

# İyi Yönetim ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Adaylığı<sup>(\*)</sup>

Füsun Çiçekoğlu ORALALP <sup>(\*\*)</sup>

“**B**ir ulusun etik bir rejime ulaşmasının önündeki temel sorun, politikacıların, bürokratların, işadamlarının ve sanayicilerin, kamu kurumlarının ve sivil toplum örgütlerinin tüm insanların eşitliğine inanmakla beraber, kendi mensup oldukları kesimin “biraz daha fazla eşit olduğuna” inanmalarıdır; onlara göre, yasalar ve hukuk sistemi “daha az eşit olanlar” içindir... Kendileri yasaların üzerinde ve mahkemelerin erişemeyeceği ulvî bir yerlerdedirler! Gündelik yaşamda karşılaşılan yolsuzlukların yeşermesine uygun ortamı yaratan da bu çelişkidir. Demek ki, “biraz daha fazla eşit olanları” gerçek boyutlarına indirgeyip, onları toplumdaki herkesle eşitleyecek politikaları geliştirecek dengeleyici bir unsur gerekmektedir.”

Bu alıntı, George Orwell'in “Bütün hayvanlar eşittir ama bazıları diğerlerinden daha eşittir” cümlesiyle anımsayacağımız satirik eseri “Hayvanlar Çiftliği”ni güncelleyerek yazması için yeterli esin kaynağı olacak olayların her gün gündeme taşındığı ülkemizin bir yazarından yapılmadı... 19-24 Mart 1999 tarihleri arasında Bengaldeş'te düzenlenen “9. Uluslararası Yolsuzluğa Karşı Mücadele Konferansı”na davet edilen Bengaldeş Başyargıcınının tebli-

---

(\*) 15-16 Aralık 2000, “AB-Türkiye Bütünleşmesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü” konulu VIII Sivil Toplum Sempozyumu'nda yapılan konuşmanın genişletilmiş metnidir. Sempozyumun sonuç bildirisi ve ayrıntılı bilgi için bkz. [www.tarihvakfi.org.tr](http://www.tarihvakfi.org.tr)

(\*\*) Mülkiyeliler Birliği Genel Başkanı.

ğinden yapılan bu alıntı, yargıcın adını okuyunca daha da anlam kazanıyor: “Mustafa Kamal”! Ulusal bağımsızlık savaşımızın liderinin adını gururla taşıdığını belirten Bengaldeş Başyargıcı Mustafa Kamal, tebliğine şöyle devam ediyor:

“İyi yönetim (1), hukukun üstünlüğü ilkesinin toplumsal yaşamımıza ege-men olmasıdır. Bir toplum kişilerin değil hukukun üstünlüğüne olan inancı pekiştirdiğinde iyi yönetiliyor demektir. Modern devlet bir dizi kanun, yönet-melik, karmaşık yönerge ve yasaklayıcı, önleyici, cezalandırıcı süreçlerle yö-netilmektedir. Balık baştan kokar deyimini haklı çıkarırcasına, iyi yönetimin toplumun ellerinden kayıp gitme süreci de, meclis üyelerinin yasaları ve ku-ralları bir kenara koyarak, keyfi yönetime meyletmesiyle ivme kazanır. De-mokratik kurallara göre seçilmiş bir hükümet her zaman demokratik ve açık toplumu yaratmaya ehil olmayabilir. Tarihte, demokratik bir seçimle işbaşı-na gelmiş yönetimlerin baskıcı ve otoriter olabildiklerine ilişkin pek çok ör-neğe rastlanmaktadır. Dış dünyanın beklentisi çoğunlukla, yetişkinlerin belli aralıklarla oy kullanarak kendilerini yönetecek olanları seçtikleri göstermelik demokrasilerden ibarettir. Ancak yönetimin niteliğini belirleyen, demokrasi gösterileri değil, toplumun gerçek katılımıdır.” (2)

Uluslararası toplumun gündeminde son yıllarda en üst sıralarda yer alma-ya başlayan iyi yönetimin ülkemizde sadece teorik olarak tartışılması değil, bu konuda uygulama yolları ve yöntemleri geliştirilmesi de gerekmektedir. **İyi yönetim, kamu yönetiminde şeffaf, sorgulanabilir, sorumlu, katılımcı ve eşitlikçi bir yaklaşımla, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkeleri-nin gözetilmesi esasına dayanır.** Bu anlamda da, devletin, sivil toplumla ilişkilerinin tüm yönlerini kapsamakla kalmaz, ekonomik ve sosyal gelişme-yi sağlayacak bir iklim yaratmak ve kaynakların eşitlikçi bölüşümünü sağla-

