

AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ

**AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATININ UYGULANMASI
ÇERÇEVESİNDE İDARİ KAPASİTE**

Uzmanlık Tezi

Elif KURŞUNLU

ULUSAL PROGRAM DAİRESİ

Mayıs 2004

ANKARA

ÖZET

Avrupa Birliği (AB) müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması beşinci genişleme sürecine özgü bir üyelik kriteridir. Genişlemenin kendine özgü dinamikleri doğrultusunda, ilk kez 1995 yılında Madrid Zirvesinde gündeme gelen idari kapasite kriteri zaman içinde özellikle Düzenli Raporlar çerçevesinde ayrıntılandırılmıştır.

Yatay ve dikey (sektörel) idari kapasite olarak iki boyutta incelenen bu kriter çerçevesinde, AB'nin belli kurumsal modeller ya da idari sistemler ortaya koymaktan kaçındığı gözlenmektedir. AB için önemli olan açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık gibi temel prensipler çerçevesinde müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasını sağlayacak yapıların varlığıdır. Bu doğrultuda aday ülkelerin çalışmalarına yön vermek ve desteklemek için SIGMA, TAIEX ve eşleştirme gibi çeşitli teknik destek mekanizmaları da geliştirilmiştir.

Katılım öncesi süreçte Türkiye'de yaşanan gelişmeler incelendiğinde önemli adımlar atıldığı gözlenmektedir. Bu bağlamda, özellikle gözden geçirilmiş Ulusal Program Türkiye'nin ihtiyaçlarını ayrıntılı biçimde ortaya koyan önemli bir yol haritasıdır. Ancak Türk idari sisteminde AB'ye paralel pek çok gelişme, sadece katılım öncesi süreçten kaynaklanmamaktadır. Uzun bir demokrasi ve piyasa ekonomisi geçmişi olan Türkiye'nin köklü bir kamu yönetimi geleneği de vardır. Özellikle küreselleşme süreci, Türkiye'nin idari yapısında AB'ye uyumlu gelişmelerin katılım öncesi süreç başlamadan önce gerçekleşmesine yol açmıştır.

Anahtar kelimeler: genişleme, katılım öncesi süreç, koşulluluk, yatay idari kapasite, dikey idari kapasite, Türkiye.

ABSTRACT

Development of adequate administrative capacity for the implementation of the European Union (EU) acquis is membership conditionality, peculiar to the fifth enlargement process. In accordance with the special dynamics of this enlargement process, administrative capacity criteria was first declared in 1995 Madrid European Council and with time it was detailed especially through the Regular Reports.

In the framework of this criterion, which is analysed from two aspects as horizontal and vertical (sectoral) administrative capacity, it has been observed that the EU refrained from defining specific institutional models or administrative systems. For the EU, crucial point is the existence of administrative structures that can ensure effective implementation of the acquis in the framework of certain basic principles like openness, transparency, accountability and participation. In this respect, certain technical assistance mechanisms have been developed such as SIGMA; TAIEX and twinning in order to direct and support efforts of the candidate countries.

An analysis of the developments in Turkey, in the pre-accession process, reveals that important steps have been taken. In this respect, especially the revised National Program, which sets out the needs of Turkey in a detailed way, is an important roadmap. However, many developments that has been realised in the administrative structure of Turkey do not result only from the pre-accession process. Indeed, apart from its long democracy and market economy experience, Turkey has a well-established public administration tradition. Especially, globalisation process has led to the realisation of certain developments in the administrative structure of Turkey that are parallel to the EU requirements, before the pre-accession process.

Key Words: enlargement, pre-accession process, conditionality, horizontal administrative capacity, vertical administrative capacity, Turkey

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar LİSTESİ	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BÖLÜM: I- AVRUPA BİRLİĞİNİN BEŞİNCİ GENİŞLEME SÜRECİNİN TEMEL DİNAMİKLERİ	4
1.1 Genişleme Sürecini Şekillendiren Temel Prensipler	6
1.2 Katılım Öncesi Araçlar ve Genişleme Sürecinde İzlenen Yöntem	8
1.3 Koşulluluk Prensipleri	12
BÖLÜM: II- AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATININ UYGULANMASI İÇİN GEREKLİ İDARİ KAPASİTE.....	17
2.1 Genişleme Süreci ve İdari Kapasitenin Önemi.....	18
2.2 AB'nin Kamu Yönetimi Alanındaki Yetkileri.....	20
2.3 Yatay İdari Kapasite.....	24
2.3.1 Aday Ülkelerin Yatay İdari Kapasitelerini Geliştirmek için Kullanılan Araçlar	27
2.4 Dikey (Sektörel) İdari Kapasite.....	33
2.4.1 Aday Ülkelerin Dikey İdari Kapasitelerini Geliştirmek için Kullanılan Araçlar	38
BÖLÜM: III- KATILIM ÖNCESİ SÜREÇ ÇERÇEVESİNDE İDARİ KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ ALANINDA TÜRKİYE'DE YAŞANAN GELİŞMELER	44
3.1 Katılım Öncesi Süreç ve Türkiye	45
3.2 Türkiye'de AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli İdari Kapasitenin Oluşturulması	48
3.2.1 Yatay İdari Kapasite.....	58
3.2.2 Dikey (Sektörel) İdari Kapasite.....	61
SONUÇ	79
KAYNAKÇA	83
DİZİN	88

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo I- AB Üyesi Ülkelerin Kamu Yönetimi Sistemlerinin Ortak Özellikleri.....	22
Tablo II- Yatay İdari Kapasitenin Değerlendirilmesi için SIGMA Anahatları	29
Tablo III- Türkiye'deki Başlıca Bağımsız Düzenleyici Kurumlar.....	51
Tablo IV- 367 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında AB Birimleri Oluşturulan Bakanlık ve Kuruluşlar	55
Tablo V- Eşleştirme İçeren 2002 Yılı Mali İşbirliği Projeleri	62
TabloVI- Eşleştirme İçeren 2003 Yılı Mali İşbirliği Projeleri.....	64

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AFİS	Otomatik Parmak İzi Teşhis Sistemi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
İŞKUR	Türkiye İş Kurumu
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
MERNİS	Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PHARE	Ekonominin Yeniden Yapılanması için Polonya ve Macaristan Yardımı
SIGMA	Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek
TAIEX	Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi
TÜRKAK	Türk Akreditasyon Kurumu
INTOSAI	Üst Denetleme Kurumları Uluslararası Örgütü

GİRİŞ

Avrupa Birliğinin (AB) beşinci genişleme sürecinin, benimsenen politikalar, izlenen yöntemler ve kullanılan araçlar açısından diğer genişleme süreçlerinden oldukça farklı olduğu gözlenmektedir. Gerek aday ülkelerin sayısının fazlalığı ve farklılıkları, gerek Avrupa entegrasyonunun 1990'lı yıllarda ulaştığı aşama, yeni ülkelerin Birliğe katılma sürecini hem aday ülkeler hem de AB açısından zorlaştırmıştır. Bu çerçevede benimsenen ilkeler, kullanılan araç ve yöntemler zaman içinde genişleme sürecinin kurumsallaşmasına yol açmıştır.

Koşulluluk (conditionality) ilkesinin öne çıktığı AB'nin beşinci genişleme sürecinde, aday ülkelerin çeşitli siyasi, ekonomik ve hukuki şartları yerine getirmesi istenmiştir. Bu bağlamda ortaya çıkan ve Madrid Kriteri olarak da bilinen "AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması" şartı, beşinci genişleme sürecinin en önemli farklılıklarından biridir. Daha önceki genişleme süreçlerinde gözlenmeyen bu üyelik kriteri doğrultusunda aday ülkelerin AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasiteyi oluşturmaları istenmiş ve bu çerçevede aday ülkelerin çalışmalarına yön verip, destek olmak amacıyla çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir.

Ancak hem "AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin" nasıl tanımlanacağı konusunda yaşanan belirsizlikler hem de bu sürecin uzun soluklu ve kapsamlı reformlar gerektirmesi pek çok tartışmayı beraberinde getirmiştir. AB üyesi ülkelerin bile müktesebatı tam olarak etkili bir biçimde uygulamak için gerekli idari kapasiteye sahip olmadığının vurgulandığı bu tartışmalarda, idari kapasite konusundaki kriterin genişleme sürecini geciktirmek amacıyla AB tarafından geliştirilmiş yeni bir siyasi araç olduğu bile belirtilmiştir.

Fakat, AB çeşitli vesilelerle giderek artan bir şekilde aday ülkelerin tam üyeliğe hazır olup olmadığı yönündeki değerlendirmesini salt AB müktesebatının benimsenmiş olması açısından yapmayacağını, benimsenen müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmuş olmasının da aynı ağırlıkta değerlendireceğini belirtmiştir. Nitekim aday ülkelerle yapılan müzakerelerde, ulusal mevzuatın AB mevzuatı ile uyumlaştırılması ve mevzuatın uygulanması için gerekli idari ve adli yapının oluşturulması birbirinden ayıramayacak iki süreç olarak değerlendirilmiştir.

Helsinki sonrası dönemde Kopenhag kriterlerine, özellikle Kopenhag siyasi kriterine odaklanılan Türkiye’de söz konusu gelişmelerin gerekli yankıyı bulmadığı düşünülmektedir. Oysa idari kapasite diğer aday ülkelerin deneyimlerinde de görüldüğü üzere müzakere sürecinde Türkiye’nin karşılaştığı en önemli sorunlardan biridir. Bu yüzden, Türkiye’nin AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasına çok daha fazla önem vermesi gerekmektedir. Üstelik AB’nin de belirttiği üzere, idari kapasite konusu sadece kamu kurum ve kuruluşları açısından değil, özel sektör ve sivil toplum örgütleri açısından da üzerinde titizlikle durulması gereken bir husustur.

Ancak Türkiye’de, toplumsal yaşamın her alanını kapsayan AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin ne olduğu, AB’nin bu konuya yaklaşımı, aday ülkeler için geliştirilen teknik destek mekanizmaları, Türkiye’nin bu alandaki sorunları, atılan ve atılması gereken adımlar gibi temel pek çok konuda kaynak ve önemli bilgi eksiklikleri olduğu gözlenmektedir. Söz konusu bilgi ve kaynak eksikliğini giderebilmek ve üyelik öncesi süreçte idari kapasiteye daha çok önem verilmesini sağlamak amacıyla yazılan bu tez Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinde uzman yardımcısı olarak yapılan üç yıllık çalışmanın bir ürünüdür.

Tez üç ana bölümden oluşmaktadır ve her bölüm kendi içinde çeşitli alt başlıklara ayrılmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması beşinci genişleme sürecine özgü bir üyelik koşuludur. Bu yüzden tezin ilk bölümünde bu genişleme sürecinin dinamikleri incelenmiş, bu bağlamda genişleme sürecini şekillendiren temel prensipler ile izlenen yöntem üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede, idari kapasite konusunda yaşanan gelişmelerin genişlemenin temel dinamiklerine paralel olduğu vurgulanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin ne olduğu hususuna açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda önce genişleme süreci ve idari kapasitenin önemi tartışılarak, aday ülkelerin üyelik sürecinde idari kapasitenin ön plana çıkmasının nedenleri ortaya konmuştur. Daha sonra AB’nin kamu yönetimi alanındaki yetkileri incelenerek, AB içinde idari yapıların nasıl şekillendiğine ışık tutulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, Müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin iki boyutu olduğu belirtilmiştir. Yatay ve dikey (sektörel) idari kapasite olarak adlandırılan bu iki boyut çerçevesinde önce AB’nin aday ülkelerden beklentileri üzerinde

durulmuş daha sonra ise bu beklentilerin karşılanmasında aday ülkeleri yönlendirmek ve çalışmalarını desteklemek amacıyla AB tarafından geliştirilen araçlar hakkında bilgi verilmiştir.

Tezin üçüncü ve son bölümünde katılım öncesi süreçte Türkiye’de yaşanan gelişmeler incelenmiştir. Öncelikle katılım öncesi sürecin Türkiye-AB ilişkilerinin kurumsal yapısını nasıl etkilediği ve bu bağlamda yaşanan gelişmeler üzerinde durulmuştur. Daha sonra ise AB müktesebatının uygulanması için gerekli yatay ve dikey idari kapasite bağlamında kaydedilen gelişmeler hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede, Türkiye’nin idari yapısında yaşanan AB’ye paralel pek çok gelişmenin sadece katılım öncesi süreçten kaynaklanmadığının altı çizilmiştir.

Sonuç bölümünde ise tezin savunduğu temel argümanlar kısaca özetlenmiştir. Bu çerçevede, AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasının bir üyelik kriteri olması sürecinin bu genişlemenin temel dinamiklerine paralel olarak geliştiği vurgulanmıştır. Ayrıca idari kapasitenin katılım öncesi süreçte önem kazanmasının hem AB’de yaşanan gelişmelerden hem de aday ülkelerin karakteristik özelliklerinden kaynaklandığı belirtilmiştir. Son olarak Türkiye’de yaşanan gelişmeler değerlendirilirken sadece katılım öncesi sürecin dikkate alınmaması gerektiği, Türkiye’de idari yapıda yaşanan AB’ye paralel değişimlerin uzun bir geçmişi olduğu ve bu yüzden diğer aday ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye’nin önemli avantajları bulunduğu savunulmuştur.

BÖLÜM: I- AVRUPA BİRLİĞİNİN BEŞİNCİ GENİŞLEME SÜRECİNİN TEMEL DİNAMİKLERİ

Avrupa entegrasyonu temellerinin atıldığı yıllardan günümüze kadar pek çok değişim geçirmiş ve paralel olarak ilerleyen derinleşme ve genişleme süreçleri entegrasyonu hem nitelik hem de nicelik açısından yeniden tanımlamıştır. İdari kapasitenin entegrasyon sürecinde artan önemi ve beşinci genişleme dalgasının en temel kavramlarından biri haline gelmesi yaşanan bu değişimlerin temel bir sonucudur.

Avrupa entegrasyonunun ilk genişlemesi İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın üye olduğu 1973 yılında gerçekleşmiştir. Daha sonra sırasıyla 1981 yılında Yunanistan, 1986 yılında İspanya ve Portekiz, 1995 yılında ise Avusturya, İsveç ve Finlandiya entegrasyonun bir parçası olmuştur. Ancak Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Malta, Kıbrıs ve Türkiye'yi kapsayan Akdeniz ülkelerinin üyeliklerinin söz konusu olduğu AB'nin beşinci genişleme süreci, hem aday ülkelerin nitelik ve nicelikleri hem de Avrupa entegrasyonunun ulaşılmış olduğu derinlik açısından yukarıda belirtilen genişleme süreçlerinden çok farklı bir yapıya sahiptir¹. İdari kapasitenin, genişleme sürecinin temel taşlarından biri olmasının nedenleri de bu farklılıklardan kaynaklanmaktadır.

Beşinci genişleme sürecinin en belirgin özelliği aday ülkelerin gerek sayılarının çok olması, gerekse siyasi, ekonomik, sosyal ve idari açıdan hem birbirlerinden hem de AB'nin mevcut üye devletlerinden çok farklı olmalarıdır. Özellikle Soğuk Savaş döneminde komünist blok içinde yer alan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin, Birliğe üye olmak için yaşamları gereken dönüşüm, beşinci genişleme sürecini diğer genişleme süreçlerinden ayıran dinamiklerin ortaya çıkmasında temel etkenlerden biri olmuştur.

İkinci önemli etken ise Avrupa Entegrasyonunun bugün ulaşılmış bulunduğu noktadır. Gümrük birliği çerçevesinde başlayan Avrupa Toplulukları, para birliğinden, çevre ve göç politikalarına kadar pek çok konuda ortak politika belirleyen bir Birliğe dönüşmüştür. Her geçen gün daha çok alanda ortak mevzuatın ve uygulamaların olduğu AB müktesebatının korunması ve entegrasyon sürecinde geri adım atılmaması Birliğin temel önceliğidir. Bu yüzden, Smith'in de belirttiği gibi AB'nin gelişimine paralel olarak üyelik

¹ Maresceau, M., (2003), "Pre-accession", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, s.f.11

koşulları da değişmiş; “üyeliğin getirdiği sorumluluklar arttıkça, yeni üye olacak ülkelerin önündeki engeller yükseltilmiştir”². Bu bağlamda, tarihinin en önemli sınavlarından biriyle karşılaşan AB, beşinci genişleme sürecinin gereklerine uygun yeni yaklaşımlar ve prensipler benimsemiş, sürecin kendine özgü dinamikleri çerçevesinde farklı metotlar geliştirmiştir.

² Smith,E.K.,(2003) “EU Membership Conditionality”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.106

1.1 Genişleme Sürecini Şekillendiren Temel Prensipler

Beşinci genişleme sürecinde izlenen metotların dayandığı temel prensipler; karmaşıklık, farklılaştırma, koşulluluk ve asimetri³. Söz konusu prensipler çerçevesinde benimsenen yeni yöntemler, aday ülkelerin yönlendirilmesi ve üyelik sürecine hazırlanmaları açısından olumlu sonuçlar doğurmuştur. Ancak diğer genişleme süreçleri ile karşılaştırıldığında bu prensipler çerçevesinde kullanılan yöntemin üyelik sürecini zorlaştırdığı ve geciktirdiği gözlenmektedir⁴.

Genişleme sürecinde benimsenen yeni metodun en temel özelliği “karmaşıklık”tır (complexity). AB’nin ilk genişleme süreci dışındaki genişlemeleri incelendiğinde, bir tür ortaklıkla başlayan ve müzakereler ile sonuçlanan iki ayaklı bir yapı gözlenmektedir. Oysa beşinci genişleme sürecinde ortaklık ile müzakere süreci arasında, kendine özgü belirli araçları olan ara bir dönem oluşturulmuştur. Söz konusu ara dönem hem genişleme sürecinin AB’nin kontrolünde ilerlemesini sağlamış, hem de aday ülkelerin geçmesi gereken yeni prosedürlerin oluşturulmasına yol açmıştır⁵. Bu süreçteki engelleri belirleyen ve kontrol eden Avrupa Komisyonunun rolü daha önceki genişleme süreçlerine göre önem kazanmış ve Komisyon beşinci genişlemenin temel aktörlerinden biri olmuştur⁶. Kısaca ifade etmek gerekirse, beşinci genişleme sürecinde aday ülkelerin geçmesi gereken evrelerin sayısı artmış, farklı evreler arasındaki geçişlerin kontrol altına alınması için yeni araçlar geliştirilmiş, böylece genişleme süreci karmaşıklaştırılmıştır.

Genişleme sürecinin daha karmaşık ve detaylı bir yapı arz etmesine yönelik bu eğilimin en önemli yansıması ise aday ülkeler arasındaki “farklılaştırma”dır (differentiation). Daha önceki genişleme süreçlerindeki temel eğilimlerden biri, aday ülkelerle gruplar halinde müzakere yapılmasıdır. Oysa beşinci genişleme sürecinde, bu prensibin yerine farklılaştırma ilkesi benimsenmiş ve müzakereler her aday ülke ile bire bir gerçekleştirilmiştir⁷. Aday ülkelerin farklılaştırılmaları ve genişleme sürecinin karmaşık bir yapıya bürünmesi, birbirine

³ Maniokas, K., “Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal”, Lithuanian Foreign Policy Review, 2000, c.5, sf. 36

⁴ AB’nin daha önceki genişleme süreçleri ve bu süreçlerde kullanılan “klasik” yöntem için bkz. Preston, C., (1997), Enlargement and Integration in the European Union, London, Routledge Press.

Bu genişleme sürecinde benimsenen yöntem ve etkileri konusunda ise bkz. Grabbe, H., “Europeisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, “Enlargement and European Governance” konulu ECPR çalıştayında sunulan tebliğ, Turin, 22-27 March 2002

⁵ Maresceau, M., (2003), “Pre-accession”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 9-10

⁶ Maniokas, K., “Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal”, Lithuanian Foreign Policy Review, 2000, c.5, sf.49

⁷ Conclusion of Presidency, European Council in Luxembourg, 12-13 December 1997 <http://ue.eu.int/newsroom>
European Commission, Enlargement Strategy Paper 2002: Towards The Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels, sf.6

paralel olarak gelişmiş ancak daha da önemlisi aday ülkelerin karşılaması gereken bazı şartlar belirlenmiştir. Pek çok akademisyenin belirttiği üzere söz konusu şartlar esnek⁸ ve AB'deki siyasi gelişmeler çerçevesinde şekillenmektedir.

Bu yüzden “koşulluluk” (conditionality) ilkesi bu genişleme sürecinin üçüncü temel özelliği ve bu genişlemede benimsenen yeni yöntemin de belkemiğidir. Koşulluluk ilkesi diğer genişlemelerin de en temel prensiplerindendir ancak beşinci genişlemede benimsenen koşulluluk ilkesi diğerlerinden oldukça farklıdır. Her şeyden önce daha önceki genişleme süreçlerinde, müktesebatın korunması ve ihlal edilmemesi üzerine kurulu şartlar genişletilmiş ve detaylandırılmıştır. Bunun en açık ifadesi, bu tezin koşulluluk prensibi üzerine olan bölümünde ayrıntılı olarak incelenen “Kopenhag Kriterleri”dir. Ayrıca Birlik içinde bütünlüğün sağlanması için daha önceki genişlemelerde uygulanan esnek yaklaşıma 1992'den beri son verilmiş⁹ ve yeni üyelerin AB müktesebatının tümünü benimsemesi koşulu getirilmiştir¹⁰.

İkinci temel farklılık ise, Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB) ve Düzenli Raporlar çerçevesinde hem üyelik koşullarına sürekli yeni ve daha detaylı koşulların eklenmesi eğilimi, hem de ortaklık ilişkisinin niteliğinin değişmesidir. Buna bağlı olarak gözlenen üçüncü farklılık ise aday ülkeler ve AB arasındaki ortaklık ilişkisinin başladığı dönemlerde belirlenen ilk kriterlerin bile çok esnek olması ve içeriklerinin farklı durumlarda yeniden tanımlanmasıdır. Sonuç olarak, genişleme sürecinin artan evreleri ve aday ülkelerin farklılaştırılması koşulluluk ilkesiyle tamamlanmış ve Ortaklık Antlaşmaları çerçevesinde belirlenen temel şartlar bile zaman içinde, hem kapsam hem de içerik olarak genişletilmiştir. Nitekim, gerek KOB gerek Düzenli Raporlar çerçevesinde AB tarafından istenilen şekilde detaylandırılan söz konusu üyelik koşulları, beşinci genişleme sürecinde izlenen yöntemi de şekillendirmiştir.

Bu temel üç prensip; karmaşıklık, farklılaştırma ve koşulluluk, AB ile aday ülkelerin ilişkilerindeki “asimetri”nin (asymmetry) büyümesine yol açmıştır ki bu da genişleme sürecinde gözlenen dördüncü prensiptir. Koşulluluk prensibi, kendi içinde bir güç

⁸ Mayhew, A., (1998), *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, sf. 162; Grabbe, H. “EU Conditionality and the *acquis communautaire*” *International Political Science Review*, 2002, c.23, sf. 128; Smith, E.K. (2003), “EU Membership Conditionality”, Cremona, M.(der.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, sf.114

⁹ Buna en önemli örnek İngiltere ve Danimarka'nın Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü ayağı ile İngiltere'nin Sosyal Başlığa girmeme kararlarıdır.

¹⁰ Smith, E.K. (2003), “EU Membership Conditionality”, Cremona, M.(der.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, sf.108

ilişkinin ifadesidir ve koşulları belirleyen güçlü taraf ile bu koşulları sağlaması gereken zayıf taraf arasındaki ilişki, özünde zaten asimetriktir¹¹. Ancak daha önceki genişleme süreçlerinde Topluluk ve aday ülke arasındaki ilişkinin kısmen de olsa karşılıklı yükümlülüklerle dayalı olduğu ve aday ülkelerin daha geniş bir manevra alanı olduğu gözlenmektedir. Beşinci genişleme sürecinin yukarıda belirtilen karakteristik özellikleri, koşulluluk prensibini güçlendirmiş ve ilişki tek taraflı yükümlülüklerle dayalı hale gelmiştir. Nitekim Ortaklık Anlaşmalarından, Beyaz Kitaba ve son olarak da KOB'a geçiş, genişleme sürecinde kullanılan araçların da zaman içinde nasıl tek taraflı yükümlülükler içerir hale geldiğine en önemli örnektir. Tüm bu gelişmeler çerçevesinde AB ile aday ülkeler arasındaki güç ilişkisinde asimetrinin arttığı ve bunun genişleme sürecinin temel prensiplerinden biri haline geldiği söylenebilir.

1.2 Katılım Öncesi Araçlar ve Genişleme Sürecinde İzlenen Yöntem

Essen Zirvesinde kabul edilen “Katılım Öncesi Strateji”, AB'nin aday ülkelere daha net ve somut bir rehber sunma çabalarının ilk adımlarındandır. Bu rehberin ana unsuru 1995'te kabul edilen “Merkezi ve Doğu Avrupa Ortak Ülkelerinin Birliğin İç Pazarına Entegrasyon Hazırlıkları için Beyaz Kitap”¹²’tir. Yasal uyum sürecinde bir kılavuz olarak sunulan Beyaz Kitap iç pazar konusundaki AB mevzuatının aday ülkeler tarafından belli bir zaman dilimi içinde benimsenmesi amacıyla hazırlanmış tavsiyeler içerir ve aday ülkelerin kendi önceliklerini belirlemekte özgür oldukları vurgulanmıştır.

