

AB MÜKTESEBATININ ÜSTLENİLMESİNE İLİŞKİN TÜRKİYE ULUSAL PROGRAMI - 2008

TÜRKİYE EKONOMİ POLİTİKALARI ARAŞTIRMA VAKFI (TEPAV) GÖRÜŞÜ

ÖZET

Avrupa Birliği (AB) üyeliği yolunda yeni bir Ulusal Programın hazırlanması katılım sürecine son dönemdeki duraklama eğiliminden sonra yeniden ivme kazandırılması bakımından önemli ve sevindirici bir gelişmedir. Buna karşılık, “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” taslak metninin Katılım Ortaklığı Belgesi’nde (KOB) ifadesini bulan temel öncelikleri karşılama bakımından yetersiz kaldığı saptanmıştır. Örneğin, Türkiye’nin komşularıyla ilişkileri ve Ankara Anlaşması’nın tüm yeni üye devletlere teşmil edilmesi gibi konularda Ulusal Programda bir hedef tespit edilmediği görülmektedir. Bu tespit AB tarafından da Kasım ayında yayınlanacak İlerleme Raporu’nda gündeme getirilebilecektir.

Buna ek olarak, Ulusal Programın bütüncül ve reformcu bir zihniyeti yansıtmak yerine teknokratik ve formalite niteliğinde düzenlemeler içerdiği düşünülmektedir. Bir başka deyişle, Ulusal Programın salt AB taleplerini değil, özellikle idari reform süreci ile ekonomik alandaki yeniden yapılanma sürecinin gereklerini bütüncül bir yaklaşım doğrultusunda yansıtmadığı gözlenmektedir. III. Ulusal Program taslağı AB müzakere sürecinin Türkiye tarafından yeterince içselleştirilmediğini göstermektedir. 2003 yılında kabul edilen II. Ulusal Programda planlanan adımların yüzde 60’ının gerçekleştirilmemiş olması bunun en belirgin göstergesidir.

Bu içselleştirme süreci özellikle AB üyelik sürecinin sağladığı motivasyon ve finansal imkanları, ulusal olarak tasarlanmış reform sürecinin bir parçası ve itici gücü haline getirmek suretiyle gerçekleştirilebilir. Bunun için orta-uzun vadeli politika dokümanlarında -kalkınma programları ve Orta Vadeli Program gibi- bu uyum sürecinin unsurlarına da yer vermek, AB için bağımsız bir politika dokümanı ya da program üretmek yerine, AB uyum programını gerçekten **ulusal bir program** haline getirmek gereklidir. Bu nedenle Ulusal Program diğer plan ve programlarla bir arada düşünülmeli, her bir metin diğerinin eksikliğini kapatacak şekilde düzenlenmeli ve yeknesak hale getirilmelidir. Ulusal Program, AB üyeliği için bir formalite değil, Türkiye’deki refah ve kalkınmışlık seviyesini artıran projenin ayrılmaz bir parçası olarak görülmelidir.

Ulusal Programın bütüncül yaklaşımı içerecek şekilde gözden geçirilmesinin gerekliliğinin yanı sıra, Lizbon Stratejisinin sürdürülebilir büyüme ile bu kapsamda rekabet gücünün geliştirilmesine ilişkin hususları ve Türkiye'nin AB'ye bu alandaki olası katkılarını da vurgulaması AB çevrelerine Türkiye'nin AB üyeliğinin artılarını anlatmak bakımından faydalı olacaktır. Lizbon Stratejisi Avrupa'nın geleceği ve bu sürecin başarıya ulaşmasının gençlerle çok yakından ilgili olduğunu ifade eden bir projedir. Avrupa'nın yaşlanan nüfus sorununu ve Türkiye'deki genç işgücü potansiyelini göz önünde bulundurduğumuzda, Türkiye'nin Lizbon hedeflerinin gerçekleştirilmesine katkıları kaçınılmazdır. Hiç şüphesiz, istihdam olanakları gelişmiş, aynı zamanda nitelikli ve enerji dolu genç nüfusa sahip Türkiye AB için bir avantajdır. Buna karşılık, Türkiye üye olduğunda bu avantajı kullanabilmek amacıyla AB ekonomisinin talep ettiği nitelikte, uygun meslek standartlarına sahip bir işgücü yetiştirmelidir. Bir başka deyişle, Türkiye Lizbon stratejisine sağlayacağı katkıları ve bu katkılar için kendisini nasıl yapılandırmayı planladığını Ulusal Programa aktarmalıdır. Bu tutum Türkiye'nin AB nezdindeki inandırıcılığını artıracaktır.

Ulusal Programın hazırlanması ve AB'ye sunulması sadece şekil şartının yerine getirilmesi olarak değerlendirilmemelidir. Ulusal Programdaki taahhütlerin ve bunun getireceği reform sürecinin başarıya ulaşması için siyasal irade ve toplumsal destek mutlaka sağlanmalıdır. Türkiye, Ulusal Programda taahhüt ettiklerini ancak hükümetin bu yöndeki reform kararlılığı ile yerine getirebilir. Hükümet ivedilikle AB'yi Türkiye gündeminin öncelikli konuları arasına taşımalıdır. Ayrıca, Türkiye-AB sürecinin daha verimli yürütülebilmesi amacıyla Dışişleri Bakanlığı ve baş müzakerecilik konularının birbirinden fiili olarak da ayrılması ve baş müzakerecilik koltuğunun tercihen protokol kuralları çerçevesinde daha az bağlayıcı konuma sahip ve toplum tarafından benimsenecek bir bürokrata devredilmesi gerektiği düşünülmektedir. Sürecin siyasi sahibi ise şüphesiz hükümet ve Sayın Başbakan olmalıdır.

Siyasi düzlemdeki önerilere ek olarak, toplumsal düzeyde de AB sürecinin gerekliliği ve gerçekleştirilebilirliğine olan güvenin güçlendirilmesinin gerekli olduğu görülmektedir. Sürecin başlangıçta sivil toplum katılımına imkan tanıyacak biçimde, saydam bir biçimde tanımlanmamış olması, bugünkü problemimizin kaynağıdır. Bu bağlamda, toplumda AB farkındalığı yaratmaya yönelik bir iletişim stratejisi artık daha fazla zaman kaybetmeden benimsenmeli, sivil toplumun süreci sahiplenmesine ve katkıda bulunmasına fırsat tanıyacak saydamlıkta bir müzakere süreci yapılmasına geçilmelidir. TEPAV bu amaçla "Sivil Toplum İzleme Grubu" yapılmasına gidilmesinin öncelikli olarak gerektiğini düşünmektedir.

AB üyelik sürecinin ve tam üyelik konumunun Türkiye için sayısız yararına inanan bir kurum olarak, TEPAV, sürecin en etkin ve en hızlı biçimde yürütülüp tamamlanması için atılacak adımlara bilgi ve iletişim katkısı anlamında desteğini sürdürecektir.

GİRİŞ

AB'nin genişleme süreci kapsamındaki ülkelerin her biri tarafından hazırlanan *AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program* başlıklı metin AB'nin genişleme stratejisinin temel unsurları arasında nitelendirilir. Bu çerçevede, Ulusal Program aday ülkeleri üyeliğe hazırlayan “katılım öncesi strateji” olarak tanımlanan politikanın hukuki araçları arasında yer alır. Aralık 1997 tarihindeki Lüksemburg Zirvesi'nde AB'nin aday ülkenin üyelik hazırlıklarındaki önceliklerini belirten ve bu önceliklerin uygulanmasındaki mali yardımları tek bir çerçevede toplayan Katılım Ortaklıkları doğrultusunda belirlenen hedeflerin yerine getirilmesi amacıyla aday ülkenin tahsis ettiği beşeri ve mali kaynakları ortaya koyan, bir takvim saptayan ve amacı AB'ye uyum sağlamak olan *Ulusal Programların* aday ülkeler tarafından hazırlanması öngörülmüştür.

Ulusal Program, Katılım Ortaklığı önceliklerinin yerine getirilmesi bakımından ve AB ile bütünleşme amacıyla aday ülkenin yapması gereken reformları içermektedir. Bu çerçevede, 2001 ve 2003 Ulusal Programlarının ardından Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde kısa ve orta vadede yapmayı taahhüt ettiği düzenlemeleri içeren Üçüncü Ulusal Program taslak metni Avrupa Birliği Genel Sekreterliği tarafından hazırlanarak, metne nihai hali verilmeden önce Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarının da görüşlerinin alınması kararı uyarınca TEPAV'a gönderilmiştir.

2008 Yılı taslak Ulusal Program incelendiğinde Türkiye'nin AB üyeliği kararlılığının altının giriş bölümündeki şu cümlelerle vurgulandığı gözlenmektedir: **“Türkiye, katılım sürecini başarıyla tamamlamakta kararlıdır.... Türkiye, Avrupa Birliği'ne katılım sürecindeki yükümlülüklerini Cumhuriyetimizin temel ilkelerine ve Atatürk'ün mirasına sahip çıkacak bir anlayışla, süratle yerine getirmek azminde ve kararlılığındadır.”**

Türkiye'nin katılım sürecini başarıyla tamamlama kararlılığı çok önemlidir, zira Avrupalılık Türkiye'nin tarihsel tezidir, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Batıya dönük çağdaşlaşmayı temsil eden temel kamu politikasıdır. Kuruluşundan bu yana derinleşen ve genişleyen AB Avrupalılığın simgesi haline gelmiştir, dolayısıyla AB dışında kalan ülkelerin Avrupalılık iddiası zayıflayacaktır. Avrupa'yı ve Avrupa gözüyle dünyayı şekillendiren karar alma mekanizmalarında yer almak bakımından da AB üyeliği büyük önem taşımaktadır. Tarihsel ve ulusal tezleri itibarıyla Avrupalılık iddiası olan ve topraklarının bir kısmı Avrupa'da bulunan Türkiye'nin AB üyeliğinin gerekliliği yadsınamaz bir gerçektir. Karar alma mekanizmaları dışında kalan Türkiye'nin Avrupa üzerinde ve Avrupalıların dünyayı biçimlendirme konusundaki kararları üzerinde söz

hakkı bulunmayacaktır. Türkiye ile AT arasında Ortaklık Konseyi kararına dayalı Gümrük Birliği'nin işleyiş biçimi ve Türkiye ekonomisinin halihazırda zaten AB ekonomisinin ayrılmaz bir parçası olması bu konuyu yalnızca daha da önemli kılmaktadır. Bu olumsuz tabloda Türkiye karar alan değil, hakkında karar alınan bir ülke olarak sürekli kendini savunmak durumunda kalacaktır. Karar alma mekanizmalarında yer alan bir ülkenin kararların alındığı süreçte ulusal menfaatlerini daha etkili ve sağlıklı biçimde savunması kaçınılmazdır.

