ülkelerin taahhütlerini yerine getirip getirmediğini yakından izlemektedir.

Adli ve yönetim kapasitesi konusundaki Komisyon değerlendirmeleri ilk olarak 1997 yılında aday ülkeler hakkında hazırlanan görüşler çerçevesinde başlamıştır. Daha sonra tüm ilere raporlarında her ülkenin bu konuda kaydettiği gelişmeler incelenmiştir. Komisyon buna ek olarak, müzakereler sırasında aday ülkelerin taahhüt ettikleri ilgili alanlardaki uygulamalarını sistematik olarak kontrol etmekte ve aday ülkeler üyelik aşamasına geldiklerinde, belli bir yönetsel ve adli kapasiteye ulaşmış olmalarına büyük önem vermektedir.

²⁶ Elif Kurşunlu, a.g.k., s.34-37.

Aday ülkelerin kurumsal yapılanma ve buna bağlı yatırımlar konusundaki çabaları,1990'ların başından beri Topluluk yardımları altında uygulanan Phare programının²⁷ en temel ayaklarından birisidir ve bugüne kadar Phare programından verilen yardımların üçte ikisi yönetim kapasitesini güçlendirmek için kullanılmıştır. Özellikle 1997 yılından sonra, Gündem 2000 raporu çerçevesinde yeniden yapılandırılan AB mali yardımları, Phare başta olmak üzere, aday ülkelerin talepleri doğrultusunda olmaktan çıkarılmış ve katılım öncelikleri doğrultusunda programlanmaya başlanmıştır. Bu yüzden kurumsal yapılanmanın Phare programı kapsamındaki yardımların büyük bir kısmını oluşturmasının nedeni hem aday ülkelerin bu alandaki zayıflığı hem de Phare programının katılım öncelikleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmış olmasıdır.

Kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan teknik yardımlar esas itibarıyla genelde iki hafta ile sınırlı kalan kısa vadeli TAİEX (Technical Assistance Information Exchange-Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi) programları ile, TAİEX programlarının kurumsal yapılanma çalışmaları bakımından sürece yeterli olamadığı durumlarda daha uzun süreleri kapsayabilen eşleştirme (twinning) programlarından oluşmaktadır.

Eşleştirme programları, kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak AB tarafından sağlanan en önemli teknik yardımdır. İlk kez Gündem 2000'de dile getirilen, geniş kapsamlı yönetsel reformlar dışında kalan, sınırları belli somut hedefler doğrultusunda kullanılması gereken eşleştirme mekanizması, Avrupa Komisyonu tarafından Mayıs 1998 tarihinde başlatılmıştır. 1998-2000 yılları arasında tarım, çevre, mali politikalar ile adalet ve içişleri gibi KOB'da öncelikli sektörler olarak belirlenen alanlarda uygulanan eşleştirme programları, daha sonra müktesebatın tüm alanlarını kapsamaya başlamıştır.

Eşleştirme, üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların danışman olarak (katılım öncesi danışman), aday ülkelerde uzun süreli (en az on iki ay), kısa süreli eşleştirmede (twinning light-en fazla sekiz ay olarak) görevlendirilmesi ve aday ülkedeki ilgili bakanlık/kamu kurumunda, müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışması mantığına dayanmaktadır. 2001 yılında Kıbrıs ve Malta, 2002 yılında ise Türkiye kendilerine sunulan mali yardımlar çerçevesinde eşleştirme mekanizmasından yararlanmaya başlamıştır. 1998 yılında

²⁷AB genişleme sürecindeki ülkeler için fonlar oluşturmuştur. Phare Programı Soğuk Savaş sonrasında MDA ülkelerinin ekonomik ve siyasi yapılanmaları için oluşturulmuştur. Katılım öncesi strateji kapsamında aday ülkelerin AB'ye uyumunu kolaylaştırıcı etki yapması düşünülen Program zamanla geliştirilmiştir. Ayrıca, tarımın ve kırsal kesimin geliştirilmesine yönelik olarak SAPARD, ulaşım ve çevre alt yapıları için ise ISPA ödenekleri bulunmaktadır. 2000-2006 dönemi için Phare Programı çerçevesinde aday ülkelerin kurumsal yapılanmaları amacıyla 11 milyar Euro finansman desteği sağlanmıştır. Bu program kapsamında; aday ülkelerin kamu yönetimlerinin ve kurumlarının AB iç yapısına uygun hale getirilmesi, AB yasama düzeninin içselleştirilerek geçiş sürecinin kısaltılması ve ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması amaçlanmıştır (Canbolat, 2002:272).

yayımlanan “Eşleştirme Kitapçığı” incelendiğinde, Komisyonun daha önce Phare kapsamındaki projelerde karşılaşılan; projenin amacının muğlak olması, izleme ve değerlendirme süreçlerinde yaşanan problemler ve kısa dönemli danışmanlık hizmetlerinin hem pahalı olması hem de verimsiz sonuç vermesi gibi hataların tekrarlanmasının önüne geçmeye çalıştığı gözlenmektedir.