Beyaz Kitabı, 1997 Lüksemburg Zirvesinde resmi olarak ilan edilen “geliştirilmiş katılım öncesi stratejinin” en önemli unsurlarından biri olan KOB takip etmiştir¹³. KOB'un arkasında yatan temel düşünce, her aday ülke için önceliklerin belirlenmesi ve AB yardımlarının tek bir çatı altında toplanmasıdır¹⁴. Bu çerçevede, ortaklık anlaşmalarındaki karşılıklılık ilkesi ile Beyaz Kitapta yer alan, aday ülkelerin kendi önceliklerini belirleme özgürlüğünün yerini, Komisyonun değerlendirmeleri çerçevesinde aday ülkelerin yerine

¹¹ Smith, E.K. (2003), “EU Membership Conditionality”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.108

¹² European Commission, “White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union” COM (95) 163 final, Brussels, 3 May 1995 <http://europa.eu.int/en/agenda/peco-w/en/>

¹³ Conclusion of Presidency, European Council in Luxembourg, 12-13 December 1997

<http://ue.eu.int/newsroom>

¹⁴ Maresceau, M., (2003), “Pre-accession”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.31

getirmesi gereken öncelikler listesi almıştır¹⁵. KOB'lar, aday ülkelerin kısa ve orta vadeli önceliklerini belirlemektedir. Burada altı çizilmesi gereken nokta, KOB'un AB'nin tek taraflı bir belgesi olması, yani Komisyonun önerisi çerçevesinde Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmesidir. Aday ülkelere sadece Konsey Kararından önce danışılmaktadır ve aday ülkelerin KOB'da yer alan öncelikleri AB müktesebatının üstlenilmesi için hazırladıkları ulusal programlarına yansıtılmaları istenmektedir. Aday ülkelerin hazırladıkları ulusal programlar, her aday ülkenin kendi KOB'unda yer alan öncelikleri uygulamak için öngördüğü tedbirleri detaylandırmaktadır¹⁶. Böylece aday ülkeler için ulusal programlarına mümkün olduğu kadar KOB'un dışındaki önceliklerin de eklenmesi dışında bir manevra alanı kalmamıştır.

KOB'un en önemli özelliği AB yardımlarının çerçevesini çiziyor olmasıdır. Bu bağlamda, daha önce aday ülkelerin önceliklerine göre sağlanan AB yardımları, KOB öncelikleriyle ilişkilendirilmiştir. Aday ülkelerin KOB önceliklerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilen bir diğer araç ise Komisyonun her aday ülke için hazırladığı "Düzenli Raporlar"dır. Düzenli Raporlar, ulusal programları değerlendirmenin yanı sıra, özellikle 1999 yılından beri aday ülkelerin öncelikle gerçekleştirilmesi gerekenleri ne oranda gerçekleştirebildiklerini tespit etmektedir¹⁷. Ayrıca 1999 yılı sonrasında yayımlanan Düzenli Raporlar incelendiğinde Kopenhag Kriterlerinin zaman içerisinde çok ciddi biçimde ayrıntılandırıldığı gözlenmektedir.

Sonuç olarak, AB tarafından katılım sürecinin temel aracı haline getirilen KOB, Birlik ve aday ülkeler arasındaki ilişkinin doğasını köklü bir biçimde değiştirmiştir. Katılım Anlaşmalarının öngördüğü sözleşmeye dayalı ilişki yerini tek taraflı araçlara bırakmış ve uyum sürecindeki sorumluluklar aday ülkelere yüklenmiştir. AB'nin KOB çerçevesinde aday ülkelere yardım sağlamakla sorumlu olduğu bir gerçektir, ancak yardımların KOB gibi tek taraflı bir öncelikler listesiyle ilişkilendirilmesi yardımların hem miktarının hem de ne amaçla kullanılacağına AB tarafından belirlenmesini sağlamaktadır. Dolayısıyla, AB ve aday ülkeler arasındaki asimetrik ilişki ve koşulluluk ilkesini güçlendiren bir yöntem benimsenmektedir. Ayrıca, koşulluluk ilkesi çerçevesinde sürekli genişletilen ve detaylandırılan koşulları yerine getirmek için aday ülkelerin ihtiyaç duyduğu mali kaynaklar düşünüldüğünde AB'nin sağladığı mali yardım oldukça mütevazidir.

¹⁵ Maniokas, K., "Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal", Lithuanian Foreign Policy Review, 2000, c.5, sf.46

¹⁶ Maresceau, M., (2003), "Pre-accession", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.31

¹⁷ Ibid.sf. 32-33

Beşinci genişleme sürecinde benimsenen bu prensipler ve geliştirilen yöntem AB'nin kurumsal yapısındaki rollerde yaşanan değişime paralel olmuştur. Bir başka deyişle, Avrupa Komisyonunun genişleme sürecindeki rolü, izlenen yöntem ve benimsenen prensiplere paralel olarak artmış ve bu iki süreç birbirini beslemiştir. Özellikle Lüksemburg Zirvesi sonrasında koşulluluk prensibinin ön plana çıkması ve bu çerçevede geliştirilen kontrol mekanizmaları, yani Komisyonun hazırladığı ve aday ülkelerin kaydettiği ilerlemeleri gösteren düzenli raporlar ile önceliklerin belirlendiği katılım ortaklığı belgeleri, Avrupa Komisyonunun hem genişleme hem de katılım sürecinde çok önemli bir rol üstlenmesini sağlamıştır. Birbiri ile yakından ilgili bu iki aracın, Komisyonun geleneksel görevi olan katılım öncesi yardımlarla birleşmesi Avrupa Komisyonunun genişleme sürecinin tek ve en önemli aktörü yapmıştır¹⁸.

Bu çerçevede akla gelen ilk soru üye devletlerin genişleme sürecinde neden Komisyonun rolünün artmasına izin verdiğidir. Özellikle 1990 sonrasında AB'de yaşanan gelişmeler incelendiğinde, ekonomik ve parasal birlik ile adalet ve içişleri konularında atılan adımlarda olduğu gibi, güç dengesinin üye devletler lehine arttığı gözlenmektedir. Ancak genişleme sürecinde bu temel eğilimin tersine devletlerüstü bir kurum olan Komisyonun rolü artmıştır. Bunun iki temel nedeni vardır; birincisi, genişleme konusunda üye devletler arasında tutarlı ve güçlü bir siyasi iradenin olmamasıdır. İkinci neden ise, üye devletlerin farklı jeostratejik çıkarlarının aday ülkeler konusundaki tercihlerini zorlaştırmasıdır¹⁹. Üye devletlerin vatandaşlarının genişleme sürecine verdikleri desteğin zamanla azalması bu gelişmeleri desteklemiştir²⁰. Bu yüzden, genişleme sürecini hızlandıracak girişimlerden kaçınan üye devletler, genişleme sürecinin kontrol edilmesinde Komisyonun temel bir rol üstlenmesine izin vermiştir. Zaman içinde kendi manevra alanını genişleten Komisyon, genişleme sürecinde izlenen yöntem ve benimsenen prensipleri kendi kurumsal çıkarları çerçevesinde belirlemiştir. Böylece, karmaşıklık, koşulluluk, farklılaştırma ve asimetri prensipleri üzerine kurulu yeni araçlardan oluşan bir yöntem izlenerek genişleme sürecinin kontrol altında tutulması ve AB'deki siyasi gelişmelere paralel olarak ilerlemesi sağlanmıştır.

¹⁸ Maniokas, K., "Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal", Lithuanian Foreign Policy Review, 2000, c.5, sf.49

¹⁹ Ibid., sf.50

²⁰ Üye devletlerdeki kamuoyu görüşleri için bkz., http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm

Ortaklık anlaşmalarındaki koşullar belirlenirken belli çıkar grupları ve sektörlerin talepleri de önemli rol oynamıştır, ancak yukarıda da belirtildiği üzere, Kopenhag Kriterleri çerçevesinde koşulluluk ilkesinin güçlenmesi ve bu çerçevede üyelik koşullarının Komisyon tarafından detaylandırılarak yeniden tanımlanıp, yorumlanması AB'nin dış politika tercihlerinin bir sonucudur²¹.

²¹ Sedelmeier, U., "The EU's Association Policy Towards Central and Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict", Sussex European Institute Working Report, 1994,c.7

1.3 Koşulluluk Prensibi

Bu genel çerçevede, koşulluluk prensibinin beşinci genişleme sürecinde benimsenen yöntemin en temel ilkesi olduğu gözlenmektedir. Koşulluluk prensibi idari kapasitenin artan önemini açıklamak bakımından da önemli olduğu için bu prensibin genişleme sürecinde ne ifade ettiğine yakından bakmakta fayda vardır.

Koşulluluk her ne kadar AB'nin dış politikası ve üçüncü ülkelerle ilişkileri açısından yeni bir kavram olmasa da aday ülkelere uygulanan şekli bazı farklılıklar arz etmektedir²². Üyelik koşulları; Antlaşma maddeleri, Zirve sonuç bildirgeleri ve AB ile aday ülkeler arasındaki hukuki anlaşmalar çerçevesinde belirlenmektedir. Temel şart olan "Avrupa kimliği" Roma Antlaşmasının değindiği tek kriterdir. Antlaşmanın 237'inci maddesinde "herhangi bir Avrupa devleti Topluluk üyesi olmak için başvurabilir" hükmünü amirdir²³. 1970'lerin ortalarına kadar tartışılan bir konu olmayan üyelik koşulları, Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in üyeliklerinin gündeme gelmesiyle birlikte ön plana çıkmıştır. Ancak Komisyonun bu üç aday ülke hakkındaki görüşlerinde kısaca demokrasinin sağlandığı belirtilmiş ve bu sonuca nasıl ulaşıldığı konusunda spesifik açıklamalar yer almamıştır. Hatta siyasi kaygılar üyelik koşullarının önüne geçmiş ve koşulluluk prensibi tutarlı bir biçimde uygulanmamıştır²⁴.

Ancak Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte Topluluğa üye olmak isteyen ülkelerin sayısı çarpıcı bir biçimde artmıştır. 1987 yılında Tek Senet, 1989 yılında Ekonomik ve Parasal Birlik konusundaki Delors Raporu ve onun akabinde 1992 yılında Maastricht Antlaşmasıyla büyük bir ivme kazanan derinleşme sürecine zarar vermek istemeyen AB için üyelik şartlarının belirlenmesi bir zorunluluk olmuştur. Nitekim, 1992 Lizbon Zirvesi için Komisyon tarafında hazırlanan bir raporda Avrupa kimliği, demokratik durum ve insan haklarına saygı üyeliğin temel üç koşulu olarak ifade edilmiş ancak detaylandırılmamıştır. Fakat Komisyon, aday ülkelerin AB müktesebatını benimsemesi ve uygulaması konusunda ısrarcı olmuştur²⁵.

²² Weber, S., "European Union Conditionality", Politics and Institutions in an Integrated Europe, Eichengreen, B. (der.) 1995 Berlin:Springer Verlag sf.193-220; Smith, K.E. "The Use of Political Conditionality in the EU's Relation with Third Countries:How Effective?", European Union Affairs Review: 3 sf.253-274

²³ Söz konusu madde, Maastricht Antlaşmasının O maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁴ Smith,E.K. (2003), "EU Membership Conditionality", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 110.

Koşulluluk prensibinin daha önceki genişleme süreçlerinde tutarlı bir biçimde uygulanmadığının en bilinen örneği Yunanistan'ın üyeliği konusunda alınan karardır. Komisyonun Yunanistan'ın üyeliğe hazır olmadığını belirtmesine rağmen Konsey yeni rejime gösterdiği desteği vurgulamak için tam üyelik müzakerelerinin açılmasına karar vermiştir.

²⁵ European Commission, "Europe and the Challenge of Enlargement", EC Bulletin Supplement 3/92, http://www.europarl.eu.int/summits/lisbon/li3_en.pdf

Burada en önemli konu yukarıda değinilen tüm müktesebatın benimsenmesi koşuludur. Özellikle Maastricht Antlaşması müzakere edilirken çıkan tartışmaların, Topluluğa sonradan üye olan ülkelerden kaynaklanması müktesebatın benimsenmesi konusunda sergilenen esnek yaklaşıma bir son vermiştir²⁶. Bu çerçevede Komisyon çok önemli bir rol oynamış ve aday ülkelerin tüm müktesebatı benimsemeleri ve uygulamaları gerektiği konusunda ısrarcı olmuştur; “genişlemenin bedeli derinleşme olmamalıdır ve genişleme Topluluğun bugüne kadarki edimlerini zayıflatmamalıdır”²⁷. Bu çerçevede gerçekleşen dördüncü genişleme sorunsuz tamamlanmıştır. Zaten Avrupa Serbest Ticaret Birliği üyesi olan Avusturya, Finlandiya ve İsveç, AB müktesebatını benimsemekte zorlanmamıştır. Ancak beşinci genişlemeyle birlikte üyelik koşulları ve koşulluluk ilkesi gerçek anlamda AB gündemine oturmuştur.

Haziran 1993'te gerçekleşen Kopenhag Zirvesi, AB'nin Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerine genişlemesinin yolunu açmış ve Komisyonun üyelik koşulları konusundaki tavrını desteklemiştir. Derinleşmenin tehlikeye girmesini istemeyen üye devletler, ortaklık anlaşması olan Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin, Kopenhag Kriterleri²⁸ olarak anılan belli şartları karşılamak koşuluyla Birliğe üye olabileceklerini ilan etmiştir.²⁹. Ancak “Avrupa entegrasyonunun derinleşme ivmesi korunarak, Birliğin yeni üyeleri hazmedebilme kapasitesinin göz önüne alınması, hem AB hem de aday ülkelerin çıkarları açısından önemlidir” ifadesi sonuç bildirgesine eklenmiştir. Böylece AB, sadece üyelik koşullarını ortaya koymamış, aynı zamanda bu sürecin kendi kontrolünde olacağını da ilk sinyallerini vermiştir.

Üyelik koşullarının netleştirilmesi iddiasıyla belirlenen Kopenhag Kriterleri yakından incelendiğinde amacına ne kadar hizmet ettiği önemli bir tartışma konusudur. Pek çok akademisyenin de belirttiği gibi, Kopenhag Kriterleri kısa ve net bir biçimde ifade edilmiştir ancak çok genel ve somut olarak ölçülmesi hemen hemen imkansızdır³⁰. Bu yüzden

²⁶ Taylor, P., (1996) The European Union in the 1990s, Oxford, Oxford University Press, sf.104

²⁷ European Commission, “Europe and the Challenge of Enlargement”, EC Bulletin Supplement 3/92,

http://www.europarl.eu.int/summits/lisbon/li3_en.pdf

²⁸ Üyelik, aday ülkenin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıkların korunması ve saygı görmesini teminat altına alan kurumların istikrara kavuşturulmuş olmasını, işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyetini, AB içindeki rekabet ve piyasa güçleriyle başatma kapasitesini gerektirmektedir. Üyelik, adayın, siyasi, ekonomik ve parasal birliğe katılım da dahil olmak üzere, üyeliğin getirdiği yükümlülükleri üstlenebilme yeteneği olduğunu varsayar.

²⁹ Conclusion of Presidency, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993 http://www.europarl.eu.int/summits/copenhagen/co_en.pdf

³⁰ Mayhew, A., (1998), Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe, Cambridge, Cambridge University Press, sf. 162; Grabbe, H. “EU Conditionality and the *acquis communautaire*” International Political Science Review, 2002, c.23, sf. 128; Smith, E.K. (2003), “EU Membership Conditionality”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.114

üyelik koşullarını netleştirmek yerine belirsizleştiren ve yoruma açık hale getiren Kopenhag Kriterleri, AB'nin katılım müzakerelerindeki gücünü artırmıştır. Üye devletlerin birbirinden farklı demokrasi ve pazar ekonomisi anlayışına sahip olduğu AB'nin en önemli özelliklerinden biri bu farklılıklara saygı duyulmasıdır³¹. Bu yüzden, Kopenhag Kriterleri aday ülkeleri üyeliğe hazırlamak kadar, üye devletlerin genişleme konusunda gerekli siyasi iradeyi gösterebilmelerine de zemin hazırlamaya yönelik koşullardır.

AB açısından koşulluluk ilkesinin ardında yatan temel prensip, aday ülkelerin üyeliğe hazırlanması ve bu süreçte gerekli şekilde yönlendirilerek, üye olduklarında AB sisteminin bir parçası olabilmelerinin sağlanmasıdır. Üyelik koşulları, AB'nin uluslararası rolünün kendini daha çok hissettirmesine ve bu rolün güçlenmesine de katkıda bulunmaktadır³². Ancak söz konusu koşullar, aday ülkelerin üyeliklerini geciktirmiş ve genişleme sürecinin, özellikle farklılaştırma prensibi çerçevesinde, AB tarafından kontrol edilmesine yol açmıştır. Nitekim hem 1997 yılında müzakerelerin sadece bir grup ülke ile başlatılması, hem de 1998 yılında bu ülkelerin üye olmaya henüz hazır olmadıkları kararı Kopenhag Kriterlerine dayandırılmıştır. 1999 yılında ise koşulluluk ilkesine yeni bir boyut getirilmiş ve bir aday ülke ile müzakerelerin başlaması için siyasi kriterlerin karşılanması ön koşul olduğu belirtilerek, aday ülke ilan edilen Türkiye ile müzakerelerin başlaması ileri bir tarihe ertelenmiştir.

Dolayısıyla, Kopenhag Kriterleri çerçevesinde genel olarak ifade edilen üyelik koşulları, zaman içerisinde hem kapsam hem de içerik olarak genişletilmiştir. Aday ülkelerin büyük bir çoğunluğunu oluşturan eski sosyalist blok ülkelerinin geçirdiği siyasi, ekonomik, sosyal ve idari dönüşüm ile yukarıda bahsedilen entegrasyonun kazanımlarını koruma isteği üyelik kriterlerini şüphesiz meşru kılmaktadır. Ancak genel olarak ifade edilen kriterlerin geliştirilen yeni araçlar ile her geçen gün biraz daha detaylandırılması, koşulluluk prensibinin tek taraflı olarak AB'nin müzakere gücünü artırdığını göstermektedir. Konumuz gereği bunun en önemli örneği Kopenhag'ta "AB müktesebatını üstlenebilme yeteneği" olarak ifade edilen üçüncü kriterin hem kapsam hem de içerik açısından yaşadığı dönüşümdür. Kopenhag Zirvesinde ifade edildiği şekliyle bu kriter, aday ülkelerin üye olmadan önce AB müktesebatının tümünü benimsemesini değil, müktesebatı üstlenebilme yetenekleri olduğunu

³¹ Grabbe,H. "EU Conditionality and the *acquis communautaire*" International Political Science Review, 2002, c.23, sf. 140. Üye devletlerin farklı pazar ekonomilerindeki farklılıklar konusunda, bkz. Soskice,D. ve Hall, P. (der.) (2001) Varieties of Capitalism, Oxford, Oxford University Press

³² Smith,E.K. (2003), "EU Membership Conditionality", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.109

göstermeleri idi. Ancak özellikle Avrupa Komisyonun İlerleme Raporları incelendiğinde, söz konusu kriterin daha çok birinci anlamı ile yorumlandığı ve her ne kadar Katılım Antlaşmalarında belli konularda geçiş süreleri yer alsada, aday ülkelerin üye olmadan önce AB müktesebatının tümünü benimsemesi gerektiği gibi bir yaklaşımın kabul edildiği görülmektedir. Bu bağlamda, AB ilk kez bu genişleme sürecinde müzakereler başlamadan önce aday ülkelerin müktesebatı benimsemeye başlamasını şart koştuğu gözlenmektedir³³.

Birliğin işleyişinin devam edebilmesi için müktesebatın benimsenmesi ve uygulanması çok önemli bir husustur. Hatta AB'yi diğer uluslararası kurumlardan ayıran en önemli özelliği, AB müktesebatının kapsadığı alandır. Bu yüzden, aday ülkelerin bu konuda izlediği politikalar yakından takip edilmiş ve kriterin içeriği dönem dönem yeniden tanımlanmıştır. İdari kapasiteye atfedilen önemin artması da bu çerçevede gerçekleşmiştir. Avrupa Komisyonu Mayıs 1995'te Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerini Avrupa iç pazarına hazırlamak amacıyla Beyaz Kitabı yayımladı ve genişlemenin, iç pazarın işleyişini aksatmaması gerektiğini savundu. Beyaz Kitap, iç pazar konusundaki AB mevzuatının aday ülkeler tarafından belli bir zaman dilimi içinde benimsenmesinin yanı sıra aday ülkelerin her sektörde alması gereken önlemleri ortaya koymuştur³⁴. Ancak tarihi karar Aralık 1995 Madrid Zirvesinde alınmış ve AB müktesebatını uygulayabilme yeteneği olarak ifade edilmiş olan Kopenhag Kriteri genişletilmemiş, Madrid Kriteri olarak da anılan "aday ülkelerin AB mevzuatını uygulayabilmek için gerekli idari kapasiteyi oluşturmaları" yeni bir kriter olarak eklenmiştir³⁵.

Herhangi bir aday ülkenin uyumlu ve sorunsuz bir biçimde entegrasyonun bir parçası olabilmesi için aday ülkenin idari yapısını uyumlaştırması gerektiğinin belirtildiği Madrid Zirvesi, genişleme sürecinde özel bir yere sahiptir. Madrid Zirvesinde alınan bu karar çerçevesinde, Kopenhag Kriterlerinin genişletilmesi ve yeniden tanımlanmasının ötesine geçilmiş, yeni bir üyelik kriteri belirlenmiştir. Nitekim, Komisyona göre Madrid Zirvesinde alınan karar çerçevesinde, aday ülkeler sadece AB müktesebatını iç hukuklarına aktarmakla değil, aynı zamanda uygun idari ve hukuki yapıları oluşturmakla da yükümlüdür³⁶.

³³ Mayhew, A., (1998), *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, sf.369

³⁴ European Commission, "White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union" COM (95) 163 final, Brussels, 3 May 1995 <http://europa.eu.int/en/agenda/peco-w/en/>

³⁵ Conclusion of Presidency, European Council in Madrid, 15-16 December 1995 <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54768&from=&LANG=1>

³⁶ European Commission, *Enlargement Strategy Paper 2000: Report on Progress towards accession by each of the candidate countries*, Brussels, sf.21

Böylece AB müktesebatını uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması aday ülkelerin gündemine oturmuştur. AB müktesebatını uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasının ne anlama geldiği ve bu alanda yaşanan gelişmeler tezin ikinci bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Burada altı çizilmek istenen husus, idari kapasitenin kazandığı önemin aday ülkelerin karakteristik özelliklerinin yanı sıra derinleşmenin ulaşılmış olduğu aşama ve bu çerçevede belirlenen genişleme sürecinin genel prensipleri, yöntemi ve Komisyonun kendi yetki alanı ile gücünü artırma isteğiyle yakından ilgili olduğudur.

BÖLÜM: II- AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATININ UYGULANMASI İÇİN GEREKLİ İDARİ KAPASİTE

AB'nin beşinci genişleme süreci tezin birinci bölümünde ayrıntılı olarak incelendiği üzere diğer genişleme süreçlerinden oldukça farklıdır. Gerek aday ülkelerin sayısının fazlalığı ve farklılıkları, gerek Avrupa entegrasyonunun 1990'lı yıllarda ulaştığı aşama, yeni ülkelerin Birliğe katılması sürecini hem aday ülkeler hem de AB açısından zorlaştırmıştır. Bu çerçevede geliştirilen gerek politikalar ve prensipler gerekse kullanılan araçlar ve yöntem zaman içinde genişleme sürecinin kurumsallaşmasına yol açmıştır.

“Koşulluluk” (conditionality) ilkesinin öne çıktığı AB'nin beşinci genişleme sürecinde, aday ülkelerin çeşitli siyasi, ekonomik ve hukuki şartları yerine getirmesi istenmiştir. Ayrıca, bu şartların ne kadarının karşılandığı konusunda her aday ülke için Düzenli Raporlar yayımlanmış, KOB'ları içeren ve ikili anlaşmalarda yer alan taahhütlere dayalı katılım öncesi stratejiler oluşturulmuş ve aday ülkelerin hem Topluluk Programlarına katılmaları sağlanmış, hem de çeşitli teknik destek olanakları yaratılmıştır. Dolayısıyla “katılım öncesi”, bir strateji ya da süreci tanımlamanın çok ötesine geçmiş ve aday ülkeler kadar AB için de bir değişim ve kendini yenileme tecrübesine dönüşmüştür³⁷.

Bu süreçte ortaya çıkan ve Madrid Kriteri olarak da bilinen “AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması” şartı, beşinci genişleme sürecinin en önemli farklılıklarından biridir. AB tarihinde ilk kez, aday ülkelerin üye olmadan önce AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasiteyi oluşturup oluşturmadıkları sorgulanmıştır³⁸. İdari kapasite oluşturulması çalışmalarında özellikle PHARE (Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy-Ekonominin Yeniden Yapılanması için Polonya ve Macaristan Yardımı) kapsamındaki aday ülkelere farklı mekanizmalarla teknik destek sağlanmış ve kaydedilen gelişmeleri takip etmek amacıyla da yeni izleme metotları geliştirilmiştir. Ancak ikinci bölümde Kopenhag Kriterleri konusunda ifade edilmiş olan belirsizlik, Madrid Kriteri için de geçerlidir. “AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması” tam olarak ne istendiğinin açık

³⁷ Maresceau, M., (2003), “Pre-accession”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf.41

³⁸ Nicolaidis, P., (2002), From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules, Maastricht, European Institute of Public Administration, sf. 13

olmadığı genel bir ifade olmakla birlikte, aşağıdaki bölümlerde de incelendiği üzere AB tarafından istenildiği şekilde detaylandırılmaya açıktır.

