



FRANSA'NIN “BÖLGESEL POLİTİKA” FASLINDA BLOKAJI KALDIRMASI KATILIM MÜZAKERELERİNİ “GÜVENİLİR” KILAR MI?

Türkiye'nin AB katılım müzakereleri 2010 yılı ortasından itibaren tamamen tıkanmış durumda. Bir başka ifadeyle, AB'nin beş dönem başkanlığı boyunca hiç bir fasıl açılmadı. Ancak içinde bulunduğumuz dönemde, AB'nin başkanlığını yürüten İrlanda'dan önce bu görevi üstlenen Kıbrıs'ın döneminin sona ermesinin ardından bazı olumlu gelişmelerin olacağı beklentisi hem Türkiye'de hem de AB çevrelerinde yaygınlaştı. İrlanda da, dönem başkanlığını devralmadan Türkiye ile müzakerelerde en az bir fasıl açmak istediğini resmi olarak açıkladı.

Bilindiği gibi, AB katılım müzakereleri 33 fasıl bazında yürütülüyor. Türkiye'nin AB katılım müzakerelerinde söz konusu 33 fasılın yarısından fazlası başta Kıbrıs sorunu ve Sarkozy'nin başkan olduğu dönemde Fransa'nın Türkiye üyeliğine karşıtlığı gibi siyasi nedenlerle bloke edilmiş durumda. Bu koşullarda hiç bir siyasi engele takılmadan açılacak üç fasılın, yani Kamu Alımları, Rekabet ve Sosyal Politika ve İstihdam fasıllarının açılış kriterleri Türkiye tarafından tam olarak yerine getirilmiş değil. Tam üyelik perspektifinin bu kadar belirsiz olduğu bir dönemde Türkiye bu konuda adım atmayacağını resmi olarak olmasa bile çeşitli vesilelerle AB'ye hissettirmekte.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1155/Nilgun+Arisan+Eralp>

İşte böyle bir dönemde, geçen hafta (12 Şubat 2013) Fransa, Nicholas Sarkozy Başkan olduktan sonra, 2007 baharında "üyelikle doğrudan ilişkili" olduğu gerekçesi ile bloke ettiği beş fasıldan biri olan "Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" (22. fasıl) faslı üzerindeki blokajını kaldıracağını açıkladı ve bunu bir ilk adım olarak niteledi. Fransa'nın bloke etmeye şimdilik devam ettiği diğer dört fasıl Ekonomik ve Parasal Politika, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Mali ve Bütçesel Hükümler ve Kurumlar².

Haziran 2010'dan beri hiç bir fasıl müzakerelere açılmadığı için Fransa'nın bu kararı haklı bir memnuniyetle karşılandı, müzakere sürecinin tekrar hareketlenmesine yönelik bir umut ışığı doğurdu. Bu fasılın taraması³ Temmuz 2006'da bitmesine karşın, Fransa'nın blokajı nedeniyle resmi tarama sonu raporu Türkiye'ye iletilmedi. Yine de fasılın tek açılış kriterinin "AB'nin uyum (cohesion) politikasından kaynaklanan düzenleyici ve operasyonel gereklilikleri karşılamaya yönelik açık hedefleri ve ilgili takvimi ortaya koyan bir eylem planının sunulması" olduğunun bilinmesi ve bu alanda Fransa'nın blokajına rağmen, Türkiye'nin kendi gereksinimlerini de karşılayacak nitelikte adımlar atılmış olması, bu fasılın bu yılın ilk altı ayında açılabilmesi yönündeki beklentileri iyice artırdı.

Fransa'nın blokajı kaldırma yönündeki açıklaması ertesinde açılması beklenen Bölgesel Politikalar ve Yapısal Araçların Koordinasyonu faslında yapılması beklenen çalışmalar, hukuki uyumdan ziyade, AB'nin bölgesel farklılıkları gidermeye yönelik yapısal araçlarının etkin kullanımı için gerekli idari ve hukuki altyapının hazırlanması ve üyelik sonrası fonların kullanımında kullanılacak mekanizmanın oluşturulmasıdır⁴. Doğal olarak bölgesel kalkınmaya yönelik çalışmalar ve bu kapsamda yapılan yatırımlar da bu fasıl kapsamında değerlendirilmekte, bu nedenle bu fasıl AB'nin kamu alımları, rekabet faslı altındaki devlet yardımları ve mali kontrol alanındaki mevzuatı ile de ilişkili bulunmaktadır.