AB üyeliğinin ülkemizin uzun dönemli iktisadi ve siyasi istikrarı ile toplumun refahı açısından önemli bir rol üstlendiği, uzun bir süredir gerek toplumsal gerekse siyasi olarak üzerinde büyük oranda mutabakat sağlanan temel hususlardan birisidir. Uzun bir süre alacağı öngörülen bu süreç, her ülkenin kendi uygulama kapasitesi, öncelikleri ve özgün koşulları çerçevesinde AB üyeliğinin gerektirdiği kriterlerin belirli bir program ve takvim doğrultusunda AB ile müzakere edilerek uygulanması suretiyle gerçekleştirilecektir. Bir anlamda AB'nin ortak felsefi, siyasi ve iktisadi ilke ve koşulları ülkelerin kendi uyum imkanları çerçevesinde içselleştirilecek, yerelleşecek, ulusallaşacak ancak bu olduğu ölçüde ülke ve toplum kendi sınırlarını aşan bir ortaklığın parçası olarak dönüşecektir. AB üyeliğinin gerektirdiği siyasi iktisadi ve kurumsal yapılanma uygulamadaki teknik ayrıntıların ötesinde, onu aşan bu temel makro kabul ve zihniyet ölçüğünde değerlendirilmelidir.

Bu içselleştirme süreci özellikle AB üyelik sürecinin sağladığı motivasyon ve finansal imkanları ulusal olarak tasarlanmış reform sürecinin bir parçası ve itici gücü haline getirmek suretiyle gerçekleşecektir. Bunun en doğrudan yolu ise orta-uzun vadeli politika dokümanlarında bu uyum sürecinin unsurlarına da yer vermek, AB için ayrı bir politika dokümanı ya da program üretmek yerine, AB uyum programını gerçekten *ulusal bir program* haline getirmektir. Böylece, bu programın gerçekleşmesine ilişkin hesap verme sorumluluğu AB'ye karşı değil kendi kamuoyumuza karşı olacaktır.

Bu çerçeve içinde değerlendirildiğinde Türkiye'nin kendi ulusal orta vadeli politika dokümanlarında önerilen politikaların AB uyum sürecinin gerekleriyle de ilişkisini kurmak kolay değildir. Kalkınma planları oldukça genel ve muğlak ifadeler taşımakta, Orta Vadeli Program (OVP) gibi temel politika dokümanları ise ne içerik, ne kapsam, ne de analitik derinliği açısından bu rolü yerine getirmemektedir. Bu durum aslında AB uyum süreciyle yakında ilişkili birçok uygulamanın göz ardı edilmesine, bu bağlamda değerlendirilmemesine yol açtığı gibi, AB uyum programı kapsamındaki bir çok önlemin kendi ulusal önceliklerimizle ilişkisinin kurulması açısından da belirsizliğe yol açmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse, Orta Vadeli Programda "Bakanlıkların, kurum

ve kuruluşların uygulama süreçlerinin plan ve programlarla senkronizasyonunu güçlendirmeye yönelik olarak, Ekonomi Koordinasyon Kurulu'nun yasal ve fonksiyonel altyapısı güçlendirilecektir" taahhüdü yer alırken, Ulusal Programda Ekonomi Koordinasyon Kurulu'ndan ne "Kurumlar arası ekonomi politikasının koordinasyonunun güçlendirilmesi" başlığı altında, ne de diğer başlıklarda bahsedilmemiştir.

Benzer bir durum sektörel politikalar açısından da geçerlidir. AB'nin programının gerekleri sektörel politikaların oluşturulmasında yeterli düzeyde entegre edilmemekte, bu iki süreç birbirinden çok farklı iki kulvarda yürütülmektedir. Bunun en çarpıcı örneği operasyonel programlama (OP) uygulamasında gözükmemektedir. OP'lerin mevcut orta vadeli sektörel politika tasarım sürecine eklenmedikleri göze çarpmaktadır.

Ülkemizde orta vadeli bir politika tasarım süreci geleneğinin henüz yeterince gelişmemiş olması esasen temel sorunu oluşturmaktadır. Bunun ise büyük oranda sektörel kuruluşların politika oluşturma kapasitelerinin eksikliğinden ve merkezi düzeyde politika koordinasyonu izlemesi yapacak kurumsal yapının yetersiz kalmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu eksikliklerin giderilmesine yönelik bir tedbir ise ne Ulusal Programda ne de OVP'de henüz yeterince göze çarpmamaktadır.

KOB'da ifadesini bulan temel önceliklerin gerçekleştirilmesi açısından bakıldığında da Ulusal Programın çok yetersiz kaldığı, kısa vadede gerçekleştirilmesi öngörülen düzenlemelerin bu hedeflere ulaşılması açısından bugüne kadar yapılan düzenleme ve uygulamalara ilave bir yenilik taşımadığı, bütüncül ve reformcu bir zihniyetten ziyade teknokratik ve formalite niteliğinde düzenlemelerle yetinildiği algısını doğurmaktadır. Program yasal mevzuat düzeyinde yetersiz kaldığı gibi doğal olarak uygulama açısından çok daha geriden gitmekte olduğundan yukarıda bahsedilen algı daha da güçlenmektedir.

Yukarıda belirtilen hususlar doğrultusunda, Ulusal Programda işaret edilmesi gereken ve Türkiye'nin AB üyeliğini etkileyebilecek nitelikte makro düzeyde üç sorundan bahsetmek mümkündür. 2007 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de yer alan bu sorunlar Ulusal Programda gündeme getirildiği ve çözümleri için yeterli adımlar atmaya yönelik planlamalar içerdiği ölçüde Türkiye'yi AB yolunda ilerletecek bir rehber olacaktır. Bu sorunlar şu şekilde sıralanabilir:

- i. Kopenhag Siyasi ve Ekonomik Kriterleri
- ii. Müktesebata Uyum Kriteri
- iii. Madrid Kriterleri ve İdari/Yargısal Reform Sorunsalı

KOPENHAG SİYASİ VE EKONOMİK KRİTERLERİ

Kopenhag kriterleri genellikle siyasi, ekonomik ve müktesebata uyum kriteri olarak üçe ayrılır. *Siyasi açıdan*, aday ülkeler demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı ile azınlıkların korunmasını teminat altına alan istikrarlı kurumlara sahip olmalıdır. Kopenhag Zirvesi'nde muğlak biçimde ifade edilen bu kriterler Gündem 2000 raporları ve İlerleme raporlarında somutlaştırılmıştır. Örneğin, azınlıklara saygı kapsamında Avrupa Konseyi'nin Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi'nin benimsenmesinin bulunduğu Gündem 2000 raporlarında yer almıştır. İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı gibi belgelerde pek çok konu –yolsuzluk, kadın ve çocuk hakları, sosyo-ekonomik haklar ve hatta bölgesel sorunlar kapsamında dile getirilen iyi komşuluk ilişkileri, sınır uyuşmazlıkları gibi hususlar- Kopenhag siyasi kriterleri kapsamında değerlendirilmektedir. *Ekonomik açıdan*, AB'ye katılmak isteyen ülkeler işleyen bir piyasa ekonomisine ve Birlik içinde rekabetçi baskılar ve piyasa güçleri ile baş edebilme kabiliyetine sahip olmalıdır.

Her iki kriter bakımından da Ulusal Program değerlendirildiğinde, genel görüşümüz Ulusal Programın aşağıda belirtilen hususlar bakımından eksiklerinin bulunduğu yönündedir. Buna ek olarak, Ulusal Programın salt AB taleplerine verilen cevapları değil, Türkiye'deki özellikle idari reform süreci ile ekonomik alandaki yeniden yapılanmayı da bütüncül bir yaklaşım doğrultusunda yansıtmadığı düşünülmektedir.

Siyasi Kriterler Bakımından Ulusal Program

Siyasi kriterler yerine getirilmediği takdirde üyelik müzakerelerinin sağlıklı yürütülmesi mümkün değildir. Siyasi kriterlere uyum Türkiye'nin AB üyeliğini ilgilendiren makro sorunları ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, siyasi kriterler bağlamında 2008 yılı taslak Ulusal Programının aşağıdaki hususları içermediği ve/veya eksikliklerinin bulunduğu düşünülmektedir:

- ***İyi Komşuluk İlişkileri***

Aralık 1999'daki Helsinki Zirvesi'nden bu yana genişleme süreçleri kapsamında sınır uyuşmazlıklarını BM Şartı doğrultusunda barışçıl biçimde çözümü, başarısızlık halinde ise çatışmanın makul sürede Uluslararası Adalet Divanı'na götürülmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu koşulu AB artık siyasi kriterler arasında değerlendirmektedir.