2.1 Genişleme Süreci ve İdari Kapasitenin Önemi

Müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması ilk kez bu genişleme sürecinde bir üyelik koşulu olmuştur. Daha önceki genişleme süreçlerinde, aday ülkelerin müktesebatı uygulayabilmesi önemli bir konu olsa da bu çerçevede oluşturulacak idari kapasite katılım öncesi sürecin bir parçası değildi. Bu yüzden de daha önceki genişleme süreçlerinden aday ülkelerin idari kapasitelerinin yeterliliği konusunda bu genişleme sürecinde olduğu gibi detaylı çalışmalar yapılmamış ve zaman içinde adayların AB sistemine uyum sağlayarak gerekli kapasiteyi geliştireceği düşünülmüştür. Bu bağlamda, uygulamanın ve dolayısıyla idari kapasitenin neden bu kadar önem kazandığını incelemekte fayda vardır.

Her şeyden önce, AB içinde etkili bir biçimde işlevini yerine getiremeyecek yetersiz idari yapılara sahip büyük bir grup yeni ülkenin entegrasyonunun, AB'nin politika yapma sisteminin temel prensibi olan üye devletlerin birbirinin kurumlarının kapasitesine duyduğu karşılıklı güveni tehlikeye atacağı düşünülmüştür³⁹. Daha önce 1980'lerdeki Akdeniz genişlemesi bu karşılıklı güven sorununu gündeme getirmiş ve İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın kurumlarına olan güvenin artması uzun zaman almıştır. Üstelik yeni aday ülkeler hem çok farklı bir idari sistem geleneğinden gelmektedir hem de sayıları o kadar çoktur ki her birinin sahip olduğu küçük sorunlar katlanarak önemli bir mesele haline gelebilecek boyuttadır. Bu yüzden, yeni üye olacak ülkelerin kurumlarına ve idari kapasitesine güven duyulabilmesi konusu beşinci genişleme sürecinde ön plana çıkmıştır.

Öte yandan AB bugün çok daha karmaşık ve kapsamlı bir sistemdir. Avrupa entegrasyonunda yaşanan gelişmeler sonucunda, üye devletler birbirlerine daha bağımlı hale gelmiş ve idari zayıflıklar ya da müktesebatın uygulanmasında yaşanan problemler AB'nin işleyişini çok daha çabuk etkiler olmuştur⁴⁰. Özellikle iç pazarın tamamlanması, AB içinde işlev görmeyi sağlayacak idari kapasiteyi önemli bir gereklilik yapmıştır, çünkü üye devletlerin AB mevzuatını benimseme ve uygulama idari kapasitelerinin birbirinden çok farklı olması iç pazarın işleyişi açısından önemli bir tehdittir. Bugün AB müktesebatının

³⁹ Sustainable Institutions For European Union Membership, SIGMA Papers: No.26 Aralık 1998 sf. 5

⁴⁰ Ibid, sf.7

kapsadığı alan o kadar genişlemiştir ki sadece iç pazar alanında bin beş yüz kadar direktif vardır. Dolayısıyla hem entegrasyonun ulaştığı aşama, hem de aday ülkelerin idari yapılarının eski sistemde tamamen farklı bir mentaliteyle işlediği düşünüldüğünde idari kapasitenin beşinci genişleme sürecinde artan önemi daha net ortaya çıkmaktadır.

AB üyeliği için bir koşul olan idari kapasiteye artan ilginin arkasındaki ikinci önemli faktör, Komisyonun tavrında yaşanan değişim ve üye devletlerin birbiri üzerinde artan emsal baskılarıdır (peer pressure). Özellikle Jacques Santer'in başkanlığıyla birlikte Avrupa Komisyonunun ilgisi siyasal bir sistem olan AB'nin performansına çevrilmiştir. Üye devletlerin, üyelik yükümlülüklerini karşılayabilme performanslarının değerlendirildiği "kara listelerin" düzenli olarak yayımlanması, üye devletlerin performansları arasında önemli farklılıklar olduğunu göstermiştir⁴¹. Ayrıca, üye devletlerin uygulama konusundaki tavırları da Komisyonun tavrına paralel olarak gelişmiş ve özel sektörün de baskısıyla üyelik yükümlülüklerini yerine getirme performansı düşük olan ülkelere baskı yapılmaya başlanmıştır. Uyum düzeyi yüksek ülkelerin şirketleri, haksız rekabete maruz kaldıklarını belirterek, bu sorunun aşılması konusunda kendi hükümetlerine baskı yapmaya başlamışlardır.

Dolayısıyla, mevcut yapı içinde bile önemli bir sorun olan üyelik yükümlülüklerinin yerine getirilmesi, genişlemenin en önemli unsurlarından biri olmuştur. Bu kadar çok yeni ülkenin katılımdan sonra bir siyasal-idari sistem olan AB'nin işleyişinin nasıl sağlanacağı önemli bir sorundur ve bu yüzden de aday ülkelerin idari kapasitelerine olan ilgi artmıştır. Bu bağlamda sorun sadece aday ülkelerin geçmiş deneyimleri değildir. Nitekim idari kapasite sadece Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri açısından değil Kıbrıs, Malta ve Türkiye açısından da önemli bir üyelik koşuludur.

Üçüncü önemli faktör, AB'nin aday ülkelerle olan çalışmalarındaki tecrübelerinin aday ülkelerin idari kapasiteleri konusundaki kaygıları artırmış olmasıdır⁴². Özellikle mali işbirliği ve diğer AB programları çerçevesinde yaşanan ödeme sorunları ile aday ülkelerin bu yardımları değerlendirme kapasiteleri, AB ve üye devletlerin aday ülkelerin idari açıdan hazır olup olmadığını sorgulamalarına yol açmıştır. Üstelik yukarıda değinildiği üzere iç pazar sonrasında, idari kapasite sorunu göz ardı edilebilecek bir sorun olmaktan çıkmıştır ve yeni

⁴¹ Verheijen, A.J.G. "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?" WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, 2000, The Hague, sf. 15

⁴² Ibid.

üyelerin AB'nin derinleşmesinde edinilen kazanımları olumsuz yönde etkilemesinin engellenmesi en temel önceliklerden biri olmuştur.

Sonuç olarak, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin idari sistemlerinde yaşanan dönüşüm diğer genişleme süreçlerinden farklıdır. Bu ülkelerde kamu yönetimi uzun yıllar politikacıların kontrolünde siyasi bir baskı aracı olarak kullanılmıştır. İspanya, Portekiz ve Yunanistan'ın idari sistemleri de AB üyesi olmadan önce belli bir değişim geçirmek zorunda kalmıştır ama bu daha çok işlevsel boyutta olmuş ve modernleşmeye yol açmıştır ki bu noktada Türkiye'nin sorunu bu ülkelerin geçirdiği dönüşüme daha yakındır. Ancak Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinde idari yapının modernleşmenin ötesinde yapısal bir dönüşüm geçirmesi gerekmiştir.⁴³ Kamu yönetiminin temel mantığının yeniden tanımlanması, idarenin siyasilerin bir baskı aracı olmadığına hem düşüncelere hem de uygulamaya yerleşmesi zorunlu olmuştur. Dolayısıyla bu ülkelerde bir reform sürecinden çok tamamen yeni bir idari yapının kurulması ve yeni bir anlayışın geliştirilmesi söz konusu olmuştur⁴⁴. Bir başka deyişle, bu genişleme sürecindeki aday ülkelerin büyük bir çoğunluğunun geçmiş kamu yönetimi geleneği ve aday ülkelerin sayısının fazlalığı idari kapasitenin artan önemini açıklamak bakımından çok önemli bir husustur. Ancak yukarıda belirtildiği üzere, bu süreçte AB'nin kendi içinde yaşadığı dönüşüm ve ortaya çıkan yeni önceliklerin önemi göz ardı edilmemelidir.

2.2 AB'nin Kamu Yönetimi Alanındaki Yetkileri

Bilindiği üzere kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı bulunmamaktadır. Dolayısıyla AB, kamu yönetimi konusunda herhangi bir model ya da yapı öngörmemektedir. Üye devletler, kendi devlet gelenekleri, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri çerçevesinde farklı kamu yönetimi sistemleri benimsemişlerdir. Ancak her ne kadar üye devletlerin idari sistemlerine doğrudan müdahale edilemese de, bazı dolaylı yollarla üyeliğin devletlerin idari yapılarını şekillendirdiği ve etkilediği görülmektedir⁴⁵.

Her şeyden önce, Roma Antlaşması olarak bilinen Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 5'inci maddesi, "üye devletler, işbu Antlaşmadan kaynaklanan veya

⁴³ Towards a Pan-European Union, 2001, WRR: Scientific Council for Government Policy, The Hague, sf.85

⁴⁴ Ibid., sf.86

⁴⁵ Fournier, J., "Governance and European Integration, Reliable Public Administration", Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Paris: OECD, SIGMA Papers: No.23 May 1998 sf.121

Topluluk kurumlarının kararlarından doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak üzere gerekli bütün genel veya özel tedbirleri alırlar ve Topluluğun görevini yerine getirmesini kolaylaştırırlar” hükümünü amirdir. Bu yüzden üye devletlerin idari sistemleri üzerinde AB’nin önemli etkisi vardır. Her hangi bir üye devletin idari sistemi, bu devletin AB’nin karar alma mekanizmalarına katılabilmesi ile AB tüzüklerini, direktiflerini ve kararlarını zamanında uygulayabilmesini sağlayabilmelidir⁴⁶. Ayrıca, üye devletlerin idari sistemleri AB tarafından sağlanan Ortak Tarım Politikası, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu gibi mali kaynaklar ile diğer AB politikaları ve programlarını etkili bir biçimde uygulayabilecek yapıda ve kapasitede olmalıdır. Aynı Kurucu Antlaşmanın 169’uncu maddesi ise “Komisyon, üye devletlerden birinin işbu Antlaşma gereğince üzerine düşen yükümlülüklerden birini yerine getirmediği kanısına varırsa bu devlete kendi görüşlerini sunma imkanı tanıdıktan sonra, bu konuda gerekçeli görüşünü bildirir. İlgili devlet, Komisyonun belirlediği süre içinde bu görüşe uygun hareket etmezse Komisyon, Adalet Divanına başvurabilir” hükmünü amirdir. Bu dolaylı şart, AB’nin aday ülkelerin idari sistemlerinin uygunluğunu değerlendirmesinde Antlaşmadan kaynaklanan en önemli yasal dayanaktır.

Öte yandan AB’nin idari sistem üzerindeki etkisi ve yetkileri bir yana, üye devletler arasında AB siyasi sistemi içinde uzun yıllardır devam eden işbirliği, devletlerin birbirlerinden etkilenmelerine yol açmış ve üye devletlerin idari sistemlerinin işleyişi zaman içinde birbirine yakınlaşmıştır⁴⁷. Bu uzun süreli işbirliği belli bir siyasi yapı içinde gerçekleştiği için Fournier tarafından “Avrupa İdari Alanı” olarak adlandırılan ve yatay idari kapasite çerçevesinde aşağıda incelenecek olan yapı ortaya çıkmıştır⁴⁸. Yeni üye devletlerin idari sistemlerinin söz konusu Avrupa İdari Alanında etkili bir biçimde çalışması gerekmektedir. Bu çerçevede üye devletlerin kamu yönetimi sistemlerinin temel ortak özellikleri Tablo I’de verilmiştir.

⁴⁶ Towards a Pan-European Union, 2001, WRR: Scientific Council for Government Policy, The Hague, sf.82

⁴⁷ Ibid., f.83

⁴⁸ Fournier, J., “Governance and European Integration, Reliable Public Administration”, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Paris: OECD, SIGMA Papers: No.23 May 1998. AB’nin mevcut yapısı çerçevesinde bir Avrupa idari alanından bahsedilemeyeceği konusunda, bkz. Olsen, P.J. “Towards a European Administrative Space?”, ARENA Working Papers 02/26, 2002.

Tablo I- AB Üyesi Ülkelerin Kamu Yönetimi Sistemlerinin Ortak Özellikleri

I) Merkezi İdare ve Karar Alma Süreci
<ul style="list-style-type: none">➤ Güçler ayrılığı, hukukun üstünlüğü ve vatandaşların iktidarı değiştirebilme haklarını güvence altına alan bir <u>anayasa</u>➤ Bakanlıklar arası etkili koordinasyonu ve bütçeyle sıkı bir ilişkiyi sağlayan, ülkenin siyasi liderliğinin Başbakanlık tarafından yürütülmesi için Başbakanlığa gerekli yetkileri veren bir idari teşkilat yapısı➤ Kanun ve tüzük çıkması prosedürlerini de içeren, ki bu prosedürlerin hem hukuksal ve teknik açıdan düzgün olduğu hem de mali, ekonomik ve sosyal etkilerinin değerlendirilebildiği, eşgüdümlü politika saptama ve uygulama süreçlerinin sağlanması için gerekli prosedürler➤ Bakanları ve politika saptayan kişileri günlük uygulamalardan uzak tutacak, onların politika üretmek ve bu çerçevede gerekli kanunları hazırlayarak, uygulanmasını izlemelerini sağlayacak bir <u>Bakanlık yapısı</u>➤ Net olarak belirlenmiş yasal çerçevelerde, yerine getirilecek spesifik görevlerin belli bir idari bağımsızlıkla birlikte tanımlandığı <u>kamu sektörü</u>
II) Yerel Yönetimler, Vatandaşlar ve Ekonomik Aktörler ile İlişkiler
<ul style="list-style-type: none">➤ Ülkelere bağlı olarak bir ya da daha fazla seviyede, çeşitli sorumluluk ve yetkiler çerçevesinde uygulanan <u>merkezi olmayan bir yapı</u>➤ Ülke genelinde kamu politikalarının etkili bir biçimde uygulanmasını sağlamak için <u>merkezi idarenin bölge temsilcilikleri ile yerel yönetimler arasında etkileşim</u>➤ Kimi zaman yasal idari prosedür çerçevesinde belirlenen, kamu hizmetlerine erişimde eşitlik, kararların doğrulanması ve zaman sınırlamalarına saygı duyulması, tüm tarafların bildiri hakkı ve dinlenme fırsatı olduğu yasal süreçlerin uygulanması ve düzeltme ile temyiz süreçleri gibi sorumluluklar dahil olmak üzere, <u>vatandaşlar ile devlet arasındaki ilişkiyi düzenleyen bir takım kurallar</u>➤ <u>Devlet ile Sivil Toplum Kuruluşları ve sendikar dahil olmak üzere sivil toplumun bileşenleri arasında sürekli iletişimi</u> sağlamanın bir takım kuralları ve ana hatları

Tablo I- AB Üyesi Ülkelerin Kamu Yönetimi Sistemlerinin Ortak Özellikleri (Devam)

III) Eylem ve Kontrol Araçları
<ul style="list-style-type: none">➤ Kanunlar çerçevesinde yönetilen, işe alınma ve terfilerin insan kaynakları yönetim sistemi üzerine kurulduğu, sadakatle hükümet politikalarını uygulayan <u>profesyonel bir kamu personeli sistemi</u>➤ Kamu personelinin etik davranışlarını düzenleyen öncelikler dahil olmak üzere, kamu kurumlarının sorumluluğu ile idari eylemlerin güvenilirliğini garanti altına almak için <u>bir takım kurallar ve etik çerçeve</u>➤ Vergilerin toplanması ile kamu kaynaklarının doğru yönetilmesini ve verimli harcanmasını sağlayan <u>bütçe ve vergi otoriteleri</u>➤ Kamu personeli tarafından uygulanan ve yolsuzluğa karşı olan <u>idari karar almayı denetlemekle sorumlu iç ve dış kurumlar</u>➤ Uygun olduğunda ekonomik, idari ve diğer özel alanlara cevap verebilmek için gerekli kapasitenin geliştirilmesi dahil olmak üzere, hızlı ve nihai olarak tartışmaların çözülmesini sağlayan prosedürlerin olduğu ve vatandaşların erişimine açık bir <u>mahkeme sistemi</u>

Kaynak: Towards a Pan-European Union, 2001, WRR: Scientific Council for Government Policy, The Hague, sf.83

AB üye devletlerin sadece yatay idari yapılarını etkilememekte, daha belirgin bir biçimde sektörel idari yapılarını da şekillendirmektedir. AB geliştirdiği çeşitli araçlar yoluyla üye devletlerin üyelik yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini izlemekte ve müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasını sağlamak bağlamında üye devletlerin dikey idari yapılarını da etkilemektedir⁴⁹.

Görüldüğü üzere, her ne kadar üye devletler kamu yönetimi sistemlerini diledikleri gibi organize etme ve AB müktesebatını kendi belirledikleri yöntemlere göre uygulama hakkına sahip olsalar da, entegrasyonun derinleşmesiyle birlikte manevra alanları

⁴⁹ Nicolaidis, P., (2003) "Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 48-52. Farklı müktesebat başlıkları için belirlenen uygulama tedbirleri konusunda daha ayrıntılı ve geniş bilgi için Kamu Yönetimi Avrupa Enstitüsünün "entegrasyon için kapasite oluşturulması" başlığı altındaki çalışmalara bkz. <http://www.eipa.nl/Publications/Summaries/01/CapacityBuilding/CapacityNotes.htm>

daralmıştır⁵⁰. Ancak aşağıda genişleme bağlamında da incelendiği gibi, AB'nin hem yatay hem de dikey idari sistemler üzerine etkisi "yakınlaştırma" ile sınırlı kalmıştır ve üye devletlerin idari yapıları her iki boyutuyla da kendi karakteristik özelliklerini korumaya devam etmiştir⁵¹.

2.3 Yatay İdari Kapasite

AB müktesebatının uygulanması için gerekli sektörel idari kapasite, her ne kadar üyelik öncesi süreçte ve müzakerelerde temel mesele olmasa da, AB'nin daha önceki genişleme süreçlerinde de aday ülke değerlendirilmelerinin bir parçası olmuştur. Aday ülkelerin idari kapasiteleri ya yeterli bulunmuş (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) ya da katılımın önünde önemli bir engel olarak görülmemiştir (Yunanistan, İspanya ve Portekiz). Ancak genel ve yatay idari kapasitenin değerlendirilmesi daha çok bu genişleme sürecine özgü yeni bir gelişmedir. İdari kapasitenin artan önemi, aday ülkelerin idari sistemlerine duyulan genel bir güvensizliğin yanı sıra tezin ilk bölümünde de incelendiği üzere, üyelik şartlarının genişletilmesinden kaynaklanmaktadır.

Avrupa Komisyonunun büyük bir titizlikle sektörel idari kapasite konusuna yoğunlaşması tek pazarın işleyişinde genişlemeye bağlı olarak bir aksama yaşanmamasını sağlamaktır. Ancak aday ülkelerin genel ve yatay idari kapasitelerinin de (örneğin; profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi v.b) belli bir seviyede olmasına özen gösterilmesi çok önemlidir. Bunun önemli iki nedeni vardır. Birincisi, sektörel kapasitenin kamu yönetiminin genel işleyişinden bağımsız olarak geliştirilemeyeceğine olan inançtır. Genel idari sistem etkili işlemediği takdirde, belli sektörlerdeki idari kapasite istenen seviyede olsa bile bu uzun soluklu olmayacak ve genel yapıdaki verimsizlik sektörlerle de yansıtacaktır⁵². İkincisi, genişleme sonrasında Avrupa politika süreçlerinin etkili olarak işleyebilmelerinin sağlanmasıdır ve üye devletlerin kurumsal sistemlerinin seviyesinin birbirine yakın olmasının bunun temel şartı olarak görülmesidir. Üye devletlerin idari sistemleri arasındaki farklılıkların fazla olması AB'nin bir siyasal-idari

⁵⁰ Demmke, C. "Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services", 2002, EIPASCOPE 2002/2, European Institute of Public Administration

⁵¹ D'Orta, C., "What Future for the European Administrative Space?", European Institute of Public Administration Working Paper No.2003/W/5, 2003, sf.8-9

⁵² European Principles for Public Administration, 1999, SIGMA Papers: No.27, sf. 6

sistem olarak işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturur çünkü bu sistem üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına olan karşılıklı güven üzerine kuruludur⁵³.

Yatay idari kapasitenin üyelik koşulu haline gelmesi zaman almıştır. Tezin ilk bölümünde de ifade edildiği gibi Kopenhag kriterleri olarak bilinen üyelik koşulları geliştirilen yeni araçlarla tekrar tanımlanmış ve kapsamı genişletilmiştir. Bu bağlamda yatay idari kapasitenin önemine vurgu daha açık bir biçimde ilk kez “Merkezi ve Doğu Avrupa Ortak Ülkelerinin Birliğin Tek Pazarına Entegrasyon Hazırlıkları için Beyaz Kitap” olarak anılan çalışmada yapılmıştır. Beyaz Kitap özellikle sektörel idari kapasite konusunda kapsamlı açıklamalar içerirken, AB sistemine entegre olabilmek için gerekli yatay idari kapasiteye genel olarak değinmiştir. Bu çerçevede Beyaz Kitap, ortak ülkelerin idari sistemlerini ve toplumlarını, uyumlaşan mevzuatın uygulanabilmesi ve işlerlik kazanması için gerekli şartlara uyarlamaları gerektiğinin altını çizmiştir. AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin bir üyelik koşulu olması daha önce de belirtildiği gibi ilk kez 1995 yılı Aralık ayında gerçekleşen Madrid Zirvesi Sonuç Bildirgesinde dile getirilmiştir. Fakat Madrid Zirvesinde de konu detaylı bir biçimde ele alınmamış ve üstü kapalı bir biçimde değinilmiştir.

Kamu yönetiminin AB'nin yetki alanına girmemesi nedeni ile genişleme sürecinin en önemli aktörü olan Avrupa Komisyonu, bu alanda tecrübesizdir. Bu durum idari kapasite konusundaki değerlendirmeleri karmaşıklaştırmaktadır. Bu yüzden de AB üyeliği için gerekli idari kapasite konusundaki tartışmalar uzun süre AB müktesebatının uygulanması için gerekli sektörel ve teknik kapasite üzerine yoğunlaşmıştır. Yatay idari kapasite (profesyonel kamu personeli ve hizmetleri, gelişmiş bir hesap verebilirlik sistemi, net idari yapılar, yeterli yatay yönetim işlevleri v.b) Komisyonun 1997 yılında yayımladığı aday ülkeler hakkındaki görüşlerinde ve daha sonraki Düzenli Raporlarda genel olarak değerlendirilmiştir. Düzenli Raporlar incelendiğinde yatay idari kapasite konusunda dolaylı ifadelerin yer aldığı gözlenmektedir. Buna rağmen, AB'nin kamu yönetimi açısından aday ülkelere ne beklediği konusunda en önemli kaynak Düzenli Raporlardır. Kamu yönetimin yeterliliği bakımından Düzenli Raporların değindiği temel hususlar şunlardır:

⁵³ Verheijen, A.J.G. “Administrative Capacity Development: A Race Against Time?” WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, 2000, The Hague, sf. 18

- tarafsız ve profesyonel bir kamu yönetimini geliştirilmesi (kamu hizmeti kanununa dayanan);
- kamu personeli eğitim sisteminin geliştirilmesi;
- yeterli politika oluşturma ve eşgüdüm kapasitesi;
- etkili bir hesap verebilirlik sistemi (İç ve dış mali kontrol sistemine özel bir önem atfedilmesi);
- AB işlerinin yönetimi için oluşturulan özel yapı ve prosedürlerin boyutu;
- kamu yönetimi reform stratejisi olup olmadığı.

Ancak 1999 yılı ve sonrasında yayımlanan Düzenli Raporlar incelendiğinde, yatay idari kapasite konusundaki değerlendirmelerin önekilere göre daha kapsamlı olduğu gözlenmektedir. 1999 Düzenli Raporlarında yatay idari kapasite değerlendirmeleri için yeni bir yöntem kullanılmıştır. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management-Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) tarafından geliştirilen bu yeni değerlendirme yöntemi SIGMA Anahatları olarak anılmaktadır⁵⁴. SIGMA programı aşağıda ayrıntılı olarak anlatıldığı üzere hem Komisyonun Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerinin kapasitesinin artırılmasını desteklemekte kullandığı en önemli araçtır, hem de aday ülkeleri bu konuda bilgilendiren en önemli teknik yardımdır. Dolayısıyla, 1999 Düzenli Raporları SIGMA tarafından hazırlanan bu yeni sistemin kullanıldığı ve AB siyasal-idari sisteminin gerektirdiği yatay idari kapasitenin temel standartlarının belirlendiği önemli bir adımdır.

Bu çerçevede altı çizilmesi gereken husus, gerçekleştirilmesi uzun zaman isteyen bu reformların aday ülkelerin üyeliğinin önünde nasıl bir engel teşkil ettiği. Aday ülkeler idari reform konusunda ne kadar kararlı olurlarsa olsunlar, bu reformların gerçekleşmesi zaman alan köklü değişiklikleri beraberinde getirdiği için aday ülkelerin üyeliğinin idari kapasite eksikliği yüzünden geri çevrilmesi şüphesiz zor bir siyasi karardır. Her ülkenin kendi devlet geleneği ve yönetim biçiminin bir parçası olan kamu yönetimlerinin köklü değişimleri, zaman içerisinde mümkün olacaktır. Bu yüzden aday ülkelerin bu konudaki duyarlılığı ve istekliliği önemli bir adım olarak düşünülmelidir. Zaten Avrupa Komisyonu katılım öncesi yardımları “kurumsal yapılanma” başlığı altında temelde sektörel alanlara aktarmıştır. Kısaca ifade

⁵⁴ SIGMA Baselines, Control and Management Baselines for European Union Membership, 1999.

etmek gerekirse, AB'nin temel önceliği, aday ülkeler tarafından AB müktesebatının sektörel alanlarda uygulanması için gerekli dikey idari kapasitenin oluşturulmasıdır.

2.3.1 Aday Ülkelerin Yatay İdari Kapasitelerini Geliştirmek için Kullanılan Araçlar

Aday ülkelerin yatay idari kapasitelerini geliştirmek için kullanılan en önemli araç olan SIGMA, 1992 yılında OECD'nin (Organisation for Economic Cooperation and Development-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur ve AB ve OECD'nin ortak bir girişimidir. Büyük bir kısmı AB'nin PHARE Programı tarafından finanse edilen bu girişim, onüç (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) eski Sovyet bloğu ülkesinin kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır.

