



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE
YUNANİSTAN, PORTEKİZ, POLONYA VE BULGARİSTAN
DENEYİMLERİ İŞİĞINDA AVRUPALILAŞMA OLGUSUNUN
TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİSİ**

Nalan Demiral

Doktora Tezi

Ankara, 2009

AVRUPA BİRLİĞİ'NE TAM ÜYELİK SÜRECİNDE
YUNANİSTAN, PORTEKİZ, POLONYA, BULGARİSTAN
DENEYİMLERİ İŐİĞİNDA AVRUPALILAŞMA OLGUSUNUN TÜRK KAMU
YÖNETİMİNE ETKİSİ

Nalan Demiral

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2009

KABUL VE ONAY

Nalan Demiral tarafından hazırlanan ‘‘Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan Deneyimleri Işığında Avrupalılaşma Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Etkisi’’ başlıklı bu alışma, 02 Haziran 2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN (Başkan)

Prof. Dr. Ali ÇAĞLAR

Doç. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Danışman)

Doç. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ

Doç. Dr. M.Kemal ÖKTEM

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylıyorum.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

02.06.2009

Nalan Demiral

TEŞEKKÜR

Tez sürem boyunca yardımlarını esirgemeyen danışmanım Doç.Dr. Uğur Ömürgönülşen'e, Prof.Dr. Ali Çağlar'a, Prof.Dr. Kamil Ufuk Bilgin'e, Doç.Dr. Doğan Nadi Lelebici, Doç.Dr. M.Kemal Öktem'e ve Yrd. Doç.Dr. Murat Okçu'ya, hepimiz için zorlu geçen doktora dönemim boyunca bana her konuda destek olan, her düştüğümde kaldıran, hayat arkadaşım, sevgili eşim Berkan'a, annesini bu tezle paylaşmak zorunda kalıp, aynı zamanda babasıyla beraber uzun süren bir ayrılığa katlanan güzel kızım Ayşe Zerrin'e, beni bugünlere getiren, yardımlarını hiçbir zaman esirgemeyen sevgili anneme ve babama, kardeşlerim Nilgün ve Ethem'e, yine doktora sürecini beraber tamamladığımız tüm Pehlivan, Demiral ve Çıray ailelerine (özellikle de anneanneme ve dedeme)

Sonsuz Teşekkürler.

Nalân Demiral

ÖZET

DEMİRAL, Nalan. Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan Deneyimleri Işığında Avrupalılaşıma Olgusunun Türk Kamu Yönetimine Etkisi, Doktora Tezi, Ankara, 2009.

Avrupa Birliği günümüz dünya düzeninde gücünü ve etkinliğini giderek artırmaya çalışan, bir örgüttür. Birlik bu amaca erişmek için, çeşitli mekanizmalar kullanmaktadır. Bu mekanizmaların önde gelenlerinden biri de Avrupalılaşımadır. Etki alanını giderek genişleten Avrupalılaşıma, günümüzde Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkelerin yönetim sistemlerinde Birlik etkisiyle meydana gelen değişim ve dönüşümleri ifade etmek için kullanılan bir kavram olarak Avrupa Birliği literatüründeki yerini almış gözükmektedir. Avrupalılaşıma ile beraber Avrupa Birliği gündeminde yer alan diğer bir kavram da çok düzlemlili yönetişimdir. Bu kavram, Avrupa Birliği içinde karar alma mekanizmalarında yaşanan değişikliği ifade ettiği için önem taşımakta ve incelemeye konu olmaktadır. Avrupa Yönetişim Alanı kavramı ise, Avrupa Birliği'nin sahip olmak istediği Avrupa Birliği'nde geçerli ortak kamu yönetimi ilkelerini ifade etmesi açısından önem taşımaktadır.

Bu kavramlar Avrupa Birliği üyesi ve aday ülkeleri çeşitli şekillerde etkilemiş ve söz konusu ülkeler bu doğrultuda gereken yasal ve yönetsel değişiklikleri yapmışlardır. Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak Türkiye de aynı şekilde kendi yönetsel sisteminde gereken değişiklikleri yapmış ve yapmaya da devam etmektedir.

İşte bu Tezde, ilk olarak yukarıda ifade edilen kavramların tanımları yapılmış; ve Avrupa Birliği ortak kamu yönetimi ilkeleri ortaya konulmuştur.

İlk bölümünün içeriği bu şekilde düzenlenen Tezin ikinci bölümünde, örnek ülke olarak seçilen Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan'ın Avrupa Birliği üyelik öncesi ve sonrası süreçlerinde yönetsel sistemlerinde yaptıkları değişiklikler ele alınarak, bu uygulamalardan Türkiye için çıkarılabilecek dersler ortaya konulmuştur.

Tezin üçüncü bölümünde Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri özellikle yönetsel uyum ve kapasite açılarından ele alınmış; dördüncü ve son bölümde de, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde bugüne kadar gerçekleştirdiği değişiklikler değerlendirilmiş, bundan sonra yapılması gerekenler konusunda önerilerde bulunulmuştur.

Tezin sonuç bölümünde ise, Tezin genel bir değerlendirmesinin yanında, Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkilerinin geleceği konusuna değinilmiştir.

Bu Tez ile, Türkçe literatürde çok az sayıda bulunan kaynaklara bir yenisinin eklenmesi, dolayısıyla bu konuda çalışmak isteyen araştırmacılara yardımcı olunması ve aynı zamanda Türk kamu yönetiminin Avrupa Birliği çerçevesinde değerlendirilmesi hedeflenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupalılaşma, Çok Düzlemlili Yönetişim, Avrupa Yönetmel Alanı, Türk Kamu Yönetimi, Yönetmel Kapasite, Yönetmel Uyum, Reform

ABSTRACT

DEMİRAL, Nalan. The Effect of Europeanization Fact on the Turkish Public Administration during the Process of Full Membership to the European Union in the Light of Experiences of Greece, Portugal, Poland and Bulgaria, Ph.D. Dissertation, Ankara, 2009.

European Union is an organisation that tries to increase its power and effect day by day in today's world order. It uses different mechanisms in order to achieve this aim. Europeanisation is one of those mechanisms. Increasing its span of effect, Europeanisation has become a concept in the European Union literature used for expressing the changes and transformation in member and candidate countries as a result of the European Union's effect. Together with the Europeanisation, multi-level governance is another concept on the agenda of the European Union. Multi-level governance is important as it declares the change in the decision making processes of the European Union and it is a matter of analysis. European Administrative Space is another important concept as it expresses the common European public administration principles that the European Union desires to have..

These concepts have affected the member and candidate countries of the European Union in different ways and those countries have made the legal and administrative changes in accordance with such concepts. Turkey as a candidate country of the European Union also have made changes in its administrative system and continues to do so.

In this thesis, firstly the concepts mentioned above are defined and the common European administrative principles are examined.

The changes in the administrative systems of the cases of Greece, Portugal, Poland and Bulgaria during the negotiations and after the accession to the European Union are explained and lessons for Turkey from these experiences are displayed in the second chapter of the thesis.

The relationship between Turkey and the European Union is handled particularly in the view of administrative adjustment and administrative capacity and the things done and the things to be done are put forth in the third chapter.

In the concluding chapter, the thesis is evaluated generally and the future of the relationship between Turkey and the European Union is mentioned.

With this thesis, the aim is to add a new source to this area in which there is a quite few in the Turkish literature and to evaluate the Turkish public administration in the framework of the European Union.

Key Words: European Union, Europeanization, Multi-Level Governance, European Administrative Space, Turkish Public Administration, Administrative Capacity, Administrative Adjustment, Reform.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY

BİLDİRİM

| | |
|--------------------------------------|------|
| TEŞEKKÜR..... | iii |
| ÖZET | iv |
| ABSTRACT | vi |
| İÇİNDEKİLER..... | viii |
| KISALTMALAR DİZİNİ | xiii |
| TABLolar DİZİNİ | xiv |
| GİRİŞ | 1 |
| Tezin Konusu ve Önemi | 1 |
| Tezin Amacı ve Sorunsalı | 3 |
| Tezin Kapsam ve Sınırlılıkları | 5 |
| Tezin Yöntemi..... | 6 |
| Tezin Yapısı | 6 |

BİRİNCİ BÖLÜM

| | |
|--|----|
| KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE | 8 |
| 1.1. AVRUPALILAŞMA..... | 12 |
| 1.1.1. Avrupalılaşmayı Yukarıdan Aşağıya Yaklaşım İnceleyen Birinci Nesil Araştırmalar | 12 |
| 1.1.2. Avrupalılaşmayı Aşağıdan Yukarıya İnceleyen İkinci Nesil Araştırmalar | 13 |
| 1.1.3. Ulusal Yönetimlerin Avrupalılaşması | 19 |
| 1.1.4. Avrupalılaşma Mekanizmaları..... | 24 |
| 1.1.4.1. Kurumsal Uyarılma | 24 |
| 1.1.4.2. Ulusal Fırsat Yapılarını Değiştirme | 25 |
| 1.1.4.3. Ulusal Kanaat ve Beklentileri Yeniden Biçimlendirme..... | 25 |
| 1.1.5. Avrupalılaşmanın Geleceği..... | 26 |
| 1.2. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM..... | 27 |

| | |
|--|----|
| 1.2.1. Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi ve Avrupa Birliği..... | 32 |
| 1.3. Avrupa Yönetişel Alanı | 35 |
| 1.4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETSEL KAPASİTE44 | |
| 1.4.1. Avrupa Birliği Kamu Yönetimi İlkeleri | 56 |
| 1.4.2. Avrupa Birliği Ülkeleri Kamu Yönetimlerinde Bulunan Ortak Özellikler | 60 |
| 1.4.2.1. Merkezi Örgütlenme ve Karar Almayla İlgili Ortak Özellikler | 60 |
| 1.4.2.2. Mekan Yönetimi, Vatandaşlarla ve Ekonomik Aktörlerle İlişkiler . | 61 |
| 1.4.2.3. Eylem ve Denetim Araçları | 61 |

İKİNCİ BÖLÜM

| | |
|---|-----------|
| ÜLKE İNCELEMELERİ..... | 62 |
| 2.1. YUNANİSTAN..... | 62 |
| 2.1.1. Yunanistan Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri | 63 |
| 2.1.2. Yunanistan-Avrupa Birliği İlişkileri | 64 |
| 2.1.3. Tam Üyelik Öncesi Yunan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 74 |
| 2.1.4. Tam Üyelik Sonrası Yunan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 76 |
| 2.1.5. Avrupa Birliği'nin Yunan Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri | 79 |
| 2.2. PORTEKİZ..... | 80 |
| 2.2.1. Portekiz Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri | 82 |
| 2.2.2. Portekiz-Avrupa Birliği İlişkileri | 84 |
| 2.2.3. Tam Üyelik Öncesi Portekiz Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 87 |
| 2.2.4. Tam Üyelik Sonrası Portekiz Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 88 |
| 2.2.5. Avrupa Birliği'nin Portekiz Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri | 89 |

| | |
|--|-----|
| 2.3. POLONYA | 99 |
| 2.3.1. Polonya Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri | 92 |
| 2.3.2. Polonya -Avrupa Birliği İlişkileri | 93 |
| 2.3.3. Tam Üyelik Öncesi Polonya Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 99 |
| 2.3.4. Tam Üyelik Sonrası Polonya Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 101 |
| 2.3.5. Avrupa Birliği'nin Polonya Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri | 101 |
| 2.4. BULGARİSTAN | 103 |
| 2.4.1. Bulgaristan Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri | 105 |
| 2.4.2. Bulgaristan-Avrupa Birliği İlişkileri | 105 |
| 2.4.3. Tam Üyelik Öncesi Bulgaristan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 108 |
| 2.4.4. Tam Üyelik Sonrası Bulgaristan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları | 110 |
| 2.4.5. Avrupa Birliği'nin Bulgar Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri | 111 |
| | |
| 2.5.ÖRNEK SEÇİLEN AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERİN DENEYİMLERİNİN GENEL DEĞERLENDİRİLMESİ | 114 |
| 2.6.ÖRNEK SEÇİLEN ÜLKELERİN DENEYİMLERİNDEN TÜRKİYE İÇİN ÇIKARILAN DERSLER | 117 |

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

| | |
|---|------------|
| TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ..... | 120 |
| | |
| 3.1.TÜRKİYE- AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNİN KİMLİK, POLİTİKALAR VE EKONOMİK GELİŞMELER EKSENİNDE ARKA PLANI..... | 122 |
| 3.1.1. Ankara Anlaşması ve Katma Protokol | 123 |
| 3.1.2. Üyelik Yolunda Önemli Adım: Gümrük Birliği | 125 |
| 3.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENİŞLEME SÜRECİ VE TÜRKİYE | 127 |
| 3.2.1. Avrupa Birliği Zirveleri | 131 |

| | |
|--|------------|
| 3.2.2. Avrupa Birliği Zirvelerinin Türkiye Açısından Önemi | 146 |
| 3.3.TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNE YÖN VEREN TEMEL BELGELER..... | 147 |
| 3.3.1. Ulusal Program..... | 147 |
| 3.3.2. İlerleme Raporları | 150 |
| 3.3.3. Müzakere Çerçeve Belgesi | 160 |
| 3.3.4. Etki Raporu..... | 163 |
| 3.3.5. Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı | 164 |
| 3.3.6. Ortak Tutum Belgesi | 164 |
| 3.3.7. Katılım Ortaklığı Belgeleri 2001, 2003, 2006, 2008 | 165 |
| 3.3.8. Genişleme Strateji Belgesi | 167 |
| 3.3.9. Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi Raporu | 169 |
| 3.4.TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİNE YÖN VEREN BELGELERİN ÖNEMİ..... | 169 |

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUMU..... 173

| | |
|--|------------|
| 4.1. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NE YÖNELİK ÖRGÜTLENME ÇABALARI | 175 |
| 4.2.TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE YÖNETSEL VE HUKUKİ UYUMU VE YÖNETSEL KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ | 187 |
| 4.2.1. Hukuki Uyum..... | 188 |
| 4.2.2. Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler | 191 |
| 4.2.2.1. Anayasa Değişiklikleri | 193 |
| 4.2.2.2. Uyum Yasaları | 194 |
| 4.2.2.3. Diğer Yasal Düzenlemeler | 199 |
| 4.3. YÖNETSEL UYUM..... | 201 |
| 4.3.1. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde YönetSEL Kapasitenin Geliştirilmesi 203 | |
| 4.3.1.1. YönetSEL Kapasitenin Geliştirilmesinde Katılım Öncesi Süreç..... | 205 |
| 4.3.1.2. Yatay Yönetim Kapasitesinin Geliştirilmesi | 209 |

| | |
|--|------------|
| 4.3.1.3. Dikey Yönetim Kapasitesinin Geliştirilmesi | 212 |
| 4.4. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUMU ÇERÇEVESİNDE YAKIN DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR..... | 223 |
| 4.5. TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUMU İÇİN YAPILMASI GEREKENLER | 232 |
| SONUÇ | 237 |
| KAYNAKÇA | 244 |
| ÖZGEÇMİŞ | |

KISALTMALAR DİZİNİ

| | |
|----------------|--|
| AAET | : Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu |
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABGS | : Avrupa Birliği Genel Sekreterliği |
| AET | : Avrupa Ekonomik Topluluğu |
| AGİT | : Avrupa Konseyi Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı |
| AKÇT | : Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu |
| AGSP | : Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası |
| AT | : Avrupa Topluluğu |
| AYA | : Avrupa Yönetmel Alanı |
| BAB | : Batı Avrupa Birliği |
| ÇDY | : Çok Düzlemli Yönetişim |
| EIPA | : European Institute of Public Administration |
| EMU | : European Monetary Union |
| INTOSAI | : International Organization of Supreme Audit Institutions |
| IPA | : Instrument for Pre-Accession Assistance |
| İŞKUR | : Türkiye İş Kurumu |
| KOB | : Katılım Ortaklığı Belgesi |
| MEDA | : Mediterranean Development Area |
| MERNİS | : Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi |
| OECD | : Organisation for Economic Cooperation and Development |
| PHARE | : Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy |
| SIGMA | : Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries |
| SSCI | : Social Science Citation Index |
| SPK | : Sermaye Piyasası Kurulu |
| TAIEX | : Technical Assistance Information Exchange Office |
| TÜBİTAK | : Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu |
| TÜRKAK | : Türk Akreditasyon Kurumu |

TABLOLAR DİZİNİ

| | |
|---|-----|
| Tablo 1.1. Avrupa Birliği'ne Üye Olan Ülkeler ve Katılma Tarihleri | 9 |
| Tablo 1.2. Avrupalılaştırma Kavramının Kullanımına İlişkin Social Science Citation Index (SSCI) Araştırması | 14 |
| Tablo 1.3. Avrupalılaştırmanın Farklı Etkileri | 22 |
| Tablo 1.4. Çok Düzlemli Yönetişim Tipleri | 28 |
| Tablo 1.5. Avrupa Birliği Politikalarında Yetki Dağılımı 1950-2000..... | 32 |
| Tablo 1.6. Yatay Yönetimsel Kapasite Değerlendirilmesi..... | 54 |
| Tablo 2.1. Yunanistan ile ilgili Bazı Temel Veriler..... | 62 |
| Tablo 2.2. Yunanistan-Avrupa Birliği Müzakere Süreci (Üç aylık Dönemler)..... | 69 |
| Tablo 2.3. Yunanistan'da Toplumla İlişkili Konularda Bakanlıklarda Çalışacak Personelin Kadroları ve Nitelikleri..... | 75 |
| Tablo 2.4. Portekiz ile ilgili Bazı Temel Veriler | 81 |
| Tablo 2.5. Portekiz'de Avrupa Birliği ile İlgili Ulusal Karar Verme Düzeyi ve Aktörleri..... | 85 |
| Tablo 2.6. Polonya İle İlgili Bazı Temel Veriler | 91 |
| Tablo 2.7. Polonya'nın Katılım Müzakereleri Süreci | 95 |
| Tablo 2.8. Polonya'da Avrupa Birliği'nden Sorumlu Yönetimsel Yapı | 98 |
| Tablo 2.9. Bulgaristan'la İlgili Bazı Temel Veriler | 103 |
| Tablo 2.10. Örnek Seçilen Ülkeler (Yunanistan, Portekiz, Polonya, Bulgaristan) İle Türkiye'nin Avrupa Birliği Süreci Açısından Karşılaştırılması | 113 |
| Tablo 3.1. Türk Mevzuatının Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Durumu | 161 |
| Tablo 4.1. Türkiye'de Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların İstihdam Şekillerine Göre Dağılımları | 227 |

GİRİŞ

Avrupa’da “bütünleşme” (entegrasyon) hayali ve isteği çok eskilere dayanır. Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg tarafından 18 Nisan 1951’de imzalanan Paris Antlaşması ile “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu-AKÇT” (*European Coal and Steel Community*); 25 Mart 1957’de imzalanan Roma Antlaşması ile “Avrupa Ekonomik Topluluğu-AET” (*European Economic Community*) ile “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu-AAET” (*European Atomic Energy Community*) kurulmuştur. Başlangıçta 6 üye ile kurulan “Avrupa Toplulukları” (*European Communities*), AET ülkelerince 1965’de imzalanan Birleşme Antlaşması ile “Avrupa Topluluğu-AT” (*European Community*) olarak anılmaya başlamıştır. 7 Şubat 1992 tarihinde Hollanda’nın Maastrich kentinde imzalanan Maastrich Antlaşması ya da resmi adıyla Avrupa Birliği Antlaşması (Treaty on European Union) ile de AT, “Avrupa Birliği” (*European Union*) haline gelmiştir. Günümüzde 27 üyesi ile Avrupa Birliği (AB) dünyanın en önemli siyasal ve ekonomik birliğine dönüşmüştür.

Tezin Konusu ve Önemi

İlk defa 1959 yılında Yunanistan ile birlikte Avrupa Ekonomik Topluluğu’na katılmak için başvuruda bulunan Türkiye, 17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen Brüksel Zirvesi’nin ardından çok önemli bir döneme girmiştir. Yıllar süren bir bekleyişin ardından nihayet, AB ile müzakereler 3 Ekim 2005 tarihinde başlamış bulunmaktadır. Ancak, Türk kamu yönetimi müzakerelere ve olası bir tam üyeliğe ne kadar hazır durumdadır? Aslında bu temel soru, Türk kamu yönetimi literatüründe bu güne kadar yeterince ele alınmayan bir konuya işaret etmektedir. Diğer yandan bir tanesi bile incelenmeye başlandığında kaçınılmaz olarak birbirlerini izleyen bir dizi kavramın tartışılmasını gerekli kılmaktadır. Bunlar içerisinde belki de ilk kavram ‘Avrupalılaştırma’ (*Europeanisation*) kavramıdır. Çünkü AB, artık tüm değerlendirmelerde, bir tür “AB etkisi” olarak adlandırabileceğimiz ‘Avrupalılaştırma’ kavramı ile birlikte anılmaktadır.

AB’nin 2004 yılındaki son genişlemesi dikkate alındığında açıkça görülmektedir ki, Birlik artık aday ülkelerin yönetsel yapılarını ve işleyişleri ile kamu personel rejimlerini

doğrudan veya dolaylı olarak etkileyip dönüştürmeye çalışmaktadır. Daha önceki katılımlar veya ortaklık müzakereleri dikkate alındığında bunun benzerine rastlanılmayan bir uygulama olduğu görülmektedir. Böylece, "Avrupalılaşıma" kavramı "Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupalılaşıması" kavramını da beraberinde getirmektedir. Bu da, "Avrupa Yönetimsel Alanı"-AYA (*European Administrative Space-EAS*) kavramını ortaya çıkarmaktadır.

Avrupalılaşıma ve Avrupa Yönetimsel Alanı kavramlarının yanında, AB, yetkilerin Birlik ve üye devletler arasında nasıl paylaşılacağını gösteren açık ve kesin ilkelere ihtiyaç duymaktadır. Bu ilkeleri ortaya koyabilmek için ortak bir vizyon geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu vizyonun geliştirilmesinde "Çok Düzlemli Yönetişim-ÇDY" (*Multi-level Governance*) kavramı, kilit bir kavram olarak gündeme gelmektedir. Önümüzdeki dönemde Türk kamu yönetimi sisteminin nasıl bir değişim geçirebileceği veya geçirmesi gerektiği konusunda, yapılması gereken en önemli ve öncelikli şey, AB'deki ilişki ve süreçleri daha yakından tanımak ve anlamak olmalıdır. ÇDY yaklaşımının, AB'nin yönetimsel işleyişini anlamak açısından oldukça önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu kavramların ışığında, AB'ye tam üyelik yolunda Türk kamu yönetiminde karar verilmesi gereken en önemli konunun, "Devlet Merkezli Yönetim" anlayışını devam ettirmek ya da ÇDY yönünde bir değişimi gerçekleştirmek arasında tercih yapmak olacağını söylemek mümkündür.

Bu nedenle, Avrupalılaşıma'nın, ÇDY yaklaşımının ve AYA'ya katılımın Türk kamu yönetimine etkilerinin incelenerek, bir yol haritasının ortaya konulması Türk kamu yönetiminin geleceği açısından önem taşımaktadır. İşte bu husus, Tezin temel konusunu ve önemini oluşturmaktadır.

Tezin Amacı ve Sorunsalı

Avrupalılaşıma, kurucu üyeler ve daha önceki genişlemelerde katılan ülkeler açısından AB'nin yaşamakta olduğu bütünleşmenin ne zaman ve ne şekilde ulusal yönetimsel

sistem,kamusal politikalar ve siyasal mekanizmaların işleyişi açısından önem arz edeceği sorunuyla doğrudan ilgilidir. Son genişlemelerde yer alan ülkeler (ve özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri) açısından ise, bunlara ilave olarak bir de bu ülkelerin adaylık ve katılım öncesi durumları dikkate alınmak zorundadır. Bu statünün Avrupalılaşıma açısından özelliği şudur: Aday ülkeler ,AB'ye üye ülkelerden farklı olarak, AB politika tasarımlarının gerçekleştiği döngü içinde aktif olarak yer almamakta, fakat bununla birlikte farklı düzeylerde ve farklı derecelerde de olsa AB sistemi ile etkileşimde bulunmaktadır. Katılım öncesinde aday ülkeler, AB kararlarının ulusal düzeyde uygulanması ve denetiminden sorumlu olmakta; fakat henüz tam üye olmadıkları için bu kararların hazırlık, karar alma ve kontrol aşamalarında kendilerine yer almamaktadırlar.

Aday ülke statüsünde olan Türkiye beşinci genişleme içinde yer alamamıştır. Ancak, 17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen zirvede 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile üyelik müzakerelerine başlaması öngörülmüştür.Cumhuriyet kurulduğundan bu yana, Avrupa'nın temel değerlerini benimseyen, özellikle 1980'li yıllardan bu yana serbest pazar ekonomisinin gereklerini kimi eksikleriyle olsa da yerine getirmeye çalışan Türkiye, gelişmiş Batılı siyasal ve yönetsel kurumları sayesinde totaliter siyasi ve merkezi komuta ekonomisine sahip olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım öncesi yaşadığı sorunlardan çok daha azıyla karşı karşıyadır. Ancak, Türkiye tam üyelik perspektifini korumak istiyorsa, yönetsel sisteminde uzun süreden beri varolan sorunları çözmeli, hem de geleceğe yönelik olarak AB gereklerine hazırlanmalıdır.

Hâlihazırda Türkiye, AB nedeniyle bir geçiş döneminin içerisinde ve bu anlamda ulusal kamu yönetiminin istikrarlı bir yapıya kavuşmuş olduğu da söylenemez. Bu sebeple, Türkiye'nin "yönetsel açıdan Avrupalılaşması" ile ilgili ancak yüzeysel değerlendirmeler yapılabilmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi, Türkiye'nin AB macerasının ancak 1999 yılından sonra Avrupalılaşıma teorilerini dikkate almayı mümkün kılması ise, bir diğeri de Türk kamu yönetimi yazınının içinde bu konudaki araştırmalara henüz yeni yeni başlanılmış olmasıdır. Böylece, Avrupalılaşmanın Türk kamu yönetimini nasıl değiştirdiği ve AB'nin ne oranda bu değişimden sorumlu olduğu konusu ayrıntılı olarak incelenmeyi beklemektedir. İşte, bu Tez'de, hem AB üyesi hem de aday ülkeler açısından son derece önem taşıyan Avrupalılaşıma konusu özellikle, "Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupalılaşması" çerçevesinde ele

alınmış ve “Avrupa Kurumlarının Ulusal Politika Alanlarını Etkilemesi Anlamında Avrupalılaşması”nı yansıtan anlamı ile ilişkilendirilerek incelenmiştir.

Tezin temel amacı ve sorunsalı, “Avrupalılaşma sürecinin ulusal kamu yönetimlerini nasıl ve ne derecede etkilediği ve sonuçlarının ne olduğu ve olacağı”dır. Özellikle AB’nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemesiyle önem kazanan bu konu, gündemdeki yerini korumaktadır ve genişleme süreci devam ettiği sürece de koruyacak gözükmektedir. Bu yüzden, Tezde bu sorunsal üye ülkelerin AB’ye katılımlarından önceki ve sonraki yönetsel yapıları incelenerek ortaya konulmuştur.

Ayrıca, Türkiye’nin aday üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri, diğer bir ifadeyle, AB müktesebatını üstlenebilme kapasitesi değerlendirilmiş ve bu konuda yapılması gerekenler ortaya konulmuştur.

Bu Tez, Türkiye’de bu konuyla ilgili az sayıdaki araştırmaları (bkz.Akdoğan,2008; Balcı,2007; Okçu, 2005a; Öktem ve Ömürgönülşen 1990, Ömürgönülşen ve Öktem 2003, 2004, 2007; Özer, 2006) hem bir gözden geçirme hem de konuyu yeni perspektiflerden inceleme fırsatını yakalamayı amaçlamaktadır. Çünkü bir yanda, AB üyeliğinin Türk kamu yönetiminin yapısal sorunlarının aşılması ve kapasitesinin artırılması yönünde olumlu etkide bulunacağını ifade edenler olduğu gibi (Okçu, 2005a; Okçu, 2005b); ulus devlet yapısını ve yönetimde birlik ilkesini olumsuz etkileyeceğini savunanlar da (Güler, 2003; Bayramoğlu, 2003) bulunmaktadır. Bu çalışmaların karşıt bulguları da, bu araştırma sırasında göz önünde tutulmuştur.

Tezin Kapsam ve Sınırlılıkları

Bu Tezde, temel olarak, önce Avrupalılaşma kavramı “Ulusal Kamu Yönetimlerinin Avrupalılaşması” bağlamında ve ÇDY anlayışı ile ilişkilendirilerek tartışılmıştır. Bu tartışma çerçevesinde Avrupalılaşmanın Türkiye’nin yönetim sisteminde meydana getirdiği ve getireceği değişiklikler katılım süreci öncesi ve sonrasında yapılan düzenlemeler çerçevesinde ortaya konulmuştur.

“Yerel yönetimler” bu alanda ayrı bir çalışma konusu oluşturacak kadar geniş kapsamlı olduğundan, Tez’in konusu merkezi yönetimin örgüt ve işleyişi ve merkezi yönetim personeli ile sınırlandırılmıştır.

Her ne kadar Tez’de inceleme konusu Türkiye olmakla birlikte AB’ye yönetsel uyum ve ulusal yönetsel kapasitenin artırılması ile ilgili genel geçer kriterlerin uygulamadaki durumunu anlayıp karşılaştırabilmek amacıyla 4 üye ülke (Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan) deneyimi ele alınmıştır. Bu ülkelerin seçilmesinde başlıca nedenler; Yunanistan’ın Türkiye ile aynı dönemde Avrupa Toplulukları’na katılım için başvurmuş olmasına rağmen, 1981’de tam üyeliği kazanması; Portekiz’in uzun süren bir diktatörlük döneminden sonra kısa sürede toparlanarak 1986 yılında tam üyelik yolunda elde ettiği başarı; eski bir Doğu Bloku ülkesi olan ve 2004 yılındaki Orta ve Doğu Avrupa’ya doğru genişleme sırasında üye olan Polonya’nın gerek nüfus ve gerekse de yüzölçümü bakımından Türkiye ile benzer özellikler taşıması; ve Bulgaristan’ın da son genişlemenin yaşandığı 2007 yılında tam üye olmasına rağmen halen devam eden sorunlarının Türkiye açısından hem benzerlik hem de yol gösterici olmasıdır. Ayrıca Yunanistan ve Bulgaristan’ın seçilmesinin diğer bir nedeni de Türkiye’nin sınır komşuları olmalarıdır.

Tezin Yöntemi

Bu Tez ikincil verilere dayalı nitel bir araştırmadır. Konu ile ilgili veriler, yayınlanmış AB müktesebatı ile ulusal resmi devlet belgeleri ve raporlar, akademik yayınlar, yayınlanmamış yüksek lisans ve doktora tezleri ile basında yer alan fikir yazılarından elde edilmiştir. Veriler araştırmacının kendisi tarafından, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Bilkent Üniversitesi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Gazi Üniversitesi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, Avrupa Birliği Ankara Bilgi Merkezi, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma Merkezi, İstanbul Üniversitesi, Boğaziçi Üniversitesi, Londra Metropolitan Üniversitesi, Boston Suffolk Üniversitesi, Virginia Commonwealth Üniversitesi ve Harvard Üniversitesi kütüphanelerinde yapılan araştırmalar sonucunda toplanmış ve alt alanlara göre

sınıflandırılıp, çalışmanın amaçları doğrultusunda analiz edilmiştir. Araştırma sürecinde İnternet kaynakları da etkin bir şekilde kullanılmıştır.

Yapılan araştırmalar sonucunda, AB'ye yönetsel uyum ve yönetsel kapasitenin artırılması konusunda yabancı yazına oranla yerli çalışmaların oldukça kısıtlı olduğu görülmüş; bu nedenle ülke örneklerindeki gelişmelere AB ve OECD yayınlarından ve temelde İngilizce metinlerden ulaşılmıştır. Ülke karşılaştırmaları her ülke tek başına yönetsel yapılanma, Avrupa Birliği'ne giriş süreci, Avrupa Birliği üyeliği öncesi ve sonrası yapılan yönetsel reformlar çerçevesinde incelendikten sonra ,Avrupa Birliği'nin ilgili ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde sebep olduğu değişiklikler yapılan genel bir değerlendirme ile ortaya konulmuştur.

Tezin Yapısı

Tezin Birinci Bölümü'nde kuramsal bir çerçeve çizilmeye çalışılmış, bu amaçla öncelikle çalışmada kullanılacak olan temel kavramlar (Avrupalılaşıma, Avrupa Yönetsel Alanı, Çok Düzlemli Yönetişim) tanımlanmıştır. Kavramların tanımlanmasının ardından, “ulusal kamu yönetimlerinin Avrupalılaşıması” kavramı çerçevesinde, yeni üye olan ve aday ülkelerin ulusal kamu yönetimi sistemlerini AB üyesi devletlerin sistemleriyle uyumlu hale getirebilmeleri için gerekli temel ilkeler ve kriterler belirlenmeye çalışılmıştır.

İkinci Bölüm'de, örnek olarak seçilen üye ve aday ülkelerin bu çerçevede yaptıkları uygulamalar ortaya konulmuş; bu uygulamalardan Türkiye için önemli ipuçları elde edilmeye çalışılmıştır.

Üçüncü Bölüm'de, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri tarihsel süreç ve temel belgeler çerçevesinde ele alınmış; temel sorun ve potansiyel işbirliği alanları tespit edilmiştir.

Dördüncü Bölüm'de, Türk kamu yönetimi sisteminin merkezi yönetim çerçevesinde Avrupalılaşıma süreci ve bu konudaki gelişmeler incelenmiş, hukuksal ve yönetsel değişiklikler ortaya konularak çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

Sonuç bölümünde ise; tezde yapılan tartışmalar ışığında Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin yönetsel uyum ve yönetsel kapasite açısından bugünkü durumu ve yakın geleceği ele alınmış ve bazı saptamalar ve önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Avrupa siyasal birliği, Birlik kuruluş anlaşmalarında yer almamakla birlikte AB'nin nihai hedefi olarak görülmektedir. Aslında bu birlik Ortaçağ'dan beri düşünülen ancak yaşama geçirilemeyen bir oluşum olarak durmaktadır (Borchart, 1995:5). Avrupa'da süregelen çatışmalar din adamlarından filozoflara kadar pek çok kişinin üzerinde düşündüğü en temel sorun olarak görülmektedir. Ancak birliğe yönelik asıl güçlü çabalar I. ve II. Dünya Savaşları'ndan sonra olmuştur (Fişne, 2003: 55). İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bir daha bu çaplı bir savaşın olmaması için Avrupa'da temel uyumsuzluk alanlarıyla ilgili çözümler aranmıştır. Konuyla ilgili siyasal çözümlerle ilgili olarak 1946'da Churchill'in ortaya attığı "Avrupa Birleşik Devletleri" fikri, o dönemde kabul görmemiştir. Bunun arkasından ekonomi alanındaki bir çözüm niteliğindeki "Avrupa Ekonomik Birliği" de çeşitli gerekçelerle taraftar bulamayınca; "asgari müştereklerde" buluşulabilsin diye 1951'de "Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu" kurulmuştur (Weigal ve Stirk, 1992: 55).

Birlik ekonomik bir topluluğa (AET)'ye dönüştüğünde bile, Birliğe duyulan şüpheler ve Avrupa ülkeleri arasındaki anlaşmazlıklar devam ettiği için üye sayısı istenilen düzeye ulaşamamıştır. Bu nedenle Topluluğun ilk genişlemesi 1973 yılında olabilmıştır. Bu genişlemede Birlik aday ülkelere siyasal ya da yönetsel herhangi bir değişim zorlaması yapmamıştır. 1986'daki "Tek Senet" (*Single European Act*) ise aynı zamanda siyasal birliğe giden yolu da ardına kadar açmıştır. Birlikteki asıl büyük genişleme de bu dönemden sonra olmuştur(bkz. Tablo 1).

AB'nin son genişlemeleri dikkate alındığında ise, Birliğin bu yeni süreçte artık aday ülkelerin kamu yönetim yapılarını doğrudan etkileyip dönüştürmeye çalıştığı görülmektedir. 1995'e kadar olan genişlemelerde (1973, 1981, 1986 ve 1995) önceden aday ülkelerin var olan yönetsel sistemleri ile ilgili bir değerlendirme yapılmamıştır (Okçu, 2004). Bu konudaki değerlendirmeler 1995'de Madrid Zirvesi ile başlamıştır.

Tablo.1. 1. AB'ye Üye Olan Ülkeler ve Katılma Tarihleri

| Ülke Adı | Katılma Tarihi |
|--|----------------|
| Belçika, Almanya Federal Cumhuriyeti, Fransa, İtalya, Lüksemburg, Hollanda | 1957 |
| İngiltere, Danimarka, İrlanda | 1973 |
| Yunanistan | 1981 |
| İspanya, Portekiz | 1986 |
| Avusturya, Finlandiya, İsveç | 1995 |
| Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya, Güney Kıbrıs Rum Kesimi | 2004 |
| Bulgaristan, Romanya | 2007 |

1997 yılında AB tarihinde ilk defa, aday ülkelerin yönetsel yapılarının topluluk müktesebatını uygulayabilme kapasitesi Komisyon tarafından analiz edilmiştir. Bu tarihten itibaren Komisyon yalnızca önerilerde bulunmakla kalmamış, bizzat imzalanan “Katılım Ortaklığı” anlaşmalarıyla aday ülkelerin önüne ayrıntılı bir biçimde takvime bağlanmış “Reform Paketleri” koymuştur. Böylece üye ülke kamu yönetimleri açısından pek çok yeni tartışma konusu gündeme girmiştir.

Bu tartışmaların en önemlilerinden bir tanesi de AB bütünleşme sürecinin kamu yönetimi açısından ne anlama geldiğidir (bkz. Kösecik, 2004; Ömürgönülşen ve Öktem, 2007). Bu anlam daha çok AB'nin üye ve aday ülkeler açısından tek tip bir kamu yönetimi modeli öngörüp öngörmediğinde aranmaktadır. Bunun dışında, uyum sürecinin üye ve aday ülkelere yansımaları da ikinci bir inceleme konusu olarak karşımıza gelmektedir.

AB'nin genişleme süreci ve bu süreç içerisinde yaşananlar bizi kamu yönetimi konusunu bütünleşme süreci içerisinde ayrı bir biçimde ele almaya zorlamaktadır.

Çünkü aday ülkeler Birlik müktesebatını Birliğe katılmadan önce kabul etmek zorundadırlar. Genel olarak üye ülkeleri bağlayan ortak hak ve sorumluluklardan oluşan müktesebat, pek çok konuyla ilgili ortak açık hedef ve yapılanma içeriğine sahipken, bu durum üye ülke kamu yönetimi standartları için oluşturulmamıştır. Üye ülke kamu yönetimlerinin örgüt ve yönetim koşulları konusunda öznel zorunluluklar uzun bir süre belirlenmemiştir (SIGMA,1999). Bunun en önemli nedeni başlangıçta üye olan ülkeler arasındaki kamu yönetimleri açısından büyük benzerliklerin olmasıdır (Rutgers and Schreurs, 2000). Ancak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini içine alan 2007’de de devam eden genişleme süreci Birlik Müktesebatının uygulanabilmesi için kamu yönetimleri açısından belirli standartlar getirilmesinin zorunluluğunu ortaya koymuştur.

Düşük yönetsel kapasiteli, etkin ve etkili olmayan işleyişleri ile büyük bir kısmı eski Doğu Bloğu ülkesi olan yeni üyelerin Birliğe katılma süreci eski üyelerin kendi kamu yönetimleri karakteristiklerinin farkına varmalarını sağlamıştır. Böylece, AB’ne özgü ortak bir kamu yönetimi modeli düşüncesi ortaya çıkmaya ve şekillenmeye başlamıştır (Rutgers and Schreurs, 2000).

OECD’nin AB Phare programıyla yaptığı ortak bir girişim olan “SIGMA Programı” (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek Programı) tarafından 1998 yılında yayınlanan “Avrupa Yönetim Alanı için Kamu Yönetimlerinin Hazırlanması” (*Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*) başlıklı Rapor, AB’nin nasıl bir kamu yönetimi öngördüğünü gösteren ilk kapsamlı çalışma olarak dikkat çekmektedir (Köseçik, 2004). Aslında temel olarak aday ülkelerin Birliğe katılabilmeleri için gerçekleştirmeleri gereken yönetsel reformların neler olduğunu gösteren çalışma; aynı zamanda bu reformların yaşamsal önemine de dikkat çekmektedir. Rapor aynı zamanda, AB Komisyonu’nun tasarladığı kamu yönetimini şekillendirecek ilkeleri de içermektedir (SIGMA, 1998: 111–112).

Son yıllardaki kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişimlerine paralel olarak Türkiye de, OECD/SIGMA ile “Avrupa Birliği İçin Sürdürülebilir Kurumlar Kamu İdarelerinin Avrupa Yönetim Alanı İçin Hazırlanmasına Destek Programı” (*Support for Improvement in Governance and Management*) ile Türk kamu yönetim sisteminin

geliştirilmesi konusunda yakın işbirliği içerisinde bulunmaktadır. 2004 yılında, Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen SIGMA'dan (Avrupa Birliği ve OECD ortak girişimi) Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'de mevcut merkezi yapılanmalar hakkında bilgi toplamasını istemiştir. SIGMA Programı, Türkiye için OECD ve Avrupa Birliği arasında 8 Mayıs 2004 tarihinde imzalanan antlaşma ile yürürlüğe girmiştir. Komisyon tarafından belirlenen ilk görev, Türkiye'nin yönetsel kapasitesine ilişkin değerlendirmelerin yapılması olmuştur. SIGMA, 1999 yılından bu yana bu tür değerlendirmeleri tüm ülkelerde yapmaktadır.

SIGMA Programı ile amaçlanan, kamu yönetimi reformu ile ilgili ihtiyaçlar ve hedefler ile ve AYA hakkında bilginin artırılması; ayrıca Türkiye'de, Avrupa Birliği üyeliğinin yönetim kademelerine etkileri konusunda tartışmaların başlatılmasıdır. Buna ek olarak, Program, kamu yönetimi reformu alanında önemli konuların ele alınıp, yeni eylemler üzerinde anlaşma sağlanmasını hedeflerken, değerlendirme sürecini de tartışmaya açmaktadır.

Türkiye için SIGMA Programı Başbakanlık ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği ile yakın temas halinde üç alanda Türk kamu yönetimini incelemektedir: "Kamu Hizmetleri ve Yönetel Çerçeve", "Kamu İhaleleri", "Bütünlük Çerçevesi". Bunlara ek olarak, dördüncü alan, "Kamu Harcamaları Yönetimi" 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Şu ana kadar bu dört alanda inceleme tamamlanmıştır. SIGMA analizi sonuçları, Türkiye'deki kamu yönetim reformu ile ilgili temel sorunun yasalara ilişkin olmadığını, yasaların etkin uygulanmasına bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Yönetim kapasitesi ve kurumların zayıf olduğu bir ortamda yasaların uygulanmasının oldukça zor olduğu belirtilmektedir.

Türkiye'de son yıllarda yürütülen kamu yönetimi reformu çalışmaları, Türkiye'nin ulusal mevzuatını geliştirme ve Avrupa Birliği müktesebatına uyumlu hale getirme isteğini temsil etmektedir. Avrupa Birliği müktesebatının uygulanabilmesi ve yönetsel kapasitenin artırılması için kamu yönetiminin etkin, şeffaf ve hesap sorulabilir bir düzeye getirilmesi şarttır. Bu amaç ile kamu yönetimi reformu çalışmalarının devam etmesi artı bir işaret olarak görülebilir. Ancak söz konusu reformun sürdürülebilmesi başarılı müzakereler ve katılım süreci ile güvence altına alınacaktır (Sungar, 2005).Ancak,müzakerelerin başarılı olması ve AB üyesi olabilmek için AB'de

gündeminde önemli bir yer teşkil eden ve tartışılan Avrupalılaştırma ,Çok Düzlemli Yönetişim ve Avrupa Yönetişel Alanı kavramlarının incelenip anlaşılması gerekmektedir.

1.1.AVRUPALILAŞMA

Avrupalılaştırma kavramı, AB ile ilgili çalışmalarda yeni bir boyut olarak ortaya çıkmıştır. İlk kullanımı 1970’li yıllara kadar uzanan kavram, özellikle, 1990’ların sonlarından itibaren gittikçe popüler hale gelmiş ve çeşitli disiplinler içinde kendine geniş bir kullanım alanı bulmuştur. Hatta Olsen’in ifadesiyle “kavramı kullanan makaleler dikkate alındığında, Avrupalılaştırma ile ilgili çalışmalar akademik olarak büyüyen bir endüstri haline gelmiştir” (Olsen 2002:921).

Avrupalılaştırma ile ilgili 1970’lerde başlayan araştırmalar Dyson ve Goetz (2003) tarafından iki başlık altında incelenmiştir. Bu başlıklar, Avrupalılaştırmayı yukarıdan aşağıya yaklaşımla inceleyen birinci nesil araştırmalar ve Avrupalılaştırmayı aşağıdan yukarıya yaklaşımla inceleyen ikinci nesil araştırmalardır.

1.1.1. Avrupalılaştırmayı Yukarıdan Aşağıya Yaklaşımla İnceleyen Birinci Nesil Araştırmalar:

Başlangıcı 1970’lerin başlarına kadar giden bu araştırmaların özellikleri şunlardır:

- i) Bu araştırmalarda yukarıdan aşağıya yaklaşım kullanılmış; AB üyeliğinin devletler üzerindeki etkisi, AB’nin üye devletler üzerindeki hiyerarşik etkisini yansıtacak şekilde incelenmiştir. Bu araştırmalarda öncelik, Birlik müktesebatının ulusal yönetimler üzerindeki etkisi, AB tarafından üretilen politikalar ile ulusal politikalar arasındaki uyumun nasıl sağlandığı konusuna verilmiştir.
- ii) Avrupa Birliği ile ulusal politikalar arasındaki gelecekte ortaya çıkabilecek uyumsuzluklardan (özellikle yasal düzenlemeler, AB politikaları ve uygulamaları ve kurumsal düzenlemeler konularında) bahsedilmiş ve ulusal uyum çalışmalarının zaman alacağına dikkat çekilmiştir. AB ile ulusal düzey arasındaki uyumsuzluk derecesinin ulusal tepkilerin ortaya çıkması ve zaman içinde giderilmesi için gerekli bir koşul olduğu belirtilmiştir.

- iii) AB'ye uyum konusundaki tepkisel ve isteksiz durum inceleme konusu yapılmıştır.
- iv) Avrupalılaştırmanın politika ve rejim boyutları üzerinde durulmuştur. Bu yapılırken özellikle tarım politikası, bölgesel politika ve sanayi politikaları üzerinde yani AB müktesebatının en can alıcı konuları ve yine AB'nin önem verdiği çevre politikası, bilim ve teknoloji politikası ve enerji politikası üzerinde durulmuştur.
- v) Zamanla üye devletlerin uygulamaları arasında benzeşmenin giderek artacağını varsayımında bulunmuşlardır. Bu konuda yapılan karşılaştırmalar üye ülkelerin politika yapma ve kurumsal uyarlama süreçlerinde artan benzeşmeleri ortaya çıkarmayı hedeflemektedir.
- vi) Ulusal kurumların ve süreçlerin AB'den gelen talepler doğrultusunda düzenlendiklerinde daha fazla Avrupalılaştıkları sonucuna varmışlardır.

1.1.2. Avrupalılaştırmayı Aşağıdan Yukarıya Yaklaşımla İnceleyen İkinci Nesil Araştırmalar:

1990'lı yılların ortalarından itibaren başlayan bu araştırmalarda Avrupalılaştırmayı yukarıdan aşağıya incelemenin kısıtlılığı ve konuya daha geniş bir perspektiften bakma gerekliliği üzerinde durulmuştur. İkinci nesil Avrupalılaştırma çalışmalarında üzerinde durulan konular şunlardır:

- i) Avrupalılaştırma hem yukarıdan aşağıya hem de aşağıdan yukarıya yaklaşımlarla ele alınmalı ve yine hem yatay hem de dikey boyutları incelenmelidir. İlk noktadan hareketle, Avrupalılaştırma çalışmaları içinde sadece yasaların, politikaların, değerlerin, kuralların ve fikirlerin ulusal yönetimler tarafından ele alınıp uygulanması değil, aynı zamanda üye devletlerin kendi tercihlerini AB'ye aktarması da ele alınmalıdır. AB, bu şekilde bir uluslararası bir aktörden çok, uluslararası bir etkileşim alanı olarak algılandığında Avrupalılaştırmanın yatay boyutu daha çok gündeme gelecektir. Çünkü, bu sayede, AB üyesi ve aday ülkelerin ulusal kurum ve politikalarını yeniden düzenlemelerine neden olan çok düzlemli ilişkiler ağı daha iyi anlaşılacaktır. Bu durum, AB üyesi ve aday devletlerle ilgili olarak giderek artan karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında da görülmektedir.

ii)Avrupalılaşma konusunda daha önce yapılan araştırmaların eksikliği yukarıda belirtilen Avrupalılaşmanın karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştiği konusunu ve Avrupalılaşmanın yatay boyutunu dikkate almamalarından kaynaklanmaktadır.

iii) Avrupalılaşma araştırmalarında kurumsal uyumsuzlukların üzerinde durmaktan ziyade, Avrupa ile bütünleşmenin ulusal çıkarlar, değerler ve düşünceler üzerindeki etkisi üzerinde durulmalıdır.

iv) Avrupalılaşma çalışmalarında üzerinde fazla durulmayan bir konuda Avrupalılaşmanın siyasal boyutudur. Siyasal düşünceler, davranışlar, siyasal partiler ve seçim sistemleri konusunda Avrupalılaşmanın etkilerini inceleyen çalışma sayısı oldukça sınırlıdır.

v) Avrupalılaşma alışmalarında, Avrupalılaşma sonucunda ortaya çıkan benzeşmenin yanı sıra, ye ya da aday devletlerde ortaya çıkan farklı uygulamalar üzerinde durulmalıdır. Çünkü, ancak bu Şekilde Avrupalılaşmanın çok yönlü olarak araştırılması ve gelecek araştırmalara yol açılması mümkün olabilecektir.

vi) Avrupalılaşma çalışmalarında farklı uygulamaların üzerinde durulması, ülke içinde meydana gelen değişikliklerin Avrupalılaşma sonucu ortaya çıkıp çıkmadığını ve eğer öyle olmuşsa bunun hangi yollarla meydana geldiğini ortaya koymaya yardımcı olmaktadır.

Dyson ve Goetz tarafından bu iki başlık altında incelenen Avrupalılaşma çalışmalarına giderek artan ilgi ise Sedelmeier (2003) tarafından düzenlenen Tablo (1.2.) de açıkça görülmektedir.

Tablo.1.2. Avrupalılaşma Kavramının Kullanımına İlişkin Social Science Citation Index (SSCI) Araştırması

| Anahtar Kelimeler | Toplam (Atf) | 2000 öncesi | 2003-2005 Yılları Arası |
|--|---------------------|--------------------|--------------------------------|
| Avrupalılaşma ve yeni üye | 3 | 0 | 3 |
| Avrupalılaşma ve üye | 7 | 0 | 3 |
| Avrupalılaşma ve genişleme | 18 | 0 | 13 |
| Avrupalılaşma ve katılım | 19 | 2 | 13 |
| Avrupalılaşma ve Merkez Avrupa | 7 | 4 | 3 |
| Avrupalılaşma ve Doğu Avrupa | 29 | 4 | 15 |
| Yukarıdaki kombinasyonlardan, birden fazla atfı dışarıda bırakarak ortaya çıkan toplam | 50 | 6 | 30 |

Kaynak: Sedelmeier, (2003: 5)

Görüldüğü üzere Avrupalılaşma çalışmaları giderek artan bir ilgiyle karşı karşıyadır ve AB genişlemesi devam ettiği sürece ve AB var olduğu sürece devam edecek gözükmektedir. Ancak bugün onlarca Avrupa ülkesini çeşitli biçimlerde etkilemesine karşın Avrupalılaşmanın kolay ve herkesin kabul ettiği ortak bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun en önemli nedeni kavramın her ülkeyi farklı düzeylerde etkilemesi olduğu kadar zaman içerisinde değişip yenilenmesidir. Bu nedenle, Avrupalılaşma ile ilgili farklı tanımlamaları genel olarak gözden geçirmekte fayda bulunmaktadır.

Avrupalılaşmanın ilk tanımları arasında Robert Ladrech'in 1994 yılında AB ve Fransa ile ilgili olarak yaptığı araştırmada yer alan tanım bulunmaktadır. Ladrech Avrupalılaşmayı, "AB siyasal ve ekonomik dinamiklerinin, ulusal politika ve politika

oluşturma mantığı ve yapısına aşamalı olarak yön verme süreci olarak tanımlamaktadır. Diğer bir deyişle, Avrupalılaşıma, AB üyeliğinin gerektirdiği değişiklikler çerçevesinde ulusal politikalar ve kurumların değişikliğe uğraması olarak tanımlanmaktadır” (1994: 69).

Rometsch ve Wessels (1996: 328) ise kavramı ; “tüm ulusal kurumların ilgi alanlarında bir kayma yaşanması ve bu kurumların AT-AB karar alma sürecine artan katılımları” olarak tanımlamaktadır.

Mjoset kavramı “Avrupa nüfuzunun kaynaklandığı odaklar dışında da gelişip yayılması” (1997: 1) olarak tanımlarken; Börzel için kavram “yerel politika alanlarının artan bir şekilde Avrupa ölçüsündeki politika üretiminin konusu haline geldiği süreci” (1999: 574) ifade etmektedir.

Cowles, Caporaso ve Risse için ise Avrupalılaşıma, “Avrupa düzeyinde farklı yönetim yapılarının; yani bir siyasal sistem ile aktörleri arasındaki etkileşimleri biçimsel ve rutin hale getiren bir siyasal kurumlar kümesinin ortaya çıkması ve yaptırım gücüne sahip Avrupa kurallarının yaratılmasında uzmanlaşmış bir politika ağının gelişmesi” (2001:3) anlamına gelmektedir. Bu tanımda dikkati çeken nokta Avrupalılaşıma ile farklı yönetim yapıları ifadesinin beraber kullanılmasıdır. Bu farklı yönetim yapılarının içinde bu Tezde, Avrupalılaşıma kavramının ardından incelenecek olan ÇDY kavramı da bulunmakta ve iki kavram arasındaki bağlantı ortaya konmaktadır.

Avrupalılaşıma çalışmalarının önemli isimlerinden birisi olan Radaelli ise kavramı AB'nin siyasal, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin yerel söylemlere, kimliklere, siyasal yapılara ve kamusal politikalara hâkim olan mantığın bir parçası haline geldiği bir süreçler kümesini betimlemek için kullanır. Radaelli'ye göre, Avrupalılaşıma “ilk olarak AB politika üretim süreçleri içinde tanımlanan, ardından da yerel (ulusal ve ulusaltı) söylem, siyasal yapı ve kamu politikalarına dahil edilen biçimsel ve biçimsel olmayan kuralların, süreçlerin, politika paradigmalarının, tarzların, iş yapma yöntemlerinin ve ortak inanış ve normların a) inşa edildiği, b) yayıldığı, c) kurumsallaştığı süreçleri içermektedir (2003: 30).

Johan P. Olsen ise, “Avrupalılaşımanın değişik yüzleri” adını verdiği çalışmasında Avrupalılaşıma kavramını yukarıda aktarılan farklı tanımlamaların ötesine geçerek ve bir anlamda onları kuşatarak tartışmaktadır. Bu nedenle Olsen(2001:2-3) tarafından

tanımlanan Avrupalılaştırmanın beş farklı yüzüne ya da başka bir deyişle kullanım alanına kısaca değinmek yararlı olacaktır:

i) *Avrupa sınırlarında yaşanan değişim olarak Avrupalılaştırma*: Avrupalılaştırmanın bu yüzü bir yönetim sisteminin toprak olarak sınırlarını ve bir kıta olarak Avrupa'nın ne dereceye kadar tek bir siyasal alan haline geldiğini göstermektedir (Olsen 2001:2). Avrupa düzleminde pek çok kurum inşa edilmesine rağmen yazında Avrupa denilince AB'ne üye devletler anlaşılmaktadır. AB girişimi, kıtanın geniş ve büyüyen bir kısmını içeren bir yönetim sisteminin kurumsallaştırması anlamında en başarılı girişimdir. Bu yönüyle Avrupalılaştırma kısaca "AB genişlemesi"dir (EU Enlargement). Değişim hem "kuralların takip edilmesi" hem de "kuralların tatbik edilmesi" ile olmaktadır. Sonuçta ortaya çıkan şeyin zorunluluktan kaynaklandığı düşünülse de, aslında değişimler yarı mekaniktir: AB'ye aday olan ülke üyelik kriterlerini karşılırsa kabul edilir, aksi takdirde kapılar yüzüne kapatılır (Okçu 2001b:6).

ii) *Avrupa düzleminde yönetim kurumlarının ortaya çıkışı olarak Avrupalılaştırma*: Bu durumda, Avrupalılaştırma kısaca Avrupa düzleminde ortak hareket edebilme kapasitesine sahip bir "merkez inşası" anlamına gelmektedir.(Olsen 2001:3) Avrupa düzleminde yönetim kurumlarının ortaya çıkması ifadesi ile AB'nin ortak kurumları (Konsey, Komisyon, Parlamento ve Adalet Divanı gibi) ve Avrupa çapında bağlayıcı politikaların tasarlanması, uygulanması ve takibinin yapılması yetkisine sahip farklı bir yönetim sistemi dile getirilmektedir. Bu yönüyle Avrupalılaştırma, üye devletlerin ortak hareket yönünde örgütlenme kapasitesinin güçlendirilmesi ve AB vatandaşlığı ve üyelik ile ilgili yeni normlar ve ortak anlayışların geliştirilmesini içermektedir. (Okçu2001b:7). Avrupalılaştırmanın bu yüzüyle yukarıda Cowles, Caporaso ve Risse (2003) tarafından ifade edilen farklı yönetim yapılarına; yani bu tezde de ele alınan çok düzlemli yönetim gibi yapılara atıf yapılması dikkati çekmektedir.

iii) *Ulusal ve ulusaltı yönetim kurumlarının uyumlaştırılması anlamında Avrupalılaştırma*: Avrupalılaştırma bu anlamıyla yetki ve sorumlulukların değişik yönetim düzeyleri arasında paylaşılmasını ifade etmektedir. Bütün çok düzlemli yönetim sistemleri birbiriyle uyumlu bir şekilde, yerel anlamda bağımsız ama merkezle koordineli bir şekilde çalışmak durumundadırlar (Olsen 2001:3). Burada artık Olsen çok

düzlemli yönetişimi açık bir şekilde ifade etmekte ve Avrupalılaşıma ile çok düzlemli yönetişim arasındaki bağlantıyı ortaya koymaktadır.

iv) *Avrupa'ya özgü siyasal kurumlarının ve yönetişim sisteminin ihraç edilmesi anlamında Avrupalılaşıma*: Avrupalılaşımanın bu anlamı Avrupa'nın kendi dışındaki aktör ve kurumlarla olan ilişkisini ve Avrupa'nın dünya üzerindeki yerini sorgulamaktadır (Olsen 2001:3).

v) *Birleşik ve daha güçlü bir Avrupa hedefini taşıyan bir siyasi proje olarak Avrupalılaşıma*: Bu yönüyle Avrupalılaşıma, Avrupa'yı çok daha farklı, bütünleşik ve güçlü bir siyasal kimlik haline getiren gelişmelere odaklanmaktadır. Bu gelişmeler de daha çok, Avrupa'nın Avrupa dışında meydana gelen olaylar ve yönetişim sistemlerini nasıl etkilediği ve bunlardan nasıl etkilendiğine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupalılaşımanın beş farklı yüzünü bu şekilde ortaya koyan Olsen, son olarak kısaca şunu da belirtmektedir ki; Avrupalılaşımanın beş farklı yüzü aslında birbirlerini dışlamamakta, aksine bütünlemektedir (Olsen 2001:3).

Olsen'in Avrupalılaşımanın bu beş farklı kullanım alanını gösteren çalışmasının yanında, Avrupalılaşımanın kullanım alanlarını daha farklı sınıflamalarla da ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur. Örneğin Bulmer ve Gamble (2002:7) Avrupalılaşımanın akademisyenler tarafından ele alınma kullanım alanlarını aslında Olsen'in yaptığı ayrıma oldukça benzer olarak, şu şekilde sıralamışlardır:

- i) Avrupa düzeyinde yönetişim kurumlarının gelişimi olarak Avrupalılaşıma
- ii) Avrupa tarzında örgüt ve yönetişim şekillerinin Avrupa sınırları dışına ihraç edilmesi olarak Avrupalılaşıma
- iii) Avrupa'nın siyasi birliğinin gerçekleştirilmesinin belirtisi olarak Avrupalılaşıma
- iv) Ulusal politikaların giderek daha çok Avrupa politikalarının konusu olmaya ve etkisi altında kalmaya başladığı süreç olarak Avrupalılaşıma
- v) Devletlerin ulusal politikalarını meşrulaştırma çabalarının dayanağı olarak Avrupalılaşıma

Bache ve George (2006:60) ise, Avrupalılaşımanın kullanım alanlarını şu şekilde sıralamışlardır:

- i) Yukarıdan aşağıya doğru, AB'den kaynaklanan ulusal değişim süreci,
- ii) Avrupa Birliği'ne ait yeni güç ve yetkilerin ortaya çıkışı,
- iii) AB'nin ulusal politikalar açısından yön belirleyici olarak kabul edilmesi,
- iv) Devletler arasında kavram ve politika transferi,
- v) AB ile devletler arasında giderek artan karşılıklı etkileşim.

Görüldüğü üzere Avrupalılaştırma'nın pek çok anlamı ve kullanım alanı bulunmaktadır. Bu yüzden Kassim (2000: 238) gibi bazı yazarlar Avrupalılaştırmanın kurucu bir kavram olarak kullanılmasının boşuna bir çaba olacağını ifade etmektedirler. Aslında buradaki sorun, Olsen'in de belirttiği gibi, Avrupalılaştırmanın gerçekte ne olduğunun somut bir biçimde ortaya konulması değildir. Esas sorun, kavramın kurumsal temelli bir Avrupa yönetim sisteminin ortaya çıkışını, gelişmesini ve etkilerini anlamamıza ne kadar yardımcı olabileceği sorunudur (2002: 922).

1.1.3. Ulusal Yönetimlerin “Avrupalılaştırması”

Bu bölümde ilk olarak, Avrupalılaştırma ile ulusal yapısal değişim süreci arasındaki bağlantı ve bu değişimin nasıl gerçekleştiği açıklandıktan sonra, ulusal kamu yönetimlerinin Avrupalılaştırması ile ilgili olarak ortaya çıkan yaklaşımlardan bahsedilecektir.

Cowles, Caporaso ve Risse (2001:6-9) Avrupalılaştırmanın ulusal yapısal değişimleri nasıl meydana getirdiği ve bu konuda etkili olan faktörler konusunda üç aşamalı bir yaklaşım ortaya koymuşlardır.

Yazarlara göre, birinci ve ikinci aşama, “Avrupalılaştırma ve Uyum Derecesi” ile ilgilidir. Bu aşamada yazarlar Avrupalılaştırma sürecini Avrupa düzeyinde resmi ve resmi olmayan bütün kuralları, düzenlemeleri, prosedürleri ve uygulamaları kapsayacak şekilde kullanmaktadırlar. Ancak, Avrupalılaştırma süreci içinde hangilerinin geçerli olduğu ilgilenilen konuya göre değişmektedir. Örneğin, vatandaşlık hakları söz konusu olduğunda Avrupalılaştırma süreci içinde başka kurallar ve uygulamalar, telekomünikasyon politikası söz konusu olduğunda başka kurallar ve uygulamalar söz konusu olmaktadır. Avrupalılaştırma süreçleri yazarların temel çerçevesini

oluşturmaktadır. Çünkü bu süreçler, üye devletlerin AB kural ve uygulamalarına uygun davranmalarını sağlayacak birtakım düzenlemeler yapmalarını sağlamaktadırlar.

İkinci aşama işte AB'ye uyum sağlamak için yapılan bu düzenlemelerin ulusal yapılar, kurallar ve uygulamalar ile ne kadar uyumlu olduğunu yani Avrupalılaşıma süreçleri ile ulusal uygulamalar arasındaki uyumu ifade etmektedir. Burada uyumun derecesini uyum sağlamaya yönelik baskılar belirlemektedir. Avrupalılaşıma ile ortaya çıkan uyum sağlamaya yönelik baskıların derecesini Avrupa kurumları ile ulusal kurumlar arasındaki uyum ya da uyumsuzluğun derecesi belirlerken, ilke olarak uyum sağlamaya yönelik baskıların derecesi de ulusal kurumların bu doğrultuda yapması gerekenlerin düzeyini belirlemektedir.

Avrupalılaşıma ulusal yapılar üzerinde iki yolla baskı uygulamaktadır. Birinci yolda, Avrupa politikaları ile ulusal politikalar arasında ortaya çıkan uyuşmazlıklar durumunda bu uyuşmazlıkların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak baskı uygulanırken; ikinci yolda Avrupalılaşıma ile ulusal yapılar üzerinde doğrudan baskı uygulanmaktadır.

Üye ülkeler arasında siyasal, ekonomik, yasal ve sosyal yapılar açısından farklılıklar bulunduğu için, Avrupalılaşıma yolu ile uygulanan baskıların derecesi de değişmektedir. Şöyle ki, AB kural ve uygulamaları ile ulusal kural ve uygulamalar arasında benzerlikler bulunduğu anda, AB'ye uyum konusunda uygulanan baskının derecesi düşük, ulusal uyum düzeyi yüksek olmaktadır. Bazı durumlar da ise tam tersine AB kural ve uygulamaları ile ulusal kural ve uygulamalar çakışmakta; bu durumda baskının derecesi artmakta fakat uyumun düzeyi göreceli olarak düşük olmaktadır.

Yine Avrupalılaşıma ile uygulanan baskının derecesine göre ulusal yapı, kural ve uygulamalarda ortaya çıkan değişikliklerde de farklılıklar görülmektedir. Baskının yoğun olduğu durumlarda ulusal düzeyde kökten değişiklikler ortaya çıkabilirken, baskının düşük olduğu durumlarda değişiklikler daha yüzeysel düzeyde kalmaktadır.

Yazarlara göre, üçüncü aşama, "Avrupalılaşıma ve arabulucu faktörler" (ulusal kurum ve aktörlerin uyguladıkları stratejiler) ile ilgilidir. Avrupalılaşıma sürecinde özellikle uyuma yönelik baskıların derecesinin yüksek olduğu durumlarda arabulucu faktörlerin varlığı büyük önem taşımaktadır. Yazarlar uyum çalışmalarını kolaylaştırma ya da tam tersine zorlaştırma imkânına sahip üç faktörden bahsetmektedirler. Bunlar; "ulusal karar alma mekanizmalarındaki aktörler", "aracı kurumlar" ve "işbirlikçi kültürel yapılar"dır.

“Karar alma mekanizmalarındaki aktörler” Bunlardan kasıt, ulusal karar alma mekanizmalarında oy kullanma hakkına sahip kişi ve kurumlardır. Bir ulusal siyasal sistemde karar verme yetkisi ne kadar dağılmış ve bu konuda ne kadar çok aktör söz sahibi ise, Avrupalılaşma sürecinin istediği ve gerektirdiği değişim konusunda uzlaşmaya varmak o kadar zor olmaktadır. Bu durumda uyum çalışmaları engellenmekte ya da yavaşlamaktadır.

Yazarlar arabulucu resmi kurumlara da değinmektedirler. Ulusal yapılar içinde yukarıda bahsedilen olumsuzlukların üstesinden gelebilecek faktörler de bulunmaktadır. Avrupalılaşma sürecinde bazı resmi kurumlar-örneğin kadın hakları söz konusu olduğunda kadın çalışmaları ile ilişkili ve yetkili resmi kurumlar-değişime konu olan alanlarda maddi ve manevi kaynak ve destek sağlayarak değişim ve uyum sürecini kolaylaştırmaktadırlar.

Burada dikkat çekici olan, uyumu zorlaştıran ya da kolaylaştıran aktörlerin, değişimin taraflarının düşüncelerini değiştirmek yönünde değil, daha çok düşünce yapılarına uygun sonuçlar elde etmelerine imkân sağlayacak olanakları sağlama yönünde çalışmalar yürütmeleridir.

Avrupalılaşma sürecinde zorlukların ve engellerin üstesinden gelebilmenin bir yolu da işbirlikçi ve uzlaşmacı özelliklerin ön plana çıktığı “siyasal ve örgütsel kültürler”e sahip olmaktır. Bu kültürlere sahip kurumlar, örgütler ve bunların çalışanları ve üyelerinin çabalarıyla Avrupalılaşma sürecini daha sorunsuz bir şekilde sürdürmek mümkün olabilmektedir.

Ulusal yönetimlerin Avrupalılaşma sürecini bu şekilde açıkladıktan sonra, bu konuda ortaya konan yaklaşımlardan bahsetmek konunun daha iyi anlaşılması açısından önem taşımaktadır. Ulusal yönetimlerin Avrupalılaşması ile ilgili çalışma ve araştırmalar genel olarak üç konu üzerinde yoğunlaşmaktadır: “ulusal kurumların diğer ulusal aktörler ve ulusüstü aktörler karşısında güç kazanması ya da güç kaybına uğraması”; “AB’nin ulusal yönetimler üzerindeki etkisi ve farklı ülkelerde siyasal ve yönetsel açılardan ortaya çıkan uyumsuzlukların derecesi”; “AB’ye uyum konusunda ulusal yönetimlerin gösterdikleri esneklik” (Colio ve Molina, 2005:348)

Ulusal ve ulusüstü aktörler arasında gücün dağılımı konusunda üç bulgu bulunmaktadır. Birincisi, ulusal yönetsel yapı içinde yürütme, yargıya karşı konumunu güçlendirmiştir.

İkincisi, yürütme içinde de Başbakan ve Maliye Bakanının gücü artmıştır. Üçüncü olarak da, ulusal yönetimler, Avrupalılaşma çerçevesinde bir takım yetkilerini AB'ye devretmek durumunda kalmışlardır (Colio ve Molina, 2005:348).

AB'nin ulusal yönetimler üzerindeki etkisi ve baskısının derecesine bağlı olarak, Avrupalılaşma sürecinde gerek AB'nin doğrudan isteği gerekse de ulusal yönetimlerin üyelik gereklerini yerine getirme istek ve çalışmaları doğrultusunda ulusal yapılarda birtakım değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Yönetmelik açıdan bakıldığında ise; Avrupalılaşma doğrultusunda yönetmelik yapı ve uygulamalarda genel olarak çok büyük değişikliklerin ortaya çıkmadığı gözlemlenmiştir. Ancak, Avrupalılaşmanın yönetmelik yapıların ulusüstü politikalarla uygulama konusunda yerine getirmeleri gereken görevleri arttırdığı da bir gerçektir (Colio ve Molina, 2005:348).

Son olarak, Avrupalılaşma sürecinde, ulusal yönetimler kurumsal yapı ve uygulamalarda kökten değişikliklere gitmek yerine, bunları kendi koşullarına göre uyarlama yoluna gitmektedirler. Böylece Avrupalılaşma sürecini daha yavaş ve sorunsuz şekilde atlatma şansına sahip olmaktadır (Colio ve Molina, 2005:348).

Daha önce ifade edilenler doğrultusunda iki noktaya temas etmekte fayda vardır. Birincisi, yazarların belirttiği gibi Avrupalılaşma her ülkede aynı derecede yaşanmamaktadır. AB'nin eski üyelerinde yavaş bir değişim gerçekleşirken, bu Tezde ele alınan Polonya ve Bulgaristan gibi yeni üye ülkelerde ve Türkiye gibi aday ülkelerde daha hızlı ve kökten değişimler yaşanmaktadır. Kısacası, Avrupalılaşmanın etkisi ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu durum Tablo (1.3.) de gösterilmektedir:

Tablo1.3. Avrupalılaşmanın Farklı Etkileri

| AB Üyesi ve Aday Ülkeler | AB'ye Katılım Açısından Özellikleri | Avrupalılaşmanın Etkileri |
|-------------------------------------|--|--|
| Kuzey-Batı Avrupa ülkeleri | <ul style="list-style-type: none"> • Kurucu üye ülkeler • AB'nin ortak politikalarına tam katılım • Avrupa Para Birliği'ne tam katılım | <ul style="list-style-type: none"> • Kademeli Avrupalılaşma • Yönetim sisteminde Avrupalılaşmanın sınırlı etkisi |
| İskandinav Ülkeleri | <ul style="list-style-type: none"> • Daha geç üyelik • Katılım karşıtı görüşlerin varlığı • Avrupa Para Birliği'nin dışında kalma | <ul style="list-style-type: none"> • Kademeli ve yavaş Avrupalılaşma • Yönetimsel sistemde Avrupalılaşmanın sınırlı etkisi |
| Akdeniz Ülkeleri | <ul style="list-style-type: none"> • Daha geç üyelik • AB'nin ortak politikalarına tam katılım • Avrupa Para Birliği'ne tam katılım | <ul style="list-style-type: none"> • Kademeli Avrupalılaşma • Yönetimsel sistemde Avrupalılaşmanın kısmi etkisi |
| Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri | <ul style="list-style-type: none"> • AB'nin en yeni üyeleri • Katılım karşıtı görüşlerin varlığı • AB'nin ortak politikalarına sınırlı katılım • Avrupa Para Birliği'ne katılımın ileride gerçekteşme ihtimali | <ul style="list-style-type: none"> • Avrupalılaşmanın yönetsel sistemde ortaya çıkardığı köklü değişiklikler • Bu değişiklerin mevcut ve olası sonuçları hakkında tartışılan görüşler |
| Aday Ülkeler | <ul style="list-style-type: none"> • AB'ye aday ülkeler • Katılım karşıtı görüşlerin varlığı • Tam üyelik için hazırlık çalışmaları | <ul style="list-style-type: none"> • Avrupalılaşma çalışmalar çerçevesinde yönetsel sistemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları • Bu çalışmaların AB üyeliği ve ülke açısından olası sonuçları hakkında tartışılan görüşler |

Kaynak: Schuppert (2006: 24)'ten uyarlanmıştır.

Tablo (1.3.) de de görüldüğü gibi Avrupalılaşıma her ülkenin kendi koşulları doğrultusunda farklı etkiler göstermektedir. Bazı ülkelerde (bu ülkeler zaten AB kural ve uygulamalarının çıkış noktasını oluşturmaktadırlar) yönetsel sistemlerde yapılan az sayıda değişiklikle Avrupalılaşıma süreci gerçekleşmekte, diğerlerinde ise (AB kural ve uygulamalarının sadece uygulayıcısı konumundaki ülkeler) Avrupalılaşıma sürecinde kökten ve kapsamlı değişiklikler yaşanmaktadır. Sonuç olarak, zaman içerisinde yaşanan tüm gelişmelere rağmen ulusal yönetimler birbirlerine veya ‘sentetik bir AB ‘Prototipine’ benzemedikleri söylenebilir. Üye/aday devletlerin yönetim sistemlerinin büyük oranda ayırt edici nitelikteki yapılarını yahut çalışma şekillerini muhafaza ettikleri ileri sürülmektedir. Üye/aday devletler kendi içlerinde AB ile ilgili politikaları üretir veya uygularken çok değişik sistemleri kullanmaya devam etmektedirler (Harmsen, 1999: 83).

1.1.4. Avrupalılaşıma Mekanizmaları

Avrupalılaşımanın ulusal yönetimler üzerindeki etkisini açıkladıktan sonra, bu etkileri meydana getiren Avrupalılaşıma mekanizmaları üzerinde durmak gerekmektedir.

Knill ve Lehmkuhl (2002) Avrupalılaşıma mekanizmalarını şu şekilde açıklamaktadırlar: Kurumsal uyarılama, ulusal fırsat yapılarını değiştirme ve ulusal kanı ve beklentileri yeniden biçimlendirme

1.1.4.1. Kurumsal Uyarılama: Bu mekanizmada AB, Avrupalılaşıma çerçevesinde söz konusu olan ülkeye gerçekleştirmesini istediği bir kurumsal model önermekte ve bunun hayata geçirilmesini beklemektedir. AB bu mekanizmayı çevrenin ve tüketicilerin korunması gibi politika alanlarında uygulamaktadır. Yalnız bu mekanizmanın başarılı olması bazı şartlara bağlanmaktadır. Şöyle ki, ancak AB’nin önerdiği model ile ulusal yapılanma uyumlu olduğu zaman bu mekanizmanın başarı şansı artmaktadır. AB’nin önerdiği model ile, ulusal kurumsal yapılar arasında uyumsuzluk ya da çok büyük farklar bulunduğu zaman Avrupalılaşımanın etkisi de azalmaktadır. Ayrıca,yine AB’nin önerdiği model üzerinde uzlaşma sağlandığı ve ulusal aktörler tarafından desteklendiği zaman bu mekanizma etkili olmaktadır (Knill ve Lehmkuhl, 2002:258).

1.1.4.2. Ulusal fırsat yapılarını değiştirme: Bu mekanizmada Avrupalılaşma çerçevesinde ulusal fırsat yapılarının değiştirilmesi ve ÷lkedeki güç dengelerinin yeniden düzenlenmesi söz konusu olmaktadır. Bu Avrupalılaşma mekanizmasının örneği olarak AB'nin pek çok piyasa politikaları gösterilebilir. Bu ikinci türden politikalar temelde ÷lkelerin uygulayacağı kurumsal modeller ortaya koymak yerine, belli bazı tercihleri ulusal politika alanında yapılabilecek tercihler olmaktan çıkarırlar. Bu politikalar genellikle herhangi bir üye ya da aday ÷lkede Ortak Pazar'ın işleyişini bozan yönetsel düzenlemelerin iptal edilmesiyle sınırlı kalmaktadır (Knill ve Lehmkuhl, 2002:258).

Yine bu mekanizmanın da başarılı olması bazı şartlara bağlanmaktadır. Avrupalılaşma çalışmalarının bu mekanizma doğrultusunda başarılı olması için, ÷lke içi güç dengelerinde bir tarafın diğerlerine göre daha baskın olması gerekmektedir. ÷lke içi gücün dengeli bir şekilde dağıldığı durumlarda bu mekanizmanın etkisi azalmaktadır. Doğal olarak da bu baskı tarafın AB tarafından önerilen reform çalışmalarını destekleyen taraf olması gerekmektedir. Bunun için de AB'nin reform çalışmalarını destekleyen güçlerin ağırlığının artması için çalışmalar yapması gerekmektedir. Aksi takdirde karşıt görüş sahiplerinin ağırlığı arttığında AB'nin beklediği değişikliklerin gerçekteşmesi mümkün olamamaktadır (Knill ve Lehmkuhl, 2002:259).

1.1.4.3. Ulusal kanaat ve beklentileri yeniden biçimlendirme: Bu mekanizma ile AB ÷lke içi aktörlerin kanaat ve beklentilerini etkileyerek ÷lke içinde yeniden düzenleme yapılmasının yolunu açabilir. Kanaat ve beklentilerde yaşanan değişiklikler ile kurumsal değişikliklerin gerçekteşmesi mümkün olabilir. Bu mekanizma daha sonraki dönemlerde ortaya çıkacak AB talep ve politikalarına ve bunlar doğrultusunda gerçekteşmesi beklenen değişikliklere ilişkin zihinsel zemini hazırlar (Knill ve Lehmkuhl, 2002:260).

AB düzenlemelerinin, ulusal kanaat ve beklentileri, kurumsal değişimi motive etme yönünde etkileyip etkilemeyeceği sorunu bu Avrupalılaşma mekanizmasının en önemli sorunudur. Bu anlamda iki yönlü bir değişim beklenebilir. İlk olarak, AB, AB etkisinden bağımsız olarak ortaya çıkan ulusal yeniden düzenleme çalışmalarını değiştirebilir. AB bu bağlamda, ulusal gelişmeler için bir odaklanma noktası ve ulusal

sorunlarla ilgili potansiyel fikirler ve çözümler sağlayabilir. İkinci olarak, AB talepleri yalnızca ülke içindeki reformun sonuçlarını değil aynı zamanda reform sürecinin bizatihi kendisini de etkileyebilir. Başka bir deyişle, AB, oy kullanma ve söz söyleme hakkına sahip ulusal aktörlerin kanı ve beklentilerini etkileyerek ulusal yeniden düzenleme çalışmaları üzerinde uzlaşma sağlanmasına yol açacak önemli bir rol oynayabilir. Böylelikle daha önceden düzenleyici değişime karşı çıkan ulusal aktörlerin bundan böyle karşı çıkmaması temin edilerek değişime destek arttırılabilir (Knill ve Lehmkuhl, 2002: 263).

Görüldüğü üzere AB, çeşitli Avrupalılaştırma mekanizmaları ile ulusal yönetim yapılarını değiştirme çalışmalarında bulunmaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki, bu mekanizmaların ve çalışmaların başarısı ulusal aktörlerin bu konudaki istek ve kararlılığına bağlıdır.

Sonuç olarak, genel anlamda Avrupa'nın, özel anlamda da AB'nin bu tez kapsamında yönetim sistemleri üzerindeki etkisi olarak tanımlanabilecek Avrupalılaştırma değişik mekanizmalar yoluyla mevcut sistemleri etkilemekte, fakat sonuçları ülkeden ülkeye değişmektedir.

1.1.5. Avrupalılaştırmanın Geleceği

Yukarıda anlatılanlar ışığında görülmektedir ki; Avrupalılaştırma AB çalışmalarında uzun zamandan beri açıklayıcı bir kavram olma yolunda ilerlemektedir. Ancak, burada açıklayıcı kelimesi üzerinde durmakta fayda bulunmaktadır. Çünkü pek çok Avrupalılaştırma tanımı yapılmış olmasına rağmen, üzerinde herkesin uzlaştığı bir tanım bulunmamaktadır. Bunun yanında, Avrupalılaştırmanın sonuçlarının da standart olmaması, ülkeden ülkeye değişmesi Avrupalılaştırmanın açıklayıcı değil, açıklanması gereken bir kavram olduğu düşüncesini akla getirmektedir. Bu bilgiler ışığında, Avrupalılaştırma konusunda daha çok çalışma yapılması olasılığı oldukça yüksek görünmektedir.

Bu durumda, Avrupalılaştırma çalışmaları doğrultusunda, üzerinde önemle durulması gereken AB'nin geleceği ya da diğer bir deyişle AB'nin gelecekte nasıl bir yapıya sahip olacağı konusudur. Çünkü Avrupalılaştırma çalışmaları göstermektedir ki; AB'nin Avrupalılaştırma çerçevesinde ulus devletlerden istediği değişiklikler yalnızca gümrük

birliği, para ve ticaret politikaları gibi bütün devletlerin zaman içinde ortak karar alıp, uyum sağladıkları ortak politika alanlarında AB'nin beklentileri doğrultusunda gerçekleşmektedir. Diğer politika alanlarında, her ülke kendi gerçekleri doğrultusunda gerekli değişiklikleri yapmaktadır. Diğer bir deyişle, AB'nin etkisi ve yetkisi belli politika alanlarıyla sınırlıdır. AB'nin gelecekte "AB Süper Devleti" ne dönüşmesi pek mümkün görünmemektedir.

İşte bu noktada, AB'nin şimdiki yapısında yerleşmeye başlayan ve gelecekte daha etkin olması beklenen çok düzlemlı yönetim yaklaşımı gündeme gelmekte ve AB çalışmalarında incelenmesi ve açıklanması gereken bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2. ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM

Yönetişim, siyaset bilimi ve kamu yönetimi literatüründe uzun süreden beri gündemde olan bir kavramdır. Ulusal siyaset (Rhodes, 1997), uluslararası siyaset (Rosenau, 2004) ve AB bütünleşmesi örneğinde olduğu gibi ulusal ve uluslararası politika alanları arasında sınırların belirsizleştiği alanlarda yönetim kavramı açıklayıcı bir kavram olarak kullanılmaktadır. İşte, "çok düzlemlı yönetim" (ÇDY) yaklaşımı tam bu noktada karşımıza çıkmaktadır.

İlk olarak Gary Marks tarafından 1993 yılında AB yapısal politikasında yapılan temel reformun sebep olduğu gelişmeleri tanımlama amacıyla tanımlanan kavram zaman içinde AB çalışmaları içinde ayrı bir araştırma alanı olarak ortaya çıkmıştır.

Kavramın bu kadar ilgi çekmesinin AB'nin bir kurum olarak nasıl çalıştığı ve nasıl çalışması gerektiği konusunda fikir üretmesi, AB Hükümetinin söz konusu olmadığı bir ortamda can simidi olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Diğer bir neden de AB politikalarının nasıl yürütüleceği konusunda mevcut olan kafa karışıklığı konusunda yol göstermeye çalışan yapısından kaynaklanmaktadır (Wallace, 2003:1).

Bu genel ilginin yanında ÇDY'nin ortaya çıkışının nedenleri daha eski tarihlere dayanmaktadır.

1970 li yıllar geleneksel karar alma süreçlerinde değişimlerin yaşanmaya başladığı yıllar olmuştur. Bölgesel aktörler giderek karar alma süreçlerinde söz sahibi olma istek ve

çabalarıyla gündeme gelmeye başlamışlardır. Başlangıçta fazla üzerinde durulmayan bu durum zamanla üzerinde düşünülmesi ve nereye gideceğinin belirlenmesi gereken bir durum olarak gündemdeki yerini almıştır (Ulusoy, 2005:16).

Aynı yıllarda, AB'nin kendi içinde yaşadığı değişim de ÇDY'ye ortam hazırlayan nedenlerden biridir. AB bu dönemde diğer uluslararası örgütlere oranla, kendi içinde ve üyeleri arasında ortak karar alma ve işbirliğinin en fazla geliştiği ve uygulama alanı bulunduğu bir yapı olmuştur (Ulusoy, 2005:16).

ÇDY'nin ortaya çıkıp gelişmesinde ekonomik etkenlerin rolünü de unutmamak gerekmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası uygulama alanı genişleyen refah devletinin 1970'li yıllarda zor duruma düşmesiyle ortaya çıkan ekonomik koşullar ve AB bütünleşme politikaları sonucu devletler bu olumsuz durumdan kurtulmak amacıyla hem Ortak Pazar çatısı altında ekonomik faaliyetlerini düzenleme yoluna gitmişler, hem de yeni ekonomik düzenin olumsuz etkilerini en aza indirmek amacıyla tüketicinin ya da çevrenin korunması alanlarında olduğu gibi çeşitli politika alanlarında AB ve üye devletler ile ortak karar alıp uygulama yolunu seçmişlerdir (Ulusoy, 2005:17).

Bu temeller üzerine inşa edilen çok düzlemlili yönetim sisteminin AB içinde gündeme gelmesi ise, 1980'li yılların ortalarında bütünleşme sürecinin derinleşmesiyle olmuştur. Bu derinleşme 1987 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi ile belirgin bir hale gelmiştir. Bu Senet, Ortak Pazar'ın oluşması açısından taşıdığı önem kadar, nitelikli çoğunlukla karar alınacak alanların genişlemesi ile de önem taşımaktadır. Bu Senet ile daha önce oybirliğinin gerekli olduğu, ortak gümrük tarifesinde değişiklik yapılması, hizmetler, sermayenin serbest dolaşımı, ortak ulaşım politikaları konularında alınan kararların nitelikli çoğunluğa dayanması kararlaştırılmıştır. İç pazar, sosyal politika, sosyal ve ekonomik uyum, araştırma ve geliştirme ve çevre konularında da nitelikli çoğunluğun geçerli olduğu kabul edilmiştir. Hukuki dayanağını Roma Antlaşması'ndan alan nitelikli çoğunluğun Avrupa Tek Senedi'ne göre oluşabilmesi için 87 oyun 62 sinin sağlanması gerekliliği kabul edilmiştir. Bu şekilde nitelikli çoğunluğa ağırlık verilmesi AB'nin ulusal politikalara ve yönetime verdiği önemi göstermesi açısından önem taşımaktadır (Bache ve Flinders,2004:2).