2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde iyi komşuluk ilişkilerini temin amacıyla "BM Şartı ve gerekirse Uluslararası Adalet Divanı yargısı çerçevesinde sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü ilkesine uygun olarak önemli sınır ihtilaflarının çözümü için gösterilen çabaların devam ettirilmesi ile açık biçimde iyi komşuluk ilişkilerine dikkat edilmesi, komşularla çatışma kaynaklarının tespit edilmesi ve sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü sürecinin olumsuz etkilenmesine yol açacak eylemlerden ve tehditlerden kaçınılması" Türkiye'nin **kısa vadeli öncelikler** çerçevesinde ele alması gereken konular arasında değerlendirilmiştir. Buna karşılık, taslak Ulusal Program bu konuda herhangi bir ifadeye yer vermemektedir.

İyi komşuluk kriteri Türkiye'nin özel şartları nedeniyle Türk-Yunan ilişkilerini ilgilendiren Ege sorunları kapsamında ve Ermenistan ile ilişkiler çerçevesinde gündeme gelmektedir. Türkiye her iki komşusuyla da mevcut ilişkilerini ve sorunlarını kendi iç siyasi öncelikleri çerçevesinde tanımlamalıdır. Özellikle, Ege sorunu Yunanistan tarafından Türkiye üye olmadan mutlaka gündeme getirilecektir. Yunanistan AB'ye üye olduğu için sorun Türkiye'nin sorunu olarak AB gündeminde yer almaktadır. Ege konusu ne Yunanistan, ne Türkiye tarafından henüz tam olarak tanımlanmış değildir. Türkiye, müzakere sürecini er geç etkileyecek bu sorun için tedbir almalıdır. Ulusal Programda bu konuda en azından "kapsamlı bir çözüm arayışının sürdürüleceği taahhüdü" yer almalıdır. Hiç kuşkusuz, bu taahhüdün Ulusal Program ertesinde somut çabalara dönüşümü için gerekli adımlar da siyasi düzeyde atılmalıdır. Aksi bir yaklaşım, müzakere sürecinin önünü mutlaka kesecektir.

- ***Kıbrıs Sorununda Çözüm Gayreti ve Ankara Anlaşması'nın Kıbrıs'a Teşmili***

Türkiye Kıbrıs sorununa çözüm ile Ankara Anlaşması'nın Kıbrıs'a teşmil edilmesi konusunu mutlaka birbirinden ayırmalıdır. 1999 Helsinki Zirvesi'nden bu yana Türkiye'den Kıbrıs sorununu çözmesi değil, çözüm gayretinde bulunması talep edilmektedir. Bu yaklaşımla paralel biçimde, 2007 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de "Kıbrıs sorununa BM çerçevesinde ve AB kurucu ilkeleri temelinde kapsamlı bir çözüm getirecek olan 8 Temmuz sürecinin uygulanmasına ve bu çözümün oluşması için uygun bir ortam oluşmasına katkı sağlanmasına ilişkin çabaların desteklenmesi" ifadesi kullanılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye taslak Ulusal Programda çözüm gayretini sürdürdüğünü dibace bölümünde ifade etmektedir. Buna karşılık, Ankara Anlaşması'nın Kıbrıs'a teşmil edilmesi konusunda Ulusal Programın KOB beklentilerini karşılamadığı gözlenmektedir. Ankara Anlaşması mutlaka Kıbrıs'a teşmil edilmelidir, edilmezse Türkiye-AT ortaklığının hukuki temeli olan bu Anlaşma işlemez. İşlemediği takdirde

üyelik müzakereleri de sekteye uğrar. Nitekim sekiz alandaki müzakereler bu nedenle başlayamamıştır. Ulusal Program bu konuya mutlaka yer vermelidir.

- ***Kamu Yönetiminin İşlevselliği ve Yolsuzlukla Mücadele***

Şüphesiz, Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki hükümlere cevaben hazırlanmış bir politika belgesinde devletin yeniden yapılanması ile ilgili stratejinin bütününe yer verilmesi beklenemez. Fakat, Anayasa'yla iç içe olan sistematik bir yeniden yapılandırma kurgusunun yokluğunda Ulusal Programda yer alan taahhütler bütünün parçası olmaktan uzaktır ve Türkiye'yi AB hedefine taşıyacak nitelikte görünmemektedir.

Kamu yönetiminin iş yapma biçimini standartlaştıran ve birey ve kamu yönetimi arasındaki ilişkileri düzenleyerek Anayasa'nın "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" ifadesi ile kamu yönetimi uygulamalar arasındaki boşluğu dolduran Genel İdare Usul Kanunu'nun çıkarılması 2003 yılı Ulusal Programında yer almıştır. 2003 yılı yıllık programında yıl sonuna kadar tamamlanacağı taahhüt edilmiş 2008 yıllık programı da dahil olmak üzere düzenlenen tüm yıllık programlarda taahhüt tekrarlanmasına rağmen henüz hayata geçirilememiştir.

Kamu mali yönetim sisteminde kapsamlı bir yeniden yapılanma olmuş, fakat sistemin en temel halkası olan dış denetim konusunda Sayıştay'ın yeniden yapılanmasıyla ilgili kanun teklifi 3 yılı aşkın bir süredir yasalaşamamıştır. Bu durum kamu mali yönetimi alanındaki reform çabalarının etkinliğinin ve ciddiyetinin sorgulanmasına yol açmaktadır. Sayıştay üyelerinin seçimi usulü konusundaki anlaşmazlık teklifin yasalaşamamasının en önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Diğer yandan kanun teklifi önemli düzenlemeler içerse de yasalaşsa bile yüzlerce yerel yönetim teşkilatının nasıl denetleneceği tartışma gündemindeki yerini ve önemini korumaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yürürlüğü anayasaya uyumsuzluğu nedeniyle durdurulmuştur. Kamu Denetçiliği kurumunun gerçek anlamda bağımsız faaliyet gösterebilmesi için Anayasal bir kurum olması gerekmektedir. Teknik olarak ombudsmanın kuruluşu için Anayasa hükmüne hukuken ihtiyaç olmamakla beraber bu kurumun kendinden beklenen işlevleri herhangi bir siyasi baskı altında kalmadan yapabilmesi için Anayasal bir kurum olması gerekmektedir. Bunun için "Türkiye Büyük Millet Meclisi Yolsuzlukların Sebeplerinin, Sosyal ve Ekonomik Boyutlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu" Raporunda da önerildiği üzere bir Anayasa değişikliği yapılması gerekmektedir. Dünya uygulamasında birçok ülkede, Kamu Denetçiliği Kurumunun Anayasa mahkemesine başvurma yetkisi bulunmaktadır. Ülkemizde Kamu

Denetçiliği Kurumunun etkinliği ve saygınlığı açısından böyle bir yetkiyle donanması için de bir Anayasa değişikliğine gidilmesi gerekmektedir.

Ulusal Program taslağında koordinasyon ve yolsuzlukla mücadele stratejisi konusunda Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun çalışmalarına devam ettiğini belirtmektedir. 2002/56 ve 2003/17 sayılı Genelgeler ile "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonu"nun görev ve yetkileri tespit edilmiş; 12.10.2006 tarihli 2006/32 sayılı genelge ile de Başbakanlık Teftiş Kurulu bu komisyonun sekretaryası olarak belirlenmişti. Bakanlar arası bir komisyonun üst düzey koordinasyon sorunlarını ele almasındaki önem saklı kalmakla birlikte kurumlar arasında operasyonel koordinasyonun sağlanması noktasında eksiklikler devam etmektedir. Koordinasyon için Başbakanlık genelgesiyle işaret edilen Başbakanlık Teftiş Kurulu başta olmak üzere yolsuzlukla mücadeleyle ilgili kuruluşların görev yetki ve sorumlulukları bütüncül bir çerçevede gözden geçirilmeli ve yasayla veya düzenleyici işlemlerle belirlenmelidir. Öte yandan; öncelikle sorunlu alanların belirlenmesine yönelik inceleme ve araştırma çalışmaları yapılmalı ve bu sorunlu alanlara göre önleyici işlevler saptanmalıdır. Ancak böyle bir işlevsel analizin ardından tutarlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi oluşturulabilir. Başbakanlık Teftiş Kurulunun sürdürdüğü ifade edilen yolsuzlukla mücadele stratejisi geliştirilmesi çalışmaları kapsamında kamuoyuna yansıyan bir bilgi yoktur. Özellikle strateji geliştirme çalışmasının doğası gereği şeffaf ve katılımcı bir şekilde yürütülmesi beklenmektedir.

Kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi geliştirme süreci ile uyumlu olarak hayata geçirilmesi gereken düzenlemeler aşağıdaki gibidir:

- Mevzuat dağınıklığını gideren ve yolsuzlukla mücadele stratejilerine dayanak oluşturacak nitelikte bir Yolsuzlukla Mücadele Kanununun çıkarılması,
- Yolsuzluk konusunda da ihtisas mahkemeleri kurulmaksızın büyük illerdeki ağır ceza ve asliye ceza mahkemelerinden birinin yolsuzluk suçlarına bakması için yetkilendirilmesi,
- Teftiş ve denetim kurullarının, bağlı bulunduğu bakan veya genel müdürden emir veya onay almaksızın usulsüzlük ve yolsuzluklara el koyabilecek yarı özerk bir yapıya kavuşturulması ve buna paralel olarak Devlet Memurları Kanununda gerekli değişiklik yapılarak "denetim meslek güvencesi" sağlanması,
- Sayıştay teklifinin kabul edilmesiyle yerel yönetim şirketlerinin dış denetim kapsamına alınması,

- Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletlerin yolsuzlukla ilgili sözleşme ve kararları ile uyumlu olarak milletvekili dokunulmazlığının kürsü dokunulmazlığı ile sınırlandırılması,
- Siyasi Etik Komisyonun Kurulmasına ilişkin tasarının yasalaşarak etik kuralların belirlenmesi ve uygulanmasının etkin bir şekilde izlenmesi,
- Seçim yolsuzluklarının önlenmesi için Siyasi Partiler Kanununda değişiklik yapılarak, siyasi partilere ve adaylara, kişiler ve kuruluşlar tarafından belirli bir tutarın üzerinde yapılan bağışların, kamuya açıklanması zorunluluğu getirilmesi ve bu bilgilerin, yayınlanması ile denetlenmesi sorumluluğunun Yüksek Seçim Kuruluna verilmesi,
- İmar kararları, mahalli idare veya merkezi idareden alınan izin, lisans ve ruhsatlar, kaynak tahsisleri, teşvikler, kamu idareleri-müteahhitlik ilişkileri, KOBİ'ler ve tüm reel sektör üzerindeki düzenleyici işlem yükü, bu alanlara ilişkin işlemlerin yeterli saydamlıkta, hizmetin gerektirdiği sayıda ve standart hizmet sunum süreleri içinde tamamlanmasına dair ilkelerle, yaptırımların net olarak belirlenmesi; kamu kurum ve kuruluşlarının sundukları hizmetlerle ilgili standartlar oluşturulması,
- Mal bildirim sisteminin etkinliğini artıracak şekilde iyileştirilmesi ve saydamlaştırılması.

