

te pav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

2010 Yılı İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi'ne Bakış

Nilgün Arısan Eralp
AB Enstitüsü Direktörü

TEPAV Değerlendirme Notu

Kasım 2010

2010 Yılı İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi'ne Bakış

Son bir kaç yıldır AB'nin İlerleme Raporları ve Raporları tamamlayıcı nitelikteki Genişleme Stratejileri Türkiye'nin AB perspektifinin giderek belirsizleşmesini de dikkate alarak Türkiye'ye reform sürecinin tekrar hızlandırılması ve müzakere sürecine yeni bir ivme kazandırılması için cesaret verme amacını taşıdıkları izlenimi vermekteydiler.

2010 İlerleme Raporu'nda ve Genişleme Stratejisi'nde de aynı yaklaşımın izleri hissedilse de, Rapor bu sefer Türkiye'nin üyelik kriterlerine uyum sürecinde kat ettiği mesafeyi daha kapsamlı ve ayrıntılı bir değerlendirmeye tabi tutmuş ve siyasi alanda özgürlükçü demokrasinin konsolidasyonu, ekonomik alanda sağlanan istikrarın sürdürülebilirliği konularına yoğunlaşmıştır. Rapor özellikle siyasi kriterler alanında uygulama sürecinin ve bu sürecin AB normlarına uygunluğunun yakından ve ayrıntılı bir şekilde izleneceğini belirtmektedir. Türkiye'nin AB müktesebatına uyumu ise gerek uyum düzeyi, gerek bu süreçte son bir yıllık ilerleme açısından son derece ayrıntılı bir şekilde değerlendirilmiş, üyelik perspektifinin zayıflığına karşın kaydedilen ilerleme oldukça objektif bir bakış açısıyla ortaya konmuştur.

Raporda özellikle dikkat çeken bir husus Türkiye'de bir "uzlaşma kültürü"nü eksikliğine, çatışmacı bir siyasi iklimin varlığına ve bunun giderilmesi gereğine yapılan vurgudur. Bu hususlar ön plana çıkarılırken Cumhurbaşkanı'nın siyasi partiler arasında bir diyalog oluşturulması için uzlaştırıcı rol oynaması ve devlet organlarının görevlerini yerine getirmesini sağlama yönündeki çabaları da özellikle belirtilmiştir. Rapor'da vurgu yapılan başka önemli bir unsur da "katılımcılık" tır. Karar verme sürecinde tüm paydaşlar ve sivil toplumla etkin bir diyalog mekanizması kurulmasının gerekliliğinin üzerinde durulmaktadır.

Rapor'da öne çıkan başlıca unsurlar aşağıda ele alınmaktadır:

ANAYASA

"Uzlaşma kültürü eksikliği ve "katılımcılık" ilkesinin hayata geçirilememesi vurguları yapılırken daha çok üzerinde durulan süreç son **Anayasa değişikliği süreci** olmuştur. AB İlerleme Raporu'nda Anayasa değişiklik paketinin özellikle yargı ve temel haklar alanında Türkiye'ye ilerleme fırsatı verdiği, askeri otorite üzerinde sivil denetimin artırılması, yargı, temel haklar, kamu yönetimi, kişisel verilerin korunması, sendikal haklar, kadın ve çocuk hakları açısından da doğru yönde atılmış bir adım olduğunu belirtilmektedir.

Rapor'da aynı zamanda Anayasa değişikliği paketinin hazırlanması ve onaylanması sürecinde siyasi partiler ve sivil toplumun sürece dahil edilmemesi eleştirilmektedir. Rapor ayrıca değiştirilen anayasa hükümlerinin yasalarda yapılacak değişikliklerle Avrupa standartlarına uygun olarak, saydam ve katılımcı yöntemle hayata geçirilmesinin de anahtar öneme sahip olduğunu vurgulamaktadır.

Anayasa başlığı altında vurgulanan bir diğer önemli değerlendirme, AB standartları ve katılım kriterleri doğrultusunda hazırlanacak yeni bir sivil anayasanın Türkiye’de demokrasinin daha da güçlendirilmesi için sağlam bir temel oluşturacak olmasıdır.