TAIEX Ofisi ise AB'nin aday ülkelerin yönetsel kapasitelerini geliştirme konusundaki çabalarını desteklemek amacıyla geliştirdiği kısa süreli bir teknik destek mekanizmasıdır. Avrupa Komisyonunun Genişleme Genel Müdürlüğüne bağlı TAIEX, “Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Birliğin İç Pazarı ile Bütünleşmelerine Hazırlanmaları” hakkındaki Beyaz Kitabın taslağının 1995 yılında yayımlanmasını müteakip, MDA ülkelerine mevzuat uyumlaştırmada teknik destek sağlamak amacıyla Ocak 1996'da kurulmuştur. O tarihten itibaren, TAIEX hizmetlerinden yararlanan ülkelerin listesi AB üyeliğine aday 13 ülkeyi de kapsayacak şekilde genişlemiştir. TAIEX, Komisyonun çok ülkeli bir Phare programı tarafından desteklenmektedir ve TAIEX'in sunduğu hizmetler halihazırda Phare ve ilgili diğer yardım programları tarafından sunulmakta olan hizmetleri tamamlayıcı niteliktedir. Bu bağlamda TAIEX, müktesebatın uyumlaştırılması/uygulanması ve yürütülmesi ve bunlar için gereken yönetsel altyapı konusunda kısa vadeli teknik destek sağlayan tek kaynaktır.

Olağan destek programları, uzun vadeli projeleri kapsama eğilimindeyken, TAIEX üye ülkelerden uzmanlık temin etmek suretiyle kısa vadede ortaya çıkan problemlerin çözülmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bu yüzden TAIEX aday ülkelere talep merkezli, talebe uygun ve esnek hizmet sunmaktadır. Temel hedefi hizmetlerden faydalanan ülkelerin ihtiyaçlarına hızlı ve verimli bir şekilde cevap vermek ve AB müktesebatıyla ilişkili tüm alanlarda düzgün bir teknik bilgi akışını temin etmektir. TAIEX Ofisinin faaliyetleri arasında çok ülkeli seminerler başta olmak üzere uzman desteği, çalışma toplantıları ve inceleme gezileri yer almaktadır.

Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi AB, üye ve aday ülkelerin müktesebata uyumuna büyük önem vermektedir. Her ne kadar yönetsel ve adli kapasite üyelik için çok büyük bir öneme sahip olsa ve Komisyon üyelik aşamasına geldiğinde aday ülkelerin yeterli seviyede yönetsel ve adli kapasiteyi oluşturmuş olmaları gerektiğini belirtse de, yönetsel yapının oluşturulması ve yönetim kapasitesinin yatay anlamda güçlendirilmesi uzun soluklu bir süreçtir ve üyelik sonrasında da devam edecektir. Bu gerçeği dikkate alan Komisyon, yukarıda bahsettiğimiz yapısal fonlar çerçevesinde finanse edilemeyecek çalışmalar için geçici faaliyetler başlığı altında 380 milyon Euro'ya ulaşan ek bir kaynağın kullanılabilir hale getirilmesini önermiştir.

Bu çerçevede aday ülkeler için hazırlanan eylem plânları, AB ve aday ülkelerin ortak hedefleri olan genişlemenin, öngörülen zaman diliminde gerçekleşmesi için önemli bir araç olmuştur. AB üyeliği için yeterli adli ve yönetim kapasitesinin oluşturulması geniş kapsamlı ve çaba gerektiren bir çalışma olmakla birlikte Topluluk kapsamına giren her alanda detaylı hazırlık yapılmasını gerektirmektedir. Bundan dolayı AB Komisyonu eylem plânlarının hazırlanmasına kapsamlı bir perspektifle yaklaşmıştır.