Bu kapsamda, bu alandaki ilerlemeler genel olarak üyelikle birlikte kullanılması gündeme gelecek fonların yürütülmesi için merkezde ve yerelde kapasite oluşturma ve geliştirme çalışmalarını içermektedir. Türkiye'nin, özellikle Kalkınma Bakanlığı'nın (daha önce Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı) sorumluluğunda olan bu alanda attığı başlıca adımlar şu şekilde sıralanabilir:

- Her şeyden önce "bölgesel kalkınma" hem kavramsal, hem de uygulama açısından Türkiye'nin ekonomi politikaları arasında yerini konsolide etmiştir;
- AB Bölgesel İstatistik Sistemiyle uyumlu bölge birimlerinin oluşturulması yönünde çalışmalar Avrupa Komisyonu ve EUROSTAT ile işbirliği içinde gerçekleştirilmiş ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) oluşturulmuştur;
- Bölgesel düzeyde "Kalkınma Ajansları" kurulmuştur;

² "Kurumlar" faslı tüm fasıllardaki müzakereler sonuçlandıktan sonra siyasi düzeyde ele alınacak konuları içermektedir. Bu konular Türkiye'nin AB kurumlarında temsiline ilişkindir. (Bakanlar Konseyindeki oy ağırlığı, Avrupa Komisyonu'ndaki üye ve Avrupa Parlamentosu'ndaki parlamenter sayısı vb.)

³ Söz konusu fasıldaki AB müktesebatının ve uygulamasının - uygulama için gerekli kurumsal yapılanma da dahil olmak üzere - aday ülkeye anlatılarak, karşılığında müzakereye başlaması öngörülen aday ülkenin söz konusu AB müktesebatı ve uygulamasına uyum düzeyinin tespit edilmeye çalışıldığı, fiili müzakere öncesi süreç.

⁴ AB Bakanlığı, Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporu, Aralık 2012, s175.

- Üyelikle birlikte gündeme gelecek olan "Yapısal Araçların" (Yapısal fonlar ve Uyum Fonu) kullanımına yönelik olarak programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme, mali yönetim ve kontrol konularında kurumsal yapının oluşturulması ve idari kapasitenin güçlendirilmesi amacıyla programlama, idari yapılanma, merkezde ve yerelde kapasite geliştirme, mali yönetim ve kontrol alanlarında bir dizi hukuki düzenleme yapılmıştır. Her ne kadar yerel düzeyde yapılan düzenlemeler, merkezi idarede yapılan düzenlemelerin gerisinde kalsa da, bu bağlamda AB'nin Türkiye'ye sağladığı katılım öncesi fonların çok önemli bir bölümünün ayrıldığı Çevre, Ulaştırma, Bölgesel Rekabet Edebilirlik ve İnsan kaynaklarının Geliştirilmesi alanlarında fonların etkin kullanımı için oluşturulan kapasite önem taşımaktadır.

Dolayısıyla kalkan blokaj ertesinde, bu faslın açılabilmesine yönelik beklentiler sağlam temellere dayanmaktadır. Şüphesiz ki, Fransa üyelikle doğrudan ilişkisi nedeniyle bloke etmekte olduğu beş fasıldan hangisinin blokajını kaldıracağına karar verirken AB yetkilileri ve AB'nin diğer üye ülkeleri ile temaslarda bulunmuştur. Bu kararın verilmesinde Türkiye'nin yukarıda sayılan adımlarının rolü olmuştur. AB bu çalışmaları Avrupa Komisyonu aracılığı ile yakından izlemiştir. Ancak, bu faslın kamu alımları, devlet yardımları ve mali kontrol ile ilişkisi dikkate alındığında ve Türkiye'nin bu alandaki mevzuatın yer aldığı esas fasılları yukarıda ifade edildiği gibi üyelik perspektifinin gitgide belirsizleştiği bir ortamda açmaya yanaşmadığı düşünüldüğünde, bu fasıldaki blokajın kaldırılmasında rol oynayan başka bir unsur daha akla gelmektedir. 22. faslın açılış kriteri olan eylem planında Türkiye'nin bu alanlarda, özellikle AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik fonlarının kullanımında alacağı hukuki ve idari tedbirlere ilişkin olarak yer vermesi gerektiği düşünülmektedir. Dolayısıyla AB bu faslı açarak hem donmuş gözükken müzakere sürecine az da olsa bir hareketlenme getirmekte, hem de en azından Türkiye'de bölgesel kalkınmaya ayırdığı kendi fonlarının kullanımı ile yapılacak yatırımlardaki kamu alımlarının saydam ve istisnalara tabi olmadan yapılmasını ve fonların kullandırılmasında kendi devlet yardımları normlarına sadık kalınmasını garanti altına almaktadır.