KIBRIS

2010 yılı İlerleme Raporu’nda “Kıbrıs sorunu” her zamanki gibi Türkiye’nin AB katılım sürecini çıkmaza sokan en önemli etken olarak ortaya çıkmakta ve her ne kadar Kıbrıs’ta Birleşmiş Milletler gözetiminde sürdürülen çözüm görüşmelerine Türkiye’nin katkısına değinilse de, “Kıbrıs sorunu”nun Türkiye’nin AB katılım süreci üzerindeki olumsuz etkisinin giderilmesi yönündeki çabanın Türkiye’den beklendiği bir kez daha hissettirilmektedir. Bu kapsamda Rapor’da üzerinde durulan unsurlar şunlardır :

- Ankara Anlaşması’nın Ek Protokolü’nün uygulanması, yani limanların ve havaalanlarının Güney Kıbrıs’a açılması;
- “Kıbrıs Cumhuriyeti” ile ilişkilerin normalleşmesi yönünde adım atılması;
- “Kıbrıs Cumhuriyeti”nin başta OECD olmak üzere çeşitli uluslararası örgütlere üye olmasının önündeki engellerin kaldırılması.

“Kıbrıs” konusunda AB tarafından bir adım atılmadığı, 2004 yılında AB Bakanlar Konseyi tarafından çıkarılmasına karar verilen “doğrudan ticaret tüzüğü” konusunda bir ilerleme olmadan yukarıda atıfta bulunulan alanlarda bir gelişme kaydedilemeyeceği göz ardı edilmiştir.

DIŞ POLİTİKA

2010 yılı İlerleme Raporu ve Genişleme Stratejisi, Türkiye’nin bölgesindeki aktif dış politikasının, AB katılım süreci ile uyumlu olması ve AB ile koordinasyon içinde yürütülmesi koşulu ile AB için bir kazanım olacağını belirtmektedir.

Böyle bir değerlendirme AB tarafından ilk defa dile getirilmektedir. Son yıllardaki İlerleme Raporları ve Genişleme Stratejileri Türkiye’nin Güney Kafkasya’da, Orta Doğu’da ve diğer bölgelerde bölgesel güvenlik ve diyalog artırıcı rolüne dikkat çekmekteydi.

Türkiye’nin AB üyelik kriterlerine uyum performansı da şöyle değerlendirilmektedir:

I- SİYASİ KRİTERLER

Rapor, Türkiye'nin siyasi reform sürecini devam ettirdiğini, son yıllardaki yavaşlamaya karşın 2010 yılında özellikle anayasal değişiklikler nedeniyle reform sürecinde bir hareketlilik başladığını ifade etmektedir. Bu süreçte Devlet Bakanı ve Başmüzakereci'nin bakanlıklararası koordinasyonu güçlendirmesinin de önemli rol oynadığının üzerinde durulmaktadır. Rapor ayrıca Türkiye'nin Avrupa Birliği Stratejisi ve 2010-2011 Eylem Planı'na atıfla bu belgelerin katılım müzakerelerinin hızlandırmayı amaçlamanın yanı sıra katılım sürecinde kamuoyu farkındalığını ve desteğini artırmayı hedeflediğini belirtmektedir.

Ancak Rapor'da AB katılım sürecinde bakanlıklararası koordinasyonun güçlendirilmesi olumlu değerlendirilirken, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin AB katılım sürecinin biçimlendirilmesi ve uygulamasında sınırlı rol oynaması da olumsuz olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin siyasi kriterlere uyum konusunda olumlu performans gösterdiği konular arasında ön plana çıkarılan başlıca gelişmeler şunlardır :

