

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**AVRUPA İDARİ ALANI'NIN OLUŞUMU VE
YANSIMALARI (ORTA VE DOĞU AVRUPA
ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE ÖRNEĞİ)**

DOKTORA TEZİ

Fatih DEMİR

Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

ARALIK - 2008

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

AVRUPA İDARİ ALANI'NIN OLUŞUMU VE YANSIMALARI
(ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ İLE TÜRKİYE
ÖRNEĞİ)

DOKTORA TEZİ

Fatih DEMİR

Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi

Bu tez 30/12/2008 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı Prof. Dr. Bilal Eryılmaz	Jüri Üyesi Prof. Dr. Musa Eken	Jüri Üyesi Prof.Dr.Serkan Bayraktaroğlu
Kabul	Kabul	Kabul
Red	Red	Red
Düzeltilme	Düzeltilme	Düzeltilme
	Jüri Üyesi Prof. Dr. Bekir Parlak	Jüri Üyesi Doç. Dr. Hamza Ateş
	Kabul	Kabul
	Red	Red
	Düzeltilme	Düzeltilme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Fatih DEMİR

15.10.2008

ÖNSÖZ

“Avrupa İdari Alanı'nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği)” konusu, Türkiye'nin geçmekte olduğu tarihsel öneme sahip Avrupa Birliği süreci bağlamında incelenmeye değer bir konu olarak değerlendirilmiştir. Bu çalışmada yardımlarını, rehberliğini ve hoşgörüsünü esirgemeyen, çok kısıtlı zamanından bana ayırmaktan çekinmeyen danışman hocam sayın Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'a teşekkür etmeyi borç bilirim. Ayrıca bugünlere ulaşmamda en büyük emek sahibi olan anneme ve babama da minnet duygularımı ifade etmek isterim. Son olarak, bu tezi hazırlarken benden desteğini ve anlayışını esirgemeyen eşime en derin şükranlarımı sunarım.

Fatih DEMİR

15 Kasım 2008

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	iii
TABLO LİSTESİ.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ.....	v
ÖZET.....	vi
ABSTRACT.....	vii
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM 1: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN İLKELER VE YAKLAŞIMLAR..... 4

1.1 Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimini Etkileyen İlkeler.....	4
1.1.1 Bağlayıcı Sonuçlar İlkesi (<i>Principle of Obligatory Results</i>).....	4
1.1.2 Boş Kavramlar İlkesi (<i>Principle of Blank Concepts</i>).....	4
1.1.3 Avrupa Adalet Divanı'nın Kararları: Teori ile Pratik Arasında.....	5
1.1.4 Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimini Etkileyen Diğer İlkeler.....	7
1.2. Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi Yaklaşımı.....	17
1.2.1 Müktesebatın (<i>acquis communautaire</i>) Uygulanması Açısından Kamu Yönetiminin Önemi.....	17
1.2.2 Madrid Avrupa Konseyi (1995).....	18
1.2.3 Batı Avrupa'da Kamu Yönetiminin Genel Özellikleri.....	18
1.2.4 Yeni Kamu Yönetimi (NPM) Anlayışının Avrupa İdari Alanı'na Etkileri.....	21
1.2.5 Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetiminin Sorunları.....	22

BÖLÜM 2: AVRUPA İDARİ ALANI: SÜREÇLER, BELGELER VE KURUMLAR 30

2.1 Birlik Düzeyindeki Süreçler ve Gelişmeler.....	30
2.1.1 Avrupa İdari Alanı (<i>European Administrative Space - EAS</i>).....	30
2.1.2 Kamu Yönetiminde Avrupalılaştırma.....	34
2.1.3 Prosedürlerin Yakınlaşması (convergence) ve Ayrışması (divergence).....	35
2.1.4 Yetki Devri (empowerment).....	37
2.2 Birlik Düzeyindeki Belgeler ve Çalışmalar.....	37
2.2.1 Amsterdam Anlaşması.....	37
2.2.2 SIGMA Raporları.....	38
2.2.3 Kamu Yönetimlerini Avrupa İdari Alanı'na Hazırlamak (SIGMA 1998).....	38
2.2.4 Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri (SIGMA 1999).....	40
2.2.5 Beyaz Kitaplar.....	47
2.2.6 Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları: 2001 (<i>The European Code of Good Administrative Behavior</i>).....	52
2.2.7 Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma.....	54
2.2.8 Lisbon Anlaşması.....	57
2.3 Birlik Düzeyindeki Uygulamalar ve Kurumlar.....	59
2.3.1 Ekonomik ve Sosyal Konsey: Kurumlar ile Sivil Toplum Arasındaki Bağlantı (1957).....	59
2.3.2 Bölgeler Komitesi (1994).....	60
2.3.3 Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu (1995).....	62
2.3.4 PHARE programı (1997).....	62
2.3.5 Eşleştirme (Twinning) Programı (1998) ve İyi Uygulamaların Paylaşılması.....	63
2.3.6 Komisyon Yasama Faaliyetlerinde Kaliteye Yönelik Çalışmalar (1999).....	65
2.3.7 Bağımsız Uzmanlar Komitesi Raporları ve Komisyon Reformu (1999).....	65
2.3.8 Kamu Maliyesi Alanında Reformlar.....	67

2.3.9 Düzenleyici Ortamın Basitleştirilmesi ve Geliştirilmesi Eylem Planı (5 Haziran 2002).....	70
2.3.10 Düzenleyici Etki Değerlendirmesi (2002)	71
2.3.11 Ortak Değerlendirme Çerçevesi – 2002 (<i>Common Assessment Framework – CAF</i>).....	74
2.3.12 İstişare Sürecinin İyileştirilmesi (11 Aralık 2002) ve SIGMA 2004 Raporu	76
2.3.13 Personel Politikası Alanında Reformlar.....	76
2.3.14 Yıllık Faaliyet Raporu Uygulaması (2003).....	77
2.3.15 Avrupa İdare Okulu (2005)	78
2.3.16 Stratejik Planlama ve Programlama (SPP) ve Yıllık Politika Stratejisi (APS) (2005)	79
2.4 Değerlendirme	79
BÖLÜM 3: AVRUPA İDARİ ALANI’NIN ÜYELİK SÜRECİNE ETKİSİ.....	81
3.1 Kamu Yönetimi Alanında Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Uyum Süreci ve Sonuçları	81
3.1.1 Metodoloji.....	81
3.1.2 Üyelik Kriterlerinin Belirlenmesi	81
3.1.3 Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma	85
3.1.4 İlerleme Raporlarında Vurgulanan Ortak Noktalar	85
3.1.5 Genişleme Müzakerelerinin Avrupa İdari Alanı’nın İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi.....	88
3.1.6 Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Zorlandıkları Alanlar	93
3.1.7 Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları (2007 Strateji Belgesi)	98
3.1.8 Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme	99
3.2 Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşüm	103
3.2.1 Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi	103
3.2.2 Türkiye’nin Adaylık Sürecinde Avrupa İdari Alanı’nın Etkisi	107
3.2.3 Türkiye’nin Müktesebata Uyumda Karşılaştığı Başlıca Zorluklar.....	123
3.2.4 Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme	127
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	129
KAYNAKLAR.....	134
EKLER	145
ÖZGEÇMİŞ	192

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AB 15: 2004'teki dördüncü genişlemeden önce 15 üyeden oluşan Avrupa Birliği.

AB 25: 2007'deki beşinci genişlemeden sonra 25 üyeden oluşan Avrupa Birliği

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

AKÇT: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

AP: Avrupa Parlamentosu

CAF: Ortak Değerlendirme Çerçevesi

CEEC: Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri

CoR: Bölgeler Komitesi

DGM: Devlet Güvenlik Mahkemesi

EAR: Avrupa Yeniden Yapılandırma Ajansı

EAS: Avrupa İdari Alanı

EESC: Avrupa Ekonomik ve Sosyal Konseyi

IAS: İç Denetim Servisi

IPA: Katılım Öncesi Yardım Enstrümanı

ISPA: Katılım Öncesi Yapısal Politikalar İçin Araç

MGK: Milli Güvenlik Kurulu

OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü

OJ veya OJ C: Avrupa Birliği Resmi Gazetesi

OMC: Açık İşbirliği Metodu

PHARE: Polonya ve Macaristan: Ekonomilerini Yeniden Yapılandırma Yardımı

SAPARD: Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı

SIGMA: Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek

TAIEX: Teknik Destek Bilgi Değişim Ofisi

YÖK: Yüksek Öğrenim Kurulu

TABLO LİSTESİ

Tablo-1: Dört Temel Devlet Geleneğinin Özellikleri.....	19
--	----

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil-1: Ortak Değerlendirme Çerçevesi Modeli	75
---	----

Tezin Başlığı: “Avrupa İdari Alanı’nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği)”

Tezin Yazarı: Fatih Demir

Danışman: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Kabul Tarihi: 30.12.2008

Sayfa Sayısı: 11 (on kısım) + 133 (tez) + 59 (ekler)

Anabilimdalı: Kamu Yönetimi

Bilimdalı: Kamu Yönetimi

Avrupa İdari Alanı (EAS), Avrupa Birliği’nde kamu yönetiminin paylaşılan ilkeleri üzerinde oluşmakta olan bir yapıdır. Avrupa Birliği’nin kamu yönetimiyle ilgili temel yaklaşımları ve ilkeleri, 15 üyeli bir Avrupa Birliği’nden 27 üyeli bir Avrupa Birliği’ne geçiş sürecinde aday ülkelerle yürütülen müzakerelerin temel noktasını teşkil etmiştir. Üyelik için şart olan müktesebata uyum, aday ülkelerin kamu yönetimlerinde kapsamlı bir değişim yaşanmasını gerektirmiştir. Bu bağlamda aday ülkelerin idari kapasitelerinin bu değişimi sağlayabilecek ve sürdürebilecek düzeyde olmaları gerektiği ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmanın araştırma konusu, EAS’nin ne şekilde oluştuğunu ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye’nin AB’ye adaylık sürecini ne şekilde etkilediğini ortaya koymak olarak ifade edilebilir. EAS’nin içeriğini dolduran kavramlar ve ilkeler bağlamında aday ülkelerin idari yapılarında yaşanan dönüşüm ele alınmıştır. Buna göre çalışmanın amaçları şu şekilde ortaya konabilir:

- Avrupa Birliği’nin kamu yönetimiyle ilgili temel yaklaşımlarının neler olduğunu ve bunların bir Avrupa İdari Alanı’nın ortaya çıkması olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceğini ortaya koymak.
- Bu temel yaklaşımların ve dolayısıyla EAS’nin genişleme sürecine ve aday ülkelerin idari yapılarına nasıl etki ettiğini, aday ülkeler için nesnel kriterler teşkil edip etmediğini belirlemek.

Bu hususlar tespit edilmeye çalışılırken öncelikle Avrupa Birliği’nin merkezi kurumlarında özellikle 1995 yılında gerçekleşen Madrid Konseyi ile başlayan yeniden yapılanma süreci ele alınmıştır. Daha sonra, 2004 ve 2007 yıllarında birliğe üye olan ülkelerin kamu yönetimlerinde yaşanan dönüşüm incelenmiştir. Bu ülkelerde hangi aşamalardan geçildiği, yaşanan deneyimler ve uyum süreçleri ele alınmıştır. Ardından Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılanması, AB’ye uyum çerçevesinde değerlendirilmiştir. Son olarak Türkiye ve son genişlemede birliğe dâhil olan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, kamu yönetimlerinde yaşanan dönüşümler ve kendilerinden istenenler noktalarında değerlendirilmiştir.

Çalışmada ulaşılan sonuç, AB’de kamu yönetiminin açıklık, etkenlik, katılımçılık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden yapılandığı ve bu ilkelerin bundan sonraki genişleme süreçlerinde etkili olmaya devam edeceği yönündedir. Dolayısıyla, Kopenhag kriterleri arasında sayılan “Üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği”, katılım müzakerelerinde belirleyici bir yere sahiptir.

Anahtar kelimeler: Avrupa İdari Alanı, AB Genişlemesi, idari kapasite, müktesebata uyum

Title of the Thesis: “European Administrative Space: Formation and Reflections (Cases of Central and Eastern European Countries and Turkey)”

Author: Fatih Demir

Supervisor: Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ

Date: 30.12.2008

Nu. of pages: 11 (pre text) + 133 (main body) +59 (appendices)

Department: Public Admin.

Subfield: Public Administration

European Administrative Space (EAS) is a structure being constructed on the shared principles of public administration in European Union. Basic approaches and principles of European Union regarding public administration provided the basic points of negotiations held with candidate countries when the EU of 15 countries was in the process of becoming an entity with 27 members. Compliance with the *acquis communautaire*, which is a precondition for accession, required comprehensive changes in public administrations of candidate countries. In this context what became clear for candidate countries was the necessity of having a level of administrative capacity that could ensure and maintain this change.

Research topic of this study can be expressed as exploration of how EAS is formed and the way it affects the accession process of Central and Eastern European Countries (CEECs) and Turkey alike. Transformation experienced by candidate countries in their administrative structures in the context of the concepts and principles that concretize EAS is studied. Accordingly, the objectives of this study can be listed as follows:

- a) to display the basic approaches of European Union as regards public administration and whether they can be evaluated as the emergence of a European Administrative Space.
- b) To determine how these basic approaches and hence EAS affects enlargement process and administrative structures of candidate countries, and whether they provide objective criteria during accession process.

Restructuring process launched by Madrid Council of 1995 in central institutions of European Union is discussed first when effort was being paid to determine the above-mentioned issues. Then, the transformation in public administrations of the countries which became EU members in 2004 and 2007 is examined. Stages passed, experiences and adaptation processes of these countries is discussed. Following section is dedicated to restructuring of public administration in Turkey within the framework of adaptation to EU. Finally, Turkey and CEECs are evaluated as to transformation in public administrations and EU’s requirements for accession.

The conclusion of this study is that public administration in EU is reshaped according to the principles of openness, effectiveness, participation and accountability, which will continue to be influential in future enlargements. Therefore, “ability to take on the obligations of membership”, which is one of the Copenhagen Criteria, has a determinant position in membership negotiations.

Keywords: European Administrative Space, EU Enlargement, administrative capacity, adaptation of the *acquis*

GİRİŞ

Avrupa Birliği kuruluşundan bu yana sürekli genişlemiştir. Bir taraftan nüfusu ve alanı artarken, diğer taraftan üye ülkelerin sayısı artmış, dolayısıyla birlik düzeyinde bir yapı oluşturmak için gereken süreç daha karmaşık hale gelmiştir. Örneğin, “Eurocrat” adı verilen ve Brüksel’de teknik konularla uğraşan Komisyon çalışanlarının sayısı 15.000’i bulmuştur. 1988 ile 1999 arasında komisyonun yaptığı mali işlemlerin sayısı yılda 60.000’den 620.000’e, AB’nin genel bütçesi 44 milyar Avrodan 95 milyar Avroya çıkmıştır. Ancak çalışan sayısında buna denk bir artış olmamış ve işlemlerin yapıldığı sistemlerde herhangi bir reform yapılmamıştır. Ulusal kamu yönetimleri sık sık temel modernleşmelerden geçmektedir, siyasi liderler ve memurlar da Brüksel’de reform yapılması için lobi yapmaktadır. Avrupa Birliği bu şekilde bir taraftan genişlerken diğer taraftan da derinleşmiş ve ortaya muazzam bir müktesebat çıkmıştır; bu müktesebat, AB’ye girmeyi hedefleyen ve aralarında Türkiye’nin de bulunduğu ülkelerin uyum sağlamak zorunda oldukları kurallar ve uygulamalar bütünüdürü teşkil eder.

Üye ülkelerin kamu yönetimleri, yaklaşık seksen bin sayfadan oluşan AB müktesebatını uygulamaktan sorumludur. Bu yüzden özellikle son genişleme sürecine girildikten sonra AB üyesi ülkeler arasında ortak kamu yönetimi ilkeleri belirlemeye ve farklılıkları azaltmaya yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Elinizdeki çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan ortak değerler, ilkeler, belgeler, çalışmalar ve kurumlar temelinde bir Avrupa İdari Alanı’nın oluştuğu ileri sürülmektedir.

Amaç

Çalışmada ileri sürülen teze göre “Avrupa Birliği’nde kamu yönetiminin paylaşılan ilkeleri üzerinde Avrupa İdari Alanı (EAS) olarak bilinen bir yapı oluşmaktadır.” Avrupa Birliği’nin 2004, 2007 ve daha sonraki olası genişlemeleri için yapılan müzakereler, Avrupa İdari Alanı’nın ilkeleri temelinde yürütülmektedir.

Önem

Tezin alana katkısı, resmi bir belge ile kabul edilmese de Birliğe katılım müzakerelerinde şart olarak öne sürülen bazı hususların EAS’nin temel ilkeleri olduğunun ortaya konmasıdır. Böylece EAS’nin bir gerçeklik olduğuna yönelik görüşlerin desteklenmesi hedeflenmektedir.

Metodoloji

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nin tarihini ya da yapısını incelemek değildir. Çalışma, Avrupa Birliği'nde merkezi düzeydeki (üye ülkelerle karıştırılmaması için buna "Brüksel Düzeyi" diyebiliriz) kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını ele almaktadır. Bu bağlamda özellikle bir Avrupa İdari Alanı'nın oluşup oluşmadığı, bu kavramın içinde nasıl doldurulduğu ve neyi ifade ettiği tartışılmıştır. "Avrupa Birliği'nin kamu yönetimiyle ilgili temel yaklaşımları nelerdir?" sorusuna cevap aranmıştır. Çalışmada Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ortak kamu yönetimi felsefesi ve uygulamaları bulunduğu, bunların da özellikle beşinci genişlemede birliğe üye olan 12 ülkenin kamu yönetimlerini dönüştürerek Avrupa İdari Alanı (EAS) olarak bilinen yapıyı oluşturduğu hipotezi ileri sürülmektedir. Bu hipotezin doğrulanması için önce Avrupa Birliği'nde ortak olan **katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık (açıklık) ve etkenlik** ilkelerinin kamu yönetimine yansımaları ve bu bağlamda hazırlanan belgeler ve oluşturulan kurumlar ele alınmıştır. Daha sonra 2004 ve 2007 yıllarında birliğe üye olan ülkelerin kamu yönetimlerinde yaşanan dönüşüm incelenmiştir. Bu ülkelerde hangi aşamalardan geçtiği, yaşanan deneyimler ve uyum süreçleri EAS'nin dört ilkesi bağlamında ele alınmıştır. Ardından Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılanması, AB'ye uyum çerçevesinde değerlendirilmiştir. Türkiye'nin adaylık sürecinde üzerinde önemle durulan noktalar ve zorluk yaşanan hususlar ele alınmıştır. Sonuç kısmında ise tüm bu bilgiler ışığında Avrupa'nın kamu yönetiminin temel ilkeleri bir kez daha özetlenmiştir. Tüm bu değerlendirmeler özellikle Avrupa Birliği'nin gerek Komisyon, gerek Konsey, gerekse bu kurumlar bünyesinde oluşturulmuş komite ve gruplar tarafından yayınlanan resmi önerge, bildiri, yönerge ve raporlarının yanında, OECD'nin hazırladığı SIGMA¹ raporları ışığında yapılmıştır. Ayrıca bazı milletvekilleri ile mülakat yöntemine başvurulmuştur. Buna göre, elinizdeki doktora tezi hazırlanırken özellikle ikincil kaynaklardan yararlandığı söylenebilir, çünkü genişleme müzakerelerinde aktif rol alan kişiler bürokratlar ve siyasetçiler olduğundan, ve resmi müzakerelerde belli bir gizlilik bulunduğundan dolayı, konu hakkında ikincil kaynakların sayısı azdır. Bunun bir başka nedeni de ele alınan konunun oldukça dinamik bir süreç olmasıdır. Ancak sayıları az da olsa tezde ileri sürülen görüşlerin desteklenmesi ve hipotezlerin doğrulanması noktasında Avrupa Birliği konusunda uzmanlaşmış bilim adamlarının çalışmalarından faydalanılmıştır.

¹ SIGMA, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) bir inisiyatifidir (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries-Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek).

Çalışmanın sonunda şu sonuca ulaşılmıştır: Avrupa Birliği'nde **katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık (açıklık)** ve **etkenlik** gibi iyi yönetişim ilkeleri temelinde Avrupa İdari Alanı olarak kavramlaştırılan bir oluşum gerçekleşmiştir. Son genişlemede ye olan 12 ülkenin müzakere sürecinde Avrupa İdari Alanı'nın ilkelerine uygun kamu yönetimlerinin oluşturulması, aday ülkelerde müktesebatı uygulama kapasitesi bulunduğundan emin olabilmek amacıyla AB tarafından şart koşulmuştur. Bu durum Avrupa İdari Alanı'nın hukuki belgelerde bu şekilde ifade edilmemekle beraber bir gerçeklik olduğunu ve AB'ye üyelik sürecini etkilediğini göstermektedir. Ayrıca bir alt hipotez olarak Türkiye ile 2004 ve 2007 genişlemelerinde birliğe ye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine yaklaşım arasında bir fark olmadığı değerlendirilmiştir. Türkiye'nin kamu yönetimiyle ilgili talepler açısından Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden farklı kriterlere tabi olmadığı savunulmuştur.

BÖLÜM 1: AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN İLKELER VE YAKLAŞIMLAR

1.1 Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimini Etkileyen İlkeler

Avrupa Birliği'nde kamu yönetiminin düşünsel arka planını oluşturan teorik ilkelerden özellikle ikisi çok önemlidir, çünkü bu ilkeler Avrupa İdari Alanı'nın şekillenmesine büyük etkisi olan idare hukukunun temelinde yer alırlar. Bunlar “Bağlayıcı Sonuçlar İlkesi” ve “Boş Kavramlar İlkesi”dir. Ayrıca Avrupa Adalet Divanı'nın içtihatları da kamu yönetiminin şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır. Bunların yanı sıra, iyi yönetilme hakkı, **açıklık** ve **saydamlık**, **katılımcılık**, **hesap verebilirlik** ve **etkenlik** gibi ilkeler, Avrupa Birliği'nde kamu yönetimi uygulamalarını etkilemektedir.

1.1.1 Bağlayıcı Sonuçlar İlkesi (*Principle of Obligatory Results*)

“Bağlayıcı sonuçlar” ilkesine SIGMA'nın 1998 raporunda rastlanmaktadır. Raporda bağlayıcı sonuçlar ilkesi şöyle tanımlanmaktadır:

“... bir defa, Birlik üyelerine ulaşılması gereken sonuçlar anlamında bazı yükümlülükler yükler. Buna hukuk dilinde “bağlayıcı sonuçlar” denir, Fransızca ifadesiyle “obligation de résultat”. Devletler kamu yönetimlerini istedikleri gibi oluşturmada serbesttir, ancak kamu yönetimi kurumları öyle işlemelidir ki, Toplumun işlerinin, Birliğin belirlediği siyasa sonuçlarını elde etmek için **etkin** ve uygun biçimde ele alınması sağlanmalıdır.” (SIGMA 1998:120)

Aynı kavram bir yıl sonra yayınlanan 27 sayılı SIGMA raporunda da tekrarlanmaktadır. Raporun “Giriş” bölümünde şöyle denmektedir:

Kamu yönetimi ve idari hukuk alanlarında uygulanabilir genel AB mevzuatının olmayışı aday ülkeler için bir sorun teşkil etmektedir. Aday ülkelerde müktesebatı “bağlayıcı sonuçlar” ilkesine göre aktaracak, uygulayacak ve yürütecek nitelikte kamu yönetimi kurumlarının ve idari sistemlerinin olması gerekir. Aday ülkeler Madrid, Kopenhag ve Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi toplantılarında kabul edilen AB üyeliği için gereken kriterleri karşılamalıdır. Ayrıca aday ülkelerin kaydettikleri ilerlemeler de, bu kriterlere göre “müktesebatı uygulamaya yönelik idari ve adli kapasite” açısından Avrupa Komisyonu'nun düzenli ilerleme raporlarıyla değerlendirilecektir. Bu ise aday ülkelerin ilerlemelerinin Avrupa idari standartları açısından değerlendirileceğini zımnen belirtmektedir(SIGMA 1999:6).

1.1.2 Boş Kavramlar İlkesi (*Principle of Blank Concepts*)

İdari hukuk ilkelerinin tarifinin zor olması, “boş kavramlar”ın idare hukukunda ve kamu hizmeti mevzuatlarında bu kadar yaygın olmasının da sebebidir (Rutgers ve Schreurs, 2000). Yasal doktrinde “boş kavramlar”, mahkemeler tarafından her bir olaya dayalı olarak doldurulması ve rafine edilmesi gereken geniş, hatta belirsiz ve tarifi zor kavramlar olarak tanımlanır. Bu özelliği mahkemelere giden çok sayıda yasal

uzlaşmazlığın sebebidir; mahkemeler de zaman içinde gelişen toplumsal değerler ve algılamalarla kendi daha önceki tanımlamalarını eşleştirmek durumundadırlar. Dolayısıyla, bu gibi ilkelerin kavramsal sınırları her zaman muğlâk kalmaya mahkûmdur. Boş kavramlar örneğin, iyi niyet, makul olma, kamusal çıkar, sadakat gibi kavramlardır. Hemen hemen tüm yasal ilkeler boş kavram olarak düşünülebilir. Tarifleri zor olmakla beraber, boş kavramlar kanun yapma ve uygulamada son derece önemlidir (SIGMA 1999:9).

1.1.3 Avrupa Adalet Divanı'nın Kararları: Teori ile Pratik Arasında

Esasında AB'nin idare hukuku kuralları geliştirecek ve bunların üye ülkelerce uygulanmasını zorunlu kılacak herhangi bir yetkisi yoktur; bundan dolayı, bu alan büyük ölçüde üye devletlerin münhasır yetkisinde yer alır (Accetto ve Zleptnig, 2005:398). Ancak Avrupa Adalet Divanı, üye ülkelerin mahkemelerinin içtihatlarından da faydalanmak suretiyle tüm üye ülkelerde AB hukukunun uygulanması sırasında göz önüne alınması gereken genel idari ilkeleri belirlemektedir. Divan, farklı ülkelerdeki idare hukuku kavramlarından faydalanarak ortak bir içtihat oluşturmaktadır. Bu kararlara üye ülkeler uyum gösterdikçe temel kurumsal düzenlemeler, usuller, ortak idari standartlar ve kamu hizmeti gibi idare hukukunun bazı unsurları Avrupalılaşmaktadır. Ayrıca Divan'ın AB organlarının idari işlem ve eylemleri ile ilgili olarak aldığı kararlar da EAS'nin oluşumuna katkıda bulunmaktadır (Akdoğan, 2008:39-42).

“Zorunlu sonuçlar” ve “boş kavramlar” ilkelerinin Avrupa idare hukukunun dayandığı çok önemli iki kavram olduğundan yukarıda bahsedilmişti. Bu kavramlara dayanan idare hukukunun uygulanmasında Brüksel düzeyinde en fazla söz sahibi olan kurum Avrupa Adalet Divanı'dır. Avrupa Adalet Divanı'nın verdiği kararlar, dayandığı teorik kavramların uygulamadaki yansımalarının görüldüğü ve kavramların soyut alandaki sınırlarını aşarak somutlaştığı forumlar olarak düşünülebilir. Dolayısıyla Avrupa İdare Alanı'nın oluşumunda inkâr edilemez etkileri olmuştur. Avrupa Adalet Divanı, kamu yönetiminde Avrupalılaşmayı tetikleyen dinamiklerden biri olarak görülmektedir. Lodge'un yaptığı sınıflandırmaya göre “zorlayıcı tetikler” arasında Avrupa Adalet Divanı kararları önemli bir yer tutar (Lodge, 2003:48)¹.

SIGMA raporuna bir kez daha bakılacak olursa, aşağıda ayrıntılarıyla ele alınacak olan Avrupa İdari Alanı'nın ulusal yasal düzenlemeler ve idari uygulamalar arasındaki artan

¹ Lodge, diğer tetikleri mimetik tetikler (etkileşimin artması ve ağların ulusal koordinasyonu), uzmanlaşma ve iç politika-lobicilik olarak belirler.

benzeşme sürecini temsil ettiği görülebilir. Bu benzeşme, bireyler ve şirketlerden gelen ekonomik baskılar, üye ülkelerin kamu yetkilileri ile kurulan düzenli ve sürekli temaslar, ve son olarak ve özellikle, Avrupa Adalet Divanı'nın kararları gibi itici güçlerden etkilenmektedir. AB'ye üye ülkelerin ulusal adalet mahkemelerinden AB anlaşmaları ve komisyonun ikincil yasalarının uygulanmasını temin etmeleri istenmektedir. AB kanununun tek tip olarak yorumlanması gerektiğinden, ulusal mahkemeler, bir yasanın lafzı açık olmadığı durumlarda, konuyu yorum için Avrupa Adalet Divanı'na götürmeye teşvik edilmektedirler. Bu da, Avrupa Adalet Divanı'nın ortak ilkeler geliştirilmesinde oynadığı önemli role katkı yapmaktadır çünkü ulusal mahkemelerin uyacağı bir yorum çerçevesi sunmaktadır. Bugün Avrupa Adalet Divanı tarafından geliştirilen yasal idari ilkelerin ortak bir müktesebatından söz edilebilir (SIGMA 1999).

İdare hukukunun kamu yönetimi açısından tartışılmaz bir önemi vardır. Paylaşılan idari hukuk ilkeleri, kamu yönetiminin doğasını oluşturur. Geleneksel olarak, bu gibi standartlar egemen devletlerin ulusal sınırları içinde tanımlanır ve yeniden tanımlanır. AB içinde bu süreç giderek daha ulus üstü hale gelmektedir, ve "üyelik sebebiyle, Avrupa düzeyinde Avrupa Adalet Divanı tarafından, dolayısıyla da üye ülkeler arasında tanımlanan paylaşılan, zorunlu idari standartlar gerektirmesi mümkündür" (SIGMA 1999, s.7). Bu ilkeler devlet memurlarının davranışlarına ilham kaynağı olur ve onları etkiler, ayrıca devlet memurlarının davranışlarını bir bütün olarak şekillendirir, çünkü bunlar sadece iyi niyete dayalı fikirler değildir, her düzeyde kurumların tasarımında ve idari prosedürlerde kendiliğinden yer alırlar. Rutgers ve Scheurs bu durumu, "aslında bu ilkelerin şekillenmesinde başlıca rolü oynayan Avrupa Adalet Divanı'dır" şeklinde ifade eder (Rutgers ve Schreurs, 2000:625-628).

SIGMA'nın 1999 raporunda ayrıca AB üyesi ülkelerin paylaştığı kamu yönetimi ilkelerinin zamanla ulusal mahkemelerin ve daha sonra da Avrupa Adalet Divanı'nın kararlarıyla tanımlandığı belirtilir (SIGMA 1999:5). Bu çok açık ifade de Divan'ın paylaşılan kamu yönetimi ilkeleri açısından taşıdığı önemi belirtmektedir. Anayasalar ve diğer mevzuatlar genel kanun ilkelerini vazetmesine ve idari eylemler için standartlar tanımlamasına karşın, bu standartları rafine eden mahkemelerdir; örneğin, olaylara dayalı olarak kamu yönetimi uygulamalarının kabul edilebilirliği için seviyeler tanımlarlar. Üyelik sebebiyle, Avrupa Adalet Divanı'nın Avrupa düzeyinde ve dolayısıyla üye ülkeler arasında tanımladığı paylaşılan zorunlu idari standartlar gerektirmesi mümkündür (SIGMA 1999:7).

Avrupa Adalet Divanı, üye ülkelerde ortak olan genel idari hukuk ilkelerine atıfta bulunmak suretiyle pek çok idari hukuk ilkesi tanımlamıştır. Avrupa Adalet Divanı'nın kararlarında görülen özellikle önemli ilkeler arasında şunlar yer alır:

- Kanunlara uygun yönetim,
- Orantısallık,
- Yasal kesinlik,
- Yasal beklentilerin korunması,
- Ayrım yapmama,
- İdari karar verme işlemlerinde söz hakkı,
- Ara davalar,
- Kişilerin idari mahkemelere erişimi için adil koşullar,
- Kamu yönetiminin belli bir sözleşmeye dayanmayan yükümlülüğü.

Bu ilkeler, tüm üye ülkelerin AB kanunlarını uygularken kendi içlerinde mutlaka uygulamaları gereken ilkelerdir (SIGMA 1999:8).

Avrupa Adalet Divanı'ndaki olay hukuku, birden fazla hukuk alanına uygulanabilecek, daha genel özellikte ilkeler ortaya çıkarabilir. Ayrıca, pek çok durumda Avrupa Adalet Divanı'nın ilgili AB hukuk hükümlerini yorumlaması, idari hukuk ilkelerinin üye ülkelerde anlaşılma şeklini değiştirmektedir. Bu da son yasal gelişmelerin önde gelen bir unsuru olarak idari hukukun Avrupalılaştığını ileri sürmemizi sağlar. AB ikincil yasaları neredeyse münhasıran sektörlere özgü olmakla birlikte, Avrupa Adalet Divanı'nın kararları, olaylara dayalı olarak ortaya korsa da, doğasında daha genel olan idari ilkelerin gelişimine yol açar (SIGMA 1999). Bu kaçınılmaz sonucun, Avrupa kamu yönetiminin ilkelerinin belirlenmesinde merkezi bir rol oynadığı iddia edilebilir.

1.1.4 Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimini Etkileyen Diğer İlkeler

1.1.4.1 İyi Yönetilme Hakkı

Nice'de 7 Aralık 2000'de kabul edilen "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı", insan hakları ve kamu yönetimde demokratikleşme hakkında pek çok hüküm içermektedir. Belgenin 41. maddesinde "**iyi yönetilme hakkı**" düzenlenmektedir. Bu maddenin birinci paragrafında, herkesin "kendisi ile ilgili işlerin, Birlik kurum ve kuruluşları tarafından

tarafsız, adil ve makul bir süre içinde görülmesi hakkı” bulunduğu belirtilmektedir. İkinci paragrafta bu hakkın aşağıdaki unsurları içerdiği ifade edilmektedir:

- Herkesin, kendisini olumsuz yönde etkileyecek tedbirlere başvurulmadan önce dinlenmeye hakkı vardır,
- Herkesin, gizlilik ve mesleki veya ticari sırlara riayet etmek suretiyle, kendisi ile ilgili dosyalara erişme hakkı vardır,
- İdare, kararlarının nedenlerini açıklamak zorundadır.

1.1.4.2 Açıklık ve Saydamlık İlkesi

Açıklık ve **saydamlık**, AB söylemlerinde sıkça başvurulan kavramlardır ve AB kurumlarının uzun zamandır eleştirilmesine neden olan “demokrasi açığı” kavramıyla doğrudan bağlantılıdır. Avrupa Parlamentosu (AP) seçimlerine katılımın düşüklüğü, AB hakkında bilgi ve ilgi azlığı, ve bazı ülkelerin siyasi entegrasyonu artıran kurucu anlaşmaları referandum ile reddetmesi gibi etkenler, AB için halkın heyecan ve benimseyişini azaltmıştır. Bunlar AB seçkinleri içinde AB’nin **açıklık** ve **saydamlığı**nı gösterecek prosedürlerin ve yapısal değişikliklerin savunulmasına yol açmıştır. Pek çok Komisyon belgesinde, beyanında ve siyasi konuşmalarda AB’yi daha görünür, erişilir ve “vatandaşlara daha yakın” yapmanın gerekliliği savunulmaktadır (Lodge, 2003:96).

Açıklık ve **saydamlık**, bunların yanı sıra, başlıca iki nedenle gündeme gelmiştir. Birincisi, yasal yetkiler arasındaki dengede meydana gelen kurumlar arası değişiklik, AP vekillerinin **etkin** yasa koyucu olmak için bilgiye erişime ihtiyaçları olduğu anlamına gelmiştir. İkincisi, bazı üye ülkelerde Tek Avrupa Şartı’nın getirdiği reformlar ancak üye ülkelerin ulusal anayasal hükümlerine uygun olarak kabul edildikleri takdirde uygulanabilirdi. Bu ise pek çok ülkede referandum yapılması anlamına gelmiştir. Bir tek ülkede bile olumsuz sonuç çıkması tüm anayasa reformunu tehlikeye sokacaktı, böylece bu reformların amaçladıkları faydalar da tehlikeye girecekti. Dolayısıyla vatandaşlar AB’nin anayasal tasarımını etkileyen bir sürece sokulmuştur (Lodge, 2003:101).

AB’de gizlilik, Bakanlar Konseyi’nin kapalı kapılar ardında aldığı kararlarla bağlantılıdır. Demokratik meşruiyet açığına ve “demokrasi açığı”na yapılan atıflar, özellikle Avrupa Parlamentosu vekillerinin Komisyon’un yaptığı ve Bakanlar Konseyi’nin kabul ettiği yasalar üzerindeki göz ardı edilebilir düzeydeki etkileri ve

yetkileriyle ilgilidir.

Avrupa Birliği politika dokümanlarında internetin vatandaşlara daha fazla bilgi sunarak saydamlığını artıracığından bahsetmiştir. AB'nin başlıca portalı olan www.europa.eu.int, dünyanın en büyük web sitesi olarak bilinir. Sitede yaklaşık 6 milyon sayfa vardır (Curtin ve Meijer, 2006:109).

Aşağıda bahsedilecek olan Anayasal Anlaşma metninde "AB'nin Demokratik Yaşamı" adını taşıyan bir başlık vardır. Bu başlığın altındaki son maddede (madde I-50) şöyle denmektedir: "İyi yönetimi teşvik etmek ve sivil toplum katılımını sağlamak için, Birlik kurumları, organları, ofisleri ve ajansları işlerini mümkün olduğunca **açıklık** içinde yapacaklardır." Beyaz Kitap'ta ise halkın kararların hangi durumlarda alındığını bilmesi durumunda bu kararların daha kolay kabul edileceği belirtilir.¹ Dolayısıyla, resmi karar vermenin temel aşamasında **saydamlık**ın artması çok önemlidir. Vatandaşlar ancak kararlar halka açıklanırsa ve kararları kimlerin verdiği tespit edilirse, topluluğun yasa koyucularından hesap sorabilirler.

2000 yılına kadar Konsey Genel Sekreterliği tüm konsey toplantılarının ve hazırlık organlarının geçici gündemlerini halka açıklamak durumunda değildi. Halbuki bu toplantılarda Konsey yasama yetkisini kullanıyordu, ve bu toplantılar hakkında bilgi edinmek, vatandaşların katılımını da etkileyen çok temel bir haktı.

AB hakkında kamunun bilgisinin artması halinde halkın güvensizlik, ilgisizlik duygularının azalacağı düşüncesi, AB'yi daha açık, görünür ve erişilir kılmaya yönelik çabaların temelindeki güdüdür. Bu bağlamda bilgi edinme hakkı, **saydamlık** konusunda önemli bir aşama olmuştur. Özellikle internet üzerinden kullanılabilen bilgi edinme hakkı, AB vatandaşlarının AB kurumlarının süreçleri hakkında daha fazla bilgi sahibi olmasını sağlamıştır. Ancak **saydamlık** kapsamında düşünülen bilgi edinme hakkının da sınırlamaları vardır. Açıklanması kamusal çıkarları (özellikle kamusal güvenlik, savunma ve askeri konular, uluslararası ilişkiler, topluluğun veya bir üye ülkenin mali politikaları), mahremiyetin korunmasını, ve tüzel veya gerçek bir kişinin ticari çıkarlarını tehlikeye sokacak "hassas" dokümanlar, mahkeme tutanakları, ve teftiş ve denetimler gibi belgeler, istisnalara tabidirler. Ancak kamusal çıkar açıklanmasını gerektiriyorsa, bunlar için de istisna söz konusu değildir (Peers, 2002:6). Belgeye erişim uygulamaları başvurudan sonraki onbeş gün içinde işleme

¹ Beyaz Kitap, yönetimde yaşanan sorunlara çözüm önerilerini içeren Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayınlanan "Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap" başlığını taşıyan ve COM (2001)428 numaralı belgedir.

konmalıdır, ve yıllık raporlar hazırlanır. Bu raporlarda erişimin reddedildiği vakalar, gerekçeleriyle beraber belirtilir, ve sicildeki” hassas” dokümanların sayısı verilir (Lodge, 2003:107).

Avrupa demokrasininin eksikleriyle ilgili tartışmaların ortasında Komisyon özellikle halktan kibirli şekilde kopmakla suçlanmıştır (Lodge 1994:343), aynı zamanda kapalı kapılar ardında kararları vermekten, uzman grupları içinde teknokratik şekilde karar almaktan ve komitolojiden¹ dolayı eleştirilmiştir. Maastricht Anlaşması’na göre Komisyon’un yasama gücü arttıktan sonra eleştiriler daha da artmıştır. Bundan dolayı Lizbon zirvesinin sonuç bildirgesinde – Danimarka’da AB Anlaşması’na ret oyu çıktıktan kısa süre sonra – üye ülkelerde **saydamlı**ğa daha fazla önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Heritier 2003:822).

Köklü **saydam** yönetim geleneğine sahip İsveç ve Finlandiya’nın 1995 yılında birliğe girmesiyle Avrupa karar verme süreçlerinin halka daha fazla açılması konusundaki tartışmalar hız kazanmıştır. 1995 yılında Konsey, COREPER’e (konseyin gündemini ve tutanaklarını hazırlayan Daimi Temsilciler Komitesi) konsey tutanaklarına halk erişiminin sağlanması talimatını vermiştir. Bir yıl sonra, konsey belgelerine erişim taleplerine daha hızlı cevap verilmesini istemiştir².

AB’yi vatandaşlara daha fazla yaklaştırmaya yönelik devam eden çabalar AB Anlaşması’nın 255. maddesi altında bir düzenleme yapılmasını sağlamıştır³. Burada bilgiye erişim hakkıyla ilgili, kamusal ve şahsi çıkara dayalı ilkeler, koşullar ve sınırlamalar tanımlanır; ayrıca erişim hakkını kolaylaştıracak hususlara yer verilir, ve Kinnock’un Komisyon reformlarından ayrı olarak iyi idari uygulamalara yönelik tedbirler teşvik edilir. Burada kurumlara ortak olarak EUR-Lex portalı altında yasal metinlerin ücretsiz olarak internette sunulmasına yönelik 2001 tarihli karar özellikle önemlidir. Anayasal Anlaşma’nın 207. maddesinde, Konsey’in yasama yetkisiyle hareket ettiği zaman, oylamaların sonuçları ve açıklamaları ile tutanaklardaki beyanların halka açıklanacağı ifade edilmektedir (Guggenbuhl, 1998: 18).

¹ Komisyon’un Konsey kararlarını uygulamak için kendisine verilen yetkileri, çeşitli komiteler kullanmak suretiyle hayata geçirmesi sürecine “Komitoloji” adı verilmektedir. Komitoloji, kapalı bir karar alma sistemi olduğundan dolayı eleştirilmiştir.

² Konsey dokümanlarına halk erişimi hakkındaki 93/731/EC sayılı kararı tadil eden 6 Aralık 1996 tarihli Konsey kararına bakılabilir (OJ L 325/19 12 Aralık 1996).

³ 9 Nisan 2001’de kabul edilen OJ L 111 20 Nisan 2001 tarihli ve 1049/2001 sayılı düzenleme; ayrıca bkz. Konsey dokümanlarına erişim hakkında Karar 93/731/EC (OJ L 340 31.12.1993) Karar 2000/527/EC ile değiştirilmiştir (OJ L 212. 23.8.2000); ve Parlamento, Konsey ve Komisyon belgelerine erişimle ilgili Avrupa Parlamentosu ve Konseyi düzenleme teklifi, OJ C 177E, 27.6.2000; COM(2000) 30; Bull. 2–2000, madde 1.9.2.

Komisyon'un yayınladığı "Komisyon Belgelerine Erişim Rehberi", temel ilkenin, kamusal ve kişisel çıkarları korumaya yönelik bazı istisnalarla beraber, Komisyon'un elindeki belgelere mümkün olan en kapsamlı erişimin sağlanması olduğunu belirtmektedir. Belgelere erişim, Komisyon'un **açıklık** politikasının temel bir unsurudur, ve gerçeklerin tam olarak bilinmesi temelinde topluluk işleri hakkında tartışma başlatmayı amaçlar.

Komisyon, vatandaşların bilgi için komisyona yaklaşmasını bekleyen bir "erişim vasıtasıyla **saydamlık**" ilkesi geliştirmiş, Konsey de sonuçları açıklayıp gerekçelendirmek için "iletişim vasıtasıyla **saydamlık**" konusuna vurgu yapmıştır (Grønbech-Jensen 1998; Lord 1998).

Sonuç olarak **saydamlık**, hem girdilerin (siyaset yapımı süreçleri hakkında bilgiye erişim), hem çıktıların meşruiyetini güçlendirir. Aynı zamanda **saydamlık** toplumsal meşruiyeti, yani vatandaşların AB'ye olan bağlılığını da güçlendirir. **Saydamlığın** amaçlarından biri bilgiyi Avrupa düzeyinden yerel düzeye aktarmaktır, böylece vatandaşlar gelişmelerden haberdar olur, Avrupa yapısının bir parçası olduklarını hissederler ve bunun kendi durumlarına olan ilgisini görebilirler (Curtin ve Meijer, 2006:119).

1.1.4.3 Katılımcılık ilkesi

Katılımcılık, yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği "yönetişim" kavramından bağımsız düşünülemez. Hiyerarşik değil, daha yatay bir yönetim şeklini ifade eden yönetişim, resmi ve kurumsallaşmış uygulamalar yerine ağlara (*networks*) ve devlet yerine kendi kendini örgütleyen aktörlerin işbirliğine dayanır. Böyle bir yapı içinde yukarıda bahsedilen **açıklık-saydamlığın** yanı sıra karar verme süreçlerine katılımı da yer alır. Esasen, Avrupa örneğinde yönetişimin iki kaynağından birinin geleneksel olarak karar verme süreçlerinin dışında bırakılan aktörlerin, özellikle de toplumsal hareketlerin yarattığı baskı olduğu iddia edilebilir; diğer kaynağı ise Avrupa'daki bütünleşme sürecinin sonucunda ulus-devlet fonksiyonlarının daha sığ hale gelmesidir (Giorgi & Pohoryles, 2005:409).

Katılımcılığa verilen önem 1990'lar boyunca ve 2000'li yıllarda artmış ve giderek daha esnek bir yönetim biçimi savunulmuş olmuştur. Yönetişime yüklenen bu yeni anlam, birbirinden farklı kamusal ve özel aktörlerin bağlayıcı olmayan yeni karar verme metotlarını karşılıklı olarak öğrenmelerini ve dolayısıyla katılımı en üst düzeye çıkarmayı amaçlamaktadır. Artık AB içindeki katı ve tıkanmış Komitoloji yönteminin yarattığı sorunlarla başa çıkabilmek için gayri resmi ve değişken tavsiye, etkileme,

takip, bilgi paylaşımı, kıstaslama ve/veya karar verme gibi faaliyetlere başvurulmaktadır. Bu düşünce Açık İşbirliği Metodu¹ adı verilen uygulamanın gelişmesine zemin hazırlamıştır (Bailey, 2006:23).

2001'de yayınlanan "Avrupa'da Yönetişim: Bir Beyaz Kitap" başlıklı çalışmanın sivil toplumla ilgili bölümünde, sivil toplumun Birlik politikaları konusunda gerek geribildirimde bulunarak, gerekse muhalefet ederek söz sahibi olmasının önemi ifade edilmektedir:

Sivil toplum, vatandaşların endişelerini seslendirmelerinde ve insanların ihtiyaçlarını karşılayan hizmetlerin sunulmasında önemli bir rol oynar...sivil toplum giderek Avrupa'yı siyaset yönelimlerinin ve toplumun değişmesi için iyi bir platform olarak görmektedir...vatandaşların birliğin hedeflerine ulaşılmasına daha fazla katılmalarını sağlamak ve onlara geribildirim, eleştiri ve protesto için yapılandırılmış bir kanal sunmak açısından gerçek bir fırsattır...(COM 2001:14-15),

Sivil toplum, AB Komisyonu tarafından şu şekilde tanımlanmıştır: "sivil toplum çok çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Komisyon, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Konseyi (EESC)² tarafından yapılan en kapsamlı ve kapsayıcı tanımı benimser: üyelerinin genel çıkara yönelik amaçları ve sorumluluklarının olduğu, ve aynı zamanda resmi makamlar ile vatandaşlar arasında aracı olarak işlev görev tüm kurumsal yapılardır." Buna sosyal ortaklar (sendikalar ve işveren örgütleri); geniş anlamda, sosyal ve ekonomik oyuncuları temsil eden kurumlar (örn. tüketici dernekleri), hükümet dışı organizasyonlar, taban birlikleri (örn. gençlik ve aile birlikleri), dini cemaatler, medya ve ticaret odaları dâhildir.

¹ 2000 yılındaki Lizbon Konseyi ile başlayan Lizbon sürecinde geliştirilen Açık İşbirliği Metodu (OMC), özellikle ağ yönetiminde yeni bir Avrupa modeli olarak ortaya atılmış ve hem devletler içinde, hem devletler arasında yönetimden yönetime geçişteki önemli gelişmenin bir parçası olarak sunulmuştur (Olsen, 2003:518). Bu metot, katı kurallar koymak yerine kamu politikası çıktıları arasında kıyaslama yaparak iyi uygulamaların yaygınlaşması amacıyla rehber kitaplar hazırlamakta ve önerilerde bulunmaktadır (Akdoğan, 2008:54). Böylece kapalı bir karar alma sistemi olan komitoloji kırılarak sürecin demokratikleşmesi mümkün olacaktır. Büyümenin emek-yoğunluğunun artırılması, ücretsiz emek maliyetlerin azaltılması, pasif bir işgücü piyasası politikasından aktif bir politikaya geçerek istihdam politikasının etkinliğinin artırılması ve işsizlikten en çok etkilenen grupların desteklenmesi gibi kararlar daha sonra Avrupa İstihdam Stratejisinin merkezinde yer almıştır. Açık İşbirliği Metodu hakkında daha fazla bilgi için bkz. Jassem, 2004; Schafer, 2004; Eberlein ve Grande, 2005.

² Avrupa Ekonomik ve Sosyal Konseyi (EESC), ekonomik ve sosyal grupları temsil etmek üzere 1957 yılında oluşturulmuştur. Konseyde işverenler, işçiler, çiftçiler, sanatkarlar, küçük ticaret ve sanayi kuruluşları, meslekler, tüketici temsilcileri, bilim insanları ve öğretmenler, kooperatifler, aileler, çevre hareketleri gibi kategorilerin temsilcileri yer almaktadır. Konsey, Amsterdam Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra (1999) yeni istihdam politikası, sosyal meselelerle ilgili yeni yasal düzenlemeler, halk sağlığı ve fırsat eşitliği gibi daha geniş alanlarda söz sahibi olmuştur. EESC çalışmanın 2.3.1 sayılı bölümünde daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

İstişare ve diyalog kültürünün geliştirilmesi konulu 704 sayılı komisyon bildirisinde de sivil toplumun, geniş bir politika diyalogunun oluşturulmasına olanak tanıyan aktör olması gerektiği belirtilir.

“İstişarenin hedef grupları koşullara göre değişmekle beraber, toplumdaki tüm ilgili çıkarların kendi görüşlerini ifade etmeye hakları olmalıdır. Bu bağlamda, sivil toplum örgütleri geniş siyasa diyalogunu kolaylaştırıcı olarak önemli bir rol oynamaktadırlar. Bundan dolayı, Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap, bu kurumların istişare sürecine katılmasının önemine vurgu yapmıştır. Komisyon özellikle sivil toplum örgütlerinin Avrupa düzeyinde temsil edilmelerine yönelik tutarlı bir yaklaşımı teşvik eder. Sivil toplum örgütlerinin modern demokrasilerdeki bu spesifik rolü, vatandaşların Avrupa Temel Haklar Sözleşmesi'nin 12. maddesinde¹ altı çizilen ve “ortak bir amaca ulaşmak için birlik kurma” olarak ifade edilen temel hakları ile de yakından ilgilidir (COM 2002b:5).”

Yine bu belgede sosyal ortakların arasında işçi ve işveren sendikalarının sosyal diyalog açısından ayrıca önemli olduğuna vurgu yapılır:

“Temsil niteliklerinden dolayı, sendikalar ve işveren örgütlerinin özel bir rolü vardır. Örneğin, AB Anlaşması Komisyon'un özellikle sosyal politika alanında teklif hazırlarken yönetim ve işgücüyle istişare etmesini gerektirir. Belli koşullar altında anlaşmalara varabilirler, daha sonra bu anlaşmalar Topluluk yasalarına dönüşebilir (sosyal diyalog kapsamında) (COM 2002b:6).”

Komisyon 2002 yılında yayınladığı bir bildiriye üye ülkelerde **katılımcılığın** artırılmasına çağrı yapmıştır. Toplumsal ortaklara, uyumlaştırma, bağımsız toplumsal diyalog, açık işbirliği metodunun farklı süreçlerine dâhil olma gibi çeşitli uygulamalarını Lizbon stratejisinin **verimliliğini** artırmaya yönelik olarak ayarlamalarını önermiştir (COM 2002a).

Avrupa Yönetişimi Üzerine Beyaz Kitap'ta (2001) “katılım” anahtar kelimelerden biridir; “iyi yönetim”in beş temel ilkesinden biri olarak tanımlanır ve Beyaz Kitap'ta ve ona hazırlık niteliği taşıyan diğer belgelerde en önemli ilkelerden biri olarak karşımıza çıkar. Katılımın Avrupa yönetişiminin hem kalitesini hem de meşruiyetini artıracığı varsayılır. Eğer Avrupa yönetişimi daha az bir “yukarıdan aşağıya yaklaşım” izlerse ve politika yapma işini “daha kapsayıcı ve **hesap verebilir**” hale getirirse, bu durum AB politikalarının kalitesini, konularla ilgisini ve **etkinliğini** artıracaktır (Magnet, 2003:147). Beyaz Kitap vatandaşların Birliğe duyduğu güvensizlik ve ilgisizliği ele alarak Avrupa'yı vatandaşları ile birbirine bağlamayı amaçlamış, bu yüzden Komisyon'dan sivil toplum ile daha güçlü etkileşimde bulunmasını istemiştir (European Commission 2001:3-4).

¹ Söz konusu maddede şu ifade geçmektedir: “...herkesin her düzeyde, özellikle siyasi, sendika ve yurttaşlıkla ilgili konularda barış içinde toplanma ve örgütlenme özgürlüğü hakkı bulunmaktadır...”

SIGMA raporları da Avrupa kamu yönetimi açısından önemli belgelerdir. 1998'de yayınlanan "Kamu Yönetimlerinin Avrupa İdari Alanı'na Hazırlanması" başlıklı 192 sayfadan oluşan rapor AB'ye aday ülkelere yol gösterici niteliktedir. Bir yıl sonra ise "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" başlıklı bir başka SIGMA raporu yayınlanmıştır. Bu raporda da Avrupa İdari Alanı merkezi öneme sahip bir konudur. EAS'nin üye ülkelerin ulusal idari yasal düzenleri ve idari uygulamaları arasında giderek artan bir benzeşme sürecini temsil ettiği belirtilmektedir. Aynı raporda AB üyesi ülkelerde ortak olan Avrupa İdari Alanı'nın özellikleri şunlar olarak sıralanmıştır: güvenilirlik ve öngörülebilirlik, **açıklık** ve **şeffaflık**, **hesap verebilirlik**, **verimlilik** ve **etkenlik** (Randma-Liiv ve Connaughton, 2005:356-357).

Özellikle Beyaz Kitap'ta dile getirilen yönetime katılımın girdilerin meşruiyeti değil, daha çok çıktıların meşruiyeti ile ilgili olduğuna dair görüşler de vardır. Michalowitz'e göre burada devreye lobicilik faaliyetleri girmektedir. Girdilerin meşruiyetinin artması için sivil toplumun lobicilik faaliyetlerine ağırlık vermesi şarttır. Ancak bu lobilerin de sadece kendi çıkarlarını değil, toplumun ortak çıkarlarını temsil edebilmeleri gerekir; lobilerin tarifine bakılacak olursa bu bir paradokstur, çünkü lobiler çıkarlarının korunması karşısında destek vadeden örgütlerdir, yani özel bir değiş-tokuş ilişkisine dayanırlar (Michalowitz, 2004:148).

1.1.4.4 Hesap Verebilirlik İlkesi

Hesap verebilirlik, "yapılan işleri açıklama ve gerekçelendirme zorunluluğu" olarak tanımlanabilir (Bovens, 2006:9). **Hesap verebilirliğin** genel amacını yerine getirmenin yollarından biri, karar vermeye halkın katılımının sağlanmasıdır. Bu, resmi katılım ve temsil yollarıyla olabileceği gibi, kamu kurumlarının kamusal tartışmalara ve sivil topluma daha fazla yanıt verebilir (*responsive*) olması yoluyla da gerçekleştirilebilir (Thym, 2002:219)¹.

AB'nin demokratik meşruiyetinin iki kaynağı vardır. Bunlardan birincisi ulusal parlamentolar, diğeri ise doğrudan seçimle işbaşına gelen Avrupa Parlamentosu'dur. Meşruiyetin merkezinde parlamentoya karşı sorumlu olan, ona hesap veren bir yürütme organının olması, demokratik meşruiyetin vazgeçilmez bir unsurudur. Ne var ki Bakanlar Konseyi'nde kararları alan bakanların **etkin** şekilde hesap verdikleri söylenemez. Aslında Konsey'in toplu olarak bir özerkliği vardır, fakat konsey üyeleri

¹ Hesap verebilirlik ile ilgili olarak yabancı literatürde şu iki kavrama atıfta bulunmaktadır: *accountability* ve *responsibility*. Bu kavramlar beraber kullanıldığında kamu yöneticilerinin hem halka karşı hesap verme sorumluluğunu hem de üstlerine karşı olan sorumluluklarını ifade eder. Elinizdeki çalışmada "hesap verebilirlik" terimi ile bu iki kavram birlikte ifade edilmektedir.

kendi ulusal meclislerine karşı hesap verme konumundadır. Ancak bu da pek mümkün değildir, çünkü kararlar kolektif şekilde alınmaktadır ve hangi üyenin ne yönde oy kullandığı ve neden o şekilde oy kullandığı bilinmez.

Parlamento seçimlerine katılım oranının ulusal seçimlerle karşılaştırıldığında düşük kalmasının ve seçmenlerin parlamento faaliyetleri hakkında çok az bilgi sahibi olmasının sonuçlarından biri, AB Parlamentosu seçimlerine giren siyasi partilerin ve adayların AB seviyesindeki eylemleri ve kararlarından dolayı tam olarak hesap vermemeleridir.

Nice kentinde 2000 yılında yapılan hükümetler arası konferansta, bir sonraki 2004 konferansında “Avrupa Birliği ve üye ülkeler arasında hizmette yerellik ilkesini de yansıtabilecek şekilde sınırların daha kesin çizgilerle çizilmesi” kararı alınmıştır. Laeken Deklarasyonu’nda da (Aralık 2001) aynı konu “Avrupa Birliği içinde yetkilerin daha iyi bölünmesi ve tanımlanması” başlığı altında ele alınmıştır. Avrupa İnceleme Komitesi için yetkilerin kesin şekilde ayrılması önemlidir, çünkü uluslar üstü düzeyde **hesap verebilirlik**, ulusal düzeyde olduğu kadar **etkin** değildir (Cygan, 2003:391-92).

Hesap verebilirliği artırmak için güçlerin dağılımını gerektiren bir mekanizma benimsenmeye başlamıştır. Bu mekanizmanın üç temel özelliği vardır:

- 1- Yürütme alanının sürekli bölünmesi: Bakanlık departmanları, kabineler, merkezi olmayan otoriteler gibi doğrudan merkeze bağlı olan veya merkez bankaları, bağımsız idari otoriteler, düzenleyici ajanslar gibi karar verme süreçlerinde nispeten bağımsız olan organlar, merkezin yetkilerini paylaşmaya başlamıştır.
- 2- Karar verme süreçlerine erişim yollarının çoğalması: Artık siyasi partiler, açık işbirliği metodunun da etkisiyle, sivil toplum kuruluşları, çıkar grupları, birlikler gibi kuruluşlarla rekabet etmek durumundadır. Bu durum, üniter yönetimlerin halkın meşru temsilinde tekele sahip olduğu düşünülen Avrupa’da bir yeniliktir.
- 3- Siyasi yetkililerin kontrolü için birden fazla mekanizma olması: siyasi sistemlerin giderek daha karmaşık hale gelmesinden dolayı, parlamentolar artık kamusal yaşamı tek başlarına kontrol edememektedirler. Son otuz yılda anayasa mahkemeleri, denetçi mahkemeleri, ombudsmanlar, denetim organları gibi Parlamento kontrolünün dışında yer alan pek çok kurum oluşturulmuştur ve bunların yetkileri artmaktadır (Costa ve diğerleri, 2003:668-9).

Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Merkez Bankası (ECB), Bağımsız Uzmanlar Komiteleri, Sayıştay, Asliye Mahkemesi ve Avrupa Sahtekârlıkla Mücadele Bürosu (OLAF) gibi kurumlar, yönetimin bütçe yükümlülüklerine uymasını, daha yanıtlayıcı olmasını, yolsuzlukların önlenmesi ve cezalandırılmasını sağlamak için kurulmuş kontrol organlarına birkaç örnektir. Bu şekilde AB merkezi yönetiminin **hesap verebilirlik** düzeyinin artacağı düşünülmektedir.

1.1.4.5 Etkenlik İlkesi

Etkenlik, “belirlenen hedeflere ulaşabilme” olarak tanımlanabilir. **Etkenlik** aynı zamanda bir etki üretebilme kapasitesini ifade eder. Kamu yönetimi açısından **etkenlik**, kabul edilebilir siyasa çıktılarının üretilmesi ve bunların uygulanabilirliğidir.

AB gibi birden fazla seviyesi olan ve birleşik bir karar verme sistemine sahip bir uluslar üstü sistemde **verimli** ve **etkin** yönetimin kolay olmadığı bir gerçektir. Böyle bir yapı, zorunlu olarak, tüm taraflarca paylaşılan bir problem çözme anlayışından yoksundur, bu da çıkar çatışmalarının çözümlenmesini zorlaştırmaktadır. Diğer taraftan, üye ülkeleri AB kanunlarına uymaları için zorlayacak bir gücü de yoktur.

Bu etkenler göz önüne alındığında, AB'nin **etkenliğinin** nedenleri, dayandığı uzlaşma temelinde aranmalıdır. Peterson'a göre, önemli siyasi kararların çok azı tüm ülkelerin Komisyon kararına rızası aranmadan alınmaktadır (Peterson, 1995:73). Benzer şekilde Hayes-Renshaw ve Wallace da Konsey'deki izlenimleri sonucunda uzlaşmaya dayalı şekilde hareket etmeye yönelik içgüdüsel bir yönelim bulunduğunu aktarırlar. Onlara göre oy verme kolektif eylemin sadece bir mekanizmasıdır, ve nadiren kullanılır (Hayes-Renshaw ve Wallace 1995:565). Ortak karara varma süreçlerinde, kararlara mümkün olduğunca fazla sayıda üyeyi dahil etme ve izole edilmiş bireyleri uzlaştırma çabaları ağır basmaktadır.

Bununla beraber, yukarıda değinildiği gibi, AB'nin kanun uygulama kaynaklarının son derece sınırlı olduğu unutulmamalıdır. Herhangi bir AB eyleminin **etkenliği**, üye ülkelerin bu eylemi fazla kaçınma fırsatı olmadan kendi sistemlerine aktarabilmelerine bağlıdır. Hiyerarşik kanun uygulamanın etkin yollarının olmadığı bir kurumsal ortamda bu, ancak ilgili tarafların karar verme sürecinde kendi meşru kaygılarının kabul edilip korunduğunu düşünmeleriyle mümkündür.

AB politika ve yasalarının **etkenliğine** verilecek iyi bir örnek, piyasaların iç işleyişi hakkındaki düzenlemeler olabilir. Yunanistan istisna olmak üzere, üye ülkelerde iç

piyasalarla ilgili yasal düzenlemelerin %96'dan fazlası uygulanmaktadır (Neyer, 2004:23).

Artık AB'nin yerel/ulusal ve uluslararası yönetim arasındaki bir dikotomi olduğu değil, yatay yasal yapılarla dikey otorite yapılarını birleştiren bir üçüncü model olduğu tartışılmaktadır. Gerçekten de AB'nin yasal çıktıları ortalama bir ulus-devletin çıktılarıyla kolayca karşılaştırılabilir, ve herhangi bir başka uluslararası kuruluşun çıktılarından çok daha üstündür. AB'nin devlet benzeri bir kurum olmaması ve üye ülkelerin kararlarına uymasını sağlayacak zorlayıcı güçten yoksun olmasına karşın, kurallarına hemen her zaman riayet edilmektedir. Müzakereye dayanmanın kamusalılık, katılım ve meşrulaştırma gibi ön koşullarının sağlanamadığı alanlarda (örneğin ortak dış ve savunma politikası veya hükümetler arası konferanslar) müzakere ile karar verme daha az mümkündür, ve siyasi çıktılar **etkin** olarak uygulanmamaktadır (Neyer, 2004:35). Bu şartların yerine getirildiği alanlarda ise AB politikalarının daha **etkin** olarak uygulandığı söylenebilir.

1.2. Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi Yaklaşımı

1.2.1 Müktesebatın (*acquis communautaire*) Uygulanması Açısından Kamu Yönetiminin Önemi

AB üyeliği, bir üye devletin her kamusal alanının ve sanayi sektörünün topluluk müktesebatını yansıtmasını gerektirir. Ulusal kamu yönetimi kurumları topluluk müktesebatını uygular ve yürütürler. Aynısını yapabilmek için, aday bir ülkenin kamu yönetimi de iyi yönetimin genel ilkelerine uymalı ve birlik içinde belirtildiği haliyle idari standartları yerine getirmelidir. SIGMA raporunda şöyle denmektedir:

“...aday bir ülkenin genel yatay yönetim sistemleri AB'nin gerekliliklerini karşılamalıdır, çünkü bunlar, müktesebatın alanları dahil, tüm yönetimin güvenilir şekilde işlemesi için çok önemlidir. Açık ki, başarılı uygulama ve yürütme, idari eylemler için, devlet memurlarının işlemlerinin AB standartları çizgisinde olmasının sağlanmasına yönelik prosedürler ve mekanizmalar gibi yatay yönetim yapıları ve sistemlerine dayalıdır (SIGMA 1999:6).”

Müktesebatın uygulanmasında herhangi bir aksaklık ya da uygunsuzluğun yasal sonuçları da vardır ve üye devletlerin bunları göz önünde bulundurması gerekir. Topluluk müktesebatı olarak bilinen yapıyı oluşturan ve kapsamlı, sektörel idari hukuk hükümleriyle ilgili çok fazla sayıda yasa vardır. Bir üye ülke, yönergeler ve mevzuatlarda yer alan AB hukukunu uygulayamadığı zaman, bunun önemli yasal sonuçlarıyla karşı karşıya kalabilir. Devlet, bir AB yönergesini aktaramadığı ya da AB mevzuatını uygulayamadığı zaman, sözleşmeye bağlı olmayan sorumluluklardan

yükümlü olarak kabul edilir. Bu da, SIGMA raporunda belirtildiğine göre, herhangi birinin devleti zararların tazmini için mahkemeye vermesi için yeterlidir (SIGMA 1999: 16).

Raporların her ikisini de okumayı bitirdikten sonra, şu sonuca varan Rutgers ve Schreurs'a katılabiliriz: SIGMA'nın 1999'da yayınladığı (ve bir önceki yılki raporun bir devamı niteliği olan) raporda iç kamu yönetiminin örgütlenmesi, politika yapımı, uygulaması vs. için hiçbir spesifik koşul formülize edilmemiştir. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle sürdürülen müzakereler, topluluk müktesebatının gerçekleştirilmesi için ulusal kamu yönetimlerinin belli standartlara uyması görüşünün belirtilmesiyle sonuçlanmıştır (Rutgers ve Schreurs, 2000:622). Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, SIGMA uyulması gereken ahlak ilkelerini sıralamıştır, yani bir bakıma çerçeveyi oluşturmuştur. Bunun içinin doldurulması ise yapılan uygulamalarla olacaktır.

1.2.2 Madrid Avrupa Konseyi (1995)

Bir aday ülkenin ne dereceye kadar kamu yönetimi ilkelerini paylaştığı ve EAS standartlarına uyduğu, ulusal kamu yönetiminin müktesebatı Kopenhag ve Madrid'deki Avrupa Konseylerinde açıklanan kriterlere uygun olarak **etkin** şekilde uygulayabilme kapasitesini gösterir (SIGMA 1997:5).

Madrid Konseyi'nin (1995) sonuç bildirgesinde şu ifade geçmiştir:

“Amaç, Avrupa için müktesebat temelinde yeni bir uzlaşmaya varmak ve birliği bundan sonraki genişlemeler için hazırlamaktır. Bunun anlamı, kurumların işleyişini, oluşumunu, çalışma yöntemlerini ve karar verme mekanizmasını ele almaktır. Genel olarak **vurgu, tek bir kurumsal çerçeveyi korumak ve genel kurumsal dengeyi bozmamak üzerinedir.**”

Görüldüğü gibi, tek bir kurumsal “çerçeve” oluşturmak ve kurumlar arasında genel bir denge gözetmek açısından kurumlara, bunların yapısına, çalışma yöntemlerine ve karar verme mekanizmalarının işlemesine önem verilmesi gerekmektedir. Burada vurgulanması gereken kelime “**çerçeve**”dir. Madrid Konseyi'nin sonuç bildirisinde uygun bir yönetsel yapının gerekliliği vurgulanmış ve buna sahip olmayan ülkelerin AB'ye üye olamayacağı belirtilmiştir (Balci, 2004:118).

1.2.3 Batı Avrupa'da Kamu Yönetiminin Genel Özellikleri

Batı Avrupa'da kamu yönetiminin temel özellikleri olarak (i) devletin belirleyici rolü, ve (ii) teorik çerçevenin önemi öne çıkmaktadır. Her Avrupa ulusunda devlet, kamu yönetiminin kapsam ve konusunu tanımlayan kaynaktır. Batı Avrupa'da kamu yönetimi,

ABD'dekinin aksine güçlü bir devlet geleneğinde kök salmıştır. Kıta Avrupa'sında kamu yönetimi başlangıç noktası olarak teoriyi almış, buna karşın İngiltere ve ABD'de disiplinin örgütlenmesi için uygulama baz alınmıştır. Avrupalı akademisyenler genellikle bir tündengelim yaklaşımını benimserler, disiplini örgütler ve ondan bir teori veya bir ya da birkaç temel kavram geliştirir, daha sonra "idari realite"yi bunun içine yerleştirirler (Randma-Liiv ve Connaughton:349-50).

1999'da yayınlanan SIGMA raporu, Batı Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin genel özelliklerini örneklerle göstermektedir. Rapora göre Batı Avrupa'da ortak olan kamu hukuku ilkeleri şunlardır:

- Güvenilirlik ve öngörülebilirlik (yasal kesinlik)
- **Açıklık**
- **Hesap verebilirlik**
- **Verimlilik** (OECD 1999:8-14)

Batı Avrupa ülkeleri uzun yıllardan beri kamu yöneticilerinin yönetim standartları ve performanslarının hem kamu yönetiminin genel performansı hem de kamu yönetimi reform çalışmalarının başarısı için çok önemli olduğunu fark etmişlerdir. Kamu yönetiminin performansının geliştirilmesi, hukuk devleti içinde daha iyi **verimlilik** ve **etkenlik** standartlarının aranması anlamına gelir (OECD 1999:24).

Batı Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi anlayışı tek tip değildir. Başlıca dört ekolden bahsedilebilir. Bunlar Anglo-Sakson, Alman, Fransız ve İskandinav ekolleridir. Bu ülkelerde kamu yönetimi anlayışının karşılaştırmalı bir tablosu aşağıda verilmektedir.

Tablo 1. Dört Temel Devlet Geleneğinin Özellikleri¹

	Anglo-Sakson	Alman	Fransız	İskandinav
Devletin Hukuksal Kavranışı	Yok	Evet	Evet	Evet
Devlet-toplum ilişkileri	Çoğulcu	Organik	Çelişik	Organik
Siyasal Örgütlenme Biçimi	Sınırlı federalist	Bütüncül-organik Federalist	Jakoben, Bölünmez bütün	Yerelleşmiş bütün

¹ Loughlin, John & Guy B. Peters (1997).

Tablo 1'in devamıdır.

Politika tarzı	Değişken	Elyordamı, Yasal	Korporatist, Yasal	Teknokratik, Uzlaşıcı
Yerelleşme Biçimi	“Devlet iktidarının yerelleşmesi ABD” “Yerel Yönetim (İngiltere)”	İşbirlikçi Federalizm	Bölgeselleşmiş tekçi devlet	Güçlü yerel özerklik
Kamu Yönetim Disiplinindeki Egemen Yaklaşım	Siyasetbilim/toplumbilim	Kamu hukuku	Kamu hukuku	Kamu hukuku (İsveç); Örgüt Teorisi (Norveç)
Ülkeler	İngiltere, ABD, (Quebec dışında) Kanada, İrlanda	Almanya, Avustralya, Hollanda, İspanya, Belçika	Fransa, İtalya, (1978'e kadar İspanya), Portekiz, Quebec, Yunanistan, (1988'e kadar Belçika)	İsveç, Norveç, Danimarka

Fransa, Portekiz ve İspanya gibi bazı Batı Avrupa ülkelerinde, kamu hizmeti yönetiminin genel konularından spesifik bir kamu yönetimi veya kamu hizmeti bakanlığı sorumludur. Bu sorumluluk genellikle kamu hizmeti için yasa ve mevzuatlar hazırlanması, işe almanın örgütlenmesi ve gözetimi, insan kaynakları yönetiminin koordinasyonu, hükümet adına memur sendikalarıyla görüşmeler yapılması, ve genel veya spesifik eğitim faaliyetlerinin okullar veya kamu yönetimi enstitüleri gibi belli amacı olan kurumlar vasıtasıyla örgütlenip yönetilmesini içerir. **Avusturya, Belçika, Almanya, İrlanda ve Hollanda** gibi başka ülkelerde ise, kamu hizmetinin yönetimi görevini Maliye Bakanlığı veya İçişleri Bakanlığı yerine getirmektedir. **İsveç ve İtalya'da** ulusal hükümet ve ajanslar adına, ve aynı zamanda yerel yönetimler adına memur sendikalarıyla görüşmeler yapılması için spesifik bir teşkilat kurulmuştur (OECD 1999:24-26).

Avrupa Birliği'nde kamu yönetiminin yaşadığı sorunlar, dünyanın diğer bölgelerindeki sorunlardan çok da farklı değildir. Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm bağlamında vurgu yapılan ve “idare”den “yönetim”e geçişte¹ savunulan değerler, bir ülkenin kaynaklarının **etkin** bir şekilde kullanımı için **hesap verebilirlik**, **saydamlık**, sivil

¹ “İdare”den “yönetim”e geçiş kavramı, Weberci-klasik kamu yönetimi anlayışındaki “*administration*” teriminin yerini özel sektör işletmeciliğinde kullanılan “*management*” teriminin almasını ifade eder. Takip eden bölümde daha ayrıntılı bilgi verilmektedir.

toplumun kamu politikalarına **etkin** katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi iyi yönetim ilkelerinden yola çıkılarak sıralanmaktadır. Bu bağlamda biz de AB kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunları üç başlık altında ele alacağız: **Katılımcılık**, **Hesap verebilirlik** ve **Meşruiyet**. Ama önce “idare”den “yönetim”e geçişle yaşanan paradigma değişimine kısaca bir göz atmak faydalı olacaktır.

1.2.4 Yeni Kamu Yönetimi (NPM) Anlayışının Avrupa İdari Alanı’na Etkileri

1970’li yıllarda tüm dünyayı etkileyen ekonomik kriz sonucunda, başka şeylerin yanı sıra, kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu gündeme gelmiştir. Bu olgunun ifade ettiği kavramlar arasında bürokrasinin azaltılarak kamu hizmetlerinde **etkenliğin** sağlanması, yönetimde **açıklık**, bilişim teknolojilerinin kamu hizmetlerinde kullanılması, kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların karar alma sürecine katılımının sağlanması, kamu çalışanları için etik kodların oluşturulması ve sürdürülebilirliğinin temin edilmesi sayılabilir (Coşkun, 2005:89).

Özellikle Christopher Hood ve onun taraftarları, kamu yönetiminde Weberci uygulamaların terk edilmesi ve bürokraside işletmecilik zihniyetinin hâkim olması çağrısını yaparlar. Bu çizgide kamu yönetiminde zaten son 30 yıldır sürekli olarak reformlar yapılmaktadır. Hood’un başlıca katkısı ise bunları sistemli bir şekilde bir araya getirerek Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM) adı altında özetlemek olmuştur. Hood, NPM’nin yedi unsurdan oluştuğunu belirtir.

- 1- Kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi,
- 2- Performansla ilgili açık standart ve önlemler,
- 3- Çıktı kontrolüne daha fazla önem verilmesi,
- 4- Kamu sektöründeki örgütlerin küçük ve daha iyi kontrol edilebilen ünitelere bölünmesi,
- 5- Özel sektördeki benzer yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması,
- 6- Kamu sektöründe daha fazla rekabet,
- 7- Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf sağlanması. (Ateş, 2001).

Görüldüğü gibi kamu yönetimindeki dönüşüm tek boyutlu değildir. Temelde kamu sektöründe **verimliliği** artırmaya yönelik olan bu çabalar, bir yandan da halkın yönetime katılımını artırmayı hedefler, çünkü bunun da **verimliliği** artırmanın bir unsuru olduğu düşünülür.

Eski kamu yönetimi anlayışı, siyasi yaşamın merkezini kanun yapmak, yorumlamak, uygulamak ve yürütmek olduğunu varsayar. Kamuyu kanun ve hiyerarşi yönetir. İdareciler kurallara göre hareket eden bürokratlardır ve Weberci anlayış temelinde ve akıllarında ortak iyiyi tutarak, bütünlük içerisinde yasal normları işletir ve sürdürürler. Eski kamu yönetimi anlayışı güvenirlilik, tutarlılık, öngörülebilirlik ve (üstlere karşı sorumluluk anlamında) **hesap verebilirliğe** vurgu yapar. İdari dinamikler yasa yapıcıların yönetimindedir ve mahkemelerce ilan edilir veya yürütürler. NPM ise özgün bir Avrupa benzeşmesi olduğu fikrine karşı çıkar. Benzeşmenin küresel ölçekte ya da en azından OECD ülkeleri arasında olduğunu, ve kamu sektörünün özel sektörden ayrılmayacağını savunur. NPM daha gelişmiş bir idareye doğru “geçici bir hevesten ziyade kaçınılmaz bir kayma”yı temsil eder. Bu değişiklik çevreler, müşteri talepleri ve siyasi amaçlardaki bir kaymayı takip eder (Olsen, 2003:510).