SIGMA'nın temel amaçları⁵⁵;

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

SIGMA beş teknik alanda faaliyet göstermektedir: Kamu Yönetimi Geliştirme Stratejileri, Politika Yapma, Eşgüdüm ve Düzenleme, Bütçeleme ve Kaynak Tahsisatı, Kamu Hizmetleri Yönetimi ile Denetim ve Mali Kontrol. Bu çerçevede SIGMA söz konusu ülkelerin kamu yönetimleri ve idari yapılanmalarının yatay boyutuyla ilgilenecek, bu bağlamda yardım ve danışmanlık sağlamaktadır.

⁵⁵ Sustainable Institutions For European Union Membership, 1998, SIGMA Papers: No.26, sf. 2

1999 yılı Ekim ayında “AB Üyeliği için Kontrol ve Yönetim Sistemleri Anahatları” adı altında bir çalışma yapan SIGMA, kamu yönetiminin altı önemli alanında anahatları ortaya koymuştur. Bu alanlar; Kamu Hizmetleri, Dış Denetim, Mali Kontrol, Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi, Politika Yapma ve Eşgüdüm Araçları ile Kamu Alımları Yönetim Sistemleridir. Anahatlar, bu alanların her birinde AB üyesi devletlerdeki iyi uygulama standartlarını yansıtmaktadır.

SIGMA tarafından altı ayrı alanda geliştirilen ve Tablo II’de özetlenmeye çalışılan bu anahatlar, iyi uygulamaların hem resmi (yasal dayanak, kurumsal çerçeve) hem de dinamik (uygulamadaki performans, gelecekte performansı artırmak için gerekli kapasite) boyutunu kapsamaktadır. AB tüzük ve direktiflerinin olduğu mali kontrol ve kamu alımları gibi alanlarda, söz konusu AB mevzuatını da içeren bu anahatlar, merkezi yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirilmesinde temel oluşturan bir çalışma aracıdır. Anahatlar ve onlara bağlı olarak yapılan diğer çalışmaların amacı Avrupa Komisyonunun genişleme sürecindeki çalışmalarına destek olmak ve aday ülkelere yön göstermektir. Bu yüzden söz konusu altı alanda minimum standartlar olan anahatlar belirlenirken AB’ye danışılmakla kalmamış, aday ülkeler de sürece dahil edilmiştir.

Tablo II- Yatay İdari Kapasitenin Değerlendirilmesi için SIGMA Anahatları

Değerlendirme Unsuru	Anahatlar
<i>Politika Oluşturma ve Eşgüdüm</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Tutarlı politika oluşturma çerçevesi✓ Bakanlıklar arası istişare mekanizmaları✓ Gündem planlama✓ Uyuşmalıkların çözümlenmesi için mekanizmalar✓ Genel eşgüdüm kapasitesi✓ Genel stratejik kapasite✓ AB işlerinin eşgüdümü✓ Bakanlar Kurulunun bütçe kararlarına katılması✓ Etki değerlendirme
<i>Kamu Yönetimi</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Kamu personelinin yasal statüsü✓ Kamu personelinin yasal sorumluluğu ve hesap verebilirliği✓ Kamu personelinin doğruluğu ve tarafsızlığı✓ Kamu personelinin yönetiminde ve personel alımında verimlilik✓ Kamu personel sisteminde profesyonellik ve istikrar✓ Avrupa entegrasyonu konusunda kamu personeli kapasitesinin geliştirilmesi

Tablo II- Yatay İdari Kapasitenin Değerlendirilmesi için SIGMA Anahatları (Devam)

<p><i>Kamu Harcamaları Yönetim Sistemi</i></p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Sağlam bütçe prensiplerinin anayasada ve ilgili diğer kanunlarda yer alması✓ Yasama ve yürütme güçleri arasında denge✓ Kamu bütçesinin kapsamının kesin olarak tanımlanması ve bütçe dışı fonlara transferler konusunda verimli düzenlemeler yapılması✓ Orta vade harcamaların çerçevesi için kapasite✓ Net olarak tanımlanmış kurallar çerçevesinde mantıklı, evrelere bölünmüş ve açık bir bütçe süreci✓ Kamu yatırımlarının bütçesel yönetimi için etkili düzenlemeler✓ Bütçenin uygulanmasında etkili izleme mekanizmaları✓ AB fonlarının ödenmesinde kullanılan kavramlarla uyumlu ortak muhasebe ve raporlama sınıflandırması✓ Kamu harcamaları yönetim sisteminin geliştirilmesi
<p><i>Kamu Alımları</i></p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Kamu alımları mevzuatında tanımlanmış bir takım prensiplerin yer alması✓ Merkezi kamu alımları kurumunun net yasal dayanaklarının ve yeterli kapasitesinin olması✓ Kamu alımlarının uygulamasında ve bu alandaki eğitimlerde etkili mekanizmalar✓ Kontrol ve şikayet tarama prosedürleri✓ Kamu alımları sisteminin geliştirilmesi için kapasite

Tablo II- Yatay İdari Kapasitenin Değerlendirilmesi için SIGMA Anahatları (Devam)

Değerlendirme Unsuru	Anahatlar
<i>İç Mali Kontrol</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Mali kontrol sistemini, prensiplerini ve işleyişini tanımlayan kapsamlı ve tutarlı bir yasal zemin✓ Yönetim kontrol sistemleri ve prosedürleri✓ İşlevsel olarak bağımsız iç denetim mekanizmaları✓ Usulsüzlüklerin önlenmesi ve zararların telafisi için bir sistem✓ Mali kontrol sisteminin geliştirilmesi için kapasite
<i>Dış Denetim</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ Yüksek denetleme kurumunun AB fonları da dahil olmak üzere, tüm kamu fonlarını ve kaynaklarını denetlemek konusundaki kanuni otoritesi✓ INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institution- Üst Denetleme Kurumları Uluslararası Örgütü) denetleme standartlarının gereklerinin karşılanması✓ Gerekli işlevsel ve işlemsel bağımsızlık✓ Raporlama: düzenlilik, hakkaniyet, zamanlılık ve parlamentoda uygun bir taraf✓ AB katılım sürecinin gereklerinin bilincinde olmak✓ Dış denetimin kalitesini artırmak için kapasite

Kaynak: Control And Management System Baselines For European Union Membership, SIGMA, Ekim 1999

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

Yukarıda belirtildiği üzere AB üye devletlerin kamu yönetimi sistemleri ve idari yapıları konusunda yetkili değildir. Bu yüzden AB’ye katılım sürecinde kamu yönetimi reformunun hedefleri ve hangi doğrultuda ilerleyeceği net değildir. Ancak SIGMA raporunda da vurgulandığı gibi zaman içerisinde iyi yönetişimin temel bileşenlerinin ne olduğu konusunda bir görüş birliği oluşmuştur. Bu bileşenler hukukun üstünlüğü prensibinin dayandığı güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık ve etkililiğin yanı sıra teknik ve yönetsel ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımını içermektedir⁵⁶. Bu çerçevede, her ne kadar kamu yönetimi konusunda AB müktesebatı olmasa da, bu görüş birliği bağlamında farklı yasal gelenekleri ve yönetim sistemleri olan AB üyesi devletler tarafından paylaşılan kamu yönetimi prensipleri oluşmuştur. Bu prensipler, önce ulusal mahkemelerin, sonrada Avrupa Toplulukları Adalet Divanının dayandığı hukuki temel çerçevesinde belirlenmiş ve zaman içerisinde yeniden tanımlanmıştır.

Üye devletler tarafından paylaşılan bu kamu yönetimi prensipleri “Avrupa İdari Alanı” olarak anılan yapıyı oluşturur⁵⁷. Avrupa İdari Alanı, kamu yönetiminde yasalar çerçevesinde belirlenen, prosedürler ve hesap verebilirlik mekanizmalarıyla uygulanan bir takım ortak standartlar içerir ve bu çerçevede, üye devletlerin idari sistemleri ve yapılarını birbirine yakınlaştırmıştır ki bunun arkasında yatan temel faktörler; şirketlerin ve bireylerin ekonomik baskıları, üye devletlerde kamu personeli arasındaki düzenli ve sürekli iletişim ve de en önemlisi Adalet Divanı içtihatlarıdır⁵⁸. AB üyeliğinin temel koşullarından biri olan müktesebatın uygulanması kamu yönetimini yakından ilgilendirdiğinden, AB’ye aday ülkeler

⁵⁶ European Principles for Public Administration, 1999, SIGMA Papers: No.27, sf.8

⁵⁷ Fournier, J. “Governance and European Integration, Reliable Public Administration”, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers: No.23.

⁵⁸ European Principles for Public Administration, SIGMA Papers: No.27 Kasım 1999, sf.17. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı içtihatlarının rolü konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Nizzo,C., National Public Administrations and European Integration, 2001, SIGMA

de kendi kamu yönetimi sistemlerini geliştirirken söz konusu standartları dikkate almak zorundadır. Sonuç olarak, bir aday ülkenin bu kamu yönetimi prensiplerine ve Avrupa İdari Alanı standartlarına uyum oranı, söz konusu aday ülke kamu yönetiminin AB müktesebatını uygulayabilme kapasitesinin bir işareti olarak görülmektedir.

2.4 Dikey (Sektörel) İdari Kapasite

AB müktesebatının uygulanması üyelik koşullarının en önemli ayağını oluşturmaktadır. Tezin birinci bölümünde de tartışıldığı üzere bu koşul, 1993 Kopenhag Zirvesinde “AB müktesebatını üstlenebilme yeteneği” bağlamında gündeme gelmiş, ancak özellikle Madrid Zirvesiyle birlikte hem AB müktesebatını iç hukuka aktarma hem de etkili bir biçimde uygulama olarak yeniden tanımlanmıştır.

Uygulamanın ön plana çıkması beraberinde idari kapasite konusunu gündeme getirmiştir. Yukarıda yatay idari kapasite bağlamında belirtildiği gibi AB için en önemli konu müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması ve iç pazarın işleyişinin aksamamasıdır. Bu yüzden de AB, yatay idari kapasiteden çok dikey yani sektörel idari kapasitenin önemini vurgulamış ve müktesebatın aday ülkeler tarafından uygulanabilmesi için gerekli idari kapasitenin geliştirilmesine büyük önem atfetmiştir. Dikey idari kapasite kısaca, müktesebat başlıkları çerçevesinde, ilgili mevzuatın uygulanması için gerekli idari kapasite olarak tanımlanabilir. Müktesebat başlıklarına göre belirlenen dikey idari kapasite, ilgili müktesebat başlığı çerçevesinde AB mevzuatının uygulanabilmesi için gerekli idari kapasitedir ve kurumsal yapılanmadan personelin eğitimine kadar çok çeşitli konuları içerir.

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

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

Görüldüğü üzere tezin birinci bölümünde anlatılan beşinci genişlemenin temel prensipleri ve bu prensipler çerçevesinde geliştirilen yöntemin net biçimde gözlenebildiği en önemli alanlardan biri idari kapasitedir. Gerek yatay gerek sektörel idari kapasite konusu, zaman içinde yeniden tanımlanmış ve detaylandırılmıştır. Aşağıda ayrıntılı olarak belirtildiği gibi, bir üyelik koşulu olarak uygulamaya ve idari kapasiteye verilen önemin artması beraberinde pek çok tartışmayı da getirmiştir.

AB aday ülkelerin müktesebatı uygulayabilme kapasiteleri konusunda zaman içinde bilgi sahibi olmuştur. Özellikle tezin birinci bölümünde ifade edilen “karmaşıklık” prensibi çerçevesinde, aday ülkeleri izleme ve değerlendirme araçları ile evreleri artırılmış, böylece AB, aday ülkelerin durumu hakkında daha net bilgi sahibi olmuştur. Bu bilgiler ışığında, üyelik koşulları detaylandırılarak aday ülkelerin bilgilendirilmesi ve eksikliklerin giderilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu detaylandırma, yeni koşulların eklendiği tek taraflı bir süreç olarak işlediği için, AB’ye göre bir aday ülkenin üyelik koşullarını ne zaman karşılamış olacağı konusunda belirsizlikler ortaya çıkmıştır⁵⁹. Buna bağlı olarak aday ülkeler, kendilerinin üyeliğe hazır olup olmadıkları konusunda yapılan değerlendirmelerde AB’nin haksız ve keyfi bir tutum içerisinde olduğu hissine kapılmaya başlamışlardır⁶⁰.

Öte yandan Zirve sonuç bildirgeleri, KOB ve Düzenli Raporlar incelendiğinde AB’nin sadece üyelik koşullarını detaylandırıp kapsamını genişletmediği, aynı zamanda bu koşulların üyelik öncesinde gerçekleştirilmesi gerektiğinin de vurgulandığı görülmektedir. Hatta 2000 Feira Zirvesinde belirtildiği üzere müzakerelerin sonuçlandırılması, aday ülkelerin uygulama konusunda belli bir standardı tutturmalarına endekslenmiştir. Ancak bu standartların net olarak tanımlanmaması, (söz konusu standartlar, uygulama üzerine olduğu için net olarak belirlenmesi çok zordur) AB’nin müzakere sürecindeki gücünü artırmaktadır⁶¹. Bu yüzden, idari kapasite konusunda benimsenen yaklaşım, her ne kadar genişleme sürecinde

⁵⁹ Nicolaidis, P., (2003) “Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 44

⁶⁰ Maniokas, K., “Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal”, Lithuanian Foreign Policy Review, 2000, c.5, sf. 42-43

⁶¹ Nicolaidis, P., (2003) “Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 65

izlenen genel yöntemle paralel olsa da, söz konusu alan müktesebatın uygulanması gibi somut veriler çerçevesinde değerlendirilmesi zor bir konuyu içerdiği için, aday ülkeleri kısa sürede gerçekleştirmeleri mümkün olmayan ve pek çok açıdan tartışmalı bir durumla karşı karşıya bırakmıştır.

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve resmi bir niteliği olmayan “Müktesebatın Uygulanması İçin Gereken Ana İdari Yapılar”⁶² adlı bilgi amaçlı çalışma belgesi incelendiğinde de görüleceği üzere, AB’nin idari kapasite konusunda aday ülkelerden beklentilerinin pek çok üye devlet tarafından karşılanıp karşılanmadığı tartışma konusudur. Üstelik Nicolaidis’in telekomünikasyon sektörü konusundaki çalışmasında belirttiği üzere uygulama performansları açısından farklılık olmasa bile, üye devletlerin kurumsal yapıları arasında önemli farklılıklar gözlenebilmektedir⁶³. Örneğin İngiltere’deki düzenleyici otorite ile Yunanistan’daki düzenleyici otoritenin kurumsal yapıları ve işleyişleri birbirinden çok farklı olabilmektedir. Bu yüzden, idari kapasite konusunda önemli olan girdiler değil çıktılardır; yani idari kapasitenin yeterliliği kurum ve personelin varlığından çok, bu yapıların ne tür politikalar ürettiği ve müktesebatı uygulama konusundaki başarısıyla ilgilidir.

Bu aşamada, akla gelen ilk soru etkili bir uygulamanın nasıl gerçekleşeceği ve neye göre değerlendirileceğidir. Etkili uygulama için gerekli kapasitenin bazı unsurları sektör spesifik değil, geneldir. Bu yüzden de etkili uygulamanın sağlanması için müktesebatı her hangi bir alanda uygulamakla yükümlü her kurum, otorite veya organizasyonun aşağıdaki genel kriterleri karşılaması önemlidir⁶⁴:

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

⁶² European Commission, Main Administrative Structures Required for Implementing the Acquis, 2001, Informal Working Document for Information Purposes.

⁶³ Nicolaidis, P., (2000) Capacity Building for Integration, Enlargement of the EU and Effective Implementation of its Rules (with a Case Study on Telecommunications), European Institute of Public Administration, Maastricht

⁶⁴ Nicolaidis, P., (2002), From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules, Maastricht, European Institute of Public Administration, sf.23

Bu çerçevede, Komisyonun “para&personel (money&men) çözümü” olarak adlandırılan yaklaşımı yeterli değildir⁶⁵. Bu yaklaşıma göre müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasının temel yolu yeterli sayıda kalifiye personel ile gerekli kaynakların sağlanmasıdır. Bu iki unsur, her ne kadar etkili bir idari kapasitenin temel öğeleri olsa da uzun vadede etkili uygulamanın sağlanması için yeterli değildir. Daha önce belirtildiği üzere entegrasyonun ve buna bağlı olarak müktesebatın etkili bir biçimde uygulanmasının arkasında yatan en önemli unsurlardan biri, üye devletlerin birbirlerinin kurumlarına duyduğu karşılıklı güvendir. Bu yüzden aday ülkelerin idari kapasite bağlamında önem vermesi gereken temel konu, müktesebatın, belirli performans kriterlerine tabi, karar alma özgürlüğü olan ve yeterli yetki ve sorumluluğa sahip kurumlar tarafından uygulanacağı konusunda AB’ye güvenilir taahhütlerde bulunulmasıdır⁶⁶.

Bu bağlamda, “müktesebatın etkili uygulanması için gerekli idari kapasite” kavramı, somut kaynakların ötesinde belli bir yaklaşımı ve kurumsal anlayışı içermektedir. Bu nedenle uzun vadede müktesebatın etkili bir biçimde uygulanıp uygulanamayacağı, kurumların nasıl yapılandırıldığına bağlıdır. Komisyonun etkili uygulama için gerekli idari kapasite konusunda net kriterler ve standartlar belirlememesi, konunun hem önemli olduğunun hem de istenmeyen yönlere çekilebileceğinin göstergesidir⁶⁷. Bu yüzden aday ülkelerin yapması gereken, müktesebatı uygulayıp etkili kılmak için gerekli bilgiye, yeteneğe ve isteğe sahip kurumlar oluşturmak ve bu yapıların güvenilirliği konusunda AB tarafını ikna etmektir. Zaten hem mali kaynaklar hem de zaman kısıtlaması yüzünden Komisyonun “para&personel çözümünün” uygulanması çok zordur ve idari kapasite konusundaki sorunları aşmak açısından kapsamlı bir yaklaşım değildir. Gerekli nitelikte personelin yetişmesi ve mevcut idari yapının değişmesi hem yatay hem de sektörel alanlarda zaman alan, mevcut personel ve kurumların direnişiyle karşılaşılan uzun soluklu süreçlerdir.

Sonuç olarak, müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin olup olmadığı sadece kurum, personel ya da kaynakların varlığına göre belirlenemez. Tüm bu unsurların niteliksel özellikleri ve bu unsurları biraraya getiren kurumsal yapı çok önemlidir. Kısaca ifade etmek gerekirse, müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması için gerekli

⁶⁵ Nicolaidis, P. Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules, European Institute of Public Administration, Working Paper, 99/W/04, 1999, sf.24

⁶⁶ Nicolaidis, P., (2002), From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules, Maastricht, European Institute of Public Administration, sf. 2

⁶⁷ Nicolaidis, P. Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules, European Institute of Public Administration, Working Paper, 99/W/04, 1999, sf.29

kapasitenin oluşturulmasında temel sorun çok fazla kaynak (mali, fiziki, beşeri v.b) sağlanması değil, kurumsal yapının hedeflerini net bir biçimde ortaya koyacak ve daha sonra bu hedeflerini gerçekleştirilmesini sağlayacak araçlara, güce ve isteğe sahip olunmasıdır. Müktesebatı uygulayan kurumun gerekli yetkilerle donatılmış olması, kendini yenilemesi ve değişen koşullara uyum sağlaması için gerekli araçlara sahip olması, bağımsız karar alabilmesi ve aldığı kararlar ile eylemlerinden sorumlu tutulabilmesi gerekmektedir. Bunlara ek olarak diğer kurumlar ve ilgili taraflar ile eşgüdüm içinde çalışmasını sağlayacak bir yapı içinde olması etkili uygulamanın temel koşullarından birisidir⁶⁸.

Bu çerçevede, müktesebatı etkili bir biçimde uygulayabilme kapasitesi hem yasal ve kurumsal çerçeveyi hem de mali, fiziki ve beşeri kaynakları içermektedir. Uygulanması en kolay Topluluk kuralının bile etkili kılınması basit bir süreç değildir ve uygulama tedbirlerinin niteliği üye devletlerin takdirine bırakılmıştır. Bu yüzden AB genelinde farklı uygulama yöntemleri gözlenmektedir ve üye devletler kendi idari yapıları ve kaynakları doğrultusunda kurumsal çerçeveyi belirlemektedir. Dolayısıyla, aday ülkelerin müktesebatını etkili bir biçimde uygulamak için gerekli idari kapasiteyi oluştururken üye devletlerin deneyimlerinden yararlanması önemlidir ancak bu bir kopyalama şeklinde olmamalıdır. Üye devletlerin gerek AB mevzuatını iç hukuklarına aktarıırken, gerekse uygularken kullandıkları yöntemler ve araçlar onların yasal, ekonomik ve idari sistemlerini yansıtır ki bunlar aday ülkelerinkinden çok farklıdır. Örneğin, uygulama tedbirlerinin ne kadar detaylandırılması gerektiği uygulamayı yapacak otoritenin karar almadaki takdir yetkisinin boyutu ile bireyler ve şirketlerin öngörülen yükümlülükleri yerine getirmemek konusundaki manevra alanlarına bağlıdır. Bu yüzden uygulamayı yapacak kurum ya da otoritelerin organizasyon yapıları birbirinden farklı olabilmektedir ve buna karar verecek merci de ülkelerin kendileridir. Dolayısıyla, aday ülkeler müktesebatı uygulamak için oluşturacakları idari yapılarda yukarıda ifade edilen gerekli temel kriterlere bağlı kalmalı ama kendi gerçeklerini dikkate alarak söz konusu yapıları oluşturmalıdır.

Ayrıca uygulama tedbirleri, piyasa ve piyasa aktörlerinin davranışlarındaki değişikliklere uyum gösterebilmelidir. Bu yüzden aday ülkeler, müktesebatı uygulamak için gerekli idari yapıları oluştururken, yapıların mevcut ihtiyaçlara cevap vermenin ötesinde değişime nasıl uyum sağlayacağı ve bu değişimden sorumlu otoritenin eylem veya

⁶⁸ Nicolaidis, P., (2003) "Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 65

eylemsizliklerinden nasıl sorumlu tutulacağı üzerinde durmalıdır. Avrupa entegrasyonu güven üzerine kuruludur, bu yüzden de AB, müktesebatin uygulanmasıyla ilgili bazı unsurları bilinçli olarak tanımlamamış ve direktiflerin yürürlüğe girmesinde ya da tüzük ve kararlara uyulmasında kullanılacak araçlar ve yöntemlerin, tıpkı üye devletlerde olduğu gibi aday ülkeler tarafından belirlenmesini istemiştir⁶⁹.

Sonuç olarak, bugün AB'nin ve aday ülkelerin müktesebatin etkili bir biçimde uygulanması için gerekli idari yapının oluşturulmasında odaklandıkları ekonomik, fiziki ve beşeri kaynaklar (yeni kurumlar kurulması, personel alımı, personelin eğitimi v.b) ile üye devletlerin uygulamaları önemli unsurlardır ancak uzun dönemde yeterli değildir. Bu çabaların, kurumsal bir perspektifle desteklenmesi gerekmektedir; çünkü, etkili uygulama bilgi ve yeterliliğin ötesinde istek ve kararlılık gerektirir. Bu ise uygulayıcı otoritelerin kurumsal yapılarının nasıl organize edildiğine, başka bir deyişle hangi yetkilerle donatıldıklarına, karar alma süreçlerinin nasıl işlediğine, eylemlerinden veya eylemsizliklerinden sorumlu olup olmadıklarına bağlıdır.

2.4.1 Aday Ülkelerin Dikey İdari Kapasitelerini Geliştirmek için Kullanılan Araçlar

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

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

⁶⁹ Nicolaidis, P., (2003) "Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press, sf. 65

Aday ülkelerin kurumsal yapılanma ve buna bağlı yatırımlar konusundaki çabaları, 1990'ların başından beri Topluluk yardımları altında uygulanan PHARE Programının en temel ayaklarından biridir⁷⁰ ve bugüne kadar PHARE Programından verilen yardımların üçte ikisi idari kapasiteyi güçlendirmek için kullanılmıştır. Özellikle 1997 yılından sonra, Gündem 2000 çerçevesinde yeniden yapılandırılan AB mali yardımları, PHARE başta olmak üzere, aday ülkelerin talepleri doğrultusunda olmaktan çıkarılmış ve katılım öncelikleri doğrultusunda programlanmaya başlanmıştır⁷¹. Bu yüzden kurumsal yapılanmanın PHARE Programı kapsamındaki yardımların büyük bir kısmını oluşturmasının nedeni hem aday ülkelerin bu alandaki zayıflığı hem de PHARE Programının katılım öncelikleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmış olmasıdır. Kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan teknik yardımlar esas itibarıyla genelde iki hafta ile sınırlı kalan kısa vadeli TAIEX (Technical Assistance Information Exchange-Teknik Destek ve Bilgi Değişim Ofisi)⁷² programları ile, TAIEX programlarının kurumsal yapılanma çalışmaları bakımından sürece yeterli olamadığı durumlarda daha uzun süreleri kapsayabilen eşleştirme (twinning) programlarından oluşmaktadır⁷³.

Eşleştirme programları, kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak AB tarafından sağlanan en önemli teknik yardımdır. İlk kez Gündem 2000'de dile getirilen, geniş kapsamlı idari reformlar dışında kalan, sınırları belli somut hedefler doğrultusunda kullanılması gereken eşleştirme mekanizması, Avrupa Komisyonu tarafından Mayıs 1998 tarihinde başlatılmıştır. 1998-2000 yılları arasında tarım, çevre, mali politikalar ile adalet ve içişleri gibi KOB'da öncelikli sektörler olarak belirlenen alanlarda uygulanan eşleştirme programları, daha sonra müktesebatın tüm alanlarını kapsamaya başlamıştır⁷⁴.