Bu gelişmenin yanında Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın AB ile tam anlamıyla bütünleşmesinin sağlanması amacı ile Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu'nun AB üyesi devletlerin de desteğini alarak 1988 yılında yapısal reformlara yeşil ışık

yakmaları ve bunun ardından yaşanan gelişmelerde AB içinde çok düzlemlî yönetişim yaklaşımının yerleşmesine yardımcı olan faktörler arasında yer almaktadır. Ortak Pazar'ın olası olumsuz sonuçlarını en aza indirmek amacıyla ekonomileri güçsüz devletlere yapılacak fazladan yardım konusunda fikir birliğine varan üye devletler, bu yardımların yerinde kullanılması konusunda şüphelerini ortaya koyunca, bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla Avrupa Komisyonu'nun önerisi doğrultusunda yapısal fonların üye devletlerde ulusal, bölgesel/yerel ve ulusüstü (Avrupa Komisyonu gibi) aktörlerden oluşacak ortaklıklar tarafından yönetilmesine karar verilmiş ve ÇDY AB'de uygulama alanına girmiştir (Bache ve Flinders,2004:3).

İşte, yaşanan bu gelişmelerin ardından ilk defa ÇDY kavramı Gary Marks tarafından geliştirilip AB literatürüne eklenmiştir.

Bu konuda 1993 yılında yayınlanan makalesinde ise Marks ÇDY'yi ülke içinde pek çok yönetsel düzeyde iç içe geçmiş halkalar biçiminde iş gören aktörler arasında süregelen müzakereler süreci olarak tanımlamıştır (1993:392). Bu tanıma göre ÇDY'nin dikey ve yatay boyutları bulunmaktadır. Çok düzlemlî kelimesi ülke içinde çeşitli yönetsel düzeylerde iş gören aktörlerin giderek artan bağımlılığını ifade ederken, yönetişim hükümetler ve hükümet dışı aktörler arasında giderek artan bağımlılığı ifade etmektedir (Marks,1993:392).

ÇDY ayrıca ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve tartışarak ortaya çıkan değişimler şeklinde de tanımlanmaktadır (Jachtenfuchs, 1995; Smith, 1997; Hix, 1998).

Marks tarafından bu şekilde tanımlanan çok düzlemlî yönetişimi, Marks ve Hooghe (2004:17) iki tipe ayırmışlar ve bir tablo şeklinde özelliklerini sıralamışlardır.

Tablo 1.4. Çok Düzlemlî Yönetişim Tipleri

| Tip I | Tip II |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| Genel amaçlı görevler | İş tanımlı görevler |
| Kesişmeyen görevler | Kesişen görevler |
| Sınırlı sayıda düzeydeki görevler | Sınırsız sayıda düzeyde görevler |
| Sisteme göre yapılanma | Esnek Yapılanma |

Kaynak: Marks ve Hooghe (2004:17)

I. Tip ÇDY'nin özellikleri şunlardır:

- i) Genel amaçlı görevler: Karar alma yetkisi görevlere göre dağıtılmıştır. Fakat bu dağılım sınırlı sayıdadır.
- ii) Kesişmeyen görev tanımları: Görevler hiçbir düzeyde birbiriyle kesişmeyen yönetim düzeylerinde yerine getirilmektedir. Buna örnek olarak Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü ve AB arasındaki ilişkiler ve bu örgütler tarafından yerine getirilen görevler gösterilmektedir.
- iii) Sınırlı sayıda düzeydeki görevler: I. tip ÇDY'de görevler sınırlı sayıdaki yönetim düzeylerinde yerine getirilmektedir.
- iv) Sisteme göre yapılanma: Modern demokrasilerde I. tip çok düzlemli yönetim, yasama, yargı, yürütme sistemine uygun davranmakta ve yapısı da buna göre oluşmaktadır. Yerine getirilecek görevlerin sınır ve kapsamı değişse de yapı aynı kalmaktadır. Yine I. tipte, yönetsel reform sıklıkla görülen bir durum değildir. Yönetişimden sorumlu kurumlar katı bir şekilde yapılandırılmıştır ve kendilerini ortaya çıkaran değişimlere direnen bir yapıya sahiptirler.

II. Tip ÇDY'nin özellikleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- i) İş tanımlı görevler: II. Tip ÇDY'de görevler o iş için görevlendirilmiş bağımsız kurumlar tarafından yerine getirilmektedir. Vatandaşlar sadece devletten değil, başka kamu görevi yerine getiren kurumlardan da hizmet almaktadırlar.
- ii) Kesişen görev tanımları: Bu tip yaklaşımda görevi yerine getiren kurumlar arasında kesin ayrımlar yoktur. Bir görev birden fazla kurumun yetki alanına girebilir.
- iii) Çok sayıda görev katmanları: II. tip ÇDY, çok sayıda görev katmanları çerçevesinde yapılanmıştır. Belirli bir görevin belirli bir yönetim kademesi tarafından (merkezi yerel, bölgesel, uluslararası) değil, fakat görevin en iyi ve etkin bir şekilde yerine getirileceği bir işbirliği çerçevesinde yürütülmesinin daha uygun olacağı düşüncesi ile görev yapısal, adeta "çok parçalı bir kek" görüntüsü sergilemektedir.
- iv) Esnek düzenleme: II. tip ÇDY'de görev tanımları vatandaşın tercihlerine ve fonksiyonel gereksinimlere göre düzenlenmektedir.

ÇDY tiplerini bu şekilde tanımlandıktan sonra AB'nin yapısının daha çok I.Tip ÇDY özellikleri gösterdiğini söyleyebiliriz. Şöyle ki, AB ulusal ve uluslararası kurumları desteklemekte ve ayrıca yetkinin merkezi yönetimden bölgesel yönetimlere kaydırılması konusunda AB üyesi devletleri teşvik etmektedir.

Marks ve Hooghe'a (2004) göre, iki tipte karşımıza çıkan ÇDY'nin genel özelliklerini ise şu şekilde sıralamak mümkündür:

i) Karar alma yetkisi sadece ulusal devletlere ait olmaktan çıkarak toplumdaki diğer kurumlar ve aktörler tarafından paylaşılmaktadır. Bu durumda karar alma yetkisine sahip en önemli kurum AB olmaktadır. Çünkü, AB karar alma sürecinde diğer aktörlerden gelen talepleri de dikkate alarak son sözü söyleme yetkisini elinde bulundurmaktadır.

ii) Bütün aktörlerin karar alma sürecinde az ya da çok söz sahibi olması devletlerin karar alma sürecindeki etki ve kontrolünün azaldığı izlenimini ortaya çıkarmaktadır.

iii) Çok düzlemli yönetim modelinde devletler artık uluslararası kuruluşlarla sürdürülen ilişkilerde ve bu alanda alınan kararlarda tek merci olmaktan çıkmaktadır. Devletler yine AB içinde önemli aktörler olarak faaliyetleri sürdürmekte ancak artık bu alanda tek aracı olma konumlarını kaybetmektedirler.

iv) Bölgesel ve yerel aktörler artık AB ile doğrudan ilişki kurabilmekte ve karar alma sürecinde aktif olabilmektedir (Nugent, 2003:473-474).

Bu özellikleri taşıyan ÇDY modeli şu şekilde işlemektedir: Karar alma mekanizmalarında alınacak karar ile ilgili tüm tarafların görüşlerinin alınması temel ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunu sağlanması için de bu taraflar arasında öncelikle çok iyi bir iletişim ağının kurulmuş yani tüm tarafların sesinin duyulabilir kılınmasının sağlanması gerekmektedir. Bu sağlandıktan sonra karar almada hangi tarafın ne kadar etkin olacağı doğaldır ki sahip olduğu etki gücü ile doğru orantılıdır. Yalnız burada dikkat çekici olan artık devletlerin bu modelde nihai karar vericiler olmaktan çıkarak aracı konuma gelmeleri ve karar alınırken ağırlıklarının daha çok mali kontrol açısından önem kazanmasıdır. AB'nin ve devletlerin yetkileri daha az hiyerarşik, daha az merkezi karaktere bürünmekte, bunun yerine karar mekanizmalarında yerel, bölgesel ve sivil toplum kuruluşlarının ağırlığı artmaktadır(Jessop,2004:57-58).

1.2.1. Çok Düzlemli Yönetişim Sistemi ve Avrupa Birliği

ÇDY modeli ulusal hükümetler ile ulusal mücadele alanlarının önemli olduğu görüşüne yahut bunların “Avrupa bulmacasının” en önemli parçaları olduğu fikrine karşı çıkmaz. Fakat, artık devletin Avrupa düzleminde politika üretmeyi veya ülke içindeki çıkarların toplamını temsil etmeyi tekeline alamayacağı iddia edildiğinde ÇDY’nin farklı bir modeli ortaya çıkardığı açıktır (Hooghe ve Marks ,2001:3)

Her şeyden önce bu modelde ulusal devletler karar alma ile ilgili yetkileri tekellerine almamakta, aksine farklı düzlemlerde bulunan aktörler ile bu yetkiyi paylaşmaktadırlar. Yani, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı gibi AB düzlemindeki ulusüstü kurumlar politikaların üretilmesinde ulusal yönetimlerinin bir temsilcisi olmayla elde edilemeyecek bir bağımsız etkileme gücüne sahiptir. Ulusal yönetimler elbette önemli bir rol oynarlar, fakat ÇDY modelinde Avrupa düzlemindeki aktörler de Avrupa politika üretiminde oynadıkları bağımsız rol açısından analizin bir parçası olarak ele alınmalıdırlar (Okçu, 2005b:27).

İkinci olarak, devletlerin ortak karar alma gerekliliği tek tek ulusal yönetimler için ciddi bir kontrol kaybı anlamına gelmektedir. Ürün standartlarını veya işçilerin koşullarını uyumlulaştırmaya çalışan düzenlemelerde olduğu gibi, AB çapında uygulanmak üzere alınan kararlar kaçınılmaz olarak tek tek devletler için kazanç ya da kayıpları içermektedir (Okçu:2005b:27).

Üçüncü olarak, siyasal mücadele alanları tek bir devlet içinde ve yalıtılmış bir halde bulunmak yerine birbirine bağımlı haldedir. ÇDY modelinde ulusal yönetimlerin tercihlerinin şekillenmesinde ulusal düzey önemini korurken ulusaltı düzeyin bunların içinde münhasıran gömülü oldukları fikri reddedilir. Aksine, ulus-altı aktörler hem ulusal hem de ulus-altı düzeyde faaliyette bulunurlar ve bu faaliyetler süreç içerisinde ulusötesi birliktelikler oluştururlar. Devlet merkezli modelin merkezinde yer alan ve ülke siyaseti ile uluslararası siyaseti birbirinden ayrı gören anlayış çok düzlemli modelde reddedilir. Ulusal yönetimler AB’nin hala daha bütünleyici ve güçlü bir parçasıdırlar, fakat artık ulusüstü ve ulusaltı düzeyler arasındaki yegâne ara yüzü oluşturmamaktadırlar. Yerleşik oldukları kara parçası üzerinde meydana gelen pek çok faaliyet üzerinde kontrolleri devam etmektedir ama tekelleri kırılmıştır (Okçu, 2005b:28).Bu durumda AB için yapılan “Bölgeler Avrupası” tanımlaması yeni durumu yansıtabilecek en iyi ifadelerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Son olarak, böyle

çoklu etkileşimlerin gerçekleştiği modelleri devletlerin tek başlarına idare edebilme kapasiteleri gittikçe azalmaktadır (Demiral, 2006).

AB’de yaşanan bu değişim aşağıdaki tabloda da açıkça görülmektedir:

Tablo 1.5. Avrupa Birliği Politikalarında Yetki Dağılımı 1950-2000

| Konu Başlığı | 1950 | 1957 | 1968 | 1992 | 2000 |
|--|------|------|------|------|------|
| Ekonomi Politikası | | | | | |
| Mallar/Hizmetler | 1 | 2 | 4 | 4 | 4 |
| Tarım | 1 | 1 | 4 | 4 | 4 |
| Sermaye Hareketleri | 1 | 1 | 1 | 4 | 4 |
| Kişiler/Çalışanlar | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Ulaşım | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Enerji | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| İletişim | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 |
| Çevre | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| Bölgesel Gelişme | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 |
| Rekabet | 1 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| Endüstri | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| Para/Kredi | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| Dış Borç | 1 | 1 | 3 | 2 | 4 |
| Vergiler | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 |
| Makroekonomik Politika | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| Sosyal/Sanayi Politikası | | | | | |
| Çalışma Koşulları | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 |
| Sağlık | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Sosyal Refah | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Eğitimve Araştırma | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 |
| İşçi-İşveren İlişkileri | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Anayasal-Yasal Politika | | | | | |
| Adalet ve Mülkiyet Hakları | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 |
| Vatandaşlık | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 |
| Katılım | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Polis ve Kamu Düzeni | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Uluslararası İlişkiler ve Güvenlik Politikası | | | | | |
| Ticari İlişkiler | 1 | 1 | 3 | 5 | 5 |
| Ekonomik-Askeri Destek | 1 | 1 | 1 | 2 | 4 |
| Diplomatik İlişkiler | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 |
| Savunma | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 |

Not: 1=Bütün kararlar ulusal düzeyde alınmaktadır. 2=Sadece bazı kararlar ulusal düzeyde alınmaktadır. 3=Hem ulusal hem de AB düzeyinde alınan kararlar 4=Daha çok AB düzeyinde alınan kararlar 5=Bütün kararlar AB düzeyinde alınmaktadır.

Kaynak: Hooghe ve Marks (2001:29).

Tablo (1.5.) de görüldüğü üzere geçen 40 yıllık süre içinde AB içinde karar alma yetkisi devletlerin tekelinden çıkarak giderek AB ile ortak karar alma durumuna gelmiştir. Yine ilerleyen yıllarda devletlerin kendi içinde aldıkları kararlarda ÇDY modelinin öngördüğü şekilde yerel/bölgesel ve sivil toplum aktörlerinin de katılımının ve etkisinin arttığını da göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, artık karar alma yetkisi AB içinde çeşitli aktörler arasında paylaşılmakta ve toplumsal taleplerin daha fazla karar alma süreçlerine katılmasına olanak sağlanmaya çalışılmaktadır.

Yalnız yukarıda sayılan özellikleriyle olumlu gelişme ve değişimleri bünyesinde barındırıyor gibi gözüken Çok Düzlemli Yönetişime çeşitli eleştiriler de yöneltilmektedir. Şöyle ki;

i) ÇDY bir model ya da teori değildir, sadece AB'nin nasıl işlediğini anlamamıza yardımcı olmaya çalışan bir kavramdır.

ii) Yerel/bölgesel aktörler aslında ÇDY içinde anlatıldıkları kadar karar alma süreçlerinde etkin olamamaktadırlar.

iv) ÇDY içinde ağırlıklı olarak yerel/bölgesel aktörlerden bahsedilirken, sivil toplum kuruluşları ihmal edilmektedir (Jordan,2001:201)

v) ÇDY'de çeşitli aktörlerin karar alma süreçlerinde yer almalarından bahsedilirken, bunun sağlıklı bir şekilde nasıl gerçekleşeceğinden ve de daha da önemlisi bu aktörlerin ne dereceye kadar bu süreçlerde etkili olabileceklerinden bahsedilmemektedir.

vi) Burada üzerinde durulması gereken diğer bir nokta da, etkinin gücünün sahip olunan kaynaklara bağlı olduğu gerçeğidir. Ellerinde yeterince karar alma mekanizma ve süreçlerini etkileyecek ya da en azından seslerini duyurabilecek imkana sahip olmayan aktörlerin ÇDY sürecine nasıl dahil olabilecekleri cevaplanması gereken bir sorudur.

Sonuç olarak, ÇDY AB içinde konunun uzmanları ve tarafları arasında üzerinde daha çok tartışılıp, uygulamalarının değerlendirilmesi gereken bir kavramdır, bu yüzden de sonuçlarının tam olarak ortaya çıkması için bir süre daha beklemek yerinde olacaktır.

AB'ye aday ülke olarak Türkiye'nin kamu yönetimi sisteminde ÇDY modelinden etkilenmemesi mümkün değildir. AB kriterlerini karşılamak ve üyelik yükümlülüklerini yerine getirmek durumunda olan Türkiye'de ÇDY'yi belli ölçülerde işler kılmak için

önümüzdeki dönemde bazı çabalar sarfetmek durumunda kalacaktır. Ancak, sahip olduğu yönetsel yapı ve uygulamalar çerçevesinde bu duruma uyum sağlanabilmesi için, öncelikle ülke koşulları göz önünde bulundurularak ülkemize uygun çözümlerin ortaya konması sonra da uygulamaya konması gerekmektedir. Bu süreçte yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının karar alma mekanizmalarında etkin olabilmeleri için kendilerine gereken imkanlar ülke koşulları çerçevesinde kendilerine sağlanmalıdır.Çünkü bu konuda AB'nin diktiği elbisenin bize bol gelmesi ihtimali yüksektir.

ÇDY iyice incelenmeden,Türk kamu yönetiminin kendine has özellikleri göz önünde bulundurmadan yapılacak düzenlemeler köklü bir merkeziyetçi yapıya ancak geliştirilmeye ihtiyaç duyan yerel yönetim sistemine sahip Türkiye’de yetkilerin kötüye kullanılmasına yol açabilir.Bu kötüye kullanım devletin kendisine ve kurumlarına karşı çıkma şeklinde olabileceği gibi,kaynakların gerektiği şekilde kullanılmayıp vatandaşların mağdur edilmesi şeklinde de olabilir.

Zaman içinde ÇDY'nin Türk kamu yönetimine sağlıklı bir şekilde uyarlanabilmesi, durumunda ise,vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine katılımları sağlanarak beklentilerinin yerine getirilmesi mümkün olacaktır.

1.3.AVRUPA YÖNETSEL ALANI

Avrupahılışma ve Çok Düzlemlili Yönetişim kavramlarının incelenmesinin ardından bu kavramlarla beraber AB içinde geliştirilmeye çalışılan Avrupa YönetSEL Alanı kavramının ve gelişiminin incelenmesi gerekmektedir.

Devletin tarihsel süreç içerisinde gelişimi her işi yapan devletten, her işi yaptırana doğru olmuştur. 20. yüzyılın son çeyreğinde gerek ekonomiler gerekse işletmeler ulus-üstü ve küresel bir boyuta ulaşmış bulunmaktadır. Bu durum, onları devlet denetimi dışına çıkarmıştır. Devletler de artık klasik sınırları içerisinde kalmanın ve bu sınırlar içerisindeki alanları denetlemenin neredeyse olanaksız olduğunu görmüşler ve böylece “*Devletin Krizi*” söz konusu olmuştur (Okçu, 2005b:23).

Ekonominin küreselleşmesi ve devletin geleneksel gücünü kaybetmesinin karşısında, ulus-üstü kurumlar, ağlar ve uluslararası düzeyde prosedürel sistemler oluşturmuştur. Diğer bir deyişle, hükümetlerle birlikte ortak bir küresel düzlemde beraber hareket

edecek ve yönetime katılacak aktörler ortaya çıkmıştır. Örneğin, G8'ler ve büyük yetkilerle AB'ye dönüşen AET buna örnek olarak gösterilebilir. Bu durum karşısında, geleneksel devlet yetkileri ve gücü uluslararası kuruluş ve ağları yönetme ve denetlemede yetersiz kaldığından doğal olarak devlet ve diğer aktörler arasındaki hiyerarşinin nasıl olacağı sorgulanmaya başlamıştır. Ayrıca, devletin bu duruma uyum sağlamak için kendisini yenilemesi hususu gündeme gelmiş; ancak, devletler ekonomik küreselleşmeye ayak uydurma konusunda geri kalmışlardır. Bu durum 2001 yılında Birleşmiş Milletler (BM) tarafından yayınlanan “Küreselleşme ve Devlet” adlı Raporda “Devletin giderek zayıflaması çeşitli nedenlerden ötürü kişilerin küreselleşmeden tam anlamıyla faydalanmalarına engel olmuş, devletler kalkınma için yeterli koşulları oluşturamamışlar ve yeni ekonomik yapılanma sonucu zarara uğrayanları koruyacak sosyal güvenlik ağları kuramamışlardır” şeklinde ifade edilmiştir (UN, 2001:1).

Bu ortamda, ülkeler karşılıklı deneyim alışverişinde bulunarak birbirlerinden iki biçimde etkilenmişlerdir:

İlk olarak; 1970'lerden 20. Yüzyıl'ın sonuna kadar etkileşim daha çok isteğe bağlı, gayri-resmi bir şekilde olmuştur. Bir yönetim sisteminde bulunan yargı ve yönetim kurumları karşılıklı etkileşimle diğer ülkelerde de uygulama alanı bulmuş ve bu yeniden yapılanmalar “Yeni Kamu İşletmeciliği” (*New Public Management*) (Ömürgönülşen ve Öktem,2004) adı altında toplanmıştır. Ayrıca;Brüksel-Strassburg-Lüksemburg üçgeninde ortaya çıkan ortak kamu yönetimi uygulamaları, ulus devletlerin yerleşik yönetim kültürlerinin terk edilmesi anlamına gelen bir süreci ifade etmiş ve Avrupa Yapısal Fonlarını yönetmek için yapılan standartlaşma ve genelleştirme prosedürleri bu duruma bir örnek olarak gösterilmiştir.

İkinci aşamada, 21. Yüzyıl'ın başlarında ülke yönetimlerinin gelişmelerinin kendi inisiyatiflerine bırakılamayacağı, aksine bunun takip edilmesi ve denetlenmesi gereken bir süreç olduğu ortaya konmuştur. 8 Ekim 2000'de BM Genel Konseyi tarafından yayınlanan “Milenyum Bildirisi” (*Decleration of Millienium*) (madde III) yoksulluğa karşı savaş, kalkınma hakkı ve iyi yönetim arasındaki yakın ilişkiye dikkat çekmiştir.

Bu süreç içinde, ulusal kamu yönetimlerini geliştirmek amacıyla çeşitli yollar denenmiştir ve dört gelişme bu konuda özellikle etkili olmuştur (D'orta, 2003):

Birinci Gelişme: 2001 ve 2002’de kendi yeniden yapılanma süreci içerisinde OECD iki ayrı hizmetini “Kamu Yönetişimi ve Bölgesel Gelişme Direktörlüğü” (*Public Governance and Territorial Development Directorate-GOV*) adı altında toplamıştır (D’orta, 2003). Aynı zamanda OECD, kendi kamu yönetimi komitesini ülkelerin yönetim sistemlerini geliştirmeleri sırasında kullanabilecekleri analizler yapmakla görevlendirmiştir (Bayramoğlu, 2003).

İkinci Gelişme: 2000 yılında BM “Dünya Kamu Sektörü Raporu” (*UN, World Public Sector Report*) adıyla bir dizi inceleme yayınlamaya başlamıştır. Bunların arasında bizim açımızdan önemli olan iki tanesi, 2001’de yayınlanan “Küreselleşme ve Devlet” (*UN, Globalisation and the State*); diğeri de 2003’te yayınlanan “Kesişme Noktasında E-Devlet” tir (*UN, E-Government at the Crossroads*). Bütün bunlardan önemli ve dikkat çekici olan, BM’nin yönetsel yeniden yapılanmayı, ekonomik kalkınma için destek verilen ülkeler açısından başarılı olmak için temel taşı olarak görmesi ve bunun için “BM Kamu Yönetimi ve Kalkınma Programı” (UNDP) ile “Kamu Yönetimi ve Kalkınma Yönetimi Bölümü” nü (*Division for Public Administration and Development Management*) güçlendirmekle kalmayıp, “BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi” (*UN Economic and Social Council*) içerisinde kamu yönetimi için geçici komite kurmasıdır.

Üçüncü Gelişme; İlki 1999 yılında ABD’de; daha sonra ise sırasıyla Brezilya, İtalya, Fas, Meksika ve Avusturya’da yapılan “Küresel Forum” (*Global Forum*) kamu yönetim politikalarından (homojenize etme) sorumlu olanlar açısından hükümetlerarası bir çalışma olarak kabul edilmektedir. Amacı çeşitli ülkelerdeki yönetimde yeniden yapılanma süreçlerini etkilemek, hızlandırmak ve karşılıklı alışveriş yaparak hizmetlerin kalitesini arttırmaktır.

Dördüncü Gelişme: 1998’de “Avrupa Para Sistemi” (*European Money Serpent*) “Avrupa Para Birliği”ne (*European Monetary Union-EMU*) dönüştükten sonra AB, üye ülkelerin “yönetim yapılarının bağımsızlığı” ilkesinden vazgeçmiştir. Aksi takdirde, “Avrupa Merkez Bankası” (*European Central Bank*) kurulması ve üye devlet merkez bankalarının buraya devrini açıklamak kolay olmayacaktır. Bu üye ülkelere de kabul ettirilen ortak bir yeniden yapılanmadır ve çok önemli bir örnektir (D’orta, 2003:7).

Bu gelişmeler ışığında, 10–15 yıl içerisinde AB üyesi ülkeler arasında yönetsel yeniden yapılanma konusunda daha fazla bütünleşmenin ve yönetsel kapasitelerini

güdümlemenin kaçınılmaz olacağı görülmektedir. AB, artık önceliğin ortak pozitif politikaların uygulanmasına verileceği bir sürece girmiştir. Bu da genişleyen ve güçlenen AB bütünleşmesi ile birlikte üye ülkelerin yönetiminin giderek daha homojen hale gelmesini sağlayacaktır. Bundan daha fazla önem atfedilen husus ise üye ülkelerin ulusal yönetimlerinin Avrupa kamu politikalarına katılma ve bunları tamamen ve etkin bir şekilde uygulama kapasiteleri olacaktır. Aksi takdirde AB, lider ülkeler ve onları takip edenler olarak ikiye ayrılacak ve aralarında gelişme ve refah açısından farklar ortaya çıkarken ciddi anlaşmazlıklar da gündeme gelecektir.

Ulusal kamu yönetimlerinin yönetsel yapılarını ve kapasitelerini birörnek durumuna getirmek, ülke tarihlerinin kendilerine özgü özelliklerini yok etmek anlamına gelmemektedir. Bu tür çabalar zaten gerçekçi olmaktan uzaktır. Ayrıca böyle bir hareket AB'nin temel ilkesi “yerellik” (*subsidiarity*) ve “yerinde hizmet eğilimi” (*decentralization*) ilkeleriyle ters düşecektir. BM (2001) tarafından yayınlanan “Küreselleşme ve Devlet” adlı Raporda da belirtildiği üzere, tepeden inme ve dışarıdan dayatmacı yeniden yapılanma çabaları başarısız olurken, değişim ve dönüşüm için söz konusu ülkenin etkin bir çabası varsa ve bu ülke uyum ve reform sürecini denetim altına alabiliyorsa reform başarılı olmaktadır.

AB'nin reform konusunda ulusal kamu yönetimleri üzerinde zorlama yetkisinin olmaması, onlara hiç karışmadığı anlamına da gelmez. Öncelikle Birlik, üyelerin Birlik müktesebatına uymaları konusunda çok hassastır. Bu nedenle içeride tamamen kendi bağımsız iradeleriyle davranma özgürlüğüne sahip olmakla birlikte üye ülkeler, Birlik politikalarına aykırı davranamazlar. Ayrıca Birlik tarafından belirlenen politikaları ve bu politikalarda ortaya konan standartları en kısa zamanda uyarlamak zorunlulukları da vardır.

Bunların sağlanabilmesi için de Birlik, üye ülkelerin yöneticileriyle sürekli temas halinde olarak, karşılıklı fikir alışverişinde bulunmakta, onlara geçmiş tecrübelerini aktarmakta, benzer sorunlara ortak çözümler aramaktadır. İşte bu çabalar da yeni bir kavramı, “Avrupa Yönetel Alanı”nı yani kısaca AYA’yı ortaya çıkarmıştır (Nizzo, 1999; SIGMA, 1998:121; 2005, Demmke, 2002, Rutgers and Schreus, 2000:622).

AYA’yı ortaya çıkaran önemli etkenlerden bir tanesi de AB üyesi ülkeler arasında ortak bir yönetsel yapının, kuvvetler ayrımının, hukuk sisteminin, kamu personel sisteminin

vb. olmamasıdır. Genel olarak bakıldığında Avrupa’da 3 temel kamu yönetim sisteminin var olduğu görülmektedir: İngilizlerin en önemli temsilcisi olduğu Anglo-Sakson sistemi, Almanların önemli bir temsilcisi olduğu Federalist sistem, Fransa’nın en önemli temsilcisi olduğu Bonapartist sistem. Bu sistemler içerisinde Fransız sistemi Avrupa ülkelerinde en yaygın olanıdır. Bu sistematik çerçevelenmenin dışında sınıflandırma yapanlar da bulunmaktadır. Örneğin Ziller, AB içerisinde baskın kamu yönetimleri olarak İngiliz, Fransız, Weber ve İsveç modellerini saymaktadır. Ziller bir adım daha ileri giderek temel özelliği açıklık prensibi, Ombudsman kurumu ve bağımsız kurullar olan İsveç sisteminin AB üzerindeki en etkin sistem olduğunu iddia etmektedir (Ziller, 2001).

Bu şekilde sınıflandırmalara tabi tutulan Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimleri, eski yapılar olmalarına karşın, sürekli değişen ve AB de dâhil olmak üzere günün koşullarına kendilerini uyduran yönetimlerdir. Üye devletlerin kamu görevlileri ile Komisyon arasındaki sürekli ilişkiler, Birlik müktesebatının geliştirilmesi ve tüm Birlik üyesi ülkelerde aynı standartlarda uygulanmasının sağlanması, Avrupa çapında bir yönetsel yargı sisteminin oluşturulması ve ortak temel kamu yönetimi değer ve ilkelerinin ortaya çıkışı ulusal yönetimler arasında kimi yakınlaşmaların yaşanmasını sağlamıştır. İşte bu yakınlaşma “AYA” olarak adlandırılmaktadır (SIGMA,1998:127).

AYA en yaygın tanımıyla; “yönetsel alanda yapılan yasal düzenlemeler yoluyla üye ülkelerin yönetim uygulamaları arasında bir benzeşmenin oluşması süreci”olarak tanımlanmaktadır (Okçu, 2005b:2; Balcı, 2007:333).

AYA’nın bir başka tanımı da şöyle yapılmaktadır: “Avrupa Yönetsel Alanı, vatandaş hakları ve kurumların bir örnekliğini sağlamak adına, hizmet etkinliği ve düzeyinde biröneliği sağlamanın amaçlandığı, ulusal kamu yönetimleri üzerinde aktif rol oynayan Avrupa politikalarını ve kurallarını üreten çevrenin adıdır” (D’Orta, 2003:7) .

SIGMA’nın 1999 Raporu’nda AYA’nın tanımı oldukça genişletilmiştir. Rapor, AYA’yı AB hukukunun özel bir parçası olarak tanımladıktan sonra, ulusal hukuksal düzenlemelerle AB’ye üye devletlerin yönetsel uygulamaları arasında artan benzeşme olarak ifade etmiştir:

Avrupa Yönetsel Alanı, yönetim alanındaki hukuksal düzenlemeler aracılığıyla üye devletlerin yönetsel uygulamaları arasında artan benzeşme

sürecini temsil etmektedir. Bu benzeşme, bireyler ve işletmelerden gelen ekonomik baskılar, üye devletlerin kamu görevlileri arasında sürekli irtibat ve son olarak özellikle Adalet Divanı'nın almış olduğu kararlar gibi çeşitli güçlerden etkilenmektedir (SIGMA, 1999:6).

AYA ile ilgili en önemli tartışmalar, Birliğin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımıyla genişlemesinden önce yaşanmıştır. 2002 yılında Almanya'da, (Postdam ve Speyer'de) düzenlenen konferanslar buna en güzel örnekleri oluşturmaktadır (Okçu, 2005b:10). AYA kavramı 1992'den beri gündemde olmasına rağmen; ancak 2004 genişlemesi öncesi önem kazanmıştır.

Bu tartışmalarda sorulan temel sorular AYA'yı ortaya çıkarmak, gerçekleştirmek ve üye ülkelerin yönetim kapasitelerini bir örnek durumuna getirmek ve geliştirmek için gelecek yıllarda hangi araçların kullanılacağı ve hangi olumlu girişimlerin yapılacağıdır.

Konuya tartışmasız bir biçimde önemli bir katkı, Mart 2000'de Lizbon'da Avrupa Konseyi tarafından tanımlanan "Açık Eş Güdümleme" (*Open Coordination*) yöntemi tarafından getirilecektir. İleriki dönemlerde daha başka ve etkili araçlar kullanmak gerekebilecektir. Avrupa Konvansiyonu tarafından yeni AB Antlaşması (*Treaty on European Union*) hazırlanırken ortaya konan iki girişim bu gerekliliğin bir göstergesi olarak alınabilir. Bu girişimlerden ilki Antlaşma metninin Giriş bölümündeki özel kuraldır (Madde III). "AB düzenlemelerinin etkili bir uygulaması Birliğin, doğru düzgün çalışması açısından önemlidir ve bu durum herkesin çıkarına ve kamu yararınadır". Böylece Birlik müktesebatının etkili uygulaması ile üye ülkelerin yönetiminin işlevselliği arasındaki bağ açıkça görülmektedir. Ayrıca AB, ulusal yönetimlerinin Birlik yasasını etkili bir biçimde uygulayabilmeleri için gerekli olanlarla ilgilenirken, üye ülkelerin yönetsel kapasiteleri ile ilgili tarafsızlığını bir kenara bırakmış gözükmektedir. İkinci girişim ise, Avrupa Konvansiyonu'nun yeni AB Antlaşması'nın "AB'de Temel Haklar Bölümü Taslağı"na (*Draft on the Chapter of Fundamental Rights in the European Union*) iyi yönetişim (*good governance*) hakkını koyma girişimidir.

Bu çabalara rağmen, AB'de bugün tam anlamıyla sınırları çizilmiş kesin bir kamu yönetimi tanımı bulunmamaktadır. Bunun yerine "kamu hukuku organı" (public law body) kavramı Birliğin kamu yönetiminin önemli bir parçası olmuştur. Gerçi bu kavram

da AB üyesi ülkelerin iç hukukunda çok büyük bir anlam ifade etmemektedir (Okçu, 2005b:10). Bu noktada belki şu soru sorulabilir: AB neden AYA kavramını gündeme getirmiştir?

Aslında AYA ile ilgili tartışmalar daha öncede belirttiğimiz gibi AB'nin son genişleme dönemlerinde aday ülkelerin AB'ye üye olmaları durumunda, doğacak olan yönetsel değişikliklerin belirlenmesi çabasına dayanmaktadır. Çünkü bu son dönem aday ülkelerin büyük bir kısmı (Güney Kıbrıs Rum Kesimi hariç) eski Doğu Bloğu ülkelerinden oluşmaktaydı. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olarak tanımlanan bu ülkelerin yönetim yapıları AB açısından büyük eksiklikler göstermekteydi. Bu durum bu ülkeleri önceki tüm aday ülkelerden farklı kılmaktaydı. Bu ülkeler gösterdikleri tüm çabalara rağmen katılım öncesinde AB üyesi ülkelerle karşılaştırıldıklarında, yönetsel kapasiteyi oluşturma konusunda başarısız olmuşlardı.

1995 yılı Aralık ayındaki Madrid Avrupa Konseyi Sonuç Bildirgesi'nde AB üyeliği için yeterli bir yönetsel kapasite gerekliliği ilk defa vurgulanmıştır. Bunun ardından on Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin üyelik başvuruları sırasında AB Komisyonu'nun bu konudaki görüşlerine, yatay yönetsel kapasite kriterleri de dâhil edilmiş ve bu kriterler Avrupa Komisyonu'nun yeterli bir yönetsel sistemle neyi kastettiğini ortaya koymuştur. O tarihe kadar sadece tavsiyeyle yetinen Komisyon, bu tarihten sonra katılım ortaklığı anlaşmalarıyla her ülkeye özgü kamu yönetimi reformu önceliklerini sıralayarak ayrıntılı bir biçimde takvime bağlamıştır. 1997 yılında da, AB tarihinde ilk kez aday ülkelerin yönetsel yapılarının Birlik müktesebatını uygulayabilme kapasitesi değerlendirilmiştir.

Komisyonun değerlendirmeleri sonucunda çıkan en belirgin talep hukuk sistemi ile ilgili olmuştur. Aday ülkelerde her şeyden önce hukuk sisteminin AB hukukunun tek bir şekilde uygulanmasını sağlayacak şekilde düzenlenmesi istenmiştir (Okçu, 2005b:12). Kısacası, AB'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi ve kurumları ile ilgili "Değişken Geometri" Modeli (*Variable Geometry*) geliştirdiği söylenmektedir (Fournier, 1998: 114).

Bu dönemde Komisyonun diğer bir hedefi de, AB'nin işleyişinde yaşamsal önemi olan kamu görevlilerinin profesyonelleşmesinin sağlanması olmuştur (De Vet, 2007). İlerleyen dönemlerde ise AB, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yönetsel nitelikli

sorunlarıyla ilgili olarak ikili bir strateji geliştirmiştir. Bu stratejide ilk olarak üyelik için gerekli olan minimum yönetsel standartların neler olduğu belirlenmiş; ikinci olarak da, bu ülkelerin gerçekleştirecekleri reform programlarını destekleyici önlemler ortaya konulmuştur.

Süreç içerisinde tüm aday ülkelerden, 1993 Kopenhag Kriterleri'ne dayanarak yalnızca sağlıklı bir demokratik düzen ve işleyen bir pazar ekonomisine sahip olmaları istenmemiş; ayrıca, üyelikten doğacak tüm yükümlülükleri yerine getireceklerine dair garanti de istenmiştir. Aday ülkeler, artık ekonomik ve siyasi birlik hedefi kadar yönetsel birlik hedefine ulaşmak için de çaba göstermek zorundadırlar (Siedentoph ve Speer, 2003: 11).

Tam da bu noktada önemli bir soru karşımıza çıkmaktadır: Hangi ilke ve koşullar altında üye ülkelerin ulusal kamu yönetimleri hem özerkliklerini koruyup, hem de Birlik kurallarının ortak standartlarına bağlı kalarak çalışacaklardır? Nizzo (2001: 5), birbirini tamamlayan iki ilkenin bu sorunun cevabı olduğunu belirtmektedir. Birinci ilke “yapısal yerindelik” (*structural subsidiarity*) ilkesidir. Bu ilke her ülke kamu yönetiminin yönetsel özerkliğini güvence altına almaktadır. Böylece ulusal yönetsel otoriteler AB'nin şubeleri olmaktadır. İkinci ilke “etkililik” (*efficiency*) ilkesidir. Temel ilke olarak, AB hukuku üye ülkelerin yönetsel yapılarının nasıl oluşturulduğu ile doğrudan ilgilenmemekte, buna karşın bu yönetsel yapıların ortaya koyduğu sonuçlara yakın ilgi göstermektedir. Yani AB Komisyonu, Birlik hükümlerinin etkili, verimli ve tek tip olarak uygulanmasını istemektedir. AB hukukunun etkili bir biçimde uygulanması Antlaşmaların üye devletlere yüklediği önemli bir yükümlülüktür.

İşte bu çerçevede içerisinde “Avrupalılaştırma” (*Europeanisation*) kavramı kamu yönetimi literatüründe ön plana çıkmıştır. Kavram, aday ülkelerde yönetsel alanda yaşanan sistematik değişimlerin incelenmesi ve anlaşılması açısından uygun görünmektedir (Siedentopf ve Speer, 2003: 12). Kavramın çok boyutlu oluşu pek çok tartışma konusunun oluşmasına neden olmaktadır. AB'nin yarım yüzyılı aşan, Türkiye'nin de yaklaşık 40 yıldır dâhil olduğu bu gelişim süreci giderek bu kavramla özdeşleşmeye başlamıştır. Dolayısıyla öncelikle bu kavramın geçerli bir tanımının yapılması ve kavramın tarihsel sürecini irdelenmesi gerekmektedir.

Yalnız Avrupalılaşıma kavramını tanımlamadan önce, AYA ile ilgili sorunlar ve çözüm yollarından bahsetmenin faydalı olacağı düşünülmektedir.

AYA ile ilgili en önemli teorik eksiklik, AYA ile ilgili tanımlamalar ve bu alanın içeriğinin daha açık bir şekilde belirlenmesi gerekliliği ve bu alan için öne çıkan değerlerin büyük oranda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin öznel gereksinimlerine yönelik olarak belirlenmiş olmasıdır.

Bu konuda ilk olarak yapılması gereken, Avrupa genelinde koordineli ve karşılaştırmalı sistemler kurarak üye ülkelerin yönetimlerinin işleyişi ve faaliyetleri hakkında bilgi toplamaktır. Bu sistemler; standartların tanımlanmasında, analiz ve değerlendirmelerin yapılmasında, kamu hizmetlerinin geliştirilmesi için gerekenleri belirlemede yardımcı olacaktır. Bu duruma örnek olarak Avrupa yapısal fonlarının ölçümü ve değerlendirmesi ile ilgili olarak, iyi çalışan yönetim biçimlerinin bırakılarak diğerlerinin elenmesini içeren sistem gösterilebilir. Öte yandan, çeşitli ülkelerin yönetimleri ile ilgili olarak, karşılaştırmalı bir şekilde nicel ve mümkün olduğunda nitel istatistik bilgi sistemlerinin işlerlik kazanması BM'nin Kamu Yönetimi Komitesi tarafından yayınlanan "Milenyum Bildirgesi"nin (*Declaration of Millienium*) ilkelerini yerine getirmek açısından önemli bulunmaktadır. Ayrıca kamu yönetimlerinin etkinlik ve etkililiğini ölçmek için gerekli araçların ortaya konması gerekliliği Mexico City'de yapılan 5. Küresel Forum'un (*Global Forum*) devleti yeniden keşfetmekle ilgili Sonuç Deklarasyonu'nda yer almıştır. Burada anlaşılması güç olan, güçlü yerleşik bir yapıya sahip olan AB' nin, kendi içindekiler kadar etkin olmayan uluslararası kamu yönetimi yapılarına ağırlık vermesidir (D'orta 2003: 11).

İkinci olarak yapılacak olan ise; ülke gözden geçirmelerinin etkin hale getirilmesidir. Böylece üye ülkelerin kamu yönetimlerinin performanslarının değerlendirilmesi mümkün olacak ve bu geleneksel bilgi alışverişlerinden daha etkili olacaktır (D'orta 2003: 11).

Üçüncü, olarak yapılması gerekenler ise, kamu çalışanları, e-devlet ve daha iyi düzenleme (regülasyon) ile ilgili yapılması gerekenlerdir. Bu konular zaten AB kurumları ve üye devletler tarafından önemle ele alınan konulardır. Ancak, henüz bütünleşme sürecindeki önemleri anlaşılmamış olabilir. Eğitim konusunda artık ortak bir şeyler yapma vakti gelmiştir. Ayrıca ortak bir kamu yönetimi kültürü oluşturmak

amacıyla, artık ele alınan konuların sadece güncellenmesi değil, davranış ve uygulamada bir örnekliğin sağlanması gerekmektedir. Bu konuda “Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü” (*European Institute of Public Administration –EIPA*) ve ulusal eğitim kurumları önemli rol oynayacaktır. Burada önemli olan değişik ülkelerden gelen çalışanları aynı masa etrafında toplamak ve sahip olunan deneyimler ve bunların paylaşılması yoluyla yönetsel kapasitelerin bütünleşmesini sağlamaktır. E-devlet açısından ise, kamu yönetimleri ve kişiler arasındaki ilişkileri kolaylaştıracak araçlar üzerinde durmak ve değişik ülkelerdeki uygulamalar arasında bağlantı kurmak üzerinde durmak gerekmektedir. Düzenleme açısından dikkati çeken ise, yetkinin üye devletlerden yukarı doğru yani AB kurumlarına ve yerleşme yoluyla yerel otoritelere yani aşağıya doğru kaydığıdır (D’orta 2003: 12).

AB’yi bekleyen problemler sayıca fazladır ve üstelik çözümleri de kolay değildir. AYA’nın AB sorunlarının çözümünün hem yeri hem de aracı olarak kabul edilmesi kolay ve çabuk olacak bir şey değildir. Ancak, burada olumlu bir noktaya değinmek gerekir: 20. Yüzyılın son otuz yılında kamu yönetimi sıkı bir değerlendirmeye tabi tutulmuş ve etkin olmadığı, yavaş işlediği ve masraflı olduğu için eleştirilmiştir. Aynı zamanda hem vatandaşların, hem politikacıların kamu yönetiminin bu yüzüne tahammülleri kalmadığı görülmüştür. Bu durum, toplumda eğer daha az yönetilirse daha mutlu olacağı duygusunu uyandırmaktadır. Belki de biz bugün böyle bir sürecin ön alıştırmalarını görmekteyiz. Yakın gelecekte kamu yönetiminin temel rolü ekonomik kalkınmada düzenleyici bir rol oynamak olacaktır. (D’orta2003:13).

Bu role soyunan AB ülkelerinin kamu yönetimlerinin yapısı ve yönetsel kapasitesi ise özellikle üzerinde durulması gereken bir konudur.

1.4.AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETSEL KAPASİTE

AB ülkelerinin kamu yönetimine ilişkin var olan deneyimlerine rağmen, kamu yönetimi ve yönetsel kapasite konularında önemli sorunlar yaşadıkları bu konuda gerek AB’nin gerekse de üye / aday devletlerin yerine getirmeleri gereken birtakım yükümlülükleri olduğu bir gerçektir.

Haziran 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi sonrası yayımlanan Sonuç Bildirisi’nde tam üyelik için gerekli şartlar belirlenmiş ve bunlar “Kopenhag Kriterleri” adı altında üç ana

başlık altında toplanmıştır. Bir ülkenin AB'ye tam üye olabilmesi Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan değerler bütününe uyum sağlayacak düzeyde olmasını gerektirmektedir.

Bu kriterler şunlardır:

- i) Siyasi Kriter: Kurumsal istikrar, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı;
- ii) Ekonomik Kriter: işleyen bir pazar ekonomisi ve bu ekonominin AB içindeki rekabet baskısına ve pazar kurallarına dayanabilme kapasitesi;
- iii) Birlik müktesebatının benimsenmesi: Adayın üyelik yükümlülüklerini yerine getirme kabiliyeti, siyasal, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlılık (Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu, 2006:8)

Tarihsel olarak bakıldığında ise; 1986 tarihli “Avrupa Tek Senedi” ile ulusal sınırların olmadığı bir ortam anlayışının kabul edilmesi yönetsel yapılar açısından önemli bir adım olarak nitelendirilmekte ve bu Antlaşma ile üye ülkeler arasında “adalet ve işlerinde işbirliği” politikasının ivme kazandığı görülmektedir. 1993 tarihli “Schengen Mutabakatı ve Sözleşmesi” ile bu alanlarda da üye ülke mevzuatlarının uyumlaştırılması amacı güdülmüştür. Yine 1993 tarihli ve üye ülkelerin siyasal ve sosyal ekonomik açılardan uyumunu gerçekleştirmeye yönelik olan Maastrich Antlaşması ile bu alanlarda işbirliğine yönelik düzenlemelere gidilmiştir. Böylece, Aralık 1995 tarihinde gerçekleştirilen Madrid Zirvesi’nde AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gereken yönetsel kapasitenin önemine dikkat çekilmiş, bu çerçevede aday ülkelerin sadece müktesebatı iç hukuka aktarmakla yükümlü olmadıkları, aynı zamanda müktesebatı etkin bir biçimde uygulamalarını sağlayacak yönetsel kapasiteyi oluşturmaları gereği ortaya konulmuştur. Bu nedenle, Madrid Zirvesi AB’ye adaylık sürecinde AB’nin işleyişini düzenleyen değer ve ilkelere uygun bir yönetsel yapının oluşturulmasını gerekli kıldığı için bu alanda önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007:8-9).

1998 yılında yayınlanan 26 numaralı “Avrupa Birliği Üyeliği İçin Sürdürülebilir Kurumlar” (Sustainable Institutions For European Union Membership) adlı SIGMA Raporu’nda ise şu tespitlere yer verilmiştir:

i) Aday ülkeler, AB üyeliğine yönelik taahhütlerine ulaşabilmek için AB mevzuatını sadece kabul etmekle kalmayıp aynı zamanda uygulamak durumundadır. Bu durum, ülkelerin ağırlıklı olarak mesleki yönetime yatırım yapmasını gerektirir. Aday ülkeler ve Avrupa Komisyonu 1998 yılında katılım sürecinin “tarama” aşamasındadır. Bu aşama, Komisyon Görüşlerine ait analizi derinleştirmekte ve hem hukuka uygunluğu hem de kurum kapasitelerini kapsamakta olup, katılım için harcanan çabanın boyutunu ortaya koyacaktır.

ii) Her üye devletin yönetsel performansı diğer ülkelerin yönetsel performanslarını etkilemektedir. Bu sebeple, işleyişi büyük oranda ulusal yönetsel kurumların kalitesine dayanan İç Pazar örneğinde olduğu gibi, kamu yönetimi ilgili standartların iyileştirilmesi ortak bir çıkara dayanır. Yönetimleri yakın tarihin yükünü taşıyan yeni adayların katılımı, Birlik için yeni ve zorlu bir problem oluşturmaktadır. Yönetsel kalite, müzakerelere konu olan önemli bir husustur. Tarama süreci uygulayıcı bir kurumun varlığını doğrulayabilir, ancak, gerçek veya potansiyel performansın değerlendirilmesi daha zor bir süreçtir.

iii) Taramaya referans oluşturan çerçeve, karmaşık yapıya serbest ekonomilerin ihtiyaçlarına işaret eden AB müktesebatıdır. Müktesebat, kendisi ile birlikte gelişme gösteren karışık üye devlet yönetimlerinin doğrudan katılımıyla yıllar içerisinde oluşturulmuştur. Üye devletler, göreceli olarak eksiksiz bir karşılıklı denetim ile birlikte işlevsel ve bölgesel yetki dağılımına sahiptir. AB müktesebatı uygulamayı emretmez; çünkü Birlik ilkelerine göre müktesebatın tüm yargı alanlarında uygulanabildiği kabul edilir. Yetki ikamesi (*subsidiarity*) ilkesinin de işaret ettiği gibi, ulusal yönetim her koşulda üye devletlerin egemenlik alanındadır.

iv) Müktesebat, ağırlıklı olarak sektörel unsurlar ile birlikte gelişme göstermiş ve büyük oranda güvenilirlik veya etkinlik gibi temel yönetsel değerleri esas almıştır. Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (*National Programme for the adoption of the Acquis-NPAA*) ve tarama, Kopenhag kriterlerinden (insan hakları ve adalet sistemlerini kapsar) ya da Devletin genel modernizasyonuna ilişkin geçiş sonrası ihtiyaçları ele alan ulusal reform programlarından daha az kapsamlıdır. Kurum tesisinin (*institution setting*) genel yönetim sistemlerinin iyileştirilmesi ihtiyacını karşılayabilmesi için, aday ülkeler tarafından özel bir çaba gösterilmelidir.

v) Müzakerelerin açılmasını müteakiben, katılım süreci hızlanmaktadır. AB Müktesebatı 100 bin sayfa civarındadır. Sınırlı bir yasal kapasite mevcut olmasına karşın, Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'ın yasal yönüne öncelik verilmesi beklenir. Ancak yasal mevzuat, gerekli olmakla birlikte üyelik yükümlülüklerini karşılamak için yeterli olmaktan çok uzaktır. Aday ülkeler, mevcut mevzuatın uygulanmasını sağlayan kurum ve prosedürleri temin edebilmek için ciddi bir gayret göstermekle kalmayıp, yakın gelecekte bu duruma uyum sağlayacak kapasiteye de sahip olmak durumundadır.

vi) Avrupa devletleri kamu yönetimlerinin eski kurumlardan meydana gelmesine karşın, söz konusu kurumlar, kendi içinde gelişen Birliğin üyelik de dâhil yeni koşullarına devamlı surette uyum sağlamaktadır. Üye devlet kamu görevlilerinin kendi aralarında ve Komisyon ile olan düzenli teması, Birlik çerçevesinde eş değer güvenilirlik standartlarına uygun olarak AB müktesebatını geliştirme ve uygulama yükümlülüğü ve Avrupa çapında bir idari adalet sisteminin ortaya çıkışı ulusal yönetimler arasında bazı yakınlaşmalara sebep olmuştur. Sonuç, AYA olarak adlandırılan yapılanma olmuştur.

vii) AYA temel kurumsal düzenleme, süreç ve değerler ile ilgili olup, henüz tamamlanmamıştır ve üyeleri arasında ciddi niteliksel farklılıklar mevcuttur. Gerçekten, Üyeler arasındaki söz konusu farklılıklardan kaynaklanan sorunlar genişleme sürecinde kurum tesisine böyle büyük bir öncelik verilmesinin temel sebebidir. AB direktiflerinin ulusal yapıya aktarılması ve uygulanması süreçlerinde görülen önemli değişikliklere pek çok önemli politika alanında rastlanmaktadır. Aday ülkeler, AYA güvenilirlik düzeyine ulaşabilmek için yönetimlerini modernize etme ihtiyacı duyacaklardır. Müzakereler ve yardım yönetimi için gerekli olan yoğun temaslar hâlihazırda bu süreci başlatmıştır; ancak çoğu zaman bu süreç, sıklıkla değişime tabi olan az sayıdaki kıdemli ile kamu görevlileri ile sınırlı kalmaktadır.

viii) Güvenilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, uyum sağlayabilirlik ve etkinlik teşvik edilmesi gereken temel yönetsel değerlerdir. Söz konusu değerler, sadece hükümetlerin kamu görevlilerine “pazarladığı” fikirler olmayıp, kurumlarda ve her düzeydeki yönetsel süreçte benimsenmiş olmalı; bağımsız kontrol organları, adalet sistemi ve yargısal yaptırım ve parlamento denetimi aracılığıyla ve kamu yönetiminin

“müşterileri” konumunda olan vatandaş ve şirketlerin seslerini duyurma ve onlara cevap verme fırsatı yaratmak suretiyle korunmalıdır.

ix) Ancak AYA maddi hukuk ile de ilişkilidir. Maddi hukuk yolsuzluk, kötü yönetim ve uygulama açıklarıyla ilgili toleransı azaltacak şekilde uygun kalite düzeyinde hazırlanmalıdır.

x) AB üyeliği için gerekli kurum tesisi, kamu yönetiminde niceliksel ve niteliksel değişikliklerin yapılması anlamına gelir. Yönetmelik nitelik büyük oranda kişilerle ilişkilidir. Bazı aday ülkelerde kamu hizmeti ne ilişkin yasalar mevcut olmasına karşın bu alana ilişkin uygulama zayıftır. “Niteliksiz” kamu görevlileri, kalitenin artırılması ile ilgili çalışmalarda bazı sorunlara sebep olmaktadır. Hiçbir ülke, kamu sektöründeki ücretlerin özel sektördeki karşılıkları ile nasıl da yakınlaştırılabileceği konusunda sistematik bir yaklaşım göstermemektedir. Mevcut koşullarda ücretleri artırma konusundaki siyasal ve ekonomik irade zayıftır. Ödemeleri arttırmak için sayısal indirim gitmek, işsizlik sorununu özellikle kısa dönemde daha da ciddi hale getirebilir; personelin eski görevlerden yenilerine aktarılması söz konusu kişilerin yetenekleri ve mesleki nitelikleri açısından imkânsız olabilmektedir. “İçerden yenilenmeyi” harekete geçiren önlemler, eğitime yapılan büyük yatırım ve Avrupa’nın “en iyi uygulamalarına” uyum şeklinde nitelendirilen, tüm yönetsel düzeylerdeki (merkezi ve yerel) nitelikli kamu görevlileri için hızlı gelişen kariyer planlarının oluşturulmasını içerebilmektedir.

xi) Üyelik için gerekli kurumların tesisinde, üç düzey yönlendirme mevcut olmalıdır. Merkezi yönlendirme; önceliklere karar vermek, bütçe ve Avrupa entegrasyonu birimleri ile ilişki kurmak, bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamak, sektörel ve genel yönetim işlevleri arasında denge kurmak ve yönetim ve oy verenlerin desteği için gerekli irtibatı sağlamak için gereklidir. Bakanlık düzeyindeki yönlendirme; bakanlık içi sorumlulukların bağlı örgütlere ve uygun bölgesel düzeydeki birimlere dağılımını sağlamak, koordinasyonu ve merkez ile ilişkiyi temin etmek için gereklidir. Proje düzeyindeki yönlendirme ise bireysel görevlerin uygulandığı ve örgütlerin tasarlandığı ve tesis edilerek desteklendiği süreçtir.

xii) Karmaşık yapısı düşünüldüğünde, yönlendirme sisteminin ilerlemeleri izleyebilecek, gerekli değişiklikleri takip edebilecek ve sürekli gelişim gösterecek

adem-i merkezi bir stratejik süreç olarak tasarlanması gerekmektedir. Stratejik yönetim, uygulama açığı risklerini asgari düzeye indirebilmek için Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program ile paralel şekilde yürütülmeli ve yardım akışı ile ilişkilendirilmelidir. İdeal olanı, bir merkezi birim ve her bakanlık bünyesindeki eşdeğer birimler aracılığıyla gerçekleştirilen Avrupa Entegrasyonu düzenlemelerine benzer bir uygulamadır. Merkezi düzeyin, özellikle bakanlıklar ve projelerle ilgili ekiplere verdiği hizmetlerle faydalı olacak şekilde kendine ait bir kapasite geliştirmesi mümkündür. Avrupa Entegrasyonunda olduğu gibi kurum tesisinde de, Parlamento gibi devletin diğer organları ile iletişim kanallarının kurulması gerekir. İletişim, örgüt gelişimi, personel, finansal modelleme ve proje yönetimi geliştirilmesi gereken beceriler arasında yer almaktadır.

xiii) Kurum tesisinde merkezi sorumluluğun nerede olacağı çok önemli bir husustur. Pek çok aday ülke, Müktesebatın Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'dan sorumlu Avrupa entegrasyonu dışında bir organ oluşturmak bu aşamada mahsurlu olmakla birlikte, kurum tesisinin her durumda bu işlevle yakın işbirliği içinde olması gerekmektedir. Kurum tesisini yönlendirme görevi nerede olursa olsun, orta ve uzun vadeli bütçe baskısının izlenebilmesi için Maliye Bakanlığı ile yakın bağlantı kurulmalıdır. “Mevcut Üye Devletlerarasında Avrupa Koordinasyonu” (*European Coordination Between the Member States*) ile ilgili farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Bu bağlamda, Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık'ta bakanlıklararası organlar veya hükümet başkanına bağlı sekreteryalar oluşturulmuşken diğer üye devletler de sorumluluk Dışişleri Bakanlığı ve/veya Ekonomi ve Maliye Bakanlıklarına verilmiştir.

xiv) Müktesebatın uygulanabilmesi için gerekli kurum tesisinin, müktesebatın doğası gereği sektörel alanlara yönelik olması beklenebilir. Ancak bu yaklaşım; yönetiminin parçalanması, kurumlarda yoğun artış ve kalıcılık, bütçe üzerinde kontrol edilemez bir baskı ve özel sektör üzerinde kalan gereksiz işler şeklinde riskler doğurmaktadır. Söz konusu riskler, bir hükümetin sıkı ve esnek yaklaşımlar arasında uygun bir denge kurmasını sağlayan genel yönetim yetkilerinin kullanımı sayesinde azaltılabilir.

Genel yönetim yetkilerinin en önemlilerinden bazıları aşağıda belirtilmekte olup, söz konusu yetkilerin çoğu birbirine bağlıdır:

i) Yasa/Politika yapma ve koordinasyon: Bakanlar Kuruluna ait bir sekreteryaya tarafından koordine edilen bu tür mekanizmalar, hükümet merkezinde alınan kararların kalitesi için güvence sağlamakta ve ikincil hukuku (tüzük vb.) kapsayabilmektedir.

ii) Hükümet mekanizması: Genellikle başbakanın sorumluluğunda olan (yasayla başka birine verilmediği takdirde) ve bakanlıklarla ilgili sorumlulukların rasyonel şekilde dağılımı ile etkin bir politika yapma sistemi sağlayan mekanizmadır.

iii) Bakanlıkların örgüt yapıları merkezden kontrol edilmekte olup; (a) bakanlıklar ve temel kuruluşların ortak görevlerinin (personel, örgütleme,bütçe ve mali yönetim, yürütmenin kontrolü, yasal ve siyasal kurullar) aynı yasal standartlar izlenerek gerçekleştirilmesini (b) bakanlıklararası hiyerarşi düzeylerin uyumunu ve (c) siyasal/yönetimsel aracılığın yeknesak bir yolla yürütülmesini sağlar.

iv) Kuruluşların yasal biçimleri: Yeni kurumlar üzerindeki kontroller; söz konusu kurumlar ile bu kurumların tüzel kişiliklerini, hesap verme rejimlerini ve mali ve yönetsel özerklik derecelerini belirleyen açıkça tanımlanmış yasal şekiller arasındaki uyumu belirlemeye yönelik olmalıdır.

v) Personel sistemleri: Bu sistemler, yönetimde kalite ve devamlılık sağlamak ve bir anayasal güvence olarak hizmet verebilecek kamu görevlilerini temin etmek amacıyla, doğrudan yönetim veya belirli çalışan gruplarına yönelik standartlar belirleyerek, işe alma, terfi, disiplin, eğitim, değerlendirme ve başvuru sistemleri kullanılmak suretiyle kamu görevlilerinin profesyonelliklerini artırmaktadır. En üst kamu hizmeti düzeyleri arasında dinamik ve motive edilmiş bir liderlik oluşturma ihtiyacı, pek çok OECD ülkesine getirilen en üst yönetim hizmeti ile karşılanmaktadır.

vi) Beceriler: Bugüne kadar, genellikle “Avrupa ile müzakere edebilmek” için gerekli kapasitelerin tesisi üzerinde yoğunlaşılırken, bu durum büyük olasılıkla temel sorunu oluşturmamakta ve geçici nitelik taşımaktadır. Katılımı müteakiben aday ülkeler kendilerini “Avrupa’nın içinde müzakere eder” durumda bulacaklar ve bu görev esaslı bir koordinasyon kapasitesini ve AB politikalarının oluşturulduğu resmi ve gayri-resmi alanlara katılabilme yeteneğini gerektirecektir.

Bununla beraber, üyelik ile ilgili yeni kurumlar her alanda ortaya çıkacaktır. Adalet sistemini de kapsayan kamu hizmetinin tamamında bireyler, AB politikalarını uygulayabilmek için yeni beceri ve tutumlar geliştirmek durumunda olacaklardır.

Yönetim ile vatandaş/girişimci arasındaki ilişkinin niteliği ve yoğunluğu değişim gösterecektir.

Kamu hizmetinde gerekli kaliteyi sağlayabilmek için, kamu hizmeti yönetimine ilişkin sistemler ile ilgili ve büyük sermaye gruplarının ötesine geçen radikal reformlara kesinlikle ihtiyaç vardır. En belirgin ihtiyaç maaşlara ilişkindir; ancak kalite artırımı tüm personel yönetim döngüsüne özeni de beraberinde gerektirecektir. Bu uygulama, kariyer rotalarını netleştirmekte ve diğer önlemler ile birlikte hizmet içi eğitimin yaygınlaştırılması ve hükümetin farklı birim ve düzeyleri arasındaki hareketliliğin geliştirilmesi şeklindeki önlemleri kapsamaktadır.

Kamu görevlilerinin performansı ve kullanıcı tutumları, örgüt, fiziksel olanaklar ve prosedürleri kapsayan iş ortamına da bağlıdır. Yeni bir yasanın işletme rehberi ve formlarına dönüştürülmesi ve etkinlik ve kontrol ile ilgili görevlerin tasarlanması, yeni yasanın kabul edilmesinden daha maliyetli ve güç olabilmektedir. Yönetimsel örgütlenmelere ilişkin değişikliği yönetme becerileri, tüm uygulama birimlerine büyük çapta yaygınlaştırılmalıdır.

Sonuç olarak; geçmiş deneyimler, kamu yönetimi reformu alanında sağlanan desteğin yönetimi ile ilgili tartışmaları zenginleştirmektedir. Komisyon, kurum tesisine hâlihazırda atfedilen büyük önceliğin ortaya konması yönünde daha iyi hizmet sunumu için önemli adımlar atmıştır. Bu kapsamda:

- i) Kamu yönetimi reformu destek programları tamamen ulusal siyasal otoriteye tabi olmalı ve ulusal yönetsel modernizasyon programları kapsamına alınmalıdır. Söz konusu programlar esnek ve ilgili ülkenin yönetsel kültürü ile uyumlu olacak şekilde tasarlanmalıdır;
- ii) Etkili öğrenme, uygulayıcılar arasındaki esnek mübadele süreçleriyle ve aday ülke memurlarınca kullanılabilen bilgiye erişim sayesinde sağlanır;
- iii) Bölgedeki deneyimin paylaşımı, aktif şekilde kaynak sağlanması ve teşvik edilmesi gereken değerli bir araçtır.
- iv) AB müktesebatının uygulanması ile ilgili çabalar büyük önem taşımaktadır. Halihazırda aday ülkeler için öncelik taşıyan husus, ulusal yapıya uyarlanmış, katılım için gerekli acil ihtiyaçlara cevap veren ve en önemlisi gelecekteki üyelik

yükümlülüklerine ilişkin somut temeller oluşturan bir kurum tesisi stratejisinin geliştirilmesidir.

v) Günümüzün AB müktesebatını uygulayabilmek ve üye devletlerle birlikte AB'ye gelecekte etkili şekilde katılabilmek için gerekli yönetsel kapasitenin güçlendirilmesi, her aday ülke için büyük önem taşımaktadır. Bunu başarabilmek için, kurum tesisinde yeterli kaynağa, geniş çaplı kamu desteğine ve ulusal politika yapıcılarının uzun vadeli taahhüdüne ihtiyaç vardır. Kolay olmamakla birlikte söz konusu koşullar ulaşılabilecek düzeydedir ve bir kez güvenceye alındığında başarı, şansa kalmayacaktır.

Son maddede üzerinde önemle durulan yönetsel kapasite “AB müktesebatını tam ve etkin bir şekilde uygulayacak ve zaman içerisinde değişen kurallara uyum sağlayabilecek şekilde kurulan kurum ve kuruluşlar , bunlarda çalışan yeterli eğitimi almış ve uzmanlaşmış personel ve bu kurum ve kuruluşları işler halde tutacak ekonomik unsurların birleşiminden oluşan sevk ve idare yeteneği” olarak tanımlanabilir (bkz. ABGS 2002:7).

AB müktesebatının etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli yönetsel kapasite iki boyutta ele alınmaktadır: Sektör yeterliliklerine, yani ulusal kamu yönetimlerinin Avrupa kuralları ve ilkelerini uygulamadaki teknik yeteneklerine dayanan “dikey (sektörel) yönetsel kapasite” ve kamu yönetimlerinin yapı, örgüt, yönetim ve personel açısından yeterliliğini ifade eden” yatay yönetsel kapasite”.

Sektör yeterlilikleri, özellikle, Tek Pazar (*Single Market*) ve Ekonomik ve Parasal Birlik (*Economic and Monetary Union*) tamamlandıktan sonra önem kazanmış ve gümrükler ile tarım gibi temel alanlarda ortaya çıkan yetersizlikler katılım müzakereleri sürecinde pek çok aday ülke için engel oluşturmuştur.

Yatay yönetsel kapasitenin etkisi ise bu kadar açık değildir. Yatay yönetsel kapasitedeki eksiklikler AB'den çok üye devletlerin kendileri açısından sorun teşkil etmektedir. Zayıf yönetsel kapasiteye sahip devletler katılım süreçlerine tam anlamıyla katılamamakta ve ayrıca özellikle mali kontrol sistemleri zayıf olanlar AB fonlarından yeterince yararlanamamakta ve her açıdan devletin kendisi zarara uğramaktadır. AB Komisyonu da, daha çok yönetsel kapasitenin bu fonlarla olan sorunlarla ilişkili kısmıyla ilgilenmektedir.

Üyelik öncesi süreçte AB'nin üzerinde durduğu temel konu dikey yönetsel kapasitedir. Çünkü müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması daha çok dikey yönetsel kapasitenin geliştirilmesini gerektirmektedir. Ancak, müktesebatın etkin bir biçimde uygulanması için sadece dikey yönetsel kapasitenin geliştirilmesi yeterli görülmemiştir. AB, aday ülkelerin yatay yönetsel kapasitelerinin de (kamu hizmetleri sistemi, profesyonel kamu personeli sistemi gibi) belli bir düzeyde olması gerektiğinin altını çizmiştir. Bunun iki önemli nedeni vardır; birincisi dikey kapasitenin kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğine olan inançtır. Genel yönetsel sistem etkili işlemediği takdirde, belli sektörlerdeki yönetsel kapasite istenen düzeyde olsa bile bunun uzun soluklu olmayacağı ve kamu yönetiminin genel yapısındaki verimsizliğinin sektörlerle de yansıtacağı düşünülmüştür. İkincisi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleyebilmelerinin sağlanmasıdır ve üye devletlerin kurumsal sistemlerinin düzeyinin birbirine yakın olması bunun temel şartı olarak görülmesidir (<http://www.abgs.gov.tr>, 21.10.2006).

Bu nedenlerle, 1997'den itibaren AB Komisyonu'nun Görüşler ve İlerleme Raporları'nda yönetsel kapasite yükümlülüğünün ne tür yollarla aranacağına ilişkin düzenlemeler mevcut bulunmaktadır. Buna göre, genel yönetsel kapasite ile ilgili şu başlıklar araştırılmaktadır (Verheijen, 2000: 16):

- i) Kamu Görevlileri Yasası'na dayalı olarak işleyen tarafsız ve profesyonel bir yönetim,
- ii) Hizmet-içi eğitim sisteminin geliştirilmesi,
- iii) Yeterli politika oluşturma ve politika eşgüdüm kapasitesi,
- iv) Etken bir hesap verebilirlik mekanizması (özellikle iç ve dış finansal kontrole dayalı),
- v) AB işlerini yürütmek üzere özel bir yapılanmanın ve prosedürün varlığı.

Bunlara ek olarak, sorunlarla baş edebilmek için bir reform stratejisinin bulunup bulunmadığı da üzerinde durulan konular arasında bulunmaktadır.

1999 yılından itibaren yatay yönetsel kapasite analizi için AB'nin PHARE Programı'ndan finansman sağlanan SIGMA Programı'nca bir yöntem geliştirilmiştir. Program, AB Komisyonu ve aday ülkeler arasında bir aracı rolü oynamakta, bir taraftan Komisyon için güvenilir bir değerlendirme aracı olarak daha iyi enformasyon

sağlamakta, diğer yandan da aday ülke için tarafsızlık ve objektifliğin güvencesi olmaktadır (Verheijen, 2000: 17).

Yönetmelik kapasite değerlendirmesinde, ele alınacak konular altı başlık altında ele alınmaktadır (Verheijen, 2000: 19):

- i) Politika oluşturma ve eşgüdüm düzeni,
- ii) Kamu görevlileri,
- iii) Finansal yönetim,
- iv) Kamu satın alımları,
- v) İç finansal kontrol,
- vi) Dış değerlendirme.

Belirtilen bu altı alanda minimum standartlar AB ve ilgili aday ülke ile danışılarak tespit edilmektedir. Bu şekilde belirli aralıklarla hazırlanacak olan ilerleme raporları içinde başlıklar önceden bilinmiş ve ona göre hazırlıkların tamamlanması sağlanmış olacaktır. Verheijen ayrıca dört aday ülke (Estonya, Macaristan, Polonya, Slovenya) hükümetlerinden alınan SIGMA temel değerlendirmelerine dayanarak AB siyasal-yönetmelik sisteminde etkin bir şekilde faaliyet göstermek için gereken yatay yönetmelik kapasitenin asgari şartlarını ortaya koyan bir tablo düzenlemiştir.

Tablo1.6. Yatay Yönetmel Kapasite Değerlendirilmesi

| Değerlendirme Başlığı | Temel Konular |
|---|--|
| Politika Yapma ve Eřęüdüml | <ul style="list-style-type: none"> - Politika yapma çerçevesinin uyumluluğu - Bakanlıklararası danişma mekanizmaları - Gündem planlaması - Uyuşmazlık giderme mekanizmaları - Merkezi eřęüdüml kapasitesi - Genel stratejik kapasite - AB ilişkilerinin eřęüdümlü - Bakanlar Kurulunun bütçe kararlarına katılımı - Etki değerlendirmesi |
| Kamu Görevlileri | <ul style="list-style-type: none"> - Kamu görevlilerinin hukuki statüsü - Kamu görevlilerinin yasaya uygun, sorumlu ve hesap verebilir davranması - Kamu görevlilerinin tarafsızlığı ve dürüstlüğü - Personel yönetiminin ve işe alma sisteminin etkinliği - Kamu görevlilerinin profesyonelliği ve işe güvencesi - Avrupa entegrasyon sürecinde kamu görevlilerinin kapasitesinin geliştirilmesi |
| Kamu Harcama Yönetimi Sistemleri | <ul style="list-style-type: none"> - Anayasa'da, Bütçe Yasası'nda ve diğer ilgili yasalarda makul bütçe ilkelerinin bulunması - Yasama ve Yürütme güçleri arasında denge - Devlet bütçesinin kapsamının açıkça tanımlanması ve bütçe dışı fon transferlerine ilişkin etkin düzenlemelerin varlığı - Orta vadeli harcama çerçevesi - Önceden açık kurallara bağlanmış bir şekilde gelişen, mantıklı, ardı ardına işleyen ve şeffaf bütçe süreci - Kamu yatırımlarının bütçede etkin olarak düzenlenmesi - Bütçe uygulamalarının etkin olarak izleme mekanizmalarının varlığı - AB fonlarının dağıtımı ile uyumlu muhasebe ve raporlama sistemlerinin ortak sınıflandırılması - Kamu harcama yöntemi sistemlerinin iyileştirilme kapasitesi |
| Kamu Satın Alımları | <ul style="list-style-type: none"> - Tanımlanmış ilkeler setinin kamu satın alımları yasasına dahil edilmesi - Merkezi satın alım örgütüne açık yasal temel ve yeterli kapasite sağlanması - Satın alım uygulamalarında ve hizmetiçi eğitiminde etkin mekanizmalar - Kontrol ve şikayet değerlendirme prosedürlerinin varlığı - Kamu satınalım sisteminin iyileştirilme kapasitesi |
| İç Finansal Kontrol | <ul style="list-style-type: none"> - Finansal kontrolün sistem, ilke ve işeleyişi ile ilgili tanımlanmış kapsamlı ve uyumlu yasal temel - Yönetim kontrol sistemlerinin ve prosedürlerinin varlığı - İşlevsel olarak bağımsız çalışan iç denetim ve teftiş mekanizmalarının varlığı - Düzensizlikleri önleyici ve düzeltici, zararları giderme olanağı sağlayan sistemlerin varlığı - Finansal kontrol sisteminin iyileştirilme kapasitesi |
| Dış Değerlendirme | <ul style="list-style-type: none"> - Değerlendiriciler için kamusal ve yasal fonların, kaynakların (AB fonları dahil) değerlendirilmesine yönelik yasal yetki - INTOSAI değerlendirme standartlarında belirtilen şartların yerine getirilmesi - Gerekli operasyonel ve işlevsel bağımsızlık - Raporlama: düzenlilik, adalet, zamanlılık ve parlamentoda uygun karşıt partner - AB katılım süreci gerekliliklerinden haberdar olma - Dış değerlendirme kalitesinin iyileştirilme kapasitesi |

Kaynak: Verheijen, (2000: 18).

Bu kadar ayrıntılı bir şekilde ortaya konan yönetsel kapasite, AB'ye katılım sürecinde, sürecin ayrılmaz bir parçası olarak kamu yönetimleri açısından üzerinde önemle durulması gereken konuların başında gelmektedir. Çünkü Birliğin içsel dinamikleri ve özellikle Ekonomik ve Parasal Birlik yolunda atılan adımlar AB politikalarının uygulanmasında önemli rolleri olan ulusal yönetsel sistemlere olan ilgiyi arttırmıştır. Ayrıca, yeni üye olan ülkelerin yönetsel sistemlerini dönüştürürken karşılaştıkları zorluklar eski üye devletlerin AB'ye katılımın bu ülkeler üzerindeki etkisini düşünmeye zorlamıştır. Birliğe yeni üye olan devletlerin performansı gelecek genişlemelerde yönetsel kapasitenin rolünü belirlemeye yardımcı olacaktır.

1.4.1. Avrupa Birliği Kamu Yönetimi İlkeleri

AB'de kamu yönetimi alanında yaşanan sorunları ve çözüm yollarını ortaya koyma amacını taşıyan SIGMA bu bağlamda oluşturulmuş, aday ülkelerin özellikle yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak için kullanılan bir teknik destek mekanizmasıdır. SIGMA, 1992 yılında OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuş olup AB ile OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu girişim, onüç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) eski Doğu Bloku ülkesinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır. Zaman içinde kapsamı genişletilen SIGMA Programı'ndan 2007 yılı itibariyle yararlanan ülkeler şunlardır:

- i) AB'nin yeni üyeleri (Bulgaristan, Romanya)
- ii) AB'ye aday ülkeler (Hırvatistan, eski Makedonya Yugoslav Cumhuriyeti Türkiye)
- iii) Batı Balkan ülkeleri (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Hırvatistan, Sırbistan-Karadağ)
- iv) Ukrayna (İsveç ve İngiltere finansmanı çerçevesinde) (SIGMA 2007:2).

SIGMA'nın temel amaçları ise şu şekilde sıralanabilir:

- i) Programdan yararlanan ülkelerin yönetsel etkililiğini arttırmak ve kamu sektöründe çalışan personelin demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğüne bağlı kalmalarını

desteklemek amacıyla oluşturmaya çalıştıkları iyi yönetim konusunda destek sağlamak,

ii) AB ile bütünleşme planları ve uluslararasılaşma çerçevesindeki sorunları aşabilmek için merkezi ve yerel kapasitenin oluşturulmasına destek sağlamak,

iii) Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak (SIGMA, 1998:2).

1999'da SIGMA'nın tanımlamış olduğu "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" (*European Principles for Public Administration*) AB kamu yönetimi açısından önemli bir adım olarak kabul edilmektedir. Söz konusu SIGMA Raporu'nda içeriği ülkeden ülkeye değişse de, yönetim hukukunun kamu yönetiminin örgütleri ve işleyişi ile yönetim ve vatandaşlar arasındaki ilişkilere uygulanan ilkeler ve kurallar bütünü olduğu çerçevesinde Avrupa Adalet Divanı tarafından tanımlanan yönetim hukuku ilkeleri açıklanmıştır (SIGMA, 1999:8).

SIGMA Raporu, kamu yönetimi ilkelerini belirlerken, önce yönetim hukukunu tanımlamaktadır. Avrupa Adalet Divanı, bu ortak yönetim hukuku ilkelerinin şekillenmesinde başlıca rolü oynamaktadır. Divan, zaman içinde üye ülkelerde ortak olarak kabul edilen yönetim hukukunun genel ilkelerine atıfta bulunarak, yönetim hukukunun birçok ilkesini tanımlamıştır (Sverdrup, 2002: 7). Rapor, Batı Avrupa ülkelerinde geçerli olan ilkeleri sistematize ederek şu şekilde gruplandırmıştır: i) "güvenilirlik" (*reliability*) ve "yasal kesinlik" (*legal certainty*), ii) "açıklık" (*openness*) ve "saydamlık" (*transparency*), iii) "hesap verebilirlik" (*accountability*) ve iv) "etkinlik" (*efficiency*) ve "etkililik" (*effectiveness*) (SIGMA, 1999:9-14). SIGMA'nın ortaya koyduğu bu ilkelerin temel hedefi kamu yönetiminde keyfiliği yok etmektir. Zaten güvenilirlik ilkesinin de hedefi kamu yönetiminin eylem ve kararlarının güvenilirliği ve güvenliğini sağlamaktır (SIGMA, 1999: 9).

Hukukun üstünlüğü, güvenilirlik ve hukuk güvenliğini sağlayan çok yönlü bir araçtır. Hukukun üstünlüğü, özünde kamu yönetiminin görevlerini yerine getirirken hukuka uygun davranması gerektiğini ifade eder. Burada vurgu yapılan asıl nokta uygulamanın tarafsızlığı ve genelliğidir.

Hukukun üstünlüğü ilkesi ile ilgili bir diğer konu yasal yetkidir. Kamu otoriteleri yalnızca yasal yetkili oldukları konularda karar alabilirler. Bu çerçevede yetki, belirli bir konuda ya da kamu yararına ilişkin bir konuda karar almak üzere açıkça ve yasal olarak verilmiş yetki anlamına gelmektedir. Bu yetki kamu otoritelerini yalnızca konuya ilişkin karar almak için görevlendirmekle kalmaz aynı zamanda sorumluluk almak konusunda onları zorlar.

Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerini zamanında yapması da yasal kesinlik ve inandırıcılık ilkelerini kuvvetle destekleyen bir diğer unsurdur. Kamu yönetiminin karar alma ve harekete geçirme konusunda gecikmesi hayal kırıklığına, adaletsizlik ya da kamu yararının ve de özel çıkarların ciddi zararlar görmesine neden olabilir. Gecikme yetersiz imkânlardan ya da siyasal kararlığın eksikliğinden kaynaklanabilir. Ancak, gecikmeler genellikle verimsizlik ve kamu personelinin yetersizliği ile ilişkilendirilmektedir.

Kamu hizmetlerinde profesyonellik ve mesleki dürüstlük açıkça kamu yönetiminin yasal kesinliği ve inandırıcılığını desteklemektedir. Kamu hizmetlerinde mesleki dürüstlük, tarafsızlık ve mesleki bağımsızlık kavramlarına dayanmaktadır. Tarafsızlık aynı zamanda önyargılı olmamak anlamına gelmektedir. Kamu personelinin kişisel ya da kazanılmış haklarının bulunabileceği konularda alınan kararlara karışmasını yasaklayan yasa hükümleri tarafsızlık ilkesini güçlendirmektedir.

Açıklık, yönetimin dış denetime açık olması anlamına gelmektedir. Saydamlık ise denetim ve gözetim amacıyla incelendiğinde net şekilde izlenebilmesidir. Açıklık ve saydamlık bir taraftan yönetsel bir işlemde etkilenen kişilerin söz konusu işlemin dayanağını anlamalarını sağlarken, bir yandan da yönetsel işlemin denetleyici kuruluşlarca dış incelemelerinin yapılmasına olanak tanımaktadır. Aynı zamanda, açıklık ve saydamlık; hukukun üstünlüğü, yasa önünde eşitlik ve hesap verebilirliğin sağlanması için gerekli araçlardır. Genel bir kural olarak, kamu yönetimi saydam ve açık olmalıdır. AB’de yalnızca istisnai olarak, ulusal güvenlik ya da benzer meselelere etki eden hususlar sır olarak kalması kabul edilmektedir (SIGMA, 1999: 11-12).

Kamu yönetiminde açıklık ve saydamlık başlıca iki özel amaca hizmet etmektedir. Bu ilkeler bir yandan kötü yönetim ve yolsuzluk riskini azaltarak kamu yararını korumaktadırlar. Öte yandan yönetsel kararların dayanaklarını ortaya koymaları ve ilgili

tarafkların temyiz yolu ile hakların tazmin etmelerine yardımcı olmaları nedeniyle bireysel hakların korunması konusunda vazgeçilmez niteliktedirler.

Genel olarak hesap verebilirlik, bir kişi ya da otoritenin yaptığı işlemleri diğerlerine açıklayıp, dayanağını göstermesidir. Bu durumda, yönetim hukukunda hesap verebilirlik, herhangi bir yönetsel organın, yaptığı işlemler hakkında yönetime, yasa koyucuya ya da yargı organına karşı sorumlu olması anlamına gelmektedir. Hesap verebilirlik, aynı zamanda hiçbir otoritenin diğerlerinin gözetim ve incelemesinden muaf tutulmamasını gerektirir. Bu denetim kurum ve mekanizmaları çok farklı şekiller alabilmektedir: mahkemeler, savcı, ombudsman, iç ve dış denetim, müfettişler, parlamento komiteleri, medya vb. (SIGMA, 1999: 11).

Denetim kamu yönetimini hesap verebilir kılmak, yönetim organlarının yetkilerini hukuka uygun şekilde kullanmalarını ve kurulmuş olan yöntemleri izlemelerini sağlamak için gereklidir. Denetimin amacı kamu organlarının işlevlerini etkili, etkin ve zamanında yerine getirip getirmediğini ve özel ya da genel düzenlemelerle ortaya koyulan ilke ve yöntemlere uygun davranılıp davranılmadığını belirlemektedir.

Hesap verebilirliğin özel bir boyutu kamu yönetiminin performans etkinliğinin artırılması ile ilgilidir. Etkinliğin kamu yönetimi ve kamu hizmetleri için önemli bir faktör olarak tanınması görelî olarak yeni bir olgudur. Yönetsel açıdan “etkinlik”, kamu yönetiminin, yasalar ve hükümet tarafından belirlenen amaçları gerçekleştirmede ve sorunları çözümedeki performansının mali açıdan başarılı olmasıdır. Günümüzde çoğu devletin karşılaştığı mali kısıtlamalardan dolayı, kamu yönetiminin topluma kamu hizmeti sunarken performansının etkili ve verimli olması gittikçe daha çok inceleme konusu olmaktadır. Verimlilik de kullanılan kaynaklar ile elde edilen çıktılar arasında iyi bir oran kurulmasına dayalı yönetsel ilkedir. Bununla ilgili bir diğer kavram, yasa ve hükümet tarafından belirlenen kamusal sorunların çözümü ve hedeflerin başarılması konusunda kamu yönetiminin yüksek performans göstermesini sağlamak olan etkililiktir. Bu ilke uygulanan kamu politikaların değerlendirilmesi ve bu politikaların kamu yönetimi ve görevlileri tarafından ne kadar iyi uygulandığının belirlenmesini gerektirir.

AB hukuku, özellikle Birlik direktif ve tüzüklerinin uygulanmasını sağlayacak etkin bir kamu yönetimi kurulması için de çağrıda bulunmaktadır. Bu durum kimi üye

ülkelerinin, Avrupa yasalarını etkin ve etkili şekilde uygulayabilmek amacıyla iç kurumsal ve yönetsel yapılarını ve karar alma mekanizmalarını yukarıda ifade edilen ilkeler çerçevesinde gözden geçirmelerini zorunlu kılmıştır.

1.4.2. AB Ülkeleri Kamu Yönetimlerinde Bulunan Ortak Özellikler

SIGMA tarafından sıralanan bu ilkeler ışığında, yine SIGMA tarafından 1998 yılında yayınlanan 23 numaralı “Kamu Yönetimlerini Avrupa Birliği İçin Hazırlamak” (*Preparing Public Administrations For The European Administrative Space*) adlı Rapor’da, AB üyesi devletlerin Birliğin ortak politikalarını uygulamak için belli bazı kurumlar oluşturdukları ve kurallar koydukları ; ve bütün bunların ortak yönetsel ilkeler temeline dayandığı ifade edildikten sonra, uygulamalama farklılıklarına rağmen kamu yönetiminde ortak bazı özelliklerin olduğu belirtilmiştir.

Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe giriş süreci yeni yönetim yapı ve ilkelerin öğrenmek için bütün dikkatleri AB ülkelerine çekmiştir. SIGMA Programı bu konuda oldukça önemli ipuçları vermektedir. Program AB ülkelerinin kamu yönetim sistemlerinde görülen ortak özellikleri üç ana grupta toplamaktadır (SIGMA, 1998: 127).

1.4.2.1. Merkezi Örgütlenme ve Karar Almayla İlgili Ortak Özellikler: Bunları da beş grupta toplamak olanaklıdır. Bunlar;

- i) Hukukun üstünlüğünü güvenceye alan bir anayasa,
- ii) Hükümet başkanına ülkenin siyasi liderliğini üstlenmesi için yeterli bir otorite veren hükümet sistemi,
- iii) Yasal ve teknik açıdan uygun olan ve mali, ekonomik ve sosyal etkileri değerlendirmeyi olanaklı kılan prosedürler,
- iv) Günlük etkilerden bağımsız, politika üretebilen, yasa hazırlayan ve uygulanmasını gözeten bir bakanlık örgütü ve
- v) Faaliyet gösterdiği alanlarda kendisine verilen görevleri açıkça belirlenmiş yasal yapılar içerisinde yerine getiren özerk bir kamu kesimidir.