- 
- (1) İyi yönetim (good governance): Terim, bazı kaynaklarda tek taraflı değil karşılıklı bir süreci ifade edebilmek amacıyla, “iyi yönetişim” olarak da kullanılmaktadır. Ancak, “iyi” yönetim, katılımcılığı zorunlu bir unsur olarak kabul ettiğinden, toplumun yöne-tim sürecine katılımını ifade etmekte yeterli görülmuş ve makalede bu tamlama good governance karşılığı olarak kullanılmıştır. (F.Ç.O.)
- (2) Mustafa Kamal, (Chief Justice of Bangladesh), “Ethics, Accountability and Good Gov-ernance”, Paper for The 9<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, 19-24 March, 1999, Bangladesh.

ma sorumluluğunu da kavramsal olarak içerir. (3) **Bir ülkenin tüm kaynaklarının, eşitlikçi ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama amacıyla, şeffaf ve sorumlu yönetimini ifade eden iyi yönetim kavramı ancak insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü koşullarında gerçekleştirilebilir.** Bu anlamda da, demokratik ilkelere bağlı yetkin ve etkili bir kurumsal yapı iyi yönetimin zorunlu koşuludur.

### **Farklı Boyutlarıyla İyi Yönetim**

İyi yönetim, demokrasinin koşulları ile örtüşen farklı boyutları ve sorunlar çerçevesinde tartışıldığında daha belirgin bir hedef olmaktadır:

- **Eşitlik ve hukukun üstünlüğü:** Kaynakların kullanımında ve bölüşümünde eşitlik ve hukukun üstünlüğünü sağlamak ancak bağımsız ve açık bir yargı sistemi ile olanaklıdır. Yargı sistemi tüm yurttaşların kaynaklara ulaşımını olanaklı kılmalı ve eşitsizliklere karşı savaşımlarını koşulsuz olarak tanımalıdır.
- **Kurumsal kapasite geliştirme:** Bir ülkenin kaynaklarının topyekûn kalkınma amacıyla etkin kullanımını sağlayacak kurumsal kapasite, yurttaşların gereksinimlerini karşılayacak politikaları tasarlamayı, uygulamayı ve denetlemeyi kapsar. Kamu kurumları, hükümet ve Sivil Toplum Örgütleri(STÖ), işbirliği içinde eşitlikçi bir kalkınma modeli uygulayabilmeli ve tüm kaynakların hukukun üstünlüğü ilkesi gözetilerek kamu yararına kullanımını sağlayabilmelidirler. Kamu kurumlarının, özel sektörün ve STÖnin kurumsal kapasitelerini geliştirmek ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı ve kalkınmada toplum kesimleri arasında dayanışmanın etkili olmasını sağlayacağından yaşamsal önemdedir.
- **Şeffaflık:** Yönetimin sorumluluğunu sağlamanın yolu şeffaflıktır. Kaynakların dağılımı ve kullanımını izlemede etkin yöntem ve süreçler geliştirmek, kaynak yönetiminin inceleme ve denetime koşulsuz tâbi olmasını gerektirir. Şeffaflık, hem kalkınmanın farklı dinamikleri arasında güven ortamı yaratmayı hem de kurumsal bütünleşme ve beraberliği sağlar.

---

(3) “Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: the Challenges of the Partnership Between the European Union and the ACP States”, Communication from the Commission of 12 March 1998, Commission of the European Communities, Brussels, 1998, s.7.

- **Katılımcılık:** Karar alma süreçlerine katılım, yönetim ve kaynak paylaşımında halkın söz sahibi olmasını gerektirir. Sivil toplumun katılımı olmadan kalkınma, erişilmesi olanaksız bir hedeftir. Katılım, kalkınma programlarının oluşturulmasında, kaynak kullanımı ve yönetiminde farklı kesimlerin görüş alış verişini zorunlu kılar. (4)

Tanımın açılımından da anlaşılacağı gibi, **iyi yönetim, hükümetlerin kendi başlarına “yaptıkları” bir şey değil, toplumsal oydaşmayı gerektiren bir süreçtir.** Bu anlamda da yönetilenlerin onayı ve katılımı olmadan iyi yönetimden söz etmek olanaklı değildir. İyi yönetim, az gelişmişliği ve istikrarsızlığı yenmede temel araç olarak görülmektedir. İyi yönetim, “sadece hükümetin değil, dev sanayicilerden en küçük köy topluluğuna kadar özel sektör ve sivil toplumun katılımını zorunlu kılan siyasi, sosyal ve ekonomik öncelikler konusunda yaygın bir toplumsal oydaşma” (5) demektir.