1.2.5 Avrupa Birliği’nde Kamu Yönetiminin Sorunları

1.2.5.1 Kamu Yönetimi Alanında Bir Müktesebat Olmaması

Avrupa’da yönetim, en iyi “idari düzeyde hissedilen bir karşılıklı bağımlılık” olarak karakterize edilir. Dolayısıyla Avrupa Birliği’nin üye ülkelerden kamu yönetimlerinin örgütlenmesi ve işleyişi ile ilgili temel kurallara uymalarını istemesi beklenir. Fakat Roma Anlaşması kamu yönetimindeki uygulamalarla ilgili bir hüküm içermemektedir. Hiçbir Genel Direktif kabul edilmemiştir. Başka bir deyişle, Topluluk hükümlerinin üye ülkelerden belli örgütlenme biçimlerini teşvik etmelerini istediği durumlar gibi istisnalar hariç (örn. Anlaşmanın 90. maddesi uyarınca, genel ekonomik çıkara hizmet eden hizmetlerde rekabet ile ilgili hükümler) kamu yönetimiyle ilgili hiçbir Topluluk kuralı bulunmamaktadır. Hizmette yerellik ilkesine uygun olarak, ulusal idareler ulusal hükümetlerin sorumluluğundadır (OECD 1998:120). Bu ilkeye göre, bir yetki ya da sorumluluk halka en yakın birimler tarafından yerine getirilir. Eğer bu en yakın birimler (eyalet, belediye) bu yetki ve sorumluluğu yerine getiremeyecek derecede zorlanıyorsa ya da bütçesini aşıyorsa o zaman bir üst yetkili makama başvurulur. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda ilk defa kullanılan (*subsidiarity*) hizmette yerellik kavramına göre Avrupa’da bir yandan ulus üstü bütünleşme süreci devam ederken, diğer taraftan ulus altı düzeyde katılımın artırılması için çabalar

sürmektedir. Subsidiarite İlkesinin Uygulanması Hakkında Kurumlararası Anlaşma (1993) ve Subsidiarite ve Orantılılık İlkelinin Uygulanması Hakkında Protokol (1997) ile bu ilkenin hukuksal çerçevesi büyük ölçüde tamamlanmıştır.

Avrupa Birliği'nde yatay yönetim veya ulusal kamu yönetimi sistemlerinin standartlarını ortaya koymaya yönelik hiçbir müktesebat yoktur. Dolayısıyla AB üyeliği perspektifinden bakıldığında, kamu yönetimi reformu için hedef ve yönelimler daha az belirgindir. Avrupa Birliği'nin temel hukuki metinleri olan Roma Anlaşması (1957) ve Maastricht Anlaşması (1992), AB üyesi ülkelerin uygulaması için bir kamu yönetimi modeli ya da idari yapılanma ve işleyiş ilkeleri tanımlamamıştır (Pereto, 2005:3). Ancak zaman içinde demokratik ülkeler arasında iyi yönetimin temel bileşenleri üzerinde bir oyaşmaya varılmıştır. Bunlar arasında **güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık** gibi hukuk devleti ilkeleri yer alır; bunlara teknik ve idari yeterlilik, örgütsel kapasite ve vatandaş **katılımı** da eklenebilir. Bir topluluk müktesebatının olmamasına rağmen, bu oyaşma farklı yasal gelenekleri ve yönetim sistemleri olan AB üyesi ülkelerce paylaşılan kamu yönetimi ilkeleri oluşturmuştur. Zaman içinde bu ilkeler ulusal mahkemelerin kararlarıyla ve daha sonra da Avrupa Adalet Divanı kararlarıyla tanımlanmıştır (OECD 1999:5).

Temel bir argüman şöyle ifade edilebilir: Avrupa İdari Alanı'nı düzenleyen bir resmi müktesebat olmamakla beraber, gayri resmi bir müktesebat oluşmuştur. Farklı yasal gelenekleri ve farklı yönetim sistemleri olan üye ülkeler ortak bir doktrinler ve idare hukuku, iyi uygulama standartları, ve AB kanunlarının tek tip ve **verimli** uygulanmasına dair ilkelerle ilgili paylaşılan bir anlayışlar bütünü meydana getirmişlerdir. Spesifik politikaların uygulanması, belirli amaçlar ve sonuçlara ulaşma ihtiyacı, üye ülkelerin ulusal idare hukuku sistemlerini değiştirmelerini ve idari ilke, yapı ve prosedürlerini tadil etmelerini gerektirmektedir. Yeni idari kurumlar ve pozisyonlar oluşturulmuştur, ve kamu sektörünün kapsamı ve derecesinin yanı sıra, ekonomi ve toplumdaki rolü benzeşme göstermiştir. Takvimler, temrinler, istatistikler, referans çerçeveleri vs. değiştirilmiştir (OECD 1997:3, Olsen, 2003:516).

Anlaşmalar idare açısından spesifik bir modeli reçete etmez, ve kamu yönetimi için bir müktesebat yoktur. Tam tersine, AB tarihi boyunca farklı idare sistemlerinin üyelik açısından meşru ve uyumlu olduğunu kabul etmiş, ve farklı düzenlemelerin de AB yasalarının uygulanmasında aynı derecede iyi olacağını varsaymıştır. Ayrıca, Birlik idari konularda kendi yetkilerini sınırlamıştır. İdari yetkilerin dağılımı ile ilgili tartışmalar

birlik içinde yetkilerin genel olarak dağılımı ve ayırımına dair mücadelelerle bağlantılıdır (Olsen, 2003:514).

1.2.5.2 Katılım Açısından Karşılaşılan Sorunlar

AB'nin karar verme süreçlerinde özellikle Komisyon'un **etkin** olduğundan bahsedilmiştir. Birlik düzeyindeki kararların çok büyük kısmı sadece yirmi kişiden oluşan Komisyon'da verilir. Birliğin diğer kurumlarına nispeten kapalı bir kutu konumunda olan Komisyon'a sivil toplum kuruluşlarının yeterince etki edemediği genellikle kabul gören bir düşüncedir. Avrupa Komisyonu'nun entegrasyonun büyük bir başarı olduğu şeklindeki görüşüne rağmen, pek çok Avrupalı AB'nin çalışmalarına yabancılaşmıştır. Höreth'e göre "pek çok insan istedikleri politikaları sunmak için çok az anlaşılabilir ve karmaşık bir sisteme olan güvenlerini kaybetmektedir. Avrupa Parlamentosu için yapılan seçimlere katılım oranındaki düşüş Avrupa politikasının ya etkisiz, veya son derece ayrıntılı ve istenmeden uygulanmakta olduğu yönündeki bir algılamayı yansıtmaktadır (Höreth, 2002:9).

AB kurumsal reformlarıyla doğrudan ilgili aktörler arasında, AB'nin öncelikle üye devletlerin hükümetleri tarafından yönetilen bir uluslararası rejim olduğunu düşünenler, mevcut durumu iyileştirmek için iki basit reformun yapılabileceğini ileri sürerler. Birincisi, AB kurumlarının ve özellikle de Konsey'in günlük işlemlerinde **şeffaf** olması ve ulusal meclis üyelerine AB faaliyetleri hakkında daha fazla bilgi ve bunları inceleme yetkisi vermesidir. İkincisi ise, ulusal parlamentoların hükümetleri üzerinde gerçek kontrol uygulamalarının, onlara AB yasalarını incelemek için daha uzun süre tanıyarak ve daha fazla bilgi vererek garanti edilmesidir. Bu analiz çerçevesine göre, sivil katılım ve **hesap verebilirlik**ten anlaşılabilir şey, öncelikli olarak ulusal kurumlar ve uygulamalardır, ve öyle kalmalıdır (Magnet, 2003:145-46).

AB ile ulusal demokrasiler arasındaki başlıca farklılık, ilgisiz kitlenin uluslar üstü düzeyde çok daha büyük olmasıdır. Euro-barometre anketleri sık sık Avrupa vatandaşlarının büyük bölümünün Avrupa konuları hakkında bilgilendirilmediklerini düşündüklerini ve siyasi sistemini anlamadıklarını göstermiştir; ayrıca, Avrupa seçimlerine katılım oranı ulusal seçimlerdekinden çok daha düşüktür (Hix, 1999). Dilekçe verme, lobicilik, yasama mekânına gitme gibi alternatif katılım biçimleri örgütlü çıkarların ve grupların kendilerini ortaya koyma biçimleridir; bu grupların güçlü mali ve/veya kavramsal kaynaklardan beslendikleri düşüncesi yaygındır (Magnet, 2003:148).

Birlik, kendisi **katılımcılık** konusunda yeni açılımlar yapmaya çabalarırken, üye ülkeleri de aynı doğrultuda adımlar atmak konusunda teşvik etmeyi ihmal etmez. 2002 yılında yayınlanan bir Komisyon bildirisinde şöyle denmektedir:

“Üye ülkeler, iç prosedürleri, yönergelerin aktarılmasından ve uygulanmasından sorumlu yetkililerin (merkezi, bölgesel, veya yerel düzeyde) yasama sürecine mümkün olduğunca erken katılımını sağlayacak mekanizmalar kurmak suretiyle rasyonalize etmelidirler (COM(2002)278:17).”

1.2.5.3 Hesap Verebilirlik Sorunu

Avrupa Parlamentosu'nun görevi bugüne kadar yalnız kısıtlı tavsiye niteliğinde düşünülmüştür. Benzer şekilde, ulusal parlamentolar da marjinalize edilmiştir. Siyasi **hesap verebilirlik** sorunu (temsili kurumların marjinalize edilmesinden dolayı) diğer demokratik mekanizmalarla kısmen telafi edilebilir. Açık İşbirliği Yöntemi'nin geniş çapta aktörleri sürece dâhil etmesine dair açık niyeti, **katılımcı** bir mekanizma olarak daha geniş bir demokrasi anlayışını ifade eder (Borras ve Jacobsson, 2004:199).

Follesdal'e göre, **hesap verebilirlik** **şeffaflığın** ötesine geçmeli, vatandaşların çeşitli kurumları sorumlu tutabilmeleri ve gerekirse değiştirebilmelerini sağlamalıdır. Katılımla birlikte **hesap verebilirlik**, aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacak olan Beyaz Kitap'ta çok seviyeli yönetişimde garanti edilmez ve Beyaz Kitap da bu sorunların düzeltilmesine dair çok az katkı yapmaktadır (Follesdal, 2003:79).

Avrupa yönetiminin geleceği hakkındaki tartışan taraflar, günümüzde bağımsız ajansların rolü konusunda bölünmüştür. Yetki devrini savunanlar, Avrupa Komisyonu'nun yönetim kapasitesinin güçlü koordine edici organların oluşturulması vasıtasıyla Avrupa düzenleyici kurumlarına daha büyük bir görev verilmesini destekleyen bazı akademisyenler (özellikle Giandomenice Majone) ve Avrupa Komisyonu yetkilileridir. Bu görüşe karşı çıkanlar ise böyle bir gelişmenin önündeki kurumsal ve yasal engelleri ileri sürer ve yarı özerk kurumların demokrasi ve yönetim açısından getirdiği problemlere vurgu yaparlar (Flinders, 2004:526).

Şeffaflık ve **hesap verebilirlik** düzeyini artırmak amacıyla Komisyon, sorumlu üye Neil Kinnock liderliğinde bir eylem planı hazırlamıştır. Planın stratejik amacı, “komisyonun en yüksek kalite, bütünsellik ve hizmet düzeyinde, temel konularına sıkıca odaklanmış ve bunları **verimli** ve bağımsız, **şeffaf**, sorumlu ve **hesap verebilir** şekilde yerine getiren, iyi yönetilen bir siyaset yapma ve uygulama idaresi olmasını sağlamak” olarak belirlenmiştir (Massey, 2004:29). Komisyon üyeleri bu süreci kendi mali çıkarlarını beyan ederek ve Komisyon üyeleri için yeni standartlar ve davranış kuralları

benimseyerek başlatmışlardır. Massey'e göre bu kurallar İngiltere'nin Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi'nden etkilenmiştir. Bunun ardından Komisyon'da çalışan tüm memurlar için yeni davranış standartları tanımlayan "İyi İdari Davranış Kuralları" hazırlanmıştır. Teknik ve insan kaynaklarındaki eksiklikler, **hesap verebilir** ve sorumlu şekilde davranma ihtiyacını güçlendiren yeni personel politikası teklifleriyle beraber ele alınmış, ve bunlar bazı alanlardaki eksik becerileri doldurmak için eğitim programlarıyla birleştirilmiştir. Kinnock **hesap verebilirlik** ve **şeffaflığa** yapılan vurguyu kendi içinde bir "rejim" olarak tanımlamıştır (Massey, 2004:29). Eylem planında yer alan Stratejik Planlama ve Faaliyete Dayalı Yönetim, **hesap verebilirlikte** büyük bir yapısal değişim getirecektir, çünkü Komisyon tarihinde ilk defa tüm çalışanlara belirli sorumluluklar dağıtılacak, kendilerinden beklenen sonuçlar yazılı bir belge olarak sunulacak, ve çalışanlar performanslarının bu amaçlara göre ölçüleceğini bileceklerdir.

Kinnock'un açıkladığına göre Komisyonun mali yönetim yükümlülükleri önemli ölçüde artmıştır: 1988 ve 1999 arasında komisyonun yaptığı mali işlemlerin sayısı yılda 60,000'den 620,000'e yükselmiştir. AB genel bütçesi ödeme işlemleri olarak 44 milyar Avrodan 95 milyar Avroya yükselmiş, bir başka deyişle % 113 artmıştır. Dış bütçe aynı süre zarfında yaklaşık % 600 büyümüştür. Bu arada çalışan sayısı ise sadece % 40 artmıştır – ve daha da önemlisi, çok az değişmiş bir mali sistem işletilmeye devam etmiştir. Bu sistemde harcamalardan sorumlu memurlar gerçek manada hesap vermemektedir, çünkü sorumlulukları açıkça belirtilmemiş ve kendilerine atfedilmemiştir. Siyasi ve idari sorumluluk arasındaki çizgi genellikle bulanıktır. Komisyon merkezi bir *ex ante* sistem işletmeye devam etmektedir, bu sistem ise çok az mali işlemde sorumludur ve çok daha küçük bir teşkilatın mirasıdır. Acil değişim ihtiyacı ister Santer Komisyonu¹ kriziyle, isterse kusurlu sistemler ve yapılarla, isterse bazı alanlardaki düşük performansla açığa çıkmış olsun, komisyon yavaş yavaş bir örgüt olarak zamanın gerisinde kalmakta olduğundan dolayı, her halükarda açığa çıkma durumundadır (Kinnock, 2002:22).

Kinnock, Santer Komisyonu'nun istifasıyla ortaya çıkan yolsuzluk ve **hesap verebilirlik** sorununun çözümüne yönelik atılan adımları, raporunda şöyle özetler:

¹ AB'de yasama organıyla yürütme organını birbirine düşürerek, birlik içinde siyasi krize yol açan skandalın nedeni yolsuzluklardı. Komisyonun eğitim ve araştırma konularından sorumlu komiseri Edith Cresson ve komisyonun başkan yardımcısı, Akdeniz ülkelerinden sorumlu komiseri Manuel Marin'in görevlerini kötüye kullandıkları ve AB fonlarındaki paralarda usulsüzlük yaptıklarına dair iddialar parlamentonun olaya el atmasına neden oldu. Sonuçta Jacques Santer başkanlığındaki AB Komisyonu Mart 1999'da görevinden topluca istifa etti.

“Bu komisyonun ilk girişimlerinden biri Amsterdam Anlaşması'nın tüm AB vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu'nun belgelerine erişim hakkını düzenleyen 255. maddesini uygulayacak bir düzenleme teklifi sunmak oldu. Konsey bu teklifi topluluk kanunu olarak Mayıs 2001'de yasalaştırdı. Bu arada, kapsamlı personel politikası tekliflerimizin bir parçası olarak, **hesap verebilirliğe** olan ihtiyaca ve **hesap verebilir** olmanın araçlarına sürekli vurgu yaparak **hesap verebilirlik** konvansiyonlarını güçlendirmekteyiz. Bu, son derece kapsamlı yönetim eğitimi programımız, mesleki yetersizlikle başa çıkacak hem disiplin prosedürlerini hem düzenlemeleri modernize edip geliştirmek ve Avrupa kamu yöneticilerinin her çeşit usulsüzlüğü bildirme görevlerini yerine getirmeleri için imkân sunmak vasıtasıyla gerçekleşmektedir. (Kinnock, 2022:23).”

Santer başkanlığındaki komisyonda görev alan ve 1999'da istifa eden Kinnock, Romano Prodi başkanlığındaki yeni komisyonda da görevlendirilmiş ve “içeriden” biri olarak sorunları pek çok kişiden daha iyi bileceği düşünülerek reform çalışmalarını ele alması istenmiştir. Kinnock da Beyaz Kitap'ın mimarlarından biri olarak ve takip eden yıllarda da reformların uygulaması ile ilgili çalışmalar yaparak önemli bir işlev üstlenmiştir. Yukarıdaki ifadelerden, Avrupa Komisyonu'nun en azından Santer Komisyonu'nun istifa ettiği 1999 yılından bu yana **hesap verebilirlik** düzeyini yükseltmeye yönelik çalışmalar yapıldığı anlaşılmaktadır.

1.2.5.4 Meşruiyet Sorunu: Komisyon'un “Yasama Tekeli” ve Demokrasi Açığı (democratic deficit)

Avrupa Birliği'nin karar verme süreçlerinde bir meşruiyet sorununun olduğu sıklıkla ifade edilir ve bu problem “demokrasi açığı” tabiriyle tanımlanır. AB'nin muzdarip olduğu ve AB anayasa taslağında çözüm bulunmaya çalışılan “demokrasi açığı” aşağıdaki faktörlere bağlanabilir:

- Avrupa Birliği Konseyi üye ülkelerin bakanlarından oluşur ve yasa çıkaracağı zaman gizli oturumla toplanır. Konseyin yasama kararları AB düzeyinde parlamento incelemesine tabi değildir, ve diplomatlar pek çok son dakika müzakeresi gerçekleştirmektedirler.
- Ulusal parlamentoların, Konsey'deki bakanlarının performansını araştırmaları için bir zorunluluk konmamıştır.
- Parlamento ile ortak karar almanın (*codecision*) geçerli olmadığı politika alanları vardır. Bu alanlarda Avrupa Parlamentosu'nun tek yetkisi önerilen yasayı kabul etmek veya reddetmektir, ya da Konsey karar vermeden önce kendisine danışılmasıdır.

- Avrupa Komisyonu, ulusal hükümetlerin önerdiği ve Avrupa Parlamentosu'nun onayladığı komisyon üyeleri tarafından yönetilir. Bu Komisyon üyeleri halk tarafından seçilmez. Komisyonun yasama gücü olmamasına rağmen, Avrupa Birliği'nin yürütme gücüdür ve yasama teklifi sunma yetkisine sahip tek organdır. Pek çok eleştirmen Komisyon üyelerinin sınırlı demokratik “vekâlet” yetkilerinden çok daha büyük bir güce sahip olduklarını savunmaktadır. Hatta kendi ülkelerinde başarısızlığa uğrayıp Komisyon'a “emekliye sevk edilen” pek çok bürokrat olduğunu iddia edenler bile vardır, bu gibi Komisyon üyelerinin kendiliğinden oluşmuş bir oligarşi olarak görülen binlerce AB bürokrati üzerinde çok az kontrolü olmaktadır. Dolayısıyla AB halkın taleplerinden ve denetiminden uzak bir oligarşiye dönüşmektedir (Curtin ve Dekker, 2002:141).

Elisabeth Zoller, AB karar verme süreçlerinin meşruiyetini eleştirirken bugünkü sistemi Bonaparte Fransa'sı ile karşılaştırarak ilginç bir iddiada bulunur. Ona göre yasa uygulamak değil, yapmak söz konusu olduğunda, komisyonun bağımsızlığı, bir hükümetin iyi olabilmek için bağımsız olması gerektiği inancına katkı sağlar. Bunun aksine, hükümetler yönetilenlerden bağımsız oldukları zaman, demokrasi devam edemez. Zoller şöyle demektedir: “Demokrasinin hakimiyeti elbette, Tocqueville'in ifadesiyle, “kendilerini çoğunluğun güçlü savunucuları olarak sunan, insanlar için en iyisini bilen, ve onlara danışmayan” kişilerin hakimiyeti değildir” (Zoller, 402-3).

AB'de karar verme süreçlerinin meşruiyeti hakkında daha iyimser değerlendirmeler de vardır. Örneğin Höreth'e göre özgün AB yönetim sistemi meşruiyetini başka kaynaklardan da elde eder. Geleneksel olarak, meşruiyetin çok önemli bir kaynağı Avrupa yönetiminin utilitarian ve teknokratik gerekçesi, AB'nin siyasi sorunlarla başa çıkmadaki genel **etkenlik** ve **verimliliği**dir (Höreth, 2002:8).

Avrupa Birliği'nin meşruiyet sorununa demokrasi teorisi açısından yaklaşacak olursak, karar verme süreçlerinde yaşanan problemlerle ilgili olarak AB için bilinen “halk” tanımlamasının geçerli olmayacağını ileri süren görüşleri de ele almamız gerekir. Örneğin Mette Jolly (2005), Weiler'den yaptığı iktibaslarla desteklediği argümanında şunu ileri sürer: “

“...açıktır ki, bir demokratik sistem en azından birbirine ortak bir kimlikle, ya da Joseph Weiler'in “halk olmanın sübjektif tezahürleri” ile bağlı vatandaşlar ister, bu da “sadakat sonucunu doğuran ve sadakati gerektiren bir toplumsal bütünlük

duygusu, paylaşılan kader ve kolektif öz kimliği” içerir (Weiler ve diğerleri, 1995: 10).

Bu düşünce, Alman Federal Anayasa Mahkemesi'nin Maastricht Anlaşması'nın Alman Temel Kanunu'na uygunluğu hakkında verdiği ünlü kararda en güzel örneğini bulmuştur (BVerfGE 89, 155 – Maastricht). Söz konusu karar, henüz bir “Avrupa halkı” kavramının gelişmemiş olduğundan hareketle, demokrasinin özellikle Avrupa hükümet düzeyinde temellendirilemeyeceğini belirtmektedir (Shaw 1997:35).

Sonuç olarak şu söylenebilir: “halk”ı kültürel, tarihsel, hatta etnik bir kimliği paylaşan insanlar olarak gördüğümüz zaman, AB'nin bir meşruiyet krizi yaşadığı iddiası gücünü yitirmektedir, çünkü ortada yönetimin gücünü alması gereken bir halk yoktur. Ancak eğer halk, belli kurumları paylaşan ve benzer medeni ve insan haklarına sahip bir topluluk olarak düşünülürse, böyle bir toplum AB'de vardır ve bu durumda karar verme sürecinde daha **etkin** olması gerekir.

1.2.6 Değerlendirme

Avrupa Birliği'nde bağlayıcı sonuçlar ve boş kavramlar gibi idare hukuku ilkeleri ile açıklık (saydamlık), katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkenlik gibi iyi yönetim ilkeleri ortak bir kamu yönetimi anlayışının oluşmasına katkıda bulunmuştur. Avrupa Adalet Divanı'nın ilgili AB hukuk hükümlerini yorumlaması, idari hukuk ilkelerinin üye ülkelerde anlaşılma şeklini değiştirmekte ve yakınlaşma sağlamaktadır. Bunların yanı sıra Madrid Avrupa Konseyi, tek bir kurumsal çerçeveyi korumak ve genel kurumsal dengeyi bozmamak üzerine vurgu yaparak uygun bir yönetsel yapının gerekliliği vurgulanmış ve buna sahip olmayan ülkelerin AB'ye üye olamayacağını belirterek ortak bir kamu yönetiminin oluşmasına katkı yapmıştır. Birlik düzeyinde kamu yönetiminde bir müktesebat olmaması, AB politikalarına katılım ve AB yetkililerinin hesap verebilirlik ve meşruiyeti ile ilgili sorunlar, Avrupa İdari Alanı'nın temsil ettiği ortak bir kamu yönetimine yönelik olarak birlik düzeyinde yaşanan süreçler ve gelişmeler sonucunda aşılmaya çalışılmaktadır. Bu hususta birlik düzeyindeki belgeler, çalışmalar, kurumlar ve uygulamalar önemli rol oynamaktadır. Bu konu takip eden ikinci bölümde ele alınacaktır.

BÖLÜM 2: AVRUPA İDARİ ALANI: SÜREÇLER, BELGELER VE KURUMLAR

2.1 Birlik Düzeyindeki Süreçler ve Gelişmeler

2.1.1 Avrupa İdari Alanı (*European Administrative Space - EAS*)

Üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerindeki benzeşmenin düzeyi nedir ve bir Avrupa İdari Alanı (EAS) ortaya çıkmışsa bunu nasıl bileceğiz? Bu terim analitik amaçlar için kullanışlı mıdır? Ne dereceye kadar bir benzeşme olmuştur ve değişimin (nihai) yönelişi nereye doğrudur? İdari süreçlerin hangi yönlerinde benzeşme vardır? Benzeşme hangi süreçlerle ortaya çıkmıştır? Bu değişiklikler nasıl açıklanabilir? Hangi aktörler ve güçler benzeşmeyi teşvik etmekte, hangileri önlemektedir? Hangi koşullar altında bir idari benzeşmenin olmasını bekleyebiliriz? (Olsen, 2003:507) Bunlar ve bu gibi daha pek çok soru, Avrupa Birliği'nde, üye ülkelerdekine benzer şekilde, kendi içinde tutarlı, belli ilkeleri, prosedürleri ve belli bir çerçevesi olan bir kamu yönetiminin varlığından söz edip edemeyeceğimizi sorgulamaktadır.

Avrupa İdari Alanı genellikle kamu yönetiminin ilgili topraklarda tek tip olarak geçerli olan Avrupa ilkeleri, kuralları ve düzenlemeleri zemininde işlediğini ve yönetildiğini ifade eder. Ortak veya benzer düzenlemeler, yerel ilkeleri, örgüt biçimlerini, kuralları, standartları ve uygulamaları içermez. Öyleyse EAS'ye giden gelişme "milliyetçiliğin sağlam zemini" olan, yani, kamu yönetiminin yapısının spesifik bir devlet veya toplumun kimliğini, tarihini ve geleneklerini yansıttığı özel durumlarla ilgili düzenlemeler ve ulusal idari sistemlerle çatışma halindedir (Olsen, 2003:508).

Üye ülkelerin ve komisyonun memurlarıyla sürekli temas halinde olmak, müktesebatı tüm Birlik içinde denk güvenilirlik standartlarıyla geliştirme ve uygulamanın gerekliliği, Avrupa çapında bir idari adalet sisteminin ortaya çıkması, ve paylaşılan temel kamu yönetimi değerleri ve ilkeleri, ulusal yönetimler arasında bir dereceye kadar benzeşme ortaya çıkarmıştır. Bu benzeşme, "**Avrupa İdari Alanı**" olarak tanımlanmaktadır (OECD 1999:14). Üye ülkelerdeki bürokratlar zaman içinde diğer ülkelerdeki mevkidaşlarından başarısını kanıtlamış yapılar ve prosedürleri kopyalamaktadır; bu da kurumlarda ve hizmetlerde optimizasyon (eniyeleme) meydana getirmektedir. Sık sık etkileşimde bulunan veya birbirinden etkilenen kurumlar zamanla örgüt yapısı, süreçler, işe alma biçimleri, kaynak tahsisi ilkeleri ve reform biçimleri konusunda birbirine benzeşmektedir (Kassım, 2003:89).

AB üyesi ülkeler arasında paylaşılan kamu yönetimi ilkeleri, bir Avrupa İdari Alanı'nın (EAS) koşullarını oluşturur. EAS kanunla tanımlanan ve prosedürler ve **hesap verebilirlik** mekanizmaları vasıtasıyla pratikte uygulanan kamu yönetimi ortak eylem standartlarını içerir. AB üyeliği için başvuran ülkeler kamu yönetimlerini geliştirirken bu standartları göz önünde bulundurmamalıdır. EAS müktesebatın üzerinde uzlaşmış bir parçasını oluşturmamakla beraber, yine de aday ülkelerde kamu yönetimi reformlarına rehber olma işlevi görmüştür. AB üyesi ülkelerde bu standartlar, anayasanın oluşturduğu ilkelerle beraber, genellikle idari usul yasaları, idari işlem yasaları, bilgi edinme hakkı yasaları ve kamu hizmeti yasaları gibi bir dizi idari kanunun içinde yer alır veya buralara aktarılır (OECD 1999:5).

“Avrupa İdari Alanı” kavramının meşruluk kazanması ve kamuoyunca tanınmasında 4-7 Eylül 2002 tarihlerinde Almanya'nın Potsdam kentinde Avrupa Kamu Yönetimi Grubu¹ tarafından düzenlenen düzenlenen yıllık konferansın da etkisi olmuştur. Konferansta “Avrupa İdare Alanı: Çeşitlilik içinde Yönetişim” teması tartışılmıştır. Alt temalar ise “Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Hükümet Yapılarının İnşası: Ortak bir Avrupa Kurumsal Biçimine Doğru mu?” ve “Avrupa İdare Alanı: Yakınlaşma mı, Ayrışma mı?” şeklinde belirlenmiştir. Bu konferanslardaki sunumlarda da ifade edildiği gibi, “Avrupa İdari Alanı” adı verilebilecek bir olgu yavaş yavaş şekillenmektedir. Topluluk kararlarını uygulamak için, Üye Ülkelerin kamu görevlileri sık sık toplanırlar. Birbirlerini tanır ve görüş ve deneyim değiş-tokuşu yaparlar. Bu sırada karar verme süreçlerinde etkisi olabilecek iletişim biçimleri geliştirebilir, böylece ortak çözümler bulunabilir. Avrupa devletlerinden yetkililer ve uzmanlar, kamu yönetimiyle ilgisi olanlar da dâhil, sorunları bir arada ele almaya alışmaktadır. Birliğin kendine özgü idari geleneklerinin üzerine inşa edilen, fakat bunları da aşan, kendi geleneklerine sahip bir Avrupa İdari Alanı doğmaktadır. Hukuk devleti için çok önemli olan idari güvenilirlik, siyasaların **etkin** biçimde uygulanması ve ekonomik kalkınma, bu alanın temel özellikleridir (OECD 1998:121).

EAS kavramı, özerklik ile benzeşme arasındaki gerginlikten muzdariptir. Bir tarafta, rapor sık sık aday ülkelerin özerkliğine vurgu yapmaktadır. SIGMA “merkezi düzeyde

¹ Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (*European Group of Public Administration – EGPA*), Uluslararası İdare Bilimleri Enstitüsü'nün (IIAS) bir Çalışma Grubu olarak 1974 yılında oluşturulmuştur. Her yıl Avrupa'nın farklı kentlerinde belirli temalar çerçevesinde konferanslar düzenlemektedir. Örneğin Rotterdam'da 3-6 Eylül tarihlerinde düzenlenen 2008 yıllık konferansının teması “Kamu Yönetimde İnovasyon” idi. EGPA şu anda IIAS'nin bir bölgesel grubu olarak işlemektedir. Daha fazla bilgi için bkz. <http://www.iiasiisa.be/egpa/agacc.htm>.

yerel kapasiteleri” inşa etmeye yardımcı olmayı amaçlamaktadır (OECD 1999:2), ve kamu yönetimi standartlarının potansiyelinin uyumlaştırılmasının, idari kurumların üye ülkelerde homojen biçimde şekilleneceği anlamına gelmediği ileri sürülmektedir. Bunun hemen ardından ise şu ifade gelmektedir: “**önemli olan mesaj, kurumsal düzenlemelerden bağımsız olarak, ulusal kamu yönetimlerinin AB üye ülkelerince paylaşılan standartlara uymaları ve ilkeleri kabul etmeleridir** (OECD 1999:7)”. Bu standartlara uyarken elbette idari düzenlemelerdeki farklılıklara daha az yer olacaktır. Temelde yer alan fikir farklı kurumsal düzenlemelerin benzer görevleri yerine getirebileceği şeklindeyken, buradaki özgürlüğün derecesi sorgulanabilir (Rutgers ve Schreurs, 2000:628).

Uzun siyasi evrim, farklı yasal gelenekleri ve farklı yönetim sistemleri olan AB üyesi ülkeler arasında kamu yönetimi için paylaşılan ilkeler oluşturma konusunda bir oydaşmaya yol açmıştır. Avrupa İdari Alanı'nın AB üyesi ülkelerde ortak olan temel ilkeleri şunlardır: **güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkenlik** (OECD 1998:8-14). EAS temel kurumsal düzenlemeler, süreçler, ortak idari standartlar, kamu hizmeti değerleri ve idari kültürle ilgilidir. Ayrıca, yukarıda sayılan ilkelerin kamu yönetiminde düzenleyici eylemlerde ne derecede bulunduğu ve pratik yaşamda ne derece uyularak uygulandığı, yeni üye ülkelerin müktesebatı güvenilir şekilde uygulayıp yürütme yeterlilikleri konusunda bir fikir vermektedir. Dolayısıyla, EAS, bir metafor olmakla beraber, bir benzeşmeye işaret eder ve Avrupa'da uygulama ve meslek olarak kamu yönetiminin temel değerlerini belirtir (Randma-Liiv ve Connaughton, 2005:357). Yukarıda sayılan ortak temel ilkeler AB üyesi ülkeler arasında paylaşıldıkça, ortak bir Avrupa İdare Alanı'ndan bahsetmek mümkün hale gelmektedir.

Aslında, Theodore Fortsakis'in “iyi idarenin ilkeleri” başlıklı çalışmasında sıraladığı maddeler, tam da oluşmakta olan EAS'nin niteliklerini anlatır. Fortsakis, konuya kamu hukuku çerçevesinde ve özellikle vatandaşın haklarının korunması açısından yaklaşır. Ona göre, kullanıcının korunması uzun zamandır idari hukukta bu hakkın, eylemleri tanım olarak kamu çıkarını korumaya yönelik olan idareye verdiği önemli ayrıcalıklara karşı önemli bir denge unsuru olarak kabul edilmiştir.

Koruma iki cephede işler: birincisi, daha negatif bir anlam içerir, ve idari kurumların kullanıcının meşru çıkarlarına ve haklarına zarar verecek eylemde bulunmasını önler; ikicisi, daha pozitif bir anlam taşır ve idari kurumların statülerini (her türlü idari yasayı çıkarmak suretiyle) ve uygulamadaki faaliyetlerini kullanıcıların meşru çıkarları ve pratik

faaliyetlerini desteklemekte kullanmalarını gerektirir. Bunun dayandığı ilkeler olarak şunlar sıralanır:

- Eşitlik ilkesi: Kullanıcıların kamu hizmetlerini alırken eşitliğe tabi olmalarını ifade eder. Kamu hizmeti kavramının burada işlevsel bir anlamda, tüm devlet kurumları, yerel veya bölgesel otoriteler, kamu şirketleri ve diğer tüm tüzel kişileri (örn. yukarıda adı geçen kurumlarda birine ait olup özel kanuna tabi tüzel kişilikler) içerdiğinin anlaşılması gerekir. Bu kurumların tamamı hizmetlerini veya ürünlerini anayasanın eşitlik ilkesine göre üretmek ve sunmakla yükümlüdürler.
- “İyi yönetim” (dar anlamda) veya “faydalı idare” ilkesi.
- İdarenin düzgün işlemesi ilkesi: Bu ilkeye göre, idarelerin faaliyetlerini sadece ilgili yasa ve kurallara değil, aynı zamanda profesyonel bir biçimde ve ortak deneyimin gerçeklerine uygun olarak yürütmeleri gerekir.
- Bir ombudsman atama ilkesi: Avrupa'nın birçok ülkesinde uygulanmakta olan kanunun çeşitli dallarında bir ombudsman atama ilkesi, kullanıcının korunmasına yönelik büyük bir adımdır.
- İdari kararların gerekçelendirilmesi.
- İdari belgelere erişim ilkesi.
- Bağımsız idari kurumlar oluşturma ilkesi.
- Yasal koruma tesis etme ilkesi: Bu ilke, kullanıcıların meşru çıkarları veya haklarını ihlal eden tüm idari kararların uygulanmaması veya değiştirilmesi yetkisini ifade eder (Fortsakis, 2005:208-210).

Komisyonun Usul Kuralları (C(2000) 3614) özellikle iyi yönetim hakkıyla tam olarak neyin ifade edildiğinin iyi kavranması açısından faydalıdır. Bu metne “Avrupa Komisyonu Çalışanlarının Halk ile İlişkilerinde İyi İdari Davranış Kuralları” başlıklı bir belge eklenmiştir. Bu belgenin başında, komisyon ve çalışanlarının topluluğun çıkarına ve bu arada kamu çıkarlarına hizmet etme görevi olduğu belirtilir. Kurallar halkın kaliteli hizmet ve açık, erişilebilir ve düzgün işleyen bir idareye sahip olma hakkının bulunduğunu belirtir. Komisyonun özellikle halk ile karşılaşmalarında iyi idari davranış yükümlülüklerini yerine getirmesi için, kurallarda ortaya konan iyi idari davranış

standartlarına uymayı ve günlük çalışmalarında bunları rehber edinmeyi kabul ettiği belirtilir (Fortsakis, 2005:211-12).

2.1.2 Kamu Yönetiminde Avrupalılaşma

Avrupalılaşma, kurumsal entegrasyon ile uluslar üstüçülüğün yeni-işlevselci dinamiklerinin bir kısmını yeniden diriltmektedir. Bunda birliğin kanunları, birliğin merkezi ile ulusal hükümetler arasındaki uyum kilit bir unsurdur. Bunun işaret ettiği bir konu, Avrupalılaşmanın kaçınılmaz olduğu değil, fakat sosyal, siyasi ve ekonomik etkileşimlere bağlı olduğu, bu arada iç düzeyde Avrupa gelişmelerinin etkisine öncelik verdiğidir. Avrupalılaşma genellikle ulusal hükümetlerin ve ulus devletlerin içinin boşaltıldığı ve uluslar üstü kurumlara ve bölgelere aktarıldığını iddia eden analizlerin temel bir unsurudur. Fakat etki her iki yönde olmuştur, çünkü ulusal hükümetler de komisyonun modernizasyonunu ve **verimlilik** ve **hesap verebilirliğin** geliştirilmesini istemektedir (Massey, 2004:19).

Wetfalya Anlaşması'ndan (1648) bu yana modern devlet bağlamında kamu yönetimindeki değişimlere işaret eden Waldo (1999) yapılar, kurumlar ve örgütlerin çeşitliliği ve "görünüştteki zıtlık"tan şaşkına düşmüştür. Dolayısıyla şöyle demekte haklı olduğunu belirtmektedir:

"Halen modern olmayı isteyen ülkeler çeşitliliği gereksiz ve dayatılan bir şey olarak görebilir: tek bir model, tek bir rota yoktur. Aksine, pek çok şey koşullara bağlıdır: tarihe, ekonomik faktörlere, sınıf yapısına, etnik bileşime, dini inanışlara, eğitim kurumlarına vs." (Massey, 2004:20).

Aynı zamanda Avrupa toplumlarındaki tüm bu unsurlar, yasal davranışlar ve aktörlerin davranışları, ortaya çıkmakta olan ortak Avrupa İdari Alanı'nı şekillendirmektedir. Bu alandaki oyuncuların nadiren yazılı kanunlar olarak ortaya konan, veya bir kurallar bütünü şeklinde sistemli hale getirilmemiş, fakat ahlaki ve yasal olarak bağlayıcılığı bulunan, ve tüm kamu yönetimi alanlarını çaprazlama kesen bir dizi ilkeyi kabul etmeleri beklenir. Bu ilkelere "formülize edilmemiş müktesebat" denebilir. Bu formülize edilmemiş müktesebat güçlü şekilde ortaya çıkmakta olan Avrupa İdari Alanı'nın birleştirilmesine ve ulusal kamu yönetimlerinin ve AB üyesi ülkelerin idare hukuklarının Avrupalılaşmasına katkıda bulunur (OECD 1999:19).

Kamu yönetimi çalışmalarının ulusal niteliğine rağmen, "Avrupalı" konular AB politika sürecine katılımlarından ve genel olarak kamu politikasının Avrupalılaşmasından dolayı kamu çalışanlarının günlük yaşamlarını giderek daha fazla etkilemektedir. Giderek daha fazla sayıda kamu çalışanı, Avrupalı konuları yetkin şekilde ele almak için bilgi ve

beceri edinmek zorundadır. Avrupalılaşma, Batı Avrupa kamu yönetimlerinde uzun yıllardır günlük yaşamın bir gerçeği olagelmifitir, ve son yıllarda, pek çok Orta ve Doğu Avrupa (CEE-Central and Eastern Europe) ülkesinde kamu yönetimi reformlarının, idarelerinde Avrupalılaşmayla eşit görüldüğu nispette zemin kazanmıştır. AB'nin CEE ülkelerine genişlemesi Avrupa politika sürecini daha karmaşık hale getirmiştir, çünkü farklı idari kültür ve yaklaşımlara sahip devletler eklenmiştir, dolayısıyla bu durum sadece CEE ülkeleri için değil, fakat eski üye ülkelerin kamu çalışanları için de bir zorluk ortaya çıkarmaktadır (Randma-Liiv ve Connaughton, 2005:356).

Avrupalılaşma kamu yönetimi alanındaki (olası) benzeşme için bir turnusol testi olarak görülebilir. Belli bir dereceye kadar, kamu yönetimi araştırmalarının temaları ve konuları, Avrupa yasaları ve siyasalarından dolayı birbirine benzemektedir. Kamu yönetiminde Avrupalılaşmanın sadece üye ülkelerdeki kamu yönetiminin işleyişini değil, fakat akademik bir alan olarak kamu yönetimi sahasının kimliğini de önemli ölçüde değiştirip değiştirmeyeceği görülecektir (Randma-Liiv ve Connaughton, 2005:358-9).

Bir meslek olarak kamu yönetiminde Avrupalılaşma sürecinin, akademik programlarda ve, daha genel olarak, kamu yönetiminin çeşitli ulusal bağlamlarında kişilik bulma şeklinde yansıtılması gerekir. Ayrıca, Orta ve Doğu Avrupa'da yeni kamu yönetimi programlarının oluşturulması, disipline kendi kimliğini ve yaklaşımını geliştirme konusunda daha fazla ivme kazandırabilir. Bu gelişmeler Avrupalı kimliğe sahip akademik programların tasarlanması için bir ivme oluşturmuştur, bu ise sonuçta, Avrupa gerçekliklerine dayalı spesifik bir kamu yönetimi öğretim ve araştırma şeklinin teşvik edilmesine yol açabilir ve ortak bir Avrupa İdari Alanı'nın geliştirilmesine katkıda bulunabilir.

2.1.3 Prosedürlerin Yakınlaşması (*convergence*) ve Ayrışması (*divergence*)

Avrupa idari benzeşmesi üzerine çok az çalışma yapılmıştır. Bu yüzden kesin değil, deneysel sonuçlara varılabilir. Birlik belgelerinde ve birlik liderlerinin konuşmalarında EAS'ye çok az atıf yapılmıştır. Bu kavram, idare hukuku çalışmaları ve birliğin genişlemesiyle birlikte OECD/SIGMA çalışmalarında karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, ortak bir Avrupa modeli üzerindeki yakınlaşmanın derecesi hakkında da bir oydaşmaya varılamamıştır (Olsen, 2003:515).

Kamu Yönetimi Akademik Uzmanlık Ağı tarafından hazırlanan bir rapora göre Avrupa kamu yönetiminin spesifik bir doğası vardır ve bir EAS içinde kamu yönetimlerinin kademeli olarak yakınlaşması gerçekleşmek üzeredir. OECD tarafından hazırlanan

başka bir rapor ise EAS'nin henüz tesis edilmiş bir gerçek olmamakla birlikte, yakınlaşmaya yönelik eğilimlerin hız ve güç kazanmakta olduklarını belirtmektedir (OECD 1999:15; Olsen, 2003:515-16).

Genelde kabul gören görüş şudur: Çeşitlilik ve farklılıklar azaltılmıştır, ve yakınlaşma gerçekleşmiştir. Ortak kurumlar oluşturulmuştur. İç kurumlar Avrupa standartlarına uydurulmuş ve idari hukuk uyumlaştırılmıştır. Kabul edilebilir idari çözümler üzerinde giderek artan kısıtlamalar çeşitliliği azaltmıştır, ve uzun vadede bunlar bir EAS haline dönüşebilir. Bununla beraber, süreklilik yoktur. Tek tip bir model ortaya çıkmamıştır ve yakınlaşma genellikle üye ülke idarelerinde ortak olan noktaların araştırılıp kodifiye edilmesi şeklinde ortaya çıkmıştır. Etki, aday ülkelerde, üye ülkelerde olduğundan daha fazla olmuştur. Empoze etmenin çekiciliğe olan oranı da aday ülkelerde daha yüksektir (Olsen, 2003:522).

İdari yakınlaşma çekicilikten dolayı meydana gelebilir: bu modelde yakınlaşma bir modelin genellikle üstün görülmesinden ileri gelir, ya da öyle empoze edildiği için gerçekleşebilir. Burada ise bir model kazanan bir koalisyonun tercihidir ve başkalarına dikte edilmiştir. Alıcılar sadece örgütsel bir biçimi kopya ederler çünkü bu model işlevsel, kullanışlı ve meşru olarak algılanmaktadır. Benzer şekilde, ortak bir model ortak karardan da ortaya çıkabilir, veya aynı zorluklarla karşı karşıya olan her ülke bağımsız olarak benzer çözümler üretebilir. Çekicilik zemininde yakınlaşma, tek bir idari reçetenin genel olarak, küresel veya Avrupa ölçeğinde, kamu yönetimini örgütlemenin diğer biçimlerine üstün olarak görülmesiyle mümkündür.

Avrupa bağlamının idari yakınlaşmayı artırması ve EAS'yi geliştirmesi beklenen pek çok özelliği vardır, fakat aynı zamanda bu eğilime karşı çıkacak bazı özellikler de mevcuttur. Bu faktörlerden biri Avrupa düzeninin uzun, güçlü ve çeşitli kurumsal tarihlere sahip olmasıdır. Bunların her biri farklı devlet ve ulus inşası süreçlerinden geçmiştir. Sonuç olarak, kamu yönetimi yapıları ve düzenlemeleri mevcut üye devletler arasında büyük farklılık göstermektedir. Ulusal kurumların her ne kadar farklı davranış modelleri ortaya koyduğu ve bu yüzden de ortak bir devlet modelinin henüz ortaya çıkmadığı ifade edilse de, AB üyesi devletler belli bir dereceye kadar idari yakınlaşma baskısı altındadır. Bu yakınlaşma, AB kurumsal sistemine cevap verebilme ve bu sisteme uyum sağlama anlamına gelmektedir (Okçu, 2005:147).

2.1.4 Yetki Devri (*empowerment*)

AB'yi kuran anlaşmalarda açıkça belirtilmeyen kurumlara yetki devredilmesi olasılığını engellemek için, 1958 yılındaki bir davada (Meroni Davası) Avrupa Adalet Divanı "güçler dengesi" ilkesini ortaya atmıştır. Söz konusu davanın görüldüğü tarihten bu yana Avrupa Adalet Divanı AB içinde bir miktar yetki devrinin, idarenin **verimliliğini** sağlamak açısından gerekli olduğunu kabul etmiştir¹ (Flinders, 2004:527). En azından, yetki devrini kısıtlayıcı bir hüküm vermemiş ve zımnen de olsa daha iyi yönetim için yetki devrinin kullanılmasını kabul etmiştir.

AB'nin anayasa mahkemesi, merkez bankası ve diğer yarı özerk otoritelere yetki devri, ileri sanayileşmiş demokrasilerin yirminci yüzyıldaki uygulamalarıyla örtüşmektedir. Bu yarı özerk kurumların rolü ve sayısı son yıllarda büyük ölçüde artmıştır. Bunun sebepleri karmaşıktır, fakat yeni kamu işletmeciliğinin kamu sektörü içinde bölümlere ayırmaya olan vurgusu, belli işlevlerin siyasetçilerin doğrudan kontrolünün dışına konumlandırılmaları ve ulusal hükümetlerin **verimli** kurumsal yapılar oluşturma isteği bunda etkili olmuştur (Flinders, 2004:522).

2.2 Birlik Düzeyindeki Belgeler ve Çalışmalar

2.2.1 Amsterdam Anlaşması

1996 yılında düzenlenen Hükümetler Arası Konferans'ta 25 üyeli bir Avrupa Birliği'nin işleyişini sürdürebilmesinin sağlanması için alınması gereken tedbirler görüşülmüştür. Bu görüşmelerin sonucunda ortaya çıkan ve 2 Ekim 1997'de imzalanan Amsterdam Anlaşması'nda Başlık VI, Madde K.1'de, topluluğun yetkileri saklı kalmak kaydıyla, Birliğin amacının bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı içinde vatandaşlarına yüksek düzeyde emniyet sağlamak olduğu, bunun da üye ülkeler arasında ortak eylemlerin geliştirilmesi suretiyle yapılacağı belirtilmiştir. Söz konusu alanlar, kişilerin serbest dolaşımı, vize politikaları, AB harici sınırlar politikası, Schengen alanı, göç, iltica, medeni hukuk ve ceza hukukuna ilişkin konularda işbirliği, uyuşturucu ile mücadele politikalarında koordinasyon, AB vatandaşlığı, temel haklar, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, polis ve gümrük alanlarında işbirliği, suçun önlenmesi, organize suçlarla mücadele ve dış ilişkiler gibi politikaları kapsamaktadır (Beşe, 2003). Sayılan

¹ Meroni Davasında (Case 9/56 [1957-8], ECR133) Avrupa Adalet Divanı, bağımsız kuruluşlar-ajanslara yetki devrinin Birlik anlaşmalarına aykırı olduğu hükmünü vermiştir. Ancak bu karar Avrupa düzeyinde bağımsız ajansların kurulmasını önlememiş, yalnızca son kararın temel kurumlardan biri, yani Komisyon ya da Konsey tarafından alınmasının gerekmesi ilkesini yerleştirmiştir. (bkz. Scott ve Trubek, s. 9)

politikalar, 2004 ve 2007 genişleme süreçlerinde gerek bağımsız başlıklar olarak, gerekse başka başlıklar altında müzakere edilmiştir; Türkiye'nin de dâhil olduğu daha sonraki genişlemelerde de müzakere edilmeye devam etmektedir. Bu konular yakından incelendiğinde, AB'nin ilgi alanının kamu yönetiminin ilkelerini belirlemeye doğru kaydığı görülmektedir (Balcı, 2004:119).

2.2.2 SIGMA Raporları

SIGMA – Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetim ve İdarede Gelişmeye Destek – OECD Geçiş Ekonomileri ile İşbirliği Merkezi ve EC/PHARE'nin ortak bir teşebbüsüdür, ve büyük ölçüde EC/PHARE tarafından finanse edilir. SIGMA programı Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu yönetimi reformuna yardımcı olmaktadır.

SIGMA şunları amaçlar:

- yararlanıcı ülkelere idari **verimliliklerini** artırmak ve kamu sektörünün demokratik değerler, ahlak ve hukuk devleti ilkelerine uymalarını teşvik etmek için iyi yönetim arayışlarında yardımcı olmak;
- uluslararasılaşma ve Avrupa Birliği entegrasyon planlarının zorluklarıyla yüzleşmeleri için merkezi hükümet düzeyindeki yerli kapasiteleri inşa etmelerine yardım etmek; ve
- Avrupa Birliği ve diğer destek veren tarafların yararlanıcı ülkelere kamu yönetimi reformlarında yardımcı olan girişimlerini desteklemek ve yardım faaliyetlerinin koordinasyonuna katkıda bulunmak.

Bu girişim, yaptığı çalışmalarda hükümetler arasında işbirliğine büyük bir öncelik vermektedir. Bu uygulama Orta ve Doğu Avrupa'daki idari birimler arasında ve bu birimler ile diğer demokrasilerdeki mevkidaşları arasında ağlar oluşturulmasına lojistik destek vermeyi de içerir.

2.2.3 Kamu Yönetimlerini Avrupa İdari Alanı'na Hazırlamak (SIGMA 1998)

SIGMA'nın 1998 yılında yayınladığı 23 numaralı raporun başlığından da anlaşılacağı gibi, SIGMA, bir Avrupa İdari Alanı'nın oluştuğunu kabul etmektedir. Raporun ilk bölümünde, ilk kısımda aday ülkelerin merkezi karar verme yapıları, bakanlık komiteleri, üst düzey yetkililerden oluşan komiteler, daimi sekretaryalar gibi kurumlar ele alınmaktadır. “Yasalarda Yakınlaşma” (ss. 24-26) ve “Avrupa Entegrasyonu İçin İdari Reform” (s. 28) diğer dikkat çekici başlıklardır. Özellikle “Avrupa Entegrasyonu

İçin İdari Reform” başlığı altında aday ülkelerin idari kapasitelerini AB siyasa sürecine tam olarak katılabilecek seviyeye çıkarmaları gerektiğinin altı çizilmektedir. Ayrıca, aday ülkelerde idari reformdan sorumlu birimlerin daha net bir şekilde belirlenmesinin ve yetki karmaşasının ortadan kaldırılmasının gerekliliğine işaret edilmektedir.

Devam eden sayfalarda, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimleri ve bunların Avrupa entegrasyon sürecindeki etkisinin karşı karşıya olduğu temel sorunlar sıralanmaktadır. Bunlar kurumsal ve idari yapıların genel zayıflığı, ve nitelikli ve yeterli eğitimi almış personelin eksikliği olarak tespit edilmiştir. (s. 29)

Raporun özellikle 3. bölümünün 7. ve 8. kısımları aday ülkelerde kamu yönetimini ele almaktadır. “Komisyon’un düşüncelerinden nasıl bir Kamu Yönetimi Modeli ortaya çıkıyor?” sorusu sorulmaktadır. Soruya verilen cevapta Komisyon’un analizlerini Kopenhag (1993) ve Madrid (1995) Avrupa Konseyi Zirvelerine dayandırdığı ifade edilmektedir. Kamu yönetimiyle ilgili olarak, Madrid kararlarının CEEC ülkelerinin Avrupa Birliği’ne uyum içinde entegre olmalarının “idari yapılarında ayarlamalar yapılması”nı gerektirdiği belirtilmektedir. İlgili bölümlerde Komisyon’un aday ülkelerde siyasi kurumlar, adalet, yerel yönetim, idari reformlar, merkezi idare, sivil hizmet, yolsuzlukla mücadele, sektörel idareler ve idari kapasitenin genel bir değerlendirmesi, ayrı ayrı başlıklar altında incelenmiş ve çeşitli öneriler getirilmiştir.

Raporun en çarpıcı ifadelerinden biri, 467. maddede yer almaktadır. Bu maddede, şimdiye kadar sayılan tüm hususların iyi işleyen bir kamu yönetimi gerektirdiği, ve idari kapasite konusunun da üyelik için yürütülen resmi müzakerelerin dışında bir konu olarak ele alınmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir (OECD 1998:121). Zaten aday ülkelerin ilerleme raporlarına bakıldığı zaman, en sık geçen ifadelerden birinin “idari kapasite” olduğu görülecektir.¹ İdari kapasite ise, özü itibarıyla, kamu yönetimi mekanizmasının müktesebata uyum yeterliliğinden başka bir şey değildir; dolayısıyla bütün müzakere konularını kapsamaması kaçınılmazdır.

Daha önce de belirtildiği gibi, uzun siyasi evrim, farklı yasal gelenekleri ve farklı yönetim sistemleri olan AB üyesi ülkeler arasında kamu yönetimi için paylaşılan ilkeler oluşturma konusunda bir oydaşmaya yol açmıştır. Avrupa İdari Alanı’nın AB üyesi ülkelerde ortak olan temel ilkeleri şunlardır: **güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve**

¹ “İdari kapasite” terimi örneğin Polonya’nın 2000 yılı ilerleme raporunda 51 defa, 2001 raporunda 80 defa, 2002 raporunda 173 defa geçmiştir. Malta gibi 350 bin nüfuslu bir ülkenin ilerleme raporunda bile (2002) bu ifade 143 defa kullanılmıştır. Üyelik tarihi yaklaştıkça AB’nin idari kapasite konusundaki hassasiyeti artmış gibi görünmektedir.

şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkenlik (OECD 1998:8-14). Bu şekilde EAS'nin dayandığı temeller de özetlenmiş olmaktadır. Bu temellerin Yeni Kamu Yönetimi (NPM) anlayışının ilkeleriyle birebir örtüştüğü de gözden kaçmamaktadır.

2.2.4 Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri (SIGMA 1999)

“Kamu Yönetimlerini Avrupa İdari Alanı'na Hazırlamak” başlıklı rapordan bir yıl sonra SIGMA “Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri” başlıklı bir rapor yayınladı. Raporun “önsöz” kısmında şöyle denmektedir:

“Bu rapor AB'ye aday ülkelerin kamu yönetimlerini AB üyesi ülkelerin kamu yönetimleriyle aynı çizgiye getirmek için uymaları beklenen standartları tespit etme çalışmasıdır. Kaynağını SIGMA'nın Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi reformu çalışmalarından, özellikle kamu hizmetindeki gelişmeler ve idari kontrol konularından alan rapor, SIGMA'nın aday ülkelerin kamu yönetimi kapasitelerinin değerlendirilmesine yönelik metodolojisinin temelini oluşturur” (SIGMA 1999:3).

Raporda, AB üyeliği için başvuran Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin, birliğe katılım için Madrid ve Kopenhag kriterlerine uyabilmek amacıyla kamu yönetimlerini reforma tabi tutmaları gerekliliği yinelenmektedir. Rapora göre hükümetin pek çok alanı topluluk müktesebatının kapsamındadır ya da ondan etkilenir. Müktesebatın değişik alanlarında reformların hedef ve içerikleri oldukça açıktır. Aday ülkelerin AB mevzuatını iç yasal düzenlemelerine aktarmaları ve sonra da uygulayıp geçerlilik kazandırmaları gerekmektedir. Zorluklar ve gecikmeler, temelde kapasite eksikliğinden ileri gelen uygulama hızı ve süreciyle bağlantılıdır (s. 5).

Raporun 5. sayfasında bir Avrupa İdari Alanı'nın oluşmakta olduğu ileri sürülerek bu alanın özellikleri şu şekilde açıklanır:

“AB üyesi ülkeler arasında paylaşılan kamu yönetimi ilkeleri, bir **Avrupa İdari Alanı**'nın (EAS) koşullarını oluşturur. EAS kanunla tanımlanan ve prosedürler ve **hesap verebilirlik** mekanizmaları vasıtasıyla pratikte uygulanan **kamu yönetimi ortak eylem standartlarını** içerir. AB üyeliği için başvuran ülkeler kamu yönetimlerini geliştirirken bu standartları göz önünde bulundurmalarıdır. EAS müktesebatın üzerinde uzlaşmış bir parçasını oluşturmamakla beraber, yine de aday ülkelerde kamu yönetimi reformlarına rehber olma işlevi görmüştür. AB üyesi ülkelerde bu standartlar, anayasanın oluşturduğu ilkelerle beraber, genellikle idari usul yasaları, idari işlem yasaları, bilgi edinme hakkı yasaları ve kamu hizmeti yasaları gibi bir dizi idari kanunun içinde yer alır veya buralara aktarılır (OECD 1999:5).”

Bu raporda ilginç bir nokta daha vardır, o da NPM ilkeleri ile çelişen bir görüşün savunulmuş olmasıdır. Raporda kamuda çalışanların özel sektör çalışanlarıyla aynı statüde olmamaları gerektiği ifade edilir, çünkü “devlet memurları sadece devletin çalışanları değildir, aynı zamanda anayasal görevleri vardır. Dolayısıyla devlet veya bir

devlet kurumu ile kamu çalışanları arasındaki ilişkiyi sadece iş yasası çerçevesinde düzenlemek uygun değildir” (OECD 1999:5).

AB üyesi ülkelerin ulusal kamu yönetimi kurumları **müktesebatı** uygular ve yürütür. Aynısını yapabilmek için, aday bir ülkenin kamu yönetimi de genel iyi yönetim kurallarına uymalı ve AB içinde tanımlanan idari standartları karşılamalıdır. Başarılı uygulama ve yürütme, idari eylemler için, devlet memurlarının işlemlerinin AB standartları çizgisinde olmasının sağlanmasına yönelik prosedürler ve mekanizmalar gibi yatay yönetim yapıları ve sistemlerine dayalıdır. Ancak, kamu yönetimi standartlarının uyumlaşma potansiyeline yapılan vurgu, idari kurumların AB üye ülkelerinin hepsinde homojen olarak kurulması gerektiği anlamına gelmez. Önemli olan mesaj, kurumsal düzenlemelerden bağımsız olarak, ulusal kamu yönetimlerinin AB üyesi ülkelere paylaşılan ilkeleri kabul etmesi ve standartlara uymasındır (OECD 1999:6-7).

Bunların tamamı, temelde kurumsal düzenlemeler, süreçler, ortak idari standartlar ve kamu hizmeti değerleriyle ilgili bir Avrupa İdari Alanı'nın ortaya çıktığını göstermektedir. Bu liste henüz tamamlanmış değildir, ve üyeler arasında kalite açısından önemli farklılıklar vardır. Aslında, bu farklılıkların üye ülkeler arasında doğurduğu problemler, kurumların oluşturulmasına Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru genişleme sürecinde bu kadar yüksek bir öncelik verilmesinin sebebidir. Aday ülkelerin idarelerini Avrupa İdari Alanı'nın güvenilirlik düzeyine ve paylaşılan ilkeler, prosedürler ve idari yapısal düzenlemeler açısından kabul edilebilir bir düzeye erişmek için geliştirmeleri gerekecektir. Aday ülkelerin ulaşması gereken minimum kamu yönetimi kalitesi ve güvenilirliği standartları vardır.

Ayrıca rapor, AB entegrasyonunun evrimci bir süreç olduğunu hatırlatmaktadır (“AB'nin inşasında ilerlemecilik” ilkesi). Bu, bir ülkenin kendini AB üyesi ülkelerin ortalama seviyesiyle karşılaştırabilmek için yeterli bir ilerleme düzeyine gelmesi gerektiği anlamına gelir. 1986 yılındaki benzeşme seviyesi (Portekiz ve İspanya'nın üye olduğu yıl), 1995'te değişmiştir (Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın üye oldukları yıl), ve aday ülkeler birliğe üye olduğunda yine değişecektir. Bu da aday ülkelerin AB üyesi ülkelere mevcut kamu yönetimlerinin ortalama seviyesine gelmelerinin yetmeyeceği, üye ülkelerin gelecekteki seviyelerine de yetişmeleri gerektiği anlamına gelir. Başka bir deyişle, bir aday ülke, kamu yönetiminin bugünkü kalitesi ile Birliğe gireceği gelecekteki kalitesi arasındaki farkı kapatabilmelidir; aday bir ülkenin kendisini birlik üyesi olan “en

kötü” durumdaki ülke ile karşılaştırması yeterli değildir. Karşılaştırma, aday ülke ile tüm üye ülkelerin ortalaması arasında yapılmalıdır (OECD 1999:15).

Ortak bir idari alanın oluşması, ulusal bir anayasanın kapsadığı belli bir ülkede bir dizi idari ilkeler, kurallar ve düzenlemelerin tektip olarak uygulanması halinde mümkündür. Geleneksel olarak, idari hukukun geçerli olduğu ülke, egemen devletlere ait topraklar olagelmıştır. Avrupa Birliği’ne entegre olmuş tüm egemen devletler için ortak bir idari hukuk konusu, Avrupa topluluğunun kurulmasından bu yana yoğun tartışmalara sahne olmuştur, ve halen bir uzlaşmaya varılabilmiş değildir (OECD 1999:15).

Ayrıca rapor, Avrupa Birliği’nin temel anayasal metinleri olan Roma Anlaşması ve Maastricht Anlaşması’nın AB üyesi ülkelerde uygulanacak bir kamu yönetimi modeli sunmadığını da belirtmektedir. Bugüne kadar Avrupa idari hukukunun sadece belli unsurları Avrupa birliği temel anlaşmalarında ve komisyonun yayınladığı ikincil mevzuatta ortaya konmuştur (OECD 1999:16).

İşbirliği ve değiş tokuş ulusal kamu yönetimlerinin ulus üstü taahhütlerini karşılamaları için paylaşılan standartlar oluşturmak açısından gayri resmi bir baskı yaratma ve AB’nin temel anlaşmaları ve ikincil yasalarında öngörülen siyasa sonuçlarına ulaşılmasını sağlama etkisine sahiptir. Bu hükümetler arası ilişkiler bir dizi yaygın idari ilkeler ve yönetim şeklinin yayılması ve paylaşılmasına katkıda bulunur, böylece birlik içinde kamu görevlilerinin davranışları için paylaşılan, ideal bir rol modeli oluşturulmasına yardımcı olur (OECD 1999:17).

Orta ve Doğu Avrupa’daki aday ülkelerin kamu yönetimlerinin AB’ye üyelik gerekliliklerini, özellikle de müktesebatın gerçekten uygulanmasının gerektirdiklerini karşılamaları isteniyorsa, **güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, saydamlık, verimlilik** ve **etkenlik** gibi idari ilkelerin kabul edilebilir bir düzeyde gerçekleştirilmesi gerekir. Bu ilkeler sadece iyi niyete bağlı olarak işlemez; kapsamlı yasalar, uygun idari kurumlar ve kamu hizmetinin özüne yerleşmiş bir dizi yasal değer vasıtasıyla kamu yönetiminin günlük davranışlarında tamamen dışa vurulmalıdırlar. Bu gereklilik profesyonel ve sabit bir kamu hizmetine sahip olmanın başka bir sebebini teşkil eder. AB üyesi ülkelerin çoğunluğunun spesifik kamu hizmeti yasaları olmakla kalmaz, aynı zamanda bunların verdiği kamu hizmetleri de kamu yönetimlerini güvenilir hale getirmek için gereken idari hukuk ilkeleriyle bağlıdır (OECD 1999:19).

Kamu yönetiminin modern kavramları devlet güçlerinin kamu sistemi içinde çalışan bireylere hiyerarşik olarak delege edilmesi kavramını içerir. Bu bireyler, yani kamu

görevlileri, bu yüzden sadece devletin çalışanları değil, aynı zamanda ve daha büyük ölçüde devlet gücünü elinde bulunduran kişilerdir ve anayasal ve idari hukuk ilkelerinin kamu yönetiminin günlük işleyişi içinde gerçekten uygulanmasını sağlamak zorundadırlar (OECD 1999:20).

Bir demokraside modern, anayasal kamu hizmetinin verilmesi ancak aşağıdaki koşullar altında mümkündür:

- Kamusal alan ile özel alan ayrımı,
- Siyaset ve idare ayrımı,
- Eski karar verme süreçlerinin aşılması, kamu görevlilerinin bireysel **hesap verebilirliklerinin** artırılması. Bu, iyi eğitilmiş ve yetenekli kamu yöneticileri gerektirir.
- Yeterli iş güvencesi, istikrar, ve ücret düzeyi, ve kamu görevlileri için açıkça tanımlanmış haklar ve ödevler.
- Liyakate dayalı işe alma ve terfi (OECD 1999:21).

Raporda kamu görevlileri ve kamu hizmeti tanımlarına farklı Avrupa ülkelerinde yüklenen değişik anlamlar da ele alınmaktadır. Kamu hizmetlerini tanımlarken, AB üyesi ülkeler, genellikle kendi devletlerinin tarihinden yola çıkan ve zaman içinde değişen farklı yaklaşımlar benimserler. Fransa, İrlanda, Hollanda, İspanya ve İsveç gibi bazı ülkelerde her kamu çalışanını kapsayan kamu hizmetleri vardır, çünkü her kamu çalışanının devletin icra mekanizmasının bir parçası olduğu kabul edilir (geniş kamu hizmeti anlayışı). Buna karşılık, Avusturya, Almanya, İngiltere, Danimarka ve İtalya gibi diğer ülkeler kamu hizmeti kavramının kapsamını “temel kamu yönetimi” ile sınırlandırmışlar, temelde anayasal bir yaygın siyasi anlayışa dayalı olarak sadece devletin gerçekleştirme meşruiyetine sahip olduğu işlevleri ifade etmişlerdir. Bu durumda, sadece kamu yönetimi ve idaresindeki profesyoneller, ve devlet gücünü elinde tutan profesyoneller (örn. polis, gümrük vs.) kamu görevlisidir (kamu hizmeti kavramının sınırlı kapsamı). Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Macaristan ve Polonya bu sınırlı kamu hizmeti kavramını uygularken, Litvanya ise geniş kavramın bir türevini kullanmaktadır (OECD 1999:21-22).

Kamu yönetiminde kalitenin artırılmasında iki önemli unsur şunlardır: işe alma usullerinde liyakat ve kalite yönetimi. Liyakate dayalı işe alma ve terfi, kamu hizmeti için

eldeki en iyi adayların seçilmesi ve kamu yönetiminde kadrolaşırken hemşerilik ve adam kayırmanın (nepotizm) imkânsız hale getirilmesini ifade eder. Diğer taraftan, devlet profesyonel, tarafsız ve **verimli**, hukuk devletine uyan kamu yönetiminden sorumludur. Bu görev sadece düzenlemeyle ilgili değil, aynı zamanda yönetimle de ilgilidir. Devletin çalışanlarında belli bir kaliteyi ve tüm kamu yönetimi ortamlarında eşit kalitede standartları garanti etmesi gerekir. Bu anlamda, yasal olarak iyi tasarlanan ve yönetilen bir kamu hizmeti sistemi devletin kamu yönetiminin tüm alanlarında yeterli uzmanlık, istikrar, devamlılık ve kalite standartlarına ulaşmasını sağlar (OECD 1999:22).

Devlet çalışanlarının neden sadece devlet çalışanları olarak görülemeyeceklerinin birçok sebebi vardır. Devletin memurlarının sıradan iş ilişkilerinde bulunanlardan farklı birtakım hedefleri vardır. Bu hedefler arasında aşağıdakiler sayılabilir:

- Kamu güçlerinin suiistimalini ve kamu kaynaklarının yanlış yönetilmesini önlemek için kontrol ve **hesap verebilirlik** mekanizmaları oluşturmak,
- Yönetimde ve bir bütün olarak devlette halkın güvenini sağlamak için, vatandaşlar ve vergi mükelleflerinin gözünde kamu yönetimine meşruiyet kazandırmak,
- Siyasetin kamusal alanını yönetimin kamusal alanından mümkün olduğunca ayırmak; çünkü bu iki alanın altında yatan mantık birbirinden farklıdır, ve sonuç olarak, meşruiyet kaynakları da birbirinden farklıdır.
- Yönetimin tüm alanlarında belli bir idare şeklini teşvik ederek kamu yönetiminde süreklilik sağlamak, böylece ona öngörülebilirlik kazandırmak. Bu konuda daha önce açıklanan yasal idari ilkeler önemli bir rol oynar.
- Kamu hizmeti için ülkede eldeki en iyi adayları cezp etmek ve bunları makul bir kariyer gelişimi geleceği ve kişisel tatmin vasıtasıyla elde tutmak.

Bazı AB ülkelerinde kamuda istihdam edilen pek çok kişi devlet memuru statüsüne sahiptir. Bu, bir kamu hizmeti yasasına ve onun ikincil yasalarına tabi oldukları, özel sektördeki işçiler ile işverenler arasında sözleşme ilişkileri için minimum standartları belirleyen genel iş kanunlarına tabi olmadıkları anlamına gelir. Bu, Belçika, Fransa, Yunanistan, İrlanda, Hollanda, Portekiz ve İspanya'daki durumdur. Birleşik Krallık'taki

görüntü ise daha farklıdır: devlet memurlarının kendilerine devlet memuru statüsü veren özel mevzuatları vardır. Anayasal ilkeler bu konudaki karar yetkisini kabineye verir. Bu ise, diğerlerinin yanında, bu ülkede neden bir kamu hizmeti yasası olmadığını açıklar. İtalya'da 1993'te büyük bir reform yapılmıştır ve bugün sadece birkaç bin üst düzey memur kamu hizmeti yasası kapsamındadır, geri kalanı iş kanununa ve kolektif iş düzenlemelerine tabidir. Diğer ülkelerde, kalıcı devlet çalışanlarının sadece bir kısmı devlet memuru statüsüne sahiptir. Almanya'da, kamu yetkisini ve devlet gücünü elinde bulunduran çalışanlar olan devlet memurları ile (kamuda çalışanların yaklaşık % 40'ı) iş kanunlarına tabi olan geri kalanı arasında normalde bir ayırım vardır. Bunun sebebi, Alman anayasasının böyle bir model sunmasıdır, ve devlet memurları ile kamu çalışanları arasındaki çizgiyi çizen şey, kamu otoritesini kullanmak anlamına gelen işlevlerin yerine getirilmesidir. Devlet memurları devletin icracı kolları, her hükümete hizmet eden (siyasi tarafsızlık ilkesi), ve performanslarından dolayı kanuna hesap veren kişiler olarak düşünülür. "Kamu yetkisinin kullanımı" kavramı ulusal çıkar, hukuk ve düzen, devletin egemenliği, hukukun uygulanması gibi konularla yakından ilgilidir. Ancak, en üst iki düzeydeki üniversite profesörleri de özel statüsü olan devlet memurlarıdır. Devlette olmayan memurlar sadece ekonomideki kamu sektöründe yer alan veya devlet bütçesinden karşılanan kamu hizmetlerinde bir meslek icra eden kişiler olarak görülürler (OECD 1999:23).

AB üyesi ülkelerdeki kamu hizmeti görevlerinin % 60 ila %90'ı bugün tüm üye ülkelerin vatandaşlarına açıktır, bu da kamu hizmetindeki görevlerin yalnız % 10 ila %40'nın kendi ülke vatandaşlarına ayrıldığı anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle, kamu görevlerinin sadece % 10 ila %40'ı, Avrupa Adalet Divanı'nın ifadeleriyle söylenecek olursa, "kamu hukuku gücünü kullanmak ve devletin genel çıkarlarını korumak" ile ilgilidir. Dolayısıyla üye ülkelerdeki kamu hizmeti düzenlemeleri bu AB hukuk ilkelerinin uygulanması için temel referanslardır (OECD 1999:23-24).

Rapora göre Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu hizmeti reformları, kamu hizmetinde bir kamu yönetimi mesleği oluşturmayı amaçlamalıdır. Bu, pek çok alandaki eylemleri kapsar: yöneticilerin eğitimi, çalışanların görevleri, hesap vermeleri ve ilgili haklarını tanımlayan mevzuatlar çıkarmak, örneğin kamu hizmetine özel bir mevzuat yayınlamak, personel yönetimi ve yönetim standartlarını geliştirmek, ve hepsinden öte, memurlar ve kamu yöneticilerinin görevlerini profesyonel, tarafsız, **şeffaf** ve kontrol edilebilir bir biçimde yapabilecekleri bir idari bağlam oluşturmak (s.25). Burada da yine yeni kamu yönetimi anlayışına bağlı değerlendirmeler yapılmış ve özellikle son

genişlemede üye olacak ülkelerdeki sorunların ele alınmasında bu ilkelere göre hareket etme gerekliliğinin altı çizilmiştir.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde önceki yönetimlerden miras kalan önemli bir sorun, kamu yönetimleri arasında personel yönetimi için ortak standartların ve koordinasyonun olmayışıdır. Bu ülkelerde farklı bir kamu hizmeti kavramı göz önünde tutulmalıdır. Kamu hizmeti, kamu yönetimi içinde ortak yönetim fonksiyonu olarak düşünülmelidir. Bu ortak fonksiyon, yukarıda bahsedilenler gibi idari hukuk ilkelerinin sağlanmasını ve liyakate dayalı işe alma ve terfi, adil maaş ödenmesi, ve eşit haklar ve ödevler gibi temel yasal koşulların homojen olarak dağıtılmasını, anlaşılmasını ve kamu yönetimi içinde bir bütün olarak desteklenmesini amaçlar. Bu ortak fonksiyon kamu hizmetinin yönetimi için belli bir düzeyde merkezi kapasite gerektirir (OECD 1999:25-26).

Kamu hizmeti kamu yönetiminin bir unsurudur, fakat o kadar önemli bir unsurudur ki, kamu yönetimi ve kamu hizmeti genellikle eş anlamlı olarak kabul edilirler. Bu ise üç sonuca yol açar: birincisi, kamu hizmeti kuralları yasal olarak bağlayıcıdır; ikincisi, kamu hizmetinde yapılan düzenlemeler yalnız devlet ile çalışanları arasındaki iş ilişkisinin düzenlenmesinin ötesindedir – en geniş anlamıyla devletin yetkilerinden birinin düzenlenmesiyle ilgilidir. Üçüncüsü, idari hukuk ilkeleri kamu yöneticilerinin karar vermelerine ve bir bütün olarak kamu hizmetinin davranışına ilham kaynağı olur. Benzer şekilde, bu ilkeler, AB üyesi ülkelerde ve AB kurumlarındaki kamu hizmetleri ve kamu yönetimleri için kabul edilebilir standartların belirlendiği kıstaslar veya referans noktalarını oluşturur (OECD 1999:27).

SIGMA 1998 raporu, “Kamu hizmeti dâhil, tüm bir idari bağlamın belli bir ülkede ortak olarak kabul edilen ve paylaşılan idari hukuk ilkeleriyle bağlantılı olarak oluşturulan standartları ne nispette karşıladığı, aday ülkelerin AB’ye giriş, yani Avrupa İdari Alanı’nın oyuncularını olma hedeflerine ulaşmalarında çok önemli bir yere sahip olacaktır (OECD 1999:28)” diyerek genişlemede müktesebata uyum konusunda idari kapasitenin önemine bir defa daha vurgu yapmıştır. Gerçekten de yukarıda rapordan alınan bölümler bir arada değerlendirildiğinde, temel vurgunun Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimlerinin idari kapasitesinin artırılması ve üye ülkelerdeki seviyeye çıkarılması, bu sırada uygulamalarda da bir yakınlaşmaya gidilmesinin gerekliliği üzerine olduğu görülmektedir.

2.2.5 Beyaz Kitaplar

Beyaz Kitaplar, spesifik bir alanda Topluluk düzeyinde eyleme geçilmesine dair öneriler içeren belgelerdir. Bazen Avrupa düzeyinde bir danışma sürecinin başlatılmasını isteyen bir Yeşil Kitap'tan hemen sonra yayınlanırlar. Yeşil Kitaplar kamusal tartışma için bir dizi fikir belirlerken, Beyaz Kitaplar spesifik bir siyasa alanında bir dizi resmi öneriyi içerir ve bu önerilerin geliştirilmesi için araç olarak kullanılırlar.

2.2.5.1 Komisyonda Reform Başlıklı Beyaz Kitap-1 Mart 2000

Neil Kinnock, Komisyonda **hesap verebilirlik** ve iç kontrol üzerine yazdığı makalede Komisyonda reform çabalarının nedenini ve amacını şöyle açıklar:

“Komisyonun mali yönetim yükümlülükleri önemli ölçüde artmıştır: 1988 ve 1999 arasında komisyonun yaptığı mali işlemlerin sayısı yılda 60,000'den 620,000'e yükselmiştir. AB genel bütçesi ödeme işlemleri olarak % 113 artmıştır (44 milyar eurodan 95 milyar euroya). Dış bütçe aynı süre zarfında yaklaşık % 600 büyümüştür. Bu arada çalışan sayısı ise sadece % 40 artmıştır – ve daha da önemlisi, çok az değişmiş bir mali sistemi işletmeye devam etmişlerdir. Bu sistemde para harcamaktan sorumlu memurlar gerçek manada hesap vermezlerdi çünkü sorumlulukları açıkça belirtilmemiş ve kendilerine atfedilmemişti. Siyasi ve idari sorumluluk arasındaki çizgi genellikle bulanıktı. Komisyon merkezi bir önceden tahmin sistemini işletmeye devam ediyordu, bu sistem ise çok az mali işlemde sorumlu ve çok daha küçük bir teşkilatın mirasıydı... Değişimin yapısını derlediğimiz sırada, kurumun stratejik öncelikli konularını tanımlamamız ve eşzamanlı olarak, gerekli olmalarına rağmen, kamu hizmetinin özünde yer almayan ve dış organların işlemesi için uygun olabilecek faaliyetleri belirlememiz gerektiği ortaya çıkmıştır. O zaman bu Komisyon kendi kendine şunu soran ilk komisyon oldu: **“Yapmamız gereken şeyleri, elimizdeki kaynaklarla ve gerektiği şekilde yapabiliyor muyuz?”** (Kinnock, 2002:22-24)

“Reform Üzerine Beyaz Kitap”, dış kaynaklardan yararlanmanın, Komisyonu kendi temel görevleri ve politika önceliklerine geri döndürme stratejisinin uygulanmasının bir yoludur. Dolayısıyla Komisyon tarafından belirlenen önceliklerin desteklenmesi için kaynakların serbest bırakılması gerekir (COM(2004)133:16).