1.4.2.2. Mekân Yönetimi, Vatandaşlarla ve Ekonomik Aktörlerle İlişkiler: Bu başlık altındakileri de dört temel grupta toplamak olanaklıdır. Bunlar;

- i) Ülkelerin kendi yapılarına bağlı olarak değişen yetki ve sorumluluklara sahip bir ya da birkaç kademedden oluşan bir desantralizasyon derecesi,
- ii) Merkezi hükümetin taşra yapıları ile yerel/bölgesel yönetimler arasında eşgüdümü sağlayacak etkili bir iletişim,
- iii) Kamu hizmetlerinin hakkaniyetli bir şekilde yerine getirilebilmesini sağlamaya ilişkin sorumlulukları içeren kurallar ve
- iv) Hükümet ve sivil toplum arasında devam eden iletişimi sağlayan kurallardır.

1.4.2.3. Eylem ve denetim araçları: Bu başlık altındakiler de beş grupta toplanabilirler. Bunlar;

- i) Liyakat, yetenek, motivasyon, istikrar gibi temel insan kaynakları politikalarına dayanan, hükümet politikalarını sadakatle uygulayan profesyonel bir kamu personel sistemi,
- ii) Hesap verebilirlik ve güvenilirlik ilkelerini içeren, etik ilkelere bağlı kurallar ve etik yol göstericilik,
- iii) Kamu fonlarının ve vergilerin doğru biçimde oluşturulmasını ve yönetilmesini ve verimli bir biçimde harcanmasını sağlayan bütçe ve vergi otoriteleri,
- iv) Yönetimsel karar alma sürecini gözetmekten sorumlu, güvenilir ve yolsuzluğu engelleyici iç ve dış denetim mekanizmaları ve
- v) Uzlaşmazlıkları çabucak ve kesin olarak karara bağlandığı prosedürleri içeren bir yargı sistemidir.

Görüldüğü üzere, bu benzer özelliklere sahip ulusal kamu yönetimleri AB'nin özel önem verdikleri yapılar olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Çünkü ortak değerlere ve ilkelere sahip ulusal kamu yönetimleri AB sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi için vazgeçilmezdir. Bu nedenle bir sonraki bölümde, seçilmiş bazı üye ve aday ülkelerin ulusal kamu yönetimleri ve adaylık süreçleri ayrıntılı olarak incelenecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

ÜLKE İNCELEMELERİ

Bu bölümde, AB üyesi ülkelerinin gerek adaylık süreçlerinde, gerekse de üye olduktan sonraki dönemde yaşadıkları deneyimleri ele alınacak ve bu deneyimlerden Türkiye'nin AB yolunda atacağı adımlar konusunda dersler çıkarılmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede örnek ülke olarak seçilen Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan'ın AB ile ilişkileri ayrıntılı bir şekilde incelenerek AB'ye üyelik sürecindeki yönetsel uyum uygulamalar ortaya konmaya çalışılacaktır.

Tez'in bu Bölümünde incelenen ülkeler arasında en eski AB üyesi olan Yunanistan olduğu için incelemeye bu ülkeyle başlanmıştır. Ayrıca, Yunanistan'ın Türkiye açısından önemi, sınır komşumuz olmasından ve iki ülkenin aynı dönemde AET'ye üyelik başvurusunda bulunmasından kaynaklanmaktadır.

2.1. YUNANİSTAN

Yunanistan ya da resmi adıyla Yunanistan Cumhuriyeti Güneydoğu Avrupa'da Balkan Yarımadası'nın güney ucunda yer alan bir ülkedir. Avrupa Birliği ve Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü üyesi Yunanistan, Türkiye'nin batı komşusudur.

Uzun yıllar Osmanlı İmparatorluğu egemenliğinde kalan Yunanistan, 1821'de Osmanlı İmparatorluğu'nun İngiltere, Fransa ve Rusya karşısında aldığı yenilgiler sonucunda, Osmanlı yönetiminden koparılan Mora Yarımadası ve Atina'dan ibaret küçük bir bölgede "Yunan Krallığı" adı altında kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda, üst üste gelen savaş yenilgileri yüzünden, Batılı devletlerin de baskılarıyla, bazı diğer bazı bölgeler de (Teselya, Makedonya, Batı Trakya ve bazı Ege Adaları) Yunanistan'a terk edilmiştir. 1946'da, İtalya'nın 1912'de Osmanlı İmparatorluğu'ndan almış olduğu 12 Adanın da, Atina yönetimine geçmesiyle Yunanistan 1821-1946 arasındaki 125 yılda, topraklarını özellikle Türkiye aleyhine yaklaşık 10 misline çıkarmayı başarmıştır.

20.yüzyılın ilk çeyreğinde kadar Balkan Savaşları, I. Dünya Savaşı ve ülke içindeki karışıklarla uğraşan Yunanistan'da, "Küçük Asya Seferi" yenilgisi üzerine 1923 yılında yapılan halkoylaması sonucunda Cumhuriyet ilan edilmiş; fakat 1935 yılında monarşik yönetim yeniden işbaşına geçmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan, siyasal karışıklıkları ve darbeleri izleyen uzun bir dönem sonunda ancak 1974 yılında Türkiye'nin Kıbrıs müdahalesinin etkisiyle, Yunanistan'da tekrar Cumhuriyet ilan edilmiştir. Bu tarihten itibaren sonu AB üyeliğine uzanan demokratikleşme sürecine geçilmiştir.

Yunanistan, bugün parlamenter demokrasi ile yönetilen bir ülkedir. Ülke 13 coğrafi bölge ve 51 ile (*department-nomos*) ayrılmıştır ve bu illerdeki halk tarafından seçilen valiler tarafından yönetilmektedir. Yunan yönetsel sistemi uzun süre genel olarak kurumsallıktan uzak ve merkeziyetçi bir yapı sergilemiştir(www.helenichistory.gr, 27.06.2008)

Tablo 2.1.Yunanistan ile ilgili Bazı Temel Veriler

| | |
|------------------------|-------------------------|
| Devlet biçimi | Cumhuriyet |
| Siyasal sistem | Parlamenter Demokrasi |
| Nüfus (2005) | 10.7 milyon |
| Yüz Ölçümü | 131.940 km ² |
| Gayrisafi milli hasıla | 92.8 milyar dolar |
| AB'ne katılım tarihi | 1981 |
| Başkent | Atina |
| Remi Dil | Yunanca |

2.1.1.Yunanistan Kamu Yönetimi Sisteminin Temel Özellikleri

Yunanistan kamu yönetimi sistemi bölgesel yönetimler (*regions-diamerismata*), birinci ve ikinci derece yerel otoriteler adı altında oluşan ve yerel yönetimlerle bir bütünlük arz eden bir yapıdan ibarettir. Bu yapı desentralizasyon ekseninde şekillenmiştir.(Toker, 2003:360).

Yunanistan'da birinci derece yerel yönetimler belediyeler ve topluluklardan (*communes*) oluşur. Birinci ve ikinci derece yerel otoriteler yetkilerini yasadan alırlar. Her il, ayrıca, kendi kendine yönetim birimi olan yönetsel ilçelere (*district towns-dimi*) ayrılmıştır (Toker, 2003:362).

Yunanistan, kamu yönetimindeki yeni gelişmeleri ülkede uygulayabilmek amacıyla 1997 yılında 13 bölge yönetimine ayrılmış durumdadır. Bu yapılanmanın temel nedeni desentralizasyonu yönetsel yapılanmada esas almaktır. Bölgelerin kendi bütçeleri ve personeli vardır. Ayrıca bu yönetim birimleri için, kendi işlerini ve fonları bölgesel karakterde yürütebilmek amacıyla bazı modern mekanizmalar da geliştirilmiştir. Özellikle, ulusal kaynaklardan ve Avrupa Birliği programlarından ayrılan fonların kullanımında bölgeler önemli rol oynamaktadırlar (Toker, 2003:362).

2001 yılında Yunanistan Anayasası'nda yapılan değişiklik ile desentralizasyon ilkesi sisteme tam anlamıyla yerleşmiş ve yerel yönetimler yeni bir anlayışla düzenlenmiştir. Anayasaya göre devletin yönetimi desentralizasyon ilkesine göre yapılandırılmış olup; yasama ve yürütme düzenleyici işlev görürken bölgelerin özelliklerini göz önünde bulundurmaları zorundadırlar.

2.1.2. Yunanistan -AB İlişkileri

AET'nin kuruluşundan iki yıl sonra, 8 Haziran 1959'da Yunanistan Roma Antlaşması'nın 238'nci maddesine dayanarak, Topluluğa katılmak için başvuruda bulunmuştur. Yunanistan'ın bu hareketi, siyasal açıdan Avrupa entegrasyonuna yönelirken, Yunan ekonomisi açısından ise AET'ye katılım isteği tam üyelik açısından atılmış bir adım olarak görülmüştür. Topluluk açısından ise, Yunanistan ile yapılacak katılım anlaşması siyasal ağırlıklı ve Topluluğun dış ilişkileri açısından Akdeniz boyutunu yansıtan bir özelliğe sahip olmuştur. Diğer taraftan, bu katılım anlaşması ticari ve ekonomik açılardan da önem taşımaktadır.

Bu özelliklere sahip katılım anlaşmasına dair görüşmeler ve müzakereler yaklaşık olarak iki yıl sürmüştür. Sürecin uzunluğu, Yunanistan'ın AET ile ayrı bir anlaşma yapmak isteyen ilk ülke olmasından ve bu anlaşmanın türünün ilk örneği olmasından kaynaklanmıştır. Ayrıca, Topluluk da bu durumun bilincinde olduğundan, anlaşmasının kurallarını belirlerken çok dikkatli ve titiz davranmıştır. Hem katılım sürecinin uzun

sürmesini, hem de anlaşmasının son halinin oldukça ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesinin daha da önemli bir sebebi de, diğer üye ülkeler için de geçerli olan, Yunanistan ve AET arasındaki çıkar farklılığı olmuştur (Tsalicoglou 1995:9-10).

Bütün bunların sonunda, “Atina Anlaşması” olarak da bilinen Katılım Anlaşması 9 Temmuz 1961 Atina’da imzalanmış ve 1 Kasım 1962’de yürürlüğe girmiştir.

Atina Anlaşması’nın temel hükümleri şunlardır.

- i) Ortaklık bir gümrük birliğine dayalıdır.
- ii) Ortaklığın Tarım sektöründeki serbest dolaşımı uyumlaştırma ile sağlanacaktır.
- iii) Ortaklık ekonomik bir bütünleşmeye yöneliktir.
- iv) Ortaklıkta, tarafların karşılıklı yükümlülükler üstlenmesi temel ilkedir.
- v) Ortaklığın sürekli organı Ortaklık Konseyi’dir.
- vi) Topluluğun ortaklık çerçevesinden Yunanistan’a mali yardım yapması öngörülmüştür.
- vii) Ortaklık süresi sınırlandırılmamıştır.
- viii) Ortaklık, Yunanistan’ın Topluluğa tam üye olarak katılmasını sağlamak amacıyla (Bilgin 1993: 78-79).

Roma Antlaşması’nın 238. maddesi, Katılım Anlaşması’na taraf olan ülkelerin özel koşullarını ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak anlaşmanın koşullarında esneklik sağlamaktadır. Fakat bu durum, yani ortak kuralların net bir şekilde ortada olmadığı bir anlaşma iki alternatifini ortaya çıkarmıştır. Bunlardan birincisi, katılım anlaşmasını kendi içerisinde bir son olarak kabul ederek, tam üyeliği değil, AET ile ilişkileri bir düzene koymayı hedeflemek, ikincisi ise bu Anlaşmayı tam üyeliğe giden yolun ilk basamağı olarak kabul etmektir.

Yunanistan örneğinde taraflar ikinci alternatifini tercih etmişlerdir. Atina Anlaşması’nın 72. maddesine göre “Yunanistan Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu kuran antlaşmadan kaynaklanan bütün yükümlülükleri yerine getirdikten sonra, taraflar Yunanistan’ın topluluğa katılımının mümkün olup olmayacağına karar vereceklerdir”. Bu ifadeden, geçiş döneminin ardından Yunanistan’ın tam üyeliğinin otomatik olarak gerçekleşeceği

anlamı çıkarılamazken, yine de Yunanistan'ın geçiş döneminin herhangi bir aşamasında müzakerelere başlanabileceği sonucu çıkartılabilir (Tsalicoglou 1995: 10).

Yunanistan'ın Katılım Anlaşması, çerçeve anlaşma niteliği taşımakta ve amaçları genel olarak belli olmakla beraber bu amaçları gerçekleştirmek için yapılması gerekenler tam olarak ortaya konmamıştır. Anlaşma'nın hükümlerinin açık olduğu gümrük birliği gibi konularda, Anlaşmayı yürütmekle görevli “Birlik Konseyi” (*Association Council*) daha çok yol gösterici bir rol üstlenmiştir. Fakat neyin, nasıl yapılacağıının tam olarak ortaya konmadığı tarım politikaların uyumlaştırılması gibi konularda, Konsey bu konuda yapılması gerekenleri bir zaman çizelgesi içinde ortaya koymuş ve bu durumlarda yol göstericiden çok yön verici bir rol üstlenmiştir.

Anlaşmanın 66. maddesine dayanarak her biri üye ülkelerden, Yunanistan'dan ve Komisyon'dan gelen üyelere oluşan iki komite kurulmuştur. Bunlardan biri Konseye yerine getirdiği görevlerde yardımcı olan “Birlik Komitesi”, diğeri ise Anlaşma'nın gümrüklerle ilgili hükümlerin tam olarak yürütülmesinden sorumlu “Gümrük Koordinasyon Komitesi”dir.

5 Nisan 1963'te ise Atina Anlaşması'nın 71. maddesine eklenerek Avrupa ve Yunan Parlamentoları üyelerinden oluşan bir “Birleşik Parlamento Komitesi” kurulmuştur. Birlik Konseyi, katılım ilerlemesi ile ilgili olarak yıllık raporlar hazırlamakla görevlendirilmiştir. Hazırlanan bu raporlar, katılımın daha sonraki aşamalarıyla ilgili olarak öneriler yapılırken kullanılması amacıyla Birleşik Parlamento Komitesi'ne sunulmuştur.

Bu alışmalar sürüp giderken, 21 Nisan 1967'de Yunan ordusunun yönetime el koymasıyla Yunanistan-AET ilişkileri çıkmaza girmiştir. Bunun sebebi sadece Birleşik Parlamento Komitesi'nin Yunan Parlamentosu olmadan toplanamaması değil, Topluluğun Yunanistan ile olan ilişkilerini normal bir şekilde sürdürmeyi istememesidir. Komisyon, bu nedenle ilişkilerin demokrasi yeniden tesis edilene kadar dondurulmasına karar vermiştir. Ancak, 17 Eylül 1974'te Yunanistan'da siyasal hayat normale döndükten sonra Bakanlar Konseyi Topluluk ile Yunanistan arasındaki ilişkilerin kaldığı yerden devamına karar vermiştir.

Yine bu dönemde, Ordu'nun yönetimden çekilmenin ardından Yunan Hükümeti hem siyasal istikrarı sağlamak, hem de güvenlik gerekçeleriyle tam üyelik için başvuruda

bulunmaya karar vermiştir. Yunan Hükümeti 26 Kasım 1974'te yakın gelecekte Avrupa Toplulukları'na tam üyelik için başvuruda bulunacağını belirten bir memorandum yayınlamış ve 12 Haziran 1975'te resmi başvurusunu yapmıştır. Bu başvurunun yasal dayacağı şu şekilde ifade edilmiştir: “Herhangi bir Avrupa devleti Topluluğa üyelik için başvuru hakkına sahiptir. Bir devlet başvurusunu Konsey’de yapacak ve o da Komisyon’un görüşünü alarak ortak bir tavır ortaya koyacaktır” (AET Antlaşması Madde 237).

24 Haziran 1975'te yapılan oturumlarda Yunanistan'ın başvurusu Bakanlar Konseyi'nde ele alınmış ve Komisyon'dan görüşü istenmiştir. (Tsalicoglou1995: 29-30).Topluluk Konseyi ve Komisyonu'nda yapılan görüşmelerden sonra, Konsey'in 9 Şubat 1976 tarihinde yayımlandığı bildiriyle Yunanistan'ın tam üyelik başvurusu olumlu bir şekilde sonuçlandırılmıştır (Bilgin 1993: 79).

Bu şekilde Yunanistan'ın tam üyelik başvurusuna olumlu yanıt veren Komisyon'un temel önerisi bir “katılım öncesi süreç”in gerekliliğidir. Bunun nedenleri olarak da, Türk -Yunan ilişkilerindeki sorunlar, Yunan ekonomisinin güçsüz durumu, AET'nin genişleme perspektifi ve Topluluk kurumlarının çalışmaları gösterilmiştir (Tsalicoglou 1995: 31).

Katılım öncesi süreçte AET, Yunanistan'a hem ekonomide yapılacak kurumsal reformlarda hem de Topluluğun kurumsal mekanizmalarına uyum konusunda yardımcı olmak amacıyla ekonomik yardımda bulunacaktır. Fakat bunları yaparken, Komisyon Yunanistan'ın önüne bir takım engeller de koyarak ve katılım sürecinin Yunanistan'ın tahmininden daha uzun göreceği izlenimini ortaya koymuştur. Buna örnek olarak, Komisyon Yunanistan'dan müzakerelerde önceliği daha önceki birliğe katılımlarda engel oluşturan ve uyumu zor sağlanan konulara vermesini istemiş ya da Yunanistan'ın tam katılımdan önce AET'ye katılım anlaşmasının bütün şartlarının tam olarak uygulamasının gerekli olduğunun altını çizmiştir. Bu durum, her iki tarafın müzakere sürecinin uzunluğu konusundaki görüş farklılığını açıkça ortaya koymuştur. Yunanistan sürecin 1977 yılının sonunda tamamlanacağını beklerken, Komite içi bu tarih 5 yıl sonrası yani 1982 olmuştur (Tsalicoglou 1995: 32).

Bu durum karşısında Yunanistan bütün diplomatik kanalları kullanarak Komite'ye katılım öncesi sürece tamamen karşı olduğunu açık bir şekilde ifade etmiştir.

Yunanistan'a göre böyle bir süreç tamamen gereksizdir ve AET'ye Katılım Anlaşması zaten bu amaca yöneliktir. Böyle bir sürece ihtiyacı olan Yunanistan değil diğer aday ülkelerdir. Komisyonun Yunanistan'a yapacağı mali yardım konusunda da Yunanistan, katılım isteğinin daha fazla maddi yardım almak amacıyla yapılmadığının, Yunanistan'ın katılım isteğinin arkasındaki ciddi siyasi istek ve desteğin olduğunu gözardı edildiğini düşüncesindedir (Tsalicoglou 1995: 33).

Yunanistan'ın güçlü ve etkin bir şekilde ortaya koyduğu katılımı ilgili bu görüşleri neticesinde, 9 Ocak 1976'da yapılan oturumda, Komisyon görüşünü değiştirerek Yunanistan için bir katılım öncesi sürece gerek olmadığına karar vermiştir ve Daimi Temsilciler Komitesi'nden Yunanistan'la müzakerelerin en kısa sürede başlatılması için gerekenlerin yapılmasını istemiştir. Böylelikle, Avrupa Komisyonu'nu ikna eden Yunanistan ile müzakereler resmi olarak 27 Temmuz 1976'da Brüksel'de başlamıştır (Tsalicoglou 1995: 34).

Daha önceki genişlemelerde uygulanan resmi prosedürün Yunanistan için de uygulanabilir olduğu her iki taraf tarafından da kabul edilmiştir (Tsalicoglou, 1995: 35). Buna göre, AET ile Yunanistan arasındaki konferans oturumları, 3 ayda bir bakanlıklar düzeyinde katılım ve anlaşmalara uyum konusunun tartışılacağı şekilde düzenlenirken, aylık olarak da bakanlık temsilcileri düzeyinde ve özel koşulların göz önüne alınacağı esnek bir yapıda yapılacaktır. Bakanlıklar düzeyinde Lüksemburg'da yapılanlar haricindeki bütün oturumlar Brüksel'de gerçekleştirilecekti.

Topluluk tarafında müzakereler Konsey'in verdiği yetki ile Komisyon tarafından yürütülmüştür. Komisyon'un rolü, Topluluğun ortak müzakere pozisyonunu ortaya koymak ve gerekli teknik desteği sağlamak olmuştur. Ayrıca Komisyon, gerek Yunan heyetini gerekse de Avrupa Parlamentosu'nu güncel gelişmelerden haberdar etmekle de görevlendirilmiştir. Komisyon'un Yunanistan'la olan gayri resmi ilişkileri de eşit derece de önemliydi.

Müzakere süresinde Yunanistan, Topluluğu kuran anlaşmalar ve bunların siyasal hedeflerini, Topluluğun ikincil mevzuatını kabul ettiğini ve bunlara uyum sağlayacağını taahhüt etmiştir. Yani Yunanistan, Topluluk Müktesebatı'nı tam olarak uygulayacaktı. Yapılacak olan uyum çalışmaları, genişleme sürecine ve Topluluğun yapısına zarar

veremeyecek şekilde yapılacaktı. Ayrıca müzakerelerde anlaşmaya varılan konularda tam üyelik gerçekleşinceye kadar yeni değişiklikler yapılabilecekti.

Müzakerelerle ilgili diğer bir nokta, bir müzakere başlangıcında ulaşılan sonucun diğer sektörlerle etki etmeyeceği yani, ancak bütün başlıklar kapandığında bunun bütün dâhilinde bir etkisi olacağıydı. Ancak uygulamada bu ilkeye pek uyulmamıştır. Yunanistan ile müzakere sürecinde bütünden ziyade parçalar üzerinde yoğunlaşmış ve başlıklar genel durumu gözetmeden tek tek açılıp kapanmıştır.

Müzakereler iki aşamalı olarak yürütülmüştür. Birinci aşamada, Komite'nin faaliyette bulunduğu bütün alanlar incelenerek iki taraf açısından da sorunlu olanlar ve bunlar için çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmış ve böylece müzakerelerin ikinci aşamasına yani her iki tarafın kendi durumlarını ortaya koyacakları ve sonrasında genel bir anlaşmaya varacağı aşamaya geçilmiştir.

Topluluğun ikincil mevzuatının incelenmesine Ekim 1976'da başlanmıştır. Bu inceleme ortak tarım politikası gibi karmaşık yapıya sahip sektörlerde özellikle önem arz etmiştir. İkincil mevzuatının incelemesinin üç amacı vardır:

- i) Herhangi bir uyum çalışmasına gerek duyulmadan katılım sonrasında hemen uygulanabilecek Topluluk politikalarını,
- ii) Yunanistan'ın Topluluğa katılımından sonra oluşacak yeni duruma uyum sağlamak ve Topluluk politikalarında yapılması gereken teknik hazırlıkları tespit etmek,
- iii) Yunanistan'ın katılımıyla ortaya çıkabilecek sorunları ve bunlar için çözüm önerileri ortaya koymaktır.

Bu süreç Topluluğun bütün politikalarına uygulanmıştır.

Müzakerelerde sürecin akışını belirleyen Topluluk olmuştur. Birinci aşamada Topluluk, her bir sektör için Topluluk müktesebatının içeriğini ve nasıl uygulanacağını açık bir şekilde ortaya koymuş ve geçiş düzenlemelerinin gerekli olup olmadığına; eğer gerekli ise hangi şartlar altında uygulanacağına karar vermiştir. Bu durum müzakere sürecinde hem Yunanistan'ın pazarlık gücünü azaltmış hem de Topluluğun Yunanistan'ın oyaladığı gibi bir izlenim ortaya çıkarmıştır.

Tablo 2. 2. Yunanistan-AB Müzakere Süreci (Üç aylık Dönemler)

| Müzakere Başlıkları | 1976 | | | | 1977 | | | | 1978 | | | | 1979 | | | |
|---------------------------------|------|---|---|---|------|---|---|---|------|---|---|---|------|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Gümrük Birliği | | | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | | |
| Sermaye Hareketleri | | | - | x | x | x | x | x | s | s | s | s | r | - | | |
| Dış Ticari İlişkiler | | | - | - | x | x | x | x | s | s | s | s | s | r | | |
| Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu | | | - | - | x | x | x | x | s | s | s | s | r | - | | |
| Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu | | | - | - | - | - | - | x | x | s | r | r | r | - | | |
| Bölgesel Politika | | | - | - | x | x | x | x | x | s | s | s | - | | | |
| Ekonomik ve Mali ilişkiler | | | - | - | - | - | - | - | x | s | s | s | - | | | |
| Bütçe Meseleleri | | | - | - | x | x | x | x | x | x | s | s | s | | | |
| Tarım | | | - | - | x | x | x | x | x | x | s | s | r | | | |
| Sosyal Politika | | | - | - | - | x | x | x | x | x | s | r | r | | | |
| Geçiş Süreci | | | - | - | - | x | x | x | x | x | s | - | - | | | |
| Kurumsal Meseleler | | | - | - | - | - | x | x | x | x | s | r | r | | | |
| Ulaştırma Politikası | | | - | - | - | - | - | x | x | x | x | s | - | | | |
| Kuruluş Hakkı | | | - | - | - | x | x | x | x | x | x | s | r | | | |

Not: x = Tarama aşaması, s=Esas aşama, r = Esas aşamasının son olarak incelenmesi aşaması

Kaynak: Tsalicoglou (1995: 40)

Tablo (2.2) de görüldüğü üzere, müzakere aşamaları birbirinden kesin çizgilerle ayrılmayıp, içiçe geçmiş bir görünüm sergilemektedir. Aşamalar devamlı gelişim gösteren fakat bütün başlıkların ayrı süreç izlediği bir görünümde. Örneğin, sermaye hareketleri başlığında müzakereler hızla tamamlanırken, tarım ve sosyal politika başlıkları daha yavaş bir seyir izlemiştir. Sürecin Yunanistan açısından zorluk oluşturan bir yönü de başlıklar konusunda kesin bir bilgilendirmenin yapılmamış olmasıdır. Örneğin, katılım müzakerelerin başlamasının üzerinden iki yıl geçmiş olmasına rağmen

Yunanistan tarım başlığında geçiş sürecinin süresi hakkında yeterli bilgi sahibi olamamış ve bu durum bütün müzakere sürecini olumsuz yönde etkilemiştir.

Geçiş sürecinin süresi Yunanistan ile Topluluk arasında oldukça fazla sorun yaratmıştır. Şöyle ki; Topluluk bütün müzakere süreçlerinde ortalama bir ilerleme kaydedilmeden, böyle bir sürenin belli olamayacağını, her başlık için ayrı bir geçiş süreci olması gerektiğini ifade ederken; Yunanistan genel olarak beş yıllık bir sürenin olmasını talep etmiştir.

Müzakere sürecindeki bu zorluklar hem Yunanistan'ın hem de diğer üye ülkelerin iç koşulları nedeniyle daha da önem kazanmıştır. Yunan tarafı özellikle katılımın ekonomik yönü üzerinde durup, hassas sektörler üzerinde etkisini azaltmak için girişimlerde bulunurken, Toplulukta Yunanistan'ın üyeliği ve bu üyeliğin sonuçları konusunda çekinceleri olan ülkelere gelen tepkilerle karşılaşmıştır. İrlanda, özellikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları'ndan ayrılan paranın Yunanistan'ın katılımıyla azalmaması gerektiğini savunurken; İtalya, Yunanistan'ın katılımının kendi Akdeniz kültürü üzerindeki etkisini düşünmüş; Almanya ise işçilerin serbest dolamı sonucunda ülkesine gelecek Yunan işgücünün işsizliği artırılıp artırmayacağı endişesi taşımıştır. Bütün bu sıkıntılar 12 Temmuz 1976 toplanan Avrupa Konseyi tarafından giderilmeye çalışılmış fakat 1977 yılında yeni sorunlar ortaya çıkmıştır. Fransa ve İtalya Yunanistan'ın katılımının kendi Akdeniz kültürlerine etkisinin yanında, Yunanistan'ın üyeliğinin İspanya ve Portekiz'in üyeliğini de gündeme getireceği ve küreselleşmenin önünün açılacağı tezini ortaya koymuşlardır.

Küreselleşme tezi gündemde fazla yer bulamamış fakat Yunanistan'ın katılımının Topluluğun gelişimine ve kurumların işleyişine yapabileceği olumsuz etki endişesi Yunanistan için engel teşkil etmeye devam etmiştir. Yunanistan, bu arada, kendi ülkesinde de üyelikle ilgili zor günler yaşamaya başlamıştır. AB karşıtı PASOK'un gücünü ve etkisini giderek artırması ve iş dünyasının katılım sürecinin kendilerini olumsuz yönde etkileyeceği düşüncesinde olması Başbakan Konstantinos Karamanlis'i Kasım 1977'de erken seçimlere gitmeye zorlamıştır. Fakat katılım müzakereleri üzerindeki seçim gerilimini azaltmak için Karamanlis bu dönemde siyasal bir manevra olarak Türk-Yunan ilişkilerini ve Yunanistan'ın NATO üyeliğini ön plana çıkarmıştır. Erken seçim sonrasında PASOK'un oylarındaki artış Topluluk üyesi ülkeler üzerinde

müzakere sürecinin Karamanlis'in Yeni Demokrasi Partisi hala iktidardayken sonlandırılması gerektiği görüşünü kuvvetlendirmiş ve 1978 yılında Karamanlis'in Avrupa başkentlerine yaptığı ziyaretler sonrasında da bu siyasal istek teyit edilerek müzakere süreci ivme kazanmıştır.

Siyasal desteğin yardımıyla hız kazanan müzakere süreci 1978 yılının sonunda, tamamlanmasına çok az bir süre kala yine Yunan tarafından gelen çekincelerle karşı karşıya kalmıştır. Yunan delegasyonu katılımın özellikle ekonomik sonuçlarının Yunanistan ekonomisi için bir yük oluşturacağı ve bunun doğuracağı sosyo-ekonomik sonuçları, hiçbir Yunan hükümeti tarafından vatandaşlarına açıklanamayacağı söyleyerek, hemen hemen tamamlanmış olmasına rağmen, geriye kalan sosyal politika ve tarım konularından elde edebileceği en fazla faydayı alma olasılığını değerlendirmek istemiştir. Fakat takdir yetkisi Toplulukta olduğu için bu manevranın Yunanistan'a fazla bir getirisi olmamıştır.

Lüksemburg'da 3 Nisan 1979'da iki taraf arasında yapılan son toplantıda katılım müzakerelerinin tamamlanmak üzere olduğu, artık müzakerelerle ilgili herhangi bir şartın ileri sürülemeyeceği, aksi takdirde bütün başlıkların tekrar açılabileceği belirtilmiştir. Yunanistan tarafından gelecek herhangi bir talep ikincil olarak değerlendirilecek, bunlar temsilciler düzeyinde ve hiçbir şekilde bütçe ve mali açıdan başka bir sonuç doğurmayacak şekilde 23 Mayıs'ta 1979'da yapılacak son toplantıda sonlandırılacaktır. Böylece yaklaşık üç yıl süren Yunanistan'ın katılım süreci sona ermiş oluyordu (Tsalicoglou, 1995: 44-45).

Müzakereler bu şekilde yürütülüp sonlandırılırken, Yunanistan'da müzakereleri yürütmek için yeni bir yönetsel yapı kurmaya gerek kalmamıştır. Çünkü böyle bir yapı temel olarak Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na Katılım Anlaşması çerçevesinde oluşturulmuş ve bu yapı genişletilerek katılım müzakerelerinin yürütülmesine uyumlu bir hale getirilmiştir.

Bu konuda sorumluluk ilk olarak, Topluluk ile ilişkilerden sorumlu bir bakan yardımcısı ile "Koordinasyon Bakanlığı"na verilmiş, fakat sonra "Koordinasyon" ve "Dışişleri Bakanlıkları" tarafından paylaşılmıştır. Müzakereler ilerledikçe müzakerelerin genel siyasal yönünden sorumlu olan Dışişleri Bakanlığı'nın süreçteki

ağırlığı artmıştır. Her iki Bakanlık da Brüksel'deki Yunan Daimi Delegasyonu tarafından desteklenmiştir.

Bu yapı, müzakere başlıklarının kapatılmasından, bakan yardımcılar düzeyinde müzakerelerin yürütülmesinden ve bakanlar düzeyinde yapılacak müzakerelere ilişkin hazırlıkların yapılmasından sorumlu "Müzakereler Genel Komitesi"nin altyapısını oluşturmuş ve bu Komite'ye gereken desteği vermiştir. Müzakereler Genel Komitesi Başkanlığı, Yunanistan Bankası Başkan Yardımcısı Nikolaos Kyriazidis tarafından yürütülmüştür. Komite, Topluluğa katılımında Yunan tarafının isteğini ortaya koyarken, seçilmiş başkanının kimliğiyle de, özellikle, Yunan ekonomisinin öncelikli olarak gözetileceği ve gözetilmesi gerektiğini önemle vurgulamıştır.

Fakat müzakere süreci Yunanistan'ın kendi içinde tartışılmaya başladığında, daha esnek bir müzakere süreci ve ekonomik önceliklerin, siyasal önceliklerin önüne geçmemesi gerektiği hatta onlara bağlı olması gerektiği düşüncesi ağır basmaya başlamış ve bu durum Koordinasyon Bakanlığı ile müzakere takımı ve hatta müzakere takımının kendi içinde tartışmalara ve fikir ayrılıklarına neden olmuş ve Kyriazidis'in istifasıyla sonuçlanmıştır.

Yapılan yeni düzenlemeyle müzakere ekibi başkanlığına Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri Vyran Theodoropoulos getirilmiş, Dışişleri Bakanlığı müzakerelerde lider rolünü üstlenmiş ve Koordinasyon Bakanlığı müzakerelerde bakanlıklar düzeyinde yetkili kılınmıştır. Fakat bu ikili yapı ve bu yapının içerisindeki çekişmeler müzakere sürecinde Yunanistan için bir engel oluşturmuştur. Ayrıca, Yunan delegasyonu tarafından yerine getirilmesi gereken iş yükü ve Yunan talepleri doğrultusunda sağlanması gereken desteğin etkinliği yapısal zayıflık ve Yunan yönetsel yapısının yetersizliği nedeniyle oldukça zor bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Fakat müzakerelerde Yunan tarafının işini kolaylaştıran husus ise müzakere sürecinde yer alan kişi sayısının azlığı ve AB Komisyonu tarafından sağlanan destek olmuştur. Yunanistan bu yapıyla müzakere sürecini başarılı bir şekilde tamamlamıştır (Tsalicoglou, 1995: 49-51).

2.1.3. Tam Üyelik Öncesi Yunan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Topluluğun, tam üyelik konusunda Yunanistan'a verdiği olumlu cevap sonucunda görüşmeler sürerken, Yunanistan Hükümeti de 1976 yılında yönetim alanında yapılacak yeni düzenlemelerle ve Toplulukta temsil edilmekle ilgili yapılacaklar konusunda bir yasa çıkarmıştır. 445 sayılı yasayla aşağıdaki çalışmaların yapılmasını kararlaştırmıştır:

- i) Başta Dışişleri olmak üzere diğer bakanlıkların yardımcı olacakları, Toplulukla doğrudan görüşmeler yapmaya ve siyasal temsile yetkili bir Koordinasyon Bakanlığı'nın kurulması;
- ii) Koordinasyon Bakanlığı'nın gözetiminde görüşmeler yapacak bir Merkez Komitesi'nin kurulması;
- iii) Koordinasyon Bakanlığı'na yardımcı olmak için uzmanlardan ve yetkililerden oluşan bir Danışma Komitesi'nin kurulması;
- iv) Topluluk görüşmeleriyle ilgili olarak, hukuki ve kuramsal bir çerçeve oluşturmak ve uyumu sağlamak üzere ilgili bütün bakanlıklarda Toplulukla ilişkilerle görevli uzmanlık hizmet birimlerinin oluşturulması;
- v) Söz konusu bakanlık hizmet birimlerinin, Yunan ekonomisi ve kamu yönetimi alanlarındaki tüm hazırlık ve görüşmelerin sekreteryası olarak, Koordinasyon Bakanlığı'na bağlı, Toplulukla İlişkiler Genel Müdürlüğü ile irtibat halinde olmaları,
- vi) Toplulukla ilgili konularda tavsiyelerde bulunmak üzere bilimsel çalışma yapabilecek akademik kişi ve kuruluşların desteklenmesi;
- vii) Topluluk müktesebatının tercüme edilmesi ve Yunan hukukunun ve kurumlarının uyumlaştırılması için Koordinasyon Bakanlığı'nda hakim ve savcılardan oluşan bir grup hukukçunun danışman olarak görevlendirilmesi ve
- viii) Gerek Yunanistan'da, gerekse Brüksel'de Toplulukla ilgili hizmet birimlerinde çalışacakların takviye edilmesi, transferi, hatta geçici olarak çalışacakların dahi teşvik edilmesi (Bilgin 1993: 81-82).

Bilgin (1993: 83-85)'in belirttiği üzere çıkarılan Yasa'da yer alan bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla Topluluğa ilişkin konularda kamu yönetiminde ve hatta özel yönetimde çalışanlara bile Yunanistan'da ve Avrupa'da eğitim desteği sağlanmıştır. Bu sırada, kamu yönetimine Topluluk'la yapılan görüşmelerde gerekli olan ve özellikle Topluluk mevzuatını çok iyi bilen, üniversite mezunu, birine çok iyi hâkim olmak üzere, en az dört Topluluk dilini bilen 50 uzman personel alınmıştır.

1977 ve 1978 yıllarına gelindiğinde ise, eğitim programlarına hız vermiştir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı ile Koordinasyon Bakanlığı'na bağlı Eğitim Komitesi'nin işbirliğiyle her biri 60 saat olan eğitim programları düzenlenmiş ve bu kurslara, başta kamu kuruluşu elemanları olmak üzere, kamudan ve özel sektörden kişiler katılmış ve öğrencilere şu konularda eğitim verilmiştir:

- i) Topluluğun siyasal, ekonomik ve diğer açılardan Dünya'daki yeri ve önemi,
- ii) Topluluğun hukuki ve kurumsal yapısı,
- iii) Topluluğun ekonomi politikaları,
- iv) Topluluğun ekonomisi ile Yunan ekonomisinin karşılaştırılması,
- v) Toplulukla ilgili diğer konular.

Üniversite öğretim üyelerinin yanı sıra, Toplulukla ilgili konularda uzmanlaşmış pek çok Bakanlık ve özel sektör elemanının eğitici olarak katıldığı bu kurslarda, 500'den fazla kişiye seminer, tartışma ve örnek olay çözümü şeklinde geçen bir eğitim verilmiştir.

Yunanistan'ın, Toplulukla ilişkili konulardaki personel yetiştirme politikası, başvurunun yapıldığı tarihten sonra hız kazanmış, Toplulukla ilgili birimlerde çalışmak üzere Bakanlıklarda birçok kadrolar oluşturulmuş, bu kadrolara gelecek olanlar Topluluk merkezlerinde ve dış temsilciliklerde uyum eğitimine / çalışmasına tabi tutulmuştur.

Başta Koordinasyon Bakanlığı olmak üzere, diğer tüm Bakanlıklar Topluluğun resmi dillerinde ve Toplulukla ilgili konularda uzun dönemli kurs ve seminer programları düzenleyerek, bu seminerlerden 20.000 kişinin faydalanmasını sağlamıştır.

Katılım öncesinde Yunanistan'da, 1979 yılında Topluluğa girişe hazırlık olarak ikinci bir Yasa çerçevesinde başta Koordinasyon Bakanlığı olmak üzere, diğer Bakanlıklarda

çalışacak personelin kadroları ve bu kadrolara alınacak olanların nitelikleri Tablo. 2. 3.'deki gibi belirlenmiştir:

Tablo 2.3. Yunanistan'da Toplulukla İlişkili Konularda Bakanlıklarda Çalışacak Personelin Kadroları ve Nitelikleri

| Kadro Sınıfları | Nitelikleri | Kadro Sayısı | Kurumları |
|-----------------|--|--------------|------------------------|
| 1. Sınıf | Üniversite mezunu olmak, en az bir Topluluk dilini bilmek, Topluluk kurumlarında en az 1 yıl çalışmış olmak. | 60 | Koordinasyon Bakanlığı |
| 2. Sınıf | Topluluk konusunda lisansüstü eğitim yapmış olmak. | 30 | Bakanlık |
| 3. Sınıf | Özel nitelikler | 8 | Bakanlık |
| Müdürlük | Özel nitelikler | 1 | Bakanlık |
| Gen. Müdürlük | Özel nitelikler | 1 | Bakanlık |
| 3 yıl Sözleşme | Özel nitelikler | 50 | Bakanlık |
| 1 yıl Geçici | Bölgesel kalkınma hizmeti | 200 | Bakanlık |
| 1,2,3. Sözleşme | Sınıfına uygun nitelikte | 200 | Tarım Bakanlığı |
| 1,2,3. Sözleşme | Sınıfına uygun nitelikte | 70 | Maliye Bakanlığı |
| 1,2,3. Sözleşme | Sınıfına uygun nitelikte | 50 | İstatistik |
| 1,2,3. Sözleşme | Sınıfına uygun nitelikte | 24 | Diğer Bakanlıklar |
| 1,2,3. Sözleşme | Sınıfına uygun nitelikte | 100 | Diğer Bakanlıklar |

Kaynak: (Bilgin, 1993: 84)

2.1.4. Tam Üyelik Sonrası Yunan Yönetim Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Yunanistan, Topluluğa katılmakla en büyük faydayı Topluluk kurumlarında temsil hakkını elde edip, bunu ülke çıkarları yönünde çok iyi kullanarak sağlamıştır.

Yunanistan'ın Topluluk kurumlarındaki durumu, Katılım Anlaşması hükümlerince şu şekildedir:

- i) Avrupa Parlamentosu'nda 24 üyelik (md. 10),
- ii) Konsey'de 1 üyelik ve kararların kabulünde 63 oydan 45 lehte oy ilkesi doğrultusunda 5 oy hakkıyla 6 ay süreli dönem başkanlığı hakkı (md. 11-12),
- iii) Komisyon'da 1 üyelik (md. 13-14),
- iv) Adalet Divanı'nda 1 üyelik (md. 16),
- v) Ekonomik ve Sosyal Komite'de 12 üyelik (md. 17),
- vi) Bilimsel ve Teknik Komite'de 1 üyelik (md. 19).

Yunanistan, elde ettiği tüm bu kazançlara rağmen, yine de Topluluğa uyumda telaşa kapılmış ve 22 Mart 1982 tarihinde ülke içinde bulunduğu ekonomik vb. sıkıntılarını ileri sürerek Topluluğa bir "Memorandum" sunmuştur. Bu memorandumla Yunanistan, yerine getirmesi gereken birçok yükümlülüğün (örneğin, Yunan sanayisinin korunmasıyla ilgili kuralların) bir süre için dondurulmasını ve Topluluğun kendisine yeni mali imkânlar tanınmasını istemiştir.

Topluluk ile Yunanistan arasındaki ilişkilerde bu gelişmeler olurken, Yunanistan'ın yönetsel alanda gerçekleştirmiş olduğu uyum çalışmaları devam etmiştir:

- i) Yunanistan'ı Toplulukta, Başbakanlık değil, ondan ayrı olarak Dışişleri Bakanlığı temsil etmeye başlamıştır.
- ii) Bu amaçla, Dışişleri Bakanlığı içerisinde "Toplulukla İlişkiler Genel Müdürlüğü" oluşturulmuştur.
- iii) Toplulukla ilgili konu ve sorun alanlarında diğer bakanlıklarla bağlantılı ve Dışişleri Bakanlığı içerisinde bir Komite kurulmuştur.
- iv) Ekonomik politikalara uyum sağlamak amacıyla Koordinasyon Bakanlığı ve Toplulukla İlişkiler Genel Müdürlüğü arasında yönetsel bir bağ kurulmuştur.
- v) Yine bu amaçla Koordinasyon Bakanlığı içerisinde bir "Koordinasyon Komitesi" kurulmuştur.

vi) Hükümetin “Ekonomik Komitesi”nin görev alanı Dışişleri Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir.

vii) Brüksel’deki Daimi Temsilcilik, Dışişleri Bakanlığı’na bağlanmıştır.

viii) Bu Temsilciliğe, Topluluk üyesi ülkelerde görev yapmakta olan Yunan büyükelçilerinin başkanlık etmesi sağlanmıştır.

ix) Ekim 1981 yılındaki doğrudan seçimlere kadar Yunanlı Parlamenterler, Avrupa Parlamentosu’nda görev almışlardır (Bilgin 1993: 86-87).

Yunanistan’ın üst düzeyde gerçekleştirdiği bu düzenleme ve faaliyetlerin yanı sıra, Toplulukla ilgili personelin yetiştirilmesine de önem verilmiştir. Buna göre, önce Toplulukta en fazla geçerli olan yabancı dillerde eğitim verilmek üzere Korfu Adası bu işe tahsis edilmiş ve burada bir “Tercüme Merkezi” kurulmuştur. Topluluk konusunda eğitim verecek kurslar açılmış ve bu kurslardan 5.000 memurun faydalanması sağlanmıştır. Tarım Bakanlığı tarafından hazırlanan eğitim programıyla ilk aşamada 518 memur Topluluk tarım politikaları konusunda bilgilendirilmiştir. Ayrıca, 1.000’e yakın kamu görevlisinin Topluluk kurumlarındaki staj programlarına katılımları sağlanarak, orada başta günlük işlemler olmak üzere, Topluluk hukuku ve kamusal hizmetler hakkında bilgi edinmeleri sağlanmıştır (Bilgin:1993: 87-88).

Katılımdan sonra da genel olarak düşük dereceli yasallık ve kurumsallaşma ile tarif edilen ve merkezîyetçiliğin geleneksel olarak hâkim olduğu Yunan yönetsel yapısında yapılması gerekenler ise; koordinasyon ve planlama ile denetleme ve kontrol mekanizmalarına işlerlik kazandırılması, siyaset ve yönetim arasındaki hassas dengenin kurulması, sürekliliğe, yasal kurallara ve zorunluluklara önem verilmesi, desentralizasyonun hızlandırılması ve şeffaflığı artırılması olmuştur (Spanou, 1998: 474).

Bu talepler doğrultusunda merkez ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler desentralizasyon ve planlama çerçevesinde yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu konuda 1986 yılında 1622 sayılı Yasa çıkarılmış ve Yunanistan, mevcut illeri de içine alan 13 yönetim bölgesine ayrılmıştır. AB’nin bölgeselleşme yolundaki taleplerine karşılık olarak atılan bu adım yine de yerel yönetimlerde etkinliği sağlayamamıştır. Bölge yönetimleri etkinlik ve verimlilik yönlerinden kendilerinden beklenileni verememişlerdir (Spanou, 1998:476).

Planlama konusunda da, bölgesel ve ekonomik planlama konusundaki eksiklikler, planla ilgili çıkar gruplarının planların hazırlanmasında katılımların az olması, bölgesel planlamada objektif yaklaşımlardan çok yerel taleplerin ve baskıların göz önünde bulundurulması gibi sorunların varlığı doğrultusunda bir takım çalışmalar yapılmıştır. Planlama konusundaki aksaklıkları gidermek için ilk önce AB'nin isteği doğrultusunda 1996 yılında 2372 sayılı yasa ile "Birlik Destek Birimi" oluşturulmuş; bu Birim, planların yapılması aşamasında destek ve bilgi sağlarken yine AB'nin baskısı sonucu özel danışmanlardan oluşan "denetleme komiteleri" de planların yürütülmesinden sorumlu tutulmuşlardır (Spanou 1998: 478).

2.1.5. AB'nin Yunan Yönetim Sistemi Üzerindeki Etkileri

Önceki açıklamalar ışığında, AB üyeliğinin Yunan yönetim sistemi üzerindeki etkileri genel olarak altı başlık altında toplanabilir (Featherstone, 1998: 26-27):

- i) Maliye ve bütçe açılarından AB kurallarına bağlı olma zorunluluğu: Avrupa Birliği'ne katılım için gerekli şartlar, Yunanistan'ın iç siyasi tercihlerinde önemli bir rol oynamış, politikalar bu doğrultuda şekillendirilmiştir.
- ii) AB etkisinde bir devlet yönetimi oluşumu: AB entegrasyonu devlet yönetiminin işleyişini derin bir şekilde etkilemiş, Yunan kamu yönetimi hem büyük ölçekli altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için AB yardımlarına bağımlı hale gelmiş, hem de yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımı önemli bir gündem meselesi haline gelmiştir.
- iii) Piyasaların daha etkin hale gelmesi: AB politikaları, güç ve yetkinin Yunan kamu yönetiminden piyasalara doğru kaymasına neden olmuştur. Bu gecikmeye yol açan en büyük etken de deregülasyon uygulamalarıdır.
- iv) AB politika felsefesinin etkisinde kalma: Katılım müzakereleri sonucunda Yunan hükümetleri genellikle AB'ne göre daha zayıf bir konumda olmuşlar ve politikaları ortaya koyan değil uygulayan taraf olmuşlardır.
- v) AB konularında yönetsel hâkimiyet: AB politikaları söz konusu olduğunda, hükümet içindeki yönetsel gruplar diğer ülke içi aktörlere göre daha fazla söz sahibi olma imkânına sahip olduklarından, bu durum AB politikaları hakkında karar verme konusunda bir demokratik açık ortaya çıkarmıştır.

vi) AB ile ilgili karşıt görüşlerin varlığı: Yunanistan'da AB'ne olumlu ve olumsuz yaklaşan iki grup oluşmuştur. AB'ne olumlu bakanlar daha çok Avrupalılaşmanın pozitif etkileri olduğunu düşünen ve bundan faydalanan kişi, kurum ve gruplardan oluşurken; olumsuz düşünenler ise gerek ideolojik olarak gerekse de çıkarları açısından Avrupalılaşmanın negatif etkileri olduğunu düşünen kişi, kurum ve gruplar olmuştur. Örneğin, Avrupalılaşma taraftarı gruplar, Yunanistan'da başka hiçbir Şekilde gerçekleştirilemeyecek yönetsel reformun ancak Avrupalılaşma sayesinde olabileceğini düşünerek AB'ne katılıma olumlu yaklaşmışlardır.

Görüldüğü zere, Yunan yönetim sistemi AB'den gerek katılım öncesi gerekse de katılım sonrasında büyük ölçüde etkilenmiştir. Ancak, bütün bunların çok uzun süredir AB'ne ye olan bir ülke için beklenen sonuçları ortaya koyduğunu söylemek zordur. Yunanistan yönetim yapısı ancak yakın zamanlarda ortaya koyduğu çabalarla AB'nin görmek istediği daha kurumsal ve daha desentralist yapıya kavuşmaya çalışma yolunda ilerleme kaydetmiş gözükmektedir.

Aynı dönemde yaptıkları başvuru sonrasında, Türkiye hala aday ülke iken, Yunanistan'ın 28 yıldır AB yesi olması, Türkiye'nin AB ile ilişkileri sürecini tekrar gözden geçirmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu açıdan Yunanistan rneği Türkiye için önem arz etmektedir.çünkü benzer özelliklere sahip iki komşu ülkenin birinin uzun yıllardan beri ye diğerinin ise hala aday olması, Türkiye tarafında AB ile ilişkilerde bazı hata ve eksikliklerin bulunduğunun bir göstergesidir. Yunanistan'ın AB ile ilişkilerinde en başarılı olduğu konu müzakere sürecinde başarılı bir diplomasi yürütmesi ve üyelik gereklerini yerine getirmek için gösterdiği çabadır. Türkiye'nin de bu konular da Yunanistan'ı örnek olarak ilerleme kaydetmesi gerekmektedir.

2.2. PORTEKİZ

Portekiz ya da resmi adıyla Portekiz Cumhuriyeti, Avrupa'nın güneybatısında İber Yarımadası üzerinde yer alan, Avrupa Kıtası'nın en batısındaki ülkesidir. Atlas Okyanusu'ndaki Azor ve Madeira takımadaları özerk yönetimleriyle birlikte Portekiz'in bir parçasıdır.

Portekiz, 5 Ekim 1143'te Kastilya ve Leon Kralı VII. Alfonso'nun Portekiz Kontluğu'nun bağımsızlığını tanınması ve I. Alfonso'yu Portekiz Kralı olarak kabul

etmesiyle bağımsız bir ülke olarak kurulmuştur. Günümüzdeki topraklarının yarısı kadar bir alanda kurulduktan sonra I. Alfonso ve kendisinden sonra gelen krallar Hristiyan tarikatlarının askerî desteğiyle Endülüslüler'den daha fazla toprak koparabilmek için sürekli güneye doğru ilerlemişlerdir. 1249 yılında Algarve'nin güney kıyılarına ulaştıktan sonra Portekiz'in genişlemesi sona ermiştir.

14. yüzyılın sonlarından itibaren Portekiz Dünya'nın keşfi için öncülük yapmış ve Keşif Çağı'nı başlatmıştır. 15. ve 16.yüzyıllarda, Portekizli kâşiflerin etkisiyle Afrika, Asya ve Latin Amerika'daki Portekiz fetihleri çok sayıda ticaret noktasının kurulmasını sağlamış ve Portekiz için refah dönemi başlamıştır. 1640 yılına gelindiğinde ise, İngiltere ve Hollanda, Portekiz'in denizaşırı topraklarını ele geçirmek için saldırmış ve Portekiz özellikle Brezilya'nın bağımsızlığını kazanmasıyla birlikte, 20. yüzyıla kadar sürecek olan bir çöküş dönemine girmiştir.

19. yüzyıldaki mutlak monarşi- meşruti monarşi çatışmalarının ardından 5 Ekim 1910 tarihindeki Cumhuriyetçi Devrim ile Portekiz'de Monarşi ortadan kaldırılmıştır. Ancak, çağdaş bir nitelik taşıyan bu rejim sadece 16 yıl sürmüştür. Siyasal grupların durmadan çekiştiği; 50 ayrı hükümetin kurulup dağıldığı kaos ortamı ve I. Dünya Savaşı'na askerî katılımın artırdığı ekonomik sorunlar 28 Mayıs 1926'daki askerî darbeye neden olmuştur. Bu darbe sonrasında askeri cunta ekonomi profesörü Ant6nio de Oliveira Salazar iflasın eşiğine gelmiş Portekiz ekonomisinde dengeyi ve toplumsal düzeni sağlamak üzere göreve çağrılmıştır.Salazar sivillerden oluşan bir hükümet oluşturmuştur.1932'de Salazar Yeni Devlet (*Estado Novo*) diye adlandırdığı ve toplumu sıkı bir denetim altında tutan faşist-kooperatist bir rejim kurmuştur. II. Dünya Savaşı'nda İttifak Devletleri'ne yaptığı yardımlar nedeniyle bu rejim ayakta kalmaya devam etmiştir.

Salazar, önceliği sanayi üretiminden çok, tarım ekonomisine vermiş, dikkatini sömürgelere yöneltmiş ve Avrupa'ya sırtını çevirmiştir. Böylelikle, rejim fazla bir değişim geçirmeden kırk yıl sürmüş ve ortaya devletin etken, vatandaşın edilgen olduğu bir siyasal, yönetsel kültür çıkmıştır.

Fakat zaman içinde bu yönetsel yapı ve işleyiş toplum içindeki gerilimleri durmadan arttırmıştır. İşçi kesiminin ve aydınların direnişi güçlenmiş ve bu kesimler geleceğin Avrupa ile bütünleşmekte olduğunu görmeye başlamışlardır. Bütün bunlara 1960'larda

Afrika sömürgelerindeki savaşlar da eklenince, Salazar rejimi zayıflamış ve 1968 yılında Salazar yönetimden ayrılmış ve yerine Marolo Caetano geçmiştir. Bu rejim nihayet 25 Nisan 1974'te “Karanfiller Devrimi” diye bilinen kansız bir ihtilalle değiştirilmiştir (www.tesev.org.tr/projeler/, 05.03.2008).

Bu askerî darbe, Afrika sömürgelerine bağımsızlıklarını verdiği gibi günümüzdeki demokratik rejiminin kurulmasına da önayak olmuştur.

AB üyeliğine 1986 yılında kabul edilen Portekiz, 1976 yılında kabul edilen ve kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan Anayasa'ya göre yönetilen parlamenter demokratik bir cumhuriyet olarak AB'nin bir parçasını oluşturmaktadır

Tablo 2. 4. Portekiz ile ilgili Bazı Temel Veriler

| | |
|----------------------|------------------------|
| Devlet Biçimi | Cumhuriyet |
| Siyasal Sistem | Parlamenter Demokrasi |
| Nüfus (2007) | 10.6 milyon |
| Yüz Ölçümü | 92.391 km ² |
| GSMH (2007) | 203.4 milyar dolar |
| AB'ne katılım tarihi | 1986 |
| Başkent | Lizbon |
| Resmi Dil | Portekizce |

2.2.1.Portekiz Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri

Lucas ve Ilharco (2002) tarafından belirtildiği üzere; yaklaşık 9 yüzyıllık bir devlet yönetimi geçmişine sahip olmakla birlikte, Portekiz kamu yönetiminin buna paralel olarak köklü bir geçmişe ve yapıya sahip olduğunu söylemek zordur

Lucas ve Ilharco (2002:152-154) ya göre, 1820'deki liberal devrimin ardından hazırlanan Anayasa ile kuvvetler ayrımını teminat altına alma, kamu yönetimi gelişimi için bir temel taşı olmuştur. Gerek meşruti monarşi ve gerekse onu yeniden takip eden mutlak monarşi dönemlerinde hükümet ve bakanların sayıları ve yapılarında önemli

gelişmeler kaydedilmiştir. 1910 Devrimi sonucu Portekiz’de ilk Cumhuriyet kurulmuş ve bu tarihten itibaren kamu yönetimi çok sık değişime uğramıştır. Birinci Cumhuriyet için kurulan altı bakanlıktan sadece üç tanesi varlığını sürdürebilmiştir. Ülkedeki yaygın siyasal istikrarsızlık Birinci Cumhuriyetin yıkılmasına neden olmuştur. 1926’da siyasal istikrarı tesis ve yolsuzluğa karşı mücadele sloganlarıyla askeri yönetim iş başına gelmiştir. 1926–1928 yılları arasında iş başında kalan askeri yönetim, Monarşiyi yeniden kurma mücadelesinden, askeri yöneticilerin çoğunluğunun Cumhuriyetçi olmaları nedeniyle vazgeçmek zorunda kalmış ve 1929’da yeni bir rejimin kurulması için ilk adımlar atılarak, Salazar’ın liderliğinde 1932 yılında “Yeni Devlet” olarak adlandırılan yeni siyasal düzen kurulmuştur.

Bu yeni düzen, dönemin özellikleri gereği otoriter özellikler göstermiş ve kuvvetler ayrımını sadece göstermelik olarak dikkate alırken, pratik olarak Hükümet, Parlamento ve Mahkemeler aynı siyasal irade tarafından yönetilmiştir. Bu dönemde batı demokrasileri açıklık, işbirliği ve ortaklık ilkeleri çerçevesinde kalkınma stratejileri geliştirirken Portekiz kendisini dış topluma kapamıştır. Rejimin aynası konumundaki kamu yönetimi de giderek halktan kopuk bir yapı sergilemeye başlamıştır. Buna kamu personelinin düşük eğitim düzeyi ve eskimiş bürokratik yapı da eklenince kamu hizmetlerinin kalitesi iyice düşmüştür. Demokrasinin yokluğu devlete karşı vatandaş haklarının savunulmasını ve kamu reformunun gerçekleştirilmesini imkasız hale getirmiştir. Bu sebeple 1974 devrimi öncesi Portekiz kamu yönetimi, eleştirilemez, otoriter, örgütsel ve işleyiş açılarından katı kuralcı, tamamen kendine odaklı ve sonuçlara ilgisiz, hiyerarşik, yerleşmeye yönelik hiçbir niyeti olmayan, gizlilik esasına dayalı, yavaş işleyen, vatandaşı değil, siyasal yönetime odaklı bu nedenle devletin etik yönünü gözardı eden, temel amaçları iş güvencesi olan, düşük eğitim düzeyine sahip memurlardan kurulu bir personel sistemine sahip bir yapının özelliklerini taşımıştır.

25 Nisan 1974’te yapılan devrim ile Portekiz’de demokrasi yeniden kurulmuş ve kamu yönetiminde reformun gerekliliği ve aciliyeti gündeme gelmiştir. Fakat, reform sorumluluğu devamlı olarak bir kurumdan diğerine aktarıldığı için 1982 yılına gelene kadar ciddi reform çalışmaları yapılamamış; 1982 yılında yapılmaya çalışılan reformda da daha çok örgüt yapıları ve personel konuları üzerinde durulmuş, bunların vatandaşa etkileri konusu göz ardı edilmiştir

1986 yılında ise reform konusunda bütüncül bir dönüşüm yaşanmış ve reformun yönetimi ve denetiminden sorumlu “Kamu Yönetimi Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Genel Müdürlük içinde, ayrıca “Yönetel Modernleşme Sekreterliği” adı altında küçük bir birim oluşturulmuştur. Bu dönemde reformun felsefesi de değişmiş, vatandaşın isteklerini göz önüne alan, kamu hizmetlerinin kalitesini artırırken, kamu kaynaklarının da etkin kullanımını gözetilen bir yapı hedeflenmiştir. Bunu yapabilmeyin bir yolunun da yerelleşmeden geçtiğinin farkına varılmış ve çalışmalar bu yönde yürütülmüştür. Kısacası Portekiz kamu yönetimindeki reform çalışmaları ilginç bir şekilde AB’ne giriş sürecinden sonra hızlanmıştır.

2.2.2. Portekiz-AB İlişkileri

II. Dünya Savaşı’ndan sonra Marshall Planı’nın dışında tutulan Portekiz, EFTA’ya üye olarak ekonomisini düzeltmeye çalışmıştır. Ancak, Afrika’da birçok sömürgesi bulunan Portekiz’in, 1960’larda bu sömürgelerde çıkan bağımsızlık savaşlarından dolayı ekonomisi olumsuz yönde etkilenmiş ve pek çok Portekizli’nin (nüfusunun % 10’unun) Avrupa’ya göç etmesine neden olmuştur.

Bu nedenle, bir yandan Güney Portekiz’de yer alan ağır sanayinin gelişimi için Master Planı yapan Portekiz Hükümeti, diğer yandan AET’ye giriş için önemli bir adım atmış ve 1962 yılında AET ile Portekiz arasında “Ortak Üyelik” Anlaşması yapılmıştır.

Portekiz’in, Topluluğa tam üye olmak için başlattığı çalışmaları ise, ekonomik açıdan, 1972 yılında EFTA ülkeleri aracılığıyla AET ile imzaladığı Serbest Ticaret Anlaşması’na kadar götürmek mümkündür. Söz konusu Anlaşma’da Portekiz ile Topluluk arasındaki sanayi ürünlerinin ticareti 1 Temmuz 1977 tarihinden itibaren tamamen serbestleştirilmesi öngörülmüş; böylece, katılma hazırlıkları içinde olan Portekiz, tamamlayıcı ve geçici protokollerle Toplulukla görüşmelerin yapılabilmesi için uygun bir ortamın oluşturulmasını sağlamıştır. Sonuçta bu gelişmeler Portekiz’in 28 Mart 1977’de AET’ye resmi başvuruyu yapması için uygun bir zemin hazırlamıştır (Bilgin, 1993: 99-100).

Portekiz’in AET’ye 28 Mart 1977 tarihinde yaptığı bu tam üyelik başvurusunda şu faktörler rol oynamıştır (AT Komisyonu Dokümantasyon Merkezi 1986:2-3)

i) Kültürel, tarihsel ve toplumsal açılardan Portekiz, Avrupa uygarlığının en seçkin üyeleri arasındadır. Ülke kopmaz bağlarla Avrupa'ya bağlıdır.

ii) Siyasal açıdan da Portekiz Avrupa'nın ayrılmaz bir parçasıdır. Avrupa'daki ekonomik bütünleşme hareketinin dışında kalmak Portekiz için çok uzun bir süre boyunca içe dönük siyasal ve ekonomik yapısından kaynaklanan izolasyonun bir göstergesi olmuştur. 1970'lerde siyasal demokratikleşme ve ekonomik modernleşme amacıyla büyük bir çaba başlatılmıştır. Bu da, ancak, Topluluğun temsil ettiği güçlü ve komşu çekim kutbu ile bir yakınlaşma çerçevesinde gerçekleşebilecek bir kavramdır.

iii) Benzer biçimde Topluluğun da Portekiz'in sağladığı ilerleme ve üyelik başvurusuna sırtını dönmesi mümkün değildir. Herşey bir yana, böyle bir tutum belirli alanlarda karşılaşılan sorunlara karşın Portekiz pazarlarının temsil ettiği potansiyelin gözardı edilmesi anlamına gelecektir.

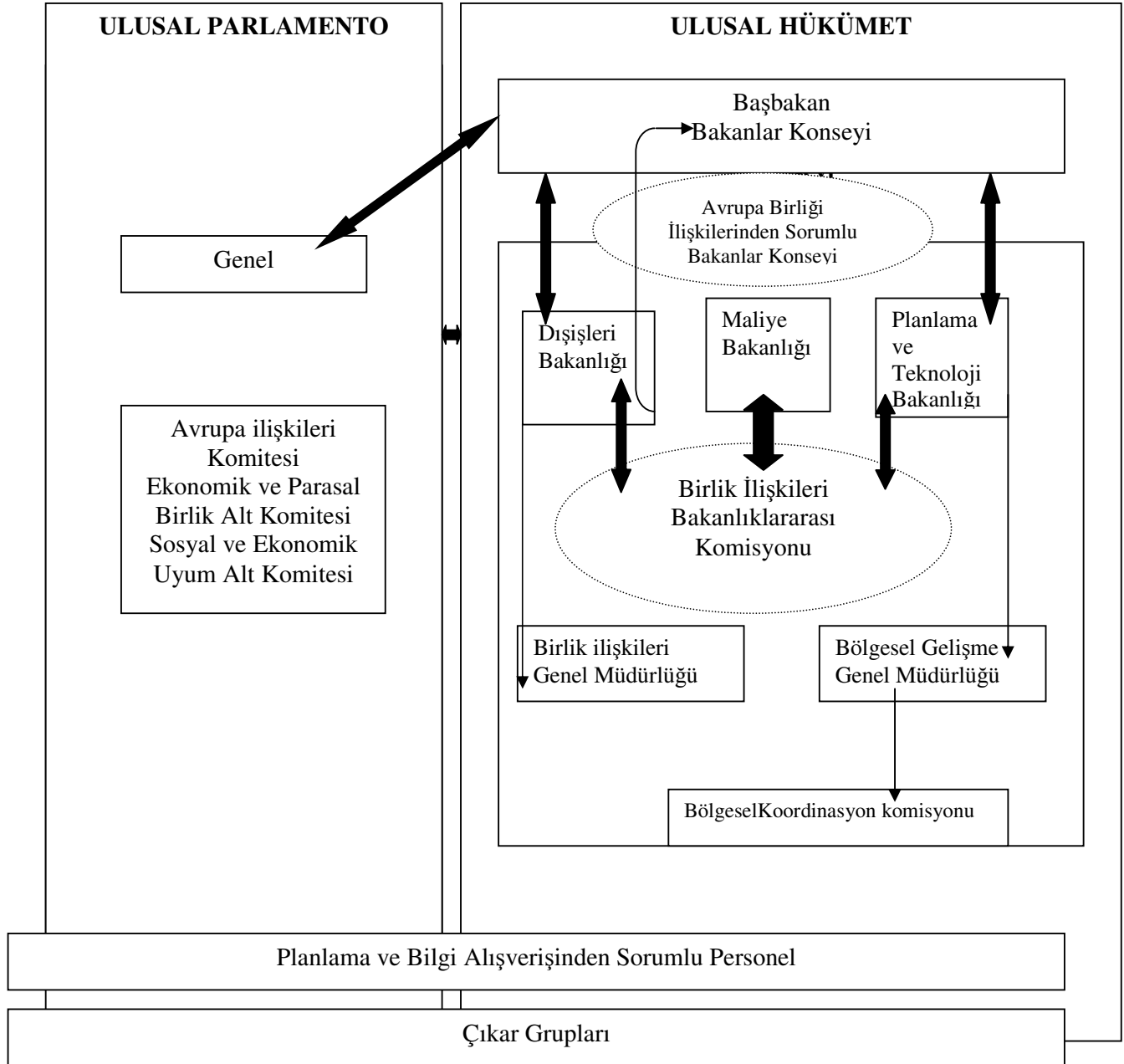
iv) Bunlara ilaveten, bir demokratik devletler birliği olarak Topluluk genç Avrupa demokrasilerinin yerleşip oturmasına destek sağlamakla yükümlüdür. Avrupa'nın Güney kanadında ve başlıca bölgesel güçlerden birini oluşturduğu sorunlu Akdeniz kıyıları boyunca özgürlük ve istikrar olanaklarını genişletmek Topluluğun ancak yararına olacaktır.

Yukarıda sayılan nedenlerle yapılan başvuru sonrasında Topluluk, Portekiz'in tam üyelik görüşmelerinin 6 Haziran 1978'de başlatılmasına karar vermiş ve böylece Portekiz, 12 Haziran 1985 tarihinde yapılan bir katılma anlaşmasıyla son bulan hazırlık çalışmalarına başlamıştır.

Sürecin bu derece uzun sürmesinin hem içsel hem de dışsal nedenleri olmuştur. İçsel nedenlerin başında, Portekiz'in, ancak 1982 yılında silahlı kuvvetlerin siyasal arenadan tamamen çekilmesiyle istikrara kavuşması gelmiştir. AB açısından ise; Yunanistan'ın başvurusuna öncelik verilmesi; Yunanistan'ın muhtemel üyeliğinin Birliğe katılacak diğer Güney Avrupa ülkelerini hazmedebilme kapasitesi üzerinde bir takım soru işaretleri doğurması; AB'nin, İspanya ve Portekiz'in aynı anda Topluluğa katılımını istemesine rağmen İspanya'nın müzakere sürecinin tarım alanındaki sorunlar nedeniyle Portekiz'in müzakere sürecini uzatması başlıca gecikme sebepleri olarak sayılabilir (Socres, 2007: 462).

Müzakere sürecinde, Portekiz'e düşen görevler ise; Portekiz Hükümeti'nce çeşitli birimler oluşturularak yerine getirilmiştir (bkz. Tablo.2.5.). Portekiz Hükümeti, böylece Toplulukla yaptığı görüşmelerde ulusal yönetim birimleri arasındaki koordinasyonu sağlayarak planlı bir gelişme sağlamıştır (Seabra, 1996: 358).

Tablo2.5: Portekiz'de AB ile ilgili Ulusal Karar Verme Düzeyi ve Aktörleri



Kaynak: Seabra, 1996: 359

Portekiz'in Toplulukla yaptığı görüşmelerde söz sahibi olan en yüksek yönetsel organı “Avrupa ile İlişkilerinden Sorumlu Bakanlar Konseyi” olmuştur. Söz konusu Konsey’e Başbakan başkanlık etmiştir. Konsey üyelerini ise, başta “Avrupa ile İlişkilerden Sorumlu Devlet Bakanı” olmak üzere, Maliye, Planlama, Dışişleri, Tarım ve Balıkçılık, Sanayi, Ticaret ve Turizm ile Çalışma ve Sosyal İşler Bakanları oluşturmuştur. Konsey’in kuruluş amacı ve görevi ise, Topluluğa giriş hazırlıklarında en yüksek düzeyden karar almak olmuştur.

Portekiz’ de bu Konsey’den başka, bir de “Avrupa ile İlişkilerden Sorumlu Komisyon”u faaliyette bulunmuştur. Söz konusu Komisyon, ilgili Devlet Bakanı’nın başkanlığında, bir başkan yardımcısı ile Konsey’de yer alan sekiz bakan tarafından atanan bakanlık temsilcilerinden oluşmuştur.

Komisyon, Topluluğa katılımı kolaylaştırmak amacıyla şu görevleri yerine getirmekle yükümlü kılınmıştır:

- i) Topluluğa giriş için gerekli olan yönetsel yapıyı hazırlamak,
 - ii) Topluluğa giriş hazırlıklarına rehberlik etmek,
 - iii) Topluluğa giriş konusunda kamu yönetimi birimleri arasındaki işbirliğini sağlamak,
 - iv) Topluluktaki gelişmelerden, ulusal birimleri haberdar etmek (Bilgin 1993:102).
- Komisyon bu görevleri yerine getirirken, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Planlama ve Teknoloji Bakanlığı da hem Başbakan, hem Bakanlar Konseyi hem de Birlik İlişkileri Bakanlıklararası Komisyonu ile karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmuştur (Bilgin, 1993:101-103).

2.2.3. Tam Üyelik Öncesi Portekiz Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Toplulukla resmi görüşmelerin başlatıldığı 1978 yılı ikinci yarısından, 1981 yılına kadarki süre içinde Portekiz, katılım öncesi ve katılım sonrası ortaya çıkabilecek muhtemel sorunların neler olabileceğini anlamak için bu sorunların bir dökümünü çıkarmış ve bunların hangilerinin öncelikle çözümlenmesi gerektiğini belirlemiştir. Daha sonraki iki yıl içinde ise Portekiz, Toplulukla sermaye hareketleri, maliye ve çevre gibi teknik konuları ele almıştır. 1984’te ise, Topluluk ile Portekiz arasındaki hazırlık

görüşmeleri sürmüş ve tarım ve balıkçılık gibi temel konular görüşülmüştür. Portekiz'in, Toplulukla yaptığı görüşmelerin son dönemi oldukça yoğun geçmiş ve balıkçılık, tarım ürünleri ve bağcılık gibi birçok konu ele alınarak, görüşülmüş ve bu alanlarda iki taraf arasında çeşitli anlaşmalar yapılmıştır (Bilgin, 1993:101).

2.2.4.Tam Üyelik Sonrası Portekiz Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Portekiz, 12 Haziran 1985 tarihinde Toplulukla yaptığı Katılım Anlaşması gereği, 1 Ocak 1986 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere öncelikle AET, AKÇT ve AAET Antlaşmalarının genel hükümlerini ve Avrupa Topluluğu'nun üçüncü ülkelerle ve uluslar arası kuruluşlarla yaptığı anlaşmaları da kabul etmiştir. Portekiz ayrıca, yaptığı Anlaşma gereği, Topluluğun tüm kurumlarında aşağıdaki üyelik haklarını elde etmiştir:

- i) Avrupa Parlamentosu'nda 24 üyelik,
- ii) Konsey'de altı ay Dönem Başkanlığı
- iii) Ayrıca, Konsey Kararlarının kabulünde en az 8 üye ve 76 aydan 5 oy hakkı
- iv) Topluluk Komisyonu'nda 1 oy hakkı,
- v) Topluluk Adalet Divanı'nda 1 üyelik,
- vi) Topluluk Hesap Divanı'nda 1 üyelik,
- vii) Topluluk Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nde 12 üyelik (Bilgin,1993:105).

Elde ettiği bu haklarla beraber, Portekiz'de katılım çalışmalarına gerçekleştiren yönetsel birimlerde de bazı değişiklikler olmuştur. Topluluğa girişten sonra AT Genel Müdürlüğü kurulmuştur ve Toplulukla ilgili olarak Portekiz'in dış politikalarının belirlenmesinde büyük bir rol oynamıştır.

Portekiz'in, Topluluğa uyum konusunda oluşturduğu bir başka organ da "AT Bakanlıklararası Komisyon" olmuştur. Bu Komisyon, Topluluk kurumlarında Portekiz'in konumunu tanımlamak için kamu kuruluşları ve bakanlıklar arasında bir koordinasyon oluşturarak, gerekli hukuki düzenlemelerin çıkarılmasını sağlamıştır.

Portekiz Hükümeti ayrıca, kamu kuruluşlarında ve diğer özel kuruluşlarda Toplulukla ilgili görevlerde bulunanların eğitimi için "Ulusal Yönetim Enstitüsü"nde kurslar

düzenlemiştir. Böylece, 1979 yılında kurulan Enstitü’de verilen eğitim ile gerek kamu, gerekse özel kuruluşların yöneticileri ile üst düzeydeki teknik personelin AT konusunda bilgilendirilmeleri sağlanmıştır (Bilgin, 1993:106-109).

2.2.5.AB’nin Portekiz Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri

Portekiz’in kamu yönetimi reformu konusunda yaptıklarına bakmak ve bunların niçin ve nasıl yapıldığını anlamak için ülkeyi son yüzyılda biçimlendiren siyasal ortama göz atmak gerekmektedir.

20. Yüzyıldaki çalkantılı siyasal ortama son veren 1974 Devrimi ve AB’ne üyelik Portekiz kamu yönetimi sisteminde reformun iki itici gücü olmuştur. Devrim, demokratik, saydam, yurttaşla mutlak öncelik tanıyan değerleri gündeme getirmiş; AB’ye üyelik de Avrupa’yla bütünleşmeyi, sanayileşmenin ve teknolojinin vardığı noktayı gecikmeden yakalamayı sağlama yeteneği olan bir kamu yönetimi hedefini ortaya koymuştur. Böylece bütün hükümetlerin üzerinde aynen anlaştığı bir “kamu yönetimi reformu hareketi” doğmuştur.

Bu hareketin ilke ve hedefleri şöyle özetlenebilir (www.tesev.org.tr/projeler 05.03.2008):

- i) Kamu yönetiminin imajını iyileştirmek ve ona yeniden prestij kazandırmak,
- ii) Kamu çalışanlarını onurlandırmak ve onların çalışma koşullarını düzeltmek,
- iii) Kamu çalışanlarının yetenek ve niteliklerini iyileştirmek ve onların davranışlarını değiştirmek,
- iv) Yönetimi yurttaşla yöneltmek, onunla yakınlaştırmak, ona sunulan hizmet düzeyini ve kalitesini arttırmak,
- v) Aşırı merkezleşmiş hiyerarşiyi kırmak ve yetkilileri topluma çok daha yakın olan alt kademelere kaydırmak,
- vi) Yönetimsel işlemleri basitleştirmek ve bürokratik engellerle yükleri azaltmak,
- vii) Çağdaşlaşmayı hızlandıracak yeni yönetsel yöntemler ve kavramlar geliştirmek, (bilgi teknolojisi gibi) yeni araçlara tam öncelik vermek ve

viii) Katı kuralların mekanik olarak uygulanmasına dayalı bir yönetsel kültürden, sonuç üretmeye yönelen ve yönetim esnekliklerine olanak tanıyan bir kültüre geçmek.

Portekiz yönetim sisteminin AB'ne uyum sürecinde aslında bütün dünyadaki reform süreçleri için geçerli olan iki önceliği ön plana çıkarmıştır. Bunlar; kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak ve kamu harcamalarını kontrol altında tutmaktır. Bunlardan ilki vatandaşlardan ve iş dünyasından gelen taleplere yöneliktir. AB'ne giriş sürecinde özellikle iş dünyası hantal bir yapının yerine daha iyi bir yönetim ve yönetişim istemektedir. Reformun ikinci önceliği ise, tüm dünya ülkeleri için geçerlidir. Kaynaklar sınırlıdır ve hızla azalmaya devam etmektedir. Bu durum karşısında Maastricht Antlaşması'nın kamu harcamalarının kontrol altına alınması yönündeki direktifi gayet açıktır. Bu doğrultuda, Portekiz'de de 1976 da yapılan ilk demokratik seçimlerden sonra göreve gelen hükümetlerin önceliği bu olmuştur (Corte-Real, 2000:4).

Bu genel ilke ve öncelikler doğrultusunda, Portekiz kamu personel sisteminde yapılan reform çalışmaları ise şu şekilde özetlenebilir (Corte-Real, 2000:5).

- i) Personel sisteminde yapılacak reformların sorumlu olacak "Personel Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur (1974).
- ii) Personel yönetimine ilişkin yasalar yenilenmiştir. Bunlara örnek olarak 1979 yılında çıkarılan kariyer sisteminin düzenlenmesine yönelik yasa ile üst düzey yöneticilerin emekliliklerine dair yasa gösterilebilir.
- iii) Portekiz kamu personelinin görevlerini etkin ve dürüst bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak üzere bir takım yasal düzenlemeler yapılmıştır.
- iv) İşçi haklarına ilişkin olarak yeni yasalar ve düzenlemeler yapılmış ve ticaret birlikleri ile müzakereler yapılmıştır(1977; 1984).
- v) "Ombudsman" ve "Portekiz Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü" gibi daha önce sistemde var olmayan kurumlar kurulmuştur.

Bu durumda, Portekiz'in AB'ne uyum sürecinde yönetsel reformun, ilk olarak örgütsel ve kurumsal değişimlerine yönelik (1974 – 1985) ; ikinci olarak da günümüze kadar devam eden bir süreç içinde kaynakların kıtlığı ve bütçe kısıtlamalarını göz önünde bulundurarak kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi doğrultusunda yürütüldüğü söylenebilir (Corte – Real, 2000: 6) .

Portekiz'in AB ile ilişkilerinden Türkiye için çıkarılabilecek ders yine Yunanistan örneğine benzer şekilde Portekiz'in yürüttüğü başarılı diplomasi ve müzakere sürecine verdiği önemdir. Şöyle ki; Portekiz ülkenin AB'ye katılımı konusunda var olan olumsuz düşünceleri ve gecikmeleri bertaraf etmeyi başarmış ve katılım öncesi ve sonrası ortaya çıkabilecek sorunları önceden tespit edip bunlara zamanında müdahale ederek müzakere sürecini başarıyla tamamlamıştır. Türkiye'nin de müzakere sürecinde bundan sonra ortaya çıkabilecek sorunlar önceden tespit ederek olası çözümleri ortaya koyması işini kolaylaştıracaktır.

2.3. POLONYA

Polonya , ya da resmi adıyla Polonya Cumhuriyeti kuzeyinde Baltık Denizi ve Rusya, doğusunda Litvanya, Beyaz Rusya ve Ukrayna, güneyinde Çek Cumhuriyeti ve Slovakya, batısında ise Almanya ile çevrelenmiş bir ülkedir.

Polonya devletinin kuruluş hikayesi 966 yılında Polonyalı Kral I. Mieszko'nun Hristiyanlığı kabul etmesiyle başlamaktadır. Orta Çağ'da Lehistan ve Litvanya devletleri yakın bir kader birliğine girmişler ve 1385-1569 yılları arasında hüküm süren Jagiellon Hanedanı her iki ülkeyi de birden yönetmiştir. 1569 tarihinde her iki ülkenin soyluları tarafından imzalanan Lubnin Birliği sonucunda Lehistan-Litvanya Birliği doğmuştur. Osmanlı İmparatorluğu ile sürekli olarak savaş halinde olan bu devlet 17. yüzyılda Avrupa'nın en güçlü devletlerinden biri olmuş ve Osmanlı Devleti'nin 1683 yılındaki II. Viyana Kuşatması Lehistan kralı III. Jan Sobieski'nin Habsburgların yardımına koşması sonucu başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Ancak, 18. Yüzyılda Lehistan zayıflamaya başlamış ve bu zayıflıktan yararlanan Rusya, Avusturya ve Prusya 1772-1795 yılları arasında bu ülkeyi kendi aralarında paylaşarak Avrupa haritasından silmişlerdir. Bu tarihten sonra Polonya'luların tekrar bir devlet kurması ancak I. Dünya Savaşı'nın sona ermesi üzerine 1918 yılında mümkün olmuştur. 1918-1938 yılları arasında bağımsız olan Polonya'nın 1939 yılında Almanya tarafından işgal edilmesiyle II. Dünya Savaşı'nı başlamıştır.

II. Dünya Savaşı'nın bitmesinden sonra Polonya, Sovyetler Birliği'nin etkisi altına girmiş ve Doğu Bloku ülkeleri arasında kurulan Varşova Paktı 14 Mayıs 1955 tarihinde Polonya'nın başkenti olan Varşova'da imzalanmıştır.

Ancak, Komünist yönetim 1980'li yıllarda çıkmaza girmiş ve tüm ülkede yayılan grevler ve protesto gösterilerine dayanamayan Hükümet seçimlerin serbestçe yapılmasına izin vermiştir. 4 Temmuz 1989'de yapılan seçimlerde Lech Walesa'nın önderliğindeki Dayanışma Partisi büyük bir zafer kazanmış ve böylece Polonya'da komünist yönetim sona ermiştir. Polonya (www.wikipedia.org/wiki/Polonya, 27.06.2008) 1990 yılında NATO'ya, 2004 yılında da AB'ye katılmıştır.

Polonya Cumhuriyeti günümüzde parlamenter demokrasi çerçevesinde üniter bir devlet yapısına sahiptir.

Tablo 2.6. Polonya ile İlgili Bazı Temel Veriler

| | |
|----------------------|-------------------------|
| Devlet Biçimi | Cumhuriyet |
| Siyasal Sistem | Parlamenter Demokrasi |
| Nüfus (2005) | 38.6 milyon |
| Yüz Ölçümü | 312.685 km ² |
| GSMH | 473.8 milyar dolar |
| AB'ne katılım tarihi | 2004 |
| Başkent | Varşova |
| Resmi Dil | Lehce |

2.3.1. Polonya Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri

Polonya yönetim sistemi karma bir modelle şekillendirilmiştir. 1918 yılında bağımsızlığını kazanan ülke, Prusya'dan etkilenecek merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarını ve Rusya'dan örnek alarak mali nitelikli kurum ve kuruluşlarını yeniden oluşturmuştur (Kutlu, 2006:170).

1945 yılında Yalta ve Postdam Konferansları sonucunda sınırları yeni baştan çizilerek Sovyetler Birliği'nin güdümüne giren Polonya'da Komünist dönem boyunca merkezi planlama ilkesi doğrultusunda merkeziyetçilik ön planda tutulmuştur. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin sağlanmasında devlet işletmelerinin önemli bir yeri olduğu gibi bakanlık örgütlenmeleri de büyük önem taşımıştır. Bu dönemde ekonomik ve siyasal

koşullar doğrultusunda bakanlık sayıları ve bakanlıkların örgütlenmesi sık sık değişmiştir. Ancak 1989 yılında demokratik düzene geçildiğinde merkezi yönetim yeniden yapılandırılmıştır (Çınar, 2004:310).

8 Mart 1990'da Parlamento tarafından kabul edilen anayasa değişikliği ile ülkedeki yerel yönetimlerin yapısı yeniden düzenlenmiş ve "Demokratik merkezîyetçilik ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin merkezden (devlet-parti yönetimince) çok sıkı kontrolü yerine, benimsenen yeni sistemle Fransız sistemi benzeri komünal meclis yapılanması ve bölge düzeyinde valilikler temelinde yapılandırılması öngörülmüştür (Çınar, 2004:306).

2 Nisan 1997'de kabul edilen mevcut Polonya Anayasası ise devlet yönetimi ve kamu bürokrasisi için dört temel ilke öngörmektedir: Polonya üniter bir devlettir, hükümet adem-i merkezîyetçidir, yerel yönetimler anayasal bir yönetsel örgütlenme şeklidir ve kamu yönetimi yerellik ilkesi doğrultusunda örgütlenmiştir (Kutlu, 2006:169). Bu anayasa büyük ölçüde Avrupa Yerel Özerklik Şartı göz önünde tutularak hazırlanmıştır (Çınar, 2004:307).

Polonya kamu personeli sisteminde varolan sorunlar ise, komünist yönetim dönemine dayanmaktadır. Bu dönem boyunca kamu yönetimi aşırı personel istihdamına maruz kalmıştır. Ancak, personel yoğunlaşması yalnızca üretim bakanlıkları ve kamu iktisadi teşebbüslerinde olmuş, özellikle belediye yönetimleri her zaman personel açığı yaşamışlardır. Bu dönemde personel büyük oranda ideolojik kaygılarla seçilmiş, atanmış ve yükseltilmiştir. Bu nedenle, profesyonel tecrübe ve eğitimin eksikliği hissedilmiştir. Bu nedenle, Komünist sonrası dönemde kamu personeli iyi yetişmiş elemanlarla değiştirilmeye çalışılmış ve personel sistemini iyileştirme çalışmaları yapılmıştır (Kızılcık, 2003:572).

2.3.2. Polonya- AB Müzakere İlişkileri

Polonya, tarihi ve coğrafi açılarından AB genişleme sürecinde ayrı bir öneme sahiptir. Polonya, 1989 sonrasında Doğu Bloku'ndan ayrılan ilk ülkedir. Coğrafi büyüklüğü nedeni ile de AB genişlemesi açısından bir mihenk taşı konumunda olmuştur. Çünkü, Polonya katılım sürecinin başarısı ya da başarısızlığı diğer ülkeler ve AB için bir örnek olarak izlenmiştir (<http://www.ataum.ankara.edu.tr/ulke.html>.05.06.2008).