### **Yolsuzluk: İyi Yönetimin Önündeki En Büyük Engel**

İyi yönetimin önündeki en büyük engellerden biri yolsuzluktur. “Yetkinin kötüye kullanımı ya da karar alma sürecinde haksız kazanca sebebiyet veren eylem” (6) şeklinde tanımlanan yolsuzluk, günümüzde ulusal hukukun sınırlarını aşarak uluslararası hukuk konusu olmaya başlamıştır. (7) Bu konu ayrı bir inceleme konusu olacak genişlikte olduğundan bu yazıda yolsuzluğun iyi yönetimi engelleyici belli başlı boyutlarına kısaca değinilecektir.

- 
- (4) White Paper on European Governance, “Enhancing Democracy in the European Union”, Work Programme, Commission of the European Communities, Brussels, 11 October 2000, SEC (2000) 1547/7 final; ‘The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters’ adopted at the fourth Ministerial Conference “Environment for Europe”, Aarhus, Denmark, 25 June 1998; ‘The Commission and Non-Governmental Organisations’: Building a Stronger Partnership’, Brussels, 13 March 2000.
  - (5) Africa-Europe Civil Society Forum, “Declarations & Recommendations”, Lisbon, March 31- April 1 2000.
  - (6) Buradaki yolsuzluk tanımı Avrupa Komisyonunun bu konuda referans niteliğindeki bir çalışma belgesinden alınmıştır. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (97) 192 final, 21 May 1997.
  - (7) Uluslararası toplumun rüşvet ve yolsuzluk konusundaki duyarlılığı, uluslararası iş ilişkilerinde rüşvetin kalkınma önünde ciddi bir engel olarak görülmesi ve kaynakların yanlış kullanımına yol açtığı saptamasından kaynaklanmaktadır. Rüşvet ve yolsuzluk,

- Yolsuzluk ve rüşvet ortamında kalkınma projeleri, kalkınma hedeflerinden saparak, özel çıkarların güdülediği hedeflere yönelir. Bu da, sözleşmelerin başarımını ve niteliğini düşürücü bir eğilimdir. Kaynakların kötü kullanımı ve maliyet artışları da yolsuzluğun doğal sonuçlarındandır.
- Yolsuzluk, mal ve hizmetlerin maliyetindeki önemi artışlara (%10-20) (8) neden olarak, iç ve dış ekonomik kaynakların verimsiz kullanımına, ulusal borçların artışına ve işbirliğinde etkinliğin azalmasına yol açmaktadır. Maliyetlerdeki bu artışlar kamunun sırtına yüklendiğinden refah düzeyinin düşmesiyle sonuçlanmaktadır.
- Yolsuzluk, kolay kazancı, suni seçimleri ve özel çıkarları ön plana çıkararak şeffaflık, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve katılımcılık kavramlarını zedeler.
- Yolsuzluk, yüksek işletme giderlerine neden olarak ulusal ve uluslararası yatırımcıları zorlar.

Yolsuzluk, bu yönleriyle iyi yönetimin önündeki en önemli engellerden biri olarak görülmekte ve aşılmasına öncelik verilmektedir.

### **İyi Yönetimin Yeni Modelleri Üzerine Önermeler**

İyi yönetimin yeni modelleri üzerine yapılan önermelerin hepsinin odak noktasında karar alma mekanizmalarına katılımın genişletilmesi ve demokrasinin yaygınlaştırılması yer almaktadır. Bu önermeler ancak aralarındaki et-

---

1989'dan beri OECD'nin gündeminde yer almaktadır. 1994'de Uluslararası İş İlişkilerinde Rüşvetin önlenmesi amacıyla OECD'de bir Öneri kabul edildi (Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions). 1996'da, OECD tarafından rüşvet üzerinden vergi indirimini yasaklayan ilk adımı atılarak bir Öneri hazırlandı. Bu öneride ülkelere bu tarz vergi indirimini reddetme yükümlülüğü getiriliyordu. Bu gelişmelerin sonucunda Uluslararası İş İlişkilerinde Kamu Görevlilerine Rüşvete Karşı Konvansiyon (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) Türkiye, sözkonusu konvansiyonu 26 Temmuz 2000'de imzalamış, ancak uygulama için iç düzenlemeleri gerçekleştirmediği. <http://www.oecd.org//daf/nocorruption/faq.htm>

- (8) Bu oran, Transparency International (Uluslararası Şeffaflık-uluslararası yolsuzluğa karşı savaşımlar veren bir STÖ) tarafından yapılan bir hesaplama.



kileşim göz önüne alındığında bir anlam ifade etmekte olduğundan bütünlük içinde değerlendirilmelerinde fayda vardır: (9)