1 Mart 2000 tarihli Beyaz Kitap, Avrupa Komisyonu'nun işleyişini bu derece ayrıntılı olarak ele alan ilk belgedir. Komisyonda yapılacak reform, AB'de bütün olarak siyasa yapımı ve yürütme alanlarında bir reform anlamına gelir, çünkü Komisyon bu iki konuda en yetkili organdır. Dolayısıyla reform komitesi bu reformun olası sonuçlarının ve nereye kadar uzayacağını bilincinde olarak hareket etmiştir. Beyaz Kitap Ek 2'de özetlenen reform içeriği, Komisyon'un şahsında AB ile ilgili tüm kurumsal sorunların ele alındığını göstermektedir. Bu bölümdeki başlıklar şöyledir: hizmet kültürü, öncelik belirleme ve kaynak tahsisi, insan kaynakları, mali yönetim ve kontrol, reformun yaygınlaştırılması ve sürdürülmesi.

Raporda bazı yeni kurumlar önerilmekte, bazıları değiştirilmekte, bazıları kaldırılmaktadır. Örneğin bir Stratejik Planlama ve Programlama birimi oluşturulmaktadır. Bu birim, önceliklerin belirlenmesi, kaynak tahsisatı ve performans yönetimi konularında Komisyon'a yardımcı olacaktır. Bir İç Denetim Servisi kurulmaktadır. Denetim İlerleme Komitesi, tavsiyelerin ne kadar izlendiğini kontrol edecektir. En önemlisi de, bir Kamusal Yaşamda Standartlar Komitesi kurulmaktadır. Bu komite, tüm Avrupa kurumlarında yönetim standartları ve etik konularında tavsiyelerde bulunacaktır (Beyaz Kitap 2000, cilt I, s.28). Aşağıda görüleceği gibi, bu hususta başka dokümanlar da yayınlanmış ve kamu yönetimi ve kamu hizmetinin çerçevesi daha belirgin hale getirilmeye çalışılmıştır.

Bu bağlamda kitabın önemli bir özelliğinin de 2002 yılına kadar yapılması gereken reformları bir takvime bağlaması olduğu görülmektedir. Bu niteliğiyle Beyaz Kitap bir anlamda "3 yıllık eylem planı" olarak düşünülebilir. Örneğin İyi Davranış Kuralları'nın yayınlanmasına Beyaz Kitap'ta karar verilmiştir (cilt I, s. 41-47, Eylemlerin Zaman Çizelgesi). Bilgi edinme hakkı kapsamında ele alınan Parlamento, Konsey ve Komisyon belgelerine erişim, e-komisyon çalışmaları, yetki devri, personel politikasında **şeffaflık**, daha iyi bir çalışma ortamı, sosyal politika, eğitim, kariyer rehberliği, daha **verimli**, performansla yönelik çalışma metotları açısından iş programlarının yapılmasının önemi, Komisyon Genel Müdürlüklerinin yıllık faaliyet raporları yayınlanması gibi konular Beyaz Kitap'ta takvime bağlanmıştır. Zaman Çizelgesinde bunlar gibi tam 98 başlık belirlenmiştir.

Beyaz Kitabın ikinci cildinde, yukarıda bahsedilen zaman çizelgesindeki başlıkların büyük kısmı daha ayrıntılı işlenmiştir. Kamu yaşamında davranış standartları ile başlayan bu cilt, bir İyi İdari Davranış Kuralları belgesinin oluşturulduğunu belirterek ve bunun önemini ifade ederek devam etmektedir. Resmi belgelere erişim, sivil toplumla diyalogun geliştirilmesi, Avrupa Parlamentosu için çerçeve anlaşması, e-komisyon, faaliyet tabanlı yönetim, iş programları gibi zaman çizelgesi başlıkları ayrı ayrı ele alınmış, her bir başlıkta bugüne kadar yapılanlar ve bundan sonra yapılacak işler belirtilmiştir. Bundan dolayı Beyaz Kitap bir bakıma Komisyon'un kendi işleyişinin bir muhasebesi ve gelecek planlaması olarak görülebilir.

Bağımsızlık, **hesap verebilirlik**, sorumluluk, **verimlilik** ve **şeffaflık** gibi temel ilkeler çalışma pratiklerine daha fazla entegre hale geldikçe, daha fazla değişim yaşanacak ve bunlara çalışanlar daha fazla önderlik edecektir. Aslında, her seviyedeki çalışan içtenlikle kendini adanmadığı takdirde, hiçbir ilerleme olmaz. Bu programın bir amacı da

tam olarak daha fazla enerjiyi ve kurumun kaliteli çalışanlarının becerilerini açığa çıkarmak ve onlar için daha iyi çalışma ortamları sunmaktır. Değişikliklerin çoğunun kapsamı ve doğası Komisyondakiler için bir zorluk olarak ortaya çıkacaktır. Bu, komisyondakilerin yeni destek sistemleri ve eğitim olanakları ile beraber yüksek beceri ve adanmışlık düzeyleri sayesinde karşılayacakları bir zorluktur (Beyaz Kitap 2000, cilt I, s.26).

2.2.5.2 Yönetişim Üzerine Beyaz Kitap: 25 Temmuz 2001

15 Mart 1999, Avrupa Birliği, özellikle de Avrupa Komisyonu için önemli bir tarihtir. Bu tarihte Jacques Santer başkanlığındaki AB Komisyonu, görev süresinin dolmasına bir yıl varken toplu halde istifa etmiştir. Komisyon'un eğitim ve araştırma konularından sorumlu Edith Cresson'un özellikle personel politikalarında yolsuzluklara bulaşmış olmasından dolayı parlamento tarafından istifasını istenmiş, ancak kendisi görevi bırakmaya yanaşmayınca Komisyon toplu halde istifa etmek zorunda kalmıştır. Bu olayı takiben 2001 yılının Temmuz ayında Komisyon'un yönetim üzerine Beyaz Kitap'ı yayınlamıştır. Höreth'e göre de Komisyon üyesi Kinnock'un Komisyonun yolsuzluk ve yönetimde bozukluk üzerine odaklanan kurumsal reform programının yanı sıra bu daha geniş yönetim üzerindeki kurumlar arası yansımaların geçici sonucu, Beyaz Kitap'ın yayınlanması olmuştur (Höreth, 2002:6).

Avrupa yönetiminde reformun sebepleri açıklanırken, AB'nin yarım asırda gösterdiği önemli gelişmelere ve halkları temsil eden bir parlamento ile üye devletlerin hükümetlerini temsil eden bir konseye de sahip olmasına rağmen, Avrupa halklarının Birliğin icraatlarına yabancı olduğundan şikâyet edilmektedir. AB ülkelerinin vatandaşları, birliğin çalışmaları sayesinde yaşamlarında gerçekleşen iyileşmelerin farkında değilken, yanlışlıklar hemen fark edilmektedir. Üye ülkelerin kendilerinin istediği bazı zor kararlardan Brüksel kolayca suçlanabilmektedir. Bunların temel sebebi de Birliğin kendisini yeterince anlatmamasıdır. Bu yüzden, yönetime daha fazla önem verilmesi şarttır.

Beyaz Kitap'ta söz konusu sorunlarla ilgili alınacak tedbirler sıralanmıştır. Örneğin, üye ülkelerin Avrupa ile ilgili konularda tartışmaları teşvik etmeleri istenmektedir. Bölgeler Komitesi de **etkinliğini** artırmalı, daha pro-aktif bir rol üstlenmelidir. Ayrıca bazı direktifler için yerel ve bölgesel etki analizi yapmalıdır. Komisyon da 2001 sonuna kadar istişare konusunda minimum standartları yayınlamalı ve bir Kurallar Bütünü haline getirmelidir. Ekonomik ve Sosyal Komite de daha pro-aktif bir rol oynamalıdır. Konsey ve Avrupa Parlamentosu da sivil toplumla olan ilişkilerini gözden geçirmelidir.

Komisyon, uzman görüşlerini almak için ağılar ve ilkeler oluşturmalıdır. Ayrıca yeni düzenleyici organların oluşturulmasında da belgedeki koşullar ve kendi çalışma alanları çerçevesinde kriterler belirlemeli, topluluğun bu gibi bağımsız kurumlar üzerindeki denetim işlevine **açıklık** getirmelidir. Ulusal hükümetler arasında *twinning*¹ anlaşmaları teklif edilmeli, böylece yönetimde yakınlaşma teşvik edilmelidir.

Beyaz Kitap, politika yapım sürecinin iyileştirilmesi, birliğin uluslararası alandaki temsilinin ve küresel alandaki görünürlüğü'nün artırılması, ve birlik politikalarının uygulanmasının geliştirilmesi gibi pek çok önemli konuyu kabul edip ele almaktadır. Mevcut idari süreçlerin katılım ve bilgilendirme eksikliği gibi pek çok sorununu ele almaktan başka, Beyaz Kitap daha **şeffaf** istişare için yapıcı teklifler de sunmaktadır: komisyon için bir kurallar dizisi, istişare içeren alanların bir listesi, ve Avrupa düzeyinde ilgili sivil toplum örgütlerine ait bir on-line veritabanı (Follesdal, 2003:74).

Beyaz Kitap, SIGMA raporlarında ve başka pek çok yerde karşımıza çıktığı gibi, şunu açıkça ifade eder: "iyi yönetim ve bu beyaz kitapta önerilen değişikliklerin temelinde beş ilke yer alır: **açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkenlik ve bütünsellik**" (Beyaz Kitap 2001, s.10). Ayrıca karar verme süreçlerinde **şeffaflığın** artırılmasına yönelik önerilerde bulunur. Bu beş ilkenin uygulanması halinde orantısallık ve hizmette yerellik gelişecektir.

Beyaz Kitap'a birtakım eleştiriler de yöneltilmiştir. Magnette'ye göre Beyaz Kitap, "hükümet" başlığı altında, tutarlılıkları kendinden menkul olmayan bir dizi teklif içermesi açısından şaşırtıcıdır. Bölümler daha fazla yerinden yönetim ve ulus-altı birimlere ve ajanslara yetki devrine vurgu yapmasına rağmen, diğerleri ortak düzenleme ve açık işbirliği metoduna odaklanmaktadır, ve temel argümanı "birliğin mevcut anlaşmalara göre işleyiş şeklini değiştirmek için yapılabilecek çok şey olduğunu" iddia etse de, kurumsal reformları da öngörmektedir. Katılım, birlikte reforma yönelik diğer önemli önerileri de içeren bir projenin sadece bir yönüdür. Ancak yine de en azından iki nedenle önem verilmesi gerekir: birincisi, Komisyon ve pek çok akademisyen tarafından sunulmuştur ve bu da çağdaş yönetişimin önemli boyutlarından biridir; ikincisi, topluluk modeli ve demokrasinin temsili biçimleri ile olan ilgisi genellikle belirsizdir (Magnette, 2003:147).

2.2.5.3 Beyaz Kitapların "Yönetişim" Açısından Önemi

¹ Twinning programı hakkında daha ayrıntılı bilgi 2.3.5 başlıklı bölümde verilmektedir.

Beyaz Kitap, şunu açıkça ifade eder: “iyi yönetim ve bu beyaz kitapta önerilen değişikliklerin temelinde beş ilke yer alır: **açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkenlik** ve bütünsellik.”

Üzerine çok vurgu yapılmakla beraber **verimlilik**, kamu yönetiminin eksikliğini hissettiği tek ilke değildir. Katılım, hesap verme sorumluluğu ve kamu hizmetini sunan ve alanların güçlendirilmesi gibi ilkelerin de temel olarak çağdaş kamu örgütlerinde dikkate alınması gerekir. Ancak bu konuda sahip olunması gereken en önemli şeylerden biri, kamu yönetimini hem **verimli**, hem de yaptığı işlem ve eylemler ve aldığı kararlardan dolayı sorumlu hale getirecek bir düşünsel çerçevedir. İşte yönetim kavramı bize böyle bir düşünsel çerçeve sunmaktadır.

Beyaz Kitap’a göre yönetim “bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen”dir. Dünya Bankası, yönetim kavramını “toplumun sorunlarının ve işlerinin yönetilmesi için siyasi otoritenin uygulanması ve kurumsal kaynakların kullanılması” olarak tanımlar. Yönetim kavramı şu anda tartışılan içeriğiyle ilk kez Dünya Bankası tarafından “iyi yönetim” olarak kullanılmıştır. Dünya Bankası’nın kullanımında bir ülkenin kaynaklarının **etkin** bir şekilde kullanımı için **hesap verebilirlik, saydamlık**, sivil toplumun kamu politikalarına **etkin** katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi iyi yönetim ilkelerinden bahsedilmektedir.

Hamza Ateş de katılımın önemine vurgu yaparken bireyciliğin bu kavrama ilişkin olduğunu ve devletin kutsallaştırılmasının yanlış olduğunu düşünmektedir.

“Bugün katılımın doğru kararlara ulaşmak için gerekli olduğunu düşünmekteyiz, çünkü devletin bizatihi kuşatıcı bir akıl olduğuna inanmamaktayız. İkona yöntemlerini doğru bulmaktayız, çünkü çoğunlukçu yaklaşımların büyük sıklıkla toplumları yanlış tercihlere ittiğini görmekteyiz. **Şeffaflığı** zorunlu görmekteyiz, çünkü doğru kararların ancak açık bilgi ortamında doğabileceği bir yana, devletin kendine bilgi saklayarak güç oligarşisi oluşturmasına ilkesel olarak karşıyız” (Ateş, 2003).

Üye ülkelerin anlaşmalar ve ikincil mevzuatla ortaya konan sonuçlara ulaşmak için kullanacakları yollar ve araçlar konusunda tam bir özgürlükleri vardır. Zaman içinde iyi yönetimin temel unsurları üzerinde genel bir oydaşmaya varılmıştır. Bu oydaşma farklı yasal gelenekleri ve farklı yönetim sistemleri olan AB üyesi ülkeler tarafından paylaşılan kamu yönetimi ilkeleri meydana getirmiştir (Rutgers ve Schreurs, 2000:623).

Avrupa Komisyonu’nun ortaya koyduğu yönetim kavramı, Avrupa Birliği’nin kurumlarının yetkilerini kullanmalarıyla ilgili bir dizi ilke olarak tanımlanmıştır – **açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik** ve bütünsellik. Yukarıda da çeşitli vesilelerle

değinen bu ilkeler (ve yetkiler) en azından bir dereceye kadar birliğin yasal sistemi içinde bir yasal çağrışıma sahiptir. Ancak soru, bu ilkelerin Avrupa Birliği'nin kamu yönetimiyle en çok alakalı olanlar olup olmadığı ve, daha da önemlisi, bu ilkelerin yasal içeriklerinin, birbirleriyle ilgili olarak da, Beyaz Kitap'ın içeriğinde olup olmadığıdır (Curtin ve Dekker, 2002:135-36).

Curtin ve Dekker, yönetimle ilgili atılan adımlar konusunda daha karamsar bir tablo çizerler. Onlara göre Komisyon'un AB yönetiminde katılım ilkesine nasıl bir şekil verileceğine dair görüşü statiktir, geriye dönüktür ve sivil toplumu düzenlemek ve örgütlemeye dair tamamen tepeden inmece bir yaklaşımın haklılığı dogmasına dayanmaktadır. Komisyon son raporunda sivil toplum örgütleri ve bireyler için katılım haklarının prosedürlere bağlanması fikrinden hiç bahsetmemiştir, hâlbuki Birleşmiş Milletler Aarhus Konvansiyonu'nda çok daha kısıtlı bir alan olan çevre ile ilgili olarak böyle bir yaklaşıma gidilmiştir (Avrupa Topluluğu da bunları benimsemiştir). Amerikan idari usul yasası da (1964) bir başka örnek olabilir. Amerikan idari usul yasası, hem Aarhus konvansiyonu hem de Amerikan idari hukuk sisteminin hükümlerinde **etkin** şekilde kurumsallaştırılan bir "belirt ve yorumla" sistemini benimser. Ayrıca, bu gibi yükümlülükler kamu yönetiminin tüm kolları ve organlarına, bağımsız işlevsel ajanslar da dahil, geniş çapta uygulanması ve özellikle daha geniş Avrupa Birliği'nin gelişmekte olan kurumsal yapıları bağlamında düşünülmesi uygun olabilir (Curtin ve Dekker, 2002:145-46).

2000 yılındaki Lizbon Konseyi ile başlayan Lizbon sürecinde geliştirilen **Açık İşbirliği Metodu** (OMC) özellikle ağ yönetiminde yeni bir Avrupa modeli olarak ortaya atılmış ve hem devletler içinde, hem devletler arasında yönetimden yönetime geçişteki önemli gelişmenin bir parçası olarak sunulmuştur (Olsen, 2003:518). Beyaz kitapların en büyük faydası, açık işbirliği metodu ve ortak değerlendirme çerçevesi gibi gayri resmi ortak hareket mekanizmaları vasıtasıyla inanç ve beklentilerin değiştirilmesidir (Knill ve Lehmkuhl, 2002).

2.2.6 Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları: 2001 (*The European Code of Good Administrative Behavior*)

"Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları" başlığını taşıyan kurallar bütünü, 2000 yılında yapılan Nice zirvesinde ilan edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda belirtilen "iyi yönetilme" hakkının uygulamada ne anlam ifade ettiğini daha ayrıntılı şekilde açıklamak amacıyla, Avrupa Ombudsmanı tarafından yayınlanmıştır.

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 41. maddesinde "iyi yönetilme hakkı" Şöyle ifade edilmektedir:

1. Her insanın işlerinin Birliğin kurumları ve organları tarafından tarafsız, adil ve zamanında ele alınması hakkı vardır.
2. Bu hak Şunları içerir:
 - a. herkesin, kendisini olumsuz etkileyecek bir bireysel tedbir alınmadan önce, dinlenmesi hakkı;
 - b. herkesin, gizliliğin ve mesleki ve ticari sırların yasal çıkarlarına saygı göstererek, kendi dosyasına erişme hakkı;
 - c. yönetimin kararlarının gerekçesini bildirmesi zorunluluğu.
3. Her insanın Topluluğun kurumları veya görevlilerinin görevlerini yaparken verebilecekleri zararlardan, üye ülkelerin kanunlarında ortak olan genel ilkelere göre tazminat alma hakkı vardır.
4. Her insan Birliğin kurumlarına Anlaşmalarda belirtilen dillerden biriyle yazı yazabilir, ve aynı dilde cevap almalıdır.

İyi İdari Davranış Kuralları, yirmi yedi maddeden oluşur. Bu maddelerde kamu yöneticileri ve memurların davranışlarında ayrımcılık yapılmaması (md.5), orantısallık (md.6), suiistimal yapılmaması (md.7), tarafsızlık ve bağımsızlık (md.8), objektif olma (md.9), adalet (md.11), nezaket (md.12), mektuplara vatandaşın yazdığı dilde cevap verilmesi (md.13), alındı bildirimi ve yetkili memurun kimlik bilgilerinin verilmesi (md.14), konuyu kurumun yetkili birimine aktarma zorunluluğu (md.15), vatandaşın savunma, dinlenme ve beyanda bulunma hakkı (md.17), kararların gerekçelerinin bildirilmesi (md.18), temyiz yollarının gösterilmesi (md.19), kararın bildirilmesinde gözetilecek kurallar (örn. karar alınır alınmaz yazıyla bildirme, ilgili kiŐilerden önce başka taraflara kararın bildirilmemesi, md.20), bilgilerin korunması (md.21), bilgi talepleri (md.22), belgelere halkın erişim talepleri (md.23), yeterli düzeyde kayıt tutulması (md.24), Avrupa Ombudsmanına başvurma hakkı (md.26) ile ilgili ilkeler belirlenmiştir.

İyi İdari Davranış Kuralları, Avrupa'da kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak görülen **güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve Şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkenlik** prensiplerini tamamlayıcı nitelik taşır.

2.2.7 Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma

Anderson'a göre, en demokratik olandan en otoriter olana kadar tüm rejimleri kapsayan zengin bir anayasa tarihi olmasından dolayı, Fransız hukukçular hükümet gücünün Napolyon Bonaparte tarafından (1799) oluşturulduğunu bilirler. Bu anayasal belgedeki deha, yürütmeye yasama yetkisi konusunda bir tekel vermesidir (madde 25: yeni yasalar ancak bunların öngörüsü hükümet tarafından teklif edildikten, Tribunate'ye¹ bildirildikten ve milletvekilleri tarafından yasalaştıktan sonra ilan edilir) (Anderson'dan aktaran: Zoller, s.399).

İki asır önce Bonaparte'ın uyguladığı sistem bugünkü AB anayasası için de geçerlidir. Yukarıda aslında yürütme organı olarak tasarlanan Komisyon'un yasama konusunda da tekel olduğundan bahsedilmişti. Bu durumun hem güçler ayrılığı, hem de **hesap verebilirlik** ve meşruiyet açısından sakıncalı olduğuna dair görüşler ele alınmıştı. Aynı endişeyi taşıyan AB yasa koyucuları ve hukukçuları, yeni bir anayasa oluşturmak için uzun çalışmalara girişmişler ve sonunda 2004 yılında "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma" başlıklı anayasa metni ortaya çıkmıştır. Metin 228 sayfadan ve 448 maddeden oluşmaktadır.

Belgeye "anayasa" değil de "anayasa oluşturan anlaşma" adının verilmesinin arkasında uzun tartışmalar yatmaktadır. Anayasa çalışmaları sürerken akademisyenler, hukukçular ve siyasa yapıcılar, Avrupa Birliği için bir anayasanın gerekip gerekmediği konusunda uzlaşmaya varamamıştır. Anayasaya karşı olanlar, "anayasa" kavramının klasik anlamında belli bir halka sahip olan devletler için söz konusu olabileceğinden hareketle, AB'nin uluslar üstü bir örgüt olarak bu tanıma uymadığını, dolayısıyla da bir anayasanın gerekmediğini savunmuşlardır. Buna karşı olanlar ise ABD'nin de bir ilk anlaşmaya dayalı bir federasyon olarak doğduğunu, "anayasa" kavramının mutlaka klasik ulus-devletler için geçerli olmasının gerekmediğini ileri sürmüşlerdir. Sonuçta Konvansiyon, amacı bir anayasa oluşturmak olmakla beraber, ortaya çıkacak metne "anayasa" adının verilmemesi suretiyle bir ara formül bulmuştur.

Hungdah Su, anayasanın Avrupa entegrasyonunu geliştirme potansiyelini sorguladığı çalışmasında anayasada ve AB'nin daha önceki kurucu anayasal metinlerinde hâkim olan değerleri karşılaştırırken şu sonuca ulaşır:

¹ Tribunate, Napolyon Bonaparte döneminde Fransa'da kanun koyma sürecinde rol oynamış bir kurumdur. 100 üyeden oluşurdu, üyeleri 5 yıl süreyle görev yapardı ve üyelerinin beşte biri her yıl değişirdi.

Anlaşma	Değer
Maastricht	Birlik, Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu'nun garanti ettiği temel haklara saygı duyacaktır.
Amsterdam	Birlik, özgürlük, demokrasi, insan haklarına saygı ve temel özgürlükler ilkeleri üzerine kurulmuştur.
Anayasa	Amsterdam Anlaşması'nda belirlenen ilkeler burada AB'nin değerleri olarak yeniden adlandırılmıştır, ve bunlara eşitlik ve hukuk devletinin yanı sıra çoğulculuk, hoşgörü, adalet, dayanışmanın hâkim olduğu ve ayrımcılığın olmadığı bir toplum kavramı eklenmiştir (Su, 2004:361).

Su'ya göre Anayasa daha bütünleşmiş bir Avrupa'yı geliştirmeyi, vatandaşların katılımını sağlamayı ve ulusal kimliği garanti etmeyi amaçlayan farklı normlar arasında hassas bir denge korumaya çalışmaktadır (Su, 2004:369).

Anayasal Anlaşma, eksiklerine rağmen önemli bir işlev görebileceği, çok zorlu bir onay sürecinden geçmesi gerekse de, on iki yeni üye ülkenin entegrasyonunun kolaylaştırılmasında faydalı olabileceği düşünülmüştür. Fakat bunun ötesinde, gelecekte yaklaşık 30 üyeden oluşacak bir birliğin bütünlük içinde hareket etmesini yeterince teşvik edebileceğini varsaymak için ikna edici bir sebep yoktur. Avrupa kurumlarının işleyişindeki en önemli konu, bu defa da tatmin edici biçimde cevaplanmamıştır. Ayrıca bundan sonra birliğe yeni üyelerin katılması, AB kurumlarının işlevini ve karar verme kapasitelerini artırmak zorunda bırakacak, üstelik tarım, bölgesel kalkınma ve bütçe gibi ortak politikalarda reform gerektirecektir.

Demokratik **hesap verebilirlik** noktasından bakıldığında, Konsey ve Parlamento arasındaki yasal konularda ortak karar vermeyi geliştirmek ve resmiyete dökmenin, Birliği iki meclisli bir sisteme doğru götürdüğü görülebilir. Parlamentonun AB bütçesi ve Komisyon başkanının seçilmesi konularındaki yetkisinin artması, büyük olasılıkla iyi karşılanacaktır. Adalet ve işleri konularında Komisyon'un yetkilerinin artması ve daha fazla kararın nitelikli çoğunluk tarafından alınması, daha somut ortak kararlara varmak açısından, özellikle de uluslararası terörizm ve suç ile Birliğin dış sınırlarının korunması konularında olumludur (von Kyaw, 2004:457).

Avrupa Birliği'nin üye sayısı 2004'te 15'ten 25'e yükselmiştir. 2007 yılında bu sayı 27'ye ulaşmıştır. Bu genişlemiş yapı içinde yönetim mekanizmalarının artan yük nedeniyle tıkanmaması için sistemi yeniden düzenlemek gerekmiştir. Anayasal Anlaşma, Avrupa

Birliği'nin yapılarını Őekillendiren ve geride bıraktığımız yaklaşık 50 yıl boyunca imzalanan çok sayıda anlaşmanın yerine geçmekte ve Avrupa Birliği'nin ne olduğunu, neleri yapıp yapamayacağını tek bir belge içinde toplamaktadır. Bu belgeyle Avrupa Birliği bir serbest ticaret bölgesinden ibaret olmayan bir yapı kazanmaktadır. Ancak bu yapı henüz 'Avrupa Birleşik Devletleri' diye anılacak bir statüye gelmiş değildir.

Belgenin kamuoyu tarafından da kolaylıkla anlaşılabilir şekilde Avrupa Birliği vizyonunu ortaya koyması hedeflenmektedir.

2.2.7.1 Anayasal Anlaşma'nın Kamu Yönetimine Getirdikleri

Anayasal Anlaşma'nın Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi hakkındaki hükümleri ve bir Avrupa İdari Alanı'nın oluşumu açısından önemi büyüktür. Metinde yer alan ve kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren hükümler Ek-4'te verilmektedir. Söz konusu maddeler, önceki bölümlerde ele alınan AB'de kamu yönetiminin sorunlarına işaret etmektedir. Anlaşma metninde **katılımcılık**, toplumsal ortaklar ve özerk sosyal diyalog, **Birlik kurumları, organları, ofisleri ve dairelerindeki işlemlerin şeffaflığı, bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı, ombudsmanlık kurumu, İyi Yönetim Hakkı ve Temel Haklar Anlaşması** gibi konular ele alınmıştır. Ancak maddeler dikkatli incelendiğinde hepsindeki ortak noktanın formaliteler getirmekten çok genel ilkeleri belirlemek olduğu görülebilir. Ele alınan konuların tamamı, iyi bir kamu yönetiminde olması gerekenleri birer “etik kodu” tarzında sıralamakta ve AB'nin kurumlarının işleyişini mükemmelleştirmek, bu arada da birliğe 2004 yılında katılan 10 ülkenin entegrasyonunu kolaylaştırmak için temel kuralları belirtmektedir. Bu bakımdan Türkiye'de 2005 yılında hazırlanan ve Kamu Yönetimi Çerçeve Yasası olarak da bilinen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'a benzetilebilir.

2.2.7.2 Anayasal Anlaşma'nın Fransa ve Hollanda'da Reddedilmesinin Önemi

AB Anayasası, 447. maddede belirtildiğine göre, tüm üye ülkelerde onaylandıktan sonra 1 Kasım 2006'da yürürlüğe girecekti. Ancak 2005 yılının bahar aylarında önce Fransa'da, ardından Hollanda'da anayasa referandum ile reddedilmiştir. Söz konusu referandumlardan sonra, büyük umutlarla hazırlanan, AB kurumsal yapısı için bir çerçeve oluşturacağı, meşruiyet ve katılımındaki eksiklikler, demokrasi açığı gibi sorunları çözmeye rehberlik edeceği, ve birliğe son katılan 10 ülke ile bundan sonra katılacak ülkelerin entegrasyonunu kolaylaştıracığı düşünülen anayasa, geçici olarak rafa kaldırılmıştır. Diğer ülkelerde yapılması gereken ve 1 Kasım 2006'ya kadar

tamamlanması planlanan referandumlar ertelenmiştir. Collette Mazzucelli, anayasanın özellikle Hollanda'da reddedilmesini büyük ölçüde halkın taslak hakkında yeterince bilgi sahibi olmamasına bağlar. Eğer durum böyleyse, **şeffaflık** ve katılım gibi demokratik ilkeleri uygulamada geliştirerek Avrupa halklarının yönetimde daha fazla söz sahibi olmasının amaçlandığı anayasa metni, tam da düzeltmeyi vaat ettiği sorunlardan kaynaklanan sebeplerle reddedilmiştir. Anayasaya bu sebeple “hayır” oyu verenlerin oranı, Flash Eurobarometer 2005'e göre % 32'dir (Mazzucelli, 2007:10).

Hollanda ve Fransa'da anayasaya “hayır” oyu verilmesi, güvensizliğin tüm ulusal sistemlerde görülen bir maraz olduğunun altını çizmektedir. Birliğin genişlemesi için spesifik kriterlere uyulması zorunluluğu gibi, bu olgu da gelecekteki genişlemelerle ilgili tartışmalarda göz ardı edilemez (Mazzucelli, 2007:19).

AB çevrelerinde Avrupa Birliği'nin var olan temel anlaşmalarına dayanarak işleyişini sürdürebileceği düşüncesi artık daha güçlü bir şekilde seslendirilmektedir. Ancak bu, AB'nin gelecekteki işleyişini zorlaştıracaktır. Anayasa metninin hazırlanma amacının 27 üyeli genişlemiş AB'nin yönetim mekanizmalarının artan yük nedeniyle tıkanmamasını sağlamak olduğu, ve bunun için, örneğin, ülkelerin ulusal veto kullanabildiği alanların azaltılıp AB başkanı ve dışişleri bakanı atandığı düşünülürse, anayasa veya İngiltere'nin hazırlıklarını yaptığı benzeri işlevi görece başka bir belge olmadan Birliğin bu yükün altından kalkması zor görünmektedir.

Bir önceki bölümde Anayasal Anlaşma'nın Avrupa kamu yönetimi hakkındaki öngörülerini ele alınmıştı. Anayasal Anlaşma, iyi yönetim ilkelerini bir çerçeveye oturtuyor ve daha çok “çıkıcı odaklı” bir yaklaşımla halka verilecek kamu hizmetinin hangi nitelikleri haiz olması gerektiğinin altını çiziyordu. Esasen bu ilkeler, Avrupa İdari Alanı (EAS) adı verilen bir oluşumu da somutlaştıracak ve hiç olmazsa tek bir metin içinde derli-toplu hale getirecekti. Bunun da EAS'nin gelişimini olumlu yönde etkilemesi bekleniyordu.

2.2.8 Lisbon Anlaşması

Aralık 2007'de imzalanan Lisbon Anlaşması, Hollanda ve Fransa'da reddedilen Anayasal Anlaşma'nın yerine geçmek üzere tasarlanmıştır. Buna göre AB'nin kurumsal yapısı yine Parlamento, Konsey ve Komisyon üzerinde yükselmeye devam etmektedir, ancak daha **etkin**, **saydam** ve tutarlı olmasını sağlayacak yenilikler getirilmiştir. Altı ayda bir değişen dönem başkanlığının yerine 2,5 yıl sürecek AB Başkanlığı getirilmektedir, böylece AB'nin daha güçlü bir liderliğe sahip olması amaçlanmaktadır.

AB Dışışleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi makamı oluşturulmuştur. Komisyon'daki komiser sayısı da 2014'ten sonra azaltılacaktır.

Lisbon Anlaşması'nda XXIV sayılı "İdari İşbirliği" başlığı altında yer alan 197. maddenin birinci fıkrasında "Birlik kanunlarının Üye Ülkeler tarafından etkin şekilde uygulanması, Birliğin düzgün işlemesi için önemlidir, ve ortak bir çıkar konusu olarak ele alınacaktır" ifadesi yer almaktadır. "Avrupa İdare Alanı" terimi anlaşmada yer almamakla beraber, başta 197. madde olmak üzere EAS'ye işaret eden birçok hüküm yer almaktadır. Ayrıca burada ilk defa kamu yönetimi "ortak çıkar" şeklinde tanımlanarak ulus devletlerin münhasır alanından çıkarılmış olmaktadır (Pereto, 2005:3).

Lisbon Anlaşması'nın getirdiği yeni düzenlemeleri birkaç madde halinde sıralamak faydalı olabilir.

1. **Parlamentoya** kanun yapma, AB bütçesini hazırlama ve uluslararası anlaşmaları onaylama yetkisi verilmektedir.
2. Avrupa Konseyi'ne artık **Birlik Başkanı** başkanlık edecektir. Başkan, Konseyin çalışmalarını hazırlayacak, sürekliliğini sağlayacak ve üye ülkeler arasında oydaşma temin edecektir.
3. **Avrupa Birliği Konseyi** için Lisbon anlaşmasının getirdiği en önemli değişiklik karar verme süreçlerindedir. Artık kararlarda nitelikli çoğunluk aranacaktır (anlaşmaların başka bir çoğunluk gerektirdiği durumlar hariç). Böylece bundan böyle nitelikli çoğunluk göç ve kültür gibi pek çok başka politika alanına genişletilecektir. 2014'ten sonra ise, bir kararın alınması için AB üye ülkelerinin %55'inin yanı sıra, AB nüfusunun da %65'inin onayı aranacaktır. Böylece karar verme sürecinin daha **saydam** ve daha **etkin** hale gelmesi amaçlanmaktadır. Bunun bir başka sonucunun da AB'nin küçük üyelerini tatmin edici çözümlere zorlamak olacağı düşünülmektedir.
4. **Avrupa Komisyonu**'nun üye sayısı düşürülmektedir (2014'te sadece 18 komiser kalacaktır), böylece artık tüm üyelerin bir komiseri olmayacaktır. Başkan daha güçlü hale gelmekte, Komisyon üyelerini görevden azletme yetkisiyle donatılmaktadır.
5. **Avrupa Dış ve Savunma Politikası Yüksek Temsilcisi**, aynı zamanda Komisyon Başkan Yardımcısıdır. Bu makamın ihdas edilmesiyle AB'nin yabancı ülkeler ve uluslararası kurumlarla olan ilişkilerinde tutarlılık sağlanacaktır.

6. **Ulusal parlamentoların** Brüksel düzeyinde kanun yapma yetkisi artırılmaktadır. Yeni tasarıya göre AB kanun tasarılarını incelemek için sekiz hafta süre verilmektedir. Eğer tasarıya üye ülkelerin en az üçte birinin parlamentosunda itiraz edilmiş ise, tasarı tekrar görüşülmek üzere Avrupa Komisyonu'na geri gönderilecektir.¹

Lisbon Anlaşması, AB üyesi 26 ülkenin parlamentolarında kabul edilmiş, ancak referanduma giden tek ülke olan İrlanda'da Haziran 2008'de reddedilmiştir. Elinizdeki çalışmanın hazırlandığı sırada Avrupa Birliği için bir anayasa tespit etmeye yönelik bu ikinci girişim de reddedilme tehlikesiyle karşı karşıyadır. AB içinde 2008 sonuna kadar İrlanda'yı Lisbon Anlaşması'nın yürürlükte olduğu bir AB'de yer almak isteyip istemediğinin sorulduğu yeni bir referanduma zorlamak düşüncesi hâkimdir; bunun yanı sıra bazı başka seçenekler de düşünülmektedir. Bunlardan biri Lisbon Anlaşması'ndan vazgeçerek Nice Anlaşması ile yola devam etmektir. Bir başka düşünce ise yeni bir Anlaşma metni üzerinde müzakere yürütülmesidir.²

2.3 Birlik Düzeyindeki Uygulamalar ve Kurumlar

2.3.1 Ekonomik ve Sosyal Konsey: Kurumlar ile Sivil Toplum Arasındaki Bağlantı (1957)

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Konsey (EESC) Avrupa'nın sosyal ve mesleki çıkar gruplarına ve diğerlerine AB konularında kendi görüşlerini ifade etmeleri için resmi bir platform sunan bir danışma organıdır. EESC'nin görüşleri daha büyük kurumlar olan AB Konseyi, Komisyon ve Parlamento'ya iletilir. Dolayısıyla EESC birliğin karar verme sürecinde kilit bir role sahiptir. Konsey 1957 yılında Roma Anlaşması ile kurulmuştur.

Ekonomik ve Sosyal Konsey'in başlıca üç görevi vardır:

- Avrupa Birliği Konseyi, Komisyon ve (Amsterdam Antlaşması'ndan sonra) Parlamento'ya tavsiyelerde bulunmak;
- Sivil toplumun AB içinde daha **katılımcı** ve daha demokratik bir toplum gerçekleştirmesine katkı sağlamak;
- Üye olmayan ülkelerdeki sivil toplum kurumlarıyla da ilişkiye girerek bir istişare mekanizması oluşturmak.

¹ Bu bölümde AB'nin Lisbon Anlaşması ile ilgili resmi web sayfasından yararlanılmıştır (http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_en.htm).

² Avrupa Politika Çalışmaları Merkezi (Centre for European Policy Studies-CEPS) tarafından hazırlanan rapordan alınmıştır (26 Haziran 2008).

Komisyon veya AB Konseyi tarafından EESC'ye danışılması belli durumlarda zorunludur, bazılarında ise tercihe bağlıdır. Ancak EESC aynı zamanda kendi görüşlerini kendi inisiyatifiyle de kabul edebilir. Tek Avrupa Senedi (1986) ve Maastricht Anlaşması (1992) EESC'ye havale edilmesi gereken konuların kapsamını artırmıştır. Bu durum özellikle yeni politikalar söz konusu olduğunda geçerlidir (bölgesel politika ve çevre politikası). Amsterdam Anlaşması ise komiteyle görüşülecek konuların kapsamını daha da genişletmiştir, ve komitenin bu konuları Avrupa Parlamentosu ile görüşmesine izin vermiştir. EESC yılda ortalama 170 tavsiye belgesi ve görüş yayınlar. Görüşlerin büyük çoğunluğu zorunlu olmayan istişarelerden ileri gelir (% 49). Bunu zorunlu istişareler izler (%36). Bir kısmı da komitenin kendi inisiyatifiyle beyan ettiği görüşlerdir (% 15) (Smismans, 2000:3). Tüm görüşler Topluluğun karar verme organlarına iletilir ve AB'nin resmi gazetesinde yayınlanır.

Ekonomik ve Sosyal Konsey, Avrupa istihdam politikasında çok önemli bir konuma sahiptir. İstihdamla ilgili konularda Komisyon'un Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Konsey ve Bölgeler Komitesi ile istişare etme zorunluluğu, EESC'ye bu gücü vermektedir (Trubek ve Mosher, 2003). EESC ile bağları olan pek çok sivil toplum kuruluşu da bu şekilde dolaylı olarak politika yapma ve karar verme süreçlerine katılmış olmaktadır. Böylece kararların meşruiyeti artmakta, yönetişimin seviyesi yükselmektedir.

2.3.2 Bölgeler Komitesi (1994)

Bölgeler Komitesi 1994'ten bu yana çalışmaktadır ve AB düzeyinde alınan kararların, uygulanan politikaların ülke veya bölge düzeyinde vatandaşların hayatını nasıl etkilediği konusunda doğrudan bilgi alınmasını sağlamak üzere düşünülmüş bir kurumdur (Koray, 2003:262).

Bölgeler Komitesi (CoR) yerel ve bölgesel yönetimlere Avrupa Birliği'nin merkezinde söz hakkı veren bir siyasi meclistir. 1994'te kurulan CoR başlıca iki konuyu ele almak için oluşturulmuştur. Bunlardan birincisi, yerel ve bölgesel temsilcilerin yeni AB yasalarının geliştirilmesi sırasında söz hakkı elde etmeleridir. İkincisi AB ilerledikçe halkın konulardan geri kaldığına dair bir endişe vardır. Vatandaşlara en yakın seviyedeki seçilmiş idarecileri sürece katmak, bu uçurumu kapamanın bir yolu olarak görülmüştür.

Anlaşmalar Komisyon ve Konsey'e bölgesel veya yerel düzeyde yansımaları olan alanlarda yeni bir teklif sunulacağı zaman Bölgeler Komitesi ile istişare etme

zorunluluğu getirir. Maastricht Anlaşması'nda bu nitelikte 5 alan tespit edilmiştir – ekonomik ve sosyal bütünleşme, trans-Avrupa altyapı ağları, sağlık, eğitim ve kültür. Amsterdam Anlaşması bu listeye beş alan daha eklemiştir – istihdam politikası, sosyal politika, çevre, meslek eğitimi ve ulaştırma. Bunlar AB'nin faaliyetlerinin büyük bölümünü meydana getirir.

Bu alanların dışında Komisyon, Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun bir teklif için önemli bölgesel veya yerel yansımaları olacağını düşündükleri konularda da CoR ile istişare etme seçeneği vardır. CoR ayrıca kendi girişimiyle de fikir beyan edip AB gündemine koydurabilir.

Komite şu üç ilke temelinde işlemektedir:

- **Hizmette yerellik (subsidiarite):** bu ilke, AB'de kararların vatandaşa en yakın uygulanabilecek düzeyde alınması anlamına gelir.
- **Yakınlık:** hükümetin tüm seviyeleri “vatandaşa yakın olma”yı amaçlamalıdır ve özellikle işlerini **şeffaf** biçimde yapmalıdır.
- **Ortaklık:** Brüksel, ulusal, bölgesel ve yerel hükümet düzeyleri işbirliği içinde çalışmalıdır – bunların dördü de karar verme süreçlerinde vazgeçilmez unsurlardır.

Bölgeler Komitesi, Kasım 2003'te “İyi İdari Davranış Kuralları” başlıklı bir metin yayınlamıştır (R/CdR 288/2003 Madde 18a). Belgenin 4 ila 13. maddelerinde Bölgeler Komitesi'nin işleyişinde iyi idari davranış gösteren bir memurun özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- yasalara uygun
- ayırım gözetmeyen,
- orantısız,
- gücü suiistimal etmeyen,
- tarafsız ve bağımsız,
- objektif,
- meşru beklentileri, tutarlılığı ve tavsiyeleri olan,

- adil,
- nazik,
- mektuplara vatandaşın kendi dilinde cevap veren,
- talebin alındığını bildiren ve yetkili memura havale eden.

Bölgeler Komitesinin işleyiş yöntemi, CoR 1/2004 sayılı Usul Kuralları ile belirlenmiştir. Belgenin 3. bölümünde “kamuya **açıklık** ve **şeffaflık**” başlıklı 2. kısımda vatandaşların belgelere erişimi düzenlenmektedir.

2.3.3 Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu (1995)

Yukarıda çeşitli defalar geçen Ombudsmanlık, Avrupa Birliği'nin yönetişimi geliştirmek amacıyla yerleştirdiği kurumlardan biridir. İlk ombudsman 1995 yılında atanmıştır. AB üyesi ülke vatandaşları ombudsmana AB Komisyonu, AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu, Adalet Divanı da dâhil, tüm topluluk kurumlarını şikâyet edebilirler. AB ombudsmanının ulusal, bölgesel veya yerel organları denetleme yetkisi yoktur.

2000 yılının Aralık ayında Nice'te kabul edilen AB Temel Haklar Şartı'nda ombudsmana başvuru hakkı ele alınmıştır. Bu şartın 43. maddesinde,

“Birliğin tüm vatandaşları ve bir Üye Ülkede ikamet eden veya işyeri burada tescil edilmiş olan tüm özel ve tüzel kişilerin Topluluk kurumları veya organlarındaki kötü yönetim vakaları hakkında Birlik Ombudsman'ına müracaat etme hakkı vardır.”

denmektedir. Bu şekilde ombudsmanlık kurumu, “iyi yönetim hakkı”nı hayata geçirmeyi amaçlayan kurumlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ombudsman, 1999 yılında “iyi yönetim davranışı kuralları” oluşturulması için bir çağrı yapmış, ve istediği metin 2001 yılında yayınlanmıştır. İlgili bölümde de bahsedildiği gibi İyi İdari Davranış Kuralları, Avrupa'da kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak görülen güvenilirlik ve öngörülebilirlik, **açıklık** ve **şeffaflık**, **hesap verebilirlik**, **verimlilik** ve etkinliği tamamlayıcı nitelik taşır.

2.3.4 PHARE programı (1997)

2000-2006 arasında AB'nin Orta ve Doğu Avrupa'daki aday ülkelere yaptığı yardımlar üç araç vasıtasıyla yürütülmüştür. Bunlardan en büyüğü PHARE programıdır ve aday ülkelere AB'ye üyelik öncesinde genel yardımlarda bulunmaktadır. Programın başlıca amacı aday ülkelere 1993'te kabul edilen ve ekonomik ve siyasi koşullar getiren Kopenhag kriterlerine uyarak AB'ye girmeye hazırlanmalarında yardımcı olmaktır. Bu

koşullar arasında demokrasiyi garanti edebilecek nitelikte kurumsal istikrar, hukuk devleti, insan hakları ve azınlıkların korunması, işleyen bir piyasa ekonomisi, ve müktesebatın benimsenmesi sayılabilir.

Başlangıçta 1989 yılında Polonya ve Macaristan'a yardımcı olmak için oluşturulan program daha sonra tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsar hale gelmiştir. 1997'de Lüksemburg zirvesinde genişleme sürecinin uygulamaya konmasından sonra programın başlıca amacı yol haritaları ve katılım ortaklığı belgelerinde ortaya konan önceliklere yönelmiştir. Müktesebatın kabulü için ulusal program, aday ülkelerin üyelik için hazırlanma takvimidir, ve ülkenin üyeliğe hazırlanması için gereken adımların ve işgücü ve finansal kaynaklarının zamanlamasını ve maliyetini hesaplar. PHARE daha sonra aşağıda ele alınacak olan Gündem 2000 önerileri doğrultusunda CEE ülkelerinin sunduğu projeleri ve idari kapasiteyi geliştirme çabalarını desteklemeyi sürdürmüştür (Akdoğan, 2008:121).

Phare'nin amaçları şunlardır:

1. Kamu yönetimlerini ve kurumlarını Avrupa Birliği bünyesine **etkin** biçimde işleyecek şekilde güçlendirmek,
2. Avrupa Birliği müktesebatındaki yakınlaşma düzeyini yükseltmek ve geçiş sürelerine duyulan ihtiyacı azaltmak,
3. Ekonomik ve sosyal bütünlüğü artırmak.

Yararlanıcı ülkelerin kurumsal ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi, topluluk müktesebatını tam olarak kabul etmeleri, uygulamaları ve buna uymaları söz konusu olacaksa, temel bir gerekliliktir. Bu da idare ve yargı sistemlerinin, profesyonellik ve tarafsızlık ilkelerini göz önünde bulundurarak modernize edilmesini gerektirir. AB üyeliğine hazırlanmak, yasama ve yürürlüğe koyma sürecine dahil olan birçok kurum ve kuruluştaki çok sayıda sektörde kapsamlı değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir. Kurum inşa etme desteği, yeni üyeler, aday ülkeler, potansiyel aday ülkeler ve Kuzey Kıbrıs Türklerine verilmektedir. Kurum inşa etme desteği, iki eylem halinde verilmektedir: "know-how" transferi ve Kurum İnşa Yatırımı.

2.3.5 Eşleştirme (Twinning) Programı (1998) ve İyi Uygulamaların Paylaşılması

Mayıs 1998'de başlatılan Twinning programı, yararlanıcı ülkelerde müktesebatı Üye Ülkelerle aynı seviyede uygulamalarını sağlayacak yapılar, insan kaynağı ve yönetim

becerilerine sahip modern ve **etkin** idarelerin gelişmesine yardımcı olmayı amaçlar. Twinning yararlanıcı ülkelerdeki idareler ve yarı-resmi kurumların üye ülkelerdeki mevkidaşlarıyla beraber çalışmalarını için bir çerçeve sunar. Böylece idareciler birlikte müktesebatın spesifik bir bölümünün aktarılması, yürürlüğe konması ve uygulanmasını hedefleyen bir proje geliştirip uygulayabilirler.

Bir Twinning projesinin başlıca özelliği, spesifik ve garantili sonuçlar üretmeyi amaçlaması ve genel bir işbirliğini hedeflememesidir. Taraflar önceden Katılım Ortaklıkları'nda belirtilen müktesebat öncelik alanlarıyla ilgili bir amaca ulaşmak için ayrıntılı bir iş programına karar verirler. Her Twinning projesinde en az bir Yerleşik Twinning Danışmanı (RTA) ve bir proje lideri vardır. RTA bir üye ülke idaresinden veya üye ülkedeki başka bir onaylanmış organdan seçilir ve projeyi uygulamak için ortak ülkedeki ilgili bakanlıkta en az 12 ay tam zamanlı çalışmak üzere görevlendirilir. Proje lideri projenin genel idaresinden ve koordinasyonundan sorumludur. Bu ekibe başka uzmanlar, eğitim faaliyetleri, bilgilendirme ziyaretleri vs. gibi dikkatle planlanmış ve zamanlanmış misyonlar destek olur.

Eşleştirme, AB müktesebatının özel bir bölümünün uyarlanması, yürürlüğe konması ve uygulanmasına yönelik olarak aday ülkedeki idari ve yarı kurumsal örgütlerle, üye ülkelerdeki muadillerini bir araya getirir. Eşleştirme süresince AB'den ve aday ülkelerden konunun uzmanları belirli bir süre için bir araya gelerek iki tarafın konuyla ilgili mevzuatını karşılaştırır ve uyum sağlanması gereken alanları belirlerler. Eşleştirme süresince AB'den uzmanlar aday ülkenin ilgili kamu kuruluşunda belli bir süre çalışır ve mevzuat uyumunun yapılmasında o ülke uzmanlarına yardımcı olur. Eşleştirme daha çok Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesini amaçlar.

Twinning projeleri 12 aya kadar desteklenebilir. Destek miktarı iki milyon Euro'yu bulmaktadır. Müktesebatın her alanında Twinning projesi yapılabilmektedir. Koyun ve keçilerin teşhisi ve tescili sisteminden tutun (Hollanda, Macaristan, 2003) süt kotası sisteminin uygulanmasına, oradan ulusal merkez bankalarının kurumsal gelişim programlarına kadar çok çeşitli projeler finanse edilmektedir. Kamu yönetimiyle ilgili projelere örnek olarak "Vergi idaresinde reform ve modernizasyon:2000 (Hollanda, Bulgaristan, İsveç ve İrlanda)", "Entegre İdari Kontrol Sistemi:2000 (Hollanda, İngiltere, Çek Cum.)" vb. projeler verilebilir. 1998-2005 yılları arasında 13 aday ülkede toplam 1110, Balkan ülkelerinde ise 73 Twinning projesi desteklenmiştir. Bu ülkeler arasında 191 proje ile Romanya birincidir. Türkiye ise 56 proje ile 10. sırayı almıştır (Twinning Brochure, ss. 22-23).

Twinning programının yanı sıra, AB üyesi ülkelerin kamu yöneticilerinin bir araya geldiği bir forum olan Avrupa Birliği Kamu Yönetimi Ağı (*European Union Public Administration Network: EUPAN*) bünyesinde çeşitli ortak forumlar bulunmaktadır. Bu forumlar kapsamında üye ülkelerin kamu yönetiminden sorumlu bakan, müsteşar ve genel müdür seviyesindeki yetkilileri bir araya gelmektedir. Ayrıca kamu yönetimi ile ilgili ulusal okulların ve kamu yönetiminden sorumlu bakanlıkların temsilcileri de gayri resmi çalışma grupları içinde zaman zaman toplanmaktadır. Bu toplantılarda yenilikçi kamu hizmetleri, kıstaslama, daha iyi düzenleme ve e-hükümet gibi çeşitli alanlarda iyi uygulamaların geliştirilmesi hedeflenmektedir (Goldschmidt ve diğ., 2005:13).

2.3.6 Komisyon Yasama Faaliyetlerinde Kaliteye Yönelik Çalışmalar (1999)

1999 yılında AB'nin resmi yayın organı olan OJ C'de (Official Journal of the Communities) 22 Aralık 1998 tarihinde Topluluk yasalarının hazırlanmasında kaliteye ilişkin ortak ilkeler üzerine Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon'un vardığı uzlaşma metni yayınlanmıştır (OJ C 73/1, 1999). Belgenin ilk sayfasında, topluluk yasalarının **şeffaf** ve halk ve ekonomik operatörler tarafından kolayca anlaşılır olabilmeleri isteniyorsa, açık, kesin ve basit bir şekilde hazırlanmalarının önemine işaret edilmektedir. Ayrıca "topluluk yasalarının üye ülkelerde gerektiği gibi ve hepsinde aynı biçimde uygulanması da bir ön koşuldur" denmektedir. Belgenin 3. maddesinde "yasa tasarıları hitap ettiği kişileri göz önünde bulundurmalıdır, ve bu kişilerin hak ve yükümlülüklerini ve bunları yürürlüğe koymaktan sorumlu kişileri belirsizliğe yer bırakmadan tespit edebilmelerini sağlamalıdır" denerek yasaların açık ve anlaşılır olmasının önemine vurgu yapılmaktadır.

Belgenin son sayfasında "Avrupa Birliği Konseyi'nin Beyanı" başlıklı bir bölüm vardır. Burada, söz konusu metnin yasamanın **şeffaflığı** açısından taşıdığı önem açıkça vurgulanmaktadır:

"Konsey, Topluluk karar verme sürecinin **şeffaflığı**nın iyileştirilebilmesi için, Komisyon'un ileride yasa tekliflerinin yanında en uygun yollarla halka açıklanabilmesi için gerekçe beyanları da yayınlamasını öngörür (örneğin, Official Journal of the Communities, J serisi, elektronik dağıtım veya başka bir biçimde olabilir)."

2.3.7 Bağımsız Uzmanlar Komitesi Raporları ve Komisyon Reformu (1999)

1999'da Santer Komisyonu'nun istifasından sonra, Komisyon'da reform ile ilgili çalışmaların hız kazandığından bahsedilmiştir. Bu çalışmaların arasında Bağımsız Uzmanlar Komitesi raporları da önemli yer tutar. Bu raporlar 2000 ve 2001 yıllarında

yayınlanan Beyaz Kitapların içeriğini de önemli ölçüde etkilemişlerdir. İlk rapor tam da komisyonun istifa ettiği tarihe denk gelmiştir (15 Mart 1999). Komite, 14 Ocak tarihinde yolsuzluk, görevi suiistimal ve nepotizmle (adam kayırma) suçlandığı fakat aklandığı gensoru önergesi oylamasından hemen sonra kurulmuş, ve yazılan rapora da “Avrupa Komisyonu’nda Yolsuzluk, Görevi Suiistimal ve Nepotizm Hakkındaki Suçlamalar Üzerine İlk Rapor” adı verilmiştir. Rapor 146 sayfadan oluşmakta ve Komisyon üyelerinin yolsuzluk yapmakla suçlandığı Turizm, ECHO (Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Ofisi), Leonardo (Topluluk Mesleki Eğitim Programı), Güvenlik Ofisi, Nükleer Güvenlik konularını ayrı başlıklar altında ele almaktadır. 123-134. sayfalar ise Komisyon’un suçlandığı diğer önemli konu olan “adam kayırma”ya yer vermektedir.

İlk rapor yolsuzluk iddialarını araştırırken, Komisyon’un raporun yayınlandığı gün istifa etmesinin ardından aynı yıl, 10 Eylül 1999’da yayınlanan ikinci rapor ise yolsuzluk ile mücadele yöntemlerini ve çeşitli önerileri ele almıştır. Raporun ilk cildinde yer alan 7. bölüm “Avrupa Siyasi ve İdari Yaşamında Dürüstlük, Sorumluluk ve **Hesap Verebilirlik**” başlığını taşımakta ve kamu yaşamı için ilkeler ve kuralları belirlemektedir. “**Hesap verebilirlik**” kavramının belgede 50 defa kullanılmasından, konuya ne kadar önem verildiğini görmek mümkündür.

Raporda özellikle komisyondaki memurların görevleriyle ilgili olarak bir davranış kuralları bütünü (*code of conduct*) oluşturmanın önemine sık sık vurgu yapılmıştır. Toplam 30 sayfadan oluşan söz konusu bölümde bu uygulamanın önemine 22 yerde değinilmiştir. Buradan, komisyonda ortaya çıkan yolsuzlukların, yazılı bir kurallar bütünü olmamasından kaynaklandığının düşünüldüğü anlaşılabilir. Rapordaki ısrarlı tavsiyeler netice vermiş, 2001 yılında, Ombudsman tarafından AB vatandaşlarının bilgiye erişimini de düzenleyen Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları yayınlanmıştır.

Raporda OECD’nin 1998 yılında kabul ettiği Davranış Kuralları Bütünü’ne atıfta bulunulmakta ve uluslararası kuruluşlarda davranış kuralları bütünü oluşturmaya iyi bir örnek olarak değiştirilmeden benimsenmektedir. Buna göre, “Kamu Yönetiminde Etik Yönetimin İlkeleri” şunlardır:

1. Kamu hizmetinin etik standartları açık olmalıdır;
2. Etik standartlar yasal bir çerçevede ifadesini bulmalıdır;
3. Kamu görevlilerine etik konularda rehberlik hizmeti verilmelidir;

4. Kamu görevlileri yanlışlıkları açıkladıkları zaman hakları ve yükümlülüklerini bilmelidirler;
5. Siyasetçilerin etiğe olan bağlılıkları, kamu görevlilerinin etik davranışını güçlendirmelidir;
6. Karar verme süreci **şeffaf** ve soruşturmaya açık olmalıdır;
7. Kamu sektörü ve özel sektör arasında etkileşim için açık ilkeler bulunmalıdır;
8. Yöneticiler etik davranışı göstermeli ve teşvik etmelidir;
9. Yönetim politikaları, prosedürleri ve pratikleri etik davranışı teşvik etmelidir;
10. Kamu sektöründeki koşullar ve insan kaynakları yönetimi, etik davranışı teşvik etmelidir;
11. Kamu sektöründe yeterli hesap verme mekanizmaları bulunmalıdır;
12. Yanlış davranışları ele almak için uygun prosedürler ve yaptırımlar olmalıdır.

Bu raporların ardından, 8 Aralık 2000 tarihinde “Komisyon kural ve usullerinde reform” başlıklı Komisyon bildiri yayınlanmıştır (C(2000) 3614). 5 Aralık 2001’de de bu belgede değişiklik yapan ve bilgi edinme hakkını düzenleyen ikinci bir bildiri ilan edilmiştir (C(2001) 3714).

Komisyon, Konsey ve Parlamento belgelerine vatandaşların erişim hakkını ele alan düzenleme 31 Mayıs 2001 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanmıştır (OJ L 145, 31.5.2001).

2.3.8 Kamu Maliyesi Alanında Reformlar

AB’nin kamu maliyesi alanında ciddi bir reforma ihtiyaç olduğuna karar verildiğini, 2000 tarihli Beyaz Kitap’ın “Eylemler” bölümüne ve zaman çizelgesine bakarak anlayabiliriz. Buradaki 98 eylemden 25, 26 ve 27. başlıkları altında yer alan ve maliyeyle ilgili olan 68-83 arasındaki eylemlerin başlıkları şunlardır:

- Mayıs 2000’e kadar İç Denetim Servisi’nin kurulması
- İç Denetim Servisi’nin raporlama ve planlaması

- İç denetimin mali kontrolden ayrılması
- Denetimde İlerleme Komitesi kurulması
- Merkezi bir mali servisin kurulması
- Sözleşmeler konusunda danışmanlık
- Sözleşme veritabanı
- Mali yönetimin işleyişine dair el kitapları
- Sözleşmeler ve hibeler
- Kullanıcı ağları
- İç kontrol için minimum standartlar
- Görevler ve mali çevrimlerin birbirinden ayrılması
- Genel Müdürlük'te maliyenin rolünün değişmesi
- Genel Müdürlük'ün kontrol işlevinin rolünün güçlendirilmesi
- Genel Müdür'ün kendi Yıllık Faaliyet Raporu'nda beyanda bulunması

25 Haziran 2002 tarihli Avrupa Topluluklarının genel bütçesi için geçerli mali düzenlemeler hakkında Konsey kararı (Council Regulation, 1605/2002), yukarıda sıralanan konuların birçoğunu ele almış ve uygulamaları belli prosedürlere bağlamıştır. Bunlar arasında **şeffaflık** ilkesi 13. sayfada geçmektedir. Toplam 48 sayfadan oluşan metinde iç denetim ve iç denetçi ifadeleri, 5. sayfa ile 41. sayfa arasında tam 25 defa kullanılmıştır. Metnin hemen her yerine dağılmış olmasından kavrama ne kadar önem verildiği anlaşılmaktadır. Dış denetim de çeşitli yerlerde, özellikle de 32. maddedeki "Dış Denetim" başlığı altında incelenmektedir.

İç mali örgütlenme ve kontrol alanında yapılan reformlar üç ilgili faaliyet alanında uygulanmaktadır:

- Stratejik planlama ve programlama: komisyonda ilk defa faaliyet bazlı yönetim yapılacaktır.
- Yönetici ve çalışanların işleri için çeşitli spesifik tedbirler ve destek sistemleri vasıtasıyla sorumluluk almalarının sağlanması,

- Mali kontrol ve denetim sistemlerinin geniş kapsamlı şekilde modernizasyonu (Kinnock, 2002:23-24).

Mayıs 2000'de, bütçeden sorumlu Komisyon üyesine bağlı ve Komisyon çapındaki iç kontrol standartlarını tasarlamak ve izlemekten sorumlu bir Merkezi Mali Servis kurulmuştur. Yeni, profesyonel kalitede ve uzmanlaşmış bir İç Denetim Servisi de iç kontrollerin işleyişini sürekli, bağımsız ve objektif biçimde değerlendirmek için oluşturulmuştur (Kinnock, 2002:26).

Reformdan sorumlu komisyon üyesi Neil Kinnock mali yönetim reformu ile ilgili olarak şöyle demektedir: “Yöneticilere ve çalışanlara, özellikle mali yönetim ve kontrolle ilgilenenlere teşekkür ederim. Esneklik ve uyum kabiliyeti, ayrıca katı, uzak Brüksel bürokratinin tabloid karikatürüyle tamamen zıt bir değişiklikle başa çıkma istekliliği gösterdiler. Bu pozitif tutumun varlığı bu reformun başarıya ulaşacağına inanmamın sebeplerinden biridir” (Kinnock, 2002:27).

Bütün bunlar yine gelip bir noktada Santer Komisyonu krizine dayandırılabilir. Komisyonun istifasından 2 ay sonra 31 Mayıs 1999 tarihli Resmi Gazetede, 25 Mayıs 1999'da Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ve Komisyon arasında varılan kurumlar arası mutabakat ile yolsuzluğa karşı iç soruşturmaları yürütecek bir büronun kurulması (OLAF) hakkında çıkarılan yasa yayınlanmıştır (OJ L 136/15). Ancak bu belge yalnız 5 sayfadan oluşmuştur ve o günkü krize bir cevap niteliği taşımaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun mali reform gündemi kapsamında 2001 yılının Temmuz ayında İç Denetim Servisi (IAS) kurulmuştur. İnternet sitesinde yer alan bilgilere göre, IAS'nin misyonu şudur:

- Yönetim ve iç kontrol sistemlerinin kalitesi hakkında bağımsız denetim görüşleri yayınlamak,
- Komisyon amaçlarına **etkin** ve **verimli** şekilde ulaşılmasına yönelik tavsiyeler sunmak.

Risk tabanlı bir yaklaşım kullanan IAS Komisyonun departmanları için ayrı ayrı denetimler gerçekleştirir ve yatay ve tematik denetimler de yapar. Denetlediği kurumlarla görüştüğü denetimlerinin sonuçlarına göre IAS önerilerini yayınlar.¹

¹ http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/index_en.htm

Yukarıda bahsedilen 1605/2002 Konsey kararının 86.4 maddesine göre kurum her yıl parlamentoya gerçekleştirdiği denetimlerin sayısını ve türünü, bu denetimlerde verdikleri tavsiyeleri ve bu tavsiyeler üzerine alınan tedbirleri bildiren bir rapor sunar. 2005 yılına ait rapordan¹ (COM (2006) draft post RSCC31 May 2006) anlaşıldığına göre, İç Denetim Servisi'nin tavsiyeleri büyük kabul görmüştür. Yıl içinde sunulan 285 tavsiyeden sadece 6'sı kabul edilmemiştir (% 2,1).

2.3.9 Düzenleyici Ortamın Basitleştirilmesi ve Geliştirilmesi Eylem Planı (5 Haziran 2002)

Avrupa Birliği'nde Avrupa İdari Alanı'nın oluşması için atılan bir başka adım, düzenleyici ortamın basitleştirilmesi ve geliştirilmesi için hazırlanan eylem planıdır (COM (2002) 278). Planda açıklandığı şekliyle, düzenleyici ortamın basitleştirilmesi ve iyileştirilmesinde amaç, halkın çıkarlarına olacak şekilde, Topluluk yasalarının sorunlara, genişlemenin getirdiği zorluklara ve teknik ve yerel koşullara daha fazla yönelmiş olmasının sağlanmasıdır. Amaç, topluluğu deregüle etmek veya hareket alanını kısıtlamak değildir. Komisyon, düzenleyici ortamın kalitesini, Anlaşma'ya değiştirmeksizin basitleştirmek ve iyileştirmek için bu **Eylem Planı**'nı hazırlamıştır (ss. 3-4).

Yaptığı çalışmaların kalitesini geliştirmek için, Komisyon bu Eylem Planı'nın yanı sıra, Komisyonun başlatmakta olduğu iki temel tedbiri açıklayan iki spesifik bildiri kabul etmektedir: birincisi, *minimum istişare standartlarının* oluşturulması, ikincisi, politika ve yasamayla ilgili temel girişimleri için bir *konsolide etki değerlendirmesi metodunun* tanımlanması (s. 5).

Komisyon, yönergelerin Anlaşmada belirtilen ilk tanımına dönüş yapmayı planlamıştır. Dolayısıyla, yönergeler mümkün olduğunca genel kapsamlı olmalı ve yasanın amaçları, geçerlilik süresi ve önemli boyutlarını kapsamalıdır. Bu önemli boyutların bir politika kararı vererek nasıl bir şekil alacağına karar vermek ve teknik yönler ile detayların yürütmeye dair tedbirlerle ilgili olmasını sağlamak, yasa koyucunun yükümlülüğüdür.

Yönergelerin bu şekilde, başka şeylerin yanı sıra yasaların basitleştirilmesi amacıyla sınırlandırılması Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in yasama yetkilerine zarar vermeden yapılacaktır; aksine, bu kurumların kendi tartışmalarını yasaların temel konuları üzerine yoğunlaştırmaları sağlanacaktır. Komisyonun görüşüne göre, bu şekildeki eylemler

¹ http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/docs/86_4_en.pdf

kurumlar arasında uygulayıcı yetkilerin nasıl devredileceği konusundaki tartışmalarla birlikte ele alınmalıdır (s. 12).

Komisyon, Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun desteğiyle, şu ikili amacın belirlenebileceği kanaatindedir: topluluk hukukunun bütününün basitleştirilmesi ve hacminin azaltılması. Bunu yapabilmek için, şu adımlar atılmalıdır:

- Kurumlar, birlikte hareket ederek topluluk hukukunun konusunun basitleştirilmesi için bir program tanımlamalıdır.
- Komisyon tarafından Kasım 2001'de başlatılan Kodifikasyon programı, komisyonun sunduğu kodifiye yasama tekliflerinin ilk okumada hızlandırılmış benimsenme prosedürlerini hazırlayarak desteklenmelidir (ss. 14-15).

Ayrıca eylem planı Komisyonun yasaların müktesebatın uygulanmasına yönelik olarak ulusal sistemlere aktarılmasındaki görevine de vurgu yapmaktadır. Topluluk yasalarının uygun şekilde aktarılmasını ve üye ülkelerle yakın işbirliği içinde yasaların gerçek etkilerinin olduğunu ve destekleyici çalışmaların uygulamaya konduğunu kontrol etmek Komisyon'un sorumluluğundadır (s. 16).

Lizbon Avrupa Konseyi'nde tanımlanan strateji doğrultusunda, üye ülkeler, Stockholm ve Barcelona Avrupa Konseyi toplantılarına göre topluluk yasalarının kendi ulusal yasalarına doğru şekilde ve belirlenen temrinler içinde aktarılmasını sağlamak için çalışmalıdırlar (s. 16).

Mandelkern Grubu'nun tavsiyelerini izleyen Komisyon, üye ülkelerin ayrıca Komisyon'a sundukları ulusal yasa tasarımları üzerinde **etki değerlendirmesi** yapmaları gerektiği kanaatindedir (s. 17).

Yıllık yerinden yönetim ve orantısallık ilkelerinin uygulanması raporunda Komisyon Eylem Planı'nın uygulanması üzerine değerlendirmede bulunacak ve daha sonra kurumlar ve üye devletlerin onaylanmış ilkeler ve faaliyetleri uygulamalarını değerlendirecektir. (s. 19)

2.3.10 Düzenleyici Etki Değerlendirmesi (2002)

Yukarıda ele alınan eylem planında, politika ve yasamayla ilgili temel girişimler için bir *konsolide etki değerlendirmesi metodunun* tanımlanması da öngörülmüştür (s. 5). Komisyon, Eylem Planı ile aynı tarihte, yani 5 Haziran 2002 günü bir Etki

Değerlendirmesi Bildirisi yayınlamıştır (COM(2002)276). Bildirinin 2. sayfasında, “madde 1.1: Siyasi İçerik” başlığı altında, bu bildiriyle Komisyon’un Göteborg ve Laeken Avrupa Konseyi zirvelerinde kararlaştırıldığı gibi, etki değerlendirmesine yönelik yeni bir entegre yöntem oluşturduğu belirtilmektedir. Ayrıca, “etki değerlendirmesi, Daha İyi Düzenleme Eylem Planı’nın (COM(2002)278) bir eylemidir” denerek eylem planının uygulamaya konan bir unsuru olduğunun altı çizilmektedir. Bildiriye göre entegre bir Etki Değerlendirme sürecinin başlatılması, siyasa tasarımının kalitesini ve tutarlılığını geliştirecektir. Aynı zamanda Komisyon’un tekliflerindeki **şeffaflık**, iletişim ve bilgilendirmeyi de artıracaktır. Dolayısıyla etki değerlendirme, siyasi kararların yerine geçmez (s. 5).

Etki değerlendirme, Komisyon’un çalışma programı veya yıllık siyasa stratejileri için, düzenleyici teklifler olsun, başka ekonomik, sosyal ve çevresel etkiye sahip teklifler olsun, Komisyon tarafından ortaya konan başlıca teşebbüsler için uygulanacaktır (s. 6).

Etki değerlendirmesi, Ön Değerlendirme ve Genişletilmiş Etki Değerlendirmesi olmak üzere iki türüdür. Etki değerlendirmesi, alternatifler incelendikten sonra, seçilen siyasa seçeneğinin gerekçesini sunar. Komisyon, hem ön, hem de genişletilmiş değerlendirme için, etki değerlendirmenin sonuçları üzerinde tam bir **şeffaflık** sağlayacaktır (s. 10).

Bildiride etki değerlendirmesi için bir format sunulmaktadır. Böylece süreç daha somut hale getirilmiş ve standart bir biçimde işlemesi sağlanmıştır. Ek-1’deki Ön Değerlendirme Beyanında beş başlık yer almaktadır: sorunun teşhisi, teklifin amacı, siyasa seçenekleri, olumlu ve olumsuz etkiler ve izleme (Ek-1, s. 12). Bu ön değerlendirmeden sonra Komisyon hangi tekliflerin bir sonraki yılın Yıllık Siyasa Stratejisi ya da en azından İş Programı’na alınacağını tespit edecek ve bunları Genişletilmiş Etki Değerlendirmesi’ne tabi tutacaktır. Söz konusu teklifler iki kritere göre belirlenecektir:

- Teklif spesifik bir sektörde ya da birkaç sektörde önemli ekonomik, çevresel ve/veya toplumsal etkiye sebep olacak mı, ve teklifin başlıca ilgili taraflar üzerinde önemli bir etkisi görülecek mi?
- Teklif, bir ya da birkaç sektörde önemli bir siyasa reformunu temsil ediyor mu? (s. 7)

Genişletilmiş etki değerlendirmesi formatı bildirim 18. sayfasında verilmiştir (Ek-3). Bu bölümde eylemin etkisini tespit etmek için 7 başlık altında 29 soru sorulmaktadır. Başlıklar ise şunlardır:

- Siyasa/teklifin hangi konuyu/sorunu ele alması beklenmektedir?
- Siyasa/teklifin hangi başlıca amaçlara ulaşacağı düşünülmektedir?
- Bu amaca ulaşmak için eldeki başlıca siyasa seçenekleri nelerdir?
- Tespit edilen farklı seçeneklerden beklenen etkiler – olumlu ve olumsuz – nelerdir?
- Uygulamadan sonra teklifin sonuçları ve etkileri nasıl değerlendirilecek ve gözlenecektir?
- Paydaşlarla istişare
- Komisyon taslak teklifi ve gerekçesi (ss. 18-19).

Ek 2'de belirtildiği gibi, genişletilmiş etki değerlendirme şu bileşenlerden oluşur: konunun analiz edilmesi, siyasa amacının tespiti, siyasa seçenekleri ve alternatif gereçlerin tespiti, **etkinin** analizi, uygulama, gözetim ve sonradan değerlendirme (ss. 13-17).

Düzenleyici ortamın şekillendirilmesi ve yasama sürecinin geliştirilmesi ile ilgili olarak ön ve sonraki etki değerlendirmesinin yapılmasının önemi akademisyenler tarafından vurgulanmış ve uluslararası iyi uygulamalar ile kanıtlanmıştır. Düzenleyici etki değerlendirmesinin potansiyel faydaları da Komisyon'un iddialı "büyüme ve istihdam" stratejisinin büyük ölçüde AB ve üye ülke seviyesinde yaygınlaşmasına bağlı olduğunu hatırlatma şansını kaçırmayan AB yetkilileri tarafından tekrar keşfedilmektedir.

Avrupa Konseyi, 2004 yılında Etki Değerlendirmesi'nin yürürlüğe girmesinden 2 yıl sonra 10 Avrupa ülkesindeki karşılaştırmalı analizini yapmıştır. Söz konusu ülkelerde çıkarılan yasalar için yapılan etki analizleri ve bunların sonucunda elde edilen faydaların olay incelemeleri ile ayrıntılı biçimde incelendiği 199 sayfadan oluşan analiz çalışması, etki analizi çalışmalarının iki yıl içinde düzenleyici faaliyetlerin ayrılmaz bir parçası haline geldiğini gözler önüne sermektedir (A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries, 2004).

2.3.11 Ortak Değerlendirme Çerçevesi – 2002 (*Common Assessment Framework – CAF*)

Ekim 2002’de “AB’de kamu yönetiminde kalite konferansı” kapsamında “Ortak Değerlendirme Çerçevesi: Kurumların Öz Değerlendirme ile Geliştirilmesi” başlığını taşıyan bir broşür yayınlanmıştır. Broşürde kamu yönetimindeki sorunların giderilmesi için EFQM’den (*European Foundation for Quality Management-Avrupa Kalite Yönetimi Derneği*) esinlenilerek oluşturulan bir Ortak Değerlendirme Çerçevesi önerilmektedir. Broşürde yer alan bilgilere göre Ortak Değerlendirme Çerçevesi (CAF) kamu yönetiminden sorumlu AB üyesi ülke bakanları arasındaki işbirliğinin bir sonucudur. Bu konuyla ilgili Genel Müdürlerin talepleri üzerine Yenilikçi Kamu Hizmeti Grubu (IPS) tarafından CAF’nin yeni bir versiyonu hazırlanmıştır. CAF tüm Avrupa’da performansı artırmak için kalite yönetimi tekniklerini kullanan kamu sektörü kuruluşlarına yardımcı olması için önerilmiştir. CAF kamu sektörü kuruluşlarının öz değerlendirme yapmaları için uygun basit, kullanımı kolay bir çerçeve sunmaktadır.

CAF’nin dört temel amacı vardır:

1. Kamu sektörü kuruluşlarının özgün özelliklerini yakalamak,
2. Kendi kurumlarının performansını geliştirmek isteyen kamu yöneticileri için bir araç vazifesi görmek,
3. Kalite yönetiminde kullanılan çeşitli modeller arasında “köprü” işlevi görmek,
4. Kamu sektörü kurumları arasında “karşılaştırma” yapılmasını sağlamak (CAF, 2002:5).

Tam olarak geliştirilmiş bir Toplam Kalite Yönetimi modeliyle karşılaştırıldığında CAF özellikle kuruluşun nasıl işlediği hakkında bir ilk izlenim elde etmeye yönelik “hafif” bir modeldir. Bu süreçte daha ileri gitmek isteyen tüm kuruluşların daha detaylı modeller seçecekleri varsayılır (Speyer veya EFQM gibi). CAF’nin bu modellerle uyumlu olma gibi bir avantajı vardır, bu yüzden kalite yönetiminde daha ileri adımlar atmak isteyen kuruluşlar için bir ilk adım işlevi görebilir. CAF kamusal alandadır ve ücretsizdir. Kuruluşlar bu modeli istedikleri gibi kullanmakta serbesttir (s. 7).

Şekil 1. Ortak Değerlendirme Çerçevesi Modeli



Kaynak: DPT tarafından hazırlanan CAF 2002 broşürü tercümesi.

CAF'ye göre kurumlar kendilerini şu kriterler açısından öz değerlendirmeye tabi tutmalıdırlar:

- Liderlik
- Strateji ve planlama
- İnsan kaynakları yönetimi
- Ortaklıklar ve kaynaklar
- Proses ve değişim yönetimi
- Müşteri/vatandaş odaklı sonuçlar
- Çalışanlar açısından sonuçlar
- Toplum açısından sonuçlar
- Temel performans sonuçları (s. 9)

Ortak Değerlendirme Çerçevesi'nin ülkemizde kamu kurumlarında kalite standart normlarını ve çalışma usullerini belirlemeyi amaçlayan ISO gibi değerlendirme sistemlerine entegre edilmesi de mümkündür. Ortak Değerlendirme Çerçevesi gibi yöntemler kullanan AB üyesi ülkelerin devlet memurları, ortak bir çalışma kültürü yaratmaktadır (Akdoğan, 2006); bu da Avrupa İdari Alanı'nın oluşumuna katkıda bulunmaktadır.