1989 yılında demokrasiye geçilmesinin ardından, AB'ye dâhil olma Polonya için stratejik bir amaç olmuştur. Avrupa Sözleşmesi, bu yönde atılan ilk adım olmuş ve Sözleşme 1 Şubat 1994'te yürürlüğe girmiştir. 5 Nisan 1994'te de Polonya Başbakanı Weldeme Pawlak AB üyeliği için resmi başvuruda bulunmuştur. Polonya için resmi katılım müzakereleri 31 Mart 1998'de açılmıştır. Polonya 2004 yılında Birliğe katılımının mümkün olabilmesi için 2002 yılı sonunda müzakerelerin tamamlanabileceğini tahhüt etmiştir. O dönemde iktidarda olan Hükümet de müzakere sürecinde en iyi taktiğin, kolay başlıklardan mümkün olanların en fazlasını kapatmak, zor başlıkları geriye bırakmak olduğunu ifade etmiştir. Bir sonraki Hükümet döneminde ise, Polonya müzakere başlıklarından ondokuz tanesini kapatmış ve geriye on tane müzakeresi güç başlık kalmıştır. En büyük sıkıntılar tarım, bölgesel politika, yapısal fonlar, bütçe ve maliye, adalet ve içişleri konularında yaşanmış ve Polonya Müzakere Heyeti AB temsilcileriyle işçilerin serbest dolaşımı, yabancıların Polonya'da mülk edinme hakkı gibi konularda mücadele etmiştir. Bu durum Brüksel'de ve bazı Avrupa başkentlerinde Polonya'nın ayak sürüdüğü ve henüz tam üyeliğe hazır olmadığı izlemine yaratmıştır. Bu sebeple, 2001-2004 yıllarında iktidarda olan Hükümet Polonya'nın taleplerini asgari düzeye çekerek, Avrupa Komisyonu'nun da baskısıyla Polonyalı işçilerin dolaşımının kısıtlanması, yabancıların Polonya'da mülk edinmesi hakkı için öngörülen geçiş sürecinin daha kısa tutulması gibi koşulları kabul etmeye karar vermiştir. 13 Kasım 2002'de katılım müzakereleri başarıyla sonuçlanmış ve Katılım Anlaşması 16 Nisan 2003 de imzalanmıştır (Gruszczak, 2006: 294-295).

Polonya'nın AB'ye adaylık süreci kapsamında tarama süreci boyunca AB'nin her bir müktesebat başlığı kapsamındaki listeleri Müzakere Heyeti Başkanı'na iletilmiştir. Müzakere Heyeti Sekreteri, Heyetin sorumlu üyelerine ve konuyla ilgili Alt Komite Başkanı'na ilgili paketleri iletilmiştir. Listenin bir kopyası tüm sorumlu bakanlara gönderilmiştir. Aslında bu uygulama, hemen hemen tüm bakanlıklardaki personeli, AB entegrasyon daireleri ve birimleri vasıtasıyla tarama sürecine dahil etmek anlamına gelmiştir. Entegrasyonun, Polonya'daki tüm sektörleri ve kurumları ilgilendiren kapsamlı bir süreç olması nedeniyle bu uygulama önemlidir. Diğer yandan, çalışanların genellikle AB hukuku üzerine yeterli uzmanlıklarının olmaması bu aşamada gecikmelere yol açmıştır (İlisulu 2004:6).

Taramadan sonra, Komisyon tarafından bir Taslak Rapor hazırlanmış ve onaylanması için Polonya'ya gönderilmiştir. Polonya'da bu belge, Müzakere Heyeti'nce oybirliği ile kabul edilmiştir. Müzakere Heyeti'nin Taslak Rapor'da düzeltmeler önermesi durumunda, AB bunları dikkate alıp aynı süreçten geçirilen Raporun düzeltilmiş bir metnini göndermiştir. Düzeltmelerde uzlaşma sağlandığında Rapor kabul edilmiş; aksi takdirde işlem bir uzlaşma sağlanana kadar tekrarlanmıştır (İlisulu, 2004:7).

Katılım müzakereleri ise AB ile Polonya arasındaki bir dizi ikili hükümetlerarası konferans şeklinde yürütülmüştür. Müzakerelerin ilerleme hızı Polonya'nın hazırlık ve müzakere kapsamındaki konuların karmaşıklık derecesine bağlı olmuştur. Başlangıç müzakere pozisyonlarının sunumundan sonra, Polonya ve AB'nin gündemindeki en önemli sorun, uzlaşma sağlanana kadar tarafların pozisyonları arasındaki farklılığı daraltmak olmuştur. Bu aşamada müzakereler teknik niteliklerini kaybedip siyasal bir özellik kazanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, müzakerelerde başarının ölçütü, başlangıçtaki müzakere pozisyonu ile uzlaşma pozisyonu arasındaki farkı en aza indirmek olmuştur (İlisulu 2004: 12)ç

Müzakerelerin açılmasından sonra Polonya, AB ortak pozisyonuna bir yanıt niteliği taşıyan kapsamlı bir yorum metni hazırlamış ve sunmuştur. Bu belge, özellikle, hukuki yapılanma ve kurumsallaşma alanlarında müzakere yükümlülüklerini yerine getirilmesindeki ilerlemelere ilişkin bilgileri kapsamaktaydı. Bu metin, Müzakere Heyeti'nin ilgili üyesi ile bu üyenin çalışma alanında faaliyet gösteren görev alt grubu ve ilgili bakanlıkların işbirliği ile yazılmış ve sonra Müzakere Heyeti tarafından kabul edilmiştir. Önerilen çözümler önceden kabul edilen Polonya müzakere pozisyonlarının dışında kaldığı zaman, pozisyon belgesinde öngörülen değişiklik Avrupa Entegrasyon Komitesi'ne ve Bakanlar Kurulu'na yeni bir çözüm taslağı olarak sunulmuştur. Pozisyon belgesinde yapılan değişiklik ve Polonya tarafından verilen cevaplar, Avrupa Komisyonu'nda, Bakanlar Konseyi tarafından daha sonra kabul edilen güncelleştirilmiş ortak bir AB pozisyonu yaratılması için bir temel teşkil etmiştir (İlisulu, 2004 :12).

Tablo 2. 7. Polanya'nın Katılım Müzakereleri Süreci

| AŞAMALAR | AVRUPA BİRLİĞİ | RESMİ MÜZAKERE PLATFORMU | POLONYA |
|---|--|---|---|
| <p>Aşama I: Tarama</p> <p>Polanya yasalarının topluluk müktesabatına uyum çerçevesinde gözden geçirilmesi</p> | <p>Avrupa Komisyonu</p> <p>Başkanlık</p> | <p>Brüksel'deki Tarama Toplantıları</p> | <p>Bakanlık içi Takım</p> <p>Müzakere Takımı</p> |
| <p>Aşama II: Pozisyon Belgelerinin Hazırlanması</p> <p>Polonya'da bütün müzakere başlıklarında müzakere takımı pozisyon belgelerini hazırlar ve Bakanlar Konseyi de kabul eder. AB Konseyi diğer AB üyesi devletlerin de görüşlerini alarak ortak bir pozisyon belgesi hazırlar.</p> | <p>Avrupa Birliği Konseyi</p> | <p>Brüksel ya da Lüksemburg'da Yapılan Hükümetlerarası Konferans Toplantıları</p> | <p>Bakanlar Konseyi</p> <p>Avrupa Entegrasyon Komitesi</p> <p>Müzakere Takımı</p> |
| <p>Aşama III: Müzakere pozisyonlarına dayalı müzakereler</p> <p>Müzakereler,uzmanlararası toplantılar, karşılıklı yazılı bilgi alışverişi ve AB müktesabatının yorumlanması çalışmaları dâhilinde sürmekte ve karşılıklı olarak ortak bir anlaşmaya varılana kadar devam etmektedir.</p> | <p>Avrupa Birliği Konseyi</p> | <p>Brüksel ya da Lüksemburg'da Yapılan Hükümetlerarası Konferans Toplantıları</p> | <p>Bakanlar konseyi</p> <p>Avrupa Entegrasyonu Komitesi</p> <p>Müzakere Takımı</p> |
| <p>Aşama IV: Katılım Anlaşması</p> <p>En sona kalan, en zor müzakere başlıkları kapatılmakta ve son olarak katılım anlaşması imzalanmaktadır.</p> | <p>Avrupa Birliği Konseyi</p> | <p>Son Hükümetlerarası Konferans Toplantıları</p> | <p>Bakanlar Konseyi</p> <p>Müzakere takımı</p> |
| <p>Aşama V: Katılım Anlaşması'nın Onaylanması</p> | <p>Avrupa Birliği Üyesi Devletlerin Ulusal Parlamentoları</p> <p>Avrupa Parlamentosu</p> | | <p>Parlamento</p> <p>Referandum yoluyla halkın katılımı</p> |

Kaynak: Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations to the European Union: Chancellery of the Prime Minister Republic of Poland (2000: 38).

Belirli bir müktesebat başlığında Polonya ile AB arasında görüş birliğine ulaşıldığı takdirde bu alandaki müzakereler geçici olarak kapatılmış olarak kabul edilmiştir. Müzakerelerin tam olarak sonuçlanması, müzakere süreci boyunca AB'nin gerçekleştirdiği yeni yasal düzenlemeleri de kapsayacak şekilde her bir müzakere başlığının kapatılması ile gerçekleşmiştir (İlisulu 2004: 12).

Polonya-AB katılım müzakerelerinde geçiş dönemleri, istisnalar ve diğer özel düzenlemeler için çok sayıda talep sunulmuştur (İlisulu 2004: 13).

Bu şekilde işleyen Polonya'nın AB ile müzakere süreci pek çok destekleyici ve engelleyici dış faktörden etkilenmiştir. Müzakere sürecinde etkili olan destekleyici dış faktörler şunlardır:

- i) AB'nin Polonya'nın Birliğe katılımını teşvik etmesi ve Polonya'nın da müzakere takvimine uyacağını taahhüt etmesi;
- ii) AB üyesi devletlerin Polonya'nın katılımının Birlik için ekonomik ve siyasal açılardan faydalı olacağı düşüncesini taşıması;
- iii) Polonya'nın Haziran 1993'te Kopenhag'da ortaya konan adaylık kriterlerini yerine getirebilecek yeterliliğe sahip bir ülke olarak kabul edilmesi;
- iv) PHARE, SAPARD, ISPA gibi mali yardımlara, Avrupa Antlaşması'na ve Birlik programlarına katılıma dayanan katılım öncesi stratejinin kabul edilmesi;
- v) Katılım müzakerelerinin etkili bir şekilde yürütülmesi için gereken mekanizma ve prosedürlerin ortaya konması;
- vi) Mart 1999'da Berlin'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesi'nde yapılan toplantıda müzakerelerin tamamlanması için gereken ön şartların yerine getirilmesi amacıyla önerilen mali çerçevenin ortaya konması;
- vii) Helsinki'de Avrupa Konseyi tarafından 2002 yılında müzakerelerin tamamlanabilmesi için bir yol haritasının çizilmesi;
- viii) Aralık 2000'de Nice'de Avrupa Konseyi tarafından genişlemesinin çerçevesinin çizilmesi ve 2004 yılının tam katılım için tarih olarak gösterilmesidir (Polish Council of Ministers, 2002:4-5)

Müzakere sürecinde etkili olan engelleyici dış faktörler ise şunlardır:

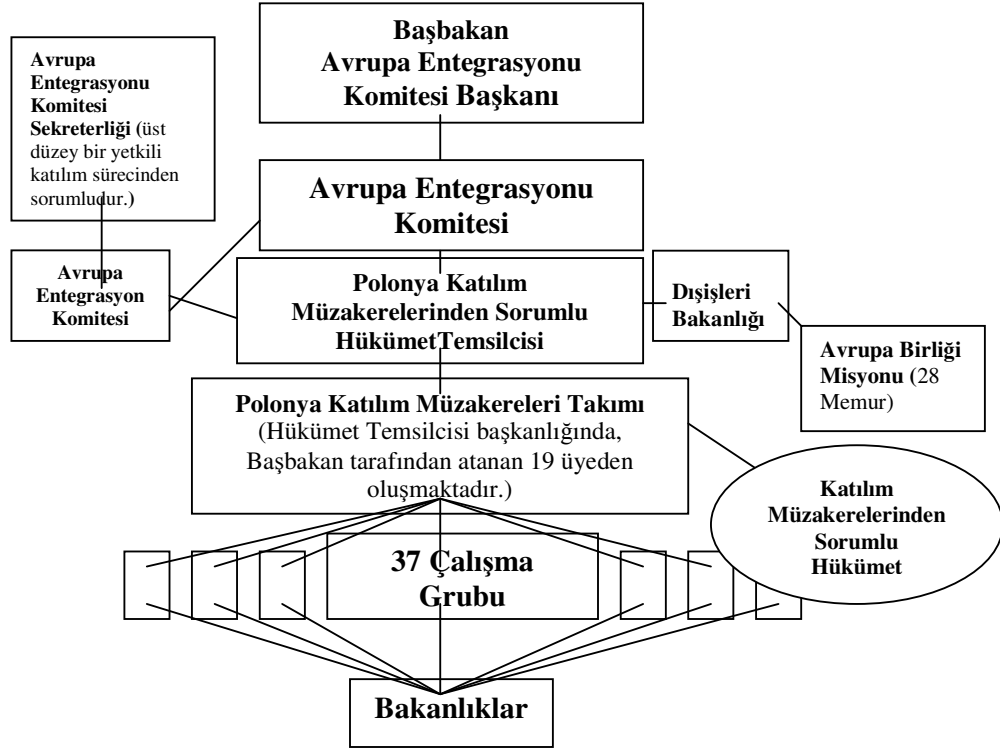
- i) AB üyesi devletlerin düşük düzeyde ekonomik gelişme gösteren üyelerin katılımından sonra, kendi durumlarının ne olacağı konusundaki endişeleri;
- ii) AB genişleme sürecinin ekonomik ve sosyal maliyetler yönünden değerlendirilmesi;
- iii) AB toplumlarının genişleme sürecine tereddütlü destekleri;
- iv) 12 aday ülke ile aynı anda süren katılım görüşmelerinin ortaya çıkardığı tedirginliktir (Polish Council of Ministers, 2002:6).

Polonya müzakere sürecinde başarılı olabilmek için ülke içinde de şu koşulları yerine getirmiştir:

- i) AB üyeliği için gerekli toplumsal ve siyasal destek ve iradenin tam olarak sağlanması;
- ii) Müzakere sürecini yürütmek için etkin bir yönetsel yapı kurulması;
- iii) Uyum süreçlerinin hızlı bir şekilde sürdürülmesi ve bunun da müzakere sürecini olumlu bir şekilde etkilemesidir (Polish Council of Ministers, 2002:6)

Polonya’da müzakere sürecinde en yetkili kurum ise “ Avrupa Entegrasyonu Komitesi” olmuştur. Müzakere sürecinin koordinasyonu da aynı kurum tarafından yürütülmüştür. Komiteye “Avrupa İşlerinden Sorumlu Bakan” başkanlık etmiştir. Müzakere pozisyonlarının belirlenmesine yönelik çalışmalar, Bakanlar Kurulu, Avrupa Entegrasyonu Komitesi ve Müzakere Heyeti tarafından yürütülmüştür. Müzakere Heyet Başkanlığı’nı Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı yerine getirmiştir. Müzakere Heyeti, müzakerenin başlangıç aşamasında ilgili bakanlık müsteşarları, ilgili kurumların başkan yardımcıları ve Polonya’nın AB nezdindeki Temsilcisinin yer aldığı 19 kişiden oluşturulurken, zaman içinde etkinliğin artırılması ve karar alma sürecinin hızlandırılması amacıyla 11 kişiye indirilmiştir. Müzakereleri Bakanlar Kurulu ile Müzakere Heyeti birlikte yürütmüşlerdir (Reçber 2004:256) .

Tablo.2.8. Polonya 'da AB'den Sorumlu Yönetel Yapı



Kaynak: Lippert, Umbach, Wessels (2001:992)

2.3.3. Tam Üyelik Öncesi Polonya Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Komünist düzenin 1988 yılında terkedilmesinin ardından, Polonya'da devlet yapısının yeniden yapılandırılmasında göz önüne alınan temel ilkeler; demokrasi, hukuk devleti, bireysel haklara saygı, özel mülkiyet ve pazar ekonomisidir. 17 Ekim 1992 tarihinde Parlamento'da kabul edilen ve "Küçük Anayasa" olarak adlandırılan yasa, açıkça gücün üçe ayrıldığı bir siyasal sistemi desteklenmiştir(Kızılcık,2003:563).

1989 seçimlerinden sonraki Polonya Hükümetleri devletin yapısını daha rasyonel bir yapıya (iyi örgütlenmiş, etkili ve güçlü sivil odaklı bir yönetel yapıya) dönüştürülmesi için büyük çaba göstermişler ve bu hedefe yönelik olarak "Kamu Yönetimini Reform Komitesi" oluşturmuşlardır. Bu Komite'nin hazırlamış olduğu Rapor gereğince; yönetim faaliyetler mekanizmasındaki önemli ve geniş kapsamlı değişikliklerin başarıya

ulaşabilmesi için çeşitli organlar ve birimler tarafından yapılan işlerin koordine edilebilmesi ve reformların uygulanabilmesi için özel bir yönetim birimi oluşturulması öngörülmüş ve Bakanlar Kurulu kararı ile kamu yönetimi reformunda görevli bir birim kurulmuştur. Bu birimin kurulmasının yanısıra dönemin Polonya Hükümeti de, şu üç alanda reform kararlılığını ifade etmiştir (Kızılcık, 2005:564):

- i) Merkezi ve desantralize edilmiş devlet yönetiminin fonksiyonel hale getirilmesi,
- ii) Yerel yönetim sisteminde reform: Buradaki öncelik 1990 yılında ikinci kademe yerel yönetim birimi olarak kasabaların oluşturulmasıyla başlatılan desantralizasyonun tamamlanması ve devletin yönetsel bölünmelerini rasyonel hale getirmektir.
- iii) Kamu hizmetlerinde reform: Bu kapsamda ülkede kamu hizmetlerinin sağlanmasında çok önemli yeri olan kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve kamu yönetiminin yerelleştirilerek hizmet sunumunun yerel yönetimlere kaydırılması söz konusu olmuştur (Çınar, 2004:318).

Bu reformlardan Polonya kamu personeli de etkilenmiştir. Reformlar kapsamında yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilen yetki aktarımına paralel olarak, merkezi yönetim bünyesindeki personel yerel yönetimlere doğru yönlendirilmiştir (Çınar,2004:318).

Polonya 1998 yılında AB'ye üyelik başvurusunda bulunduğu anda; yönetim sistemi bu büyük değişikliği kaldırarak kapasitede olmadığı gibi, Polonyalı yöneticiler AB'ye uyum konusunda ne yapacaklarını bilemez durumda kalmışlardır. AB'nin bütün standartlarının ve AB müktesebatının yerine getirilmesi için yapılması gerekenlerin ne kadar zaman alacağı, bütün bunların maliyetinin neler olacağı konusunda hiç kimse belirgin bir fikre sahip değildi. Polonyalı yöneticilerin dikkate alması gerekli olan husus da, yapılacak reformların Polonya ekonomisi ve vatandaşlarına katkı sağlaması gerekliliği olmuştur (Kostrezewa, 2003:1).

Bu durum karşısında Polonya Hükümeti ilk olarak kamu yönetiminde 1989 yılında başlatılan reform hareketine devam kararı almıştır. Bu kapsamda, öncelikle merkezi yönetim reformuna ağırlık verilmiş; bu doğrultuda merkezi yönetimin yerine getirdiği yerel nitelikli hizmetler yerel yönetimlere devredilmiş ve merkezi yönetimin dünyadaki ve AB'deki gelişmelere paralel olarak yönetim anlayışı içinde yerine getirmesi beklenen hizmetleri gerçekleştirmesinin yolu açılmaya çalışılmıştır. Böylelikle, Polonya merkezi yönetimi AB politikalarının yürütücüsü olma görevini daha kolay üstlenmiş ve

Polonya yönetim sistemi de AB programlarını daha kolay uygulayabilir hale gelmiştir (Kostrezewa, 2003:1).

İkinci olarak, AB'ye adaylık sürecinde Polonya Hükümeti AB müktesebatına uyum çalışmalarını başlatmış ve bu kapsamda hem gerekli yasaları çıkarmış hem de bunların uygulanması için gerekli yeni kurumlar kurmuş ya da mevcut kurumları yeniden düzenlemiştir (Kostrezewa 2003:1).

2.3.4. Tam Üyelik Sonrası Polonya Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Komünist geçmişini arkada bırakarak, AB'ye 2004 yılında üye olan Polonya'da üyelik sonrasında yapılan uyum çalışmaları konusunda veri nerdeyse yok denecek kadar azdır. Az sayıda bulunan çalışmada da (Department of Analyses and Strategies at the Office of the Committee for European Integration, 2005: 62 ve Nowak, 2007:3), Polonya'nın AB'ne üye olmasının ardından yönetsel kapasitesinin değerlendirilmesi için henüz erken olduğu saptamasında bulunulmuştur. Yapılan bu saptama karşısında, Polonya'da henüz bu alanda yapılacaklar konusunda bir belirsizlik olduğu söylenebilir.

Bu belirsizliğin yanında, bu bölümde incelenen Polonya ve Bulgaristan'ın da dahil olduğu 2004 ve 2007 genişlemelerinde AB'ne üye olan eski Komünist ülkelerde, AB üyeliği sonrasında reformların yavaşladığı ve bu ülkelerin adeta "reform yorgunu" haline geldikleri söylenmektedir (Castle, 2008:1 ve Dempsey, 2008:2). Bu sebeple, Polonya'nın üyelik sonrası reformlara hız vermesi üyelik öncesinde olduğu gibi hem AB'den hem de vatandaşlarından gelecek talebe ve desteğe ihtiyacı bulunmaktadır.

2.3.5. AB'nin Polonya Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri

Komünizm sonrası dönemde Polonya Hükümetleri dikkatlerini kamu yönetimi reformu üzerinde yoğunlaştırmışlardır. Bu reformların önde gelen amaçlarından biri ülkeyi AB'ne yaklaştırmak olmuştur. Polonya bir taraftan AB norm ve standartlarını yakalamaya çalışırken, yapılan girişimlerinde çıkış noktası ve referans ölçütü AB olmuştur. Bu nedenle reformlarda en çok dikkati çeken hususların başında Avrupalılaştırma konusu gelmiştir (Kutlu, 2006:172).

AB de Polonya yönetim sisteminin çok düzlemli yönetim sistemine en iyi şekilde uyum göstermesini sağlayabilmek için etkin bir yönetsel kapasite ortaya konmasına ayrı bir önem vermiştir (Schrijvers, 2007: 38).

Polonya ile müzakere süreci başladığında Avrupa Komisyonu ülkenin yönetsel yapısı ile ilgili eleştirilerde bulunmuştur. 1998 yılı İlerleme Raporu'nda "Polonya personel, sisteminin işe alma, eğitim, gelişim ve ödüllendirme konularında etkin ve tutarlı bir ulusal politikasının olmamasının Polonya'nın üyeliğe hazırlık çalışmalarında önemli bir "engel teşkil ettiği" ve "yönetim düzeylerinde kilit pozisyonlardaki personelin devamlı olarak değişmesi sonucu kurumsal süreklilik konusunda sorunlar yaşandığı" özellikle belirtilmiştir (European Commission, 1998: 41).

Bu eleştiriler karşısında, "Yeni Kamu Bürokrasisi Yasası" ve "Personel Sistemi Yasası" gündeme gelmiştir. Yeni Kamu Bürokrasisi Yasası ile siyasi tarafsızlık, yansızlık ve profesyonellik ilkelerinin uygulamaya konulması taahhüt edilmiştir. Bürokrasiye getirilen düzenlemelerin en temel amacı Komünist düzende bozulan ilişkilerin ve görev ve sorumluluklardaki dengesizliklerin giderilmesi olmuştur. Komünist dönemin etkileri azaldıkça Polonya kamu yönetimi yukarıdan aşağıya doğru verimliliği ön planda tutan, demokratik kaygıları dikkate alan bir yapıya bürünmeye başlamıştır. Bu dönüşüm ülkenin özellikle AB ile müzakereleri sürecinde açık bir şekilde görülmüştür (Kutlu, 2006:180).

Personel Sistemi Yasası ile de liyakat ilkesinin uygulanması amacıyla memurların yapılacak sınavı başarılarak şeffaf bir şekilde atanmaları ve adayların iki yıllık adaylık dönemini başarıyla tamamlama ve en az bir yabancı dili iyi bir şekilde bilme şartlarını yerine getirmeleri öngörülmüştür (Kutlu, 2006:180).

Ancak, personel yasası ile ortaya konulan bu düzenleme, yapılmak istenen reform çabalarını boşa çıkaracağı ve anayasal olmadığı yönünden eleştirilere uğramıştır (Lippert ve Umbach, 2005: 106). Avrupa Komisyonu 2000 yılı İlerleme Raporu'nda personel sistemi içindeki hiyerarşik yapının hala devam etmekte olduğu uyarısında bulunmuştur (European Commission, 2003: 11). Bu durum, Polonya personel sisteminin yasal değişiklik yanında bir zihniyet değişikliğine ihtiyacı olduğunu göstermiştir (Lippert ve Umbach, 2005: 105).

Polonya'da AB'ne katılım sürecinde yerel yönetimler alanında birtakım reformlar yapılmıştır. Reform iki konu üzerinde yoğunlaşmıştır. Birincisi, yerel yönetimlerin il bazında yeniden örgütlenmesi ikincisi ise yerel yapılanmanın AB'deki örneklerle uygun olarak bölümlendirilmesidir. Bu düzenleme ile Polonya yönetsel yapısının Avrupa modeline uyum sağlaması amaçlanmıştır (Jablonski, 2000: 140-141).

Polonya'nın AB üyeliğinin ilk yıllarına ise geçici düzenlemeler damgasını vurmuştur. AB genel bütçesine yaptığı katkı ile bütçeden aldığı fonlar arasındaki bütçe dengesinin korunması için 5 yıllık bir geçiş süreci öngörülmüştür. Yabancıların Polonya'da mülkiyet edinme hakkı için hiçbir aday ülkeye tanınmayan 12 yıllık bir geçiş süreci öngörülmüştür. İşçilerin serbest dolaşımı konusunda ise yedi yıllık bir geçiş süreci öngörülmüştür. Polonya katılımının ardından kendisini yavaş yavaş AB'ne entegre etmektedir. Euro ve Schengen alanına girmesi ise biraz daha zaman gerektirecektir (Tores, 2006: 394).

Görüldüğü üzere, AB'ye katılımın ardından hala Polonya'nın yönetim sisteminde üstesinden gelmesi gereken bazı sorunlar bulunmaktadır. Merkezi yönetimin etkinliğini arttıracak ve bunun yanında yerel yönetimleri güçlendirecek ve tutarlı bir personel sistemini işler kılacak çalışmalara ihtiyaç duyulmakta ve katılım sürecinde üstesinden gelinemeyen sorunların üyelik sürecinde çözülmesi umulmaktadır.

Polonya örneğinde Türkiye açısından dikkat çekici olan, rejim değişikliğinden kısa bir süre sonra AB'ye üye olmasıdır. Tabi ki burada Avrupa Birliği'nin kullandığı insiyatif çok önemli bir unsurdur ama sonuç olarak Polonya AB üyesi olmayı başarabilmiştir bu da müzakere sürecinde gösterdiği başarıyı göstermektedir. Polonya hala eksiklikleri bulursa da AB'nin taleplerini yerine getirmek için elinden geleni yapmaya gayret etmiştir. Türkiye 'de bu konuda elinden geleni yapmalı, AB'nin taleplerini bir an önce yerine getirmelidir.

2.4. BULGARİSTAN

Bulgaristan ya da resmi adıyla Bulgaristan Cumhuriyeti, Güneydoğu Avrupa'da, (Balkan Yarımadası'nda) yer alan bir devlettir. Ülke, batıda Sırbistan ve Makedonya Cumhuriyeti, doğuda Karadeniz, kuzeyde Romanya, güneyde Yunanistan ve Türkiye ile çevrilidir. Önce Roma İmparatorluğu, daha sonra ise Bizans İmparatorluğu

egemenliğindeki Bulgaristan,14. yüzyıldan 19. yüzyılın sonlarına kadar beş yüzyıldan fazla bir süre Osmanlı İmparatorluğu'nun bir parçası olarak kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun gerilemeye başlaması ve Çarlık Rusyası'nın da desteğiyle, Balkanların tümünde olduğu gibi Bulgaristan'da da ulusal kurtuluş hareketi alevlenmiş; 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan yenilgiyle çıkan Osmanlı İmparatorluğu, Bulgaristan'ı 1878 yılında içişlerinde bağımsız prenslik olarak, 1908 yılında ise tam bağımsız çarlık olarak tanımıştır.I.Dünya Savaşı'na Almanya ve Osmanlı İmparatorluğu ile aynı cephede savaşa katılan Bulgaristan, II. Dünya Savaşı'na da Almanya saflarında katılmış, ancak her iki savaştan da yenilgiyle çıkmıştır. II. Dünya Savaşı'nın ardından Balkanlar'da ilerleyen Sovyet ordusunun da yardımıyla Georgi Dimitrov önderliğinde komünist rejime geçen ülke, Soğuk Savaş yıllarında Varşova Paktı'nın üyesi olarak kalmıştır (Clampton,1997:15 -16).

Doğu Bloku'nun çözülmesiyle 1989 yılında komünist rejimin yıkıldığı Bulgaristan, 1990 yılında çok partili demokrasiye geçmiştir. 1 Ocak 2007 tarihinde de AB'ye katılmıştır.

Tablo 2.9. Bulgaristan'la ilgili Bazı Temel Veriler

| | |
|----------------------|-------------------------|
| Devlet Biçimi | Cumhuriyet |
| Siyasal Sistem | Parlamenter Demokrasi |
| Nüfus (2005) | 7.7 milyon |
| Yüz ölçümü | 111.001 km ² |
| GSMH | 92.8 milyar dolar |
| AB'ne katılım tarihi | 2007 |
| Başkenti | Sofya |
| Resmi Dili | Bulgarca |

2.4.1. Bulgaristan Kamu Yönetimi Sisteminin Özellikleri

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'na göre, Bulgaristan üniter bir devlettir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimi altındadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı bir yapısı olan Bulgaristan'da yürütme yetkisi Bakanlar Konseyi tarafından kullanılmaktadır (Boev, 2002:101).

Bulgaristan Cumhuriyeti Bölgesel Yönetim Sistemi Anayasası'na göre, ülke bölgelere ve belediyelere ayrılmıştır. Bölge yönetimleri bölgesel politikaları yürüten ve merkez ve yerel yönetimler arasında uyumu ve iletişimi sağlamayı amaçlayan birimlerdir (Boev, 2002:102).

Bulgaristan kamu personel sistemi ise, Devlet Yönetimi Yasası ve Personel Yasası'na göre düzenlenmiştir. Personel Yasası bütün çalışanlar için geçerli ilkeleri ortaya koymakta fakat bunu yaparken daha çok işçilerin yasal hakları üzerinde durmakta, çalışanların sahip olması gereken özelliklerden gerektiği kadar bahsetmemektedir.(SIGMA, 1999:18).

2.4.2. Bulgaristan-AB İlişkileri

1989 yılında yıkılan komünist rejimin ardından Bulgaristan'ın en büyük hedef "Avrupa'ya geri dönmek" olmuştur. Bütün siyasal partilerin üzerindeki anlaşabildiği ender konuların bir tanesi de bu olmuştur.

Bulgaristan ile AB arasındaki ilişkiler 1990 yılında başlamış ve tam üyeliğe kadar üç aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşama, 8 Mayıs 1990'da imzalanan Ticaret Anlaşması'dır. O dönem iktidarda bulunan Sosyalist Hükümet tarafından imzalanan bu anlaşma Bulgaristan ticaretini AB'ye entegre etme amacını taşımıştır. İkinci aşama ise 8 Mart 1993'te imzalanan Katılım Anlaşması ile başlamıştır. Bu anlaşma Bulgaristan'ın o zamana kadar imzaladığı en kapsamlı anlaşma olmuş ve serbest ticaret alanının oluşturulmasında olduğu gibi içerdiği bazı konularda Bulgar Hükümeti ve kamu yönetimi açısından daha önce hiç karşılaşmadıkları, altından kalkılması oldukça zor yükümlülükler ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, Bulgaristan ile yapılan anlaşma Polonya, Macaristan ve Çekoslovakya ile yapılan anlaşmalardan ancak iki yıl sonra tamamlanabilmiştir. 1996-1997 yılları arasında yaşanan siyasal ve ekonomik krizler ise

Aralık 1997’de Lüksemburg’da yapılan AB Zirvesi’nde Bulgaristan’ın ilk dalga adaylık müzakereleri dışında kalmasına neden olmuştur. Ancak, 1998 ve 1999 yıllarında başa geçen Hükümet siyasal ve ekonomik istikrarı sağlayarak, uzun süredir ertelenen reformları hızlandırmış ve ülke içi şartlar belirgin bir şekilde iyileşmiştir. 1999 yılında Sırbistan-Karadağ ile Bulgaristan arasında yaşanan anlaşmazlık Batılı Hükümetlerin Bulgaristan ve Romanya’nın üyeliğine yeşil ışık yakmalarına neden olmuştur. Böylelikle Bulgaristan ve AB arasındaki ilişkilerin üçüncü aşaması 2000 yılında müzakere sürecine girilmesi ile başlamıştır. (Dimitrov, 2001: 94-95)

2000 yılında Avrupa Antlaşması tarafından ortaya konan müzakerelere ilişkin kurumsal yapı genişletilmiş ve AB’den gelen talepler doğrultusunda Bulgar hükümeti AB ile ilgili bütün konuları kapsayacak şekilde bir dizi yeni kurumun kurulmasına karar vermiştir. AB ile ilişkilerin çeşitli yönlerinden sorumlu olarak oluşturulan bu kurumlar şunlardır: (Staykova, 2006: 15).

- i) Üyelik Müzakere Süreci İçinde Ulusal Pozisyonların Hazırlanması İçin Kurulan Kurumlar: Bakanlıklararası Komite (üyeleri her bakanlık içindeki Avrupa entegrasyon birimlerinin başkanlarıdır); Avrupa Entegrasyonu ve Uluslararası Finansal Kuruluşlarla İlişkiler Müdürlüğü; Avrupa Entegrasyonu Müdürlüğü
- ii) Koordinasyon Kurumları: Yatay koordinasyondan sorumlu Avrupa Entegrasyon Konseyi (Baş Müzakere Heyeti’ne taslak pozisyonlarla ilgili rapor hazırlar); dikey koordinasyondan sorumlu, AB ve NATO ile entegrasyondan sorumlu Başbakan Yardımcısı
- iii) Müzakere kurumları: Dışişleri Bakanı, Baş Müzakereci, Baş Müzakere Heyeti (Dışişleri Bakanı, Avrupa Entegrasyon Bakanı ve bütün bakan yardımcılarından oluşur)
- iv) AB ve AB Kurumları ile Siyasal Diyalogdan Sorumlu Kurumlar: Avrupa Entegrasyonu Müdürlüğü ve Bulgaristan Delegasyonu
- v) Politika Yapıcı Kurumlar: Bütün bakanlıklar içinde bağımsız birimler halinde oluşturulmuş Avrupa Entegrasyon Müdürlükleri

Kurulan bu yapıdan genel anlamda sorumlu ve AB konusunda en geniş yetkilere sahip olan kurum ise “Bakanlar Konseyi” olmuştur. Konsey, AB üyeliği ve müzakere süreci ile ilgili Bulgaristan’ın ulusal politikasını ortaya koymak ve yürütmekle

görevlendirilmiştir. Bu doğrultuda, AB ile ilgili siyasal konularda karar vermek, Katılım Anlaşması ile ilgili belgeleri onaylamak ve en önemlisi AB'ye ilişkin Uusal Programı yürürlüğe koymak Bakanlar Konseyi'nin görevleri arasında yer almıştır (Tanchev ve Peteva, 2006: 59).

Bu kurumsal yapının yanında, Katılım Anlaşması gerekleri doğrultusunda Bulgar Hükümeti uzman personelin işe alınması ve eğitimi için bir program oluşturmuş ve bu program oldukça etkili olmuştur. Örneğin, Dışişleri Bakanlığı'nda 1998-2003 yılları arasında AB konusunda yetişmiş uzman sayısı 15'ten 40'a çıkmıştır. Merkezi yönetimde yaklaşık olarak 250 personel AB konularında uzman sayılabilecek duruma gelmiştir (Staykova, 2006: 15)

Bulgaristan'da AB'ne uyum çerçevesinde ağırlık esas olarak Ulusal Parlamento'nun politika oluşturma kapasitesine verilmiştir. Fakat, AB bu konuda Bulgaristan Parlamentosu'na ne bir yol haritası çizmiş ne de bir kaynak aktarımında bulunmuştur. AB ile kurumsal siyasal diyalog Avrupa Antlaşması çerçevesi ile sınırlı kalmış; AB kurumları ile Bulgaristan arasındaki iletişim genel olarak katılım müzakerelerinde dolaylı yoldan etkili olan Karma Parlamento Komisyonu aracılığıyla sağlanmıştır (Staykova, 2006: 16)

Yapısal eksiklerini gidermek amacıyla, Bulgaristan Parlamentosu kendi organları kurma yolunu seçmiştir. Fakat Parlamentosunun bu çabası açıkça ortaya konmuş bir politikanın sonucu olarak değil, katılım sürecinden doğan baskılara bir karşılık olarak yapılmıştır. Bulgaristan Parlamentosu tarafından 2000 yılında kurulan "Avrupa Entegrasyon Komitesi" Parlamento'nun faaliyetlerini destekleyen ve onun belirli politika alanında yapması gerekenleri onun adına yerine getiren uzmanlaşmış bir kurum özelliği taşımıştır. Böylece, Parlamento'nun resmi siyasal gücünün uygulaması Komite'nin fonksiyonlarını yerine getirme kapasitesine bağlı kalmıştır (Staykova 2006: 19).

Bazı faktörler, Parlamento'nun politika oluşturma kapasitesini olumsuz yönde etkilemiş ve Komite'nin işlevsel kapasitesini azaltmıştır. İlk olarak, AB katılım sürecinde koordinasyonun sağlanmasından sorumlu kurumların oluşturulması çabaları üst yönetim üzerinde yoğunlaştırılmış ve Hükümetin değişik kurumları arasındaki koordinasyonun sağlanması açısından bir talepte ve çabada bulunulmamıştır. Bulgaristan'daki düşük koordinasyon kültürü göz önüne alındığında, bu yaklaşımın sonucu koordinasyon ile

ilgili bütün konular Dışişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan ve sadece 6 personele sahip Avrupa Entegrasyonu Genel Müdürlüğü'ne aktarılmış ve AB ile ilgili konuların, konunun uzmanı kişiler tarafından ele alınmasına olanak tanınmamıştır. İkinci olarak, kurumsal yapılanmanın gelişimi, personelin eğitimine ve uzmanlaşmasına bağlı olduğu halde Bulgar Parlamentosu personel ile ilgili bir strateji geliştirmemiş ve bu nedenle AB konusunda uzman yetiştirilmesi süreci oldukça yavaş ilerlemiştir. Ayrıca Parlamento, AB ile ilgili konularla ilgilenecek bağımsız uzman ve kurumlardan yararlanma yoluna da gitmemiştir. Bu nedenle, AB entegrasyonu ile ilgili konular, konunun uzmanları tarafından gereğince incelenmemiş ve durum Bulgar Hükümeti'nin müzakere sürecindeki etkisini azaltmıştır. Bu bağlamda, Avrupa Entegrasyon Komitesi de, kendi kurumsal kapasitesini tam olarak kullanamamış ve politika oluşturma sürecine tam anlamıyla katılamamıştır. Faaliyetleri diğer üye ülke temsilcileri veya AB kurumları ile yapılan protokol toplantılarına katılmakla sınırlı kalmıştır. Ayrıca Komite, siyasal olarak iktidar partisinin etkisi altında olduğu için, verdiği kararların çoğu Hükümetin tercihlerini yansıtmıştır. Zaman içinde Komite, sadece katılım müzakereleri ile ilgili günlük işlerle ilgilenmekle kalmamış, Parlamento'nun önüne geçerek bütün müzakere sürecini kontrol eder hale gelmiştir (Staykova, 2006: 20).

2.4.3. Tam Üyelik Öncesi Bulgaristan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

1989'daki rejim değişikliğinin ardından, Bulgaristan demokratik kurumların oluşturulması ve sivil hakların gelişimi konularında ilerleme sağlamaya çalışmış ve Bulgaristan siyasal liderleri parlamenter demokrasinin yerleşmesi için yasal düzenlemeleri yapmaya ve gerekli siyasal kurumları oluşturma çalışmışlardır. Bu konuda ortaya konan anayasal çerçeve siyasal elitler ve hak tarafından büyük ölçüde kabul görmüş; fakat, kurumlararası yetki paylaşımı ve kurumsallaşmış demokratik ilkelere göre sorunların çözüme kavuşturulması konuları sorunlu alanlar olarak kalmaya devam etmiştir. Bu dönemde iktidara gelen Hükümetler dar görüşlü, sorumsuz, halkın çıkarından çok kendi çıkarlarını gözetten bir yönetim anlayışı sergileyerek, verimsiz ve yolsuzluğun hüküm sürdüğü bir devlet yapısının ortaya çıkmasına neden olmuşlardır. Ayrıca, eski Komünist Partisi elitleri de sistem üzerindeki etkilerini korumuşlar ve bu nedenle sistemde yapılmak istenen değişikliklerin hızının kesilmesine neden

olmuşlardır. Verilmesi gereken zor kararları erteleme ve sorumluluktan kaçma dönem hükümetlerinin genel özeliği olarak ortaya çıkmış; buna sebep olarak da yapılan reformların arkasındaki siyasal desteğin ilerleyen dönemlerde azalması hatta tamamen ortadan kalkması gösterilmiştir. Sonuç olarak 1989-1997 dönemi, Bulgaristan için ekonomik ve siyasal istikrarsızlığın hâkim olduğu bir dönem olmuş ve Bulgaristan Orta ve Doğu Avrupa'nın en fakir ve istikrarsız ülkesi konumuna gelmiştir. 1989-1997 yılları arası dönem Bulgaristan için reformların belli bir amaç gözetilmeden sadece rejim değişikliğinin etkilerini bir dereceye kadar yumuşatmak amacı ile yapıldığı fakat sonucun başarısızlık olduğu bir dönem olmuştur (Freedom House, 2005:165).

1996–1997 döneminde yaşanan ağır ekonomik krizin ardından yapılan seçimlerde ilk kez Komünist olmayan bir parti Parlamento'da çoğunluğu elde etmiş ve belirli amaçları gerçekleştirmek için kararlılığı olan bu iktidar döneminde ülke ekonomik ve siyasal olarak değişmeye başlamıştır. Makro ekonomik istikrar, kamu kesiminde sağlanan mali kontrol, geniş ölçekli özelleştirme ve yeniden yapılanma çalışmaları bu dönemin ayırt edici özellikleri olmuştur. Fakat bu iyimser tablo çok fazla sürmemiş, yapılmaya çalışılan reformlar siyasal güçlükler nedeniyle tam anlamıyla başarılı olamamış ve ekonomik alanda yolsuzluk ve işsizlik artarken, kamu yönetimi alanında da büyük ölçekli yapısal reformların gerçekleştirilmesi ve kamu sektörünün etkinliğini artırma çalışmalarında çok az bir ilerleme sağlanmıştır. Bu durum Bulgar halkının demokratik parlamenter sisteme olan güvenini azaltmış ve yapılan seçimlere katılım oranı giderek azalmıştır. Ortaya çıkan bu boşluk 2001 yılında eski Kral Simeon II'yi bu kez başbakan olarak iktidara taşımıştır.

Yeni Hükümet, başa geçer geçmez “Bulgaristan 2001” adı verilen program ile Bulgaristan'ı Avrupa standartlarında, sürekli olarak gelişen, yönetim anlayışına göre düzenlenmiş bir devlet yapısına ve etkin bir piyasa ekonomisine sahip, vatandaşlarının temel haklarının yasalarla güvence altına alındığı, 21. yüzyılın gereklerini yerine getirebilecek bir yönetim sistemine sahip bir ülke yapmayı hedef olarak belirlemiştir. Bulgaristan'ın dış politika hedefi de AB'ye tam üyelik olarak belirlenmiştir. Etkin bir yönetim sistemi de, bütün bu hedefleri gerçekleştirmek için ortaya konan Bulgaristan Ulusal Programı'nı uygulamanın temel aracı olarak belirlenmiştir. AB üyeliği için gerekli koşulların yerine getirilmesinin temel aracı olmasını yanında, iyi işleyen bir yönetim sisteminin Bulgaristan'ın AB ortak politikalarına sağlıklı bir şekilde katılımını

sağlayarak, ülkeyi AYA'nın etkin bir üyesi haline getireceği düşüncesi ön planda tutulmuştur (Joev, 2002:100).

İddialı bu reform programını yürütmekten sorumlu olarak da “Kamu Yönetimi Bakanlığı” kurulmuş ve ardı ardına çıkarılan yasalarla (Devlet Yönetimi Yasası, Personel Yasası, Resmi Bilgiye Ulaşım Yasası) Bulgaristan kamu yönetimi sistemi yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır.

Bu çabalar, programı uygulamaya koyan Hükümetin Parlamentoda büyük çoğunluğa sahip olmasına, rağmen Bulgar halkının beklentilerini karşılama konusunda yetersiz kalmıştır. Bu dönemde de kamu yönetiminde etkinlik ve saydamlık kazandıracak reformlar tam olarak gerçekleştirilememiştir (Freedom House, 2005:167).

2.4.4. Tam Üyelik Sonrası Bulgaristan Kamu Yönetimi Sisteminde Yapılan Uyum Çalışmaları

Polonya örneğinde olduğu gibi, Bulgaristan'ın AB'ye tam üyeliği ardından yaptığı reform çalışmaları konusunda bilgi edinmek oldukça zor olmuştur. Üstelik, Bulgaristan AB ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından, AB üyeliği sonrası yerine getirmesi beklenen reformları gerçekleştirmediği için sık sık uyarılmaktadır (European Commission, 2007 ve 2009 ve Castle, 2008).

AB'nin en fazla üzerinde durduğu konuların başında ise, Bulgaristan'ın özellikle yolsuzlukla ve organize suçlarla mücadele konusunda bir türlü gerekli tedbirleri alamaması ve yargı reformunu gerçekleştirememesi gelmektedir (Commission of the European Union, 2007:2-3).

Transparency International adlı uluslar arası yolsuzluk indeksi yayınlayan kuruluşun Brüksel temsilcisi Jana Mittermaier ise Bulgaristan'ın AB üyeliği ile ilgili şu değerlendirmeyi yapmaktadır “Bulgaristan AB'ye üye olduğundan beri belirgin hiçbir ilerleme kaydetmemiştir. Bize göre süregelen temel sorunlar, yüksek düzeyde yolsuzluk, kötü yönetim, yargı sistemindeki sorunlar ve AB fonlarının gereği gibi kullanılmamasıdır. Bütün bunların nedeni de, Bulgaristan yönetiminin yolsuzlukla mücadele ve AB fonlarını yönetme kapasitesine sahip olmamasıdır” (Castle, 2008:1).

Bulgaristan bu sayılan eksiklikleri nedeniyle zaman zaman AB tarafından kendisine verilen fonların dondurulabileceği yönünde uyarılar da almaktadır. Eğer bu durum gerçekleşirse, Bulgaristan zor durumda kalabilecektir. Bu nedenle Bulgaristan'ın yapılan uyarıları dikkate alarak, kendisinden beklenenleri bir an önce gerçekleştirmesi gerekmektedir.

2.4.5. AB'nin Bulgar Kamu Yönetimi Sistemi Üzerindeki Etkileri

AB'ye uyum çerçevesinde yönetsel kapasitenin artırılması AB açısından Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri söz konusu olduğunda daha da bir önem kazanmıştır. Çünkü Bulgaristan'ın da içinde bulunduğu bu ülkeler için yönetsel kapasite AB müktesebatına sadece uyum sağlamak açısından değil ayrıca uygulama açısından da önem taşımaktadır.

Bulgaristan'ın komünist rejimin ardından piyasa ekonomisine ve demokrasiye geçişi oldukça zor bir süreç olmuş; fakat, Bulgaristan'ın AB'ne katılım isteği hem Birlik hem de üye devletler tarafından büyük ölçüde desteklenmiş ve AB Aralık 2002'de Bulgaristan'ın üyelik kriterlerini doğrultusunda yapacağı ilerleme düzeyine göre 2007 yılında üye olabileceği teyit etmiş ve böylece Bulgaristan açısından hem değişim hem de AB'ne katılım süreci ivme kazanmıştır (Freedom House, 2005:163).

Komünist rejimin yıkılmasından sonraki dönemde Bulgaristan oldukça yavaş ve zorlanarak da olsa istikrarlı bir parlamenter yapı, oturmuş bir devlet yapısı, aktif sivil toplum ve hür basınla beraber demokratik yönetim sistemini kurmayı başarmıştır. Fakat, yolsuzluğu önleme çalışmaları yanında halkın siyasete daha fazla katılımını sağlamak ve demokratik kurumlara olan güveni artırmak konusunda yapılması gerekenler bulunmaktadır. Yerel yönetimler konusunda ise, yerel yönetimlere daha fazla yetki verme çalışmaları yeterince hızlı yürüyüp sonuca ulaşamamıştır. Belediyelerin yönetsel yapıları yetersiz kalırken, vergi toplama yetkileri olmadığı için halka hizmet götürme konusunda sıkıntı yaşamaktadırlar. Bu yüzden belediyelere vergi koyma hakkını içeren anayasal değişiklikler başta olmak üzere bir takım yerel reformlara ihtiyaç duyulmaktadır (Freedom House, 2005:168).

Bulgaristan'da AB uyum çerçevesinde yürürlüğe konan yasalar ise tamamen AB'nin istekleri doğrultusunda acele ile yapılmış yasalardır. Bulgaristan kamu yönetimi sistemi

“Devlet Yönetimi Yasası” ve “Personel Yasası” ile düzenlenmiştir. Devlet Yönetimi Yasası yönetsel yapı ve otorite ile ilgili konuları içerirken, Personel Yasası personel sisteminin yapısını ortaya koymaya çalışmıştır. Her ikisinin de amacı profesyonel bir kamu personel sistemi ortaya çıkarmaktır. Fakat Personel Yasası kamu personeli tanımını net şekilde ortaya koymaması, performans değerlendirme kriterlerinin yetersizliği gibi nedenlerle eleştirilmiştir (Dimitrova, 2002:183). Personel Yasası yürürlüğe konmasından itibaren işe alma ve yükselme konusundaki iyileştirmeler yapmak adına pek çok kez değişikliğe uğramıştır. Fakat hala personel seçimi ve vatandaşa sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması konusunda yapılması gerekenler bulunmaktadır (Freedom House, 2005:169).

AB’ne uyum çerçevesinde yapılan başka bir önemli yasa da Resmi Bilgiye Ulaşım Yasası’dır. Bu yasayla da saydamlığın ve sorumluluğun artırılması amaçlanmıştır. Fakat bu Yasa da, personelin yeterli bilgi sahibi olmaması nedeniyle uygulamada bir takım güçlüklerle karşılaşmıştır (Dimitrova, 2002:184).

Yasalar ve uygulamaları konusunda bu sorunlar devam ederken, Hükümetlerin değişimi yasalardaki değişimi de beraberinde getirmiştir. Fakat iktidara gelen hemen her Hükümetin amacı AB’ye reform konusunda kararlı olduğunu göstermek olmuştur. Bunun için personelin eğitimi, yolsuzlukla mücadele ve kurumsal yapıyı güçlendirmek için çeşitli uygulamalar yapılmış fakat bunların Bulgar yönetim sistemini daha da istikrarsızlaştıracağı yönünde eleştiriler yapılmıştır (Dimitrova, 2002:185)

Bu düzenlemelerin yanında, AB asıl etkisini başta Bulgar yönetim sistemi içinde yer alanları olmak üzere, genel olarak, Bulgar halkının düşünce yapısının değişmesi ile kendini göstermiştir. Şöyle ki, azınlık hakları, engelli hakları ve çevre ile ilgili konular başta olmak üzere, AB’nin hassas olduğu konulardaki gerekli düzenlemeleri sadece katılım süreci için değil fakat kendileri için de büyük bir çabayla yerine getirmeye çalışmışlardır. Bunların yanında AB ile ilgili çalışmalar yapan çeşitli merkez ve enstitülerin kurulması ile sivil toplum kuruluşlarının konuya ilgilerinin artması AB’nin etkisinin ülke içi kurumlarda giderek arttığının bir göstergesidir (Spandzharova, 2003:151).

Bulgaristan’da AB’ye üyelik yolunda yapılan reformlara AB’den büyük beklentileri olan halkın desteği Hükümetlere kolaylık sağlamış ve zaten siyasal hedefleri AB’ne

katılım olan bu hükümetler bu desteği reformları hızlı bir şekilde yürütme yolunda kullanmışlardır (Economic Policy Institute, Center for the Study of Democracy, 2000: 99-100)

Görüldüğü üzere Bulgaristan'da AB'ne uyum çerçevesinde yapılan reformlar AB'nin bu konudaki baskısına acil bir karşılık şeklinde yapılmış ve reform programlarında yapılması öngörülenler sadece kısmen yerine getirilmiştir. Reformlar konusunda ilerleme kaydedilen tek konu AB hukukuna uyumun sağlanması ve finansal yardımlardan sorumlu üst düzey yönetim içindeki koordinasyonun sağlanması ve bu birimlerin kapasitelerinin artırılmasıdır. Fakat asıl yerine getirilmesi reformlar hala askıdadır. Bunların ilki kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması ve yolsuzluğun önüne geçilmesi için vatandaşın bilgi edinme hakkının tamamen garanti altına alınması; diğeri ise yönetimde merkeziyeçiliğin azaltılması için yapılması gereken yerel yönetimlerde reformdur (Noutcheva ve Bechev, 2008:132).

AB katılım sürecinde Bulgaristan Birlik müktesebatına uyum konusunda oldukça ilerleme sağlamış olmasına rağmen uygulama açısından aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Burada önemli olan nokta, bütün bu uyum çabalarının Bulgaristan'ın ulusal özellikleri ve yapısıyla uyumlu olup olmadığıdır. Gerek müzakere sürecinde, gerekse de üyelik sonrasında Bulgaristan'ın uygulama kapasitesi her zaman için tartışma konusu olmuştur (Giatzidis, 2004:449).

Kısacası, AB üyesi devletler tarafından ancak uzun bir dönemde ulaşılan düzeye Bulgaristan'ın kısa bir zamanda ulaşması pek mümkün görülmemektedir.

Bulgaristan, aslında Türkiye için iyi değil , kötü bir örnektir.Çünkü her ne kadar şu anda AB üyesi olsa da yönetim sisteminde hala üstesinden gelinmeyi bekleyen pek çok problem bulunmaktadır.İşte bu durum Türkiye için çıkarılacak dersin özünü oluşturmaktadır.Şöyle ki,eğer Bulgaristan örneği olmasaydı AB üyeliği için mutlaka AB kriterlerinin hepsinin yerine getirilmesinin zorunluluğu kabul edilebilirdi.Ancak Bulgaristan örneği bu durumun geçerliliğini sorgulamayı gerektirmekte ve Türkiye'nin adaylık yükümlülükleri yanında başka neler yapması gerektiğinin ayrıntılı olarak incelenmesi gereğini ortaya koymaktadır.

2.5. Örnek Seçilen Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Deneyimlerinin Genel Değerlendirilmesi

Tezde ele alınıp incelenen Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan ile Türkiye arasında yapılacak karşılaştırma hem ülkelerin kendilerine özgü hususlar ortaya koyabilmek hem de yaşanan deneyimlerden ders çıkararak AB yolundaki Türkiye için bir yol haritası çizilebilmek açısından önem arz etmektedir.

Tablo 2.10. Örnek Seçilen Ülkeler (Yunanistan, Portekiz, Polonya, Bulgaristan) ile Türkiye'nin AB Süreci Açısından Karşılaştırılması

| Ülke | Yüzölçümü (km ²) | Nüfus (milyon) | Demokrasi Yeniden Geçiş Tarihi | Katılım Anlaşması Tarihi | Üyelik Başvurusu Tarihi | Müzakere Açılış Tarihi | AB'ye Katılım Tarihi |
|--------------------|------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|
| Yunanistan | 131.940 | 10.7 milyon (2005) | 17.09.1974 | 09.07.1961 | 12.06.1975 | 22.07.1976 | 01.01.1981 |
| Portekiz | 92.391 | 10.6 milyon (2007) | 15.03.1974 | EFTA* | 28.03.1977 | 17.10.1978 | 01.01.1986 |
| Polonya | 312.685 | 38.6 milyon (2005) | 04.07.1989 | 16.12.1991 | 08.04.1994 | 31.03.1998 | 01.01.2004 |
| Bulgaristan | 111.001 | 7.7 milyon (2005) | 17.06.1990 | 22.12.1992 | 14.12.1995 | 14.02.2000 | 01.01.2007 |
| Türkiye | 814.578 | 70.6 milyon (2007) | 06.11.1983 | 12.09.1963 | 14.04.1987 | 03.10.2005 | ----- |

*Portekiz, Avrupa Serbest Ticaret Birliği'ni (EFTA) kuran yedi devletten biri olarak AET ile Katılım Anlaşması imzalamamıştır.

Tablo 2.10'a bakılarak şunlar söylenebilir: İncelenen ülkeler arasında hem yüzölçümü hem de nüfus olarak en büyük ülke Türkiye'dir. Bu açıdan Türkiye'ye en yakın ülke olarak görülen Polonya bile oldukça geride kalmaktadır. Türkiye'nin bu durumu AB üyeliği yolunda Polonya'nın yaşadığı duruma benzer ve hatta ondan da fazla önem arzeden bir durum ortaya çıkarmaktadır. Şöyle ki; Polonya aday olduğu dönemde, diğer

aday ülkelerle karşılaştırıldığında yüzölçümü ve nüfus büyüklüğü açısından tereddütle karşılanmış, AB'ye getireceği yük üzerinde uzun tartışmalar yaşanmıştır. Türkiye 'de şu anda aynı durumla karşı karşıyadır. Polonya bu engelleri aşmayı başarmıştır, ancak Türkiye için sonucun ne olacağı henüz belli değildir.

Ülkelerin yönetim şekillerine bakıldığında ise, Yunanistan, Portekiz ve Türkiye'nin demokrasi süreçlerinin yakın dönemlerde belirli aralıklarla kesintiye uğradığı ve bu kesintilerden sonra sürecin yeniden işlemeye başladığını; Polonya ve Bulgaristan için ise demokrasi sürecinin ancak 1989 yılından yani SSCB'nin dağılmasından itibaren uygulamaya konulduğunu görmekteyiz. Bu durum karşısında değerlendirilmeye değer şu noktalar dikkat çekmektedir. İlk olarak, bu ülkelerin demokrasiye geçişten bir süre sonra mutlaka AB adaylığı için başvuruda bulunmuş olmaları, adeta demokratik sürecin devamı için AB'yi garantör olarak görmeleridir. Ülkeler arasında bu konuda en hızlı davranan Yunanistan olmuş, Türkiye ise kendi iç siyasal sorunlarını çözmeye çalıştıktan sonra AB'ye başvurmuştur; bu da Türk demokrasisinin gücünü göstermektedir. Polonya ve Bulgaristan ise yeni siyasal düzenlerini kurmak ve demokrasi süreçlerini işletmek için AB'ye çok daha fazla ihtiyaç duydukları için AB üyeliği hem söz konusu ülkeler hem de AB için ayrı bir önem arz etmiştir. Bu nedenle AB, bu eski Doğu Bloku ülkelerini Birliğe getirdikleri yüke rağmen başvurularından çok da uzun süre geçmeden bünyesine almış ve yaşadıkları süreçte yardımcı olmuştur. Aynı şeyi Türkiye için söylemek mümkün değildir. Türkiye demokrasi açısından AB'den yardımdan çok eleştiri almakta ve üyelik yolunda en fazla zorluğu bu konuda yaşamaktadır.

Bu konuya başka bir açıdan bakılacak olursa; her fırsatta tam üyelik için demokrasi açıklarını tamamlaması gerekliliği vurgulanan Türkiye için durum bu iken, ele alınan ülkeler arasında, örneğin Bulgaristan'ın azınlık hakları konusundaki eksikliklerine rağmen üyeliğe kabul edilmesi üyelik kriterlerinin bazı ülkeler için daha esnek, bazıları için ise daha katı uygulandığı şüphesini doğurmaktadır.

Katılım anlaşmalarının tarihlerine bakıldığında ise AET ile bu anlaşmayı ilk imzalayan ülkenin Yunanistan, ikinci olarak imzalayanın ise Türkiye olduğu görülmektedir. Yani her iki ülkenin de AB ile ilişkileri, diğerlerine nazaran oldukça eskiye dayanmaktadır. Fakat bu uzun geçmiş Yunanistan tarafından kendi lehine kullanılmış ve Yunanistan 1981 yılında tam üye olmayı başarmışken; Türkiye kesin bir sonuca hala ulaşamamıştır.

Türkiye'den yaklaşık olarak otuz yıl sonra katılım anlaşmalarını imzalayan Polonya ve Bulgaristan şu an AB üyesi iken, Türkiye'nin kırkbeş yıllık geçmişinin faydasını görüp göremeyeceği şüphelidir.

Aynı durum üyelik başvuru tarihleri, müzakere başlangıç tarihleri ve AB'ye katılım tarihlerine bakıldığında da görülmektedir. Bu durumda da, en ayrıcalıklı ülke yine Yunanistan olmuştur. 1975 yılında üyelik başvurusunda bulunan Yunanistan ile müzakereler sadece bir yıl sonra başlamış ve müzakerelerin de kısa sürede tamamlanmasıyla Yunanistan 1981'de, yani üyelik başvurusundan 6 yıl sonra, diğer ülkeler arasında en kısa süre zarfında AB'ye üye olmuştur. Portekiz üyelik başvurusundan sonra 1,5 yıl içinde müzakerelere başlayıp, 9 yıl içinde üye olmuşken; Polonya 1994 yılında üyelik başvurusunda bulunup, 4 yıl sonra müzakerelere başlamış ve başvurusundan 10 yıl sonra 2004 yılında üye olmuştur. Bu açıdan Polonya ve Portekiz arasında pek fark bulunmamaktadır. Bu durumda belki de Portekiz'in AB'nin güneye doğru genişlemesinde, İspanya ile beraber ilk üye olan devletlerden; Polonya'nın da Birliğin Orta ve Doğu Avrupa genişlemesinde üye olan ilk devletlerden olmasından kaynaklanmaktadır. Bulgaristan ise 1995 yılında yaptığı üyelik başvurusuna, 5 yıl sonra, 2000 yılında müzakerelere başlayarak cevap almış ve başvurusundan 12 yıl sonra üye olmuştur. Türkiye'ye bakıldığında ise karşımıza bambaşka bir tablo çıkmaktadır. Türkiye 1987 yılında yaptığı üyelik başvurusuna ancak 2005 tarihinde, yani tam 18 yıl sonra cevap alarak müzakerelere başlayabilmiştir. Türkiye'nin müzakerelere başlayabilmek için beklediği süre incelenen ülkeler arasında en uzun sürede üye olan Bulgaristan'ın süresinden dahi uzundur ve ne zaman sonuçlanacağı da belli değildir.

Bu durumda yine bu konuyla ilgili bir başka noktaya daha temas etmekte fayda bulunmaktadır. İncelenen ülkeler açısından, müzakere süreçleri devam ederken, üye olabilecekleri tarihler gerek kendileri tarafından kestirilebilmiş, gerekse de AB tarafından kendilerine gerekli kriterleri tamamladıkları takdirde üye olabilecekleri tarihler bildirilmiştir. Türkiye ise bu konuda ancak iyimser tahminlerde bulunabilmekte; AB tarafından aynı dönemde müzakerelere başlayan Hırvatistan için 2009 yılını hedef gösterilirken, Türkiye için böyle bir bildirimde bulunmamaktadır. Bu durum yine akıllara "AB kriterleri farklı ülkeler için farklı şekilde mi değerlendiriliyor" sorusunu getirmektedir. Belki de söz konusu ülkeler ile Türkiye arasındaki fark, söz konusu

lkeler ile AB arasındaki tarihi, kültürel ve dini benzerliklerden kaynaklanmaktadır. Yunanistan ve Portekiz yelik başvurularında Avrupa'nın ayrılmaz bir parçası olduklarını özellikle belirtirlerken, Polonya ve Bulgaristan gelecekteki Avrupa'nın olmazsa olmaz bir unsuru olmak isteğinde olduklarını vurgulamışlardır.

2.6. rnek Seçilen lkelerin Deneyimlerinden Türkiye İçin ıkarılan Dersler

İncelenen ülkelerin deneyimleri açısından özellikle müzakere sürecinde elde ettikleri deneyimler ve AB'ye üyelik için gerçekleştirdikleri reformlar Türkiye için önemli ipuçları taşımaktadır.

İncelenen lkeler içinde Yunanistan, müzakere süreci öncesi ve sonrasını en iyi yönetebilen ülke olarak başı çekmektedir. şöyle ki; Yunanistan yelik başvurusunu yaptığında Topluluk organlarında ne çıkan görüş bir katılım öncesi sürecin gerekliliği olmuştur. Fakat Yunanistan bütün diplomatik kanalları kullanarak bu sürecin gereksizliğini ve bu sürece tamamen karşı olduğunu kesin bir şekilde ortaya koymuş ve bu çabalarında da başarılı olarak Topluluğu sürecin kaldırılması konusunda ikna etmiştir. Bu süreç ortadan kaldırıldığı gibi, Yunanistan müzakereleri de hızlı bir şekilde tamamlayarak kısa sürede AB'ye ye olmuştur. Müzakere sürecinde Polonya da uzun geçiş süreleri formülünü Birliğe kabul ettirerek müzakere sürecini başarı ile yürüten diğer bir ülke olarak dikkati çekmektedir. Bulgaristan da Komünist rejim sonrası AB yeliğinin hem Bulgaristan hem de AB için gerekli ve faydalı olacağı tezini başarı ile savunarak, henüz üyeliğin tüm gereklerini yerine getirmeden Birliğe ye olmayı başarabilmiştir.

Yine Yunanistan'ın müzakere sürecini yürütecek yeni bir yönetsel yapı kurmasına gerek kalmamış; daha önceden yani Avrupa Kömür ve elik Topluluğu'na katılım anlaşması çerçevesinde oluşturmuş olduğu yapıyı genişleterek katılım müzakerelerinin yürütülmesine uygun bir hale getirmiştir. Bu durum, Yunanistan'a büyük kolaylık sağlamış ve zaman kazandırmıştır. Yunanistan bu konuda ne çıkarken, diğer ülkeler bu alandaki yetki karmaşasının önüne geçememişlerdir. Portekiz, Polonya ve Bulgaristan'da da müzakereleri yürütmekten sorumlu kurumlar içinde zaman zaman yetki paylaşımı konusunda problemler yaşanmıştır. Fakat bütün bu sorunlara rağmen, bu lkeler AB'ye ye olmayı başarabilmiştir. Bu sonuç, ortaya çıkan sorunların fazla

büyümeden çözüldüğünü, AB sürecinin aksamasına izin verilmediğini ve ülkelerin bu konudaki kararlılığını göstermektedir.

Gerek müzakere sürecinden sorumlu yönetsel yapıların içinde ve gerekse genel olarak, ülkelerin kamu yönetimi sistemleri içerisinde ortaya çıkan diğer sorun da, bu konuda bilgi sahibi personelin azlığıdır. İncelenen bütün ülkelerde kamu personelinin eğitilmesine özel önem verilmiş ve bu konuda kısa sürede gereken başarı sağlanmıştır. Bu konuda da yine Yunanistan ön plana çıkmıştır. Yunan Hükümeti Yunan personelinin AB konusunda eğitimi için özel olarak Korfu Adası'nı tahsis etmiş ve çok sayıda personelini eğitmiştir.

Bütün bu gelişmelerden Türkiye için çıkarılacak sonuç ise; ilk olarak müzakereleri yürütürken ülke önceliklerini ortaya koyup, bunları Birliğe açık bir şekilde anlatarak kabul ettirmek için gerekli çabayı gösterecek başarılı bir diplomasi yürütme gerekliliğidir. Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin her iki taraf açısından faydaları ortaya konarak, Türkiye'nin üyeliğini destekleyecek bir kamuoyu oluşturma çabasına önem ve öncelik verilmelidir.

İkinci olarak, müzakerelerden sorumlu yönetsel yapı açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Türkiye-AB ilişkileri sürecinde ne yazık ki hala sorumluları, görev ve yetkileri açık bir şekilde belirlenmiş, müzakereleri yürütmekten sorumlu sabit bir yönetsel yapıya sahip olduğumuzu söylemek mümkün değildir. Bu konudaki görev, yetki ve sorumlulukların ne zaman hangi kamu kuruluşundan alınıp hangisine verileceği, müzakereleri yürütmekten sorumlu Başmüzakerecinin kim olacağı belli olmamakta, bu durum da Türkiye'nin adaylık sürecini olumsuz etkilemektedir.

Üçüncü olarak müzakereleri yürütecek yapı sağlıklı bir şekilde ortaya konduktan sonra, genel olarak tüm kamu personelinin, özel olarak da AB süreci içinde görev alan personelin, eğitimine önem verilmelidir. Bu konuda öncelikli olarak personelin AB içinde en fazla kullanılan yabancı dilleri öğrenmesi, ikinci olarak da personelin AB'nin yapısı ve politikaları ile ilgili en iyi şekilde bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün eğitim programları düzenleyerek kamu personelini AB konusunda bilgilendirmesi Türkiye'nin AB'ye uyum sürecini hem kolaylaştıracak, hem de hızlandıracaktır.

İncelenen ülkeler açısından Türkiye için çıkarılabilecek son bir ders de, zaman zaman beklenen sonuçlara ulaşmasa da, bu ülkelerin adaylık süreçlerinde AB üyeliği için gerekli reform çalışmalarını öncelikli olarak gündeme almaları ve bunları ülke halklarının desteğini de alarak uygulamaya koymalarıdır. Türkiye de reform konusunda önceliklerini belirlemeli ve reform çalışmalarını hızlandırarak sonuca ulaştırmalıdır.

Sonuç olarak, her ülke AB'ye adaylık sürecinde kendi koşullarına göre politikalar belirleyip, bu politikalar doğrultusunda uygulamalar yapmaktadır. Türkiye, bu ülkelerin müzakere sürecinde yaşadıkları deneyimlerden çıkaracağı derslerle kendi yol haritasını çizmesidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ

Zaman zaman yeni bazı sorunlar gündemi işgal etmesine rağmen 1980'lerin ikinci yarısından itibaren Türkiye'nin en önemli dış siyaset konusu, AB ile ilişkilerdir. Türkiye'nin AB üyesi ülkelerle yakın ilişkileri göz önüne alındığında bu durum hiç de şaşırtıcı olmamalıdır. Son dönemlerde Türkiye'de AB-Türkiye ilişkilerinin yeniden değerlendirilmesi, ilişkilere daha geniş açılardan bakılması ve AB üyeliği ile ilgili aşırı iyimserlikten kaçınılması konularında giderek artan seslere rağmen hala büyük bir çoğunluk AB üyeliğini, bütün olumsuzluklara rağmen, farklı gerekçelerle istemektedir. Örneğin iş dünyası için AB, daha fazla ekonomik fayda, insan hakları savunucuları için AB, daha fazla insan haklarına saygı anlamına gelmektedir (www.saglikis.org/Kamara/AByebakis.doc.03.01.2009).

Türkiye, henüz üyesi olmasa da geniş bir biçimde uyum sağladığı, AB'nin neredeyse doğal bir parçası haline gelmiştir.1995'de yürürlüğe giren Gümrük Birliği Türkiye'nin AB ile ticari ilişkilerinin yarısını kapsamaktadır. 1995'de Türkiye ihracatının % 45'i Avrupa ile yapılırken, 2007'de bu oran %52,1'e ulaşmıştır (www.aib.gov.tr.03.01.2009). Bu durum, 1980'lerdeki Ortadoğu ülkeleriyle ticaret gelişimi bir tarafa bırakılacak olursa, iki taraf arasındaki ticaretin ne denli birbirine bağlı olduğunu açıkça göstermektedir. Yine, Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımlarında AB'nin payı 2003 yılı itibarıyla % 65'tir (www.abgs.gov.tr.03.01.2009).

AB, pek çok Türk firmasının iş yaptığı ve yaklaşık olarak 3.4 milyon Türk'ün yaşadığı (Türkiye nüfusunun yaklaşık %5'i) bir alandır (www.dyegm.gov.tr.03.01.2009). Ulaşım imkânlarının gelişimi ile birlikte, Avrupa'da yaşayan Türkler memleketlerine 2-4 saat süren kısa yolculuklarla daha sık gidip gelmektedirler. Bu durum, Avrupa'da yaşayan Türkleri AB içinde Türkiye'nin bir uzantısı haline getirmektedir. Bunun en belirgin örneği yurt dışındaki Türklerin yaklaşık $\frac{3}{4}$ ünün yaşadığı Almanya'dır. Almanya da bugün 2 milyonun üzerinde Türk'ün yaşadığı bilinmektedir (www. dyegm.gov.tr. 03.01.2009). Bunların küçük bir kısmı dışındakiler Alman vatandaşlığına geçmeyi tercih etmemekte, Türkiye'yle güçlü ilişkilerini korumaya devam etmektedirler. Yine,

yurt dışına ticaret, eğitim ve turizm amacıyla çıkan pek çok Türk de AB üyesi ülke merkezlerine gitmekte, yine Türkiye'ye gelen turistlerin büyük bir bölümünü (%54'ünü) AB üyesi ülkelere gelenler oluşturmaktadır(www. ntvmsnbc. com. 03.01.2009).

Bu güçlü ekonomik ve sosyal bütünleşmenin yanında Türkiye-AB arasında yakın siyasal ilişkiler de bulunmaktadır. NATO üyeliği ile başlayan, Batı Avrupa Birliği'ne (BAB) katılım statüsüyle devam eden sürecin en önemli adımı AET'ye katılım anlaşmasıdır. Türkiye ayrıca Avrupa Konseyi Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) gibi önemli siyasal içerikli Avrupa kurumlarının da bir üyesidir. Türkiye'nin belli başlı iş ve ticaret birlikleri (TOBB vb.) Avrupa'daki uluslararası iş ve ticaret birliklerinin birer üyesidirler. Bu durum Türkiye'deki pek çok sağ ve sol parti içinde geçerlidir. (CHP'nin sosyalist enternasyonal üyeliği gibi). Ekonomik ve sosyal faktörlerin yanında bu gibi siyasal ve stratejik faktörler de Türkiye – AB ilişkilerini yönlendirmektedir.

Ancak, Aralık 1997'deki Lüksemburg Zirvesi'nde Türkiye'nin aday ülkeler arasında sayılmaması ile birlikte Türkiye-AB ilişkileri ciddi sekteye uğramış ve siyasal hayal kırıklığına yol açmıştır. Bu durum karşısında çeşitli düşünce platformlarında, ülkenin tarihi misyonuna bakış ve siyasal eğilimlere göre pek çok alternatif açılım önerilmiştir. Örneğin bir alternatif açılıma göre; Türkiye dış politikasını Avrupa ve Asya arasında bir bölgesel merkez olma yönünde yoğunlaştırmalıdır. Böyle bir politika Türkiye'nin Avrupa kimliğini ve AB ile yakın ilişki kurma hedefini reddetmekte; ancak Türkiye'nin siyasal konumuna, tarihine, gelişen siyasal kültürüne ve küresel siyasal ve ekonomik gelişmelerin gereklerine daha uygun bir konum oluşturmaktadır. Sonuç olarak, Türkiye'nin AB'ye yönelik politikasının yönünü ve ivmesini bu dönemde kaybetmiş olduğu söylenebilir. 1998-2002 yılları arasında AB projesi sadece iş dünyasının önde gelenleri, askeri liderler ve geleneksel siyasal seçkinler arasında önemini korumuş; Türk dış siyaseti giderek daha az Avrupa merkezli açılımların etkisinde görünen ulusalcı çevrelerin etkisine girmiştir.

AB devlet ve hükümet başkanlarının Aralık 2004 tarihinde Brüksel'de aldıkları karar doğrultusunda 3 Ekim 2005 tarihinde Lüksemburg'da yapılan Hükümetlerarası Konferans'da Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılmasına karar verilmesi ise, Türkiye-AB ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. Ancak, yine de, Türkiye-AB

ilişkileri süresinin ve sonucunun ne olacağını henüz tam kestirilemediği yeni bir döneme girilmiştir.

3.1. Türkiye-AB İlişkilerinin Kimlik, Politikalar ve Ekonomik Gelişmeler Ekseninde Arka Planı

AB ile ilişkiler, Türk siyaset ve iş dünyasının pek çok ileri geleni için, yalnızca bir dış siyaset sorunu olmaktan çok daha öte anlamlar taşımaktadır. Onlara göre bu durum, Türkiye'nin Batı'nın bir üyesi ve Avrupa Devleti olarak tanınması sorunudur. AB üyeliğiyle Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyine ulaşacağını ve Atatürk devrimlerinin hedefine ulaşmış olacağını düşünmektedirler. İş ve siyaset dünyasının ileri gelenleri Türkiye'nin yüzyıllardan beri Avrupa politikalarının ve Avrupa kimliğinin tartışmasız bir parçası olduğunu da iddia etmektedirler. Türkiye'nin eski Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı ve Londra Büyükelçisi Özden Sanberk (1998), "Türkiye çok eski zamanlardan beri Avrupa sisteminin önemli parçalarından biri olmuştur. Türkiyesiz bir Avrupa düşünülemez. Öyleyse Türkiye ile AB arasındaki sorunlara bakıldığında pek çok Avrupalı liderin düşüncesinin aksine var olan sorun bir Avrupa dışı sorun olmaktan çok Avrupa içi sorundur" demektedir (www. washingtoninstitute. org/ media/ sanberk.htm, 15.02.2008)

Türkiye'yi Avrupa'ya iten sosyal ve ekonomik etmenlerin dışında politik etmenler de bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi de Yunanistan'la uzun bir süreden beri devam eden rekabettir. Doğal olarak, Yunanistan AET'ye üyelik için 1959'da başvurduğunda Türkiye de Yunanistan'ın hemen arkasından başvurmuştur. Ankara'da geçerli olan kanı, Yunanistan'ın üye olarak konumunu Türkiye'yi Avrupa'dan ayrı tutma yolunda kullanmakta olduğudur (Özer, 2006; Akdoğan, 2008; Karluk, 2005).

Diğer bir siyasal konu da güvenlik meselesidir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Truman Doktrini'ni kabul eden Türkiye kendini Batı güvenlik sisteminin içerisine sokmuştur. Bu durum aynı zamanda Türkiye'nin Avrupa ekonomik sistemiyle bütünleşmesini de beraberinde getirmiştir. Ülkenin siyasal ve ekonomik gelişimi bu ilişkilere yakından bağlı olmuş ve ABD zaman zaman bunun dışında kalmıştır. Çünkü Kıbrıs Sorunu Türkiye'de ABD ile ilgili (1964'teki Johnson mektubu, 1975'ten sonraki silah

ambargosu vb. den kaynaklanan) hayal kırıklığı yaratmış ve Türkiye yeniden Batı Avrupa'ya yönelmiştir.

Bu siyasal faktörlerin yanında stratejik ekonomik çıkarlar da Avrupa ile ilişkilerde önem taşımaktadır. AB-Türkiye ilişkilerinde yatırımcı kuruluşların getirdiği know-how ve teknolojik yatırımlar önem kazanırken, AB mali yardımları giderek önemini kaybetmektedir. Bu durumda Türkiye ekonomisinin hızlı gelişiminin rolü de önemlidir. Bu genel değerlendirmeden sonra Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin tarihsel gelişimine kısa da olsa bakmak bu ilişkilerin karmaşık yapısını anlayabilmek için bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.1.1. Ankara Anlaşması ve Katma Protokol

Karlık (2005); Özer (2006) ve Tecer (2007) nin ayrıntılı bir şekilde belirttiği üzere; AB ile ilişkilerimizin neredeyse 50 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Cumhuriyet kurulmadan önce bile Türkiye'de Batılılaşma ile çağdaşlaşma eş tutulmuş ve bu anlayış Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte devam etmiştir. Bu anlayış Türkiye'yi özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa Kıtası'nda ya da onu merkez alarak kurulan siyasal ve güvenlik örgütlenmelerinin (başta Avrupa Konseyi, OECD ve NATO olmak üzere) tamamına katılmaya yöneltmiş ve yine aynı nedenle Türkiye, Avrupa'nın bu en iddialı bütünleşme hareketi olan AB'ye karşı kayıtsız kalmamıştır.

Türkiye, AET'nin 1958 yılında kurulmasından kısa bir süre sonra Temmuz 1959'da Topluluğa tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Bu tarihten sonra da ilişkilerde inişli-çıkışlı bir süreç başlamıştır. Türkiye'nin bu süreçteki dibe vurma noktalarından ilki de bu başvuru sonrası verilen cevap olmuştur. Bu cevapta, Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığı bildirilmiş ve tam üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması önerilmiştir. Söz konusu anlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır.

Ankara Anlaşması ile Topluluk ile kademeli olarak Gümrük Birliği'nin kurulması hedeflenmiştir. Buna göre, Türkiye'nin tam üyeliği üç aşamadan geçecektir. Bunlar "Hazırlık Dönemi" (1964-1969), 23 Kasım 1970'te imzalanan ve 1 Ocak 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol ile başlayan "Geçiş Dönemi" (1973-1995) ve nihayet tam üyeliğe götürecek "Son Dönem"dir.

Anlaşmanın en belirleyici maddesi 28. madde olarak dikkat çekmektedir. Çünkü bu madde “Türkiye anlaşmadan kaynaklanan sorumlulukları yerine getirebileceğini gösterdiğinde, taraflar oturup topluluğa katılım olanağını inceler” demektir. Yani, Türkiye üzerine düşeni fazlasıyla yerine getirirse bile bu ancak karşılıklı oturup görüşmeler yapmak için yeterli olmakta, nihai hedef olan tam üyeliği garanti etmemektedir.

Anlaşmada öngörülen Hazırlık Dönemi’nin sona ermesiyle birlikte, 13 Kasım 1970 tarihinde imzalanan ve 1973 yılında yürürlüğe giren Katma Protokol’de ise, geçiş döneminin hükümleri ve tarafların üstleneceği yükümlülükler belirlenmiştir. Ancak, gerek Ankara Anlaşması gerek Katma Protokol öngörüldüğü biçimde uygulanamamıştır. Bunun sorumluluğunu Türkiye ile Topluluk arasında paylaşmak gereklidir. Türkiye 1970’li yıllarda önemli ekonomik ve siyasal krizlerden geçmiştir. O tarihlerde yaygın olan görüş de, AET ile ilişkinin bir çeşit sömürü düzeni kurmakta olduğu, Türkiye pazarının Topluluk ürünlerine açılmasının Türkiye’nin sanayileşmesini ve kalkınmasını baltalayacağı, dolayısıyla koruma duvarlarının korunması gerektiği yolunda olmuştur. Nitekim, bu dönemi temsil eden düşünceyi “onlar ortak, biz Pazar” sloganında açıkça görmek mümkündür. Bu düşüncenin oluşumunda 28. maddenin ağırlığını yadsımamak gerekir. Elbette ki, bu düşüncenin oluşumunda başka nedenler de etkili olmakla birlikte dile getirilen gerekçeler bu maddeye odaklanıyordu. Bunun sonucu olarak AET ile varılan ortak noktalar dışa açık ve bütünleşme öngören bir model ortaya koyarken, Türkiye tam tersine 1970’li yıllar boyunca ithal ikamesine dayalı içe dönük politikalar uygulamıştır.

Türkiye kendi yükümlülüklerini yerine getirmemeye ve Toplulukla ilişkilere soğuk bakmaya başlayınca, Topluluk da kendi yükümlülüklerini aksatmaya ve ortaklık ilişkisinin geliştirilmesi doğrultusunda çaba harcamaktan kaçınmaya başlamıştır.

Başlangıçta yalnızca ekonomik nitelikteki sorunlar, 12 Eylül döneminde ve Yunanistan’ın 1981’de Topluluğa tam üye olmasıyla siyasal bir boyut kazanmaya başlamıştır. Topluluk-Türkiye ilişkileri dondurulmuş ve mali işbirliğine son verilmiştir. Katma Protokolün ise yalnızca ticari hükümleri işlemeye devam etmiş, diğer bütün hükümleri atıl kalmıştır. Bu da karşılıklı ilişkiler sürecindeki ikinci dip noktasını oluşturmuştur.

3.1.2. Üyelik Yolunda Önemli Adım: Gümrük Birliği

12 Eylül askeri müdahalesinden sonra, 1983 yılında Türkiye’de sivil yönetimin yeniden kurulması ve 1984 yılından itibaren de ithal ikamesi politikalarının terk edilerek dışa açılım sürecinin başlatılması AB ile olan ilişkileri yeniden canlandırmıştır. Türkiye 14 Nisan 1987’de nihai amacı yönünde, ortaklık ilişkisinden bağımsız olarak, AB’ne tam üyelik başvurusunda bulunmuş ve bu başvuruda dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal’ın inisiyatifi ön plana çıkmıştır (www.dpt.gov.tr.03.02.2008). Ayrıca daha önce ertelenmiş bulunan gümrük vergileri uyum ve indirim takvimini 1988 yılından itibaren yeniden yürürlüğe koymuştur.

AB Komisyonu Türkiye’nin tam üyelik başvurusuna verdiği yanıtta, Türkiye’nin AB’ne üyelik konusunda yeterliliğini kabul etmekle birlikte, Topluluğun kendi içerisindeki derinleşme sürecinin tamamlanmasını ve Türkiye’nin gelecek genişlemeye kadar beklemesini ve bu arada Türkiye ile Gümrük Birliği sürecinin tamamlanmasını önermiştir.

AT Bakanlar Konseyi’nin Şubat 1989’da Türkiye’nin üyelik başvurusunu geçici olarak reddetmesinden sonra, Türkiye’nin üyelik sürecinin belirgin bir yönü olmamıştır. Bu dönemde AB de kendi içerisinde reformlara yönelmiş ve bu durum 1992 Maastricht Anlaşması’na kadar devam etmiştir. Yine bu dönemde, Brüksel, daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye’ye Gümrük Birliği ile sonuçlanacak bir takım işbirliği önerileri götürdüyse de, bunlar Yunanistan engeline takılmıştır. Yunanistan ayrıca, Kıbrıs konusunda da üye devletleri Türkiye’ye karşı ortak tavır konusunda ikna etmeye çalışmıştır. Bunun sonucu olarak, AB Kıbrıs söz konusu olduğunda Türkiye karşıtı bu ortak dili kullanmaya başlamıştır. Türkiye bu duruma şiddetle karşı çıkarak, bu durumun Avrupa Komisyonu’nun 1970’lerin sonunda aldığı Türk-Yunan ilişkilerinin Türkiye’nin üyelik sürecini etkilemeyeceği görüşüne aykırı olduğunu ileri sürmüştür (Heinz,1996).

Brüksel ile olan ilişkilerin yavaşlığı Türkiye’nin AB’ye olan ilgisini azaltmamıştır. Aksine, Brüksel’in önerileri doğrultusunda Türkiye Katma Protokol’ün öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli çalışmalara hız vermiştir. İki yıl süren müzakereler sonucunda, Yunanistan’ın bütün engellemelerine rağmen, 5 Mart 1995

tarhinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Gümrük Birliği kararı Türkiye gibi üye olmayan bir ülkeyi kurumsal olarak AB'ye en çok bağlayan unsur olmuştur. Türkiye, Gümrük Birliği üyesi olarak, AB ile mümkün olan en güçlü bütünleşmeyi sağlamıştır. Bu durum, Avrupa Kömür ve Çelik Anlaşması'na göre kurulan “Çelik Ürünleri Serbest Ticaret Alanı” (*Free Trade Area for Steel Products*) daha da güçlendirilmiştir. AB'nin Türkiye'ye verdiği önemin bir göstergesi olarak Birlik Konseyi 6 Mart 1995'te Türkiye ile ekonomik, endüstriyel, teknik ve siyasal işbirliğini daha fazla genişletmeye karar vermiştir.