Fransa sadece bu faslın üstündeki blokajın kaldırılmasının bir ilk adım olduğunu söylese de, neden bu ülke tarafından bloke edilen diğer fasılların blokajının devam ettiğini anlamak çok mümkün değildir. Blokajın kaldırılması, söz konusu beş faslın açılacağı anlamına gelmemektedir. Zaten "Kurumlar" faslı tüm müzakereler sonuçlandıktan sonra siyasi düzeyde ele alınacaktır. Tarım ve Kırsal Kalkınma faslında henüz yerine getirilememiş çok ciddi açılış kriterleri mevcuttur. Mali ve Bütçesel Hükümler faslında Avrupa Komisyonu bir açılış kriteri öngörmemiş olmakla birlikte bu konuda nihai karar AB Bakanlar Konseyi'ne ait olacaktır. Ekonomik ve Parasal Politika faslı ise, Türkiye'nin AB katılım müzakereleri sürecinde çok farklı bir nitelik taşımaktadır.

2007 baharında Sarkozy tarafından beş müzakere faslı üzerine konulan blokaj, 3 Ekim 2005 tarihinde, müzakereler başlatılırken Fransa'nın da dahil olduğu tüm AB üyeleri tarafından oybirliği ile kabul edilen ve katılım müzakerelerinin koşullarını belirleyen "Müzakere Çerçeve Belgesi" ile çelişmektedir. Söz konusu belgenin ikinci paragrafından "*müzakerelerin üzerinde anlaşılan nihai hedefi üyeliktir*" ifadesi yer almaktadır. Aynı belgede müzakerelerin açık uçlu olduğu nitelmesi, müzakere eden ülkenin üyelik kriterlerini yerine getirememesi durumu ile ilgilidir. Dolayısıyla Fransa'nın blokajı AB'nin oybirliği ile aldığı bir karara aykırı olduğu gibi, hiç bir AB kararına da dayanmamaktadır.

Ayrıca Fransa'nın bloke etmeye devam ettiği fasıllardan biri olan 17. Ekonomik ve Parasal Politika faslı, Sarkozy iktidara gelmeden Fransa da dahil tüm AB ülkelerinin oybirliği ile Türkiye'nin bu alandaki performansını müzakereleri açmak için yeterli gördüğü bir fasıldır. Dönem başkanı sıfatıyla Almanya, resmi bir mektupla Türkiye'yi müzakereleri açmaya davet ederek, "müzakere pozisyon belgesi"⁵ni hazırlamasını istemiştir. Türkiye kendisinden istenen müzakere pozisyon belgesini AB'ye Mart 2007'de resmen sunduktan sonra, Sarkozy'nin inisiyatifi ile bu fasıl da üyelikle doğrudan ilişkili olduğu gerekçesiyle Fransa tarafından bloke edilen fasıllar arasında yer almıştır. Dolayısıyla bir AB üyesi, hiç bir AB kararına dayanmayan bir kararla AB'nin oybirliği ile aldığı başka bir kararı hiçe saymış ve dönem başkanı sıfatıyla Almanya'nın yazdığı bir mektubu hükümsüz hale gelmiştir.

Bırakın müzakerelere bir hareketlilik kazandırmayı, AB'nin ve onun önemli bir kurucu üyesi olan Fransa'nın esas AB'nin saygınlığı ve güvenilirliği açısından üzerinde blokaj kaldırılması gereken – eğer blokaj böyle aşamalı bir şekilde kaldırılacaksa- ilk fasıl Ekonomik ve Parasal Politika faslıdır. AB, 2007 yılında oybirliği ile aldığı bir karara riayet ederek, "ahde vefa" ilkesine uyararak bu faslı açmalıdır.