- Anayasa değişikliği ve alınan diğer önlemler sonucunda sivillerin askeri otorite üzerindeki denetiminin artması, yargı bağımsızlığında ilerleme, kamu denetimcisine (ombudsman) anayasal temel sağlanması, kişisel verilerin korunması, sendikal hakların ve kadın ve çocuk haklarının geliştirilmesi yönünde adımlar atılması;
- Yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem planının kabul edilmiş olması;
- İşkence ve kötü muamele ile mücadele eğiliminin sürmesi;
- Ergenekon davasının Türkiye'de demokrasinin işleyişinin iyileştirilmesi ve hukukun üstünlüğü açısından bir fırsat niteliği taşıması;
- Kadın hakları ve cinsiyet eşitliğinin yasal çerçevesinin tamamlanması;
- Çocuk haklarında ilerleme sağlanması;
- Toplanma ve örgütlenme özgürlüğünde özellikle uygulamada artışlar olması.

Ön plana çıkarılan bu gelişmelerin yanı sıra AB'nin siyasi kriterlere uyum açısından olumsuz olarak değerlendirdiği gelişmelere de Rapor'da şu şekilde yer verilmiştir :

- Türkiye'deki % 10'luk seçim barajının Avrupa Konseyi ülkeleri arasında en yüksek baraj olması;
- Siyasi dokunulmazlıkların kapsamının endişe uyandırması: Yolsuzlukla ilgili suçlarda müdahaleye olanak vermezken, şiddet içermeyen ifadelerin dile getirilmesinde yeterince koruma sağlayamaması (*Rapor, burada DTP/BDP milletvekillerini örnek vermektedir*);
- Cumhurbaşkanı'nın özellikle yargı kurumlarına ve üniversitelere yaptığı bazı atamalara ilişkin endişelerin dile getirilmesi;
- Yolsuzlukla mücadelenin uygulama sürecinde sorunlar bulunması, yürütülen soruşturmaların, verilen hükümlerin vb. yakından takibinin gerekli olması;
- Yerel yönetimlerde saydamlığı, hesap verebilirliği ve katılımcılığı sağlayan mekanizmaların güçlendirilmesi gereği;
- Ordunun üst düzey mensuplarının kendi görev alanları dışındaki konularda konuşmaya devam etmesi;
- Adalet Bakanı'nın hala Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na başkanlık etmesi ve soruşturmalar hakkında son söz hakkına sahip olması;
- Türkiye'de tutukluluk sürelerinin uzunluğu (*Rapor, bu bağlamda Adalet Bakanlığı'nın verilerine dayanarak Türkiye'de tutuklu bulunan 119.145 kişiden ancak 56.557'si hakkında hüküm*

verildiğine atıfta bulunmuştur);

- Ergenekon davasında tutuklama ve hüküm verme süreçleri arasındaki zamanın uzunluğunun davalıların yasal haklarının gözetilmesi konusunda endişeler doğurması;
- Sendikal hakların AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü normlarına uyumunu sağlayacak kapsamlı sendikal haklar reformunun yapılmamış olması;
- Anayasa değişikliklerinin memurlara grev hakkını tanımamış olması;
- Siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin yasa ve usullerin henüz AB normlarına uymaması;
- İfade ve basın özgürlüğünde ciddi sorunlar bulunması; hakkında dava açılan gazeteci sayısının yüksekliği (4.091);
- Medya üzerindeki yoğun siyasi baskı ;
- Azınlık hakları ve farklı inanç gruplarının dini özgürlüklerinin tam anlamıyla sağlanmamış olması;
- Cinsiyet ayrımcılığı konusunda, kadınların eşit haklara sahip olmasının yasalarla garanti altına alınmasına karşın töre cinayetleri, zorunlu evlilikler ve aile içi şiddetin ciddi sorunlar olarak kalması;
- Kadınların siyasi hayatta, sendikalarda ve kamu yönetiminde üst düzey yönetici pozisyonlarında temsilinin sınırlı olması.

II- EKONOMİK KRİTERLER

Rapor, Türkiye'nin global mali kriz karşısındaki dayanıklılığı ve krizle mücadele politikalarının başarısını öne çıkarmakta ve serbest piyasa ekonomisinin yasal altyapısını büyük ölçüde tamamlandığını belirtmektedir.