Ayrıca önem verilen diğer bir husus da Türkiye ve AB arasında kurulmaya çalışılan “siyasal diyalog planı”dır. Bu plana göre, Avrupa Komisyonu Başkanı ve Türkiye'yi temsilen Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı yılda bir kez bir araya gelecek; AB Troykası Dışışleri Bakanları ve Türk yetkilileri de yılda iki kez bir araya geleceklerdi. Bu toplantılarda Türkiye'ye Avrupa Konseyi, Avrupa Bakanlar Konseyi ve Avrupa Dışışleri ve Güvenlik Politikası Komitesi'nde alınan kararlarla ilgili olarak bilgi verilecekti. Ancak, AB'nin bu konuda çok istekli olmadığı zamanla ortaya çıkmıştır. Oysaki, bu plan uygulama olanağı bulsaydı Türkiye ile AB arasındaki çetin sorunların çözümüne yardımcı olabilirdi.

Bu gibi olumsuzluklara rağmen, Gümrük Birliği'nin tamamlanmasıyla Türkiye yalnızca siyasal anlamda değil ekonomik anlamda da AB ülkeleriyle bütünleşme ve uyumlaşma yolunda çok önemli mesafeler kaydetmiştir. En azından, Türk sanayi ve ekonomisi Gümrük Birliği'ni tamamlayarak altından kalkılamayacak bir yük üstlenmediğini kanıtlamış; dolayısıyla tam üyeliğin getireceği yükümlülükleri de zaman içerisinde yerine getirebileceğini göstermiştir. Gümrük Birliği bir bakıma Türkiye için test niteliği taşımaktadır. Ancak, Gümrük Birliği'nin tümüyle sorunsuz yürüdüğü de söylenemez. Bir kere, AB Gümrük Birliği ile birlikte Türkiye'ye karşı üstlendiği bazı yükümlülükleri yerine getirmemiştir. AB, Gümrük Birliği kararının kabul edildiği Ortaklık Konseyi toplantısında üstlendiği ve Türkiye'ye 4-5 yıllık bir dönem içinde 2,5 milyar Euro'ya varan mali yardım yapma yükümlülüğünü yerine getirememiş, aynı şekilde kurumsal alanda uyumlaştırmayı kolaylaştırmak amacıyla öngörülen bazı önlemleri alamamıştır. Bu yükümlülüklerin yerine getirilememiş olmasının başlıca iki nedeni vardır. Birisi

Yunanistan'ın, diğeri Avrupa Parlamentosu'nun muhalefetidir. Türkiye, doğal olarak, bu taahhütlerin yerine getirilmesi üzerinde ısrar etmeye devam etmektedir. Zira bunlar, Gümrük Birliği Anlaşması paketinin bir parçasını teşkil etmekte olup, yerine getirilmemeleri Türkiye – AB ilişkilerinin dengesini bozmaktadır.

3.2. AB'nin Genişleme Süreci ve Türkiye

Avrupa Birliği, 1993 Kopenhag Zirvesi'nde aldığı kararlar uyarınca eski Varşova Paketi ülkeleri olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan bir genişleme süreci başlatmıştır. Türkiye'nin AB'ye tam üye olarak girme isteği ise 1995 yılında iyice açığa çıkmıştır. Ancak, AB Türkiye'yi demokrasi ve insan hakları konusunda eksik bularak tam üyeliğine karşı çıkmıştır. Bunun üzerine, Türkiye bu itirazları ortadan kaldırmak için bütün gücüyle çalışmaya başlamıştır. Örneğin, 51. T.C. Hükümeti uzun süre sürüncemede kalan Anayasa değişikliklerinin Parlamento'da baskı yaparak çıkmasını sağlamıştır. AB'nin eleştirdiği ve pek çok yazar ve düşünce suçlusunun ceza almasına yol açan Terörle Mücadele Yasası'nın 8. maddesini yumuşatmayı başarmıştır. Fakat başta TSK olmak üzere çeşitli çevrelerden gelen baskılar yüzünden bu maddenin tamamen kalkması mümkün olmamıştır. Yine 51. T.C. hükümetinin Başbakanı Tansu Çiller ve Dışişleri Bakanı Deniz Baykal da Gümrük Birliği ve daha sonra da AB üyeliği için yoğun bir destek diplomasisi başlatmışlar ve pek çok yabancı devlet adamıyla karşılıklı görüşmelerde bulunmuşlardır.

1996 başlarında ise Türkiye ile AB arasında yakınlaşma için doğan bir şans kaçırılmıştır. Bunun en önemli nedeni her iki tarafın da Gümrük Birliği'ni üyelik açısından farklı anlamlandırmaları olmuştur. AB açısından Gümrük Birliği, 1963 tarihli Katılım Anlaşması'nın 28. maddesinin bir sonucu olarak algılanırken, Türkiye için AB üyeliği yolunda son bir adım olarak görülmüştür. Bu durum, Aralık 1995'te Türkiye'de yapılan erken genel seçimlerde iyice gün ışığına çıkmıştır. Dönemin Başbakanı ve DYP Genel Başkanı Çiller, seçim kampanyasında, "Gümrük Birliği'nin Türkiye'ye AB kapısını açacağını ve bunun da Türkiye'nin laik bir devlet olduğunun göstergesi olduğunu" vurgulamıştır (Dynes,1995: 14).

AB için de Gümrük Birliği karşılıklı ilişkilerin devam edeceği anlamına gelmekteydi. Fakat bu Anlaşmanın Türkiye'nin üyeliği için kesin bir söz olup olmadığı konusunda

kafalar karıştı. Bazı ülkeler, her şeye rağmen, Türkiye'nin üyeliğini desteklemişler; ancak, onların bu düşünceleri yaşanan sorunlar nedeniyle uygulamaya yansıyamamıştır. Örneğin bu dönemde, Türkiye ile Yunanistan arasında Kardak Krizi çıkmıştır. Bunun üzerine AB'de Yunanistan'ın karşı duruşu yeniden ortaya çıkmış ve Yunanistan Gümrük Birliği çerçevesinde imzalanması gereken Mali Protokolü veto etmiştir. Ayrıca AB, 15 Temmuz 1996'da Yunanistan'ın Uluslararası Adalet Divanı'na başvurusu doğrultusunda, Avrupa Uluslararası Adalet Divanı'nın hakemliğinin Türkiye tarafından kabul edilmesini istemiştir. Yine aynı dönemlerde, Kıbrıs'ta Yeşil Hattı geçmeye çalışan iki Rum'dan birinin vurularak öldürülmesi ayrı bir sorun olmuştur.

Gümrük Birliği sonrası ortaya çıkan bu siyasal ve ekonomik gelişmeler, Gümrük Birliği'nden beklenen sonuçların gerçekleşmesini güçleştirmiştir. Türkiye'deki Avrupa taraftarları bile AB'nin, genişleme sürecinde Türkiye'yi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile bile bir tutmamasını kınamışlardır.

Bundan sonra Türkiye'nin rotası, Gümrük Birliği ile ilgili olmaktan daha çok AB'yi bir dahaki genişleme döneminde Türkiye'yi de genişlemenin içerisine alma konusunda ikna yönünde olmuştur. Bu konuya ilişkin dönemin Başbakan Yardımcısı Tansu Çiller'in Kasım 1996'da Dublin'de AB temsilcileri ile yaptığı toplantıdaki konuşması durumun bir özeti gibidir: "Türkiye'nin yeni genişleme sürecine dâhil edilmesi mutlaka gereklidir. Bunun üç temel nedeni vardır. Birincisi Katılım Anlaşması'nı imzalayan ilk ülkeyiz, ikincisi NATO üyesi olan tek aday ülkeyiz ve üçüncü olarak da Birlikle bütünleşme sürecini Gümrük Birliği Anlaşması'na getirmiş tek ülkeyiz." (ue.eu.int/uedocs/cms/Data/docs/pressData/en/ec032a0003.htm, 17.03.2008). Ancak Çiller'in bu çabaları 52. T.C. Hükümeti'nin diğer ortağı olan Necmettin Erbakan ve Refah Partisi'nin isteksizliği yüzünden sekteye uğramıştır.

AB'de de, genişleme konusunda yapılan çalışmalar Türkiye'yi dışlayacak bir biçimde devam etmiştir. Türkiye bu dönemde AB genişleme çemberinin en dış halkası olarak görülmüştür. 4 Mart 1997'de Brüksel'de toplanan Avrupa Hristiyan Demokrat Birliği'nin yaptığı toplantıda "AB'nin bir medeniyetler birliği projesi olduğu ve bu projenin içerisine Türkiye gibi hiçbir Müslüman ülkenin dâhil olmayacağı" dile getirilmiştir (Barber, 1997:2). Bu durum, Türk kamuoyunda AB politikalarında belirleyici faktörün 1963'de yapılan Ankara Anlaşması hükümleri çerçevesi değil de o

günkü eğilimlerin olduğu düşüncesinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Çünkü Türkiye, 1987’de adaylığa başvurduğunda AB Türkiye’yi diğer adaylarla aynı ölçütlere göre değerlendireceğini taahhüt etmiş; ancak, bu şekilde davranmamıştır.

AB Komisyonu’nun genişlemeye ilişkin stratejisine esas teşkil etmek üzere hazırladığı öneriler 16 Temmuz 1997 tarihinde “Gündem 2000” başlıklı bir Rapor’da açıklanmıştır. Rapor’da Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’nin iki dalga halinde 2000’li yıllarda AB’ye tam üye olmaları öngörülmüştür. İlk dalgada Kopenhag Kriterleri olarak bilinen ölçütlere (demokrasi, insan hakları, ekonomik gelişme, Birlik müktesebatını benimseme) en fazla uyum gösterebilme yeteneğine sahip olduğu değerlendirilen Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya ve Estonya; söz konusu ölçütlere göre daha geri bir durumda bulunan ikinci dalgada ise Slovak Cumhuriyeti, Litvanya, Letonya, Bulgaristan ve Romanya yer almıştır. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi de daha önce alınan bir kararla söz konusu genişlemenin içine dâhil edilmiştir. Türkiye ise genişlemenin kapsamına alınmamıştır. Gündem 2000 Raporu’nda Türkiye ile ilgili olarak, Gümrük Birliği’nin tatminkâr bir biçimde işlediği ve AB ile Türkiye arasında ilişkilerin geliştirilmesi için sağlam bir dayanak teşkil ettiği; ancak, siyasal durumun, mali işbirliği ile siyasal diyalogun 6 Mart 1995 tarihinde kararlaştırıldığı şekilde sürdürülmesine olanak vermediği, Gümrük Birliği’nin uygulamasının Türkiye’nin birçok alanda AB müktesebatını başarıyla üstlenebileceğini gösterdiğini, buna karşılık Türkiye ekonomisinin makro ekonomik istikrarsızlık kısıcını kıramadığı ifade edilmiştir. Siyasal konularda ise insan hakları ve Güneydoğu sorunu ile ilgili bilinen görüşler tekrar edilmiş ve bu soruna askeri değil, siyasal bir çözüm bulunması gerektiği ifade edilmiştir (European Commission, 1997).

Gündem 2000 Raporu Türkiye tarafından tatmin edici bulunmamıştır. Türkiye’nin müzakerelere başlanacak ülkeler arasında yer almaması bir hata olarak değerlendirilmiştir. Dönemin Dışişleri Bakanı olan İsmail Cem; bunun adil ve tarafsız olmadığını belirterek “Komisyonun bu kararı karamsarlıkla ele alınmayacaktır. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti’nin AB macerasının sonu değildir. Çünkü Türkiye büyük ekonomik dinamizme sahip olan bir ülkedir” (Turkish Daily News, December 18,1997). Fakat Türkiye’de başka pek çok resmi çevrede Türkiye’nin AB adaylığının diğer ülkelerle aynı ölçütlerle ele alınmadığından dolayı olumsuz bir bakış açısı egemen olmuştur. Avrupa Komisyonu’nu tam üyeliğe vurgu yapmaksızın Türkiye ile olan

ilişkileri geliştirmek için özel bir program ortaya koyma çabaları da bu düşüncelerin çok da temelsiz olmadığını göstermiştir.

Gündem 2000 Raporu'nun açıklanmasını izleyen dönemde Türkiye, AB üyesi ülkeler ve AB Komisyonu düzeyinde yoğun ikili temaslar gerçekleştirmiştir. Bütün bu görüşmelerde Türkiye, Komisyonun kendisini AB'nin hâlihazır genişleme sürecinden dışlayan Gündem 2000'deki önerileri hakkında olumsuz görüşlerini ortaya koyarak, AB'nin bu yönde bir tutum almasının Türkiye-AB ilişkilerinin müktesebatıyla ciddi biçimde çelişeceğini vurgulamış ve Lüksemburg Zirve Toplantısı'ndan beklentilerini şu şekilde ortaya koymuştur: Türkiye'nin AB'nin genişleme sürecine dâhil olduğunun resmen ilanı; Türkiye'nin uygun bir katılma öncesi stratejisi ile desteklenmesi ve Türkiye'nin Avrupa Daimi Konferansı'na diğer adaylarla eşit statüde katılması (Turkish Daily News, December 18,1997).

Ayrıca Brüksel'e, Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin aday ülkeler arasına katılmasının Kıbrıs sorununu çözümsüzlüğe ittiği belirtilmiş, yine bu dönemde Türk diplomatları Fransa'nın Türkiye'nin aday ülke olma düşüncesini desteklemesi, İngiltere'nin isteksizliğinin ortadan kaldırılması ve Almanya'nın da karşı çıkmasının engellemesi yönünde çalışmışlardır. Diğer yandan, geri kalan Avrupalı politikacıları da Türkiye'nin aday ülkeler arasına sokulması için ikna etmeye çalışmışlardır. Bu dönemde Ankara ABD'nin desteğine de büyük önem vermiştir. Amerikalı diplomatlar da AB politikacılarını Türkiye'nin adaylığına destek vermesi yönünde ikna için çaba sarfetmişlerdir.

Dönemin Almanya Başbakanı Helmut Kohl Almanya'nın daha sonraki bir dönemde Türkiye'nin üyeliğini desteklediğini, ancak, bunun için Türkiye'nin önemli çabalar göstermesi gerektiğini, Almanya'nın da olanakları ölçüsünde buna destek vereceğini belirtmiştir. Ancak Türkiye, Kohl'ün bu sözünü Türkiye'nin diğer aday ülkelerle aynı kefeye konacağı biçiminde anlamıştır. Buna karşılık Almanlar, Türkiye'nin ancak bütün koşulları yerine getirdiğinde ancak üye olabileceğini, bu duruma kadar da Türkiye için farklı bir statü uygulanması gerektiğini ifade etmişlerdir. Bu dönemde Almanlar hiçbir zaman Türkiye için "aday" (*candidate*) sıfatını kullanmamışlardır (Atkins,1997:2).

Bu diplomatik temasların yanında, AB Zirveleri de Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde köşe taşları olarak önem taşıdıkları için sürecin anlaşılması açısından incelenmeleri bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

3.2.1. AB Zirveleri

3.2.1.1. Lüksemburg Zirvesi

12-13 Aralık 1997 tarihlerinde Lüksemburg'da yapılan Avrupa Birliği Zirvesi'nde kabul edilen Sonuç Bildirisi'nin en önemli bölümü genişleme konusuna ayrılmıştır. Bu Bildiri, genelde AB Komisyonu'un Gündem 2000 Raporu'nda yaptığı önerileri benimsemekle birlikte, Türkiye için bunun ötesine giden bir içerik taşımıştır.

Türkiye, Lüksemburg Zirvesi'nde AB'nin genişleme sürecinin dışında bırakılmıştır. Böylece, Türkiye-AB ilişkileri bir kez daha dibe vurmuştur. Zirve'de, Türkiye'yi tatmin için AB ülkeleri, aday ülkeler ve diğer Avrupalı ülkeleri her yıl bir araya getirecek Avrupa Konferansı'nın toplanmasına ve Türkiye'nin de çağrılmasına karar verilmiştir (Karluk, 2001: 33). Ancak bu toplantılarda AB'nin genişlemesi ile ilgili konular konuşulmayacaktır.

Lüksemburg Zirvesi'nde genişleme ile ilgili olarak 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesi, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ve Malta ile tam üyelik görüşmelerine başlanması onaylanmış, gerekli takvim, yöntem ve destek mekanizmaları belirlenmiştir. Bu ülkelerden Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovenya, Estonya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile katılım müzakerelerinin hemen başlatılması kararlaştırılmıştır (Erçin, 2002; Aktar, 2002).

AB Konseyi, Lüksemburg Zirvesi ile ayrımcı bir işlem yaparak, Türkiye'ye diğer adaylar gibi bir "ön katılım" programı sunmamıştır. Zirve'de Türkiye'nin tam üyeliğe "ehil" olduğu yinelenmiş (www.mfa.gov.tr 12.02.2008) , ancak siyasal ve ekonomik nedenlerle tam üyelik müzakerelerinin başlamayacağı belirtilmiştir. Lüksemburg Zirvesi'nde, Komisyon her aday ülke için bu ülkelerin üyelik yolunda ilerlemelerini gösteren bir ilerleme raporu hazırlamasına karar verilmiştir. Cardiff Zirvesi'nde ise, ilerleme raporu hazırlanacak olan ülkeler arasına Türkiye ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi de katılmıştır. Böylece Komisyon, her yılın Ekim ayında aday ülkelerin üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesinin değerlendirilmesine ilişkin düzenli raporlar hazırlamaya başlamıştır (Karluk ve Tonus:2004).

AB yine bu Zirve'de, Türkiye'yi tam üyeliğe hazırlamak için bir strateji belirlenmesini kararlaştırmıştır. Bu stratejide, Ankara Anlaşması'nda öngörölmüş bulunan olanakların

geliştirilmesi, Gümrük Birliği'nin güçlendirilmesi, mali işbirliği ve mevzuat uyumu gibi unsurlara yer verilmesi ve gelişmelerin düzenli olarak Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi, Kopenhag Kriterleri ve AB'nin 29 Nisan 1997 tarihli deklarasyonu çerçevesinde gözden geçirilmesi öngörülmüştür (www.mfa.gov.tr 12.02.2008).

Türkiye, Lüksemburg Zirvesi'nin ertesi günü, 14 Aralık 1997 tarihinde yaptığı açıklamada, AB'nin Türkiye'ye yönelik yanlı ve ayırıcı tutumunu kınamış, bununla birlikte Türkiye'nin tam üyelik hedefini koruduğunu ve AB ile varolan ortaklık ilişkilerinin sürdürüleceğini, ancak bu ilişkilerin geliştirilmesinin AB'nin yükümlülüklerini yerine getirmesine bağlı olacağını, AB'nin mevcut anlayış ve yaklaşımı değişmedikçe ilişkilerin anlaşmalar çerçevesi dışındaki konuların AB ile ele alınmayacağını belirtmiştir (Turkish Government, 1997).

Yine bu açıklama da Lüksemburg zirvesinde alınan kararların neden kabul edilemez olduğu dört temel gerekçeyle ortaya konmuştur: Birincisi, Türkiye diğer aday ülkelerle aynı çerçevede, aynı tarafsız ölçütlerle ve iyi niyetle değerlendirilmemiştir. İkincisi, Türkiye için yeni ve pozitif adım olarak ileri sürülenler, uzun yıllardan beri AB tarafından söylenen ama hiçbir zaman uygulanmayan noktalardır. Üçüncüsü, Türkiye'nin iç ve dış politikaları konusunda Kıbrıs da dâhil olmak üzere peşin hükümlü yorumlar yapılmıştır. Dördüncü ve son olarak da bütün bu yaklaşımlarla birlikte kabul edilemez ve arkasında başka şeylerin olduğu şartlar ileri sürülmüştür (Turkish Government, 1997).

Aynı Hükümet açıklamasında, AB ile siyasal diyalogun, ilişkilerin gelişmesine engel olduğu iddia edilen Kıbrıs sorunu, Türk-Yunan ilişkileri ve insan hakları dâhil olmak üzere Türkiye'nin iç meselelerini bundan böyle kapsamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, ilk oturumunu 12 Mart 1998 tarihinde Londra'da yapan Avrupa Konferansı'na Türkiye'nin katılmayacağı, bu arada Gümrük Birliği'nin öngörüldüğü şekilde sürdürüleceği; AB tarafından da, Lüksemburg Zirvesi'nin Sonuç Bildirisi'nde yapmayı üstlendiği, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesine ve Ankara Anlaşması'nın sağladığı olanakların kullanılmasına yönelik tekliflerin beklendiği ifade edilmiştir. Bu suretle ilişkilerin içinde bulunduğu durumdan çıkış yolunun AB'nin göstereceği siyasal iradeye bağlı olduğu karşı tarafa ifade edilmiştir (Turkish Government, 1997).

Türkiye'nin bütün bu tepkilerinin nedeni aslında AB'nin Türkiye ile müzakerelere başlamaması değil, Ankara'nın farklı muameleye maruz kalmasıdır. Türkiye'nin istediği diğer ülkelerle eşit muamele görmek, aday ülke olarak adlandırılmak ve aday ülkeler için ortaya konulan kategorilerden birine dâhil edilmektir. Türkiye'de o dönemde hiç kimsenin anlamadığı husus; neden Türkiye'nin Bulgaristan ya da Romanya gibi en zayıf halkalarla eşit kategoriye alınmadığıdır. Yine Türkiye'de hayal kırıklığı yaratan husus bu zayıf halkalardan başka kategoriye dâhil edilmek değil, daha alt kategoriye indirgenmektir. Bu durum, Ankara'nın AB'nin söyleminin tersine, Türkiye için farklı ölçütler kullandığı tezini güçlendirmiştir. Bu ölçütlerin başında da kültür ve din gelmektedir (Makovsky, 1998: 51).

Türk Hükümeti'nin tepkileri kamuoyu baskısının da etkisiyle zaman zaman içinden çıkılmaz noktalara gelmiştir. Örneğin dönemin Başbakan Yardımcısı Mesut Yılmaz 1998 yazında Cardiff'te yapılacak olan Zirve'de bu kararlar geri çekilmezse Ankara'nın üyelik başvurusunu geri çekeceği tehdidinde bulunmuştur. Yine bu dönemde Türk Hükümeti AB'yi dini gerekçelerle Türkiye'ye karşı ayrımcılık yapmakla suçlamıştır. Bu noktada bazı ülkeleri bu politikaların temsilcisi ilan etmiş ve bu ülkelerle AB konusunda temaslardan kaçınmıştır. Örneğin, bu kez Başbakan sıfatıyla Mesut Yılmaz Lüksemburg Zirvesi'nin hemen ardından gerçekleştirdiği Washington ziyaretinde ABD'ye yönelme işaretleri vermiş ve Alman Başbakanı Helmut Kohl'ü "AB'yi Hıristiyan kulübüne çevirmekle" suçlamıştır (Turkish Daily News, Electronic Edition, December18, 1997).

Ancak bu dönemde, Türkiye'nin kendine destek verdiği düşündüğü ülkelerle birebir ilişki diplomasisi de gelişen olaylarla ters tepmiştir. Örneğin İngiltere'nin Yunanistan'ın vetosuna karşı çıkmayacağı belli olmuştur. İtalya ile Roma'da toplanan Kürt Parlamentosu krizi yaşanmıştır. Fransa ile ilişkiler Ermeniler konusunda alınan kararla bozulmuştur. Bu arada Türkiye konusunda Yunanistan vetosu da devam etmiştir.

Avrupa Birliği ile Türkiye ilişkileri Lüksemburg Zirvesi'nden sonraki dönemde daha önce belirtilen Hükümet açıklaması çerçevesinde yürütülmüştür. Bu dönemde Komisyon, Lüksemburg Zirvesi'nde kendisine verilen yönerge gereğince 4 Mart 1998 tarihinde Türkiye ile ilişkilerin geliştirilmesini konu alan bir strateji belgesini açıklamıştır. Söz konusu Raporun giriş bölümünde, bu stratejinin uygulanmasıyla

Türkiye'nin AB'nin genişleme sürecinde yer alacağı bildirilmiştir. Aynı bölümde, Türkiye tarafından eleştiri konusu yapılan, mali işbirliği alanındaki AB taahhütlerine değinilmiş ve stratejide yer alan unsurların gerçekleşmesinin AB'nin Türkiye'ye taahhüt ettiği mali yardımların yürürlüğe konulması ile mümkün olabileceğine dikkat çekilerek, bu konuda yetkili bulunan Konsey'in söz konusu yardımları gecikmeksizin kullanılabilir hale getirecek düzenlemeyi yapması istenmiştir.

Ekim 1998'de Yunanistan vetosunu kullandırmadan Türkiye'ye para aktarma konusunda AB'de bir toplantı yapılmıştır. Ancak Yunanistan buna şiddetle karşı çıkarak alınacak olan böyle bir kararı Avrupa Adalet Divanı'na götüreceğini belirtmiştir. Atina Hükümeti, ayrıca, Brüksel tarafından hazırlanan I. İlerleme Raporu'nu da beğenmeyerek, kendisi ayrı bir rapor hazırlamıştır. Bu Raporda, özellikle, Türk-Yunan ilişkileri, Kıbrıs ve bazı ülke-içi konularda değerlendirmelerde bulunmuştur. Bunun üzerine Avrupa Parlamentosu Türkiye ile ilgili her türlü mali yardımı 1999 yılı Bütçesi'nden çıkarmıştır.

3.2.1.2. Cardiff Zirvesi

AB, 15-16 Haziran 1998 tarihlerinde Cardiff'de düzenlenen Zirve'de AB'ye aday bütün ülkelerin yerine getirmek zorunda oldukları konuları ortaya koymuş ve öncelikle Lüksemburg'daki toplantının sonucunda aday olarak gösterilen ülkeler için genişleme prosedürünü koruyacağını açıklamıştır. Aday ülkelerin Kopenhag Kriterleri'ni de içeren üyelik görevlerini üstlerine alarak ilerleyecekleri, bu aday ülkelerin her birinin aynı ölçütlere dayanarak değerlendirileceği, üyelik sürecine kendi hazırlıklarına göre devam edecekleri ve her aday ülke tarafından konulan ölçütlere ulaşmaya yönelik yapılacak çabaların o ülkenin tam üyelik yolunda ilerlemesinde büyük rol oynayacağı belirtilmiştir (European Council,1998: 22-23).

Cardiff Zirvesi'nin ardından yayımlanan Sonuç Belgesi'nin Türkiye ile ilgili kısımları, anılan Belgenin "Genişleme" başlığı altında yer almıştır. Burada, Türkiye'nin AB'nin genişleme sürecindeki konumunu nispi şekilde iyileştiren bir üsluba yer verildiği görülmüştür. Belge'de, bu kez Türkiye'nin "üyelik için ehil" olduğu ifadesinden vazgeçildiği, bunun yerine zımnî bir şekilde "üyelik adayı" tanımlanmasının getirildiği gözlenmektedir. Bu çerçevede, adayların tam üyeliğe hazırlanma durumunu incelemek

üzere kurulmuş bulunan ve AB Komisyonu'nun her aday için 1998 yılı sonunda bir rapor sunmasını öngören gözden geçirme mekanizmasına Türkiye de dâhil edilmiş ve Türkiye için hazırlanacak raporun 1963 tarihli Ankara Ortaklık Anlaşması'nın Türkiye'nin tam üyeliğini öngören 28. maddesi ve Lüksemburg Başkanlık Kararlarını temel alması öngörülmüştür. Belgede ayrıca, Komisyon tarafından Türkiye'yi tam üyeliğe hazırlamak için sunulan "Avrupa Stratejisi" onaylanmış, bu stratejinin Türkiye'nin önerileriyle de zenginleştirilebileceği vurgulanarak, stratejinin hayata geçirilmesi için Komisyondan, gerekli mali desteğin sağlanması amacıyla çözüm yolları bulunması istenmiştir (European Council,1998: 24).

Ancak, Lüksemburg Zirvesi sonucunda, Türkiye'nin adaylığı için özel olarak öngörülmüş olan siyasal şartlarda herhangi bir değişiklik yapılmaması nedeniyle, Cardiff Zirvesi sonuçları da Türkiye tarafından memnuniyetle karşılanmamıştır (Özer, 2006: 91).

Belgede yer alan bazı olumlu unsurların Türkiye'nin genişleme sürecindeki konumunda göreceli nitelikte bir iyileştirme yaptığı, ancak, bunun Lüksemburg'da Türkiye'ye karşı yapılan ayrımcı muameleyi telafi edecek bir düzeyde olmadığı ve Türkiye'nin adaylığının kabul edilmesinin ilave siyasal koşullara bağlanmasını kabul edilemeyeceği 17 Haziran 1998 tarihinde yapılan Dışişleri Bakanlığı açıklamasında dile getirilmiştir. Açıklamada ayrıca, 14 Aralık 1997 tarihli 55. T.C. Hükümeti açıklamasında ortaya konulan parametrelerin halen geçerli olduğu da vurgulanmıştır (www.mfa.gov.tr. 12.02.2008).

Bu açıklamalarla olumsuz bir seyre giren Türkiye-AB ilişkileri, AB Komisyonu'nun, Cardiff kararları doğrultusunda, diğer aday ülkelerle birlikte Türkiye için de hazırladığı İlerleme Raporu'nu 4 Kasım 1998 tarihinde Türkiye'ye göndermesiyle daha da gerginleşmiştir. Rapor bazı önyargılı ifade ve tespitler içermekle birlikte, komisyon tarafından Türkiye'nin aday ülke olarak algılandığının bir göstergesi olarak kabul edilmiştir (Akdiş, 2007:4). Ancak, bu konuda, 11-12 Aralık 1998 tarihlerinde yapılan Viyana Zirvesi'nde de önemli bir gelişme kaydedilmemiştir.

3.2.1.3. Viyana Zirvesi

Bu Zirve'de AB Devlet ve Hükümet Başkanları, Lüksemburg ile Cardiff Zirveleri'nde alınan kararların ötesine geçememişlerdir. Cardiff Zirvesi'ndeki, Türkiye için tam üyelik stratejisi saptanması isteği, 11-12 Aralık 1998 tarihlerinde yapılan Viyana Zirvesi'nde kabul edilmiştir.

Zirve sonucunda yayınlanan Bildiri'nin genişlemeye ilişkin kısmında, Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine büyük önem verildiği belirtilmiş ve Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması amacına yönelik olarak oluşturulan Avrupa stratejisinin, Lüksemburg ve Cardiff Zirveleri sonuçları da dikkate alınarak uygulanmasının taşıdığı önem vurgulanmıştır (Coşkun, 2001: 194).

Zirve sonuçları Türkiye'nin AB üyeliğinin onaylanması açısından olumlu olarak değerlendirilse de, herhangi bir yenilik getirmemiştir. Türkiye, söz konusu olan Zirve sonrasında da, Avrupa Stratejisi'nin bir katılım stratejisi olarak yetersiz kaldığı ve geliştirilmesi gerektiği yönündeki tutumunu değiştirmemiştir. Ayrıca, Zirve sonucunda yayınlanan sonuç bildirgesinde Türkiye'den yalnızca 4 satırla söz edilmesi de AB'nin Türkiye'ye olan ilgisizliği olarak değerlendirilmiştir (Karluk ve Tonus: 2004).

3.2.1.4. Köln Zirvesi

Almanya'da Ekim 1998'de işbaşına gelen Sosyal Demokrat-Yeşiller Koalisyonu'nun, Türkiye-AB ilişkileri konusunda bir önceki hükümete kıyasla daha olumlu ve Türkiye'nin görüşlerine daha açık bir yaklaşım benimsediği görülmüştür. Bu husus, Köln Zirvesi öncesinde, İngiltere ve Avusturya Dönem Başkanlıkları sırasında uygulanandan farklı olarak, Alman Dönem Başkanlığı ile daha yakın temaslar kurulmasını sağlamıştır. Bu çerçevede, T.C. Başbakanı Bülent Ecevit ile Almanya Başbakanı Schroeder arasında Köln Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının tescili konusunda bir mektup teatisinde bulunulmuş ve AB'den Türkiye'nin beklentilerinin ayrıntıları ve gerekçeleriyle ortaya konulmuştur.

Bununla birlikte, 3-4 Haziran 1999 tarihlerinde Köln'de yapılan AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi'nde Almanya tarafından hazırlanan ve Türkiye'nin beklentilerini karşılayabilecek nitelikteki taslak metin, İngiltere ve Fransa'nın desteğine rağmen,

Yunanistan'ın ve İskandinav ülkelerin olumsuz tutumları neticesinde kabul edilmemiştir. Bu gelişme üzerine T.C. Dışişleri Bakanlığı Sözcü Yardımcısı tarafından 4 Haziran 1999 günü yapılan açıklamada, Alman Dönem Başkanlığı'nın gayretlerinin memnuniyetle karşılandığı; ancak, AB'nin Türkiye'ye yönelik ayrımcı politikasında herhangi bir değişiklik meydana gelmemesi sebebiyle, Türkiye'nin de AB ile ilişkilerinde, Hükümet tarafından 14 Aralık 1997 tarihinde yapılan açıklama ile belirlenen yaklaşımın değişmeyeceği bildirilmiştir. Türkiye, temelde, AB Kriterlerini kabul edebileceğini ancak Güneydoğu sorununa müdahaleyi kabul edemeyeceğini özellikle belirtmiştir. Türkiye Dışişleri Bakanlığı'na göre AB'nin Türkiye politikalarında bir değişim söz konusu olmamıştır (www.mfa.gov.tr. 12.02.2008).

3.2.1.5. Tampere Özel Zirvesi

Adalet ve içişleri konularının ele alındığı AB Devlet ve Hükümet Başkanlarının Özel Zirve Toplantısı 15-16 Ekim 1999 tarihlerinde Finlandiya'da Tampere kentinde yapılmıştır. Zirve'de, AB bütünleşmesinin ortak hukuk ve adalet boyutuyla daha da genişletilmesi kararlaştırılmıştır. Bu şekilde en geç 2004'e kadar ortak adalet politikasının, tüm AB ülkelerini bağlayıcı biçimde işletilmesi hedeflenmiştir. Öncelikle göç politikası, politik sığınma, suç takibi gibi konuları içeren bir hukuk sisteminin AB ülkelerinde mevzuat çeşitliliğini ve bürokrasiyi azaltması düşünülmüştür. Zirve'de ayrıca, genişleme ve bu kapsamda Türkiye'nin AB'ne adaylığı, konusu da gayri resmi olarak ele alınmıştır.

3.2.1.6. Helsinki Zirvesi

Türkiye, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde oybirliği ile AB'ye "aday ülke" olarak kabul ve ilan edilmiş, diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin bir dille ifade edilmiştir. Helsinki Zirvesi, AB'nin Türkiye'ye aday ülke statüsü tanınmasından dolayı, Türkiye-AB ilişkilerinde Ankara Anlaşması'ndan sonra bir ilk olma özelliği taşımaktadır. Bu statü ile birlikte gerek Türkiye'nin gerek AB'nin yükümlülükleri değişmiş ve oldukça da artmıştır

Helsinki Zirvesi kararlarına göre, Türkiye, diğer aday ülkeler gibi bir “Katılım Öncesi Stratejisi”nden yararlanacaktır. Böylece Türkiye, Birlik programları ve ajansları ile aday ülkeler ile Birlik arasında katılım süreci çerçevesinde yapılan toplantılara katılma hakkına sahip olacaktır. Zirve Sonuç Bildirisi, ayrıca, önceki AB Konseyi kararları çerçevesinde bir katılım ortaklığı hazırlanmasını öngörmektedir.

Bu ortaklığın, aynı zamanda, siyasal ve ekonomik kriterler ile üye ülke olmanın gerektirdiği diğer yükümlülükler ışığında ve AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin “Ulusal Program” ile bir arada, katılım hazırlıkları üzerinde yoğunlaşacağı belirtilmiştir. Komisyon ayrıca, Türk mevzuatının AB müktesebatıyla uyumlaştırılması amacıyla, müktesebatın analitik incelenmesi sürecini hazırlamakla görevlendirilmiş; diğer yandan, katılım öncesine yönelik mali kaynakların eşgüdümü için tek bir çerçeve sunmaya çağırılmıştır.

Türkiye’ye aday ülke statüsü tanınması, Birlikle Türkiye ilişkilerine yeni bir boyut kazandırmıştır. Artık 100 bin sayfayı aştığından söz edilen Birlik müktesebatına uyum için müzakere sürecine girilecek ve varılacak sonuçlar Birlik üyeliğine alınıp alınmama konusunda Türkiye’nin durumunu belirleyecektir. Görüşmelerin kolay geçmeyeceği daha o tarihte açıkça ortaya çıkmıştır. Bu zorlukların bir kısmı dış faktörlerle ilgili olsa da bir kısmı doğrudan iç faktörlerle yakından ilgilidir. Çünkü açıktır ki, görüşmelerin başarısı için kararlı ve istikrarlı bir siyasal gücün yanında, son derece karmaşık konular için gerekli teknik ve bürokratik bilgi ve deneyimlerin eşgüdümü de çok önemlidir.

Zirve sonunda, Türkiye için belirlenen “Avrupa Stratejisi” ne göre üyeliğe hazırlık sürecinde alınan yol ve gelişmelerin değerlendirilmesini yorumlayan ilerleme raporu hazırlanması kararı alınmıştır. Kasım 1998’de ilki yayımlanan “Düzenli İlerleme Raporları”nın sayısı Kasım 2008’de 11’e ulaşmıştır.

AB’ye 1987’de tam üyelik başvurusunda bulunmuş olan ve aldığı olumsuz yanıtı rağmen günümüze dek bu isteğinden vazgeçmeyen Türkiye’yi AB’nin Helsinki Zirvesi’nde ilk kez aday olarak kabul etmesi, Birliğin bu konudaki siyasal iradesinin bir göstergesi olarak yorumlanmaktadır (Emirhan-Gün,2001:42;Çayhan,2003:477; Özer,2006:94). Görülen odur ki, Birliğin ve Türkiye’nin karşılıklı siyasal kararlılıklarını yansıtmaları bakımından Helsinki Zirvesi tarihi bir önem taşımaktadır. Bu

Zirve’de, ilk kez, Türkiye ve AB, ilişkilerin geleceği konusunda aynı noktada buluşmuşlardır.

Helsinki Zirvesi’nden böyle bir kararın çıkabilmesinin iki pratik sebebi vardır. Almanya’da Türkiye karşıtı Kohl Hükümeti’nin yerini SDP-Yeşiller Koalisyonu almıştır. Bunun sonucu, Almanya Türkiye’nin adaylığına daha esnek bakmaya başlamıştır. İkinci önemli etken ise, Yunanistan’ın yaklaşımındaki değişimdir. Yunanistan’ın uzun zamandır veto ettiği AB mali yardımı, vetonun kalkmasıyla kabul edilmiştir. Ayrıca Yunanistan’ın Türkiye’nin adaylığına karşı itirazları da yumuşamıştır. Yunanistan’ın bu tutum değişimi, bu ülkenin Türkiye’ye karşı değişen geniş çaplı politikalarının bir parçası olarak değerlendirilmektedir (Larrabee, 2001: 43). Bu durumun günümüzde de devam ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Ancak, Helsinki Zirvesi’nin Türk kamuoyunun ve akademik camiasının hepsi tarafından olumlu karşılandığını söylemek güçtür. Örneğin, Karluk ve Tonus, Türkiye’nin aday ilan edilmesine rağmen 13 aday ülke arasında tam üyelik görüşmelerine başlanmayan tek ülke olmasını eleştirmişlerdir. Bu gerekçeyle, aslında, Helsinki’de çok önemli bir değişimin yaşanmadığını ifade etmişler; AB’nin Türkiye’yi Avrupalı sayma konusunda tereddütlerinin giderilmemiş olduğunu iddia etmişlerdir (Karluk ve Tonus, 2000: 27).

3.2.1.7. Feira Zirvesi

19-20 Haziran 2000 tarihlerinde gerçekleşen Feira Zirvesi’nde kabul edilen Başkanlık Raporu ve ekleri, “Avrupa Ortak Güvenlik ve Savunma İşbirliği” (*European Common Security and Defence Cooperation*) açısından önemlidir. Burada oluşmakta olan AB Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası’nın temel çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Zirve’nin bu konudaki sonuçları Türkiye’nin beklentilerini karşılamaktan uzak olmakla birlikte, savunma konusunda AB-NATO diyalogunu resmileştirmiştir. Bunun dışında, Zirve’de devletlerin polisiye kapasitelerini içeren veri tabanı ve “Avrupa Güvenlik ve Bilgilendirme Gücü” (*European Security and Information Power*) gibi bazı yeni organlar oluşturulmuştur (Müftüler-Bac, 2000).

Zirve’nin Türkiye açısından bir başka önemi de açıklanan Başkanlık raporunun 17. paragrafında Türkiye’den söz edilmesidir. Türkiye’nin katılım ölçütlerine uyum

sağlama yolundaki girişimlerinin izlendiğini belirten AB Konseyi, Helsinki Zirvesi'ne gönderme yaparak insan hakları, hukukun üstünlüğü ve yargı konusunda somut gelişmeler beklendiğini vurgulamıştır (www.mfa.gov.tr, 12.02.2008).

3.2.1.8. Nice Zirvesi

Türkiye-AB ilişkilerinin gelişiminde önemli zirvelerden biri de 7-9 Aralık 2000'de Nice kentinde yapılmıştır. Fransa'nın dönem başkanlığının sonunda gerçekleşen bu Zirve sonucunda bir takım kritik kararlar (örn. güçlendirilmiş işbirliği, nitelikli oy çokluğu ile karar alınabilecek alanlar, Konsey'deki oy dağılımları ve Avrupa Komisyonu'nun yapısında yeni düzenlemeler) alınmıştır. Nice Zirvesi'nde, AB'nin genişleme süreci sonrasında nasıl bir yapıya kavuşacağı belirlenmiştir. Ancak, Nice Zirvesi'nde AB'nin 10 yıllık genişleme sürecinde Türkiye'ye yer verilmemesi, Helsinki Zirvesi'nde kabul edilen "adaylık" statüsünün bir anlamda askıya alınması, Türkiye'nin AB tarafından unutulduğu yorumlarına yol açmıştır (Karluk ve Tonus, 2004).

Nice Zirvesi'nde geleceğe dönük kestirimlerin yapıldığı olumlu hava yalnız Türkiye tarafında değil; Zirve sonrası imzalanan Nice Anlaşması'nın İrlanda'da halk oylaması sonucunda reddedilmesi üzerine tüm AB'de de karamsarlığa dönüşmüştür. Birlik içerisinde Doğuya doğru genişlemenin kesintiye uğramasından korkulmaya başlanmıştır. Nice Zirvesi, aynı zamanda, AB içindeki görüş ayrılıklarının iyice su yüzüne çıktığı bir zirve olarak da görülebilir. Örneğin, yeni dalga genişlemeyle gündeme gelecek milyarlarca Euro'luk sübvansiyonların hangi ülkede ve ne ölçüde uygulanacağı bir başka tartışma konusu olmuştur. Euro'ya hiçbir zaman sıcak bakmayan İngiltere'nin durumunun da Birliğin geleceği konusunda belirleyici olacağı kabul edilmiştir. Maastricht Sözleşmesi'ni önce yaptığı oylamayla reddetmiş; sonra bazı çekincelerle kabul etmiş olan Danimarka, Euro'ya halk oylamasıyla hayır demiştir. AB, özellikle, İngiltere ve Danimarka'dan kaynaklanan muhalefetin de etkisiyle, 2000'li yılların başında gerçekleşmesi söz konusu olan genişlemenin yaratabileceği sorunlara çözüm bulabilmek ve kurumsal yapıda yeni bir düzenlemeye gidebilmek amacıyla bir konvansiyon oluşturmak zorunda kalmıştır (Karluk ve Tonus, 2002:105). Bu tür gelişmeler, Türkiye'nin üyeliğini tümenden geciktirici etkide bulunmuştur.

3.2.1.9. Laeken Zirvesi

14-15 Aralık 2001 tarihlerinde Brüksel/Laeken'de gerçekleştirilen Zirve'de, AB'nin geleceği, tek para biriminin (Euro) kullanılması, "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası" (*European Security and Defense Policy*), genişleme süreci, terörle mücadele, ekonomik ve toplumsal genişleme, adalet ve içişleri ve dış ilişkiler gibi konular tartışılarak bir dizi kararlar alınmıştır. Zirve sonuç bildirgesi'ne ek olarak AB'nin geleceğine ilişkin bir bildiri de kabul edilmiştir. AB liderleri Laeken'de geleceğin ortak Avrupa Anayasası'nın oluşumunda bir platform niteliği taşıyacak "Konvansiyonu" ilan ederek bu alanda yeni bir sayfa açmışlardır. AB Anayasa Taslağı'nı hazırlamak için görevlendirilen Konvansiyon, Birliğin gelecek yönetimini somut bir metin haline getirmek açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Yazgıç, 2005: 32; Özer, 2006: 99).

Zirve Türkiye-AB ilişkileri açısından olumlu geçmiş ve üyelik yolunda önemli kazanımlar sağlamıştır. Sonuç Bildirgesi'nin 12. paragrafında yer alan, Türkiye'yle tam üyelik müzakerelerinin açılmasına yönelik ifadeler çerçevesinde Türkiye'ye üyelik yolunda verilen perspektif bunların başında gelmektedir. Öte yandan, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası konusunda Türkiye tarafından atılan adımlar ile Kıbrıs konusundaki son gelişmeler Türkiye-AB ilişkilerine olumlu yönde yansımıştır. AB'nin geleceği konusunda oluşturulan Konvansiyon'a Türkiye'nin diğer adaylarla eşit statüde katılımı ise diğer bir olumlu gelişmeyi oluşturmuştur. Böylece, aday ülkeler de üye ülkelerle aynı statüde Konvansiyon'a katılabilecek, bu çerçevede Türkiye'den de biri hükümet temsilcisi, ikisi Parlamento üyesi olmak üzere üç temsilci sözkonusu oluşumda yer alacaklardır.

3.2.1.10. Sevilla Zirvesi

21-22 Haziran 2002'de gerçekleştirilen Sevilla Zirvesi'nde, Türkiye'nin, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen önceliklerin tamamlanması konusundaki çabalarının desteklendiği belirtilmiş; siyasal ve ekonomik reformların hayata geçirilmesiyle Türkiye'nin AB'ye katılım olasılığının artacağı ve adaylığın bir sonraki aşamasına ilişkin bir kararın Kopenhag Zirvesi'nde alınabileceği ifade edilmiştir. Böylece, Sevilla Zirvesi'nde sadece, bilinen hususlar yinelenerek, Türkiye'nin yapısal reformlara devam

etmesi önerilmiş ve üyelik sürecinin Laeken’de kararlaştırılan ölçütler çerçevesinde sürdüğü teyit edilmekle yetinilmiştir (Aydoğan, 2002: 131). Ancak, Helsinki ve Laeken Zirveleri’nin kazanımlarının devam ettirilmesinin bile Türkiye açısından olumlu bir kazanç sayılabileceği de bir gerçektir.

3.2.1.11. Kopenhag Zirvesi

12-13 Aralık 2002’de Kopenhag’da toplanan Zirve’nin Sonuç Bildirisi’nde, Türkiye’nin diğer aday ülkeler uygulanan ölçütler temel alınarak Birliğe katılacak olan bir aday ülke olduğunu belirten 1999 tarihli Helsinki Zirvesi kararı hatırlatılmış; Türkiye’nin 1993 Kopenhag Kriterleri’ni karşılama yönünde attığı adımlar memnunlukla karşılanmıştır. Aralık 2004’te yapılması planlanan AB Konseyi toplantısında, Komisyon’un Raporu ve Önerisi üzerine Türkiye’nin Kopenhag Kriterleri’ni karşıladığı kararı verilirse, AB’nin Türkiye ile katılım görüşmelerini geciktirmeksizin başlatacağı vurgulanmıştır.

Görüldüğü gibi, Kopenhag Zirvesi’nde, üyelik görüşmelerine yeşil ışık yakılsa da, görüşmelerin başlangıç tarihi verilmemiştir. Zirve’den, mevzuatın Kopenhag siyasi kriterlerine uyumlaştırılmasının yanı sıra, hayata geçirilerek kurumsallaştırılması yönündeki beklenti doğrultusunda bir karar çıkmıştır. Bu nedenle, görüşmelere başlama tarihi verilmesi konusu Aralık 2004’de yapılacak olan Brüksel Zirvesi’ne ertelenmiştir. Aslında, bu noktada da Türkiye’ye olumsuz anlamda bir ayırmacılık yapılarak Birlik tarihinde bir ilk gerçekleştirilmiş ve müzakerelerde “tarihin tarihi” verilmiştir.

Türkiye’nin AB yolunda desteklenmesi amacıyla, Türkiye’nin katılım sürecinin güçlendirilmesi, Komisyon’un gözden geçirilmiş bir Katılım Ortaklığı Belgesi için öneri sunması ve yasal inceleme sürecini güçlendirmesi öngörülmüştür. Ayrıca AB, Türkiye’ye yaptığı katılım öncesi mali yardımların arttırılmasını ve bu yardımların 2004 yılından itibaren bütçeden “Katılım Öncesi Giderleri” başlığı altında karşılanması kararlaştırmıştır (Karluk ve Tonus, 2004).

Zirve’de AB üyesi ve Birliğe katılacak ülkeler, Türkiye’nin Güney Kıbrıs Rum Kesimi Yönetimi’nin AB’ye tam üye olması ile ilgili kaygılarını gidermek amacıyla, Katılım Anlaşması’na eklenmiş olan ve genişleme sürecinin sürekli ve kapsayıcı ve geri dönülmez yapısına ilişkin Tek Avrupa Bildirisi’ni kabul etmişlerdir. Kopenhag Zirvesi’nde tam üyelik görüşmeleri tamamlanan Güney Kıbrıs Rum Kesimi Yönetimi

ve Malta ile 8 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin 1 Mayıs 2004 tarihinde AB'ye girmeleri kesinleşmiştir. Bulgaristan ve Romanya için öngörülen tarih ise 2007 olmuştur.

AB'nin bu Zirve'de Türkiye ile ilgili olarak aldığı bu karar, Türkiye'nin beklentilerinin altında kalmakla birlikte, üyelik görüşmelerinin başlatılabileceği net bir tarihi telaffuz etmesi açısından önemli görülmüştür¹. Bu olumlu havanın etkisiyle Türkiye, 2003 yılına siyasal ölçütlerle ilgili bütün düzenlemeleri bir an önce hayata geçirme ve görüşmelere en geç 2004 yılında başlama kararlılığıyla girmiş ve bu çerçevede arka arkaya bir dizi önemli mevzuat değişiklikleri yapmıştır (Yazgaç, 2005: 83).

3.2.1.12. Selanik Zirvesi

19-20 Haziran 2003 tarihinde Selanik'te yapılan Zirve'nin gündemini, Avrupa Anayasası, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, AB-ABD ilişkileri, ortak göçmen ve politik sığınma politikası, sınırlarda ortak güvenlik çalışmaları ve Birliğe alınacak 10 yeni ülkenin durumu gibi konular oluşturmuştur (Koç, 2004: 214).

Zirve'nin ardından yayınlanan Sonuç Bildirisi'nde, Türk Hükümeti'nin reform sürecini devam ettirme ve özellikle tamamlanmamış yasal düzenlemeleri 2003 yılı sonuna kadar tamamlama yönündeki kararlılığı memnuniyetle karşılanmıştır. Türkiye'nin üyelik hedefine yardımcı olmak amacıyla AB Bakanlar Konseyi, öncelikli hedeflerin belirlendiği gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'ni onaylamış ve mali yardımları önemli miktarlarda artmıştır. Helsinki Kararları'na uygun olarak Türkiye'nin bu önceliklere uyumu AB üyeliği yolunda ilerlemesine yardımcı olacaktır. Özellikle Avrupa Konseyi'nin Aralık 2004'te alacağı karar göz önüne alındığında, Katılım Ortaklığı Belgesi Türkiye-AB ilişkilerindeki önemli bir dönüm noktasını oluşturmaktadır (Karluk-Tonus, 2004; Özer, 2006).

Zirve'de Türkiye'ye ilişkin olarak, ayrıca, ordunun siyaset üzerindeki etkinliğinin Kopenhag Kriterleri'ne aykırı olduğuna ve Kıbrıs Sorununun çözümü için Annan Planı'nın desteklenmesi gerektiğine de değinilmiştir (Koç, 2004:215).

¹ Kopenhag Zirvesi sonrasında Almanya Başbakanı Schröder, Türkiye'nin AB üyelik tarihini 2007, Komisyon üyesi Verheugen 2013, Almanya Dışişleri Bakanı Fisher 2014-2019 olarak tahmin etmişlerdir. Türkiye'nin 2004 Aralık ayında AB'den müzakerelere başlamak için bir tarih alacağı sözü ihtiyatla karşılanmıştır. Bkz. *Financial Times*, 3 Eylül 2003.

3.2.1.13. Brüksel Zirveleri

1974 yılında Topluluk üyesi ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının yaptıkları toplantılarla fiilen başlatılmış olan Avrupa Zirveleri, her yıl ortalama dört kez düzenlenmektedir. Önceleri, biri Brüksel’de, diğeri ise Dönem Başkanlığı’nı yürüten ülkede olmak üzere, yılda normal olarak iki kez yapılan Zirve toplantıları şimdilerde her yıl ortalama dört kez düzenlenmekte ve Nice Antlaşması’na göre her yıl ikisi Brüksel’de yapılmaktadır (Tecer, 2007:26). Bu nedenle ve de koşullar gerektirdiğinde AB’nin başkenti sayılan Brüksel’de olağanüstü toplantılar yapıldığı da dikkate alındığında, Brüksel’de birden fazla zirve düzenlendiği görülmektedir.

3.2.1.13.1 2004 Brüksel Zirvesi: 16-17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel’de gerçekleştirilen Zirve’de, AB’ye aday ülke olan Türkiye’nin Kopenhag siyasi kriterleri’ni karşıladığı ve katılım görüşmelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlanabileceği kararı verilmiştir. Bu tarihi karar Türkiye’de büyük yankı uyandırmış ve Türkiye’nin tam üyelik için daha da isteklenmesini sağlamıştır.

Zirve öncesinde AB Komisyonu, Türkiye için 2004 İlerleme Raporu’nu yayınlamıştır. Komisyon, Türkiye’nin 1999 Helsinki Zirvesi’nde başlattığı ve 2002 Kopenhag Zirvesi sonrasında hız verdiği siyasal kriterlere uyum amacıyla yapılan reformların ve uygulamayı güçlendirme çalışmalarının bir sonucu olarak, AB Konseyi’ne Türkiye’nin Komisyon tarafından belirlenen altı alanda yasal düzenleme yapması şartıyla, görüşmelere başlamasını tavsiye etmiştir.

Zirvede ayrıca, yapılacak katılım görüşmelerinin, bir görüşme çerçevesine dayalı olacağı kararı alınmıştır. Böylece, AB’ye aday olan bütün ülkelere uygulanacak olan görüşmelerin yürütülmesine ilişkin genel bir çerçeve belirlenmiş ve buna göre Türkiye ile görüşmelerin ayrıntılarının Komisyon tarafından hazırlanması ve AB Konseyi’ne onay için sunulması kararlaştırılmıştır (Özer, 2006:102).

3.2.1.13.2. 2005 Brüksel Zirvesi: 2004 Brüksel Zirvesi’nde 3 Ekim 2005 tarihinde AB ile görüşmelere başlama kararının çıkmasının ardından, bu tarihte yapılan Dışişleri Bakanları toplantısında kararın onaylanması ve resmîlik kazanması ile birlikte,

1950'lerden itibaren somut bir şekilde başlatılan Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli ve tarihi bir döneme girilmiştir.

Özer, toplantı sonrasında AB'yi Türkiye konusunda karar almaya iten üç zorlayıcı neden olduğunu ileri sürmektedir:

- i. Türkiye'ye 42 yıl önce verilen, Helsinki, Kopenhag ve 17 Aralık Brüksel Kararları ile tescil edilen sözlerin yerine getirilme zorunluluğu vardır.
- ii. Anayasa ve bütçe krizlerinden sonra, Türkiye krizi yaşanması AB'nin kurumsal bütünlüğünü zedeleyecektir.
- iii. İki küçük AB üyesi Avusturya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin süreci tıkaması, diğer 23 üyenin hiçe sayılması anlamına gelmektedir. Bu iki ülkenin isteklerine boyun eğilirse, AB'nin genişleme sonrası, karar alma yeteneği tamamen zayıflamış olacaktır. Bu durum da AB'nin itibarını iyice zedeleyecektir (Özer, 2006:103).

3.2.1.13.3. 2006 Brüksel Zirvesi: 15-16 Haziran 2006 tarihlerinde yine Brüksel'de yapılan Zirve'de pek çok önemli kararlar alınırken Türkiye'de unutulmamıştır. Ancak, Zirve Sonuç Bildirisi'nde Türkiye'ye ayrılan bölüm 3 paragraftan tek paragrafa indirilmiştir (<http://arsiv.sabah.com.tr/2006/06/15/siy106.html>,19.04.2008). Bildiri'de yer alan başlıca ifadeler şöyledir: AB, yıl sonunda Türkiye'nin Kıbrıs konusunda yükümlülüklerini yerine getirip getirmediği (limanların ve havaalanlarının Rumlara açılması) konusunda bir değerlendirme yapacaktır, Türkiye'nin tarama sürecinde gösterdiği ilerleme ve fiili görüşmelerin başlaması memnuniyet vericidir, Türkiye Ortaklık Anlaşması ve Ek Protokolden kaynaklanan yükümlülükleri tam anlamıyla yerine getirmelidir ve reformlar hızlandırılıp ülke geneline yayılmalıdır (<http://arsiv.sabah.com.tr/2006/06/15/siy106.html>,19.04.2008).

3.2.1.13.4. 2007 Brüksel Zirveleri

8-9 Mayıs 2007 ve 21-22 Mayıs 2007 tarihlerinde yapılan zirvelerde AB'nin geleceği konusu üzerinde durulmuştur. AB'nin geleceğin dünya düzeninde kendi hedeflerini ortaya koyabilmek ve bunları gerçekleştirebilmek için, Birliğin her konuda ortak hareket etmesi gerekliliği ortaya konmuştur. Yine aynı amacı gerçekleştirmek için, Birliğin yürütme kapasitesinin artırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bütün bu

yapılacakların nihai amacının ise AB vatandaşlarının refahını sağlamak olduğu belirtilmiştir (The Council of the European Union, 2007a ve 2007b).

3.2.1.13.5. 2008 Brüksel Zirveleri

15-16 Ekim 2008 ve 11-12 Kasım 2008 tarihlerinde düzenlenen zirvelerde; küresel ekonomik krizin AB üzerindeki etkileri ve bunları en aza indirmek için AB içinde yapılması gerekenler üzerinde durulmuştur. Bunlar arasında AB finansal sisteminin sorunsuz bir şekilde işlemei için AB Konseyi tarafından yapılması gerekenler sayılırken, üye ülkelerin yerine getirmesi gerekenler de belirtilmiştir (The Council of the European Union 2008a ve 2008b).

3.2.2. AB Zirvelerinin Türkiye Açısından Önemi

AB'ye üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla gerçekleştirilen AB Zirveleri, AB'de en üst düzeyde kararların aldığı toplantılar olarak dikkat çekmektedirler. Bu Zirvelerde AB'nin gelecek planları ortaya konmakta ve bunlar özellikle aday ülkeler açısından ayrı bir önem taşımaktadırlar.

Özellikle genişleme ve AB'nin geleceği ile ilgili alınan kararlar, aday ülkelerden biri olarak Türkiye'de de, Türkiye'nin AB içindeki yerini ve geleceğini görmesi ve değerlendirmesi açısından da dikkatle ele alınmaktadır. Örneğin, Türkiye'nin genişleme sürecinin dışında bırakıldığı Lüksemburg Zirvesi sonunda Türkiye-AB ilişkileri dibe vurmuştur. Bu Zirve'nin ardından Türk Hükümeti'nden sert açıklamalar gelmiş ve hatta Türkiye, AB ile olan ilişkilerini ikinci plana atarak, ABD'ye yönelme sinyalleri vermiştir. Türkiye'ye aday ülke statüsünün tanındığı Helsinki Zirvesi sonucunda ise; bu durumun tam aksine Türkiye- AB ilişkileri çok ılımlı bir döneme girmiş ve Türkiye AB üyeliği için oldukça isteklenmiştir. Bu yüzden, Türkiye-AB ilişkileri AB zirveleri sonuçlarına göre şekilleniyor demek yanlış olmayacaktır.

Bu Zirvelerde Türkiye'nin aday ülke olarak yerine getirmesi gereken yükümlülükler ve yapması gereken reformlar da belirtilmekte ve bu konuda değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu durum Türkiye'nin yapması gerekenleri anlaması açısından önem taşırken, Zirvelerde Türkiye'nin bu yöndeki çabaları konusunda yapılan değerlendirmeler, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini yerine getirme istek ve

kararlılığını da etkilemektedir. Yapılan olumsuz değerlendirmeler Türkiye’de hayal kırıklığı ortaya çıkarıp, reformların hızının kesilmesine yol açarken; olumlu değerlendirmeler üyelik yolunda Türkiye’ye moral vermekte ve reformlar hız kazanmaktadır.

Zirveye katılan ülkelerin Türkiye’ye karşı tavırları da, Türkiye-AB ilişkilerini etkilemektedir. Örneğin, Yunanistan’ın Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ilgili kararlardaki ısrarı zaman zaman Türkiye’nin adaylık sürecinin tıkanmasına neden olmaktadır.

Yukarıda sayılan nedenlerle, AB Zirveleri sonuçları Türkiye tarafından dikkatle değerlendirilmekte ve Türkiye’nin adaylık süreci ve Türkiye-AB ilişkileri bu Zirvelerde alınan kararlar doğrultusunda gözden geçirilmektedir.

3.3. TÜRKİYE- AB İLİŞKİLERİNE YÖN VEREN TEMEL BELGELER

Türkiye’nin AB’ye tam üyelik yolculuğunda geçirmiş olduğu aşamaları daha iyi anlayabilmek açısından bu ilişkiye yön veren temel belgelere kısaca bir göz atmakta fayda vardır. Böylece, her iki tarafın birbirine bakış açısı daha net ortaya konmuş olacaktır.

3.3.1. Ulusal Program

Tüm aday ülkelerin yaptığı gibi, Türkiye de yol haritası niteliğindeki Katılım Ortaklığı Belgesi’ndeki kısa ve orta dönemli ev ödevine nasıl uyum sağlanacağını anlatan belgeyi yani “Ulusal Programı”nı 2001 yılında hazırlamıştır. Ulusal Program’da AB müktesebatına uyum çalışmalarının bir takvimi yer almıştır.

Bu program, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) tarafından Kopenhag kriterleri, Helsinki Zirvesi sonuçları, Katılım Ortaklığı Belgesi, 2000 yılı İlerleme Raporu ile 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı göz önünde tutularak hazırlanmıştır. Ulusal Program DPT tarafından ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katkıları da alınarak tamamlanmış ve 29 Kasım 2000 tarihinde ABGS’ye teslim edilmiştir. Altı ana başlıktan oluşan program 26 Mart 2001 tarihinde Dışişleri Bakanlığı tarafından Komisyon’un genişlemeden sorumlu üyesine sunulmuştur. Program bu aşamaya gelmeden önce 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu’nda kabul edilmiş, 24 Mart 2001 tarihinde Resmi Gazete’de

yayımlanmış ve “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” resmi adıyla Katılım Ortaklığı Belgesi ile birlikte katılım öncesi stratejinin yasal ve teknik temelini oluşturmak üzere yürürlüğe girmiştir (Karluk ve Tonus, 2002: 105).

Türkiye'nin üyelik kriterlerine uyumunu öngören Katılım Ortaklığı Belgesi ve adaylık sürecinde Türkiye'ye mali yardım yapılmasına dayanak teşkil eden “Çerçeve Tüzük” ile birlikte, Helsinki Zirvesi'nde öngörülen Türkiye için katılım öncesi stratejinin bir unsurunu oluşturan Ulusal Program, yasal anlamda Türkiye'nin tek taraflı bir irade beyanı niteliğindedir. Bu çerçevede, Ulusal Program, Türkiye'nin AB üyeliğinin gereklerini yerine getirmek üzere üstleneceği mevzuat uyumu ve yapısal değişim yükümlülüklerini ne şekilde ve ne kadar sürede karşılayacağını ortaya koyduğu ve bu şekilde kendisini bağladığı bir belge olarak kabul edilmiştir (Baykal, 2003: 3).

Ulusal Program, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal ve kurumsal ortamın oluşturulmasına yönelik kapsamlı bir kamu yönetimi reformu gerçekleştirilmesini öngörmüş ve bu çerçevede yapılacakları sıralamıştır. Buna göre Kamu Yönetimi Temel Yasası'nın çıkarılması; Devlet Personel Rejimi reformunun gerçekleştirilmesi; yerel yönetimler reformu kapsamında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin belirleyeceği ilke ve standartlara ve planlara uygun olarak yerel gereksinimlerin karşılanması konusunda kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan ve projelerini uygulayan çağdaş yönetim birimleri olarak yeniden yapılandırılması ve bölge kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasası ile KİT'lerin yeniden yapılandırılmasının ve yönetim çerçevelerinin güçlendirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin de bir an önce yasalaşmasının beklendiği vurgulanmıştır (ABGS, 2001:435-445).

Birinci Ulusal Program'da genel yönetim ile doğrudan ilişkili olarak değerlendirilebilecek tek başlık “Kamu Görevlilerinin Eğitimi” ile ilgilidir. Bu başlık altında kamu kesimi ve özel kesim personelinin yabancı dil düzeylerinin yükseltilmesi, AB konularında farklı düzeylerde eğitim verilmesi ve Türk üniversitelerinde AB ile ilgili çalışmaların belirlenmesi ile ilgili yapılacaklar konusunda bilgi verilmektedir (ABGS,2001:443).

19 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise, kısa ve orta vade ayırımına yer verildiği görülmektedir. Kısa vadenin 2003-2004

yılında gerçekleştirilmesi beklenen hususları; orta vadenin ise kısa vadede aşama sağlansa bile 1 yıldan uzun sürmesi öngörülen hususları kapsadığı belgede belirtilmektedir. Bu açıdan önemli husus, siyasal önceliklerin tamamının kısa vade başlığı altında toplanmış olmasına karşılık, ekonomik kriterler ve müktesebatın üstlenilmesi kapasitesine ilişkin önceliklerin kısa ve orta vadeler arasında paylaştırılmış olduğudur.

24 Temmuz 2003 günü yürürlüğe giren “Gözden Geçirilmiş Ulusal Program” ise Türkiye’ye AB üyeliği yönünde yeni bir yol haritası oluşturan gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi’ne yanıt içeren bir siyasal taahhüt niteliğindedir. 2003 yılında yayınlanan Program’da, Türk yönetim sistemine, o güne kadar AB’nin Türkiye’ye yönelik olarak yayınladığı resmi belgelerde bile yer almayan ağır eleştiriler yöneltilmektedir. “Aşırı merkezîyetçi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasal müdahalelere konu olan kamu kuruluşları” yasa hükmünde bu belgeye göre “genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir” denmektedir (Akdoğan, 2008: 188).

Gözden Geçirilmiş Ulusal Program’da siyasal kriterlere ayrılan bölümde öncelikle 2001 tarihli Ulusal Program çerçevesinde gerçekleştirilen ilerlemelere yer verilmiş, temel yasaların tümüyle değişmesinin uzun süreceğinden hareketle bu sürecin katılım müzakereleri sırasında da devam edeceği vurgulanmıştır. Bu itibarla, temel yasaların bütünlük içinde yenilenmesi hedefinin korunmasına karşılık, katılım müzakerelerine bir an önce başlanabilmesi açısından önceliklerin "uyum yasa paketleri" ile yerine getirilmesi yaklaşımına ağırlık verildiği belirtilmiştir. Bu çerçevede “düşünce ve ifade özgürlüğü”, “dernek kurma özgürlüğü, barışçı toplantı hakkı ve sivil toplum”, “işkence ve kötü muamelenin önlenmesi”, “kamu görevlilerinin insan hakları konusunda eğitimleri”, “yargının işlevselliği ve verimliliği”, “cezaevleri, tutukevleri ve nezarethane koşulları”, “tüm bireylerin ayırım yapılmaksızın tüm temel hak ve özgürlüklerden tam olarak yararlandırılması”, “yürütmenin işlevselliği” ve “sözleşmeler” başlıkları altında çeşitli yasal düzenlemeleri TBMM’nin 22. Yasama Dönemi 1. Yılı sonuna kadar tamamlanması ve uygulamada etki göstermesinin ise Haziran 2004’e kadar gerçekleştirilmesi konusunda Hükümetin iradesinin tam olduğu ifade edilmiştir (ABGS, 2003:3-6).

ABGS tarafından Aralık 2008’de yayımlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nda ise dikkati 8.madde çekmektedir. Bu maddenin 1. bendinde Türkiye’nin AB müktesebatına uyum sürecinde kat ettiği gelişmenin düzenli olarak izlenebilmesini ve Avrupa Komisyonu’na iletilmesini teminen, kamu kurum ve kuruluşları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nde oluşturulan Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum Ulusal Veri Tabanı’na düzenli olarak bilgi aktarır” denildikten sonra, 2. bendinde “Ulusal Program’ın Bakanlar Kurulu’nca kabulünün ardından, Ulusal Program’da yer alan hukuki, idari ve kurumsal düzenlemelere ait tedbirlere ilişkin gerçekleştirmeler, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, 2009 yılının Ocak ayından başlamak üzere üç aylık dönemler itibarıyla dönem sonunu izleyen onbeş gün içinde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’ne bildirilir. Genel Sekreterlik, müteakip ayın ilk haftasında gelişmelere ilişkin olarak hazırlayacağı bir raporu Bakanlar Kurulu’na sunar” ifadesi yer almaktadır (ABGS, 2008:iii). Böylelikle, Ulusal Program dâhilinde kamu kurum kuruluşları tarafından yapılan çalışmalar kontrol ve kayıt altına alınmakta ve bunlar bir rapor halinde ABGS tarafından Başbakanlığa bildirilerek en üst düzeyde koordinasyon sağlanmaya çalışılmaktadır.

Programda yer alan “Kamu Yönetiminin İşlevselliği” başlığı altında ise, şeffaf ve etkin bir yönetsel yapının gerçekleştirilmesi için Genel İdari Usul Yasası’nın kabul edilmesi yönünde çalışmalara devam edildiği ifade edildikten sonra, bu kapsamda İdari Yargılama Usul Yasası’nda değişiklik yapılacağı belirtilmektedir (ABGS, 2008:5).

3.3.2. İlerleme Raporları

AB’ye katılım sürecinde Komisyon, aday ülkelerin Kopenhag kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeleri düzenli olarak izlemekte ve gelişmeleri her yıl hazırladığı ve “İlerleme Raporu” adı verilen raporlarla ortaya koymaktadır. AB Komisyonu her aday ülke için 1998 yılından itibaren ilerleme raporu hazırlamaktadır.

İlerleme raporları, aday ülkelerin üyelik yönünde göstermiş oldukları gelişmelere ilişkin olarak sundukları bilgilere, parlamento rapor ve kararları ile başta Avrupa Konseyi, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı ve uluslararası finans kuruluşları olmak üzere uluslararası örgütler ile sivil toplum kuruluşlarının değerlendirmelerine dayanmaktadır. Bütün bu değerlendirmeler ışığında Komisyon, aday ülkenin Kopenhag kriterlerini

karşılıklı karşılamadığını tespit etmekte ve aday ülkeyle katılım müzakereleri açılıp açılmamasına ilişkin görüşünü Konsey'e iletmektedir. Müzakerelerin açılmasından sonra Komisyon ilerleme raporlarını hazırlamayı sürdürmektedir. İlerleme raporları Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasal kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği olarak üç temel bölüm içermektedir. Aday ülkeler ile katılım müzakerelerinin başlatılması ve aday ülkenin Birliğe katılımın sağlanması kararlarında Komisyon'un hazırladığı ilerleme raporları kilit rol oynamaktadır

1999 yılında Helsinki Zirvesi sonucu, diğer aday ülkeler ile eşit koşullarda adaylığı açıklanan Türkiye için de bir Avrupa stratejisi belirlenmiştir. Buna göre ilgili aday ülkenin, üyeliğe hazırlık sürecinde aldığı mesafenin ve sağlanan gelişmelerin değerlendirildiği ilerleme raporlarının Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanması kararı alınmıştır. Bu çerçevede, 4 Kasım 1998 tarihinde Türkiye'nin ilk ilerleme raporu yayımlanmıştır. Şu ana dek yayımlanan son ilerleme raporu da 5 Kasım 2008 tarihlidir.

3.3.2.1. 1998 İlerleme Raporu

4 Kasım 1998 tarihinde AB Komisyonu, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 12 aday ülke için birinci ilerleme raporunu yayımlamıştır. Türkiye hakkındaki Rapor'da, Türkiye ile AB arasındaki ilişkinin hukuki temelini Ankara Anlaşması'nın 28. maddesi olduğu ve Rapor'un Kopenhag Zirvesi Kriterleri dikkate alınarak hazırlandığı belirtilerek, bu çerçevede saptanan aksaklıklar ve beklentiler sıralanmıştır (AB Komisyonu ,1998 :4).

AB Komisyonu'nun bu ilk ilerleme raporu Kopenhag Kriterlerini temel alan bir değerlendirme yapmaktadır. Buna göre, "demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygıyı ve azınlıkların korunmasını güvence altına alan kurumların sürekliliğini sağlamak" şeklindeki siyasal kritere göre Türkiye henüz yolun başındadır. Kamu kuruluşlarının işleyişlerindeki aksaklıklar, insan hakları ihlalleri, silahlı kuvvetler üzerinde sivil denetimin olmayışı, Güneydoğu sorununa sivil bir çözüm bulunamaması bu madde altında sıralanan konulardan bazılarıdır.

Üçüncü kriter olan "siyasal, ekonomik ve parasal birlik de dahil olmak üzere tam üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerle uyum yeteneği" konusunda ise Türkiye'nin

Gümrük Birliği kararında öngörülen mevzuatın büyük kısmını uyguladığı, Avrupa Stratejisi kapsamındaki alanlarda da Birlik müktesebatına uyum sürecini başlattığı belirtilirken, bunların dışında kalan alanlarda alınması gereken uzun bir yol olduğu vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 1998: 41).

3.3.2.2. 1999 İlerleme Raporu

13 Ekim 1999 tarihli 2. İlerleme Raporu'nda, Komisyon'un daha sonraki yıllarda Türkiye'nin yönetsel kapasitesinin düzeyi ile ilgili olumlu gözlemlerini değiştirmesine olanak sağlayacak şekilde adli ve yönetim kapasite incelemesinin "Gümrük Birlik kapsamındaki alanlar" ile sınırlı tutulduğunun altı çizilmiştir (AB Komisyonu, 1999 :4).

Rapor'da Türkiye'deki son gelişmeler yine Kopenhag kriterleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu Raporda da siyasal kriterlere uyum konusunda en önemli engeller olarak, insan hakları ve azınlıkların korunması konularındaki eksiklikler, işkencenin hala yaygın oluşu ve düşünceyi açıklama özgürlüğünün yetkili organlarca devamlı olarak kısıtlanması görülmüştür. Ekonomik kriter ise yine önceki Raporda olduğu gibi Türkiye'nin daha avantajlı olduğu alanlardan biridir. Buna göre Raporda, Türkiye'nin bir piyasa ekonomisinin özelliklerinden çoğuna sahip olduğu, makroekonomik sürekliliğin sağlanması, yasal ve yapısal reform programlarının uygulanması koşuluyla, Türkiye'nin Birlik içerisindeki rekabet baskılarıyla ve piyasa güçleriyle başa çıkabileceği belirtilmektedir(AB Komisyonu, 1999 : 8-16,17-26).

3.3.2.3 2000 İlerleme Raporu

Komisyon, 2000 Yılı İlerleme Raporu'nda, ilerleme raporlarında izlenen yapıyı değerliştirdiğini açıklamıştır. İlerleme raporlarında, Birlik müktesebatının 29 başlığının tümüne yönelik olarak Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini üstlenme yeteneğinin izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik değerlişiklikler yapmıştır (AB Komisyonu, 2000 :5).

Türkiye-AB ilişkilerinin kısmen de olsa durgunlaştığı 2000 yılında yayımlanan 3. İlerleme Raporu, daha önceki raporlar gibi benzer konulara değinmiş ve AB tarafından bilinen talepleri yeniden gündeme getirmiştir. Bu kapsamda makroekonomik istikrarı desteklemek ve koruma için hükümetin öngördüğu istikrar politikası incelenmiş,

gelecek üç yıl boyunca uygulanacak iddialı yapısal reform listesi değerlendirilmiştir. Özellikle bu listede yer alan, kamu maliyesi, kamu yönetimi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, bankacılık, tarım sektörü ve sosyal güvenlik sistemi konuları üzerinde özellikle durulmuştur (AB Komisyonu 2000: 31-33,37-38,47-48,51-52).

3.3.2.4.2001 İlerleme Raporu

AB Komisyonu tarafından 13.11 2001 tarihinde yayınlanan 4. İlerleme Raporu, daha önceki raporlarda olduğu gibi ekonomi ile ilgili sorunlara değinirken, daha çok siyasal alandaki tıkanıklıklar ve Kopenhag kriterlerine ters düşen uygulamaları üzerinde durmuştur.

2001 Yılı İlerleme Raporu'na daha önceki yıllardan farklı olarak siyasal kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatını üstlenme yeterliliği olmak üzere üç ana başlığın yanı sıra, Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program çerçevesinde yapılan değerlendirmeyi içeren dördüncü bir bölüm dâhil edilmiştir. Ayrıca, hazırlık sürecindeki gelişmelerin değerlendirildiği bir bölüm de Raporun ekinde yer almaktadır.

2001 Yılı İlerleme Raporu'nda siyasal kriterler bağlamında; AB anlayışının yalnızca, üye ülkelerdeki ifade ve inanç özgürlüğü, düzgün işleyen bir siyasal rejim ve demokratik bir sistemin varlığı ile sınırlı olmadığı ve asıl istenilenin bunların etkin bir biçimde günlük yaşama aktarılması olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında gerçekleştirilen anayasal reformlar insan hakları, temel özgürlüklerin güçlendirilmesi ve ölüm cezasının sınırlandırılması yolunda atılmış önemli bir adım olarak görülmüştür (AB Komisyonu 2001:13-31).

2001 Yılı İlerleme Raporu'nun AB müktesebatını üstlenme yeterliliğinin değerlendirildiği bölümünde, tüm 29 başlık altında gruplandırılan AB müktesebatının her bir alanında Türk mevzuatının mevcut durumu değerlendirilmiştir. Raporla, Komisyon tarafından ayrıca, Türkiye'de yönetim kapasitesinin güçlendirilmesi için "tüm yönetim katmanlarını kapsayacak köklü bir reform gereksinimi bulunduğu" ileri sürülmüştür (AB Komisyonu, 2001: 98).

3.3.2.5. 2002 İlerleme Raporu

9 Ekim 2002 tarihinde yayınlanan 5. İlerleme Raporu, özü itibariyle diğer dört rapordan ayrılmamış ve Türkiye'yi belirlenmiş şablon çerçevesinde değerlendirerek, özellikle Kopenhag Kriterleri açısından olumsuz başlıklar bir bir sıralanarak, bunların düzeltilmesi için bir an önce reformların gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Rapor'da kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar harcandığı, Mayıs 2002'de kamu hizmetlerine atanacaklara dair genel bir yönetmelik çıkarıldığı ve söz konusu yönetmeliğin, kamu görevlilerinin seçimine ilişkin genel ilke ve yöntemleri düzenlediği belirtilmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı'nda yeni bir yönetim sistemi uygulamaya konulduğu da olumlu bir şekilde ortaya konmuştur (AB Komisyonu 2002: 128).

Rapor'da Ocak 2002'de, kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla, “Kamu Yönetiminde Şeffaflığı ve İyi Yönetişimi Artırmaya Yönelik Eylem Planı”na ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı'nın yayımlandığı, bunun ardından, Mayıs 2002'de söz konusu Eylem Planı'nı uygulamak üzere ikinci bir Bakanlar Kurulu Kararı ile beş bakan görevlendirildiği belirtilerek, eylem Planının yolsuzlukla mücadelenin etkinliğini artıracak temel yöntemleri ortaya koyduğu şeklinde, Türkiye tarafından kamu yönetiminde gerçekleştirilen AB'ye uyum çalışmalarından övgü ile söz edilmiştir (AB Komisyonu, 2002: 129).

3.3.2.6. 2003 İlerleme Raporu

5 Kasım 2003 tarihli 6. İlerleme Raporu'nun “Kamu Yönetiminin Güçlendirilmesi” ile ilgili bölümünde; gümrük yönetiminin kapasitesinin artırılması, balıkçılık, enerji piyasası, ulaştırma ve doğrudan yabancı yatırımlara yönelik projelerle ilgili tespitler yapılmakta ve bu alanda AB'ye uyum için bir an önce yeni düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilmektedir (AB Komisyonu, 2003: 55-75).

2003 Yılı İlerleme Raporu, Hükümetin Ocak 2003'de, kamu yönetiminin işleyişinin etkinleştirilmesi, kamu hizmetlerinde insan hakları yönetiminin daha şeffaf hale getirilmesi ve yolsuzlukla mücadelenin artırılmasına yönelik bir eylem planı

hazırladığını ve planda öngörülen önlemlerden birinin de bakanlık sayısının 36'dan 23'e indirmek olduğunu belirtmektedir(AB Komisyonu, 2003: 18).

2003 Yılı İlerleme Raporu kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren yolsuzlukla mücadele konusunda da önemli bir yer ayırmıştır. Komisyon bu konuda alınacak önlemlerin kabul edilmesi konusunda bazı gelişmelerin kaydedildiğini, bununla birlikte, araştırmaların yolsuzluğun Türkiye'de çok ciddi bir sorun olarak varlığını sürdürdüğüne işaret ettiğini vurgulamış ve yolsuzluğa daha eğilimli kesimler olarak medya, kamu yönetimi, inşaat ve sağlık olarak belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2003: 22).

AB Komisyonu, 2003 Yılı İlerleme Raporu'nda, kamu yönetiminin ve devletin işleyişinde etkinliğin artırılması konusunda ilerleme sağlandığını da belirtmektedir. Hükümetin, özellikle kamu hizmetlerinde insan kaynaklarının daha şeffaf biçimde yönetilmesini sağlamak amacıyla reformlar başlattığı, bu gelişmenin, yolsuzlukla mücadeleyi de kolaylaştırdığı belirtilmektedir (AB Komisyonu, 2003:131).

3.3.2.7. 2004 İlerleme Raporu

AB Komisyonu tarafından 6 Ekim 2004'te yayınlanan 7. İlerleme Raporu'nda, bir önceki ilerleme raporundan bu yana, TBMM'nin hem Kopenhag siyasal kriterleri ve hem de AB müktesebatı ile ilgili bir dizi uyum paketini kabul ettiğinden övgü ile söz edilmektedir (AB Komisyonu, 2004:5) Türk Hükümeti, Ekim 2003-Temmuz 2004 arasında TBMM'de toplam 261 yeni yasa kabul edilmesini sağlamıştır. Meclis Komisyonları bu sürecin merkezini oluşturmaktadır. Katılım öncesi süreçte bir danışma organı olarak görev yapmak üzere kurulan AB Uyum Komisyonu, birçok mevzuata ilişkin görüş bildirerek önemli bir işlev yerine getirmiştir

2004 Yılı İlerleme Raporu'nda, kamu yönetimi alanında reformlarının uygulanmasına ilişkin olarak çok sayıda yasa, yönetmelik, kararname ve genelge yayımlanmasının Türk Hükümetinin reformların etkili bir biçimde uygulanmasını sağlamak için çaba harcadığının bir göstergesi olarak gören Komisyon, insan haklarından sorumlu Başbakan Yardımcısı'nın başkanlığında genel olarak reformları denetlemeye ve uygulamaya dönük çözümler amacıyla bir "Reform İzleme Grubu" kurulmasını olumlu karşılamıştır (AB Komisyonu, 2004:13).

Rapor, Bilgi Edinme Hakkı Yasası'nın Ekim 2003'te kabul edilmesini de olumlu bir gelişme olarak kabul etmiştir. Ancak, AB Komisyonu'na göre, 2004 sonu itibarıyla Türkiye'nin kamu yönetimi ve denetim yapıları ile AB ülkelerindeki yapılar arasında halen önemli farklılıklar bulunmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasası çerçevesinde, Türkiye'deki kamu mali yönetimi ve denetim sistemleri çağdaş kamu mali yönetim kavramları ve AB uygulamalarına göre reformdan geçirilmiş olsa bile, özellikle bakanlıklar arasındaki koordinasyon başta olmak üzere uygulamadaki bazı zayıflıklar dikkat çekmektedir. Bu alanda AB'ye uyum konusunda daha kararlı olunması ve daha çok çaba gösterilmesi gerekmektedir(AB Komisyonu, 2004:144-145).

3.3.2.8. 2005 İlerleme Raporu

9 Kasım 2005 tarihinde yayınlanan 8. İlerleme Raporu o tarihe kadar yayınlanan diğer yedi rapora göre oldukça farklı olarak değerlendirilmiştir. Çünkü Rapor, 3 Ekim 2005 tarihinde Müzakere Çerçeve Belgesi'nin kabul edilmesiyle Türkiye'nin AB'ye tam üyelik katılımı müzakerelerine başlaması sonrasında yayınlanan ilk rapor olmuştur.

AB Komisyonu'nun Türkiye'deki sorunlara daha hassas bir tutum sergilediği bu Rapor'da; Türkiye'deki sorunlara âdem-i merkeziyetçi bir yapı kazandırmaya yönelik yasal çerçevenin oluşturulmasında bazı ilerlemeler sağlanmış olduğu; bu ilerlemelerin bölgesel politikaların oluşturulmasında katılımcı bir yaklaşım benimsenmesine yardımcı olacağı, aynı zamanda, mali denetim hükümlerinin hayata geçirilmesi ve bölgesel politikaya ilişkin istatistiklerin derlenmesinde de ek gelişmeler sağlandığı belirtilmiştir (AB Komisyonu, 2005:12).

Rapor'da, kamu ihaleleri, çevre ve çok yıllık bütçe alanlarındaki müktesebatın uygulanmasına olanak tanıyacak çerçeve mevzuatın halen hayata geçirilemediği, özellikle strateji bağlamındaki kurumsal çerçevenin, bakanlıklar arası koordinasyon ve ilgili bölgesel yapılanmalarda yeterli olmadığı, program ve projelerin tasarlanmaları ve uygulanmalarıyla bağlantılı yönetim kapasitesinin zayıf olduğu eleştiriler yapılmaktadır (AB Komisyonu ,2005:13).

AB Komisyonu, İlerleme Raporu'nda yeterli yönetim kapasitesinin gerek merkezi gerek bölgesel düzeyde geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim duyulduğunu bildirmektedir. Bu kapsamda, DPT'nin salt planlamayla bağlantılı görev yönergesi ve

koordinasyon işlevine odaklanması ve denetleme bağlamındaki sorumlulukların sektörel bakanlıklara ve bölgesel yapılara devredilmesi düşünülmelidir denmektedir (AB Komisyonu, 2005:13).

2005 Yılı İlerleme Raporu'nda önemli bir eleştiri olarak, kamu yönetiminde yolsuzluk kapsamında yasama dokunulmazlığı uygulaması önemli bir sorun olarak tanımlanmasına rağmen, bu alanda herhangi bir ilerlemenin kaydedilmediği gündeme getirilmiştir (AB Komisyonu, 2005:20).