- **Sorunların yüzeysel yorumlanmasından kaçınmak:** Karar alma mekanizmalarının halktan kopuk olması, sorun çözümü konusunda konu hakkında dolaylı ve yüzeysel bilgisi olan uzmanlara ya da danışmanlara başvurulmasına yol açmaktadır. Bu ise sorunların yorumu kadar, çözümlerin de yüzeysel ve yapay olması ile sonuçlanmaktadır.
- **Geniş katılımı garantilemek:** Sorunun yüzeysel yorumundan kaçınılması ancak tarafların tümünün karar alma mekanizmalarına geniş katılımı ile olabilir. Burada hem “taraflar” hem de “katılımın” olabildiğince geniş yorumlanmasına dikkat edilmelidir. Bu bağlamda, belirli bir alanda konunun uzmanları ve tarafların katılımı kadar, bağlantılı alanlardaki uzman ve tarafların katılımının sağlanması da önem taşımaktadır. Dikkat edilmesi gereken bir nokta, uzmanlar “yerine” tarafların katılımı değil, uzmanlar “ve” tarafların katılımının gerekli oluşudur. Aksi takdirde, salt uzmanların yer aldığı karar alma mekanizmalarının sakıncaları başka bir boyuta taşınmış ve tekrarlanmış olur. Önemli olan farklı disiplinlerden uzmanların ve kararlardan etkilenen kesimlerin görüşlerinin kararlara yansımalarını sağlamaktır. Bu duyarlık, çoğulculuğun gerçek anlamda uygulanması için elverişli iklimi yaratacaktır.
- **Eşitsizlikleri göz önünde bulundurmak:** Bu, karar alma süreçlerinin bu tarz bir çoğulculukla ele alınmasında dikkat edilmesi gereken bir konudur. Sürece yeni katılan unsurların, konu uzmanı ve başından beri sürecin içinde olanlarla karşılaştırıldığında kaynaklara ulaşma, örgütlülük ve konuya ilişkin etraflı bilgi sahibi olmada görece geri durumda bulunmalarının yaratabileceği eşitsizlik dikkate alınmalı ve giderilmesine çalışılmalıdır.
- **Birlikte öğrenimi desteklemek:** Bilginin parçalanması, sorunların tüm boyutlarıyla kavranmasını çoğunlukla olanaksız kılar. Bunun önüne geçmek için, birlikte öğrenimi desteklemek sorunlara önerilen çözümlerin tarafları ne şekilde etkileyeceği konusunda duyarlılık yaratmak ve birlikte

---

(9) Notis Lebessis, Dr. John Paterson, Governance in the European Union, Forward Studies Unit, Brussels, 2000.

tartışarak çözüme ulaşma becerisi kazanma açısından önemli görülmektedir. Bu, çözümlerin etkinliği ve meşruiyeti açısından da elzemdir. Birlikte öğrenimin bir çıktısı da, taraflar arasında ortak bir dil yaratmak ve sorunların farklı yorumlarından hareketle ortak çözümlerde uzlaşmak olacaktır.

- **Politikaların değerlendirme ve yeniden şekillendirilme süreçlerinde sürekliliği sağlamak:** Politikaların uygulanması bir kez yapıp tamamlanacak bir “iş” olarak değil, bir “süreç” olarak görülmelidir. Bu yorum, değerlendirme ve yeniden şekillendirmenin de devamlılığı olan bir süreç olarak görülmesini beraberinde getirecektir. Değerlendirme ölçütlerinde şeffaflık ve paylaşımcılık esas olmalıdır. Bu boyut, ortak kurumsal hafıza yaratılmasının temellerinden biri olarak algılanmalıdır.
- **Politikalar arasında uyumun geliştirilmesi:** İyi yönetimin yeni modelleri, belirli bir politika geliştirilirken, bunun diğer politikalarla uyumuna verilecek önemi vurgulamaktadır. Dış koşulların yaratabileceği olumsuz etkiler kadar, sinerjik olanakların da göz önüne alınması iyi yönetimin zorunlu koşullarından biridir.
- **Sorumluluk ve denetimin paylaşılması:** İdarenin yukarıdan aşağıya bir mekanizma olarak değil, etkileşimli ve karşılıklı bir süreç olarak değerlendirilmesi, denetim ve sorumluluğun paylaşımının yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. (10)

### **İyi Yönetim ve Avrupa Bütünleşme Süreci**

10-11 Aralık 2000 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’ye adaylık statüsü tanıyan Avrupa Birliği’nde (AB) iyi yönetim konusunda yapılan çalışmalar

---

(10) Lebessis, Notis and Paterson, John, Developing New Modes of Governance, European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper-2000, Kohler-Koch, Beate, “Europe in Search of Legitimate Governance, ARENA Working Papers, WP 99/27, 1999; Börzel, Tanja A., Risse Thomas, Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System, Harvard Jean Monnet Working Paper, No.7/00, 2000; Jachtenfuchs, Markus, Democracy and Governance in the European Union, European Integration Online Papers, No.2, 1997.