2010 İlerleme Raporu, Türkiye'nin ekonomik kriterlere uyum performansını olumlu şekilde değerlendirirken bu olumlu gidişin sürdürülebilmesi açısından büyük önem taşıyan ve bir önceki İlerleme Raporu'nda da yer alan uyarıları yapmaktadır:

- Yapısal reformların devamı ve dikkatli uygulanacak bir mali politikanın Türkiye'nin rekabet gücü açısından önem taşıması;
- Mali saydamlığın önemi ve bu çerçevede, bütçeleme sürecinde hesap verebilirlik, etkinlik ve saydamlığın güçlendirilmesine ilişkin bazı temel unsurların eksik olması;
- Mali istikrarın sürdürülebilirliği açısından ertelenen "mali kural"ın önem taşıması;
- "İstihdam yaratma kapasitesi"nin sınırlı olmasının arkasında işgücü piyasasındaki esneklik azlığı ve işgücü arz ve talebinin işgücü nitelikleri itibarıyla birbirini karşılayamamasının bulunması;
- Krizin KOBİ'lerin finansmana erişim sorunlarını artırması;
- Enflasyon hedefleme politikasının güçlendirilmesi gereği;
- Devlet yardımları sisteminin saydam olmaması;
- Kayıt dışı ekonominin aşılması gereken bir sorun olarak varlığını sürdürmesi.

III- AB MÜKTESEBATINA UYUM

TABLO 1:

MÜZAKERE FASILLARI İTİBARIYLA AB MÜKTESEBATINA UYUM DÜZEYİ

ÇOK SINIRLI	SINIRLI	KISMİ	KAYDA DEĞER	İLERİ
İşçilerin Serbest Dolaşımı	Kamu Alımları	Sermayenin Serbest Dolaşımı	Gıda Güvenliği, Veterinerlik Bitki Sağlığı	Malların Serbest Dolaşımı
İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	Bilgi Toplumu ve Medya	Rekabet Politikası	Ekonomik ve Parasal Politika	Fikri Mülkiyet Hukuku
Çevre	Şirketler Hukuku	Mali Hizmetler	Eğitim ve Kültür	İstatistik
	Tarım ve Kırsal Kalkınma	Balıkçılık	Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası	İşletme ve Sanayi Politikası
	Sosyal Politika ve İstihdam	Taşımacılık Politikası	Mali Kontrol	Bilim ve Araştırma
		Vergilendirme	Mali ve Bütçesel Hükümler	Gümrük Birliği
		Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu		Tüketici ve Sağlığının Korunması
		Yargı ve Temel Haklar		Trans-Avrupa Ağları
		Adalet, Özgürlük ve Güvenlik		Enerji
		Eğitim ve Kültür		
3 FASIL	5 FASIL	10 FASIL	6 FASIL	9 FASIL

TABLO 2:
MÜZAKERE FASILLARI İTİBARIYLA BİR YILDA KAYDEDİLEN İLERLEME

ÇOK SINIRLI	SINIRLI	KISMİ	KAYDA DEĞER	İLERİ
İşçilerin Serbest Dolaşımı	Malların Serbest Dolaşımı	Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	Kamu Alımları	Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı
İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	Sermayenin Serbest Dolaşımı	Çevre	Mali Hizmetler	İstatistik
Fikri Mülkiyet Hukuku	Şirketler Hukuku	Rekabet Politikası	Bilgi Toplumu ve Medya	İşletme ve Sanayi Politikası
	Tarım ve Kırsal Kalkınma	Taşımacılık Politikası	Balıkçılık	Bilim ve Araştırma
	Mali Kontrol	Enerji	Vergilendirme	
	Mali ve Bütçesel Hükümler	Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	Ekonomik ve Parasal Politika	
			Sosyal Politika ve İstihdam	
			Trans-Avrupa Ağları	
			Gümrük Birliği	
			Yargı ve Temel Haklar	
			Eğitim ve Kültür	
			Tüketici ve Sağlığının Korunması	
			Dış Güvenlik ve Savunma Politikası	
			Dış İlişkiler	
3 FASIL	6 FASIL	6 FASIL	14 FASIL	4 FASIL

