



SIGMA
Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek
AB tarafından finanse edilen, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi

KAMU İDARELERİNİ AVRUPA İDARİ ALANINA HAZIRLAMAK

SİGMA BELGESİ: No. 23

Bu yayımda ifade edilen görüşler Avrupa Komisyonunun, OECD Üye ülkelerinin veya Programa katılan orta ve doğu Avrupa ülkelerinin resmi görüşlerini ifade etmemektedir.

SIGMA PROGRAMI

SIGMA — Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimde İyileştirmeye Destek — OECD'ye Üye Olmayan Ekonomiler ile İşbirliği Merkezi ve Avrupa Birliği'nin Phare Programının ortak girişimidir. Bu girişim geçiş sürecindeki on üç ülkede kamu yönetimi reform çabalarını desteklemektedir ve esas olarak Phare tarafından finanse edilmektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, gelişmiş pazar ekonomileri olan 29 demokrasinin hükümetler arası bir organizasyonudur. İşbirliği Merkezi, Örgütün çok sayıda ekonomik meseleyle ilgili tavsiye ve yardımlarını Orta ve Doğu Avrupa ile eski Sovyetler Birliği'ne yönlendirmektedir. Phare, Orta ve Doğu Avrupa'daki ortak ülkeleri Avrupa Birliği'ne üyelik yükümlülüklerini üstlenmeye hazır olacakları aşamaya kadar desteklemek üzere hibe finansman sağlamaktadır.

Phare ve SIGMA aynı ülkelere hizmet vermektedir: Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya.

1992 yılında kurulmuş olan SIGMA politika oluşturuculara kamu yönetimi ile ilgili bilgi ve uzman analizi sağlayan ve kamu sektörü yöneticileri arasındaki teması ve deneyim alışverişini kolaylaştıran OECD'ye ait Kamu Yönetimi Dairesi içerisinde çalışmaktadır. SIGMA yararlanıcı ülkelere, Kamu Yönetim Dairesi ile bağlantılı olan deneyimli kamu idarecileri ağına, karşılaştırmalı bilgiye ve teknik bilgiye erişim sağlamaktadır.

SIGMA'nın hedefleri şunlardır:

- Yararlanıcı ülkelere, idari etkinliğin iyileştirilmesi ve kamu sektörü çalışanlarının demokratik değerler, etik kurallar ve hukukun üstünlüğüne saygı ilkelerine uyumlarını teşvik etmek üzere, iyi yönetim araştırmalarında yardımcı olmak,
- Uluslararasılaşma ve Avrupa Birliği Entegrasyonu planlarıyla ilgili çalışmalarda zorluklarla mücadele etmek üzere merkezi hükümet düzeyinde iç kaynaklı kapasitelerin oluşturulmasına destek olmak ve
- Yararlanıcı ülkelere kamu yönetim reformlarını yürütürken destek olmak ve bağışçı faaliyetlerinin koordinasyonuna katkıda bulunmak üzere AB ve diğer bağışçıların girişimlerini desteklemek.

Bu girişim bütün çalışmalarında hükümetler arası işbirliğinin kolaylaştırılmasına büyük öncelik vermektedir. Bu uygulama Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu yönetimi uygulayıcılarına ait ya da bu uygulayıcılarla diğer ülkelerdeki mevkidaşları arasında bir irtibat ağının oluşturulması için lojistik destek sağlama çalışmasını kapsamaktadır.

SIGMA beş teknik alanda faaliyet gösterir. Bunlar Kamu İdaresi Gelişim Stratejileri; Politika Geliştirme, Koordinasyon ve Düzenleme; Bütçeleme ve Kaynak Tahsisi, Kamu Hizmeti Yönetimi; İdari Gözetim; Mali Kontrol ve Denetimdir. Buna ilave olarak, bir Bilgi Hizmetleri Birimi kamu yönetimi konularında yayımlanmış olan ve çevirim içi materyallerin dağıtımını yapar.

Telif OECD, 1998

Bu materyali tamamen veya kısmen çoğaltma veya tercüme etme izni için başvuruların şu adrese yapılması gerekmektedir: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

ÖNSÖZ

Avrupa İdari Alanı için Kamu İdarelerini Hazırlama on iki orta ve doğu Avrupa ülkesinden kıdemli devlet yetkilileri için organize edilmiş Avrupa entegrasyon ve idare reformu üzerine çok ülkeli toplantıda sunulan belgeleri içermektedir; bu ülkeler Arnavutluk, Bulgaristan, Bosna-Hersek, Çek Cumhuriyeti, Estonya, “eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti”, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya’dır. Toplantı 8-10 Ekim 1997’de Atina’da yapılmış olup, ev sahipliği Yunanistan İç İşleri Bakanlığı, Kamu İdaresi ve Yönetimi Yerelleştirme ve Yunan Ulusal Kamu Yönetimi Merkezi tarafından yapılmıştır.

Toplantı orta ve doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa’ya giriş hazırlıkları üzerinde görüş alışverişinde bulunmaları için bir forum ve kamu yönetimi reformuna önemli bir bağlantı sağladı. Avrupa Komisyonu ve SIGMA’dan uzmanların yanı sıra Avrupa Birliği’ne Üye Devletlerden mevkidaşlar bu alanlardaki deneyimlerini paylaşmak üzere seminere davet edildi.

Böyle bir toplantıda katılımcı sayısı doğal olarak sınırlıdır, fakat tartışılan konular, özellikle aday ülkelerde, daha büyük bir dinleyici kitlesini ilgilendirmektedir. Belgeleri Orta ve Doğu Avrupa’da kamu çalışanlarına ve siyasi figürlere geniş çaplı olarak dağıtmak suretiyle, SIGMA, ülkelerinin AB üyeliği hedefine ulaşmasına yardımcı olmayla doğrudan ilgili olanlara ulaşmayı ümit etmektedir. Onların görevi uzun süreli ve zorluklarla doludur. AB Üye Ülkeleri tarafından sık sık yapılan bir yorum, çoğunlukla, kabul için koşulları yerine getirmenin başlangıçta ülkelerin hayal ettiği kadar karmaşık olduğu ve büyük dönüşümün ortasında zaten aşırı yüklü olan kamu hizmetinde artan taleplerde bulunacağıdır.

Bu yayın, kıdemli müzakerecilerin panel tartışmaları sırasında ortaya çıkan on maddenin yanı sıra aday ülkelerin Avrupaya entegrasyonunu nasıl yönetmeyi planladıkları dâhil, arka plan belgelerine ve seminere genel bir bakışı içermektedir. Bölümler seminerin irdelediği üç ana konu etrafında gruplandırılmıştır: (1) AB meselelerini yönetme; (2) üyelik müzakereleri ve giriş için hazırlık ve (3) ortaya çıkan “Avrupa İdari Alanı”na katılmak için hazırlanma.