Yolsuzluk kapsamında karapara ile mücadele konusunda da ulusal programdaki önlemler çok sınırlıdır. Türkiye üyesi olduğu OECD bünyesindeki Mali Eylem Görev Gücü'nün (Financial Action Task Force – FATF) 2007 değerlendirme raporuna göre 40 tavsiye karardan sadece üçüne tam uyum göstermektedir. Ulusal Programın tavsiye kararlara uyum sağlayacak önlemlerle geliştirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan MASAK'ın Maliye Bakanlığı bünyesinden alınarak bağımsız bir kurum yapısına kavuşturulması, siyasi etkinin mümkün olduğunca dışında tutulması uygulamada güvenilirliği sağlamak açısından elzemdir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi konusunda Ulusal Programda herhangi bir atıf bulunmamaktadır. Merkezi ve yerel yönetimler arasında ve ayrıca yerel yönetimlerin kendi aralarında pek çok konuda yetki çatışmaları devam etmekte, kente yönelik hizmetlerin koordinasyonu etkinleştirilememektedir. Kente yönelik hizmet sağlayan kuruluşlar arasında görev paylaşımının bütüncül bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

2005 yılında çıkartılan kanunlarla yerel yönetimler göreceli olarak daha özerk bir yapıya kavuşmuştur. Bununla birlikte kanunların uygulanması konusunda ciddi kapasite

yetersizlikleriyle birlikte bürokrasinin değişime olan direnci ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki çatışmaları devam etmektedir. Temmuz ayında Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı yasa yerel yönetimlerin transfer gelirlerini artırmaktadır. Ancak vatandaş ve yerel yönetim arasında hesap sorma ilişkisini güçlendiren yerel vergi ve harçlara ilişkin düzenlemeler tasarı metninden çıkarılmıştır. Yerel vergilerin vatandaşa yük olmayacak şekilde genel vergilerde yapılacak indirimlerle belirlenmesi gerekmektedir.

En az yerelleşme kadar önemli olan diğer bir ulusal bazda tasarlanan ve yönetilen sektörel politikaların yerel/bölgesel düzeydeki önceliklerinin belirlenmesidir. Merkezi yönetim bütçesi çerçevesinde yapılan sektörel harcamaların yerel ekonomik/sosyal etkileri yerel yönetimlerin harcamalarından kat be kat fazladır. Dolayısıyla yerel kalkınma önceliklerinin bu ulusal düzeyde belirlenen sektörel politikalarına entegre edilmesini sağlayacak aşağıdan yukarıya bir iletişim ve yönetim mekanizmasını oluşturulması gerekmektedir. Bunun için merkezi olarak örgütlenmiş harcamacı kuruluşların ve sektörel bakanlıkların “dekonsantrasyon” adı verilen, taşra teşkilatlarının yetki ve sorumluluklarını artıracak şekilde düzenlenmeleri bir zorunluluktur.

Ekonomik Kriterler Bakımından Ulusal Program

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Ağustos 2008 tarihli taslağında, ekonomik kriterlerin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde işaret edilen başlıklarla paralel biçimde ele alındığı görülmektedir. KOB'da anıldığı halde Ulusal Programa yansımayan bir başlık bulunmaması gözleminden hareketle, Ulusal Programın makul biçimde yapılandırıldığı söylenebilmektedir.

Ulusal Programın potansiyel getirilerinin, AB'nin Lizbon stratejisi çerçevesinde ele alınması içinde bulunulan dönem itibarıyla anlamlı olacaktır. Lizbon stratejisinin sürdürülebilir büyümeye ve bu kapsamda rekabet gücünün geliştirilmesine ilişkin hususları, ülkelerin uzun vadeli ve kurumsal bakış açıları geliştirmelerini, bir anlamda, zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun beklenen yansıması ise ekonomi politikalarının eşgüdümünün etkin biçimde sağlanması gereğidir. Mevcut durumda, ekonomik eşgüdüm, Ekonomik Koordinasyon Kurulu (EKK) eliyle yürütülmektedir. EKK'nın Ulusal Programda açıkça anılmaması bir eksiklik olarak görülmektedir. EKK'nın uzun vadede ne yönde gelişeceği ve nasıl kurumsallaşacağı, Ulusal Programın ekonomik kriterler başlığı altında ele alınmalıdır.

Ekonomik kriterlerin Ulusal Programda ele alınış biçimi Türkiye'deki sistemik sorunlar ve rekabet gücünün geliştirilmesi çerçevesinde ele alındığında olumlu bir değerlendirme yapmak zorlaşmaktadır. Söz konusu sistemik sorunlar, ülkenin sosyo-ekonomik yapısı etrafında şekillenmektedir. Bu çerçevede, (1) ekonomik performansın siyasi süreçlere aşırı hassasiyet göstermesi, (2) toplumsal dinamiklerin dar zaman dilimleri zarfında dahi birbirinden dikkate değer ölçüde farklı politik tepkiler üretebilecek derecede değişken olması, (3) kurumsallaşmanın yüzeysel algılanması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin karar alma süreçlerine yansımaması gözlemlerine dikkat edilmelidir. Bu değerlendirmede, Ulusal Programın ekonomik kriterlere ilişkin potansiyel getirileri bu gözlemler bazında ele alınmaktadır.

Ekonomik eşgüdümle ilişkin program öngörülleri, kurumlar arası ilişkilerin kapsamlı bir eşgüdüm yapısı dahilinde derlendiği izlenimini uyandırır da, anılan eşgüdümün kurumsallığının hala sorgulanabilir olduğu not edilmelidir. Eşgüdüm mekanizmasının hata giderme / kendini düzeltme mekanizmaları halihazırda kurumsallıktan yoksundur. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin para politikası dışındaki alanlara yansımamış olması önemli bir eksiklik olarak not edilmelidir.

Ekonomik performansa farklı açılardan yaklaşan hükümet üyelerinin / organlarının ortak bir söylemde buluşmaması ihtimali henüz dışlanmış değildir. Yerleştirilmeye çalışılan eşgüdüm mekanizmasının, örneğin, bir koalisyon hükümeti söz konusu olduğunda da çalışacağına ilişkin öngörü geliştirmek mümkün olmayabilir. Bu bağlamda, normal şartlarda eşgüdümden beklenen "uzun vadeli perspektif üretebilme" yeteneği henüz tesis edilememiştir. Kapsamlı reformlar hedefleyen bir ekonomi için bu önemli bir zaaf teşkil etmektedir. Orta Vadeli Programın (OVP) yapısı mevcut haliyle bu zaafi giderememektedir. Kısa vade – uzun vade ayrımının OVP'de netleştirilmesi; eş zamanlı olarak da Ulusal Programda gerekli değişikliklerin yapılması önem arz etmektedir.

Ekonomik gündem ile siyasi gündem arasında zaman zaman belirginleşen ayrıklık, ekonomideki kazanımları gölgede bırakabilmekte, kazanımlardan feragat edilmesini beraberinde getirebilmektedir. Siyasi gündemin beklentileri bozucu etkilerini içerecek mekanizmalar eşgüdümün tasarımında atlanan hususlar arasındadır. Madalyonun diğer yüzünde, siyasi gücün kaybını ima edebilecek ekonomik reformların geciktirilmesi yer almaktadır. Örneğin, sosyal güvenlik ve sağlık sistemi ile ilgili olarak öngörülen düzenlemeler tasarım aşamasındaki içeriğinin ve takviminin gerisindedir.

Makroekonomik istikrarın geçmişe kıyasla büyük ölçüde yerleşmiş olmasına karşın, mikro reform sürecindeki gecikmeler potansiyel kazanımları sınırlamaktadır. Ulusal

Programda gerek makro gerekse mikroekonomi sahalarında Katılım Ortaklığı Belgesi'nde anılan hususlara değinilmekle birlikte, bütünsel bir perspektifin ortaya konamadığı görülmektedir. Ulusal Programın ekonomik kriterlere ilişkin bakış açısının EKK'ya doğrudan atıflarla zenginleştirilmesi bütünselliğin yakalanması açısından da yararlı olacaktır.

MÜKTESEBATA UYUM KRİTERİ

Kopenhag kriterlerinin üçüncüsü, aday ülkelerin siyasi, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine uyum da dahil olmak üzere, üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olmasıdır. Bu çerçevede, Türkiye'nin müzakere edeceği fasıllar kapsamında taslak Ulusal Programda aşağıda belirtilen alanlarda birtakım eksiklerin bulunduğu saptanmıştır.

İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi

“ İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi” başlığı halihazırda açılması ön koşula bağlanmış stratejik 8 başlıktan birisidir. Bu yönüyle müzakere sürecinin yönetilmesi açısından önemi olan başlıklardan birisi konumundadır. Ulusal Programda kısa ve orta vade için belirlenen öncelikler genel çizgileriyle Katılım Ortaklığı belgesi ile uyumlu değildir.