AB katılım müzakerelerinin temelini teşkil eden AB müktesebatına uyum konusunda, üyelik perspektifinin net olmamasına karşın Türkiye ciddi bir aşamaya gelmiş bulunmaktadır (Bkz Tablo 1). Bu süreçte bazı fasıllarda "kısmi" ilerleme sağlansa da genel olarak bütün müzakere fasıllarında belirli bir uyumun sağlanmış olduğunu söylemek mümkündür. Bunun nedenlerinden en önemlisi Türkiye'nin 1996 yılında AB ile gümrük birliğini tamamlamış olması ve ilerleme kaydedilen müktesebat başlıklarından bir bölümünün (malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet, rekabet politikasının anti-tröst bölümü gümrük birliği vb) gümrük birliği ile ilgili olmasıdır. Ayrıca müktesebat uyumunda bakanlıklararası koordinasyonun güçlendirilmiş olmasının ve mali işbirliği sürecinin yarattığı sinerjinin de Türkiye'nin 33 müzakere faslından 15'inde AB müktesebatına uyumda önemli bir aşamada bulunmasında önemli bir katkısı bulunmaktadır.

Katılım müzakereleri sürecinin durağanlığına rağmen Türkiye'nin son 1 yılda AB müktesebatına uyumda kaydettiği gelişme de küçümsenecek gibi değildir. (Bkz. Tablo 2). Yukarıda ifade edilen olumlu etkenler bu süreçte de geçerlidir.

2010 yılı Raporu'nda, AB müktesebatına uyumun değerlendirilmesine biraz daha ayrıntılı bakıldığında aşağıdaki hususların ön plana çıktığı görülür:

- **Malların Serbest Dolaşımı** faslı gümrük birliğinin temelini oluşturan bir fasıl olduğu için Türkiye'nin bu fasıldaki AB müktesebatına uyum düzeyi yüksek olsa bile Türkiye'de tarife dışı önlemlerin devam etmesi (özellikle eczacılık ve inşaat ürünlerinde);
- **Sermayenin Serbest Dolaşımı** faslında kara paranın aklanması ile mücadelede AB müktesebatına uyum sağlansa da AB kaynaklı doğrudan yabancı yatırımlar önündeki engellerin sürmesi;
- **Şirketler Hukuku** faslında 2 yıldan fazla zamandır Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) gündeminde bulunan Türk Ticaret Kanunu'nun çıkmaması;
- **Kamu Alımları** faslında istisnaların artarak devam etmesi;
- **Fikri Mülkiyet Hukuku** faslında uygulamadaki sorunların sürmesi ve bu alandaki koordinasyon eksikliği,
- **Rekabet Politikası faslında** 23 Ekim 2010 tarihinde çıkarılan "Devlet Desteklerinin İzlenmesi Hakkında Kanun" un işlerlik kazanması;
- **Sosyal Politika ve İstihdam** faslında, sendikal hakları AB ve Uluslararası Çalışma Örgütü normları düzeyine çıkartacak kapsamlı bir reform içeren sendikal haklar yasa tasarısının henüz kabul edilmemiş ve Anayasa değişiklikleri sonucu memurlara grev hakkının tanınmamış olması;

- **İşletme ve Sanayi Politikası** faslında Türkiye'nin 2010-2103 dönemi için sanayi stratejisinin hazırlanmış olması;
- **Yargı ve Temel Haklar** faslı kapsamında yolsuzlukla mücadele strateji ve eylem planının çıkarılmış olmasına karşın Sayıştay Kanun tasarısının henüz yasalaşmamış olması;
- **Adalet, Özgürlük ve Güvenlik** faslında Türkiye'nin AB'nin vize uyguladığı bazı ülkelere vizeleri kaldırması;
- **Çevre** faslında T.B.M.M. gündeminde bulunan "Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanun Tasarısı'nın" Türkiye'nin "Natura 2000" ağına katkıda bulunacak bir çok sit alanını tehlikeye sokacak olması.