SIGMA Sekreterliğinden uzakta çok uluslu bir seminerin düzgün bir şekilde yürütülmesini temin etmek, yoğun bir organizasyonel ve lojistik çalışmayı gerektirdi. Yunanlı ev sahipleri tarafından sağlanan konferans olanakları ile birlikte, onların bir AB Üye Ülkesi olmanın neleri içerdiği ve idari reform konusundaki gayretleri ile ilgili bilgilerini paylaşmaları seminerin başarısına katkıda bulundu.

SIGMA, bu etkinliği koordine ettiği için Yunan İç İşleri Bakanlığı, Kamu İdaresi ve Yönetimi Yerelleştirme’den Nelli Sakellariadou’ya teşekkür etmek ister. SIGMA personeli Linda Duboscq, Winnie Marshall ve Joanne Stoddart lojistik destek sağladı ve Michal Ben-Gera, Jacques Fournier ve Tony Verheijen programı geliştirip arka plan belgelerini yazdı ve Yunanlı ev sahipleri ile toplantılara eş başkanlık yaptı. Diğer arka plan belgeleri ve sunumlar bu alanda uzman olanlar tarafından sağlandı.

Daha fazla bilgi için lütfen aşağıdaki adresten Michal Ben-Gera ile temas kurun.

Bu yayın Fransızca olarak *Préparation des administrations publiques à l’espace administratif européen* başlığı altında bulunabilir.

Bu rapor OECD Genel Sekreterliğinin sorumluluğu altında yayımlanmıştır.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, Fransa
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

AÇILIŞ KONUŞMASI¹

Sayın Stavros Benos

Hanımfendiler, Beyefendiler,

SIGMA Programı tarafından organize edilen ve Yunanistan İç İşleri Bakanlığı, Kamu İdaresi ve Yönetimi Yerelleştirme ve Ulusal Kamu Yönetimi Merkezi'nin ev sahipliği yaptığı "İdare ve Avrupa Entegrasyonu" konulu semineri açmaktan büyük sevinç duyuyorum.

Ayrıca İç İşleri, Kamu İdaresi ve Yönetimin Yerelleştirilmesi Bakanı Sayın Papadopoulos'un candan selamlarını aktarmayı ve büyük Birleşik Avrupa'nın yaratılması yolunda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile işbirliği ve iletişimin optimum ön koşullarını oluşturmak üzere SIGMA'nın² çaba gerektiren girişimlerini bütünüyle desteklediğimize emin olmanızı arzu ediyorum.

Aynı zamanda bu seminer bizim ülkemizde olduğu ve böylece bu Forum bağlamında, Avrupa Birliği'ne ülkemizin entegrasyonu ile ilgili kendi deneyimimizi entegrasyon öncesi süreçte bulunan dost ülkelerin temsilcileriyle paylaşma ve ayrıca onların sorunlarını, planlarını ve endişelerini dinleme olanağını bize verdiği için kendimi çok mutlu hissediyorum.

Hanımfendiler, beyefendiler; bizler yalnızca ülkelerimizin Avrupa Birliğine entegrasyonu sürecindeki engelleri değil, aynı zamanda halkların Avrupası, hepimize ait tek bir Avrupalı bilincinin gelişmesi yoluyla ulusal kimliklerimizi koruyacak büyük devlet ile ilgili vizyonlarınızı da paylaşıyoruz ve anlıyoruz. Antik Yunanistan'ın yalnızca büyük siyasal, ekonomik ve sosyal varlık bağlamında devletlerin uyum içinde bir arada yaşaması fikrinin doğduğu yer değil, aynı zamanda bu fikri bu çağın coğrafi sınırları içerisinde, eşsiz bir tarzda uygulamaya koyan bir ülke olduğunu gerçeğini de size hatırlatmama izin verin.

Avrupa birleşimi yolunda kamu idaresinin rolü belirleyici bir rol olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yalnızca kurumsal ve diğer idari mekanizmalara bağlı olduğu için değil, aynı zamanda farklı idari kültürlerin gerçek pratik, teknik ve "estetik" çakışmalarının Avrupa entegrasyonunun önemli bir unsuru olduğu için de böyledir.

Bu süreçte başarılı sonuçlara ulaştıracak kamu idaresinin yoluna, bayanlar bayanlar, kamu reformu denilmektedir. Ve bu hükümetimiz tarafından planlanıp uygulandığı için, yalnızca Birleşik Avrupa'nın standartlarına ve koşullarına değil Yunan vatandaşlarının beklentilerine de uygun olacak bir idareyi hedeflediğimizi yalnızca gerekli bilgi ile değil fakat aynı zamanda tutkuyla da söylememe izin verin.

Ülkenin idari haritasını değiştirecek valilik yerel yönetimi tarzı küresel müdahaleler, yeni bölgelerin oluşturulması, birinci dereceden yerel makamların birleşimi, vatandaşların hizmetindeki Kamu Denetçiliği (Ombudsman) gibi yeni kurumlar ve katı bürokratik yapı ve süreçleri esnek kılan değişimler idari reformların dayandığı eksenini oluşturmaktadır. Bütün bunlar kaynakların en kıymetlisinin, yani en yüksek nitel sonuçlara ulaşmayı hedefleyen idarede çalışan insan kaynaklarının daha iyi duruma gelmesi yoluyla mümkündür.

Gerçekleşme sürecinde olan yönetim reform ile ilgili deneyimimiz sizin devletlerinizin idari açıdan yeniden yapılanmasına yapıcı bir katkı sağlayabilir.

Şu anki seminerin bu yönde çok önemli olabileceğine gerçekten inanıyorum ve size başarılı çalışmalar diliyorum.

Teşekkür ediyorum.

¹ 8-10 Ekim 1997'de Atina'da SIGMA Programı tarafından organize edilen Avrupa Entegrasyonu ve Kamu Yönetimi Reformu konulu Çok-Ülkeli Seminerde Yunan İç İşleri, Kamu İdaresi ve Yönetimi Yerelleştirme Bakan Yardımcısı Sayın Stavros Benos'un hitabı.

² SIGMA OECD Üye Olmayan Ekonomiler ve Avrupa Birliği'nin Phare Programı ile İşbirliği Merkezinin bir ortak girişimidir. Bu girişim geçiş sürecindeki on üç ülkede kamu yönetimi reform çabalarını desteklemekte ve esas olarak Phare tarafından finanse edilmektedir.