3.3.2.9. 2006 İlerleme Raporu

9. İlerleme Raporu 8 Kasım 2006 tarihinde yayımlanmıştır. Bu Rapor'da kamu yönetimine ilişkin yapılan genel değerlendirmede, Ekim 2005'ten bu yana TBMM'ne sunulan 429 yasa tasarısından 148'inin kabul edildiği belirtilmiştir. Tüm yıl boyunca, AB Uyum ve İnsan Hakları Komiteleri'nin, Kopenhag siyasal kriterlerinde belirtilen hususların ele alınmasında önemli rol oynamaları ve Hükümetin Haziran ayında yeni bir reform paketi sunması olumlu olarak değerlendirilmiştir. Bunların dışında genel olarak, kamu yönetimi reformu ile ilgili hukuki ilerlemelerin kaydedildiği; daha önceki yıllarda kabul edilen reformların uygulamaya konulmasına devam edildiği, ABGS'nin siyasal kriterler ile olan uyumun sağlanması, finansal işbirliği ve 3 Ekim 2005'den beri müzakere başlıklarının taranması ve müzakerelerde koordinasyonun sağlanması konularında önemli bir rol üstlendiği, Hükümetin, Şubat 2006'da yeni bir yönetmelik kabul ederek "düzenleyici etki analizleri"ni getirdiği vurgulanarak, bunlar olumlu gelişmeler olarak sayılmıştır (AB Komisyonu,2006:5).

Buna karşılık Rapor'da, genel olarak, Hükümetin Meclis'e getirdiği bazı reform yasalarının kabul edilmediğine vurgu yapılmış; ayrıca, merkeziyetçiliğin azaltılması için daha çok çalışılması istenmiştir. Rapordaki bu genel olumsuz değerlendirmelerin dışında şu olumsuz gelişmelere de değinilmiştir: Haziran 2006'da, Terörle Mücadele Yasası'nda değişiklikler yapılmış ve yeni yasaya göre, terörizmin kavramsal tanımı ve terörizm suçu kapsamına giren suçlar genişletilmiştir. Yeni yasa, ifade özgürlüğü, basın ve medya üzerine yeni hukuki kısıtlamalar getirmektedir. Yeni yasa, şüpheli terör suçlularının usule ilişkin güvencelerini azaltmaktadır. Savunma haklarına yönelik olarak, mevcut ve emekli kamu görevlilerine ayrıcalık yapılmıştır. Bu kişilerin silah

taşımalarına da kolaylıklar sağlanmıştır. ABGS'nin sorumluluklarının artmasına rağmen, buna paralel olarak kadro ve mali kaynaklarının artırılması konusunda yeteri kadar çaba gösterilmemiştir. Kamu malî yönetimi ve kontrolünün tamamen uygulanması ve düzenleyici etki analizlerinin yapılabilmesi için gereken kurumsal kapasitenin geliştirilmesi gerekmektedir. 2005 İlerleme Raporu'nda da bahsedilen ve 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen "Kamu Yönetimi Temel Yasası" ile ilgili herhangi bir gelişme sağlanamamıştır. Köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin yürütecekleri ortak projelerin harcamaları ve bütçeleri Sayıştay'ın denetimine tâbi tutulmamıştır. Bu madde, dış denetim kuralları ile uyum göstermemektedir. Kamu Görevlileri Yasası'na ilişkin herhangi bir ilerleme kaydedilememiştir (AB Komisyonu, 2006: 5-6).

3.3.2.10. 2007 İlerleme Raporu

10. İlerleme Raporu 6 Kasım 2007 tarihinde yayınlanmıştır. Bu Rapor'da da gelişmeler diğer raporlarda olduğu gibi üç ana başlıkta (siyasal kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik müktesebatını üstlenebilme yeteneği) verilmiştir.

Raporda, konumuzla ilgili olarak "Kamu Yönetimi" başlığı altında olumlu ve olumsuz olarak değerlendirilen gelişmeler şunlardır: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası, her bakanlık bünyesinde mali kontrolden sorumlu "strateji geliştirme birimleri"ne uygun şekilde personel alımının kolaylaştırılmasına yönelik olarak Nisan 2007'de değiştirilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın uygulanması yönünde ileriye doğru atılmış bir adım olarak Hükümet, Ekim 2006 tarihinde yaklaşık 600 kişiyi yerel yönetimlere yönelik iç denetim personeli olarak görevlendirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2007 :7)

Türkiye, düzenlemelerin iyileştirilmesine ilişkin bazı ilerlemeler kaydetmiştir: Hükümet, Nisan 2007'de, "düzenleyici etki analizi"nin uygulanmasına ilişkin bir genelge yayımlamış ve düzenlemelerin kalitesini iyileştirmeye yönelik yönlendirici ilkeleri kabul etmiştir. Bürokrasinin ve yönetsel yükün azaltılmasına ilişkin Kasım 2006'da illerde ve bölge illerinde oluşturulan "tek durak ofisleri", çeşitli kamu hizmeti talebinde bulunan vatandaşların üzerine düşen yönetsel yükün azaltılmasını amaçlamaktadır. Ayrıca, sadeleştirme çalışmaları kapsamında, güncelliğini yitirmiş

1,085 Hükümet Genelgesi Ocak 2007'de yürürlükten kaldırılmıştır. E-Hükümet uygulamalarının kullanıcı-dostu olması büyük oranda sağlanmıştır (AB Komisyonu, 2007:7).

Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) Yasası'nın, Kasım 2006'da Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması ve yasanın uygulanmasının durdurulması nedeniyle Türkiye'nin halen bu sistemin oluşturulmasında sorunları bulunmaktadır (AB Komisyonu, 2007:7)

Merkezi yönetim reformunu ve yerel yönetimlere yetki devrini amaçlayan Kamu Yönetimi Temel Yasası'nın kabul edilmesine yönelik herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Ayrıca, yerel yönetimlere daha fazla mali kaynak aktarımına ilişkin herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir (AB Komisyonu, 2007:8)

Kamu yönetimi reformu önemli bir konu olarak kabul edilmesine rağmen, kamu hizmetine ilişkin kapsamlı bir yasa taslağı Meclis'e gönderilmemiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın bütünüyle uygulanması ve bürokrasinin azaltılmasına yönelik kapsamlı bir strateji geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (AB Komisyonu, 2007:8).

Genel olarak, kamu yönetiminin ve kamu hizmeti sisteminin yasal açıdan reformuna ilişkin ilerleme kaydedilmiştir. Kilit konular olmayı sürdüren uygulama ve kapasite geliştirme açısından ise sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Yerel yönetimlere yetki devri ile yerel yönetimlere yönelik mali kaynakların artırılmasının yanı sıra bürokrasinin azaltılması, şeffaflığın artırılması ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesine daha fazla önem verilmesi gerekliliği Rapor'da vurgulanmıştır (AB Komisyonu, 2007:9-10)

3.3.2.11. 2008 İlerleme Raporu

5 Kasım 2008 tarihinde yayınlanan Rapor'da, kamu yönetimi reformu konusunda bazı sorunların çözülmesi gerekliliği üzerinde durulurken; bu sorunlar arasında yönetimin yükünün hafifletilmesi, basitleştirmenin sağlanması, olağan etki değerlendirmelerinin hayata geçirilmesi, yönetsel prosedürlerin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi ve politika oluşturma ile eşgüdüm sistemlerinin geliştirilmesi sayılmaktadır (AB Komisyonu, 2008:7).

Yönetmelik prosedürlerin geliştirilmesi konusunda, Hükümet Mayıs 2008’de bir Genelge yayınlamak, tüm kamu kurumlarına, ikamet ve doğum kayıtlarının vatandaşlardan talep edilmesi yerine bu bilgiler için kimlik paylaşımı veritabanının kullanılması talimatını verdiği belirtilirken, genel olarak kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği ve kamu hizmeti sisteminin modernize edilmesi gerekliliği özellikle vurgulanmıştır (AB Komisyonu,2008:7).

3.3.3. Müzakere Çerçeve Belgesi

3 Ekim 2005 tarihinde Dışişleri Bakanları toplantısında AB’nin Türkiye ile müzakerelere başlaması kararının resmîlik kazanmasıyla birlikte, 1950’lerden itibaren somut bir şekilde başlatılan Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli ve tarihi dönemece girilmiştir.

3 Ekim 2005 gecesi, zorlu geçen tartışmalar sonrası, tarafların mutabakatı ile imzalanan “Müzakere Çerçeve Belgesi” (*Negotiating Framework Paper*) müzakere sürecinde AB ile müzakerelere başlama kararını aldırın Türkiye’nin bundan sonra ne yapacağını ve ne yapması gerektiğini oldukça ayrıntılı bir şekilde ortaya koymuştur.

Belgede; Türkiye’nin, AB müktesebatının her alanında, ulusal ve bölgesel düzeydeki kurumlarını, yönetim kapasitesini, yasal ve yönetmelik sistemlerini, müktesebatı etkin olarak ya da duruma göre, makul bir süre içerisinde uygulayabilecek konumda olacak şekilde, katılım gerçekleşmeden önce Birlik standartlarına getirmek zorunda olduğu belirtilmektedir. Genel olarak bu durumun, etkin ve tarafsız bir kamu hizmeti ile bağımsız ve etkin bir hukuk sistemi üzerine bina edilmiş iyi işlemekte olan ve istikrarlı bir kamu yönetimi gerektirdiği ifade edilmiştir (DPT, 2005).

Belgede yer alan, “Türkiye, müktesebatın tüm alanlarında, kurumlarını, yönetim kapasitesini ve yönetim ve yargı sistemlerini hem ulusal hem de bölgesel düzeyde Birlik standartlarına getirecektir” ifadesi (md. 17), bir ideali yansıttığı için, kolay kolay gerçekleştirilemeyecek bir hedefi ortaya koymaktadır. Bugün hemen her AB üyesinde, düzeyi değişse bile, bölgesel dengesizlikler bulunmaktadır. Bu durum bilinmesine rağmen yine de Türkiye’den Birlik standardının bütün ülkeye yayılması istenmiştir (Özer,2006:118).

Tablo (3.1) de Türk mevzuatının AB müktesebatına uyum durumu görülmektedir.

Dikkat edilecek olursa Türkiye'nin 33 başlığın 16'sında yeterli durumda olduğu görülmektedir. Buna karşılık yalnızca 2 başlıkta çok yetersiz görülmektedir. Bu da Türkiye'nin AB müktesebatına uyum konusunda ne kadar büyük bir çaba gösterdiğinin göstergesidir. Zaten ilerleme raporlarındaki genel memnuniyet mevzuat konusundaki bu hızlı ilerlemeyle ilgilidir. Zaman zaman bu uyum çabalarında yavaşlama olsa da Helsinki Zirvesi'nden bu yana çok önemli gelişimler gösterildiği kabul edilmektedir.

Ancak, bu arada hemen şu husus da belirtilmelidir ki , AB'nin önem verdiği çevre, sosyal politikalar, vergilendirme vb. alanlarda hala yeterli mevzuat düzenlemeleri yapılamamıştır. Bu yasal düzenlemeler zaman zaman TBMM'de yasama sürecine, zaman zaman da Cumhurbaşkanı'nın veto engeline takılmıştır. Kimi zaman da iç siyasal dengeler bu yasaların çıkarılması konusunda ciddi engel olmaya devam etmektedirler.

Tablo 3.1. Türk Mevzuatının AB Müktesebatına Uyum Durumu

| Düşük düzeyde | Sınırlı | Homojen Olmayan - Kısmi | Yeterli / İleri |
|-------------------------------|---|--------------------------------|---|
| 1. İşçilerin Serbest Dolaşımı | 1. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi | 1. Sermayenin Serbest Dolaşımı | 1. Malların Serbest Dolaşımı |
| 2. Balıkçılık | 2. Kamu Alımları | 2. Rekabet Politikası | 2. Fikri Mülkiyet Hukuku |
| | 3. Şirketler Hukuku | 3. Bilgi Toplumu ve Medya | 3. Mali Hizmetler |
| | 4. Tarım ve Kırsal Kalkınma | 4. Taşımacılık Politikası | 4. Ekonomik ve Parasal Politika |
| | 5. Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı | 5. Enerji | 5. İstatistik |
| | 6. Sosyal Politika ve İstihdam | 6. Vergilendirme | 6. İşletme ve Sanayi Politikası |
| | 7. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu | | 7. Trans-Avrupa Ağları |
| | 8. Yargı ve Temel Haklar | | 8. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik |
| | 9. Çevre | | 9. Bilim ve Araştırma |
| | | | 10. Eğitim ve Kültür |
| | | | 11. Tüketicinin ve Sağlığının Korunması |
| | | | 12. Gümrük Birliği |
| | | | 13. Dış İlişkiler |
| | | | 14. Dış Güvenlik ve Savunma Politikası |
| | | | 15. Mali Kontrol |
| | | | 16. Mali ve Bütçesel Hükümler |

3.3.4. Etki Raporu

AB Komisyonu zaman zaman aday ülkelerin tam üyeliğinin AB'ye etkisinin ne olacağını araştırdığı “etki raporları” yayınlamaktadır. Bu raporlarda geleceğe dönük kestirimlerde bulunulmakta, söz konusu ülkelerin mevcut durumu değerlendirmekte ve AB'ye uyum için yapılması gerekenler konusunda görüşler ortaya konmaktadır.

6 Ekim 2004 yılında yayımlanan Etki Raporu, Türkiye'nin AB'ye katılımının olası etkilerini 7 başlık altında incelemektedir. Toplam 56 sayfa olan Rapor'da “iyi hazırlanması durumunda bu katılım, her iki taraf içinde yarar sağlar” sonucuna varılmaktadır. Rapor'da, Türkiye ile ilgili yapılan değerlendirmeler şu başlıkları içermektedir (http://www.belgenet.com/arsiv/ab/etki_2004.html, 15.06.2007):

- i) AB'nin Türkiye'ye yönelik genişlemesi bu ülkenin nüfusu, ekonomik ağırlığı ve jeopolitik konumu nedeniyle diğer genişlemelerden farklı olacaktır. Türkiye gelişmesini sürdürürse bölgede istikrar sağlayıcı rol oynayacaktır.
- ii) Türkiye'nin büyümesindeki artış AB'nin ihracatına olumlu katkı yapmaktadır. Bu durum AB şirketleri açısından yeni yatırım olanaklarını gündeme getirmektedir. Türkiye'den göç ile gündeme gelebilecek işgücü arzında olası artış büyümeye katkı yapabilecek, hatta gelir düzeyinin düşük olması ise bölgesel farklılıkların artmasına neden olabilecektir.
- iii) İşgücünün serbest dolaşımı konusunda öngörülebilir bulunulamamaktadır. Ancak, olası göçün boyutu büyük olursa, AB uzun geçiş süreleri ve koruma yöntemleri gibi bazı önlemler alacaktır.
- iv) Türkiye'nin yaşadığı yapısal sorunlar AB'ye tam üyelik sürecinin ana zorunluluklarını oluşturmaktadır. AB'nin sahip olduğu istihdam ve gelir düzeyini yakalayabilmesi için Türkiye'nin altyapısının güncelleştirilmesi, eğitim sistemini çağdaşlaştırması ve yatırıma uygun iş ortamı oluşturması gerekmektedir.
- v) Türkiye'nin AB tarımı açısından baş aktör olma potansiyeli bulunmaktadır. Türkiye, tarım kesimini rekabet edebilir duruma getirmek için zamana gereksinim duymaktadır.
- vi) AB yakın zamanda, özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki standartlarını Türkiye'ye yönelik olarak genişletecektir. Bu da örgütlü suçlar, terör ve kaçakçılık konusunda işbirliğini güçlendirecektir.

vii) Türkiye'nin AB bütçesine maliyeti belirsiz olsa da bunun etkisinin büyük olacağı şimdiden görülmektedir. 2004 rakamlarıyla Türkiye'nin AB bütçesi açısından 2025'teki net maliyeti 17 milyar Euro ile 28 milyar Euro arasında olacaktır.

3.3.5. Avrupa Komisyonu Tavsiye Kararı

AB Komisyonu, bu belge ile AB Konseyi'nin 2002 Aralık ayında yapılan Kopenhag Zirvesi'nde kendine vermiş olduğu "Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerinin başlatılabilmesi için gerekli siyasal kriterleri karşılayıp karşılamadığını incelemesi" yolundaki talimatını yerine getirmiş olmaktadır. Belge 2004 yılında yayınlanmış ve Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde yapması gerekenleri birer tavsiye şeklinde AB Konseyi'ne sunmuştur (Özer, 2006: 120).

Komisyon Konsey'e yaptığı tavsiyede, Türkiye'nin öngörülen koşulları karşıladığı ve müzakerelerin artık başlatılabileceği yolundaki olumlu görüşünü belirtmektedir. Bununla birlikte Tavsiye metninde Türkiye'nin tam üye olarak Birliğe katılmasıyla sağlanacak kazanç ve katkılara ilişkin önemli değerlendirmeler de yer almaktadır. Bu değerlendirmelerde, AB açısından ekonomik çıkarların yanı sıra stratejik ve güvenlik düşüncelerinin de önemli bir yer tuttuğu, bu çerçevede Türkiye'nin "rol modeli" konumuna atıf yapıldığı belirtilmektedir(<http://www.belgenet.com/arsiv/ab/rapor2004-03.html> 15.06.2007).

Tavsiye kararında Türkiye'de rahatsızlığa yol açan çeşitli tespitler bulunmaktadır. Zaten karar yayınlandığında bu konular kamuoyunda tartışılmış ve beklendiği gibi haksız eleştiri ve tavsiyeler Türk kamuoyunda tepki çekmiştir. Bu çerçevede özellikle bu kararın "Katılım Müzakerelerine İlişkin Göstergeler" alt başlıklı 5. Bölümü çok tartışılmıştır. Örneğin, Türkiye için serbest dolaşım hakkının kalıcı olarak sınırlanabileceğine ilişkin paragraf bu bölümde yer almıştır (<http://www.belgenet.com/arsiv/ab/rapor2004-03.html> 15.06.2007).

3.3.6. Ortak Tutum Belgesi

Ortak Tutum Belgesi, Türkiye-AB arasında Ankara Anlaşması'na dayanılarak oluşturulan Ortaklık Konseyi'nin hazırladığı 26 Nisan 2005 tarihli rapordur. Ortaklık

Konseyi zaman zaman yaptığı toplantılar sonrası değerlendirmelerini, görüşlerini ve önerilerini bir rapor haline getirerek hem AB'ye hem de aday ülkeye sunmaktadır.

Belgede; Kopenhag ekonomik kriterleri konusunda AB'nin Türkiye'nin işleyen bir piyasa ekonomisi olma yönündeki kayda değer ilerlemesini takdir ettiği belirtilmektedir. Belgede, ekonomik kararlılık ve beklentilerin, 2001 ekonomik krizinden beri köklü bir şekilde geliştiği, önce enflasyonun tarihi düşüşe uğradığı, ekonomiye siyasal müdahalelerin azaldığı, kurumsal ve düzenleyici sistemlerin uluslar arası standartlarla örtüşen bir düzeye getirildiği ifade edilmektedir (Özer, 2006:122)

Belgede; Komisyon'un 6 Ekim 2004 tarihli önerisinde, Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması için net bir çerçeve teklifinde bulunduğu ve uçayaklı bir strateji önerdiği ifade edilmiştir (<http://www.abhaber.com/ozelhaber.php?id=935>, 15.06.2007):

- i) Birinci temel yapı, Türkiye'deki siyasal yeniden yapılanma sürecini desteklemek üzere destek ve işbirliği sağlanacaktır.
- ii) İkinci temel yapı, Türkiye ile gerçekleştirilen katılım müzakerelerinin işleyişine yönelik bir yaklaşımı kapsamaktadır. Aralık 2004'teki Avrupa Brüksel Konseyi Zirvesi sonuçları doğrultusunda, müzakere ilkelerini yönlendirme ve müzakere yöntemlerini belirleme amacıyla, bir müzakere çerçevesi kabul edilecektir.
- iii) Üçüncü temel yapı, AB ve Türk vatandaşları arasında siyasal ve kültürel diyalogun güçlendirilmesi şeklinde olacaktır. Bu konu hem AB hem de Türkiye'de gelişen ve sağlıklı demokratik bir ortamın göstergesi olan kamuoyuna açık tartışmanın ortaya çıkmasına olanak sağlamaktadır.

3.3.7. Katılım Ortaklığı Belgeleri (2001, 2003, 2006, 2008)

Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları'nın 1997 Aralık ayında Lüksemburg'daki Zirvesi'nde, "katılım ortaklığı belgesi"nin (*accession partnership paper*), aday ülkelere yönelik bütün yardımları tek bir çerçeve içerisinde harekete geçiren güçlendirilmiş katılım öncesi stratejisinin anahtar unsuru olmasını kararlaştırmıştır. Bu bakımdan Birlik, yaptığı yardımların, katılım hedefi doğrultusunda karşılaşılabilecek belirli

sorunların aşılmasına destek sağlamak üzere her bir aday ülkenin özel ihtiyaçlarına yönelik olmasını hedeflemektedir(Council of the European Union, 2001:1).

Türkiye için ilk Katılım Ortaklığı Belgesi Konsey tarafından Mart 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Komisyon'un genişlemeye ilişkin Ekim 2002 tarihli Strateji Belgesi'nde, Komisyon'un Türkiye için gözden geçirilmiş bir Katılım Ortaklığı Belgesi önereceği belirtilmiştir. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi daha sonra Mart 2003 tarihinde Komisyon tarafından sunulmuş ve aynı yılın Mayıs ayında Konsey tarafından kabul edilmiştir. Komisyon, Ekim 2004 tarihli Tavsiyesi'nde, siyasal reform sürecinin sürdürülebilirliğinin ve geri dönülemez niteliğinin garanti altına alınması amacıyla AB'nin siyasal reformlar alanındaki ilerlemeyi yakından izlemeye devam etmesini önermiştir. Komisyon, özellikle, 2005 yılı içinde gözden geçirilmiş bir Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kabul edilmesi önerisinde bulunmuştur (Council of the European Union, 2001:2).

Türkiye'nin, Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki önceliklere hitap etmesi öngörülen bir takvim ve belirli önlemleri içeren bir plan geliştirmesi beklenmektedir.

Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkeye tam üyelik için hazırlıklar sırasında yardımcı olmak üzere kullanılacak bir dizi siyasal araç açısından zemin sağlamaktadır. Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi, özellikle, gelecekteki siyasal reformlar için bir temel ve gelecekte kaydedilecek ilerlemenin ölçülebileceği bir kıstas oluşturulacaktır (Council of the European Union, 2005:2).

Bugüne kadar AB, Türkiye için 2001, 2003 ve 2005 ve 2008 olmak üzere toplam dört katılım ortaklığı belgesi yayınlamıştır. Yapılan tespit, değerlendirme ve öneriler açısından bu üç belge birbirleriyle çok sayıda ortak konu içermektedir. Yalnızca belgeler birbirleriyle tarihi olaylar açısından farklılaşmaktadır. Belgelerin tamamında Türkiye'nin tam üyelik statüsüne geçişine kadar, kısa ve orta dönemde yapması gerekenler belirlenmektedir. Amsterdam Antlaşması'nda anılan Kopenhag kriterlerinin siyasal kriterler alt başlığında yer alan konular, katılım ortaklığı belgelerinin kısa dönemde yapılmasını öngördükleri konulardır.

AB Komisyonu 2001'de yayınladığı katılım ortaklığı belgesinin ardından siyasal kriterlere uyum çalışmalarının olumlu sonuçları doğrultusunda, gözden geçirilmiş ikinci

katılım ortaklığı belgesini Mart 2003'te, aynı paralelde üçüncü katılım ortaklığı belgesini ise 2005 yılında yayınlamıştır.

AB Komisyonu Türkiye için hazırladığı katılım ortaklığı belgelerinde, özellikle Kopenhag siyasi kriterlerini vurgulamakta ve genel olarak, Kıbrıs sorunu, ifade özgürlüğüne ilişkin yasal ve anayasal güvencelerin güçlendirilmesi, toplantı ve şiddete yönelik olmayan gösteri yapma özgürlüğü, işkenceyle mücadele, sivil toplumun geliştirilmesi, Türk vatandaşlarının ana dilde yayın hakkı, idam cezasının kaldırılması için yasal ve anayasal istemlere yer vermektedir.

2005 yılında yayınlanan katılım ortaklığı belgesinde, Komisyon, Türkiye'de son yıllarda yürürlüğe konulan reformlara karşı memnuniyetini ifade etmiştir. Türkiye tarafından katılım ortaklığı belgesinde tanımlanan öncelikleri tamamlamak üzere gösterilen çabaları cesaret verici bulmuş ve tam olarak desteklemiştir. Gelecekte de siyasi, yönetsel ve ekonomik yeniden yapılanmaların uygulanacak olmasının, Türkiye'yi diğer aday ülkelere uygulanan aynı ilke ve kriterlere uygun olarak katılma hedefine yaklaştıracağı değerlendirilmesini yapmıştır (Council of the European Union, 2005:4-5).

26 Şubat 2008 tarihinde yayınlanan son katılım ortaklığı belgesinde ise, kamu yönetimi başlığı altında; daha geniş etkinlik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibi; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması; ve tam anlamıyla işleyen bir ombudsman sistemini kurmayı amaçlayan mevzuatın uygulanması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Council of the European Union, 2008c:4).

3.3.8. Genişleme Strateji Belgesi

AB Komisyonu, son yıllarda özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin genişleme sürecinde, bu ülkelerle ilgili tespit ve değerlendirmeleri içeren "strateji belgeleri" yayınlamaya başlamıştır. İlerleme raporları öncesi yayınlanan bu belgelerde, AB'ye aday tüm ülkeler tek bir metinde, benzer kriterler dikkate alınarak değerlendirilmektedir. İlerleme raporlarının provası niteliğindeki bu belgeler, aday ülkelere kendi ilerleme raporları ile ilgili ipuçları sunmaktadır. AB'nin böyle belgeler

hazırlama gereksinimi genişlemeye son derece önem vermesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü, AB'nin başarısını genişleme sürecinin kendisi belirleyecektir.

AB Komisyonu tarafından Türkiye'yi de kapsayan ilk "Genişleme Strateji Belgesi" (*Enlargement Strategy Paper*), 9 Kasım 2005'te yayınlanmıştır. Belgede, tüm aday ülkeler için kısa tespit ve değerlendirmelerde bulunulduktan sonra, tam üyelik müzakerelerine başlayacak olan Türkiye ve Hırvatistan ile ilgili oldukça ayrıntılı değerlendirmeler yapılmıştır (http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/ABKurumsal/2005_strateji.not.doc, 15.06.2007).

Komisyon genişleme stratejisini belirlerken aynı anda büyük bir grup ülkeyi kapsayan genişlemelerin olmayacağını belirtmektedir. Komisyon, bu strateji içinde, Türkiye ile katılım müzakerelerinin uzun vadeli bir süreç olduğunu düşünmektedir. Gelecekteki genişlemelerin hızı, yeni üyelerin kolay bir şekilde hazmedilmesini sağlamak için, tra ülkenin AB standartlarını karşılamadaki performansına bağlı olacaktır. Komisyon tarafından hazırlanan Genişleme Strateji Belgelerinde aday ülkelerin bu performansları değerlendirilmektedir (http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/ABKurumsal/2005_strateji.not.doc, 15.06.2007).

5 Kasım 2008 tarihinde yayınlanan Genişleme Strateji Belgesi'nde ise, Türkiye ile müzakerelerin hızının ülkedeki reformlara ve gerekli koşulların karşılanmasına bağlı olduğu belirtilerek, bu kapsamda siyasal reformlara hız verilmelidir denmiştir. Kamu yönetimi reformu çerçevesinde, kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulmasına ilişkin mevzuata ihtiyaç duyulduğu da belirtilmiştir.

Türkiye'nin üyelikten kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesinin artmasına ve gümrük birliği ile ulaştırma gibi alanlarda ilerleme kaydetmesine rağmen, kamu yönetimi reformu konusunda çok az ilerleme sağlandığının altı çizilmiştir. Belgede, Türkiye'nin stratejik öneminin arttığı da belirtilerek, "AB üyelik perspektifi Türkiye'yi birçok sorunla karşı karşıya olan çevre bölgesi için bir istikrar unsuru haline getirmiştir" ifadesi kullanılmıştır (<http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm/rtdokuman=pdf&action=detay&yayinID=262&icerikID=360&bil=TR> 15.06.2007).

3.3.9. AB Bölgeler Komitesi Raporu

AB Bölgeler Komitesi, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel kuruluşlarının da Birliğin karar alma sürecine etkide bulunmasıyla ve dolayısıyla AB'nin ekonomik, toplumsal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynayabilmeleri amacıyla oluşturulmuştur. AB'nin tam olarak bütünleşmesinin sağlanmasında, kent ve bölge halkı temsilcilerinin büyük öneme sahip olduğuna inanılmaktadır. Bölgeler Komitesi, bu bakımdan Avrupa'nın bütünleşmesinde anahtar rol oynayacak bir organdır.

Türkiye için 25 Temmuz 2005 tarihinde yayınlanan Rapor'da yer alan tespit ve değerlendirmeler şu şekilde özetlenebilir:(Özer 2007: 91-92)

- i)Geçen yıllar içerisinde, özellikle, 2002 genel seçimlerinden bu yana, Türkiye daha önceki on yıllarda gerçekleştirdiğinden daha fazla reform gerçekleştirilmiştir.
- ii)Türk Parlamentosu bir dizi reform-kamu yönetimi ile ilgili bir paket de dahil gerçekleştirmiştir. Ayrıca çok sayıda yasa, kararname, kabul etmiş ve bunları uygulamaya geçirmek için çalışmaları yapmıştır.
- iii)Yerel ve bölgesel makamlarla ve sivil toplumla uygun görüşmeler sonucunda, kamu yönetimi reform paketinin olabildiği kadar çabuk kabul edilmesi gerekmektedir.
- iv)Türk hükümetinin, kamu yönetimi reformunu en kısa sürede tam olarak, geri dönüşü olmayan ve kalıcı bir şekilde gerçekleştirilmesi ve uygulaması gerekmektedir.

3.4. Türkiye-AB İlişkilerine Yön Veren Belgelerin Önemi

Türkiye-AB ilişkilerini incelerken ele aldığımız belgeler, Türkiye'nin adaylık sürecindeki yol haritasını çizmeleri; Türkiye-AB ilişkilerinin seyrini göstermeleri ve geleceğine yön vermeleri açısından önem taşımaktadır.

Bu belgelerden Müzakere Çerçeve Belgesi; Türkiye ile başlatılacak katılım müzakereleri için gereken ilke ve usulleri belirlemek amacıyla hazırlanmış bir belgedir ve Türkiye'nin müzakere süreci bu belgedeki ilkelere göre yürütülmektedir. Belge bu niteliğiyle sağlıklı bir müzakere sürecinin yürütülmesi için önem taşımaktadır.

Katılım Ortaklığı Belgesi ise; başlıca iki amaca yöneliktir: (1) Tam üyeliğe hazırlanma sürecinde, siyasi ve ekonomik kriterlere ve AB Müktesebatına uyum bakımından öncelikli alanları belirlemek ve (2) Uyum çalışmalarına AB tarafından verilecek mali ve teknik desteği genel olarak saptamak. Türk hükümetleri bu Katılım Ortaklığı Belgesi'ni temel alarak, öncelikli alanlarda gerçekleştirilecek kurumsal ve yönetsel reformları, AB Mevzuatına uyum için çıkarılacak yasa ve yönetmelikleri, bu amaçla kullanılacak mali kaynakları ve bunlara ilişkin takvimi gösteren ulusal programı hazırlamakla ve tam üyelik sürecinde AB tarafından yapılacak Katılım Ortaklığı Belgeleri revizyonlarına uygun olarak Ulusal Programı güncelleştirmekle yükümlüdürler (Tecer 2007:203).

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program Türkiye'nin kısa ve orta dönemli ev ödevlerini nasıl gerçekleştireceğini öngören bir yol haritası niteliği taşımakta ve bu belgede yapılması planlananların yerine getirilememesi durumunda AB sürecinde sorunlar yaşanmaktadır. Aslında sorunlar daha Ulusal Program'ın hazırlanması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Hazırlanmakta olan yeni Ulusal Program üzerinde hala uzlaşa sağlanamadığı için bu belgenin yürürlüğe konması gecikmekte ve bu nedenle Türk hükümeti hem ülke içinde hem de AB' de eleştirilmektedir. Bu durum, Ulusal Program'ın AB sürecindeki önemini açıkça ortaya koymaktadır.

İncelenen belgeler arasında en çok dikkati çeken ise İlerleme Raporları'dır. Tecer (2007:204) 'in belirttiği üzere, AB'ye aday ülkelerin belirlenen siyasi ve ekonomik öncelikler ve Birlik müktesebatına uyum itibariyle tam üyelik sürecinde kaydettiği gelişmeler AB Komisyonu'nun 1998 yılından beri yayınladığı yıllık ilerleme raporlarında değerlendirilmekte, Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı belirlenen aday ülkeler ile katılım müzakerelerinin başlatılmasını Bakanlar Konseyi'ne tavsiye etmekte ve AB Zirvesi kararıyla katılım müzakere süreci başlatılmaktadır. Bu süreç içinde adayın belirlenen kriterleri yerine getirme ve AB müktesebatını üstlenebilme kapasitesi bakımından gösterdiği aşamalar yine Komisyon tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında değerlendirilmekte ve yeterli gelişmenin sağlandığının saptanması durumunda bu kez Komisyon aday ülkenin Birliğe tam üye olarak katılması önerisini hazırladığı yıllık raporda Bakanlar Konseyi'ne sunmaktadır.

Görüldüğü üzere aday ülkeler ile hem katılım müzakerelerinin başlatılmasına hem de tam üyelik kararına ilerleme raporları sonucunda karar verilmektedir. Bu çok önemli iki

kararın yanında, aday ülkelerin müzakere sürecinde yapmış oldukları çalışmalar da bu raporlarda değerlendirilmekte; bu nedenle rapor sonuçları aday ülkelerin bir nevi karnesi niteliği taşımaktadır.İşte bu nedenlerle ilerleme raporları, Türkiye için ayrı bir önem taşımakta; Türk Hükümetleri ve AB tarafından değişik açılardan değerlendirilmektedir.

İlerleme raporlarının hazırlık sürecinde Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye’den bilgi talep edilmekte ve sağlanan bilgiler de raporda dikkate alınmaktadır. Türk hükümetleri rapora ilişkin hazırlık çalışmalarını yakından izlemekte ve açıklanmasından çok önce içeriğine ilişkin bilgi sahibi olmaktadırlar. Bu nedenle, raporun resmen açıklanmasından önce AB’ne ve Türk kamuoyuna raporun “objektif ve adil” olması beklentisinde oldukları mesajını vermekte ve raporun sonucuna göre de yine Hükümetler tarafından değerlendirmeler yapılmakta ve beyanatlarda bulunmaktadır. Örneğin açıklanan son İlerleme Raporu sonrasında Dışişleri Bakanlığı tarafından yapılan açıklamada, Türkiye’nin tam üyelik hedefine bağlı olduğu belirtilerek, “Bu yoldaki kararlılığımız dün olduğu gibi bugün de aynı şekilde devam etmekte, eksikliklerimizin giderilmesine ve reformların etkin bir şekilde uygulanmasına olan bağlılığımız azalmamakta, aksine artmaktadır” denilmekte ve 2008 İlerleme Raporu’nun da geçen yıllardaki raporlarla aynı yapıda olduğu kaydedilerek, “Rapor’da her sene olduğu gibi daha fazla ilerleme kaydedilmesi beklenen alanlar itibariyle beklentiler dile getirilmektedir. Bu çerçevede, beklentiler karşılanmamış olduğu takdirde bir önceki raporda mevcut hususlar müteakip raporda da aynen yer alabilmektedir. Raporda yer verilen ve olumsuz olarak değerlendirilebilecek hususların amacı, üzerinde durulması gereken ve çalışmaların odaklanması beklenen alanların tespiti olarak yorumlanmalıdır. Raporun hemfikir olmadığıımız yanları da mevcuttur. Bu hususlara ilişkin AB’nin temel felsefesini ve hukukunu da esas almak suretiyle mutad olduğu üzere bilahare Komisyon’a görüş ve tashiratlarımız iletilecektir” şeklinde Hükümetin rapor konusundaki görüşleri ifade edilmektedir (<http://www.tumgazeteler3.mht,04.01.2009>).

Görüldüğü üzere, bu açıklamada Raporun içeriği hakkında bilgi verilerek, Türkiye’nin adaylık sürecindeki durumu hakkında yorum yapılmakta ve gelecekte yapılacaklar konusunda bilgi verilmektedir. Bu da Hükümetlerin ilerleme raporlarına verdiği önemi

ve Türkiye'nin adaylık sürecinin bu raporların sonuçlarına göre şekillendiğini göstermektedir.

İlerleme raporları sonrası AB tarafından yapılan değerlendirmeler de Türkiye için ayrı bir önem taşımaktadır. Örneğin, AB Komisyonu'nun genişlemeden sorumlu üyesi Olli Rehn 2008 İlerleme Raporu'nu açıkladığı Brüksel'de düzenlenen basın toplantısında Türkiye'nin reformlara hız vermesi gerektiğini vurgulayarak, Türkiye'nin 2009'u reform yılı yapma şansı olduğuna dikkat çekerek hem Türkiye'yi reform sürecinin yavaşlığı konusunda uyarmakta hem de 2009'u hedef göstererek adaylık yolunda heveslendirmektedir. Hükümet tarafından yapılan yukarıda yeralan açıklamada da, aynı konunun altının çizilmesi Rapor ve hakkındaki değerlendirmelerin dikkate alındığını göstermektedir.

Bu Raporlar, Türkiye'nin yönetsel yapısında AB adaylık yükümlülüklerini yerine getirmek için yapılması gerekenleri, yapılanlar ve yapılması gerekenler çerçevesinde değerlendirilerek bir yol haritası çizerek Türkiye'nin ilerleyeceği yolu göstermesi açısından da büyük önem taşımaktadır. Yönetsel yapıda reform çalışmaları bu Raporların ardından yeniden gözden geçirilerek hızlandırılmaktadır.

Bütün bu açıklamalar ışığında, ilerleme raporlarının dikkatle okunarak yapılacak değerlendirmelerin ardından Türkiye'nin AB üyeliği için yapması gerekenlerinin sağlıklı bir şekilde ortaya konması ve uygulanması bir sonraki ilerleme raporunun yeni bir "ilerlemedin raporu" olmasının önüne geçecektir.

Görüldüğü üzere Türkiye-AB ilişkilerine yön veren belgelerin dikkatle ele alınarak değerlendirilmesi Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde önünü daha açık bir şekilde görmesini sağlayacak ve işini kolaylaştıracaktır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUMU

AB'ye yakın dönemdeki genişlemelerde üye olan ülkeler açısından bakıldığında, AB üyeliğinin en dikkat çekici etkilerinden birisi de kamu yönetim süreçlerinin kalitesindeki artış olmuştur. AB'ye yeni üye olan bu ülkeler, ulusal yönetim yapılarını AB standartlarına çıkarma yönünde önemli çabalar sarfetmişler ve bu çabalardan önemli faydalar da sağlamışlardır (Özer, 2006:182).

Türkiye, geçmişten gelen köklü yönetim kültürü ile AB'ye aday ülkeler arasında yönetsel uyum sağlama açısından en şanslı ülke olarak görülebilir. Ülke içinde yönetimin kalitesi konusunda ne kadar şikâyet olursa olsun, AB bürokratları dahi Türkiye'yi güçlü ve etkin bir yönetim sistemine sahip, dolayısıyla da AB üyeliğinin uyarıcı etkisinden yararlanmaya hazır bir ülke olarak görmektedirler (Barchard, 2005: 53).

Türkiye, AB'ye örgütlenme ve koordinasyon açısından hazırlık aşamasında Birliğin iki önemli özelliğini göz önünde bulundurmaya zorundadır. Bunların ilki, “devlet erkinin bir bölümünün, o devletin de birçok başka devletle birlikte ve eşit şartlarda katıldığı bir sisteme devredilmesi” anlamına gelen AB'nin uluslararası niteliğidir. AB'nin bu niteliği üye ülke yönetimlerine, “ulusal yönetimin kendi dışında kurulmuş tasarrufları uygulama yükümlülüğü ile bu tasarrufların kurulmasına katkıda bulunma zorunluluğu” getirmektedir. İkincisi ise, AB tarafından kurucu antlaşmalarca düzenlenen alanın genişliğidir. Bu alan artık üye ülke yönetimin kapsadığı alanın oldukça büyük bölümüne denk gelmektedir.

Türkiye, AB yolunda birçok alanda kökten dönüşümler gerçekleştirmek zorundadır. Bu çalışmada incelediğimiz AB'ye uyum çerçevesinde kamu yönetiminde gerçekleştirilen dönüşüm, “kamu yönetimi reformu” kapsamına girse de daha belirgin olarak Dünya Bankası'nın desteklediği, “yönetişim” ve “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımlarına uygun olarak yerel yönetim reformu ve kamu otoritesinin bağımsız kurullara devri

kapsamında yer almaktadır. Bu dönüşüm ayrıca, özellikle AB kurumlarının baskısıyla toplumsal tarafların, sivil toplum örgütlerinin giderek karar alma mekanizmalarında daha fazla söz sahibi olması bağlamında da ele alınmaktadır (Çoban, 2006: 54).

Türkiye bu süreçte, AB ile ilişkilerinin hızlı ve uyumlu bir şekilde yürütülmesi için ortak prosedür ve kuralları geçerli kılmak zorundadır. Bunları başarılı bir biçimde uygulamaya sokmak, karmaşık ve uzun vadede üstesinden gelinebilecek bir iştir. Ancak, hem Türkiye hem de AB işe etkilenecek alanların ve değişimin gerekli olduğu kategorilerin bir dökümünü çıkararak başlamak zorundadır (Barchard, 2005: 54).

Bu süreçte, özellikle, Türkiye’de yasal düzenlemelerin AB’ye uyumlu hale getirilmesi de, kamu yönetimi yapısının AB’ye uyumu çerçevesinde bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Her ne kadar, bütün AB standartlarının ve uygulamalarının aktarılması işi bu kez geçmişte olanlardan çok daha büyük olsa da, Türkiye yasa ve yönetmelik ithal etmek ve bunları ulusal mevzuata uyarlamak konusunda büyük bir deneyime sahiptir. Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleştirilen İsviçre Medeni Yasası ve Borçlar Yasası, İtalyan Ceza Yasası ile Alman Ticaret Yasası hızlı bir biçimde Türk hukuk sistemine ithal edilmiştir. Türkiye 1995’te Gümrük Birliği’ne giriş öncesinde de bu tür faaliyetleri büyük bir hızla başarabildiğini göstermiştir.

Son 20 yıl içinde AB müktesebatın hızla genişlediği düşünülürse, müktesebatın benimsenmesi, özellikle de aday ülkeler için ürkütücü bir görevdir. Ancak, Türkiye bu görev için en azından herhangi başka bir aday ülke kadar donanımlıdır (Barchard, 2005: 53). AB yolunda, Türk hükümetleri 1980’li yıllarda ekonomik alanda, 1990’lı yıllarda ise siyasal ve yönetsel anlamda yapısal reformlara başlamışlardır. Bu dönüşümler ülkenin AB ile bütünleşme politikalarıyla aynı zamana denk düşmüştür. 2004 yılında AKP Hükümeti devleti yeniden yapılandırmak için AB’nin “yönetişim” anlayışını esas aldığını açıklamıştır (Yılmaz, 2007: 229). Avrupa Komisyonu resmi web sitesinde AB açısından yönetişimi, ekonomik ve toplumsal örgütlerin postmodern şekline karşılık gelecek biçimde tanımlamaktadır. Rhodes da aynı şekilde yönetişimin altı değişik anlamını sıralamıştır: “minimal devlet, ortak yönetişim, yeni kamu yönetimi, iyi yönetişim, sosyo-sibernetik sistemler, kendi kendine örgütlenen ağlar” (1996: 652-653).

Yine Avrupa Komisyonu AB yönetişimini şu şekilde tanımlamaktadır: “Açıklık, katılım, şeffaflık, etkinlik ve tutarlılık ilkelerine saygılı, Avrupa’da güçlerin nasıl

kullanıldığını etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar dizisi” (European Commission, 2001:10). Bu model bazı açılardan yeni kamu işletmeciliği olarak da adlandırılmaktadır. Yeni bir paradigma ortaya konmakta ve kamu kesiminde meydana gelen dönüşümler vatandaşlar/müşterilerden gelen daha fazla talep ve seçenek isteği ortaya konularak meşrulaştırılmaktadır. Yine bununla uyumlu olarak yeni kamu işletmeciliği, yerel ağırlıklı, bir dizi genel görevli süreçler ve özel yetkiler çerçevesinde yapılandırılan düz ve daha küçük örgütler, yüksek performans, İKY çalışmaları, modern bilgi teknolojisi, dengeli bütçeleme ve denetim sistemleri ve ağların gevşek bileşimini öngörmektedir (Thomson ve Miller, 2003: 330).

Bu yönetim modeline yeni Avrupa Anayasası’nda rastlamak olanaklıdır. İlk defa yönetim terimi AB’nin resmi bir metninde tanımlanmıştır. Madde I-50 şöyle demektedir: “İyi yönetimi geliştirmek ve sivil toplumun katılımını garanti altına almak için, Birlik kurumları, organları ve ajanslar, olabildiğince açık bir biçimde çalışacaklardır”. Madde III-193 ise “ Birlik, öncelikli olarak, uluslararası iyi bir küresel yönetimi geliştirmek için uluslararası ilişkiler alanında daha üst düzeyde işbirliğini sağlayacak şekilde ortak politika ve hareket tarzlarını tanımlayacak ve bunların uygulamasını takip edecektir” demektedir.

Türkiye’nin AB’nin yönetim anlayışı çerçevesinde yaptığı reformların bugün ulaştığı düzeyi değerlendirebilmek için Türk kamu yönetiminin AB yolundaki 50 yıllık değişimini incelemek gerekmektedir.

4.1.Türk Kamu Yönetiminde Avrupa Birliği’ne Yönelik Örgütlenme Çabaları

Türk kamu yönetimi AB’ye uyum sürecinde ortaya çıkan gereksinimlere paralel olarak, ulusal ve kurumsal düzeylerde çeşitli örgütlenmeler yoluna gitmiştir (Bozkurt:1994; Ömürgönülşen ve Öktem: 2003, 2004, 2007; ve Özer: 2006). Ulusal düzeydeki örgütlenmeler, 1989 yılına gelinceye kadar, genellikle merkezde kurul türünde örgütlenmeler biçiminde gerçekleşmiştir. Bu kurullarda geliştirilen ya da en azından görüşülen politikalar ve alınan kararlarla Ankara Anlaşması’dan ve Katma Protokol’den kaynaklanan önlemlerin uygulanması görevi, var olan yönetsel yapı içerisinde konuya yakın ya da doğrudan ilgili birimlere verilmiştir. Kurumsal düzeyden bakıldığında, 1989 yılına gelinceye kadar Maliye ve Ticaret Bakanlıkları dışında bir bakanlıkta uzman

birimler kurulmasına gerek görülmemiştir. 1989 yılında ise 367 sayılı KHK ile 11 kuruluştaki genel müdürlük ya da daire başkanlığı düzeyinde Avrupa Toplulukları Koordinasyon birimleri kurulmuştur. Daha sonra bu sayı 13'e ulaşmıştır. DPT'de daha önceden var olan AT ile İlişkiler Daire Başkanlığı'nın AT Genel Müdürlüğü adı altında yeniden örgütlenmesi ile rakam 14'ü bulmuştur.

Bozkurt'un (1994) belirttiği üzere; Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından sonra ortaklık ilişkilerinin yürütülmesiyle sorumlu tutulan ilk kurum "Bakanlıklararası Dış İktisadi Münasebetler Komitesi" dir. Bu komite aslında Ankara Anlaşması'nın imzalanmasından önce, 1962 yılında kurulmuştur. Temel görevi ise, dış kaynaklı yardımlar konusunda bakanlıklarda ve çeşitli kuruluşlarda var olan bilginin merkezileştirilmesi, dış yardım olanaklarının artırılması, bunların kullanılmasında etkinlik ve koordinasyon ile bir de yabancı hükümetler ve mali kuruluşlara verilecek ekonomik raporların ve bilgilerin esaslarını saptamak ve bu konuda koordinasyon sağlamak olarak tespit edilmiştir

1964 yılında 2802 sayılı Kararname ile bir yandan Ortaklık Anlaşması'nın uygulanmasıyla ilgili işlemlerin yürütülmesi görevi daha önce kurulmuş olan bu Komite'ye verilirken bir yandan da bununla ilgili olarak Tarım, Sanayi, Çalışma, Gümrük ve Tekel, Turizm ve Tanıtma Bakanlıkları ile Odalar Birliği'nin de genel müdür düzeyinde temsil edilmelerini sağlanmış, diğer taraftan sekreteriyasının da bu bakanlıkların görevlileri ile takviye edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, bu Kararname ile Komiteye karar alma yetkisi de verilmiştir. Dolayısıyla Komite bir danışma ya da koordinasyon birimi yani bir kurmay birim olmaktan çıkmış ve bir karar organı haline dönüşmüştür. Bu kararların yürütülmesi için ise yurt içinde ilgili bakanlıklar, yurt dışında ise Dışişleri Bakanlığı'nın emriyle Bakanlığın dış temsilcilikleri görevlendirilmiştir.

1964 Kararnamesi'nden dört yıl sonra, AET konusunda yapılacak çalışmaların yönetsel çerçevesi 6/9750 sayılı ve 24 Mart 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden belirlenmiştir. Bunun sonucunda Türkiye'de sanayileşme çalışmalarının ve buna yönelik önlemlerin belirlenmesi ve ekonomik politikaların belirlenişi sırasında AET ve RCD (Kalkınma İçin Bölgesel İşbirliği Örgütü) ile ilişkilerin de göz önünde bulundurulması hükme bağlanmıştır.

1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile AET ile ilgili dış temsil ve görüşmelerin yürütülmesi ve gerekli koordinasyonun sağlanması görevi Dışişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Yurt içinde AET konusunda çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen teknik çalışmaların özel sektörün benzer çalışmalarıyla uyumlaştırılması, genel nitelikli sosyo-ekonomik araştırmaların yapılması ve teşvik edilmesi bunların ulusal kalkınma planı hedefleri açısından değerlendirilmesi görevleri ise DPT Müsteşarlığı'na verilmiştir. Ayrıca DPT, bu görevleri yerine getirirken hizmet gereklerine göre kendi bünyesinde “çalışma grupları” kurabilme yetkisine sahip kılınmıştır. Ayrıca, ilgili bakanlıkların kendi bünyelerinde hizmet alanlarıyla ilgili “çalışma grupları” oluşturabilecekleri ve bunlar arasında koordinasyonun DPT tarafından sağlanacağı öngörülmüştür. Bu gruplardan biri 1968 yılı sonlarında Maliye Bakanlığı'nda kurulmuş ve o sıralarda başlayan Katma Protokol görüşmelerine önemli katkıda bulunmuştur. Bu grupla birlikte, ilgili bazı bakanlık ve kuruluşlarda birer “Ortak Pazar Şubesi” kurulmuştur.

Yine bu Karar ile AET ve RCD konularında genel çalışma programının esaslarının belirlenmesi, birden fazla Bakanlık ilgilendiren görevlerin yürütülmesinde koordinasyonun sağlanması, Hükümet tarafından bu konularda kısa dönemde alınması gereken karar önerilerinin hazırlanması görevlerini yürütmek üzere Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreter İktisadi İşler Yardımcısı'nın başkanlığında bir “Koordinasyon Komitesi” kurulmuştur. DPT ve ilgili bakanlıkların üst düzey yetkililerinden oluşan bu Komite'nin sekretarya işlerini ise Dışişleri Bakanlığı üstlenmiştir. Aslında bu Komite 1962'de kurulmuş ve 1964 yılında görev ve yetkisi genişletilmiş olan Komite'den pek de farklı değildir. Bu Komite'ye, DPT ve birkaç bakanlık temsilcisi eklenmiş ve TOBB temsilcisi çıkarılmıştır. Bu yapıyla Komite'nin daha sonraki yıllarda kurulan AT Koordinasyon Kurulu'nun özünü oluşturduğu söylenebilir.

Koordinasyon Komitesi'nin hazırlayacağı karar önerilerinin Bakanlar Kurulu'na sunulmadan önce DPT Müsteşarlığı tarafından Yüksek Planlama Kurulu'na getirilip burada incelenmesi kararlaştırılmıştır. AET ile ilgili konular Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülürken Komite üyesi çok sayıda bakanın kurul toplantısına katılabilmesi aslında o tarihteki Kurul'un daha sonraki yıllarda oluşturulacak AT Üst Kurulu'nun bir ilk örneği olduğu izlenimini uyandırmaktadır.

Daha önce de belirtildiği gibi Katma Protokol, Türkiye-AET ortaklığının Ankara Anlaşması'nda belirtilen ikinci aşamasının, geçiş döneminin ayrıntılarını belirleyen bir uygulama metnidir. Bu Protokol 23 Kasım 1970 tarihinde imzalanmıştır. Yürürlüğe girişi ise 1 Ocak 1973'tür. Protokolün yürürlüğe girişi nedeniyle bakanlık ve kuruluşların işbirliğini gerektiren cari işlemlerin Koordinasyon Komitesi'nce yürütülmesi Bakanlar Kurulu'nun 16 Ocak 1971 tarih ve 7/1801 sayılı Kararnamesi ile karar altına alınmıştır. Ancak, bu görev yeniden Komite'ye verilirken, Komite'nin adı da değişmiştir. 1968 Kararnamesi'nde adı yalnızca "Koordinasyon Komitesi" iken ve görev alanı AET ve RCD işlerini kapsarken, bu kez "AET Koordinasyon Komitesi" adını almıştır.

1971 tarihli karar, AET Koordinasyon Komitesi'nin gerekli gördüğü alt komite ve çalışma gruplarını kurmasına olanak sağlanmış ve özellikle ilgili bakanlıkların belirleyecekleri memur ve uzmanlardan oluşan ve Komite'nin yönetiminde görev yapacak bir "Sürekli Çalışma Ünitesi" kurulmasını ve buna ilişkin harcamaların da Dışişleri Bakanlığı bütçesinden karşılanmasını öngörmüştür. Böylece, bu karar ile ilk kez "süreklilik arz eden merkezi bir yönetsel birim" kurulması gündeme getirilmişse de ne yazık ki, bu çabadan ciddi bir sonuç elde edilememiştir.

25 Mart 1981 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi tarafından AET'ye tam üyelik başvurusunun öne alınmasına karar verilmesi üzerine AET ile ilişkileri yürütecek örgütlenmenin yeniden düzenlenmesi ve ulusal düzeyde hazırlıkların yapılması amacıyla çıkarılan 15 Aralık 1981 tarih ve 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile DPT Müsteşarı'nın başkanlığında toplanacak yeni bir "AET Dairesi"nin kurulması ve bu dairenin AET Koordinasyon Komitesi'nin sekretarya hizmetlerini yürütmesi kararlaştırılmıştır. Ancak bu karar 9 Nisan 1982 tarihinde uygulamaya geçirilebilmiştir.

9 Nisan 1982 tarih ve 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile DPT içerisinde bu Daire kurulmadan önce, AET ile ilgili konular İktisadi Planlamalar Dairesi'nin görev alanı içerisinde kalıyordu. Bu kararnameyle kurulan Dairenin kuruluş nedeni, AET ile ilgili işlemlerin tek elden ve hızlı bir biçimde yürütülmesidir.

1985 yılından itibaren AET'nin de içerisinde yer aldığı AT'ye "tam üyelik" başvurusunun gündeme gelmesiyle birlikte var olan örgütlenmenin yetersiz kalacağı fark edilmiş ve bu konuda yeni bir düzenlemenin arayışları başlamıştır. Nitekim Beşinci

Beş Yıllık Kalkınma Planı'na (1985-1989) bu amaçla, kamu kuruluşlarında gerekli örgütlenmenin hızla yapılması konusunda hüküm konulmuştur.

17 Ekim 1986 tarihinde dönemin Hükümeti “AET ile İlgili İşlerin Takip ve Koordinasyonundan Sorumlu Devlet Bakanlığı” oluşturmuştur. Söz konusu Devlet Bakanlığı, Bakana karşı sorumlu bir Bakan Danışmanı ve Başdanışmana karşı sorumlu dört danışmandan oluşmuştur.

Devlet Bakanlığı'nın kurulmasıyla AT konusunun hükümet düzeyinde sorumlu ve yetkili bir bakanlık tarafından sahiplenilmesi sağlanmıştır. Böylece, dışta AT ve AT üyesi ülkelerin Türk Hükümeti bünyesinde bir muhatabı oluşturulmuş; içte ise AT ile ilgili yönetsel uyum çalışmaları ile ilgili görevler ve o zamana kadar komiteler eliyle yürütülen ve kısmen de DPT tarafından yönlendirilen koordinasyon görevi sorumlu ve yetkili bir bakanlığa devredilmiştir. Devlet Bakanlığı'nın dış temsil ve görüşmeleri yürütmek için Dışişleri Bakanlığı; yurt içindeki çalışmalarını yürütmek için ise DPT ile işbirliği yapması öngörülmüştür. Sınırlı da olsa ilk defa, dış temsil ve görüşme görevi Dışişleri Bakanlığı'ndan alınmıştır. Nitekim, Türkiye'nin 14 Nisan 1987 tarihinde AT'ye tam üyelik başvurusu bu çerçevede Devlet Bakanlığı tarafından yapılmıştır.

Devlet Bakanlığı'nın kurulmasından tam üyelik başvurusu yapılıncaya dek geçen 6 aylık süre içerisinde Başbakanlık tarafından iki tane genelge yayınlanmıştır. 16 Şubat 1987 tarihli Genelge ile bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarından kendi birimlerinde “AET Birimleri” kurmaları istenirken; 24 Mart 1987 tarihli Genelge ile de o güne dek AET ile ilgili gerçekleştirdikleri çalışmalarla ilgili bilgi istenmiştir.

Türkiye'nin AT'ye tam üyelik başvurusunu resmen yapmasından sonra AT ile ilişkilerde koordinasyonu sağlamak üzere yeni bir çalışma düzeni oluşturulmaya çalışılmıştır. 3 Nisan 1989 yılında çıkarılan 1989/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi ilgili kurulları yeniden düzenlemiş; ve o tarihe kadar yalnızca Devlet Bakanı olarak AT işlerini yürüten bakanın fiili durumunu güçlendirerek, kendisinin “AT ile İlişkilerle Görevli Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı” olarak görevlerini düzenlemiştir. Genelgeye göre ülke içerisinde AT ile ilişkilerle görevli Başbakan Yardımcısı (o dönemde Ali Bozer), AT ile ilişkiler konusunda her türlü çalışmayı bakanlık ve kuruluşlarla işbirliği halinde düzenleyecek, izleyecek ve sonuçlandıracaktır. Dışta ise,

bir yandan AT kurum ve organlarıyla diğ er yandan da Toplulukla ilgili konularla sınırlı kalmak üzere, üye ülkelerle hükümetin ilişkilerini düzenleyecektir.

Bu Genelge aynı zamanda strateji oluşturmak ve son kararları almakla görevli bir “AT Üst Kurulu” da oluşturmuştur. Başbakan başkanlığında toplanan bu Kurul’da, AT ile ilişkilerle Görevli Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Dışışleri Bakanı ve Başbakan’ın belirleyeceği diğ er bakanlar yer alacaktır.

Aynı Genelge ile ayrıca bir de “AT Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur. Bu Kurul, AT ile ilişkiler yönünden önem taşıyan bakanlıklar ve bazı kuruluşların en üst bürokratik yöneticilerinden oluşmaktadır. 1989/4 sayılı Genelge, ayrıca, amacı kamu ile özel kuruluşlar arasında bağlantı ve uyumu sağlamak olan ve parlamenterler, bürokratlar, öğretim üyeleri gibi geniş bir yelpazedeki kişilerden oluşan AT Danışma Kurulu’nu oluşturmuştur.

AT’ye tam üyelik sürecinde oluşturulan bu Kurullar aracılığıyla bir yandan ortak karar verme ve uygulama birliği sağlanmaya çalışılırken, 4 Mayıs 1989 tarih ve 367 sayılı KHK ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında AT birimleri kurulması yoluna gidilmiştir. Bir yandan dokuz bakanlıkta ve iki bağılı kuruluştta (DİE ve HDTM) koordinasyon birimleri kurulmuş, bir yandan da bu birimlerde çalıştırılacak personelin nitelikleri, istihdam biçimleri belirlenmiş ve AT uzmanı ve uzman yardımcısı adıyla bir görev unvanı oluşturulmuştur. Bu görevlere giriş ve yükseliş e ilişkin ayrıntılar da Başbakanlıkça çıkarılacak bir yönetmeliğ e bırakılmıştır.

17 Eylül 1993 tarih ve 1993/32 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile AT ile ilgili olarak artış gösteren tüm çalışmaların Başbakanın yakından izlemesine olanak verecek biçimde tek elden koordine edilmesi gereksinimi karşısında bir üst düzey kamu görevlisinin büyükelçi unvanıyla “Başbakan Başmüşavirliğı”ne atanarak söz konusu çalışmaları Başbakan adına yürütmesi öngörölmüştür. Bu Genelge ile AT konusunda kamu kesiminde yapılan çalışmaların koordinasyonunun sağlanması, kamu ile özel kesim çalışmaları arasında işbirliğinin yürütölmesi ve tanıtım görevi bu kez sorumlu bir Başbakan Başmüşaviri’ne verilmiştir. Başbakan Başmüşaviri’nin görevleri arasında, özellikle, Dışışleri Bakanlığı ile işbirliğ i yaparak AT organ ve kurumlarıyla ve AT üyesi ülkelerle yapılacak üst düzey temas ve toplantılara büyükelçi sıfat ve yetkisiyle katılmak ve görüşmeleri yürütmek de bulunmaktadır.

15 Kasım 1993 tarihli bir başka Başbakanlık Genelgesi ile de 1989'da kurulan merkezi kurullar yeniden oluşturulmuştur. Aslında bu kurullar 1989'da kurulanlardan çok farklı olmayıp üye yapılarına AT işlerinden sorumlu Devlet Bakanı yerine Başbakan Müşaviri dâhil edilmiştir.

1993-1997 yılları arasında AB ile ilgili işlemler Başbakan Müşavirliği tarafından, 1997-2000 yılları arasında ise tekrar Devlet Bakanlığı tarafından yürütülmüştür.

AB'ye uyum konusunda kurumsal yapılanmada yaşanan söz konusu bu süreç, 10-12 Aralık 1999 tarihindeki Helsinki Zirvesi'nde AB tarafından Türkiye'nin aday ülke statüsünün resmen onaylanmasıyla, köklü bir değişime uğramıştır. Adaylık sürecinde geniş kapsamlı yönetsel uyum çalışmalarının, özellikle, tam üyelik görüşmelerinin başlanmasının beklendiği 2005 yılı sonuna kadar tamamlanması gerektiği ve bunun için de kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyonun etkili bir biçimde yürütülmesinin zorunluluğu ortaya çıkınca, sürekli bir örgütlenmeye gereksinim duyulmuştur. Geçen zaman süresince, çeşitli kuruluşlarca üstlenilmiş olan ulusal koordinasyon görevinin açık bir görev yönergesi ile diğer aday ülkelerde de olduğu gibi özel olarak bu amaçla oluşturulmuş ayrı bir yönetsel örgüt tarafından yürütülmesinin faydalı olacağı düşünülmüştür.

Böyle özel amaçlı bir örgütün ulusal kamu yönetimi içerisinde nerede ve hangi düzeyde yer alması gerektiği kuruluş öncesinde yanıtlanması gereken kritik bir soru olarak ortaya çıkmıştır. Diğer aday ülkelerde de benzer sorunun yaşanmış ve bu nedenle, söz konusu örgüte kimi zaman Dışişleri Bakanlığı bünyesinde yer verilmiş, kimi zaman ise Başbakanlığa bağlandığı görülmüştür. Yönetsel uyum çalışmalarının teknik niteliği dikkate alındığında, koordinasyon görevinin, Dışişleri Bakanlığı'na verilmesinin görev geçişmelerine ve yetki çatışmalarına yol açması büyük bir olasılıktır. Bu yüzden genel eğilim, AB konusu üst düzey politik yönlendirmeyi gerektirdiğinden, söz konusu koordinasyon görev ve yetkisinin kabinedeki eşit ağırlıktaki bakanlıklardan biri bünyesindeki bir örgüt yerine doğrudan Başbakanın talimatıyla hareket eden bir örgütte olmasının daha etkili olacağı yönündedir. Nitekim bazı aday ülkeler, önce Dışişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturdukları örgütleri daha sonra Başbakanlığa bağlı üst düzey bir koordinasyon örgütüne dönüştürmüşlerdir. Aday ülkeler, bu model bir

örgütlenmenin başarılı olabilmesi için söz konusu örgütleri gerekli yetki ve kadro ile donatmaya ve bu şekilde görev ve yetki dağımlığını ortadan kaldırmaya çalışmışlardır.

Türkiye’de benzer bir örgüt olan “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği” (ABGS) oluşturulurken buna benzer bir tartışma yaşanmıştır. Başbakanlığa bağlı ABGS’nin kurulması yönündeki çalışmalar açısından Helsinki Zirvesi’nin hemen ardından 26 Ocak 2000 tarihinde yayımlanan 2000/3 Başbakanlık Genelgesi önemlidir. Bu Genelge ile aslında, ulusal düzeyde koordinasyon görevi yeniden Dışişleri Bakanlığı’na verilmiştir. Yine koordinasyon amacıyla dönemin Koalisyon Hükümeti’ni oluşturan partilerin temsilci bakanlarından oluşan “AB İç Ekonomik ve Teknik Koordinasyon Kurulu” kurulmuştur. Bu Kurul, doğrudan Başbakan’a bağlı görünmesine rağmen Başbakan’ın katılmadığı toplantıların yönetimi Dışişleri Bakanı’na bırakılmıştır. Genelge, ayrıca bir “AB Danışma Kurulu”na da yer vermektedir. Danışma Kurulu, AB ile ilgili olarak kamu ve özel kesim kuruluşlarınca yürütülen çalışmalar arasında gerekli uyumu sağlamak üzere 15 Kasım 1993 Genelgesi’nde yeniden düzenlenen Kurul’un yerini almaktadır. Ayrıca Genelge ile “İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi” adıyla mevzuat uyum çalışmalarını yürütmekle görevli bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından katılacak olan temsilcilerden oluşan bir komite kurulmuştur. Bu Komite’nin başkanlığını ise Dışişleri Bakanlığı’na bağlı ve büyükelçi statüsünde bir genel sekreterin yürütmesi uygun görülmüştür. Böylece ABGS’nin temeli atılırken Dışişleri Bakanlığı’na bağlı olması gerektiği görüşü daha sonra terk edilerek Başbakanlığa bağlı olması görüşüne kayılmıştır. 2000 yılının ilk aylarında hazırlanan yasa tasarısında da diğer bölümler aynen korunurken, bu konuyla ilgili madde değiştirilmiştir (www.abgs.gov.tr: 14.06.2008).

ABGS kurulmadan önce, Türkiye’nin tam üye olarak adaylığının ilan edilmesiyle birlikte, Türkiye’deki var olan düzenlemelerin yetersiz olduğu ileri sürülmüştür. Bu iddiadan hareketle bir AB Müsteşarlığı hatta AB Bakanlığı konusunda yeni beklentiler gündeme gelmiştir. Bu beklentilerin kökeninde AB konusunda işlerin tek bir yerde toplanıp sonuçlandırılması ve tek bir muhatap aranması yatmaktadır. Türkiye’nin tam üye olarak adaylığının ilan edilmesiyle Türkiye-AB ilişkilerinin yeni bir döneme girdiği gerçektir. Ancak bu aşama önemli bir ileri adım olmakla birlikte yalnızca bir başlangıçtır ve bu aşamanın Türkiye’nin yararına işleyen bir süreç haline dönüşmesi bundan sonra atılacak adımlara bağlıdır. Bu yeni oluşum çerçevesinde TBMM

bünyesinde oluşturulan bir alt komite, Türkiye-AB ilişkilerinin nasıl bir örgütlenme aracılığıyla yürütülebileceği ve ne türden bir kurumsal yapılanmaya gidilebileceği konusunu ele almıştır. Bu çerçevede 5 farklı görüş öne çıkmıştır (Özer 2006: 192):

- i) AB Bakanlığı ya da AB Müsteşarlığı Kurulması
- ii) Dışişleri Bakanlığı içinde bir örgütlenmeye gidilmesi
- iii) Başbakanlığa bağlı yeni bir örgüt kurulması
- iv) Yeni bir örgütlenmeye gidilmeksizin mevcut yapıların onarılarak sürdürülmesi
- v) AB konusuyla özel olarak görevlendirilen bir Başbakan Yardımcısı'nın yönetiminde sınırlı sayıda çekirdek kadrodan oluşan bir eşgüdüm biriminin kurulması biçiminde görüşler öne sürülmüştür.

Bu tartışmalar ışığında ABGS resmen, 27 Haziran 2000 tarih ve 4587 sayılı yasa ile Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak amacıyla kurulmuştur (Ömürgönülşen ve Öktem, 2003:457).

Kuruluş Yasası ABGS'nin başlıca görevlerini şu şekilde belirlemiştir:

- i) Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülecek iç uyum çalışmalarında koordinasyonu sağlamak,
- ii) Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanması amacıyla oluşturulacak kurul ve komitelerin sekretarya hizmetlerini yürütmek ve söz konusu kurul ve komiteler tarafından alınan kararların uygulanmasını yönlendirmek,
- iii) Hükümetin ve oluşturulacak kurul ve komitelerin kararları doğrultusunda gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak,
- iv) Görev alanına giren konularda araştırma ve çeviriler yapmak ve
- v) Yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlere ilişkin her türlü düzenleyici işlemi Başbakanlık aracılığıyla yapmak.

ABGS, İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi ile Genel Sekreterliğe bağlı toplam yedi daire başkanlığından oluşmaktadır. ABGS Genel Sekreteri, büyükelçi düzeyindeki Dışişleri Bakanlığı memurları arasından atanmaktadır. Koordinasyon ve uyum

çalışmalarında Genel Sekreter'e yardımcı olmak amacıyla üçü Dışişleri Bakanlığı ile DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıklarından olmak üzere dört Genel Sekreter Yardımcısı görevlendirilmektedir. "İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi" ise Genel Sekreter'in başkanlığını yaptığı, ABGS'nin sekretarya hizmetlerini yürüttüğü ve AB müktesebatına uyum çalışmalarının yürütülmesi amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin oluşturduğu bir komitedir. Söz konusu Komite, AB Mevzuatı'na uyum çalışmaları konusundaki genel koordinasyon görevine ek olarak gerek kamu gerekse özel kesim ile sendika, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevrelerin bu konudaki önerilerini değerlendirmekte ve gerektiğinde ilgili kurul ve komitelere sunmaktadır. AB'ye uyum için gerekli mevzuat değişikliğine ilişkin öncelikleri saptamakta, çalışmaları yönlendirmekte ve değişiklik önerilerini hazırlayıp ilgili kurul ve komitelere sunmaktadır.

4587 sayılı Yasa ile ABGS'de istihdam edilecek personelin 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na tabi olacakları, AB uzman ve uzman yardımcıları hakkında 367 sayılı KHK hükümlerinin uygulanacağı ve "mütercim" kadrolarına atanan personelin kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği hükme bağlanmıştır. 367 sayılı KHK ile yapılandırılan (AET'den AT'ye geçiş) benzer bir biçimde bu kez de mevzuatta geçen bütün "AT" ibareleri "AB" olarak değiştirilerek kavram kargaşasına son verilmiştir.

ABGS, kurulduğu tarihten itibaren Türkiye'nin ulusal programının hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesi, AB Komisyonu tarafından her yıl yayımlanan ilerleme raporlarına Türk tarafının katkısının sağlanması, ulusal mevzuatın AB müktesebatına uyumu ile görevli alt komitelerin çalışmalarının koordinasyonu ve yönlendirilmesi, AB'ye uyum için gerekli mevzuat değişikliklerinin hazırlanmasında görüş bildirilmesi, AB mevzuatının Türkçeye çevrilmesine yönelik çalışmaların koordine edilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarındaki AB ile ilgili birimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde koordinasyon yapılması, yönetsel kapasitenin geliştirilmesi konusunda kamu kurum ve kuruluşlarına yol gösterici çalışmaların yapılması, Türkiye'nin katılımına açılmış bulunan AB programlarına katılım için gerekli yasal prosedüre katkıda bulunulması, AB'ye katılım öncesinde AB üyesi ülkelerle Türkiye arasındaki teknik işbirliğinin sağlanması, AB'ye aday ülkelere AB müktesebatının üstlenilmesi ve

gerekli yönetsel alt yapının oluşturulmasına yönelik kısa süreli destek veren TAIEX²'in Türkiye'de verdiği hizmetlerin koordinasyonu, İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi ile AB ile mali işbirliğini yürütmek için oluşturulan yapı içerisindeki “Ulusal Mali Yapı Koordinatörü”nün sekretarya hizmetlerinin yürütülmesi, AB'ye tam üyeliğin gerektirdiği ve de ilerde yol açacağı değişim konusunda kamu ve özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının aydınlatılması amacıyla “euturkey” adlı iletişim platformunun oluşturulması ve çeşitli konferans ve seminerlerin verilmesi gibi görevler yürütmektedir.

Kendisine verilen görevler ve yürütülen çalışmalar ile karşılaştırıldığı zaman ABGS'nin örgüt ve kadro yapısının oldukça kısıtlı olduğu söylenebilir. Bu durum, daha önceden de belirtildiği gibi, ABGS'nin başlangıçta Dışişleri Bakanlığı'na bağlı olması düşünüldüğü için destek birimi ve personeli öngörülmemesinden kaynaklanmaktadır. Oysa ABGS, bir koordinasyon örgütü olmanın yanı sıra, çeşitli kurumlara uzmanlık ve teknik destek hizmetleri sunan bir kuruluştur. Türkiye, AB'ye üye olduğu zaman AB organ ve kurumlarında çok sayıda Türk memur görev alacaktır. ABGS, aynı zamanda, AB müktesebatına hâkim bu memurların yetiştirilmesi açısından bir okul olarak değerlendirilmelidir (DPT, 2005: 204-208).

Ocak 2005'de DPT, ABGS ile ilgili olarak bir rapor yayımlamıştır. Bu raporda ABGS kadrolarında ve işleyişinde önemli sorunlar bulunduğu belirtilerek ABGS ile ilgili

² Kısa adı TAIEX olan “Teknik Yardım Değişim Ofisi” (*Technical Assistance Exchange Office*), Mayıs 1995 tarihli ve AB üyeliğine aday Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini AB Tek Pazarı'na hazırlama konulu Beyaz Kitap'a istinaden oluşturulmuştur. AB Komisyonu'nca yönetilen bu ofisin ilk aşamada amacı, entegrasyonu kolaylaştırmak amacıyla bu ülkeleri Tek Pazar mevzuatı konusunda bilgilendirmektir. Ancak Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi'nde alınan karar uyarınca TAIEX, tüm aday ülkelere yönelik çalışmalar yapmaya başlamıştır. Türkiye de adaylığının onaylanmasının ardından TAIEX yardımlarından faydalanmaya başlamıştır. Bu çerçevede TAIEX üye ve aday ülkelerdeki kamu yönetimleriyle çalışmalar yürütmektedir. Bunun yanı sıra Birlik müktesebatının yasal metinlerine erişim sağlamakta, eğitim seminerleri düzenlemekte ve istenildiği takdirde uzmanların bu ülkelere ziyaretler gerçekleştirmesini sağlamaktadır. Aday ülkelerin mevzuatlarının Birlik müktesebatına uyum yönünde hangi durumda olduğunun incelendiği izleme sürecinde (*screening*) TAIEX'in önemli rolü vardır. *Phare* programından bağımsız olmasına rağmen TAIEX'in faaliyetleri, mali yönden *Phare* kapsamında desteklenmektedir. Türkiye, Ekim 2001 tarihinden itibaren TAIEX imkânlarından resmen yararlanmaya başlamış ve 15 Mart 2002 tarihinde TAIEX bütçesine dâhil edilmiştir. 2002 yılı için 6 milyon Euro tutarında kaynak ayrılmıştır. TAIEX Ofisi'nin faaliyetleri ile ilgili koordinasyon ABGS tarafından yürütülmektedir. 17 Temmuz 2006 tarihinde ise AB Konseyi aday ülkelere yapılan yardımları *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA) adı altında biraraya toplamıştır. IPA ile hedeflenen geçmişteki uygulamalardan edinilen deneyimlerle, 2007-2013 yılları arasında AB'ye girmeye aday olan ülkelere gerekli yardımı ve desteği sağlamaktır. Türkiye bu program çerçevesinde 2008-2012 yılları arasında toplam 344.2 milyon Euro yardım alacaktır.

önemli değişiklikler yapılması istenmiştir. Bunun sonucu olarak ABGS yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler getirecek bir Yasa Taslağı hazırlanmıştır. Bu tasarıya göre, Hükümet, ABGS Yasası'nda değişikliğe giderek, AB ile teknik müzakerelerde Dışişleri Bakanlığı ağırlığına son verme hazırlığında görülmektedir. Yeni yasa taslağı ile Genel Sekreter'in Dışişleri Bakanlığı'ndan atanması kuralı kaldırılmakta, mevcut bütün üst ve orta yöneticilerin görevi son bulmakta ve yerlerine öncelikle DPT'den gelen kadroların atanması öngörülmektedir.

Değişiklik taslağıyla Türkiye'nin AB ile müzakere sürecinde önemli işlevi olan ABGS'nin teşkilat ve kadro yapısında kökten değişikliğe gidilmesi öngörülmektedir. Öngörülen değişiklikler ise şöyle sıralanabilir :“Avrupa Birliği Genel Sekreteri, büyükelçi düzeyindeki Dışişleri Bakanlığı memurları arasından atanır” denilmekle birlikte ABGS gibi üst düzey diplomatik temas gerektiren bir göreve diplomatik geçmişi olmayan bir kişinin atanması mümkün hale getirilmektedir.

Mevcut yasa ve uygulamaya göre Genel Sekreter, aynı zamanda AB Baş Müzakerecisi sayılan Dışişleri Bakanı'na karşı sorumlu durumdadır. Taslakta ise “Genel Sekreter bu Yasada belirtilen ve mevzuatla Genel Sekreterliğe verilen hizmetlerin yürütülmesinden Başbakan'a karşı sorumludur” hükmü getirilmektedir.

Değişiklik Taslağı, “ABGS'de Genel Sekreter Yardımcısı ve Daire Başkanı unvanlı görevlerde bulunanların görevleri bu Yasanın yayımı tarihinde sona erer” şeklindedir. Yani ABGS'de görevde bulunan bütün üst ve orta düzey yöneticilerin görevine, özlük hakları saklı kalmak kaydıyla son verilmek istenmekte ve diğer “durumlarına uygun işlere” verilmektedir. DPT'nin AB kadroları, bu değişikliğin yasalaşması halinde bir günde ve aynı gün boşaltılan ABGS kadroları haline gelmektedir.

Bu Taslak yasalaşma imkanı bulamamıştır. Bu girişimin ardından DPT tarafından olumlu görülmeyen ayrı bir AB Bakanlığı da kısmen uygulamaya sokulmuştur. AB Başmüzakereciliği Dışişleri Bakanı Ali Babacan'dan alınarak 23 Ocak 2009'da Egemen Bağış'a verilmiştir. Bu tarihten itibaren Bağış, AB'den sorumlu Devlet Bakanı ve Başmüzakereci olarak görev yapmaya başlamıştır.

ABGS'ye yönelik bu değişikliklere ilişkin basına yansıyan görüşlere göre ise AKP hükümeti ile ABGS arasında gittikçe derinleşen görüş ayrılıkları Kamu İhale Yasası'ndaki değişiklik konusunda iyice ortaya çıkmıştır. Bu durumun bir sonucu

olarak da Hükümet ABGS üzerindeki etki ve kontrolünü artırmak amacıyla çeşitli değişiklikleri uygulamaya sokmuştur düşüncesi yaygın olarak dillendirilmektedir (Yetkin, 2008; Altan, 2008).

11 Mayıs 2009 tarihinde Hükümet Sözcüsü Cemil Çiçek tarafından yapılan açıklamada, AB ile müzakerelerin daha etkin bir şekilde sürdürülmesi bakımından ABGS Teşkilat Yasası'nda acilen bir değişikliğe ihtiyaç bulunduğu belirtilerek, yasanın geçici maddeleri hariç, yaklaşık 17-18 maddesinde yapılacak değişikliğe ilişkin Yasa Tasarısını Bakanlar Kurulu'nda imzaya açıldığı bildirilmiştir.

AB-Türkiye ilişkilerinin ve özellikle de Türkiye'nin AB'ye yönetsel açıdan uyum çalışmalarının 40 yıllık geçmişi bir bütün olarak değerlendirildiğinde, başlangıçta az sayıdaki bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının bu alandaki çalışmalarını koordine etmeye yönelik komitelerin kurulduğu görülmektedir. Ancak, komite üyeliklerinde gerek kuruluş gerekse personel açısından süreklilik sağlanamamış, komitelerdeki kuruluş temsilcileri yalnızca kendi kuruluşlarını ilgilendiren konularda görüş bildirmekle yetinmiş ve diğer konularda genellikle komite başkanlarının görüşünü benimseyip sorumluluktan kaçma yoluna gitmişlerdir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 71).

Bu konudaki son durum itibarı ile, ABGS ile birlikte AB-Türkiye ilişkilerini ve AB ile ilgili iş ve işlemleri ulusal düzeyde yürüten diğer kuruluşlar "AB İşlerinden Sorumlu Devlet Bakanlığı", Dışişleri Bakanlığı" (AB Genel Müdürlüğü), "DPT Müsteşarlığı", (AB ile ilişkiler Genel Müdürlüğü) ve bakanlıkların AB Birimleri'dir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007: 72).

Türk kamu yönetiminde AB-Türkiye ilişkilerini yürütmek amacıyla kurulan ulusal düzeydeki kuruluşların değişim çizgisi bu şekilde özetlendikten sonra, Türk kamu yönetiminin AB'ye yönetsel ve hukuki uyumunu daha kolaylıkla açıklığa kavuşturulabilir.

4.2. Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Birliği'ne Hukuki ve Yönetsel Uyumu ve Yönetsel Kapasitenin Geliştirilmesi

Türk kamu yönetimi merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri göz önünde tutularak örgütlenmiştir. Ancak, kamu yönetimi sisteminin işleyişinde katı

merkeziyetçilik kendini göstermektedir. Görevler, yetkiler ve kaynaklar büyük ölçüde merkezde toplanmıştır. Bu durum merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının ilişkileri açısından “idari vesayet”, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi bünyesinde ise “yetki merkeziliği” biçiminde ortaya çıkmaktadır (Gözübüyük, 2004:7). Bu tür bir örgütlenme ise uygulamada yönetimin kararları ile halkın istekleri arasındaki bağı zayıflatmakta, verimliliği azaltmakta, buna karşılık kırtasiyeciliği ve yolsuzlukları artırmakta, dolayısıyla hizmet duyarlılığı ve etkinliği üzerinde olumsuz etkide bulunmaktadır(Aykaç,1997:12).

AB’ye tam üyelik halinde, Türk kamu yönetiminin yapısı ve işleyişindeki aşırı merkeziyetçilik önemli uyum sorunlarına yol açacaktır. Nitekim AB’nin, tam üyelik sürecinde Türkiye’den yerine getirmesini istedikleri arasında başta yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yolsuzlukla mücadele olmak üzere kapsamlı bir reform çalışmaları yer almaktadır (Ömürönülşen ve Öktem, 2003: 37). Türk kamu yönetiminin bu sorunları çözebilmesi için AB’ye yönetsel ve hukuki uyum konusunda yapılacak çalışmalarda belirgin bir başarı göstermesi gerekmektedir.

4.2.1. Hukuki Uyum

AB-Türkiye ilişkilerindeki mevcut tablo, AB normlarının Türk hukuk sistemine yerleştirilmesinin Türkiye’nin üyeliği için kaçınılmaz olduğudur. Bu düzenlemelerin pek çoğunun, insan hakları ve hukuk devleti ideallerini yansıtan daha özgürlükçü bir içeriğe sahip olması gerekmektedir. Zaten AB’nin hukuksal uyum sürecinde Türkiye’den beklediği de bu kriterlerin karşılanmasıdır.

AB ile bütünleşmiş tüm üye devletlerde ortak yönetim hukukunun uygulanması AB’nin kurulduğu günden beri derin bir tartışma konusu olmuştur (Özer, 2006: 198). Şu ana dek bu konuda bir uzlaşma yoktur. Son derece açıktır ki, AB’nin temel anayasal hukuk metinleri olan Roma Antlaşması (1957), Maastricht Antlaşması (1992) ve Lisbon Antlaşması (2007), AB üyesi ülkelerde uygulanacak bir “kamu yönetimi modeli” önerisinde bulunmamaktadır. Siyasal rejimin niteliğinin değerlendirilmesinin ardından, yönetim ve kamu yönetimine ilişkin konular, bilinçli bir biçimde üye ülkelerin takdirine bırakılmıştır.

Kamu yönetimini düzenleyen hukuki metinlerin, yöntemlerin ve kurumsal düzenlemelerin olmaması, Avrupa uluslararası yönetim hukukunun anlamsız olduğu ya da AB üyesi devletler tarafından tanınmadığı anlamına gelmemektedir. Yönetim hukuku ilkelerinden oluşan ortak bir müktesebat bulunmaktadır ve bu müktesebat resmileşmemiş Birlik müktesebatı olarak tanımlanabilir. Burada kastedilen, resmiyete dökülmüş bir anlaşmanın olmamasıdır. Bununla birlikte, daha önce sözünü ettiğimiz resmileşmemiş Birlik müktesebatı ortak bir Avrupa genel yönetim hukukunu temsil etmektedir. (Özer, 2006:199).

Fransız Danıştay 1993 yılında yönetim hukuku alanını Avrupalılaştırma etkilerine açmak için üç koşulun sağlanması gerektiğini vurgulamıştır. Birinci koşul, tüm üye ülkelerin, birbirlerinin hukuk sistemlerinden yararlanmalarının gerekli olduğunun farkında olmalarıdır. İkinci olarak, AB müktesebatının müzakere sürecinde AB organlarının önerileri kabul edilmeden önce öngörülen müktesebat değişikliklerinin, üyelerin yasal sistemlerine yapacağı etki ölçülmelidir. Son olarak da, AB'nin farklı yönetsel sistemlerden beslenerek hazırladığı müktesebat, ulusal hukuk sistemine mümkün olduğunca uygun ve mevcut yasalarla çelişmeyecek bir şekilde aktarılmalıdır (Akdoğan, 2008:257).

Avrupalılaştırmayı ve devletlerarasında yakınlaştırmayı sağlayacak bu unsurlarla, öncelikle, ortak bir ekonomik piyasanın oluşturulmasını hedefleyen AB, yalnızca ekonomik çıkarlar değil ama tıpkı Roma Anlaşması'nı imzalayanlarca da hedeflendiği gibi, Avrupa halkları arasında yakın toplumsal ve siyasal bağlar kurulmasını hedeflemektedir. AB'nin yalnızca ortak bir mal ve hizmet pazarından ibaret olmadığı açık bir gerçektir. Roma Antlaşması'nda yer verilen dört özgürlük (malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımı), doğrudan anlaşmalardan kaynaklanan bu özgürlüklerin sağlanması ve uygulanması konusunda anahtar konumda olan üye devletlerin ulusal kamu yönetimlerinin etkili bir biçimde çalışmaları gerektiğini ifade eder. AT Anlaşmaları ve bu anlaşmaların uygulanmasını sağlayan Avrupa Komisyonu'nun ikincil mevzuatı, üye devletlerdeki iç yasal düzenin bir parçasıdır. Ulusal kamu yönetimleri ve ulusal mahkemeler anlaşmaları ve anlaşmaların koruyucusu olarak Komisyon tarafından yayımlanan ikincil mevzuatı, ulusal niteliklerden dolayı bu metinleri aynı duyarlılıkla uygulamakla yükümlüdürler. Aynı zamanda devletler, hukukun üstünlüğü ilkesine saygılı, profesyonel, tarafsız ve etkin bir

kamu yönetimi oluşturmakla sorumludurlar. Bu sorumluluk yalnızca düzenleyici değil, aynı zamanda yönetsel bir sorumluluktur (Özer, 2006:199).