AB'nin genişleme perspektifinin temellerinden birini oluşturmaktadır. AB'nin beş yıllık stratejik hedeflerini belirleyen **Stratejik Hedefler 2000-2005, "Yeni Avrupa'yı Şekillendirirken"** (11) başlıklı metnin giriş bölümünde, "Avrupa 'da iyi yönetimin geliştirilmesi için AB'nin tüm demokratik yapıları arasında yeni bir sinerji yaratmak istiyoruz. Komisyon'un ve diğer AB kurumlarının eylemleri, üye devletler ve sivil toplum arasında yeni bir denge oluşturmak gereklidir. Avrupa'yı, hizmet etmek için var olduğu halka daha fazla yaklaştırmak başlıca gayemizdir." denilmekte ve önümüzdeki beş yıl için belirlenen dört stratejik hedefin (12) ilkinin "iyi yönetimin AB'de uygulanmasının yeni yollarını önermek" oluşturmaktadır. (13) **Stratejik Hedefler'de**, genişleyen Avrupa'nın 500 milyon nüfusuyla barış, istikrar ve refahın simgesi olabilmesi için öncelikle iyi yönetimin yaşama geçirilmesi gerektiği ve bunun yeni yollarının hep birlikte oluşturulacağı belirtilmektedir. 2001'in ortalarında çıkarılması düşünülen İyi Yönetim Beyaz Kitabı'nın bu konulara açıklık getirmesi beklenmektedir. Kitabın hazırlığı için oluşturulan çalışma grubunun yayımladığı "Avrupa Birliği'nde Demokrasiyi Yüceltmek" başlığını taşıyan çalışma programı, bu hedefe işaret eden bir Çin Atasözü ile başlamaktadır: "Anlatırsan unutturum, gösterdiğinde hatırlarım, sürece katarsan işte o zaman öğrenirim." (14) Sivil toplumun iyi yönetim sürecinde rolünün önemine değinilen **Stratejik Hedefler'de**, Komisyon'un bu konuda ayrıntılı bir politika saptayacağı belirtilmektedir. Komisyon'un 2001 yılı programında da, iyi yönetim konusundaki Beyaz Kitabın, sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine katılımının yeni yollarını açıklığa kavuşturacağı ve 2004'de yapılması öngörülen Nice Zirvesi revizyonuna kadar uygulamaların

- 
- (11) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee of the Regions; Strategic Objectives 2000-2005 'Shaping the New Europe', COM (2000) 154 final, 9 February 2000; bu metne **Stratejik Hedefler** olarak atıfta bulunulacaktır.
- (12) Diğer hedefler: Kıt'ada istikrarı sağlamak ve Avrupa'nın sesini dünyaya duyurmak; yeni bir ekonomik ve sosyal gündeme doğru; herkes için daha iyi bir yaşam kalitesi olarak belirlenmiştir. Strategic Objectives, s. 2.
- (13) Strategic Objectives, s. 5.
- (14) Commission of the European Communities, White Paper on European Governance, "Enhancing Democracy in the European Union", Work Programme, Commission Staff Working Document, Brussels, 11 October 2000, SEC (2000) 1547/7 final, s. 2.



sonuçlarının alınmaya başlayacağı belirtilmektedir. (15) Haziran 2001'de dönem başkanı İsveç'te yapılacak olan Laeken Avrupa Konseyi'nde konunun ayrıntılarıyla ele alınmasının planlandığı da çalışma programında açıklanmaktadır.

İyi yönetişimin AB'nin gündeminin en üst sıralarına taşınmasında genişleme takviminin önemli rolü vardır. Son genişleme dalgasıyla, AB'nin sadece jeopolitik açıdan değil, farklı gelişme düzeylerindeki ülkelerin sisteme dahil olmasıyla ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi açılardan da değişim yaşayacağı öngörülmektedir.