İÇİNDEKİLER

SIGMA PROGRAMI.....	2
ÖNSÖZ	3
Sayın Stavros Benos'un AÇILIŞ KONUŞMASI	4
GENEL BİR BAKIŞ	11
AB'ye Giriş Sürecinin Yönetimi ve Koordinasyonu.....	11
Avrupa Entegrasyonu ve Kamu Yönetimi Reformu Arasındaki Bağlantı	13
KISIM I: AVRUPA BİRLİĞİ İŞLERİNİ YÖNETME	16
Bölüm 1: Aday Ülkelerde AB İşlerinin Yönetimi: Şu Anki Durumunun Envanteri, Tony Verheijen	16
1. Giriş.....	17
2. Merkezi Karar Alma Yapıları	17
2.1. Bakanlar Komiteleri	18
2.2. Üst Düzey Görevlilerden Oluşan Komiteler	18
2.3. Daimi Sekreteriyalar	19
2.4. Merkezi Karar Alma Yapıları Üzerine Sonuçlar	20
3. Bakanlıklar İçinde ve Arasında Avrupa İşleri	21
4. Katılım İçin Hazırlık	22
5. Mevzuatın Yakınlaştırılması	23
6. Mali Yardımın Yönetimi	26
7. AB İşlerinin Yönetimi Sisteminin Öz Değerlendirmesi	27
8. İdari Reform ve Avrupa Entegrasyonu	27
9. Sonuçlar	29
Ek 1: Anket Yanıtlarının Sınıflandırılması	31
Bölüm 2: Katılımın Zorluklarını Karşılama, Les Metcalfe	41
1. Giriş: İstekli ve Muktedir mi?	42
2. Zorluklar ve Kapasiteler — AB İlişkilerinin İç Yönetimi	43
3. Dördüncü Dalga	44
4. (Güçlendirilmiş) Katılım Öncesi Strateji	45
5. Katılım Müzakerelerini Yönetme: Masaya Oturma	47
6. Katılım Ortaklıklarını Tasarlama	48
7. Ortaklık Modelleri	49
8. Yavaş Yavaş Acele Etme	51
9. Başarılı Bir Reformun Beş Koşulu	52
10. Bir Kapasite Oluşturma Stratejisini Tanımlama	53
10.1. Bir Proje Yönetim Süreci Olarak Katılım	54

10.2. Üyeliğe Hazırlık Olarak Katılım	56
10.3. Katılımı ve Ülke İçi Kamu İdari Reformu Yönetme	58
11. Sonuçlar	61
Bölüm 3: Topluluk Direktiflerini AB Üye Devletlerinin Mevzuat ve Düzenlemelerine Aktarma	
Jean-Louis Quermonne.....	63
1. Giriş.....	64
2. Topluluk ve Üye Devletlerin Hukuk Sistemleri Arasında Direktiflerin Teklifi	65
3. Başlıca AB Üye Devletlerinde Direktifleri Uygulamanın Farklı Yolları	67
4. Direktiflerle İlgili Olarak Kamunun Genişlemesinde Aday Ülkeler ve Avrupa Birliğinin Karşı Karşıya Olduğu Sorunlar	73
KISIM II: ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE KATILIM İÇİN HAZIRLIK	76
Bölüm 4: AB ile Orta ve Batı Avrupa Ülkeleri Kurumlarının Katılım Müzakereleri İçin Hazırlanması .	76
1. Ön bilgi	77
2. Gündem 2000	77
3. Müzakereler İçin Senaryo	78
4. AB İçinde Kurumsal Aktörlerin Rolü	78
4.1. Bakanlar Konseyi	79
4.2. Komisyon	80
4.3. Avrupa Parlamentosu	82
5. Katılım Müzakerelerinde Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Kurumlarının Rolü	82
5.1. Koordinasyon Mekanizması	82
5.2. Bakanlıklarda Entegrasyon Ekipleri	83
5.3. Brüksel’de Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Misyonlukları	84
5.4. Halkla İlişkiler / Enformasyon İşlevi	84
5.5. Hükümet Dışında Temaslar	85
6. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin İki Taraflı ve Çok Taraflı Kurumlar ile İlişkileri	85
6.1. Üye Ülkelerle İki Taraflı İlişkiler	86
6.2. Üçüncü Ülkelerle İki Taraflı Temaslar	86
6.3. Müzakere Eden Orta ve Doğu Ülkeleri ile Temaslar	87
6.4. Çok Taraflı Organizasyonlar ile Temaslar	87
6.5. AB Düzeyindeki Baskı Grupları ile Temaslar	87
7. Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Kaynaklarının Kullanımı.	87
Bölüm 5: Avrupa Birliği’ne Önceki Katılım Dalgalarında Avrupa Komisyonu ve Müzakere Süreci	
Francisco Grannell	89
Tablo 1. AB’ye Katılım İçin Talepte Bulunan Devletler.	91
Bölüm 6: Kıdemli Müzakereciler Heyeti: Esas Sonuçlar Tony Verheijen	99
1. Giriş.....	100

2. Yunanistan.....	100
3. Avusturya	101
4. Portekiz	101
5. Tartışma.....	103
KISIM III: AVRUPA İDARİ ALANINA KATILMAK İÇİN HAZIRLANMA	104
Bölüm 7: Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği'ne Katılımı ile İlgili Komisyon Görüşlerinde İdari reform, Jacques Fournier	104
1. Giriş	105
2. Komisyon Görüşlerinde Kamu Yönetimi Meselelerinin Önemi	105
3. Görüşlerden Kamu Kuruluşları İçin Nasıl Bir Model Ortaya Çıkıyor?	105
3.1. Siyasi Kurumlar	105
3.2. Kamu Yönetimi	106
3.3. Sektörel Politikalar	107
4. Komisyon Görüşleri Aday Ülkelerin Kamu Yönetimlerini Nasıl Değerlendiriyor?.....	108
4.1. Siyasi Kurumlar	108
4.2. Adalet	108
4.3. Yerel Yönetim	109
4.4. İdari reform	109
4.5. Merkezi İdare	109
4.6. Kamu Hizmeti	109
4.7. Yolsuzlukla Mücadele	110
4.8. Sektörel İdareler	110
4.9. İdari Kapasitenin Bütünsel Değerlendirmesi	111
Bölüm 8: Yönetişim ve Avrupa Entegrasyonu — Güvenilir Kamu Yönetimi, Jacques Fournier	112
1. Giriş	113
2. Avrupa ve Yönetişim: Avrupa İdari Alanı	113
3. Kamu Yönetimi Bakımından Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Özel Gereksinimleri: Geçiş Yönlendirme, Üyelik Yükümlülüklerini Yerine Getirme	114
3.1. Demokrasi	114
3.2. Pazar	115
3.3. Entegrasyon	115
3.4. Sektörler ve sistemler	116
4. Avrupa'nın Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerindeki İdari reforma Olası Bir Katkısı: Baskıdan Ziyade Teşvikler ve Modeller	116
5. Eylemler ve Sorunlar: Bazı Örnekler	120
5.1. Bir Bütün Olarak İdari reform Süreci	120
5.2. Hükümet, Ulusal Kamu Yönetimi, Merkezi Karar Verme	121
5.3. Eylem ve Kontrol Yolları	122