AB Komisyonu her aday ülke ile birlikte söz konusu ülkenin üyelik yaklaşımını, aday ülkenin kurumsal yapılanmanın desteklenmesi konusundaki niyetini ve her alanda yeterli yönetim kapasitesine ulaşılması için atılması gereken somut adımları ayrıntılı olarak

incelemiştir. Bu süreç aşağıdaki öncelikler çerçevesinde eylem plânlarının oluşturulması ile sonuçlanmıştır. Söz konusu eylem plânlarının önceliklerini şu şekilde özetleyebiliriz:

- Müzakereler sırasında verilmiş taahhütler;
- Her aday ülkenin Komisyonla birlikte belirlediği uygulanması öngörülen tedbirler,
- Aday ülkenin gösterdiği çabalar için Topluluktan alacağı yürürlükte olan ya da plânlanmış mali yardım ve 250 milyon Euro tutarındaki Phare programı altındaki kurumsal yapılanma için ayrılmış özel bütçeden alınacak ek mali yardım;
- İlerleme raporları ve müzakerelerin olağan izlemelerine ek olarak aday ülkelerin gösterdiği gelişmeleri takip etmek için emsal tarama da dahil olmak üzere ek araçların geliştirilmesi.

Her aday ülke için yukarıda belirtilen öncelikleri taşıyan eylem plânları hazırlanarak uygulamaya konmuştur. Bu plânlar bağlamında her ülkenin yönetsel ve adli kapasitesinin geliştirilmesi konusunda kaydettiği gelişmelerin detaylı bir değerlendirmesi, ilerleme Raporlarında yapılmış ve Komisyon üye olacak ülkelere gerekli tavsiyelerde bulunmuştur.

Tüm belirtilen bu hususlardan anlaşıldığı gibi, aday ülkelerin AB müktesebatını uygulayabilmeleri için gerekli yönetsel kapasitelerini oluşturmalarına büyük önem verilmiştir. AB aday ülkelerin bu alandaki çalışmalarına yön verebilmek ve onları desteklemek için çeşitli araçlar geliştirmiştir. Yukarıda ayrıntılı olarak incelenen bu araçlar, zaman içinde belli tecrübeler çerçevesinde belirlenebilmiştir ve gerek aday ülkeler gerekse AB ihtiyaçlarının belirlenmesi ve aşılması için gerekli mekanizmaların oluşturulmasında önemli sorunlarla karşılaşmıştır²⁸.

Bu sorunlarla karşılaşma oranına göre ilgili aday ülkelerin yönetsel kapasitelerini geliştirme süreçleri başarılı olmuştur. Sorunları hemen algılayıp çözen ülkeler, yönetsel uyum konusunda daha hızlı davranmışlar, kendi yönetim sistemlerinde AB'nin gerekli gördüğü değişiklikleri ve düzenlemeleri yapmışlar ve AB'ye tam üye olma yolunda diğer aday ülkelerin önüne geçmişlerdir. Türkiye'nin bu yolda yavaş davrandığı açıktır. Ancak müzakere sürecinin ilerleyen aşamaları, AB tarafından Türk kamu yönetimi üzerinde çok daha radikal bir şekilde durulacağını ve köklü reformların uygulanmasının isteneceğini göstermektedir. Herkesin Kopenhag siyasi kriterlerine odaklaşması, kamu yönetimi alanında müktesebatın uyumlaştırılması hususunu ikinci plâna itmiştir. Ancak zamanı geldiğinde bu husus Türkiye'yi AB'ye tam üyelik yolunda oldukça zorlayacaktır.

Sonuç

1980'li yıllardan itibaren dünyadaki ekonomik ve politik eğilimlere ve bu çerçevede gelişen yapısal değişikliklere paralel olarak, Türk ekonomisinde de yapısal reformlara gidilmiş ve dış dünya ile ilişkilerde stratejik uyarlamalar yapılması gereği duyulmuştur. 1980 yılıyla başlayan ve ekonomimizi, adım adım, serbest piyasa ekonomisiyle dışa açılmaya dönük hale getiren ekonomi politikaları, ekonomide devlet müdahalesinin en aza indirilmesi, özel girişime dayanan bir piyasa ekonomisi oluşturulması

²⁸ Elif Kurşunlu, a.g.k., s.38-43.

ve rekabet yoluyla özel girişimin teşviki şeklindeki temel unsurlara dayanmaktadır. Bu programın uzun vadeli hedefleri; ekonominin her yönüyle liberalleşmesi, fiyat, faiz ve döviz kurlarının tespitinde piyasa güçlerine dayanılması ve serbest piyasa ilkelerinin tesisi, ekonomik faaliyetlerde kamu müdahalesinin azaltılması, ekonomik faaliyetlerde özel sektörün öncülüğü ve yabancı yatırımların teşviki şeklinde özetlenebilir²⁹.