Genişleme, 21. Yüzyıla hazırlanan AB'nin önündeki en önemli fırsatlardan, kıt'anın barışçı yollardan birleşip bütünleşmesinin, yeni üyelere istikrar ve refah vaad eden yegâne tarihi şans olarak yorumlanmaktadır. (16) AB'nin daha önceki genişlemelerinden (17) hem genişlemenin boyutu hem de çeşitliliği açısından farklıdır. Onüç aday ülkeyi (18) kapsamayı öngören AB'nin genişlemeden sonraki nüfusu 105 milyon, alanı %34 oranında artacaktır. Farklı kültürleri ve tarihi birikimleri içine katacak olan AB, bu genişleme dalgasının hem mevcut üyeler hem de üye olacak devletler için sancısız gerçekleşmesine çalışırken demokrasinin koşullarına vurgu yapmaktadır. İyi yönetime genişleme perspektifi içinde verilen önem de, bu farklı kültürleri ve bu dev genişleme dalgasını yönlendirecek kavramlardan biri olarak yorumlanmasındandır.

“İyi yönetim kavramı, bir siyasi sistem olarak AB'de refahı ve istikrarı sağlamak için uygun bir araçtır. Hukukun üstünlüğü ve üye devletlerin kim-

---

(15) Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee of the Regions, Brussels, 31.1. 2001 COM(2001) 28 final, s. 4-5.

(16) Nelsen F. B. And Stubb C.G. A., The European Union Readings on the Theory and Practice of European Integration, Lynne Rienner Publishers, Colorado, (revised ed.) 1999.

(17) AB, şimdiye dek dört genişleme geçirmiştir. 1973: Danimarka, İrlanda, İngiltere; 1981 Yunanistan; 1986: Portekiz, İspanya; 1995: Avusturya, Finlandiya, İsveç.

(18) Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Latviya, Litvanya, Slovenya, Macaristan, Estonya, Malta, Polonya, Romanya ve Türkiye.

liklerine saygılı bir Topluluk yaratma fikri etrafında kenetlenen AB, yasama ve yürütme yetkilerini bölüşmenin yeni yollarını yaratmakta ve işbirliğini zorunlu kılmaktadır. İyi yönetim, farklı düzeylerdeki güçler arasında karşılıklı bağımlılık ve etkileşimi öngördüğünden, bu kavramın başarıyla uygulanması eşitlik ve dayanışmayı da garantileyecektir. Bölgesel, yerel düzeylerdeki aktörlerin ve sivil toplum örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılması iyi yönetimin zorunlu koşullarıdır.” (19)

Bu yaklaşımın sonucu olarak tamamlanma aşamasına gelmekte olan, İyi Yönetim Beyaz Kitabı hazırlanırken altı konu üzerinde ağırlıklı durulmakta ve bu kavramın içerdiği potansiyel çelişkiler (20) en aza indirgenmeye çalışılmaktadır:

- 1. Kamuoyunda Avrupa ile ilgili konularda tartışmayı genişletmek ve desteklemek:** Kamuoyunda, ekonomik ve parasal birlik, ortak güvenlik ve savunma kimliği gibi AB'nin genel politikaları ile ilgili konular tartışılmakta ancak yurttaşın gündelik yaşamını etkileyecek konularda derinlemesine tartışmaya rastlanmamaktadır. AB'nin gündemindeki konular, yurttaşların yaşamını doğrudan etkileyici boyutlarıyla da kamuoyunun ilgisine ve tartışmasına açılmalıdır.
- 2. Topluluk kurallarının konulma ve uygulanma süreçlerini ele almak:** Ulusal siyasi sistemlerle karşılaştırıldığında, Avrupa'da, konulan kuralların yaşama geçirilmesine finansman kaynağı bulunmasından daha fazla önem atfedildiği görülür. Ancak, kuralların niteliği, politika üretme süreçleri ve uygulama aşamaları ile de yakından ilgili olduğundan kabul görme, etkinlik, yetki ikamesi (subsidiarity) ve orantılılık (proportionality) gibi ilkelerin gözetilmesi önem taşımaktadır. Bu noktalardan hareketle, “katılım hakkı”, kuralların etkinliğini sağlayacak uygun düzenlemeler yapmak, yürürlükteki süreçlerin olumlu ve olumsuz yanlarının irdelenmesi gerekmektedir.

---

(19) SEC (2000) 1547/7 final, s. 4.

(20) Katılımın genişlemesinin, yönetimin parlamentoya karşı sorumluluğuna gölge düşürmesi; karar alma sürecinde yer verilen danışma mekanizmasının bu sürecin karmaşıklaşmasına yol açması; adem-i merkeziyetçiliğin ortak hedeflere ulaşmada eşgüdümü zorlaştırması; sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerine geniş katılımının karar alma süreçlerinde ulusal mercileri göz ardı etmeye yol açması gibi kaygılar dile getirilmektedir.