6. Sonuçlar	126
Bölüm 9: AB Entegrasyonu ve Kamu Hizmeti Reformu, Jacques Ziller	127
1. Giriş	128
2. AB, Entegrasyon İçin Neden Bir Adayın Kamu Hizmeti Sistemini Değerlendirir?	128
2.1. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin AB'ye Entegrasyonu	129
2.2. AB Anlaşmalarında Yasal Dayanaklar	130
2.3. AB Yasa ve Politikalarında Dayanaklar	130
3. AB Üye Devletlerinin Genel Standartlarının Kamu Hizmetleri Üzerine Etkisi	131
3.1. Demokrasi ve Kamu Hizmetinin Tarafsızlığı	131
3.2. Modern İdarenin Bir Temeli Olarak Hukukun Üstünlüğü	132
3.3. Bir Pazar Ekonomisinde Kamu Yönetimi	133
3.4. AB'ye Katılım ve Ortaklığın Üye Devletlerin Kamu Hizmetlerine Etkisi	134
3.5. Geleneklerin ve Kamu Hizmeti Reformunun Etkisi	134
4. AB'ye Üye Devletlerde Kamu Hizmeti Sistemlerinin Karakteristikleri	135
4.1. Kamu Hizmetinin Tanımı	135
4.2. Yasal Kaynaklar	136
4.3. Görevler ve Haklar	137
4.3.1. Kamuya Karşı Görevler	137
4.3.2. Hizmet Odaklı Görevler	137
4.3.3. Haklar	138
4.4. İşe Alma	139
4.5. Yer Değiştirme	140
4.5.1. Dikey Yer Değiştirme	140
4.5.2. Yanal Yer Değiştirme	141
4.6. Eğitim	141
4.7. Kamu Hizmetinin Yönetimi	142
Bölüm 10: AB'ye Katılımın Bütçeleme, Kontrol ve Denetim Üzerine Etkisi; Kjell Larsson ve Richard Allen	144
1. Giriş	145
2. AB Genişlemesinin Mali Etkisi	145
2.1. AB Üyeliği ve Bütçesel Özerklik	146
3. SIGMA İncelemesi: Deneyim ve Alınan Dersler	147
3.1. AT Bütçesi	147
3.2. Maliye Bakanlığının Rolü	148
3.3. Gümrük ve Vergi İdaresi	149
3.4. Tarım ve Yapısal Fon Programlarının Yönetme	150
3.5. Mali Kontrol	151

3.6. Dış Denetim	152
4. Sonuçlar	154
Bölüm 11: Devleti Yeniden Kurma: Orta ve Doğu Avrupa'da İdari reform, Joachim Jens Hesse	156
1. Giriş	157
2. Yaygın Reform Trendleri	158
3. Hükümet Merkezinde Kurumsal Meseleler	159
4. Ara/Bölgesel Hükümet Düzeyi	160
5. Yerel Yönetim	160
6. Kamu Hizmeti	161
7. Sonuçlar	164
KATILIMCI LİSTESİ	167

GENEL BİR BAKIŞ

1. Avrupa Komisyonu'nun Temmuz 1997'deki *görüş*'ü, idari kapasitenin, hem bir Avrupa ülkesi *haline gelme* hem de *olmanın* yükümlülüklerini üstlenmeye hazır oluşun kritik bir unsuru olduğunu teyit etmiştir. Dolayısıyla, bu konuda idari kapasitenin birbirine bağlı fakat aynı zamanda birbirinden ayrılabilen iki yönü olduğu görülebilmektedir. Bunlar katılım sürecinin kendisini hazırlama, koordine etme ve yürütme kapasitesi ile *topluluk müktesebatını* tatbik etme ve devamlılık arz eden bir şekilde Birlik içerisinde etkin biçimde işletme kapasitesidir.
2. Orta ve Doğu Avrupa'dan aday devletlerin katılım müzakereleri için iyileştirilmiş idari kapasiteye ve hazırlıklara katkıda bulunmak üzere, SIGMA 8-10 Ekim 1997 tarihlerinde Atina'da çok uluslu bir seminer organize etti. Orta ve Doğu Avrupa'dan on aday ülkenin yanı sıra Arnavutluk ve Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti'nden üst düzey görevliler seminere katıldı. Seminere Yunan İç İşleri, Kamu İdaresi ve Yönetimi Yerelleştirme Bakanlığı ve Yunan Kamu Yönetimi Ulusal Merkezi ev sahipliği yaptı.
3. İdari kapasitenin iki yönü seminerin temalarını şekillendirdi. Bunlardan ilki Avrupa entegrasyon süreçlerinin yönetimi ve koordinasyonu; ikincisi ise Avrupa entegrasyonu ve kamu yönetimi reformu arasındaki ilişkiydi. Her iki durumda da seminer o güne kadar olan ilerlemeyi gözden geçirmeye ve değerlendirmeye ve sonraki basamakları tespit ederek berraklığa kavuşturmaya odaklandı. Toplantı, Komisyonun Temmuz'daki *görüş*'ünü yayınlaması ile Avrupa Konseyi'nin Aralık 1997'de Lüksemburg'ta gerçekleşen toplantısı arasındaki genişleme sürecinde, çok önemli bir noktada gerçekleşti.
4. Politika dokümanı 'Gündem 2000'de Komisyon tarafından ortaya konan önerilerden birisi aday ülkelere yardımı hızlandırmaktı. Genel Müdürlük 1A Danışmanı, Sayın George Zavvos Komisyonun teknik yardım sağlanması yönündeki yeni yaklaşımını sundu. Sayın Zavvos yardımın katılıma dayalı hale geleceğini ve her aday devletle karara bağlanacak bir Katılım Ortaklığı çerçevesinde hüküm verileceğini açıkladı. Etkin bir AB üyesi olmak için gereken kurumsal alt yapının gelişimi bu ortaklık anlaşmalarının önemli bir unsuru olacaktır. Her bir ortaklık anlaşmasının tam içeriği Komisyon ve aday ülkeler tarafından yürütülecek şekilde mevcut kurumsal kapasitelerin analizine dayanılarak belirlenecektir. Yardım sağlamanın önerilen yöntemlerinden birisi aday ülkeler ile mevcut Üye Ülkelerin bakanlıklarını eşleştirmek olacaktır. Aynı zamanda planın hedeflerine ulaşma yönündeki ilerlemenin yıllık değerlendirmesi de yapılacaktır.