Eşleştirme, üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların danışman olarak (katılım öncesi danışman), aday ülkelerde uzun süreli (en az on iki ay), kısa süreli eşleştirmede (twinning light) ise en fazla sekiz ay olarak görevlendirilmesi ve aday ülkedeki ilgili bakanlıkta/kamu kurumunda, müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir proje üzerinde çalışması mantığına dayanmaktadır. 2001 yılında

⁷⁰ Fournier, J., "Governance and European Integration, Reliable Public Administration", Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, 1998, SIGMA Papers: No.23, sf.124

⁷¹ PHARE konusunda bkz. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/index.htm>

⁷² TAIEX konusunda bkz. <http://www.taix.be>

⁷³ Eşleştirme konusunda bkz. <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/focus.htm#2.1.1Twinning>

⁷⁴ European Commission, Enlargement Strategy Paper 2000: Report on Progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels, 2000

Kıbrıs ve Malta, 2002 yılında ise Türkiye kendilerine sunulan mali yardımlar çerçevesinde eşleştirme mekanizmasından yararlanmaya başlamıştır. 1998 yılında yayımlanan “Eşleştirme Kitapçığı” incelendiğinde, Komisyonun daha önce PHARE kapsamındaki projelerde karşılaşılan; projenin amacının muğlak olması, izleme ve değerlendirme süreçlerinde yaşanan problemler ve kısa dönemli danışmanlık hizmetlerinin hem pahalı olması hem de verimsiz sonuç vermesi gibi hataların tekrarlanmasının önüne geçmeye çalıştığı gözlenmektedir⁷⁵.

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

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

⁷⁵ Mayhew, A., (1998), *Recreating Europe: The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, sf.150.

Eşleştirme mekanizmasının ortaya çıkışı ve aday ülkelere etkisi konusunda bkz. Papadimitriou, D., “Exporting Europeanisation: EU Enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe” “Enlargement and European Governance” konulu ECPR çalıştayında sunulan tebliğ, Turin, 22-27 March 2002

Komisyon 2000 yılında yayımladığı Strateji Belgesinde müktesebatin etkili bir biçimde uygulanması için aday ülkelerin mevcut kurumlarını güçlendirmesi ve yeni kurumlar kurması gerektiğini ve bunun için gerekli mali ve beşeri kaynakların sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca müktesebatin iç hukuka aktarımı ve uygulanmasının sadece hükümetin ve kamu kurumlarının bir meselesi olmadığını, özel sektör, bölgesel ve yerel topluluklar ile meslek gruplarının da konuya gereken ilgiyi göstermesi gerektiğinin altı çizilmiştir⁷⁶.

2001 yılı Genişleme Stratejisinde ise müzakere aşamasındaki aday ülkelerin idari ve adli kapasitelerini güçlendirme çalışmalarını desteklemek amacı ile bir eylem planı hazırlanacağını belirtmiştir⁷⁷. Komisyon ayrıca, bu çabaları desteklemek için PHARE ülkelerinin yıllık bütçelerine ek olarak 2002 yılında 250 milyon Euro'ya kadar çıkabilecek özel bir mali kaynak ayırdığını vurgulamıştır. Böylece Topluluk, 2002 yılında müzakere aşamasındaki aday ülkelerin idari ve adli kapasitelerini güçlendirmek için toplam 1 milyar Euro'ya yakın bir kaynak ayırmıştır.

Her ne kadar idari ve adli kapasite üyelik için çok büyük bir öneme sahip olsa ve Komisyon üyelik aşamasına gelindiğinde aday ülkelerin yeterli seviyede idari ve adli kapasiteyi oluşturmuş olmaları gerektiğini belirtse de, idari yapının oluşturulması ve idari kapasitenin yatay anlamda güçlendirilmesi uzun soluklu bir süreçtir ve üyelik sonrasında da devam edecektir. Bu gerçeği dikkate alan Komisyon, Yapısal Fonlar çerçevesinde finanse edilemeyecek çalışmalar için geçici faaliyetler başlığı altında 380 milyon Euro'ya ulaşan ek bir kaynağın kullanılabilir hale getirilmesini önermiştir.

Bu gelişmeler ışığında, aday ülkelere idari kapasite konusundaki hedeflerine ulaşmalarında yardımcı olan en önemli araç 2002 yılının ilk yarısında Komisyon tarafından her aday ülke için hazırlanan eylem planlarıdır⁷⁸. 2001 yılı sonları ve 2002 yılı başlarındaki genişletilmiş hazırlık çalışmalarına dayalı olarak Komisyon her aday ülke ile ortak bir çalışma içerisine girmiş ve eylem planları konusunda ortak bir anlayışa varılarak her ülkenin eylem planı o ülke ile birlikte hazırlanmıştır.

⁷⁶ European Commission, Enlargement Strategy Paper 2000: Report on Progress towards accession by each of the candidate countries , Brussels

⁷⁷ European Commission, Enlargement Strategy Paper 2001: Making a success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels, sf. 23

⁷⁸ İdari ve adli kapasitenin geliştirilmesi konusundaki eylem planları sadece müzakere aşamasında olan aday ülkeler için hazırlanmıştır. Henüz müzakerelere başlamamış olan Türkiye, Komisyonun bu çalışmasına dahil edilmemiştir.

Eylem planlarının amacı üyelik aşamasında gerekli adli ve idari kapasiteye ulaşabilmeleri için her aday ülkenin atması gereken bir sonraki adımın ne olduğunun belirlenmesi ve bu doğrultuda alınması gereken önlemlere Komisyon ve aday ülkenin birlikte karar vermesidir. Böylece genişlemenin başarıya ulaşabilmesi için önemli olan alanlarda aday ülkeye gerekli desteğin sağlanması planlanmıştır.

Bu çerçevede eylem planları, AB ve aday ülkelerin ortak hedefleri olan genişlemenin öngörülen zaman diliminde gerçekleşmesi için önemli bir araç olmuştur. AB üyeliği için yeterli adli ve idari kapasitenin oluşturulması geniş kapsamlı ve çaba gerektiren bir çalışma olmakla birlikte Topluluk kapsamına giren her alanda detaylı hazırlık yapılmasını gerektirmektedir. Bu yüzden Komisyon eylem planlarının hazırlanmasına kapsamlı bir perspektifle yaklaşmıştır. Komisyonun önerisi çerçevesinde revize edilmiş olan ve Konsey tarafından 28 Ocak 2002 tarihinde kabul edilen KOB'lar iyi bir başlangıç noktası olmuştur. Revize edilmiş KOB'ların idari ve adli kapasite oluşturulması konusundaki tüm öncelikleri eylem planlarına dahil edilmiştir. Dolayısıyla eylem planları, sadece Katılım Ortaklığı Belgelerinin müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması için gerekli idari ve adli kapasiteye yönelik kısmını değil, aynı zamanda siyasi ve ekonomik kriterler altındaki ilgili öncelikleri de içermektedir.

Komisyon her aday ülke ile birlikte söz konusu ülkenin Katılım Ortaklığı Belgesinin uygulanması konusundaki yaklaşımını, aday ülkenin kurumsal yapılanmanın desteklenmesi konusundaki niyetini ve her alanda yeterli idari kapasiteye ulaşılması için atılması gereken somut adımları ayrıntılı olarak incelemiştir.

Bu süreç aşağıdaki öncelikler çerçevesinde her ülke için kapsamlı eylem planlarının oluşturulması ile sonuçlanmıştır:

- müzakereler sırasında verilmiş taahhütler;
- her aday ülkenin Komisyonla birlikte belirlediği uygulanması öngörülen tedbirler⁷⁹;

⁷⁹ Söz konusu olan önceliğin yapısına ve her ülke için belirlenen zayıf alanlara bağlı olarak bu tedbirler şunları içerebilir: eksik mevzuatın yürürlüğe girmesi; uygun yönetim yapısı ve otoritesinin atanması, kurulması, desteklenmesi; ast-üst ilişkilerine dayanan bir idari sistemin oluşturulması veya desteklenmesi ile inceleme ve tahkim mekanizmalarının değerlendirilmesi; stratejik ve idari planların geliştirilip uygulanması; devlet memurlarının, hakimlerin, savcılarının ve iş dünyasının eğitilmesi; kamunun bilinçlenmesi için kampanyalar düzenlenmesi; uygun bilişim sistemleri ve bilgi bankaları kurulması ya da varolanların geliştirilmesi ve bunların Topluluk sistemleri ile olan bağlantılarının oluşturulması

- aday ülkenin gösterdiği çabalar için Topluluktan alacağı yürürlükte olan ya da planlanmış mali yardım ve 250 milyon Euro tutarındaki PHARE Programı altındaki kurumsal yapılanma için ayrılmış özel bütçeden alınacak ek mali yardım;
- Düzenli Raporlar ve müzakerelerin olağan izlemelerine ek olarak aday ülkelerin gösterdiği gelişmeleri takip etmek için emsal tarama (peer review) da dahil olmak üzere ek araçların geliştirilmesi⁸⁰.

Hazırlanan ve üzerinde anlaşma sağlanan eylem planları uygulamaya konmuştur. Eylem Planları bağlamında her ülkenin idari ve adli kapasitesinin geliştirilmesi konusunda kaydettiği gelişmelerin detaylı bir değerlendirmesi, 2002 yılı Düzenli Raporlarında yapılmış ve Komisyon üye olacak ülkelere gerekli tavsiyelerde bulunmuştur.

Görüldüğü üzere, aday ülkelerin AB müktesebatını uygulayabilmeleri için gerekli idari kapasiteyi oluşturmalarına büyük önem verilmiştir. AB aday ülkelerin bu alandaki çalışmalarına yön verebilmek ve onları desteklemek için çeşitli araçlar geliştirmiştir. Yukarıda ayrıntılı olarak incelenen bu araçlar zaman içinde belli tecrübeler çerçevesinde belirlenebilmiştir ve gerek aday ülkeler gerek AB ihtiyaçların belirlenmesi ve aşılması için gerekli mekanizmaların oluşturulmasında önemli sorunlarla karşılaşmıştır. Daha önce de altı çizildiği üzere idari kapasitenin oluşturulması uzun soluklu bir süreçtir ve bu zor sürecin henüz tamamlandığı söylenemez.

⁸⁰ Emsal tarama, üye devletlerin ve Komisyonun ilgili alandaki mevzuatın yürürlüğe girmesi ve uygulanmasından sorumlu uzmanlarının aday ülkedeki durumu, aday ülkenin söz konusu alandaki uzmanlarıyla değerlendirip önerilerde bulunması sürecidir. Komisyon, 2001 yılı Genişleme Stratejisinde bu incelemelerin diğer izleme araçlarını tamamlayıcı ve derinleştirici bir niteliğe sahip olduğunu belirtmiştir, bkz. European Commission, Enlargement Strategy Paper 2001: Making a success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels, sf.24

BÖLÜM: III- KATILIM ÖNCESİ SÜREÇ ÇERÇEVESİNDE İDARİ KAPASİTENİN GELİŞTİRİLMESİ ALANINDA TÜRKİYE’DE YAŞANAN GELİŞMELER

Türkiye’yi Avrupa Ekonomik Topluluğuna (AET) ortak üye yapan, taraflar arasında bir gümrük birliğine dayalı ve ileride tam üyeliği öngören Ortaklık Anlaşması 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara’da imzalanmıştır. Tam ismi “Türkiye ile AET Arasında Bir Ortaklık Yaratan Anlaşma” olan ama daha çok Ankara Anlaşması olarak anılan bu Anlaşma çerçevesinde gelişen Türkiye-AB ilişkileri, 1999 yılı Helsinki Zirvesine kadar büyük bir belirsizlik içinde bulunmaktaydı. 10-11 Aralık 1999 tarihinde Finlandiya Dönem Başkanlığında gerçekleşen Helsinki Zirvesinde⁸¹ Türkiye’nin diğer aday ülkelerle eşit şartlarda AB’ye aday ülke olarak kabul edilmesi, Türkiye-AB ilişkilerine yeni ve hedefi belli olan bir ivme kazandırmıştır.

Helsinki Zirvesi kararlarına göre, Türkiye’nin de, diğer aday ülkeler gibi Katılım Öncesi Strateji⁸² imkanlarından faydalanması öngörülmüş ve üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak Türkiye için bir “Katılım Öncesi Strateji” geliştirileceği belirtilmiştir. Böylece, yaklaşık 35 yıllık bir ortaklık ilişkisine dayanan Türkiye-AB ilişkileri, Türkiye’nin resmen tam üyelik perspektifi kazanmasıyla birlikte yeni bir döneme girmiştir. Türkiye-AB ilişkilerinin kurumsal yapısının yeniden belirlendiği “katılım öncesi süreç” olarak adlandırılan Helsinki sonrası süreçte, Kopenhag kriterlerine uyum çalışmaları çerçevesinde toplumsal hayatın her alanında önemli değişimler yaşanmıştır. Tezin daha önceki bölümlerinde ayrıntılı olarak incelendiği üzere “idari kapasitenin” üyelik koşulu haline gelmesi, bu genişleme sürecinin kendine özgü ilke ve yöntemlerinin bir parçası olmuştur. Bu yüzden Türkiye’de gerek yatay gerek dikey idari kapasitenin gelişmesi doğrultusunda atılan adımlar, Türkiye’nin Helsinki Zirvesinde aday ülke olarak ilan edilmesi ve katılım öncesi sürecin başlamasıyla paralel gelişmiştir.

Türkiye’nin idari sisteminde Cumhuriyetin ilanından sonra toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilmek ve uluslararası sistemde yaşanan dönüşümlere uyum sağlayabilmek için pek çok değişim yaşanmıştır⁸³. Ancak önemli olan katılım öncesi süreçte AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması bağlamında atılan adımlardır. Bu yüzden tezin bu bölümde katılım öncesi sürecin gereklilikleri ve bu çerçevede bir üyelik

⁸¹ Conclusion of Presidency, European Council in Helsinki, 10-11 December 1999
<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59750&from=&LANG=1>

⁸² 1994 Essen Zirvesinde genel çerçevesi çizilen Katılım Öncesi Strateji konusunda bkz. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/>

⁸³ Gürlesel, C. F.etal (2002) Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması-- İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2002-8

koşulu olan AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasında yaşanan gelişmeler hem yatay hem de dikey idari kapasite bağlamında incelenecektir.

3.1 Katılım Öncesi Süreç ve Türkiye

Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye-AT Ortaklık Konseyi üç yıl aradan sonra 11 Nisan 2000 tarihinde Lüksemburg'da gerçekleştirilmiştir. Konsey toplantısında AB müktesebatını oluşturan 31 konu başlığını içine alan, Ortaklık Komitesine bağlı 8 alt komite kurulmasına karar verilmiştir. Söz konusu alt komiteler konu başlıklarına göre aşağıda verilmiştir:

1. Tarım ve balıkçılık
2. İç pazar ve rekabet
3. Ticaret, sanayi ve AKÇT ürünleri
4. Ekonomik ve parasal konular, sermaye hareketleri ve istatistik
5. Yenilenme
6. Ulaştırma, çevre ve enerji (trans-Avrupa şebekeleri dahil)
7. Bölgesel gelişme, istihdam ve sosyal politika
8. Gümrük, vergilendirme, uyuşturucu trafiği ve kara para aklama

11 Nisan 2000 tarihli, 3/2000 sayılı Türkiye-AT Ortaklık Konseyi Kararı (2000/378/EC) ile oluşturulan alt komiteler Ortaklık Anlaşmasının ve Katılım Ortaklığının önceliklerinin uygulanmasını izlemektedir⁸⁴. Bu bağlamda alt komiteler temel olarak mevzuatın uyumlaştırılması ve uygulanmasında kaydedilen aşamaları takip etmekte ve sorumluluk alanına giren konularda ortaya çıkan sıkıntıların giderilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır ancak karar alma yetkisi yoktur. Alt komite toplantıları bu konuların herhangi biri ya da tümünü kapsayacak şekilde gerçekleştirilmektedir ve gerekli görüldüğü takdirde tek bir konuda da toplantı yapılabilmektedir. Komitelerin bir diğer önemi ise gerek AB'den gerekse Türkiye'den uzmanların bir araya gelmesini sağlayarak karşılıklı anlayışın güçlenmesine yardımcı olmasıdır⁸⁵.

Türkiye'nin, Helsinki Zirvesinde, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda aday ülke ilan edilmesiyle başlayan katılım öncesi süreçte, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve AB

⁸⁴ Alt Komiteler konusunda bilgi için bkz. <http://www.euturkey.org.tr/abportal/content.asp>

⁸⁵ Erçin, E., (2002), Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV:170, sf.109

Konseyince onaylanan Türkiye'nin, Kopenhag kriterlerine (ekonomik ve siyasi) uyum için yapması gerekenleri, AB müktesebatına uyum yükümlülüklerini, sağlanması gereken mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren ilk Katılım Ortaklığı Belgesi, 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Diğer yandan, KOB'un yasal çerçevesini oluşturacak ve Türkiye'ye yapılacak hibe yardımların kullanımını kolaylaştıracak olan Çerçeve Tüzük⁸⁶ (Framework Regulation) 26 Şubat 2001 tarihinde yapılan AB Genel İşler Konseyi toplantısında oybirliğiyle onaylanmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgesine paralel olarak, AB müktesebatına uyum sağlanması için Türk mevzuatında yapılacak değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin, AB müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesinin ve kısa ve orta vadeli öncelikler takviminin yer aldığı AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulunda kabul edilerek 24 Mart 2001 tarih ve 24352 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Tam üyelik yolunda atılması öngörülen adımları içeren ilk Ulusal Program; siyasi, ekonomik ve idari alanlarda öngördüğü uyum çalışmaları ile kapsamlı bir toplumsal dönüşüm projesi olarak Türkiye'nin gündemine yerleşmiştir.

Aday ülkelerin AB'ye üyelik yönünde gerçekleştirmeyi hedefledikleri ekonomik reformların ve üyelik sonrası Ekonomik ve Parasal Birliğe katılmaya yönelik hazırlık faaliyetlerinin izlenmesi amacıyla, Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılı içerisinde başlatılan "Katılım Öncesi Mali İzleme Süreci" (The Pre-Accession Fiscal Surveillance Procedure) bağlamında hazırlanan ilk Katılım Öncesi Ekonomik Program 2001 yılında hazırlanmış ve Ekim 2001 tarihinde Avrupa Komisyonuna iletilmiştir. AB'ye üyelik yönünde Türkiye'nin gerçekleştirmeyi öngördüğü ekonomik reformları, ileriye yönelik makroekonomik hedefleri ve sürdürülen yapısal reformlara yer verilen Katılım Öncesi Ekonomik Programların ikincisi 2002 yılı Ağustos ayında, üçüncüsü ise 15 Ağustos 2003 tarihinde AB Komisyonuna iletilmiştir.

Katılım stratejisi uyarınca yapılacak hibe nitelikli yardımların tek bir çerçeve altında toplanması amacıyla hazırlanan ve kısaca "Tek Çerçeve" (Single Framework) olarak bilinen Tüzük (Council Regulation concerning pre-accession financial assistance for Turkey)

⁸⁶ Çerçeve Tüzük için bkz. <http://www.mfa.gov.tr/grupa/ad/adc/framework.regulation.htm>

ise, 1 Ocak 2002 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzük, Türkiye'nin halihazırda AB'den hibe yardım aldığı üç kaynağı (MEDA- II programı, ekonomik ve toplumsal gelişmeyi desteklemeye yönelik tedbirler, Türkiye-AT Gümrük Birliğini güçlendirmeye yönelik tedbirler) standart prosedürlere dayanan tek bir bütçe kalemi şeklinde yeniden düzenlemiş ve sağlanacak yardımın yalnızca Katılım Ortaklığında belirtilen öncelikler için kullanılmasını güvence altına almıştır. Ayrıca, Tüzüğün yürürlüğe girmesiyle birlikte, bugüne kadar MEDA Tüzüğü çerçevesinde karmaşık ve uzun bürokratik işlemlere tabi olan Türkiye'ye yönelik mali yardımların taahhüt ve tahsis süreci, diğer adaylarla aynı prosedürlere bağlanmıştır.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesinde, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum yönünde 2002 yılı içinde kaydettiği ilerlemelerin olumlu karşılandığı belirtilmiş, Komisyonun görüş ve tavsiyeleri ışığında, Aralık 2004'te toplanacak Zirvenin Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiği yönünde bir karar alması halinde müzakerelerin gecikmeksizin başlatılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Kopenhag Zirvesinde, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 9 Ekim 2002 tarihli genişlemeye ilişkin Strateji Belgesinde yer alan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesinin gözden geçirilmesi ve Türkiye'ye sağlanacak mali yardımın artırılması yönündeki yaklaşım kabul edilmiştir. Bu doğrultuda, diğer aday ülkelerde olduğu gibi Türkiye için de üyelik öncesi sürecini hızlandırmak amacı ile gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi⁸⁷, 19 Mayıs 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanmıştır.

Gözden geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesine paralel olarak, Ulusal Programın revizyonu çalışmaları tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından yürütülmüş ve gözden geçirilmiş Ulusal Program⁸⁸, 23 Haziran 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir. Ulusal Program, Avrupa Komisyonunun ilk Ulusal Programa yönelttiği eleştiriler de dikkate alınarak yeni bir yapıda hazırlanmıştır. Bu yeni yapıya göre önce Katılım Ortaklığı Belgesine uygun öncelikler tespit edilmiş, daha sonra bu öncelikler kapsamında yapılması gereken uyum çalışmaları kesin bir takvime bağlanmıştır. Ayrıca, uyum çalışmaları için gerekli kurumsal yapılanma ve finansman ihtiyacı da her müktesebat başlığı altında ve kurum bazında belirlenmiştir.

⁸⁷ http://europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/pdf/revised_ap_en.pdf

⁸⁸ <http://www.abgs.gov.tr/up2003/up.htm>

Gözden geçirilmiş Ulusal Programda öngörülen kapsamlı yasal değişimler çerçevesinde pek çok kurumsal önlem alınması gerektiği belirtilmiştir. Nitekim gözden geçirilmiş Ulusal Programın en belirgin özelliklerinden biri “uygulamaya” ve bu çerçevede idari kapasiteye atfettiği önemdir. Her bir müktesebat başlığında yer alan önceliğin altında, “Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması için Kurumsal Yapılanma Takvimi” yer almaktadır ve gerekli kurumsal yapılanma ile geliştirilmesi gereken idari yapılar kurum bazında ayrıntılı olarak incelenmektedir. Finansman ihtiyacı belirlenirken de personel alımı, eğitim, danışman ihtiyacı gibi hususlar ayrı ayrı ele alınmıştır. Ayrıca, “Müktesebatın Uygulanmasına Yönelik İdari Kapasite” bölümü; Giriş, Siyasi Kriterler, Ekonomik Kriterler, Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği ve Finansman İhtiyacı olarak adlandırılan diğer ana başlıklardan biri olarak yer almaktadır. Bu bölümde önce, genel olarak idari kapasitenin geliştirilmesi konusundaki mevcut çalışmalar ve gelişmeler yer almaktadır. Daha sonra ise her bir müktesebat başlığı için hem bugüne kadar atılan adımlar hem de öngörülen tedbirler bir bütün olarak sunulmaktadır.

Sonuç olarak, katılım öncesi sürecin kendine özgü dinamikleri Türkiye-AB ilişkilerinin kurumsal çerçevesini yeniden belirlemiş ve bu bağlamda geliştirilen araçlarla Türkiye'nin üyelik koşullarını karşılaması hedeflenmiştir. Nitekim üyelik koşullarından biri olan “AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması” doğrultusunda atılan adımlar da bu çerçevededir.

3.2 Türkiye’de AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli İdari Kapasitenin Oluşturulması

Daha önce ifade edildiği üzere Türkiye'nin idari yapısı toplumun ihtiyaçları ve uluslararası sistemde yaşanan değişimlere paralel olarak pek çok değişime uğramıştır. Bu değişimin bir kısmı AB’de yaşanan gelişmelere paralel olmuş, diğer bir kısmı ise Türkiye-AB ilişkilerinin doğal bir uzantısı olarak ortaya çıkmıştır. Bu yüzden, tezin konusu olan AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması ve bu çerçevede Türkiye'nin idari yapısında yaşanan değişimler her ne kadar adaylık statüsü sonrasında gerçekleşmiş olsa da, Türkiye’deki mevcut durumun net bir biçimde ortaya konabilmesi açısından Helsinki öncesinde atılan bazı adımlara değinmekte fayda vardır.

Türkiye’de istikrarlı, etkili ve sürdürülebilir bir piyasa ekonomisini geliştirmek için yürütülen çalışmaların kökleri 1980’lere kadar uzanmaktadır. Bu yüzden idari yapıda yaşanan değişimde AB süreci kadar, 1980 sonrasında etkisini iyice hissettirmeye başlayan dışa açılma politikaları önemli rol oynamıştır⁸⁹. Bu çerçevede, uluslararası sistemde artan rekabet ve küreselleşme süreci devletin düzenleyici rolünün önemini belirginleştirmiş ve devletin doğrudan üretici ya da iş sağlayıcı olmasından çok kural koyucu, denetleyici ve düzenleyici rolünü ön plana çıkarmıştır. Bu süreçte devletin etkisi, doğrudan yönettiği alanların kapsamıyla değil sosyo-politik değişimlerin normlarını belirlemedeki kapasitesiyle ölçülür hale gelmiştir.