KOB'da kısa vade için birincil öncelik “bu başlıktaki müktesebat ile uyum sağlamak için atılması gereken mevzuat uyumlaştırması ve idari kapasite adımlarının çizelgesini içeren detaylı bir strateji sunulması” olarak tanımlanmıştır. Bilindiği gibi taraflar arasında hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması, kişilerin, malların ve sermayenin serbest dolaşımı ile birlikte ekonomik bütünleşmenin temel aşamaları olarak tanımlanmaktadır. AB ekonomisi ile bütünleşme açısından “Gümrük Birliği” ile malların serbest dolaşımı alanında önemli mesafe kat edilmiştir. Bu bakış açısıyla AB ile Türkiye arasında hizmet sunumu serbestisinin sağlanması doğrultusunda atılacak adımlar aynı zamanda Türkiye'nin AB ekonomisi ile bütünleşmesi yolunda önemli bir kazanımdır ve Türkiye'nin rekabet gücünü doğrudan etkileyecektir. Bu nedenle “İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi” başlığına ilişkin stratejinin oluşturulması sürecinde toplumun değişik kesimlerinden katkının alınması ve bir uzlaşma anlayışı ile hazırlanarak başta işgücü piyasası ve mesleki teknik eğitim olmak üzere diğer alanlardaki politikalarla eş güdüm içerisinde hazırlanması Türkiye'nin rekabet gücünün artırılması için önem kazanmaktadır. Bu alanında uygulamaya konulacak politikalar uzun vadede Türkiye ve AB arasında kişilerin serbest dolaşımını doğrudan etkiler hale gelecektir. AB'nin “Lizbon Sürecinde içinde bulunduğu rekabet gücü arayışı nitelikli işgücü açığını ortaya çıkarmıştır. Genç bir nüfusa sahip Türkiye'nin AB ekonomisinin talep ettiği nitelikte, uygun meslek standartlarına sahip bir işgücü ile Türkiye'nin hizmet sunabilmesi gerekecektir. Bu bakış açısıyla hazırlanacak strateji belgesinde özel sektör çatı

kuruluşlarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması işlevsel ve uygulanabilir bir yol haritasının ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

Kısa vadede ikincil öncelik “akademik tanınmadan ayrı olarak profesyonel niteliklerin karşılıklı tanınması için bir usul belirlenmesi ve mesleki niteliklerin tanınmasına ilişkin 7 Eylül 2007 tarihli ve 2005/36 sayılı direktifte belirlenen asgari eğitim zorunluluklarının kabul edilmesi yoluyla, mesleki niteliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin müktesebata uyumun devamı” olarak belirlenmiştir. Bu alanda atılan önemli bir adım “Mesleki Yeterlilik Kurumu”nun kurulmuş olmasıdır. Fakat, söz konusu kurumun verimli ve amacına dönük olarak hızla çalışmaya başlayabilmesi için bazı düzenlemeleri gecikmeksizin tamamlanmasına ihtiyaç vardır. Bu alanda kat edilecek mesafe AB ve Türkiye arasında meslek standartları arasında denkliğin kurulmasını sağlayacak aynı zamanda Türkiye’de ciddi bir problem haline gelen “ Mesleki Eğitim “ açısından da yol gösterici olabilecektir. Bu bakış açısıyla “ Mesleki Yeterlilik Kurumu”na kazandırılacak işlevsellik “ mesleki Eğitim “ müfredatlarında ve programlarında yapılacak değişiklikler ile birlikte düşünülmeli, eş güdüm sağlanmalıdır.

Kısa vade için öncelikle ele alınan bir diğer husus “posta hizmetleri” ile ilgili müktesebata uyum sağlanılmasına ilişkindir. Bu konuda çalışmalara başlanması sektör ile ilgili orta vadede yapılması düşünülen çalışmalar için zemin sağlayacaktır

İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi” başlığına ilişkin olarak orta vadede yapılması gerekenler ise sektöre kısa vadede çalışmalara başlanmış olan alanlarda uyum çalışmalarının devamı olarak belirtilmektedir. Orta vadede yapılacak çalışmalarda özellikle bu başlık altında yapılacak çalışmaların “ işgücünün serbest dolaşımı” başta olmak üzere diğer başlıklarda yapılacak çalışmalarla eş güdüm içerisinde sürdürülmesi gereği ve konunun doğrudan işgücü piyasasını ilgilendiren boyutları olduğu dikkate alınmalıdır.

Kamu Alımları

Kamu alımları konusunda, bütüncül bir anlayış içerisinde, tutarlı ve uygulanabilir bir politikanın oluşturulması, izlenmesi ve denetlenmesine dönük bir politikanın geliştirilmesi, “Kamu Alımları Strateji Belgesi”nin hazırlanması gibi hedefler olumlu karşılanmaktadır. Bu alanda bütüncül bir anlayış içerisinde tutarlı ve uygulanabilir bir politikanın oluşturulabilmesi ve bu politikanın uygulanmasının izlenmesi görevinin yerine getirilmesi için gerekli mevzuatın çıkarılması bu başlık için bir açılış kriteri olarak

belirlenmiştir ve Ulusal Programın kısa vadeli birincil önceliği olarak gösterilmektedir. Bu başlık altında gerçekleştirilecek mevzuat uyum çalışmaları için kurumsal ve idari çerçeve fazlasıyla bölünmüş durumdadır. Bu kadar fazla kurumun söz sahibi olacağı bir yapılanma içerisinde “Ulusal Program”da öngörülen reformların bu başlık için gereken politika oluşturabilme bütünlüğünü ne ölçüde sağlayabileceği kuşku verici bir hale gelmektedir. Rekabet gücünü doğrudan etkileyen bir alan olarak “Kamu İhaleleri” başlığında işlevsel ve şeffaf bir sistemin geliştirilmesi önem kazanmaktadır.

Bilindiği gibi AB’de kamu ihaleleri ile ilgili düzenlemelerin büyük bölümü 2004 tarih ve 2004/17-2004/18 sayılı yönetmeliklerce düzenlemiştir. Türkiye’de ise buna paralel olarak kamu ihalelerini düzenleyen 4734 sayılı kanun 2002 yılında yürürlüğe girmiştir. Bahse konu kanun hazırlanırken AB’de 2004 yılında yürürlüğe girecek iki yönetmeliğin genel yapıları göz önünde bulundurularak bu yönetmelikler ile uyumlu bir kanun hazırlanmaya çalışılmıştır. Fakat, aradan geçen zaman içinde 4734 sayılı kanun oldukça fazla değiştirilmiştir. Yapılan değişiklikler 4734 sayılı kanunu AB yönetmelikleri ile neredeyse tamamen uyumsuz hale getirmiştir. Avrupa Komisyonu 2004’den bu yana yayımladığı tüm İlerleme Raporlarında bu konuyu sürekli doz artırarak eleştirmiştir. Bu başlıkta uyum için beklenen bir diğer husus ise enerji, su ve posta hizmetleri gibi kamu hizmetleri için ayrı bir kanun çıkarılmasıdır. Buna karşılık, Kamu İhale Kurumu’nun (KİK) hazırladığı “Enerji, Su, Ulaştırma ve Posta Hizmetleri Sektörlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşların Alımları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı”nda yer alan istisnalar nedeniyle birçok iş kanun kapsamı dışında kalacak veya KİK denetiminden muaf olacaktır.

Genel Strateji açısından gündeme getirdiğimiz kaygılar bu kapsamda da ortaya çıkmaktadır. Kamu İhale sisteminde rekabeti teşvik eden, kaynakların etkili kullanımını sağlayan şeffaf bir sistemin geliştirilmesi esas olmalıdır. Stratejinin hazırlanması sürecinde ortak aklın oluşturulmasına ve danışma sisteminin gündeme gelmesine ihtiyaç vardır.

Rekabet

Rekabet faslında kısa vade için yer alan birincil öncelik “AB ile müktesebatı ile uyumlu olarak bir devlet yardımları kanunu kabul edilmesi ve faaliyetlerinde bağımsız olan bir Devlet Yardımları İzleme Otoritesi oluşturulması” olarak tanımlanmıştır. Türkiye’nin Gümrük Birliğinin kuruluşundan bu yana yükümlülük olarak üstlendiği devlet yardımları konusunda 2008 yılı son çeyreğinde bu yükümlülüğünü yerine getirecek olması memnuniyet vericidir.

Oluşturulması düşünülen “ Devlet Yardımları İzleme Otoritesi”nin işlevselliği eş anlolu olarak, Türk mal ve hizmet sektörlerinin uluslararası piyasada rekabet gücünü kuvvetlendirecek, kamu yararı hesaplanabilen, uluslararası anlaşmalara uyumlu, halen farklı kurumlar tarafından sağlanan yardımları uyumlaştıran, şeffaf ve etkin bir teşvik politikasının yürürlüğe konulması ile mümkün olabilecektir.

Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı(KOSGEB), TÜBİTAK, TTGV gibi kurumlarca yürütülmekte olan yatırım teşviki uygulamalarının kapsamı, kullandıkları araçlar ve yaklaşımlar farklıdır. Uygulamalar arasında tam bir paralellik ya da etkin bir koordinasyon olmadığı gibi kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve işbirliği de yetersizdir. Bu nedenle tüm teşvik alanlarına yönelik kısa, orta ve uzun vadeli hedefler doğrultusunda belirlenmiş bir destek politikası olmalıdır.

Halen uygulanmakta olan devlet yardımları mevzuatının koordinasyonu ile daha şeffaf hale gelmesi ve “DevletYardımları İzleme Otoritesi”nin kurulması orta vadede Türkiye’nin devlet yardımlarını sağlıklı bir şekilde izleyerek, gerekirse etki analizleri yapmak suretiyle, verilmiş olan yardımların etkililiği konusunda bir bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Böylelikle AB ile Türkiye arasında bugüne kadar sorun olan devlet yardımları alanında şeffaflığın sağlanması ve Topluluk, yürürlükteki tüm yardımlardan haberdar edilmesi ve verilecek yeni yardımlar Topluluğa önceden bildirilmesi hususlarında ilerleme sağlanabilecektir.