2.3.12 İstişare Sürecinin İyileştirilmesi (11 Aralık 2002) ve SIGMA 2004 Raporu

Aynı yıl Avrupa Komisyonu, “Düzenleyici Ortamın Basitleştirilmesi ve Geliştirilmesi Faaliyet Planı”nın 5. sayfasında işaret ettiği gibi, istişare süreçlerinin iyileştirilmesi ile ilgili bir bildiri yayınlamıştır. Bu bildiri, Beyaz Kitaplarda ortaya konan reform sürecinin bir adımı olarak görülebilir. Bildiride ilgili taraflarla Komisyon arasındaki istişareler için genel ilkeler ve asgari standartlar ele alınmıştır.

Diğer taraftan SIGMA, 1999’dan beri Avrupa Komisyonu için tüm CEEC ülkelerinde siyasa sisteminin performansını ortak bir tabanla ilişkilendirerek değerlendirmektedir. Tüm bu değerlendirmelerden ulaşılan başlıca sonuçlardan biri, bu gereçlerin siyasa tutarlılığının artırılması için **etkin** şekilde kullanılmasının bakanlıklar ve hükümet ofisi arasında bağlantı kapasitesi gerektirdiğidir. Bakanlıklarda gereçlerin **etkin** kullanımı, yüksek kalite için siyasa ve yasama tekliflerinin geliştirilmesine yönelik prosedürler ve kapasiteler gerektirir. Özellikle prosedürlerin bakanlıklar arası ve paydaşlara yönelik istişareleri ele alması gerekir, ve bunlar teklifleri, etkilerinin neden değerlendirmesine ve sonuçların sonradan değerlendirmesine dayalı geçerli analizlerle temellendirmelidirler (SIGMA 2004:15).

SIGMA 2004 Raporunda, istişare temelinde kabine yapılanmaları için örnek bir kısa özet formatı sunulmuştur. Bu formatta sekiz başlık bulunmaktadır: gereken karar(lar), göz önünde bulundurulmuş seçenekler, istişarenin başlıca sonuçları, önerilen seçenek ve mantığı, önerilen seçeneğin maliyeti, beklenen etkiler, AB yasalarına uyum, ve iletişim mesajları (SIGMA 2004:28).

2.3.13 Personel Politikası Alanında Reformlar

Kamu yönetiminde reform çalışmalarının önemli bir ayağını oluşturan personel politikaları ile ilgili olarak, Komisyonun reformdan sorumlu üyesi Neil Kinnock, 2002 yılında aşağıdaki tespitlerde bulunmuştur:

“Bu komisyonun ilk girişimlerinden biri, Amsterdam Anlaşması’nın tüm AB vatandaşlarının Avrupa Parlamentosu, Konseyi ve Komisyonu’nun belgelerine erişim hakkını düzenleyen 255. maddesini uygulayacak bir düzenleme teklifi sunmak oldu. Konsey bu teklifi topluluk kanunu olarak Mayıs 2001’de yasalaştırdı. Bu arada, kapsamlı personel politikası tekliflerimizin bir parçası olarak, **hesap verebilirliğe** olan ihtiyaca ve **hesap verebilir** olmanın araçlarına sürekli vurgu yaparak **hesap verebilirlik** konvansiyonlarını güçlendirmekteyiz. Bu, son derece kapsamlı yönetim eğitimi programımız, mesleki yetersizlikle başa çıkacak hem disiplin prosedürlerini hem düzenlemeleri modernize edip geliştirmek ve Avrupa kamu yöneticilerinin her çeşit usulsüzlüğü bildirme görevlerini yerine getirmeleri için imkan sunmak vasıtasıyla gerçekleşmektedir (Kinnock 2002:23)”.

Komisyon üyeleri bu süreci kendi mali çıkarlarını açıklayarak ve Komisyon üyeleri için yeni standartlar ve davranış kuralları benimseyerek başlattılar. Bazı yazarlara göre bu kuralların İngiltere'nin Kamu Yaşamında Standartlar Komitesi'nden etkilendiği açıktır. Bunun ardından Komisyon'da çalışan tüm memurlar için yeni davranış standartları tanımlayan "İyi İdari Davranış Kuralları" hazırlandı. Teknik ve insan kaynaklarındaki eksiklikler **hesap verebilir** ve sorumlu şekilde davranma ihtiyacını güçlendiren yeni personel politikası teklifleriyle ele alındı, ve bunlar bazı alanlardaki eksik nitelikleri doldurmak için eğitim programlarıyla birleştirildi. Kinnock **hesap verebilirlik** ve **şeffaflığa** yapılan vurguyu kendi içinde bir "rejim" olarak tanımladı (Massey, 2004:29).

Personel seçimi için Temmuz 2002'de **Avrupa Personel Seçimi Ofisi** (EPSO) kurulmuştur. EPSO, AB'nin Avrupa Parlamentosu, Konsey, Avrupa Komisyonu, Adalet Divanı, Denetçiler Divanı, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Bölgeler Komitesi ve Ombudsman ofisinde çalışacak personelin liyakate dayalı olarak seçilmesi için kurulmuş kurumlar arası bir bürodur. Görevini açık kadro ilanları organize ederek ve tüm kurumlarda ortak seçme standartları ve ilkeleri bulunmasını sağlayarak yerine getirir. EPSO, AB'nin herhangi bir kurumunda bir kariyer için başvuruda bulunan tüm AB vatandaşları için tek bir temas noktası sunar. Son yıllarda AB'nin personel politikasında bir reform gerçekleşmiştir. Bu reformun amaçlarından biri, bir kariyer grubundan diğerine geçişi kolaylaştırmak için kariyer yapılarını basitleştirmektir.

2.3.14 Yıllık Faaliyet Raporu Uygulaması (2003)

2003 yılında başlatılan uygulamaya göre, her bir genel müdür her faaliyetteki ilk amaçları belirten bir yıllık rapor hazırlayacak, elde edilen sonuçları bu amaçlara göre belirtecek, ve sonuçların nasıl elde edildiğini, elde edilen insani, idari ve mali kaynakların kullanımına atıfta bulunarak gösterecektir. Bu raporlar kamuya ve tabii ki Avrupa Parlamentosu'na açıklanacaktır. Ayrıca her bir genel müdür kendi departmanlarının iç işleyişleriyle ilgili bireysel sorumluluğu, Komisyon üyelerine güçlü yönetim, işleyen iç kontroller ve belirli amaçların izlenmesinin makul güvencesini verecekleri bir Yıllık Beyan imzalayarak üstlenecektir (Kinnock, 2002:25). Bu uygulama, yönetimde **şeffaflığa** ve yönetimi güçlendirmeye yönelik bir adım olarak değerlendirilebilir.

Yıllık faaliyet raporu, yukarıda ele alınan stratejik planlama süreci ile birlikte yönetime daha fazla esneklik getirecek ve farklı departmanların genel müdürlerine pek çok kontrol göreviyle ilgili yetki devri yapılacaktır. Her genel müdür başında bulunduğu departmanın her faaliyeti için amaçları tanımlamak amacıyla yıllık bir faaliyet raporu hazırlayacaktır. Bu rapor aynı zamanda sonuçları da ele almalıdır ve Avrupa

Parlamentosu'nun ve genel olarak halkın erişebileceği kamuya açık bir belge halini almalıdır. İkinci olarak, her genel müdür kendi departmanının iç kontrol ve **hesap verebilirliği** için şahsen sorumluluk almalı ve departmanın faaliyetlerinin düzgün yönetildiğini ve uygun şekilde kontrol edildiğini Komisyon Üyeleri Koleji'ni temin eden yıllık bir beyanname imzalamalıdır. Bu stratejinin bir parçası olarak yöneticilerin faaliyetlerine en uygun yönetim sistemini oluşturmak için gereken özerklik ve esnekliği kullanmaları gerekir (Kinnock, 2002:29-30).

2.3.15 Avrupa İdare Okulu (2005)

Komisyon, Avrupa İdari Okulu'nun oluşturulması teklifinin yeni memurların entegrasyonunu bir şekilde kolaylaştıracağını belirtir. Bu okula **katılımcı** kurumlar tarafından kaynak tahsis edilecek, ve okul, görevlerinin birlik içinde yerine getirilmesi ile orantılı şekilde güçlendirilecektir (2005 için yıllık politika stratejisi, COM(2004) 133:14).

Avrupa İdare Okulu, personel politikası reformu kapsamında değerlendirilebilir. Ocak 2005'te, Avrupa Birliği kurumlarının 2005/118/EC sayılı kanunıyla kurulmuş, karar 10.2.2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Resmi Gazete'nin aynı sayısında yayınlanan 2005/119/EC sayılı kararla Avrupa İdare Okulu'nun teşkilatı ve işleyişi belirlenmiştir.

Avrupa İdare Okulu, AB'nin resmi gazetesinde ilgili kurumların kuruluş kararınının 10 Şubat 2005'te yayınlanmasından sonra kuruldu. Bu kurumlar AB'nin Avrupa Parlamentosu, Konsey, Avrupa Komisyonu, Adalet Divanı, Denetçiler Divanı, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Bölgeler Komitesi ve Ombudsman ofisidir. Bu liste, yukarıda Avrupa Personel Seçimi Ofisi (EPSO) ile ilgili bölümde sıralanan kurumlar ile birebir örtüşür. Dolayısıyla Avrupa Birliği düzeyinde tutarlı ve planlı bir personel politikasının izlenmekte olduğu düşünülebilir.

Kuruluş kararı alınırken, kurumların genel sekreterleri okulun birinci önceliğini aşağıdaki alanlarda eğitim faaliyetlerinin tasarımı, örgütlenmesi ve değerlendirmesi olarak belirlemişlerdir:

- Yönetim işlevi yerine getiren, veya getirebilecek olan çalışanlar için yöneticilik kursları.
- Yeni çalışanlar için memuriyete geçme kursları. Bu kurs, işe yeni girenlerin yeni ortamlarına uyum sağlamaları ve karşılaşılabilecekleri zorluklara göz atmaları ve bunlarla nasıl başa çıkabilecekleri konularında hazırlanmıştır.

- Asistan kategorisinden idareci kategorisine geçme potansiyelinin olduğu tespit edilen çalışanlar için eğitim çevrimi.

Çok yeni bir kurum olan Avrupa İdare Okulu hakkında henüz ciddi bir çalışma yapılmamıştır. Okulun işleyişindeki güçlü ve zayıf yanları görmek için bir süre daha beklemek gerecektir.

2.3.16 Stratejik Planlama ve Programlama (SPP) ve Yıllık Politika Stratejisi (APS) (2005)

AB'de yıllık politika stratejisi uygulaması 2005 yılında başlamıştır. 2006 için hazırlanan yıllık politika stratejisinin girişinde şu ifadeler yer alır: "Her yıl, genellikle Şubat veya Mart aylarında Avrupa Komisyonu bir sonraki takvim yılı için yıllık siyasa stratejisini hazırlar. Bu belge, Avrupa Birliği'nin yıllık politika çevriminin ilk aşamasıdır ve Komisyon'un söz konusu yıldaki öncelikleri için rehber niteliğindedir. Aynı zamanda önceliklerin başarılması için gereken insani ve mali kaynaklara erişilebilmesini sağlayacak bir bütçe çerçevesini kabul eder. Bu şekilde Ön Taslak Bütçe için gereken çerçeveyi belirler. Aynı zamanda çevrimin bir sonraki aşaması olan ve Komisyon'un yıl içindeki faaliyetlerini belirleyen Komisyon Çalışma Programı'nın hazırlanmasına da katkıda bulunur" (s. 3).

2005 için yıllık politika stratejisinde şöyle denmektedir:

"Siyasa önceliklerinin ötesinde, Komisyon için temel bir işlevsel öncelik vardır, ve 2005 eylemleri için çok kritik bir faktör olacaktır: Genişlemenin başarısı ve Avrupa'nın geleceğinin şekillenmesi. Bu, genişlemiş Avrupa'nın düzgün işlemesi ve politika ve kuralların tüm üye ülkelerde tam olarak uygulanması anlamına gelmektedir" (COM(2004) 133:6).

Kinnock'a göre Stratejik planlama ve faaliyete dayalı yönetim, daha **etkin** iç kontrolün iki temel unsurunu açık şekilde sağlayacaktır, ve aynı zamanda **hesap verebilirlikte** büyük bir yapısal değişim getirecektir, çünkü Komisyon tarihinde ilk defa tüm çalışanlara belirli sorumluluklar dağıtılacak, kendilerinden beklenen sonuçlar yazılı bir şekilde sunulacak, ve çalışanlar performanslarının bu amaçlara göre ölçüleceğini bileceklerdir.

2.4 Değerlendirme

Kamu yönetimi açısından bakıldığında, üye ülkelerin kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özelliklerine göre farklı kamu yönetimi sistemleri benimsedikleri görülmektedir. Ancak bu farklılıklar, yukarıda ele alınan süreçler, belgeler, çalışmalar ve kurumlar temelinde ortak bir zemine oturmaya başlamıştır. Bu

da demektir ki AB'de kamu yönetimi, ortak yapılar yerine ortak değerler ve ilkeler çerçevesinde şekillenmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde müktesebat uygulanmaya devam etmektedir. Birlik düzeyinde gerçekleştirilen düzenlemelerin uygulanabilmesi için en önemli unsur, üye veya aday ülkenin yeterli idari kapasiteye sahip olmasıdır (Balçı, 2004:119). Avrupa Birliği, yeni üyeleri içine alarak genişlemeye devam ederken, ortak politikaların uygulanabilirliğini garanti etmek amacıyla müzakere sürecinde aday ülkelerin idari kapasitelerini sıkı değerlendirmelerden geçirmektedir. Bu konu takip eden bölümlerde ele alınacaktır.

BÖLÜM 3: AVRUPA İDARİ ALANI'NIN ÜYELİK SÜRECİNE ETKİSİ

3.1 Kamu Yönetimi Alanında Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Uyum Süreci ve Sonuçları¹

3.1.1 Metodoloji

Çalışmanın ikinci kısmında Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri olarak adlandırılan ülkelerin ve Türkiye'nin AB'ye üyelik yolunda kamu yönetimi alanında gerçekleştirdikleri reformlar ele alınmaktadır. Söz konusu ülkeler için adaylık süresince yayınlanan ilerleme raporlarında, hem mevcut idari yapılanmadaki durum ele alınmış, hem de hangi kriterlere uygun bir yapılanmanın öngörüldüğü belirtilmiştir. Bütün aday ülkeler için 1998 yılından başlayarak adaylığın öngörüldüğü yıldan 2 yıl öncesine kadar düzenli ilerleme raporları yayınlanmıştır. Aday ülkelerin uyum süreci müktesebat başlıkları bazında ele alınmıştır. Ancak her başlığın ayrı ayrı ele alınmasının uzun süre alacağı ve kapsam olarak elinizdekini fazlasıyla aşan bir çalışma gerektireceği düşüncesiyle, özellikle aday ülkelerin en fazla zorlandıkları ve düşük performans gösterdikleri alanlar ele alınmıştır; bu yapılırken konunun kamu yönetimi ile ilgisi göz önünde bulundurulmuş, örneğin idari kapasite konusunda yapılan değerlendirmeler incelenmiştir.

Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri kavramı şu ülkeleri ifade etmektedir: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya. 2004'te birliğe üye olan diğer iki ülke, Malta ve Kıbrıs Rum Kesimi, bu çalışmaya dâhil edilmemiştir, çünkü bu ülkeler gerek coğrafi terim olarak, gerekse tarihsel-kültürel açıdan "Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri" sınıfına girmemekte, Akdeniz ülkeleri arasında sayılmaktadır. Dolayısıyla bu bölümde toplam on ülkenin kamu yönetimi reformları üzerinde AB etkisi incelenmiştir. Bölümün sonunda ise AB'nin 2004, 2007 ve daha sonraki olası genişlemeleri için yapılan müzakerelerin, Avrupa İdari Alanı'nın ilkeleri temelinde yürütüldüğü savunulmaktadır. Birliğe katılım müzakerelerinde şart olarak öne sürülen bazı hususların EAS'nin temel ilkeleri olması, EAS'nin varlığının kanıtı olarak değerlendirilmektedir.

3.1.2 Üyelik Kriterlerinin Belirlenmesi

Avrupa Birliği'nin 2004 ve 2007 genişlemeleri, AB'nin bazı başka zorluklarla karşı karşıya olduğu bir dönemde gerçekleşmiştir. Bu dönemde AB'nin merkezi düzeyde

¹ Bu bölümde özellikle AB'nin sayılan on ülke için 1999-2004 arasında yayınladığı ilerleme raporlarından ve Genişleme Stratejisi Belgelerinden faydalanılmıştır.

yönetim ve karar alma yapılarını yeniden yapılandığından yukarıda bahsedilmişti. Söz konusu zorluklar arasında kurumsal işleyiş, ekonominin verimliliğinin artırılması, dâhili özgürlük ve adalet alanının oluşturulması, sınır ötesi suçların ve yasadışı göçün önlenmesi ve AB'nin dünyadaki yerinin sağlama alınması gibi konular sayılabilir (Nugent, 2004:21). Böylesine bir “derinleşme” döneminde birliğe kabul edilen üyelerin birliğin kendi içindeki uyumunu bozmaması için, müzakereler sırasında pek çok kriter uygulanmıştır.

İlerleme raporlarında “üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği” başlıklı bölümden önce gelen bölüm, “ekonomik kriterler” başlığını taşımaktadır. Müktesebat başlıklarının (daha sonra ilerleme fasılları) çerçevesini oluşturan Kopenhag ve Maastricht kriterleri, adaylık sürecindeki ilerlemenin ölçülmesi için önemli kıstaslar sunmaktadır. Ayrıca Madrid Konseyi ve Gündem 2000 de AB'nin genişlemesinin kriterlerini belirleyen önemli kararlar ortaya koymuşlardır.

3.1.2.1 Kopenhag Kriterleri

1993 Kopenhag Zirvesi'nde aday ülkelerin Birliğe üye olabilmek için yerine getirmeleri gereken kriterler tespit edilmiştir. Bunlar;

- Demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarlı biçimde işlemesi (siyasi kriterler),
- İşleyen bir pazar ekonomisine sahip olmanın yanı sıra AB içerisindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi (ekonomik kriterler), ve
- Üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği (müktesebata uyum).¹

olarak sıralanmaktadır. Böylece **ilk defa** bir genişleme sürecinde aday ülkelerin önüne kesinlikle uyulması gereken koşullar konmuştur. Kopenhag kriterleri yukarıdaki hususların AB'ye üyelik için bir önkoşul niteliğinde olduğunu belirtmiş, ancak hükümet şekli, sistemi, ve diğer demokratik-siyasi sistem yapılarının nasıl olacağına dair bir öneride bulunmamış, bunları üye ve aday ülkelerin kendilerine bırakmıştır (Lippert ve diğerleri, 2001:983).

1995 yılında gerçekleştirilen Madrid Zirvesinde, aday ülkelerce uyum sağlanan AB müktesebatının, gerekli idari yapıların oluşturularak etkili biçimde uygulanması hususu da üyelik kriterlerine eklenmiştir.

¹ Avrupa Konseyi'nin Kopenhag Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nden alınmıştır (SN 180/1/93 REV 1).

Genişleme sürecinde yukarıdaki üç koşula sıkça atıfta bulunulmuş ve bunlar kısaca Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılmıştır. Ancak en az diğer koşullar kadar önemli bir başka koşul daha vardır. Kopenhag zirvesi sonuç bildirisinin 7. başlık, A maddesi, iii fıkrasına göre (s. 13) bir taraftan Avrupa entegrasyonunun hızını korumaya devam ederken, diğer taraftan da birliğin yeni üyeleri **içine alma kapasitesinin** geliştirilmesi, hem Birliğin hem de aday ülkelerin genel çıkarları açısından önemli bir konudur. Bu demektir ki, AB'nin kurumları ve karar verme sistemleri, entegrasyon sürecinin yavaşlamaması için yeni üyeleri içine almaya uygun hale getirilmelidir (Nugent, 2004:11).

3.1.2.2 Maastricht Kriterleri

Maastricht Kriterleri, 9-10 Aralık 1991 tarihinde kabul edilmiş beş kuraldan oluşmaktadır. Metin ilk olarak 12 ülkenin devlet başkanları tarafından imzalanarak 1 Ocak 1993'ten itibaren yürürlüğe girmiş, daha sonra da AB'ye üye olacak ülkeler için yerine getirilmesi gereken bir makroekonomik kurallar bütünü olarak kabul edilmiştir. Anlaşma metninin 23. sayfasında madde 109j, 1. paragrafta belirtildiği şekilde, Avrupa Birliği Antlaşması'nda yer alan ve Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşamasına geçiş öncesinde üye ülkelerin uyum sağlaması gereken kriterlere göre, üçüncü aşamaya katılacak üye ülkenin:

- enflasyon oranının, en düşük enflasyona sahip üç üye ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalamasını 1.5 puandan fazla geçmemesi,
- uzun vadeli faiz oranlarının, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmaması,
- bütçe açığının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya oranının, yüzde 3'ü geçmemesi,
- devlet borçlarının Gayrisafi Yurtiçi Hasılaya oranının, yüzde 60'ı geçmemesi,
- para biriminin, son 2 yıl itibarıyla diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olması gerekmektedir.¹

3.1.2.3 Madrid Avrupa Konseyi (1995)

1995 yılının Aralık ayında yapılan Madrid Avrupa Konseyi, yukarıdaki ilkelere ek olarak, aday ülkelerin AB kural ve prosedürlerini uygulamaya koyabilme kabiliyetine sahip

¹ 7 Şubat tarihli "Maastricht Anlaşması: Avrupa Topluluğu'nu Oluşturmak Amacıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Oluşturan Anlaşmayı Tadil Eden Hükümler" başlığını taşıyan resmi belgeden alınmıştır.

olmaları gerektiğini açıkça belirtmiştir. Buna göre AB üyeliği, aday ülkenin idari yapılarını uyarlamak suretiyle entegrasyon koşullarını oluşturmasını gerektirir. AB mevzuatının ulusal kanunlara aktarılması önemli olmakla beraber, bu mevzuatın uygun idari ve adli yapılar vasıtasıyla **etkin** şekilde yürürlüğe girmesi ve uygulanması daha da önemlidir. Bu, AB üyeliği için gereken karşılıklı güven açısından bir ön koşuldur.¹

3.1.2.4 Gündem 2000

Mart 1999'da Berlin'de toplanan Avrupa Konseyi'nde Gündem 2000 olarak bilinen bir siyasi anlaşmaya varılmıştır. Gündem 2000, genişleme ile ilgili olarak, 2000-2006 yıllarında Avrupa Birliği'ne yeni bir çerçeve kazandırmak ve Topuluk politikalarını güçlendirmek amacıyla hazırlanmış bir eylem planıdır. Gündem 2000, aşağıdaki konularla ilgili yirmi yasal metin şeklinde ortaya konmuştur:

- Tarım reformunun devam ettirilmesi,
- Yapısal fonların ve uyum fonlarının etkinliğinin artırılması,
- İki finansal mekanizma oluşturarak aday ülkeler için katılım öncesi stratejinin güçlendirilmesi. Bu mekanizmalar ISPA² ve SAPARD³ olarak adlandırılmıştır (ISPA ve SAPARD, PHARE programının eylemlerini tamamlamaktadır).

Gündem 2000'in amaçlarından biri de Birliği 21. yüzyılın başında karşılaşılabilecek zorluklarla, özellikle de genişlemeden kaynaklanan zorluklarla başa çıkabilecek hale getirmek için, 2000-2006 yılları arası için bir mali çerçeve kazandırmak ve bütçe disiplini sağlamak. Buna göre aday ülkelere yapılacak mali yardım iki katına çıkmıştır. Aynı zamanda CEE ülkelerinin AB-15⁴ ülkelerindeki refah seviyesine ulaşmasını sağlamak da Gündem 2000'in amaçları arasındadır. AB hem aday ülkeler ile genişleme müzakerelerini yürütecek, hem de onları katılıma hazırlayacak ve "katılım öncesi hazırlıklar"ın masrafını üstlenebilecektir.⁵

¹ Bu özet, Avrupa Birliği Genişlemeden Sorumlu Komiserliği'nin resmi sayfasından alınmıştır. Bkz. http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_en.htm

² ISPA: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar İçin Araç); özellikle taşımacılık ve çevre koruma altyapılarının geliştirilmesini desteklemiştir.

³ SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma için Özel Katılım Programı); özellikle aday ülkelerin tarımsal ve kırsal bölgelerinin uzun vadeli olarak düzenlenmesini içerir.

⁴ AB-15, 9 Mayıs 2004'ten önce 15 üyesi bulunan AB'yi ifade eder: Almanya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz ve Yunanistan.

⁵ Gündem 2000 ile ilgili bilgiler, AB Komisyonu'nun Gündem 2000 ile ilgili taslak bilgi broşüründen (Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000

3.1.3 Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma

AB Anayasası olarak da bilinen “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Anlaşma”ya yukarıda bölüm 2.2.7’de değinilmişti. Anayasal Anlaşma’nın, Hollanda ve Fransa’daki halkoylamalarında reddedildiği ifade edilmişti. Bu kapsamlı metin, iyi yönetim ilkeleri için ortak bir çerçeve oluşturmaktaydı. İlerleme raporlarında yer alan değerlendirmeler açısından da önemli bir kıstas oluşturabilecekti, çünkü Avrupa İdari Alanı’nın somut hale gelmesine yardımcı olacak ilkeler vazediyordu.

Haziran 2007 itibariyle Anayasal Anlaşma’yı yeniden canlandırmaya yönelik bazı adımlar atılmıştır. Polonya ve İspanya gibi bazı ülkelerin Anayasa’ya yaptıkları itiraz, ayrıcalıklı oy haklarını kaybetme endişesinden kaynaklanmaktadır. Almanya’nın yarısı kadar bir nüfusa sahip olan bu iki ülke Avrupa Parlamentosu’nda Almanya’ya neredeyse eşit sandalyeye sahiptir. Bu tikanıklığı aşmak için “çift çoğunluk” adı verilen bir sistem geliştirilmektedir; bu sistemin 2014’te başlaması ve 2017’te tam olarak uygulamaya konması hedeflenmektedir. Buna göre, bir değişikliğin onaylanması için, birliğin nüfusunun en az %65’ini temsil eden ülkelerin %55 çoğunluğunun oyu gerekecektir. Ayrıca Avrupa Konseyi için tam zamanlı bir başkan ve bakanlar ile devlet başkanlarının düzenli olarak toplanması öngörülmektedir. Avrupa’ya uluslararası alanda daha fazla görünürlük kazandıracak bir dış ilişkiler şefi makamının ihdası, ülkelerin veto yetkilerinin azaltılması, Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerinin artırılması ve Avrupa Komisyonu’nun sorumluluklarının azaltılması yönünde adımlar atılması planlanmaktadır. Bu bağlamda, AB’ye yeni üye olacak ülkelere uygulanan kriterlerin de Anayasa metninde yer alması söz konusudur.¹

3.1.4 İlerleme Raporlarında Vurgulanan Ortak Noktalar

Genişlemeye konu olan tüm ülkelerde AB, temel zorlukların ele alınması için katılım öncesi gereçlerin tam olarak kullanılmasına devam etmektedir. Özellikle katılım anlaşmaları kapsamındaki taahhütlerin uygulamaya konması, AB’ye entegrasyon için çizilen yol haritasında bir adımdan diğerine geçmek için oldukça önemlidir.

Aday ülkeler için hazırlanan ilerleme raporlarında, 2000 yılından başlayarak ortak bir format kullanılmıştır.² Buna göre, giriş ve önsöz bölümlerinin ardından aday ülke ile AB

Priority Publications Programme 1999, X/D/5 Final version 31.8, ss.1-3) ve ISPA ve SAPARD ile ilgili resmi web sayfalarından alınmıştır:

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm; http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/intro_en.htm

¹ Sayılan hususlar Aralık 2007’de imzalanan Lisbon Anlaşması’nın içeriğini oluşturmuştur.

² Aday ülkeler için 2000 – 2004 arasında kullanılan ortak format Ek-1a’da verilmektedir.

arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır. Daha sonra üyelik kriterleri kapsamında siyasi kriterler, demokrasi ve hukuk devleti ile ekonomik kriterler bağlamındaki gelişmeler değerlendirilmektedir. Bunu takip eden “Üyeliğin Getirdiği Yükümlülükleri Üstlenme Kabiliyeti” başlıklı bölümde ise müktesebat başlıkları açısından aday ülkenin gösterdiği ilerleme değerlendirilmektedir. Son bölümde Katılım Ortaklığı ve Müktesebatın Benimsenmesi için Ulusal Program incelenerek rapor sonlandırılmaktadır (bkz. Ek 1).

İlerleme raporlarında üzerinde en fazla vurgu yapılan konular olarak göze çarpanlar şunlardır: malların serbest dolaşımı, hizmet sunumu serbestisi, tarım, sosyal politika ve istihdam, enerji, sanayi politikası, çevre, adalet ve içişleri alanında işbirliği, ortak dış ve güvenlik politikası. Sayılan başlıklar hacim olarak en fazla yer kaplayan başlıklardır. Çalışmamızda ilerleme raporlarının başlıklarından kamu yönetimi ile en fazla ilgisi olanlara daha fazla yer verilecektir; diğer başlıklar ise kamu yönetimi ile ilgileri nispetinde ele alınacaktır; bu da özellikle “**idari kapasite**” ile ilgili değerlendirmeleri içeren bölümlerin incelenmesi anlamına gelmektedir.

Raporlarda “Üyeliğin Getirdiği Yükümlülükleri Üstlenme Kabiliyeti” başlığını taşıyan 3. kısmın altındaki 29 başlık, aday ülkelerin müktesebata uyumunu ölçmektedir. Hemen tüm aday ülkeler hakkında benzer ifadelerin bulunduğu bu bölümlerde özellikle aday ülkenin serbest işleyen bir iç piyasaya sahip olup olmadığı, yabancı yatırıma elverişliliği, kendi vatandaşları ile yabancılar arasında eşit rekabet koşulları sağlayıp sağlamadığı üzerinde durulmaktadır. Serbest piyasa ve rekabet eşitliği ile ilgili olarak vurgulanan başka bir husus, devlet yardımlarının kontrolüdür. Bunların yanı sıra kamu ihalelerinin **saydam** ve rekabetçi koşullarda yapılmasının sağlanması istenmektedir. Piyasanın yönetimiyle ilgili olarak, idari yapıların güçlendirilmesi ve mevcut yasaların benimsenmesinin yanısıra uygulanmasına önem atfedilmektedir.

Üzerinde önemle durulan, ve aday ülkelerin genellikle eksiklerinin bulunduğu başka bir konu, **kamu yönetimi reformu ve modernizasyonudur**. Özellikle Devlet Memurları Kanunu'nun (*Civil Service Law*) çıkarılması ve uygulanması, önemli bir ilerleme olarak değerlendirilmektedir. Ulusal kamu yöneticilerinin AB'yle ilgili konularda eğitimi de bu bağlamda ele alınmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının AB'ye uyum açısından bulunduğu nokta ve AB ile ilgili çıkarılan yasaları yürütme ve uygulama kapasitesi incelenmektedir.

Başka bir önemli konu da **bölgesel politika ve yapısal gereçlerin koordinasyonudur**. Aday ülkenin bütün bölgelerinde benzer yapıların oluşturulması ve bölgeler arası

dengelesizliğin azaltılmasıyla ilgili olan bu başlık, üyelik için oldukça önemli görülmektedir.

İlerleme raporlarında sayılan bütün konulara yönelik kanunların çıkarılması, ve çıkan kanunların uygulama ve yürürlüğünün **etkin** şekilde gerçekleştirilmesi için **idari kapasite** oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir. Bu demektir ki, aday ülkelerin ilerlemelerini ele alırken Avrupa Birliği, uyum kanunlarının çıkarılmasını yeterli görmemekte, bunların yürürlüğe girmesini ve uygulamasının görülmesini birbirinden ayrı olarak değerlendirmektedir.¹ Hemen tüm ilerleme raporlarında şuna benzer bir ifade göze çarpmaktadır: "...aday ülke daha ileri bir uyum seviyesine ulaştıkça, idari kapasiteyi güçlendirmeye daha fazla önem gösterilmesi gerekmektedir, böylece müktesebat **etkin** şekilde uygulanıp yürürlüğe girebilir..."² Kademeli ve uyumlu şekilde adayların entegrasyonu, ve bunun özellikle idari yapılarında düzenlemelere gidilerek yapılması konusu Gündem 2000'de ele alınmıştır. Burada Topluluk mevzuatının ulusal mevzuata **etkin** şekilde dâhil edilmesinin ve bunun uygun idari ve yargısal yapılarla sahada gerektiği şekilde uygulanmasının önemine vurgu yapılmıştır. Bu hususun ileride söz konusu olacak üyelik için vazgeçilmez olan karşılıklı güvenin tesis edilmesi açısından çok önemli bir ön koşul olduğuna değinilmiştir.³

Özet olarak şu söylenebilir: Avrupa Birliği kanunların sadece aktarılması ile ilgilenmemektedir; bunun yanında kanunların uygulanmasını sağlamak için yeterli kaynaklara ve eğitime sahip kamu yönetimleri ve adalet sistemlerine ihtiyaç olduğunu savunmaktadır. Bu zorluğun üstesinden gelinebilmesi için, yeni üye ülkelerle adaylık sürecinden başlayarak kurum inşası (*institution-building*) çalışmaları yapılmış, yönetim sistemleri tasarlanmış, kamu görevlilerinin teçhizat ve eğitim açısından donanımları

¹ İktisadi Kalkınma Vakfı'nın web sitesinde bu adımlar aşağıdaki şekilde açıklanmaktadır:

Mevzuatın Aktarılması: AB mevzuatında yer alan yükümlülüklerin, hak ve sorumlulukların aday ülkenin ulusal hukuk sistemine aktarılması için hukuki açıdan düzenleyici ya da idari açıdan bağlayıcı tedbirler alınması gerekebilir. Bu nedenle aktarma, yalnızca ilgili mevzuatta yer alan ifadelerin ulusal hukukta tekrar edilmesini değil, aynı zamanda ulusal hukukun bir bütün olarak ilgili mevzuat hükümlerini yansıtabilmesini sağlayacak şekilde ulusal mevzuatın söz konusu düzenleme ile çatışan hükümlerinin kaldırılması/değiştirilmesi yönünde ek bazı hükümlerin getirilmesini de içermektedir.

Mevzuatın Uygulanması: AB mevzuatının, ilgili mevzuatın uygulamasından sorumlu kurumlarca kararlara eklenmesi ve söz konusu mevzuata ilişkin hak, yükümlülük ve sorumlulukların yerine getirilmesini en **etkin** biçimde sağlayabilmesi için gerekli altyapı ve düzenlemelerin oluşturulması gereklidir.

Yürütme: Yetkin otoritelerin, mevzuatın uygulanmasına yönelik alacakları tüm önlemleri (izleme, ani denetimler, zorunlu düzeltme önlemleri, cezalar, vb.) içermektedir.

² İlerleme raporlarında "C.Sonuç" bölümlerinin son paragraflarında benzer ifadeler kullanılmaktadır.

³ Bu ifade tüm aday ülkelerin 1999 ilerleme raporlarında 4. bölümün ilk paragrafında yer almıştır.

izlenmiştir. Bu çabaların Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki etkisi aşağıda ele alınmaktadır.

3.1.5 Genişleme Müzakerelerinin Avrupa İdari Alanı'nın İlkeleri Bağlamında Değerlendirilmesi

Avrupa Birliği'nin 2004 ve 2007 genişleme sürecinde aday ülkeler için düzenli ilerleme raporları yayınladığına daha önce değinilmişti. Söz konusu rapordaki aday ülkenin AB müktesebatına uyum için yapması gereken çalışmalar ve bu çalışmalar açısından içinde bulunduğu aşama değerlendirilmiştir. Aday ülkelerin gösterdiği ilerleme 2000 ile 2004 yılları arasında 29 başlık bazında, 2005 ve daha sonraki yıllarda ise 33 fasıl bazında ele alınmıştır. Çalışmanın giriş kısmında ileri sürülen teze göre Avrupa Birliği'nde kamu yönetiminin paylaşılan ilkeleri üzerinde Avrupa İdari Alanı (EAS) olarak bilinen bir yapı oluşmaktadır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde ele alınacak olan AB'nin 2004, 2007 ve daha sonraki olası genişlemeleri için yapılan müzakerelerde kamu yönetimi ile ilgili hususlar, Avrupa İdari Alanı'nın **açıklık (saydamlık), etkenlik (verimlilik), katılımcılık** ve **hesap verebilirlik** ilkeleri temelinde yürütülmektedir. AB'ye katılım müzakerelerinde koşul olarak öne sürülen bazı hususların EAS'nin temel ilkeleri olması, resmi bir belge ile kabul edilmese de EAS'nin bir gerçeklik olduğunun kanıtıdır. Esasen yatay hükümet sistemleri için bir müktesebat olmamakla beraber, aday ülkelerden idare ile ilgili şu taleplerde bulunulmuştur: (i) idare sistemlerini “zorunlu sonuçlar” ilkesine uygun şekilde müktesebatı aktaracak, uygulayacak ve yürütecek seviyeye getirmek; (ii) AB Konseyi'nin Kopenhag ve Madrid kriterleri olarak bilinen üyelik kriterlerini karşılamak; ve (iii) katılım yönündeki ilerlemenin bu kriterlere göre ölçülmesi; ilerleme raporlarında kullanılan ifade ile “müktesebatı uygulamaya yönelik idari ve adli kapasite”nin değerlendirilmesi (Pereto, 2005:2).

Aşağıda EAS ilkeleri bağlamında CEE ülkelerinin müzakere sürecinde yaşanan dönüşüm ele alınmaktadır. CEE ülkelerinin kamu yönetimi alanında uyumlaşma için çıkardığı yasalar ve oluşturduğu kurumlar ayrıca Ek 6'da tablo halinde verilmiştir.

3.1.5.1 Açıklık (Saydamlık) İlkesinin Genişleme Sürecine Yansıması

Üyelik müzakereleri sırasında AB tarafından CEE ülkelerinden talep edilen aşağıdaki hususların Avrupa İdari Alanı'nın “açıklık” ilkesine uygun olduğu görülmektedir.

- Pazar gözetiminin etkin şekilde gerçekleştirilmesi, yeni yaklaşım direktifleri ve diğer uyumlaştırılmış mevzuata uygun olarak pazar gözetim faaliyetleri ve istatistik derlemeleri yapılması talep edilmektedir.

- Kara para aklama ve terör finansmanı ile mücadeleyle ilişkin direktif, özellikle yüksek değerli kalemler ve büyük nakdi işlemlerle uğraşılması sırasında, bankaların ve diğer işletmecilerin müşterilerin kimliğini belirlemelerini ve bazı işlemleri bildirmelerini gerekli kılmaktadır.
- AB özellikle ülke ekonomilerine yabancı yatırımcıların da katılması ve ilgili işlemlerin saydamlık içinde yapılmasına çok önem vermektedir; bu bağlamda, kamu ihalelerinde yabancı teklif verenlerin yerli teklif verenlerle aynı muameleye tabi tutulması, müzakerelerde üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur.
- Devlet yardımlarının kontrolü, devlet yardımlarında saydamlık sağlanması ve özellikle tarım ve enerji alanlarında rekabeti bozan devlet yardımlarının verilmesinin önlenmesi, önem verilen bir başka konudur.
- Bankacılık alanında saydamlık ve bilgi verme yükümlülüğü getiren yasaların yürürlüğe girmesi ve uygulanması talep edilmiştir.
- Tarım envanteri ile ilgili bir Tarımsal Muhasebe Veri Ağı'nın oluşturulması şart koşulmuştur.
- İstatistik ile ilgili olarak, işletme istatistikleri, sosyal istatistikler, tarım istatistikleri, makroekonomik istatistikler, ticaret istatistikleri, bölgesel istatistikler ve çevre istatistikleri gibi pek çok istatistik alanında Ekonomik Faaliyetlerin İstatistiki Sınıflandırması, Avrupa Hesaplar Sistemi vs.ye uyum sağlanarak saydam veriler sunulması öngörülmüştür.
- Esnaf ve tüccarlara ilişkin bilgileri içeren veri tabanlarının iyileştirilmesi ve daha saydam hale gelmesi, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması noktasında önemli bir husus olarak değerlendirilmiştir.
- Davaların kamuya açık olarak görülmesi, saydamlık düzeyini artıracak bir ilke olarak ortaya konmuştur.
- Siyasi partilerin gelir kaynaklarına şeffaflık getiren yasalar ve uygulamalar talep edilmiştir. Kamu görevlilerinin mal bildirimi zorunluluğunun kapsamının ve etkinliğinin artırılması istenmiştir.
- Kamu maliyesi sisteminin yeniden yapılandırılması ve kamu mallarının düzenlenmesi de daha saydam bir yönetim için gereken hususlardan biri olarak ele alınmıştır.

3.1.5.2 Etkenlik (Verimlilik) İlkesinin Genişleme Sürecine Yansımaları

Üyelik müzakereleri sırasında AB tarafından CEE ülkelerinden talep edilen aşağıdaki hususların Avrupa İdari Alanı'nın "etkenlik-verimlilik" ilkesine uygun olduğu görülmektedir.

- Piyasa gözetimi ile ilgili olarak, tüm ülkeyi kapsayacak düzeyde etkin bir piyasa gözetim sisteminin oluşturulması, piyasadaki aktörlerin daha iyi denetlenmesi ve kaçakların önlenmesi için önem verilen bir konu olmuştur.
- Bu bağlamda, Piyasa Denetimi ve Gözetimi Koordinasyon Kurulu benzeri bir kurumun oluşturulması istenmiştir.
- Ayrıca, standartlarla ilgili kurumların işleyişinin iyileştirilmesi talep edilmiştir.
- Kamu sektörünün etkinliği ve verimliliğini artıracak bir konu olarak kamu istihdam hizmetlerinin modernleştirilmesinin üzerinde durulmuştur.
- Fikri ve sınaî mülkiyet haklarının korunması ve vergi kayıplarının önlenmesi için atılması gereken adımlar belirtilmiştir.
- Sigorta sektöründe bilgi toplama ve raporlama standartlarının yükseltilmesi gerektiğinin altını çizen AB, böylece sigorta sektörünün etkenlik ve verimliliğini artırmayı hedeflemiştir.
- Ortak tarım politikasının etkin bir kamu idaresi tarafından etkili bir şekilde kontrolü ve infazına verilen önem tüm ilerleme raporlarında tekrarlanmıştır.
- Balıkçılık faslında, balıkçı teknesi kayıt sistemi ve veri toplama ve istatistik sisteminin oluşturulması talep edilmiştir.
- Yine balıkçılık faslında olmak üzere, kaynak ve filo idaresi, denetim ve kontrol konularında idari kapasitenin güçlendirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.
- Enerji alanında düzenleyici kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi, idarenin etkinliğinin geliştirilmesi için üzerinde durulan bir başka konudur.
- Vergi kaçaklarının azaltılması ve bilgi teknolojilerinin vergi dairelerinde kullanılması, ekonomide verimliliği artırabilmek için başvurulması gereken yöntemler olarak işaret edilmiştir.
- Yargı sisteminin verimliliğinin artırılması, bu bağlamda mahkemelerin tarafsızlığı, bütünlüğü ve yüksek standardının sağlanması istenmiştir.

- CEE ülkelerinin ortak sorunu olan yolsuzlukla daha etkin mücadele edilmesi gerekliliği, bu bağlamda Avrupa Konseyi Yolsuzluk ile ilgili Ceza Hukuku ve Medeni Hukuk Sözleşmeleri'ne taraf olunması, bu sözleşmelerin hükümlerinin eksiksiz yerine getirilmesi, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO) üye olarak yolsuzlukla mücadelede işbirliği yapılması ve iyi uygulamaların paylaşılmasına sürekli vurgu yapılmıştır. Bu konu, üyelikten sonra da en fazla göze çarpan husus olmaya devam etmektedir.
- Sınır kontrolü, vizeler, dış göç, iltica, polis işbirliği, örgütlü suçlar ve terörizmle mücadele, uyuşturucu konusunda işbirliği, gümrük işbirliği ve cezai ve hukuki konularda adli işbirliği için şart olan "profesyonel, güvenilir ve etkin bir polis teşkilatı"nın tesisi gibi konular da üyelik müzakerelerinde sürekli gündeme gelmiştir.
- İnternet üzerinden bilgi temin edilmesine izin veren ve milli makamlar ile gümrükler arasında tehlikeli ürünler hakkında bildirimde bulunulması imkânını tanıyan bir bilgi kanalının oluşturulması gerekliliği gündeme getirilmiştir.

3.1.5.3 Katılımcılık İlkesinin Genişleme Sürecine Yansıması

Üyelik müzakereleri sırasında AB tarafından CEE ülkelerinden talep edilen aşağıdaki hususların Avrupa İdari Alanı'nın "katılımcılık" ilkesine uygun olduğu görülmektedir.

- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun şekilde yurttaşların yerel düzeyde kamu yaşamına katılımlarını çoğaltmak, üyelik için ön koşullardan biri olarak ileri sürülmüştür.
- Meslek odalarına kayıt için istenen aidatların düşürülmesi gerektiği ifade edilmiş, böylece esnaf ve sanatkârların iktisadi hayata katılımını artırmak hedeflenmiştir.
- İnternet ortamında şirket, tüccar ve zanaatkârların kaydının yapılması, bürokrasinin ve masrafların azaltılması da meslek sahiplerinin iktisadi hayata katılımını kolaylaştırmaya dönük adımlar olarak talep edilmiştir.
- Elektronik ortamda bilgi toplumu hizmetlerinin geliştirilmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşmasının bir ayağını teşkil etmiş ve müzakerelerde sık sık gündeme gelmiştir.

- Özellikle balıkçılık faslında ele alınan üretici örgütlerinin kurulması talebi, diğer alanlarda da tekrarlanmış ve böylece üreticilerin ekonomiye katılımının önünü açmak amaçlanmıştır.
- Sosyal diyalogun artırılması, sendikaların faaliyet alanlarının geliştirilmesi (Avrupa Sosyal Şartı'na uyum), sosyal ortakların iş refahının genel uygulamasına katılımı gibi konular, sivil toplumun yönetime katılımını geliştirmeye dönük talepler olarak iletilmiştir.
- Eşitlik Kurumu gibi kurumlar vasıtasıyla kadınların da iş hayatına erkeklerle eşit ölçüde katılımının sağlanmasına üst düzeyde önem verilmiştir.
- Irk Eşitliği Yönergesi uyarınca etnik kökenin sosyal hayata katılım önünde engel olmamasının sağlanmasına amaçlanmıştır.
- Bölgesel Kalkınma Ajansları, Katılım Öncesi Yardım Aracı ve AB Yapısal Fonları vasıtasıyla taşradaki vatandaşların ekonomik kalkınmasının ve dolayısıyla katılımının artırılması hedeflenmiştir.
- İfade özgürlüğü (şiddet içermeyen görüşlerin ifadesi ile ilgili mahkûmiyet ve takibat yapılmaması), toplantı özgürlüğü ve dernek kurma özgürlüğünün anayasal güvenceye alınması talep edilmiştir. Böylece düşünsel alanda da katılımın artırılması gerekliliğine vurgu yapılmıştır.
- Tüketici kuruluşlarının rollerinin ve bağımsızlığının artırılması (tüketici konseylerinde tüketici kuruluşlarının temsil edilmesi), tüketicilerin katılımını güçlendirmeye yönelik atılması talep edilen adımlar olmuştur.

3.1.5.4 Hesap Verebilirlik İlkesinin Genişleme Sürecine Yansıması

Üyelik müzakereleri sırasında AB tarafından CEE ülkelerinden talep edilen aşağıdaki hususların Avrupa İdari Alanı'nın "hesap verebilirlik" ilkesine uygun olduğu görülmektedir.

- Sıklıkla vurgu yapılan düzenleyici kurumların bağımsızlığının geliştirilmesinin, hesap verebilirlik açısından da ilerleme olacağı savunulmuştur.
- Mali yönetim ve kontrolün geliştirilmesi, bu bağlamda kamu maliyesinde reform yapılmasının kamu harcamalarında saydamlık ve hesap verebilirliği artıracığı savunulmuştur.

- Komünizm döneminde kurumsal bir uygulama olan keyfi tutuklamanın yasaklanması, polis tarafından tutuklanan kişilerin hangi nedenle tutuklandıklarının kendilerine bildirilmesi zorunluluğu, ve diğer yasal güvenceler, kolluk kuvvetlerinin hesap verebilirlik düzeyini artırmaya yönelik adımlar olarak değerlendirilmiştir.
- Masumiyet karinesinin tam olarak uygulanması gerektiğinin altı çizilmiştir.
- İnsan hakları konusunda Reform İzleme Grubu, İnsan Hakları Başkanlığı ve Parlamento İnsan Hakları Soruşturma Komisyonu ve çeşitli yerel kuruluşlar gibi kurumların oluşturulması talep edilmiş, böylece hesap verebilirliğin kurumsallaşma düzeyinin artırılması ve bu konudaki idari kapasitenin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.
- İşkence ve kötü muamelenin önlenmesi sürekli olarak talep edilmiş ve denetlenmiştir.
- Çevresel Etki Değerlendirmesi vasıtasıyla yatırımların ve faaliyetlerin çevreye verebileceği zararların önceden incelenmesi ve alınması gereken önlemlerin belirlenmesi gerekliliği ileri sürülmüştür.
- Düzenleyici Etki Analizi'nin uygulanması talep edilmiş, böylece yeni düzenlemeler yapılması veya yeni bir birim oluşturulması ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların kamu yönetiminde ve halkın hayatında meydana getireceği etkilerin araştırılacağı belirtilmiştir.
- Denetim ve Kontrol Kanunu gibi kanunlar çıkarılarak hesap verebilirliğin kurumsallaşmasına yardımcı olunması gerektiği tekrarlanmıştır.

3.1.6 Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Zorlandıkları Alanlar

“You pretend that you want us and we pretend that we are ready.”¹

Beşinci ve altıncı genişleme süreçleri, Mayıs 2004'te 10 aday ülkenin ve Ocak 2007'de Bulgaristan ile Romanya'nın üye olmasıyla tamamlanmıştır. Yukarıda görüldüğü gibi

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

AB'nin yeni üye ülkeleri kapsamlı yapısal ve kurumsal reformlar gerçekleştirmiştir. CEE ülkeleri, spesifik politika alanlarında düzenleme ve dağıtım kuralları, siyasi, idari ve adli süreçlere dair kurallar, ve devlet ve devlet altı kuruluşların tesisi ve yeterlikleri ile ilgili kuralları kabul etmiş ve uygulamıştır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005:6). Ancak ilerlemenin ve yapısal değişimin hızının tüm ülkelerde ve tüm alanlarda eşit olduğu söylenemez. Bazı alanlarda müktesebata uyum diğerlerinden daha ağır gerçekleşmiş ve daha fazla çaba gerektirmiştir. CEE ülkelerinin müktesebatı uygulama konusunda konusundaki performansları birbirinden farklı olmuştur. Aday ülkelerin müktesebata uyumun gerektirdiği siyasi değişimi uygulama kapasitesini belirleyen başlıca iki faktör (i) karar verme kapasitesi ve (ii) kararları uygulamaya koyma kabiliyeti olmuştur (Hille ve Knill, 2006:533). Ayrıca, dış teşvikler, AB'nin öne sürdüğü koşulların inanırılığı, ve müktesebata uyumun ülkeye olan maliyeti de diğer faktörler arasında sayılmaktadır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004:662).

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

Çoğu CEE ülkesinin AB üyesi olma isteği, üyelikle ilgili kuralların devasa hacmi ve getirdiği zorlamalarla birleştiğinde, AB'ye bu ülkelerdeki kurumların ve neredeyse bütün kamu politikalarının yeniden yapılanması hususunda benzeri görülmemiş bir etkiye

sahip olma fırsatı vermiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004:661). AB bu etkisini adaylık sürecinde yayınladığı düzenli ilerleme raporları ve üyelikten sonra hazırladığı izleme raporları vasıtasıyla kullanmıştır.

Komasyon'un departmanları tarafından hazırlanan ve "Kıbrıs, Malta, Macaristan, Polonya, Slovakya, Litvanya, Letonya, Estonya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'nın Katılım Müzakerelerinin Sonuçları Hakkında Rapor" başlığını taşıyan belgede tüm fasıllarda aday CEE ülkelerinin gösterdiği gelişme ve eksikleri ele alınmıştır. Ayrıca, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanan Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci başlıklı yayında yeni üye ülkelere tanınan geçiş dönemleri tablo halinde verilmiştir. Bu iki belgeden yola çıkarak, CEE ülkelerinin müzakere sürecinde zorlandıkları alanları tespit etmek mümkündür. Buna göre, Litvanya, Polonya ve Slovenya, müktesebata uygun şekilde piyasa yetkilendirmesi verilmeyen ürünler için 2005 sonundan 2008 sonuna kadar değişen geçiş süreleri almıştır. Hizmet sunma serbestisi, sermayenin serbest dolaşımı ve tıp ürünlerinin fikri mülkiyet hakları konularında bütün CEE ülkelerine geçiş süreleri tanınmıştır. Müktesebata uymayan mali devlet yardımları ve KOBİ'ler konularında Macaristan ve Polonya'ya 2010 ve 2011'in sonuna kadar süre verilmiştir. Rekabet Politikası faslında, çelik sektörünün yeniden yapılandırılması (Polonya ve Çek Cumhuriyeti) ve devlet yardımlarının düzenlenmesi (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Slovakya, Slovenya) tam olarak gerçekleştirilememiştir. Tarım faslında, Litvanya ve Slovenya çiftçi desteklerini gereken seviyeye çekememiştir. Devlet yardımları ile ilgili olarak Letonya, Estonya, Slovenya ve Slovakya'nın eksikleri olmuş ve ek süreye ihtiyaç duymuşlardır. Organik tarımda Baltık ülkelerine geçiş süreleri tanınmıştır. Halk sağlığı alanında, 2007 sonuna kadar Macaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Letonya, Litvanya ve Slovakya'ya et, yumurta, süt ve balık ile ilgili değişen sayılarda tesis kurma gerekliliği getirilmiştir. Taşımacılık faslında, Macaristan ve Polonya karayolu taşıtlarının ağırlıklarını AB direktifleri ile uyumlu hale getirememiştir. Litvanya ve Macaristan, gürültülü hava taşıtlarının hizmetten çekilmesi işlemini tamamlayamamıştır. Sigara üzerindeki vergiler konusunda yeni üye ülkeler AB kanunlarına uyumu tamamlamamış ve geçiş süresi almışlardır. Sosyal politika ve istihdam faslında, işçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili direktiflere uyum konusunda Letonya, Polonya ve Slovenya'nın eksikleri olmuş ve bu ülkelere 2005 sonuna kadar geçiş süreleri tanınmıştır. Enerji ile ilgili olarak, Slovakya dışındaki yeni üye ülkeler 90 günlük minimum petrol stoku bulundurma zorunluluğuna uyamamıştır. Çek Cumhuriyeti doğalgaz pazarının açılması ile ilgili direktif (98/30/EC) hükümlerini uygulayamamıştır. Telekomünikasyon ve bilgi

teknolojileri faslında Polonya, posta hizmetlerini rekabete açamamış ve 2005 sonuna kadar ek süre almıştır. Çevre faslında yer alan atık yönetimi ve su kalitesi konularında Estonya hariç tüm ülkeler üyelik tarihine kadar müktesebata uyumu gerçekleştirememişler ve 2005 sonu ile 2015 sonu arasında geçiş süreleri almışlardır.¹

Yeni üye ülkelerin bürokrasilerindeki en büyük sorunlardan biri iyi eğitilmiş, deneyimli ve motivasyonlu kadroların eksikliği olarak karşımıza çıkmaktadır. Yabancı dil, bilgi-işlem bilgisi, hukuk bilgisi, veya iktisat ya da işletme bilgisi gibi piyasada tutulan becerilere sahip çalışanların çoğu, CEE ülkelerinin serbest piyasa ekonomisine geçmeleriyle beraber özel sektördeki daha iyi ücretli işlere geçmişlerdir. Bunun sonucunda kamu hizmetinde kalanlar daha düşük ücret alan, daha kötü eğitilmiş ve motivasyonu bulunmayan çalışanlar olmuştur. Bunların çoğu düşük maaşlarını desteklemek için rüşvet eğilimi içine girmişlerdir. Dolayısıyla yolsuzluk ve rüşvet, CEE ülkelerinin adaylık sürecinde karşılaştıkları en önemli zorluklardan biri olagelmıştır (Grabbe, 2004:76). Buna ek olarak, CEE ülkelerindeki siyasetçilerin komünist parti döneminde yüksek düzeyli memurlar üzerinde sahip oldukları etkilerini azaltacak yasaları çıkarma konusunda isteksiz davrandıkları da bir gerçektir. Devlet memurlarını hâkimiyetleri altında tutmaya alışmış siyasetçiler, bürokratların karar alma ve uygulama süreçlerine ortak olmasını kabul etmek istememişlerdir.² İzleme raporlarına göre bu sorunlar üyelikten sonra da devam etmektedir.

Kendilerini üniter devletler olarak tanımlayan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya, Bölgesel Politika ve Yapısal Gereçlerin Koordinasyonu faslında en fazla zorluk yaşayan ülkeler olmuştur. Sadece Çek Cumhuriyeti ile Polonya'da parlamentoda bölgelerin çıkarlarını temsil eden ikinci kamaralar (senato) mevcuttu, fakat bunlar da bölgelerin öz yönetimleri ile doğrudan ilgili değillerdi. Her iki ülkede de senatoların gerekliliği sorgulanmış, ve senato seçimlerine katılım oranı çok düşük olmuştur (Brusis, 2002:538). Çek Cumhuriyeti'nde bölgelerin yetkilerinin artırılması ancak Klaus hükümet iktidarı kaybettikten sonra mümkün olabilmiştir. Polonya'da voyvodalık ve kraj denen bölgesel birimlerin sayısı ve sınırları konusunda uzun

¹ Konular ve geçiş süreleri hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. European Commission (departments), Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci, Ankara, 2007.

² Konu hakkında yapılan çalışmalar arasında Meyer ve Hindirk (2004), Kochenov (2006), Dimitrova ve Pridham (2004), Verheijen (2000) sayılabilir.

tartışmalar yaşanmıştır (Brusis, 2002:532; Kulesza, 2002; Baun, 2002). Ayrıca etnik azınlıklar ile ilgili kanunlar geçirilmemiştir. Slovakya'da yerinden yönetimle ilgili mevzuata uyum, Meciar karşıtı koalisyonun seçimleri kazanmasıyla gerçekleşmiştir, ancak koalisyon içinde etnik azınlıklarla ilgili görüş farklılıkları müzakerelerde bu konunun sürüncemede kalmasına yol açmıştır (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004:672).

Çevre politikaları alanında Polonya'nın enerji sektörünün muhalefeti, AB'nin hava kirliliği ile mücadele için belirlediği kontrol ve komuta gereçlerinin benimsenmesini önlemiştir. AB mevzuatı ancak 1990'ların sonunda müzakereler için koşul haline geldikten sonra benimsenmeye başlamış, ancak bu süreçte de sorunlar devam etmiştir. Macaristan ve Polonya'nın Schengen alanı ile ilgili uyumu da gecikmiştir (Grabbe, 2001).

Romanya ve Bulgaristan, yolsuzluk ve rüşvet ile adalet reformunun en fazla sorun yarattığı iki üye ülkedir. Örneğin Romanya başbakanı, çalışma bakanı, eski ulaştırma bakanı ve birçok yetkili ve politikacı hakkında yolsuzluk davaları açılmıştır. Ayrıca tarım programlarının kötü ve usulsüz yönetiminden dolayı AB tarım fonlarının kesilmesi söz konusu olmuştur. Benzer sorunlar Bulgaristan'da da yaşanmaktadır. Mayıs 2008'de eski karayolları genel müdürü hakkında, 50 milyon Euro tutarındaki AB fonlarını suiistimal ettiği iddiasıyla dava açılmıştır. Avrupa Komisyonu'nun Bölgesel Politikadan Sorumlu Komiseri'ne göre Bulgaristan AB fonlarının 2013'e kadar dondurulması tehlikesiyle karşı karşıyadır.¹

AB liderleri 2007 yılında müktesebata uyum ile ilgili bir hedef belirlemiştir. Bu hedefe göre, "AB yasalarının yüzde birinden fazlasını uygulamayan ülke kalmayacaktır". AB'nin iç piyasadaki sorumlu komisyon üyesi Charlie McCreevy, 12 Temmuz 2008 tarihinde üye ülkelerin çoğunun yüzde bir hedefine ulaştıklarını belirtmiş, bu olumlu trendin devam etmesini umduğunu kaydetmiştir. McCreevy, yüzde bir hedefine henüz ulaşamayan üye ülkeleri desteklemeye devam edeceklerini ve bu ülkelerin de 2008 yılının sonuna kadar gerekli yasal uygulamaları yerine getireceklerini ifade etmiştir. 1 Ocak 2007 tarihinde AB üyesi olan Bulgaristan iç pazar düzenlemelerine yönelik tüm AB yasalarını uygulamaya koyan en başarılı ülke olarak değerlendirilmiş, Slovakya'nın

¹ 22 Temmuz 2008 tarihinde "Toplulukların Mali Çıkarlarının Korunması" başlıklı Komisyon raporu yayınlanmıştır. Bu rapora göre CEE ülkelerinde katılım öncesi fonlarının kullanımı konusunda ciddi düzeyde yolsuzluklar söz konusudur.

uygulanması gereken altı yasa, Romanya'nın yedi yasa, Almanya'nın dokuz yasa, Letonya'nın ise 10 yasası kaldığı bildirilmiştir.

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

McCreevy, AB yasalarının kabul edilmesinin yeterli olmadığını, aynı zamanda **etkin** bir şekilde uygulanması gerektiğini ifade etmiş, gelecek günlerde bu yasaların uygulamada nasıl işlediği ve başkentlerin performanslarını nasıl iyileştireceklerine odaklanılacağını söylemiştir. Üye ülkelerin AB yasalarını uygulamakta en yavaş oldukları alanların başında **kişilerin serbest dolaşımı** ve **finans** hizmetlerinin geldiği değerlendirilmiştir.¹

Bu kadar çok eksiğe rağmen neden CEE ülkelerinin AB'ye üye olarak kabul edildiği merak edilebilir. Bunun sebeplerinden biri olarak AB'nin aday ülkelere katılım tarihi vermesi öne sürülmektedir. Avrupa Konseyi'nin kuruluşunun 55. yıldönümü olan 1 Mayıs 2004 tarihini CEE ülkelerinin katılım tarihi olarak belirleyen AB, Avrupa Günü olarak da kutlanan bu tarihte AB'nin 25 üyesi, 430 milyon nüfuslu bir yapıya dönüşerek AB'nin kıtayı daha iyi temsil eder hale gelmesini sembolik bir 55. yıldönümü kutlaması olarak değerlendirmek istemiş, bu yüzden aday ülkeler henüz hazırlıklarını tamamlamadan onları birliğe kabul etmiştir. Bu husus, üyelikten sonraki izleme raporları ve diğer spesifik raporlar ile de ortaya konmaktadır. Kendisine bir üyelik tarihi verilen AB aday ülkeler, reformları gerçekleştirilmeme durumunda üyeliğin erteleneceği baskısından kurtulmuş ve dolayısıyla "koşulsallık"ın etkisi azalmıştır.²

3.1.7 Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları (2007 Strateji Belgesi)

2005 ve 2007 genişlemelerinden sonraki genişlemeler, ve doğal olarak Türkiye'nin AB üyelik süreci açısından önemli bir belge, COM (2007) 663 numaralı "Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları 2007-2008" başlığını taşıyan Strateji Belgesi'dir. Buna göre, adaylık sürecinin ilk aşamalarından itibaren temel yönetim konularına önem verilecektir. Bunlar arasında **kurum oluşturma, adli ve idari reform, örgütlü suçların ve yolsuzluğun önlenmesine** özel önem atfedilmektedir. Ayrıca, 2006'dan itibaren,

¹ McCreevy'nin açıklamaları AB Haber ve Politika Portalı olan www.euractiv.com adresinden alınmıştır.

² Bu konu hakkında ampirik bir çalışma için bkz. Steunenber, Bernard ve Antoaneta Dimitrova: Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality, European Integration online Papers: Vol. 11, No 5; 22.6.2007. Steunenber ve Dimitrova, AB'nin üyelik koşullarını aday ülkelere dayatma hususundaki etkinliğini ölçen bir model geliştirmiştir; buna göre "koşulsallık" oranı 1997'de CEE ülkelerinde ortalama 0.38 iken, üyelikten bir önceki yıl olan 2003'te bu oranın 0.11'e kadar düştüğü görülmektedir.

katılım öncesi mali denetim mekanizması da tüm aday ve potansiyel aday ülkelerde ekonomik reformları desteklemek için kullanılmaya devam etmektedir. Komisyon, Katılım Öncesi Yardım Enstrümanı'nı (IPA) kullanarak sivil toplumun gelişmesi ve diyalog kurulması için tedbirler alınmasını sağlayacağını ifade etmektedir (COM (2007) 663:9-10). Bu mekanizma vasıtasıyla aday ve potansiyel aday ülkeler **demokratik kurumların ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, kamu yönetimi reformu ve işleyen pazar ekonomilerinin güçlendirilmesi** konularında desteklenecektir.

Bir başka destek mekanizması ise Avrupa Yeniden Yapılandırma Ajansı'dır (EAR). Bu kurum, savaş geçiren ülkelerin yeniden yapılandırılması için bir araç olarak kullanılacaktır. Ayrıca TAİEX¹ ve SIGMA programların sonuçlarına dayanarak kamu yönetimi teşkilatları arasında eşleştirme (*twining*) projelerinin yapılacağı belirtilmektedir (COM (2007)663:14).

Genişleme konusunda önemli noktalardan biri, üye ülkelerde genişleme lehine bir kamuoyu oluşturulmasıdır. AB Anayasası olarak da bilinen "Avrupa için bir Anayasa Oluşturan Anlaşma"nın Hollanda ve Fransa'da reddedilmesinin en önemli nedeninin genişlemeye karşı oluşan tepki olduğu kabul edilmektedir. Bundan dolayı aday ve potansiyel aday ülkeler hakkında daha fazla bilgilendirme yapılması gerekmektedir. Ayrıca genişleme süreci hakkında da daha ayrıntılı bilgiler verilmelidir. Bu şekilde kamuoyu desteğinin artırılması hedeflenmektedir. Genişleme sürecinin kalitesi böylece artırılmış olacaktır. Artık erken aşamalarda daha zor reformlar ele alınmaktadır. Fasılların açılıp kapanması noktasında kıstaslar tam olarak kullanılacaktır. Tarama raporları daha **saydam** hale gelecek, ve ilk etki çalışmaları yapılacaktır. Böylece genişleme sürecinin daha iyi yönetilmesi amaçlanmaktadır.

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

3.1.8 Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Yukarıda bölüm 3.1.4'te özetlenen ilerleme raporları incelendiğinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin AB'ye uyum sürecinde kamu yönetimlerinin önemli değişikliklerden geçtiği görülebilir. Aslında AB faktörü kamu yönetimi reformları için yaşamsal öneme

¹ TAİEX: Teknik Destek Bilgi Değişim Ofisi (Technical Assistance and Information Exchange Office)

sahiptir çünkü bir bütün olarak yeni demokratik yapının dönüşümünün varacağı başlıca noktaları önceden belirler (Agh, 2003: 536).

Tez çalışmasının ilk kısmında AB'nin kamu yönetiminin geçtiği aşamaların üç genel başlık altında kategorize edilebileceği söylenmişti. Bunlar süreçler ve gelişmeler, belgeler ve çalışmalar, ve son olarak kurumlar ve uygulamalar başlıkları altında ele alınmıştı. CEE ülkelerinin geçirdiği aşamalara bakıldığında benzer bir yol takip ettikleri görülebilir. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri'ndeki tespitler üç gruba ayrılabilir¹. Önce reformla ilgili kanunun hazırlanıp hazırlanmadığı, ya da meclise sunulup sunulmadığı (veya kurumun oluşturulmasının teklif edilip edilmediği, stratejinin hazırlanıp hazırlanmadığı) değerlendirilir; ikinci aşamada kanunun geçip geçmediği (ya da kurumun oluşturulup oluşturulmadığı) konusu ele alınır; kanun geçtikten sonraki üçüncü aşamada ise kanunun uygulanması (veya kurumun işlerlik kazanması) değerlendirilir.² Burada AB-15 ile aday ülkeler arasındaki en önemli fark, yazılı hukuk alanında olmaktan ziyade, kanunların günlük uygulama ve yürürlüğü alanındadır (Grabbe, 2004:76).

Doğu Avrupa'da komünizmin çöküşünden sonra AB kaliteli demokrasi, hukuk devleti ve ekonomik reformları desteklemiştir. CEE ülkeleri için, katılım öncesi süreçte ileri sürülen koşullar birtakım siyasi olarak karlı olmayan, fakat önemli reformlar için katalizör görevi yapmıştır. Bu reformlar arasında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, etnik azınlıkların haklarının korunması, ekonomide hukuk devleti ve saydamlığın geliştirilmesi sayılabilir (Vachudova, 2005:20). Tüm CEE ülkeleri için, AB'ye giriş süreci, giriş koşullarının müzakere edilmesiyle sınırlı kalmamıştır. Bu süreç ayrıca AB'ye girişin pratik ve daha zor bir boyutuna giderek daha fazla vurgu yapılmasını da içermektedir: müktesebata uyum kabiliyeti. 70-80 bin sayfalık AB kanunlarının iç mevzuata uyumu, mali ve siyasi açıdan çok maliyetli bir süreç olacaktı, ve ilgili ülkelerin idari yapılarında çok büyük değişiklikler getirecekti (Papadimitrou ve

¹ Katılım Ortaklıkları, aday ülkelerin katılım öncesi süreçlerinin çerçevesini belirleyen belgelerdir. Aday ülkelerin ilerleme göstermesi gereken temel öncelikli alanları (Avrupa Birliği üyeliği için başvurulduğunda Avrupa Komisyonu'nun belirlediği öncelikler) ve tek bir çerçeve altında mali desteği içerir. Katılım Ortaklığı belgelerinde Giriş, İlkeler, Öncelikler (kısa vadeli öncelikler ve uzun vadeli öncelikler), Programlama, Koşulluluk ve İzleme başlıkları yer alır. Katılım ortaklıkları aday ülkelerin gösterdiği ilerlemeye ve yeni durumların gelişimine bağlı olarak revize edebilir. Türkiye Katılım Ortaklığı belgesini 2001 yılında yayınlamıştır. Bu belge en son 2007 yılında revize edilmiştir. Katılım Ortaklıkları, ilerleme raporlarında ayrı bir başlık olarak ele alınmaktadır (Bkz. Ek 1a ve 1b).

² Tüm aday ülkelerin ilerleme raporlarında "Giriş" başlığı altındaki "Önsöz" bölümünde (genellikle 5. sayfada) şu ifade geçmektedir: "önceki raporlarda olduğu gibi, "ilerleme" fiilen alınan kararlar, fiilen kabul edilen yasalar, fiilen onaylanan uluslararası anlaşmalar (uygulamaya da gereken önem verilerek) ve fiilen uygulamaya konan tedbirler bazında ölçülmektedir."

Phinnemore, 2003:2). 2004 ve 2007 genişlemelerinde, daha önceki genişlemelerden farklı olarak, mevcut yönetsel sistemlerle ilgili değerlendirmeler yapılmış, aday ülkelerin yönetsel yapılarının topluluk müktesebatını uygulayabilme kapasitesi Komisyon tarafından analiz edilmiştir. Komisyon bu süreçte ülkelerin kamu yönetimi reformları kapsamında ele almaları gereken öncelikli konuları tespit etmiş, takvime bağlamış ve önlemler paketi şeklinde ortaya koymuştur (Okçu, 2005:141). AB komisyonu 2001 yılında aday ülkeler için hazırladığı ilerleme raporları ile birlikte yayınlanan strateji belgesinde, aday ülkelerin yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesi çalışmalarını desteklemek amacıyla 2002 yılından itibaren her aday ülke için yine o ülke ile işbirliği içinde bir “eylem planı” hazırlanmasını öngörmüş, bu yöndeki çabaları mali açıdan desteklemek için de kaynak ayırmıştır.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi, AB üyeliği sürecinde yeniden tasarlanmıştır; bu anlamda rasgele dönüşümlerden değil, bilinçli reformlardan bahsedilebilir. Örneğin daha 1992’de Orta Avrupa ülkelerinin hükümetleri özel kamu yönetimi reform komiteleri oluşturmuşlardı (Agh, 2003: 540). Madrid 1995 ve Feira 2000 Avrupa Konsey toplantılarında da aday ülkelerdeki idari zayıflıklar genişlemenin önünde en büyük engellerden biri olarak tespit edilmiştir (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:10).

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

CEE ülkelerinde adaylık sürecinde, Avrupa’nın demokrasi standartlarının elde edilip güçlendirileceği **umudu** ile genel toplumsal modernizasyon faktörlerinin “dışarıdan geleceği” **endişesinin** bir bileşimi hâkim olmuştur. Yeni üye ülkelerde kamu yönetiminin zayıf, kaynak sıkıntısı çeken, verimsiz ve yolsuzluk eğiliminde bir kurum olduğu ve, hepsiden öte, siyasallaşmış olduğu kabul edilmekteydi. Memurlar sıradan vatandaşlara

karşı kibirli bir tutum takınmakta, parti politikacılarına karşı aşırı bir saygı göstermekteydi; hükümet yapıları siyasi partilerin eline geçmişti (kadrolaşma üst düzeydeydi), parlamentolar ise demagoji ve milletvekili dokunulmazlığının arkasına sığınan parlamenterlerle doluydu. Böyle bir ortamda girilen AB üyeliği sürecinin AB'nin otoriter ve totaliter eğilimlere karşı ekstra koruma sağlayacağı, yolsuzluğa karşı mücadelede yardımcı olacağı, ve kamu yönetimi ve adalet sisteminin kalitesini geliştireceği; kısaca, AB'ye girilmesinin demokrasiyi, insan haklarının korunmasını ve hukuk devletini güçlendireceği umulmaktaydı (Sadurski, 2004:371-373). Aday ülkeler mevzuatlarını çok sıkı bir takvim içinde AB müktesebatına uyumlaştıracaklarsa, idari reform aday ülkeler için çok önemliydi; bu süreç, AB içinde CEE ülkelerinin idari kapasiteleri hakkındaki korkularını bertaraf etmeleri ve üye olduklarında müktesebatı üstlenebileceklerine AB'yi ikna etmeleri açısından da elzemdi (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:2).

Komisyonun düzenli raporları ilgili ülkelerdeki idari reformların düzeyi hakkında birtakım yorumlarda bulunur. Ayrıca yapısal ve uyum fonlarının yönetimi için idari kapasite, etkin izleme, mali yönetim ve bölgesel düzeyde kontrol konularına çok açık bir vurgu yapılmıştır (Sadurski, 2004:395) Avrupa Birliği ayrıca PHARE demokrasi programı¹ ve Twinning² gibi gereçleri, demokrasiyi teşvik etmek için yumuşak mekanizmalar olarak kullanmaktadır (Dimitrova ve Pridham, 2004:97; Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:2).

Aslında hemen her idari seviyede AB ile etkileşimin artması, ayrıca AB yardım fonlarının tam olarak kullanılması ve hızlı şekilde alınmasının önemi, CEE ülkelerinin idarelerini, içeride yeniden yapılanma ve daha kapsamlı kurumlar arası işbirliğini teşvik etme yönünde ciddi baskı altında tutmuştur (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:5-6). Diğer taraftan reform süreci, CEE ülkelerinin siyasi seçkinlerin arasında, AB'nin ileri sürdüğü koşullara gereğinden fazla önem atfedildiği şeklinde bir düşünce oluşmasına yol açmıştır. Bu düşünce Çek İçişleri Bakanı'nın sözlerinde ifadesini bulmaktadır: "Kamu yönetimini sadece AB istediği için reforma tabi tuttuysak, bu çok zayıf bir iş olmuş demektir, ve demokratikleşmenin ifade ettiği şeyi başaramamış, öncelik olarak düşünmemiz gereken bir konuda başarısızlığa uğramış oluruz."³

¹ Bkz. Bölüm 2.3.4.

² Twinning uygulaması, üye ülkelerden memurların CEE ülkelerine gitmesine, buralarda söz konusu ülkelerin AB'ye yasal olarak uyumu sürecini hızlandırmak ve AB müktesebatını üstlenme ve uygulamaya dair kurumsal kapasiteleri geliştirme amacıyla çalışmalar yapmasına olanak tanımıştır.

³ Vaclav Grulich, kamu yönetiminde reformla ilgili parlamento tartışmalarından, 19 Mayıs 1999.

Buna ek olarak müktesebata uyum, sancılı ekonomik reformlar ve toplumsal huzursuzluk getirmiştir. AB'ye uyum süreci bazıları için fırsatlar açarken, diğer taraftan başkalarının yerleşik çıkarlarına ve kökleşmiş zihniyetlerine meydan okuma anlamına gelmiştir. Dolayısıyla “Avrupa'ya Dönüş”, yeni “kazananlar” ve “kaybedenler” grupları oluşturmuştur. Siyasi söylem de “modernleşmeciler” ve “gelenekçiler” arasında şekillenmiştir¹ (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:7).

Kurumsal düzeyde genişleme müzakerelerinin yol açtığı değişiklikler oldukça çeşitlilik arz eden bir tablonun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Grabbe, 2001). Özellikle idari reformlar bağlamında CEE ülkelerinde değişim tek bir örnek izlememiş, çok çeşitli yollar takip etmiştir. Birlik düzeyinde tek bir reform reçetesinin olmaması, AB üyesi ülkeleri içinde idari gelenekler ve uygulamalar konusunda büyük bir mozaiğin varlığını açıklar. Bununla beraber, aday ülkeler için spesifik idari modeller önerilmese bile, aday ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur (Papadimitrou ve Phinnemore, 2003:15).

Sonuç olarak, gerek üyelik sürecinin getirdiği zorunluluklara uymak, gerekse AB'ye üye olduktan sonra kendi ulusal çıkarlarını korumak için CEE ülkeleri AB siyasa yapım sürecine yapacakları katkının yönetilmesi için tasarlanmış yapılar, prosedürler ve süreçleri uygulamaya koymuşlardır (Kassım, 2003:105). CEEC hükümetlerinin halen AB direktiflerine uymaya büyük çaba harcadıkları söylenebilir; ancak yeni üye ülkelerin kurumsal uyum kapasitesi ve kurumsal çerçeveleri, zihniyetlerinden ve bu ülkelerin AB koşullarına uyabilme kapasitelerinden dolayı sorunludur. Yeni üye ülkelerin ulusal kanunlarını AB standartlarına uyumlu hale getirmek ve müktesebata tam uyum sağlamak için ulusal, yerel ve bölgesel düzeylerde **verimli** bir **yargı** ve **kamu yönetimi** sistemi oluşturmaları gerekmektedir. İşbirliği dürüst, **verimli** ve yetenekli idare gerektirir, ve AB ile entegrasyon süreci, CEE ülkelerinin kurumsal sistemlerini güçlendirmek için bir teşvik olarak kullanılabilir (Oğurlu, 2004-05: 71-72).