Ekonomik alanda da devlet, finansal ve makroekonomik dengesizlikleri önlemek, rekabetin serbest piyasa ilkeleri doğrultusunda gerçekleşmesini sağlamak ve piyasaların işleyişini kontrol etmek amaçlarıyla gerek makro düzeyde gerek sektörel düzeyde denetleyici ve düzenleyici bir rol üstlenmiştir⁹⁰. OECD tarafından “düzenleyici reform” olarak da adlandırılan bu süreç, iyi çalışan bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için en temel şart olarak görülmektedir⁹¹. Bu bağlamda, düzenleyici reformun rekabete ve yenilenmeye engel olan hususları ortadan kaldırarak ekonomik etkinliği artırdığı, bunun da, rekabet edebilirliği, verimliliği ve uzun vadeli kalkınmayı artırmakta olduğu ve kamu kaynaklarını (örneğin sağlık, eğitim ve çevre gibi) sosyal giderler için kullanma olanağı doğurduğu vurgulanmaktadır.

Bu gelişmelere paralel olarak önce ABD ve İngiltere’de kurulan ve çeşitli sektörlerin düzenlenmesinde önemli rol oynayan “Bağımsız Düzenleyici Kurumlar” özellikle 1990’ların başından itibaren AB’de de kurulmaya başlamıştır⁹². AB’nin de bir parçası olduğu küresel alanda yaşanan bu değişim Türkiye’nin idari yapısında da önemli değişikliklere yol açmıştır. Türkiye de liberalize edilen sektörlerde mülkiyeti, politika geliştirilmesi ve düzenlemelerin rutin olarak gözden geçirilmesi işlevlerinin birbirlerinden ayrılması stratejisinin bir parçası olarak, giderek artan biçimde “bağımsız düzenleyici kurumlar” kurulma yoluna gitmiştir⁹³. Tablo III’te ayrıntılı olarak verilen Türkiye’deki bağımsız

⁸⁹Küreselleşme konusunda çok zengin bir literatür vardır, ancak bu konudaki temel tartışmalar açısından, bkz. Stubbs,R. and Underhill,G.(der.) (2000) Political Economy and The Changing Global Order, Oxford: Oxford University Press

⁹⁰ Wright, V. and Muller, W. C. (der.) (1984) The State in Western Europe: Retreat or Redefinition, Essex, Frank Cass., sf.97

⁹¹ Regulatory Reform Policies in OECD Countries, From Intervention To Regulatory Governance, OECD, PUMA (2001)10, sf.6

⁹² AB’de düzenleyici kurumların nasıl yapılandığı konusunda, bkz. European Commission, Communication from the Commission, “The Operating Framework for the European Regulatory Agencies”, Brussel, COM (2002) 718, 2002

⁹³ Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması (2002) TÜSİAD, Yayın No.TÜSİAD-T/2002-12/349, sf. 79-82.Türkiye’de bağımsız düzenleyici kurumlar konusundaki tartışmalar için bkz. Rekabet Kurumu, (2001), Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara.

düzenleyici kurumların kurulmasında ve düzenleyici reform çalışmalarının hızlanmasında AB süreci çok önemli bir itici güçtür. Bu çerçevede Türkiye'deki düzenleyici reform çalışmaları her ne kadar dünya ekonomisinde yaşanan değişimden ve yeni yönetim anlayışından etkilenmiş olsa da özellikle katılım öncesi süreçte, AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması doğrultusunda kaydedilen gelişmeler reformların gündemini şekillendirmektedir⁹⁴.

Bu gelişmelere ek olarak Helsinki öncesi süreçte Türkiye ile AB arasındaki ortaklık ilişkisine bağlı olarak atılan bazı adımların da, katılım öncesi süreçte oluşturulmaya çalışılan idari kapasiteyi destekler nitelikte olduğu söylenebilir. Bu yüzden katılım öncesi süreçte yatay ve dikey idari kapasitede yaşanan gelişmelere geçmeden önce, Türkiye-AB ortaklık ilişkisi çerçevesinde idari yapıda yaşanan ve katılım öncesi süreçte atılan adımlar çerçevesinde önemli olan bir hususun altını çizmek yerinde olacaktır.

4 Mayıs 1989 tarih ve 20158 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "367 sayılı Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğuyla İlgili Birimler Kurulması ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" Helsinki öncesi süreçte gerçekleşmiş ama etkileri günümüze uzanan çok önemli bir gelişmedir. Tablo IV'te ayrıntılı olarak görüldüğü üzere, bu Kararname çerçevesinde, Avrupa Topluluğu ile ilişkilerde kamu hizmetlerinin süratli, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıklarda ve Başbakanlığa bağlı kuruluşlarda, kendi görev alanlarıyla sınırlı Avrupa Topluluğu ile ilgili birimler kurulması hakkında gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

⁹⁴ OECD Düzenleyici Reform İncelemeleri (2002), Türkiye:Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, OECD, sf.31

Tablo III- Türkiye’deki Başlıca Bağımsız Düzenleyici Kurumlar

Düzenleyici/ Kurum	Yasalar / yıllar	Sektör	Görevleri	Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi	Kaynaklar / finansman
Rekabet Kurumu	Kanun 4054 / 1994	Tüm	Mal ve hizmet piyasalarında rekabeti önleyen, kısıtlayan veya çarpıtan anlaşmaların, kararların veya uygulamaların gözlenmesi ve önlenmesi, birleşmelerin ve devralmaların kontrolü	İdari,göz etim, kural koyma	Hükümet seçimi (Kurulun üyelerini, çeşitli kurumların kendi içlerinden veya dışarıdan gösterecekleri iki aday arasından her bir boş yer için bir üye seçmek suretiyle Bakanlar Kurulu seçer)	Genel ücretler, Devlet bütçesi, para cezaları, yayın gelirleri kamu gelirleri.
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	Kanun 4389 / 1999	Bankacılık	Yeni Bankacılık Kanununun uygulanmasından genel olarak sorumludur.Bankacılık sektörünün etkinliğini, güvenilirliğini ve şeffaflığını geliştirmek ve kredi sisteminin etkili çalışmasını sağlamak. Kurul mudi haklarını tehlikeye düşürecek hareketleri engellemeye ve bankaların güvenli ve düzenli çalışmalarını sağlamaya yetkilidir ve bundan sorumludur.	Gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Kurul üyelerini Bakanlar Kurulu tayin eder)	Bankacılık sektöründeki şirketler tarafından yapılan ödemeler

Tablo III- Türkiye’deki Başlıca Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Devam)

Düzenleyici/ Kurum	Yasalar / yıllar	Sektör	Görevleri	Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi	Kaynaklar / finansman
Telekomü- nikasyon Kurumu	Kanun 4502 / 2000	Telekomü- nikasyon	i) telekomünikasyona ait idari, mali ve teknik kurallar koyar; ii)bu düzenlemelerle ilgili izleme fonksiyonunu yürütür; iii)bu standartlara uygun olarak teknik standartları yayımlamak ve kontrol araçlarının bu standartlara uygunluğunu test etmek; iv)karar ve düzenleri bozanlar hakkında idari ve mali önlemler uygular.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Kurul üyelerini Bakanlar Kurulu tayin eder)	İdari test ücretlerine katkı, neşriyat satışlarından gelirler, danışmanlık ücretleri, para cezaları ve devlet bütçesi.
Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Kanun 4628 ve 4646 / 2001	Elektrik enerjisi ve doğal gaz	Rekabetçi piyasa ortamında finansal açıdan güçlü ,şeffaf ve özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyet gösterecek elektrik ve doğal gaz piyasalarının kurulmasını sağlamak. Yeterli, iyi-kalite, ucuz ve çevre-dostu elektrik enerjisinin istikrarlı arzını sağlamak ve bu pazarların bağımsız düzenlenmesini ve gözetimini yapmak.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet tayini (Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini tayin eder)	Lisans ücreti, transit geçiş tarifeleri,yayın gelirleri, para cezaları

Tablo III- Türkiye’deki Başlıca Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Devam)

Düzenleyici/ Kurum	Yasalar / yıllar	Sektör	Görevleri	Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi	Kaynaklar / finansman
Sermaye Piyasası Kurulu	Kanun 2499 / 1982	Sermaye piyasaları	Sermaye piyasalarını düzenlemek ve izlemek ve yatırımcıların haklarını ve menfaatlerini gözetmek.	İdari, gözetim, kural koyma, uyumsuzlukları çözme	Hükümet tayini (Bakanlar Kurulu, Kurul üyelerini tayin eder)	Satılan hisse senetlerinden alınan ücretler ve el değiştirmelerden sağlanan gelir
Radio ve Televizyon Üst Kurulu	Kanun 3984 / 1994	Radio ve TV yayınları	Radio ve televizyon yayınlının düzenlenmesinden sorumludur.	İdari, gözetim, kural koyma	TBMM seçimi.(Üst kurul 9 üyeden kurulu olup 5 tanesi çoğunluk, 4 tanesi de muhalafet partileri adayları arasından seçilir)	Yayın izinlerinden alınan ücretler, reklam gelirleri, Devlet bütçesi

Tablo III- Türkiye’deki Başlıca Bağımsız Düzenleyici Kurumlar (Devam)

Düzenleyici/ Kurum	Yasalar / yıllar	Sektör	Görevleri	Yetkileri	Kurul Üyelerinin Seçimi	Kaynaklar / finansman
Şeker Kurulu	Kanun 4634 / 2001	Şeker, nişasta kökenli tatlandırıcılar	Yeni Şeker Kanununun ve diğer ilgili düzenlemelerin uygulanmasından sorumludur.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet Seçimi (Bakanlar Kurulu)	Kesintiler (Şeker satışlarından)
Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler Piyasası Düzenleme Kurulu	Kanun 4733 / 2002	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçecekler	Yeni kanunun ve diğer mevzuatın uygulanmasında genel ehliyet. Uygulamanın gözetimi , ulusal ve uluslararası örgütlerle işbirliği	İdari, gözetim, Kural koyma	Hükümet Seçimi (Bakanlar Kurulu)	Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü içeceklerden kesintiler, ruhsatlar, idari para cezaları
Kamu İhale Kurumu	Kanun 4734 / 2002	Bütün kamu kesimi	Bütün kamu satın almalarında şikayetleri inceler; kamu ihaleleri ile ilgili bütün düzenlemeleri hazırlar; kamu ihalelerini koordine eder.	İdari, gözetim, kural koyma	Hükümet seçimi (Bakanlar Kurulu)	Sözleşme ücretleri, yayın gelirleri; Devlet bütçesi

Kaynak: OECD Düzenleyici Reform İncelemeleri (2002), Türkiye:Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, OECD, sf.37-39

Tablo IV- 367 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında AB Birimleri Oluşturulan Bakanlık ve Kuruluşlar

BAKANLIK/KURULUŞ ADI	KURULAN AB BİRİMİ	DEĞİŞİKLİK
Adalet Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK nın değiştirilerek Kabulü Hakkında 4674 sayılı ve 15.05.2001 tarihli Kanun ile Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü şeklinde yapılmıştır.
Maliye ve Gümrük Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 485 sayılı ve 02.07.1993 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü olarak yapılmıştır. Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 484/7 sayılı ve 02.07.1993 tarihli KHK ile Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı olarak yapılmıştır.
Ulaştırma Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	
Tarım Orman Köyişleri Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 07.08.1991 tarih ve 441 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı olarak yapılmıştır.

Tablo IV- 367 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında AB Birimleri Oluşturulan Bakanlık ve Kuruluşlar (Devam)

BAKANLIK/KURULUŞ ADI	KURULAN AB BİRİMİ	DEĞİŞİKLİK
Tarım Orman Köyişleri Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	Orman Bakanlığı ise; Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 21.05.1992 tarih ve 3800 sayılı Kanun Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı-Avrupa Birliği Şube Müdürlüğü olarak yapılanmıştır. Daha sonra Çevre ve Orman Bakanlıkları birleşerek, Çevre ve Orman Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 4856 sayılı ve 08.05.2003 tarihli Kanun ile Dış İlişkiler ve AB Dairesi Başkanlığı olarak teşkilatlanmıştır.
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	
Sağlık Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	
Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı	
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü	
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı	Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü	Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 4059 sayılı ve 09.12.1994 tarihli Kanun ile; Hazine Müsteşarlığında, Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, Dış Ticaret Müsteşarlığında ise, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü olarak yapılanmaya gidilmiştir.

Tablo IV- 367 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Kapsamında AB Birimleri Oluşturulan Bakanlık ve Kuruluşlar (Devam)

BAKANLIK/KURULUŞ ADI	KURULAN AB BİRİMİ	DEĞİŞİKLİK
Devlet Planlama Teşkilatı	Avrupa Topluluğu Başkanlığı	Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı ve 19.06.1994 tarihli KHK ile Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü şeklinde yapılanmıştır.
Kültür ve Turizm Bakanlığı		Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 4848 sayılı ve 29.04.2003 tarihli Kanun ile Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı olarak yapılanmıştır.
Dışişleri Bakanlığı		Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 24.06.1994 tarihli ve 4009 sayılı Kanun ile Dışişleri Bakanlığındaki ana Hizmet Birimleri onbes genel müdürlük ve üç bağımsız daire başkanlığından meydana gelir ibaresi yer almış ve AB Genel Müdürlüğü olarak yapılanmıştır

Sonuç olarak, aşağıda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere Helsinki Zirvesi sonrası süreçte AB'nin Türkiye'deki idari yapılanmaya olan etkisinin önemli ölçüde arttığı gözlenmektedir. Ancak güçlü bir idari kapasite, sadece AB üyeliğine ilişkin ihtiyaçlar için değil; aynı zamanda küresel ekonomik sistemdeki artan rekabete yönelik olarak da büyük öneme sahiptir. Bu yüzden AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari yapının oluşturulması bağlamında Türkiye'nin idari yapısında yaşanan dönüşüm tek boyutlu değildir. Her ne kadar AB müktesebatının etkili olarak uygulanabilmesi için idari yapıda AB'ye paralel yeni kurumsal yapılanmalar olsa da, bazı değişiklikler AB'ye olduğu kadar uluslararası sisteme uyum sağlamak açısından da önemlidir. Ayrıca, bu genişleme sürecinin araçlarından olan katılım öncesi süreç başlamadan önce Türkiye ile AB arasında 35 yıllık bir ortaklık ilişkisi ve gümrük birliği olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda, Türkiye'nin idari yapısında pek çok değişim yaşanmıştır ve bunların pek çoğu üyelik koşulu haline gelen müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması doğrultusunda atılması gereken adımlara paralel gelişmeler olmuştur.

3.2.1 Yatay İdari Kapasite

Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği Topluluk standartlarına kavuşturma çabası ve AB müktesebatının etkili bir biçimde uygulanması için atılan adımlar, idari sistemdeki yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak Türkiye'nin gündemindedir. Tezin ikinci bölümünde incelendiği üzere AB'nin katılım öncesi süreç çerçevesinde aday ülkelere sağladığı desteğin iki ana unsuru vardır; yatay idari kapasite ve dikey yani sektörel idari kapasite. Türkiye'de yatay idari kapasite alanında kaydedilen gelişmeler incelendiğinde vurgulanması gereken en önemli husus bu gelişmelerin sadece AB sürecinden kaynaklanmadığıdır. Nitekim Türkiye, AB'nin aday ülkelerdeki yatay idari kapasiteyi geliştirmek ve bu alandaki reformları yönlendirmekte kullandığı en önemli araç olan SIGMA programına 24 Mart 2004 tarihinde Avrupa Komisyonun aldığı bir kararla 7 Mayıs 2004 tarihinde dahil olmuştur. Dolayısıyla, dikey idari kapasitenin aksine, Türkiye'de yatay idari kapasitenin geliştirilmesi doğrultusunda atılan adımların arkasındaki itici faktör katılım öncesi süreçten çok toplumsal ihtiyaçlara cevap vermek ve kamu yönetimi anlayışında yaşanan küresel değişimlere ayak uydurmaktır.

Tezin ikinci bölümünde belirtildiği gibi yatay idari kapasitenin en önemli unsuru, kamu yönetimi sistemidir ve bu konuda bir AB müktesebatı yoktur. Ancak üye devletler, kamu

yönetimi sistemlerindeki farklılıkları belli prensipler çerçevesinde ortak bir zemine oturtmuşlardır ve AB içerisinde kamu yönetimi, önceden tanımlanmış örgütsel yapılar yerine temel değerler ve prensipler ışığında şekillenmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye’de 1980 yılından beri idari yapıda yaşanan pek çok dönüşümün AB’deki gelişmelere paralel olduğu söylenebilir. Ancak katılım öncesi süreçte atılan en önemli adım, Başbakanlığın koordinasyonunda bakanlıklar arası bir çalışma grubu tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Reform Tasarısıdır. Türkiye’deki idari yapının hem toplumsal ihtiyaçlara daha iyi cevap verebilmesi hem de kamu yönetimi anlayışında AB’de ve uluslararası sistemde yaşanan dönüşümlere uyum sağlanabilmesi açısından çok önemli olan ve bu reform tasarısının en önemli ayağı olan Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı halen Türkiye Büyük Millet Meclisi gündeminde. Türk Kamu Yönetiminde gelişmiş ülkelerdeki sistemlere paralel olarak köklü reformlar öngören söz konusu tasarı Türkiye’de kamu yönetiminin uluslararası değerler ve ilkeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını hedeflemektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının 1. maddesinde belirtildiği üzere, Tasarı “katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerine dayalı bir kamu yönetiminin kurulması; adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla” hazırlanmıştır. Ayrıca, idarenin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini açıklayan 4. maddenin (a) fıkrasında, “kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindenlik, beyana güven, hizmetlerin sonucuna ve hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklılığın esas olduğu” belirtilmiştir. Bu bağlamda, öngörülen reform süreci Türk kamu yönetimini, AB’de olduğu gibi, temel prensipler ışığında yeniden şekillendirmeyi hedeflemektedir.

Kamu yönetimi reform tasarısının en önemli boyutu merkezi idare ile mahalli idarelerin teşkilat, görev, yetki ve kaynak dağılımı açısından yeniden düzenlenmesidir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hedefleyen reform tasarısı merkezi idarede toplanan yetkilerin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi yoluyla, hem daha demokratik, hem de daha etkin bir kamu yönetimi sistemine geçilmesini öngörmektedir. Bu temel anlayış 4. maddenin (c) fıkrasında, “kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” ifadesi ile dile getirilmiştir. AB müktesebatının etkili ve verimli bir biçimde uygulanması için gerekli idari yapılanma

açısından çok önemli olan yerindenlik ilkesine paralel olan bu önemli adımın, devletin vatandaşların istek ve ihtiyaçlarına daha hızlı ve etkin cevap vermesine zemin hazırlaması beklenmektedir. Ayrıca, 4. madde (d) fıkrasındaki “kamu hizmetleri ile ilgili temel kararların alınmasında ilgili meslek kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının görüş ve önerilerinden yararlanılır” ifadesinin de vurguladığı gibi reform tasarısı katılım prensibini de güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda toplumun farklı kesimlerinin yönetim sürecine katılımını gerçekleştirmeyi hedefleyen reform tasarısı Türkiye’deki kamu yönetimi sistemini, AB sistemini şekillendiren prensipler ışığında yeniden yapılandırmaktadır.

Kamu yönetiminde yetki ve sorumlulukları yeniden düzenleyerek mükerrerliklerin önlenmesini amaçlayan tasarı, özellikle düzenleyici politikaların etkinliğinin artırılması konusunda da önemli açılımlar getirmektedir. Yapılacak her yeni düzenleme ve ihdas edilecek birimler için “düzenleyici etki analizi” yapılmasını öngören kanun tasarısı bu konudaki AB uygulamalarına uyum sağlanması açısından da önemli bir adımdır.

Yatay idari kapasitenin geliştirilmesi, devlet ve vatandaş arasındaki ilişkinin de yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, 24 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu⁹⁵ çok önemli bir adımdır. Demokratik bir yönetimin unsuru olan bilgi edinme özgürlüğünü güvence altına alan bu yasal düzenleme, Türk kamu yönetimindeki anlayış değişikliğinin önemli bir göstergesidir. Kanununun 1. maddesinde kanunun amacı “demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek” olarak belirtilmiştir. Kamu kurum ve kuruluşların bilgi verme yükümlülüğü ve vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen söz konusu kanun Türkiye’de kamu yönetiminin şeffaflaşması ve idarenin denetlenmesi yöntemlerinden biri olarak kabul edilen “kamuoyu denetimi” nin somut bir tezahürü olarak değişen yönetim anlayışının en önemli yansımasıdır.

Katılım öncesi süreçte yatay idari kapasitenin gelişmesi açısından üzerinde durulması gereken diğer önemli bir konu ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur⁹⁶. Kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler

⁹⁵Kanun metni için 24 Ekim 2003 tarihli ve 25269 sayılı Resmi Gazete’ye bkz. <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2003/10/20031024.htm>

⁹⁶ Kanun metni için 24 Aralık 2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’ye bkz. <http://rega.basbakanlik.gov.tr/Eskiler/2003/12/20031224.htm>

doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolünü düzenlemeyi amaçlayan yasa, Avrupa Komisyonunun Türkiye için yayımladığı 2003 yılı Düzenli Raporunda da önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir.

Kamu mali yönetiminin uyumlu bir bütün olarak oluşturulup yürütülmesini öngören yasa, kamu maliyesinin, görevlilerin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde yürütülmesini, maliye politikasıyla diğer politikalar arasındaki uyumu, kamu idaresinin ihtiyaçlarının karşılanmasında gerekli analiz ve değerlendirmelerin yapılmasını, mali disiplini sağlayacak bir kamu mali yönetimini ilke olarak ortaya koymaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin, yukarıda incelenen SIGMA anahatları çerçevesinde, yatay idari kapasite açısından temel bir konu olan kamu mali yönetimi konusunda çok önemli bir adım attığı söylenebilir.

3.2.2 Dikey (Sektörel) İdari Kapasite

Tezin ikinci bölümünde ayrıntılı olarak incelendiği üzere katılım öncesi süreçte AB, yatay idari kapasiteden çok dikey idari kapasitenin önemini vurgulamaktadır. Üyelik koşulu müktesebatın etkili bir biçimde uygulanması için gerekli dikey (sektörel) idari kapasitenin oluşturulmasıdır. Bu yüzden katılım öncesi süreçte aday ülkelere sağlanan teknik destekler de daha çok dikey idari kapasite konusunda yoğunlaşmıştır. Nitekim Türkiye SIGMA programına yeni dahil edilmiş olmakla birlikte, gerek TAIEX Ofisinin faaliyetlerinden gerek eşleştirme mekanizmasından çok daha uzun süredir yararlanmaktadır.

Kurumsal yapılanmanın güçlendirilmesine ilişkin olarak Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan en önemli teknik yardımlardan biri olan eşleştirme mekanizmasının Türkiye'deki uygulaması, 2002 Mali İşbirliği Programlaması çerçevesinde hazırlanan ve Tablo V'te sunulan on iki proje ile başlamıştır. Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin, ulusal irtibat birimi görevini üstlendiği eşleştirme mekanizması çerçevesinde 2003 yılında da Tablo VI'da sunulan on yedi proje ile ilgili çalışmalar devam etmiştir.

Tablo V- Eşleştirme İçeren 2002 Yılı Mali İşbirliği Projeleri

	PROJE NUMARASI	PROJE ADI	PROJE SAHİBİ KURUM	SEÇİLEN ÜLKELER
1	TR02-EY-01	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Kurumsal Güçlendirilmesine Destek Sağlanması	Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	İtalya
2	TR02-AG-01	Türkiye'nin AB Veterinerlik Mevzuatına Uyumuna Destek Sağlanması	Tarım Bakanlığı	Almanya
3	TR02-AG-02	Türkiye'nin AB Bitki Sağlığı Mevzuatına Uyumuna Destek Sağlanması	Tarım Bakanlığı	Hollanda ve Yunanistan
4	TR02-EN-01	Türkiye İçin Çevre Alanında Kapasite Artırımına Destek Sağlanması	Çevre Bakanlığı	Almanya
5	TR02-TR-01	Türkiye'de Deniz Taşımacılığının Güvenliğinin Arttırılmasına Destek Sağlanması	Denizcilik Müsteşarlığı	İspanya
6	TR02-JH-05	Kara Parayla Mücadelenin Güçlendirilmesine Destek Sağlanması	Maliye Bakanlığı Mali Suçlar Araştırma Kurulu Başkanlığı	İtalya

Tablo V- Eşleştirme İçeren 2002 Yılı Mali İşbirliği Projeleri (Devam)

	PROJE NUMARASI	PROJE ADI	PROJE SAHİBİ KURUM	SEÇİLEN ÜLKELER
7	TR02-JH-04	Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezinin Kurulması Ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Geliştirilmesi Ve Uygulanmasına Destek Sağlanması	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	İspanya ve Yunanistan
8	TR02-JH-02	Türkiye'nin Birleştirilmiş Sınır Yönetimi Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planının Geliştirilmesine Destek Sağlanması	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Fransa ve İngiltere
9	TR02-JH-03	Türkiye'nin Göç Ve İltica Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlanması	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Danimarka ve İngiltere
10	TR02-JH-06	Organize Suçla Mücadelenin Güçlendirilmesine Destek Sağlanması	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Almanya
11	TR02-JH-01	Türkiye'deki İfade Alma Odalarının ve İfade Alma Tekniklerinin Geliştirilmesine Destek Sağlanması	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Avusturya ve Almanya (Proje fişinin ikinci dolaşımından sonra kabul edildi.)
12	TR02-TE-01	Telekomünikasyon Kurumunun Kurumsal Yapılanması	Telekomünikasyon Kurumu	Proje fişinin ikinci dolaşımı sonunda da hiçbir öneri kabul edilmedi.