Devletler kamu personelinin belirli bir nitelikte olmasını sağlamalı ve kamu yönetiminin her düzeyinde uygulanan standartların eşit nitelikte olmasına dikkat etmelidirler. Çünkü yasal açıdan iyi tasarlanmış ve bu şekilde yönetilen bir kamu hizmetleri sistemi, devletin profesyonellik ve istikrar konularında belirli standartlara ulaşmasına yardımcı olmakta, ayrıca kamu yönetiminin tüm kesimleri tarafından sunulan hizmetin iyi nitelikli olmasını da sağlamaktadır (Kuzey, 2006: 3-7). Bütün bunlar aynı zamanda, bir ülkedeki siyasal tabakanın, devlet işlerini profesyonel şekilde yürütebilecek kişilere uzun vadeli yatırım yapılması gerektiğinin fazlasıyla farkında olduğunu ortaya koymaktadır.

Bütün bunların ışığında, AB'nin, kamu yönetimlerinin AB'ye hukuki uyumunun sağlanması için yapılmasını istedikleri şu şekilde sıralanabilir (Kuzey, 2006:8):

- i) Kamu gücünün kötüye kullanılmasını ya da kamu kaynaklarının kötü yönetimini engellemek için gerekli denetim ve hesap verebilirlik mekanizmaları kurulmalıdır.
- ii) Yönetime ve en sonunda devlete duyulan güveni sağlamak amacıyla vatandaşların ve vergi yükümlülerinin gözünde kamu yönetimine meşruiyet kazandırılmalıdır.
- iii) Kamu yönetiminde mesleki devamlılığı sağlamak ve yönetimin tüm kesimlerinde çeşitli davranış modellerinin benimsenmesini sağlamak için yönetimin öngörülebilirliğinin sağlanması gerekmektedir. Bu süreçte yönetim hukuku ilkeleri kilit rol oynayacaktır.
- iv) Ülkedeki en uygun adayları kamu hizmetlerine çekmek ve akla uygun bir kariyer gelişimi ve kişisel gelişim planı ile onların bu görevlerinde kalmalarını sağlamak çok önemlidir. Bu hedefler kamu hizmetini düzenleyen yasalar için yaşamsal önem taşımaktadır. Avrupa ülkelerindeki durumun incelenmesi çözüm yollarına ilişkin bir öngörü sağlamaktadır.
- v) Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu hizmetleri reformu çalışmaları kamu hizmetleri içerisinde bir kamu yönetimi mesleği oluşturmayı hedeflemektedir. Bu durum kimi konularda harekete geçilmesini gerektirmektedir. Yöneticilerin eğitilmesi, personelin görev ve sorumlulukları ile bunlara ilişkin haklarını tanımlayan

düzenlemelerin yapılması, tıpkı kamu hizmetlerine özgü düzenlemelerde olduğu gibi personel yönetiminin ve yönetim standartlarının geliştirilmesi ve bütün bunların ötesinde, devlet memurlarının ve kamu yöneticilerinin görevlerini profesyonel, tarafsız, şeffaf ve denetime açık şekilde yerine getirebilmelerini sağlayacak bir yönetsel çerçeve kurulması gerekmektedir.

Ayrıca kamu yönetimi sisteminde “hukuka uygun yönetim” kavramının kalıcı olarak yerleştirilmesi gerekmektedir. Bu yönetsel çerçeve üç temel unsurdan oluşmaktadır (Kuzey, 2006: 10):

- i) Maddi düzenleyici yasaların nitelikli olmasının sağlanması: Belirli bir politika alanındaki (örneğin kent planlama) karar verme mekanizmasına ilişkin yasal çerçeveyi sağlamaktadır.
- ii) İdari Usul Yasası'nın nitelikli olmasının sağlanması: “idari usul yasası”, yönetsel karar alma mekanizmasının yönetime uygunluğunu, koordinasyonu ve güç dengesini, devlet memurlarının kamuoyu ile ilişkileri ve iletişimi ile ilgili tarafların dava ve temyize gitmelerine olanak tanır. Tüm çabalara rağmen Türkiye’de böyle bir yasa hala çıkarılamamıştır.
- iii) Mali ve yönetsel hesap verebilirlik ve denetim mekanizmalarının nitelikli olmasının sağlanması: Söz konusu mekanizmaların kurulması şeffaflığı sağlar, mali ve yönetsel karar verme mekanizmasının denetimine izin verir ve düzeltme, yasal kovuşturma ve tazmin için gerekli araçları temin eder.

4.2.2. Avrupa Birliği’ne Katılım Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Gerçekleştirilen Yasal Düzenlemeler

Türk kamu yönetiminin AB müktesebatına uyumu çerçevesinde incelenmesi gereken en önemli unsurlardan bir tanesi de yasal düzenlemelerdir. Çünkü dikey yönetim kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çabaların başarı kazanabilmesi için sağlam bir yasal alt yapının da hazır olması gereklidir. Tezin bu kısmında Türkiye’de AB’ne uyum sürecinde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler değerlendirilecektir.

1980’li yıllardan itibaren dünyadaki ekonomik ve siyasal 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 yılında başlayan ve Türkiye ekonomisini, 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 ve rekabet yoluyla çözüme girişimin özendirilmesi şeklindeki temel unsurlara dayanmaktadır. Bu programın uzun vadeli hedefleri; ekonominin her yönüyle liberalleşmesi, fiyat, faiz ve döviz kurlarının belirlenmesinde piyasa güçlerine dayanılması ve serbest piyasa ilkelerinin oluşturulması, ekonomik faaliyetlerde kamu müdahalesinin azaltılması, ekonomik çalışmalarda özel sektörün öncülüğü ve yabancı yatırımların özendirilmesi şeklinde özetlenebilir (DPT, 2005: 14).

Ekonomideki bu gelişmeler ve dünyadaki değişimle bütünleşme çabaları, Türkiye’de diğer kesim ve kurumlara da çok çabuk yansımıştır. Öncelikle bu süreç AB ile olan ilişkileri doğrudan ve olumlu bir biçimde etkilemiş ve AB’nin de Türkiye’nin üyeliğine sıcak bakmasına yol açmıştır. Bu iyimser hava özellikle Helsinki Zirvesi’nden sonra, Türk kamu yönetiminde AB müktesebatının öngördüğü yönde reformların yapılması sürecini başlatmıştır.

Türkiye-AB ilişkilerinde özellikle kamu yönetiminin AB’ye yönetsel uyumunun sağlanması sürecinde hazırlanan katılım ortaklığı belgeleri, katılım öncesinin temel uygulama aracı olarak, Kopenhag Kriterlerine uyum için yapılması gerekenler ile AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini içermekte ve bunlar arasında üyelik için gerekli kısa, orta ve uzun vadeli öncelikleri göstermektedir. Bu önceliklerin yerine getirilebilmesi için AB tarafından sağlanacak mali yardım da katılım ortaklığının önemli bir parçasını oluşturmuştur. AB Komisyonu, katılım ortaklığı belgelerini Türkiye ile birlikte hazırlamış, daha sonra da söz konusu metni AB Konseyi’nin onayını aldıktan sonra uygulamaya koymuştur.

Mevzuat uyumu, Birlik kurallarına paralel iç hukuk düzenlemelerinin yapılmasından çok daha öte bir anlam ifade etmektedir. Ulusal mevzuata aktarılan Birlik kurallarının uygulanması da büyük bir öneme sahiptir. Bu durum, gerekli kurumsal alt yapının kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Kopenhag siyasal ve ekonomik kriterlerinin hayata

geçirilmesi ile eş zamanlı olarak, Birlik müktesebatının Türk hukukuna aktarılması üzerinde önemle durulması gerekmektedir.

Türkiye bu konuda, öncelikle, yasal alt yapının oluşturulması amacıyla Anayasa değişiklikleri yapmış ve “uyum paketleri” çıkarmıştır. Bu çalışmalar, özellikle, 2001 yılından itibaren hızlanmış ve TBMM tarafından çıkartılan yasalarla somutlaşmaya başlamıştır. AB üyeliğini ve demokratikleşmeyi samimiyetle isteyenler için, özellikle yasalaştırılan uyum paketlerinin oldukça yeterli ve ileri bir yasal ortamı gerçekleştirdiği değerlendirilmeleri yapılmaktadır (Akdoğan, 2004: 67).

4.2.2.1. Anayasa Değişiklikleri³

Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi’nden sonra Türkiye yoğun bir reform sürecinden geçerek AB siyasi kriterlerine uyum amacıyla çok sayıda anayasal ve yasal değişikliklerle mevzuat düzenlemesi gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda 2001 yılında Anayasa değişiklikleri yapılmış ve daha sonra çeşitli uyum paketleri çıkarılmıştır.

3 Ekim 2001’de kabul edilip 17 Ekim 2001 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4709 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa” ile yapılan Anayasa değişikliği kapsamında konumuz çerçevesinde 1982 Anayasası’nın Başlangıç metni, 38. ve 40. maddeleri değiştirilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın Başlangıç metninin beşinci fıkrasında geçen “Hiçbir düşünce ve mülahazanın” ibaresi “Hiçbir faaliyetin” şeklinde değiştirilmiştir. Anayasa’nın 38. maddesine eklenen fıkrayla “Savaş, çok yakın savaş tehdidi ve terör suçları dışında ölüm cezası verilemez” hükmü getirilmiştir. 40. maddeye eklenen “Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi yasal yollara ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır” fıkrası ile de devlete yükümlülükler getirilmiştir.

7 Mayıs 2004 tarihinde kabul edildikten sonra 22 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren Anayasa Değişikliği Paketi kapsamında, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 15. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “ölüm cezalarının infazı” ibaresi madde metninden çıkartılmıştır. Yine Anayasa’nın 17. maddesinin dördüncü fıkrasının başında geçen “Mahkemelerce verilen ölüm cezalarının yerine getirilmesi hali ile” ibaresi

³ 2001 ve 2004 anayasa değişiklikleri konusunda ayrıntılı bir çalışma için bkz ; Yurtcan, (2004).

metinden çıkarılmıştır. 38. maddede yapılan değişiklikle “ölüm cezası ve genel müsadere cezası verilemez” hükmü getirilmiştir. 87. maddede yer alan “mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine” ibaresi madde metninden çıkarılmıştır. 90. maddenin son fıkrasına “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla yasaların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” ibaresi eklenmiştir. Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin kuruluşuna ilişkin Anayasa'nın 143. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nin varlığı sona erdirilmiştir. Anayasa'nın Sayıştay ile ilgili 160. maddesinde de değişiklik yapılarak, "Silahlı Kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına uygun olarak yasayla düzenlenir" hükmü çıkarılmıştır. Böylece Silahlı Kuvvetler Sayıştay denetimine tabi olmuş olmaktadır.

Görüldüğü üzere, 2004 yılında yapılan Anayasa değişiklikleri ile idam cezası ile ilgili hükümler Anayasa metninden çıkarılmış ve temel hak ve özgürlüklerle ilgili olarak uluslararası andlaşmaların geçerliliği esas alınmış, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmış ve Silahlı Kuvvetler'de Sayıştay'ın denetimine dahil edilmiştir.

4.2.2.2. Uyum Yasaları

Türkiye, üyelik müzakerelerinin başlangıç tarihini alabilmek için uyum çalışmalarına hız vermiş; TBMM'nin aralıksız süren çalışma maratonu ile Kopenhag kriterlerine uyum yasalarının büyük bir bölümü Ağustos 2002'de kabul edilmiştir. Özmen (2004) tarafından belirtildiği üzere; çeşitli tarihlerde 8 uyum paketi daha TBMM'den geçmiştir. Halihazırda, bu yasaların uygulamaya yansıtılması çalışmaları sürdürülmektedir.

4.2.2.2.1. Birinci Uyum Paketi (06.02.2002)

İlk AB uyum paketi⁴ ile Türk Ceza Yasası (TCK) ve Terörle Mücadele Yasası'nda (TMK) çeşitli düzenlemeler yapılarak düşünce özgürlüğü konusunda önemli adımlar atılmış ve düşünce ve ifade özgürlüğü kapsamında TCK'nın 159. ve 312. maddeleri ile

⁴ 4744 sayılı Bazı Yasalarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa (Türk Ceza Yasası, Terörle Mücadele Yasası , Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulü Hakkında Yasa, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası)

TMK'nın 7.ve 8. maddelerinde değişiklik yapılmış, hapis cezası süreleri dūřürülmüřtür. Devlet Güvenlik Mahkemeleri'nde en fazla 15 gün olan gözaltı süresi 4 güne indirilmiştir. Özel hayatın gizliliği, haberleşme ve konut dokunulmazlığına güvence getirilmiştir (<http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci3.pdf> , 20.06.2008).

4.2.2.2.2. İkinci Uyum Paketi (26.03.2002)

İkinci Uyum Paketi⁵ kapsamında; Dernekler Yasası ile Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası'nda sınırlamalar azaltılmıştır. Bu kapsamda, 18 yaşında ve fiil ehliyetine sahip olan herkese dernek kurma hakkı tanınmış, affa uğramış olsalar bile, bazı suçlardan hüküm giyenlerin ise dernek kurması yasaklanmıştır.

İkinci Uyum Paketi ile işkence ve kötü muamele sebebiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin hükmettiği tazminatların bu suçları isleyen görevliler tarafından karşılanması hükmü getirilmiştir. Paket ile parti kapatılması zorlaştırılmıştır. Parti kapatmalarda "odak olma" tanımında partiler lehinde düzenlemeler yapılmış ve partilere kapatma yerine Hazine yardımından men cezası verilebileceği hükmü getirilmiştir. Bu arada, Basın Yasası'ndaki "yasaklanmış dil" kavramı kaldırılmıştır. Paket, sanık ile avukatının görüşmelerini sınırlandıran yasa maddesini kaldırmış, kaymakamlara yalnızca mülki idare sınıfından olanların vekâlet edebileceği hükmünü getirerek bundan sonra Jandarma komutanlarının kaymakamlara vekâlet edememeleri sağlanmıştır.

4.2.2.2.3. Üçüncü Uyum Paketi (03.08.2002)

Üçüncü Uyum Paketi⁶ kapsamında, Anayasa değişikliği çerçevesinde İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'nin 6 No'lu Protokolüne uygun olarak, idam cezası Türk hukuk sisteminden savaş ve yakın savaş tehdidi halleri dışında kaldırılarak, yerine müebbet ağır hapis cezası getirilmiştir. Azınlık vakıflarının taşınmaz mal edinmelerinin önündeki engeller kaldırılmıştır. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası'nın çeşitli maddeleri

⁵ 4748 sayılı Çeşitli Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (İl İdaresi Yasası, Basın Yasası, Devlet Memurları Yasası, Siyasi Partiler Yasası, Dernekler Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasası)

⁶4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (Türk Ceza Yasası, Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Yasa, Orman Yasası, Dernekler Yasası, Vakıflar Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası, Hukuk Muhakemeleri Usulü Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa, Basın Yasası, Polis Vazife ve Salahiyetleri Yasası, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi Yasası, Serbest Bölgeler Yasası)

değiştirilerek toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının kapsamı genişletilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, Türkiye aleyhine verdiği kararların yeniden yargılama sebebi sayılmasına ilişkin değişiklik yapılmıştır. Anadilde yayın yapılmasına ilişkin düzenleme hayata geçirilmiştir.

4.2.2.2.4. Dördüncü Uyum Paketi (02.01.2003)

Dördüncü Uyum Paketi⁷ ile toplam 16 ayrı yasada değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede; Siyasi Partiler Yasası'nda yapılan değişikliklerle, düşüncelerini ifadeden dolayı yargılanan kişilerin siyasal partilere üyeliği önündeki engeller kaldırılmıştır. Basın Yasası'nda gazetecilerin haber kaynaklarını açıklamaya zorlanmaması yönünde düzenleme yapılmıştır. Dernekler Yasası'nda derneklerin sadece resmi yazışmalarda Türkçe'yi kullanmaları konusunda (Anayasa'da bu yönde yapılmış olan değişikliğe paralel) bir değişiklik gerçekleştirilmiş, aynı Yasayla dernek yayınlarının toplatılması koşulları değiştirilmiştir. Ayrıca, derneklerin yurtdışında şube açma ve yabancı derneklerin Türkiye'de şube açma şartları kolaylaştırılmıştır. Türkiye'de ikamet eden yabancıların dilekçe hakkından yararlanma koşullarının kapsamı (Dilekçe Yasası'nda yapılan değişikliklerle) genişletilmiştir. Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkındaki Yasa'da, işkence ve kötü muameleden yargılanan memurlara verilen cezaların para cezasına çevrilemeyeceği ve ertelenemeyeceği yönünde değişiklik yapılmıştır. İnsan Hakları Komisyonu'na başvurulara cevap süresi 3 aydan 60 güne indirilmiştir.

4.2.2.2.5. Beşinci Uyum Paketi (23.01.2003)

Besinci Uyum Paketi⁸ Hukuk Usulü Muhakemeleri Yasası ile Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası'na Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları doğrultusunda yargılamanın iadesine gidebilme konusunda değişiklikler getirmiştir. Daha önce Üçüncü

⁷ 4778 sayılı Çeşitli Yasalarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (Türk Ceza Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, Vakıflar Yasası, Basın Yasası, Damga Vergisi Yasası, Siyasi Partiler Yasası, Milletvekili Seçimi Yasası, Dernekler Yasası, Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Yasası, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Yasa, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Yasası, Adli Sicil Yasası)

⁸ 4793 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (Hukuk Muhakemeleri Usulü Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, Dernekler Yasası)

Uyum Paketi'nde yer almış hükümlerin kapsamı genişletilmiştir. Yapılan değişikliklerle, kesinleşmiş ceza hükümlerinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ihlaline neden olduğu saptandığı takdirde herhangi bir istisnaya yer vermeksizin yeniden yargılama hakkının doğması sağlanmıştır. Dernekler Yasası'nda yer alan mülk edinme, gerekli izin prosedürü ve denetime ilişkin hükümlere uymama durumunda uygulanan hapis cezası, para cezasına çevrilmiştir.

4.2.2.2.6. Altıncı Uyum Paketi (15.7.2003)

Altıncı Uyum Paketi⁹ ile Terörle Mücadele Yasası'nın 8. maddesi kaldırılmış, Mevcut Ceza Yasası'nın "ağır tahrik" hükümleri ile 462. maddesindeki "namus cinayeti" işleyenlere ceza indirimini sağlayan hükümleri değiştirilmiştir. 12 Eylül 1980 öncesi siyasal davalardan ceza alıp hak mağduriyetine uğramış olanlara yeniden yargılama hakkı yönünde değişiklikler yapılmıştır. Özel televizyonlarla birlikte TRT'nin de Türkçe dışında ana dilde yayın yapmasının önündeki yasal engeller kaldırılarak, yayın hakkı güvence altına alınmıştır.

4.2.2.2.7. Yedinci Uyum Paketi (30.07.2003)

Yedinci Uyum Paketi¹⁰ ile getirilen düzenlemeler ile TCK'nın 159. maddesi uyarınca, uygulanan en düşük cezalar bir yıldan altı aya indirilmiştir. TCK 169. maddesinde yapılan değişikliklerle, çete ve suç topluluklarına yardımla ilgili olarak, kişi hürriyetinin ve güvenliğinin sağlanması açısından suça ilişkin soyut kriterler ve muğlak ifadeler madde metninden çıkarılmıştır. TCK'nın 426 ve 427. maddelerinde gerçekleştirilen

⁹ 4928 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (Türk Ceza Yasası, Vakıflar Yasası, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Yasa, Nüfus Yasası, İdari Yargılama Usulü Yasası, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulü Hakkında Yasa, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası, Adli Sicil Yasası, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa, Terörle Mücadele Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası)

¹⁰ 4963 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (Türk Ceza Yasası, Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası, Askeri Mahkemeler Kuruluş ve Yargılama Usulü Yasası, Sayıştay Yasası, Çocuk Mahkemeleri Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulü Yasası, Bakanlıklar ve Bağlı kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Yasa, Dernekler Yasası, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası, Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerinin Öğretilmesi Hakkında Yasa, Milli Güvenlik Kurulu ve MGK Genel Sekreterliği Yasası, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, Terörle Mücadele Yasası)

değişikliklerle, genel ahlaka aykırı nitelikteki “basılı veya basılı olmayan eser”lerle ilgili suçların oluşumunda bilim ve sanat eserleri ile edebi değere sahip olan eserler kapsam dışına alınmıştır. Suçlara ilişkin olarak düzenlenen cezalardan biri olan ilgili evrakın veya eşyanın “imha”sı hususu da madde metninden çıkarılmıştır. TMK’nın 7. maddesinde yapılan değişiklikle, “şiddete başvurmayaya teşvik” unsuru, madde metnine dâhil edilmiştir. MGK ve MGK Genel Sekreterliği Yasası’nda yapılan değişikliklerle, MGK Genel Sekreterliği’nin görevleri ve işleyişi Anayasa’nın 118’inci maddesine uygun hale getirilmiştir. Anadilde eğitim olanağı kolaylaştırılmıştır. Askerî Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Yasası’nda yapılan değişikliklerle Askerî Ceza Yasası’nın sivil şahıslara uygulanma alanı daraltılmıştır. Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa’da yapılan değişiklikle Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına İlişkin Sözleşme hükümleri doğrultusunda 18 yaşını bitirmemiş olanların “çocuk” sayılması için, “15” ibaresi “18” seklinde değiştirilmiştir. Ceza Muhakemeleri Usulü Yasası’nda yapılan değişiklikle işkence ve kötü muamele suçlarına ilişkin soruşturma ve kovuşturmanın acil işlerden sayılması, bu suçlarla ilgili davalarda zorunluluk olmadıkça duruşmalara otuz günden fazla ara verilmemesi ve süratle sonuçlandırılması sağlanmıştır. Sayıştay Yasası’na bir madde eklenerek, uluslararası denetim standartlarına ve Anayasa’nın ilgili maddesine uygun olarak, Cumhurbaşkanlığı hariç tüm kaynakların kullanımına ilişkin Meclis’in talebi ile hesap ve işlemlerin incelenebilmesi ve TSK’nın elindeki kamu mallarının denetiminin, hazırlanacak “gizli” gizlilik dereceli bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Dernekler Yasası’nda yapılan değişikliklerle tüzel kişilerin dernek kurabilmesi mümkün hale getirilmiş, sürekli olarak dernek kurma hakkından yoksun olma durumu kaldırılmış, yükseköğretim kurumu öğrencilerinin dernek kurabildikleri alanlar genişletilmiştir. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası’nda yapılan değişikliklerle toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenme süreleri indirilmiştir.

4.2.2.2.8. Sekizinci Uyum Paketi (03.03.2004)

Sekizinci Uyum Paketi¹¹ kapsamında, Yükseköğretim Yasası’nda yapılan değişiklikle, Yükseköğretim Kurulu’na Genelkurmay Başkanlığı’nca bir üye seçilmesine ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları

¹¹ 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yasa (Belediye Yasası, Belediye Gelirleri Yasası, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa, Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yasası, Fikir ve Sanat Eserleri Yasası)

Hakkında Yasa'da yapılan değişiklikle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliğine MGK Genel Sekreterliği'nce aday gösterilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Telsiz Yasası'nda yapılan değişiklikle, MGK Genel Sekreteri Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliğinden çıkarılmıştır. Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Yasası'nda yapılan değişiklikle, yetkili kurula MGK tarafından bir üye seçilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Çeşitli yasalarda yapılan değişikliklerle, ölüm cezası kaldırılmış ve yerine ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası getirilmiştir.

4.2.2.2.9. Dokuzuncu Uyum Paketi (14.07.2004)

Dokuzuncu Uyum Paketi¹² kapsamında ölüm cezasının kaldırılması ve bazı yasalarda değişiklik yapılması sağlanmıştır. Bu doğrultuda 1926 tarihli 765 sayılı TCK'nın ölüm cezası ve idam ibareleri, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası olarak değiştirilmiştir. 26.09.2004 tarihinde kabul edilen 5237 sayılı Türk Ceza Yasası'nın 46.maddesinde de bu düzenleme aynı şekilde yer almıştır. Ayrıca yapılan düzenleme ile Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ibaresi Telsiz Yasası'nın 6. maddesi birinci fıkrasından çıkarılmıştır.

4.2.3. Diğer Yasal Düzenlemeler

Bu alanda yapılan bazı temel yasal düzenlemeler de şöyle sıralanabilir:

- i) Yeni Türk Medeni Yasası: 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe giren ve kadın-erkek eşitliği, çocuk ve zayıfların korunması ve dernek kurma özgürlükleri alanında önemli değişikliklerin kaydedildiği yeni Türk Medeni Yasası, Türkiye'nin AB standartlarıyla uyum sağlama sürecinde bir dönüm noktasıdır.
- ii) Dernekler Yasası: 2908 sayılı Dernekler Yasası'nın yerine geçen 5253 sayılı yeni Dernekler Yasası 4 Kasım 2004 tarihinde kabul edilmiş ve 23 Kasım 2004 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni Dernekler Yasası ile, dernek kurma hakkı

¹² 5218 sayılı Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yasa (Türk Ceza Yasası, Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Yasa, Çocuk Mahkemeleri Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulü Yasası, Yargıtay Yasası, Terörle Mücadele Yasası, Gelibolu Yarımadası Tarihi Milli Parkı Yasası, Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Yasası, Telsiz Yasası, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasa, Avukatlık Kanunu, Demiryollarının Usulü Zabitasına Dair Nizamname.)

genişletilerek, dernek kuruculuğu ve üyeliği ile ilgili kısıtlamalar ve özellikle eski hükümlüler ve çocuklar ile ilgili sınırlamalar kaldırılmıştır. Dernek genel kurullarına Hükümet Komiserinin katılması zorunluluğu kaldırılmıştır. Derneklerin tüzüklerinde gösterilen amaçları gerçekleştirmek üzere uluslararası faaliyette ve işbirliğinde bulunabilmesine imkan verilmiştir. Derneklerin denetiminde kolluk kuvvetlerinin yetkileri sınırlandırılmış ve mülki idare amirinin yetkileri açıkça düzenlenmiştir.

Derneklerin vakıf, sendika ve benzeri sivil toplum kuruluşlarıyla ortak bir amacı gerçekleştirmek üzere platformlar oluşturmasına olanak tanınmıştır. Derneklerin yurtdışında temsilcilik ve şube açabilmesi, yurtdışında kurulmuş dernek veya kuruluşlara katılabilmesi ve yurtdışında dernek ve üst kuruluş kurabilmesine olanak tanınmıştır. Bunun yanı sıra, Dernekler Yönetmeliği 31 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik ile dernek ve vakıfların tabi olacakları usul ve esaslar düzenlenerek, yapılacak faaliyetlerde gözetilecek ilkeler belirlenmiş, ayrıca; derneklerin ve şubelerinin kuruluş şartları, yurtdışından yardım alma biçimleri, uluslararası faaliyetlerin içeriği, kamu yararına çalışan dernek statüsünü kazanma gibi ilke ve esaslar belirlenmiştir.

iii) Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkındaki Yasa : 31 Mart 2005 tarihinde kabul edilen Yasanın, yürürlüğe giriş tarihi önceden 1 Nisan 2005 olarak belirlenmiş ancak, Çeşitli Yasalarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa ile yürürlük tarihi 1 Haziran 2005 olarak değiştirilmiştir. Bu Yasa ile terör suçlularının avukatlarıyla görüşmesi sırasında bir görevlinin de hazır bulunması; hükümlünün avukatlarına verdiği belgelerin incelenebilmesi; terör ve Anayasal düzene karşı islenen suçlardan cezaevinde bulunan tutuklu ve hükümlülerin avukatları hakkında aynı suçları isledikleri gerekçesiyle dava açılması halinde, ilgili davadan el çektirilebilmesi; hakimın avukat için 1 yıla kadar davaya bakmama yasağı koyabilmesi; polisın, arama, yer gösterme ve eşyaya el koyma yetkisine sahip olması karar altına alınmıştır. Yasa ile gözaltı süresinin yakalama yerine en yakın hâkim veya mahkemeye gönderilmesi için geçen zorunlu süre hariç, yakalama anından itibaren 24 saati geçmemesi, zorunlu sürenin, 12 saatten fazla olamaması şartı getirilmiş; gözaltı süresi 36 saate çıkarılmıştır; Tutuklama kararı için aranan ceza üst sınırı 2 yıldan 1 yıla indirilmiştir. Bir kişi hakkında yurtdışına çıkış yasağının konulabilmesi için cezasının üst sınırınının 3 yıl olması şartı kaldırılmıştır.

iv) Ceza Muhakemesi Yasası: Yasa ile suç nedeniyle ceza soruşturması ve kovuşturmasının nasıl yapılacağı, ceza davasının nasıl açılacağı, yürütüleceğini ve sonuca bağlanacağını kurallara bağlanmıştır.

v) Türk Ceza Yasası : 31 Mart 2005 tarihinde kabul edilen Yasa, 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni Türk Ceza Yasası ile getirilen bazı önemli düzenlemeler özetle şu şekildedir: Töre cinayetleri ilk kez Türk Ceza Yasası'na girmiş buna göre, "töre saikiyle" işlenen cinayetler nitelikli adam öldürme sayılmıştır. Zorla bekâret denetimi yaptırın kişilere hapis cezası getirilmiştir. Bu kontrolün, sadece hâkim ve savcı tarafından istenebilmesi karar altına alınmıştır. Çocukları zararlı yayınlardan, cinsel tacizden, uyuşturucudan, suça teşvikten korumaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, çocukları suç ve para kazanma aracı olarak gören kişilere hapis cezası getirilmiştir. Çocuklarını döven ailelere de yaptırım uygulanması öngörülmüştür. Organ ve doku nakli konusu ilk kez TCK içinde yer almıştır. Kapkaç suçu için 3 yıldan 7 yıla kadar hapis verilmesi kararlaştırılmıştır. Hakaret suçlarının alt sınırı 3 aya indirilmiştir. Alkollü araç kullananlara 2 yıla kadar hapis cezası getirilmiştir. İşkence yapan, işkenceye göz yuman ve teşvik eden kişilerin sorumluluğu ve bu kimselere verilen cezalar yeni TCK ile açıklığa kavuşmuştur.

4.3.Yönetmel Uyum

AB'de yönetim alanında yapılan uyumlaştırma çalışmaları içerisinde ileriye yönelik olarak atılmış en önemli adım, Konsey tarafından da kabul edilen "Avrupa Tek Senedi" olmuştur. Zira bu belgeyle 1988 yılından başlayarak yetmiş yakın yönetmel belgenin yerini tek bir yönetmel belge almıştır. (Bilgin, 1993: 63).

AB Konseyi aday ülkelerin, AB'ye yönetmel uyumları sürecinde ulusal kamu yönetimlerini, söz konusu "Senet" kapsamında yapılan düzenlemelere uydurmalarını istemektedir. AB, Türk kamu yönetiminin yönetmel uyumu sürecinde de özellikle "yönetmel kapasitenin artırılması" konusuna vurgu yapmakta ve 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi"nde bu konu "Kamu Yönetiminin Güçlendirilmesi" başlığı altında ele alınmaktadır. Türk kamu yönetimi kapasitesinin yalnızca örgütlenme, teknoloji ve personel açılarından değil, işleyiş açısından da artırılması gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi işletmeciliği

çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, merkeziyetçiliğin ve kırtasiyeciliğin azaltılması, yönetimin vatandaşa karşı duyarlılığının ve yönetimde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması, başta kamu ihaleleri olmak üzere çeşitli alanlardaki her türlü yolsuzlukla mücadele edilmesi, kamu hizmetlerinde kalite standartlarının saptanması ve uygulamada bu standartlara uygunluğun denetlenmesi gibi önlemler gerek ekonomik istikrar programı çerçevesinde IMF'nin gerekse AB'ye tam üyelik projesi çerçevesinde AB'nin baskılarıyla yakın dönemdeki Türk Hükümetlerinin programlarına ve eylem planlarına da yansımıştır (Ömürgönülşen ve Öktem, 2003:474).

Bu çerçevede yapılması gereken reform hareketleri içerisinde Türkiye'nin 1991 yılında 3723 sayılı Yasa ile onayladığı 1985 tarihli "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" doğrultusunda merkezi yönetimin aşırı görev ve yetkilerinin sınırlandırılması ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından güçlendirilmesi önem kazanmaktadır. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişlerindeki yetki merkeziliğinin ve kırtasiyeciliğinin azaltılması, yolsuzlukla mücadele edilebilmesi için gerekli hukuki ve yönetsel önlemlerin artırılması, yönetim-vatandaş ilişkilerinin iyileştirilebilmesi için yönetsel yöntemlerin yeniden düzenlenmesi, yönetimde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılması, "e-devlet" (e-bürokrasi) projeleri çerçevesinde iletişim ve bilişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması, kamu hizmetlerinde önceden belirlenmiş ve AB normları ile uyumlu kılınmış kalite standartlarına uygunluğun artırılması yönetsel uyum sorunlarının aşılabilmesi için alınması gereken diğer önlemler arasında sayılabilir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2003: 37).

AB Komisyonu yönetsel uyumun kurumlar düzeyindeki uygulamaları konusunda her bakanlıkta kurulması gereken AB birimleri üzerinde durmaktadır. İlk kuruluşlarından bu yana, Dışişleri, Sanayi, Kültür Bakanlıklarının yanı sıra Devlet Planlama Teşkilatı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı da genel müdürlük şeklinde, Adalet, Maliye, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Tarım, Orman, Sağlık, Enerji Bakanlıkları ile Devlet İstatistik Enstitüsü'nde (şimdi Türkiye İstatistik Kurumu) daire başkanlığı şeklinde örgütlenen AB birimleri, bu birimlerin kurulmadığı kuruluşlarda ya APK birimleri içinde ya da Dış İlişkiler Daireleri bünyelerinde alt birimler şeklinde yer almaktadırlar. Birden fazla bakanlığın birçok biriminin işlemlerinin ve görevlerinin koordinasyon içinde yürütülmesinin oldukça önemli olduğu açıktır. Bu nedenle bakanlıklardaki AB birimlerinin etkin bir biçimde görev yapabilmelerine yönelik olarak

bazı önlemlerin alınması gerekmektedir. Bu yönde merkezi bir düzenlemeye gidilmesi önerilmektedir. Bu düzenlemede bir taraftan değişik bakanlıkların uzmanlık gerekleri göz önünde tutulurken diğer taraftan hizmet ve hedeflerin bütünü gözden kaçırmayacak bir sistemin oluşturulması gerekmektedir. Bu sistemin en önemli özelliği ise, işleyişte merkezi koordinasyon biriminin denetimi ile ilgili bakanlığın denetiminin birlikte yürütebilmesidir. Örneğin kadroların belirlenmesi, personelin seçimi ve atamaların yapılmasında ve sonra da denetim ve sicil işlemlerinde merkezi koordinasyon biriminin etkisi ve gözetimi gereklidir (DPT, 1995: 3).

Bakanlıklar ve diğer kuruluşlar bünyesindeki AB birimlerinin örgütlenmesiyle ilgili bir başka zorunluluk ise, söz konusu birimlerin o bakanlık ya da kuruluşa uyum sağlamaları ve bu uyum yanında bu birimlerin örgütlenmesinde bir örnekliğin sağlanmasıdır (DPT, 1995: 5).

AB, Türk kamu yönetiminin Birlik müktesebatına uyumu konusunda, ülke içinde birimlerarası koordinasyonun sağlanmasına da büyük önem vermektedir. Merkezi koordinasyon ya da üst koordinasyon, devlet örgütünün iç ve dış bütün birimlerinin çalışmalarından en üst düzeyden sorumlu ve yetkili bir makam olmalıdır. Bu makamın hiyerarşik sistemin içerisinde ancak hizmet bakanlıklarının üzerinde bir yere sahip olması için uğraşılmalıdır (Avrupa Birliği Komisyonu,1999).

4.3.1. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Yönetmelik Kapasitenin Geliştirilmesi

Türkiye’de istikrarlı, etkili ve sürdürülebilir bir piyasa ekonomisini geliştirmek için yürütülen çalışmaların kökleri 1980’lerin başına kadar uzanmaktadır. Bu yüzden kamu yönetimi yapısında yaşanan değişimde AB süreci kadar, 1980 sonrasında etkisini iyice duyurmaya başlayan dışa açılma politikaları da önemli rol oynamıştır. Bu çerçevede uluslararası sistemde artan rekabet ve küreselleşme süreci Devletin düzenleyici rolünün önemini belirginleştirmiş ve devletin doğrudan üretici ya da iş sağlayıcı olmasından çok kural koyucu, denetleyici ve düzenleyici rolünü ön plana çıkarmıştır. Bu süreçte devletin etkisi, doğrudan yönettiği alanların kapsamıyla değil toplumsal-siyasal değişimlerin normlarını belirlemedeki kapasitesiyle ölçülür duruma gelmiştir.

Ekonomik alanda da Devlet, mali ve makroekonomik dengesizlikleri önlemek, rekabetin serbest piyasa ilkeleri doğrultusunda gerçekleşmesini sağlamak ve piyasaların

işleyişini denetlemek amaçlarıyla gerek makro düzeyde gerek sektörel düzeyde denetleyici ve düzenleyici bir rol üstlenmiştir. OECD tarafından “düzenleyici reform” olarak da adlandırılan bu süreç, iyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için en temel şart olarak görülmektedir. Bu bağlamda, düzenleyici rekabete ve yenilenmeye engel olan hususları ortadan kaldırarak ekonomik etkinliği artırdığı, bunun da, rekabet edebilirliği, verimliliği ve uzun vadeli kalkınmayı artırmakta olduğu ve kamu kaynaklarını toplumsal harcamalar için kullanma olanağı doğurduğu vurgulanmaktadır (OECD, 1997:4).

Bu gelişmelere paralel olarak önce ABD ve İngiltere’de oluşturulan “bağımsız düzenleyici kurumlar” özellikle 1990’ların başında itibaren AB’de de kurulmaya başlamıştır. AB’nin de bir parçası olduğu küresel alanda yaşanan bu değişim Türkiye’nin yönetsel yapısında da önemli değişikliklere yol açmıştır. Türkiye’de serbestleştirilen sektörlerde mülkiyeti, politika geliştirilmesi ve düzenlemelerin rutin olarak gözden geçirilmesi işlevlerinin birbirlerinden ayrılması stratejisinin bir parçası olarak, giderek artan biçimde “bağımsız düzenleyici kurumlar” (RTÜK, BDDK, EPDK vb) oluşturulma yoluna gidilmiştir (Emek ve Acar, 2004; Sönmez, 2007).

Türkiye’deki bağımsız düzenleyici kurumların oluşturulmasında ve düzenleyici reform çalışmalarının hızlanmasında AB süreci çok önemli bir itici güç olmuştur. Bu çerçevede Türkiye’deki düzenleyici reform çalışmaları her ne kadar dünya ekonomisinde yaşanan değişimden ve yeni kamu işletmeciliği anlayışından etkilenmiş olsa da özellikle katılım öncesi süreçte, AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim kapasitesinin oluşturulması doğrultusunda kaydedilen gelişmeler reformların gündemini şekillendirmiştir.

Helsinki Zirvesi sonrası süreçte AB’nin Türkiye’deki yönetim yapısına olan etkisinin önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Ancak güçlü bir yönetim kapasitesi kurulmasında, yalnızca AB üyeliğine ilişkin gereksinimler değil, aynı zamanda küresel ekonomik sistemdeki artan rekabete yönelik olarak yapılması gerekenler de da büyük öneme sahiptir. Bu yüzden AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetim yapısının oluşturulması bağlamında Türkiye’nin yönetsel yapısında yaşanan dönüşüm tek boyutlu değildir.

Her ne kadar AB müktesebatının etkili olarak uygulanabilmesi için Türkiye'nin kamu yönetim yapısında AB'ye paralel yeni kurumsal yapılanmalar olsa da, bazı değişiklikler AB'ye olduğu kadar uluslararası sisteme uyum sağlamak açısından da önemlidir. Ayrıca, bu genişleme sisteminin araçlarından biri olan katılım öncesi süreç başlamadan önce Türkiye ile AB arasında 45 yıllık bir Ortaklık ilişkisi ve Gümrük Birliği olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bakımdan, Türkiye'nin yönetim yapısında pek çok değişim yaşanmıştır ve bunların pek çoğu üyelik koşulu durumuna gelen müktesebatın uygulanması için gerekli yönetim kapasitesinin oluşturulması doğrultusunda atılması gereken adımlara paralel gelişmeler olmuştur (Kurşunlu, 2004: 68 – 78).

Türkiye'de gerek yatay gerekse dikey yönetim kapasitesinin geliştirilmesine yönelik atılan adımlardan önce bu sürecin altyapısı niteliğindeki katılım öncesi sürecin kısaca incelenmesi gerekmektedir.

4.3.1.1. Yönetimsel Kapasitenin Geliştirilmesinde Katılım Öncesi Süreç

Türkiye'yi AET'ye ortak üye yapan, taraflar arasında bir gümrük birliğine dayalı ve ileride tam üyeliği öngören Ortaklık Anlaşması 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır. Tam adı "Türkiye ile AET Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma" olan ama daha çok Ankara Anlaşması olarak anılan bu Anlaşma çerçevesinde gelişen Türkiye-AB ilişkileri, 1999 yılı Helsinki Zirvesi'ne kadar büyük bir belirsizlik içerisinde kalmıştır. Ancak, 10-11 Aralık 1999 tarihinde dönem başkanı Finlandiya'nın başkenti Helsinki'de gerçekleşen Zirve'de Türkiye'nin diğer aday ülkelerle eşit koşullarda AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi, Türkiye-AB ilişkilerine yeni ve hedefi belli olan bir ivme kazandırmıştır.

Helsinki Zirvesi kararlarına göre, Türkiye'nin de diğer aday ülkeler gibi katılım öncesi stratejisi olanaklarından yararlanması öngörülmüş ve üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak Türkiye için bir "Katılım Öncesi Stratejisi" geliştirileceği belirtilmiştir. Böylece yaklaşık 45 yıllık bir ortaklık ilişkisine dayanan Türkiye-AB ilişkileri, Türkiye'nin resmen tam üyelik perspektifi kazanmasıyla birlikte yeni bir döneme girmiştir.

Türkiye-AB ilişkilerinin kurumsal yapısının yeniden belirlendiği "katılım öncesi süreç" olarak adlandırılan Helsinki sonrası süreçte, Kopenhag Kriterleri'ne uyum çalışmaları

çerçevesinde toplumsal yaşamın her alanında önemli değişimler yaşanmıştır. Özellikle “yönetim kapasitesi”nin üyelik koşulu durumuna gelmesi, bu genişleme sürecinin kendine özgü ilke ve yöntemlerinin bir parçası olmuştur. Bu yüzden Türkiye’de gerek yatay gerekse dikey yönetsel kapasitenin geliştirilmesi doğrultusunda atılan adımlar, Türkiye’nin Helsinki Zirvesi’nde aday ülke olarak ilan edilmesi ve katılım öncesi sürecin başlamasıyla paralel gelişmiştir.

Türk kamu yönetiminin yönetsel kapasitesini arttırmaya yönelik en önemli gelişme 11 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg’da gerçekleştirilen Türkiye-AB Ortaklık Konseyi ile yaşanmıştır. Konsey toplantısında AB müktesebatını oluşturan 31 konu başlığını içerisine alan, Ortaklık Komitesi’ne bağlı 8 alt komite kurulmasına karar verilmiştir. Söz konusu alt komiteler, tarım ve balıkçılık, iç pazar ve rekabet, ticaret, sanayi ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ürünleri, ekonomik ve parasal konular, sermaye hareketleri ve istatistik, ulaştırma, çevre ve enerji (Trans-Avrupa şebekeleri dâhil), bölgesel gelişme, istihdam ve toplumsal politika, gümrük, vergilendirme, uyuşturucu trafiği ve kara para aklama konu başlıklarında görev dağılımı yapmışlardır (Karluk, 2005:777).

Bu alt komitelerin temel görevi Ortaklık Anlaşması’nın ve Katılım Ortaklığı’nın önceliklerinin uygulanmasını izlemek olmuştur. Bu amaçla komiteler temel olarak mevzuatın uyumlaştırılması ve uygulanmasında kaydedilen aşamaları izlemekte ve sorumluluk alanına giren konularda ortaya çıkan sıkıntıların giderilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır. Ancak, karar alma yetkileri bulunmamaktadır. Alt komite toplantıları bu konuların herhangi birini ya da tümünü kapsayacak şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Gerekli görüldüğünde de tek bir konuda toplantı yapabilmektedir. Komitelerin bir başka önemi de gerek AB’den gerek Türkiye’den uzmanların bir araya gelmesini sağlayarak karşılıklı anlayışın güçlendirilmesine yardımcı olmalarından kaynaklanmaktadır (Karluk, 2005:778).

Bu Komitelerin oluşturulması yanında, AB tarafından hazırlanan resmi belge ve raporlarla, Türkiye’nin bunlara cevapları da, AB’ye katılım öncesinde Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanması sürecinde doğrudan etkili olmuştur.

AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini, sağlamaları gereken mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren ilk Katılım Ortaklığı Belgesi, 24

Mart 2001 tarihinde AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır. Diğer yandan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin yasal çerçevesini oluşturacak ve Türkiye'ye yapılacak hibe yardımlarının kullanımını kolaylaştıracak olan "Çerçeve Tüzük" 26 Şubat 2001 tarihinde yapılan AB Genel İşler Konseyi toplantısında oybirliğiyle onaylanmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgesi'ne paralel olarak, AB müktesebatına uyum sağlanması için Türk mevzuatında yapılacak değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin, AB müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan yönetsel kapasitenin geliştirilmesinin ve kısa ve orta vadeli öncelikler takviminin yer aldığı "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek, 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Tam üyelik yolunda atılması öngörülen adımları içeren ilk Ulusal Program; siyasal, ekonomik ve yönetsel alanlarda öngördüğü uyum çalışmaları ile kapsamlı bir toplumsal dönüşüm programı olarak Türkiye'nin gündemine yerleşmiştir.

Aday ülkelerin AB'ye üyelik yönünde gerçekleştirmeyi hedefledikleri ekonomik reformları ve üyelik sonrası ekonomik ve parasal birliğe katılmaya yönelik hazırlık çalışmalarının izlenmesi amacıyla, Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılı içerisinde başlatılan "Katılım Öncesi Mali İzleme Süreci" bağlamında hazırlanan ilk "Katılım Öncesi Ekonomik Program" 2001 yılında hazırlanmış ve Ekim 2001 tarihinde Avrupa Komisyonu'na iletilmiştir. AB'ye üyelik yönünde Türkiye'nin gerçekleştirmeyi öngördüğü ekonomik reformlara, ileriye yönelik makro ekonomik hedeflere ve sürdürülen yapısal reformlara yer verilen Katılım Öncesi Ekonomik Programların ikincisi Ağustos 2002'de, üçüncüsü ise Ağustos 2003 tarihinde AB Komisyonu'na iletilmiştir.

Katılım stratejisi uyarınca yapılacak hibe nitelikli yardımların tek bir çerçeve altında toplanması amacıyla hazırlanan ve kısaca "Tek Çerçeve" olarak bilinen Tüzük ise, 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzük, Türkiye'nin hâlihazırda AB'den hibe yardımı aldığı üç kaynağı¹³ standart prosedürlere dayanan tek bir bütçe kalemi şeklinde yeniden düzenlemiş ve sağlanacak yardımın yalnızca Katılım Ortaklığı'nda belirtilen öncelikler için kullanılmasını güvence altına almıştır. Ayrıca,

¹³ Bu kaynaklar şunlardır: MEDA (*Mediterranean Economic Development Area*) Programı, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi desteklemeye yönelik önlemler ve Türkiye - AB Gümrük Birliği'ni güçlendirmeye yönelik önlemler.

Tüzüğün yürürlüğe girmesiyle birlikte, bugüne kadar MEDA Tüzüğü çerçevesinde karmaşık ve uzun bürokratik işlemlere tabi olan Türkiye'ye yönelik mali yardımların "taahhüt" ve "tahsis" süreci, diğer adaylarla aynı prosedürlere bağlanmıştır.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesi'nde, Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri'ne uyum yönünde 2002 yılı içerisinde kaydettiği ilerlemelerin olumlu karşılandığı belirtilmiştir. Komisyonun görüş ve önerileri ışığında, Aralık 2004'te Brüksel'de toplanacak Zirve'nin Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterleri'ni yerine getirdiği yönünde bir karar alması durumunda müzakerelerin gecikmeksizin başlayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 9 Ekim 2002 tarihli genişlemeye ilişkin Strateji Belgesi'nde yer alan Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nin gözden geçirilmesi ve Türkiye'ye sağlanacak mali yardımın artırılması yönündeki yaklaşım kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye içinde üyelik öncesi sürecini hızlandırmak amacıyla gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi, 19 Mayıs 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır.

Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'ne paralel olarak, Ulusal Program'ın yeniden gözden geçirilmesi çalışmaları tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla ABGS tarafından yürütülmüş ve gözden geçirilmiş Ulusal Program, Avrupa Komisyonu'nun ilk programa yönelttiği eleştiriler de dikkate alınarak yeni bir yapıda hazırlanmıştır. Bu yeni yapıya göre önce Katılım Ortaklığı Belgesi'ne uygun öncelikler belirlenmiştir. Daha sonra bu öncelikler kapsamında yapılması gereken uyum çalışmaları kesin bir takvime bağlanmıştır. Ayrıca, uyum çalışmaları için gerekli kurumsal yapılanma ve finansman gereksinimi de her müktesebat başlığı altında ve kurum bazında belirlenmiştir (ABGS, 2003:1-3).

Gözden Geçirilmiş Ulusal Program'da öngörülen kapsamlı yasal değişimler çerçevesinde pek çok kurumsal önlem alınması gerektiği belirtilmiştir. Nitekim gözden geçirilmiş Ulusal Program'ın en belirgin özelliklerinden biri "uygulamaya" ve bu çerçevede yönetim kapasitesine verdiği önemdir. Her bir müktesebat başlığında yer alan önceliğin altında, "Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma Takvimi" yer almaktadır. Gerekli kurumsal yapılanma ile geliştirilmesi gereken yönetsel yapılar kurum bazında ayrıntılı olarak incelenmektedir. Finansman gereksinimi

belirlenirken de personel alımı, eğitim ve danışman gereksinimi gibi konular ayrı ayrı ele alınmaktadır. Ayrıca, “Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite” bölümü; giriş, siyasal kriterler, ekonomik kriterler, üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği ve finansman ihtiyacı olarak adlandırılan diğer ana başlıklardan biri olarak yer almaktadır. Bu bölümde önce, genel olarak yönetsel kapasitenin geliştirilmesi konusunda var olan çalışmalar ve gelişmeler yer almaktadır. Daha sonra ise her bir müktesebat başlığı için hem bugüne kadar atılan adımlar hem de öngörülen önlemler bir bütün olarak sunulmaktadır (ABGS, 2003: 435).

Tüm bu gelişmeler, katılım öncesi sürecin kendine özgü dinamikleri olarak, Türkiye – AB ilişkilerinin kurumsal çerçevesini yeniden belirlemiş ve bu bağlamda geliştirilen araçlarla Türkiye’nin üyelik koşullarının karşılanması hedeflenmiştir. Nitekim üyelik koşullarından biri olan AB müktesebatının uygulanması için gerekli yönetsel kapasitenin oluşturulması doğrultusunda atılan adımlar da bu çerçevede değerlendirilmiştir (Kurşunlu, 2004: 78).

Bu gelişmeler, doğal olarak, Türkiye’ye önemli ev ödevleri vermiştir. Tam üyelik yolunda bu ödevlerin yerine getirilmesi gerekmektedir. Tezin bundan sonraki kısmında bu gelişmeler ışığında Türkiye’nin yatay ve dikey yönetim kapasitesini geliştirmek için yaptıkları incelenecektir.

4.3.1.2. Yatay Yönetim Kapasitesinin Geliştirilmesi

AB’ye aday ülkeler; profesyonel kamu personel sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi gibi unsurlardan oluşan yönetim kapasitelerini, AB’ye tam üyelik hedefleri doğrultusunda katılmayı hedefledikleri Birlik standartlarına kavuşturmak zorundadırlar. Bu açıklamadan da anlaşılacağı gibi, “yatay yönetim kapasitesi” bir ülkenin genel kamu yönetimi özelliklerini yansıtmaktadır. AB, genel kamu yönetimi özelliklerinde, son çeyrek yüzyılda başta OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların tüm dünyaya empoze ettiği yeni kamu yönetimi işletmeciliği ilkelerini benimsemiştir.

Türkiye’de yatay yönetim kapasitesi alanında kaydedilen gelişmeler incelendiğinde vurgulanması gereken en önemli konu bu gelişmelerin yalnızca AB sürecinden kaynaklanmadığıdır. Nitekim Türkiye, AB’nin aday ülkelerdeki yatay yönetim

kapasitesini geliştirmek ve bu alandaki yeniden yapılanmaları yönlendirmekte kullandığı en önemli araç olan SIGMA Programı'na 24 Mart 2004 tarihinde Avrupa Komisyonu'nun aldığı bir kararla 7 Mayıs 2004 tarihinde dâhil olmuştur. Dolayısıyla, dikey yönetim kapasitesinin aksine, Türkiye'de yatay yönetim kapasitesinin geliştirilmesi doğrultusunda atılan adımların arkasındaki itici etmen katılım öncesi süreçten çok, toplumsal gereksinimlere yanıt vermek ve kamu yönetimi anlayışında yaşanan küresel değimlere ayak uydurmaktadır.

Yatay yönetim kapasitesinin en önemli unsuru, kamu yönetimi sistemidir ve bu konuda özel bir AB düzenlemesi de yoktur. Ancak, üye devletler, kamu yönetimi sistemindeki farklılıkları belli ilkeler çerçevesinde ortak bir zemine oturtmuşlardır. AB içerisinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve ilkeler ışığında şekillenmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2003, 2004, 2006; Okçu, 2005a; Balcı, 2006 ve Akdoğan, 2008)

Bu çerçevede, Türkiye'de 1980 yılından beri yönetsel yapıda yaşanan pek çok dönüşümün AB'deki gelişmelere paralel olduğu söylenebilir. Katılım öncesi süreçte atılan adımlardan birisi de Başbakanlığın koordinasyonunda bakanlıklararası bir çalışma grubu tarafından hazırlanan "Kamu Yönetimi Temel Yasası'dır. Türk kamu yönetim sisteminin kamu yönetimi anlayışında AB'de ve uluslararası sistemde yaşanan dönüşümlere uyum sağlayabilmesi açısından önem taşıyan bu Tasarı¹⁴ Temmuz 2004 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş; ancak zamanın Cumhurbaşkanı tarafından 3 Ağustos 2004 tarihinde veto edilmesinden sonra, kamuoyunda Yasaya karşı artan tepkiler karşısında, TBMM'de kalmış ve yürürlüğe sokulamamıştır¹⁵.

Kamu Yönetimi Temel Yasası'nın en önemli boyutu merkezi yönetim ile yerel yönetimlerinin örgüt, görev, yetki ve kaynak dağılımı açısından yeniden düzenlenmesi idi. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, daha doğrusu merkezizetçi paradigmalardan adem-i merkezizetçi paradigmalara kayışı hedefleyen reform tasarısı merkezi yönetimde toplanan yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi yoluyla, hem demokratik, hem de etkin bir kamu yönetimi sistemine geçilmesi öngörülmekteydi. Bu temel anlayış Yasanın 4. maddesinin c fıkrasında "kamu kurum ve kuruluşlarında görev,

¹⁴ 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa

¹⁵ Yasa lehinde (bkz. Dinçer ve Yılmaz, 2003, Eryılmaz, 2000, 2005, Eryılmaz, Eken ve şen, 2007) ve aleyhinde (bkz. Güler, 2003, 2004; Dikmen, 2003; Işıklı, 2003; şengül, 2004; Geray, 2004; ve Çoker, 2004) çok sayıda çalışma yayımlanmıştır.

yetki ve sorumluluk, hizmette yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesi ile dile getirilmiştir. AB müktesebatının etkili bir biçimde uygulanması için gerekli yönetsel yapılanma açısından çok önemli yerellik (*subsidiarity*) ilkesine paralel olan bu önemli adım ile devletin vatandaşların istek ve gereksinimlerine daha hızlı ve etkin yanıt vermesi beklenmekteydi. Kamu Yönetimi Temel Yasası’nın kadük olması üzerine bu konuda doğan açık çıkarılan yerel yönetim yasalarıyla¹⁶ kapatılmaya çalışılmıştır.

AB’ye uyum sürecinde aday ülkelerin yatay yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin de yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı “Bilgi Edinme Hakkı Yasası” oldukça önemli bir adımdır. Demokratik bir yönetimin unsuru olan bilgi edinme özgürlüğünü güvence altına alan bu yasal düzenleme, Türk kamu yönetimindeki önemli bir anlayış değişimini de örneklemektedir. Yasanın 1. maddesinde yasanın amacı “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olarak belirtilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının bilgi verme yükümlülüğü ve vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen söz konusu yasa Türkiye’de kamu yönetiminin şeffaflaşması ve yönetimin denetlenmesi yöntemlerinden bir olarak benimsenen “kamuoyu denetimi” nin somut bir göstergesi olarak değişen yönetim anlayışının önemli bir yansımasıdır.

Katılım öncesi süreçte yatay yönetim kapasitesinin gelişmesi açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’dır. Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali denetimini düzenlemeyi amaçlayan Yasa, Avrupa Komisyonu’nun Türkiye için yayımladığı 2003

¹⁶ 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası (sonradan 5302 sayılı kanun), 5215 Sayılı Belediye Yasası (sonradan 5272 sayılı Yasa), 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasası ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa bunların arasında en önemlileridir.

yılı İlerleme Raporu'nda da önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir (AB Komisyonu, 2003: 55).

Kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulup yürütülmesini öngören Yasa, kamu maliyesinin, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak biçimde düzenlenmesini, maliye politikasıyla diğer politikalar arasındaki uyumu, kamu yönetiminin gereksinimlerinin karşılanmasında gerekli inceleme ve değerlendirmelerin yapılmasını; mali disiplini sağlayacak bir kamu mali yönetimini ilke olarak ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin, daha önce değindiğimiz SIGMA anahtarı çerçevesinde, yatay yönetim kapasitesi açısından temel bir konu olan kamu mali yönetimi konusunda çok önemli bir adım attığı söylenebilir (Kurşunlu, 2004: 86).

4.3.1.3. Dikey Yönetim Kapasitesinin Geliştirilmesi

Bu başlığı iki alt başlık altında incelemek olanaklıdır. Öncelikle genel nitelikli değişimler, arkasından bakanlıklarda meydana gelen değişimler anlatılacaktır.

4.3.1.3.1. Dikey Yönetim Kapasitesi İle İlgili Genel Değişimler

Daha önce de belirtildiği gibi katılım öncesi süreçte AB; yatay yönetim kapasitesinden daha çok dikey yönetim kapasitesinin önemini vurgulamaktadır (<http://www.abgs.gov.tr>, 21.10.2006). 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 kapasitesini göstermekte ve kurumsal yapılanmadan personel eğitimine kadar bir dizi konuyu içermektedir.

AB, aday ülkelere müktesebatın etkili bir biçimde uygulanabilmesi için gerekli dikey yönetim kapasitesinin oluşturulmasını şart koşmuştur. Bu yüzden katılım öncesi süreçte aday ülkelere sağlanan teknik destekler de daha çok dikey yönetim kapasitesi konusunda yoğunlaşmıştır (<http://www.abgs.gov.tr>, 21.10.2006). Nitekim Türkiye, SIGMA Programı'na yeni dâhil edilmiş olmakla birlikte gerek TAIEX Bürosu'nun çalışmalarından, gerekse de eşleştirme (*twinning*) mekanizmasından çok daha uzun süredir yararlanmaktadır.

Kurumsal yapılandırmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan en önemli teknik yardımlardan biri olan eşleştirme mekanizmasının Türkiye'deki uygulaması, 2002 Mali İşbirliği Programlaması çerçevesinde hazırlanan projelerle başlamıştır. ABGS'nin ulusal irtibat birimi görevini üstlendiği eşleştirme mekanizması çerçevesinde 2003 yılında da yeni projelerle çalışmalar devam etmiştir. Şu anda projelerin bir kısmı tamamlanırken yeni programlarla yeni projeler gündeme gelmektedir. Bugün itibariyle AB'nin onayını bekleyen çok sayıda da proje bulunmaktadır (ABGS,2007:1).

TAIEX Bürosu ise yaklaşık altı yıldır Türkiye'de hizmet vermektedir. Türkiye'nin TAIEX Bütçesine dâhil edilmesinden önce sınırlı olarak yararlandığı teknik destek çalışmaları, 15 Mart 2002 tarihinde Türkiye'nin bütçeye dâhil edilmesiyle önemli bir ivme kazanmış ve güçlü bir işbirliği sürecine girilmiştir. 15 Mart 2002 tarihinden bu yana TAIEX çalışmalarının yurt içi koordinasyonunu ABGS yürütmektedir. TAIEX Bürosu'nun Türkiye'nin yararlandığı çalışmaları arasında çok ülkeli seminerler başta olmak üzere uzman desteği, çalışma toplantıları ve inceleme gezileri yer almaktadır (İKV, 2008).

Türkiye'de dikey yönetim kapasitesinin geliştirilmesi konusunda kaydedilen gelişmeler incelendiğinde iki önemli değişim gözlemlenmektedir. Bunlardan birincisi yeni kurumsal yapıların oluşturulması, diğeri ise var olan kurumların yeniden yapılandırılmasıdır. Türkiye'nin katılım öncesi süreçte müktesebatın uygulanması için gerekli yönetsel kapasitenin oluşturulmasında kullandığı en önemli yol gösterici Ulusal Program'dır.

Ulusal Program'ın yanında Helsinki Zirvesi sonrasında, dikey yönetim kapasitesinin geliştirilmesine yönelik yeni kurumsal yapıların oluşturulması konusunda atılan en önemli adım, 4 Temmuz 2000 tarihli 4587 sayılı Yasa ile Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesi ve yürütülmesini sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı ABGS'nin kurulmasıdır. Ayrıca 4587 sayılı kuruluş Yasası'nda öngörüldüğü üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının görevleri çerçevesindeki AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili her türlü çalışmayı izlemek, değerlendirmek ve gerekli

koordinasyonu sağlamak amacıyla “İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi” oluşturulmuştur.

Helsinki sonrası süreçte Türkiye-AB mali işbirliği ile ilgili yönetim yapılanmasında da değişikliğe gidilmiş ve Başbakanlığın 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Genelgesi ile “mali işbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve kişilerce uygulanması ve denetlenmesi” öngörülmüştür. Söz konusu Genelge hükümleri uyarınca, “Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi, Ortak İzleme Görevlisi ve Merkezi Finans ve İhale Birimi”ni içeren ve merkezi olmayan bir yapılanmaya gidilmiştir.

Bu merkezi olmayan yapılanma çerçevesinde, AB ile mali işbirliğinin koordinasyonu, projelerin öncelikler doğrultusunda seçilmesi, hazırlık çalışmalarının yapılması ve izlenmesi ve Avrupa Komisyonu ile Finansman Zaptı’nın imzalanması görevlerini yürütecek olan “Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü, “AB ile İlişkilerden Sorumlu Bakana bağlanmıştır. ABGS’de Ulusal Mali Yardım Koordinatörü’nün sekretarya hizmetlerini yürütmekle görevli sayılmıştır. Ayrıca AB’den sağlanacak mali yardımların Hazine Müsteşarlığı tarafından kurulan Ulusal Fon’da toplanması öngörülmüştür. Ulusal Fonu yönetmek ve bu kaynağın projelerin uygulanmasında kullanılmasını sağlamak üzere Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı, “Ulusal Yetkilendirme Görevlisi” olarak atanmıştır. Mali İşbirliği Komitesi; Dışişleri Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve ABGS temsilcilerinden oluşur. Bu birimin görevi mali işbirliği ile ilgili olarak yürütülen çalışmalarda gerekli uyumu sağlamaktır. ABGS aynı zamanda Mali İşbirliği Komitesi’nin de sekretarya hizmetlerini yürütmektedir.

Bu çerçevede, Ortak İzleme Komitesi yılda en az bir kez toplanarak, programları gözden geçirmekte ve Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve AB Komisyonu temsilcilerinden oluşmaktadır. Merkezi Finans ve İhale Birimi ise, ihalelere ilişkin AB kural, düzenleme ve yöntemlerine bağlı kalınmasını ve uygun raporlama sisteminin çalışmasını sağlamakla görevlidir.

Uluslararası ticaret açısından çok önemli olan ulusal bir akreditasyon kurumunun kurulması da katılım öncesi süreçte değerlendirilebilecek önemli bir yönetsel değişiklik olarak söylenebilir. Uluslararası ticarete uygulanan teknik engelleri aşmak ve

ülkemizde yapılan test ve belgelendirme çalışmalarının uluslar arası kabul edilebilirliğini sağlamak amacıyla 4 Kasım 1999 tarihinde özerk “Türk Akreditasyon Kurumu” (TÜRKAK) kurulmuştur (bkz. www.turkak.gov.tr). Her ne kadar Helsinki Zirvesi’nden önce kurulmuş olsa da TÜRKAK’ın kurulmasında belirleyici unsur AB üyeliği olmuştur.

Yine AB ile ilgili olarak 6 Ağustos 2003 tarihinde kurulan “Ulusal Ajans” (AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi) da önem taşımaktadır. Ulusal Ajans, AB Eğitim ve Gençlik programlarının ülke içinde tanıtılması, koordinasyonun yürütülmesi ve programlardan faydalandırılacak projelerin yurt içinde değerlendirilmesi ve seçimi, Avrupa Komisyonu tarafından yapılacak projelerin başvurularının derlenmesi ve ön değerlendirmelerinin yapılması, üye ülkeler ve Avrupa Komisyonu ile programın gerçekleştirilmesi ve işbirliği kurulması konusundaki ilişkilerin yürütülmesi amacıyla kurulmuştur. Ulusal Ajans DPT’ye bağlı bir kuruluş olarak çalışmaktadır (bkz. www.ua.gov.tr).

Türkiye’nin teknik ilerlemesine katkıda bulunmak, ülke içinde serbest rekabet ortamı oluşturmak ve AR-GE çalışmalarının gelişmesini sağlamak üzere, çeşitli yasalarla düzenlenmiş olan patent ve markalarla diğer yasayla düzenlenen sınai mülkiyet haklarının kurulması, bu konudaki korunmanın sağlanması, sınai mülkiyet haklarına ilişkin yurt içi ve yurt dışında var olan dokümantasyonun kamunun faydalanabilmesi için sunulması amacıyla 518 sayılı KHK ile 1993 tarihinde kurulan “Türk Patent Enstitüsü”nün yapısı, AB üyelik sürecinde çıkarılan 5000 sayılı yasayla değiştirilmiştir ve uluslararası anlaşmalara taraf olunması nedeniyle gerekli olan ve uygulamadan doğan sorunları giderilmeye çalışılmıştır (bkz. www.turkpatent.gov.tr).

2499 Sermaye Piyasası Yasası’na 18 Aralık 1999 tarihinde yapılan ekle, 7 Mart 2002’de, yönetsel ve mali özerkliğe sahip “Muhasebe Standartları Kurulu” oluşturulmuştur. Kurul, 9 üyeden oluşmaktadır. Başlıca görevleri şunlardır: Mali tabloların gereksinimlere uygun, gerçek, güvenilir, dengeli, karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir nitelikte olabilmeleri için ulusal muhasebe ilkelerinin gelişmesi ve benimsenmesini sağlamak, kamu yararı için uygulanacak ulusal muhasebe standartlarını saptamak ve yayınlamak (bkz. www.spk.gov.tr). Bu düzenleme AB müktesebatına 6 numaralı uyum başlığı (şirketler hukuku) açısından önem arz etmektedir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey 1995 yılında Başbakanlık Genelgesi ile kurulmakla birlikte 21 Nisan 2001 tarihinde çıkarılan “Ekonomik Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Yasa” ile yasal bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Konseyin kuruluşundaki başlıca amaçlar şöyle sıralanabilir: Ekonomik ve toplumsal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam oluşturarak danışma niteliğinde ortak görüş belirtmek(<http://mevzuat.dpt.gov.tr/kanun/4641.html>,15.05.2008) Konsey kendisine verilen bu görevlerle politika yapma ve eşgüdüm çerçevesinde yatay yönetsel kapaitenin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Ayrıca, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi çalışmalarına yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun yerine 5 Temmuz 2003'de 4904 sayılı Yasa ile Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kurulmuştur (www.iskur.gov.tr). İŞKUR Yasası ile katılımcı ve toplumsal diyaloglara açık bir çalışma ve örgütlenme modeli geliştirilmek istenmiştir. Bu amaçla da üç yeni kurul oluşturulmuştur. İŞKUR Genel Kurulu'nda değişik kamu kurumları, en fazla üyeye sahip üç işçi ve işveren konfederasyonu, TOBB, TESK, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, YÖK ile kurumca belirlenecek kamu görevlileri sendikasıdan temsilci yer almaktadır. Genel Kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı'nın çağrısı üzerine iki yılda bir Kasım ayında olağan, gerekirse olağanüstü toplanabilecektir. İŞKUR Yönetim Kurulu 6 kişiden oluşmaktadır. Kurumun en yüksek karar ve yönetim organı durumundadır. İŞKUR ile İşsizlik Sigortası Yönetim Kurulu aynı kişilerden oluşmakta, ayrıca TESK de burada temsil edilmektedir.İllerde valinin başkanlığında, belediye başkanının yanı sıra çeşitli kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan “il istihdam kurulları” kurulmuştur. Bu kurumlara üye olarak , TBMM'de yasa görüşülürken verilen ek önerge ile mahalle ve köy muhtarları da dahil edilmiştir. İŞKUR Yasası ayrıca özel istihdam bürolarının kurulabilmesine olanak tanımıştır. Böyle bir düzenleme, özellikle, AB'nin karar alma ve uygulama mekanizmalarına üçüncü kesimin katkıda bulunması isteğini karşılamayı hedeflemektedir.

4.3.1.3.2. Bakanlıklardaki Düzenlemeler

Katılım öncesi süreçte Türkiye'nin yönetim sisteminde yaşanan değişimin ikinci ayağı olan mevcut kurumların yeniden yapılandırılmaları konusu da büyük önem taşır.

Başbakanlığın 13 Eylül 2002’de 2002/38 sayılı Genelgesi de bu süreçte dikkate değerdir. Söz konusu Genelge çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşu bünyesinde sürekli görev yapacak şekilde, doğrudan bakana ya da kurum başkanına bağlı “AB Müktesebatına Uyum Komisyonları”nın 1 Ekim 2002 tarihine kadar kurulması öngörülmüştür.

Bu çerçevede gerçekleşen bir diğer önemli gelişmede TBMM’de “Avrupa Birliği’ne Uyum Komisyonu” adı altında uzmanlık komisyonlarının kurulmasına ilişkin 4847 sayılı Yasa’un 19 Nisan 2003 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesidir.

Katılım öncesi süreçte dikey yönetim kapasitesinin artırılması için var olan kamu kurum ve kuruluşlarının yönetim yapılarında yaşanan değişimlerden kısaca söz etmek değişimin boyutlarını anlamak ve yapılacakları ve yapılması gerekenleri göstermek açısından önemli olduğu için aşağıda bu doğrultuda yapılan değişikliklerden bahsedilmiştir.

i) Adalet Bakanlığı:

Adalet Bakanlığı’nda AB’ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) 22 Mayıs 2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 4674 sayılı Yasa çerçevesinde Adalet Bakanlığı bünyesindeki Uluslararası Hukuk ve Dış ilişkiler Genel Müdürlüğü’nün adı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

ii) 13 Aralık 2001 tarihli 4723 ve 3842 sayılı yasalarla Devlet Güvenlik Mahkemeleri yeniden yapılandırılmıştır.

iii) 18 Ocak 2003 tarihli 4787 sayılı Yasa ile aile hukukundan doğan dava ve işleri görmek üzere kurulan aile mahkemelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

iv) 25 Şubat 2003 tarihli 4810 sayılı Yasa ile adli tıp kurumları yeniden yapılandırılmıştır.

v) 31 Temmuz 2003 tarihli 4954 sayılı Yasa ile Türkiye Adalet Akademisi kurulmuştur.

vi) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun 15 Ekim 2003 tarihli 436 sayılı Kararı ile Fikri ve Sinaî Haklar Hukuk ve Ceza Mahkemeleri’ne hâkim atamaları yapılmış ve bu

mahkemelerin kuruluşları tamamlanmıştır. Böylece İstanbul'da biri hukuk ikisi de ceza olmak üzere üç, Ankara'da biri hukuk diğeri ceza olmak üzere iki, İzmir'de ise bir tane ceza mahkemesi olmak üzere toplam altı tane Fikri ve Sınaî Haklar İhtisas mahkemesi çalışmaya başlamıştır.

vii) 4077 sayılı Tüketiciyi Koruma Yasası'ndan doğan anlaşmazlıklar için 25 Ocak 2001 tarihinde 60 sayılı Karar ile Tüketici Mahkemeleri uygulamaya konulmuştur.

ii) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı:

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) Yapı Malzemeleri Tüzüğü kapsamında uygunluk değerlendirme, onay ve belgelendirme yapacak olan Onaylanmış Kuruluşların Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca Görevlendirilmesine Esas Alınan Kriterlere Dair Tebliğ 31 Ağustos 2003 tarihinde yayımlanmıştır.

ii) Kalite ve Çevre Kurulu'nun çimento ürünlerine ilişkin onaylanmış kuruluş olarak başvurusu uygun görülmüş, 17 Eylül 2003'te bir Görevlendirme Protokolü imzalanmış ve Avrupa Komisyonu'na bildirilmek üzere Dış Ticaret Müsteşarlığı'na iletilmiştir.

iii) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın, yapı malzemeleri ve enerji performansı ile ilgili tüm işlemlerinin yürütülmesi amacıyla yeniden yapılandırılması konusunda bir komisyon kurulmuştur.

iii) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı:

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde aşağıdaki düzenleme yapılmıştır:

i) İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, 24 Temmuz 2003 tarihli 4947 sayılı yasayla yeniden örgütlenmiş ve güçlendirilmiştir.

iv) İçişleri Bakanlığı:

İçişleri Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) AB'ye uyum sürecinde kurulması öngörülen Europol Ulusal İrtibat Noktası'nın, Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı bünyesinde yapılandırılmasının

uygun olacağı diplomatik kanaldan Europol'e bildirilerek 27 Mayıs 2002 tarihinde İnterpol Daire Başkanlığı bünyesinde Europol Büro Amirliği kurulmuştur.

ii) Kamu güvenliğinin sağlanması amacıyla kolluk görevlerine yönelik eğitim veren Jandarma Astsubay Sınıf Okulu, Jandarma Astsubay Meslek Yüksek Okulu'na dönüştürülmüş ve uzmanlık düzeyinde eğitim yapılmaya başlanmıştır.

iii) Nüfus ve demografik olayların güncel olarak izlenmesi ve etkin bir biçimde derlenmesi amacıyla Ocak 2003 tarihinde Türkiye genelinde Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) devreye sokulmuştur.

iv) Çocuk Suçlarını Önleme Merkezleri'nin Türkiye genelinde yaygınlaştırılması çerçevesinde 2001 yılında İstanbul'da, 2003 yılında Ankara, İzmir ve Aydın'da Çocuk Suçlarını Önleme Merkezleri çalışmaya başlamıştır. Bu merkezlerin beşincisi 2004 yılında Erzurum'da kurulmuştur ve 6 tane daha açılması için de çalışmalar sürdürülmektedir.

v) Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Birimleri'nde standartlaşmayı sağlama kapsamında Asayiş Dairesi Başkanlığı Parmak İzi Şube Müdürlüğü'nün adı Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Şube Müdürlüğü olarak değiştirilmiş ve Eylül 2003 itibarıyla de 80 ilde bu birimlerin kuruluşları tamamlanmıştır.

vi) 6 Ağustos 2003 tarih ve 4970 sayılı 190 sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde Dernekler Dairesi Başkanlığı kurulmuş ve daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen derneklerin denetlenmesi ve izinleri ile ilgili yetkiler bu yeni kurulan birime verilmiştir.

v) Maliye Bakanlığı:

Maliye Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) Etkin ve kurumsallaşmış bir denetim ile merkezi ve yerel denetimin etkin bir biçimde yapılabilmesi için koordinasyon birimi oluşturulması, risk analiz yöntemlerinin kullanılması, koordine edilmiş yıllık denetim planının hazırlanması, riskli mükellef ve alanları seçen ve ön bilgisayar denetiminden geçiren programlar oluşturulması çerçevesinde, 13 Mayıs 2002 tarihinde Bakan onayı ile oluşturulan Denetim ve Koordinasyon Kurulu Maliye Bakanı'nın başkanlığında çalışmalara başlamıştır.

ii) Vergi denetiminin planlanması, yürütülmesi ve izlenmesine destek sağlamak amacıyla Denetim Bilgi Bankası oluşturulmuş ve vergi kimlik numaralarıyla ilişkilendirilmiştir.

vi) Milli Eğitim Bakanlığı:

Milli Eğitim Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) Türkiye'nin AB eğitim programlarından yararlanma hakkının doğması çerçevesinde, AB Genel Eğitim Programı (*Socrates*) içerisinde yer alan ve temel işlevi AB üyesi ülkeler, aday ülkeler, EFTA ve Avrupa Ekonomik Alanı ülkelerinin eğitim sistem ve politikaları konusunda güncel ve güvenilir bilgi sağlayarak, gerek AB gerekse ulusal düzeyde politika oluşturulmasını sağlamak olan Uluslararası Enformasyon Ağı (*Eurydice*)'nin Milli Eğitim Bakanlığı Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulmasına karar verilmiştir. Ardından konuyla ilgili personel makam onayı alınarak belirlenmiştir.

ii) Mesleki ve teknik eğitimde ulusal ve uluslararası gelişmeleri izleyerek geleceğe yönelik planlamalarda, ilgili birimlerin bilgi birikimlerine katkıda bulunmak ve birimler arası koordinasyonu sağlamak amacıyla Türkiye'de oluşturulan Ulusal Referans Noktası görevi Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Eğitim ve Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığı'na verilmiştir. Öğretmen ve Eğitimciler Ağı da Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Yetiştirme ve Eğitimi Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulmuştur.

vii) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı:

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) Onaylanmış kuruluşların belirlenmesinde yetkili kurum olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, AB normlarına uygun, objektif ve şeffaf değerlendirme ölçütlerine gereksinim duyulduğunun belirlemesi üzerine harekete geçerek, söz konusu ölçütlere ilişkin 12 adet kriteri 24 Mayıs 2003 tarihinde Tebliğ olarak yayınlamıştır.

ii) Hali hazırda Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nca yürütülen piyasa denetimi ve gözetimi sisteminin AB ile uyumlaştırılması çerçevesinde, Bakanlık tarafından gerçekleştirilecek Piyasa Gözetimi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esasları Düzenleyen Yönetmelik

hazırlanmıştır. Bu yönetmelik uyarınca da uygulamada Genel Müdürlük ve İl Müdürlükleri arasında koordinasyon konusunda karşılaşılan sorunların çözümlenmesi ve uygulama birliğini sağlamak amacıyla, Bakanlık Müsteşarı başkanlığında Piyasa Gözetimi ve Denetimi Koordinasyon Komisyonu oluşturulmuştur.

iii) Yeni yaklaşım direktifleri temelinde, sektör komitelerinin kurulması ve uyumlaştırılması ve teknik mevzuatın etkin işleyişinin sağlanması çerçevesinde, Makine Teknik Komitesi'nin Oluşumu ve Görevlerine Dair Tebliğ 30 Eylül 2003 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

viii) Tarım ve Köy işleri Bakanlığı:

Tarım ve Köy işleri Bakanlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde aşağıdaki düzenleme yapılmıştır:

i) Daha önce APK Başkanlığınca yürütülen organik tarım çalışmaları 22 Ağustos 2003 tarihinde yürürlüğe giren Yönetmelik gereğince Tarımsal Üretim Geliştirme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

4.3.1.3.3.Merkezdeki Kurum ve Özerk Kuruluşlardaki Düzenlemeler:

Yeniden yapılandırma çalışmaları yalnızca bakanlıklarda değil,merkezdeki kurum ve özerk kurum ve kuruluşlarda da yapılmıştır. Bu alanda yapılan önemli düzenlemeler de şu şekilde sıralanabilir:

i) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu:

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nda AB'ye uyum çerçevesinde aşağıdaki düzenleme yapılmıştır:

i) BDDK bünyesinde ortak bir veri tabanı oluşturulması, analitik araçların geliştirilmesi ve Yönetim Bilgi Sistemi'nin oluşturulması çerçevesinde, ortak veri tabanı oluşturulmuştur.

ii) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı:

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) E- Dönüşüm Türkiye Projesi'nin koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi amacıyla DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur.

ii) AB'den alınan yardımların amacına uygun kullanılması için AB Programları Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.

iii) Gümrük Müsteşarlığı:

Gümrük Müsteşarlığı'nda AB'ye uyum çerçevesinde yapılan düzenlemeler şunlardır:

i) Gümrük ve gümrük koruma hizmetlerinin tek bir elden yürütülmesi, yönetimin örgütlenmesi, insan kaynaklarının akılcı kullanımı, hizmette verimlilik, bütüncülük ve bürokrasinin azaltılması amaçlarıyla 18 adet Gümrükler Başmüdürlüğü ile 18 adet Gümrükler Muhafaza Başmüdürlüğü'nün kurulması, Bakanlar Kurulu'nca 22 Temmuz 2003 tarihinde kararlaştırılmış ve 29 Temmuz 2003 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

ii) Gümrük Kapıları Güvenlik Sistemleri (GÜMSİS) Projesi Kapsamında Kapıkule, İpsala ve Sarp gümrük kapılarının yeniden düzenlenmesi tamamlanmıştır.

iii) Yönetim kapasitesinin artırılması ve kayıtdışılığın önlenmesine yönelik risk yönetimi ve kaçakçılıkla mücadele çalışmalarının yürütülmesi, ekonomik değerlendirme ve stratejik incelemeler yapılması amacıyla Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde Risk Yönetimi ve Stratejik Değerlendirmeler adlı yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu çerçevede Risk Yönetim ve Stratejik Değerlendirmeler Kurulu oluşturulmuştur. Kurul, dört kişiden oluşmaktadır ve üst düzey karar alma yetkisi bulunmaktadır.

iv) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK):

TÜBİTAK'ta AB'ye uyum çerçevesinde aşağıdaki düzenleme yapılmıştır:

i) Türkiye'nin AB 7. Çerçeve Programına katılımı çerçevesinde, Ulusal İrtibat Kuruluşu olan TÜBİTAK'ın bünyesinde bir "Yedinci Çerçeve Program Ulusal İrtibat Ofisi" oluşturulmuştur. Ülke çapında gerekli tanıtımın yapılması, ilgili tüm taraflara ulaşılması ve bu alanda toplumsal bir sahiplenmenin gerçekleştirilmesi çalışmalarını sürdürmek üzere kurulan bu ofis, 11 Ulusal İrtibat Ofisi, biri ulusal koordinatör olmak üzere 11 Ulusal İrtibat Noktası ile bunlara yardımcı bir destek biriminden oluşmaktadır.

v) Sermaye Piyasası Kurulu (SPK):

SPK' da AB'ye uyum çerçevesinde aşağıdaki düzenleme yapılmıştır:

i) Mali hizmetlerde mevzuat uyumunun tamamlanması ve denetim organlarının bağımsızlıklarını da sağlayacak biçimde denetim yapılarının ve uygulamanın güçlendirilmesi çerçevesinde 18 Aralık 1999'da 2499 sayılı SPK Yasası'nda bir değişiklik yapılmıştır. Bu Yasa ile Yatırımcıları Koruma Fonu ile bu Fonun yönetimi ve menkul kıymetlerin kayıt altına alınmasından sorumlu bir tüzel kişilik olan Merkezi Kayıt Kuruluşu oluşturulmuştur.

Görüldüğü üzere, Türk kamu yönetiminin AB müktesebatına uyumu ve özellikle dikey kapasitenin artırılmasına yönelik çalışmalar oldukça fazladır. Her geçen gün sayıları artan bu çalışmaları izlemek gittikçe zorlaşmaktadır. Ancak, Türkiye'nin AB'ye tam üyelik yolunun uzun, karmaşık ve bir o kadar da zorlu bir yol olduğunun en güzel göstergelerinden biri de bu durumdur. 100 bin sayfaya ulaştığı söylenen müktesebata uyum sağlanmadıkça da bu sürecin bitmeyeceği açıktır. Bu sebeple Tezin bu alt başlığı ucu açık olarak kalacaktır.

4.4. Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Birliği'ne Uyumu Çerçevesinde Yakın Dönemde Yapılan Çalışmalar

Türkiye, son yıllarda küresel iyi yönetimle bütünleşme hazırlıkları yapmaktadır. AKP seçim kampanyası döneminden itibaren, Türk devlet yapısını yeniden yapılandırma planını ortaya koymuştur (Akdoğan, 2008: 198). AKP'nin 2002 "Acil Eylem Planı"nda (2002:6) kamu sektörünün yeniden yapılandırılması konusu özellikle vurgulanmıştır. Erdoğan'ın başkanlığını yaptığı 59. Hükümet Programı'nda da hemen hemen aynı konulara vurgu yapmıştır. Programda, çağdaş yönetim anlayışı çerçevesinde bir kamu yönetimi inşa etmek için gereken dönüşümü gerçekleştirme kararlılığı vurgulanmıştır (DPT, 2003: 14). Bu çerçevede dâhilinde AKP, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın hedeflediği bazı özel amaçları şöyle sıralamıştır:

- i) Merkezileşmiş ve oldukça hiyerarşik olan yapıların üstesinden gelmek,
- ii) Toplumsal denetimi ve katılımı arttırmak,
- iii) Bürokrasiyi, formaliteleri ve verimsizliği azaltmak,
- iv) Kurumsal genişlemeyi ve hantallığı önlemek,

v) Kayırmacılığı ve çöküşü engellemek (Poçan, 2005: 115-116).

AKP Hükümeti bu Programı hızla uygulamaya koyulmuştur. Kamu yönetimini yeniden yapılandırma amacının yanında AKP diğer liberalleşme amaçlarını da ortaya koymuş ve kamu kesiminin tamamen özelleştirilmesi hedefini açıklamıştır (Akdoğan, 2008:200-202).

2003 yılında Ömer Dinçer yeniden yapılanma çalışmalarının koordinasyonundan sorumlu olmak üzere Başbakanlık Müsteşarı olarak atanmış ve Dinçer'in başkanı bulunduğu ekibinin hazırladığı 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Yasa" 15 Temmuz 2004'te TBMM'de kabul edilmiştir. Bu Yasa Türk devletinin liberalleşme sürecinin yasal ayağı olarak görülebilir. Dönemin cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in yasayı veto etmesine ve ardından AKP Hükümeti'nin yasayı yürürlüğe koyma yönünde TBMM'de herhangi bir girişimde bulunmamasına rağmen reform sürecinin başladığı kabul edilmiştir.

4.4.1.Yeniden Yapılanmanın Temel İlkeleri

Yasa Tasarısının ilk taslağında, bu Yasanın amacı ve temel ilkeleri, "değişimi yönetmek için yönetimde değişim" olarak vurgulanmıştır (Dinçer ve Yılmaz: 2003). Bütün süreci yöneten üç amaç ise, "özelleştirme, yerelleşme ve üçüncü kesimin katılımı" olarak ortaya konmuştur. Bu üç amacın daha derinlemesine incelenmesi halinde Yasanın, tek bir amaca yani "devletin tamamen liberalleşmesi"ne yöneldiğini göstermektedir.

Tasarıda yönetişimin kamu yönetiminde önemli bir değişiklik ortaya çıkaracağı; Devletin daha etkin, toplumsal denetim ve katılıma açık, verimli ve saydam hale geleceği düşünülmektedir. Bu değişimin ardındaki kritik güdüleme unsuru piyasa mantığıdır. Tasarının hazırlanması sürecine özel kesim temsilcilerinin de doğrudan katıldıkları unutulmamalıdır.