3.2 Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşüm

3.2.1 Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) 1958 yılında kurulmasının ardından, 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye Topluluğa ortaklık başvurusunda bulunmuştur. AET Bakanlar Konseyi, Türkiye'nin yapmış olduğu başvuruyu kabul ederek üyelik koşulları

¹ “Modernleşmeciler”, maliyeti ne olursa olsun AB ile bütünleşmeyi savunurlar; “gelenekçiler” ise Avrupa hakkında giderek daha şüpheli bir yaklaşım benimsemektedir.

gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanmasını önermiş ve 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması'nın 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmesiyle Türkiye-AB ortaklık ilişkisi başlamıştır.

Ankara Anlaşması'nın amacı, 2. maddede, "Türkiye ekonomisinin hızlı kalkınmasını ve Türk halkının istihdam düzeyinin ve yaşam koşullarının yükseltilmesini sağlama görevini göz önünde bulundurarak, taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi özendirme" olarak belirtilmektedir (DPT 1993:6). Anlaşma'nın 28. maddesinde "...Anlaşma'nın işleyişi, Topluluğu kuran Antlaşma'dan doğan yükümlerin tümünün Türkiye'ce üstlenebileceğini gösterdiğinde, Akit Taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler" denerek anlaşmanın Türkiye'nin üyeliğini amaçladığı ifade edilmiştir. Anlaşma 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1970 yılında Gümrük Birliği'ne ilişkin kuralları içeren Katma Protokol Brüksel'de imzalanmıştır. AB, Türkiye'den ithal sanayi ürünlerine uyguladığı gümrük vergilerini ve miktar kısıtlamalarını – tekstil ürünleri hariç- kaldırmıştır. 1973 yılında Katma Protokol yürürlüğe girmiş, Türkiye birinci gümrük indirimini ve konsolide liberasyon listesi (AB'nin Ortak Gümrük Tarifesine uyum) uyumunu gerçekleştirmiştir. Türkiye ile AET arasında AET'nin genişlemesine ilişkin görüşmeler mutabakat ile sonuçlanmıştır. Aynı yıl içinde Birinci Genişleme Anlaşması (Tamamlayıcı Protokol) Ankara'da imzalanmıştır.

1982 yılında Avrupa Parlamentosu, Türkiye-AET Anlaşması'nın askıya alınmasını Konsey ve Komisyon'dan istemiş, ilişkiler fiilen dondurulmuştur. 1986 yılında Türkiye - AET Ortaklık Konseyi toplanmış, böylece 1982 yılında dondurulan Türkiye-AET ilişkilerinin canlandırılması süreci başlamıştır. 1987 yılında Türkiye, AT'ye, Roma Antlaşması'nın 237'nci, AKÇT Antlaşması'nın 98'inci ve EURATOM Antlaşması'nın 205'inci maddelerine dayanılarak tam üye olmak üzere başvurmuştur. 1989 yılında Avrupa Komisyonu, Türkiye'nin tam üyelik başvurusu konusundaki "Görüş"ünde Topluluğun, kendi iç pazarını tamamlayabilme sürecinden önce (1992) yeni bir üyeyi kabul edemeyeceği ve Türkiye'nin katılmadan önce, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda gelişmesine ihtiyaç duyulduğu hususlarına yer vermiştir.

1994'te AT Komisyonu, Gümrük Birliğinin, Türkiye-AT arasında 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşmasında belirtildiği şekilde gerçekleşmesini sağlayıcı ilkeleri tespit etmiştir.

1996 yılında geçiş dönemi tamamlanmış ve Türkiye Gümrük Birliği'ne dâhil olmuştur. 1997'de Avrupa Birliği'nin Lüksemburg'da gerçekleştirdiği devlet ve hükümet başkanları zirvesi sonucunda Türkiye aday ülkeler arasında sayılmamış, ancak genişleme kapsamına alınmıştır. Bir yıl sonra AB Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB'ye üyelik için belirlenmiş kriterler ışığında kaydedilen gelişmelere ilişkin Komisyon görüşlerini içeren ilk "İlerleme Raporu" yayımlanmıştır, daha sonra her sene düzenli olarak yayımlanmaya devam etmiştir.

1999 yılının Aralık ayında Helsinki'de gerçekleştirilen Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı'nda Türkiye'ye adaylık statüsü tanınmıştır. 2000 yılında Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. 2001 yılında AB Bakanlar Konseyi tarafından Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi kabul edilmiştir. Aynı yıl TBMM "Topluluk Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"nı kabul etmiştir. 2002 yılında Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi'nde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı kararını alması halinde müzakerelerin gecikmeden başlatılacağı belirtilmiştir.

2003 yılında Türkiye için Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi yayımlanmıştır. Bununla bağlantılı olarak güncellenmiş olan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı yürürlüğe girmiştir.

2004 yılında Kıbrıs'ta Annan Planı ile ilgili referandum yapılmıştır. Türk halkının yüzde %64.9'u planı onaylarken, Rum halkının ise %75.83'ü planı reddetmiştir. Aynı yıl Avrupa Birliği Konseyi Kıbrıs Tüzüğü'nü onaylamıştır. Tüzükle, Kıbrıs'ta yapılan referandumun ardından sorunun çözüme ulaşmaması üzerine mevcut duruma ve özellikle malların dolaşımına ilişkin önlemler alınmıştır.

2004 Yılı İlerleme Raporunda Türkiye'nin siyasi kriterleri gerekli ölçüde karşıladığı belirtilerek, birliğe katılım müzakerelerinin başlatılması tavsiyesinde bulunulmuştur. Aralık ayında yapılan AB devlet ve hükümet başkanları zirve toplantısında Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilmiş ve katılım müzakerelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlanması kararlaştırılmıştır.

2005 yılında Türkiye, AB ile ilişkilerinin hukuki temelini oluşturan 1963 tarihli Ankara Antlaşması'nı, 1 Mayıs 2004 tarihinde AB üyesi olan 10 ülkeyi kapsayacak şekilde genişleten "Ek Protokol"ü imzalamıştır. Ek Protokol, Türkiye'ye Kıbrıs ile ilgili yükümlülükler yüklemiştir.

Ekim 2005'te Lüksemburg'da alınan kararla AB, Türkiye ile tam üyelik müzakerelerini başlatmıştır. Aynı ay içinde üyelik müzakerelerinin ilk aşamasını oluşturan tarama süreci, bilim ve araştırma alanında düzenlenen "tanıtıcı tarama" toplantısı ile başlamış ve tüm fasıllardaki tarama toplantıları 13 Ekim 2006 tarihinde tamamlanmıştır.

2006 yılında Türkiye, Kıbrıs sorununun çözümüne yönelik yeni planı BM Genel Sekreteri Kofi Annan'a sunmuştur. Annan'ın inisiyatif alması istenen bu planda, Türk limanlarının Rumlara açılması karşılığında KKTC'ye izolasyonların kaldırılması istenmiştir. Aynı yıl içinde AB tarafından hazırlanan Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanmıştır.

Haziran 2006'da taraması tamamlanan Bilim ve Araştırma faslında fiili müzakereler Lüksemburg'da düzenlenen Hükümetlerarası Konferans'ta gerçekleşmiştir. Türkiye'nin gerekli kriterleri yerine getirdiği belirtilmiş ve bu fasıl aynı toplantıda kapatılmıştır. Kasım ayında Türkiye ilerleme raporunu yayımlayan AB Komisyonu, imzalanan Ek Protokol'e karşın limanların ve havaalanlarının Kıbrıs Rum kesiminin kullanımına açılmadığı tespitinde bulunulmuş ve Türkiye'ye 14-15 Aralık'taki liderler zirvesine kadar süre verilmiştir. Aralık ayında AB Genel İşler Konseyi'nde bir araya gelen AB üye ülkelerinin Dışişleri Bakanları 8 başlıkta müzakerelerin askıya alınmasını öngören 29 Kasım tarihli Komisyon Tavsiyesini kabul etmiştir. Bu çerçevede, Komisyon Türkiye'nin Ek Protokol'e ilişkin taahhütlerini yerine getirdiğini doğrulayana kadar, 8 başlığın açılmayacağı ve geçici olarak kapatılmayacağını kararlaştırmıştır. KKTC'ye yönelik izolasyonların kaldırılmasının ise Ocak 2007'de görüşülmesi kararlaştırılmıştır. Yine Aralık ayında Brüksel'de AB Devlet ve Hükümet Başkanlarının katılımıyla gerçekleşen liderler zirvesinde Türkiye ile müzakereler toplantısının gündemine girmemiş, Genel İşler Konseyi'nin önerisi aynen kabul edilmiştir.

2007 yılında İşletmeler ve Sanayi Politikaları faslında fiili müzakereler açılmıştır. Nisan ayında Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Programı açıklanmıştır. Haziran'da İstatistik ve Mali Kontrol fasıllarında fiili müzakereler açılmıştır. Aralık ayında Tüketicinin ve Sağlığın Korunması ve Trans-Avrupa fasıllarının fiili müzakereleri açılmıştır. Elinizdeki çalışmanın tamamlandığı sırada AB Daimi Temsilciler Meclisi Komitesi "Bilgi Toplumu ve Medya" faslında da müzakerelerin başlatılması konusunda da görüş birliğine varmıştı. "Sermayenin Serbest Dolaşımı" faslında da müzakerelerin

2008 sonuna kadar açılması hedeflenmektedir.¹ Böylece açılan fasılların sayısı 10'a çıkmış olacaktır.

2008 yılının Şubat ayında AB tarafından hazırlanan Dördüncü Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.² Aynı yılın Ağustos ayında 2008 Ulusal Program Taslağı hazırlanmış ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin internet sitesinde yayınlanmıştır.

Türkiye'ye adaylık statüsünün verildiği 2004 tarihinden itibaren üyelik müzakereleri devam etmektedir. Türkiye gümrük birliği anlaşmasını, 10 yeni AB üyesini de kapsayacak şekilde genişleten protokolü imzalamıştır. Ancak yayımladığı deklarasyonda, imzanın Kıbrıs'ın tanınması anlamına gelmediğini vurgulamıştır. Komisyon bundan dolayı 8 fasılda (malların serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi, mali hizmetler, tarım ve kırsal kalkınma, balıkçılık, taşımacılık politikası, gümrük birliği ve dış ilişkiler) müzakerelerin açılmamasına karar vermiştir.

3.2.2 Türkiye'nin Adaylık Sürecinde Avrupa İdari Alanı'nın Etkisi

Türkiye için 1998'den 2007'ye kadar 10 ilerleme raporu yayınlanmıştır. Ek-1'de verilen formata uygun ilk rapor ise diğer aday ülkelerle beraber Türkiye için de 2000 yılında hazırlanmıştır. Raporlar, Türkiye'nin üyelik vecibelerini yerine getirme ve Anlaşmalarda, diğer mevzuatta ve Birlik politikalarında belirtilen müktesebatı üstlenme kapasitesini değerlendirmektedir. Her raporda, bir önceki raporda atıf yapılan tasarlanmış reformların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine bakılmakta ve yeni girişimler irdelenmektedir. Raporlar, incelenen konuların her biriyle ilgili genel durumun bir değerlendirmesini sunmakta ve katılım için hazırlanan Türkiye'nin atması gereken belli başlı adımları bu hususların her biri açısından ortaya koymaktadır (Türkiye 2000 İlerleme Raporu, ss. 5-6).

"İlerleme" kavramının kıstası olarak aşağıdaki ölçütler kabul edilmiştir:

- fiilen alınan kararlar,
- fiilen kabul edilen mevzuat,
- fiilen onaylanan ve uygulamaya konan uluslararası anlaşmalar, ve

¹ www.euractiv.com.tr adresindeki haberlerden derlenmiştir (erişim tarihi: 05.10.2008).

² Bu bölümde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin hazırladığı Türkiye-AB İlişkileri Kronolojisi'nden faydalanılmıştır (http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/turkiye_-_ab_kronoloji.pdf).

- fiilen uygulanan tedbirler.¹

Türkiye, ilerleme raporlarının öngördüğü adımları atarken, Avrupa İdare Alanı'nın kamu yönetimi ilkelerini de uygulamaya koymaktadır. Dolayısıyla kamu kurum ve uygulamaları Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde değişimden geçmektedir. Her bir ilerleme raporu döneminde kamu yönetiminin **açıklık, etkenlik, saydamlık ve hesap verebilirlik** düzeyini artırmaya yönelik çalışmalar yapılmakta ve bu çalışmalar AB tarafından değerlendirilmektedir. Türkiye ilerleme raporlarının bir özeti Ek-4'te verilmektedir.

2008 Yılı Ulusal Program Taslak Belgesi'ne göre, kamu yönetiminin işlevselliği ve **etkenliği** kapsamında Genel İdari Usul Kanunu'nun kabul edilmesi yönünde çalışmalara devam edilmektedir. İdari Yargılama Usul Kanununda da değişiklik öngörülmektedir. Ayrıca Kamu Denetçiliği Kurumu tam işlevsel ve **etken** hale getirilecektir. Başbakanlığa bağlı İnsan Hakları Başkanlığı, Paris İlkeleri² çerçevesinde yeniden yapılandırılacaktır. Siyasi partiler mevzuatı ve siyasi partilerin finansmanı ile ilgili konularda **saydamlık** ve **hesap verebilirlik** ilkeleri doğrultusundaki AB uygulamaları ile uyumlaşma sağlamak için gerekli hukuki düzenlemeler yapılacak, bu çerçevede "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" hazırlanarak meclise sevk edilecektir. TBMM ve Bakanlar Kurulu üyeleriyle ilgili olarak **saydamlık**, tarafsızlık, dürüstlük, **hesap verebilirlik**, kamu yararını gözetme gibi etik ilkelerin belirlenmesi için Siyasi Etik Kanun Taslağı da süratle Meclis'e sevk edilecektir. Yine **saydamlıkla** ilgili olarak, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin harcamalarının ve devlet mallarının denetimi, Sayıştay tarafından yapılmaya devam edecek, mevcut kanundaki eksikliğin bertaraf edilmesi amacıyla Yeni Sayıştay Kanunu'na bir madde eklenecektir. Bunun gibi çabaların sonucunda Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün (*Transparency International*) 2008 yılı şeffaflık sıralaması raporunda Türkiye 64. sıradan 58. sıraya yükselmiştir.

Yargının bağımsızlığını, tarafsızlığını ve etkinliğini güçlendirmek amacıyla Adalet Bakanlığı'nda bir "Yargı Reformu Stratejisi"nin hazırlanmakta olduğunun belirtildiği

¹ Bu ölçütler tüm ülkelerin ilerleme raporlarında aynı şekilde sıralanmaktadır. Orijinal metin şöyledir: "As has been the case in previous reports, "progress" has been measured on the basis of decisions actually taken, legislation actually adopted, international conventions actually ratified (with due attention being given to implementation), and measures actually implemented..."

² "İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler" başlığını taşıyan ve B.M. İnsan Hakları Komisyonu'nun 3 Mart 1992 tarihli 1992/54 sayılı ve B.M. Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarihli 48/134 sayılı kararlarıyla kabul edilen belge, Paris İlkeleri olarak da adlandırılmaktadır.

2008 Ulusal Program Taslağı, yargının işlevselliği ve verimliliği ile ilgili atılması planlanan adımları da sıralamaktadır. Buna göre, aşağıdaki hususlar hedeflenmektedir:

- Yargının tarafsızlığının geliştirilmesi,
- Yargının **verimliliğinin** ve **etkenliğinin** artırılması,
- Yargıda mesleki yetkinliğin artırılması,
- Yargı örgütü yönetim sisteminin geliştirilmesi,
- Yargıya güvenin artırılması,
- Adalet erişimin ve **katılımın** kolaylaştırılması,
- Uyuşmazlıkları önleyici nitelikteki tedbirlerin etkin hale getirilmesi ve alternatif çözüm yolları ile geliştirilmesi, ve
- Ceza infaz sisteminin geliştirilmesi.

3.2.2.1 İlerleme Raporlarında Üzerinde Durulan Konular

Komasyon, Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Avrupa Konseyi sonuç bildirgesi uyarınca, diğer tüm aday ülkeler gibi Türkiye için de Konsey ve Parlamento'ya düzenli olarak rapor sunmaktadır. Bütün raporlarda aşağıdaki yöntem izlenmektedir:

- Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkiler kısaca tanımlanmakta;
- Üyelik için siyasi kriterler açısından Türkiye'deki durum incelenmekte;
- Üyelik için ekonomik kriterler açısından Türkiye'nin durumu incelenmekte;
- Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini, diğer bir deyişle, Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikaları olarak tanımlanan müktesebatı üstlenme kapasitesi gözden geçirilmektedir.

Türkiye ilerleme raporlarında en fazla vurgu yapılan ve reform talep edilen alanlar olarak şunlar sıralanabilir:

1. Yolsuzluk, kayırma ve nüfuz kullanma vakaları,
2. Yargı ile ilgili sorunlar,
3. MGK'nın siyaset üzerindeki etkisi ve ordunun sivil kontrolü,

4. İşkence, kötü muamele, kaybolma ve yargısız infaz,
5. İfade, toplanma ve örgütlenme özgürlüklerine getirilen kısıtlamalar,
6. Sivil toplum örgütlerinin karşılaştıkları zorluklar,
7. Hapishanelerin durumu,
8. Ekonomik, kültürel ve dini haklar alanındaki sorunlar,
9. Azınlıklara muamele ve azınlık hakları konusundaki eksiklikler.

Avrupa Birliği diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de bu konulara diğerlerinden daha fazla önem vermektedir. Bunun sebepleri arasında (i) ilgili konularda uyum sağlanması gereken müktesebatın daha geniş olması ve (ii) ilgili konuların diğer müzakere başlıklarını daha fazla etkilemesi sayılabilir. Bu konular müzakere başlıklarında (veya fasıllarında) tek tek ele alınmasından önce “Üyelik Kriterleri” başlığı altında “Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler“ bölümünde değerlendirilmektedir. Yukarıdakilerden 1-3. alanlar “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü” alt başlığı altında, 4-9. alanlar ise “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” alt başlığı altında değerlendirilmektedir. Kamu yönetimiyle daha yakından ilgili oldukları için Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü kapsamına giren alanlar aşağıda daha ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele: Türkiye için yayınlanan ilerleme raporları incelendiğinde, yolsuzlukla mücadele konusunda ilerleme görülmediği (2000), bu alandaki Avrupa Konseyi sözleşmelerinden hiçbirinin henüz imzalanmadığı¹ ve daha fazla çabaya ihtiyaç olduğu (2001), yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi gerektiği, Kamuda Saydamlığın Artırılması ve Etkin Yönetim konusunda bir Eylem Planının kabul edildiği, yolsuzluk davalarına bakan özel ihtisas mahkemelerinin kurulmasının gerekli olduğu, siyasi partiler kanununda değişiklik yapılarak seçim kampanyalarının finansmanında hesap verebilirlik ve saydamlığın artırılacağı, ancak şu aşamada kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanmaları ile ilgili dava sayısında (Türk Ceza Kanunu m. 209) devamlı bir artış olduğu (2002), yolsuzlukla mücadele ve saydamlığın artırılması kapsamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Siyasi Ahlak Kanunu çalışmalarının yapıldığı (2003), Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına ilişkin kanunun kabulü ile

¹ Bu sözleşmelere örnek olarak Yolsuzluk Üzerine Ceza Hukuku Sözleşmesi, Yolsuzluk Üzerine Medeni Hukuk Sözleşmesi, ve Suç Hasılatının Aklanması, Aranması, Zaptı ve Müsaderesi Üzerine Sözleşme sayılabilir.

şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedildiği, Kamuda Saydamlığın Artırılması ve Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı çerçevesinde bir teknik kurul oluşturulduğu, buna karşın yolsuzlukla mücadele ile ilgili politikaların tutarlılığı ile koordinasyon ve işbirliğinin zayıf olduğu (2004), yolsuzlukla mücadeleyle ilgili kurumların güçlendirilmesi ve yolsuzluğun ciddi bir suç olarak algılanması konusunda kamu bilincini artırmak amacıyla daha fazla çalışma yapılması gerektiği (2005), BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin onaylanmasına rağmen yolsuzluğun halen ciddi bir sorun olduğu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun etkin bir şekilde çalışmadığı (2006), kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele programına ihtiyaç olduğu (2007) şeklinde değerlendirmelerin yapıldığı görülmektedir.

Yargı: Yargı ile ilgili ilerlemenin değerlendirildiği kısımlarda, devlet memurlarının ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmasıyla ilgili yasanın çıktığı, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin (DGM) AB standartları ile uyumlaştırılması gerektiği (2000), fikri mülkiyet hakları ve tüketicinin korunması ile ilgili ihtisas daireleri ve mahkemelerinin kurulduğu, DGM'lerin yeniden yapılandırılması için çalışmalar yapıldığı, ceza infaz hâkimliğinin kurulması suretiyle cezaevi reformuna bir yön verildiği, ancak yargının yürütmeden bağımsızlığının garanti altına alınması ve yargı personeli ve güvenlik güçlerini insan hakları konusunda bilinçlendirmeye ihtiyaç olduğu (2001), yargı sistemi reformunun sürdürülmesi konusuna yoğunlaşılması gerektiği (2002), aile mahkemeleri, hukuk usulü muhakemeleri kanunu, ceza muhakemeleri usulü kanunu, adli sicil kayıtları sistemi, çocuk mahkemeleri kanunu, adli tıp kurumu kanunu ve Askeri Mahkemelerin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle AB müktesebatına uyum konusunda mesafe kat edildiği, ancak istinaf mahkemelerinin kurulması gerektiği, yargının bağımsızlığı ve tutarlılığına zarar veren uygulamaların bulunması¹, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na Adalet Bakanı ile Bakanlık Müsteşarı'nın üye olması, DGM'lerin görev, yetki ve işleyişleri konularında ilerlemenin sınırlı olduğu (2003), aynı eksikliklerin devam etmesi nedeniyle yargıda reform yapılmasının gerekli olduğu (2004), Ceza Kanunu, Ceza Muhakemeleri Kanunu, Ceza İnfaz Kanunu ve Bölgesel İstinaf Mahkemelerinin Kuruluşuna İlişkin Kanunun yürürlüğe girdiği, ancak yargının bağımsızlığına zarar veren hususların geçerliliğini

¹ Bu uygulamalar arasında şunlar sayılmaktadır: Hâkimler ve savcıların, idari görev ve yetkileri bakımından Adalet Bakanlığı'na bağlı olması, yargıyı düzenleyen temel kurum olan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kendi bütçe ve yazmanlığına sahip olmaması, çalışma mekânının hala Adalet Bakanlığı binası içinde bulunması, hâkim ve savcılarının performansını değerlendirecek adli müfettişlerin, Yüksek Kurul'a değil, Adalet Bakanlığı'na bağlı olması, Adalet Bakanı ve Bakanlık Müsteşarı'nın, kurulun oy hakkına sahip yedi üyesinden ikisi olması.

koruduğu (Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısı gibi), yargıçlar ve savcılar arasında yakın bir ilişkinin bulunması, bunların mesleki hak ve ödevlerinin kurumsal ve işlevsel olarak açık biçimde birbirinden ayrılması gerektiği, ayrıca yargı için bir Ulusal Reform Stratejisinin olmadığı (2005), 301. maddenin ifade özgürlüğünü kısıtlamaya yönelik olarak kullanıldığı, Şemdinli bombalamasına ilişkin iddianameyi yayınlayan savcının görevden azledildiği (2006), Ulusal Yargı Ağı Projesi ile yargının bilgi teknolojileri aracılığıyla modernleştirilmesi çalışmalarının yapıldığı; olumsuz gelişmeler olarak ise Şemdinli bombalamasına ilişkin iddianameyi yayınlayan savcının meslekten ihraç edildiği, Anayasa Mahkemesi'nin Nisan ayında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerini iptal ettiği, böylece üçte birlik engelleyici azınlık kavramının oluşturulduğu, hükümet ile yargı arasında gerilim yaşandığı, bir Ulusal Reform Stratejisinin halen oluşturulamadığı, cezai konularda AB kurumları ile yargı işbirliğinin geliştirilmesi gerektiği (2007) gibi konulara değinilmiştir.

Ordunun sivil kontrolü: Özelde Milli Güvenlik Kurulu'nun, genelde ise Silahlı Kuvvetler'in siyaset üzerindeki etkisi ve bu bağlamda ordunun sivil kontrolü, her raporda önemle üzerinde durulan bir konudur, ve tüm ilerleme raporlarında "Demokrasi ve hukukun üstünlüğü" bölümünde "Milli Güvenlik Kurulu" ve (2004'ten itibaren) "sivil-asker ilişkileri" ya da "silahlı kuvvetlerin sivil kontrolü" başlığı altında ele alınmaktadır. MGK'nın Türk siyasal yaşamında etkili bir rol oynamaya devam ettiği, hükümetin rolünü ciddi biçimde sınırladığı (2000), Anayasa'nın MGK ile ilgili 118. maddesinde yapılan değişiklikle kurulun etkisinin azaltılmaya çalışıldığı (2001), MGK'daki sivil üyelerin sayısının artırıldığı, ancak kurul üyelerinin özellikle kültürel haklar ve Türkçe'den başka bir dilde eğitim ve yayın yapılması gibi konularda aktif olarak rol oynamaya devam ettikleri, MGK'nın RTÜK'teki ağırlığının arttığı, halen iki bütçe dışı askeri fon bulunduğu (2002), bazı kurullardaki temsilciliklerinin devam ettiği, buna karşın MGK genel sekreterliğinin sahip olduğu geniş yürütme ve denetleme yetkilerinin kaldırıldığı, Sayıştay'a askeri harcamaları denetleme yetkisi verildiği, ancak bu yetkinin halen Anayasanın 160. maddesinde öngörülen milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasları sınırlamasına tabi olduğu (2003), ordunun sivil denetiminin güçlendirildiği, Askeri ve savunma harcamalarının şeffaflığını artıran tedbirlerin alındığı, YÖK ve RTÜK'teki MGK kontenjanlarının kaldırıldığı, bununla beraber ordunun bir ölçüde özerkliğinin korunmasına imkân veren bazı hükümlerin bulunduğu, gayriresmi mekanizmalar vasıtasıyla etkili olmaya devam ettiği (2004), eğitim harcamalarının son iki yıldır savunma harcamalarını geçtiği, bütçe dışı fonların genel savunma bütçesine dahil edildiği, ancak Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun değiştirilmediği, Milli

Güvenlik Kurulu Kanunu'nun 2(a) maddesindeki ulusal güvenlik tanımının oldukça geniş kapsamlı olmaya devam ettiği, askeri yetkililerin savunma ile ilgisi olmayan pek çok konuda açıklama yapmaya devam ettikleri (2005), askeri bütçe ve harcamalar üzerinde parlamento denetiminin güçlendirilmesi bakımından ilerleme sağlanmadığı (2006), Genelkurmay Başkanlığı'nın kendi internet sitesinde yayımladığı bildiri, ülkede laikliğin zayıflatılması iddialarından endişe duyduğunu ifade ettiği ve Nisan 2007'de Cumhurbaşkanlığı seçimlerine doğrudan müdahalede bulunduğu, ancak daha sonraki gelişmelerin demokratik sürecin üstünlüğünü teyit ettiği, bununla beraber, denetime ilişkin olarak, ordu üzerinde tam sivil denetleme işlevinin ve savunma harcamalarında Parlamento gözetiminin sağlanmasında herhangi bir ilerleme kaydedilmediği (2007) ifade edilmiştir.

Ayrıca 2005 İlerleme Raporu'ndan başlayarak "1.1 Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü" başlığı altında "**Kamu İdaresi**" adını taşıyan bir bölüm yer almıştır. Bu bölümde de kamu yönetiminde yaşanan ilerleme değerlendirilmektedir. Buna göre, yerel idare ile ilgili dört reform kanununun yürürlüğe girdiği¹, Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasası'nın ise cumhurbaşkanınca veto edildiği ve yeniden görüşülmekte olduğu, ombudsmanlık kurumunun oluşturulması gerektiği (2005), Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına ilişkin kanunun kabul edildiği, anayasanın Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'na uygun olarak yenilendiği, düzenleyici etki analizini Türk hukuk sistemine dâhil eden bir yönetmeliğin geçirilmesi ile daha iyi düzenleme konusunda ilerleme kat edildiği, ancak bunların uygulanabilmesi için kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi gerektiği, taslak Devlet Memurları Kanunu ve Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasası konularında ilerleme görülmediği (2006), Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu kapsamında iç denetim personellerinin görevlendirildiği, kent konseyleri oluşturulması yönünde bir düzenlemenin kabul edildiği; bunlara karşın, Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasası ile ilgili bir gelişmenin olmaması, kamu hizmetine ilişkin kapsamlı bir kanun teklifinin meclise gönderilmemesi, kamu denetçiliği kurumu kanununun Kasım 2006'da Anayasa Mahkemesi tarafından askıya alınması gibi olumsuzlukların yaşandığı, ve bürokrasinin azaltılması, saydamlığın artırılması ve hesap verebilirlik mekanizmalarının güçlendirilmesine önem verilmesi gerektiği (2007) belirtilmiştir.

3.2.2.2 Avrupa Birliği ile İlgili Mevzuat Değişiklikleri

¹ Belediyeler Kanunu, İl Özel İdare Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu.

Bu bölümde, yukarıda ilerleme raporlarında AB'nin seçilen konularda Türkiye hakkındaki değerlendirmeleri ve Türkiye'den taleplerinin ele alındığı bölümde kısaca değinilen değişiklikler daha ayrıntılı şekilde incelenmektedir.

Türkiye, siyasi kriterlere uyum amacıyla özellikle 2001 yılından sonra birçok mevzuat düzenlemesi gerçekleştirmiştir. 17 Ekim'de yürürlüğe giren 4709 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun" ile anayasanın başlangıç kısmı, 32 maddesi ve bir geçici maddesi değiştirilmiştir. 2002 yılında Yeni Medeni Kanun kabul edilmiştir. 6 Şubat 2002'de Birinci Uyum Paketi, 26 Mart 2002'de İkinci Uyum Paketi, 3 Ağustos 2002'de Üçüncü Uyum Paketi kabul edilmiştir.¹ 2003 yılında dördüncü, beşinci, altıncı² ve yedinci³ Uyum Paketleri

¹ 2002 yılında kabul edilen bu üç uyum paketi ile şu değişiklikler yapılmıştır: Düşünce ve ifade özgürlüğü kapsamında TCK'nın 159 ve 312. maddeleriyle Terörle Mücadele Yasası 7. ve 8. maddelerinde değişiklik yapılmıştır; hapis cezası süreleri düşürülmüştür; DGM'lerde en fazla 15 gün olan gözaltı süresi 4 güne indirilmiştir. Özel hayatın gizliliği, haberleşme ve konut dokunulmazlığına güvence getirilmiştir; Dernekler Yasası ile Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nda sınırlamalar azaltılmıştır; İşkence ve kötü muamele sebebiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin hükmettiği tazminatların bu suçları isleyen görevliler tarafından karşılanması hükmü getirilmiştir; Parti kapatılması zorlaştırılmıştır; Basın Kanunu'ndaki "yasaklanmış dil" kavramı kaldırılmıştır, Anayasa değişikliği çerçevesinde Avrupa İnsan Hakları 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; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, Türkiye aleyhine verdiği kararların yeniden yargılama sebebi sayılmasına ilişkin değişiklik yapılmıştır; Anadilde yayın yapılmasına ilişkin düzenleme hayata geçirilmiştir. (<http://www.ikv.org.tr/pdfs/adaliksureci3.pdf>)

² Sayılan Uyum Paketleri ile siyasi partiler kanunu, basın kanunu, dernekler kanunu, dilekçe kanunu gibi yasalarda değişiklikler yapılmış, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yargılanması hakkındaki kanunda, işkence ve kötü muameleden yargılanan memurlara verilen cezaların para cezasına çevrilemeyeceği ve ertelenemeyeceği yönünde değişiklik yapılmış; İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan başvurulara cevap süresi 3 aydan 60 güne indirilmiş ve cemaat vakıflarının mülk edinmesinin önündeki engeller kaldırılmış, Terörle Mücadele Yasası'nın 8. maddesini kaldırılmış, mevcut Ceza Kanunu'nun "ağır tahrik" hükümleri ile 462. maddesindeki "namus cinayeti" isleyenlere ceza indrimi sağlayan hükümlerini değiştirmiş, 12 Eylül öncesi siyasi davalardan ceza alıp hak mağduriyetine uğramış olanlara yeniden yargılama hakkı yönünde değişiklikler yapılmış; özel televizyonlarla birlikte TRT'nin de Türkçe dışında ana dilde yayın yapmasının önündeki yasal engeller kaldırılarak, yayın hakkı güvence altına alınmıştır.

³ En kapsamlı uyum paketi olan Yedinci Uyum Paketi şu değişiklikleri getirmiştir: 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 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.

• Terörle Mücadele Kanunu'nun 7. maddesinde yapılan değişikliklerle, "şiddete başvurmaya teşvik" unsuru, madde metnine dâhil edilmiştir;

benimsenmiştir. Son olarak 2004 tarihinde Sekizinci Uyum Paketi¹ kabul edilmiştir.² Bu uyum paketlerinden ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, ceza kanunu, terörle mücadele yasası, dernekleşme ve toplanma özgürlüğü, dernekler kanunu, derneklerin amaçları üzerindeki kısıtlamalar, insan hakları örgütlerinin durumu, siyasi partilerin statüsü, dini özgürlükler ve sendikalaşma hakkı gibi birçok konu etkilenmiştir (Örücü, 2004:620).

Sayılan uyum paketlerinin yanı sıra 7 Mayıs 2004 tarihinde AB müktesebatının üstlenilmesi amacıyla kapsamlı bir anayasa değişikliği yapılarak 10, 15, 17, 30, 38, 87, 90, 131 ve 160. maddeler tadil edilmiş, 143. madde ise yürürlükten kaldırılmıştır. İlgili değişikliği yapan 5170 sayılı kanun metni Ek 3'te verilmektedir.

Siyasi kriterlerle ilgili olarak, çeşitli sözleşmeler imzalanmış veya onaylanmıştır. Bunlar arasında Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsanî ve Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı BM Sözleşmesi'ne Ek İhtiyari Protokol, Ölüm Cezasının Kaldırılmasına İlişkin Avrupa İnsan Hakları

• MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, MGK Genel Sekreterliği'nin görevleri ve işleyişi Anayasa'nın 118'inci maddesine uygun hale getirilmiştir;

• Anadilde eğitim imkânı kolaylaştırılmıştır;

• Askerî Mahkemeler Kurulması ve Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan değişikliklerle Askerî Ceza Kanunu'nun sivil şahıslara uygulanma alanı daraltılmıştır;

• Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle Birleşmiş Milletler Çocuk Haklarına İlişkin Sözleşme hükümleri doğrultusunda 18 yaşını bitirmemiş olanların "çocuk" sayılması için, "15" ibaresi "18" şeklinde değiştirilmiştir;

• Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nda yapılan değişikliklerle 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 Kanunu'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 Kanunu'nda yapılan değişikliklerle tüzel kişilerin dernek kurabilmesi mümkün hale getirilmiş, sürekli olarak dernek kurma hakkından yoksun olma durumu kaldırılmış, yüksek öğretim kurumu öğrencilerinin dernek kurabildikleri alanlar genişletilmiştir;

• Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nda yapılan değişikliklerle toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenme süreleri indirilmiştir (İktisadi Kalkınma Vakfı web sitesinden alınmıştır).

¹ Özellikle MGK kontenjanlarının kaldırılmasına yönelik sekizinci uyum paketi kapsamında Yükseköğretim Kurulu'na Genelkurmay Başkanlığı'nca bir üye seçilmesine ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmış, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliğine MGK Genel Sekreterliği'nce aday gösterilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmış, Telsiz Kanununda yapılan değişikliklerle, MGK Genel Sekreteri Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliğinden çıkarılmış, Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanununda yapılan değişikliklerle, yetkili kurula MGK tarafından bir üye seçilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmış, ölüm cezası kaldırılarak yerine ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası getirilmiştir (<http://www.ikv.org.tr/pdfs/adaliksureci3.pdf>).

² Sekizinci paket hariç, uyum paketlerinin genel bir değerlendirmesi ve karşılaştırması için Esin Örücü'nün "Seven Packages towards Harmonisation with the European Union" başlıklı çalışmasına bakılabilir.

Sözleşmesine Ek 13 Nolu Protokol, Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi'ne Ek İkinci İhtiyari Protokol, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol, Somut Olmayan Kültürel Mirasın Korunması Sözleşmesi gibi pek çok sözleşme yer almaktadır.

Bunlara ek olarak önemli bir başka değişiklik “siyasi etik yasası” olarak bilinen düzenlemedir.¹ [TBMM](#)'de siyasi etik komisyonu kurulması, mal bildiriminde gizliliğin kaldırılması ve mal bildiriminde bulunması zorunlu kişilerin kapsamının genişletilmesi, siyasette **saydamlık** gibi düzenlemeleri içeren yasa teklifi, milletvekili ve bakanların iş takipçiliği yapmalarını önlemeyi, mal bildiriminde açıklığı ve **saydamlığı** sağlamayı, haksız mal edinmenin önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Bu şekilde **açıklık**, **saydamlık**, **hesap verebilirlik**, tarafsızlık, dürüstlük ve objektiflik ilkelerinin etkili bir biçimde uygulanması hedeflenmektedir.

Bu bağlamda özellikle **5176** sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, **5393** sayılı Belediye Kanunu, **5216** sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, **5302** sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve alt düzenleyici işlemleri yukarıda sayılan **saydamlık**, **hesap verebilirlik**, **etkinlik** ve **katılımcılık** ilkeleri açısından önemlidir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ve İlgili Yönetmelik: 2004 yılında kabul edilen Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun ile Başbakanlığa bağlı bir Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur. Kamu görevlileri ile ilgili etik kurallar konusuna ilk olarak 2003 ilerleme raporunda değinilmiştir². Daha sonraki raporlarda bu konuya vurgu yapılmaya devam edilmiştir. 2004 ilerleme raporunda, Mayıs ayında Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmasına ilişkin kanunun kabulü ile şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedildiği ve bu kanunun Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmasını sağladığı belirtilmiştir. 2005 raporunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun faaliyete geçtiği belirtilmiş ve aşağıdaki değerlendirmeye yer verilmiştir:

“2004'te yayınlanan bir genelge ile tüm kamu görevlilerinin sözkonusu kurulla tam olarak işbirliğinde bulunması talimatı verilmiştir. Kamu görevlileri için etik davranış ilkeleri hakkındaki tüzük Nisan 2005'te yürürlüğe girmiştir. Tüzük, üst düzey kamu görevlileri için ayrıntılı davranış kuralları belirlemekte ve Kanunun

¹ Resmi adı “Siyasi Etik Komisyonu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi”dir. Elinizdeki çalışmanın tamamlandığı sırada bu teklif henüz yasalaşmamıştı.

² İfade şöyledir: “...Kamu görevlilerinin eğitimi, yolsuzlukla mücadelede bilinçlendirme ve kamu yönetiminde davranış ve etik kuralların sistematik bir biçimde uygulanması tavsiye edilmektedir” (s. 113).

ihlali durumunda vatandaşlara Etik Kurul'a başvuru hakkı tanımaktadır. Bu kanun, seçimle gelen görevlileri, akademisyenleri, askeri personeli ve yargı sınıfını kapsamamaktadır" (s.20).

2006 ilerleme raporunda Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun insan kaynakları alanındaki yetersizlikler ve mali kaynak eksikliği nedeniyle etkin çalışmadığı eleştirisinde bulunulmuştur. Rapora göre kurulun etik ilkelere saygının izlenmesi ve şikâyetlerin araştırılmasına yönelik görevlerini ifa edebilmek için güçlendirilmesi gerekmektedir. 2007 ilerleme raporunda ise Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun hala Başbakanlığa bağlı olduğu ve ayrı bütçesi ve personelinin bulunmadığı dile getirilmektedir. Bu durumun kurulun, etik ilkelere saygının izlenmesi ve şikâyetlerin soruşturulması görevlerinin gereği gibi yerine getirilmesinde sınırlamalara yol açtığı şeklinde bir değerlendirme yapılmıştır.

5176 sayılı kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu, birçok kamu politikası alanında yolsuzlukların ortaya çıkması veya artması, kamu gücünün kötüye kullanılması ve bürokratların değer yargılarından bağımsız olduğu görüşünün yıkılması (Demirci, 2007:200) gibi sorunlardan dolayı kamu yönetiminde yaşanan etik sorunlarına çözüm getirmeyi amaçlamaktadır. 5176 sayılı kanunda "yönetişim", "hesap verebilirlik", "saydamlık" "açıklık", "vatandaş odaklılık", "sonuca odaklılık", "sürekli gelişme", "kalite", "standart", "misyon", "performans" gibi yeni kamu yönetimi anlayışını temsil eden kavramlara yer verilmiştir (Arap ve Yılmaz, 2005:252). Bunlar arasında Avrupa İdari Alanı'nın da temel ilkeleri olarak ele aldığımız **hesap verebilirlik**, **saydamlık** (açıklık), **katılımcılık** (yönetişim, vatandaş odaklılık) ve **etkenlik** (sürekli gelişme, standart, performans) ilkeleri göze çarpmaktadır. 1 Aralık 2004 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 2004/27 sayılı Başbakanlık genelgesinde de bu ilkelere değinilmiştir.¹

Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un birinci maddesinde, Kurul'un amacının "etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek" olduğu belirtilmiştir. Buradan hareketle Kurul'un kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki işlevinin bulunduğu bahsedilebilir (Arap ve Yılmaz, 2005:258). Toplam onbir maddeden oluşan kanunun 3. maddesinde Kurul'un görevleri sıralanmıştır. Buna göre kurul aşağıdaki görev ve yetkilere sahiptir:

¹ Genelgenin başlangıcında şu ifadelerle yer verilmiştir: "Dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyal, ekonomik ve kültürel değişim, kamuoyunun eleştirisine açıklık ve değişim talebi, hızlı ve etkili iletişim olanakları ile sivil toplumun gelişimi; toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, **katılımcılığa** önem veren, **açıklık**, **saydamlık**, **hesap verebilirlik**, tarafsızlık, dürüstlük ve objektiflik ilkelerine bağlı yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğmasına yol açmıştır."

- Kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek,
- Etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makama bildirmek,
- Kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmak,
- Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlardan başvuru konusu ile ilgili olarak bilgi ve belge istemek, ilgili temsilcileri çağırıp bilgi almak,
- Gerektiğinde mal bildirimlerini incelemek (Mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla, ilgili kişi ve kuruluşlar -bankalar ve özel finans kurumları dahil- talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde Kurula vermekle yükümlüdürler.),
- Hediye alma yasağının kapsamını belirleme ve en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemek (2004/27 sayılı Başbakanlık Genelgesi).

13 Nisan 2005 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik", 5176 sayılı kanunun kapsamına giren konulara açıklık getirmiştir. Yönetmeliğin "Bilgi verme, **saydamlık** ve **katılımcılık**" başlığını taşıyan 19. maddesi, Bilgi Edinme Kanunu¹ çerçevesinde talep edilen belgelerin verilmesi, ihale süreçlerinde saydamlığın sağlanması, kamu hizmetleri ile ilgili kararlara o kararlardan etkilenen tarafların katılımının sağlanması gibi konuları ele almaktadır. "Yöneticilerin **hesap verme** sorumluluğu" başlığını taşıyan 20. maddede ise özellikle yönetici pozisyonunda bulunan kamu yöneticilerinin hesap verebilirlikle ilgili görev ve yetkileri sıralanmıştır. Buna göre, yönetici pozisyonunda bulunan kamu yöneticileri, "sorumlulukları ve yükümlülükleri konusunda hesap verebilir ve kamusal değerlendirme ve denetime her zaman açık ve hazır olurlar". Yönetmelikte ayrıca yedi maddeden oluşan bir Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi ve Kurul'un yetki

¹ 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu, yönetimde şeffaflık yolunda atılmış önemli bir adımdır. 24 Nisan 2004'te yürürlüğe giren kanunun 2005 yılında ik maddesinde değişiklik yapılmıştır. Kanunun 1. maddesinde amaç şu şekilde belirtilmektedir: "...demokratik ve **şeffaf** yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve **açıklık** ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir." Daha sonra 2004/7189 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik yayınlanmıştır. 4982 sayılı kanunun uygulamaya geçmesiyle birlikte katılımcı demokrasinin, saydam ve hesap verebilir yönetimin önündeki engeller kısmen kalkmıştır (Eken, 2005:175). Türkiye'nin, bu konuda geri kalan Almanya ve İngiltere'nin aksine, beklenmedik şekilde bilgi edinme hakkının vatandaşlara tanınması konusunda öncülük ettiği belirtilmektedir (Banner, 2005:6).

alanına giren kamu görevlileri belirtilmiştir. 5176 sayılı kanunun 1. maddesinde de belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler Kurul'un yetki alanı dışındadır. Kurul, bunlar dışındaki tüm kamu görevlileri hakkında işlem yapma yetkisine sahiptir.

5393 sayılı Belediye Kanunu: Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetim alanında önemli yenilikler getiren kanun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yeni kamu yönetimi anlayışı, gelişmiş ülke deneyimleri, Türkiye'nin gerçekleri ve belediyecilik tarihinden etkilenilerek hazırlanmıştır (Eryılmaz, 2006:139). Kanun, özellikle **katılımcılık** doğrultusundaki uygulamalar için elverişli bir ortam oluşturulmasını amaçlamakta ve yerel yönetimlere bu konuda görevler yüklemektedir. 2004 yılı ilerleme raporunda "TBMM Haziran ve Temmuz 2004'de, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Paket, bir Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, bir İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu içermektedir" ibaresi yer almıştır. Devamında dört kanunun amacının yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, il, metropol ve belediye) bölüşülerek performansın artırılması olduğu vurgulanmıştır. Aynı raporda hükümetin genel eğitim ve mesleki eğitimi de içeren bazı alanlarda adem-i merkezileşmeyi amaçlayan "Yerel Yönetimler Reform Paketi"ni kabul ettiği, bu paketin eğitim ve mesleki eğitimle ilgili bazı sorumlulukları bölgesel düzeye yakınlaştırmayı amaçlamadığı ifade edilmiştir (s.111). 2005 raporunda Belediyeler Kanunu'nun 2004'te çıkarıldığı ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği, Temmuz 2005'te ise küçük bazı değişikliklerle yürürlüğe girdiği, bununla beraber cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açtığı belirtilmiştir. Rapor, artık dört temel yerel idare reform tasarısının yürürlükte olduğu şeklinde olumlu bir değerlendirmeyi de içermektedir (s.13). 2007 raporunda ise **katılımcılığı** artırmaya dönük bazı uygulamaların Belediye Kanunu ile zorunlu hale getirildiği ifade edilmiştir.

Belediyeler kanununun getirdiği yenilikler, EAS ilkeleri ile ilgileri açısından birkaç madde halinde değerlendirilebilir:

- Bütçenin hazırlanmasına stratejik plan ve performans programının temel oluşturması amaçlanmış (madde 41), norm kadro sistemi ile de (madde 49) verimliliğe ve **etkenliğe** dayalı politika izlenmesi hedeflenmiştir (Eryılmaz, 2006:140).

- Meclis toplantılarının sıklığı artırılmış (üç ayda birden ayda bire), “İhtisas komisyonları” başlığını taşıyan 24. maddeye göre¹ toplum aktörlerinin kendilerini ilgilendiren konularda verilecek kararlara **katılımının** artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca 76. maddede öngörülen Kent Konseyi de “hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, **hesap sorma** ve **hesap verme**, **katılım** ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi” hedeflemektedir. Aynı ifadeler 2006 yılında yürürlüğe giren ve 26313 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kent Konseyi Yönetmeliğinde de “**Amaç**” başlıklı 1. maddede yer almıştır.
- **Hemşehri Hukuku** başlığını taşıyan 13. maddede hemşehrilik ilişkilerinin geliştirilmesinin belediyenin sorumluluğu olduğu belirtilmekte, bu amaca yönelik çalışmalara üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin **katılımını** sağlayacak tedbirlerin alınmasının da belediyenin görevi olduğu vurgulanmaktadır.
- Belediyenin denetimi ile ilgili dördüncü kısım (54-58. maddeler), iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre yapılacağını ve ayrıca denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağını belirterek mali işlemlerde **açıklık** ilkesini hayata geçirmeyi amaçlamıştır.

Sonuç olarak, 5393 sayılı yeni belediye kanunu ile yerel yönetimlerde **katılımı** ve paylaşımı sağlayan, yerel ve yerinden yönetilen, **hesap verebilir** ve şeffaflaşan, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı bir anlayışın hâkim kılındığı görülmektedir (Dirsek, 2007:142).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu: İlerleme raporlarında genellikle belediye kanunu ve il özel idaresi kanunu ile birlikte değerlendirilen Büyükşehir belediye kanunu, 2004 raporunda 4 kanundan oluşan pakette (Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, bir İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu) cumhurbaşkanınca veto edilmeyen tek kanun olarak değerlendirilmiştir. 2005 raporunda ise 2004’te kabul edilen Büyükşehir belediye kanunu ile birlikte dört temel yerel yönetim reform kanununun artık yürürlükte olduğu ifade edilmiştir. Aynı raporun

¹ Madde metni şöyledir: “...Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.”

“Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” kısmında “...söz konusu kanun paketi, kamu idaresinin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği cihetle memnuniyetle karşılanmaktadır. Burada öngörülen yaklaşım, ortaklık ilkelerinin uygulanmasını kolaylaştıracaktır...” denerek yerel yönetim reformunun üyelik açısından önemine vurgu yapılmıştır.

10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı kanunun “amaç” başlığını taşıyan 1. maddesinde kanunun amacının “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, **etkin**, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” olduğu belirtilmektedir.

5393 sayılı yeni belediye kanununda yer alan ihtisas komisyonlarına bu kanunda da yer verilmiştir. Kanunun 15. maddesine göre “Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar.....ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir”. Böylece Büyükşehir belediyesinin bulunduğu yerlerde de toplum aktörlerinin yönetime **katılımının** sağlanması hedeflenmektedir.

“**Personel istihdamı**” başlıklı 22. maddede, sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç, toplam memur sayısının %10'unu geçmemek kaydıyla, belediyenin memur kadrosundaki çalışanlarına yılda en fazla iki defa ikramiye ödenebileceği belirtilmektedir. Bu uygulama bir ödüllendirme yöntemi olarak görülebilir (Eryılmaz, 2006:154); ikramiyeler performansa dayalı olarak tespit edilirse bunu **etkenlik** ilkesinin hayata geçirilmesi şeklinde değerlendirmek mümkündür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu: 22 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen İl Özel İdaresi Kanunu'na hakkında ilerleme raporlarında daha az değinilmiştir. Kanun, 2004 raporunda diğer yerel yönetim kanunları ile beraber ele alınmış, 2005 raporunda kanunun 2004'te kabul edildiği, daha sonra cumhurbaşkanınca veto edildiği, Mart 2005'te ise küçük değişikliklerle yürürlüğe konduğu belirtilmiştir. Belediyeler ve özel idare kanunlarının iç göç olgusuyla başa çıkabilmek için yerel yönetimlerin kapasitelerini ve **etkenliklerini** artırmayı hedeflediği ifade edilmiştir. Yine aynı raporda 5302 sayılı kanunun yerel demokrasinin işlerlik kazanmasına yardımcı olacağı değerlendirilmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun EAS ilkeleri bağlamında bir değerlendirmesi yapılacak olursa birkaç madde sıralamak mümkündür.

- “**İhtisas komisyonları**” başlıklı 16. maddede yönetimde **katılımcılığı** artırmaya yönelik adımlar ele alınmıştır. Yukarıda ele alınan belediye ve Büyükşehir belediye kanunlarına benzer şekilde 5302 sayılı kanunda da “ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir” şeklinde bir ifadeye yer verilmiş olması olumlu bir yaklaşımın yansımasıdır.
- “**Norm kadro ve personel istihdamı**” başlıklı 36. madde, Büyükşehir Kanunu'ndakine benzer şekilde “il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere ... yılda en fazla iki defa ikramiye verilir” denerek performansa dayalı ücret uygulamasına geçiş için bir adım atılmıştır. Bu uygulama, hizmetlerin **etkenliğini** artıracaktır.
- “**Denetimin kapsamı ve türleri**” başlığını taşıyan 38. maddede iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı ve denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna duyurulacağı ifade edilerek **saydamlık** ve **hesap verebilirlik** ilkeleri hayata geçirilmeye çalışılmıştır.
- Ayrıca “**İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım**” başlığını taşıyan 67. madde, çeşitli hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve **katılımı** sağlamak, hizmetlerde **etkenlik**, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllülerin katılımına yönelik programların uygulanacağını belirtmektedir.

Özetle kanunu oluşturan 73 maddeye bütüncül olarak bakıldığında şu amaçları tespit etmek mümkündür: yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, proaktif, **katılımcı** ve **hesap verebilir** bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların **etkin** kullanılması sağlamak (Eryılmaz, 2006:127).

3.2.3 Türkiye'nin Müktesebata Uyumda Karşılaştığı Başlıca Zorluklar*

Avrupa Birliği, Türkiye'den, reform sürecini sürdürmesini ve Avrupa içtihat hukuku da dahil olmak üzere, özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gibi ilkeler bakımından daha fazla gelişme kaydetme yönünde çaba sarf etmesini; özellikle işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikalarına ve ifade özgürlüğü, din özgürlüğü, kadın hakları, sendikal haklar da dahil olmak üzere Uluslararası Emek Örgütü (ILO) standartları ve azınlık hakları ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin mevzuatı ve uygulama tedbirlerini konsolide etmesini ve genişletmesini beklemektedir. Buna göre Türkiye, müktesebatın tüm alanlarında müktesebatı etkili bir şekilde uygulamak veya duruma göre katılımdan makul bir süre önce etkili bir şekilde uygulayabilmek amacıyla, kurumlarını, yönetim kapasitesini, idari ve yargısal sistemlerini, hem ulusal hem de bölgesel düzeyde, Birlik standartlarına yükseltmelidir. Daha genel anlamda, bu, **etkin** ve tarafsız bir kamu hizmeti üzerine kurulmuş, iyi işleyen ve istikrarlı bir kamu yönetimini ve bağımsız ve **etkin** bir yargı sistemini gerektirmektedir (DPT 2005:3-6).

İlerleme Raporları başta olmak üzere, Strateji Belgeleri, Komisyon görüşleri ve genişlemeyle ilgili belgeler gibi resmi dokümanlarda bazı konular Türkiye'nin AB üyelik sürecinde en çok zorlandığı alanlar olarak ortaya çıkmaktadır. Yukarıda değinildiği gibi, mevzuata uyum üç adımda değerlendirilmektedir: kanunun çıkarılması, uygulanması ve yürürlüğü (AB'nin İngilizce belgelerinde bu adımlar *enactment-implementation-enforcement* olarak ayrılmaktadır). Yukarıda bahsedilen sekiz uyum paketi incelendiğinde Türkiye açısından kanun çıkarma konusunda büyük bir sorun olmadığı görülmektedir. Asıl önemli zorluk uygulama ve yürürlük aşamalarında yaşanmaktadır. Örneğin,

- 2004 yılında Sayıştay'a askeri harcamaları denetleme yetkisi verilen bir Anayasa değişikliği yapılmış, ancak ilgili yönetmelik çıkmamıştır. Bundan dolayı kanun tam olarak uygulanmamaktadır. TSK'nın, özellikle silah alımları konusunda Sayıştay'ın giremeyeceği bir alan oluşturmaya çalıştığı söylenebilir.

* Bu bölümde 6 Mayıs 2008 tarihinde 23. dönem Bingöl milletvekili Sayın Cevdet Yılmaz ve Karaman Milletvekili Sayın Lütfü Elvan ile yapılan mülakatlarda edinilen bilgiler kullanılmıştır. Sayın Cevdet Yılmaz, 2003-2007 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı AB ile İlişkiler Genel Müdürü olarak görev yapmıştır. Sayın Lütfü Elvan, DPT'de çeşitli görevlerde bulunmuştur. Ayrıca, OECD Kırsal Kalkınma Grubu Başkan Yardımcısı, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Merkezi Yönetim Kurulu Başkanı ve AB Müzakere İzleme ve Yönlendirme Komitesi Üyesi olarak görev yapmıştır. Elvan, 23. dönemde Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Üyesi olmuştur.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını artıran ve bütçeleri üzerinde belediyelere daha fazla yetki veren hükümler yer almamıştır (daha sonra yapılan bir düzenlemeyle bu eksiklik giderilmiştir).
- Çevre ve tarım konularında pek çok yasa geçmesine rağmen, uygulamaya dönük idari kapasite yeterli değildir.

Yargı-asker bürokrasinin ülke yönetimindeki etkilerinin azalacağı kaygısını taşımaları da bazı konularda müktesebata uyumun gecikmesine yol açmaktadır. Benzeri bir kaygının CEE ülkeleri için de geçerli olduğuna yukarıda değinilmişti. Bunun sonucu olarak;

- Devlet personel reformu yapılamamıştır. Devlet Personel Başkanlığı tarafından hazırlanan taslak daha sonra Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'ne havale edilmiştir, fakat Ekim 2008 itibariyle tamamlanmış bir metin yoktur.
- AB ile ilgili koordinasyon sorunu vardır (Dışişleri Bakanlığı, DPT, ABGS arasında yetkiler birbirine karışmaktadır).
- Sınırı aşan sular konusunda DSİ, Çevre Bakanlığı ve Genelkurmay Başkanlığı arasında yetki karmaşası yaşanmaktadır.
- AB fonlarının yönetimi konusunda da çok başlılık yaşanmaktadır.

Diğer taraftan, Türkiye'de diğer AB üyesi ülkelerde görülmeyen bazı hassasiyetlerin olması da mevzuata uyumu zorlaştırmaktadır. Bu hassasiyetler arasında ulusal egemenlik konusu, sivil-asker ilişkileri ve devletin üniter yapısına yönelik tehdit algılamaları sayılabilir. Bundan dolayıdır ki, örneğin,

- Yabancıların mülk edinmesinin önünde bazı engeller bulunmaya devam etmektedir.
- Yabancı sermayenin stratejik olarak kabul edilen sektörlerle serbest girişinin önünde engeller vardır.
- Kamu İhale Kanunu'nda yabancı teklif verenlere karşı bazı sektörlerde ayrımcılık devam etmektedir.

- Birtakım dini hassasiyetlerden dolayı Vakıflar Kanunu'nda mevzuata tam uyum gerçekleşmemiş, Ermeni-Rum patriğinin "ekümenik" unvanını kullanmasına izin verilmemiştir.¹

Ayrıca tarım alanındaki yeniden yapılanma yavaş ilerlemektedir. Türk tarımının yabancı rekabetinden korunması AB'deki korumalarla hemen hemen aynı veya biraz daha yüksektir; buna karşın, son politika reformlarına rağmen, Türkiye'de tarımın işçi başına brüt katma değeri nispeten çok düşüktür. Türkiye'de iş gücünün üçte biri tarımda çalışmasına rağmen, çiftlikler ve tarlalar çok küçüktür. Buna ek olarak, hayvan sağlığının durumu da AB standartlarının çok altındadır (Burrell, 2005:12).

Yolsuzlukla mücadele, Türkiye'nin istenen düzeyde etkin olamadığı bir başka alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda Bulgaristan ve Romanya ile ilgili raporlarda görüldüğü gibi, yolsuzlukla ilgili gelişmeler AB'ye katılımdan sonra da yakından takip edilmektedir. Türkiye için yayınlanan ilerleme raporlarında yolsuzlukla mücadele konusuna pek çok fasıl ve başlık altında vurgu yapılmıştır. Adalet ve içişleri sahasında işbirliği, gümrük birliği, yargı ve temel haklar bunlar arasında sayılabilir. Yolsuzlukla ilgili değerlendirmelerin büyük kısmı yolsuzlukla mücadele konusunda daha fazla çaba gerektiği şeklindedir.²

Özellikle iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) kapatılması istemiyle açılan davadan sonra AB'nin Türkiye'deki demokrasinin güçlendirilmesine yönelik reformlar yapılması yönünde talepleri artmıştır. Örneğin, Avrupa Parlamentosu Sosyalist Grubu,

¹ Türkiye İlerleme Raporlarında Ermeni-Rum patriğinin "ekümenik" unvanını kullanmasına izin verilmesi talebi 2003 İlerleme Raporu'ndan başlayarak "B-Üyelik Kriterleri" başlığı altında "1.3 İnsan hakları ve azınlıkların korunması - Medeni ve siyasi haklar – Din özgürlüğü" bahsinde yer almaktadır.

² İlerleme raporlarında yolsuzlukla ilgili nihai değerlendirmeler şöyledir: "Yolsuzluk yaygın olmaya devam etmekte ve ciddi bir kaygı konusu olmayı sürdürmektedir" (2000), "Türkiye'nin kamu işlerinde saydamlığı arttırmaya yönelik bir takım girişimlere rağmen, yolsuzluk ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir" (2001), "Genel olarak, yolsuzluğun ve yolsuzluk eylemlerinin önlenmesi için birçok adım atılmıştır. Şeffaflığı ve etkili yönetimi artırmak üzere bir stratejinin kabul edilmiş olması memnuniyet verici bir gelişme olup, bundan sonra söz konusu stratejinin uygulanmasına gereken özen gösterilmelidir" (2002), "Yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin kabul edilmesi konusunda bazı gelişmeler kaydedilmiştir. Bununla birlikte, araştırmalar yolsuzluğun Türkiye'de çok ciddi bir sorun olarak varlığını sürdürdüğüne işaret etmektedir" (2003), "Yolsuzlukla mücadele etmek üzere kurulan hükümet ve TBMM nezdinde kurulan veya diğer kurumlar bünyesinde oluşturulan çeşitli yapıların verimliliği ve etkinliği kaygılara neden olmaktadır. Politikaların tutarlılığı ile koordinasyon ve işbirliği zayıftır" (2004), "Geçen yıl yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin kabul edilmesinde bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Bununla birlikte, araştırmalar Türkiye'de yolsuzluğun ciddi bir sorun olmaya devam ettiğini göstermektedir" (2005), "yolsuzluk yaygın ve yolsuzlukla mücadele eden makamlar ve politikalar zayıf olmaya devam etmektedir" (2006), "Genel anlamda, yolsuzluk yaygındır ve yolsuzluk ile mücadelede sınırlı ilerleme sağlanmıştır" (2007).

2008 yılının Mayıs ayında Türkiye'ye ilişkin 2007 İlerleme Raporu'nu tartışırken, Türk hükümetinden, Türkiye'de hem laikliğin, hem de demokrasinin güçlendirilmesi ve sağlamaştırılması için çaba göstermesini istemiştir. AKP hakkındaki davadan kaygı duyan Grup, Türk yargısının Avrupa Konseyi'nce belirlenen demokratik kurallarına uymasını ve Venedik Komisyonu'nun¹ ilkelerine saygı göstermesini beklediğini ifade etmiştir.

27 Mayıs 2008'de Dışişleri Bakanı Ali Babacan'ın katılımıyla gerçekleşen Ortaklık Konseyi toplantısında AB, önemli tespit ve taleplerde bulunmuştur. Toplantı metninde görüldüğü gibi, AB yetkilileri yargıda radikal reform istemiştir. Tarafsız, bağımsız, güvenilir, **şeffaf** bir yargı sisteminin önemine dikkat çekilen toplantıda AP Türkiye Raportörü Ria Oomen-Ruijten'e göre de sorun bağımsızlıktan değil yargının tarafsız olmamasından kaynaklanmıştır.²

İfade özgürlüğü Türkiye için başka bir sorunlu alandır. "Türklüğe hakaret" temeline dayalı Türk Ceza Kanunu'nun 301. maddesi en fazla dikkat çeken konudur. Orhan Pamuk ve Elif Şafak'a karşı 301. madde temelinde açılan davalarla gündeme gelen ifade özgürlüğü, Ermeni soykırımı iddialarıyla ilgili düşüncelerin açıklanmasını da içermektedir. Avrupa Parlamentosu, Ermeni soykırımının tanınmasını AB'ye giriş için bir ön şart olarak ortaya koyan bir tasarıyı reddetmiştir; ancak bu tasarının gündeme gelmesi bile, AB'nin konuya ne kadar önem verdiğinin göstergesidir. Türkiye bu konularda da sıkıntı yaşamaktadır.³ Adalet reformu ve özellikle 301. maddede değişiklik yapılması gerekliliği, Pamuk ve Şafak davalarından önce de zaman zaman öncelikli bir konu olarak belirtilmiştir (Hughes, 2006:ii).

Son olarak, Türkiye'nin son iki genişlemede AB'ye üye olan 10 CEE ülkesinin hepsinden nüfus ve alan bakımından oldukça büyük olması da başlı başına bir sorun teşkil etmektedir.⁴ Bu ölçek farkından dolayı, uyum sağlaması gereken kurumlar,

¹ Venedik Komisyonu, Avrupa Konseyi'nin anayasa hukuku konularındaki danışma organı konumundadır. Komisyonun hazırladığı siyasi partilerin yasaklanması, kapatılması ve benzeri tedbirlerle ilgili rapor, parti kapatma konusunda referans kabul edilmektedir.

² Ruijten, 22 Mayıs 2008 günü "AB'de hiçbir savcı Türkiye'deki kadar bağımsız değil." derken bunu ifade etmiştir. (<http://www.abhaber.com/haber.php?id=22030>)

³ 301. maddenin değiştirilmesi için hazırlanan tasarıya göre "Türklüğü" ibaresinin yerine "Türk Milleti", "Cumhuriyeti" ibaresinin yerine de "Türkiye Cumhuriyeti" ibaresi getirilmektedir. Ayrıca eleştiri amacıyla yapılan düşünce açıklamalarının suç oluşturmayacağı, bu suçtan dolayı kovuşturma yapılmasının Cumhurbaşkanı'nın iznine bağlı olduğu belirtilmekte, cezaların üst sınırı üç yıldan iki yıla indirilmektedir.

⁴ Örneğin, Fransız Ulusal Meclisi'nde 29 Mayıs 2008'de kabul edilen değişiklik ile AB üyeliği için referandum koşulu sadece nüfusları AB'nin toplam nüfusunun yüzde 5'ini aşan ülkeler için

çalışan sayısı ve hizmet verdikleri kitle açılarından daha büyüktür. Bu da Türkiye'nin kurumlarının müktesebata uyum sağlamasını zorlaştıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda sayılan hususlar Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakerelerinde karşısına çıkan ve çıkması muhtemel zorluklardır.

3.2.4 Türkiye Üzerine Genel Bir Değerlendirme

Türkiye, Ankara Anlaşması'nın imzalandığı 1963 yılından bu yana AB üyeliğini hedeflemektedir. Bu hedefe ulaşmak için hükümetler demokrasiyi ve kurumları AB'nin beklentileri seviyesine çıkarmak için çaba göstermektedir. Özellikle 1999'dan sonra bu konuda ciddi adımlar atılmış, kapsamlı anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Bu değişiklikler yukarıda açıklanmıştır.

AB'ye üyelik süreci, özellikle son yıllarda yaşanan gelişmeler ve reformlar üzerinde belirleyici etkisi olan bir unsur olarak değerlendirilebilir. Entegrasyon ve uyum sürecine dâhil olan tüm üye ve aday ülkeler, benzer ve karmaşık deneyimler yaşamaktadırlar. Kurucu ülkeler ve 2004'ten önceki genişlemelerde üye olan ülkeler, Türkiye'nin geçirdiği süreci geçirmemiş, ya da üyelikten sonra geçirmişlerdir (Nas, 2004:47). Bununla beraber, 2004 genişlemesinde AB'ye üye olan CEE ülkeleri için AB'ye entegrasyon ve müktesebata uyum, üyelik için bir ön koşul olarak ileri sürülmüştür. Bu da iç siyasal yapıların dönüşümü ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye için de müktesebata uyumun yasaların çıkarılmasıyla sınırlı kalmaması gerektiği, uygulamanın da görülmek istendiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, **idari kapasite**ye yapılan vurgu hem Katılım Ortaklığı belgelerinde¹ hem de İlerleme Raporlarında tekrarlanmıştır. Örneğin 2007 İlerleme Raporu'nda "idari kapasite" terimi 34 defa geçmiştir. Terim, "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenme Kabiliyeti" başlığını taşıyan ve ilerleme fasıllarının tek tek ele alındığı 4. bölümde kullanılmıştır. Hizmet Sunma Serbestisi (Fasıl 3), Kişilerin Serbest Dolaşımı (Fasıl 4), Mali Hizmetler (Fasıl 9); Bilgi Toplumu ve Medya (Fasıl 10), Balıkçılık (Fasıl 13), Enerji (Fasıl 15), Teşebbüs ve Sanayi Politikası (Fasıl 20), Adalet ve Temel Haklar (Fasıl 23), Bilim ve Araştırma (Fasıl 25), Gümrük Birliği (Fasıl 29), ve Dış İlişkiler (Fasıl

geçerlidir. Bu değişiklikle Hırvatistan için referandum şartı ortadan kalkmıştır, fakat Türkiye için adaylık aşamasında referandum şartı devam etmektedir.

¹ Örneğin, 2007 Katılım Ortaklığı belgesinde "idari kapasite"den şu bölümlerde bahsedilmiştir: Yargı sistemi (kısa vadeli öncelikler başlığı atkında), Fasıl 10: Bilgi Toplumu ve Medya, Fasıl 15: Enerji, Fasıl 18: İstatistik, Fasıl 22: Bölgesel ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Fasıl 26: Eğitim ve Kültür, Fasıl 27: Çevre.

30) dışındaki diğer fasıllarda idari kapasitenin geliştirilmesine olan ihtiyaca vurgu yapılmıştır. Ayrıca “Türkiye’nin Üyelik Perspektifinden Kaynaklanan Konular” başlıklı Komisyon çalışma dokümanında idari kapasite konusuna bütün başlıklarda değinilmiştir.¹ Bu dokümanda da AB katılım öncesi yardımlarının Türkiye’yi katılımın gerçekleşeceği zamana kadar müktesebatı uygulamaya hazırlaması gerektiği, bunun da ulusal ve bölgesel düzeyde idari kapasitenin güçlendirilmesini gerektirdiği belirtilmiştir (COM(2004)656:41).

Sonuç olarak, Türkiye’nin AB üyeliği sürecinde müzakerelerin sürdüğü şu aşamada (Aralık 2008 itibarıyla) Avrupa Birliği tarafından idari kapasiteye yapılan vurgunun zayıflamadığı görülmektedir. Uyum paketleri ve anayasa değişikliklerinden anlaşıldığı gibi, Türkiye de bu konuya önem vermektedir ve çabalarını sürdürmektedir. Türkiye tam üyelik perspektifini korumayı hedefliyorsa, geçmişteki iş görme yöntemleri ve kurumların işleyişine egemen olmuş geleneksel ilkeleri değiştirmeyi de içeren bir dönüşümden geçmek zorunda olduğunun bilincinde olmalıdır (Okçu, 2005:155). Bu bağlamda Türkiye, seksen bin sayfaya ulaşan AB müktesebatını uygulama kapasitesine sahip, diğer bir deyişle, Avrupa İdari Alanı’nın ilkelerine uygun bir kamu yönetimini oluşturmak zorundadır. Türkiye’nin öncelikle katı merkezîyetçi ve bürokratik yapıyı değiştirmesi gerekmektedir. Sivil toplum örgütleri güçlendirilmeli, yönetime katılımları artırılmalıdır. Yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve kaynakları da genişletilmelidir. Ayrıca sunulan hizmet kaliteli, **verimli**, **saydam** ve **hesap verebilir** bir yapıda olmalıdır. Devletin üretim faaliyetlerini bırakarak koordinasyon, planlama, düzenleme ve denetleme ile ilgilenmesi gereklidir. Bunlara ek olarak, ve belki de en önemlisi, kamu yönetimi sisteminde ve aktörlerinde temelden bir zihniyet değişikliği gerçekleşmelidir (Balcı, 2004: 124). Söz konusu değişim başlamış durumdadır ve önemli bir miktar yol kat edilmiştir. Yukarıda sayılan uyum paketleri kapsamındaki değişiklikler bunun göstergesidir.

¹ Bkz. Issues Arising From Turkey’s Membership Perspective, COM(2004)656 Final, Brüksel, 6.10.2004. Belgede “idari kapasite” ifadesi 19 defa geçmiştir; sermayenin serbest dolaşımı, rekabet politikası, gümrükler ve vergilendirme, sosyal politika ve istihdam, tüketici politikası, çevre, taşımacılık, enerji, bitki sağlığı, balıkçılık, uyuşturucuyla mücadele gibi pek çok konuda idari kapasitenin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çalışmanın başında “Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ortak kamu yönetimi felsefesi ve uygulamaları bulunduğu, bunların da özellikle beşinci genişlemede birliğe üye olan 12 ülkenin kamu yönetimlerini dönüştürerek Avrupa İdari Alanı (EAS) olarak bilinen yapıyı oluşturduğu” yönünde bir hipotez ileri sürülmüştü. Çalışmada ortaya konan argümanlardan da görüldüğü gibi, “Avrupa İdari Alanı” terimi AB’nin resmi ve hukuki belgelerinde kullanılmamıştır. Ayrıca ortaya konan bir başka husus da şudur ki, AB’de kamu yönetimi hakkında herhangi bir müktesebat bulunmamaktadır. Üye ülkelerin tek bir kamu yönetimi şablonuna uymaları beklenmemektedir; örneğin, personel başkanlığının müsteşarlık düzeyinde mi, genel müdürlük düzeyinde mi olacağı, hangi birimlerden oluşacağı, başkan ve çalışanların sayısının ve maaşlarının ne olması gerektiği gibi hususlarda hiçbir yorum yapılmamaktadır. Ancak AB’de kamu yönetimi son yıllarda gözle görünür bir değişimden geçmektedir. Bu değişim kapsamında kamu kurumlarının optimum etkenlik, ekonomiklik ve verimlilik düzeyine erişmek için ne şekilde işlemesi, nasıl hizmet vermesi gerektiği, merkezi hükümet ile ilişkisinin niteliği, ücret ve performans politikası gibi hususlarda uyulması gereken ilkeler ortaya konmaktadır. AB kamu yönetiminin değişim sürecinde AB’de kamu yönetimini etkileyen dört ilke – **açıklık ve saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinlik** – belirleyici rol oynamıştır. Diğer dokümanların ve çalışmaların yanı sıra, Beyaz Kitaplar hem bu değişimin unsurlarını tanımlamış, hem de bir yol haritası çizme görevini üstlenmiş olması bakımından büyük bir öneme sahiptir. Müktesebata uyum koşulunun ilk yansıması, 1995 Beyaz Kitap gibi iç piyasaya dönük düzenleyici uyum programları ile görülmüştür. Böylece oluşmakta olan Avrupa İdari Alanı nispeten somut hale gelmiştir.

Devam eden süreçte Avrupa Birliği’nde kamu yönetimi reformu üç aşamada gerçekleşmiştir: önce birtakım süreçler ve gelişmeler yaşanmış, ortak bir kamu yönetiminin düşünsel ve teorik zemini oluşmuştur. Daha sonra ortak bir kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi için belgeler yayınlanmış, çalışmalar yapılmıştır. Bunlar arasında SIGMA raporları, Beyaz Kitaplar, Avrupa İyi İdari Davranış Kuralları ve AB Anayasal Anlaşması sayılabilir. Son aşamada ise ortak bir kamu yönetiminin oluşturulmasına yönelik kurumlar ve uygulamalar ele alınmıştır. Bu süreç, Avrupa Birliği’nin aday ülkelerce izlendiğini görmek istediği adımlarla örtüşmektedir. Buna göre, aday ülkelerle üyelik müzakereleri söz konusu olduğunda, önce reformla ilgili kanunun hazırlanıp hazırlanmadığı, ya da meclise sunulup sunulmadığı (veya kurumun

oluşturulmasının teklif edilip edilmediği, stratejinin hazırlanıp hazırlanmadığı) değerlendirilir; ikinci aşamada kanunun geçip geçmediği (ya da kurumun oluşturulup oluşturulmadığı) konusu ele alınmaktadır; kanun geçtikten sonraki üçüncü aşamada ise kanunun uygulanması (veya kurumun işlerlik kazanması) değerlendirilmektedir.

Avrupa İdari Alanı'nın ilkelerinin uygulanmasıyla, Avrupa çapında bir idari yargı sisteminin ortaya çıkardığı paylaşılan temel kamu yönetimi değerleri ve ilkelerinin, ulusal yönetimler arasında bir dereceye kadar yakınlaşma meydana getirdiğinden bahsedilmiştir. Bu yakınlaşmanın devam etmesi için, yeni üye olacak ülkelerin de aynı ilkeleri benimsemesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Devlet yönetiminin bütün alanlarında bu yakınlaşmanın (*convergence*) sağlanması bir önkoşul olarak ortaya konmuştur. Söz konusu koşullar bütünü, Kopenhag Kriterleri, Katılım Ortaklıkları, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programlar ve Düzenli İlerleme Raporlarında ifadesini bulmuştur. İlgili ülkelerin yönetim yapısında AB'ye uyum amacıyla yapılan ve yapılması hedeflenen değişiklikler, ilgili belgelerde tüm ayrıntılarıyla değerlendirilmiştir.

Türkiye için hazırlanan ilk ilerleme raporu olan 1998 raporundan bugüne kadar, Türkiye'nin son on yılda özellikle AB'nin kamu yönetiminin temel ilkeleri ve Kopenhag Kriterleri konularında yadsınamayacak bir ilerleme kaydettiğini gözlemek mümkündür. Anayasa değişiklikleri ve uyum paketleri ışığında demokrasi ve insan hakları, işkence ve kötü muamele, toplanma ve dernek kurma özgürlüğü gibi konularda Türkiye'nin on yıl öncesine göre bugün Avrupa standartları ile hemen hemen aynı çizgiye geldiği görülebilir.

Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde yaşadığı en önemli sorun, teknik hazırlık aşaması tamamlanmış fasılların açılmasının önünde, içerikle ilgisi olmayan siyasi gerekçelerin ileri sürülerek sekiz fasıl üzerindeki müzakerelerin dondurulmuş olmasıdır.¹ Bununla beraber, özellikle kamu yönetimi açısından müktesebata uyum örneğinden hareketle, adaylık sürecinde Türkiye ve CEE ülkelerinin aynı kriterlere tabi tutuldukları görülmektedir. AB'nin 2000 ila 2007 yılı arasındaki genişleme strateji belgeleri incelendiğinde, aday ülkelerle ilgili benzer ifadelerin ve taleplerin yer aldığı ileri

¹ Bunun sebebi, yukarıda açıklandığı gibi, Türkiye'nin Ankara Anlaşması Ek Protokolü'nü tam olarak uygulamasının istenmesi ve limanlarını Rumlara açmasının müzakerelerin sürmesi için bir önkoşul olarak ileri sürülmesidir. Dondurulan fasıllar şunlardır: malların serbest dolaşımı, iş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi, mali hizmetler, tarım ve kırsal kalkınma, balıkçılık, taşımacılık politikası, gümrük birliği ve dış ilişkiler.

sürülebilir.¹ Kamu hizmeti yasasının çıkarılması, kamu yönetimi reformunun yapılması, yargının güçlendirilmesi, azınlık haklarının korunması, yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi, işleyen bir pazar ekonomisinin tesis edilmesi, makroekonomik istikrar, özelleştirmelerin hızlandırılması, şirketler yasası, yabancı ve yerel teşebbüslerin önündeki (özellikle bürokratik) engellerin kaldırılması, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ile ilgili olarak Yeni ve Küresel Yaklaşımın² benimsenmesi, tarımda yasal uyumun sağlanması, planlama bölgeleri ve istatistik birimlerin yeniden tanımlanması, çevre müktesebatının aktarılması ve çevre direktiflerinin uygulanması, enerji sektörünün yeniden yapılandırılması, nükleer güvenlik, idari kapasite ve adli sistemin kapasitesinin artırılması gibi konular, AB'nin üyelik müzakerelerinde gündeme getirdiği, ilerleme ve uyumlaşma düzeyini takip ettiği konulardandır.