Tablo VI- Eşleştirme İçeren 2003 Yılı Mali İşbirliği Projeleri

	PROJE NUMARASI	PROJE ADI	PROJE SAHİBİ KURUM	SEÇİLEN ÜLKELER
1	TR03-JH-01	Türk Polisinin Denetime Açıklığının, Verimliliğinin ve Etkinliğinin Geliştirilmesi Projesi	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	İspanya
2	TR03-JH-02	Polisin Suç Delillerini Bilimsel Yöntemle Analiz Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Almanya
3	TR03-JH-03	İnsan Ticaretiyle Mücadele için Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi Projesi	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Almanya
4	TR03-JH-04	Kara Paranın Aklanmasıyla, Suçun Mali Kaynakları ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadelenin Güçlendirilmesi Projesi	İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü	Almanya
5	TR03-JH-05	Vize Politikası ve Uygulamaları Projesi	Dışişleri Bakanlığı	Danimarka Hollanda
6	TR03-FI-05	Gümrüklerin Modernizasyonu Projesi	Gümrük Müsteşarlığı	Almanya
7	TR03-EC-01	Uygunluk Değerlendirme Kuruluşlarına ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığına Yeni Yaklaşım Direktiflerinin Uygulamasında Destek Projesi	Sanayi Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Telekomünikasyon Kurumu	İngiltere- Avusturya- Almanya Konsorsiyum
8	TR03-FI-01	Türk Kamu İhale Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi	Kamu İhale Kurumu	İtalya

Tablo VI- Eşleştirme İçeren 2003 Yılı Mali İşbirliği Projeleri (Devam)

	PROJE NUMARASI	PROJE ADI	PROJE SAHİBİ KURUM	SEÇİLEN ÜLKELER
9	TR03-AG-01	Balıkçılık Sektörünün Yasal ve İdari Olarak AB Mevzuatına Uyumu Projesi	Tarım Bakanlığı	Hollanda- Almanya-İsveç
10	TR03-EY-01	Türkiye'de Enerji Verimliliğinin Artırılması Projesi	Enerji Bakanlığı	Fransa Hollanda
11	TR03-TR -01	Demiryolu Taşımacılığı Sektörünün Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi	Ulaştırma Bakanlığı (TCDD)	Almanya
12	TR03-EN-01	Hava Kalitesi, Kimyasallar ve Atık Yönetimi alanında Türkiye'ye Destek Projesi	Çevre Bakanlığı	Hava Kalitesi: Almanya Atık Yönetimi: Almanya Kımyasallar: İkinci Dolaşıma Çıktı
13	TR03-SPP-01	DPT'nin Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünün Kurumsal ve İdari Kapasitesinin Geliştirilmesine Destek Projesi	DPT Müsteşarlığı	İtalya
14	TR03-FI-01	Türk İç Mali Kontrol Sisteminin Uluslararası Standartlar ve AB Uygulamaları ile Uyumlaştırılması Projesi	Maliye Bakanlığı	Fransa
15	TR03-FI-02	Sayıştay'ın Denetim Kapasitesinin Güçlendirilmesi Projesi	Sayıştay	İngiltere
16	TR03-FI-06	Türkiye Yatırım Promosyon Ajansı'nda Doğrudan Yabancı	Hazine Müsteşarlığı	Almanya

		Yatırımı Teşvik Fonksiyonunun Geliştirilmesi Projesi		
17	TR03-FI-03	Hazine Müsteşarlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğünün ve Sigorta Denetleme Kurulu'nun Kapasitesinin Geliştirilmesi Projesi	Hazine Müsteşarlığı	Almanya

TAIEX Ofisi ise yaklaşık üç yıldır Türkiye’de hizmet vermektedir. Türkiye’nin TAIEX Bütçesine dahil edilmesinden önce sınırlı olarak yararlandığı teknik destek faaliyetleri, 15 Mart 2002 tarihinde ülkemizin bütçeye dahil edilmesiyle önemli bir ivme kazanmış ve güçlü bir işbirliği sürecine girilmiştir. 15 Mart 2002 tarihinden bu yana TAIEX faaliyetlerinin yurt içi koordinasyonunu Avrupa Birliği Genel Sekreterliği yürütmektedir. TAIEX Ofisinin Türkiye’nin yararlandığı faaliyetleri arasında çok ülkeli seminerler başta olmak üzere uzman desteği, çalışma toplantıları ve inceleme gezileri yer almaktadır.

Türkiye’de dikey idari kapasitenin geliştirilmesi konusunda kaydedilen gelişmeler incelendiğinde iki önemli değişim gözlenmektedir; birincisi yeni kurumsal yapıların oluşturulmasıdır, diğeri ise mevcut kurumların yeniden yapılandırılmasıdır. Türkiye’nin katılım öncesi süreçte müktesebatın uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasında kullandığı en önemli rehber Ulusal Programdır. Daha önce belirtildiği gibi, özellikle gözden geçirilmiş Ulusal Programda idari kapasitenin geliştirilmesi için gerekli tedbirler kurum bazında ayrıntılı olarak belirtilmiş ve aşağıda incelendiği üzere uygulanmaya başlanmıştır.

Helsinki Zirvesi sonrasında, yeni kurumsal yapıların oluşturulması konusunda atılan en önemli adım, 4 Temmuz 2000 tarih ve 24099 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4587 sayılı Kanun ile Türkiye’nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları hazırlık ve çalışmalarda iç koordinasyon ve uyumun, Plan ve Programlara uygun olarak yönlendirilmesini ve yürütülmesini sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliğinin (ABGS) kurulmasıdır. Ayrıca 4587 sayılı kuruluş kanununda öngörüldüğü üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının görevleri çerçevesindeki, AB mevzuatına uyum çalışmaları ile ilgili her türlü çalışmayı izlemek, değerlendirmek ve gerekli koordinasyonu sağlamak amacıyla İç Koordinasyon ve Uyum Komitesi oluşturulmuş ve 25 Ağustos 2000 tarihli ve 24151 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği İç Koordinasyon ve Uyum Komitesinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik” ile Komitenin çalışma esasları belirlenmiştir.

Helsinki sonrası süreçte Türkiye-AB Mali İşbirliği ile ilgili idari yapılanmada da değişikliğe gidilmiş ve Başbakanlığın 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Genelgesi ile “mali işbirliğinin değişik evrelerinin farklı birimler ve kişilerce uygulanmasını ve

denetlenmesi” öngörülmüştür. Söz konusu Genelge hükümleri uyarınca aşağıdaki unsurları içeren ve merkezi olmayan bir yapılanmaya gidilmiştir:

- Ulusal Mali Yardım Koordinatörü
- Ulusal Fon ve Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
- Mali İşbirliği Komitesi
- Ortak İzleme Görevlisi
- Merkezi Finans ve İhale Birimi

Bu merkezi olmayan yapılanma çerçevesinde, Avrupa Birliği ile Mali İşbirliğinin koordinasyonu, projelerin öncelikler doğrultusunda seçilmesi, hazırlık çalışmalarının yapılması ve izlenmesi ve Avrupa Komisyonu ile Finansman Zaptının imzalanması görevlerini yürütecek olan Ulusal Yardım Koordinatörlüğü, Avrupa Birliği ile ilişkilerden sorumlu Bakana verilmiştir. ABGS Ulusal Mali Yardım Koordinatörünün sekretarya hizmetlerini yürütmekle görevlidir. Ayrıca, Avrupa Birliğinden sağlanacak mali yardımların Hazine Müsteşarlığı tarafından kurulan Ulusal Fonda toplanması öngörülmüştür. Ulusal Fonu yönetmek ve bu kaynağın projelerin uygulanmasında kullanılmasını sağlamak üzere Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı Ulusal Yetkilendirme Görevlisi olarak tanımlanmıştır. Mali İşbirliği Komitesi, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Avrupa Birliği Genel Sekreterliği temsilcilerinden oluşmakta olup, Mali İşbirliği ile ilgili olarak yürütülen çalışmalarda gerekli uyumu sağlamakla görevli birimdir. ABGS Mali İşbirliği Komitesinin sekretarya hizmetlerini de yürütmektedir. Bu çerçevede, Ortak İzleme Komitesi yılda en az bir kez toplanarak programları gözden geçirir ve Ulusal Mali Yardım Koordinatörü, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi, Mali İşbirliği Komitesi ve Avrupa Birliği Komisyonu temsilcilerinden oluşur. Merkezi Finans ve İhale Birimi ise, ihalelere ilişkin Avrupa Birliği kural, düzenleme ve usullerine bağlı kalınmasını ve uygun bir raporlama sisteminin işlemlerini sağlamakla görevlidir.

Uluslararası ticaret açısından da çok önemli olan Türk Akreditasyon Kurumunun kurulması da katılım öncesi süreçte değerlendirilebilecek önemli bir idari değişiklik olarak tanımlanabilir. Uluslararası ticarete uygulanan teknik engelleri aşmak ve ülkemizde yapılan test ve belgelendirme faaliyetlerinin uluslararası kabul edilebilirliğini sağlamak amacıyla 4 Kasım 1999 tarih ve 23866 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4457 sayılı “Türk Akreditasyon Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile tamamen özerk olarak kurulan Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararında

geçen standardizasyon, belgelendirme ve metroloji konularında AB'nin ilgili mevzuatına ve uygulamalarına uyumun sağlanması açısından çok önemlidir. Her ne kadar Helsinki Zirvesi öncesinde bir gelişme olsa da, TÜRKAK'ın kurulmasında AB üyelik süreci belirleyici olmuştur.

AB Eğitim ve Gençlik Programlarının ülke içinde tanıtılması, koordinasyonu, yürütülmesi ve Programlardan faydalandırılacak projelerin yurtiçinde değerlendirilmesi, seçimi Avrupa Komisyonu tarafından yapılacak projelerin müracaatlarının derlenmesi ve ön değerlendirmelerinin yapılması, üye ülkeler ve Avrupa Komisyonu ile Programın gerçekleştirilmesi ve işbirliği kurulması konusundaki ilişkilerin yürütülmesi amacıyla her aday ülkede olduğu gibi Türkiye'de de uygulayıcı ve koordinatör birim olarak Ulusal Ajans kurulmuştur. Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi (Ulusal Ajans), Devlet Planlama Teşkilatının ilgili kuruluşu olarak 540 sayılı "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun" 6 Ağustos 2003 tarih ve 25191 sayılı Resmi Gazete yayımlanması ile kurulmuştur.

Türkiye'nin teknolojik ilerlemesine katkıda bulunmak, ülke içinde serbest rekabet ortamını oluşturmak ve araştırma geliştirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere, çeşitli kanunlarla düzenlenmiş olan patent ve markalar ile diğer kanunlarla düzenlenen sınaî mülkiyet haklarının tesisi, bu konudaki korumanın sağlanması ve sınaî mülkiyet haklarına ilişkin yurt içi ve yurt dışında varolan bilgi ve dokümantasyonun kamunun istifadesine sunulabilmesi amacıyla 518 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle 1993 yılında kurulan Türk Patent Enstitüsünün yapısı, AB'ye üyelik sürecinde, çıkartılan "5000 sayılı Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" ile yeniden düzenlenmiştir⁹⁷.

2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa 18 Aralık 1999 tarih ve 4487 sayılı Kanunla eklenen Ek-1'inci madde uyarınca kurulan ve idari ve mali özerkliği bulunan Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, 07 Mart 2002 tarihinde ilk toplantısını yaparak faaliyete geçmiş olup, buna ilişkin kararı 14 Nisan 2002 tarih ve 24726 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Yüksek Öğretim Kurulu ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinden birer,

⁹⁷ Kanun metni için 19 Kasım 2003 tarih ve 25294 sayılı Resmi Gazeteye bakınız.

Türkiye Serbest Muhasebeci Malî Müşavirler ve Yeminli Malî Müşavirler Odaları Birliğinden bir yeminli malî müşavir ve bir serbest muhasebeci malî müşavir olmak üzere 9 üyeden oluşur ve finansal tabloların ihtiyaca uygun, gerçek, güvenilir, dengeli, karşılaştırılabilir ve anlaşılabilir nitelikte olmaları için ulusal muhasebe ilkelerinin gelişmesi ve benimsenmesini sağlamak, kamu yararı için uygulanacak ulusal muhasebe standartlarını saptamak ve yayınlamakla görevlidir.

Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında toplumsal uzlaşma ve işbirliği sağlamak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak istişari mahiyette ortak görüş belirlemek amacıyla 1995 yılında Başbakanlık Genelgesiyle oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konsey de 21 Nisan 2001 tarih ve 24380 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4641 sayılı “Ekonomik Sosyal Konseyin Kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun” ile yasal bir çerçeveye kavuşturulmuştur.

Ayrıca, istihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere 5 Temmuz 2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4904 sayılı “Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Kanunu” ile kurulan Türkiye İş Kurumu da AB süreci çerçevesinde gerçekleşen mühim bir gelişmedir. İŞKUR Yasası ile katılımcı ve sosyal diyaloga açık bir çalışma ve örgütlenme modeli getirilmiş yönetimine başta işçi ve işveren kuruluşları olmak üzere sosyal taraflar dahil edilerek, üç yeni kurul oluşturulmuştur.

Katılım öncesi süreçte idari sistemde yaşanan değişimin ikinci ayağı olan mevcut kurumların yeniden yapılandırılmaları konusunda atılan adımlar incelendiğinde, Başbakanlığın 13 Eylül 2002 tarih ve 2002/38 sayılı Genelgesi önemli bir adımdır. Söz konusu genelge çerçevesinde; her Bakanlık ve kamu kurum veya kuruluşu bünyesinde sürekli görev yapacak şekilde, doğrudan Bakana ve kurum başkanına bağlı “AB Müktesebatına Uyum Komisyonları”nın 1 Ekim 2002 tarihine kadar teşkil edilmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede gerçekleşen önemli bir gelişme de TBMM’de “Avrupa Birliğine Uyum Komisyonu” adı altında yeni bir ihtisas komisyonu kurulmasına ilişkin 4847 sayılı “Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Kanununun” 19 Nisan 2003 tarih ve 25084 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmasıdır. AB’ye Uyum Komisyonu, TBMM Başkanının talebi üzerine ya da istenildiğinde, TBMM Başkanlığına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ile kanun hükmünde

kararnemelerin AB mevzuatına uygunluğunu inceleyerek ihtisas komisyonlarına görüş sunmakla görevlidir.

Katılım öncesi süreçte dikey idari kapasitenin artırılması için mevcut kamu kurum ve kuruluşların idari yapılarında yaşanan değişimler ise kısaca şöyle özetlenebilir;

Adalet Bakanlığı

22 Mayıs 2001 tarih ve 24409 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4674 sayılı “Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çerçevesinde Adalet Bakanlığı bünyesindeki Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir.

13 Aralık 2001 tarih ve 24612 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4723 sayılı “Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Devlet Güvenlik Mahkemeleri yeniden yapılandırılmıştır.

18 Ocak 2003 tarih 24997 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4787 sayılı “Aile Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yargılama Usullerine Dair Kanun” ile aile hukukundan doğan dava ve işleri görmek üzere kurulan aile mahkemelerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

25 Şubat 2003 tarih ve 25031 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4810 sayılı “Adli Tıp Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Adli Tıp Kurumları yeniden yapılandırılmıştır.

31 Temmuz 2003 tarih ve 25185 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4954 sayılı “Türkiye Adalet Akademisi Kanununun” 31 Ekim 2003 tarihinde yürürlüğe girmesi ile Türkiye Adalet Akademisi kurulmuştur.

Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun 15 Ekim 2003 tarih ve 436 sayılı Kararı ile Fikri ve Sınai Haklar Hukuk ve Ceza Mahkemelerine hakim atamaları yapılmış ve bu

mahkemelerin kuruluşları tamamlanmıştır. Böylece İstanbul'da biri hukuk, ikisi de ceza olmak üzere 3, Ankara'da biri hukuk diğeri ceza olmak üzere 2, İzmir'de ise ceza mahkemesi olmak üzere toplam 6 adet Fikri ve Sınai Haklar İhtisas Mahkemesi faaliyete geçirilmiştir.

4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanundan doğan ihtilaflara bakmak üzere Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun 25 Ocak 2001 tarihli 60 sayılı Kararı ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de Tüketici Mahkemeleri faaliyete geçmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı

Yapı Malzemeleri Tüzüğü (89/106/EEC) kapsamında uygunluk değerlendirme, teyit ve belgelendirme yapacak olan Onaylanmış Kuruluşlarının Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca görevlendirilmesinde esas alınan temel kriterlere dair tebliğ 31 Ağustos 2003 tarih ve 25215 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Ayrıca, Kalite ve Çevre Kurulunun çimento ürünlerine ilişkin olarak Onaylanmış Kuruluş olarak başvurusu uygun görülmüş, 17 Eylül 2003'te bir görevlendirme protokolü imzalanmış ve Avrupa Komisyonuna bildirilmek üzere Dış Ticaret Müsteşarlığına iletilmiştir.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının, yapı malzemeleri ve enerji performansı ile ilgili tüm işlemlerin yürütülmesi amacıyla yeniden yapılandırılması konusunda ise bir Komisyon kurulmuştur.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

BDDK bünyesinde ortak bir veri tabanı oluşturulması, analitik araçların geliştirilmesi ve "Yönetim Bilgi Sisteminin" oluşturulması çerçevesinde, ortak veri tabanı oluşturulmuştur.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

İş Sağlığı ve Güvenliği Genel Müdürlüğü, 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4947 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu" ile yeniden teşkilatlandırılmış ve güçlendirilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

e-Dönüşüm Türkiye Projesinin koordinasyonu, izlenmesi, değerlendirilmesi ve yönlendirilmesi amacıyla DPT bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur.

Ayrıca, Avrupa Birliğinden alınan yardımların amacına uygun kullanılması için AB Programları Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.

Gümrük Müsteşarlığı

Gümrük ve Gümrük Muhafaza hizmetlerinin tek bir elden yürütülmesi, yönetim organizasyonu, insan kaynaklarının rasyonel kullanımı, hizmette verimlilik, bütüncülük ve bürokrasinin azaltılması amaçlarıyla 18 adet Gümrükler Başmüdürlüğü ile 18 adet Gümrükler Muhafaza Başmüdürlüğünün kurulması, Bakanlar Kurulunca 22 Temmuz 2003 tarihinde kararlaştırılmış ve 29 Temmuz 2003 tarih ve 25183 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

GÜMSIS Projesi Kapsamında Kapıkule, İpsala, Sarp Gümrük Kapılarının modernizasyonu tamamlanmış olup, Habur ve Gürbulak Gümrük Kapılarının modernizasyon çalışmaları ise devam etmektedir.

İdari kapasitenin geliştirilmesi ve kayıt dışılığın önlenmesine yönelik risk yönetimi ve kaçakçılıkla mücadele faaliyetlerinin yürütülmesi, ekonomik analiz ve stratejik değerlendirmeler yapılması amacıyla Gümrük Müsteşarlığı bünyesinde Risk Yönetimi ve Stratejik Değerlendirmeler adlı yeni bir yapılanmaya gidilmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede, kurulması planlanan Risk Yönetimi ve Stratejik Değerlendirmeler Biriminin organizasyon yapısı, altyapısı, istihdam edilecek personelin seçimi, malzeme ve ekipman temini ve kaynak tahsisi ile ilgili kararlar almak ve farklı Genel Müdürlükler arasında koordinasyonu sağlamak üzere "Risk Yönetimi ve Stratejik Değerlendirmeler Kurulu" oluşturulmuştur. Kurul, dört kişiden oluşmaktadır ve üst düzey karar alma yetkisi bulunmaktadır.

İçişleri Bakanlığı

AB'ye uyum sürecinde kurulması öngörülen Europol Ulusal İrtibat Noktasının, Emniyet Genel Müdürlüğü Interpol Daire Başkanlığı uhdesinde yapılandırılmasının uygun olacağı 31 Mayıs 2001 tarihinde Dışişleri Bakanlığı aracılığı ile diplomatik kanaldan Europol İdaresine bildirilerek 27 Mayıs 2002 tarihli İçişleri Bakanlığı Makam Oluru ile bu görevi yürütmek üzere Interpol Daire Başkanlığı bünyesinde EUROPOL Büro Amirliği kurulmuştur.

Kamu güvenliğinin sağlanması amacıyla kolluk görevlilerinin polis işbirliği alanına yönelik ihtisaslaşma eğitimi Jandarma Astsubay Sınıf Okulu, Jandarma Astsubay Meslek Yüksek Okuluna dönüştürülmüş olup, ihtisas düzeyinde eğitim yaptırılmaktadır.

Nüfus ve demografik olayların güncel olarak takibi ve etkin şekilde derlenmesi amacıyla Ocak 2003 tarihinde Türkiye genelinde uygulamaya geçen Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) veri tabanı kurulmuştur.

Çocuk Suçlarını Önleme Merkezlerinin Türkiye genelinde yaygınlaştırılması çerçevesinde 2001 yılında İstanbul'da, 16 Nisan 2003 tarihinde Ankara'da, 17 Nisan 2003 tarihinde İzmir'de ve 3 Ekim 2003 tarihinde Aydın'da Çocuk Suçlarını Önleme Merkezleri faaliyete geçmiştir.

Olay yeri inceleme ve kimlik tespit birimlerinin standardizasyonunun sağlanması kapsamında Asayiş Dairesi Başkanlığı Parmak İzi Şube Müdürlüğünün ismi "Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Şube Müdürlüğü" olarak; İl Emniyet Müdürlükleri Kimlik Tespit ve Olay Yeri İnceleme Şube Müdürlüklerinin isimleri ise "Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Şube Müdürlüğü" olarak; Teknik Büroların isimleri ise "Olay Yeri İnceleme Büro Amirliği" olarak değiştirilmiştir. 2003 yılı Eylül ayı itibarıyla, ülke genelinde halen 80 ilde Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Şube Müdürlüklerinin kuruluşu tamamlanmıştır. İl Emniyet Müdürlükleri İlçe Emniyet Müdürlüklerinde hizmet veren Olay Yeri İnceleme Bürolarının sayısı yüz ikiye ulaşmıştır.

Olay Yeri İnceleme birimlerinin ülke genelinde yaygınlaştırılması kapsamında Otomatik Parmak İzi Teşhis Sisteminin (AFİS) 81 İl Emniyet Müdürlüğünde faaliyete geçirilme çalışmaları devam etmektedir. AFİS ilk olarak merkez birimler bünyesinde kurulmuştur. Projenin 81 İl bazında gerçekleştirilmesinden önce, ilk etapta 9 İlde (Adana, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir ve Samsun Emniyet Müdürlükleri'nde) sistem altyapı çalışmaları tamamlanarak faaliyete geçmiştir. Ayrıca 25 İl Emniyet Müdürlüğünde (Balıkesir, Denizli, Eskişehir, Hatay, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, Aydın, Sakarya, Sivas, Şanlıurfa, Kırıkkale, Afyon, Yozgat, Edirne, Mardin, Trabzon, Van, Zonguldak, Batman, Burdur, Gaziantep, İçel ve Kayseri) AFİS Merkezleri faaliyete geçirilmiştir. Kalan 47 ilde daha sistem altyapı çalışmalarına başlanmıştır.

Patlayıcı madde imha unsurlarının oluşturulması çerçevesinde 2003 yılında 30 ilde patlayıcı imha unsurları faaliyete geçirilmiştir.

Jandarma Bölge Kriminal Laboratuvarları Şube Müdürlüklerinde Bölge İş İstasyonları, İl Jandarma Komutanlıklarında ise Parmak İzi Alma İstasyonları teşkil edilmesi çalışmaları çerçevesinde, Bursa ve Van Jandarma Bölge Kriminal Laboratuvarlarında Bölge İş İstasyonları teşkil edilmiştir.

6 Ağustos 2003 tarih ve 25191 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4970 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 sayılı KHK`de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde Dernekler Dairesi Başkanlığı kurulmuş ve daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen derneklerin denetlenmesi ve izinleri ile ilgili yetkiler bu yeni kurulan birime verilmiştir.

Maliye Bakanlığı

Etkin ve kurumsallaşmış bir denetim ile merkezi ve yerel denetimin etkin bir şekilde yapılması için koordinasyon birimi tesis edilmesi, risk analiz metodlarının kullanımı, koordine edilmiş yıllık denetim planı hazırlanması, riskli mükellef ve alanları seçen ve ön bilgisayar denetiminden geçiren programlar oluşturulması çerçevesinde 13 Mayıs 2002 tarih ve 14/1418-47 sayılı Maliye Bakanlığı Makam Onayı ile oluşturulan Denetim ve Koordinasyon Kurulu Maliye Bakanının başkanlığında çalışmalarına başlamıştır. Ayrıca vergi denetiminin planlanması, yürütülmesi ve izlenmesine destek sağlamak için Vergi İstihbarat Merkezinin bilgisayar teknolojisinden yararlanması amacıyla başlatılan Bilgisayar Destekli Denetim Projesi çerçevesinde Denetim Bilgi Bankası oluşturulmuş ve vergi kimlik numarası ile ilişkilendirilmiştir.

Milli Eğitim Bakanlığı

Türkiye'nin Topluluk Eğitim Programlarından yararlanma hakkının doğması çerçevesinde, AB Genel Eğitim Programı (Socrates) içerisinde yer alan ve temel işlevi AB üyesi ülkeler, aday ülkeler, EFTA ve Avrupa Ekonomik Alanı ülkelerinin eğitim sistem ve politikaları konusunda güncel ve güvenilir bilgi sağlayarak, gerek AB gerekse ulusal düzeyde politika oluşturulmasını sağlamak olan uluslararası enformasyon ağı Eurydice'nin Milli Eğitim Bakanlığı Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulmasına karar verilmiş ve

Eurydice Ulusal Biriminin kuruluş çalışmaları ile ilgili olarak görevlendirilen personel Makam Onayı alınarak belirlenmiştir.