AB'ye Katılım Sürecinin Yönetimi ve Koordinasyonu

a) *Durum Değerlendirmesi*

5. AB aday ülkeleri AB işlerinin yönetimi için kurumların ve yapıların gelişiminde dikkate değer bir ilerlemeyi rapor etti. İlk başlarda Avrupa Anlaşmalarının yönetimi için kurulmuş olan yapılar yavaş yavaş AB ile müzakerelerde ve nihai olarak da AB politika sürecine Üye Ülkeler olarak katılmak için temeli oluşturan yapılara dönüştürülmektedir. Kurumsal çerçeve için yasal temel bütün ülkelerde oluşturulmuştur ve mevzuatta belirtilen kurumların çoğu tesis edilmiştir. Kurumsal çerçevenin gelişimine yaklaşım, ülkeden ülkeye büyük ölçüde değişiklik göstermektedir. Bununla birlikte, bu yapıların ilginç yanlarından birisi, idari hazırlığın tersine, siyasi karar alma yapıları üzerindeki vurgudur. Politika önerilerine hazırlık için idari yapıların geliştirilmesi kurumsal gelişim sürecinin en zayıf unsuru olarak görünmektedir.
6. Bunun bir örneği, bakanlıklar arası çalışma gruplarının çeşitli ulusal sistemlerinin işlev görmesiyle ilgili olarak görülebilir. AB işleri ile ilgili siyasi karar alma yapıları göreceli olarak kalıcı olduğu için, çalışma gruplarının yapısında ve konumunda sık sık değişiklikler olmuştur. Ankete verilen yanıtlar çalışma grup yapılarının kurumsal sistemde en zayıf halka olarak kaldığı izlenimini vermektedir. Bu üzerinde düşünülmesi gereken bir meseledir, çünkü bakanlıklar arası çalışma grupları hem köklü sorunlar konusunda politika oluşturmada hem de üst düzey yetkililer düzeyindeki koordinasyona katkıda bulunmakta önemli bir rol oynamaktadır.

7. Yasaların birbirine yakınlaştırılması için oluşturulmuş yapılar genellikle iyi yapılandırılmıştır. Yeni mevzuatın AB standartlarına uygunluğunu temin edecek prosedürler devreye sokulmuştur ve mevzuatın revizyonu ve kabulü için ulusal stratejiler yürürlüğe konma sürecindedir. Bununla birlikte, yürürlüğe konan prosedürler çoğunlukla idare içerisindeki süreçle ilgilenmektedir. Yakınlaşma sürecinde idare ve parlamento arasındaki ilişkiler her zaman iyi geliştirilmiş değildir; bu da özellikle koalisyon hükümeti olduğu durumlarda veya hükümet parlamentonun net bir çoğunluğunu elinde tutmadığı zaman sorunlara yol açabilmektedir. Bütün bir kurumsal sistem için bir uyum kontrol sisteminin geliştirilmesi tartışmaya değer bir meseledir.

8. Başvuruda bulunan ülkelerde AB işlerinden sorumlu yetkililerin düşünceleri, onların idarelerinin çoğunda koordinasyon kapasitelerinde genel bir zayıflığı ortaya koymaktadır. Aynı şey politika uygulaması konusu için de geçerlidir; orta ve doğu Avrupa ülkeleri politika uygulaması için yeni bir kurumsal ağ oluşturmak zorunda kalmıştır. Bu süreç aday ülkelerin çoğunda henüz tamamlanmamıştır ve bu da diğer bütün alanlardaki politika uygulamasında olduğu gibi, AB işlerinde de politika uygulamasını etkilemektedir. Aday ülkeler aynı zamanda nitelikli personel eksikliğinden de bahsetmişlerdir. Bu tema seminer boyunca, özellikle müzakerelerin kendisi için hazırlık alanında ortaya çıkmıştır.

b) *Önümüzdeki Görevler*

9. Seminerin müzakere süreci ile ilgili sunumları ve tartışmaları, Lüksemburg Avrupa Konseyinin sonuçları hakkında bir belirsizlik ortamı içerisinde yürütüldü. Ancak buna rağmen nihai plan dikkate alınmaksızın ele alınması gereken bir takım ilgili sorulara odaklanmak mümkün oldu. [Bu SIGMA belgesini derleme esnasında, Lüksemburg Avrupa Konsey toplantısı cereyan etmiş ve Üye Devletler Komisyonun beş orta ve doğu Avrupa ülkesinde müzakerelerin başlaması tavsiyesini kabul etmiş ve diğer beş devlet ile süreci devam ettirmek için bir çerçeve saptamışlardı. Estonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovenya ile müzakereler Mart 1998'de başladı.]

10. Seminer boyunca tekrarlanan bir konu, bir AB Üye Devleti *haline gelmekten* bir AB Üye Devleti *olmaya* giden sürecin kesintisiz bir süreç olduğu ve idari kapasitenin üyelik elde edilmeden önce ve sonra hayati olduğuydu. Bu fikir *görüş*'te yansıtılmıştır ve Komisyonun katılım stratejisinin ana bir unsuru ve gelecek yıllarda adaylar için mali desteğin önemli bir odak noktası olarak "Kurum Geliştirme" üzerine vurgusunu açıklamaktadır. Bu da yalnızca Avrupa işlerinin koordinasyonu ve mevzuatın yakınlaştırılması görevini yerine getirmek üzerine değil, Avrupa Birliği mevzuatının önemli kısımlarını uygulamaya sokma sorumluluğuna sahip olan en önemli bakanlıklardaki personeli ve organizasyonu geliştirmek üzerine odaklanmaya bir gereksinim olduğu anlamına gelmektedir.

11. Yunan temsilciler, hükümetler açısından, ulusal sistemlerinin AB koşulları ile uyumlaştırılması için stratejilerini hazırlarken gerçekçi olmanın önemli olduğunu vurguladı. Devletler çok hızlı hareket edip kendilerine dayatılan gerçekçi olmayan süre bitimlerini kabul ettikleri takdirde, Birliğe katıldıkları zaman bunun ciddi sonuçları olabilmektedir. Bu nedenle gerçekçi bir ulusal müzakere stratejisi belirlemek için etki analizi gibi teknikler kullanmak önemlidir ve mümkün olduğunca çabuk katılmak yerine gerçekçi koşullarla katılmak daha da önemlidir. Ankete verilen yanıtlar şu ana kadar bu alanda nispeten pek az düşünce sarf edildiği izlenimini vermektedir.