Elinizdeki çalışmanın üçüncü bölümündeki analizler büyük ölçüde Avrupa Komisyonu'nun her yıl aday ülkeler için hazırladığı Düzenli İlerleme Raporlarına dayanmaktadır. İlerleme raporları, her yıl ve her ülke için aynı yöntemi izlemekte, aday ülkelerin gösterdiği ilerlemeyi aynı başlıklar altında değerlendirmektedir. Bu değerlendirmeler, Kopenhag ve Madrid AB Konsey toplantılarında tespit edilen, 1997'deki Komisyon Genişleme Üzerine Fikirler'i takip eden tüm ilerleme raporlarında aynı objektif katılım kriterlerine dayanmaktadır. İlerlemenin değerlendirilmesinde müzakereler sırasında aday ülkelerin sağladığı bilgiler, özellikle de Müzakere Pozisyonları³ ve Ulusal Programlar dikkate alınmaktadır. Ülkelerin ulusal programlarında taahhüt ettikleri reformların gerçekten uygulanıp uygulanmadığı incelenmektedir. Her bir adayın müktesebatı uygulama kabiliyeti, yani "idari kapasite"si değerlendirilmektedir.

Müktesebatın benimsenmesi, aktarma, uygulama ve icra süreçlerinden oluşur. AB mevzuatının ulusal mevzuata aktarılmasıyla başlayan süreç, uygun idari ve adli yapıların oluşturulması suretiyle devam ettirilmelidir; bu husus Madrid Avrupa Konseyi'nde vurgulanmış, AB'nin konuyla ilgili hemen bütün resmi belgelerinde de tekrarlanmıştır. Bu süreç, çalışmanın ilk kesiminde incelenen AB'de ortak bir kamu yönetimi oluşturulmasının aşamalarıyla paralellik göstermektedir. Çalışmanın ilk

¹ Kaynakça bölümünde verilen Strateji Raporları'na bakılabilir.

² Yeni ve Küresel Yaklaşım, tehlikeli olabilecek mallarla ilgili temel gereklerin Üye Devletlerdeki düzenlemelerin uyumlaştırılması ve uygunluk değerlendirmesinin Yeni Yaklaşım Direktiflerinde belirtilen temel gerekler karşısında uyumlaştırılmasıyla ilgilidir.

³ Müzakere pozisyonlarında aday ülkenin ulusal mevzuatını ne şekilde müktesebata uyumlu hale getireceği ve uygulayacağı, ayrıca uygulama için nasıl bir kurumsal yapı oluşturacağı açıklanmaktadır.

bölümünde ortak bir kamu yönetimine doğru Birlik düzeyinde süreçler ve gelişmeler; belgeler ve çalışmalar; ve uygulamalar ve kurumlar ele alınmıştı. AB'nin beşinci ve altıncı genişlemelerde (sırasıyla 2004 ve 2007) aday ülkelerden talep ettikleri de bu şablona uymaktadır. Buna göre önce kanunun tasarı veya teklif haline gelmesi ve meclise sunulması, sonra meclisten geçmesi, son olarak ise uygulaması değerlendirilmektedir. Aynı şablonun bundan sonraki genişlemeler için de geçerli olacağı anlaşılmaktadır.¹ COM(2007) 663 sayılı 2007-2008 Genişleme Strateji Belgesi'nde, kanunların **kabul edilmesi, uygulanması** ve **icrası** ayrı ayrı değerlendirilmektedir; bu da bundan sonraki genişlemelerde de aynı yöntemin izleneceği anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'nin kamu yönetimiyle ilgili talepler açısından CEE ülkelerinden farklı kriterlere tabi olmadığı görülmektedir; tüm kriterler önceden belirlenmiş olan müktesebata uyum kriterleridir. Bunlar Avrupa İdari Alanı'nın ilkeleridir ve AB zirvelerinde ve dokümanlarında tekrarlanmaya devam etmektedir.

Bu noktada Türkiye için nasıl bir yol izlemesi gerektiğine dair birkaç husus ifade edilebilir. Katılım müzakerelerinde ve bu arada 2008 ilerleme raporu ve 2008-09 Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları başlıklı belgede kamu yönetimiyle ilgili olarak en fazla üzerinde durulan ve öncelikli olarak ele alınması gerektiği ifade edilen noktalar şu şekilde sıralanabilir:

- Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele bağlamında bir genel strateji, eylem planı ve koordinasyon mekanizmasının oluşturulması,
- AB fonlarının kullanımında şeffaflık sağlanması,
- İyi eğitilmiş ve AB konularında bilgili kadroların istihdam edilmesi,
- AB üyeliği konusunda siyasi iradenin sürekliliği,
- Kamu kurumlarının iç denetiminin geliştirilmesi ve hesap verebilirlik düzeyinin artırılması,
- Siyasi partiler kanununun değiştirilmesi, seçim harcamalarının denetiminde şeffaflık sağlanması,
- Etki değerlendirmesinin etkin şekilde uygulanması,
- Ombudsmanlık kurumunun tesis edilmesi,

¹ Daha geniş bilgi için COM(2007) 663 sayılı "2007-2008 Genişleme Stratejisi ve Başlıca Zorlukları" başlıklı Avrupa Komisyonu Bildirisi'ne başvurulabilir.

- Kamu personel rejimi reformunun yapılması,
- Yerel yönetimlerin kaynaklarının artırılması,
- Ordu üzerinde sivil kontrolün tam anlamıyla tesis edilmesi. Bu bağlamda üst düzey askeri yetkililerin kendi alanlarına girmeyen açıklamalar yapmaktan vazgeçmeleri ve askeri harcamaların Sayıştay denetimine alınması gibi noktalar üzerinde durulmaktadır. Sayıştay kanunu buna uygun olarak gözden geçirilmelidir.
- Toplanma ve dernekleşme özgürlüğünün, özellikle sendikaların durumunun iyileştirilmesi.

Ek Protokol'ün uygulanmamasından dolayı açılması ertelenen başlıklar bir tarafa bırakılırsa, yukarıda sayılan noktalarda ne kadar hızlı davranılırsa Türkiye'nin üyelik sürecinin de o kadar hızlı ilerleyeceğini söylemek mümkündür.

KAYNAKLAR

- AFXENTIOU, Panos C. (2000), "Convergence, the Maastricht Criteria, and Their Benefits", *The Brown Journal of World Affairs*, Volume VII, Issue 1, ss. 245-254
- AGH, Attila (2003), "Public Administration in Central and Eastern Europe", Editörler PETERS, B. Guy ve Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, SAGE Publications, Londra-Thousand Oaks-Yeni Delhi.
- ANDERSON, Frank Malloy (1904), *The constitution and other selected documents illustrative of the history of France, 1789-1901*.
- ARAP, İbrahim, Levent Yılmaz (2005), "Yeni Kavramlarla Yeni Yönetim Modeli: Kamu Görevlileri Etik Kurulu", *Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu*, Sakarya, ss. 251-268.
- ATEŞ, Hamza (2003), "Postbürokratik Kamu Yönetimi", Editörler BALCI, Asım, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk, Bayram Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 57-82.
- AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ (2007), *Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci*, Ankara.
- BAILEY, David J. (2006), "Governance or the Crisis of Governmentality? Applying Critical State Theory at the European Level", *Journal of European Public Policy*, 13:1 Ocak, ss. 16-33.
- BALCI, Asım (2004), "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin AB Normlarına Uyumlaştırılması, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye: Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm", Editörler: UZUN, Turgay, ve Serap Özen, *Sorunlar ve Tartışmalar*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 113-127.
- BANNER, Gerhard (2005), "Government Evolving: Ensuring Accountability of Ministries and Agencies", OECD Kamu Yönetimi Reformu ve Avrupa Entegrasyonu seminerinde sunulan bildiri, Ankara, 2-3 Şubat 2005.
- BAUN, Michael (2002), "EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic", *European Integration*, Vol. 24, No. 3, ss. 261–280.
- BEŞE, Ertan (2003), "Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Politikası", Editörler: KAR, Muhsin ve Harun Arıkan, *Avrupa Birliği: Ortak Politikalar ve Türkiye*, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, ss. 445-485.
- BORRAS, Susana ve Kertsin Jacobsson, The open method of coordination and new governance patterns in the EU, *Journal of European Public Policy*, 11:2 Nisan 2004, 185-208
- BOVENS, Mark (2006), "Analysing and Assessing Public Accountability: a Conceptual Framework", *European Governance Papers*, C-06-01, 16 January.
- BRUSIS, Martin (2002), "Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4, October, ss.531–559.
- BURKARD, Eberlein, ve Edgar Grande (2005), "Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state", *Journal of European Public Policy* 12:1, Şubat, ss. 89-112

- BURRELL, Alison; (2005), "EU Enlargement to Turkey? The Challenges Ahead for Agriculture and Rural Areas", *EuroChoices*, Cilt 4, Sayı 1, Nisan, ss. 12-17.
- COSTA, Olivier, Nicolas Jabko, Christian Lequesne ve Paul Magette (2003) "Introduction: Diffuse control mechanisms in the European Union: towards a new democracy?", *Journal of European Public Policy*, 10:5, October, ss. 666-676.
- COŞKUN, Bayram (2004), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme, Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye", Editörler: UZUN, Turgay ve Serap Özen, *Siyasal, Ekonomik ve Toplumsal Dönüşüm, Sorunlar ve Tartışmalar*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 89-111.
- CURTIN, Deidre M. ve Ige F. Dekker, Governance as a legal concept within the European Union: purposes and principles, *International Law Forum* 4:134-148, 2002.
- CURTIN, Deidre, ve Albert Jacob Meijer (2006), "Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union policy documents", *Information Polity*, 11, ss. 109-122.
- CYGAN, Adam, Legislation, Democracy and accountability in the European Union – The View from the House of Commons, *Modern Law Review Limited* 2003, ss. 384-401.
- DEMİRCİ, Mustafa (2007), Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri, Editörler: ERYILMAZ, Bilal, Musa Eken, Mustafa Lütfü Şen, *Kamu Yönetimi Yazları*, Nobel Yayınları, Ankara, ss. 200-219.
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI (1993), *Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler: Ankara Anlaşması ve Katma Protokol*, Cilt-2, Ankara.
- DIMITROVA, Antoaneta (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, Volume 25, Issue 4 2002, ss. 171-190.
- DIMITROVA, Antoaneta ve Geoffrey Pridham (2004), "International Actors and Democracy Promotion in Central and Eastern Europe: The Integration Model and its Limits", *Democratization*, Vol.11, No.5, 2004, ss.91-112.
- DIMITROVA, Antoneta (2005), "Europeanisation and administrative reform in Central and Eastern Europe", Editörler: SCHIMMELFENNIG Frank ve Ulrich Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, New York.
- DİRSEK, Hüseyin (2007), *Yerel Yönetimler ve İnovasyon*, Türk İdare Dergisi, sayı 457, Ankara, ss. 141-148.
- DPT (2005), *Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler*, Ekim, Ankara.
- DÜNYA BANKASI (2006), "Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?", Eylül.
- ECONOMIC POLICY COMMITTEE (2004), *Annual Report on Structural Reforms: Reinforcing Implementation*, Brussels, 3 February, EPC/ECFIN/39/04 final.
- EKEN, Musa (2005), *Yönetimde Şeffaflık*, Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- ERYILMAZ, Bilal (2006), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.

- EUROPEAN COMMISSION (1999a) *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999b) *Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999c) *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999d) *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999e) *Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999f) *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999g) *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999h) *Regular Report from the Commission on Romania's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999i) *Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999j) *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999k) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, 13.10.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (1999l), *European Code of Good Administrative Behaviour*, 28 July.
- EUROPEAN COMMISSION (1999m), *Draft of Commission information brochure for the general public on Agenda 2000 Priority Publications Programme*, X/D/5 Final version 31.8
- EUROPEAN COMMISSION (2000a) *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000b) *Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000c) *'Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession'*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000d) *'Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000e) *Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000f) *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000g) *'Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000h) *Regular Report from the Commission on Romania's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.

- EUROPEAN COMMISSION (2000i) *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000j) *'Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession'*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000k) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, 8 November 2000.
- EUROPEAN COMMISSION (2000l), *Enlargement Strategy Paper: Report on progress towards accession by each of the candidate countries*.
- EUROPEAN COMMISSION (2000m), *Reforming the Commission, A White Paper Part I-II*, Brüksel, 5 Nisan, COM(2000) 200 final/2
- EUROPEAN COMMISSION (2001a) *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1744, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001b) *Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1746, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001c) *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1747, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001d) *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1748, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001e) *Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1749, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001f) *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1750, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001g) *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1752, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001h) *Regular Report from the Commission on Romania's Progress Towards Accession'* SEC(2001)1753, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001i) *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1755, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001j) *Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1754, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001k) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, SEC(2001)1756, 13.11.2001, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2001l), *Making a success of Enlargement Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*.
- EUROPEAN COMMISSION (2002a) *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1400, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002b) *Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1402, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002c) *Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1402, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002d) *Regular Report from the Commission on Hungary's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1404, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002e) *Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1405, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002f) *Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1406, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002g) *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1408, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002h) *Regular Report from the Commission on Romania's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1409, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002i) *Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1411, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002j) *Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1410, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002k) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, SEC(2002)1412, 9.10.2002, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002l), *Communication from the Commission on Impact Assessment*, COM (2002) 276, Brüssel.

EUROPEAN COMMISSION (2002m), *Communication from the Commission: Action plan for simplification and improvement of regulatory environment*, 5.6, COM(2002) 278, Brüssel.

EUROPEAN COMMISSION (2002n), *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, 11.12, COM(2992) 704 final, Brüssel.

EUROPEAN COMMISSION (2002o), *Report from the Commission on European Governance*, 11.12, COM(2992) 705 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2002p), *Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*, COM (2002) 700 final, Brussels.

EUROPEAN COMMISSION (2003), *Continuing Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey*.

EUROPEAN COMMISSION (2003a) *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*.

EUROPEAN COMMISSION (2003b) *Regular Report from the Commission on Romania's Progress Towards Accession*.

EUROPEAN COMMISSION (2003c) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*.

- EUROPEAN COMMISSION (2004a) *Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession*, SEC(2004)1199, 6.10.2004, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2004b) *Regular Report from the Commission on Romania's Progress Towards Accession*, SEC(2004)1200, 6.10.2004, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2004c) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, SEC(2004)1201, 6.10.2004, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2004d), *Annual Policy Strategy for 2005, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, 25.2, COM(2004) 133, Brüssel.
- EUROPEAN COMMISSION (2004e), *Communication From the Commission to the Council and to the European Parliament: Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process*, COM(2004) 657 final, Brussels, 6.10.2004.
- EUROPEAN COMMISSION (2004f), *Issues Arising From Turkey's Membership Perspective: Commission Staff Working Document*, COM(2004)656 final, Brussels, 6.10.2004.
- EUROPEAN COMMISSION (2005a) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, SEC(2005)1426, 9.11.2005, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2005b) *Communication From the Commission: 2005 Enlargement Strategy Paper*, COM(2005) 561 final, Brussels, 9.11.2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *Annual Policy Strategy for 2006, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, 25.2 COM(2005) 73, Brüssel.
- EUROPEAN COMMISSION (2006a) *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession*, SEC(2006)1390, 8.11.2005, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2006c) *Communication From the Commission: Monitoring Report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, COM(2006) 549 final, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2006b) *Communication From the Commission to the Council and to the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*, COM(2006) 649, Brussels, 8.11.2006
- EUROPEAN COMMISSION (2007a) *'Regular Report from the Commission on Turkey's Progress Towards Accession'*, SEC(2007)1436, 6.11.2007, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2007b), *Communication From the Commission to the Council and to the European Parliament: Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, COM(2007) 663, Brussels, 6.11.2007
- EUROPEAN COMMISSION (DEPARTMENTS), *Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union*.
- EUROPEAN COMMISSION ECONOMIC POLICY COMMITTEE, Directorate General for Economic and Financial Affairs (2007), ECFIN/EPC (2007) REP/53684 rev. 2, "Initiatives to Improve the Efficiency and Effectiveness of Public Spending: Modernising Public Administration", 7 September, Brussels.

- EUROPEAN COUNCIL (1993) 'Conclusions of the Presidency -Copenhagen, June 21-22 1993', SN 180/1/93 REV 1
- FLINDERS, Matthew (2004) 'Distributed public governance in the European Union', *Journal of European Public Policy* 11(3), ss.520–544.
- FOLLESDAL, Andreas (2003), "The political theory of the white paper on governance: hidden and fascinating", *European Public Law*, Volume 9, Issue 1.
- FORTSAKIS, Theodore (2005), Principles governing good administration, *European Public Law*, Vol.11, Sayı 2, Haziran, ss. 207-217.
- GIORGI, Liana ve Ronald Pohoryles (2005), "Challenges to EU Political Integration and the Role of Democratization, Innovation", *The European Journal of Social Sciences*, December, Vol. 18 Issue 4, ss. 407-418.
- GOLDSCHMIDT, Peter, Marta Darulova, Toni Niculescu, Anton Stemberger (2005), "Reference Guide for Horizontal Integration", *The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*, Bratislava.
- GRABBE, Heather (2001), "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy* 8/6, ss. 1013-31.
- GRABBE, Heather (2004), "What the New Member States Bring Into the EU", Editör: NUGENT, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave MacMillan, Great Britain, ss. 70-83.
- GRØNBECH-JENSEN, C. (1998) 'The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?', *Journal of European Public Policy* 5(1), ss. 185–99.
- GUGGENBUHL, A. (1998), "A miracle formula or an old powder in a new packaging? Transparency and openness after Amsterdam", Editörler: DECKMYN, Veerle ve Ian Thomson, *Openness and Transparency in the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht, ss. 9–38.
- HANDLER, Heinz (2007), *Structural Reforms in the Candidate Countries and the European Union* by Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour Economic Policy Center, Viyana, Temmuz 2007.
- HAYES-RENSHAW, Fiona ve Helen Wallace, (1995) 'Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers', *Journal of European Public Policy* 2(4), ss. 559–582.
- HÉRITIER, Adrienne (2003), "Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information", *Journal of European Public Policy* 10:5 October, ss. 814–833.
- HILLE, Peter ve Cristoph Knill (2006), "It's Bureaucracy, Stupid: The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999–2003", *European Union Politics*, Vol. 7 (4), ss.531-552.
- HÖRETH, Marcus (2002) "Neither Breathtaking nor Pathbreaking: The European Commission's White Paper on Governance", *Journal of International Relations and Development* 5 (1), ss.6-23.
- http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/institutions/index_en.htm (erişim: 13.07.2008)

- <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/article/ab-yasalar-uygulamakta-bulgaristan-basarili-cek-cumhuriyeti-ve-portekiz-ise-cok-yavas> (erişim: 13.07.2008)
- <http://www.kgm.adalet.gov.tr/siyasietik.htm> (erişim: 17.07.2008)
- HUGHES, Kirsty (2006), *Turkey and the EU: four scenarios: from train crash to full steam ahead*, Eylül.
- Improving an Organization Through Self-Assessment: the Common Assessment Framework (CAF), (2002), 2nd Quality Conference for Public Administrations in the EU, Ekim.
- JASSEM, Anna (2004), "An Introduction to the Open Method of Coordination (OMC)", EPHA Briefing for members, Ekim.
- JOLLY, Mette (2005), "A Demos for the European Union?", *Politics*, Vol. 25 (1), ss. 12-18.
- KASSIM, Hussein (2003), "Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems", Editörler: FEATHERSTONE, Kevin, ve RADAELLI, Claudio M., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, New York, ss. 84-111.
- KAVALALI, Murat (2005), "AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri ile İlişkileri", DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ekim, Ankara.
- KINNOCK, Neil (2000), *Press Conference on Administrative Reform*, 18 Temmuz 2000, SPEECH/00/272, Brüksel.
- KINNOCK, Neil (2002), *Accountability and reform of internal control in the European Commission*, The Political Quarterly Publishing Co. Ltd.
- KNILL, Christoph ve Dirk Lehmkuhl (2002), "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three European Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41, ss. 255-280.
- KOCHENOV, Dimitriy (2006), "The Failures of Conditionality; EU Enlargement Law: A Plea for Reform of the Democracy Promotion Component", Paper presented at the Jean Monnet Conference "Europe's Democratic Challenges – EU Solutions?", Università degli studi di Trento, 30 June – 1 Temmuz.
- KORAY, Meryem (2003), *Avrupa'da Toplum Modeli*, İmge Yayınları, Ankara.
- KRETSCHMER, Hansjörg (2006), *Türkiye için AB Üyelik Müzakereleri Süreci*, Ankara.
- KULESZA, Michael (2002), "Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yerinden Yönetim Reformlarını Yürütme Teknikleri ve Yöntemleri. Polonya Deneyimi, Editör: PETERI, Gabor, *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapeşte: Yerel Yönetim ve Kamu Hizmeti Reformu Girişimi, ss. 189-213.
- LIPPERT, Barbara, Gaby Umbach ve Wolfgang Wessels (2001), "Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power", *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 6, December, ss. 980 – 1012.
- LODGE, Juliet (2003), "Transparency and EU Governance: Balancing Openness with Security", *Journal of Contemporary European Studies*, 11/1, ss. 95-117.

- LOUGHLIN, John & Guy B. Peters (1997). "State Traditions, Administrative Reforms and Regionalization", Editör: KEATING Michael & John Loughlin, *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass, ss. 41-62.
- Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities (2005), *Twinning: Building Europe Together*.
- MAASTRICHT TREATY, THE (1992), Provisions Amending The Treaty Establishing The European Economic Community With A View To Establishing The European Community, Maastricht, 7 February.
- MAGNETTE, Paul (2003), "European governance and civic participation: beyond elitist citizenship?", *Political Studies*, vol.51, ss. 144-160.
- MASSEY, Andrew, Modernization as Europeanization: The impact of the European union on public administration, *Policy studies*, vol.25, no.1, 2004
- MEYER, Sahling ve Jan Hinrik, "Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation", *West European Politics*, Volume 27, Issue 1 January, ss. 71 – 103.
- MICHALOWITZ, Irina (2004), "Analysing Structured Paths of Lobbying Behavior: Why Discussing the Involvement of 'Civil Society' Does not Solve the EU's Democratic Deficit?", *Journal of European Integration*, June, Vol. 26 Issue 2, ss. 145-170.
- NAS, Çiğdem (2004/5), "AB ile Entegrasyon Sürecinin Türkiye'de Siyasal Sistem Üzerindeki Etkileri", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 23, ss.45-58.
- NEYER, Jürgen (2004), "Explaining the unexpected: efficiency and effectiveness in European decision-making", *Journal of European Pubic Policy*, 11:1, February, ss. 19-38.
- NUGENT, Neill (2004), "The EU and the 10 + 2 Enlargement Round: opportunities and Challenges", Editör: NUGENT, Neill, *European Union Enlargement*, Palgrave MacMillan, Great Britain, ss. 1-21.
- NUNBERG, Barbara (2000), "Ready for Europe Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe", *The World Bank*, Washington DC.
- OECD (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA PAPERS No:23, 12 Mayıs 1998, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39/
- OECD (1999), *European Principles for Public Administration*; SIGMA PAPERS No:27, 19 Kasım 1999, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1
- OECD (2002), *Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office*, SIGMA PAPERS no.35, 9 Eylül 2004, GOV/SIGMA (2004) 2
- OECD (2007), "Regulatory Management Capacities of Member States of the European Union that Joined the Union on 1 May 2004", GOV/SIGMA(2007)6, SIGMA Paper 42.
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000), Charter of Fundamental Rights of the European Union, (2000/C 364/01).
- OKÇU, Murat (2005), "Kamu Yönetiminin Avrupalılaştırılması, Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", Editörler: ARIKAN, Harun, ve Muhsin Kar, *Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar*, Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 141-159.

- OLSEN, Johann P. (2003), "Towards a European Administrative Space", *Journal of European Public Policy* 10:4 Ağustos, ss. 506-531.
- ORÜCÜ, Esin (2004), "Seven Packages towards Harmonisation with the European Union", *European Public Law*, Volume 10, Issue 4, ss.603-621.
- PAPADIMITROU, Dimitris ve David Phinnemore (2003), "Exporting Europeanization to the Wider Europe: The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond", *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.3, No.2, Mayıs, ss.1-22.
- PARIBAN, Jiri (2005), "European Union Constitution Making, Political Identity and Central European Reflections", *European Law International*, Vol.11, No.2, Mart, ss.135-153.
- PERETO, Francisco Cardona (2005), "The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States", OECD Kamu Yönetimi Reformu ve Avrupa Entegrasyonu seminerinde sunulan bildiri, Ankara, 2-3 Şubat 2005.
- PEERS, S. (2002), "The EU Court system and Freedom of Information", Statewatch Observatory on EU Freedom of Information—case law: Netherlands v. Council Case 58/94[1996] ECR I-2169, March.
- PETERSON, John (1995) 'Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis', *Journal of European Public Policy* 2(1), ss. 69–93.
- RANDMA-LIIV, Tina ve Bernadette Connaughton (2005), "Public administration as a field of study: divergence or convergence in the light of Europeanization?", *Trames*, 9(59/54), 4, ss. 348-360.
- RESMI GAZETE (2004), 22.5.2004, sayı 25469.
- RINGE, Nils F. (2003), "The Santer Commission Crisis: Government-Opposition Dynamics in Executive-Legislative Relations of the EU", 27-29 Mart (konferans bildirisi)
- RUTGERS, Mark R. ve Petra Schreurs (2000), "Briefly Noted from Europe: Discovering the European Idea of Public Administration", *Administrative Theory & Praxis*, Vol.22, No.3, ss. 621-629.
- SADURSKI, Wojciech (2004), "Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe", *European Law Journal*, Vol. 10, No. 4, July, ss. 371–401.
- SCHAFER, Armin (2004), "Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making", *European Integration online Papers*, 8/13, Eylül.
- SCHIMMELFENNIG, Frank ve Ulrich Sedelmeier (2004), "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy* 11:4 August, ss. 661-679.
- SCHIMMELFENNIG, Frank ve Ulrich Sedelmeier (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press.
- SCOTT, Joanne ve Trubek, David M. (2002), "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", *European Law Journal* (8), ss. 1-18.

- SHAW, J. (1997), *Citizenship of the union: towards post-national membership?*, Jean Monnet Working Paper No.6/97, web: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011401.html>
- SMISMANS, Stijn (2000), "The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly", *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. (2000) N° 12; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm>
- STEUNENBERG, Bernard ve Antoaneta Dimitrova (2007), "Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality", *European Integration online Papers*: Vol. 11, No 5; 22.6.2007.
- SU, Hungdah, Can constitution building advance European integration? A three-pillared institutionalist analysis, *European Integration*, Vol.26, No.4, 353-378, Aralık 2004
- THYM, Daniel, (2002), "The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union", *European Law Journal*, Vol. 8, No. 2, 2002, ss. 218-245.
- Treaty Establishing a Constitution for Europe, including the Protocols and Annexes, and Final Act with Declaration, Roma, 29 Ekim 2004, European Communities No:8
- VACHIIDOVA, Mileda Anna (2005), "Turkey in the EU – a Triumph for Europe", *The New Presence*, Bahar, ss. 20-23.
- VERHEIJEN, A.J.G. (2000), "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?", WRR Working Document, W107, Lahey, Haziran.
- VON KYAW, Dietrich (2004), "Guest editorial: The EU after the agreement on a constitutional treaty", *European Foreign Affairs Review* 9, ss. 455-458.
- VON KYAW, Dietrich (2004), "The EU after the agreement on a constitutional treaty", *European Foreign Affairs Review* 9, ss. 455-458.
- ZOLLER, Elisabeth, "The treaty establishing a constitution for Europe and the democratic legitimacy of the European Union", muse.jhu.edu/journals/indiana_journal_of_global_legal_studies/v012/12.2zoller.pdf -

EKLER

EK 1A: 2000-2004 YILLARINA AİT İLERLEME RAPORLARININ FORMATI

A. GİRİŞ
a) Önsöz
b) Aday Ülke ile AB arasındaki ilişkiler
Birlik anlaşması kapsamında son gelişmeler (ikili ticaret dahil) Katılım Ortaklığı / Müktesebatın benimsenmesi için Ulusal Program
Topluluk yardımları
Eşleştirme (Twinning)
Müzakereler / tarama
B. ÜYELİK KRİTERLERİ
1. Siyasi kriterler
Son gelişmeler
2. Demokrasi ve hukuk devleti
Parlamento
Yürütme
Adli sistem
Yolsuzluğa karşı alınan tedbirler
1.2 İnsan hakları ve azınlıkların korunması
Medeni ve siyasi haklar
Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar
Azınlık hakları ve azınlıkların korunması
1.3 Genel değerlendirme
2 Ekonomik kriterler
2.1 Giriş
2.2 Ekonomik gelişmeler
2.3 Kopenhag kriterlerinin koşullarının değerlendirilmesi
İşleyen bir Pazar ekonomisinin varlığı
Birlik içindeki rekabetçi baskı ve piyasa güçleri ile mücadele kapasitesi
2.4 Genel değerlendirme
3. ÜYELİĞİN GETİRDİĞİ YÜKÜMLÜLÜKLERİ ÜSTLENME KABİLİYETİ
Giriş
3.1 Müktesebatın başlıkları
Başlık 1: malların serbest dolaşımı
Başlık 2: kişilerin serbest dolaşımı
Başlık 3: hizmet sunma serbestisi
Başlık 4: sermayenin serbest dolaşımı
Başlık 5: Şirketler yarası
Başlık 6: Rekabet politikası
Başlık 7: Tarım
Başlık 8: Balıkçılık
Başlık 9: Ulaştırma politikası
Başlık 10: Vergiler
Başlık 11: Ekonomik ve parasal birlik
Başlık 12: istatistik
Başlık 13: sosyal politika ve istihdam
Başlık 14: enerji
Başlık 15: sanayi politikası
Başlık 16: Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmeler (KOBİ'ler)
Başlık 17: Bilim ve araştırma
Başlık 18: eğitim ve öğretim
Başlık 19: Telekomünikasyon ve bilgi teknolojileri
Başlık 20: Kültür ve sesli-görsel sektör politikaları
Başlık 21: Bölgesel politikalar ve yapısal gereçlerin koordinasyonu
Başlık 22: çevre
Başlık 23: Tüketiciler ve sağlığın korunması
Başlık 24: adalet ve içişleri alanında işbirliği
Başlık 25: Gümrük birliği
Başlık 26: dış ilişkiler
Başlık 27: ortak savunma ve dış politika
Başlık 28: mali kontrol
Başlık 29: maliye ve bütçeyle ilgili hükümler
3.2 Müktesebatın ulusal dile tercümesi
3.3 Genel değerlendirme
C. SONUÇ
D. KATILIM ORTAKLIĞI VE MÜKTESEBATIN BENİMSENMESİ İÇİN ULUSAL PROGRAM: GENEL DEĞERLENDİRME
1. Katılım ortaklığı
Kısa vadeli öncelikler
Uzun vadeli öncelikler
2. Müktesebatın kabulü için ulusal program
Eklere

EK 1B: 2005 VE SONRASINA AİT İLERLEME RAPORLARININ FORMATI

A. GİRİŞ

1. ÖNSÖZ
2. AB VE ADAY ÜLKE ARASINDAKİ İLİŞKİLER

B. ÜYELİK KRİTERLERİ

1. Genişletilmiş Siyasi Diyalog ve Siyasi Kriterler
 - 1.1. Demokrasi ve hukukun üstünlüğü
 - 1.2. İnsan Hakları ve azınlıkların korunması
 - 1.3. Bölgesel Konular
 - 1.4. Genel Değerlendirme
2. Ekonomik Kriterler
 - 2.1. Son Ekonomik Gelişmeler
 - 2.2. Kopenhag Kriterleri Açısından Değerlendirme
 - 2.3. Genel Değerlendirme
3. Üyelik Yükümlülüklerini Yerine Getirme Kabiliyeti
 - 3.1. Müktesebat Fasılları
Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı
Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı
Fasıl 3: Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunma Özgürlüğü
Fasıl 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı
Fasıl 5: Kamu İhaleleri
Fasıl 6: Şirketler Hukuku
Fasıl 7: Fikri Mülkiyet Yasası
Fasıl 8: Rekabet Politikası
Fasıl 9: Mali Hizmetler
Fasıl 10: Bilgi Toplumu ve Medya
Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma
Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası
Fasıl 13: Balıkçılık
Fasıl 14: Ulaştırma Politikası
Fasıl 15: Enerji
Fasıl 16: Vergilendirme
Fasıl 17: Ekonomik ve parasal politika
Fasıl 18: İstatistik
Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam
Fasıl 20: İşletmeler ve Sanayi Politikası
Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları
Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu
Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar
Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
Fasıl 25: Bilim ve Araştırma
Fasıl 26: Eğitim ve Kültür
Fasıl 27: Çevre
Fasıl 28: Tüketici ve Sağlığın Korunması
Fasıl 29: Gümrük Birliği
Fasıl 30: Dış İlişkiler
Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası
Fasıl 32: Mali Kontrol
Fasıl 33: Mali ve Bütçe Hükümleri
 - 3.2. Genel Değerlendirme

C. KATILIM ORTAKLIĞI: GENEL DEĞERLENDİRME

EK 2: AVRUPA BİRLİĞİ'NE ÜYELİK SÜRECİ

1. Bir Avrupalı ülke Konsey'e üyelik başvurusunda bulunur.
2. Konsey, Komisyon'dan başvuruya ilişkin görüşünü ister.
3. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun uygun görüşünü aldıktan sonra, oy birliği ile aday ülkeyle müzakerelere başlanması kararını alır.
4. Dönem Başkanı olan üye ülke başkanlığında, aday ülke ile müzakereler Konsey tarafından yürütülür.
5. Konsey oybirliğiyle, Komisyon tarafından önerilen AB müzakere pozisyonunu kabul eder.
6. Taslak Katılım Antlaşması AB ve aday ülke tarafından hazırlanır.
7. Katılım Antlaşması Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na sunulur.
8. Avrupa Parlamentosu, Katılım Antlaşması'nı basit çoğunlukla onaylar.
9. Konsey, Katılım Antlaşması'nı oybirliği ile onaylar.
10. Üye ülkeler ve aday ülke Katılım Antlaşması'nı imzalarlar.
11. Üye ülkeler ve aday ülke Katılım Antlaşması'nın onay işlemlerini tamamlarlar.
12. Onay işlemlerinin tamamlanmasını takiben, aday ülke AB'ye üye olur.

EK 3: AVRUPA BİRLİĞİ İÇİN BİR ANAYASA OLUŞTURAN ANLAŞMA'NIN KAMU YÖNETİMİ İLE İLGİLİ İLKELERİ

MADDE I-47

Katılımcı demokrasi ilkesi

1. Birlik Kurumları, uygun yollarla, vatandaşlara ve temsilci derneklere, Birlik faaliyetlerinin tüm alanlarında kendi görüşlerini bildirme ve açıkça tartışma fırsatını tanırırlar.
2. Birlik Kurumları, temsilci derneklele ve sivil toplumla açık, **şeffaf** ve düzenli bir diyalog kurarlar.
3. Komisyon, Birlik faaliyetlerinin tutarlı ve **şeffaf** olmasını garantilemek için, ilgili taraflarla kapsamlı müzakereler gerçekleştirir.
4. Kayda değer sayıda üye devletten gelen en az bir milyon kişiden oluşan Birlik vatandaşı Komisyon'u, vatandaşların Anayasa'nın uygulanması için Birlik'in yasama faaliyetlerinin gerekli olduğunu düşündükleri konularda öneri vermeye davet edebilirler. Vatandaşların böyle bir talebi için gerekli olan özel prosedürler ve koşullarla ilgili hükümler bir Avrupa Kanunu tarafından belirlenecektir.

MADDE I-48

Toplumsal ortaklar ve özerk sosyal diyalog

Avrupa Birliği, ulusal sistemlerdeki farklılıkları göz önünde bulundurarak, toplumsal ortakların rolünü Birlik düzeyinde tanır ve teşvik eder; özerkliklerine saygı göstererek toplumsal ortaklar arasındaki diyalogu kolaylaştırır.

İstihdam ve Kalkınmaya Yönelik Üçlü Sosyal Zirve, sosyal diyaloga katkıda bulunur.

MADDE I-49

Avrupa Ombudsmanı

Avrupa Parlamentosu tarafından atanan bir Avrupa Ombudsmanı, Birlik Kurumlarının, organlarının veya dairelerinin kötü yönetimiyle ilgili şikâyetleri alır, bunları inceler ve rapor eder. Avrupa Ombudsmanı, görevlerini yerine getirme konusunda tamamen bağımsızdır.

MADDE I-50:

Birlik kurumları, organları, ofisleri ve dairelerindeki işlemlerin şeffaflığı

1. İyi yönetimi teşvik etmek ve sivil toplumun katılımını sağlamak için, Birlik kurumları, organları, ofisleri ve daireleri, çalışmalarını **açıklık** ilkesine mümkün olan en uygun şekilde gerçekleştirirler.
2. Konsey gibi, Avrupa Parlamentosu da bir yasa tasarısını incelerken ve kabul ederken herkese açık biçimde toplanır.
3. III. Bölümde belirtilen koşullara uygun olarak, kadın ya da erkek olması fark etmeksizin, Birlik'in herhangi bir vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden

veya işyeri bulunan herhangi bir özel ya da tüzel kişilik, Birlik kurumlarının, organlarının, ofislerinin ve dairelerinin belgelerine, hangi biçimde olurlarsa olsunlar erişme hakkına sahiptir.

Avrupa yasası, kamu çıkarlarına ve özel çıkarlara dayanarak bu tür belgelere erişim hakkını düzenleyen genel ilkeleri ve sınırları belirtir.

4. Üçüncü paragrafta adı geçen Avrupa yasasına uygun olarak, her kurum, organ, ofis veya daire, kendi prosedür kuralları çerçevesinde, kendi belgelerine erişim konusunda özel hükümler belirler.

İkinci Bölüm: Birliğin Temel Haklar Anlaşması

Birlik, Avrupa halklarının kültürlerindeki ve geleneklerindeki çeşitliliğe ve Üye Devletlerin ulusal kimliklerine ve ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde kamu makamlarının teşkilatına saygı duyarken, söz konusu ortak değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunur; dengeli ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etme çabasıdır ve kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımıyla iş kurma özgürlüğü sağlar. Bu amaçla, temel hakları bir Antlaşma kapsamında daha görünür kılarak, sosyal gelişmeler ile bilimsel ve teknolojik ilerlemedeki değişikliklerin ışığında söz konusu hakların korunmasını artırmak gereklidir.

MADDE II-101

İyi yönetim hakkı

1. Herkes, Birlik kurumları, teşkilatları ve dairelerinde kendi işlerinin tarafsız ve adil biçimde, makul bir sürede yapılması hakkına sahiptir.

2. Bu hak aşağıdakileri içerir:

(a) bir kişiyi olumsuz yönde etkileyecek herhangi bir bireysel önlem alınmadan önce, kişinin kendisini savunma hakkı;

(b) herkesin, gizlilik konusundaki ve mesleki sırlarla iş sırları konularındaki meşru haklara saygı gösterilerek, kendi dosyasına erişme hakkı;

(c) idarenin, verdiği kararların nedenlerini bildirme yükümlülüğü.

3. Herkes, Birlik kurumlarının veya görevlilerinin işlerini yaparken neden oldukları zararların Birlik tarafından, Üye Devletlerin yasalarında ortak olan genel ilkelere göre Birlik tarafından telafi edilmesi hakkına sahiptir.

4. Herkes, Birlik kurumlarına, Birlik'in resmi dillerinden birini kullanarak yazabilir ve aynı dilde yanıt almalıdır.

MADDE II-102

Belgelere erişim hakkı

Herhangi bir Birlik vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri Üye Devletlerden birinde bulunan bütün gerçek ya da tüzel kişiler, Birlik kurumları, teşkilatları ve dairelerinin belgelerine, bu belgelerin oluşturuldukları biçimde ulaşma hakkına sahiptir.

MADDE II-103

Avrupa Ombudsmanı

Herhangi bir Birlik vatandaşı ve Üye Devletlerden birinde ikamet eden ya da kayıtlı işyeri Üye Devletlerden birinde bulunan bütün gerçek ya da tüzel kişiler, Avrupa Adalet Divanı ve Yüksek Mahkemelerinin kendi yetkilerindeki çalışmalarında, Birlik kurumlarının, teşkilatlarının veya dairelerinin faaliyetlerinde kötü yönetim durumlarına rastlamaları halinde, Avrupa Ombudsman'larına başvurma hakkına sahiptir.

MADDE III-182

Birlik kurumları, organları, görevlileri veya dairelerinin, merkezi hükümetlerin, bölgesel, yerel veya diğer kamu makamları, kamu hukuku tarafından yönlendirilen diğer organlar veya daireler ya da Üye Devletlerin kamu girişimlerinin mali kurumlara ayrıcalıklı erişime sahip olmasını sağlayan, sağduyulu görüşleri temel almayan tüm tedbirler ya da hükümler yasaktır.

MADDE III-399

1. Birlik'in kurumları, organları, ofisleri ve daireleri, çalışmalarındaki **şeffaflığın** önemini farkındadır ve Madde I-50'nin uygulanmasıyla, kamunun belgelere erişimi hakkındaki özel hükümlerin usul kurallarını belirler. Avrupa Birliği Adalet Divanı ve Avrupa Merkez Bankası idari görevlerini yerine getirirken, Madde I-50 (3) hükümlerine tabidir ve bu Madde sadece idari görevlerin yerine getirilmesi açısından uygulanır.

2. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, Madde I-50 (3)'de belirtilen Avrupa yasaları tarafından hükme bağlanan yasal prosedürlerle ilgili belgelerin yayınlanmasını sağlar.

EK 4: TÜRKİYE CUMHURİYETİ ANAYASASININ BAZI MADDELERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN

Kanun No. 5170

Kabul Tarihi : 7.5.2004

Resmi Gazete : 22.5.2004 - 25469

MADDE 1. - 7.11.1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 10 uncu maddesinin birinci fıkrasından sonra gelmek üzere aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

"Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür."

MADDE 2. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "ile, ölüm cezalarının infazı" ibaresi madde metninden çıkartılmıştır.

MADDE 3. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 17nci maddesinin dördüncü fıkrasının başında geçen "Mahkemelerce verilen ölüm cezalarının yerine getirilmesi hali ile" ibaresi metinden çıkarılmıştır.

MADDE 4. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 30 uncu maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 30. - Kanuna uygun şekilde basın işletmesi olarak kurulan basımevi ve eklentileri ile basın araçları, suç aleti olduğu gerekçesiyle zapt ve müsadere edilemez veya işletilmekten alıkonulamaz.

MADDE 5. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 38 inci maddesinin dokuzuncu fıkrası madde metninden çıkartılmış, onuncu fıkrası ile son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Ölüm cezası ve genel müsadere cezası verilemez.

Uluslararası Ceza Divanına taraf olmanın gerektirdiği yükümlülükler hariç olmak üzere vatan dış, suç sebebiyle yabancı bir ülkeye verilemez.

MADDE 6. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 87nci maddesinde yer alan "mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine" ibaresi madde metninden çıkartılmıştır.

MADDE 7. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 90ıncı maddesinin son fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.

MADDE 8. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 131inci maddesinin ikinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ve Bakanlar Kurulunca seçilen ve sayıları, nitelikleri, seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek sureti ile Cumhurbaşkanınca atanan üyeler ve Cumhurbaşkanınca doğrudan doğruya seçilen üyelerden kurulur.

MADDE 9. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 143üncü maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.*

MADDE 10. - Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 160ıncı maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.**

MADDE 11. - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoylamasına sunulması halinde tümüyle oylanır.

* Devlet Güvenlik Mahkemelerinin kuruluşuna ilişkindir.

** Sayıştay ile ilgili olan bu maddenin son fıkrasındaki "Silahlı kuvvetler elinde bulunan devlet mallarının TBMM adına denetlenmesi usulleri, milli savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esasına uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmü ilga edilmiştir.

EK-5: TÜRKİYE İÇİN YAYINLANAN İLERLEME RAPORLARININ ÖZETLERİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye için 2000-2007 yıllarında yayınlanan ilerleme raporları özetlenecek, bu raporlarda vurgulanan noktalara değinilecektir. 2000-2004 yılları arasındaki ilerleme raporları “başlıklar” bazında örgütlenmiştir. Müzakerelerin resmen başladığı 2005 yılından sonraki raporlar ise “fasıllar” bazında hazırlanmıştır.

Başlıklar (2000-2004)

Malların Serbest Dolaşımı (Başlık 1)

2000 İlerleme Raporu: uygunluk değerlendirmesi, akreditasyon, sektörler için özgü mevzuat, uyumlaştırılmış alanlar ve kamu alımları, uygunluk değerlendirmesi, piyasa gözetimi, yatay ve prosedürel konular, idari ve adli kapasite alt başlıklarına değinilmektedir. Bu bağlamda Türk Akreditasyon Konseyi (TÜRKAK), çeşitli sektörlerde mevzuat aktarımı, Türk Standartlarının AB ile uyumlu hale getirilmesinde Türk Standartları Enstitüsü'nün (TSE) rolü gibi ayrıntılar ele alınmaktadır.

2001 İlerleme Raporu: Türk Akreditasyon Konseyi kurulmuştur. Bu, olumlu bir adımdır. Ancak TSE'nin **etkinliğinin** artması gerekmektedir. Kozmetikler konusunda ise müktesebatın öngörmediği gelişmeler kaydedilmiştir. Yeni ve Küresel Yaklaşım ile ilgili ilerleme görülmüştür. Ürünler üzerinde Teknik Mevzuat Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Yasa 2002'de yürürlüğe girecektir. **Sektörlere özgü mevzuat** ile ilgili olarak yasal metroloji ve ön ambalajlama sahasında dört yönerge aktarılmıştır. Eski Yaklaşım Yönergeleri kapsamında 2000'den bu yana 15 AB yönergesi aktarılmıştır. Gıda mevzuatının kabul edilmesi konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. **Kamu alımları** konusunda da herhangi bir ilerleme yoktur.

2002 İlerleme Raporu: alkollü içeceklerin ve ikinci el otomobillerin ithalat rejimleri konularında ticari uyumsuzluklar vardır. Ürünlere ilişkin Teknik Mevzuatın Hazırlanması ve Uygulanmasına Dair Kanun ve ilgili uygulama mevzuatı 2002 yılında yürürlüğe girmiştir, ancak henüz uygunluk değerlendirmesi yapılmamıştır. Türk Standartları Enstitüsü, CEN ve CENELEC'e tam üyelik başvurusu yapmıştır, ancak başvuruları henüz kabul edilmemiştir. Türk Akreditasyon Kurumu da akreditasyon başvurularını değerlendirmeye başlamıştır. Ulusal makamlar tarafından onaylanmış bir sertifikasyon kurumu halen bulunmamaktadır. **Kamu İhale Kurumu**'nun kurulması olumlu bir adımdır, ancak birincil mevzuat ve uygulama alanında çaba gösterilmeli ve yabancı isteklilere yönelik ayrımcı hükümler kaldırılmalıdır. Gıda mevzuatında da idari kapasitenin artırılması gerekmektedir. Şu ifade dikkati çekmektedir: “Genel olarak, Türkiye'nin müktesebat uyumu oldukça ileri safhadadır ancak, tam uyumun sağlanabilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.” (Türkiye 2002 İlerleme Raporu, s.58)

2003 İlerleme Raporu: TSE tarafından uygulanan zorunlu standart rejimi serbest ticaretin önünde engel teşkil etmektedir. TSE'nin CEN ve CENELEC'e¹ üyelik başvurusu dondurulmuştur. TÜRKAK'ın akreditasyon işlemleri AB'de henüz tanınmamıştır. Türk Gıda Kodeksi, gıda güvenliği alanında ilerlemeyi temsil etmektedir. Sektör spesifik mevzuata ilişkin müktesebatın üstlenilmesi konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Kamu ihaleleri konusunda Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklik ise bir geri adım olmuştur. Ticarete teknik engellerin kaldırılmasına yönelik araçların kabulüne ilişkin olarak daha fazla çaba gerekmektedir. Ürünlerin piyasa öncesi kontrolünden vazgeçilmelidir. Gıda güvenliği alanında da uyum ve idari kapasite artırılmalıdır. AB'de uygulanan şartlar dışında koşullar getirilmemelidir; son olarak kamu ihalelerinde **şeffaflık** sağlanmalıdır.

¹ CEN: European Committee for Standardization (Avrupa Standardizasyon Komitesi)

CENELEC: Comité Européen de Normalisation Électrotechnique (Avrupa Elektroteknik Standardizasyon Komitesi)

2004 İlerleme Raporu: müktesebata uyum tam olarak sağlanmamıştır. Teknik engellerin kaldırılması yönünde şikâyetler devam etmektedir. Zorunlu standartlar azaltılmış, AB'ye uygun uygulamalara geçilmiştir. CEN ve CENELEC'e üyelik başvurusunda bulunulmuş olması da olumlu bir adımdır. Akreditasyonla ilgili olarak, TÜRKAK'ın faaliyetleri artmıştır. Ancak yine de başvuruların çoğu AB kuruluşlarına yapılmaktadır. TÜRKAK'ın personel eksikliği vardır. Türk Piyasa Gözetimi Koordinasyon Kurulu piyasa gözetimi sistemini koordine etmektedir. Metrolojiyle ilgili çalışmalara ihtiyaç vardır. Ürün güvenliği ve sınırlardaki güvenlik kontrolleri konusunda müktesebata uyum sağlanamamıştır. Sektörlere özgü mevzuat alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Özellikle eczacılık ürünlerinin ticaretinde sorunlar yaşamaya devam etmektedir. Yeni yaklaşımla ilgili konularda ilgili kurumlar arasında işbirliği geliştirilmelidir. Alkollü içkilerin pazara girmesi konusundaki sorunlar sürmektedir. Rekabet koşulları tatmin edici düzeyde değildir. Kamu ihale alanında Kamu İhale Kurumu'nun kapasitesi artırılmıştır.

Kişilerin Serbest Dolaşımı (Başlık 2)

2000 İlerleme Raporu: mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması, vatandaş hakları, işçilerin serbest dolaşımı konularına değinilmektedir. Herhangi bir ilerleme rapor edilmemiştir.

2001 İlerleme Raporu: mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması, vatandaş hakları, işçilerin serbest dolaşımı konularında herhangi bir ilerleme rapor edilmemiştir. Yalnız sosyal güvenliğin koordinasyonu alanında bir miktar temel hazırlık çalışması gerçekleştirilmiştir.

2002 İlerleme Raporu: henüz bir ulusal mesleki standartlar kurumu oluşturulmamıştır. Diplomalara ve mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması konusunda yetkili bir ulusal koordinatör yoktur. Bu husustaki mevzuat gözden geçirilmelidir. Yabancı işçilerin serbest dolaşımına ilişkin sınırlamaların kaldırılması, sosyal güvenlik kuruluşlarını daha **verimli** hale getirme ve koordine etme yönünde çaba gösterilmelidir.

2003 İlerleme Raporu: işçilerin serbest dolaşımı konusunda ilerleme görülmüştür. Mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması alanında, henüz bir ulusal meslek standartları kurumu oluşturulmamıştır. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun kabul edilmiştir, bu da önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, sosyal güvenlik sistemini iyileştirmek için ilave reformların yapılması gerekir.

2004 İlerleme Raporu: Mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması, vatandaşlık hakları ve sosyal güvenlik sistemlerinin ileriye dönük koordinasyonu alanlarında gelişme olmamıştır. İşçilerin serbest dolaşımı ile ilgili olarak, iki uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır. Ayrıca iş bulma hizmetlerinin modernizasyonu ile ilgili bir proje geliştirilmektedir. Bununla beraber, müktesebatın aktarılması için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır.

Hizmet Sunma Serbestisi (Başlık 3)

2000 İlerleme Raporu: mali olan ve mali olmayan hizmetler, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), sigortalar, Sermaye Piyasası Kanunu'nda yapılan değişiklik (azınlık hissedarlarının haklarının korunması ve bir yatırımcı koruma fonunun devreye sokulması) gibi konular ele alınmaktadır.

2001 İlerleme Raporu: yerleşme hakkı ve (mali olmayan) hizmet sunma özgürlüğü çerçevesinde Mayıs 2001'de bir yasa çıkarılmıştır. Mali hizmetler ve özellikle bankacılık sektörü alanında önemli gelişmeler kaydedilmiş, BDDK tarafından "bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması" üzerine bir program açıklanmıştır. Bankaların İç Denetim Kontrol ve Risk Yönetimi Sistemleri Yönetmeliği kabul edilmiştir. Menkul kıymetler ile ilgili olarak, Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) tarafından iki yönetmelik kabul edilmiştir (aracı kurumların müşterilerinin zararlarının tazmini ve bir merkezi kaydın kurulması hakkında). Sigorta hizmetleri konusunda üç yasa geçmiştir. Karşılıklı tanıma ve diğer bazı AB mevzuatının uygulanması konusunda ise problemler sürmektedir. Kişisel verilerin korunması alanında bir ilerleme yoktur.

2002 İlerleme Raporu: yabancıların hizmet sunumu engellerle karşılaşmaktadır. Ancak mali hizmetler sektörü yabancılara büyük ölçüde açık durumdadır. SPK'nın kabul ettiği Yatırımcı Koruma Fonu ve aracı kuruluşların sermaye yeterlilikleri konusundaki koşullar müktesebata

uyumlu değildir. Sigortacılık alanında yabancılar halen piyasa dışında tutulmaktadır. Ayrıca sigorta ve reasürans ile ilgili mevzuatın da müktesebata uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

2003 İlerleme Raporu: bazı sektörlerdeki mevzuatlar hala yabancıları piyasa dışında bırakmaya yönelik kısıtlamalar içermektedir. BDDK'nın ve SPK'nın çalışmaları olumludur, ancak yabancılar yönelik ayrımcılık bazı alanlarda devam etmektedir. Sigortacılık mevzuatının uyumlaştırılması için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Ayrıca bilgi toplumu hizmetlerine yönelik AB'ye uyumlu mevzuat çıkarılmalıdır.

2004 İlerleme Raporu: özellikle bankacılık ve menkul kıymetler alanında ilerleme kaydedilmiştir. Bankacılık kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır. SPK tarafından hisselerin kayıt ve satışına ilişkin mevzuat değişikliğine gidilmiştir. Müktesebat ile daha fazla uyum sağlanması amacıyla Temmuz 2004'de SPK tarafından çok sayıda tebliğde değişiklik yapılmıştır. Sigortacılık ve kişisel verilerin korunması konularında ilerleme görülmemiştir, ancak bilgi toplumu ile ilgili olarak Elektronik İmza Kanunu çıkarılmıştır. Sigortacılık alanında uyumlaşma ivedilikle başlamalı, kişisel verilerin korunması ile ilgili bağımsız bir düzenleyici otorite kurulmalıdır.

Sermayenin Serbest Dolaşımı (Başlık 4)

2000 İlerleme Raporu: 1999 yılından bu yana büyük bir ilerleme olmadığı belirtilmektedir. Yalnız kara para aklanması ile ilgili bir mevzuat değişikliğine gidildiği, ancak uygulama ve icra etme noktasında bir gelişmenin olmadığı ifade edilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: yabancı yatırımlar üzerindeki sınırlamalar devam etmektedir. Gayri menkullerde de yabancı yatırım sınırlıdır, ve Türk sigorta şirketlerinin yedeklerini yabancı varlıklara yatırmalarına izin verilmemektedir. Yatırımlar için izin sistemi kaldırılmalıdır. Mali suçların araştırılmasıyla ilgili birim güçlendirilmektedir.

2002 İlerleme Raporu: yabancıların taşınmaz mal edinmeleri ve yerli yatırımlara iştirakleri konusunda sınırlar getiren önemli kısıtlamalar devam etmektedir. 30 hektarın üzerinde taşınmaz edinmek Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Yabancı kontrolündeki işletmelerin taşınmaz mal ticareti yapmalarına izin verilmemektedir. Yabancı yatırım için de halen izin almak gerekmektedir. Raporla Türkiye'nin 1998 yılından bu yana, sermaye hareketleri rejimini müktesebat ile daha uyumlu hale getirdiği ifade edilmektedir. Ancak, uyumun tamamlanması için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir.

2003 İlerleme Raporu: sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ile ilgili uyumlaşma konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Mali Suçları Araştırma Kurulu'nun bilgi sisteminin iyileştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca ödeme sistemleri ve kara para aklama ile mücadele müktesebatının iç hukuka aktarılması beklenmektedir.

2004 İlerleme Raporu: sermaye hareketleri ve ödemeler konusunda ilerleme yoktur. Ödeme sistemleri alanında Elektronik Fon Transferi işlemleri ile ilgili bir kurallar kitabı çıkarılmıştır. Kara paranın aklanmasıyla mücadelede ise önemli bir adım atılamamıştır. Yabancı sermaye girişini hızlandırmaya yönelik çabalar da sınırlı kalmıştır. Bu konuda kısıtlayıcı hükümler (özellikle yabancıların mülk edinmesi ile ilgili olarak) devam etmektedir.

Şirketler Hukuku (Başlık 5)

2000 İlerleme Raporu: uyumlaşma ile ilgili bir gelişme olmadığı belirtilmekte, fikri ve sınai mülkiyet hakları konusundaki gelişmeler ele alınmaktadır.

2001 İlerleme Raporu: Şirketler hukukunun kendisi bakımından bir ilerleme yoktur. Fikri Mülkiyet Hakları sahasında Bern ve Roma Sözleşmeleri, TRIPS Anlaşması, WIPO telif hakları anlaşması ve WIPO performanslar ve fonogram anlaşması ile ilgili mevzuat kabul edilerek bir ilk adım atılmıştır. Avrupa patent sözleşmesi ve mutabakat muhtırası onaylanmıştır. Görsel-işitsel malzemelerde korsanlık, ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Türk Patent Enstitüsü Sanayi Bakanlığı'na bağlıdır; bu kurumun özerkliği sağlanmalıdır.

2002 İlerleme Raporu: Şirketler hukuku ve muhasebe alanında sınırlı uyumlaştırma görülmüştür. Fikir ve Sanat Eserleri Kanununda değişiklik gerekmektedir. Korsanlık ve sahtecilik halen ciddi bir sorundur. Sınai mülkiyet hakları alanında kurumlaşma, eğitim, veri tabanı oluşturulması gibi çabalar olumludur, ancak mevzuatın uygulanması güçlendirilmelidir. Eczacılık ürünleri alanında ise veriler yeterince korunmamaktadır.

2003 İlerleme Raporu: son rapordan bu yana sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Şirketler hukuku ve fikri ve sınai mülkiyet hakları konusunda daha fazla uyumlaşmaya ihtiyaç vardır. Fikir ve Sanat Eserleri Kanununda değişiklikler yapılması gerekmektedir. Uluslararası anlaşmalara katılım süreci hala tamamlanmamıştır. Korsanlık hala oldukça yaygın olmaya devam etmektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın uygulamadan sorumlu komiteler kurması olumlu bir adımdır, ancak idari kapasite geliştirilmelidir. Ayrıca fikri mülkiyet haklarına ilişkin davalara bakılan özel mahkemelerin sayısı artırılmalıdır.

2004 İlerleme Raporu: şirketler hukuku, fikri ve sınai mülkiyet hakları, taklit mallar gibi konularda ilerlemeye ihtiyaç vardır. Özellikle Türk Ticaret Kanunu'nda değişiklik gereklidir. Muhasebe Standartları Kurulu'nun mevzuatında geliştirmeye ihtiyaç vardır. Fikri ve sınai mülkiyet hakları alanında daha fazla mahkeme ve hukukçuya gereksinim vardır. WIPO Telif Hakları Antlaşması ve WIPO İcralar ve Fonogramlar Antlaşmasına taraf olma süreci sürmektedir.

Rekabet Politikası (Başlık 6)

2000 İlerleme Raporu: anti-tröst politikası, Rekabetin Korunması Kanunu, devlet yardımlarının kontrolü gibi konular incelenmektedir.

2001 İlerleme Raporu: anti-tröst hükümleri tatmin edicidir, ancak daha fazla uyumlaştırma gereklidir. At ilkelerine ve kriterlerine dayanan etkili bir devlet yardım kontrolü sistemi yoktur. Devlet yardımlarında envanter ve yıllık raporlama konularında eksikler vardır.

2002 İlerleme Raporu: Rekabet Kurumu'nun AB müktesebatı ile uyumlaştırılması konusunda daha fazla çaba gösterilmelidir. Henüz AT ilke ve kriterlerine uygun bir devlet yardımı mevzuatı kabul edilmemiştir. Öncelikli olarak, rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin taslak Ortaklık Konseyi Kararını imzalanmalıdır. Ayrıca, devlet yardımlarını izlemekle görevli bağımsız bir kurumun kurulması yönündeki çalışmalar yoğunlaştırılmalıdır.

2003 İlerleme Raporu: rekabet kuralları, Ortaklık Konseyi kararından doğan yükümlülüklerle uyumludur. Ayrıca dikey kısıtlamalara ilişkin güncelleştirilmiş kurallar ve müktesebatta yer alan ilkelerle uyumlu basitleştirilmiş usuller kabul edilmiştir. Ancak özellikle devlet yardımlarının izlenmesine ilişkin mevzuat kabul edilmeli, ve devlet yardımları izleme komitesi kurulmalıdır. Rekabet kuralları bazı açılardan etkili şekilde uygulanmamaktadır, eksiklerin giderilmesi gerekir.

2004 İlerleme Raporu: Rekabetin Korunması Hakkında Kanunda öngörülen para cezaları artırılmıştır. Rekabet kuralları daha iyi uygulanmaktadır. Devlet yardımları mevzuatında herhangi bir ilerleme yoktur. Acilen AB ile uyumlu bir mevzuat geçirilmelidir. Çelik alanında ise bir ulusal yeniden yapılanma programı sunulmalıdır.

Tarım (Başlık 7)

2000 İlerleme Raporu: ortak piyasa organizasyonları, kırsal kalkınma ve bu bağlamda Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), hayvan ve bitki sağlığı mevzuatı (Türkiye'de 26 adet bildirilmesi gereken hastalık vardır, ve Türkiye'nin bitki sağlığı rejimi, AB ile uyumlu değildir) ele alınmıştır. Türkiye için birinci önceliğin "Ortak Tarım Politikası'nın temel yönetim mekanizmalarını ve siyasi yapılarını yerleştirmek olduğu" ifade edilmektedir (*Türkiye 2000 İlerleme Raporu, s. 42*).

2001 İlerleme Raporu: tarım konusundaki uyumlaştırma çabaları halen çok erken bir aşamadır. Hayvan sağlığı, bitki sağlığı ve gıda güvenliği konularında sınırlı ilerleme olmuştur. Tarım sektöründe çalışanlara verilen destekler topluluk politikaları yönünde deşildir ve açık bir yaklaşım farkı vardır. Tarım sektöründe devletin üretici rolü azalmaktadır. Hayvan beslenmesi

alanındaki mevzuat hakkında bilgi eksikliği vardır. Tarımda genel sağlık durumu düzeltilmelidir ve sınır muayene noktalarında iyileştirme yapılmalıdır. İdari sistemler ve kontrol ve muayene teçhizatı yeniden yapılandırılmalı ve geliştirilmelidir.

2002 İlerleme Raporu: arazi/çiftçi kayıt sistemi tamamlanmalı ve entegre idare ve kontrol sisteminin ana unsurları oluşturulmalıdır. Tütün kanunu olumlu bir adımdır, ancak gümrük birliği kurallarına uygun olmayan yönleri vardır. Yeni şeker kanunu da olumlu bulunmaktadır. Veterinerlik ve hayvan hastalıklarının denetimi ile ilgili çabalar başlatılmalıdır. Bitki sağlığı alanında yeni mevzuat çıkarılmalıdır. Gıda güvenliği, HACCP ve GMP gibi gıda güvenilirlik sistemlerinin kurulması, halk sağlığı laboratuvarlarının teçhizatla donatılması, akreditasyon gibi alanlarda ilerlemeye ihtiyaç vardır.

2003 İlerleme Raporu: yeni tarım politikası olumlu bulunmaktadır (çiftçiler için doğrudan gelir desteği, arazi ve çiftçilerin kaydı, büyükbaş hayvanların tanımlanması ve tescili vs.). Ortak tarım politikasına hazırlık anlamında çalışmalar yapılmalıdır. Hayvan sağlığı ile ilgili yapılması gerekenler vardır (veteriner laboratuvarlarının analiz kapasitesinin geliştirilmesi, bunların akreditasyonu, aşıların kalite kontrolü, üretimi, dağıtım mekanizmalarının güçlendirilmesi vs.). Bitki sağlığı ile ilgili olarak idari ve kontrol kapasitesinin oluşturulmasına yönelik çabalar artırılmalıdır. Türk Gıda Kodeksi ile ilgili birtakım ilerlemeler kaydedilmiştir.

2004 İlerleme Raporu: tarımsal ürünlerin ticareti konusundaki teknik engeller devam etmektedir. Ticarete teknik engellere ilişkin olarak ve gümrük birliği veya Ortaklık Anlaşması ihlalleri nedeniyle bir dizi şikayet gelmiştir. Kalite politikası ve organik tarım konularında büyük ilerleme kaydedilmiştir. Tarımsal Üretici Birlikleri Kanunu TBMM tarafından kabul edilmiştir. Kırsal kalkınma ile ilgili bazı projeler gerçekleştirilmiştir. Veterinerlik konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Hayvan sağlığı konusunda büyük çaba gösterilmiştir. Hayvan refahı ile ilgili Hayvanları Koruma Kanunu kabul edilmiştir. Halk sağlığı ile ilgili iki rapor yayınlanmıştır. Bitki sağlığı ve gıda güvenliği alanında da müktesebatın aktarılması konusunda ilerleme görülmüştür.

2005 İlerleme Raporu:

Balıkçılık (Başlık 8)

2000 İlerleme Raporu: herhangi bir ilerleme rapor edilmemiştir. Kalite kontrol, laboratuvarlar, balıkçı filosu sicilinin oluşturulması gibi konularda eksiklikler olduğu ifade edilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: yabancılara ait teknelerin Türk sularında avlanması halen yasaktır. İlk adım olarak kayıt sistemi modernleştirilmeli ve üretici örgütler kurulmalıdır. İdare, muayene ve kontrol sistemleri iyileştirilmelidir.

2001 İlerleme Raporu: balıkçılık politikasının müktesebata uyumunda oldukça sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. AB balıkçılık politikasının ana unsurları ile önemli farklılıklar olmaya devam etmektedir.

2003 İlerleme Raporu: muayene ve kontrol konularında bazı hazırlık çalışmaları sonuçlandırılmıştır, ancak kaynak yönetimi ve muayene alanında AB balıkçılık politikası ile halen ciddi farklar bulunmaktadır.

2004 İlerleme Raporu: kaynak ve filo yönetimi, teftiş ve kontrol, yapısal eylemler ve devlet yardımları alanlarında ilerleme görülmemiştir. Pazar politikası alanında Su Ürünleri Toptan ve Perakende Satış Yerleri Yönetmeliğinde değişiklik yapılmıştır. Atlantik Ton Balıklarının Korunmasına İlişkin Uluslararası Komisyon'a tam üye olunmuştur. Türkiye, Akdeniz Balıkçılık Genel Komisyonu, Avrupa İçsu Balıkçılığı Danışma Komisyonu ve EUROFISH'in tam üyesidir. Su ürünleri kooperatifleri tek merkezde birleşmiştir.

Ulaştırma (Başlık 9)

2000 İlerleme Raporu: Türkiye'nin Uluslararası Karayolu Nakliyesinde Kullanılan Araçların Personelinin Çalışması Hakkında Avrupa Anlaşması'na taraf olduğu, ancak diğer konularda bir ilerleme kaydedilmediği not edilmektedir. Türkiye, mevzuatını değiştirmeye ve topluluk ulaştırma

müktesebatını benimsemek için gerekli mevzuat çalışmasını önemli ölçüde hızlandırmaya davet edilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: müktesebatın benimsenmesi çabaları önemli ölçüde hızlandırılmalıdır. Özellikle denizcilik idaresiyle ilgili idari kapasitenin iyileştirilmesi gerekmektedir. Teknik alanda AT karayolu taşımacılığı müktesebatının aktarılmasında ilerleme kaydedilmiştir. Yurt içi taşımacılıkta kullanılan taşıtlar AB normlarına uygun değildir. Demiryolu sisteminde ise bir düzenleyici otorite henüz kurulmamıştır. Ayrıca yeni bir havacılık güvenliği izleme sistemi kurulmuştur ve Uluslararası Sivil Havacılık Teşkilatı (ICAO) Türkiye'nin uyumu konusunda memnundur. Deniz güvenliği konusunda ise Türkiye'nin deniz güvenlik sicili ciddi bir kaygı konusudur.

2002 İlerleme Raporu: Uluslararası karayolu taşımacılığı rejimi; pazara giriş, çevresel normlar, takograflar ve hız sınırlama cihazları ile ilgili AT kurallarıyla büyük ölçüde uyumludur. Ancak, söz konusu mevzuat, karayolu filosunun yurt içi kısmına tam olarak uygulanmamaktadır. 2001 yılında sürüş saatleri ve dinlenme süreleri konusunda ATER anlaşmasını imzalamıştır. Bu alanda AB mevzuatı ile halen bir miktar farklılık vardır. Demiryolu müktesebatının aktarılması için ilave çaba gereklidir, ayrıca demiryolu idaresi güçlendirilmelidir. Havayolu taşımacılığı alanında uyumlaştırmaya devam edilmelidir. Deniz güvenliğinde de ilave çaba gösterilmesi tavsiye edilmektedir. IMO sözleşmesinin onaylanması süreci tamamlanmalıdır. Karayolu taşımacılığının farklı yönlerinden sorumlu kamu kuruluşları arasındaki koordinasyon güçlendirilmelidir. 1998'den bu yana ulaştırma sektörüne ilişkin müktesebatı uygulama konusunda ilerlemenin çok sınırlı kaldığı belirtilmektedir.

2003 İlerleme Raporu: müktesebatın iç hukuka aktarılmasında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Karayolu Taşımacılık Kanunu kabul edilmiştir, ancak teknik mevzuatın kabulü konusunda bir ilerleme yoktur. Deniz güvenliği, karayolu ve demiryolu alanlarında müktesebat ile uyumun başlaması önerilmektedir. AB standartları yurt içi karayolu filosuna da uygulanmalıdır. Sosyal mevzuatta da farklılıklar mevcuttur. Ortak Havacılık Şartları düzenli şekilde uygulanmalıdır. Deniz taşımacılığı ile ilgili olarak Türkiye halen Liman Devleti Denetimine İlişkin Paris Mutabakat Zaptı Sekreteryası'nın Kara Listesinde yer almaktadır, bundan dolayı bayrak performansının iyileştirilmesi gerekmektedir. Kıbrıs bandıralı ve Kıbrıs ile ticaret yapan gemilere yönelik kısıtlamalar ise devam etmektedir.

2004 İlerleme Raporu: karayolu taşımacılığında müktesebatın uyumlaştırılması konusunda ilerleme görülmüştür. Kara Yolu Taşımacılığı Çerçeve Kanunu kabul edilmiştir. Demiryolları alanında da Demiryolu Taşımacılığı Eylem Planı kabul edilmiştir. Hava taşımacılığı alanında bir ilerleme görülmemiştir. Deniz taşımacılığında ise bazı gelişmeler kaydedilmiştir. Denizyolu Taşımacılığı Eylem Planı kabul edilmiştir. El konulan Türk bandıralı gemilerin sayısı düşmüştür. Ancak son tahlilde Türk ulaştırma mevzuatı halen müktesebat ile sınırlı düzeyde uyumludur.

Vergilendirme (Başlık 10)

2000 İlerleme Raporu: Türkiye'nin son rapordan bu yana kendi vergi mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlaştırmaya yönelik çok az çaba gösterdiği belirtilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: Katma Değer Vergisinin (KDV) yapısı yerleşmiştir, ancak KDV muafiyetleri konusunda daha fazla uyumlaştırma gereklidir. Tüketim vergisi konusunda olumlu adımlar vardır, ancak verginin yapısı, zorunlu muafiyetler, tütün ve alkol ürünlerine uygulanan oranlar ile ilgili daha fazla uyum gerekir. Sanayi ve ticaret sektörlerinde ise vergi kaçışı halen yaygındır.

2002 İlerleme Raporu: dolaylı vergilendirme alanında önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. KDV ve Özel Tüketim Vergisinin (ÖTV) uyumlaştırılması ve doğrudan vergilendirme için daha fazla çaba gerekmektedir.

2003 İlerleme Raporu: KDV ve ÖTV alanlarında kısmi uyumlaşma sağlanmıştır, ancak daha fazla çaba gereklidir. Sigara ve alkollü içkilere uygulanan vergi oranları AB asgari oranlarının oldukça altındadır. İthal tütün ve sigaralardan özel bir vergi alınması ayrımcılıktır ve kaldırılması gerekir. Vergilendirmede yabancılara yönelik diğer ayrımcı hükümler de kaldırılmalıdır.

2004 İlerleme Raporu: KDV konusunda ilerleme görülmemiştir. Sigara ithalatı konusunda ayrımcılık yapan bir uygulamaya gidilmiştir.¹ Benzer bir uygulamaya alkollü içkiler için de başvurulmuştur. İdari işbirliği ve karşılıklı yardım konularında bir ilerleme yoktur. Diğer taraftan idari kapasiteyi artırıcı adımlar atılmıştır.

Ekonomik ve Parasal Birlik (Başlık 11)

2000 İlerleme Raporu: Son rapordan bu yana anlamlı bir ilerleme kaydedilmediği bildirilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: sınırlı bir ilerleme vardır. Merkez Bankası'nın bağımsızlığını artırmak için adımlar atılmıştır.

2002 İlerleme Raporu: Merkez Bankası kanunu uygulanmaya başlamıştır. 1998 yılından itibaren, özellikle Merkez Bankasının bağımsızlığı ve bütçe açığının Merkez Bankası tarafından doğrudan finansmanı konularında kayda değer gelişme sağlanmıştır. Ancak öncelikle enflasyon hedeflemesi konusunda Merkez Bankası kanununun AB müktesebatı ile uyumu artırılmalıdır.

2003 İlerleme Raporu: Merkez Bankası kanununun uygulanması ileri atılmış bir adım olarak değerlendirilmektedir. Ancak son rapordan bu yana Ekonomik ve Parasal Birlik müktesebatına uyum konusunda bir ilerleme yoktur. Raporda, Türkiye'nin katılım sonrası Avrupa Para Birliği'ne (EPB) Euro para birimini kabul etmeden geçeceği ifade edilmektedir.

2004 İlerleme Raporu: EPB müktesebatı ile ilgili bir ilerleme kaydedilmemiştir. Müktesebata uyum sınırlı düzeyde olmaya devam etmektedir. Merkez Bankası'nın bağımsızlığının artırılmasına yönelik vurgu tekrarlanmıştır.

İstatistik (Başlık 12)

2000 İlerleme Raporu:, son rapordan bu yana anlamlı bir ilerleme kaydedilmediği tekrar edilmektedir. Türk istatistik sisteminin AB sisteminden çok farklı olduğuna dikkat çekilmektedir. Bölgesel istatistiklerin bulunmadığı, müktesebat ile daha fazla uyumlaşma için metodoloji, kalite ve veri bütünlüğü üzerinde daha fazla çaba gerektiği ifade edilmiştir. İstatistik sisteminin idare teşkilatında geliştirme ihtiyacına işaret edilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: Türk istatistik sistemi halen AB'nin sisteminden oldukça farklıdır. Gerekli sınıflamalar benimsenmeli, AB standartlarına uygun bir işletme sicili kurulmalı ve İstatistik Kanunu değiştirilmelidir. Devlet İstatistik Enstitüsü'nün (DİE) yapısı güçlendirilmelidir.

2002 İlerleme Raporu: mevcut mevzuatta halen AB müktesebatına uyum sağlanamamıştır. DİE sınıflandırma konusunda daha fazla çaba göstermelidir. DİE personelinin eğitim seviyesi artırılmalıdır. Avrupa İstatistik Sistemi veri toplama mekanizmalarının bazı alanlarına dâhil olunmuştur, ancak daha fazla çaba gerekmektedir. Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 95) yöntemlerinin uygulanması ve özellikle güvenilir bir iş kayıt sisteminin oluşturulması konusunda daha fazla çaba göstermelidir.

2003 İlerleme Raporu: sınıflandırmada atılması gereken adımlar mevcuttur (özellikle NACE ve CPA² konularında). BM Ulusal Hesaplar Sisteminden Avrupa Hesaplar Sistemi'ne geçiş önemli bir sorun teşkil etmektedir. Genel olarak, bu alandaki müktesebata uyum sağlamaya başlanmıştır. Ancak DİE'nin tam bağımsızlık ve özerkliğinin sağlanması gereklidir.

2004 İlerleme Raporu: istatistik alanında istikrarlı bir ilerleme görülmüştür. Sınıflandırmalarla ilgili uyumlaşma çabaları hız kazanmıştır. Sektörel istatistiklerle ilgili olarak, AB metodolojisi kullanılarak, gelir ve yaşam koşullarına ilişkin bir araştırma yapılmıştır. NUTS (NUTS la Nomenclature des Unités Territoriales Statistique – İstatistik için Bölgesel Birimlerin Sınıflandırılması) ile uyumlu bir bölgesel sınıflandırma kabul edilmiştir, ve hesaplamalar tekrar

¹ Sigaralara, içerdikleri şark tipi tütün oranına göre değişen maktu bir vergi getirilmiştir.

² NACE: Ekonomik faaliyetlere göre sınıflandırma
CPA: Faaliyetlere göre sınıflandırma

yapılmaktadır. İş, ulaştırma, dış ticaret ve tarım istatistikleri ile ilgili ilerleme kaydedilmiştir. Ancak yeni istatistik kanununun halen çıkmamış olması bir eksiklik. Diğer taraftan, idari kapasitenin artırılması da gerekmektedir.

Sosyal Politika ve İstihdam (başlık 13)

2000 İlerleme Raporu: büyük bir ilerleme kaydedilmediği belirtilmiştir. Çalışma hukuku, çocuk emeği, eşit muamele, sağlık ve güvenlik, kamu sağlık hizmeti sistemi, sosyal diyalog, sosyal koruma gibi alanlarda değerlendirmelerde bulunulmuştur. Sosyal politika ve istihdam kurallarının tam olarak uygulanmadığı ve icra edilmediği belirtilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: sosyal haklar konusunda bazı anayasal reformlar yapılmıştır, ancak Türk mevzuatı halen AB mevzuatından çok farklıdır. Çocuk emeği öncelikli bir konu olmalıdır. İşyerinde sağlık ve güvenlik, kadın ve erkekler için eşit muamele, örgütlenme ve toplu pazarlık alanında müktesebat aktarılmalı ve uygulanmalıdır. Toplu pazarlığın kapsamı geliştirilmelidir. Üç taraflı diyalog korunmaya devam etmelidir. Sosyal koruma alanında çabalar gereklidir. Etkili uygulama ve icra için idari kapasite artırılmalıdır.

2002 İlerleme Raporu: “İş hukuku alanında, toplu işten çıkarmalar; işletmelerin devri; işverenin iflası; çalışma süreleri; belirli süreli ve kısmi zamanlı çalışma; çalışan çocuklar; işçilerin başka bir işte görevlendirilmesi; belirli süreli ve geçici istihdamda sağlık ve güvenlik; Avrupa Çalışma Konseyleri ve işçileri, sözleşme koşulları veya iş ilişkisi konusunda bilgilendirme yükümlülüğü konularında ilerleme sağlanması gerekmektedir.”