Bu konu AB yetkilileri nezdinde gündeme getirildiğinde, ilk bakışta haklı gözükken bir gerekçe öne sürmekte ve Avro krizine neden olan unsurları ortadan kaldırma ve sonuçlarının olumsuz etkilerini azaltma yönünde atılmakta olan adımların (mali denetim, bankacılık alanında birlik vb) bu fasılın içeriğinde yer alan AB müktesebatını değiştirdiğini öne sürmektedirler. Ancak, söz konusu değişiklikler rahatlıkla "kapanış kriteri" olarak Türkiye'ye sunulabilir. Zaten bütün fasıllarda müzakereler bitmeden hiç bir fasıl tam olarak kapanmadığından kapanış kriterlerine müzakere süreci boyunca ek yapmak mümkündür. Ayrıca aynı sorun, yani 17. fasıl kapsamındaki müktesebatın bu aralar sürekli değişmekte olması, İzlanda'nın AB katılım müzakereleri sürecinde gündeme gelmemiş ve İzlanda ile bu fasıl Aralık 2012'de açılmıştır.

AB'nin ve AB müzakere sürecinin Türkiye'de ciddi bir güvenilirlik sorunu yaşadığı herkesin malumudur. Türkiye'de kamuoyunun çok az bir yüzdesi, Türkiye üyelik kriterlerini yerine getirdiğinde AB üyesi olacağına inanmaktadır. Maalesef yaygın olan kanı "ağzımızla kuş tutsak üye olamayız"dir. Bu kanının oluşmasına yönelik en somut gelişme, AB'nin çok önemli bir üye ülkesinin AB'nin oybirliği ile alınan kararlarına karşı çıkararak, tek taraflı olarak, "üyelikle ilişkili" diyerek beş müzakere faslını bloke etmesi, "ahde vefa" ilkesine uymaması, daha da tedirgin edici bir şekilde hiç bir AB üye ülkesinin bu tavır karşısında resmi bir pozisyon almamasıdır.

Avrupa Komisyonu Türkiye için hazırladığı son ilerleme raporunda, Türkiye-AB ilişkilerinin gerçek potansiyelinin ancak aktif ve güvenilir bir katılım süreci ile hayata geçirilebileceğini ifade etmiştir. Bu konuda Türkiye'nin de başta temel özgürlükler, sendikal haklar, kamu alımları ve devlet yardımları vb. gibi alanlarda üzerine düşen birçok yükümlülük bulunmaktadır. Ancak ülkede bu konuda çalışmaya hazır olan kesimlerin kamuoyu nezdindeki konumunun güçlenebilmesi için AB'nin müzakere sürecinde "ahde vefa" ilkesinin tekrar tesis edilmesi gerekir.

⁵ AB, katılım müzakerelerini sürdüren bir aday ülkenin bir faslı açabileceğine karar verirse, dönem başkanlığı tarafından yazılan bir yazı ile o ülkeden o fasla ilişkin bir "müzakere pozisyon belgesi " yazmasını ister. Bu belgede müzakere eden aday ülke, söz konusu fasıl kapsamındaki AB müktesebatına uyum ve uygulama durumunu, uyum ve uygulamayı tamamlamak için alacağı tedbirleri, ihtiyaç duyuyorsa tam uyum için talep ettiği geçiş sürelerini ve gerekçelerini ve bütün bunları yapmak için gerekli olan fon miktarını AB'ye resmen iletir.

FRANSA'NIN "BÖLGESEL POLİTİKA" FASLINDA BLOKAJI KALDIRMASI KATILIM MÜZAKERELERİNİ "GÜVENİLİR" KILAR MI?

Bu nedenle 22. faslın üzerindeki blokajın kaldırılması memnuniyet verici bir gelişme olmakla birlikte yetersizdir. Ancak Fransa'nın uyguladığı blokaj tamamen kalkarsa katılım müzakereleri süreci güvenilir olma yönünde ciddi bir ilerleme kaydetmiş olacaktır.