3. **Adem-i merkezîyetçiliğin Avrupa'nın yönetiminde daha fazla yer alması konusunda çalışma yapmak:** Bu konudaki birçok tartışmaya açıklık getirici çalışmalar yapmak ve AB tarafından merkezi ya da yerel düzeye devredilen yetkilerin kullanımına açıklık getirici düzenlemeleri tartışmaya açmak düşünülmektedir.
4. **Avrupa ağ sistemleri (networked Europe) aracılığıyla Avrupa'da dayanışma ve işbirliğini geliştirmek:** Topluluk politikalarının etkinliğini sağlayabilmek için haberleşmenin, etkileşimin ve işbirliğinin önemi her zamankinden daha fazladır. Komisyon, sadece üye devletler için değil, aday ülkeler için de önem taşıyan, Topluluk hukukunun doğru uygulanmasının, olumlu gelişmelerden haberdar olmak ve yayılımını sağlamakla doğrudan ilişkili olduğu görüşündedir.
5. **Avrupa'nın dünyada yönetimle ilgili gelişmelere katılımını güçlendirmek:** Avrupa'da iyi yönetim alanındaki deneyimlerin paylaşımı ve bu konuda dünya ile daha güçlü etkileşim kurulması gerekli görülmektedir. Bu çerçevede, sürdürülebilir kalkınma konusunda Avrupa stratejisi geliştirilmesi de öngörülmektedir.
6. **Kıt'a çapındaki politikaların stratejik boyutunu ve bütünleşmeyi güçlendirmek:** Tüm kıt'anın bütünleştirilmesi ve dayanışmanın yeniden yaratılması için tarihi, coğrafi ve kültürel mirasın ortak değerlerinin paylaşarak Avrupa kıt'asının ekonomik ve ticari kalkınmasına ivme kazandırılması gereğine işaret edilmektedir. (21)

---

(21) SEC (2000) 1547/7 final, s. 4.

## Sonuç

İyi yönetim konusunda yapılan tartışmalar, iyi yönetimin önündeki engeller, yeni model tartışmaları ve AB Bütünleşme Sürecinde iyi yönetimin rolü üzerindeki tartışmalardan Türkiye’de katılımcılık boyutuyla iyi yönetim ve AB adaylık sürecinde ülkemizde sivil toplum örgütlerine düşen görevlerin irdelenmesinde yararlanılması somut öneriler geliştirilmesinde yararlı olacaktır.

Sivil toplum örgütü kavramının Avrupa’da ve Türkiye’de algılanma biçimleri farklı olabilmektedir. Türkiye’de bu tanıma bazen sendika ve ticaret odaları da dahil edilebilmektedir. Klasik Avrupalı STÖ kavramı ise gönüllülük ve kâr amacı gütmeme ana ekseninde tanımlanır ve genelde dört faaliyet alanını içine alır: **insani yardım**, II. Dünya Savaşı sonrasında ABD’den örnek alınarak geliştirilen bu alanda Avrupa’da faaliyet gösteren STÖlerine Sınır Tanımayan Doktorlar örnek verilmektedir; **gelişme**, Oxford Açlıkla savaş Komitesi “Oxfam” bu alanda faaliyet gösteren STÖlere örnek verilebilir; **insan hakları**, Uluslararası Af Örgütü, kendine özgü lobi ve bilgi yollarını kullanır; **çevre**: Greenpeace bu alanda akla gelen ilk örnektir. Avrupa’da STÖnin hem iletişim teknikleri, hem devlet ile ilişkiler açısından Türkiye ile karşılaştırıldığında farklı bir konumda oldukları görülür. Avrupa’da, özellikle Avrupa bütünleşme ve genişleme süreçlerinde STÖ danışma, bilgilendirme ve politika oluşturma süreçlerinde aktif olarak yer almakta ve düzenlemeler de buna olanak tanımaktadır. Özellikle iyi yönetim tartışmaları çerçevesinde STÖnin rolü gittikçe daha fazla önem kazanmaktadır. (22)

Ülkemizde ise belli sorunlara çözüm bulma etrafında örgütlenme geleneğinin olmayışı ve toplumun demokratik refleksinin askeri darbelerle kırılmış olmasından kaynaklanan toplumsal “atalet”, geniş bir STÖ tanımına “sığınma” çabasını bir anlamda haklı göstermektedir. Çünkü örgütlü sivil topluma bir bütün olarak bakma arzusu, geniş tanımlar çerçevesinde daha kolay ger-

---

(22) Gönel, Aydın, Önde Gelen STK’lar, Araştırma Raporu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 1998; Üç Sempozyum, “Türkiye’de STK Sempozyumu-16-17 Aralık 1994, İstanbul”, “Küçülen Dünyamızda Büyüyen Sivil Toplum-STK ve Yurtdışı İlişkiler Sempozyumu, 23-24 Haziran 1995, İstanbul”, “STK Arasındaki İletişim Sorunları ve Çözümleri Sempozyumu-7-9 Aralık 1995, İstanbul”, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 1998.