Çocuk işçiliği konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Yeni medeni kanun ise kadın haklarının güçlendirilmesi için önemli bir aşama olarak değerlendirilmektedir. İş sağlığı ve güvenliği konusunda bir çerçeve yasaya ihtiyaç vardır; halk sağlığı alanında da kayda değer ilerleme sağlanmıştır. Sosyal diyalog konusunda olumlu gelişmeler yaşanmıştır, ancak Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu halen müktesebat ile uyumlu değildir. Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun bir ulusal istihdam politikası geliştirilmelidir. Aktif işgücü piyasası politikaları geliştirilmelidir. Topluma kazandırma, sosyal koruma, engelli kişilerin durumu, ayrımcılık gibi konularda daha fazla ilerleme gerekmektedir. Genel olarak, 1998 yılından beri sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

2003 İlerleme Raporu: iş hukuku alanında uyum için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Yeni İş Kanununun etkili biçimde uygulanması sağlanmalıdır. Çocuk işçi sayısı düşmüştür, ancak bu konuda reform çabaları hızlandırılmalıdır. Yeni medeni kanun, kadın ve erkek arasında eşit muamele açısından olumludur, ancak daha fazla uyumlaştırma gereklidir (özellikle eşit ücret, istihdamda eşit muamele, ebeveyn izni ve yasal ve mesleki sosyal güvenlik programlarında eşit muamele konularında). İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği (ISIG) konusunda da müktesebata uyumlu yasalar çıkarılmalıdır. Sosyal politika alanında, toplu pazarlıkla ilgili sınırlamalar kaldırılmalıdır. Ekonomik ve Sosyal Konsey danışmanlık görevini yerine getirememektedir. Halk sağlığı ve Avrupa İstihdam Stratejisine uyumlu bir ulusal istihdam politikası geliştirmeye yönelik çabalar hızlandırılmalıdır. Irk veya etnik köken ayrımcılığına karşı atılacak adımlar vardır. Sosyal koruma alanında da daha fazla çaba gerekmektedir.

2004 İlerleme Raporu: İş Kanunu'nun kabulünün ardından çok sayıda uygulama mevzuatı çıkarılmıştır. Çocuk ve genç işçilerin istihdamına ilişkin yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Çalışan Çocuklar Bölümü'nün kurumsal ve idari kapasitesi güçlendirilmiştir. Kadın-erkek arasında eşit muameleyle ilişkin olarak bir anayasa değişikliği yapılmıştır. Analık izninin şartları iyileştirilmiştir. İşçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili olarak müktesebatın aktarılmasına yönelik çabalar artırılmıştır. Sosyal diyalog alanında “Üçlü Danışma Kurulu”yla¹ ilgili bir yönetmelik geçirilmiştir. Halk sağlığı alanında Tütün Kontrolüne İlişkin Çerçeve Sözleşme imzalanmıştır. Bulaşıcı Hastalıkların Bildirimi Hakkında Yönetmelik yayınlanmıştır ve Türkiye Euvacnet, Dipnet ve Hepnet hastalık bildirim ve bilgilendirme ağlarına üye olmuştur. İstihdam Politikası Önceliklerine İlişkin Ortak Değerlendirme Belgesi'nin hazırlıkları başlatılmıştır. Sosyal içerme ve sosyal koruma

¹ Kurul, Hükümet, işçi sendikaları, işveren sendikaları ve kamu görevlileri sendikaları temsilcilerinden oluşmaktadır.

alanlarında olumlu gelişmeler vardır. Ayrımcılıkla mücadele konusunda ise bir gelişme yaşanmamıştır.

Enerji (başlık 14)

2000 İlerleme Raporu: müktesebatın aktarılmasında sınırlı ilerleme görüldüğü rapor edilmiştir. Arz güvenliği, rekabet gücü ve enerji iç pazarı, enerji verimliliği, nükleer enerji gibi konularda çeşitli tespitlerde bulunulduktan sonra, mevcut idari kapasitenin daha fazla modernize edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: Türk Elektrik Piyasası Kanunu ve Doğal Gaz Piyasası kanunu kabul edilmiştir. Enerji Düzenleme Kurulu oluşturulması öngörülmektedir. Bunlar olumlu adımlar olarak not edilmektedir. Enerji verimliliği konusunda rapor edilecek bir gelişme yoktur. Euratom ile ilgili gerekler ve prosedürlerin de uygulanması gereklidir.

2002 İlerleme Raporu: enerji iç pazarına hazırlık konusunda önemli gelişmeler kaydedilmiştir, ancak diğer alanlarda ilerleme azdır. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu'nun (EPDK) idari kapasitesine ilişkin olarak, bütçenin oluşturulması, kalifiye personel alımı ve ücret seviyeleri önemli hususlardır. Devlet yardımları konusunda müktesebata uyum sağlanmalıdır. Düzenleyici kurumların bağımsızlığının artırılması gerekmektedir.

2003 İlerleme Raporu: uygulama mevzuatının kabul edilmesi, enerji müktesebatına uyum sağlama konusunda önemli bir adım olmuştur. Elektrik ithalatı ve ihracatı konusunda halen kısıtlamalar mevcuttur. Enerji İç Pazarına tam uyum için bazı adımların atılması gereklidir. Kaçak elektrik halen ciddi bir sorundur. BOTAŞ'ın hesaplarında da mevzuata uygun düzenlemeler yapılmalıdır. EPDK'nın idari yapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Enerji verimliliği alanında bir ilerleme yoktur. Ulusal Enerji Tasarrufu Merkezi bazı tedbirler almaktadır, ancak ilgili kurumlar arasında koordinasyon eksikliği vardır. Euratom ile ilgili şartların ve prosedürlerin uygulanması gereklidir.

2004 İlerleme Raporu: arz güvenliği konusunda ilerleme sağlanmıştır. Yeni Petrol Kanunu, müktesebata uyumun bir adımıdır. Enerji arz güvenliğini güçlendirme çerçevesinde arz kaynaklarını çeşitlendirmeye yönelik çabalar gösterilmiştir. Elektrik sektöründeki sorunların çözülmesine yönelik strateji dokümanı uygulamaya konmalıdır.

Sanayi Politikası (başlık 15)

2000 İlerleme Raporu: devlet işletmelerinin özelleştirilmesi ve AB standartlarıyla uyumlaşma konusunda ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir. Dolaysız yabancı yatırımların kolaylaştırılması, olumlu bir gelişme olarak kaydedilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: sanayi ve işletme politikası geliştirilmesi alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye'nin sanayi politikası AB ilkelerine büyük ölçüde uygundur, ancak mali sektör ile sanayi arasında daha yakın bağlar kurulmasına öncelik verilebilir. Yatırım ortamında da büyük bir düzenleme gereklidir. Gümrük makamları, metroloji ve akreditasyon sistemi bakımından idari kapasite güçlendirilmelidir.

2002 İlerleme Raporu: ekonomik krizden kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları halen kaygı verici düzeydedir. Ticari yenilik ve teknoloji transferinin geliştirilmesi gerekmektedir.

2003 İlerleme Raporu: sanayi politikası AT sanayi politikasının ilkeleriyle büyük ölçüde uyumludur. Yabancı yatırımların önündeki sınırlamalar devam etmektedir, ancak Haziran 2003 tarihinde kabul edilen yeni Doğrudan Yabancı Yatırım Kanunu, yeni yatırımcıların çekilmesini sağlayacaktır. Demir-çelik sektöründeki problemler ise devam etmektedir. Ayrıca Özelleştirme ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir.

2004 İlerleme Raporu: sanayi stratejisine ilişkin bazı ilerlemeler yaşanmıştır. Türkiye Sanayi Politikası kabul edilmiştir. Yeniden yapılandırma ve özelleştirmeyle ilgili sınırlı ilerleme

kaydedilmiştir. Doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin olarak, gerekli yasal çerçeve düzenlemesi gerçekleştirilmemiştir. Çelik sektöründeki yeniden yapılandırma çalışmaları hız kazanmalıdır.

Küçük ve Orta Boy İşletmeler (KOBİler)(başlık 16)

2000 İlerleme Raporu: AB politikası ile uyumlaşmanın henüz başlamadığı, özellikle iş ortamını tanımlayan düzenleyici çerçevenin basitleştirilmesi yönünde ilerleme olmadığı belirtilmiştir. KOBİ tanımlamasında da eksiklik tespit edilmiştir. Daha sonra KOBİ'lerin sorunlarından bahsedilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: KOBİ'lere yönelik AB yaklaşımının izlenmesi konusunda bazı adımlar atılmıştır. Ancak KOBİ'lerin tanımı Avrupa Komisyonu'nun tavsiyeleri ile tam olarak uyumlu değildir.

2002 İlerleme Raporu: karmaşık idari usuller, yüksek faiz oranları, yatırım sermayesine erişim eksikliği KOBİ'lerin gelişmesini engellemektedir. KOBİ tanımı da halen müktesebat ile uyumlu değildir.

2003 İlerleme Raporu: KOBİ mevzuatı oldukça karmaşıktır. KOBİ'lere verilen destek yetersizdir. Şirket kurmak için gereken yasal işlemler azaltılmıştır,¹ ancak bu işlemlerin maliyeti halen çok yüksektir. KOBİ stratejisi ve eylem planının uygulanması için siyasi kararlılık gereklidir. KOBİ'lerin önündeki yasal engellerin kaldırılması ve işlemlerinin basitleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca KOBİ tanımı müktesebata uyumlu hale getirilmelidir.

2004 İlerleme Raporu: KOBİ stratejisi ve eylem planı kabul edilmiştir. Bu planın izlenmesinden sorumlu bir Danışma Kurulu oluşturulmuştur. KOSGEB teşvikleri için prosedürler azaltılmıştır. e-Dönüşüm Türkiye projesi başlatılmıştır.² Ayrıca KOBİ'lerin AB desteklerine erişimini geliştirmek için dokuz adet Avrupa Bilgi Merkezi açılmıştır. Altıncı Çerçeve programlarından faydalanma oranı artmıştır. KOBİ'lerin finansman kaynaklarına erişimi konusunda ilerleme kaydedilmiştir. KOBİ'lere yönelik politikaların AB'nin işletmeler politikasıyla uyumlu olduğu söylenebilir, ancak halen KOBİ tanımları arasındaki farklılık sürmektedir.

Bilim ve Araştırma (başlık 17)

2000 İlerleme Raporu: Türkiye'nin Avrupa araştırma faaliyetlerine gittikçe daha fazla katıldığı belirtilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: Türkiye, Beşinci Çerçeve Programı'na proje bazında katılmaya devam etmektedir. Oluşum sürecindeki Avrupa Araştırma Alanı'nın ilkeleri Türkiye tarafından da kabul edilmektedir.

2002 İlerleme Raporu: Altıncı çerçeveye katılım için önemli adımlar atılmaktadır. Ayrıca Türkiye, Beşinci Çerçeve Programı'na proje bazında katılmaya devam etmektedir.

2003 İlerleme Raporu: AR-GE alanındaki harcamalar düşük seviyededir. Araştırmacı sayısı halen AB ortalamasının onda biri kadardır. Altıncı Çerçeve programına tam katılım, uyumu hızlandırma konusunda önemli bir adımdır.

2004 İlerleme Raporu: Türkiye Altıncı Çerçeve programına katılmaya devam etmektedir. Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) kanununda yapılan değişiklik hükümetin bu kurum üzerindeki etkisini artırmıştır. Araştırmaya ilişkin idari kapasite ve altyapıyı güçlendirmek için daha fazla çaba gereklidir.

Öğretim ve Eğitim (başlık 18)

¹ Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı kapsamında, bir şirketin kurulabilmesi için yapılması gereken yasal işlemlerin sayısı 19'dan 3'e düşürülmüştür.

² Proje, Türkiye, bilgi toplumu stratejisi, teknik altyapı ve bilgi güvenliği, eğitim ve insan kaynakları, yasal altyapı, standartlar, e-Devlet ve e-Ticaret gibi alanlara ilişkin çeşitli eylemler içermektedir.

2000 İlerleme Raporu: topluluk programlarına katılım için yeni hazırlıklar yapıldığı bildirilmiştir. Öğretimin iyileştirilmesine verilen önem, olumlu bir nokta olarak bildirilmektedir. Rapora göre, Türkiye’de eğitim sisteminin dayandığı ilkelerin çoğu, üye devletlerle uyumlu ve tutarlıdır.

2001 İlerleme Raporu: Topluluk programlarına (Socrates, Leonardo da Vinci ve Gençlik) katılım hazırlıkları ivme kazanmıştır. Ulusal Ajans kurulması konusunda öneriye ihtiyaç vardır. Türkiye’de eğitim sisteminin dayandığı ilkelerin çoğu, üye devletlerle uyumlu ve tutarlıdır, ancak kırsal alanlarda eğitim kalitesi aynı düzeyde değildir. Göçmen işçilerin çocuklarının öğrenim ve eğitimine ilişkin yönerge henüz aktarılmamıştır.

2002 İlerleme Raporu: Socrates, Leonardo da Vinci ve Gençlik programlarına katılım için DPT bünyesinde bir daire başkanlığı kurulmuştur. Bölgesel farklılıklara tekrar dikkat çekilen rapor, işgücü piyasası ile mesleki okul mezunlarının sahip olduğu vasıflar arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi gerektiği sonucuna varmıştır. Eğitim sisteminin **verimliliği** de artırılmalıdır.

2003 İlerleme Raporu: eğitim ve mesleki eğitim alanlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Socrates, Leonardo da Vinci ve Gençlik programlarına katılım için hazırlıklar tamamlanmalıdır. Üniversiteler üzerinde hükümet kontrolünün düşük olması, istihdam piyasasına olumsuz yansımaktadır. Üniversiteleri, arz yönlü yapıdan, istihdam piyasasından kaynaklanan talep üzerine kurulu bir yapıya kavuşturmak amacıyla eğitim sisteminde reform yapılması gerektiği ifade edilen raporda, MGK’nın YÖK’te temsil edilmesi, YÖK bütçesinin TBMM tarafından denetlenememesi, YÖK ve üniversitelerin kararlarının bakanlık onayına tabi olmaması eleştiri konusu yapılmaktadır. Göçmen işçilerin çocukları ve özel eğitime muhtaç çocuklar ile ilgili daha fazla çabaya gerek vardır.

2004 İlerleme Raporu: Socrates, Leonardo Da Vinci ve Youth programlarına katılım konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Ulusal Ajans’ın kapasitesi geliştirilmiştir. YÖK kanununda yapılan değişiklikle Genelkurmay Başkanlığı’nın kurula temsilci gönderme yetkisi kaldırılmıştır. UNICEF ve AB tarafından desteklenen kampanyalar sayesinde kız çocukların okullaşma oranı önemli ölçüde artmaktadır. Göçmen işçilerin çocuklarının eğitimiyle ilgili kanun uygulanmaktadır. Bununla beraber iş piyasası ile eğitim arasındaki bağların geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Ayrıca YÖK’ün koordinasyon rolü yeniden değerlendirilmelidir.

Telekomünikasyon ve Bilgi Teknolojileri (başlık 19)

2000 İlerleme Raporu: yeni iletişim yasasının kabulü (Ocak 2000), daha ileri düzeyde serbestleşme için önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Mobil telefon hizmetlerinde adil rekabet sağlamaya ve yeni iletişim yasasını müktesebata tam olarak uygulanıştırmaya olan ihtiyaç tespit edilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: telekomünikasyon piyasasının serbestleştirilmesi konusunda birtakım gelişmeler olmuştur. Ancak hem telekomünikasyon, hem de posta hizmetleri alanında düzenleyici çerçeveyi müktesebat ile tam olarak uyumlu hale getirmek için daha fazla çaba gereklidir.

2002 İlerleme Raporu: mobil telefon piyasasında fiili bir tekelleşme durumu söz konusudur. Tarifeler ve evrensel hizmet ile ilgili sorunlar vardır. Posta hizmetleri konusunda bağımsız bir düzenleyici kuruma ihtiyaç vardır. Rapora göre “Türkiye, sabit ses telefon hizmetlerinin 2004 yılı itibarıyla serbestleştirilmesine hazırlanmaya; mobil telefon hizmetlerinde ulusal dolaşımı sağlamaya; bu alandaki düzenleyici çerçeveyi tamamlamaya; kişisel verileri korumaya; numaralandırma ve evrensel hizmet ile posta hizmetleri piyasasını serbestleştirmeye daha fazla çaba harcamalıdır” (Türkiye 2002 İlerleme Raporu, s.93).

2003 İlerleme Raporu: Telekomünikasyon sektöründe rekabet kurallarının uygulanmasına ilişkin olumlu adımlar atılmıştır. Sabit hatlı hizmetlerin serbestleştirilmesine yönelik gelişmeler yaşanmıştır, ancak posta hizmetleri konusunda herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir.

2004 İlerleme Raporu: telekomünikasyon alanında müktesebatın uyumlaştırılması alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Mobil hizmetlerde abone yoğunluğu %39’a ulaşmıştır. Ancak

bütün telekomünikasyon piyasalarında tam rekabetin sağlanması için daha fazla çaba gösterilmelidir. Posta hizmetlerinde sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

Kültürel ve Görsel-İşitsel politika (başlık 20)

2000 İlerleme Raporu: Avrupa Konseyi Sınır Ötesi Televizyon Sözleşmesi'ne ek protokolün onaylanmasına değinilmiştir. Ancak ilgili mevzuata göre, radyo ve televizyon işletmelerinde yabancı sermaye payına sınır konmuş olması (%20) eleştirilmektedir. Genel olarak bu alanda müktesebata uyum için büyük ilerleme gerektiği kaydedilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: RTÜK yasası, uluslararası standartlar ve tavsiyeler paralelinde yeniden yazılmalıdır. AB görsel-ışitsel mevzuatıyla uyumlaşma konusunda ilerleme olmamıştır. Ayrıca, Türkiye'nin GATS/WTO¹ çerçevesindeki uluslararası taahhütleri ile AB müktesebatını tam olarak uygulama taahhütlerinden kaynaklanan yükümlülükleri arasında çelişki vardır.

2002 İlerleme Raporu: RTÜK kanununda Türkçe dışındaki dillerde yayın yapılmasına imkân veren değişiklik olumlu bir gelişmedir. Buna rağmen yasadaki eksikler vardır. Örneğin tanımlar, yargı, yayını alma özgürlüğü, tâbiyete dayalı ayırmacılık, önemli olaylar, Avrupa menşeli ve bağımsız programların teşviki, reklâm ve tele-alışveriş, çocukların korunması ve radyo ve televizyon şirketlerinde yabancı sermayenin payı açısından sorun teşkil etmektedir. Yayın özgürlüğü ve çoğulculuk ilkelerinin zarar görebileceği konusunda endişeler vardır.

2003 İlerleme Raporu: son rapordan bu yana yasama açısından ilerleme kaydedilmiştir. Türkçe dışındaki dillerde yayın yapılmasına yönelik atılan adımlar olumludur. Ancak yine de müktesebata uyum düzeyi sınırlıdır ve daha fazla çaba gereklidir.

2004 İlerleme Raporu: Görsel-ışitsel politika alanında ilerleme kaydedilmiştir. Farklı dil ve lehçelerde yayın yapılmasına yönelik adımlar atılmıştır,² ancak sürecin güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Kültür alanında da Türkiye *Culture 2005* ile ilgilendiğini belirtmiştir.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu (başlık 21)

2000 İlerleme Raporu: rapor edilecek önemli bir ilerleme olmadığı belirtilmiştir. Bölgesel bir politikanın var olduğu, ancak yapısal politikaların uygulanması için gereken hazırlıkların henüz başlamadığı kaydedilmektedir. Bölgesel örgütlenme (NUTS 2),³ mevzuat çerçevesi, programlama için hazırlık, DPT'nin başlattığı bölgesel kalkınma programları (Doğu Karadeniz, Doğu Anadolu, Yeşilırmak havzası ve Marmara bölgesi) ve idari işbirliği konularına değinilmiştir. EUROSTAT standartlarına uygun bölgesel istatistikler oluşturulması gerektiği ifade edilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: yapısal fonların uygulanması için gerekli yapılar kurulmalı, AB standartları ile uyumlu, etkili ve çağdaş bir bölgesel politika oluşturulmasına yüksek öncelik verilmelidir. "Öncelikli" illere yönelik spesifik tedbirler geliştirilmelidir. Bölgesel kalkınmanın yönetilmesiyle ilgili yapılar güçlendirilmelidir. Avrupa Sosyal Fonu'nu uygulamak için gereken yapılar ve operasyonel düzenlemelerin geliştirilmesi süreci başlamamıştır. NUTS 2 sınıflamasının tamamlanmasından sonra, satınalma gücü standartları itibariyle kişi başına bölgesel GSYİH hesaplanmalıdır.

2002 İlerleme Raporu: geçici NUTS 2 haritası hazırlanmıştır. Altyapı farklılıklarının azaltılması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi için uygun bir çerçevenin yaratılması, özel sektör yatırımlarının geliştirilmesi ve insan kaynaklarının geliştirilmesi amacıyla kamu yatırımlarının kalkınmada öncelikli bölgelere yoğunlaştırılması gerekmektedir. Öncelik güneydoğudaki durumu iyileştirmeye verilmek üzere, bölgesel farklılıklar azaltılmalıdır. DPT'nin bölgesel kurumları

¹ GATS: The General Agreement on Trade in Services (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması); WTO: World Trade Organisation (Dünya Ticaret Örgütü)

² Türk Vatandaşlarının Günlük Yaşamlarında Geleneksel Olarak Kullandıkları Farklı Dil ve Lehçelerde Yapılacak Radyo ve Televizyon Yayınları Hakkında Yönetmelik Ocak 2004'de yürürlüğe girmiş ve hiçbir zaman uygulanmayan 2002 tarihli yönetmeliğin yerini almıştır.

³ Yapısal fonların daha iyi dağıtılması amacıyla AB üyesi ülkeleri bölgelere ayıran istatistiksel sınıflandırma. Buna göre Türkiye 26 bölgeye ayrılmaktadır.

oluşturulmalıdır. Ayrıca Türkiye, bölgesel gelişme alanında, katılım öncesi fonlar ve yapısal fonların uygulanmasına hazırlanmak için idari kapasitesini geliştirmelidir.

2003 İlerleme Raporu: 26 bölgeden oluşan NUTS 2 sınıflandırması oluşturulmuştur. Ayrıca 2004-2006 yıllarını kapsayan Ulusal Kalkınma Planı hazırlanmıştır. Halen yapısal fonların kullanılabilmesi için gereken idari kapasite oluşturulmamıştır.

2004 İlerleme Raporu: bölgesel organizasyon alanında bir ilerleme olmamıştır, ancak mali kontrol ve çevre alanlarında gelişme yaşanmıştır. Programlama alanında Türkiye'nin Ön Ulusal Kalkınma Planı onaylanmıştır. DPT'de izleme ve değerlendirmeden sorumlu bir birim kurulmuştur. Geçici NUTS II bölgelerinde bölgesel istatistikler alanında gelişmeler olmuştur. Ancak bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik kapasite geliştirme konusunda daha fazla çabaya ihtiyaç vardır.

Çevre (başlık 22)

2000 İlerleme Raporu: hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, doğanın korunması, endüstriyel kirliliğin kontrol edilmesi ve risk yönetimi, kimyasal maddeler, GMO'lar, ozon tabakasına zarar veren maddeler, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma gibi alanlarda müktesebatın benimsenmesi yönünde ilerleme görülmemiştir.

2001 İlerleme Raporu: Türk mevzuatı, standartlar, izleme gerekleri ve ölçüm yöntemleri bakımından AB müktesebatından çok farklı durumdadır. Çevre Komisyonu tarafından kabul edilen çerçeve kanun tasarisinin 2001 içinde yasalaşması beklenmektedir. Bu tasarinin amacı, Stratejik Çevre Etki Değerlendirmesi prosedürünün uygulanmasını öngörmektir. Atık yönetimi, su, endüstriyel kirlilik kontrolü, risk yönetimi, nükleer güvenlik alanlarında müktesebat ile uyumlu mevzuat çıkarılmasına ihtiyaç vardır. Genel olarak, ulusal ve bölgesel düzeydeki idari kapasite ise başka bir endişe konusudur.

2002 İlerleme Raporu: Kyoto protokolü henüz onaylanmamıştır. Hava kalitesi, su kalitesi, doğa koruma, kimyasallar, kirlilik kontrolü gibi alanlarda daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Diğer taraftan Çevre Bakanlığı'nın idari kapasitesini güçlendirme konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

2003 İlerleme Raporu: Kyoto protokolü henüz onaylanmamıştır. Raporunda şu ifade yer almaktadır:

Hava kalitesi, doğa koruma, kimyasallar, gürültü ve nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma alanlarında, mevzuatın kabul edilmesi ve idari kapasitenin geliştirilmesine ilişkin bazı sınırlı adımlar atılmıştır. Bununla birlikte, Türkiye, bu başlık altındaki bütün alt sektörlerde mevzuat uyumu ve uygulama için daha fazla çaba sarf etmelidir (Türkiye 2003 ilerleme raporu, s. 102).

İç hukuka aktarma halen düşük seviyede kalmaya devam etmektedir. Avrupa Çevre Ajansı'na üyelik şartlarının yerine getirilmesi için daha fazla çaba gereklidir.

2004 İlerleme Raporu: yatay mevzuat¹, hava kalitesi, atık yönetimi, su kalitesi, doğa koruma, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma gibi konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Endüstriyel kirlilik ve risk yönetimi, gürültü ve genetik olarak değiştirilmiş organizmalar konularında ilerleme görülmemiştir. Uygulamada ise halen zayıflık görülmektedir.

Tüketicilerin ve Sağlığın Korunması (başlık 23)

2000 İlerleme Raporu: önemli bir ilerleme olmadığı belirtilmiştir. Tüketici derneklerinin güçlendirilmesi ve bağımsız piyasa gözetim ve icra makamlarının kurulması gerektiği ifade edilmiştir.

¹ Çevresel Etki Değerlendirmesi ile ilgili yeni bir yönetmelik çıkarılmış, bilgiye erişim ile ilgili yönetmelik kabul edilmiş, BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi onaylanmıştır.

2001 İlerleme Raporu: Genel olarak, Türk tüketici mevzuatının müktesebat ile uyum derecesi sınırlıdır. Türkiye'nin genel bir tüketiciyi koruma sistemi kurması gerekmektedir. TÜRKTAÇ (Türk Akreditasyon Konseyi) henüz herhangi bir akreditasyon vermemiştir. Hiçbir laboratuvar henüz akredite edilmemiştir.

2002 İlerleme Raporu: son rapordan bu yana çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye TRAPEX ağına üye değildir. Diğer taraftan dördüncü bir Tüketici Mahkemesinin kurulması olumlu bir gelişmedir.

2003 İlerleme Raporu: ürün güvenirliliği ve diğer alanlarda mevzuatı uyumlaştırmaya yönelik ciddi adımlar atılmıştır. Ancak revize edilmiş direktif de aktarılmalıdır. Piyasa gözetimi konusunda da kapsamlı bir çerçeve mevzuat kabul edilmiştir. Türkiye, TRAPEX¹ sistemine üye olmak konusunda desteklenmelidir. Ayrıca tüketici mahkemelerinin sayısı artırılmalı ve tüketici örgütlerinin rolü güçlendirilmelidir.

2004 İlerleme Raporu: Güvenilirlikle bağlantılı tedbirler konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Piyasa gözetimi, ticari reklâm, satış ve pazarlama, taksitli satışlar, tüketici kredileri konularında ilerlemeler görülmüştür. Bazı alanlarda müktesebat uyumu ileri düzeydeyken bazılarında geri seviyededir.

Adalet ve İçişleri Sahasında İşbirliği (başlık 24)

2000 İlerleme Raporu: veri koruma ve vize politikası, göç ve sınır kontrolü, iltica, polis işbirliği, sahtecilik ve yolsuzluk ile mücadele, uyuşturucu maddelere karşı mücadele, gümrük işbirliği ve cezai ve medeni konularda adli işbirliği konularında ilerleme olmadığı belirtilmiştir. Hemen bütün ilgili alanlarda uluslararası sözleşmelerin onaylanması ve mevzuatı etkili biçimde uygulama ve icra etme kapasitelerini artırmak için ciddi çabalara gerek olduğu ifade edilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: Genel olarak bu alandaki uyumlaşma süreci başlatılmıştır. Veri koruma alanında ilerleme yoktur. Vize politikası alanında AT yönetmeliği ile uyumlaşmaya yönelik adımlar atılmıştır. Dış sınırlar ve Schengen Anlaşması ile uyumlaşma konusunda sınır yönetiminin güçlendirme çabaları sürmektedir. İltica konusunda olumlu gelişmeler yaşanmaktadır (Türkiye, 1951 BM sözleşmesine konan coğrafi çekinceyi kaldırmaya hazır olduğunu belirtmiştir). Örgütlü suça karşı mücadele ve sahteciliğe ve yolsuzluğa karşı mücadele ile ilgili olarak uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesine yönelik çabalar artırılmalıdır. Uyuşturucu maddeler konusunda 2000-2004 yıllarını kapsayan AB Uyuşturucu Madde Stratejisine uygun bir ulusal strateji geliştirilmeli, bir Ulusal Uyuşturucu Madde Koordinatörü atanmalıdır. Kara paranın aklanması, polis işbirliği, cezai ve hukuki konularda adli işbirliği konularında Medeni Kanun, Medeni Usul Kanunu, Ceza Kanunu, Ceza Usulü Kanunu ve diğer ilgili mevzuatın kabul edilme süreci hızlandırılmalı, Adalet Akademisi ve Temyiz Mahkemesi'nin kurulması hızlandırılmalıdır.

2002 İlerleme Raporu: kişisel verilerin korunması, ortak vize listesi, dış sınırlar, göç, insan ticareti, iltica, yabancıların çalışma izinleri konularındaki gelişmeler ve eksiklikler ele alınmıştır. Polis işbirliği ve organize suçlarla mücadele alanında ilerlemeye ihtiyaç vardır. Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu yeniden düzenlenmelidir. Adli tıp soruşturmalarının geliştirilmesi, terörizmle mücadele, yolsuzluk ve sahtecilikle mücadele alanlarında çabaya ihtiyaç vardır. Özel Hukuk ve Ceza Hukuku sözleşmelerinin onaylanması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, 1995 tarihli Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Yasadışı Kaçakçılığı Hakkında BM Viyana Sözleşmesi'nin 17. Maddesini Uygulayan Deniz Yoluyla Yasadışı Kaçakçılık Hakkında 1995 tarihli Avrupa Konseyi Anlaşmasının Türkiye tarafından imzalanması gerekmektedir. Kara Paranın Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun gözden geçirilmelidir. Türkiye gümrük işbirliği, hukuki ve cezai konularda adli işbirliği, ve cezai konularda karşılıklı yardım ve işbirliği ile ilgili bir dizi anlaşmaya katılmalıdır. Çocuk mahkemelerinin sayısı artırılmalıdır. Türkiye, kolluk hizmeti ifa eden kurumlar arasındaki koordinasyonun geliştirilmesi ve yargı sistemi reformunun sürdürülmesi konularında yoğunlaşmalıdır.

¹ TRAPEX: Tehlikeli ürünlerin kullanılmasından kaynaklanan tehlikeler konusunda hızlı bilgi iletişimine ilişkin geçici sistem

2003 İlerleme Raporu: verilerin korunması, vize politikası, dış sınırlar, göç ve iltica, idari kapasite, polis işbirliği, organize suçlarla mücadele, terörizm ile mücadele, sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele, uyuşturucu ile mücadele, kara paranın aklanması, gümrük işbirliği, cezai ve hukuki konularda adli işbirliği, insan haklarına dair yasal enstrümanlar gibi konulardaki gelişmeler ve eksikliklerin ele alındığı kısımda, “adalet ve içişleri alanındaki AB müktesebatı ve uygulamalarına uyum sağlamak amacıyla, stratejiler geliştirme ve kabul etmede önemli gelişme sağlandığı” ifade edilmektedir. Özellikle yasa dışı göç ve örgütlü suçla mücadele gibi alanlarda AB ve üye devletlerle işbirliği artmıştır. Sayılan alanlarda Sınır Yönetim Stratejisi, göç ve iltica konularındaki stratejiler, Yasadışı Göçe İlişkin Ortak Eylem Programı, Yunanistan ile imzalanan Geri Kabul Protokolü olumlu adımlardır; bunlara ek olarak, Avrupa Konseyi'nin 1999 tarihli Ceza Hukuku Sözleşmesi, 1995 tarihli Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Yasadışı Kaçakçılığı Hakkında BM Viyana Sözleşmesi'nin 17'nci Maddesini Uygulayan Deniz Yoluyla Yasadışı Kaçakçılık Hakkında 1995 tarihli Avrupa Konseyi Anlaşması, Avrupa Konseyinin 1990 tarihli Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına Dair Sözleşmesi, Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulmasına ilişkin olarak Bireylerin Korunması Hakkındaki 1981 tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesini, Avrupa İnsan Hakları ve Temel Hürriyetlerin Korunması Hakkındaki Sözleşmesinin 4,7 ve 12 No.lu Protokollerini ve Ölüm Cezasının Kaldırılmasına İlişkin 6 No.lu Protokolü onaylanması gereken metinlerdir.

2004 İlerleme Raporu: veri korunması alanında pek ilerleme kaydedilmemiştir. Vize politikası, dış sınırlar, göç, iltica, polis işbirliği ve örgütlü suçlarla mücadele, terörizmle mücadele, sahtecilik ve yolsuzlukla mücadele, uyuşturucu maddelerle mücadele, kara para aklanması ile mücadele, gümrük işbirliği, cezai ve hukuki konularda adli işbirliği, insan hakları araçları alanlarında ise bazı gelişmeler yaşanmıştır. Bölümün sonuç kısmında Türkiye'nin adalet ve içişleri alanındaki mevzuatının müktesebat ve AB uygulamaları ile uyumlaştırılmasında ilerleme kaydetmeye devam ettiği, Türk mevzuatının, AB müktesebatıyla belli ölçüde uyumlu olduğu; bununla beraber, yargıda reform yapılması, yolsuzluğa karşı mücadele edilmesi, Avrupa Birliği'yle yasadışı göç konusunda ve insan ticaretine karşı mücadelede yoğunlaştırılmış ve etkili bir işbirliği yapılması ve sığınmacılar konusunda 1951 Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi sınırlamanın kaldırılması gibi bazı önemli konularda ilerleme kaydedilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İlgili kurumlar arasında işbirliğinin ve eşgüdümün geliştirilmesi amacıyla yeni adımlar atılması gerektiği belirtilmiştir.

Gümrük Birliği (başlık 25)

2000 İlerleme Raporu: Türkiye'nin kendi gümrük mevzuatını hemen tümüyle Topluluk gümrük mevzuatıyla uyumlaştırdığı belirtilmiştir. Üye devletlerin gümrük idareleriyle daha fazla işbirliğine ve gümrük mevzuatı konusunda görevlilerin kapsamlı şekilde eğitilmesine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

2001 İlerleme Raporu: Türkiye'nin gümrük mevzuatının AB gümrük mevzuatıyla büyük ölçüde uyumlu olduğu belirtilmiştir. Ayrıca Tek İdari Belge'yi uygulamak için de hazırlık çalışmaları sürmektedir. Sınırlardaki bekleme süresi, idare içinde yolsuzluğa karşı mücadele edilmesi, sınır yönetiminin iyileştirilmesi, gümrük sahteciliğine karşı mücadele alanlarında çalışmalar artırılmalıdır.

2002 İlerleme Raporu: Türkiye, ortak gümrük tarifesine uyumu hemen hemen tamamlamıştır ve Türk gümrük mevzuatı Topluluğun gümrük mevzuatı ile büyük ölçüde uyumludur. Serbest bölgeler konusunda ilerlemeye ihtiyaç vardır. Tercihli tarifeler de tam uyumlu değildir. Tarım ve balıkçılık ürünlerinin menşe tespitine ilişkin bazı sorunlar hâlâ mevcuttur. Taklit ve kültürel mallar konusunda mevzuat yetersizdir. Bilgisayarlı sisteme geçişte ise önemli ilerleme kaydedilmiştir. Bundan sonra, malların ikili kullanımının denetimi ve korsan, taklit ve kültürel malların kontrolü ilgili mevzuat uyumu konusuna yoğunlaştırılmalıdır. Türkiye, gümrük idareleri ve ilgili diğer birimler arasındaki koordinasyonun artırılması ve üye ülkelerle işbirliğinin geliştirilmesi suretiyle, gümrüklerdeki yolsuzluklar, sahtecilik ve ekonomik suçlarla mücadeleyi güçlendirmelidir.

2003 İlerleme Raporu: tercihli tarifelere ilişkin düzenlemeleri haricinde, Ortak Gümrük Tarifesi'ne uyum neredeyse tamamlanmıştır. Taklit ve korsan mallar ile kültürel malların

gümrüklerde denetimine ilişkin müktesebata ve DGT (Dünya Gümrük Teşkilatı)/ECE Sözleşmelerinin hükümlerine uyum açısından atılması gereken önemli adımlar mevcuttur. Ancak genel olarak uyum çok sınırlı düzeyde kalmıştır. İdari kapasitenin geliştirilmesine de devam edilmelidir.

2004 İlerleme Raporu: gümrükler alanındaki müktesebatın uyumu konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Özel Karayolu Taşıtlarının Geçici Kabulüne ve Sınırdaki Eşya Kontrollerine ilişkin Birleşmiş Milletler-ECE Sözleşmelerinde yapılan değişiklikler kabul edilmiştir. Ayrıca Dünya Gümrük Teşkilatının İstanbul Sözleşmesi ve Narkotik ve Psikotropik Maddelerin Yasadışı İmalatında Sık Kullanılan Öncü Maddeler ve Kimyasallara İlişkin Anlaşma onaylanmıştır. Gümrük Müsteşarlığının idari ve adli kapasitesi geliştirilmeye devam etmiştir. Gümrük İdaresinin Modernizasyonu Projesi (GİMOP), GÜMSİS (Gümrük Denetim Noktaları Güvenlik Sistemleri) gibi projeler kapsamında modernizasyon çalışmaları sürmektedir. Bazı ülkelerle gümrük konularında idari yardım anlaşmaları imzalanmıştır. Etik, yolsuzlukla mücadele ve eğitim konularında herhangi ise bir ilerleme kaydedilmemiştir.

Dış İlişkiler (başlık 26)

2000 İlerleme Raporu: Türkiye ile AB ve üçüncü ülkeler arasındaki münasebetler ele alınmıştır.

2001 İlerleme Raporu: Genel olarak Türkiye ve AB arasında dış ticaret politikası alanında büyük ölçüde uyum olduğu tespit edilmiştir. WTO çerçevesinde Bilgi Teknolojileri Anlaşması imzalanmıştır. EFTA ülkeleri ve AB üyesi ülkelerin pek çoğu ile serbest ticaret anlaşmaları imzalanmıştır. İhracat kredilerine ilişkin mevzuat ise henüz müktesebat ile uyumlaştırılmış değildir.

2002 İlerleme Raporu: AT ile Türkiye arasında büyük ölçüde uyum bulunmaktadır. Doha Kalkınma Gündemi konusunda AB politika ve tutumları desteklenmiştir. Türkiye'nin GATT yükümlülükleri, AB yükümlülüklerine uyumlaştırılmalıdır. Türkiye, DTÖ Bilgi Teknolojileri Anlaşması'na taraftır; Kamu Alımları ve Sivil Havacılık anlaşmalarında ise gözlemci statüsüne sahiptir. Türkiye, AB'nin politika ve tutumlarını DTÖ bünyesinde desteklemektedir. EFTA ülkeleri ve AB üyesi ülkelerin pek çoğu ile serbest ticaret anlaşmaları imzalanmıştır. 1998 yılından bu yana, Türk ticaret politikasının AT'nin ticaret politikasına uyumu konusunda ilerleme kaydedilmiştir.

2003 İlerleme Raporu: Türkiye ve AB'nin dış ticaret politikaları uyumlu olmaya devam etmektedir. Genelleştirilmiş Tercihler Sistemine (GTS) uyum açısından ise herhangi bir gelişme olmamıştır. GTS'ye ilişkin mevzuat müktesebat ile uyumlu değildir. Çift kullanımlı mallar ile ilgili mevzuat da uyumlu değildir. Gümrük Birliği'nden kaynaklanan yükümlülükler kısmen uymaya devam edildiği için bu alandaki ilerleme kısıtlı seviyede kalmıştır.

2004 İlerleme Raporu: ticaret politikasına ilişkin olarak uyumlaştırmaya yönelik iki kararname yayınlanmıştır. Ancak GATS ve Doha Kalkınma Gündemi ile ilgili eşgüdüm ve işbirliği düzeyi artırılmalıdır. Bazı üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşmaları imzalanmıştır. Kalkınma yardımı ve insani yardım alanlarında ise Türkiye'nin resmi yardım rakamları azalma göstermektedir.

Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası (ODGP) (başlık 27)

2000 İlerleme Raporu: siyasal diyalogun artması, AB beyanları ve açıklamaları ile uyumlaştırma konusundaki olumlu gelişmeler not edilmiştir. Ortak dış ve savunma politikası ile ilgili hükümleri uygulamaya yönelik idari kapasite açısından, Türkiye Dışişleri Bakanlığı'nın kadroları ve işleyişinin iyi düzeyde olduğu belirtilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: genel olarak Türkiye'nin ODGP müktesebatı ile uyumlaşmasının ileri düzeyde olduğu belirtilmektedir. İşbirliği bir hayli gelişmiştir. İdari kapasite açısından da Dışişleri Bakanlığı'nın kadroları ve işleyişinin iyi olduğuna yapılan vurgu tekrarlanmıştır.

2002 İlerleme Raporu: Türkiye'nin komşuları ile ilişkilerinde gelişme kaydedilmiştir. Dışişleri Bakanlığı'nın kadroları ve işleyişinin iyi olduğuna yapılan vurgu bu raporda da tekrarlanmıştır. AB ile siyasal diyalogun yoğunlaştığı belirtilmiştir.

2003 İlerleme Raporu: NATO üyesi olan Türkiye'nin NATO imkanları kullanılmak suretiyle AB önderliğinde yapılacak operasyonlara AB üyesi olmayan Avrupalı müttefik ülkelerin katılmasına onay vermesi, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası için önemli rol oynamıştır. Karadeniz ve Balkanlar'ın güvenliği konusunda Türkiye aktif rol almaya devam etmektedir. Komşu ülkelerle ilişkiler olumludur. ODGP ile ilgili olarak Dışişleri Bakanlığı'nın kapasitesi yüksek olmaya devam etmektedir. Genel olarak, Türkiye ve AB'nin dış politikaları arasındaki uyum devam etmektedir.

2004 İlerleme Raporu: Türkiye'nin ODGP'ye olan ilgisi devam etmektedir. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) ile ilgili gelişmelere de aktif şekilde katılmaya devam edilmektedir.

Mali Kontrol (başlık 28)

2000 İlerleme Raporu: köklü bir ilerleme olmadığı belirtilmiştir. İçsel mali kontrol sistemi, dış mali kontrol, Sayıştay'ın bazı yasal görevlerinin yerine getirilmemesi, öz kaynaklara ve yapısal eylem harcamalarına ilişkin kontrol tedbirleri, denetim sisteminin eksiklikleri, ve Türk mali yönetim sisteminin mali **saydamlık**, kamuya hesap verme sorumluluğu, maliyet **etkinlik** ve bağımsızlık gibi modern ilkelere dayalı olmaması ele alınmıştır.

2001 İlerleme Raporu: Türk kamu mali kontrol sisteminin kavram ve uygulama açısından tutarlı olmadığı, bütünsel bir yasal çerçeveden yoksun olduğu ve uluslararası kabul gören ilkeleri takip etmediği şeklinde eleştiriler yapılmıştır. Aşağıdaki ifadeler rapordan alınmıştır:

Ele alınması gereken en önemli sorunlar şunlardır: devlet harcamalarının pek çoğu (en riskli olanların bazıları dahil) kontrol ve denetim kapsamının dışında kalmaktadır; spesifik kontrol ve denetim görevlerine ait sorumluluklar, sahadaki başlıca aktörler arasında net bir şekilde tanımlanmış değildir; çağdaş Kamu İç Mali Kontrol konusunda tutarlı bir hükümet yaklaşımı yoktur; Kamu İç Mali Kontrol üzerine genel bir yasa yoktur; ve Türkiye'de kamusal dış denetim mesleği mevcut değildir (Türkiye 2001 İlerleme Raporu, s. 88).

Sayıştay'ın başka kontroller nedeniyle dışsal denetim görevini tam olarak yapamadığı belirtilmiştir. Maliye Bakanlığı içinde bir Merkezi Uyumlaşma birimi kurulması gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca, AB mali çıkarlarının uygun biçimde korunmasını sağlamak için, yetkili AB organlarının yerinde inceleme yapabilmesine yönelik çerçeve oluşturulmalı ve yeterli idari kapasite geliştirilmelidir.

2002 İlerleme Raporu: geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB kriterleri arasında önemli farklılıklar vardır. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay arasında yetki örtüşmesi ve çatışma yaşanmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı TBMM'ye sunulmuştur. Özellikle kamu iç denetimi kural ve usullerini açıkça belirlemek ve bu alandaki idari kapasiteyi güçlendirmek yoluyla, mevcut mali kontrol sistemini yeniden yapılandırılmalıdır.

2003 İlerleme Raporu: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesindeki gecikme sebebiyle, herhangi bir gelişme gerçekleşmemiştir. AB mali çıkarlarının korunması ile ilgili bir gelişmenin olmadığı belirtilmiştir. Raporda, Sayıştay'ın kuruluş kanununda da mevzuata uyum yönünde değişiklikler yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

2004 İlerleme Raporu: kamu mali kontrol kanunu, katılım öncesi mali yardımlarının ve gelecekte yapısal eylem harcamalarının kontrolü, kamu iç mali kontrolü, dış denetim alanlarında olumlu gelişmeler sağlanmıştır. Sayıştay kanununun kabulü için çabalar yoğunlaştırılmalıdır.

Mali ve bütçesel hükümler (başlık 29)

2000 İlerleme Raporu: ulusal bütçe konusundaki olumlu gelişmelerin yanısıra AT finansman katkılı konular, öz kaynaklar ve idari altyapı alanındaki eksiklikler not edilmektedir.

2001 İlerleme Raporu: bütçe uygulamalarının AB'de genel olarak uygulanan standartlarla uyumsuz olduğu ifade edilmektedir, ancak döner sermayeler ve bütçe dışı fonlarla ilgili durumun düzeltildiği not edilmektedir. Daha etkili kontrol mekanizmaları geliştirilmiştir; ayrıca, reform çalışmaları, bütçe ve muhasebe standartlarının **saydamlığını** ve bütçe süreciyle bağlantılı

politika oluşturma kapasitesini artırmayı da hedeflemektedir. Bununla beraber, öz kaynaklar ve idari altyapı alanlarında ilerlemeye ihtiyaç vardır.

2002 İlerleme Raporu: bütçe uygulamaları halen AB ile tam olarak uyumlu değildir; ancak sermayeler ve bütçe dışı fonlarla ilgili durum düzeltilmiştir. Beş bütçe dışı fon kalmıştır, bunlarla ilgili değişiklik de Meclis gündemindedir. Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı'na göre fon bütçeleri Meclis denetimine girecektir. Kamu borç yönetimi ile ilgili yeni kanun, diğer mevzuatla desteklenmelidir. Dolaylı vergilendirme mevzuatını müktesebat ile uyumlaştırma yönünde ilerleme kaydedilmiştir. Geleneksel özkaynaklar konusundaki mevzuat, AB müktesebatı ile uyumludur.

2003 İlerleme Raporu: Ulusal bütçenin hazırlanması ve uygulanması bakımından bazı ilerlemeler yaşanmıştır. Özkaynaklar konusunda ise bir gelişme yoktur. Kamu sektörü reform programı çerçevesinde bütçe uygulamaları iyileştirilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu süratle geçirilmeli ve bütçe **saydamlığı** sağlanmalıdır. Müktesebata uygun bir istatistik kanunu kabul edilmelidir, ayrıca Gelirler Genel Müdürlüğü de yeniden yapılandırılmalı ve yerel düzeyde genişletilmelidir.

2004 İlerleme Raporu: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesi sonucunda, ulusal bütçenin hazırlanması ve uygulanması konusunda önemli ilerleme olmuştur. Öz kaynaklar sisteminin uygulanması alanında ise ilerleme kaydedilmemektedir.

Fasıllar (2004-)

Türkiye'yle müzakerelere resmen başlanıldığı Ekim 2005'ten sonra ilerleme raporlarında 3. kısım olan "Üyelik Yükümlülüklerini Yerine Getirme Kabiliyeti", 29 başlık yerine müktesebat fasılları olan 33 fasıl altında incelenmiştir. Bu uygulamaya 2005, 2006 ve 2007 ilerleme raporlarında başvurulmuştur.

Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı

2005 İlerleme Raporu: ürünlerin serbest dolaşımı tam olarak mevcut değildir. Müktesebata uyum kısmen sağlanmıştır. Zorunlu standartların sayısı azaltılmıştır. TSE'nin işleyişinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Akreditasyona ilişkin önemli ilerleme kaydedilmiştir. Metroloji açısından daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Pazar gözetlemesinin uygulanması açısından da ilerlemeler kaydedilmiştir. Yeni yaklaşım direktifleri halen tam olarak uygulanmamaktadır.

2006 İlerleme Raporu: yatay önlemler konusunda önemli ilerleme kaydedilmiştir. Standardizasyon konusunda Avrupa Standartlar Komitesi (CEN), Avrupa Elektroteknik Standardizasyon Komitesi, (CENELEC) ve Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü (ETSI) EN standartlarını kabul etmiştir. CEN standartlarının %90'ı, CENELEC standartlarının da % 88'i kabul edilmiştir. Akreditasyon alanında TÜRKAK Avrupa Akreditasyon İşbirliği'nin çok taraflı anlaşmalarını imzalamıştır. Metroloji ve piyasa gözetimi ve ürün mevzuatına ilişkin yeni yaklaşım konularında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kıbrıs bandıralı gemiler konusunda ilerleme yoktur.

2007 İlerleme Raporu: dış ticarete standardizasyon tebliği ile ithalattaki zorunlu standartlar azaltılmıştır. Yatay önlemler arasında yer alan standardizasyon alanında ilerlemeler söz konusudur. TSE, Avrupa Standartlar Komitesi (CEN), Avrupa Elektroteknik Standardizasyon Komitesi (CENELEC) ve Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsü'nün (ETSI) EN standartlarını kabul etmektedir. TSE'de AB ilkelerine tam uyum sağlamak için yeniden düzenlemeye gidilmiştir. Akreditasyon konusunda önemli ilerleme kaydedilmiş, TÜRKAK'ın görünürlüğü ve **etkinliği** artmıştır. Piyasa gözetimi konusunda da ilerleme vardır. Ancak bu konudaki uygulama kapasitesinin daha fazla geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Uyum sağlanmayan ve eski yaklaşım mevzuatının kapsadığı alanlarda ticarete teknik engeller bulunmaktadır.

Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı

2005 İlerleme Raporu: herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Bu alanda daha fazla ilerlemeye ihtiyaç vardır.

2006 İlerleme Raporu: sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Uyum henüz erken bir aşamadır.

2007 İlerleme Raporu: yabancıların işgücü piyasasına erişimini kolaylaştırıcı adımlar atılmıştır. İŞKUR'un kapasitesi artırılmaya devam etmiştir. Sosyal güvenlik kurumunda bir AB dairesi kurulmuştur. Ancak genel olarak uyum henüz başlangıç aşamasındadır.

Fasıl 3: Yerleşme Hakkı ve Hizmet Sunma Özgürlüğü

2005 İlerleme Raporu: bu alanda müktesebat ile uyum son derece düşüktür. AB gerçek ve tüzel kişilerinin yerleşim hakkı ile ilgili büyük çabalar gerekmektedir. Posta hizmetlerinin serbestleştirilmesine başlanmalıdır. Bu konuda ulusal bir düzenleyici otoriteye ihtiyaç vardır. Mesleki niteliklerin tanınması konusunda da daha fazla çabaya ihtiyaç vardır.

2006 İlerleme Raporu: yerleşme hakkı, Sınır ötesi hizmet sunumu özgürlüğü, posta hizmetleri alanlarında belirli bir gelişme kaydedilmemiştir. Kurallara bağlanmış meslekler alanında sınırlı ilerleme görülmüştür. Mesleki standartların yönetimi bağımsız bir otoriteye verilmiştir. Bazı meslekler¹ için vatandaşlık koşulları müktesebata uyumlu değildir.

2007 İlerleme Raporu: iş kurma hakkıyla ilgili olarak uyrukluk ve ikametgâh gibi bazı zorunluluklar müktesebatla uyumlu değildir. Sınır ötesi hizmet sunumu serbestisi konusunda sınırlı ilerleme görülmüştür. Çalışma ve ikametgâh izni alma zorunluluğu gibi hususlar müktesebata aykırı olmaya devam etmektedir. Posta hizmetleri ve mesleki niteliklerin tanınması konusunda önemli bir ilerleme yoktur. Posta hizmetleri konusunda bağımsız bir düzenleyici kuruma ihtiyaç vardır. Ayrıca PTT'nin muhasebe sisteminde **şeffaflık** sağlanamamıştır. Mesleki nitelikler bağlamında, çok sayıda meslekle ancak Türk vatandaşlarının iştegal edebilmesini sağlayan sınırlayıcı kriterler mevcuttur.

Fasıl 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı

2005 İlerleme Raporu: yabancıların yatırımlarına ilişkin kısıtlamaların durumu belirsizdir. Şektörel ve yapısal engellerin kaldırılmasına ilişkin engellerin kaldırılması gerekmektedir. Ödeme sistemi ve sınır havalesinde müktesebatın aktarılmasına ihtiyaç vardır. Kara para aklanmasıyla mücadelede ilerlemeler yaşanmıştır, ancak mevzuatın uygulanması ve takibinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

2006 İlerleme Raporu: sermaye hareketleri ve ödemeler konusunda ilerleme yoktur. Değiştirilen Tapu Kanunu, yabancılara ayrımcılık hükümleri içermektedir. Petrol Kanunu, Turizmi Destekleme Kanunu ve Sanayi Bölgeleri Kanunu'nda da mevzuata uyum gereklidir. Ödemeler sistemi ve sınır ötesi transferler alanında sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Kara para aklama ile ilgili kalan müktesebat uyumu konusunda bir gelişme yoktur.

2007 İlerleme Raporu: sermaye hareketleri ve ödemeler alanında bazı kısıtlamalar kaldırılmış ya da hafifletilmiştir. Yabancılara dair sınırlayıcı hükümlerin bazıları kaldırılmıştır.² Doğrudan yabancı yatırım üzerindeki kısıtlamalar bazı sektörlerde devam etmektedir.³ Ödemeler sistemi hakkındaki yasal çerçeve müktesebat ile uyumsuzdur. Kara para aklama konusunda belirli ilerleme kaydedilmiş, terörizmin finansmanı ve suç aracılığıyla elde edilen gelirlerin aklanması, aranması, haczi ve müsaderesine dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi imzalanmıştır. Ancak genel olarak uyum tamamlanmamıştır.

¹ Avukat, tıp doktoru, dişiçi, ebe, hava trafik kontrolörü, özel güvenlik hizmetleri vs.

² Bankalar ve arabulucu kuruluşların, ülkede ikamet eden kişilerin Türkiye dışında ve Türkiye'de ikamet etmeyen kişilerin ülke içindeki menkul kıymet araçları konusunda Hazine Müsteşarlığı'nı bilgilendirmelerini gerekli kılan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kararname ile ayrıca, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, bankalar ve özel finans kuruluşlarının, Türkiye'de ikamet etmeyen kişilerin sahip oldukları taşınmaz mal ve gayrimenkuller konusunda Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıklarını bilgilendirmeleri hükmü de iptal edilmiştir. Buna ilave olarak, Türkiye, gemi sahiplerinin döviz üzerinden taahhüt altına girmeleri konusunda mevcut olan kısıtlamaları da ortadan kaldırmıştır.

³ Radyo ve televizyon yayıncılığı, elektrik enerjisi, turizm, savunma, denizcilik, hava ve karayolu taşımacılığı, eğitim ve istihdam, gayrimenkul iktisabı vs.

Fasıl 5: Kamu İhaleleri

2005 İlerleme Raporu: genel ilkeler konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir, hatta getirilen bazı istisnalar Kamu İhale Yasası'nın bütünlüğünü bozmuştur. Kamu ihalelerinin verilmesi konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Ancak teklif veren yabancılara karşı kısıtlamalar devam etmektedir. Kamu İhale Yasası, başka alanlarda da müktesebatla uyumsuzdur ve **şeffaf** olmayan uygulamalar devam etmektedir.

2006 İlerleme Raporu: genel ilkeler açısından bazı uyumsuzluklar ve yabancı isteklere yönelik ayrımcı hükümler devam etmektedir. Kamu İhale Kanunu ve AB müktesebatı arasındaki birtakım farklılıklar devam etmektedir. Sorunların çözümü ve gözden geçirme işlemleri konusunda ilerleme yoktur. Sonuç olarak bu fasıldaki ilerleme oldukça sınırlı düzeyde kalmıştır. Kamu ihale sistemi zayıflamıştır.

2007 İlerleme Raporu: genel ilkeler anlamında hiçbir ilerleme yoktur. Çerçeve anlaşmalar gibi kavramlar müktesebata uyumlu hale gelmiştir, ancak halen birkaç farklılık mevcuttur. Kamu İhale Kurumu **etkin** ve **verimli** şekilde çalışmaktadır.

Fasıl 6: Şirketler Hukuku

2005 İlerleme Raporu: şirketler hukuku alanında muhasebe standartlarına ve Anonim şirkete ait muhasebe ve murakabeye ilişkin ilerlemeler kaydedilmiştir. Anonim muhasebe ve denetleme alanında ise çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

2006 İlerleme Raporu: Türk Ticaret Yasası henüz onaylanmamıştır. Türk Muhasebe Standartları Kurulu, bütün uluslararası muhasebe standartlarını (IAS) ve uluslararası mali raporlama standartlarını (IFRS) kabul etmiştir. Denetim açısından ise uluslararası denetim standartlarıyla uyumlu bir çerçeve yoktur. Hem şirketler hukuku hem de şirketlerin mali raporlamaları konularında müktesebata uyum sınırlıdır.

2007 İlerleme Raporu: Şirketler hukuku alanında sınırlı ilerleme olmuştur. Türk Ticaret Yasası henüz kabul edilmemiştir. Türk Muhasebe Standartları Kurulu (TSMK), üç muhasebe standardı kabul etmiştir. TSMK'nin idari kapasitesi artırılmalıdır. Denetleme konusunda ise sınırlı ilerleme görülmüştür (bankalarda bağımsız denetim şirketlerinin yetkilendirilmelerine dair bir düzenleme Resmi Gazete'de yayınlanmıştır).

Fasıl 7: Fikri Mülkiyet Yasası

2005 İlerleme Raporu: Müktesebat zaten gerekli ölçüde uyumlaştırılmıştır. Ancak ilgili taraflar arasında daha gelişmiş bir işbirliğine ihtiyaç vardır. Sınai mülkiyet hakları alanında bazı ilerlemeler yaşanmıştır. Entegre Devrelerin Topografileri Yasasının Uygulanmasına Yönelik Tüzük, Tescilli Markalar Kanunu Antlaşması ve Sınai Tasarımların Uluslararası Tesciline Dair Lahey Anlaşmasına Yönelik Cenevre Sözleşmesi, Türk Patent Enstitüsüne (TPE) yönelik bir danışma kurulunun teşkilini öngören bir tüzük kabul edilmiştir. Uygulamada da bazı ilerlemeler yapılmıştır. Sınai mülkiyet hakları mahkemeleri alanında gelişme yaşanmıştır. Zaten ileri seviyede olan müktesebat uyumu daha da geliştirilmiştir. İdari kapasitedeki ilerlemeler ise yeterli düzeyde değildir.

2006 İlerleme Raporu: telif hakları ve ilgili diğer haklar konusunda sınırlı bir ilerleme sağlanmamıştır. Fikri ve Sanat Eserlerinin Kayıt ve Tesciline İlişkin Tüzük, Roma Konvansiyonu'yla çelişmektedir. Sınai mülkiyet hakları konusunda da sınırlı gelişme olmuştur. Korsanlıkla mücadele komisyonları etkili çalışmamaktadır. Polis teşkilatı ise mücadelesini sürdürmektedir, ne var ki örgütlü korsanlık suçlarıyla mücadele edilmemektedir. Bu fasıldaki mevzuat uyumu genel olarak üst düzeyde olmaya devam etmektedir.

2007 İlerleme Raporu: telif hakları konusunda Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü (DFMÖ) Telif Hakları ve Fonogramlar Anlaşması onaylanmıştır. Sınai mülkiyet hakları konusunda Avrupa Patentleri Verme Anlaşmasında Değişiklik Yasası yürürlüğe girmiştir, ayrıca Türkiye'nin Yeni Bitki Çeşitlerinin Korunması Sözleşmesi'ne Katılımına Dair Yasa onaylanmıştır. Patent hakkı ihlalleri

devam etmektedir. Tescil sistemi zayıftır. Polisin marka ihlali konusunda harekete geçme yetkisi yoktur.

Fasıl 8: Rekabet politikası

2005 İlerleme Raporu: Antitröst müktesebatı ile uyumlaşma büyük ölçüde ilerlemiştir. Özelleştirme süreciyle ilgili olarak Rekabet Kurumu daha aktif hale gelmiştir. Tekeller konusunda da daha fazla uyum gereklidir. Devlet yardımları konusunda daha fazla **şeffaflığa** ihtiyaç vardır. Bağımsız bir devlet yardımlarını izleme kurulu oluşturulmalıdır. Ayrıca bir Ulusal Çelik Sektörü Yeniden Yapılanma Programı'nın kabul edilmesi beklenmektedir.

2006 İlerleme Raporu: Anti-tröst alanında (şirket birleşmeleri dâhil) ilerleme yaşanmıştır. Motorlu taşıtların dağıtımında blok muafiyet konusunda uyumlaşma sağlamıştır, ancak sigorta, iletişim ve posta hizmetleri sektörlerinde de blok muafiyet kuralları geliştirilmelidir. Rekabet Kurumu aktif şekilde çalışmakta, caydırıcı cezalar vermektedir. Devlet yardımları konusunda ise bir gelişme kaydedilmemiştir. **Şeffaflığın** sağlanması gereklidir. Çelik konusunda da Türk çelik sanayinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin ulusal program Komisyon tarafından incelenmektedir.

2007 İlerleme Raporu: devlet yardımları konusunda ilerleme yoktur. İşlevsel bir bağımsız devlet yardımı izleme kurumu oluşturulmalıdır. Devlet yardımı projeleri Topluluğa bildirilmelidir. Kamu kurumları ile kamu teşebbüsleri arasındaki mali ilişkilerin **şeffaflığının** sağlanması gereklidir. Diğer taraftan Rekabet Kurumu **verimli** çalışmaya devam etmektedir. Çelik sektörüyle ilgili olarak Komisyon'a bir Ulusal Yeniden Yapılandırma Programı teklif edilmiştir.

Fasıl 9: Mali Hizmetler

2005 İlerleme Raporu: Bankacılık alanındaki ilerleme devam etmiştir, ancak gecikmeler mevcuttur. Bankalara uygulanacak Muhasebe Uygulamaları Genelgesi yayınlanmıştır. BDDK'nın idari kapasitesi ve yetki alanı güçlendirilmiştir. Sigorta ve ek emeklilik sektöründe sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir. Sigorta konusunda müktesebat ile uyum sınırlıdır. Yabancı denetleyici kurumlarla hiçbir Anlayış Muhtırası imzalanmamıştır. Yatırım hizmetleri ve menkul kıymetler piyasasında sınırlı bir ilerleme yaşanmıştır. Ancak denetleyici kurumlar arasındaki işbirliği sınırlı düzeyde kalmıştır. Mali raporlamanın kalitesi de düşüktür. "Yatırımcı tazmin planlarına, devredilebilen menkul kıymetlere yatırım yapmak suretiyle portföy işleten kolektif yatırım şirketlerine (UCITS) ve izahname standartlarına ilişkin kurallar müktesebat ile uyumlu değildir" (Türkiye 2005 İlerleme Raporu, s. 86). Piyasa suiistimaline ilişkin müktesebatın benimsenmesinde çok az gelişme sağlanmıştır.

2006 İlerleme Raporu: yeni bankacılık kanunu ile azami kredi limiti AB mevzuatına uyumlaştırılmıştır. Sistem murakabe ilkeleri konusunda ilerlemeler kaydedilmiştir. Denetleme uygulamalarında ise henüz erken bir aşamada bulunmaktadır. Sigorta, reasürans ve meslek sigortası şirketleri için yeni bir borç geri ödeme rejimi kabul edilmiştir; bu da AB mevzuatına kısmen uyumludur. Menkul değerler piyasası ve yatırım hizmetleri alanlarında bazı gelişmeler yaşanmıştır, ancak Piyasa Suiistimal Direktifi'ne uyum halen sınırlıdır.

2007 İlerleme Raporu: bankalar ve mali hizmetler alanında önemli ilerleme sağlanmıştır. BDDK, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması için çok kapsamlı çalışmalar yapmaktadır. Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu da aktif şekilde çalışmaktadır. Sigortacılıkta ve mesleki emeklilik sigortalarında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak yeni sigorta kanununun müktesebata uygun olmayan kısımları mevcuttur.¹ Havayolu taşıyıcıları ve işletmeleri ile ilgili sigorta yükümlülükleri konusunda AB müktesebatı aktarılmıştır. Mali piyasa altyapısıyla ilgili olarak, bankaların gönüllü tasfiyesine ilişkin müktesebat uyumu gerçekleşmiştir. Menkul kıymetler piyasası ve yatırım hizmetleri alanında ilerleme kaydedilmiştir, ancak halen uyum kısmi düzeydedir.

Fasıl 10: Bilgi Toplumu ve Medya

¹ Örneğin, zorunlu sigorta sektöründe tarifeleri belirleme özgürlüğü kısıtlanmıştır ve poliçe şartları Hazine Müsteşarlığı'nın onayına tabidir.

2005 İlerleme Raporu: Elektronik iletişim ve bilgi teknolojileri alanında ilerlemeler yaşanmıştır. İnternette yararlanma oranı %14'e çıkmıştır. Avrupa tek acil erişim numarası "112"nin uygulanmasında gelişme kaydedilmemiştir. Bilgi toplumu hizmetleriyle ilgili bazı ilerlemeler yaşanmıştır. Elektronik imza ile ilgili uygulama mevzuatı çıkarılmıştır. Yabancı yatırımcıların Türk medya kuruluşlarında hisse sahibi olmaları üzerinde kısıtlamalar devam etmektedir. Azınlık dillerinde yayınlar da devam etmektedir, ancak sınırlı düzeyde kalmaktadır. Özel kuruluşlar çeşitli sebeplerle Türkçe dışındaki dillerde yayın için başvuramamıştır.¹ Reklamcılık ve küçüklerin korunması konusunda da daha fazla uyuma ihtiyaç vardır. Ayrıca RTÜK'ün bağımsızlığı da güçlendirilmelidir.

2006 İlerleme Raporu: Elektronik iletişim ve bilgi teknolojilerinde, altyapı ruhsatı da dâhil, çok sayıda ruhsatın verilmesi sağlanmıştır. Avrupa'nın tek acil çağrı numarası olan "112" diğer acil çağrı numaralarına ilaveten tek acil hizmet çağrı numarası olarak tahsis edilmiştir ve ücretsiz olarak erişilebilmektedir. Türk Telekom hisselerinin çoğu özel sektöre satılmıştır, ve Türk Telekomünikasyon Kurumu idari kapasitesini artırmıştır. Ayrıca Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı kabul edilmiştir. Görsel-ışitsel politika alanında uyum, reklamcılık ve küçüklerin korunması konularıyla sınırlı kalmıştır. Ayrıca Türkçe dışındaki dillerde yapılan yayınlar alanında yerel ve bölgesel düzeyde ilerleme sağlanmıştır, ancak halen sınırlamalar sürmektedir.

2007 İlerleme Raporu: cep telefonu ve Dijital Abonelik Hatları (DSL) abonelik sayıları artmıştır. Yeni elektronik yasası müktesebata daha fazla uyum sağlayacaktır. İşıtsel ve görsel medya politikası alanında müktesebata uyumla ilgili bir ilerleme yaşanmamıştır.

Fasıl 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma

2005 İlerleme Raporu: Tarım sektörünün yeniden yapılandırılması ve modernizasyonu konularında ilerlemeye ihtiyaç vardır. Kırsal kesimde alternatif istihdam alanları da oluşturulmalıdır. Kırsal kalkınma planı oluşturularak Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı (IPARD) kapsamında çabalar hızlandırılmalıdır. Çiftçilerin ve ekili alanların kaydedilmesine devam edilmeli, tarım istatistikleri de güncelleştirilmelidir.

2006 İlerleme Raporu: bu fasılda yasal uyum konusunda düzensiz bir ilerleme vardır. Yeni bir Tarım Kanunu kabul edilmiştir. Ancak bu kanun Türkiye'yi Ortak Tarım Politikası'ndan uzaklaştırmaktadır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın idari kapasitesi halen güçlendirilememiştir. Çiftçi Kayıt Sistemi AB tüzüklerine aykırıdır. Tarımsal Muhasebe Veri Ağı (FADN) kurulması hususunda da herhangi bir ilerleme görülmemiştir. Ortak Pazar örgütlenmeleri ile uyum konusunda sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Kırsal kalkınma konusunda sınırlı gelişmelerden bahsedilebilir; IPARD'ye² dayalı Ulusal Strateji kabul edilmiştir. Kalite politikası hususunda bir gelişme yoktur, ancak organik tarım alanında birtakım ilerlemeler görülmüştür.

2007 İlerleme Raporu: Ortak Tarım Politikası'yla mevzuat uyumlaştırma konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın yeniden yapılandırılması konusu beklemededir. Entegre Yönetim ve Kontrol Sistemi ile ilgili pilot uygulamalar devam etmektedir. Tarımsal Muhasebe Veri Ağı'nın kurulması için adımlar atılmıştır. Ulusal Çiftçi Kayıt Sistemi de müktesebata uygundur. Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı (IPARD) için ödeme yapmak için bir kurum oluşturulmasına yönelik ilerlemeler yaşanmıştır. Bir IPARD programının Komisyon'a kabul ettirilmesi gerekir. Organik tarım konusunda ilerleme yaşanmıştır. Büyükbaş ürünlerle ilgili teknik ticari engeller devam etmektedir.

Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası

¹ Usule ilişkin geniş kapsamlı düzenlemelerin varlığı, hem de RTÜK'ün lisans vermeden önce Türkiye'nin değişik bölgelerinde yerel dillerin kullanımına ilişkin ulus çapında bir "Profil Çalışması"nın tamamlanmasında ısrarlı davranması nedeniyle özel kuruluşlar başvuruda bulunmamıştır.

² IPARD: Katılım Öncesi Kırsal Kalkınma Aracı

2005 İlerleme Raporu: Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı alanlarında az da olsa ilerleme kaydedilmiştir. Ancak 2004 tarihli Türk Gıda Kanunu müktesebata uyumlu değildir. Etiketleme, sunuş ve reklâm, katkılar ve saflık kriterleri ve öz çözücüleri, özel beslenme amaçlı gıdalara ilişkin mevzuat alanlarında ise mevzuat büyük ölçüde uyumludur. Gıda katkıları, tatlandırıcılar, hijyen ve resmi kontrol, gıda maddelerine temas eden malzemeler konularında sınırlı uyumlaşma görülmüştür. Veterinerlik alanında gereken ilerleme ancak gıda yasası, hijyen kuralları ve veterinerlik çerçeve yasalarındaki değişiklikleri birleştirmeye yönelik genel bir paketin kabulüyle sağlanabilir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Kontrol sistemlerinin de kalitesi yükseltilmeli ve geliştirilmelidir. Gıda işleme kuruluşlarının hijyenik koşulları da geliştirilmelidir.

2006 İlerleme Raporu: Gıda ve Yem Acil Uyarı Sistemi'ne katılım gecikmektedir. Veterinerlik politikalarının uyumlaştırılması konusunda ilerleme vardır. Hayvan hastalıklarının önlenmesi konusunda giderek daha fazla zorluk yaşanmaktadır. Hayvan refahı konusunda ilerleme yaşanmamıştır. Gıda ve yem ürünlerinin piyasaya sürülmesi ve bitki sağlığı konularında sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Gıdayla ilgili özel kurallar ve yemlerle ilgili özel kurallar alanlarında ise daha fazla gelişme yaşanmıştır.

2007 İlerleme Raporu: veterinerlik politikasıyla ilgili olarak sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı arasında gelişmiş bir işbirliği vardır. Veterinerlik denetimleri ve kontrollerinin maliyetinin karşılanmasına dair sistemler AB müktesebatına uygun değildir. Hayvan refahı konusunda da bir ilerleme yoktur. Gıda ve yem ürünlerinin piyasaya sürülmesine ilişkin kurallar konusunda ilerleme yoktur. Hijyen kılavuzları ve akredite edilmiş laboratuvarlarla ilgili ilerlemeler yaşanmıştır. Etiketleme, sunuş, reklâm, katkı maddeleri ve saflık kriterleri, öz çözücüler, hızla dondurulmuş yiyecekler, ışınlanmış gıdalar hakkındaki düzenlemeler müktesebata uyumludur. Gıda katkıları, genetik olarak değiştirilen organizmalar (GMO'lar) ve yeni gıdalarla ilgili müktesebat henüz aktarılmamıştır. Bitki sağlığı konusunda ise Uluslararası Yeni Bitki Çeşitlerini Koruma Birliği Sözleşmesi onaylanmıştır.

Fasıl 13: Balıkçılık

2005 İlerleme Raporu: Kaynak ve filo idaresi, denetim ve kontrol konularında müktesebat aktarımı henüz başlamamıştır. Balıkçılık yetkileri çeşitli kurumlara dağıldığından balıkçılık politikaları **etkin** şekilde yürütülememektedir. Av, karaya çıkarma ve balıkçılık faaliyetlerinde de izleme ve raporlama açısından gelişmeye ihtiyaç vardır. Yapısal eylemlere ve devlet yardımına ilişkin de bir gelişme yaşanmamıştır. Sonuç olarak, Türk balıkçılık mevzuatı müktesebat ile uyumlu değildir.

2006 İlerleme Raporu: yetkiler farklı bakanlıklar arasında paylaşıldığından, idari kapasite yetersiz kalmaktadır. Kaynak ve filo yönetimi ile denetleme ve kontrol konularında gelişme kaydedilmemiştir. Yapısal eylemler ve piyasa politikası alanlarında da ilerleme yoktur. İdari yapı, Ortak Balıkçılık Politikası'nın uygulanması için yeterli değildir.

2007 İlerleme Raporu: Yeni Balıkçılık Kanunu henüz kabul edilmemiştir. Yetkiler halen çeşitli merkezi kurumlar arasında dağılmış durumdadır. Kaynak ve filo yönetimi konusunda 29 balıkçılık liman ofisi kurulmuştur. Balıkçılık bilgi sistemi oluşturulmuştur. Balıkçılık liman ofislerinin oluşturulmasının ve denetim müfettişlerinin atanmasının ardından, denetleme ve kontrol faaliyetlerinde ilerleme görülmüştür. Piyasa politikası, yapısal eylemler ve devlet yardımları konusunda uyumlaşma gerçekleşmemiştir. Ortak Balıkçılık Politikası'nın uygulanması için yeterli idari kapasite henüz mevcut değildir.

Fasıl 14: Ulaştırma Politikası

2005 İlerleme Raporu: Karayolu taşımacılığı alanında pazara giriş ve lisanslandırma işlemleri müktesebatında kısmen uyum gerçekleşmiştir. Karayolu kazaları AB ortalamasının altı katıdır. Demiryolu taşımacılığı alanındaki ilerleme sınırlı kalmaya devam etmiştir. TCDD halen devlet sübvansiyonlarına bağlıdır ve zarar etmektedir. İç suyu taşımacılığı önemsiz bir seviyededir. Hava taşımacılığı müktesebatında sınırlı bir gelişme kaydedilmiştir. Kıbrıs taşımacılık şirketlerine yönelik kısıtlamalar devam etmektedir. Deniz taşımacılığı alanında uyumlaşma konusunda belirli ilerleme yaşanmıştır. Deniz güvenliği müktesebatının aktarılması için mevzuat

taslakları hazırdır. Deniz Güvenliği Eylem Planı'nın uygulanması görülmelidir. SOLAS-78, SOLAS-88 (Denizlerde Can Güvenliğinin Sağlanması Uluslararası Sözleşmesi), Load Line 88 ve Mar-Pol Ek III ve IV'e (Gemilerden Kaynaklanan Kirliliğin Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi III ve IV Numaralı Ekleri) taraf olmak amacıyla işlemler yürütülmeye devam etmektedir. Türk bandıralı gemilerin el konulma oranı %8.63'e düşmüştür (AB ortalaması %3,996'dır). Türk Deniz Ticaret filosunun performansında düzelme görülmüştür. Kıyı ticaretinde ise Türk bayraklı gemilerin tekeli sürmektedir. Malların serbest dolaşımına karşı uygulanan bütün sınırlandırmalar kaldırılmalıdır. Devlet yardımları alanında ise herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir.

2006 İlerleme Raporu: ulusal filonun müktesebata uygun şekilde ruhsatlandırılması tamamlanmamıştır. Demiryolu taşımacılığında ilerleme yoktur. Düzenleyici bir kuruma ihtiyaç bulunmaktadır. Müktesebata uygun bir iç su yolu taşımacılığı mevcut değildir. Hava taşımacılığı alanında, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü özerklik kazanmış ve kapasitesi artmıştır; ancak halen Komisyon ile yatay havacılık anlaşması müzakereleri başlamamış, Topluluk tahsisi de kabul edilmemiştir. Deniz taşımacılığı alanında öneli gelişmeler kaydedilmiştir. Türk bandıralı gemilerin el konulma oranı %7,5'e düşmüştür. Ancak halen Paris Mutabakatı'na göre orta ila yüksek risk sınıfında yer alınmaktadır. Kabotaj ve gemi tesciline dair kurallar mevzuatla uyumlu değildir. Ayrıca Kıbrıs bandıralı gemiler ve Kıbrıs sivil havacılık makamları ile haberleşme konusundaki kısıtlamalar kaldırılmamıştır.

2007 İlerleme Raporu: kara ulaştırması konusunda, profesyonel sürücülerin mesleki yeterlilik ruhsatlandırması sürmektedir. Ağırlık ölçüm istasyonları kurulmuştur, ancak yeterli değildir. Ulaştırma Bakanlığı'nın AB Koordinasyon Dairesi'ndeki personel sayısı artırılmıştır. Demiryolu ulaştırması konusunda ilerleme yoktur. Müktesebata uygun bir iç su yolu taşımacılığı yoktur. Hava ulaştırması alanında ilerleme kaydedilmiştir.¹ Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM) yeniden yapılandırılmıştır. Ancak Kıbrıs ile iletişim olmaması, hava trafiğini olumsuz etkilemektedir. Deniz ulaşımı alanında da çeşitli konularda yönetmelikler yayınlanmıştır.² Ancak (SOLAS-78, SOLAS-88, Mar-Pol ekleri III ve IV gibi) uluslararası anlaşmalara henüz taraf olunmamıştır. Paris Mutabakat Zaptı'nın kara listesinden gri listeye geçilmiştir. El konulan Türk bandıralı gemilerin oranı halen %7 civarındadır.