12. İlgili bir mesele de kamu idaresi içerisinde devamlılık ve istikrar konusudur. Kurumların gelişmesi zaman ister ve hükümetlerin ve koalisyonların değiştiği demokratik sistemlerde, bu tür değişimlerin kurumları ve personeli zayıflatmamasını temin etmeye gereksinim vardır. Pek çok konuşmacının işaret ettiği gibi, bu, katılım ve müzakere sürecinin kendisi için çok önemlidir. Örneğin, müzakere ekibinde ve müzakerecileri destekleyen başkentteki resmi yetkililer ekibinde üyeliğin istikrarlı olması gerektiği vurgulandı. Hükümet değiştiği zaman bu resmi yetkililerin yenileriyle değişmeye tabi olmaması gerekmektedir. Bu ekiplerin normal olarak birkaç yıl sürecek bir süreç boyunca ülkeyi temsil edebilecek son derece vasıflı bireylerden oluşmuş olması gerekmektedir. Bu ekipler müzakereler boyunca ilerlerken, bilgi, ekip ruhu, Komisyon ve Üye Ülke temsilcileri ile ilişkiler ve bir "kurumsal hafıza" geliştirir. Bütün bu bilgi ve deneyim hükümetin ve meclisteki çoğunlukların kaçınılmaz değişiklikleriyle kaybedilmemelidir.

13. Benzer şekilde, müzakere yetkisi ve ülkenin müzakerelere yaklaşımı ve yaptığı hazırlıklar hükümetle veya koalisyonun tertibi ile birlikte değişmemelidir. Önceki genişleme turlarında ülkelerinin müzakere ekibinin kıdemli üyeleri olan uzmanlar, bu nedenle, müzakere yetkisinin yürütmenin sorumluluğu içerisinde olan profesyonel bir mesele olarak görülmesi ve meclis tarafından karara sunulmaması gerektiğinin altını çizmişlerdir. Diğer yandan meclisin rolü müzakere edilmiş anlaşmayı onaylamak olacaktır.

14. Kendi ülkelerinin deneyimini paylaşan Üye Devletlerden konuşmacılar Avrupa Birliği'nin karmaşıklığına ve müzakere sürecinin bundan dolayı ortaya çıkan karmaşıklığına dikkat çekti. Birçok şekilde, AB'nin nasıl işlediği ve işlerin nasıl yapıldığı ile ilgili ayrıntılı bilgiyi idare içerisinde oluşturmanın önemini vurguladılar. Örneğin, müzakere süreci yalnızca çok taraflı değil (yani bütün Üye Devletler ile Bakanlar Kurulu) fakat aynı zamanda "çok oyunculu"dur, çünkü Komisyon, Avrupa Parlamentosu, tek tek Üye Devletler ve hatta bazı güçlü lobilerin hepsinin müzakerelerin içeriğini ve ilerlemesini etkileme yolları vardır. Uzman bir ekibin bütün bu oyuncularla müzakere etmesi ve onların çıkarları, tarzları ve siyasi baskıları ile ilgili iyi bir anlayışa sahip olması gerekecektir.

15. Bununla birlikte ve bütün bu karmaşıklığa rağmen, bütün deneyimli müzakereciler, müzakerelerin en zor unsurunun "evdeki cephe" olduğu konusunda hemfikirdir. Bütün bakanlıkların katılımdan etkilenecek aktiviteleri ve çıkarları vardır ve bunların hepsinin bu ekibi sürekli olarak bilgi, analiz ve fikirlerle desteklemeye hazır ve yetkin olması gerekmektedir. Ve bunlar zaman zaman çıkarlarının başka çıkarları korumak için verilmek zorunda kalınacak bir ödünün bir parçası olabileceğini kabul etmek zorunda kalacaktır. Zaman zaman baskı ve iş yükü yoğun olacak ve süreci içsel olarak koordine etmek muazzam bir çaba gerektirecektir. İşte bu yüzden aday ülkelerin herhangi birisi için bütün bakanlıklarda Avrupa işleriyle ilgilenen ekipleri geliştirmek, eğitmek ve koordinasyon için etkin bir yapıyı devreye sokmak için hiçbir zaman çok erken değildir.

Avrupa Entegrasyonu ile Kamu İdaresi Reformu Arasındaki Bağlantı

a) Güçlü Bir Dolaylı Bağlantı

16. Katılım yaklaştıkça, Avrupa entegrasyonu ile kamu idaresi reformu arasındaki bağlantının daha da güçlendiği görülür. Anlamlı bir biçimde, Avrupa Komisyonu Üye Ülkelerin idarelerinin Avrupa mevzuatını (*topluluk müktesebatı*) programa göre uygulamaya sokma kapasitesine *görüüş*'te büyük önem verir; oysa bu daha önceki katılım dalgalarında hiçbir zaman bir konu olarak ortaya çıkmamıştır.

17. Kamu yönetimi alanında genel hiçbir Avrupa mevzuatı olmadığı için bu dolaylı bir bağlantıdır. Her bir Üye Devlet kendi anayasasının çerçevesini çizmekte özgür olduğu gibi, kendi idarelerini de uygun gördükleri şekilde düzenlemekte de özgürdürler. Bu yetki ikamesi ilkesi kapsamı altına giren bir konudur. Gerçekte mevcut AB Üye Devletleri arasında kamu idaresi yapıları ve düzenlemeleri oldukça büyük çeşitlilik arz eder. Bunların hepsi bu meselede bağımsızlıklarını kışkanç bir şekilde korurlar. Başvuruda bulunan bir devletin aynı şekilde bağımsız olma hakkını tanımayı reddetmeleri düşünülemez.

18. Dolaylı olmuş olsa bile katılım ve kamu yönetimi reformu arasındaki bu bağlantı her şeye rağmen çok gerçektir. Üye Devletler AB politikalarını ve mevzuatını kendi ülkelerinde uygulamaya sokabilmelidirler. Bunu yapmak için iyi işleyen bir idareleri olması gerekir. Bu bir bütün olarak AB ve onun her bir Üye Devleti için çok önemli bir koşuldur. Birliğin münferit ülke düzeyinde hiçbir yönetimi yoktur ve bu yüzden her Üye Devletin kararlarını yürürlüğe koymasına bel bağlar. Aynı şekilde, münferit Üye Devletler, örneğin, ürün sağlık standartlarında veya belirli meslekleri uygulamak için gerekli niteliklerde Topluluk düzenlemelerini yürürlüğe koyma konusunda birbirlerine güvenir.

19. AB yönetimi aslında bir dizi ulusal yönetim zinciridir. Bu zincir, AB dışındaki sınır kontrollerinde görmüş olduğumuz gibi, yalnızca en zayıf halka kadar güçlüdür. Bir yanda, aday ülkeler kullandıkları yollara ilişkin herhangi bir koşul altında değilken (kendi idarelerini nasıl düzenleyeceklerini

hiç kimse onlara dikte etmez), avukatların “performans gerekleri” ya da “sonuçların yükümlülüğü” diye adlandırdıkları şeyi yerine getirmek zorundadırlar.