Ekonomideki bu gelişmeler ve dünyadaki değişimle entegre olabilme çabaları, Türkiye’de diğer sektörlerle ve kurumlara çok çabuk yansımıştır. Öncelikle bu süreç AB ile olan ilişkileri doğrudan ve olumlu bir şekilde etkilemiş ve Türkiye kadar AB’nin de üyeliğimize sıcak bakmasına yol açmıştır.

Bu iyimser hava özellikle Türk kamu yönetiminde AB reformları yapılması sürecini başlatmıştır. Ancak kamu yönetimimizin AB müktesebatına uyumu konusunda gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi planlanan yasal düzenlemeler, söz konusu bu sürecin uzun soluklu olmasına yol açmaktadır. 1950’lerden itibaren inişli çıkışlı, bazan yavaş bazan hızlı olan bu süreç, özellikle Helsinki Zirvesinden sonra hem daha netleşmiş hem de Türk kamu oyunda “yolun sonunun görüldüğü” şeklinde yorumların yapılmasına yol açmıştır.

Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye-AB ilişkilerinde başlarda Türkiye’nin mevcut ekonomik ve siyasi durumunun katılma müzakerelerinin başlamasına elverişli olmadığı, ancak taraflar arasındaki işbirliğinin yürürlükte bulunan Ortaklık Antlaşması çerçevesinde geliştirilerek sürdürülmesi gerektiğini ifade edilmiş; bunlara ek olarak, AB’nin söz konusu dönemde yeni katılma müzakerelerine başlamasının uygun olmadığı vurgulanmıştır.

Bununla birlikte bu dönemde, Türkiye’nin tam üyeliğe ehil olduğunun ortaya konulması, ilişkilerin “ikinci baharı” olması bakımından önemlidir. Böylelikle siyasi diyalog yeniden başlamış, teknik komiteler toplanmış ve 1996 yılı başında Gümrük Birliği’ne dayanan son döneme girilmiştir. Ortaklık Konseyi’nin 1/95 sayılı Kararı ile hayata geçirilen GB, geleceğe dönük perspektifi ve kapsadığı politika alanları (rekabet kuralları, devlet yardımları v.b.) itibarıyla, temel gümrük birliği tanımından daha ileri düzeyde bir entegrasyon öngörmekte olup, Türkiye’nin AB’ye tam üyeliğe hazırlanmasında önemli bir aşamayı teşkil etmektedir³⁰.

Türkiye-AB ilişkilerinde özellikle kamu yönetiminin AB’ye yönetsel uyumunun sağlanması sürecinde hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri, katılma öncesi stratejisinin temel uygulama aracı olarak, ekonomik ve siyasi Kopenhag kriterlerine uyum için yapılması gerekenler ile, AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini içermiş ve bunlar arasından üyelik için gerekli kısa, orta ve uzun vadeli öncelikleri göstermiştir. Bu önceliklerin yerine getirilebilmesi için AB tarafından sağlanacak mali yardım da katılım ortaklığının önemli bir parçasını teşkil etmiştir. AB Komisyonu, KOB’ları Türkiye ile birlikte hazırlamışlar, daha sonra da söz konusu metni, AB Konseyi onayı alındıktan sonra uygulamaya koymuşlardır.

KOB’ları iç hukukta önemli kılan husus ise, bunların Türkiye tarafından hazırlanacak Ulusal Program ile tamamlanmış olmalarıdır. Söz konusu metinler,

²⁹**DPT**; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Türkiye-AB İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., Ankara 2005, s.14.

³⁰**TBMM**, Geçmişten Günümüze Türkiye-AB İlişkileri Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Yay., Ankara 2000, s.9.