AB gereklilikleri ile uyumlu olarak, 2008 yılı IV. Çeyreğinde “ **Ulusal Çelik Yeniden Yapılandırma Planı**”nın sonuçlandırılmasına öncelik verilmesi de olumlu olarak değerlendirilmektedir.

Tarım ve Kırsal Kalkınma

Ulusal Programda öngörülen çalışmalar Katılım Ortaklığı Belgesindeki (KOB) Tarım ve Kırsal Kalkınma kriterlerine uygun olmakla birlikte yeterli değildir. IPARD ajansının kurulması ve çalışma usul ve esaslarının AB gerekliliklerine uygun olarak düzenlenmesi, KOB’da belirtilen kriterlerden ilkinine yöneliktir.

Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu için uzun vadeli, esnek ve bölgesel hareket edebilen bir kurumsal altyapı ve kapasite gereklidir. Ulusal Programda bu kurumun kuruluş, çalışma usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler yapılacağı açıklanmıştır. Bu hususlarda dikkat edilmesi gereken noktalar mevcuttur.

Katılım öncesi mali işbirliği aracı kırsal kalkınma bileşeninden sorumlu olacak bu kurumun, katılım sonrasında da çiftçilere yapılacak ödemelerden sorumlu olacağı AB tarım desteklerinin boyutu ile birlikte düşünüldüğünde, bu kurumun siyasi etkilerden uzak kalabilecek şekilde tasarlanması faydalı olacaktır. Gelecekte çok önemli bir görev üstlenecek bu kurumun altyapısı ileride mevzuatta gerçekleşecek değişiklikler şimdiden düşünülerek oluşturulmalıdır. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın Tarım ve Gıda Bakanlığı olarak değişmesinden sonra kurumu tekrar şekillendirmek yerine kuruluştan itibaren değişikliklere uyum sağlayabilen esnek bir yapıya ihtiyaç vardır. IPARD uygulama sisteminin merkezi olmayan yapıda olması il koordinatörlüklerinin görev ve sorumluluklarını artırmaktadır. Yürürlüğe girecek mevzuatın uygulamasını büyük ölçüde il koordinatörlükleri gerçekleştirecektir ve bu birimlerde de kapasite geliştirilmesi düşünülmelidir.

Tarımsal planlama ve desteklerin uyumunu sağlayacak bir sistemin oluşturulması olumlu bir gelişmedir. Bu sistem içinde arazi tanımlama ve çiftçi kayıt sistemleri kapsamlı bilgi üretecektir. Ancak Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin ülkemizde kırsal alandaki demografik yapıyı, üretim ölçeğini ve mülkiyet yapısı gibi hususları da değerlendirebilecek kabiliyette olması gereklidir. Tarım ve kırsal kalkınmayı desteklerken ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel konuları içeren çok boyutlu bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.

AB müktesebatının yarısından fazlası tarım ile ilgilidir ve birlik bütçesinin yarısına yakını tarıma tahsis edilmiştir. Tarım, üyelik sürecinde karşılaşılan en zor ve en kapsamlı çalışmaları gerektiren başlıktır. Ulusal Programda katılım öncesi ve sonrası faaliyet gösterecek mali sistemin kurumsal altyapısının oluşturulmasına, bilgi sisteminin geliştirilmesine ve tarım-çevre tedbirlerine pilot projelerle hazırlanılmasına öncelik verildiği görülmektedir. Bu çalışmalar tarım müktesebatına uyum için gerekli olmakla birlikte, uyumun kapsamı ve zorluğu düşünüldüğünde tarım ve kırsal kalkınma faslındaki çalışmaların çok dar bir çerçeveye sıkıştığı görülmektedir. Toprak Mahsulleri Ofisi'nin yeniden yapılandırılması ve tarım piyasa düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi gibi konular programın zayıf kaldığı alanlar arasındadır.

Enerji

Ulusal Programda Katılım Ortaklığı Belgesi'nde işaret edilen gerekliliklere yönelik açılımların ele alındığı görülmektedir. Ancak, önceliklere karşılık gelen kurumsal

yapılanma ve kapasite tesisi ihtiyaçlarının ele alınmasına ilişkin takvim öngörülerinin gerçekçi olmadığı düşünülmektedir. Özellikle 2008 yılının son çeyreğinde tamamlanacağı belirtilen çalışmalarda takvimin yeniden ele alınması faydalı olabilir. 2009-2011 yılları arasına yayılacağı belirtilen çalışmalarla ilgili olarak ise, stratejik bir bakış açısının ortaya konması anlamlı olacaktır. Programın enerji faslında yer alan "...tam üyelik perspektifi çerçevesinde değerlendirilecektir" ifadesinin netleştirilmesi beklenmektedir. Enerji sektöründeki serbestleştirmenin, verimlilik kazanımlarına nasıl dönüşeceğine ve ekonomi sathındaki refah etkilerinin nasıl tezahür edeceğine ilişkin bir etki analiz sisteminin tasarımı da Ulusal Programda değinilmesi beklenen noktalar arasındadır. Serbestleştirmenin verimlilik etkilerinden azami seviyede istifade edilebilmesini teminen ihtiyaç duyulan spesifik rekabet düzenlemeleri de programdan beklenenler arasında sayılabilir.

Vergilendirme

Vergi politikasının temel sorunu çok büyük oranda dolaylı vergilere dayanmasıdır. Doğrudan vergiler oldukça yüksek oranlı ve sığdır. Bu iki sistemin bir arada yer alması hem kayıt dışılığı teşvik etmekte (en azından kayıt dışılıkla mücadeleyi zorlaştırmakta) hem de vergi gelirlerini ekonominin devrevi hareketlerine çok duyarlı hale getirerek özellikle ekonomik daralma dönemlerinde mali ve ekonomik istikrarı tehlikeye atmaktadır. Öte yandan dolaylı vergilerin gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkileri de bilinmektedir. Dolayısıyla belli bir program dahilinde gelir vergilerinin ağırlıklı olduğu bir sisteme geçmek gerekmektedir. Bu sistem hiç kuşkusuz etkin ve **bağımsız** bir gelir idaresini de gerektirmektedir. Oysa gelir idaresi her iki koşula da yeterince haiz değildir. Ulusal Programda yer alan tedbirler bu resim karşısında oldukça marjinal kalmaktadır.

Sosyal Politika ve İstihdam

Dünya Ekonomik Forumu açıklanan 2007-2008 Küresel Rekabet Gücü Endeksi'nin işgücü piyasası etkinliğini ölçen alt endeksine göre Türkiye, 131 ülke arasında 126. sırada yer almaktadır. Türkiye'deki özel sektörün rekabet gücünün artışı önündeki en önemli kısıt işgücü piyasasındaki katılıklardır. Sosyal diyalogu artırma amacı ile düzenlenen, 2821 ve 2822 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları Tasarıları'nın bu çerçevede hazırlanması gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki, AB'nin en büyük problemlerinin başına işgücü piyasasındaki katılıklar gelmektedir. Mevzuat uyumu gerçekleştirilirken bu gerçeğin dikkate alınması faydalı olacaktır. Müktesebatın

bazı hükümlerinin, Türkiye'nin AB'ye tam üye olduğu tarihte mevzuata aktarılmasında yarar vardır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teknik kapasitesinin güçlendirileceği Ulusal Programın ilgili bölümlerinde dile getirilmektedir. Buna ek olarak, Adalet Bakanlığı'nın İş Mahkemelerinin kapasitesini güçlendireceği ve yeni iş mahkemeleri kuracağı belirtilmiştir. Bu gelişmelerin tümü son derece yerinde olarak algılanmaktadır. Ancak, bu faaliyetler gerçekleştirilirken nasıl bir yol haritasının izleneceğinin de belirtilmesi gerekmektedir.

Çocuk işçiliğinin önlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliği konusunda AB mevzuatına uyum çalışmalarının tamamlanması son derece yerindedir.

İşletmeler ve Sanayi Politikası

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan sanayi stratejisinin ivedilikle hükümet tarafından kabul edilmesinde fayda görülmektedir. Belgedeki konular büyük ölçüde yeterli görülmekle birlikte, aşağıdaki konulara vurgu yapılmasında fayda mütalaa edilmektedir:

Sanayi stratejisinin dinamik bir süreç olması gerektiğinden hareketle, STB'de sanayi stratejisi, bölgesel ve sektörel rekabet gücü politikaları tasarımı alanlarında kapasite artırılmalıdır. Halihazırda, AB fonlarıyla da desteklenmekte olan kümelenme çalışmalarına STB'nin daha etkin katılımı sağlanmalıdır.

Sanayi Bilgi Sisteminin, sanayi stratejisi tasarımının temel unsurlarından birisi haline gelmesi sağlanmalı, buna yönelik kurumsal kapasitenin artırılmasına öncelik verilmelidir.

Kümelenme konularındaki çalışmalara STB'nin katkı verebilmesi, sektörlerin rekabet gücünü etkileyen başlıca darboğazların tespit edilmesi ve bunlara yönelik politikaların geliştirilmesi için bakanlık bünyesinde kapasite artırılmalı ve ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesine öncelik verilmelidir.

“Sanayi envanteri” terimi yerine “sanayi bilgi sistemi” terimi kullanılmalıdır.