Fasıl 15: Enerji

2005 İlerleme Raporu: Arz güvenliği ile ilgili olarak bir ulusal petrol stokları komisyonu kurulmuştur ve müktesebata uyum geniş ölçüde gerçekleşmiştir. Enerji kaynakları ve güzergâhlarının çeşitlendirilmesine devam edilmektedir. İç enerji piyasası alanında sınırlı ilerleme yaşanmıştır. TEDAŞ yeniden yapılandırılmıştır, ancak dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi konusunda gecikme yaşanmaktadır. Elektrik kayıpları ise hala yüksek bir düzeydedir (%18,6). Gaz sektöründe hukuki çerçeve müktesebata büyük ölçüde uyumlu olmaya devam etmektedir, ancak işleyen bir piyasa oluşturulmasına yönelik çabaların artması gerekmektedir. EPDK'nın yapısının da güçlendirilmesine ihtiyaç vardır. Devlet yardımları açısından bir denetleme kurulu oluşturulmamıştır. Enerji **verimliliği** bağlamında bir gelişme yoktur, ancak yenilenebilir enerji kaynakları konusunda Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Yasa kabul edilmiştir. Nükleer Enerji alanında Türkiye Atom Enerjisi Kurumu müktesebata kısmen uyum sağlamıştır. Nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma alanlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

2006 İlerleme Raporu: arz güvenliği hazırlıkları üst düzeydedir. Ancak petrol stokları AB yöntemlerinden farklı şekilde hesaplanmaktadır. İç enerji piyasası konusunda ilerleme

¹ Hava araçları için sorumluluk sigortası, sivil havacılık alanında olay raporlaması, hava trafik kontrolörlerinin ruhsatlandırılması ve derecelendirilmesi, elektronik güvenlik personelinin ruhsatlandırılması ve sertifikasyonu, güvenlikle ilgili olayların raporlanması ve değerlendirilmesi, onaylanmış bakım kurumları ve ticari hava ulaştırması operatörleri gibi konularda uygulamaya dönük mevzuat geçirilmiştir.

² Gemilerin denetlenmesi ve sertifikalandırılması, Ro-Ro yolcu gemileri, yolcu gemilerinin emniyeti ve gemi yolcularının kaydedilmesi, petrol ve diğer zararlı madde kirliliği, gemi trafiği izleme ve bilgi sistemi ile uluslararası gemi ve liman güvenlik kodu (ISPS)

görülmüştür. Dağıtım şebekelerinin özelleştirilmesi süreci başlatılmıştır. Doğalgaz fiyatları artarken elektrik fiyatlarının değişmemesi kapasite azalmasına yol açabilir. Enerji Nakli Koordinasyon Birliği üyesi olma ve Enerji Topluluğu Antlaşması'nı imzalama konusunda bir gelişme yoktur. Enerji verimliliği alanında ilerleme yoktur; buna karşın yenilenebilir enerji kaynakları alanında ilerlemeler yaşanmıştır. Nükleer enerji konusunda da Türkiye'nin müktesebata uyum seviyesi oldukça yüksektir. Nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma alanlarında önemli uyumlaşma gerçekleşmiştir.

2007 İlerleme Raporu: iç enerji piyasası ve iç doğalgaz piyasası konularında bazı ilerlemelerden bahsedilebilir. Enerji verimliliği alanında bazı gelişmeler yaşanmıştır. Yenilenebilir enerji kaynakları için ulusal hedef belirlenmemiştir. Nükleer enerji ve radyasyondan korunma ile ilgili birtakım yönetmelikler kabul edilmiştir. Türkiye Atom Enerjisi Kurumu henüz ilgili yatay programa katılmamıştır. Ayrıca Kullanılmış Yakıt İdaresi Güvenliği ve Radyoaktif Atıkların İdaresi Güvenliği'ne Dair Birleşik Sözleşme'ye taraf olunmamıştır.

Fasıl 16: Vergilendirme

2005 İlerleme Raporu: KDV mevzuatının uyumlaştırılması konusunda bir ilerleme yoktur. ÖTV alanında ise bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. İthal sigaralara yönelik ayrımcı vergiler ortadan kaldırılmıştır, ancak alkollü içecekler için aynı şey söz konusu değildir. Doğrudan vergilendirme alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir, ancak uyumlaşmanın tamamlanması için daha fazla çaba gerekmektedir. İdari kapasite ise halen düşük seviyededir.

2006 İlerleme Raporu: dolaylı vergiler alanında sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Tekstil ürünlerinde KDV'nin indirilmesi, müktesebattan bir uzaklaşmadır. ÖTV alanında bir gelişme yoktur. Yeni bir vergi kanunu ile yine müktesebattan uzaklaşma söz konusu olmuştur.¹ Ayrıca ithal tütün ve sigara üzerindeki vergi de devam etmektedir. Alkollü içecekler konusunda da yabancı menşeli ürünlere yönelik ayrımcı uygulamalar sürmektedir. Doğrudan vergilendirme alanında ise Kurumlar Vergisi Kanunu'nda uyumlaşma gerçekleşmiştir. İdari işbirliği ve karşılıklı yardım konularında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

2007 İlerleme Raporu: KDV konusunda kısmen uyumlaştırma gerçekleşmiştir. Müktesebata aykırı birtakım değişiklikler yapılmıştır. ÖTV konusunda, tütün ürünlerindeki asgari tüketim vergisi artırılmıştır. Ancak tütün vergisi müktesebatla uyumlu değildir. Alkol üzerindeki vergi oranları da müktesebata aykırıdır. Doğrudan vergilendirme kapsamında Kurumlar Vergisi Kanunu'nda şirket bölünmesi, şirket ayrılması ve transfer fiyatlandırması gibi kavramlar getirilmiştir. Vergi dairelerinin bilgisayar ortamına geçişi ve uygulama kapasiteleri geliştirilmiştir. Ancak idari kapasitenin daha da geliştirilmesi gerekmektedir.

Fasıl 17: Ekonomik ve Parasal Birlik

2005 İlerleme Raporu: Para politikası alanında önemli bir gelişme yoktur. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı güçlendirilmelidir. Yabancı bono ve tahvillerin güvence olarak kullanılamaması ayrımcı bir uygulamadır. Banka hesaplarının dış denetimi zorunlu değildir. Ekonomik politika alanında ise ilerleme yaşanmıştır. Buna karşın işbirliği ve uygulamadaki eksikliklerden dolayı ekonomik politikanın uygulanmasında kapasite sınırlı kalmaya devam etmektedir.

2006 İlerleme Raporu: kamu kurumlarının finansal kuruluşlara ayrıcalıklı erişim imkânlarını yasaklayan düzenlemeler kabul edilmiştir. Merkez Bankası'nın AB para politikalarına uyumu konusunda ilerleme görülmemiştir, ancak bağımsızlığı ve kamu finansmanının yasaklanması konularında gelişme yaşanmıştır. Ayrıca yabancı döviz alım ve satım işlemleriyle ilgili kar ve zarar hesaplama yöntemleri de müktesebata uyumlu hale getirilmiştir. Gelir İdaresi'nin kurulması ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesi ile mali politikaya dair idari kapasite gelişmiştir.

2007 İlerleme Raporu: Merkez Bankası'na yeni iç denetim standartları getiren bir mevzuat kabul edilmiştir. Yeni sigortacılık kanunu da bir başka ileri adımı temsil etmektedir. Ekonomik

¹ Sadece kıymet üzerinden (*ad valorem*) oranların ve en az tüketim vergisi seviyelerinin belirlenmesi sonucunda, tütün ürünlerine uygulanan özel vergi ortadan kalkmıştır.

politika kapsamında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulanması, idari kapasitenin geliştirilmesini sağlamıştır. Ancak Merkez Bankası'nın tam bağımsızlığı halen sağlanamamıştır. Genel olarak bu fasıldaki hazırlıklar ileri düzeydedir.

Fasıl 18: İstatistik

2005 İlerleme Raporu: DİE'nin idari yapısında ilerleme kaydedilmiştir. Ancak daha güçlü bir yapıya olan ihtiyaç devam etmektedir. Sınıflandırmalar alanında ise ilerleme yaşanmıştır. Avrupa Topluluğu'nda Ekonomik Faaliyetlerin İstatistiki Sınıflandırması 1.1 Revizyonu'nun ve 2004–2005 Topluluk Sanayi ve Hizmetler Sınıflandırması'nın çevirileri tamamlanmış, Uluslararası Standart Eğitim Sınıflandırması'nın ulusal versiyonu oluşturulmuştur. Sektör istatistikleriyle ilgili olarak da seçilmiş istatistiklerde ilerleme görülmüştür. Bölgesel istatistik, makroekonomik istatistik, iş istatistikleri, demiryolu taşımacılığına ilişkin ulaştırma istatistikleri, dış ticaret istatistikleri, tarım istatistikleri gibi konularda gelişmeler yaşanmıştır. Bazı alanlarda da Avrupa İstatistik Sistemi'nin veri toplama mekanizmaları ülke sistemine dahil edilmiştir. Bunlarla beraber, yeni istatistik yasasının kabul edilmesine büyük öncelik verilmelidir.

2006 İlerleme Raporu: yeni istatistik kanununun kabul edilmesi ile müktesebata önemli derecede uyum sağlanmıştır. Buna göre Türkiye İstatistik Kurumu'nun koordinasyon rolü güçlenmektedir. Sınıflandırma alanında da önemli ilerleme kaydedilmiştir. Sektör istatistiklerine erişim alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Demografik ve sosyal istatistikler, iş istatistikleri, hane bazında bütçe araştırmaları, satın alma gücü paritesi, dış ticaret İstatistikleri ve uyumlaştırılmış tüketici fiyat endeksleri, tarımsal istatistikler ve istatistiksel bilgilere kamunun erişimi gibi konularda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir.

2007 İlerleme Raporu: 2007–2011 yıllarını kapsayan resmi istatistik programı kabul edilerek istatistik altyapısı açısından önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. Sınıflandırma ve kayıtlar alanında ilerleme kaydedilmiştir. TÜİK uyumlaştırma açısından önemli adımlar atmaktadır. demografik ve sosyal istatistikler, yapısal iş istatistikleri, kısa-dönem istatistikleri, makro-ekonomik istatistikler, tarımsal istatistikler gibi konularda çalışmalar yürütülmektedir. Genel olarak uyum üst düzeydedir, ancak Eurostat'a düzenli bilgi akışı sağlanmalı ve müktesebata uygun bir ulusal hesap sistemi kurulmalıdır.

Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam

2005 İlerleme Raporu: İş hukuku alanında sınırlı ilerleme olmuştur. İş sağlığı ve iş güvenliği alanında ise Türkiye müktesebata iyi derecede uyum sağlamış ve mevcut mevzuatın uygulanmasına yönelik çabalar güçlendirilmiştir. Sosyal diyalog ile ilgili olarak kayda değer bir ilerleme yoktur. Tüm sendikal hakların tesisi gereklidir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in performansı geliştirilmelidir. İstihdam politikası alanında işgücü piyasasının performansı da düşüktür. Sosyal içerme ile ilgili olarak, Ortak İçerme Mutabakatı taslağının yazımı devam etmektedir. Kadınlara ve erkeklere eşit muamele konusunda bir ilerleme yoktur. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna dair yasa Ekim 2004'te kabul edilmiştir. Cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, engellilik, yaş ve cinsel yönelim temelinde ayrımcılığa ilişkin AB yönergeleri halen tam olarak aktarılmamıştır. Engelli kişilerin haklarıyla ilgili olarak, Temmuz 2005'te engelli kişilere ilişkin yeni bir yasa kabul edilmiştir ancak bazı düzeltmelere ihtiyaç vardır (engelli kişiler için merkezi ve merkezi olmayan yapıların ve tesislerin geliştirilmesi ve engelli çocukların eğitime erişimini geliştirme konularına yapılan vurgu güçlendirilmelidir).

2006 İlerleme Raporu: iş hukuku konusunda ilerleme yoktur. Çocuk işçiliğinin azaltılmasına yönelik çabalar sürmektedir. İSİG konusunda müktesebata iyi derecede uyum devam etmektedir, ancak eksikler de halen mevcuttur. Mevzuat çalışanların tamamını kapsamamaktadır. Ulusal İş Sağlığı ve Güvenliği Konseyi bir ulusal politika benimsemiştir, ancak daha fazla çaba gerekmektedir. Sosyal diyalog konusunda uyumlaştırmaya yönelik yasa tasarıları beklemededir. Ekonomik ve Sosyal Konsey'in performansı geliştirilmelidir. Kayıt dışı istihdam oranı yüksek olmaya devam etmektedir. İstihdam Politikası Önceliklerinin Ortak Değerlendirilmesi Belgesi'nin hazırlanması konusunda ilerleme sağlanmıştır. Avrupa Sosyal Fonu alanında uyum halen sınırlı düzeydedir. Sosyal içerme alanında Ortak İçerme Mutabakatı kapsamındaki süreç devam etmiştir. Engelli kişilerin istihdamı için eylem planı hazırlanmış ve

engelliler yasası hakkında uygulama yönetmelikleri çıkarılmıştır. Sosyal koruma alanında, sosyal güvenlik reformuyla ilgili yasalar çıkarılmıştır. Yeni kurulan Sosyal Güvenlik Kurumu'nun idari kapasitesinin geliştirilmesine devam edilmektedir. Ayrımcılıkla mücadele ve eşit fırsatlar alanında daha fazla çabaya ihtiyaç vardır.

2007 İlerleme Raporu: Çalışma hukuku alanında ilerleme yoktur. Çocuk işçiliğinin azaltılmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Çalışma sağlığı ve güvenliği alanında iyi derecede uyum sağlanmıştır. Çerçeve Direktif'in aktarımına ilişkin yeni mevzuat henüz kabul edilmemiştir. Sosyal diyalog konusunda bir derece ilerleme kaydedilmiştir. Ancak Ekonomik ve Sosyal Konsey etkisiz kalmaya devam etmektedir. İstihdam politikası alanında pek ilerleme kaydedilmemiştir. Avrupa Sosyal Fonu tarzı önlemlerin idaresi ile ilgili kurumsal yapının oluşturulması gerekmektedir. Sosyal içerme ile ilgili pek ilerleme yaşanmamıştır. Ortak İçerme Belgesi kapsamındaki çalışma süreci tamamlanmamıştır. Sosyal koruma alanında ise, Sosyal Güvenlik Reformu'nun uygulanması 2008 yılına ertelenmiştir. Ayrımcılıkla mücadele ve eşit fırsatlar alanında İŞKUR tarafından cinsiyet ayrımını yasaklayan bir genelge yayınlanmamıştır.

Fasıl 20: İşletmeler ve Sanayi Politikası

2005 İlerleme Raporu: Sanayi stratejisi bakımından Türkiye için Sanayi Politikası önemli bir gelişmedir. Özelleştirme çabaları da hızlanmıştır. Özelleştirme gelirleri bir yıl öncekine göre beş kattan fazla artış göstermiştir (226 milyon Euro'dan 1019 milyon Euro'ya). Bununla birlikte kamu bankalarının özelleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması ve demir-çelik sektörünün yeniden yapılandırılması konularında daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Yatırım konusunda bir yasal düzenleme ve idari çerçeve yoktur. İş ortamı hususunda, Yatırım Ortamının İyileştirilmesine İlişkin Reform Programı yeterince takip edilmemektedir. Buna karşın, adem-i merkezizetçilik süreci devam etmiş, iş kurma süreci yerel Ticaret Sicili Bürolarına devredilmiştir. KOBİ politikası alanında mevzuata uygun bir KOBİ tanımı geliştirilmesi konusunda adımlar atılmıştır. Doğrudan yabancı yatırımlarda artış gözlenmiştir.

2006 İlerleme Raporu: Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), orta vade programı (2006-2008) ve yıllık program (2006), AB'nin işletme ve sanayi politikasıyla uyumludur. Doğrudan yabancı yatırım 7.8 milyar Euro'ya ulaşmıştır. Yatırım Danışma Konseyi, başbakan başkanlığında bazı önerilerde bulunmuştur. Şirket kurmak için gerekli süre bir güne indirilmiştir. Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı kurulma aşamasındadır. KOBİ stratejisi Küçük İşletmelere Yönelik Avrupa Sözleşmesi'ne uyumludur. Bilim ve Araştırma Yüksek Kurulu kurulmuş, Bilim ve Araştırma Ulusal Stratejisi (2005-2010) kabul edilmiştir. Türkiye LIFE ve e-CONTENT'e katılmıştır, e-TEN'e de katılacaktır. KOBİ'ler için 9 adet Euro-info merkezi kurulmuştur. KOSGEB tarafından şirketler için teşvik programları uygulanmıştır. Ticari işlemlerde geç ödemeye ilişkin yasalar AB ile uyumludur. Sektörel politikalar alanında da bir derece ilerleme kaydedilmiştir. Özelleştirme gelirleri 2005 yılında 10 milyar Euro'yu aşmıştır. Ayrıca çelik sanayi ile ilgili olarak Ulusal Yeniden Yapılandırma Programı Komisyon'a sunulmuştur.

2007 İlerleme Raporu: AB işletme ve sanayi politikasının ilkelerine uygun stratejik politika belgeleri hazırlanmıştır. Bu bağlamda sanayi stratejisi ve KOBİ strateji belgeleri güncellenmelidir. Doğrudan yabancı yatırımlar 15.2 milyar Euro'ya ulaşmıştır. İş kurma ile ilgili olarak, düzenleyici etki analizinin genelleştirilmesi gerekmektedir. KOSGEB bütçesi ile ilgili yeni ve uyumlu bir mevzuat yapılmıştır. Ayrıca Rekabet ve Yenilikçilik Programı'na katılma niyeti belirtilmiştir. Sektörel politikalar alanında Yeni Turizm Stratejisi ve Turizm Stratejisi Eylem Planı (2007-2013) kabul edilmiştir. Özelleştirmede 6 milyar Euro gelir elde edilmiştir. Elektrik dağıtım araçlarının özelleştirilmesi ise ertelenmiştir.

Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları

2005 İlerleme Raporu: Bu alanda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir. Türkiye en kısa zamanda ulaştırma altyapı ihtiyaçları belirlemeye başlamalı, Yüksek Düzeyli Grup'taki gelişmeleri aktif şekilde takip etmeli ve ulusal planlamalarını Trans-Avrupa ağlarını da içerecek şekilde genişletmelidir.

2006 İlerleme Raporu: sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Ulaşım altyapı ihtiyaçları değerlendirmesi henüz tamamlanmamıştır. Sınıflandırılmış ulaşım verileri konusunda eksikler sürmektedir.

2007 İlerleme Raporu: önemli ilerleme sağlanmıştır. Ulaşım altyapı değerlendirme çalışması (TINA) tamamlanma aşamasındadır. Enerji ağları konusunda rekabet gücünü artıracak fizibilite projeleri desteklenmekte ve arz güvenliği güçlendirilmektedir. Diğer taraftan idari kapasitenin güçlendirilmesine ihtiyaç vardır.

Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

2005 İlerleme Raporu: NUTS kapsamında bölgesel istatistiklere ilişkin veritabanı oluşturma çabaları sürmektedir. Yasal çerçeve açısından Kamu İdaresi Reformu Kanunu, Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu önemlidir. Bölgesel Kalkınma Ajansları ile ilgili bir gelişme yaşanmamıştır. Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFIB) yeterli kapasiteye sahip değildir. Programlamaya ve izleme ve değerlendirmeye ilişkin bir gelişme yaşanmamıştır. Mali yönetim ve kontrol ile ilgili olarak Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun hemen tüm hükümleri yürürlüğe girmiştir; ancak uygulamaya yönelik mevzuatta eksiklikler devam etmektedir.

2006 İlerleme Raporu: bölgesel örgütlenme alanında ilerleme yoktur, ancak bölgesel istatistikler alanında gelişme kaydedilmiştir. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir. Burada amaç 26 NUTS II bölgesinde kalkınma ajansı kurmaktır, ancak bunların rolü ve işlevleri kaygıya sebep olmaktadır. MFIB personel alımına devam etmektedir. DPT'nin yayınladığı dokuzuncu yedi yıllık kalkınma planında da bölgesel bakış açısında verilen önemin arttığı görülmektedir. İzleme ve değerlendirme alanında da bir İzleme ve Değerlendirme Bilgi Sistemi hizmete sokulmuştur.

2007 İlerleme Raporu: AB projeleri arasında eş-finans transferiyle ilgili esneklik getirilmiştir. Bölgesel kalkınma ajanslarına ise bazı derneklerce karşı çıkılmıştır. Türkiye'nin toprak bütünlüğüne zarar geleceği gerekçesiyle bu ajanslara karşı çıkılmaktadır. Kurumsal çerçeve konusunda ilerleme yaşanmıştır. DPT stratejik koordinatör olarak görevlendirilmiştir. Ancak bölgesel kalkınma için bakanlıklar arası bir komite kurulmalıdır. NUTS konusunda uyum sağlanması için NUTS sınıflandırmasının gözen geçirilmesi gerekebilir. Programlama konusunda Türkiye'nin IPA'nın (Katılım Öncesi Yardım Topluluk Aracına) yapısal araç bileşenlerini uygulamaya yönelik stratejisini ortaya koyan Stratejik Uyum Belgesi, Komisyonca uygun bulunmuştur. Genel olarak bu konudaki uyum sınırlıdır.

Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar

2005 İlerleme Raporu: Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusundaki teminatlar Hâkimler ve Savcılar Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanunu ve Ceza Kanunu'nda yer almaktadır. Anayasa'nın 139. maddesi de hâkim ve savcılarının teminatını garanti etmektedir. Hâkimler derneği kurulmasına ilişkin bir ilerleme yoktur. Yargının kalitesi ve **verimliliği** ile ilgili olarak hâkim ve savcılar için çeşitli eğitim programları düzenlenmiştir.¹ Polis tarafından tutuklanan kişilerin hangi nedenle tutuklandıklarının kendilerine bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Ceza Usul Kanunu'nun 91. maddesine göre, tutuklanan bir kişinin genel olarak 24 saat içinde mahkemeye çıkarılması öngörülmektedir. Tutukluluk süresi de kısaltılmaktadır. Anayasanın çeşitli maddeleri, masumiyet karinesi, savunma hakkı, adil ve açık yargılanma hakkı, cezaların yasallığı, cezaların geriye yürümemesi, suçla ceza arasında orantı bulunması gibi konuları teminat altına almaktadır. Aynı suçtan tekrar yargılanmama ilkesi de CMUK ile sağlanmıştır. Yolsuzlukla mücadele konusunda Avrupa Konseyi Yolsuzluk ile İlgili Ceza Hukuku ve Medeni Hukuk Sözleşmeleri ve OECD Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi Sözleşmesi onaylanmıştır. Ayrıca Türkiye Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'na (GRECO) katılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu faaliyete geçmiş, Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Yönetmeliği kabul edilmiştir. Temel haklar kapsamında ölüm cezası kaldırılmış, işkence ve diğer insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele ya da cezalandırmayı yasaklayan mevzuatın büyük bölümü tamamlanmıştır; işkence ve kötü muamele iddiaları azalmaktadır. Ancak bununla beraber işkence ve kötü muamelelerin tamamen ortadan

¹ Adalet Bakanlığı ve Adalet Akademisi tarafından Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu başta olmak üzere, insan hakları, iltica yasası, kara para aklama, insan ticareti ve fikri mülkiyet hakları konularında eğitimler verilmiştir.

kaldırılması için daha fazla çaba gerekmektedir. Cezaevi sisteminde de iyileşme yaşanmıştır. Kişinin bütünlüğüne ilişkin konular, özel hayatın gizliliği hakkı, veri korunması, evlenme ve aile kurma hakkı, mülkiyet hakkı, vicdan özgürlüğü gibi konular anayasada ve kanunlarda yerini bulmaktadır. İfade özgürlüğü, toplantı özgürlüğü, vicdani ret, dernek kurma özgürlüğü, ayrımcılık yapılmaması, çocuk hakları gibi alanlarda ilerleme olmakla beraber daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Avrupa Parlamentosu ve belediye seçimlerindeki oy kullanma haklarına ilişkin ilgili müktesebatın da aktarılması gerekecektir. Genel olarak, temel haklara ilişkin durumda önemli bir ilerleme vardır. Ancak reform sürecinin ivmesi yavaşlamıştır ve daha fazla çaba gereklidir.

2006 İlerleme Raporu: Hâkimler ve savcılarının bağımsızlığına zarar veren uygulamalar devam etmektedir.¹ Yargı tarafsızlığı konusunda ise bir derece ilerleme sağlanmıştır. Hâkim ve savcı adayları Kamu Görevlileri Etik Kurulu kapsamına sokulmuştur. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Budapeşte ilkelerini tanımıştır. Adalet Bakanlığı ve Adalet Akademisi'nin verdiği eğitimler devam etmiştir. Savcılara ilişkin 100 civarında genelge kabul edilerek yargının **etkinliği** konusunda ilerleme sürdürülmüştür. Bilgisayar ortamına geçiş içeren Ulusal Yargı Ağı Projesi gelişmeye devam etmiştir. Yeni Ceza Muhakemesi Kanunu ile uzlaşma sistemi getirilmiştir. BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi onaylanmıştır, ancak yolsuzluk ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Kamu Görevlileri Etik Kurulu **etkin** çalışmamaktadır. Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun iç denetim ve performans tedbirleri konusundaki hükümleri tam olarak hayata geçmemiştir. Milletvekili dokunulmazlığı ve siyasi partilerin finansmanı da halen önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Temel haklar alanında Kamu Denetçiliği (ombudsman) makamı tahsis edilmesine dair yasa kabul edilmiştir. Ölüm cezasını yasaklamayı amaçlayan Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin (ICCPR) İkinci Ek İhtiyari Protokolü ile, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ölüm cezasını tüm hallerde yasaklayan 13 sayılı protokolü onaylanmıştır. İşkence ve kötü muamele şikâyetleri azalmıştır, ancak tamamen ortadan kalkmamıştır. Gayrimüslimler ve Alevi azınlıkların sorunlarının çözümü ve askerlik hizmetini vicdani ret konusunda bir ilerleme olmamıştır. 301. maddenin kısıtlayıcı bir anlayışla yorumlanması nedeniyle bazı kişiler hüküm giymiştir. Toplanma ve dernek kurma özgürlüğü konusundaki sınırlamalar azaltılmaya devam etmektedir. Ancak dini ve kültürel kimlikleri temsil eden derneklerin kurulması önünde engeller mevcuttur. Gayrimüslim toplulukların mülkiyet hakkının geliştirilmesine yönelik bir adım atılmamıştır. Ayrımcılığın önlenmesi konusunda bir ilerleme yoktur; cinsiyet eşitliği ve kadın hakları ise giderek daha fazla ilgi görmektedir. Davaların uzunluğu artmıştır. Yeni CMUK'a göre adli yardımdan yararlanma hakkı getirilmiştir; avukat olmadan verilen ifadeler kanıt sayılmamaktadır. Ücretsiz avukat hakkından faydalanmak için yapılan başvurularda artış olmuştur. Türkiye'de azınlık hakları uygulamaları halen AB standartları ile uyumlaştırılmış değildir. AB vatandaşlarının hakları bağlamında da bir ilerleme yoktur.

2007 İlerleme Raporu: Hâkimlerin ve savcılarının bağımsızlığı ile ilgili bazı adımlar atılmıştır. YARSAV (Yargıçlar ve Savcılar Derneği) çeşitli politikaları yargı bağımsızlığına hâle getirdiği gerekçesiyle Danıştay'a götürmektedir. Yargının tarafsızlığına ilişkin kaygılara değinilen raporda Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar örnek olarak gösterilmektedir. Yargının profesyonelliği ve yeterliği konusunda Adalet Bakanlığı ve Adalet Akademisi personele eğitim vermektedir. Yargının **etkinliği** ile ilgili olarak, Ulusal Yargı Ağı Projesinin olumlu sonuçları vardır. Yeni mahkemeler kurulmuş, adliye binaları yapılmış, hâkim ve savcı sayısı ve yargı için ayrılan kaynaklar artmıştır. Ancak yargı için genel bir Ulusal Reform Stratejisi yoktur, buna dair bir plan da yapılmamıştır. Yolsuzlukla mücadelede sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Bilgi Edinme Kanunu'nda yapılan değişiklikler, bu hakkın kullanılmasını daha yaygın hale getirmiştir. Ancak Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun başbakanlığa bağlı olması, bağımsızlığına zarar vermektedir. Kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele programına ihtiyaç vardır.

¹ Bu uygulamalar arasında şunlar sayılmaktadır: Hâkimler ve savcılarının, idari görev ve yetkileri bakımından Adalet Bakanlığına bağlı olması, yargıyı düzenleyen temel kurum olan Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun kendi bütçe ve yazmanlığına sahip olmaması, çalışma mekanının hala Adalet Bakanlığı binası içinde bulunması, hâkim ve savcılarının performansını değerlendirecek adli müfettişlerin, Yüksek Kurul'a değil, Adalet Bakanlığı'na bağlı olması, Adalet Bakanı ve Bakanlık Müsteşarının, kurulun oy hakkına sahip yedi üyesinden ikisi olması.

İnsan hakları konusunda, İnsan Hakları Kurumu bağımsızlıktan yoksundur. Kamu Denetçiliği Kurumu ile ilgili kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir ve Anayasa Mahkemesi'ndedir. İşkencenin, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele ya da cezalandırmanın yasaklanması alanındaki yasal güvenceler olumlu etkiler yapmaktadır. Özel hayat ve aile hayatı ile haberleşmeye saygı konusunda mevzuat Veri Koruma Direktifi'yle uyumlaştırılmalı ve tam bağımsız bir veri koruma ve denetim sistemi kurulmalıdır. Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü alanında nüfus kütüklerinde "din" hanesinin doldurulması zorunluluğu kaldırılmıştır. Gayrimüslim vatandaşların haklarıyla ilgili olumlu adımlar atılmıştır.¹ Ancak gerek gayrimüslim, gerekse Alevi vatandaşlar zaman zaman ayrımcılığa maruz kalmaya devam etmektedir. Vicdani ret, basın özgürlüğü ve basında çoğulculuk da dâhil olmak üzere ifade özgürlüğü, siyasi parti ve sendika kurmak da dâhil olmak üzere toplanma ve dernek kurma özgürlüğü, sosyal olarak dezavantajlı ve özürli kişilere muamele ve ayırım gözetmeme ilkesi (Özürli Kişilerin Hakları BM Sözleşmesi imzalanmıştır), eğitim hakkı, mülkiyet hakkı (gayrimüslimlerin karşılaştıkları zorluklar devam etmektedir, ve Cumhurbaşkanı, vakıflar kanununu veto etmiştir), cinsiyet eşitliği ve kadın hakları, çocuk hakları, özgürlük ve güvenlik ile adil yargılanma hakkı, adli yardım, azınlık hakları ve kültürel hakları gibi konularda birtakım ilerlemeler yaşanmıştır, ancak belli başlı konular halen çözüm beklemektedir.

Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik

2005 İlerleme Raporu: Bu bölümde Schengen müktesebatı ve dış sınırların yönetimi, vize politikası, göç ve iltica, polis işbirliği ve örgütlü suça karşı mücadele, kara para aklamaya mücadele, terörizmle mücadele, uyuşturucu maddelerle mücadele, gümrük işbirliği, cezai ve hukuki konularda adli işbirliği alanlarındaki gelişmeler ele alınmıştır. Müktesebata uyum sağlama konusunda mesafe kat edilmiştir. Sonuç bölümünde şu ifadeler yer almaktadır:

...göç ve iltica konusunda Ulusal Eylem Planı'nın müktesebatla uyumlaştırılması, yasadışı göç ve kaçakçılıkta Avrupa Birliği'yle daha yoğun ve **etkin** bir işbirliği yapılması, organize suça karşı ulusal bir strateji ve para aklama ile mücadelede yasal çerçevenin geliştirilmesi gibi bazı önemli alanlarda ilerleme kaydedilmesine ihtiyaç vardır. İlgili kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdümün geliştirilmesi için ek adımların atılması gerekmektedir (Türkiye 2005 İlerleme Raporu, ss. 133-134).

2006 İlerleme Raporu: Entegre Sınır Yönetim Stratejisinin uygulanmasına yönelik bir Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir. Sınırlar konusunda kara kuvvetleri, polis, jandarma, sahil güvenlik, gümrük müsteşarlığı gibi kurumlar arasında eşgüdümün geliştirilmesi gerekir. Pozitif vize konusunda bazı üçüncü ülkelerle vize muafiyet anlaşmaları imzalanmıştır, ancak negatif vize konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Göç konusunda İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı uygulanmaktadır. Yasadışı göçmenlerin yakalanması oranlarında azalma görülmüştür. İltica talebinde bulunanlar için gereken 10 gün zaman sınırlaması kaldırılmıştır. Polis işbirliği alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiş ve örgütlü suça karşı mücadelede kısıtlı ilerleme sağlanmıştır. İnsan ticareti ile mücadele alanında Uluslararası Suç Örgütü ile işbirliği devam etmiştir. Kara paranın aklanmasıyla mücadele konusundaki mevzuatta uyumlaşma sağlayacak mevzuat TBMM'de beklenmemektedir, ancak Suç Gelirlerinin Aklanması, Aranması, Zaptı ve Müsadere Edilmesi Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi henüz imzalanmamıştır. Buna karşın, Nükleer Terörizm Faaliyetlerinin Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme ve Terörizmin Önlenmesi Hakkında Avrupa Konseyi Sözleşmesi imzalanmıştır. Terörle Mücadele Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Terörle mücadele kanununda değişiklik yapılmıştır.² Uyuşturucu ile mücadele alanında ise sınırlı ilerleme yaşanmıştır. Ankara'da bir mini-Dublin grubu³ kurulması konusunda gelişme olmamıştır. Gümrük idareleri arasında karşılıklı yardımlaşma ve işbirliği

¹ İçişleri Bakanlığı, gayri-müslim Türk vatandaşlarının din özgürlüğüne ilişkin yayımladığı bir genelgeyle gayri-müslim vatandaşlara ve ibadet yerlerine karşı ferdi suçların arttığını kabul ederek, valilerden gerekli önlemleri almalarını istemiştir.

² Yapılan değişikliklere göre, savunma hakları kısıtlanmış, terörün finansmanı suç olarak kabul edilmiştir.

³ Dublin Grubu, Batı ülkelerinin uyuşturucu ile mücadele alanındaki çalışma grubuna verilen isimdir.

hakkındaki Sözleşme'nin (Naples II) uygulanmasına dönük çabalara gerek duyulmaktadır. Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği konusunda bazı ilerlemeler yaşanmıştır. Türkiye Eurojust'a katılmaya hazırlanmaktadır.

2007 İlerleme Raporu: göç alanında sınırlı ilerleme olmuştur. Ulusal Eylem Planı'nın uygulanmasına ilişkin adımlar atılmıştır. Yakalanan yasadışı göçmen sayısında azalma olmuştur. Geri kabul anlaşması konusunda müzakereler sona ermiştir. İltica düzenlemelerinde yetki ve sorumluluk paylaşımı konusunda ilerleme kaydedilmiştir. İltica başvurusu yapanları daha iyi bilgilendirmek için yedi dilde broşür hazırlanmıştır. Mültecilerin çocuklarının eğitim hakkı geliştirilmiştir, ancak bu konuda farkındalığın artırılmasına ihtiyaç vardır. Mülteci adayların geçtikleri iltica sürecinde tektipliğin sağlanması gerekmektedir. Vize politikası konusunda İtalya pozitif vize uygulamasına dâhil edilmiştir. Bazı üçüncü ülkelere uygulanan vize muafiyeti müktesebatla uyumlu değildir. Dış sınırlar ve Shengen konusunda Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Gümrük Müsteşarlığı bilgi paylaşımına başlamıştır. Sınırlardaki personelin eğitimi ve teçhizatın modernizasyonu önemli konulardır. Cezai konularda yargı işbirliği alanında bir ilerleme yoktur. Eurojust¹ ile işbirliği sürmektedir, ancak bir işbirliği anlaşması imzalanmamıştır. Karşılıklı Adli Yardımlaşma konusunda özel bir mevzuat yoktur. Polis işbirliği ile ilgili olarak, bilgi güvenliği konusunda mevzuat eksikliği, Europol ile operasyonel bir anlaşmanın imzalanmasını önlemektedir. Örgütlü suçlarla mücadele konusunda ulusal bir strateji hazırlanmıştır. Bu strateji somut bir eylem planıyla tamamlanmalıdır. İnsan ticareti ile mücadelede ilerleme devam etmektedir. Terörizmle mücadele müktesebatına uyum konusunda ilerleme sağlanmıştır. Nükleer Terörizmin Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme'yi ve Terörizmin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi onaylanmamıştır, ancak Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun uygulamasında olumlu ilerlemeler sağlanmıştır. Uyuşturucuyla mücadele alanında, AB Uyuşturucu Stratejisi ve AB Uyuşturucu Eylem Planı 2005–2012 ile uyumlu bir ulusal strateji kabul edilmiştir. Polis gücü tarafından başarılı operasyonlar gerçekleştirilmiştir. Ancak tedavi merkezlerinin kapasitesi yetersizdir. Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi'nin çalışmalarına katılmaya yönelik çabalar gösterilmelidir. Ankara'da bir mini-Dublin grubu kurulması hususunda herhangi bir adım atılmamıştır. Gümrük işbirliği alanında bazı ilerlemeler gösterilmiştir. İnsan kaçakçılığını önlemede Gümrük Müsteşarlığı'nın etkinliği artmıştır. Ancak veri korumaya ilişkin bir mevzuatın olmamasından dolayı suçla ilgili gümrük işbirliği konusunda sorunlarla karşılaşılmaktadır. Euro'nun sahteciliğe karşı korunması alanında uzmanlık ve idari kapasite yeterlidir.

Fasıl 25: Bilim ve Araştırma

2005 İlerleme Raporu: Altıncı Çerçeve programına katılım devam etmektedir. Proje önerilerinin başarı oranı yükselmiştir. TÜBİTAK ile ilgili yasal gelişmelere yer verilen raporda, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun kabul ettiği ulusal bilim ve teknoloji girişiminden söz edilmektedir. Buna göre bir Türk Araştırma Alanı kurulacaktır. TÜBİTAK başkanı ve bilim kurulu üyelerinin atanması konusundaki belirsizlik giderilmeli, hukuki şeffaflık sağlanmalıdır. Araştırma yatırımlarının GSYİH içindeki payı artırılmak suretiyle Avrupa Araştırma Alanı'na aktif şekilde dâhil olunabilir.

2006 İlerleme Raporu: altıncı çerçeve programına katılım devam etmektedir. Araştırma ve geliştirme bütçesi artmış, 15 yeni üniversite açılmıştır. Altıncı Çerçeve programındaki başarı oranı %17'ye çıkmıştır. TÜBİTAK kapasitesini artırmaktadır. Ancak Bilim Konseyi'nin üyeleri ile ilgili düzenleme konusunda hukuki belirsizlik sürmektedir. Sonuç olarak Türkiye, bütünleşmiş bir araştırma stratejisi oluşturma ve uygulama konusunda ileri bir seviyededir.

2007 İlerleme Raporu: Ortak Araştırma Merkezi ile işbirliği sürmektedir. 17 yeni üniversite daha açılmıştır. Altıncı çerçevedeki başarı oranı artmaktadır, ancak araştırmacı sayısı halen düşüktür (AB ortalaması milyon kişi başına 2627 iken Türkiye ortalaması milyon kişi başına 472'dir). Yedinci Çerçeve programına da katılmaya başlanmıştır. Ayrıca Yedinci Euratom Araştırma Çerçeve Programı'na katılmak için başvuruda bulunulmuştur. Uluslararası bilim, teknoloji ve

¹ Eurojust, Avrupa Birliği'ne üye devletlerden yeterli sayıda polis, yargıç ve savcılarının katılımı ile oluşan kurumdur. Suç materyalleri konusunda AB'nin yardımcı bir adli koludur.

yenilikçilik stratejisi için bir eylem planı hazırlanmıştır. Araştırma alanında KOBİ'lerin rolünün güçlendirilmesine ihtiyaç vardır.

Fasıl 26: Eğitim ve Kültür

2005 İlerleme Raporu: Leonardo da Vinci, Socrates ve Youth programlarına katılım başarılı şekilde sürmektedir. Başvuru sayısı her geçen yıl artmaktadır. Türk Ulusal Ajansı iyi işlemektedir. AB Lizbon stratejisinin bir parçası olan Eğitim ve Öğretim 2010 çalışma programına katılan Türkiye, eğitim ve öğretim sistemlerinin modernizasyonu hakkında da bir ulusal rapor sunmuştur. İşletmelerde ve meslek örgütlerinde beceri eğitiminin geliştirilmesine öncelik tanınmalıdır. Mesleki ve Teknik Eğitim Fakülteleri Avrupa Kredi Transfer Sisteminin (ECTS) uygulanabilmesi için yeniden yapılandırılmalıdır. Bologna sürecinin uygulamasında önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Kültür 2000 programına katılım için de adımlar atılmıştır, ancak Türkiye'nin AB'nin kültürel çeşitliliğin korunması ile ilgili politikalarını eksiksiz olarak benimsemesi gerekecektir.

2006 İlerleme Raporu: Leonardo da Vinci, Socrates ve Youth programlarına katılım yoğun şekilde sürmekte, başvuruların sayısı hızla artmaktadır. Eğitim ve Öğretim 2010 Çalışma Programı Eşgüdüm Grubuna aktif şekilde katılmaya başlanmıştır. ECTS ve diploma eki başta olmak üzere Bologna sürecinin uygulanması devam etmektedir. Kültür 2000 programına katılmaya başlanmıştır.

2007 İlerleme Raporu: Hayat Boyu Öğrenme ve Gençlik programlarına sorunsuz geçiş yapılmıştır. Ulusal Ajans, Topluluk programları için tahsis edilen kaynakların %98'ini 18.000 **katılımcıya** kullandırmayı başarmıştır. Erasmus öğrencilerine ek kaynak sağlanmış ve Yaşam Boyu Öğrenme ve Gençlik programlarına yapılan mali katkı artırılmıştır. Ayrıca Mesleki Eğitim ve Öğretim Kredi Transfer Sistemi (ECVET) için de bir çalışma grubu kurulmuştur. Yeni Kültür programına katılım için (2007-2013) bir anlaşma imzalanmıştır. Lizbon stratejilerine uyuma devam edilmelidir.

Fasıl 27: Çevre

2005 İlerleme Raporu: Atık yönetimi, doğanın korunması ve gürültü alanlarında ilerleme görülmüştür. Ancak Türkiye Kyoto Protokolünü hala onaylamamış, Espoo ve Aarhus Sözleşmelerine taraf olmamıştır. Hava kalitesi, su kalitesi ve ormancılık alanlarında sınırlı ilerleme görülmüştür. Endüstriyel kirlenmenin denetimi ve risk yönetimi, kimyasal maddeler, genetiği değiştirilmiş organizmalar konularında bir gelişme yoktur. Çevre konusunda eşgüdümüne daha fazla önem verilmeli, müktesebatin iç hukuka aktarılması süreci hızlanmalıdır.

2006 İlerleme Raporu: Kyoto Protokolü henüz onaylamamıştır. Hava kalitesi konusunda biraz ilerleme kaydedilmiştir. Atık yönetimi ile ilgili müktesebat büyük ölçüde aktarılmıştır. Otuz altı kentte izleme istasyonları kurulmuştur. Atık Çerçeve Direktifi ve Tehlikeli Atık Direktifi büyük ölçüde uyumlaştırılmıştır. Düzenli Toplama Direktifinin aktarımı konusunda çalışmalar sürmektedir. Su kalitesi ve doğanın korunması ile ilgili ilerlemeler kaydedilmiştir. Endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi, kimyasallar, genetik açıdan değiştirilmiş maddeler konularında ilerleme yoktur. Gürültü ve idari kapasiteyle ilgili ilerleme sağlanmıştır. Ancak icra alanında zafiyet sürmektedir.

2007 İlerleme Raporu: Çevresel Etki Analizi Direktifi büyük ölçüde benimsenmiştir. Ancak Kyoto protokolü halen onaylanmamıştır. Emisyon Ticaret Direktifi ve Stratejik Çevre Analizi Direktifi de benimsenmemiştir. Hava kalitesi, su kalitesi, endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi, genetik açıdan değiştirilmiş organizmalar ve gürültü konularında pek ilerleme yoktur. Atık yönetimine ilişkin müktesebatin bir kısmı üstlenilmiştir. Kullanılmış lastikler, atık madde ithalatının kontrolü, paketleme gibi konularda ilerleme kaydedilmiştir. Ancak poliklorinli bifeniller, kullanım ömrü dolmuş araçlar ile atık elektrikli ve elektronik cihazlarla ilgili bir gelişme yoktur. Doğanın korunmasıyla ilgili bazı adımlar atılmıştır. Koruma altındaki alanlar artmıştır. Kimyasallar ve idari kapasite açısından ilerleme görülmüştür. Çevre ve Orman Bakanlığı'nın kapasitesi artırılmıştır. Ancak bir Ulusal Çevre Ajansı kurulması yönünde herhangi bir adım atılmamıştır.

Fasıl 28: Tüketici ve Sağlığın Korunması

2005 İlerleme Raporu: Güvenlikle bağlantılı önlemler hakkında mevzuata uyum konusunda ilerleme yoktur. Piyasa gözetimindeki ilerleme düşük seviyededir. Güvenlikle bağlantılı olmayan önlemler alanında ise idari kapasite geliştirilmiştir, ancak mevzuata uyum konusunda bir adım atılmamıştır. Ancak uzmanlaşmış tüketici mahkemelerin sayısı artmıştır. Tüketici hakları konusunda ciddi bir bilinçlendirme kampanyası başlatılmıştır. Buna ek olarak, bağımsız, temsil niteliğine sahip ve **etkin** bir tüketici hareketinin gelişmesine imkân sağlanmalıdır. Kamu sağlığı alanında bazı ilerlemeler gerçekleşmiştir. Tütün mamullerinin denetimi konusunda müktesebata uyum gerçekleşmiştir. Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşme onaylanmıştır. Kızamık ve AIDS ile ilgili çalışmalar yapılmıştır. Gözetim sistemi altındaki hastalıklar listesi uyumlaştırılmıştır. Tütün denetimi hakkındaki müktesebatın aktarılması hemen tamamlanmıştır. Yine de Sağlık Bakanlığı'nın idari kapasitesinin geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

2006 İlerleme Raporu: Piyasalarda ürün güvenliğinin denetlenmesi ve tüketicilerin ekonomik çıkarlarının korunması konularında ilerleme sağlanmıştır. Ancak birçok üründe Avrupa'ya Uygunluk ibaresi (CE) bulunmamaktadır. Kamu sağlığı ile ilgili olarak, tütün ürünlerinin kontrolüne dair bir düzenleme geçirilmiştir. Bulaşıcı hastalıkları izleme sistemi uyumlaştırılmıştır. Sağlık Bakanlığı, bir Ulusal Eylem Planı hazırlamaktadır.

2007 İlerleme Raporu: ürün güvenliği ve halk sağlığı alanlarında ilerleme yoktur. Güvenlik dışı konularda elektrik kesintilerinden 48 saat önce tüketicileri bilgilendirme zorunluluğu getirilmiştir. Paket seyahat konusunda da uyumlaşma gerçekleşmiştir. Tütün alanında mevzuata uyum üst düzeydedir. Bir Tütün Kontrol Komitesi kurulmuş, ulusal çapta bir Tütün Kontrol Programı yürürlüğe girmiştir. Bulaşıcı hastalıklar, kan ve akıl sağlığı konularında bir miktar ilerleme gerçekleşmiştir. Ancak kan, doku ve hücre alanlarında daha fazla uyumlaşmaya ihtiyaç vardır.

Fasıl 29: Gümrük Birliği

2005 İlerleme Raporu: özel karayolu taşıtlarının geçici kabulü ve sınırda eşya kontrolleri alanlarında ilerlemeler yaşanmıştır. Ticari karayolu taşıtlarının geçici ithaline ilişkin Gümrük Sözleşmesini de kabul eden bir kararname yayınlanmıştır. Tarımsal ürünlerin menşe rejiminde uyumlaşma seviyesi artmıştır. Gümrüklerin Modernizasyonu Projesi kapsamında gümrüklerin **etkinliği** ve **verimliliği** artmıştır. Ancak AB'den ithal edilen alkollü içeceklerin gümrük kıymeti tespiti, DTÖ Gümrük Kıymeti Anlaşması müktesebata uygun değildir. Çeşitli üçüncü ülkelerle gümrük idari yardım anlaşmaları imzalanmıştır. Halen gümrük kanununun AB'ye daha fazla uyumlaşması için çalışmalara ihtiyaç vardır.

2006 İlerleme Raporu: gümrük kuralları konusunda Sınırdaki Eşya Kontrolünün Uyumlaştırılması Uluslararası Sözleşmesi uygulanmaya başlamıştır. Ancak halen birtakım uyumsuzluklar mevcuttur.¹ Gümrük Güvenlik Sistemi ve Elektronik Bilgi Değişim Sistemi sayesinde gümrüklerde kaçakçılıkla mücadele gelişmiştir, fakat idari kapasiteyi geliştirmek için daha fazla çabaya ihtiyaç vardır.

2007 İlerleme Raporu: Gümrük mevzuatı ile ilgili sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Gümrük tarifelerinde indirim yapılmamıştır. Serbest bölge, gümrük vergisi muafiyeti, transit, taklit mallarla mücadele ve sonradan kontrol gibi konularda fazla bir uyumlaşma söz konusu değildir. Varış salonlarında gümrüksüz satış mağazalarının kurulmasına izin verilmesi de müktesebata aykırıdır. Ancak Gümrük Müsteşarlığı'nın idari ve işlevsel kapasitesi güçlendirilmiştir. Gümrüklerde modernizasyon sürmektedir.

Fasıl 30: Dış İlişkiler

2005 İlerleme Raporu: Bu alanda kısıtlı ilerleme kaydedilmiştir. Ticaret politikası alanında gelişmeler olmuştur. Mevcut AB Genelleşmiş Tercihler Sistemi'yle uyuma dair kararname yayınlanmıştır. Çin menşeli ürünlere uygulanan koruyucu önlemler AB'nin önlemlerinden

¹ Örneğin, varış salonlarında gümrüksüz satış mağazalarının kurulmasına hala izin verilmektedir. Gümrüksüz satış mağazalarında yolcu başına satın alınmasına izin verilen azami mal miktarı AB'den daha yüksektir.

farklıdır. Çeşitli üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşmaları imzalanmıştır. Ayrıca TİKA aracılığıyla Türk dünyası ile işbirliği geliştirilmiştir. Sonuç olarak Türk dış ticaret politikası AB politikasıyla yakınlaşmaktadır.

2006 İlerleme Raporu: ortak dış ticaret politikası konusunda ilerleme sağlanmıştır. Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi, müktesebata uyum sağlayacak şekilde değiştirilmiştir. Fakat bazı konularda daha fazla uyuma ihtiyaç vardır.¹ Gümrük Birliği konusunda da ihlaller devam etmektedir. Üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşmaları imzalanmaya devam etmektedir. Kalkınma politikası ve insani yardım alanlarında bazı gelişmeler kaydedilmiştir.

2007 İlerleme Raporu: bazı AB-Türkiye Gümrük Birliği kuralları halen ihlal edilmektedir. Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi de müktesebata uygun değildir. Dünya Ticaret Örgütü, Doha Kalkınma Gündemi ve OECD gibi konularda Türkiye'nin tutumu AB ile aynı çizgide değildir. Ham elmas ile ilgili Kimberley Süreci sertifikasının zorunlu tutulmasını sağlayan bir karar kabul edilmiştir. Bazı üçüncü ülkelerle serbest ticaret anlaşmaları imzalanmıştır. TİKA'nın ofis sayısı da 22'ye ulaşmıştır.

Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

2005 İlerleme Raporu: AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'yla uyum devam etmektedir. İkili ilişkileri gelişmeye devam etmektedir. AGSP'ye katılım konusunda zorluklar devam etmektedir. Ayrıca Kıbrıs'ın Wassenaar anlaşmasına katılımına halen karşı çıkmaktadır.

2006 İlerleme Raporu: AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile genel uyum devam etmiştir. Ayrıca Ortadoğu Barış süreci desteklenmeye devam edilmektedir. Ancak Kıbrıs'la ilgili sorunlar değişmemiştir.² Uluslararası Ceza Mahkemesi Statüsü halen imzalanmamıştır.

2007 İlerleme Raporu: Avrupa Komşuluk Politikası desteklenmektedir. Irak konusunda Türkiye'nin aktif rolü devam etmiştir. İran'ın nükleer programıyla ilgili tüm açıklamalar desteklenmiştir. Azerbaycan ve Gürcistan ile Bakü-Ahılkelek-Kars tren yolu çerçeve anlaşması imzalanmıştır. Ermenistan'la ilişkileri normalleştirmeye yönelik de bazı adımlar atılmıştır³, ancak kara sınırı halen kapalı tutulmaktadır. Ortadoğu Barış Süreci'ne verilen destek sürmüştür. Ancak AB yaptırımlarının ve **kısıtlayıcı önlemlerin** uygulanması konusunda uyumlaşma tamamlanmamıştır. Türkiye, kitle imha silahlarının **yayılmasının önlenmesi** alanındaki tüm anlaşmalara taraf olmuştur. Ancak Türkiye Uluslararası Ceza Divanı Statüsü'ne taraf değildir, ve 2009'dan önce taraf olmayı öngörmemektedir. **Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası** (AGSP) ile ilgili olarak AB'nin barış güçlerinin çoğuna katkıda bulunmaktadır. Avrupa Savunma Ajansı ile idari düzenlemeler belgesi imzalanmıştır. Ancak Berlin Plus düzenlemesine Malta ve Kıbrıs'ın dâhil edilmesine karşı çıkmaya devam etmektedir. Ayrıca Kıbrıs'ın Wassenaar Düzenlemesi'ne dâhil edilmesini de engellemektedir.

Fasıl 32: Mali Kontrol

2005 İlerleme Raporu: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulanmaya devam etmektedir. Ancak bütçeye ilgili hükümleri henüz uygulanmamaktadır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur. Dış denetim alanında bir ilerleme olmamıştır. AB mali çıkarlarının korunması alanında katılım öncesi yardım konusundaki Çerçeve Anlaşması

¹ AB ihracatını da etkileyen koruma önlemlerinin seçimi (sorunun temel kaynağı bu olmamasına rağmen) karşılıklı ticarete en az zarar veren önlemlerin seçilmesine ilişkin Gümrük Birliği gerekleriyle uyumlu değildir. Ayrıca, belirli mallar için menşe belgesi uygulaması yürürlüğe konmuştur.

² "...Türkiye, "Berlin Artı" anlaşmasına dayanan AB-NATO stratejik işbirliğine Kıbrıs ve Malta'nın dâhil edilmesine direnmektedir. Kıbrıs'la ilgili olarak Türkiye, siyasi nedenlerle, Kıbrıs'ın Konvansiyonel Silahlar, Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojileri İhracat Kontrolüne ilişkin Wassenaar Düzenlemesi gibi belirli tedarikçi gruplarına üyeliğini bloke etmeyi sürdürmektedir." (Türkiye 2006 İlerleme Raporu, sayfa 71).

³ Ermenistan temsilcileri Ocak 2007'de Hrant Dink'in cenaze törenine ve Mart ayında Kutsal Haç Akdamar Ermeni Kilisesi'nin resmi açılışına davet edilmiştir.

yürürlüğe girmiştir. Sahtekârlıkla mücadele konusunda Komisyon ile işbirliği gerçekleştirilmelidir.

2006 İlerleme Raporu: Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrol Yasası ve Anayasa'nın bütçeye ilişkin ilgili maddeleri değiştirilmiştir. Bunun hem olumlu hem olumsuz etkileri olmuştur. Buna göre kalkınma ajansları Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrol Yasası kapsamının dışında kalmıştır. İç denetim henüz **etkin** hale gelmemiştir. İç Denetim Eşgüdüm Kurulu faaliyete geçmiştir, ancak **etkinliğinin** artması gerekmektedir. Dış denetim yetkisi ise Sayıştay'a bırakılmıştır. Bunların yanı sıra, Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu oluşturulmuştur. AB'nin mali çıkarlarının korunması konusunda da bazı ilerlemeler olmuştur. Euro'nun kalpazanlığa karşı korunması konusunda yeterli kapasite ve deneyim mevcuttur. Merkez Bankası'na bağlı olarak Kalpazanlığı İzleme Sistemi kurulmuştur. Avrupa Dolandırıcılık ile Mücadele Ofisi ile daha fazla işbirliğine ihtiyaç vardır.

2007 İlerleme Raporu: bazı devlet kurumlarında iç denetim işlevsel hale gelmiştir. İç Denetim Eşgüdüm Kurulu tarafından önemli belgeler yayınlanmıştır. Ancak bu alanda daha fazla çabaya ihtiyaç vardır. Kamu muhasebesi ile ilgili mevzuat yayınlanmıştır. Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu da faaliyetlerini artırmıştır. Dış denetim konusunda ise bir gelişme yaşanmamıştır. Sayıştay kanunu gecikmektedir. AB'nin mali çıkarlarının korunması ile ilgili sınırlı ilerleme görülmüştür. Avrupa Hıleye Mücadele Ofisi ile işbirliğine başlanmıştır. Avrupa topluluklarının mali çıkarlarının korunması sözleşmesiyle uyumun tamamlanmasına yönelik yasal değişiklikler yapılmıştır, ve çalışmalar devam etmektedir. Euro'nun sahteciliğe karşı korunması konusunda ise bir ilerleme yoktur.

Fasıl 33: Maliye ve Bütçe Hükümleri

2005 İlerleme Raporu: AB mali ve bütçesel hükümleri ve AB öz kaynaklar sisteminin uygulanması hakkında bir ilerleme yoktur. Geleneksel öz kaynaklar hakkındaki Türk gümrük mevzuatı 1999 müktesebatıyla uyumludur, ancak daha kapsamlı çabalar gerekmektedir.

2006 İlerleme Raporu: geleneksel öz kaynaklar bağlamında gümrük mevzuatı müktesebat ile uyumludur. Yeni İstatistik Yasası ile uyum seviyesi artmıştır. Bununla beraber, doğru hesaplama, tahsil, ödeme ve öz kaynakların denetimini temin edecek eşgüdüm yapıları ile uygulama kuralları oluşturulmalı ve bunlarla ilgili AB'ye bilgi verilmelidir.

2007 İlerleme Raporu: bu konuda belirli bir ilerleme kaydedilmemiştir. Özkaynaklar sisteminin uygulanması ile bağlantılı politika alanında AB sistemi ile farklılıklar mevcuttur. Uygun koordinasyon yapılarının kurulmasına ihtiyaç vardır.

EK 6: ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNİN MÜZAKERE SÜRECİNDE AVRUPA İDARİ ALANI'NIN ETKİSİ

Bu tablonun hazırlanmasında şu kaynaklardan yararlanılmıştır: **(a)** Avrupa Komisyonu'nun COM(2002) 700 final sayılı, Genişlemiş Birliğe Doğru: Strateji Belgesi ve Avrupa Komisyonu'nun her bir aday ülkenin katılım konusunda gösterdiği ilerleme hakkında raporu, **(b)** SIGMA'nın 1 Mayıs 2004'te Birliğe katılan AB üyesi ülkelerin düzenleme yönetimi kapasiteleri hakkındaki çalışması (GOV/SIGMA(2007)6, 42 sayılı kitap), **(c)** Dünya Bankası'nın 2006 tarihli "Yeni Üye Ülkelerde İdari Kapasite: Yenilenmenin Sınırları" başlıklı çalışması, **(d)** Avrupa Komisyonu'nun 26.9.2006 tarihli, COM (2006) 549 final sayılı, "Bulgaristan ve Romanya'nın AB Üyeliğine Hazırlık Durumları Hakkında İzleme Raporu" başlıklı raporu, **(e)** Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için hazırlanmış İlerleme Raporları, **(f)** Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için hazırlanmış izleme raporları.

	Bulgaristan	Çek Cum.	Estonya	Letonya	Litvanya	Macaristan	Polonya	Romanya	Slovakya	Slovenya
Etkenlik (verimlilik)	Devlet İdaresinin Modernizasyonu Stratejisi kapsamında kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik artırılmıştır.	Hükümet, Nisan 2005'te İdarenin Yükünü Azaltmaya Yönelik Eylem Planı'nı ve İdarenin Yükünü Ölçme Metodolojisi'ni kabul etmiştir. Etki değerlendirmesi için yeni bir metodoloji geliştirilmiştir. Merkezi Devlet Reformu ve Hükümet Ofisi Düzenleyici Reform Bakanlığı'na bağlı Daha İyi Düzenleme birimi oluşturulmuştur.	Bakanlıklar veya devlet otoritelerinin gereksiz veya birbiriyle çakışan sorululuklar kaldırılmış, bakanlıkların işleyişi rasyonalize edilmiş ve dikey yetki yapılanması basitleştirilmiştir. Estonya İdari Usul Yasası, kamu hizmetlerinin verimli idari usuller sağlamasını ve kullanıcılar için en düşük maliyetle en kısa sürede hizmet sunmasını	2007-2013 Ulusal Kalkınma Planı'nda iyi düzenleme konusu ele alınmıştır. İnsan Kaynakları ve İstihdam Programı, vatandaşlar ve girişimciler için bürokratik engellerin en aza indirilmesine yönelik tedbirler içermektedir. Haziran 2002'de idari organların kuruluşu, hiyerarşik ilişkileri, kontrolü, hesap verebilirliği ve finansman düzenlemelerini ele alan Kamu Yönetimi Çerçeve	Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi için Strateji ve ardından Stratejinin Uygulanmasına Yönelik Eylem Planı (2005-06) oluşturulmuştur. Litvanya'nın stratejik planlama sistemi, CEE ülkeleri arasında en başarılı olarak kabul edilmektedir. İnsan kaynakları kapasitesinde gerçekleştirilen iyileştirmeler sayesinde kamu hizmeti veren kuruluşlar kalifiye elemanları	2004'te Daha İyi Düzenleme dahil olmak üzere modern idari usuller hakkında kamu görevlilerine eğitim verilmesi amacıyla iki girişim başlatılmıştır.	Daha İyi Düzenleme Stratejisi geliştirilmiştir. 19 Ağustos 2006'da Düzenleyici Reform Programı kabul edilmiştir. Düzenleyici Etki Değerlendirmesi metodolojisi oluşturulmuş ve Ekim 2006'da revize edilmiştir. Yerinden yönetim reformu hayata geçirilerek kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması sağlanmıştır.	Mayıs 2004'te kamu hizmeti reformu, adem-i merkezileşme ve yetki devri ile siyasa koordinasyonunu kapsayan bir kamu yönetimi reform stratejisi uygulamaya konmuştur. Kamu hizmeti reformundaki amaç, daha fazla profesyonelleşmedir: işe alma ve terfi liyakate ve açık rekabete dayalı hale gelmiş, mükafat sistemi getirilmiş, saydam ve öngörülebilir maaş planları oluşturulmuş, insan kaynakları yönetimi geliştirilmiş ve hizmet içi eğitimler	Kamu Hizmeti Bürosu kurularak idarenin yapısı ve işleyişi ile ilgili ilerleme kaydedilmiştir. Etki değerlendirme sistemi, teklif edilen yasaların hanehalkı üzerindeki etkilerini değerlendirmektedir. Merkezi Devlet İdaresi 2000-2001 yıllarında kısmen başarılı bir yeniden yapılanma sürecinden geçmiştir.	İdarenin Yükünü Azaltmaya Yönelik Tedbir Programı, idarenin yükünü azaltmayı, idarenin halka daha yakın, etkin, açık ve saydam olmasını amaçlamaktadır.

Açıklık ve Saydamlık

Siyasi partiler yasasında yapılan değişikliklerle siyasi partilerin yöneticilerine tüm malvarlıklarını Ulusal Teftiş Bürosu'na beyan etme zorunluluğu getirilmiştir.

Siyasi partiler, kendilerine bağlı bulunan kişileri ve bağlı türü ile miktarını beyan etmek zorundadır.

Kamu Yönetimi Portalı 2004 yılında hayata geçmiştir. Portalda kamu kurumlarının tüm iletişim bilgileri, ulusal ve AB yasaları, 300'den fazla işlem için önerilen çözümlerin detaylarını içeren bir veritabanı, elektronik ticaret sicili, Tapu Sicilinin bazı kısımlarını görme imkanı, kamu ihaleleri ile ilgili bilgiler ve tek tek departmanlardan haberler yer almaktadır.

gerektirmektedir.

Kanun taslaklarına açıklayıcı birer mektup eklenmektedir. Açıklayıcı mektup, kanun taslağını hazırlayan kişiyi taslağın ne anlama geldiğini basit bir dille anlatma yükümlülüğü getirmektedir.

Mahkeme kararlarının ve istatistiklerinin bulunduğu bir veritabanının halka açılması için çalışmalar sürmektedir.

Yasası kabul edilmiştir.

Bir kanun taslağı hazırlanmadan önce, kanuna neden ihtiyaç duyulduğu göz önüne alınmaktadır, ve mevcut sistemin Konsept Belgesi'nde tanımlanmalıdır.

2005 yılında hükümet ile sivil toplum örgütleri arasında bir Mutabakat Zaptı oluşturulmuş ve sivil toplum örgütleri ve müzakere teknikleri hakkında kamu görevlilerinin eğitilmesi için elkitapları basılmıştır.

ellerinde tutmayı başarmaktadır.

Hükümet için makro planlardan bakanlıkların bölümleri için mikro planlara kadar planlama sürecinin her aşamasında üst düzeyde saydamlık söz konusudur.

Hükümetin yasama programını ortaya koyan altı aylık yasama listesi oluşturulmaktadır. Kişisel Verilerin Korunması ve Kamu Bilgilerine Açık Erişim Hakkında Kanun'a göre kanunun tanımladığı merkezi, yerel yönetim düzeyinde veya diğer kamu kurumlarının faaliyetleri ile ilgili tüm bilgileri elektronik olarak veya başka vasıtalarla yayınlamaları gerekmektedir.

Macaristan'da genel kamu yönetimi tamamen bilgisayar ağları ile kaplanmış, ağa erişim oranı yaklaşık %70'tir ve bakanlıkların çoğunun kendi sayfaları vardır.

Yargı disiplin süreçlerinin saydamlığı artmıştır.

Bütçe yönetimi ile ilgili yasal çerçeve oluşturulmuş ve AB bütçesi ile ulusal bütçe arasındaki mali akışlar konusunda saydamlık ve verimlilik sağlanmıştır.

Devlet Teftiş Bürosu mali bağımsızlığa sahiptir ve kamu

daha etkin hale gelmiştir.

Siyasi partilerin finansmanı ile ilgili kurallar daha sıkı hale getirilmiştir.

"Güneş Işığı Yasaları" olarak bilinen Bilgiye Erişim Kanunu ve Karar Verme Süreçlerinin Saydamlığı Kanunu'nun getirdiği hak ve yükümlülükler ile ilgili halkın ve idarenin farkındalığı artırılmıştır.

Tüzel kişilere cezai yükümlülük getiren yasalar kabul edilmiştir.

Bilgiye Serbest Erişim Kanunu'na göre, yasal düzenlemeler için tasarılar dahil, her türlü yasama işlemine hükümetin web sitelerinden erişilebilmektedir.

e-devlet uygulaması gelişmektedir.

Hükümet tarafından "Kamu İhalelerinde Saydamlığın Artırılması için Sistemik Tedbirlerin Analizi ve Tedbir Önerileri" kabul edilmiştir.

Hesap verebilirlik düzeyini geliştirmek amacıyla hemen tüm bütçe dışı fonlar kaldırılmış, bütçeleme prosedürleri ve bütçe sınıflamalarında değişiklikler yapılmıştır.

E-hükümet portalı 22 Mayıs 2006 tarihinde açılmıştır. kamu yönetimi bilgilerine ve bilgileri sınıflandırarak veren servislere erişim noktası olarak işlev görmektedir.

Hesap Verebilirlik

Siyasal partiler ve üst düzey kamu görevlilerinin

Mali yönetim ve kontrol alanında 2002 yılında çıkarılan Mali

Kamu sektöründe iyi yönetim ve hesap

Aralık 2001'de bakanlıklara bağlı kamu teşebbüsleri ve devlet

Yapısal fonlar ve uyum fonlarının uygulanması ile

Devlet Teftiş Bürosu mali bağımsızlığa sahiptir ve kamu

Kamu Mali İç Kontrol sistemi kurulmuş, ardından Kamu

Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı,

Kamu Hizmetleri Yasası, profesyonel, tarafsız ve

mal beyanı hakkındaki yasalarda değişiklikler yapılarak yolsuzlukla mücadele güçlendirilmeye çalışılmıştır. Buna göre Ulusal Teftiş Bürosu kendisine ibraz edilen beyannameleri teftiş etme hakkına sahip olmuştur.

Yönetim Yasası ile önemli ilerleme kaydedilmiştir. Bu yasa ile bir kamu yönetiminde mali kontrol sistemi oluşturulmuştur. Bunun sonucunda yapısal fonlar ve uyum fonlarının uygulanması ile ilgili tüm bakanlıklarda iç denetim birimleri kurulmuştur. Tüm bütçe harcama merkezlerinde işlevsel olarak bağımsız iç denetim birimleri oluşturulmuştur. Maliye Bakanlığı'na bağlı Koordinasyon Birimi tarafından İç Denetim Elkitapları ve Şatları hazırlanmıştır.

Yüksek Teftiş Bürosu'nun işlevsel, kurumsal ve operasyonel bağımsızlığı tatmin edici düzeydedir.

verebilirliğin güçlendirilmesi konusunda yürütülen projeler vasıtasıyla AB gereklilikleri ve uluslar arası standartlara uygun şekilde kamu sektöründe iç kontrol ve teftişler yapılmaya başlanmıştır.

kurumlarına iç denetim organları oluşturma zorunluluğu getiren bir yasa kabul edilmiştir. İç denetim sisteminin kapsamı tüm bütçe gelir ve harcama merkezlerine genişletilmiştir.

Kamu kurumlarında yöneticilerin hesap verebilirliği kavramını yerleştiren ve uygulanmasını sağlayan düzenlemeler Ocak 2002'de kabul edilmiştir. Haziran 2002'de kabul edilen Devlet Denetleme Ofisi Kanunu, söz konusu kurum operasyonel, işlevsel ve mali bağımsızlığını sağlamaktadır.

ilgili tüm bakanlıklarda ve kamu harcaması yapan kurumlarda iç denetim birimleri oluşturulmuştur.

Devlet Kontrol Kanunu Mart 2002'de değiştirilmiştir. Buna göre, Devlet Kontrol Ofisi'nin (DKO) mali ve kurumsal bağımsızlığı güçlendirilmiş, ancak denetleyicilere ceza verme yetkisi kaldırılmıştır. Şubat 2002'de Devlet Kontrolörü'nün talimatı ile Ulusal Hükümet Denetim Standartları kabul edilmiştir. Bu standartlar DKO görevlileri tarafından hüküm ete uygulanan denetimler için geçerlidir.

Stratejik Denetim Planı ve Ulusal Fon için İç Denetim Elkitabı

finansmanı, sosyal güvenlik, yerel yönetimler ve AB kaynakları gibi konularda inceleme yetkisine sahiptir.

Maliyesi Yasasında değişiklik yapılarak mali yönetim ve kontrol sistemleri açısından yönetimin hesap verebilirliği sağlanmıştır.

Ulusal Yolsuzluk Karşıtı Müdürlüğü kurulmuştur.

Polis teşkilatının askeri unsurlardan arındırılmasına yönelik çabalar, teşkilatın hesap verebilirlik düzeyini artırmıştır.

Ulaştırma, Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı, Başsavcılık ve üç bölgesel büroda iç denetim birimleri kurulmuştur.

Mali kontrol, denetim, harcamaların belgelendirilmesi ve özellikle yapısal fonlarla ilgili sorunların düzeltilmesine yönelik spesifik prosedürler oluşturulmuştur.

Hem mali yönetim hem de iç denetim sistemlerinin kurulmasına temel teşkil eden Mali Kontrol ve İç Denetim Yasası Ocak 2002'de yürürlüğe girmiştir.

Yüksek Denetleme Ofisi (YDO) Yasası'nda yapılan değişiklik ile YDO'nun yetkileri artırılmış ve AB fonları da yetki alanına dâhil edilmiştir. Maliye Bakanı'nın YDO'yu denetleme yetkisi kaldırılmıştır.

hesap verebilir kamu hizmetinin çerçevesini oluşturmaktadır.

Kamu iç mali kontrolü ve yeni Kamu Maliyesi Yasası ile ikincil mevzuatı, yönetimin hesap verebilirliği ile ilgili AB standartlarına tamamen uygundur.

hazırlanmıştır.

Katılımcılık

Roman vatandaşlar için okuma yazma ve meslek eğitimini içeren programlar uygulanmıştır.

Başarılı e-devlet uygulamaları yapılmıştır.

Üçlü düzeyde toplumsal ortakların birliğe katılım hazırlıklarına aktif olarak müdahalede bulunmalarına imkân tanınmıştır.

İstişare mekanizmasını iyileştirmeye yönelik Web tabanlı "Talk Along" adlı bir hükümet gercisi geliştirilmiştir. Böylece vatandaşların siyasa formülasyonu ve yasa hazırlanması süreçlerine katılımı artırılmıştır.

Stratejik planlama ve etkin özel sektör-kamu sektörü işbirliği Estonya'da CEE ülkeleri içinde en gelişmiş e-devlet uygulamalarının yapılmasını sağlamıştır.

Sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, devlet sekreterinin toplantılarına gözlemci sıfatıyla katılabilmekte ve siyasa ve kanun taslakları hakkında yorumda bulunabilmektedir. Böylece sivil toplum, yeni düzenlemelerle ilgili süreçler hakkında bilgi sahibi olmaktadır.

Tüm önemli teklifler Devlet Sekreterlerinin haftalık toplantısında görüşülmeden önce Devlet Şansölyesi'nin web sitesinde yayınlanmaktadır.

Hükümetin öncelikleri genellikle Mart ayında bütçe oluşturulurken belirlenmektedir. Öncelikleri uygulamaya yönelik siyasalar oluşturulurken, gerekli tüm siyasa belgeleri ilgili taraflar ve kurumlarla tartışılmalıdır.

Hükümet, iş dünyası temsilcileri ve sendikalarından oluşan Üçlü Konsey 1995 yılında oluşturulmuştur. Konseyin kuruluş amacı toplumsal, ekonomik ve işgücü ile ilgili sorunları ele almaktır.

Başbakan tarafından, iş dünyası, bağımsız uzmanlar, devlet kurumlarının uzmanları il bilim ve eğitim kurumlarının temsilcilerinden oluşan bir İş Ortamı

Elektronik Bilgi Özgürlüğü Yasası'na göre, kanun taslakları internette yayınlanmakta ve taslak ile ilgili yorum belirtmek için de bir son tarih verilmektedir.

Özerk sosyal diyalogu güçlendirmeye yönelik projeler vasıtasıyla toplumsal ortakların ulusal konularda etkili olmalarını ve Avrupa düzeyinde benzeri sektörel yapılara katılmalarını sağlayacak sektörel komiteler kurulmuştur.

2001 yılı sonunda Bilgiye Erişim, Karar Vermeye Halkın Katılımı ve Çevre Konularında Adalet Erişim Konvansiyonu (Aarhus Konvansiyonu) kabul edilmiştir.

Lobicilik Yasası'nı takiben, tüm hükümet siyasaları ve girişimleri, özellikle bakanlıkların internet siteleri vasıtasıyla halka açıklanmaktadır; bu yasa, herkesin yasama teklifleri üzerinde yorum yapmaya hakkı olduğunu belirtmektedir.

Yasa teklifi bölgesel yönetimleri ilgilendiriyorsa, yasa hakkında görüş bildirmek üzere Merkezi ve Bölgesel Yönetim Ortak Komitesi toplanmaktadır.

İşçiler, işverenler ve merkezi hükümet temsilcilerinden oluşan Üçlü Sosyal ve Ekonomik İşler Komitesi de yasa teklifleri hakkında görüş beyan

Ulusal Ayrımcılıkla Mücadele Konseyi kurulmuş ve zaman içinde bağımsızlığı artmıştır.

İkili işbirliği düzeyinde, sendikalar ve işveren kuruluşları Sosyal Diyalog komisyonu'na katılmaktadır; örneğin, komisyon, 2004-05'teki toplu sözleşmelerden sorumlu idi.

2003 yılında iki istişare yapısı oluşturuldu: Avrupa Küçük İşletmeler Şartı'nın uygulanması için Çalışma Grubu ve KOBİ Geliştirme için İstişare Komitesi. Bu yapılar, KOBİ politikasının tasarımı ve uygulanmasının koordine edilmesi ve bu süreçlere halkın katılımını sağlamıştır.

İstişari Sosyal Diyalog Komisyonu, toplumsal ortaklarla işbirliğini teşvik etmektedir.

Pek çok bakanlığın başlıca yeni teklifler konusunda kendilerine danışılan danışma organları vardır.

Sivil toplum kuruluşları ile kapsamlı istişareler örgütlenmektedir (örn. Slovak kentleri ve belediyeleri birliği, Slovakiya tarım kooperatifleri birliği vs.).

Bir teklif hakkında 500 veya daha fazla kişi yorumda bulunmuşsa, bu görüşler göz önüne alınmalıdır. Teklif hükümet tarafından kabul edilmezse, teklifte bulunan vatandaşlara bunun gerekçesi açıklanmalıdır.

Sendikalar aktif olmaya devam etmektedir. Ücret, işgücü ve emeklilikle ilgili verilecek kararlarda ve ilgili yasaların kabul edilmesi sürecine sendikalar katılmaktadır. Hükümet, sendikaları AB'ye katılım ile ilgili tartışmalara da dâhil etmiştir.

Tüketicinin Korunması Ofisi, istişari yapıda bir Uzmanlar Konseyi'ni işletmektedir; bu konsey, tüketicilerin çıkarlarını temsil etmekte ve tüketicilerin karar verme süreçlerine katılımını sağlamaktadır.

Toplumsal ortakların yasama sürecine aktif katılımı, yetkililerin sosyal diyalogu göz önünde bulundurma isteğinin

Geliştirme Daimi Komitesi kurulmuştur. Komitenin amacı, iş ortamını basitleştirmektir; çalışma yöntemi ise yetkililer ve iş kuruluşları arasında yakın işbirliğine dayalıdır.

edebilmektedir.

Adalet Bakanlığı'nın kanun tasarılarına halkın yaptığı yorumlar medeni kanun Kodifikasyon Komitesi'ne veya ceza hukuku Kodifikasyon Komitesi'ne gönderilmekte, bu komiteler yapılan yorumların haklı olup olmadığına ve taslağa ilave edilmesinin gerekip gerekmediğine karar vermektedir.

göstergesidir. göstermektedir.

ÖZGEÇMİŞ

Fatih DEMİR 1978 yılında Kocaeli’de doğdu. İlk ve ortaöğrenimini Kocaeli’de tamamladı. 2001 yılında Bilkent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünden mezun oldu. Yüksek lisansını 2004 yılında Kocaeli Üniversitesi Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim dalında “Sivil Asker İlişkileri: Kurumsal Çerçeve ve Seçilmiş Ülkeler” başlıklı tezi vererek tamamladı. Aynı yıl Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi Anabilim dalına doktora öğrencisi olarak kabul edildi. Şu anda Uşak Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü’nde öğretim görevlisi olarak çalışmaktadır.