çekleştirilebilmektedir. Barolar ve meslek odalarında üyeliğin gönüllü değil zorunlu olması, ülkemizde devlet STÖ ilişkisinin müdahale ve denetim ekseninde oluşundan kaynaklanmakta; STÖnde, gönüllülük esasına dayalı üyelik koşulunun yerine gelmemesi, bu tür örgütlerin STÖ sayılmasının önünde engel oluşturma niteliğini yitirmektedir. Türkiye’de STÖnin sadece devletin ya da yerel yönetimlerin uzanamadığı kurumlar olarak tanımlanması, örgütlü sivil toplumu dar bir tanıma mahkûm edebilir. Bu nedenle Türkiye’de STÖ tanımını içinde “dernekler, vakıflar, meslek odaları ve barolar, sendikalar, kooperatif birlikleri ve yurttaş girişimleri” (23) yer alabilmektedir. Devlet, Türkiye’de STÖnin kuruluşundan faaliyetlerine her alanda denetim yetkisini kullanmaktadır. Bu denetim doğrudan olabildiği gibi, devletin görevli kıldığı kurumlar yoluyla da yapılabilmektedir. STÖ faaliyetlerinde yasal kısıtlar dışında bir diğer engel de dar yorumlar, hukuki belirsizlik ve keyfîliklerdir.

STÖ aracılığıyla örgütlenmiş halkın, ülkemizin kalkınmasında etkin aktörler olarak rol alması bir zorunluluktur. İyi yönetimin sağlanmasında STÖnin rolünü katılımcılık, politikaların izleme ve değerlendirilmesi etrafında irdelemek gereklidir. Çoğulcu demokrasinin, çoksesliliğin vazgeçilmez unsurları olan STÖ, bu yaklaşımla AB adaylık sürecinde de etkin rol üstlenmelidir. AB üyeliğinin yanında ya da karşısında olma ekseninden uzakta somut irdelemelere ciddi biçimde gereksinim vardır. İyi yönetimin gereklerini bu alanda yerine getirebilmek için, Türkiye’de STÖnin, iyi yönetimin yeni modelleri konusundaki tartışmalara koşut olarak üstlenmeleri gereken öncelikli işlev **kamuoyunda Avrupa ile ilgili konularda tartışmayı genişletmek ve desteklemek** olmalıdır. Türkiye’de kamuoyunda, ekonomik ve parasal birlik, ortak güvenlik ve savunma kimliği gibi AB’nin genel politikaları ile ilgili konular tartışılmakta ancak adaylık ve üyeliğin yurttaşın gündelik yaşamını etkileyecek boyutlarıyla derinlemesine tartışması yapılmamaktadır. AB’nin gündemindeki konular, diğer aday ülkelerle ilişkiler, uygulanan programlar ve politikalar yurttaşların yaşamını doğrudan etkileyici boyutlarıyla kamuoyunun ilgisine ve tartışmasına açılmalıdır. Bir diğer önemli konu da, her alanda olduğu gibi, **karar alma mekanizmalarının AB’ye adaylık sürecindeki kararlarının şeffaflığının sağlanması** gereğidir. Bu konuda atılan

---

(23) Gönel, Aydın, Önde Gelen STK’lar, Araştırma Raporu, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, 1998, s. 1-16.



adımlar genellikle tebligatlar şeklinde halka “duyurulmakta”, toplum, kendisini doğrudan etkileyecek yaşamsal konularda pasif bir haber alıcı dışında herhangi bir rol üstlenememektedir. Bu durum, özellikle Ulusal Programın hazırlığının son aşamalarına geldiği şu günlerde özel bir önem taşımaktadır. Ulusal Program hazırlıkları ana başlıklar dışında hiçbir şekilde topluma “sızdırılmamaktadır”. Bilindiği gibi, UP her yıl gözden geçirilecek bir metin niteliğindedir. Hazırlanma aşamasında etkileşime yer verilmeyen UP’nin gözden geçirilme aşamalarında toplumun irdelemesine ve katkısına açılması, uygulama açısından da önemli bir adım olacaktır.

Her konuda olduğu gibi, AB üyeliği konusunda da politika üretme süreçleri ve uygulama aşamaları birbirleri ile yakından ilgili olduğundan kabul görme, etkinlik, yetki ikamesi ve orantılılık gibi ilkelerin karar alıcı tarafından gözetilmesi önem taşımaktadır. Türkiye’de toplum “katılım hakkı”nı içinde bulunduğumuz süreçte her zamankinden daha ısrarla savunmalıdır.