Ayrıca mesleki ve teknik eğitimde ulusal ve uluslararası gelişmeleri takip ederek geleceğe yönelik planlamalarda, ilgili birimlerin bilgi birikimlerine katkıda bulunmak ve birimler arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla Türkiye’de oluşturulan Ulusal Referans Noktası görevi Milli Eğitim Bakanlığı Mesleki ve Teknik Eğitim Araştırma ve Geliştirme Merkezi Başkanlığına verilmiştir. Öğretmen ve Eğitimciler Ağı (TT Net) da yine Milli Eğitim Bakanlığı Öğretmen Yetiştirme ve Eğitimi Genel Müdürlüğü bünyesinde kurulmuştur.

TÜBİTAK

Türkiye’nin AT Altıncı Çerçeve Programına katılımı çerçevesinde, Altıncı Çerçeve Program için “Ulusal İrtibat Kuruluşu” olan TÜBİTAK’ın bünyesinde bir Altıncı Çerçeve Program Ulusal İrtibat Ofisi oluşturulmuştur. Ülke çapında gerekli tanıtımın yapılması, ilgili olabilecek tüm taraflara ulaşılması ve bu alanda toplumsal bir sahiplenmenin gerçekleştirilmesi faaliyetlerini sürdürmek üzere oluşturulan Ulusal İrtibat Ofisi, biri Ulusal Koordinatör olmak üzere 11 Ulusal İrtibat Noktası ile bunlara yardımcı bir destek biriminden oluşmaktadır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı

Onaylanmış kuruluşların belirlenmesinde yetkili kurum olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, AB normlarına uygun, objektif ve şeffaf değerlendirme kriterlerine ihtiyaç duyulduğu tespitinden hareketle, söz konusu kriterler ile ilgili yeni yaklaşım yönetmelikleri bazında belirlenmiş 12 adet kriter 24 Şubat 2003 tarihli ve 25030 sayılı Resmi Gazete ile 21 Mayıs 2003 tarihli ve 25114 sayılı Resmi Gazetede tebliğ olarak yayımlanmıştır.

Ayrıca halihazırda Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yürütülen piyasa gözetimi ve denetimi sisteminin AB ile uyumlaştırılma çalışmaları çerçevesinde, Bakanlık tarafından gerçekleştirilecek piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin usul ve esasları düzenleyen bir yönetmelik hazırlanmıştır. “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tarafından Gerçekleştirilecek Piyasa Gözetimi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 9 Mayıs 2003 tarihli ve 25103 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin 12’nci maddesi uyarınca, Bakanlığın gerçekleştireceği piyasa gözetimi ve denetimi politikasını belirlemek, uygulamada Genel Müdürlükler ve İl Müdürlükleri arasında eşgüdüm

ile karşılaşılan sorunların çözümlenmesini ve uygulama birliğini sağlamak amacıyla, Bakanlık Müsteşarı başkanlığında Piyasa Gözetimi ve Denetimi Koordinasyon Komisyonu oluşturulmuştur.

Yeni yaklaşım direktifleri bazında sektör komitelerinin kurulması ve uyumlaştırılan teknik mevzuatın etkin işleyişinin sağlanması çerçevesinde, “Makine Teknik Komitesinin Oluşumu ve Görevlerine Dair Tebliğ” 30 Eylül 2003 tarihli ve 25245 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sermaye Piyasası Kurumu

Mali hizmetlerde mevzuat uyumunun tamamlanması ve denetim organlarının bağımsızlıklarını da sağlayacak şekilde denetim yapılarının ve uygulamanın güçlendirilmesi çerçevesinde, 18 Aralık 1999 tarih ve 23910 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4487 sayılı Kanunla 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda değişiklik yapılarak Yatırımcıları Koruma Fonu ile bu fonun yönetimi ve menkul kıymetlerin kaydılaştırılmasından sorumlu bir tüzel kişilik olarak Merkezi Kayıt Kuruluşu kurulması yönünde ilk adımlar atılmıştır. 21 Haziran 2001 tarih ve 24439 sayılı Resmi Gazetede Merkezi Kayıt Kuruluşunun Kuruluş, Faaliyet, Çalışma ve Denetim Esasları Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı

Daha önce Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığınca yürütülen Organik Tarım faaliyetleri 22 Ağustos 2003 tarih ve 25207 sayılı Resmi Gazete de yayımlanarak yürürlüğe giren “Organik Tarımın Esasları ve Uygulamasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik yapılmasına Dair Yönetmelik” gereğince Tarımsal Üretim Geliştirme Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Bakanlık bünyesinde 21 Şubat 2003 tarih ve PPD-ET-1/2003/921 sayılı Bakan oluru ile taşra organik tarım birimlerinin kurulmasına başlanmıştır.

Sonuç olarak, katılım öncesi süreç çerçevesinde Türkiye'nin idari yapısında önemli değişiklikler gerçekleşmeye başlamıştır. AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari yapının oluşturulması doğrultusunda atılan mevcut adımlar, gözden geçirilmiş Ulusal Program doğrultusunda yeni bir ivme kazanmıştır. Daha önce incelendiği üzere, gözden geçirilmiş Ulusal Program uygulama ve bu bağlamda idari kapasite konusunda ayrıntılı bir yol haritası çizmiştir. Dolayısıyla, her zaman Türkiye'nin gündeminde olan idari reform

alışmaları katılım öncesi süreç çerçevesinde hem belli bir yapıya oturmuş hem de hız kazanmıştır.

SONUÇ

Gerek derinleşme gerek genişleme süreçleri çerçevesinde siyasi, ekonomik, sosyal, kısaca yaşamın her alanına yönelik politikalarını sürekli yeniden tanımlayan AB, yaşayan bir organizma olarak görülebilir. Üye ülkelerin ulaştığı refah düzeyi, siyasi ve ekonomik entegrasyonda kaydedilen gelişmeler AB'yi çevre ülkeler için önemli bir çekim merkezi haline getirmiştir. Özellikle Soğuk Savaş Dönemi sonrasında yaşanan istikrarsızlıkların aşılması ile kıtada barış ve refahın hakim kılınması açısından çok önemli bir rol üstelenen AB beşinci genişleme süreci bağlamında tarihinin en önemli sınavlarından birini vermiştir.

Daha önceki genişleme süreçlerine oranla çok daha fazla aday ülkenin bulunduğu ve aday ülkelerin hem AB'ye göre hem de kendi aralarında farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olduğu beşinci genişleme süreci, aday ülkeler kadar AB'nin de kendini yenilemesine ve geliştirmesine yol açmıştır. Genişleme sürecinin, entegrasyonun kuruluşundan bugüne edindiği kazanımlara zarar verilmeden gerçekleştirilmesi katılım öncesi dönemde izlenen politikalar ve geliştirilen araçların belirlenmesi açısından en temel husustur. Özellikle ortak pazarın işleyişine sağlıklı bir biçimde devam edilebilmesi ve aday ülkelerin AB'nin ortak politikalarına sorunsuz bir biçimde uyum sağlayabilmesinin ön plana çıktığı katılım öncesi süreç, benimsenen ilkeler, izlenen politikalar ve geliştirilen yöntemler çerçevesinde kurumsallaşmıştır.

Bu çerçevede, AB müktesebatının üyelik öncesi süreçte benimsenmesine büyük önem atfedilmiştir. Entegrasyonun kuruluşundan bugüne edindiği birikimlerin bir bütünü olan ve entegrasyona paralel olarak sürekli gelişen müktesebat, AB'yi diğer bölgesel entegrasyon hareketlerinden ayıran en önemli yapıdır. Nitekim AB bu genişleme sürecinde entegrasyonun kazanımlarının korunması ve derinleşme sürecindeki ivmenin azalmaması için yeni üye olacak ülkelerin üyelikten önce müktesebatı tamamen benimsemelerini istemiştir. Ancak, beşinci genişleme sürecini diğer genişleme süreçlerinden ayıran en önemli husus "uygulamaya" verilen önemdir. Bu yüzden, katılım öncesi süreçte yaşanan gelişmelere paralel olarak aday ülkelerin sadece müktesebatı benimsemesi değil aynı zamanda etkili bir biçimde uygulaması için gerekli idari yapıların oluşturulması da büyük önem kazanmıştır.

Bu bağlamda, koşulluluk, karmaşıklık, farklılaştırma ve asitmeri ilkeleri üzerine kurulan bu genişleme sürecinin diğer genişleme süreçlerinden farklı dinamiklere sahip olduğu görülmektedir. Burada özellikle vurgulanması gereken husus, koşulluluk ilkesinin ön plana çıktığı beşinci genişleme sürecinde, uygulamaya ve dolayısıyla idari kapasiteye verilen önemin artmasının genişlemenin temel dinamiklerine paralel olduğudur.

AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasının ne anlama geldiği ve bu konunun neden ve hangi gelişmeler sonucunda bir üyelik koşulu olduğu da önemli bir husustur. Üye devletlerin birbirlerinin kurumlarına duyduğu karşılıklı güven AB'nin politika yapma sisteminin temel prensibidir ve entegrasyonun bugün ulaşılmış olduğu noktada müktesebatın uygulanmasında yaşanan problemler AB'nin işleyişi açısından önemli bir tehdit oluşturmaktadır. Aday ülkelerin çoğunluğunu oluşturan ülkelerin uzun yıllar farklı bir sistem tarafından yönetilmiş olması gerçeği, bu genişleme sürecinde idari kapasiteye daha çok önem verilmesine yol açmıştır. Ancak üye ülkelerin genişleme konusunda farklı görüşlere sahip olması ve Komisyonun genişleme sürecinde kurumsal gücünü artırma çabaları da idari kapasite kriterin ortaya çıkmasında dikkate alınması gereken bir husustur. Bu çerçevede, AB'nin üye ülkelerin idari yapılarını nasıl etkilediği üzerinde durulması gereken bir konudur, çünkü her ne kadar üye devletler kamu yönetimi sistemlerini diledikleri gibi organize etme ve AB müktesebatını kendi belirledikleri yöntemlere göre uygulama hakkına sahip olsalar da, entegrasyonun derinleşmesiyle birlikte manevra alanlarının daraldığı görülmektedir.

AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasının iki boyutu vardır; yatay ve dikey idari kapasite. Ancak, AB idari kapasite gibi kapsamlı ve ülkelerin kendi yönetim gelenekleri çerçevesinde şekillenen özgün yapıları konusunda çok net kriterler ortaya koymamıştır. AB açısından önemli olan müktesebatın hangi yapılar tarafından uygulanacağından çok etkili bir biçimde uygulanmasıdır. AB özellikle yatay idari kapasite açısından temel prensiplere önem vermiş ve bu doğrultuda hukukun üstünlüğü prensibinin dayandığı güvenilirlik, öngörülebilirlik, hesap verebilirlik, açıklık ve etkililiğin yanı sıra teknik ve yönetsel ehliyet, kurumsal kapasite ve vatandaşların katılımı gibi hususları ön plana çıkarmış, ancak somut bir idari yapılanma modeli öngörmemiştir.

AB aday ülkelerin müktesebatı uygulayabilmek için geliştirmeleri gereken dikey idari kapasite konusunda da belli kurumsal yapılar tanımlanmamıştır ve daha çok uygulamadan sorumlu kurumların bağımsızlık, sorumluluk, hesap verebilirlik gibi temel

niteliklere sahip olması gerektiğinin altını çizmiştir. AB yatay idari kapasiteye göre çok daha fazla önem verdiği dikey idari yapasite konusunda ekonomik, fiziki ve beşeri kaynakların (yeni kurumlar kurulması, personel alımı, personelin eğitimi v.b) önemini vurgulamaktadır. Ancak söz konusu unsurların uzun dönemde etkili olabilmesi için kurumsal bir perspektifle desteklenmesi gerekmektedir.

Katılım öncesi süreçte AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması doğrultusunda Türkiye’de yaşanan gelişmelere bakıldığında ortaklık ilişkisinin doğal bir uzantısı olan ve katılım öncesi süreç açısından önemli bazı idari değişiklikler görülmektedir. Ancak, özellikle 1980 sonrasında Türkiye’nin idari yapısında gözlenen AB’ye uyumlu pek çok gelişme, uluslararası sistemde yaşanan küreselleşme ve devletin rolünün yeniden tanımlanması gibi gelişmelerin bir sonucudur. Bu yüzden AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari yapının oluşturulması bağlamında Türkiye’nin idari yapısında yaşanan dönüşüm tek boyutlu değildir ve sadece Türkiye-AB ortaklık ilişkisi çerçevesinde açıklanamaz. Her ne kadar AB müktesebatının etkili olarak uygulanabilmesi için idari yapıda AB’ye paralel yeni kurumsal yapılanmalar olsa da, bazı gelişmeler AB’ye olduğu kadar uluslararası sisteme uyum sağlamak açısından da önemlidir ve katılım öncesi süreç başlamadan önce Türkiye ile AB arasında 35 yıllık bir ortaklık ilişkisi ve gümrük birliği olduğunun göz önünde bulundurulması gereklidir.

AB müktesebatının uygulanması için gerekli idari kapasitenin oluşturulması konusunda Türkiye’nin eksiklikleri gözden geçirilmiş Ulusal Program çerçevesinde ayrıntılandırılmıştır. Bu bağlamda, kimi alanlarda yeni kurumsal yapılanmalar öngörölmüş- Devlet Yardımlarını İzleme ve Denetiminden Sorumlu Otoritenin kurulması-, kimi alanlarda mevcut kurumlarda yeni birimler kurulması gerektiği belirtilmiş- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde Eşitlik Kurulu kurulması-, kimi konularda personel alımı ve personelin eğitimi ön plana çıkmış- Sağlık Bakanlığı ve Tarım Bakanlığı-, kimi alanlarda ise teknik donanım- onaylanmış kuruluşlar ve kontrol laboratuvarları- önemli bir ihtiyaç olarak tespit edilmiştir. Bu yüzden Türkiye’nin yaklaşımının Avrupa Komisyonunun öngördüğü biçimde daha çok ekonomik, fiziki ve beşeri kaynaklara odaklandığı söylenebilir. Ancak idari kapasite oluşturulması açısından çok önemli olan bu unsurların kurumsal bir perspektifle desteklenmesi gerekmektedir. Bu ise uygulayıcı otoritelerin kurumsal yapılarının nasıl organize edildiğine, başka bir deyişle hangi yetkilerle donatıldıklarına, karar alma süreçlerinin nasıl işlediğine, eylemlerinden veya eylemsizliklerinden sorumlu olup olmadıklarının

belirlenip belirlenmediğine bağlıdır. AB müktesebatı yeni ihtiyaçlar çerçevesinde sürekli gelişen ve değişen bir yapıya sahiptir. Bu yüzden, uzun vadede başarı elde edilebilmesi için müktesebatın uygulanmasından sorumlu idari yapılar daha global bir bakış açısıyla şekillendirilmeli ve değişimlere uyum sağlayabilecek mekanizmaların kurumsallaşması gerekmektedir.

Sonuç olarak, diğer aday ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye'nin köklü bir demokrasi ve pazar ekonomisi geçmişi bulunduğu ve bu çerçevede oluşmuş köklü bir kamu yönetimi sistemine sahip olduğu unutulmamalıdır. Bu bağlamda Türkiye'deki idari yapının AB müktesebatının uygulanması açısından çok önemli kurumsal eksiklikleri olduğu söylenemez. Ancak mevcut kurumların yeniden yapılanması önemli bir sorundur ve kapsamlı bir strateji gerektirmektedir. İdari sistemin ihtiyaçlara daha hızlı ve etkin bir biçimde cevap verebilmesi için çeşitli yasal ve uygulamaya yönelik düzenlemeler yapılması sadece müktesebatın uygulanması açısından değil küreselleşme çerçevesinde artan toplumsal taleplerin karşılanması açısından da çok önemlidir. Bu yüzden katılım öncesi süreç, Türkiye'nin mevcut dinamiklerini harekete geçirmesi açısından önemli bir fırsattır.

KAYNAKÇA

Bağımsız Düzenleyici Kurumlar ve Türkiye Uygulaması (2002) TÜSİAD, Yayın No.TÜSİAD-T/2002-12/349.

Conclusion of Presidency, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993.

Conclusion of Presidency, European Council in Helsinki, 10-11 December 1999.

Conclusion of Presidency, European Council in Luxembourg, 12-13 December 1997.

Conclusion of Presidency, European Council in Madrid, 15-16 December 1995.

Cremona, M., (2003), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press.

D’Orta, C., “What Future for the European Administrative Space?”, European Institute of Public Administration Working Paper No.2003/W/5, 2003.

Demmke,C. “Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services”, EIPASCOPE 2002/2, European Institute of Public Administration, 2002.

Erçin, E., (2002), Avrupa Birliği Genişleme Süreci ve Türkiye, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı, İKV:170.

European Commission, (1995) White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union COM (95) 163 final, Brussels.

European Commission, (1992), Europe and the Challenge of Enlargement, EC Bulletin Supplement 3/92.

European Commission, Communication from the Commission, “The Operating Framework for the European Regulatory Agencies”, Brussel, COM (2002) 718, 2002.

European Commission, Enlargement Strategy Paper 2000: Report on Progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels.

European Commission, Enlargement Strategy Paper 2001: Making a success of Enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels.

European Commission, Enlargement Strategy Paper 2002: Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels.

European Commission, Main Administrative Structures Required for Implementing the Acquis, 2001, Informal Working Document for Information Purposes.

European Principles for Public Administration, (1999), SIGMA Papers: No.27.

Fournier, J., “Governance and European Integration, Reliable Public Administration”, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, Paris: OECD, SIGMA Papers: No.23 1998.

Grabbe, H., “Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, “Enlargement and European Governance” konulu ECPR çalıştayında sunulan tebliğ, Turin, 22-27 March 2002.

Grabbe, H. “EU Conditionality and the *acquis communautaire*” International Political Science Review, 2002, c.23.

Gürlelel, C. F.et.al (2002) Devlet Teşkilatının Yeniden Yapılandırılması- İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2002-8

Maniokas,K., “Methodology of the EU Enlargement: A Critical Appraisal”, Lithuanian Foreign Policy Review, 2000, c.5.

Maresceau, M., (2003), “Pre-accession”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press.

Mayhew,A., (1998), Recreating Europe: The European Union’s Policy towards Central and Eastern Europe, Cambridge, Cambridge University Press.

Nicolaides, P., (2002), From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules, Maastricht, European Institute of Public Administration.

Nicolaides,P. “Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules, European Institute of Public Administration” Working Paper, 99/W/04,1999.

Nicolaides,P., (2000), Capacity Building for Integration, Enlargement of the EU and Effective Implementation of its Rules (with a Case Study on Telecommunications), Maastricht: European Institute of Public Administration.

Nicolaides,P., (2003), “Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules”, Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press.

Nizzo,C., National Public Administrations and European Integration, (2001), Paris:OECD/SIGMA.

OECD Düzenleyici Reform İncelemeleri (2002), Türkiye:Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, OECD.

Olsen, P.J. “Towards a European Administrative Space?”, ARENA Working Papers, 2002, 02/26.

Papadimitriou, D., "Exporting Europeanisation: EU Enlargement, the twinning exercise and administrative reform in Eastern Europe" "Enlargement and European Governance" konulu ECPR çalıştayında sunulan tebliğ, Turin, 22-27 March 2002.

Preston, C., (1997), Enlargement and Integration in the European Union, London, Routledge Press.

Regulatory Reform Policies in OECD Countries, From Intervention To Regulatory Governance, OECD, PUMA (2001), 10.

Rekabet Kurumu, (2001), Bağımsız İdari Otoriteler, Ankara.

Sedelmeier, U. "The EU's Association Policy Towards Central and Eastern Europe: Political and Economic Rationales in Conflict". Sussex European Institute Working Report, 1994, c. 7.

SIGMA Baselines, Control and Management Baselines for European Union Membership, SIGMA; 1999.

Smith, K.E. "The Use of Political Conditionality in the EU's Relation with Third Countries: How Effective?", European Union Affairs Review, 2003, c. 3.

Smith, E.K. (2003), "EU Membership Conditionality", Cremona, M.(der.), The Enlargement of the European Union, Oxford, Oxford University Press.

Soskice, D. ve Hall, P. (der.) (2001) Varieties of Capitalism, Oxford, Oxford University Press

Stubbs, R. and Underhill, G.(der.) (2000) Political Economy and The Changing Global Order, Oxford: Oxford University Press.

Sustainable Institutions For European Union Membership, SIGMA Papers: No.26 1998.

Taylor, P., (1996) The European Union in the 1990s, Oxford, Oxford University Press.

Towards a Pan-European Union, (2001), WRR: Scientific Council for Government Policy, The Hague.

Verheijen, A.J.G. "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?" WRR Scientific Council for Government Policy, Working Document No:107, 2000, The Hague.

Weber, S., (1995) "European Union Conditionality", Eichengreen, B. (der.), Politics and Institutions in an Integrated Europe, Berlin:Springer Verlag.

Wright, V. and Muller, W. C. (der.) (1984) The State in Western Europe: Retreat or Redefinition, Essex, Frank Cass.

DİZİN

A

AB mali yardımları, 49
AB mevzuatı, 8, 14, 22, 23, 26, 36, 42,
43, 44, 48, 49
AB müktesebatı, 7, 8, 9, 11, 13, 15, 20,
22, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 32, 33, 35,
42, 43, 44, 54, 56, 57, 60, 61, 70, 71,
72, 90, 92, 93, 94
AB yardımları, 15
aday ülke, ii, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15,
16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26,
27, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 42, 43, 44,
45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54,
55, 57, 88, 91, 92, 93
alt komiteler, 56
asimetri, 12, 14, 17
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, vi, 8,
59, 79, 80
Avrupa Birliğine Uyum Komisyonu, 83
Avrupa entegrasyonu, 7, 10, 20, 24, 38,
48
Avrupa İdari Alanı, 29, 42
Avrupa Komisyonu, 12, 15, 16, 17, 19,
20, 22, 23, 26, 28, 32, 33, 34, 35, 36,
45, 46, 47, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58,
59, 70, 73, 74, 80, 81, 92, 94
Avrupa Toplulukları Adalet Divanı, 42

B

bağımsız düzenleyici kurumlar, 61, 63,
64, 65, 66, 96
Bakanlar Konseyi, 15, 19, 53, 56, 82
Beyaz Kitap, 14, 15, 22, 33

Ç

Çerçeve Tüzük, 57

D

Delors Raporu, 19
derinleşme, 10, 19, 20, 91, 92
dış denetim, 36, 41
dikey (sektörel) idari kapasite, ii, 9,
35,43, 55-56, 70,73, 79,83,93
direktif, 26, 36
düzenleyici reform, 61
Düzenli Rapor, ii, 13,14, 16, 24, 34, 45,
54

E

emsal baskı, 26
Essen Zirvesi, 14, 55
eşleştirme, ii, 50, 74
eylem planları, 52, 53, 54

F

farklılaştırma, 12, 14, 17, 21, 92
Feira Zirvesi, 44, 45

G

genişleme, ii, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,
16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26,
27, 32, 33, 36, 45, 55, 70, 91, 92
Gümrük birliği, 10
Gündem 2000, 49, 50

H

Helsinki Zirvesi, 44, 55, 56, 57, 70, 79,
81
hesap verebilirlik, ii, 32, 33, 34, 38, 42,
71, 73, 93

I

iç denetim, 41
iç pazar, 14, 22, 26, 27, 43
iyi yönetim, 35

J

Jacques Santer, 26

K

kamu alımları, 36, 39
kamu harcamaları, 36, 39
kamu personeli, 31, 32, 33, 34, 38, 43
kamu yönetimi, ii, 9, 27, 28, 29, 31, 34,
35, 36, 42, 71, 72, 92, 94
karşıklık, 12, 14, 17, 44, 92
Katılım Anlaşmaları, 16
Katılım Ortaklığı Belgesi, vi, 13, 14, 15,
16, 24, 45, 50, 53, 57
katılım öncesi araçlar, 14
Katılım Öncesi Ekonomik Program, 58
Katılım Öncesi Mali İzleme Süreci, 58
katılım öncesi strateji, 14, 55
katılım öncesi süreç, ii, 9, 25, 55, 56, 57,
60, 61, 62, 70, 71, 73, 79, 81-83, 90-
93, 95
Kopenhag kriterleri, 8, 13, 17, 20-23,
25, 55, 57-58
Kopenhag Zirvesi, 22, 43, 58
koşulluluk, 7, 12-17
kurumsal yapılanma, 35, 49, 54, 59
küreselleşme, ii, 60, 93, 95

L

Lizbon Zirvesi, 19
Lüksemburg Zirvesi, 15, 16, 44

M

Maastricht Antlaşması, 19
Madrid Kriteri, 7, 23, 24, 25
Madrid Zirvesi, ii, 23, 33, 43
mali işbirliği, 27, 74, 80
mali kontrol, 36, 41, 77

Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri, 10,
14, 20, 27, 33, 34, 51
müzakere, 8, 21, 32, 44, 45, 49, 54, 58

O

OECD, 35
Ortaklık Antlaşmaları, 13

P

para&personel çözümü, 46, 47
PHARE, vi, 24, 35, 49, 50, 51, 52, 54

R

Roma Antlaşması, 19, 28

S

SIGMA, ii, iii, v, vi, 25, 28, 29, 32, 34,
35, 36, 38, 39, 41, 42, 43, 49, 70, 73,
97, 98, 99
SIGMA anahatları, 34, 36
Soğuk Savaş, 10, 19, 91

T

TAIEX, ii, iii, vi, 50, 51, 74, 79
Tek Çerçeve, 58
Topluluk Programları, 24
Türkiye-AT Ortaklık Konseyi, 56
tüzük, 30, 36, 48

U

ulusal program, 15
AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin
Türkiye Ulusal Programı, ii, 57, 59,
90, 94

Ü

üye devlet, 10, 17, 20, 21, 25, 26, 27, 28,
29, 31, 32, 33, 42, 45, 46, 47, 48, 50,
54, 71, 91, 92

yatay idari kapasite, ii, v, 29, 32, 33, 34,
38, 39, 41, 43, 70, 71, 72, 73, 93