20. Orta ve doğu Avrupa ülkeleri kamu yönetimi reformunda büyük ilerleme kaydetmişlerdir. Birkaç ülke bütünsel bir reform stratejisi belirlemiştir. Hemen hemen her ülke hükümet işlerini etkin şekilde organize etmek ve karar alma süreçlerini iyileştirmek için bir gayret göstermiştir. Kamu hizmeti mevzuatı hâlihazırda tanıtılmış veya tasarım sürecindedir. Vergi sistemi ve kamu alımları konusundaki düzenlemeler berraklık kazanmıştır. İç ve dış görevler ayrılığı sistemleri devreye sokulmuştur. Kısacası, demokratik bir sistemde hukukun üstünlüğünün ana unsurları devreye sokulmaktadır.

21. Bununla birlikte, halen aday ülkeler Birliğin bütün mevzuatını uygulamaya sokma kapasitesini oluşturana dek kat edilecek daha çok yol vardır. Bu bakımdan, Komisyonun görüşlerinin bir analizi yol gösterici olacaktır. Yetkisinin gerektirdiği gibi, Komisyon, Topluluk politika alanlarındaki durumu dikkatle gözden geçirdi (rekabet, telekomünikasyon, dolaylı vergilendirme sistemi, veteriner ve bitki sağlığı kontrolleri, ulaştırma, iş denetimi, çevre, tüketici koruma, sınır kontrolleri, uluslararası polis/adli işbirliği, gümrük, mali denetim vs.). Bunların çoğunda ciddi ölçüde eksik yönler buldu.

22. Komisyon bir model dayatmama konusunda çok dikkatli olmasına rağmen, sektöre özel bu eksikliklerden ayrı olarak, daha genel başka eleştiriler ortaya çıktı: birkaç ülkede idari reform için tutarlı bir bütünsel planın yokluğu; kamu hizmetinde zayıf mevzuat, kaynaklar ve etik; bakanlıklar arası koordinasyonda başarısızlıklar ve yolsuzluk, dolandırıcılık ve suç ile savaşta zayıflıklar.

23. Bu temelde, bütünsel değerlendirme hem dikkatli hem de detaylıydı. Üyelik için başvuran hiçbir ülkenin orta vadede Avrupa mevzuatını mükemmel bir şekilde uygulayabileceğine hükmedilmedi. Bununla birlikte, dördünün büyük ihtimalle yapabileceği ve diğer altısının yapabilmesinin olası olduğu düşünüldü. Diğer bir deyişle, başvuruda bulunan bütün ülkelerin kendi reform çabalarını devam ettirmesi gerekmektedir.

24. Katılım müzakereleri için 1998’de devreye sokulan bu süreç kamu idaresi alanındaki sorunlara kayda değer bir dikkati içermektedir. Bildiğimiz gibi, bu sürecin üç aşaması olacaktır: Topluluk düzeyinde genel çerçevenin çizileceği Katılım Ortaklığı; başvuruda bulunanların taahhüt ettiği ulusal AB mevzuatını benimseme programları ve son olarak da kamu idaresi alanında atılacak adımları ana hatlarıyla belirleyecek olan Kurum Geliştirme Planları.

25. Atina’daki seminerin katılımcıları başarılı bir katılım öncesi aşama için temel olan bu öncelikleri tespit etti.

26. İlk olarak ilgili ülkeler için *kendi kamu idare reformları üzerindeki kontrollerini devam ettirebilmeleri* çok önemlidir. Atina Seminerinde birisinin söylediği gibi, ülkelerin kendileri reformun arkasındaki “itici güç” olmalıdır. Bu, AB Üye Devletleri arasındaki ilişkileri yöneten ilkeler ile aynı doğrultudadır. Bu aynı zamanda sağduyudur. Reform ancak ilgili ülkenin mükemmel yerel bilgisine dayandığı takdirde ve reformu uygulamaya koyan kimseler ona sahip çıktıkları takdirde başarılı olabilir.

27. Başarının ikinci anahtarı kapsamlı bir hükümet eylem planı ve bunun yürürlüğe konmasına yol gösterecek düzgün yapılar şeklinde tezahür eden *güçlü bir siyasi kararlılıktır*.

28. Hem mevcut AB Üye Devletlerinde hem de üyeliğe yakın devletlerde idari reform, ya bir Pazar ekonomisinde hükümetin oynadığı hayati rolün aslında ne olduğunu eksik değerlendirdikleri ya da her zaman dikkat çekici sonuçlar ortaya çıkarmayan sıkıntılı meseleler yüzünden cesaretleri kırıldığı için, her zaman politikacılar arasında ilgi çekmez. Katılım öncesi aşamada herhangi bir ilgi eksikliğine artık hiç yer yoktur. Her hükümet artık bunun önemli bir mesele olduğunun farkındadır. Bunu doğru bir şekilde çözmeye çalışmak onlara kalmıştır.

29. Tepsit edilen üçüncü öncelik *idari reformu yatay ve sektörel yaklaşım arasında bir ortak taban bulma* gereksinimi idi. Avrupa Komisyonu muhtemelen her sektörde Avrupa Birliği müktesebatını

uygulamak için gerekli adımları, kendi yetkisiyle uyumlu bir şekilde vurgulayacaktır. Komisyon tarafından planlanan destek ve eşleştirme girişimlerine desteğin çoğu buna verilecektir.

30. Bununla birlikte, sektörel meseleler daha geniş tabloyu gizlememelidir. Kuşkusuz tarım, çevre ya da telekomünikasyon politikası için yasal çerçeveler oluşturulmalıdır. Hem nitelik hem de nicelik anlamında doğru şekilde işleyen polis, gümrük ve veterinerlik hizmetlerine sahip olmak akla uygundur, fakat bu başkalarından ayrı şekilde başarılabilir. Bu yalnızca kamu idaresinin düzgün bir şekilde işlemesini temin edecek bir takım genel sistemler – bakanlıklar arası koordinasyon, hükümet karar alma, kamu hizmeti düzenlemeleri ve yönetimi, bütçe prosedürleri ve kontrol mekanizmaları – kurulmuş veya yeniden organize olmuş olduğu takdirde başarılı olacaktır.

31. Politikanın özüne karar vermek hiç şüphesiz ülkelerin kendilerine bırakılmalıdır. Sözü geçen aday ülkeler – ve bu son önemli önceliktir – hukukun üstünlüğü, demokrasi ve pazar ekonomisi ile ilgili ortak değerleri kendileriyle paylaşacak diğer ülkelerde benimsenmiş çözümleri keşfetmekten faydalanabilirler.