Sektörlerin rekabet gücü analizlerinin yapılması için öngörülen bütçenin yetersiz olduğu düşünülmektedir. Stratejik sektörler için kapsamlı “değer zinciri ve kümelenme

analizlerinin” yapılmasına ihtiyaç bulunmakta, ancak bu çalışmaların ihtiva ettiği üretimin her aşamasındaki uluslararası maliyet kıyaslamaları (*international benchmarking*) bütçede öngörülenden çok daha yüksek meblağlara mal olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

Dünya’da da Türkiye’de de bölgesel kalkınmanın önündeki en önemli mesele yerel aktörleri orta vadeli bir plan doğrultusunda harekete geçirebilmektir. Bunun için “çok düzlemlili yönetim” adı verilen yerel/bölgesel/ulusal/ulusüstü aktörler arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlayacak bir bölge yönetim mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Kalkınma ajansları böyle bir mekanizmanın yürütülmesinde kolaylaştırıcı bir rol üstlenebilir ancak bu mekanizmanın sadece kalkınma ajanslarından ibaret olmadığı dikkate alınmalıdır.

Ajanslar bu haliyle ağırlıklı olarak AB tarafından sağlanan fonları bazı yerel projelere aktarma mekanizması olarak tasarlanmıştır. Öte yandan gerek ajansların pratiği, gerek hazırlanmakta olan ve yürürlükteki yönetmelikler ajanslar üzerinde esnek hareket etmelerini engelleyecek bir kontrolün olduğunu ve yeni düzenlemelerle bunun artacağını göstermektedir. Yapılacak yeni düzenlemelerde ve uygulamada DPT’nin kalkınma ajanslarıyla ilişkisini ifade eden “genel koordinasyon” rolünün hiyerarşik bir idari amir rolüne dönüşmemesine dikkat edilmelidir. Yönetiminde yerel aktörlerin olduğu Kalkınma Ajanslarına daha fazla yetki ve sorumluluk vererek sosyal sermaye oluşumuna katkı yapılması gerekmektedir.

Ulusal öncelikler ile yerel öncelikleri uyumlaştıracak bir mekanizma olmadan bölgesel kalkınma gerçekleştirilemeyeceği ortadadır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte merkezi ve yerel yönetimlere tanıştırılan stratejik yönetim yaklaşımı ve araçları önceliklerin uyumlaştırılması için zemin oluşturmaktadır. Önceliklerin uyumunu sağlamak için yerel yönetimlerin planlarını üst ölçek planlara göre yapmaları gerektiği beklentisinden çıkılarak merkezi ve yerel önceliklerin müzakere edildiği ve geri beslemelerle güncellendiği performans dayalı bir sistem geliştirmek gerekmektedir. Ulusal Programda kalkınma ajanslarına ve il planlama koordinasyon kurullarının etkinliğinin yetki ve kapasitelerinin artırılmasına ilişkin düzenlemeler yukarıda belirtilen bütünsellikten uzak görünmektedir.

Eğitim ve Kültür

Türkiye'nin teknik olarak hazırlıklı olduğu bu müktesebat başlığındaki müzakerelerin başlatılması gerekmektedir. Bu konuda gerekli girişimlerde bulunulması son derece yerinde olacaktır. Ulusal Programda öngörüldüğü üzere, Ulusal Ajans'ın idari kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik atılacak olan adımlar olumludur. Bu adımlar, Katılım Ortaklığı Belgesi'ndeki önceliklerle birebir uyumludur. AB'nin Topluluk Programları'na katılımın en üst seviyeye çıkarılması için gerekli olan yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Türkiye'nin henüz parçası olmadığı Topluluk Programları'na katılımı için gerekli girişimlere başlanmalıdır. Bu sayede sosyal bütünleşmenin sağlanması yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır.

Çevre

Ulusal Program'ın Çevre faslı bölümünde de Ulusal Program'ın genelinde karşılaşılan bütüncül yaklaşım eksikliğinin ve reformları içselleştirememeye sorunun yaşandığı gözlenmektedir. Türkiye'nin iklim değişikliği ile ilgili Kyoto Protokolü'ne taraf olma yönünde siyasi taahhüt gösterdiği bir dönemde hazırlanan Ulusal Programın bu yönde yürütülmesi planlanan çalışmaların nüvelerini içermemesi bütüncül bir çevre politikası yaklaşımının eksikliğini kanıtlamaktadır.

Bütüncül yaklaşım sorunuyla ilgili bir diğer gösterge ise Ulusal Strateji Belgesi ve Ulusal Atık Yönetimi Planı hazırlanmadan Ulusal Programda bir çok düzenlemenin gerçekleştirilmesinin planlanmasıdır. Örneğin Atık Yönetimi başlığı altında yer alan 11 mevzuat değişikliğinden 9'unun 2008 yılı dördüncü çeyreğinde tamamlanması planlanmaktadır. Bu da 2009 yılında hazırlanacak Ulusal Atık Yönetimi Planı'nın gerekliliği ve elde edilebilecek fayda konusunda soru işaretleri doğurmaktadır. Bu düzenlemelerin genel strateji içindeki yeri belirlenmeden ve gereken etki analizleri yapılmadan hayata geçirilmesi beklenmeyen etkilerle karşılaşılmasına ve mevzuat karmaşasına yol açabilecektir.

Ulusal Programda, çevresel politikaların diğer sektörel politikalara entegre edilmesi konusu da ele alınmıştır. Bu öncelik son derece önemli olmakla birlikte Ulusal Programda öngörülen kapsamın yeterli olmadığı düşünülmektedir. Gösterge ve endeksleme çalışmalarının yanında enerji ve sanayi politikaları ile çevre politikalarının koordineli biçimde yürütülmesini sağlayacak, ilgili özel sektör ve kamu kesimi temsilcilerinin yer alacağı daimi bir koordinasyon mekanizmasının tesis edilmesi son

derece faydalı olacaktır. Özellikle enerji ve çevre politikalarının bir birinden ayrılmaz bir bütün olduğu unutulmamalıdır.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin ilki kapsamlı bir uyum stratejisinin benimsenmesidir. Bu bağlamda 2008 yılı Ulusal Programında çevre müktesebatının kademeli olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe girmesi için, kilometre taşlarının ve takvimin belirlendiği ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerekli kurumsal kapasitenin ve mali kaynakların oluşturulmasına yönelik planları da içeren kapsamlı bir stratejinin kabul edilmesi birinci öncelik olarak benimsenmiştir. Bu strateji belgesinin yayım tarihi de 2008 yılının üçüncü çeyreği olarak benimsenmiştir. Bu denli kapsamlı ve Türkiye için oldukça önemli bir dönüşüm sürecine ışık tutacak strateji belgesinin bu kadar kısa sürede yayımlanacak olması uyumlaştırmanın ve uygulamanın ivedilikle başlatılması açısından son derece faydalı olmakla beraber, planlamanın ve gereken etki analizlerinin yapılabilirliği ve dolayısıyla strateji belgesinin yeterliliği konusunda soru işaretleri barındırmaktadır.

Dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta da AB'deki olası mevzuat değişikliklerinin yakından takip edilmesi ve ülkemizde gereksiz mevzuat değişimlerinin önüne geçilmesidir. Örneğin, Endüstriyel Kirlilik ve Risk Yönetimi alt önceliği altında yer alan Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği (EKÖK) ile Büyük Yakma Tesisleri Yönetmeliğinin değiştirilerek birleştirilmesi konusunda çalışmalar AB'de başlatılmıştır. Bu açıdan bakıldığında Büyük Yakma Tesisleri Yönetmeliği'nin EKÖK Yönetmeliği öncesinde uyumlaştırılması enerji sektörü gibi kritik bir sektörde mevzuat karmaşasına yol açabilecektir.

MADRİD KRİTERLERİ

Müktesebatın benimsenmesine ek olarak, bu müktesebatın aday ülkeler tarafından etkili biçimde uygulanmasının sağlanması için idari ve adli yapıların düzenlenmesi katılım koşulları arasındaki yerini 15-16 Aralık 1995 tarihli Madrid Zirvesi kararları ile almıştır. Bir başka deyişle, AB Topluluk mevzuatının ulusal mevzuata aktarılmasının önemli olduğu vurgulanmış, fakat bu mevzuatın uygun idari ve adli yapılar aracılığıyla etkili şekilde uygulanmasının daha önemli olduğu belirtilerek, katılım kriterlerine bir yenisi eklemiştir.

Sürece ilişkin en kritik konulardan biri, İlerleme Raporları'nda da sıklıkla vurgulandığı üzere uygulamaya ilişkin sorunlardır. Ulusal Program özelinde uygulama sorununun iki biçimde karşımıza çıktığını söylemek mümkündür: Bunlardan ilki, önceki Ulusal Programlara ilişkin performans zaafı düşünüldüğünde Program bünyesindeki yasama etkinliklerinin, öngörülen zamanlamaya uygun olarak uygulamaya konması; diğeri ise yasal çerçevede yapılan uyumlaştırma ve değişikliklerin pratikte de hayata geçirilmesi konusunda kararlılık gösterilmesidir. Kopenhag siyasi kriterlerinden başlayarak, reformların pratik anlamda uygulanması konusunun arzulanan düzeyde olmadığını görmekteyiz. Türkiye'nin AB üyeliğinin belirsiz bir geleceğe ertelenmemesi için, her iki anlamda da uygulama vazgeçilmez bir önem taşır.