Yönetişim terimi yanında Tasarıda "glokal" terimi gündeme gelmiştir. Glokal terimi bir yandan küresel ve yerel dinamiklerin etkisini diğer yandan uluslararası kuruluşların yerel dünyadaki etkisini karşılamayı anlatmaktadır. Glokal teriminin yabancı yatırımcıların hatırına liberalleştirme, uluslararası kuruluşlar tarafından dikte edilen yapısal uyum programlarının uygulanması ve Türkiye için benzer bağımlılık konularını içerdiği açıktır (Poçan: 2005).

4.4.1.1. Özelleştirme

Türkiye’de değişim ve dönüşüm sürecinin temel amaçlarından biri de özelleştirme (Akdoğan, 2008: 202). 59. Hükümet Programı’nda bu amaç şöyle ifade edilmiştir: “Özelleştirme ekonomik faaliyetlerde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının piyasa koşullarında özel sektöre transferi olarak değerlendirilecektir. Özelleştirmenin temel amacı, ekonomide serbest piyasanın daha iyi çalışmasını sağlamak için gerekli koşulları oluşturmaktır.” (2002:3-4). Bu tanımlamalar göstermektedir ki, özelleştirme ilkesi basit bir biçimde ekonomik çalışmaların özel kesime devredilmesinden çok, devletin büyük ölçüde evrilmesini, adeta piyasa güçleri tarafından yönetilen bir hükümeti ifade etmektedir. Tasarıda bu amacı gerçekleştirmek için pek çok düzenlemeye yer verilmiştir. Tasarı’nın 11. maddesinde merkez ve yerel yönetim kuruluşları her türlü hizmeti “gördürebilme” yetkisine sahip kılınmışlardır. Bunun için hizmetin daha verimli görülmesi gerektiğini ortaya koymaları yeterlidir. Yine Tasarı’nın 5. maddesinin 1. paragrafında özellikle, yapmaları gerekmeyeceği durumlarda kamu kesiminin kurum ya da kuruluş kurmaları ve personel istihdam etmeleri yasaklanmıştır.

4.4.1.2. Yerellik ve Yerindelik İlkeleri

Dönüşümün siyasal yönlerinin yanında yapısal yönleri de bulunmaktadır. Bu süreçte yerel yönetimler alanında kapsamlı bir değişiklik öngörülmüştür. 59. Hükümet, Tasarı’da, Avrupa antlaşmalarında tanımlanan şekliyle yerellik (*subsidiarity*) ilkesine yer vermiştir. AB’ye göre bu ilke Birlik içindeki temel ilişkileri tanımlamaktadır. Bu ilkenin amacı kararların olabildiğince vatandaşa yakın alınmasıdır. Yasa Tasarısı’nda yer verilen bu ilke, vatandaşlara en yakın birimlere görev, sorumluluk ve yetki aktarımını içermekte ve yetkinin merkezden yerel yönetimlere aktarılmasını amaçlamaktadır. Özelleştirme amacına benzer biçimde, yerelleşme sürecinde kamu hizmetlerinin özel kesime devredilemeyeceği durumlarda özel sektörle işbirliği yapılacaktır. Merkezi alanlar dışındaki hizmetler yerelleşme süreci içerisinde merkezi yönetimden ayrılacaktır. Merkezi yönetimin yerel üzerinde denetim yetkisi de sınırlandırılacak ve il yönetimleri yeniden yapılandırılacaktır. Pek çok alanda bakanlıkların yetki, görev ve personel kaynakları valiliklere ve il özel yönetimlerine bırakılacaktır. Örneğin sağlık, tarım, kültür, çevre, imar, ulaşım hizmetleri il düzeyinde

görülebilecektir. Ancak Adalet, Dışişleri, Milli Savunma, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Milli Eğitim Bakanlıkları taşrada örgütleneceklerdir.

Yerelleşme sürecinde devletin örgütsel yapısı yeniden tanımlanacak ve bakanlıkların sayısı ve büyüklükleri ve ilgili bütün kuruluşlar incelenecektir. Bu çalışmalar bir dizi yasa çerçevesinde yapılmaya çalışılmıştır. 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdareleri Yasası, 5272 sayılı Belediyeler Yasası, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasası ilk akla gelenlerdir. AB tarafından önerilen 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Yasası ise liberalleşme çalışmalarına bağlı olarak yapılacak yerelleşme çalışmasının bir parçası olarak görülebilir.

4.4.1.3. Üçüncü Kesimin Katılımı

Bu amaç hem yerelleşme hem de liberalleşme sürecinin tamamlayıcısıdır. Dikkatlice incelendiğinde bu amacın devlet yapısını sınırlandırarak, devlet olmayana yer açan, devlette yeniden yapılanmanın bir şekli olduğu söylenebilir (Poçan, 2005). Sivil toplum piyasa koşullarına uygun olarak bu boşluğu dolduracaktır. Toplumsal denetim, katılımın artması, bilgi edinme hakkı ve şeffaflık amaçları hep bu hedeflere hizmet etmektedir.

Bu yeni mantık bütün sistemin sadeleştirilmesi üzerine kurulmuştur. Buradaki amaç da yatırımcıların ve girişimcilerin önündeki engelleri kaldırmaktır. Benzer biçimde, verimliliği ve şeffaflığı artırma yönünde yaşanan değişimlerin özünde de özel girişimcilerin işlerini kolaylaştırmak yatmaktadır. Tasarı'nın 6-d maddesinde merkezi yönetimin bir sorumluluğunun da kamu kuruluşları, şirketler, odalar ve diğer sivil toplum kuruluşları ile koordinasyonu artırmak olduğunu ifade etmektedir. Kısacası, bu Tasarı ile Türk kamu yönetimi sadece düzenleyici role ve basit bir yasal ve yönetsel yapıya sahip kılınmak istenmiştir. Tasarı esnek ve liberalleşmiş bir kamu kesimi oluşturulmak istendiğinin bir göstergesi olarak algılanmaktadır (Güler, 2003a: 2).

4.4.1.4. Kamu Personel İstihdamında Model Değişimi

Yeni kamu işletmeciliği, aynı zamanda kamu personeli istihdamında yeni bir modeli beraberinde getirmektedir. Bu alan kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşümün önemli ayaklarından birini oluşturmaktadır. Bu konuda yapılan yeniden yapılanma

çalışmaları ile istihdam şekilleri ve personel yönetimi teknikleri yeniden düzenlenmektedir.

7.Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden bu yana tüm Türkiye Cumhuriyeti hükümetleri için de personel sisteminin yeniden yapılandırılması en çok vurgulanan konular olmuştur.Yapılması planlanan düzenlemelerin temel ilkeleri 7. ve 8. Kalkınma planlarında şu şekilde belirtilmiştir:

- i) "...Devletin standart dışı (atipik) çalışma biçimlerini kullanmasına imkan tanımak..."
- ii) "Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu asli ve sürekli işlerini gören TSK personeli,hakim ve savcılar, emniyet görevlileri,dış işleri meslek mensupları,mülki idare amirleri ve kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticileri dışında kalan kamu personeli ile diğer kamu çalışanları arasındaki ayrımı kesin hatlarla belirlemek"

AKP'nin Acil Eylem Planı, kamu personel rejiminde dönüşümün çerçevesini çizmektedir. Bu çerçevede, bütün kamu kuruluşlarında standart personel yapıları belirlenecek, atama ve yükseltmelerde nesnel ölçütler ortaya konacak, kadro sayıları azaltılacak, benzer kadrolar arasındaki ekonomik ve toplumsal farklılıklar kaldırılacak, maaş ve ücret sistemi basitleştirilecek, dengesizlikler ortadan kaldırılacak ve esnek çalışma saatleri getirilecektir (Acil Eylem Planı, 2002:6). Kamu hizmetlerinin sağlanmasında toplam kalite yönetimi felsefesi hâkim kılınacaktır. Toplam kalite yönetimi yolsuzlukları önlemede önemli bir araç olarak görülmektedir.

Bu çerçeveye göre, kamu personel istihdam modelindeki düzenlemeler iki temel alanda yoğunlaşmaktadır. Birincisi; işe alma modelinin yeniden düzenlenmesi; ikincisi ise, yeni kamu personeli istihdam modeli ile yönetim mantığını alana dâhil edilerek iş süreçlerinin yeniden yapılandırılmasıdır (Güler, 2003b: 13).

Tablo (4.1.) de 2008 yılı itibari ile Türk kamu yönetimi sistemindeki istihdam yapısı ve personel sayısı görülmektedir.

Tablo 4.1. Türkiye’de Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların İstihdam Şekillerine göre Dağılımları

| EKİM 2008 | KAMU İDARELERİNDEKİ KADRO VE POZİSYONLARIN ; İSTİHDAM ŞEKİLLERİNE GÖRE DAĞILIMLARI | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|--|----------------|------------------|----------------|---------------------|----------------|----------------|---------------|----------------|------------|--------------|---------------|----------------------|---------------|------------------|----------------|---------------------|--------|------------------|----------------|--|------|-----|--------|
| | MEMURLAR | | | | SÖZLEŞMELİ PERSONEL | | | | SÜREKLİ İŞÇİ | | | | KAPSAM DIŞI PERSONEL | | | | KAPSAM İÇİ PERSONEL | | | | GENEL KATMA VE ÖZEL B.KURUMLAR GENEL TOPLAMI | | | |
| | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM | DOLU | BOŞ | TOPLAM |
| GENEL BÜTÇELİ KRLMLR. | 1.491.796 | 361.424 | 1.853.220 | 91.279 | 12.199 | 103.478 | 54.022 | 25.251 | 79.273 | | | | | | | | | | 1.637.097 | 398.874 | 2.035.971 | | | |
| ÖZEL BÜTÇELİ KRLMLR. | 186.391 | 126.110 | 312.501 | 9.504 | 1.970 | 11.474 | 13.077 | 2.242 | 15.319 | | | | | | | | | | 208.972 | 130.322 | 339.294 | | | |
| SOSYAL GÜVENLİK KRLMLR. | 25.943 | 42.172 | 68.115 | 197 | 242 | 439 | 213 | 308 | 521 | | | | | | | | | | 26.353 | 42.722 | 69.075 | | | |
| DÖNER SERMAYELİ KRLMLR. | 8.211 | 18.843 | 27.054 | 27.610 | 3.374 | 30.984 | 10.071 | 2.883 | 12.954 | | | | | | | | | | 46.892 | 25.100 | 70.992 | | | |
| KEFALET SANDIKLARI | 27 | 6 | 33 | | | | | | | | | | | | | | | | 27 | 6 | 33 | | | |
| 190 SKHK KPSMI DİĞER KAMU İDR. | 4.535 | 2.797 | 7.332 | 48 | 7 | 55 | 1.580 | 394 | 1.974 | | | | | | | | | | 6.163 | 3.198 | 9.361 | | | |
| TOPLAM | 1.716.903 | 551.352 | 2.268.255 | 128.638 | 17.792 | 146.430 | 78.963 | 31.078 | 110.041 | | | | | | | | | | 1.924.504 | 600.222 | 2.524.726 | | | |
| KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| I SAYILI CETVEL | 5.387 | 2.358 | 7.745 | | | | | | | | | | | | | | | | 5.387 | 2.358 | 7.745 | | | |
| II SAYILI CETVEL | | | | 70.829 | 38.647 | 109.476 | | | | | | | | | | | | | 70.829 | 38.647 | 109.476 | | | |
| III SAYILI CETVEL | 255 | | 255 | | | | | | | | | | | | | | | | 255 | 0 | 255 | | | |
| İŞÇİLER | | | | | | | 63.343 | 9.303 | 72.646 | | | | | | | | | | 63.343 | 9.303 | 72.646 | | | |
| 399 SKHK 9/1 | 2 | | 2 | 702 | 250 | 952 | 32.006 | | 32.006 | | | | | | | | | | 2.943 | 293 | 3.236 | | | |
| 4046 S.K.TABI | 1.452 | 784 | 2.236 | 12.752 | 14.286 | 27.038 | 39.902 | 2.393 | 42.295 | | | | | | | | | | 853 | 171 | 1.024 | | | |
| TOPLAM | 7.096 | 3.142 | 10.238 | 84.283 | 53.183 | 137.466 | 135.251 | 11.696 | 146.947 | 464 | 4.260 | 10.769 | 1.283 | 12.052 | 241.195 | 69.768 | 310.963 | | | | | | | |
| GENEL TOPLAM | 1.723.999 | 554.494 | 2.278.493 | 212.921 | 70.975 | 283.896 | 214.214 | 42.774 | 256.898 | 464 | 4.260 | 10.769 | 1.283 | 12.052 | 2.165.699 | 669.990 | 2.835.689 | | | | | | | |

Genel ve Özel Bütçeli Kurumlar ile Sosyal Güvenlik Kurumlarında Çalışan,

Geçici İşçi Pozisyonu (Adam/Ay) Toplam Vize Sayısı : 16.297

Geçici Personel Pozisyonu Toplam Vize Sayısı : 23.056

Kamu İktisadi Teşebbüsleri,

Geçici İş Pozisyonu (Adam/Ay) Toplam Vize sayısı : 125.141

NOT : Sözleşmeli Personel Sayılarına Kadro Karşılığı sayıları ilave edilmemiştir.

Yukarıdaki bilgiler, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının üç ayda bir göndermiş oldukları Dolu Boş bilgilerinden derlenmiştir.

Hizmete Özel

Devlet Personel Başkanlığı

Tablo (4.1) de görüldüğü üzere, Türk kamu yönetimi sisteminde, merkezi yönetimde 2008 yılı verilerine göre toplam 1.924.504 personel bulunmaktadır. Bunların 1.716.903' ü memur, 126.638' i sözleşmeli personel ve geri kalan 78.963' ü ise sürekli işçidir. Kamu iktisadi teşebbüslerinde ise, toplam 2.165.699 personel bulunmaktadır. Bunların 1.723.999'u memur, 212.921'i sözleşmeli personel, 214.214' ü sürekli işçi, 3.796' sı kapsam dışı, 10.769 u ise kapsam içi personeldir.

Personel sisteminde reform çalışmaları dahilinde kamu hizmetlerinin hantallaştığı ve verimsiz olduğu iddiasıyla personel sayısı azaltılmak istenmektedir. Diğer taraftan Yıkılmaz (2007:6) tarafından belirtildiği üzere OECD rakamlarına bakıldığında, ülkemizdeki oranların, birçok ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında olduğu ve OECD ülkelerindeki en düşük oran olduğu görülmektedir. Türkiye'de son rakamlara göre memur sayısının toplam nüfusa oranı 2.2 iken, Fransa'da 4.189.300 memur ve bunların nüfusa oranı 8.2, Kanada'da 2.548.000 memurun nüfusa oranı 8.1, ABD'de 20.572.000 memurun nüfusa oranı 7.5, Yunanistan'da ise, 270.897 memurun nüfusa oranı 2.6 dır.

Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı'nda ise, işe alma için yeni bir yapı ortaya konmuştur. Kamu çalışanları için beş değişik istihdam biçimi öngörülmüştür: memurlar, sözleşmeli çalışanlar, işçiler, geçici statüdekiler ve diğerleri. Yeni personel rejimi kamu personel sayısını azaltmayı hedeflemektedir. Kamu personeli temel ve sürekli görevlerde istihdam edilecektir. Tasarı'da kamu personeli için çoğu üst düzey yönetici, uzman araştırmacı ve müfettişlerden oluşan 77 pozisyon öngörülmüştür. Pek çok kamu personeli sözleşmeli statüye geçirilecek olup, bunun yolları Tasarıda ortaya konmuştur. Sözleşmeli personel ise, yerine getirdikleri hizmetler Devletin sorumluluk alanına giren, Devlet, KİT ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde tam gün ya da yarım gün çalışan personelden oluşmaktadır. Sözleşmeli personelin içerisinde sağlık personelinin (doktorlar, hemşireler ve eczacılar da dâhil olmak üzere), eğitim çalışanları, tüm büro çalışanları, itfaiyecileri, postacıları ve daha birçok personeli içerisine alan 194 pozisyon öngörülmüştür. Sözleşmeli personelin sözleşmeleri de belirli bir zaman dilimini kapsamakta ve bu süre sonunda personelin yeniden istihdam edilmesi gündeme gelmektedir. Bu da personel rejimindeki ömür boyu istihdam modelini ortadan kaldırmaktadır. Sözleşmeli personel ancak 10 yıl sonra devamlı statüye geçebilecektir. Ayrıca, yine esneklik ilkesi çerçevesinde sözleşmenin yanında performansa dayalı

ödeme de gündeme gelmiştir. Başka bir deyişle kamu personelinin performansı piyasa dinamikleriyle belirlenmektedir.

Kamu yönetimini, özellikle merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarını küçültme ve kamu personelinin hizmetten uzaklaştırma işlemleri istihdamın memurlar dışında kalan kesimlerinde yapılırsa bile, bu müdahale kamu hizmetlerinde daralmayı beraberinde getirecektir.

Kamu personel rejiminde personel sisteminde reform çalışmaları içinde ele alınan önemli bir konu olan performans yönetimi, AB yeni kamu yönetimi işletmeciliği tematik açılımını ifade etmektedir. Bu sistem hedeflere yönelik yönetim olarak da belirtilmektedir. Burada sürekli olarak performans gelişimi üzerinde durulmaktadır. Sistem şu şekilde işlemektedir: amaç belirleme, âdem-i merkezileştirme, sonuçların izlenmesi, performansın değerlendirilmesi. Burada performans ölçütü de vatandaşların tatmin düzeyi olmaktadır. Kısaca bu durum, hizmet odaklı yönetimden performans odaklı yönetime geçişi simgelenmektedir (Mosley vd.,2000:11). Bu esnek bir yönetsel personel sistemi de esnek bir yapıya büründürülmek ve yeniden yapılandırılmak istenmektedir.

Yıkılmaz (2007:6) tarafından belirtildiği üzere, kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirilmesi sistemine geçiş, kamuda siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına yol açacaktır.İstemediği personelin performansını yetersiz bularak keyfi olarak işten çıkartılmasının ve yerine kendi partisinden birisinin geçirilmesinin kapılarını açmaktadır.Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas hale getirilmesine gerekçe olarak ise, sözleşmeli personelin daha verimli çalışacağı gösterilmektedir.Ancak, sözleşmeli personelin daha verimli çalıştığı doğrultusunda ispatlanmış herhangi bir veri ve bilgi bulunmamaktadır.Bu tasarı ile bir milyondan fazla memur, kadro şartı aranmaksızın sözleşmeli personel olarak atanacaktır.Bunların ücretleri subjektif değerlendirilmelere açık performans dayalı olarak belirlenecektir. Sicil amirine göre, iki yıl performansı düşük olan memur işten atılabilecektir.Çalışanlar amirin istediği durumlarda başka kurumlara geçici görev adı altında gönderilebilecektir.Bu da bir anlamda çalışanların sürekli şikayet ettiği sürgünlerin meşrulaştırılmasına yol açacaktır.

Yıkılmaz (2007:6-7) a göre, yasa taslağı ile, memurluk istisnai, sözleşmelilik ise esas durum haline gelecektir. Türk kamu yönetimi anlayışında ise bunun tersi geçerlidir. Kamu personeli kamuyu temsil eder, dolayısıyla, kamu personeli piyasa koşullarında performans denetimine tabi tutulamaz, ancak kamunun kendi içinde kurduğu denetim süreçlerine tabi tutulabilir.

Kamu yönetiminde bir diğer değışim alanı da yönetim şekli olmuştur. Toplam kalite yönetimi ve buna bağılı bir model bir süreliğine kamu kurumlarında uygulanmış, bu çerçevede Milli Eğitim Bakanlığı'nda "Avrupa Mükemmellik Modeli" (*European Excellence Model*) uygulanmıştır. Bu konudaki düzenlemeler ve talimatlar Avrupa Kalite Yönetimi Kuruluşu (*European Foundation for Quality Management*) belgelerinden çevrilmiştir. 1990'ların sonlarından itibaren bu konuda ulusal bir kampanya yürütölmektedir.

Kamu hizmetlerini toplam kalite yönetimi modeline göre düzenlemek devletin iş süreçlerini denetim gücünün yeniden tanımlanması gerekmiştir. Artık kamu hizmetlerinin kalitesi ve iş süreçleri piyasa koşullarına ve rekabetçiliğe göre yeniden düzenlenmektedir. Bu dönüşüm süreci yeni kritik sorunları da beraberinde getirmektedir. Açıkça görölmektedir ki bütün bu değışim ve dönüşümler kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecine öncülük etmektedir. Bu değıştirilmiş devlette iş süreçlerinin yeniden düzenlenmesi, kamu çalışanları arasında bireyselleşmiş ve bölünmüş ilişkileri geliştirecektir. Kamu hizmeti süreçlerinin kapitalist karakteri daha da ortaya çıkacak ve daha da fazlası, bu süreç dâhilinde Devlet daha çok sermaye benzeri olacaktır.

Yeni oluşumda kamu personeli özel sektör çalışanı ile aynı konuma getirilerek, kamu karar verme sürecinin dışına itilmekte ve çalışma hakkının kullanılmasını sağılayan iş güvencesi mekanizmalarından yoksun bırakılmaktadır. Ortaya konulmaya çalışılan model küresel sermayenin gereksinimlerini karşılamakta; ancak, Türkiye'nin dengeli kalkınma ve toplumsal adalet ilkelerine hizmet etmemektedir. Model bu şekliyle "sermayenin yönetiminde yeni bir devlet yapısı oluşturuluyor" (Güler, 2003:14) biçimindeki eleştirileri de haklı çıkaran bir içerikte durmaktadır.

4.5. Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Birliği'ne Uyumunu İçin Yapılması Gerekenler

AB'ye aday olan ülkeler adaylık süreçleri boyunca gelecekte dahil olacakları Birliğe uyum sağlamak için kamu yönetimlerinde reform yapmak durumundadırlar. Hatta bu zorunluluk Bulgaristan örneğinde görüldüğü üzere, Birliğe aday olduktan sonra da devam etmektedir. Çünkü AB'nin Birlik olarak sağlam ve iyi işleyen bir yönetim yapısına sahip olması üye devletlerin aynı özelliklerde yapılara sahip olmasına dayanmakta ve adaylık sürecinde bu koşulu tam anlamıyla yerine getiremeyenler için reform zorunluluğu devam etmektedir.

Türkiye de, aynı çerçevede sık sık sorunları gündeme getirilen kamu yönetimini, AB adaylığını bir fırsat ve itici güç olarak değerlendirerek reforma tabi tutmalıdır.

Bu reform çalışmaları dahilinde ;

i) Öncelikle, AB ile ilişkiler ve AB'ne adaylık süreci sadece bir dış politika sorunu olarak değil, aksine en önemli ülke sorunu olarak ele alınmalı ve çalışmalar bu doğrultuda yürütülmelidir. Bunun sağlanabilmesi için toplumun tüm kesimlerine AB'nin ne olduğu ve Türkiye-AB ilişkileri en anlaşılabilir şekilde anlatılmalıdır. Türkiye bu süreçte kendi gerçekleri ile de yüzleşmelidir. Yani yürütülmekte olan reform çalışmalarının AB tarafından istenmese de yapılması gerekliliği topluma anlatılmalı ve reform sürecinde toplum bilgilendirilmelidir.

ii) Toplumsal süreç bu şekilde işletilirken Türk kamu yönetiminin mevcut durumu daha önce yapılan reform çalışmalarından elde edilen bilgilerle ortaya konmalıdır. Türkiye'nin kendi ihtiyaçları ve imkanları ortaya konmadan yapılacak çalışmaların sağlıklı sonuçlar ortaya çıkaracağı şüphelidir. Bu nedenle reform ihtiyacı ve alanları açıkça belirlendikten sonra yapılması gerekenler ve eldeki imkanlar ortaya konmalıdır. Bunlar yapıldıktan sonra Türk kamu yönetiminin AB'ye uyumu için AB'nin Türkiye'den talep ettikleri ve bunların uygulanabilirliği net bir şekilde ortaya konmalıdır. Bunun için de AB'nin kendi içinde ve üye devletlerin ve hatta bizimle birlikte aday olan (Hırvatistan gibi) ülkelerin kendi bünyelerinde yaptıkları reform çalışmalarını gözden geçirmekte fayda bulunmaktadır.

iii) Bu inceleme aşamasından sonra reform çalışmalarının ayrıntılı bir planı ortaya konmalıdır. Bu planda yapılması gereken çalışmalar ve bunların nasıl gerçekleştirileceği, bu çalışmaları yürütecek yapı, çalışmanın bütçesi ve süresi ortaya

konmalıdır.Türk kamu yönetiminde reform çalışmalarından sağlıklı sonuçlar alabilmek için,bu çalışmalar için yeterli maddi kaynak ve insangücünün sağlanması, sürecin iyi yönetilmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Bu nedenle bir kamu kuruluşu (DPT veya TODAİE gibi) reform çalışmalarından sorumlu kılınmalıdır.Reform sürecinde yer alacak personelin de hem Türk kamu yönetiminin yapısını iyi bilen , hem de dünyadaki ve AB'deki gelişmeleri takip eden kişilerden seçilmesine önem verilmelidir.

iv) Reform yapılırken bütüncül yerine parçalı bir yaklaşım tercih edilmelidir. Örneğin yerel yönetimlerde yapılacak çalışmalarda önce pilot bir bölge ya da il seçilerek düzenlemeler burada yapılmalı ve çıkan sonuçlara göre değerlendirme ve düzenlemeler yapılarak, çalışmalar genele yayılmalıdır.

v) Genel hatları bu şekilde belirlendikten sonra, reform çalışmalarının ayrıntılarına inildiğinde ilk olarak ele alınması gereken Devletin konumu ve geleceğinin ne olacağıdır. Burada dikkate alınması gereken ilk konu, AB çerçevesinde devletlerin birtakım yetkilerini AB ile paylaşma durumlarının söz konusu olmasıdır. Bu da Anayasa değişikliği konusunu gündeme getirmektedir. Anayasa'ya "belirli yetkilerin kullanılması bir anlaşma ya da bir yasa aracılığıyla uluslararası hukuk kuruluşlarına devredilebilir"şeklinde bir ifadenin eklenmesi ve bunun şartları ve yollarının açık bir şekilde ortaya konması bu sorunun üstünden gelinmesinde yardımcı olabilir. Anayasa değişikliği , uyum yasalarının çıkarılmasına da devam edilmelidir. Ancak, bu yasaların sadece çıkarılması yeterli olmayıp, uygulamaya ağırlık verilmelidir. AB'nin de Türk kamu yönetiminden asıl olarak beklediği budur.

vi) Devletin yetkilerinin paylaşımı yanında Devletin yapısı ve görevleri de AB'ye uyum çerçevesinde ele alınması gereken konulardan biridir.Özellikle, merkez yönetimi görev alanının ne olması gerektiği ülke koşulları ve AB'nin talepleri göz önünde bulundurularak yeniden belirlenmeli ve reform çalışmaları buna uygun olarak yürütülmelidir.Bu düzenlemeler yapılırken, AB'de giderek ağırlığını arttıran çok düzlemli yönetim anlayışının kamu yönetimi sisteminde uygulanabilir hale gelmesi için gereken düzenlemeler yapılmalıdır. Bunun için ilk önce yönetim sisteminde bir anlayış değişikliğinin yapılması, yani Devletin karar alma ve uygulama sürecinde tek başına değil ama diğer kesimlerin de söz sahibi olmasını doğal karşılaması ve bu anlayışın uygulamaya geçirilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu düzenlemeler arasında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve toplumun karar mekanizmalarında daha etkin olmasını sağlayacak mekanizmaların uygulamaya konulması sayılabilir. Merkezi yönetimle ilgili bu düzenlemeler yapılırken amacın Devleti küçültmek değil, Devletin yerine getirmesi gereken görevleri etkin bir şekilde yerine getirmesinin yollarını açmak ve buna imkan sağlamak olduğu unutulmamalıdır.

vii) Merkezi yönetimden sonra yerel yönetimler de tekrar ele alınmalı, mevcut durumları ortaya konarak kendilerine verilecek yeni görevleri yerine getirme kapasiteleri tespit edilmelidir. Bu çalışmadan sonra, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı gözden geçirilmeli ve merkezi yönetimin görev alanı içinde kalması gerekenler dışındaki görevlerin kademeli olarak yerel yönetimlere devri çalışmalarına başlanmalıdır. Bunun gerçekleşmesi için de öncelikle yerel yönetimlere bu görevleri yerine getirmeleri yetkisini verecek ve bunun yollarını açık bir şekilde belirtecek yasal düzenlemeler yapılmalı, ardından kurumsal yapılarında gerekli değişikliklere gidilerek, yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri yerine getirmelerine imkân verecek şekilde mali ve personel yapıları düzenlenmelidir. Yerel yönetimlere görev aktarımı yapıldıktan sonra merkezi yönetimin rolü, bu görevlerin amacına uygun ve yeterli düzeyde yerine getirilip getirilmediğini denetleme olmalıdır. Yerel yönetimler kendilerine görev aktarımı yapılmalarının yanında AB’de giderek uygulama alanı genişleyen çok düzlemli yönetim anlayışı çerçevesinde uluslararası alanda faaliyette bulunmaları ve etkin olmaları için gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

vii) Kamu yönetiminin yapısında bu düzenlemeler yapıldıktan sonra, personel sisteminde de değişikliğe gidilmelidir. İlk olarak 2008 İlerleme Raporu’nda da belirtildiği şekilde yeni bir Kamu Personel Yasası çıkarılıp uygulamaya konulmalıdır. Bu yasada öncelikli olarak, kamu personel rejimindeki sınıflandırma, statü, unvan ve ücret açılarından sağlıklı bir şekilde yeniden düzenlenmelidir. Kamu personeline sorumluluk ve verimlilik bilincinin yerleşmesi için performans değerlendirme sisteminin kamu yönetiminde uygulanmasına önem ve ağırlık verilmelidir. Yasal düzenlemeden sonra, nitelikli personelin kamu yönetimine alınması ve bunların kamu yönetiminde kalıcı olmalarının sağlanmasına öncelik verilmelidir. Nitelikli personel sadece AB ile ilgili birimler için değil, tüm kamu yönetimi kuruluşları için bir gerekliliktir. Bunun için kamu hizmetine alınmada geçerli olan sınav sistemi kamu kurumlarının gerek duyduğu personelin niteliklerini en iyi karşılayacak şekilde

değiştirilerek uygulanmaya devam edilmelidir. Personel işe alındıktan sonra, özellikle AB ile ilgili birimlerde çalışacak personelin hizmet içi eğitimine önem verilmelidir. Bu personelin AB ile ilgili bilgi ve deneyimlerinin artması için kendilerine hem bu konuda yetkili ve deneyimli bir kamu kurumunda (TODAİE gibi) konunun uzmanları tarafından eğitim verilmeli, hem de AB kurumları ve ülkelerinde staj imkânı sağlanmalıdır. Bu staj olanağının en iyi şekilde değerlendirilebilmesi için de personelin AB ile ilgili temel bilgilerin yanında İngilizce'nin yanı sıra Birlik'te geçerli olan ve nispeten daha az bilinen dillerden birini öğrenmeleri teşvik edilmeli ve buna olanak sağlanmalıdır. AB müzakere sürecinde yer alan personel, bu süreç ve konu başlıkları ile ilgili gereken tüm bilgilere sahip kılınmalıdır. Bunun için de, örneğin, AB'nin 2004 ve 2007 genişleme sürecinde, yani yakın zamanda Birliğe üye olan ve bu Tezde de ele alınan Polonya ve Bulgaristan'ın müzakere sürecinde yer alan personeli ile temasa geçilmeli ve karşılıklı bilgi alışverişinde bulunulmalıdır. Bunun için söz konusu ülkelerin personeli Türkiye'ye davet edilebileceği gibi, Türk kamu personelinin de bu ülkelere inceleme amaçlı gitmesi sağlanmalıdır. AB ile ilgili birimlerde çalışacak personelin bu şekilde eğitiminin yanında genel olarak kamu personeline de AB ile ilgili temel bilgileri sağlayacak bir eğitim verilmesinde fayda bulunmaktadır. Kamu personelinin kamu yönetiminde yetiştikten sonra bilgi ve deneyim birikimi ile beraber özel sektöre geçişinin önüne geçebilmek için de, kariyer ve liyakat sisteminin sağlıklı bir şekilde işletilmesi ve kamu sektöründeki maaş düzeyinin özel sektöre yakınlaştırılabilmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Personel sisteminde AB tarafından da İlerleme Raporları'nda sık sık dile getirilen tarafsızlığın sağlanması ve siyasallaşmanın önüne geçilmesi önem taşımaktadır. Bunların gerçekleşmesi için de kamu yönetiminde girişte uygulanan sınav sistemi içinde varolan sözlü aşamasının objektif ölçütlere göre düzenlenmesi ve uygulanması gerekmektedir. Sözlü aşaması için de bir soru bankası oluşturulması ve görüşmenin kayıt altına alınması önerileri gündemde yer alan bir konudur.

viii) Genel olarak etik bir kamu yönetiminin kurulması da AB'ye uyum çerçevesinde yerine getirilmesi gereken bir zorunluluktur. Bu alanda yapılan reform çalışmaları dahilinde tüm kamu görevlileri için bir "Etik Kod" ortaya konması ve yolsuzlukların araştırılması aşamasında ortaya çıkan aşırı korumacı uygulamalara son verilmesi yerinde olacaktır.

ix) AB'ye uyum çerçevesinde reform çalışmalarına konu olması gereken alanlardan biri de Türk kamu yönetiminin işleyiş tarzıdır. 2008 İlerleme Raporu'nda da üzerinde durulduğu gibi, kamu yönetiminin işleyiş tarzını basitleştirecek, işlem hacmini ve yükünü azaltacak uygulamalara ihtiyaç bulunmaktadır. Bu doğrultuda, 2008 yılı Aralık ayında yayınlanan yeni "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" nda "Kamu Yönetiminin İşlevselliği" başlığı altında, ifade edilen Genel İdari Usul Yasası'nın en kısa sürede kabul edilmesi ve yine bu kapsamda İdari Yargılama Usul Yasası'nda yapılacağı belirtilen değişikliklerin de en kısa zamanda yapılarak uygulamaya konması gerekmektedir.

x) Türk kamu yönetiminde AB'ye uyum çerçevesinde yapılacak bu değişiklikler yanında AB ile ilişkiler ve müzakere sürecini yürütmekle görevli yapı ile ilgili düzenlemeler de yapılmalıdır. Bilindiği gibi bu yapıda son yapılan değişiklikte, AB Başmüzakereciliği Dışişleri Bakanı Ali Babacan'dan alınarak 23 Ocak 2009'da Devlet Bakanı olarak atanan Egemen Bağış'a verilmiştir. Bu tarihten itibaren Bağış, AB'den sorumlu Devlet Bakanı ve Başmüzakereci olarak görev yapmaya başlamıştır. Bu durum karşısında ilk olarak söylenmesi gereken Müzakere Heyeti'nin başı olan ,Başmüzakerecilik gibi görev ve sorumlulukları yeterince ağır bir görevin Dışişleri Bakanlığı'ndan alınıp, Devlet Bakanı'na verilmesinin olumlu olduğudur. Aslında, Başmüzakerecilik görevi,AB konusunda toplumun tüm kesimlerince ve de AB tarafından yetkinliği kabul edilmiş bir kişiye verilmeli ve bu kişinin uzun bir süre görevde kalması sağlanmalıdır. Koordinasyonu Devlet Bakanı tarafından sağlanacak AB ile müzakere sürecinde, her bakanlık kendi yetki ve görev alanı dahilinde, AB ile ilişkilerine uygun bir biçimde var olan ya da oluşturacağı AB birimleri aracılığı ile, müzakere başlıkları kapsamında hem bilgi hem de personel sağlama yoluyla müzakere sürecine yardımcı olacaktır.Ayrıca her bir müzakere başlığı ile ilgili olarak ABGS bünyesinde konunun uzmanlarından oluşan müzakere takımlarının oluşturulmasının sürecin daha sağlıklı yürümesi açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.Bunun gerçekleşmesi için ABGS'nin gerek mali gerekse de insan kaynakları arttırılmalıdır.

xi) Bütün bu ifade edilenler çerçevesinde, yapılacak düzenleme çalışmalarında siyasal ve yönetsel kararlılık elden bırakılmamalı, yapılacak düzenlemelerin AB müzakere sürecinin sonucu ne olursa olsun ülkenin yararına olacağı düşüncesiyle çalışmalardan beklenen sonuçların alınması için gereken çaba gösterilmelidir.

SONUÇ

Avrupa Birliği ile ilişkiler, Türkiye gündeminin en önemli ve öncelikli maddelerinden birini oluşturmaktadır. Türkiye'nin henüz tam üye olmasa da Birlik'le ve üye ülkelerle yakın ilişkileri olduğu dikkate alındığında bu durum hiç de şaşırtıcı değildir.

Türkiye, serbest piyasa ekonomisi tecrübesine sahip olan bir ülkedir. AB ile Gümrük Birliği Anlaşması'nı imzaladığı 1995 yılından beri de Ortak Pazar'ın bütün hak ve yükümlölüklerine sahip olmasa da önemli bir üyesi durumundadır. Yeni üyelerle tek tek karşılaştırıldığında bu durumun yalnızca Türk ekonomisinin büyüklüğu ile değil, ekonominin altyapısı ve krizleri açma yeteneği ile de ilgili olduğu görölmektedir. Türkiye ekonomisinin ne kadar büyük bir dinamizme ve gelişme kapasitesine sahip olduğu günümüzde yaşanan küresel kriz ortamında bile genel kabul görmektedir.

Siyasal arenada ise, Türkiye-AB bütünleşme sürecinin iki büyük desteği vardır. Birincisi, Türkiye'nin 2000'li yıllarda gerçekleştirdiği geniş kapsamlı demokratik yeniden yapılanma süreci gerçekten etkileyicidir ve zaman zaman bu durum AB içinde de seslendirilmektedir. Her ne kadar sürecin hala kırılğan olduğu söylenebilirse de Türkiye Kopenhag Kriterlerini karşılama açısından büyük mesafe katetmiştir. İkinci önemli nokta, Türkiye-AB ilişkilerinin AB'nin geleceği açısından büyük önem taşımakta olduğudur. Türkiye-AB sürecinin en kritik dönemlerinden biri sayılan 1999-2004 yılları arasında AB Komisyonu'nun genişlemeden sorumlu üyesi olan ve halen AB Komisyonu Başkan Yardımcılığı görevini yürüten Günter Verheugen'in de belirttiği üzere "enerji ve güvenlik açısından Türkiye AB için büyük önem taşımaktadır. Türkiye Avrupa'nın tüm güneydoğu kanadının güvenliğini sağlamaktadır"(http://www.internethaber.com/,02.03.2009). Buradan da anlaşılmaktadır ki, AB'nin Türkiye'nin de içinde bulunduğu bölgede ürettiği politikaları en etkin bir biçimde yürürlüğe koymasında ülkemiz bulunmaz bir ortaktır. Bu ortaklık Türkiye'ye de büyük fayda sağlayacaktır. Bu bakımdan, Türkiye-AB ilişkilerinin karşılıklı faydalar sağlayacak fırsatlarla dolu olduğu bir gerçektir.

Ancak bütün bunlara rağmen, kamuoyunda giderek yükselen seslere bakılırsa, AB-Türkiye ilişkilerinin yeniden gözden geçirilmesi, ilişkiye daha geniş bir perspektiften

bakılması ve özellikle şu soruların cevaplarının açık bir şekilde ortaya konması gerekmektedir: “Türkiye nasıl bir Avrupa Birliği’ne adaydır ve nasıl bir Türkiye Avrupa Birliği’ne üye olacaktır?”

Türkiye AT ile 1963 yılında Ortaklık Anlaşması’nı imzaladığı günden bu güne çok değişmiştir. Aynı şekilde AB de 45 yıl önceki Topluluk’la karşılaştırıldığında çok farklı bir yapı ve konumdadır. Ayrıca, 1990’ların başında Topluluğu “Batı” olarak sınırlandıran Soğuk Savaş sona erdiğinde büyük bir küresel dönüşüm yaşanmıştır. Küreselleşme süreciyle dönüşen dünya da Avrupa’yı kendi geleceği hakkında tartışmaya sürüklemektedir. Gelecekte Türkiye’nin üyeliğine yönelik olarak AB ülkelerinin istek ve beklentilerinin neler olacağını da büyük ölçüde, Avrupa Projesi’nin hâlihazırdaki yapısının ne olacağı konusundaki tartışmaların sonucu belirleyecektir. Bu tartışmaların başlıcalarını ise şöyle sıralayabiliriz: “ 21. Yüzyılın ikinci yarısında nasıl bir AB bizi beklemektedir? Türkiye’nin üyeliğinin çerçevesini belirleyebilmek için en iyi tartışma ve değerlendirme ortamını oluşturacak AB vizyonu ne olmalıdır?”

Birinci görüş, en uç noktada bir yapı inşa etmekte ve bir ulusüstü (*supranational*) hükümetin olduğu “Avrupa Süper Devleti” nin ortaya çıkışını göstermektedir. Bu bakış açısı katı merkezîyetçi devleti hatırlatmaktadır. AB’deki kurumsal yapılar üzerlerinde ciddi bir biçimde çalışarak güçlendirilmeli, yeni ve daha fazla yetkilere sahip kılınmalıdırlar. Bu yeni Avrupalı “Süper Devlet” Avrupa Federasyonu’nun iç ve dış güvenliğini sağlamak için ortak bir asker ve polis gücüyle donatılmalıdır. Aslında iç ve dış kavramları konusunda da kesin ve kalıcı düzenlemeler yapılmalıdır¹⁷. Ulus devletten Avrupa Süper Devleti’ne geçmek için zorunlu olarak egemenlik kavramı da yeniden tanımlanmalıdır.

21. Yüzyıl Avrupası’na ilişkin farklı bir diğer görüş de, çoğu alanda ulusal egemenliği koruyan, Ortak Pazar biçiminde bir geleneksel “Ulus Devletler Topluluğu” anlayışıdır. Bu Uluslar Avrupası’nda başlıca işbirliği alanları; tek bir Pazar olarak çalışmayı kolaylaştıracak standartların belirlenmesi, tek bir dış politika, savunma ve sosyal politika alanının belirlenmesi ve dış yardım konularının koordinasyonudur. Böyle bir AB vizyonunu paylaşılanlara göre AB, siyasal bütünleşme konusunda zaten çok ileri

¹⁷ Aslında AB’de bu kafa karışıklığı hemen her konuda vardır. Örneğin Avrupa’nın neredeyse en doğusunda olan Yunanistan Batı Avrupa olarak kabul edilirken ondan yüzlerce kilometre batıda olan Polonya Doğu Avrupa olarak tanımlanmaktadır.

gitmiştir. Bu geleneksel egemenlik görüşünü savunanlara göre, geleneksel ulus devlet yetkilerinde meydana gelecek aşınmaya engel olmak ve AB kurumlarının yetkilerini sınırlandırmak zamanı gelmiştir.

İşte bu noktada üçüncü bir görüşe, yani yeni bir Avrupa vizyonuna gereksinim bulunmaktadır. Bu Avrupa vizyonu, diğer görüşleri yadsımayan ancak, artık geçmişte kalmış düşünce biçimlerinin dar kalıplarından çıkmış bir yaklaşım olmalıdır. Bu üçüncü bakış açısı AB'nin çok düzlemli yönetim anlayışıyla geliştiğini anlamalı ve AB'nin kurumsal yapısı da çok düzlemli yönetişimin doğal yapısını ve bütünleşmenin her yönünü gösteren nitelikte çok yönlü olmalıdır.

Türkiye'nin üyesi olmaya çalıştığı AB, Avrupa Süper Devleti'nden ziyade, çok düzlemli yönetim anlayışı çerçevesinde işleyen bir Birlik olma durumundadır. 2004'teki büyük genişlemenin yapısı gereği AB'nin kurumsal düzenlemeleri giderek artan bir biçimde çeşitlilik göstermektedir. Birlik'te yerli ve yabancı aktörler tarafından oluşturulan çok düzlemli yönetim sistemi yavaş yavaş oturmaya başlamıştır, ancak tam anlamıyla yerleşmesi biraz zaman alacak gibi gözükmektedir. Tek Pazar süreci işlemektedir, ancak paranın, işgücünün, sermayenin ve malların serbest dolaşımı konusunda tam anlamıyla dönüşümün başarılmaması için uzun bir süreç gerekecektir.

Avrupa tarihsel gelişim sürecinde yukarıda ifade edilen gelişmelere sahne olurken, Türkiye ise 1920'lerde Osmanlı İmparatorluğu'na ait kurumsal ve toplumsal örgütlenmelerle yollarını keskin bir biçimde ayırmış, yeni bir ulus devlet olarak ortaya çıkmıştır. Yeni Cumhuriyet'in ilk günlerinden itibaren Cumhuriyetçi elitlerin düşüncelerinin merkezinde çağdaşlık ve Avrupalılık olmuştur. Atatürkçü ideoloji, Cumhuriyet dönemi içerisinde önceliği ekonomik kalkınmaya vermiş ve çağdaş bir ulus devlet kurmayı başarmıştır. Bu akılcı dönüşüm, sömürgeciliği ve bütün biçimlerini reddetmiş, başta Nazi Almanyası olmak üzere her taraftan yapılan ağır baskılara rağmen, Türkiye'nin 1944 yılına kadar II. Dünya Savaşı'nın korkutucu maceralarından uzak durmasına yardımcı olmuştur. Türkiye, Dünya siyaset sahnesine BM kurucu üyeliği, Avrupa Konseyi ve NATO üyeliği gibi alanlarda Batılı güçlerle işbirliği yaparak dönmüştür.

Türkiye'nin Avrupa'ya katılıma yönelik çabaları aslında Cumhuriyet öncesine kadar uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu'nda, 19. Yüzyılın ortalarından itibaren yapılan

reformlarda, Osmanlı-Türk aydınları çağdaşlaşmanın örneği olarak Avrupa'yı görmüşlerdir. Her ne kadar Osmanlı İmparatorluğu, 19. Yüzyılda baş gösteren milliyetçilik akımı nedeniyle bir türlü yumuşatamadığı merkezîyetçiliğinin etkisiyle dönüşümünü gerçekleştiremeyip kademeli olarak çöktüyse de “Avrupa Uluslar Topluluğu” nun bir parçası olmuştur.

Çağdaş Türkiye devletinin kurulmasından kırk yıl sonra da Türkiye Cumhuriyeti AB üyesi olmak için süreci başlatmıştır ancak bu sürecin ne zaman ve nasıl sonuçlanacağı tam olarak tahmin edilememektedir. Bunun pek çok nedeni bulunmaktadır. Yukarıda anlatılan AB'nin değişim ve dönüşüm sürecinin yansımalarının en önemli etken olduğunu söylemek mümkündür. AB'ye müzakere süreci ve yükümlülükleri dâhilinde uyum sağlamak durumunda olan Türk kamu yönetiminde, bu çerçevede yapılması gerekenler ve uygulamanın sonuçlarının ne olacağı konusunda bir tereddüt ve belirsizlik yaşanmaktadır. Türkiye'nin bu konudaki tereddütünün kaynağını geleneksel ulus devlet anlayışından çok düzlemli yönetişime geçmeye başlayan Avrupa'nın yönetim yapısıyla ulus devletin yetkileri arasında yaşanan öncelik çekişmesi oluşturmaktadır. Türkiye bu yetki paylaşımına ve AB kurum ve kararlarının önceliğine her ne kadar bazı alanlarda uyum gösteriyor gibi gözükse de geleneksel devlet yapısı içinde bunu tam olarak yerleştirmeye henüz hazır görünmemektedir. Bunun en başta gelen nedenlerinden biri, anayasal dayanağının eksik olmasıdır. Anayasada bu yetki paylaşımına imkan veren düzenlemeler yapabilirse ve asıl önemlisi bu yetki değiş tokuşundan kazançlı çıkılacağı konusunda başta Devleti yönetenler sonra da Türk toplumu ikna edilebilirse AB'ye devredilmesi gereken bazı yetkilerin devri daha kolay olabilir.

Yetki devriyle beraber ele alınması gereken diğer bir konu da, çok düzlemli yönetişimi Türk kamu yönetiminde uygulanabilir hale getirmektir. Bunun için de yapılacak reform çalışmalarında; yerel yönetimler yönetim sisteminde daha etkin olabilecekleri yapıya ve imkânlarla kavuşturulmalı (ancak bu imkanların olumsuz bir şekilde kullanılabileceği de göz önünde tutularak orantılı denetim mekanizmalarının oluşturulması da ihmal edilmemeli) ve toplumun tüm kesimlerine yönetime öncelikle sesini duyurma daha sonra da taleplerinin yerine getirilmesi konusunda etkin olabilme yollarının açılması sağlanmalıdır.

Bunların yanında, Türk kamu personel sisteminde AB'nin istediği tarafsız, yolsuzluktan uzak, sorumluluk bilinci ile etkin bir şekilde çalışan bir yapı kurulması gerekmektedir. Bunun için de AB'nin özellikle üzerinde durduğu etik ilkelerinin uygulamaya konulması ve denetlenmesi ve performans değerlendirmenin kamu yönetiminde yaygınlık kazanması gerekmektedir. Yine kamu yönetiminin işleyiş tarzı da açıklık ve basitlik çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Bunun için de Genel İdari Usul Yasası'nın çıkartılması ve uygulanması gerekmektedir. Çünkü, ancak bunların gerçekleştirilmesi ile Türkiye hem 21. yüzyılın koşullarının gerektirdiği çerçeve içinde kendi içinde iyi yönetilecek; hem de AB içinde iyi işleyen yönetim yapısıyla AB'nin karar alma ve uygulama süreçlerinde edilgen değil, etkin bir rol oynayacaktır.

Türkiye için şu an için geçerli olan bu durum, Tez'de incelenen Yunanistan, Portekiz, Polonya ve Bulgaristan için hem müzakere sürecinde hem de bugün için geçerli olan bir durumdur. Müzakere süreçleri içinde bütün bu ülkeler, aynen Türkiye'de olduğu gibi kamu yönetimi sistemlerini AB'nin istediği doğrultuda yeniden düzenleyerek bir değişim süreci yaşamışlardır. Yalnız Polonya ve Bulgaristan Sosyalist sistemin ardından AB üyeliği başvurusunda buldukları için bu ülkelerin yaşadıkları değişim ve dönüşüm Yunanistan ve Portekiz'in yaşadıklarından farklı ve sancılı olmuştur. Çünkü bu ülkeler AB'den önce demokrasiye ve serbest piyasa ekonomisine uyum çalışmaları yapmak durumunda kalmışlar ve AB'yi bu süreçte bir model, AB üyelik müzakerelerini de itici güç olarak kullanmışlardır. Ancak, her ne kadar Polonya ve Bulgaristan AB üyesi olmuş olsalar da üyelik müzakereleri tam anlamıyla amacına ulaşmamıştır. Bu durum AB tarafından da kabul edilmekte ve ülkelerin üyelik sonrası değerlendirilmelerinde gündeme getirilmektedir. Hatta durum tespitinden de ileri gidilerek, özellikle Bulgaristan için AB fonlarının askıya alınabileceği uyarısında bulunmaktadır. Bu durumda, ne AB'nin ne de Polonya ve Bulgaristan'ın üyelik müzakerelerinden beklediği faydaları sağladıklarını söyleyebilmek mümkün değildir. Çünkü söz konusu ülkelerin yönetim sistemlerinde beklenen iyileşme meydana gelmemiştir. Bu sonuç, AB'nin yapısını ve işleyişini de olumsuz etkilemektedir. Ancak, müzakere sürecinde bu ülkeleri reform yönünde teşvik eden AB, üyeliğin gerçekleşmesine rağmen sorunların hala devam ettiğini tespit edince, bu sorunları birlikte çözmek için teşvik değil, tehdit yolunu seçmektedir. Bu da çözümden çok çözümsüzlüğü beraberinde getirmektedir. Belki de bu konuda AB'yi rahatsız eden ve bu

yola iten temel neden, bu ülkelerin yönetim sistemlerinde var olan sorunlarla neden AB'ye kabul edildiği sorusuna verecekleri bir cevabın olmaması ya da bu konuda düşünmek istememeleridir.

Türkiye de eğer Polonya ve Bulgaristan'ın durumuna düşmek istemiyorsa, kamu yönetimi sisteminde yapacağı reform çalışmalarında kararlı olmalı ve yerine getirmesi gerekenleri kelimenin tam anlamıyla eksiksiz olarak gerçekleştirmelidir. Bu politikanın iki gerekçesi bulunmaktadır: İlki yapılacak çalışmaları AB'den önce kendimiz için yapmamız gerektiği ve bunların faydasını AB üyeliği gerçekleşmese bile görecektir. İkincisi ise, AB'nin bize karşı Polonya ve Bulgaristan'a gösterdiği anlayışı göstermeyebileceği gerçeğidir. Bu ülkeler üyelik koşullarını tam olarak yerine getirmeden Birliğe üye olabilmişlerdir; ancak Türkiye için böyle bir imkan görünmemektedir. Türkiye ya koşulları tam anlamıyla yerine getirecek ya da "imtiyazlı ortaklık" seçeneği savunucularının eline koz vermiş olacaktır.

Bu durum, Türkiye'nin kesinlikle kabul edebileceği bir durum değildir. Çünkü, Türkiye 21. Yüzyıl'da daha fazla demokrasi ve refah umudunu gerçekleştirmek ve çağdaş dünya düzeninde kendisine sağlam bir yer edinmek için AB'yi başvuracağı en mantıklı ve en yakın başvuru ve çözüm kapısı olarak görmekte ve bu amaçlarını gerçekleştirme imkanına sahip olabileceğini düşündüğü ve çok uzun bir süredir de çaba gösterdiği AB üyeliğini fazlasıyla hak etmektedir.

Ancak Türkiye için bu durum geçerli iken, AB 'nin Türkiye'nin üyeliği konusunda kararlı, istikrarlı ve de en önemlisi istekli olduğunu söylemek pek mümkün değildir. AB kulislerinde sıkça dile getirilen şu fıkra bu durumu en güzel şekilde özetlemektedir:

Yıl 2050 AB Komisyonu Başkanı odasında otururken, yardımcısı heyecanla içeriye girer:

- Efendim, Türkiye tüm isteklerimizi yerine getirdi. Onları AB'ye alacak mıyız?
- Yok canım, henüz olmaz. Git, duyur, tüm Türkiye İngilizce konuşacak.
- Efendim onu beş sene önce yaptılar.
- O zaman söyle, kokoreç yasaklansın.
- Ama efendim, onu yemeyi de 2005'te bıraktılar.

- Ya ne bileyim? Kınayı yasaklayın o zaman.
- Ooo.Efendim onu çoktan bıraktılar.

AB başkanı bu konuşma üzerine şöyle bir durup düşünüp taşınmış ve ağzından şu sözcükler dökülmüş:

Dağtın o zaman Avrupa Birliği'ni!

KAYNAKÇA

- Acil Eylem Planı (2002), [http:// www.belgenet.com /eko/ acileylem_161102. html](http://www.belgenet.com/eko/acileylem_161102.html)
23.02.2009
- Akdiş,M.(2007), “**Türkiye-AB İlişkileri/Gümrük Birliği ve Tam Üyelik**”,
[http://www.makdis.pamukkale.edu.tr/ TR_AB.htm](http://www.makdis.pamukkale.edu.tr/TR_AB.htm) 15.12.2007).
- Akdoğan, A. (2008), **Avrupa Birliği ve Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aktar, C.(2002), **Avrupa Birliği'nin Genişleme Süreci**, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aksoy, Ş. (1998),“Yeni Sağ, Kamu Yönetimi, Yerel Yönetim; Eleştirel Bir Yaklaşım”,
"Çağdaş Yerel Yönetimler ", 17, s.1–13.
- Altan,M. (2008), “Ak Parti ve AB ya da Samimiyet”, [www.mehmetaltan.com /index.asp?sayfa=sureliyayin&icerik=525](http://www.mehmetaltan.com/index.asp?sayfa=sureliyayin&icerik=525) 02.07.2008
- Amin, A. ve Thrift, N. (ed.) (1996), **Globalization, Institutions and Regional Development in Europe**, New York: Oxford University Press.
- Andersen ve Eliassen (eds) (2001), **Making Policy in Europe**, 2.Baskı, London: Sage.
- Applegate, C. (1999), “A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Times”, **AHR Forums**.
- Atkins, R. (1997), “Kolh Shift on EU and Turkey”,**Financial Times**, October 1,1997,
- Avery,M. (2004), “**The Enlargement Negotiations**” **The Future of European Integration and Enlargement**, F. Cameron (ed), United Kingdom:Routledge.
- Avrupa Birliği Dokümantasyon Merkezi (1986), **Onikiler Topluluğu: İspanya ve Portekiz'e Merhaba**, Ankara: Avrupa Birliği Dokümantasyon Merkezi.
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2001), **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2003), **Gözden Geçirilmiş Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007), **Türkiye 'de Yürütölen Eşleştirme Projelerine İlişkin İstatistikler**, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2008), **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Ankara: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.

Avrupa Komisyonu (1998), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1998 Yılı Düzenli Raporu.**

Avrupa Komisyonu (1999) **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu.**

Avrupa Komisyonu (2000), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2000 Yılı Düzenli Raporu.**

Avrupa Komisyonu (2001) **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu.**

Avrupa Komisyonu (2002), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu.**

Avrupa Komisyonu (2003), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu.**

Avrupa Komisyonu (2004), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu.**

Avrupa Komisyonu (2005), **Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu**

Avrupa Komisyonu,(2006),**Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2006 Yılı İlerleme Raporu**

Avrupa Komisyonu (2007), **Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2007 Yılı İlerleme Raporu**

Avrupa Komisyonu (2008),**Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2008 Yılı İlerleme Raporu**

Aydoğan, Y. (2002), **Kırk Yıllık Düş: AB'nin Siyasi Geleceği ve Türkiye**, İstanbul: Alfa Yayınları.

Aykaç, B. (1997), **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara.

Bache, I. ve Flinders, M. (2004), "Themes and Issues in Multi-level Governance", **Multi-Level Governance**, I. Bache ve M.Flinders, Oxford: Oxford University Press.

Bache,I.,George,S. (2006), **Politics in the European Union**, Second Edition, USA: Oxford University Press..

Bakıcı, Z. (2002), "Yönetimler arası Mali ilişkileri Düzenleyen Uluslararası Antlaşmalar ve Organizasyonlar", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 53.

Balcı, A .(2007), "Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü" , **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Şinasi Aksoy, Yılmaz Üstüner(ed), Ankara: Nobel Yayınları.

Barber, L. (1997), "EU Group Rebuffs Turkish Entry Push",**Financial Times**, March5,1997

Barchard, D. (2005), **Güçlü Bir Ortaklığa Doğru** (çev. M. Yalçıntaş ve O. Bilgin), Ankara: TESEV Yayınları.

Baykal, S. (2003), "Yeni Hukuki Metinler Işığında Türkiye – AB İlişkileri: Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program", **İşveren Dergisi**.

Bayramoğlu, S. (2003), "Düzenleyici Devlet' Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", **Praksis**, S.9, ss.143–162..

Bilgin, K.U. (1993), **Üye Ülkelerin Deneyimleri Açısından Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğu'na Uyum**, Ankara: ATAUM Yayınları.

Boev, J. (2002), **Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration**, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms

in Central and Eastern Europe, Country Studies, [http : //lgi .osi. hu/ publications/ 2002/ 98 /Dec_Reform_IICHz. pdf](http://lgi.osi.hu/publications/2002/98/Dec_Reform_IICHz.pdf). 03.02.2009).

- Bogason, P. ve Toonen, T.A.J., (1998), “Introduction: Networks in Public Administration”, **Public Administration**, Cilt.76, No.2, ss. 205-227.
- Bomberg, E. ve Peterson, J. (2000), “Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?” **Belfast: Queen’s Papers on Europeanization** No. 2/2000.
- Bozkurt, Ö. (1999), “Türk Yönetiminin Avrupa Topluluğu’na Yönelik Örgütlenişi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt.27, Sayı.1 ss. 4-11.
- Börzel, T. (1999), ‘The Domestic Impact of Europe. Institutional Adaptation in Germany and Spain’. **PhD thesis**, European University Institute, Florence.
- Broomley, S. (2001), “Introduction: Governance and the European Union” **Governing Europe: Governing the European Union**, London: Sage Publications.
- Brusis, Martin ve Emmanovilidis, J. (2000), **Negotiating EU Accession: Policy Approaches of Advanced Candidate Countries from Central and Eastern Europe**, Bertelsman Foundation and the Bertelsmann Group for Policy Research, Centre for Applied Policy Research.
- Bulmer,B. ve Gamble,A.(2002), “Conceptualising Europeanization”, **Public Policy and Administration**,17(2),4-24.
- Castle,S (2008) , “**Backsliding reform is seen in new EU states**”,International Herald Tribune,[http:// www.iht.com /articles/ 2008 /04/ 01/ europe /union.php](http://www.iht.com/articles/2008/04/01/europe/union.php) 08.02.2009)
- Clampton,R.J. (1997), A Concise History of Bulgaria,Cambridge University Press,Second Edition, UK.
- Colina,C.,Molina,I .(2005), “National Governments and the EU”,**Handbook of Public Administration and Public Policy in the European Union**,M.P. von der Hoek(ed), USA: Taylor&Francis,
- Commission of the European Communities (2001,) **European Governance A White Paper**, Brussels,25.7.2001.

- Commission of the European Communities (2007), **Report on the Bulgaria's Progress on Accompanying Measures Following Accession**, Brussels, 27.06.2007.
- Commission of the European Communities (2009), **Interim Report From the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism**, Brussels, 12.02.2009.
- Cope, S.F. , Leishman, P.S. (1997), "Globalization, New Public Management and the Enabling State", *International journal of Public Sector Management*, V.10, no.6.
- Corte-Real, I. (2000), "Administrative Modernisation in Portugal", **Administrations in Transition Modernisation of Public Administration in Four Countries: Portugal, The Netherland, Ireland and France**, I. Corte-Real, K. Nomolen, M. Kelly, F. Petiteville (ed), European Institute of Public Administration, Netherlands.
- Coşkun, E. (2001), **Bütünleşme Sürecinde AB ve Türkiye**, İstanbul : Cem Yayınevi,
- Council of the European Union (1998), **Presidency Conclusions of the Cardiff European Council**
- Council of the European Union (2001), **Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey**
- Council of the European Union (2005), **Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey**
- Council of the European Union (2007a), **Presidency Conclusions of the Brussels European Council on 8-9 May 2007**
- Council of the European Union (2007b) **Presidency Conclusions of the Brussels European Council on 21-22 May 2007**
- Council of the European Union (2008a), **Presidency Conclusions of the Brussels European Council on 15-16 October 2008**
- Council of the European Union (2008b), **Presidency Conclusions of the Brussels European Council on 11-12 December 2008**

- Council of the European Union (2008c), **Council Decision of 26 February 2008 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey**
- Cowles, M.G. , Caporaso, J, T.Risse (eds) (2001), “Europeanization and Domestic Change” **Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change**, NewYork: Cornell University Press.
- Çayhan, E.(1997), **Dünden Bugüne Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, İstanbul: Boyut Yayınları.
- Çınar, T. (2004), “Polonya”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No:1,Ankara.
- Çoban, G. (2006), “Yeni Sosyal Politikalar- Neo Liberal Paradigmadan Avrupa Paradigmasına”, **AB-Türkiye Gündemi**, No.6.
- Çoker, Z. (2002), “Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, sayı.436. (1–39).
- Çoker, Z. (2004), **“Bu Tasarıyla Federalizmi de Aşan Çok Hukukluğa Giden Bir yapı Öngörülüyor”** Kamu Yönetimi Ulusal Kurultayı, İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Malatya,139-142.
- Department of Analyses and Strategies at the Office of the Committee for European Integration ,(2005), **“Poland in the European Union-Experiences of the First Year of Membership”**,www.ukie.gov.tr. 03.02.2008).
- D’Orta, C. (2003), “What Future for the European Administrative Space?”, **Working Paper**, European Institute of Public Administration, No. 2003/W/5
- Dempsey, J. (2008), **“Reform shouldn’t stop with EU membership”** International Herald Tribune, [http:// www.iht.com/ articles /2008/ 02/ 06/ europe/ letter.php? page=1](http://www.iht.com/articles/2008/02/06/europe/letter.php?page=1) 08.02.2009)
- De Vet, J. (2007), “EU Enlargement and Preaccession: Reflections Concerning Central and Eastern Europe”, <http://www.geo.ut.ee/nbc/paper/devet.htm>

- Demmke, C. (2002), "Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services". **EIPASCOPE** 2002(2):pp. 1–8.
- Dikmen, A.A.(2003), "Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar" **Kamu Yönetimi İncelemeleri:Mülkiye'den Perspektifler**, No:59 ,35-39.
- Dimitrov, V.(2001) ,**Bulgaria: The Uneven Transition**, USA:Routledge.
- Dimitrova, A ve Steunenbergh,B. (2000), "The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest?", **European Union Politics**, 1(2): 201–26.
- Dimitrova, A. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", **West European Politics**, October 2002, 171-190.
- Dinçer, Ö.,Yılmaz, C. (2003), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları.
- DPT (1995), **Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu, Alt Çalışma Grubu Raporu**, Kitap:3, DPT Yayınları, Ankara
- DPT (2000), Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri, **8. Beş yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.
- DPT (2005), "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", **Türkiye- AB İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.
- Dynes, M. (1995), "Çiller Underlines Islamic Danger in plea to Major,"**Times**, London.
- Dyson,K.,Goetz,K.H.(2003) (eds) ,**Germany,Europe and the Politics of Constraint**, Oxford University Press,London.
- Economic Policy Institute, Sofia, Center for the Study of Democracy, Sofia (2000), "Bulgaria and Romania" **Winners and Losers of EU Integration Policy Issues for Central and Eastern Europe**, Helena Tang (ed),:World Bank,Washington
- Ellison, A. (2007), "Public Administration Reform in Eastern Europe: A Research Note and a Look at Bulgaria"**Administration and Society** 2007: 39: 221-232
- Ellidokuzuncu Hükümet Programı (2002), http://www.belgenet.com/hukumet/program/59_2.html 23.02.2009

- Emek,U.ve Acar,M.(2004), “Düzenleyici Reformlar ve Kurumlar”,**Çağdaş Kamu Yönetimi II Konular Kuramlar Kavramlar** , Ankara: Nobel Yayınları.
- Emirhan,P.,Gün,N. (2001), “**AB’nin Genişleme Perspektifi Açısından Türkiye’nin Siyasi ve Ekonomik Durumu:Konverjans(Yakınlaştırma) ve Kopenhag Kriterleri Bazında Makro Göstergelerin Karşılaştırmalı Analizi**”,Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,Cilt 3.
- Erçin, E.(2002), **Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye**, İstanbul: İKV Yayınları.
- European Commission(1997), **Europe’s Agenda 2000: Strengthening and widening the European Union.**
- European Commission (1998), **Regular Report from the Commission on Poland’s Progress Towards Accession**, COM (1998) 701 Final, Brussels.
- Eryılmaz, B .(2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz,B.(2005),“Türkiye’deKamuKesimiReformları”.www.1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/4%Bilal%20Eryılmaz.ppt.,22.01.2008
- Eryılmaz,B, Eken,M.ve M.L.Şen,(2007), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ankara: Nobel Yayınevi.
- Faulks, K. (1999), **Political Sociology**, New York: , New York University Press.
- Featherstone, Kevin (1998), “Europeanization and the Centre Periphery: The Case of Greece in 1990s”, **South European Policy & Politics**, Vol. 3, No. 1 (Summer 1998), s.23–28.
- Ferreira, I. ve Jose M. (1993), “Political Costs and Benefits for Portugal Arising From Membership of the European Community”, **Portugal and EC Membership Evalvated**, J. Silva Lopes (ed), USA:), Pinter Publishers.
- Fişne, M. (2003), “Avrupa Birliği’nin Doğuşu ve Gelişimi” , **Avrupa Birliği Ortak Politikalar ve Türkiye**, M. Kar ve H. Arıkan(ed), Beta Yayınevi, İstanbul.
- Fournier, J. (1998), “Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern Countries to the European Union”, **OECD/Sigma Papers: No: 23 (1998)**

- Garrett, G. (1992), "International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market". **International Organisation**, 46: 533–560.
- Garton, A., (2001), "Is Britain European?" , **International Affairs** 77(1) ,1-13.
- Georgieva, L.(2002) "Reforming Local Government in Bulgaria: Bringing Democracy to the People" **Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy**, R.Boker(ed), USA: Praeger.
- Geray, C. (1997), "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** (299 – 312).
- Geray, C.(2004), "**Sermayenin Önündeki Engelleri Kaldırmak Üzere Kamu Hizmetleri Özel Sektöre Devredilmek İstenmektedir**" Kamu Yönetimi Ulusal Kurultayı, İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Malatya,135-139.
- Giartzidis, E. (2004), "Bulgaria on the Road to the European Union",**Southeast European and Black Sea Studies**, 4:3,434- 457.
- Giddens, A. (1991), **Modernity and Self – Identity**, Polity Pbl. Cambridge.
- Giddens, A. (1998), **The Nation State and Violence**, Polity Pbl, Cambridge.
- Gözübüyük, Ş.(2004), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı** ,Güncelleştirilmiş 8.Bası, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gruszczak, A. (2006), " Poland: A Reluctant Member" **The European Union and the Member States**, E. Zeff, E. Pirro (ed), USA: Lynne Rienner Publishers.
- Guyomarch, A. Machin, H. ve Ritchie, E. (1998), **France in The European Union**, New York: St. Martin's Press.
- Güler, B. A. (2003a), "**İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberasyon (Kamu Yönetimi Kanunu)**", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, sayı:59, ss.1-34
- Güler,B.A.(2004), "İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", **Kamu Yönetimi İncelemeleri:Mülkiye'den Perspektifler**, No:59,1-34.
- Heinz, K.(1996), "The EU-Turkey Customs Union:Economic Integration Amidst Political Turmoil", **Mediterranean Politics**,Vol 1,60-75.

- Hix, S. (1998), “The Study of the European Union II: A New Institutional Approach”, **Journal of Public Policy**, vol. 13: 351–380.
- Hoffmann, S. (1982), “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today”. **Journal of Common Market Studies**, 21: 21–37.
- Hooghe, L. ve G. Marks, (2001), “Types of Multi-Level Governance” **European Integration online Papers (EIOP) Vol.5 (2001) No :11**, <http://eiop/texte/2001-011a.htm>.20.02.2009
- http://www.abgs.gov.tr/files/sigma_programi_hakkinda_bilgi_notu.doc
21.10.2006
- http://www.belgenet.com/arsiv/ab/etki_2004.html 15.06.2008
- <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/rapor2004-03.html> 15.06.2007
- http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/ABKurumsal/2005_strateji.not.doc.15.06.2007
- <http://www.dtm.gov.tr/dtmweb/yaziciDostu.cfm/rtdokuman=pdf&action=detay&yayinID=262&icerikID=360&bil=TR>15.06.2007
- <http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci3.pdf> 20.06.2008
- http://www.internethaber.com/news_detail.php?id=181773 02.03.2009
- <http://www.saglikis.org/Kamara/AByebakis.doc> 24.12.2008
- <http://www.tumgazeteler3.mht>.04.01.2009
- http://www.turkishpolicy.com/default.asp?show=fall_2005_sungar_tr 4.07.2007
- İKV, (2008), “**Siyasi Kriterlere Uyum Amacıyla Türkiye’nin Gerçekleştirdiği Mevzuat Düzenlemeleri**”, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/adayliksureci3.pdf>, 20.06.2008.
- Işıklı, A. (2003), “Yerelleşme”, **Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler**, No:60, 1-4.
- İlisulu, B. (2004), **Polonya’da Müzakere Sürecinin Koordinasyonu İçin Oluşturulan Yapılanma Türkiye İçin Bir Örnek Olabilir Mi?** Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ulusal Program Dairesi, Ankara.

- Jablonski, A. W. (2000), “The Europeanisation of Government in Poland in 1990’s”, **Poland and the European Union**, Karl Cordell (ed), UK: Routledge.
- Jachtenfuchs, M. (1995), “Theoretical Perspectives on European Governance”, **European Law Journal**, no 1: 115–133.
- Jessop, B. (2004), “Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance” **Multi-level Governance**, I. Bache, M. Flinders (eds), UK:), Oxford University Press.
- Jordan, A. (2001) “The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government” **Policy and Politics**, 29/2: 193-208.
- Karluk, S.R. (2001), “**Türkiye Avrupa Birliği’nin Neresindedir?**” Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Sempozyumu. 16-27 Mart 2001, Ankara Ticaret Odası, Ankara.
- Karluk, S.R. ve Tonus, Ö. (2004), “**Avrupa Birliği’nin Genişleme Perspektifinde Türkiye’nin Yeri**”, Türkiye İktisat Kongresi, 05-09 Mayıs 2004.
- Karluk, S.R. (2005) , **Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Kassim, H. B. vd. (2000), **European Union Policy Coordination: The National Dimension**, Oxford: Oxford University Press
- Kettl, F.D. (2000), “The Transformation of Globalisation, Devolution and the Role of Government” **Public Administration Review**, Cilt.60. Sayı.6, (488-497)
- Keyman, M.F. (2000) , **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, İstanbul: Alfa Yayınevi
- Kızılcık, R. (2003), “Polonya Yönetim Sistemi”, Koraltay Nitas, **21.Yüzyılda Yönetim**, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara. 561-572.
- Knill, C. ve L. Dirk (2002), “The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, **European Journal of Political Research**, Vol. 41, 255–280.
- Koç, T. (2004), **Küreselleşme ve Türkiye Basınında Avrupa Birliği’ne Adaylık Süreci**, Ankara: , Natural Yayınları.
- Kostrezewa, K. (2003), “**New Quality of Law Drafting Process and Public Administration in Poland Concerning the Harmonization with EU Legislation**”, Office of the Committee for European Integration, Poland,

http://www.ria_studies.net/wp_content/upload/File/Conference_papers/2003/15_Kostrezewa.doc 03.02.2008).

- Köseçik, M. (2004), “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, **Çağdaş Kamu Yönetimi II**, M. Acar ve H. Özgür (ed.) Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 3–33.
- Kurşunlu, E. (2004) “Avrupa Birliği Müktesebatının Uygulanması Çerçevesinde İdari Kapasite”, **ABGS Uzmanlık Tezi**, Ankara.
- Larrabee, S.(2001), “Türk Dış Politikası ve Güvenlik Politikası: Yeni Boyutlar, Yeni Güçlükler” ,**Türk-Batı İlişkilerinin Geleceği; Stratejik Bir Plana Doğru**, I.Kuşçu(çev),Ankara.
- Ladrech, R. (1994), “Europeanisation of Domestic Politics and Institutions:**The Case of France**”**Journal of Common Market Studies**,32(1),69-88.
- Lippert, B., Umbach, G ve W.Wessels (2001), “ **Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power**”,**Journal of European Public Policy**,8: 6 December:980-1012.
- Lippert, B.ve Umbach,G. (2005), **The Pressure of Europeanisation From Post Communist State Administrations to Normal Players in the EU System**, Germany: Nomos.
- Lucas, R.ve Ilharco, S .(2002), “The Role of Public Administration in Consolidation of Democracy in Portugal”, **Transtions From Authoritarianism: The Role of the Bureaucacy**, R.Baker(ed), USA: Preseger Publishers.
- Makovsky,A. (1998), “Turkey’s Faded European Dream”, **The Parameters of Partnership, Germany, the U.S. and Turkey**, Washington.
- Menon, A. ve Wright, V. (2001), **From the Nation State to Europe, Essays in Honour of Jack Hayward**, New York: Oxford University Press.
- Meny, Y. Vd. (1996), **Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies**, London: Routledge.
- Marks,g.(1993), “Structural Policy andd Multilevel Governance in the EC” a.Cafruny,G.Rosenthal(eds),**The State of the European Community Vol:2 :The Maastrich Debates and Beyond**,UK: , Longman.

- Marks, G., Hooghe L. (2004), “Contrasting Visions of Multi-level Governance” **Multi-Level Governance**, Ian Bache ve M. Flinders(ed), Oxford University.
- Mjoset, L. (1997), “The Historical Meanings of Europeanisation”. Oslo, **Arena Working Paper** No. 24.
- Mosley, H. H. Ve N. Breyer (2000), **Operational Objectives and Performance Indicators in European Public Employment Services Report**, The European Commission Directorate General for Employment and Social Affairs by the Social Science Research Centre Berlin (WZB) Contract no: VC/1999/0082.
- Müftüleri- Bac, M. (2000), **Security Dialogue**, Sage Pbl, Vol.31. December 2000(4) 489-502).
- Nalbant, A. (1996), **Üniter Devlet, Bölge ve Bölgesel Devlet**, Marmara Üniv. Sos. Bil. Enst. Kamu Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul .
- Nalbant, A. (1997), **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Nations in Transit (2005), **Democratization in East Central Europe and Eurasia**, J.Geoehring, A. Schnetzer (ed),Freedom House, USA: Rowman&Littlefield Publishers.
- Nizzo, C. (2001), **National Public Administrations and European Integration**, Paris: OECD/Sigma
- Noutcheva G.ve Bechev, D. (2008), “The Successful Laggards: Bulgaria and Romania’s Accession to the EU”, **East European Politics and Societies**, 2008:22:114-144
- Nowak, A.J. (2007), **Poland in the European Union Initial Balance of Two Years: Selected Aspects**, ISPI Working Papers, Warsaw.
- Nugent,n.(2003), **The Government and Politics of the European Union**,Fifth Edition,UK: Duke University Press.
- OECD (1997), **The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis**, Paris.
- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 23, (1998), **Preparing Public Administrations for the European Administrative Space**, Paris: OECD.
CCNM/SIGMA/PUMA(98)39.

- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 27, (1999), **European Principles for Public Administration**, Paris: OECD. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.
- OECD/SIGMA PAPERS: NO: 44, (2007), **Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union**, Paris: GOV/SIGMA(2007)44.
- OECD/SIGMA (1999), **Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Bulgaria**.
- Okçu, M.(2005a), “Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması”,**Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri-Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar**, H.Arıkan ve M.Kar (ed), , Ankara: Seçkin Yayınevi,s.141-159.
- Okçu, M. (2005b), “AYAna Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim” ,<http://www.tepav.org.tr/15.10.2006>.
- Olsen, J. P. (2002), “The Many Faces of Europeanisation”, **Journal of Common Market Studies**, 40(5),921-952.
- Olsen, J. P. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, **Journal of European Public Policy**, 10:4 August 2003:506 – 531
- Ömürgönülşen, U ve Öktem, M.K. (2007), **Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi**, Ankara: , İmaj Yayınevi.
- Ömürgönülşen, U. Ve Öktem, M.K. (2004), “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yönetimsel Uyumu:Yönetimsel Sorun Alanları,Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları” **Çağdaş Kamu Yönetimi-II Konular Kuramlar Kavramlar**, M.Acar, H.Özgür(ed), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Ömürgönülşen, U. ve Öktem, M.K. (2003),“Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yönetimsel Uyumu”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, Ankara: , TODAİE Yayınları.
- Özel, M. (2000), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ankara: TODAİE Yayını, Cilt.9, Sayı.3
- Özer, M.A .(2006), **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi**,Ankara: Platin Yayınları.

- Özer, M.A. (2007), “Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”,*Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Aralık 2007,67-98.
- Özmen, R.(2004) **Avrupa Birliği Sürecinde Uyum Yasaları**, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Poçan, B. Ö. (2005), “The Restructuring of the Turkish Public Sector as part of the Strategy for Europeanisation”, **South-East Europe Review**, No.2, pp.111–130.
- Poland The Council of Ministers (2002), **Report on the Outcome of Poland’s Accession Negotiations to the European Union**, Warsaw.
- Radaelli,C.M.(2003), “Europeanization of Public Policy” **The Politics of Europeanization**, K,Featherstone,C.M.Radaelli (eds), UK: Oxford University Press.
- Rhodes,R.(1997), **Undrestanding Governance: Policy Netwoks,Reflexivity and Accountability**, Buckingham: Open University Press.
- Rometsch, D. ve Wessels, W. (eds), (1996), **The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion**, Manchester: Manchester University Press
- Rosenau,J.N.(2004) , “Strong Demand,Huge Supply:Governance in an Emerging Epoch” **Multi-level Governance**, I.Bache, M.Flinders(eds), Oxford: Oxford University Press.
- Royo, S.ve Manuel, P.C. (2003) , “Some Lessons From the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union”, **South European Society and Politics**, 8: 1, 1–30.
- Rutgers, M.R. and Schreurs, P. (2000) ,“Briefly Noted From Europe: Discovering The European Idea of Public Administration”, **Administrative Theory & Praxis**, Vol. 22, No. 3, 2000: 621–29
- Sandberk, Ö. (1998) ,“The Outlook for Relations between Turkey and the European Union after the Cardiff Summit”,www.washingtoninstitute.org/media/sanberk.htm

- Schrijvers, A. (2007), "What can Turkey Learn From Previous Accession Negotiations?" **Turkey and the European Union Prospects for a Difficult Encounter**, Esra Largo ve Knud Erik Jorgensen (ed), UK: Palgrave Macmillan.
- Schuppert, G.F. (2006), "The Europeanisation of National Governance Structures in the Context of the Transformation of Governance" **The Europeanisation of Governance**, G.F. Schuppert (ed), Germany: Nomos.
- Seabra, M.J. (1996), "Portugal: one way to Europeanisation", **The European Union and the Member States**, Dietrich Romentsch, Wolfgang Wessels (eds), Canada.
- Sedelmeier, U. (2006), "Europeanisation in new member and candidate states", **Living Reviews**, Vol.1, (2006), No.3. [Online Article]: [http:// europeangovernance .livingreviews.org/ Articles/ lreg-2006-3 .](http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3)
- Siedentopf, H. ve Speer B. (2003) "The European Administrative Space from German Administrative Science Perspective", **International Review Of Administrative Sciences**, vol 69(2003), 9-28.
- Sloat, A. (2001), "Multi-Level Governance: An Actor-Centred Approach", **Paper presented at the Multi-Level Governance Conference in Sheffield**, 28-30 June.
- Smith, M. (1997), 'Studying Multi-Level Governance: Examples from French Translations of the Structural Funds', **Public Administration**, Vol. 75: 711-729.
- Soares, A. G. (2007), "Portugal and the European Union: The Ups and Downs in 20 Years of Membership", **Perspectives on European Politics and Society**, Vol. 8, No.4, 460-475, December 2007.
- Sönmez, Ü. (2007), "Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kuramsal Altyapısı ve Gelişimi", **Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar**, Ş. Aksoy, Y. Üstüner (ed), Ankara: Nobel Yayınları.
- Spandzharova, A. (2003), "Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics" **Southeast European Politics**, November 2003, Vol, IV, No.2-3, 141-156.

- Spanou, C. (1998), "European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case", **Journal of European Public Policy** 5: 3 September 1998, 467–84.
- Statement of the Turkish Government Regarding the Conclusions of the Luxembourg Summit, Ankara, December 14,1997.
- Stephen, G. (1996), "The European Union, 1992 and the Fear of Fortres Europe", **Regionalism and World Order**, Gamble, A. ve Payne, A. (ed.): London: Macmillan Pres Ltd.
- Stoykova, P. (2006) ,**Europeanisation of Policy Making in South-Eastern Europe: The Case of Bulgaria**, epsNet Plenary Conference:16-17 June 2006, Central European University, Budapest.
- Stoykova, P. (2006), **Europeanisation of Policy Making in South-Eastern Europe: The Case of Bulgaria**, EpsNet Plenary Conference: 16–17 June 2006, Central European University, Budapest.
- Sungar, A.M (2005), "Türkiye-AB Katılım Müzakereleri: Bölgesel Gelişim ve Kamu Yönetimine Olası Etkileri", **Turkish Policy Quarterly**,
- Sverdrup U. I. (2000), "Ambiguity and Adaptation, Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Process"., **Arena Report** No. 8/2000 ,Oslo.
- Şaylan, G. (1994), **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara: İmge Yayınevi.
- Şengül, T.(2004), "**Bu Tasarı Türkiye'yi Sömürgeleşmeye Götürür**", Kamu Yönetimi Ulusal Kurultay1, İnönü Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Malatya,139-142.
- Tanchev, E. ve Peteva, J. (2006), "Bulgaria", **The Impact of EU Accession on the Legal Orders Of New EU Member States and Pre-candidate Countries, Hopes and Fears**, A.Kellermann, S. Czvavci, S. Blockmans, A.Albi, W. Douma(ed), UK: T.M.C. Asser Press.
- Tores, R. (2006), "Politics in Poland", **European Politics Today**, Gabriel Almond, R.Dalton, G. Powell, K.Strom (ed), Third edition, USA: Pearson Longman.

- Tecer, M.(2007), **Avrupa Birliği ve Türkiye Sorular-Yanıtlar**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayın No:340,Ankara.
- Thompson, F and H. T. Miller (2003), “New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy”, **Review of Public Personnel Administration** 23(4), December.
- Toker, M.Cem (2003), “Yunanistan Yönetim Sistemi”,Koraltay Nitas,**21.Yüzyılda Yönetim**, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara,357-375.
- Tsalicoglou, L. S. (1995), **Negotiations For Entry The Accession of Greece to the European Community**, UK: , Dortmund Publishing Company.
- Turkish Daily News Electronic Edition, July 17,1997, “Turkey Blasts EU Commission over mistaken decision”,
- Turkish Daily News Electronic Edition, December 18,1997,”Yılmaz Urges EU to Make Its Decision to Turkey by June”.
- Turkish Government ,(1997), “Statement of the Turkish Government Regarding the Conclusions of the Luxembourg Summit”,Ankara.
- Tutum, C. (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yayınları.
- ue.eu.int/ uedocs/cms/Data/docs/pressData/en/ec032a0003.htm,17.03.2008
- Ulusoy, K.(2005), “**Saving the State Again:Turks Face the Challenge of European Governance**”,OECD,SIGMA.
- UN, (2001), “**World Public Sector Report: Globalisation and the State**”, Department of Economic and Social Affairs, New York ss.1–193.
- UN ,(2003), “**World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads**”, Department of Economic and Social Affairs, New York ss.1–129.
- Verheijen, A.J.G. (2000), “Administrative Capacity Development: A Race Against Time?”, **WRR working Documents, The Hague**, <http://www.wrr.nl/pdfdocumenten/w107.pdf>

- Wallace,H.(2003), “Constranting Images of Governance” Linking EU and National Governance,B.Kohler-Koch(ed),UK: Oxford University Press.
- Wessels,W. ,Maurer,A.,J.Mitas (eds), (2003), **Fifteen into one?:the European Union and its Member States**,England: , Manchester University Press.
- Yazgaç, S.(2005), **Avrupa Birliği**, İstanbul: İnsan Yayınları.
- Yetkin,M. (2008), “**Hükümet Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’ni Devlet Planlama Teşkilatı’na Verme Hazırlığı’nda**”, [www.radikal.com.tr / default.aspx?aType=YazarYazici&ArticleID=881519Yazar=Murat%20YETK%4BON&DATE=04.06.2008&categoryID=98](http://www.radikal.com.tr/default.aspx?aType=YazarYazici&ArticleID=881519Yazar=Murat%20YETK%4BON&DATE=04.06.2008&categoryID=98)
- Yıkılmaz,N. (2007), “Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”,[www.metalurji.org.tr./dergi/dergi/dergi136/d136_1215.pdf](http://www.metalurji.org.tr/dergi/dergi/dergi136/d136_1215.pdf).05.06.2009
- Yılmaz, A. (2007) “**AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar**”, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Nisan 2007,Sayı 17, 215-240
- Yurtcan, E. (2004), **Uyum Yasaları ve 2001 Anayasa Değişikliği**, İstanbul: Kazancı Yayınları.
- Ziller, J. (2001), “European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces”, **Parliamentary Affairs**, No.54.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Nalan DEMİRAL
Doğum Yeri ve Tarihi : HAVSA – EDİRNE 09.06.1973

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : GAZİ ÜNİVERSİTESİ
KAMU YÖNETİMİ

Yüksek Lisans Öğrenimi : HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ – KAMU YÖNETİMİ
Bildiği Yabancı Diller : İNGİLİZCE
Bilimsel Faaliyetleri : ARAŞTIRMA GÖREVLİSİ

İletişim

E-Posta Adresi : nalan.demiral@gmail.com

Tarih : 02.06.2009