Türkiye'nin, Kopenhag kriterleri ve toplam 31 bölümden oluşan Topluluk müktesebatını hangi sürede ve ne ölçüde yerine getirebileceğini ayrıntılı bir şekilde ortaya koyan bir tür taahhütname niteliğindedir. Uyum için gerekli beşeri ve mali kaynaklar, Türkiye'nin uyum konusundaki öncelikleri ve bu önceliklerin yerine getirilmesi için düzenlenmiş bir takvimin, hazırlanan ulusal program kapsamında olması da Ulusal Programı önemli kılan diğer bir faktördür.³¹

Üyelik görüşmelerine geçilmeden önce tamamlanması gereken bir diğer husus da, aday ülkenin mevcut hukuki ve teknik yapısının incelendiği ve Birlik müktesebatını üstlenebilme kapasitesinin de saptanmaya çalışıldığı “tarama süreci”dir. Daha önce ayrıntısını gördüğümüz bu süreç çerçevesinde, hangi konudaki Birlik mevzuatının, ne kadar süre içinde uygulamaya konulabileceği, bir geçiş sürecine ihtiyaç duyulup duyulmayacağı ve müktesebatın iç hukuka aktarımının tamamlanması ardından etkili şekilde uygulanıp uygulanamayacağı gibi konularda görüş alış verişinde bulunulacak ve bu suretle katılma görüşmelerinde yaşanabilecek sorunlar önceden tespit edilmeye çalışılacaktır.

Bu noktada, uyum süreci içinde 31 bölüm ve binlerce sayfadan oluşan “Birlik müktesebatı”nın üstlenilmesi konusuna dikkat çekmek yerinde olacaktır. Mevzuat uyumu, Birlik kurallarına paralel iç hukuk düzenlemelerinin yapılmasından çok öte bir anlam ifade etmektedir. Aktarılan Birlik kurallarının uygulanması da büyük öneme sahip bulunmaktadır. Bu durum, gerekli kurumsal alt yapının tesis edilmesini de beraberinde getirmektedir. Bunun için Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterlerinin hayata geçirilmesi ile eş zamanlı olarak, Birlik müktesebatının Türk hukukuna aktarılması üzerinde gerektiği gibi durulması gerekmektedir.³²

Türkiye bu konuda öncelikle hukuki alt yapının teşkili amacıyla uyum paketleri çıkarmıştır. Bu çalışmalar son yıllarda hızlanmış ve TBMM’ce çıkartılan yasalarla somutlaşmaya başlamıştır. Demokratikleşmeyi ve AB üyeliğini samimiyetle isteyenler için, yasalastırılan uyum paketlerinin oldukça yeterli bir yasal ortamı gerçekleştirdiği değerlendirilmeleri yapılmaktadır.³³

Türkiye kamu yönetiminin AB müktesebatına hukuki uyumunun sağlanabilmesi için farklı tarihlerde 9 adet uyum paketi çıkarmış ve söz konusu bu süreci yönetmesi için de daha önce de ayrıntılı bir şekilde belirttiğimiz gibi AB Genel Sekreterliği ve AB Uyum Komisyonu oluşturulmuştur. Türkiye, üyelik müzakerelerinin başlama tarihini alabilmek için uyum çalışmalarına hız vermiş; ancak, bu tempo beklenenin ve istenenin gerisinde kalmış gibi görünürken, TBMM’nin aralıksız süren çalışma maratonu ile, kısa dönemli gündemde yer alan Kopenhag Siyasi Kriterleri’ne uyum yasalarının büyük bir bölümü Ağustos 2002’de kabul edilmiştir. Ardından, çeşitli tarihlerde 8 reform paketi daha Meclisten geçmiştir. Şimdi, bu yasaların uygulamalara yansıtılması çalışmalarını sürdürülmektedir.

Yukarda belirtilen uyum paketleri hep yasal düzenlemeleri içerirken, 3 Ekim 2004 tarihinde, dönemin hükümeti radikal bir kararla TBMM’den Anayasa değişikliğini geçirmiştir. AB’ye uyum sürecinde çok önemli olan bu adım ile, AB tarafından sürekli bu

³¹AB Haber, “AB-Türkiye İlişkileri”, www.abhaber.com, (10.02.2006).

³² TBMM, a.g.k., s.12.