Daha spesifik olarak bakıldığında KOB'da Kamu İdaresi, Yolsuzlukla Mücadele gibi başlıklarda belirtilen önceliklerin gerçekleştirilmesi bir çok alanda kapsamlı bir anayasa değişikliği gerektirmektedir. Nitekim kamu idaresi reformu, personel rejimi reformu, yerel idarelerin güçlendirilmesi, merkezden yerele yetki ve sorumluluk devri ve kamu denetçiliği sistemi mevcut uygulamanın ötesine ancak bir "devlet reformu" ile geçebilir. 2003 yılından bu yana yapılan yasal düzenlemeler önemli olmakla beraber gerek kapsam gerekse uygulama düzeyi itibarıyla yetersiz kalmaktadır. Aynı şey yolsuzlukla mücadele alanında da söylenebilir. Bir kurumun yolsuzlukla mücadele alanında koordinatör kurum olarak belirlenmesi etkin bir yolsuzlukla mücadele politikasının en sonlarda gelen önlemlerinden birisidir. Kaldı ki bu, ülkemizdeki bürokratik gelenek düşünüldüğünde politika oluşturma ve uygulamada farklı kurumlar arasında işbirliği sağlanacağı anlamına hiç gelmez. Yolsuzlukla mücadele yukarıda ifade edilen "devlet reformu" kapsamında değerlendirilmesi gereken ve öncelikle dokunulmazlıkların gözden geçirilmesi, siyasetin reformu ve siyasi partilerin finansmanının şeffaflaşması ve devletin hesap verebilirliği olan programlı bir uygulama süreciyle gerçekleştirilebilir. Bu kapsamdaki reformlar güçlü ve sürekli bir siyasi destek ve irade olmadan gerçekleştirilemez. Ancak öte yandan Siyasetin bu sürece önderlik yapması, öncelikle kendisini dönüştürmesi, toplumla

bağlarını yeniden oluşturması ve siyasetin itibarının sağlanması suretiyle gerçekleşebilir. Dolayısıyla bir devlet reformu için aynı anda siyasetin de dönüşmesi gerekmektedir. Bunların ortak paydası ise geniş çaplı bir demokratikleşme sürecidir. Bu demokratikleşme sürecini teminen adli ve idari reformları içerecek şekilde herkesin ikna olduğu katılımcı bir anayasa yapılmalıdır.

GENEL DEĞERLENDİRME VE DİĞER ÖNERİLER

Müzakerelerin başladığı 3 Ekim 2005 tarihinden bu yana Türkiye'nin AB'ye katılım süreci bir hayli yavaş ilerlemektedir. Eylül 2008 tarihi itibarıyla bilim ve araştırma faslının müzakeresi geçici olarak kapatılmış olup, şirketler hukuku, fikri mülkiyet hukuku, istatistik, işletme ve sanayi politikası, trans-Avrupa şebekeleri, tüketicinin sağlığı ve korunması ile mali kontrol başlıklarında müzakereler açılmıştır. Bir başka deyişle, müzakereler mevcut durumda sekiz fasıl için açılmış olup, bunlardan sadece biri geçici olarak kapatılabilmektedir. Buna karşılık, aynı tarihlerde müzakere süreci başlayan Hırvatistan aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere *yirmi bir* fasılda müzakerelere başlamış, bunlardan *üçü* (bilim ve araştırma, eğitim ve kültür ile girişim ve sanayi politikası) geçici olarak görüşmelere kapatılmıştır.

	Başvuru	Komisyon Görüşü	Müzakerelerin Açılması	Müzakereye Geçici Olarak Kapatılan Fasıl Sayısı	Müzakereye Açık Fasıl Sayısı
Türkiye	14.01.1987	18.12.1989	03.10.2005	1	8
Hırvatistan	21.02.2003	20.04.2004	03.10.2005	3	21

İç ve dış dinamikleri bakımından aslında Türkiye ile Hırvatistan'ı karşılaştırmak doğru değildir. Avrupa Birliği, 2004 yılında Türkiye'nin mevcut süreçteki adaylardan ve tüm üye devletlerden farklı bir yapıya sahip olduğunu *Türkiye'nin Üyeliğinden Doğan Sorunlar* başlıklı Komisyon raporunda şu cümlelerle ortaya koymuştur: "Türkiye'nin nüfusu, yüzölçümü, coğrafi konumu, ekonomik, siyasi ve askeri potansiyeli ile kültürel ve dini özelliklerinin toplam etkisi Türkiye'nin katılımını önceki genişlemelerden çok farklı hale getirmektedir." Türkiye mevcut genişleme süreci kapsamındaki Hırvatistan ve müzakerelere henüz başlamamış Makedonya ile Batı Balkanlar'daki muhtemel aday ülkelerden çok farklı durumdadır. Buna karşılık, 1963'ten bu yana ortaklık ilişkisi içinde olduğu, 1987'den bu yana da üyesi olmayı hedeflediği AB ile ilişkilerinde hedefinde en azından yeni adaylarla karşılaştırıldığında daha ileri seviyede bulunması gereken Türkiye maalesef bu konuma erişememiştir.

AB üyeliği yolunda yeni bir Ulusal Programın katılım sürecine son dönemdeki duraklama eğiliminden sonra yeniden ivme kazandırılması bakımından önemli ve sevindirici bir gelişme olarak nitelendirilmektedir. Yukarıda artlarına ve eksilerine ayrıntılı olarak yer verdiğimiz Programın uygulama süreci de içeriği kadar önemlidir.

Ulusal Programdaki taahhütlerin ve bunun getireceği reform sürecinin başarıya ulaşması için siyasal irade ve toplumsal destek mutlaka sağlanmalıdır. Türkiye Ulusal Programda taahhüt ettiklerini ancak hükümetin bu yöndeki reform kararlılığı ile yerine getirebilir. Bunun için, Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin, AB sürecine yönelik ilgi ve çabalarının canlandırılması ve tam üyelik için gerekli adımları daha fazla gecikmeye ve içerikten verilecek tavizlere meydan vermeden hızlı ve kararlı biçimde atmasının yanı sıra, AB'yi Türkiye gündeminin öncelikli konuları arasına taşıması gerekmektedir.

Ayrıca, Ulusal Programın bütüncül ve reformcu bir zihniyeti yansıtmak yerine teknokratik ve formalite niteliğinde düzenlemeler içerdiği düşünülmektedir. Bir başka deyişle, Ulusal Programın salt AB taleplerini değil, özellikle idari reform süreci ile ekonomik alandaki yeniden yapılanma sürecinin gereklerini bütüncül bir yaklaşım doğrultusunda yansıtmadığı gözlenmektedir. III. Ulusal Program taslağı AB müzakere sürecinin Türkiye tarafından yeterince içselleştirilmediğini göstermektedir. 2003 yılında kabul edilen II. Ulusal Programda planlanan adımların yüzde 60'ının gerçekleştirilmemiş olması bunun en belirgin göstergesidir.

Önemli ve zorlu reformların hızla gerçekleştirilebildiği 1999-2004 döneminde olduğu gibi, parlamentoda yer alan partiler arasında AB üyelik sürecine ilişkin ortak bir irade ve *consensus* oluşturulması son derece yararlı olacaktır. Bunun ötesinde, toplumsal bazda yeniden AB heyecanı yaratılabilmesi için, AB üye ülkesi yetkililerinden gelen olumsuz söylemler gibi dışsal faktörlerin etkisinin sınırlanması için çaba harcanması ve ülkenin siyasal kriz ortamından çıkarılarak AB hedefine yönelik dinamiklerin yeniden harekete geçirilmesi gerekmektedir. Toplumsal olumlama ve muhalefet partilerinin desteklerinde gözlenen düşüşte en önemli faktör, AB üyeliğinin gerçekleşeceğine dair inancın kırılmış olmasıdır. Bu çerçevede, AB üyelik perspektifinin, yani AB sürecinin gerekliliği ve gerçekleştirilebilirliğine olan güvenin güçlendirilmesinin gerekli olduğu görülmektedir. Bunun anahtarı, toplumda AB farkındalığı ve yönelimi doğurmaya yönelik bir iletişim stratejisinin yanı sıra, aşağıda ayrıntılarıyla görülebileceği gibi, sivil toplumun süreci sahiplenmesine ve katkıda bulunmasına fırsat tanıyacak bir sürecin tasarlanmasıdır.

TEPAV'in elzem gördüğü bir konu, sürecin şeffaf ve katılımcı hale getirilmesidir. Etkin sivil toplum katılımına olanak tanıyacak biçimde yapılanma ve işleyişe ilişkin atılması gereken önemli adımlar söz konusudur. Bunun için, müzakere fasıllarına görüş bildirme ve istişare mekanizması etkinleştirilmeli, bilgi paylaşımı daha etkin biçimde yapılmalı, ulusal stratejiler ve pozisyonlar sivil toplumla şeffaflıkla paylaşılmalıdır. Görüş bildirme süreçleri için makul süreler tanınmalı, bu süreçte ihtiyaç duyacakları veri ve bilgiler sivil toplumun erişimine açılmalıdır. Sivil toplumun AB kurgusunun ve işleyişinin temel

bileşenlerinden biri olduğu göz önüne alındığında, sivil toplum kuruluşlarının rol ve ağırlıkları küçümsenmemeli; aksine her türlü gayrı resmi iletişim kanalından devlet-sivil toplum eşgüdümü ve fikir teatisi yoluyla yararlanma çabası güdülmelidir. Bu çerçevede, kurgu ve işleyişine ilişkin ayrıntılar siyasiler, bürokratik yetkililer ve ilgili sivil toplum kuruluşları tarafından bilahare kararlaştırılmak üzere, Hükümet tarafından oluşturulan Reform İzleme Grubu ile eşgüdüm içinde çalışacak bir “Sivil Toplum İzleme Grubu” yapılanmasına gidilmesini önermekteyiz.

TEPAV, Türkiye-AB sürecinin daha verimli yürütülebilmesi amacıyla Dışişleri Bakanlığı ve baş müzakerecilik konumlarının birbirinden fiili olarak da ayrılması ve baş müzakerecilik koltuğunun tercihen protokol kuralları tarafından daha az bağlayıcı konumda olan ve toplum tarafından benimsenecek bir bürokrata devredilmesi gerektiğini düşünmektedir.

AB üyelik sürecinin ve tam üyelik konumunun Türkiye için sayısız yararına inanan bir kurum olarak, TEPAV, sürecin en etkin ve en hızlı biçimde yürütülüp tamamlanması için atılacak adımlara bilgi ve iletişim katkısı anlamında desteğini sürdürecektir.