³³Yalçın Akdoğan, **Kırk Yıllık Düş, AB’nin Siyasal Geleceği ve Türkiye**, Alfa, İstanbul, 2004, s.67.

konuda yapılan eleştiriler de bertaraf edilmiştir. AB, 1998 yılından beri Türkiye ile ilgili yayınladığı bir çok belge ve raporda sürekli olarak ölüm cezasının kaldırılması tespitinde bulunmuştur. Hatta bu konuda öyle ileri gitmiştir ki, başta insani açılardan yaklaşılacak bu konu, zamanla Türkiye'yi köşeye sıkıştırma aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde yapılan Anayasa değişikliği ile ölüm cezası, Anayasa'dan tamamen çıkarılmış ve usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalar ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümlerinin esas alınacağı hükmü getirilmiştir. Anayasa değişikliğiyle Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) kaldırılmış, Sayıştay'a Silahlı Kuvvetler elindeki devlet mallarını TBMM adına denetleyebilme hakkı verilmiştir³⁴.

Şimdiye kadar yapılan tüm açıklamalar, tespit ve değerlendirmeler ışığında Türk kamu yönetiminin AB'ye uyumu için öncelikli yapılması gerekenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

*AB ile ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülmesi için; bir başbakan yardımcısının yönetiminde, merkezi düzeyde görev yapacak AB Eşgüdüm Birimi oluşturulmalıdır. Üye ülkelerde egemen olan genel eğilime bakıldığında, en yaygın örgütlenme modelinin, Avrupa Topluluklarıyla görevlendirilmiş devlet sekreteri (bir tür devlet bakanı) olduğu görülmektedir.

*Merkezi eşgüdümle ilgili görevleri yürütecek bu birimin örgütsel konumu son derece önemlidir. Bunun yeri yönetim sisteminde olabildiği kadar en üst düzeyde ve hizmet bakanlıkları içindeki geleneksel birimlerin üstünde olmalıdır. Bunun için en uygun görünen, konunun bir başbakan yardımcısının sorumluluğuna bırakılmasıdır. Merkezi eşgüdüm birimi bir sekretarya olarak örgütlenmeli ve içinde hukuk, tercüme ve teknik müzakere büroları oluşturulmalıdır. Bu bağlamda, ilgili kurumlardan ve bu arada başta Dışişleri Bakanlığı olmak üzere çeşitli bakanlıklardan görevlendirilecek sınırlı sayıdaki uzmanın da bu sekretarya içinde yer alması sağlanmalıdır.

*Eşgüdüm sorunu yalnızca ulusal bağlamda düşünülmemelidir. Bu çerçevede Brüksel'deki kamu ve özel sektör etkinliklerinin eşgüdümünün sağlanmasının da önemli olduğunu belirtmek gerekir.

*Bakanlıkların ve kuruluşların hepsinde bir örnek AB birimleri kurulmasından kaçınılmalı; kurulacak birimler, o bakanlık ya da kuruluşun özellikleri dikkate alınarak örgütlenmelidir. Bu noktada sözü edilen birimlerin üstlenecekleri yatay eşgüdüm görevlerinde etkililiği sağlayabilmek açısından, bunların bilgi akışını kolayca izleyip denetleyebilecek bir konumda yapılandırılmasına önem verilmelidir. Aynı biçimde bakanlık ve kuruluşlarda kurulan ve kurulacak olan AB birimlerinin, merkezi eşgüdümle yetkilendirilen bu birim ile doğrudan ilişki içinde ve onun yönlendiriciliği altında bulunması sağlanmalıdır.

*Personel sorunu, AB birimlerinde en önemli sorunlarından birisidir. Bu konuda bir tür kariyer düzeninin kurulmuş olması ilk bakışta yeterli gibi görünüyorsa da; bu durum oldukça dağınık olan personel sistemi açısından çok kolay savunulabilir bir çözüm

³⁴ Remzi Özmen, **AB Sürecinde Uyum Yasaları**, Seçkin Yay., Ankara 2004, s.5-7.

olmaktan uzaktır. Bunun çözümü genel olarak personel sisteminin kendi bütünlüğü içinde aranmalıdır. Ancak özellikle AB uzman sayısının artırılması ve kurumların nitelikli personel açısından güçlendirilmesinde yarar bulunmaktadır. Diğer yandan AB uzmanlarına Birlik içinde staj yapma olanakları sağlanmalıdır.

*Örgün ve yaygın eğitim sistemi içinde henüz yeterli düzeyde ve sayıda AB konularında uzman yetiştirilememektedir. Dolayısıyla kamu personelini eğiten kuruluşların bu doğrultuda program yönünden desteklenmesi ve bunların daha da geliştirilmesi sağlanmalıdır. Aynı bağlamda, AB birimlerinde görevli personelin hizmet içi eğitime de önem verilerek, bunların üçüncü bir dili ileri düzeyde öğrenmeleri özendirilmelidir. Bu arada İspanyolca ve İtalyanca gibi az bilinen Birlik dillerine de ayrı bir önemle yaklaşılması yerinde olacaktır.

*Nitelikli personel sorunu yalnızca AB ile ilgili birimlerin sorunu değildir. İnsan gücü kaynağının niteliklerinin genel olarak yükseltilmesi, Birliğe entegrasyonda Türkiye'nin aşması gereken engellerden biridir³⁵.

Türkiye ve AB için ileriye dönük olarak atılabilecek adımlardan birisi de, Birliğe başvuran eski ülkelerin örneğini izlenerek, belirli bir program oluşturmak ve bu program çerçevesinde AB uzmanlarının Türkiye'deki bakanlıklarda çalışmaya başlamalarını sağlamaktır. Böylelikle sorunların ve çözümlerinin saptanmasında tecrübeli bir kesimden yardım alınacaktır. AB'nin aynı anda 13 aday ülkeye bu tür bir yardım vermek zorunda kalması ve Türkiye'nin bunlar arasından açık farkla en büyük ülke konumunda olması, AB için bir engel olabilir. Ancak Türkiye açısından, bakanlıklarda bu şekilde yabancı uzmanlardan yararlanmak oldukça alışılmış bir durumdur. Uluslararası kuruluşlardan uzman ekipler, uzun süredir çeşitli bakanlıklarda Türk bürokratlarla birlikte çalışmışlardır³⁶. Türkiye bu şekilde hem AB'nin desteğini alacak, hem de gerek müktesebatın uyumu gerekse aday üyelik prosedürlerinin tamamlanması açısından çok tecrübeli olan uzmanların katkısıyla, tam üyelik yolunda karşılaşılabilecek birçok sorunu çözecektir.

³⁵ DPT; Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.k. s.210.

³⁶ David Barchard, a.g.k., s.52.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Yalçın. **Kırk Yıllık Düş, AB'nin Siyasal Geleceği** ve Türkiye, Alfa, İstanbul, 2004.
- BARCHARD, David. **Güçlü Bir Ortaklığa Doğru: Türkiye ve AB**, (Çev.M.YALÇINTAŞ-O.BİLGİN), TESEV Yay, Ankara, 2005.
- BİLGİN, K.Ufuk. "Avrupa Topluluğu'nda ve Üye Ülkelerdeki Uyumlaştırma Çalışmaları Işığında Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğuna Uyumu", **G.Ü, İİBF Der.**, C.8, S.1, 1992.
- COŞKUN, Enis. **Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2001.
- DEMİR, Ali Faik. "AB'nin Güney Kafkasya Politikaları", **Dünden Bugüne AB**, Der. Beril Dedeoğlu, Boyut Yay., İstanbul, 2003.
- DPT. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Türkiye-AB İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yay., Ankara 2005.
- DPT. Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, Alt Çalışma Grubu Raporu, Kitap 3, DPT, Ankara, 1995.
- KURŞUNLU, Elif. "Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite", ABGS Uzmanlık Tezi, Ankara, 2004.
- KUZEY, Pelin. Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri Sigma Raporları, <http://www.maliye.gov.tr/apk/md147>, (20.03.2006).
- ÖZMEN, Remzi. **AB Sürecinde Uyum Yasaları**, Seçkin Yay., Ankara 2004. TBMM, Geçmişten Günümüze Türkiye-AB İlişkileri Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Yay., Ankara 2000.
- <http://europa.eu.int>, Avrupa Birliği Ana Web Sitesi.
- <http://europarl.eu.int>, Avrupa Parlamentosu.
- <http://ue.eu.int>, Avrupa Birliği Konseyi.
- <http://europa.eu.int/en/agencies.html>, Komisyon'un Diğer Kurum ve Ajansları.
- <http://eur-op.eu.int>, EUR-OP: AB'nin Yayın Bürosu.
- <http://eudor.eu.int>, EUDOR- Avrupa Doküman Temin Servisi.
- <http://www.deltur.cec.eu.int>, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği.
- <http://www.abhaber.com>, AB Haber Portalı.

<http://www.deltur.cec.eu.int/politik.html>, AB Politikaları.

<http://www.deltur.cec.eu.int/ab-mevzuat.html>, AB Resmi Yayınları.

<http://www.deltur.cec.eu.int/ab-kurum.html>, AB Kurumları.

http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=haber&sec_id=8107.