32. Şimdi “Avrupa İdari Alanı”nın ortaya çıkmaya başladığı açıktır. Birtakım standartlar dayatmayan bu “alan”ın tedrici bir şekilde ortaya çıkışı Avrupa Birliği’nin inşasında mantıklı bir ileri adımdır. Ulusal hükümetler AB standartlarını kaleme almak ve tatbik etmek için buluşmakta, fikir alışverişinde bulunmakta ve güç birliği yapmaktadır. Birbirlerini giderek daha fazla bir şekilde etkilemeleri oldukça normaldir.

33. Her idari politika sahasında, aday ülkelere ortak bir zemin sağlamaya yeterince benzeyen ve her ülkeye politika seçenekleri anlamında yeterince geniş bir manevra alanı bırakacak bir dizi çözüm sunmaktadır.

KISIM I: AVRUPA BİRLİĞİ İŞLERİNİ YÖNETME

Bölüm 1: Aday Ülkelerde AB İşlerinin Yönetimi: Şu Anki Durumun Envanteri

Tony Verheijen³

³

Tony Verheijen şu anda Paris'te SIGMA'da Politika Geliştirme, Koordinasyon ve Düzenlemede İdarecidir. Kendisi İrlanda, Limerick Üniversitesi'ndeki Kamu Yönetimi ve Avrupa Entegrasyonu'nda Öğretim Üyeliği görevinden izinlidir.

1. Giriş

34. Bu belge Haziran 1997’de orta ve doğu Avrupa aday Üye Devletlere gönderilen, Avrupa Birliği işlerinin (AB) yönetimi için yapılar hakkındaki SIGMA anketine verilen yanıtlara genel bir bakışı sunmaktadır. Dokuz ülke ankete yanıt verdi. Slovenya’daki AB işlerinin yönetimi için süregiden sistem reformundan dolayı, Sloven yetkililerinin ankete yanıt vermesi imkânsızdı. Bu nedenle Slovenya üzerine yalnızca çok çok sınırlı bilgi dâhil edilebilmiştir.

35. Orta ve Doğu Avrupa devletlerinde AB işlerinin yönetimi için yapıların geliştirilmesi kritik bir aşamadır. Son yıllarda, ilk etapta Avrupa Anlaşmalarının uygulamaya sokulması için tasarlanmış yapılar yavaş yavaş katılım öncesi dönemde AB işlerinin yönetimi için yapılara dönüştürülmeye başlandı. Katılım öncesi dönem aday Üye Devletlerin kurumları üzerine hatırı sayılır ölçüde koşullar yüklemektedir. Cannes Beyaz Kitap’taki koşulları yerine getirmek için, yasaların yakınlaştırılması süreci Avrupa Anlaşmalarının koşullarının ötesine genişletilmelidir. Bütün topluluk müktesebatı aktarılmalı ve yürürlüğe konmalıdır. Daha da ötesi, Avrupa Anlaşmalarının parçası olmayan ayrıntılı kurumsal koşullar Kopenhag Zirvesinde ortaya konan genel üyelik kriterlerinin kurumsal unsurlarına ilave olarak, Cannes Beyaz Kitabına da dâhil edilmelidir. Bu ayrıntılı koşullar özellikle politika uygulama yapıları ve mali kontrol mekanizmalarının yapılarının gelişimi ile ilgiliydi. Son olarak, aday Üye Devletler ulusal konumlarını üyelik müzakere sürecine hazırlamak için yapılar ve prosedürler geliştirmelidir. Avrupa entegrasyon süreci için yeni kurumlar, yapılar ve prosedürlerin geliştirilmesi kurumsal kargaşa koşulları altında gerçekleşmektedir; çoğu orta ve doğu Avrupa ülkesinin merkezi ve yerel devlet kurumları yeniden yapılanma sürecindedir.

36. Katılım öncesi dönem boyunca AB işlerinin yönetimi için iyi işlev gören bir kurumsal çerçeveye sahip olmanın önemi hafife alınmamalıdır. *Görüş*’te belirtilen koşullar ve örneğin, katılım antlaşmasının ülkedeki gerçek ekonomik ve siyasi koşulları hangi boyutta yansıtacağı gibi üyeliğe kabul edilme koşulları göz önüne alındığında, oluşturulan kurum, yapı ve prosedürlerin kalitesi üyelik için hazırlanan zaman tablosunu etkileyecektir.

37. Birçok bakımdan, bu, Orta ve Doğu Avrupa’daki AB işlerinin yönetimi için sistemlerin gelişme durumunu değerlendirmek için uygun bir andır. Görüş’ün yayımlanmasının hemen ardından ve müzakerelerin başlamasından önce, kurulan yapı ve prosedürler üzerinde düşünmek ve müzakere ve uygulama lokomotifinin bütün parçalarının AB üyeliğine götüren güvenilir yoldaki uzun yolculuk için iyi durumda olduğundan emin olmak için kısa bir dönem vardır.

38. Bu belgenin amacı orta ve doğu Avrupa ülkelerinde AB işlerinin yönetimi için sistemlerin geliştirilmesinin ve bunun bütünsel olarak kurumsal ve idari reform süreci ile nasıl bir ilgisi olduğunun tartışması için bir temel olarak hizmet etmektir. Bellidir ki yapılar hakkında yalnızca ankete verilen yanıtta tanımlandığı şekilde sonuçlar çıkarmak mümkündür. Ülkelerden yürütmeleri istenilen öz değerlendirmeye dayalı elde edilen sınırlı bilgiden ayrı olarak, bu yapıların uygulamada ne kadar iyi işlev gördüğünü tartışmak mümkün değildir.

39. Ankete verilen yanıtlardan ortaya çıkan bilgilerin analizi yedi ana bölüme ayrılmıştır: merkezi karar alma yapıları; bakanlık içi ve bakanlıklar arası yapılar; katılım sürecinin yönetimi; mevzuatın yakınlaştırılmasının yönetimi; mali yardımın yönetimi; idari reform ile Avrupa entegrasyonu arasındaki ilişkiler ve AB işlerinin yönetimi için kurumsal yapıların güçlü ve zayıf yanlarının öz değerlendirmesi.

2. Merkezi Karar Alma Yapıları

40. Merkezi karar alma yapılarının oluşturulması orta ve doğu Avrupa’daki bütün aday Üye Devletlerde oldukça ilerlemiş durumdadır. Karar alma yapılarının oluşturulmasının yasal temeli, bütün kurumlar aslında şu anda kurulmuş olmasa bile, bütün ülkelerde uygulama halindedir. Oluşturulmuş merkezi karar alma yapılarında dikkate değer bir çeşitlilik vardır. AB işlerinde karar almak için oluşturulan sistemlerin kalıcı olmadığını işaret etmek önemlidir. Hükümetteki değişiklikler, AB işlerinin yönetimi için oluşturulmuş yapılar dâhil, sık sık hükümet yapılarının bütünüyle gözden geçirilmesiyle sonuçlanmıştır ve bu belgede tanımlanmış yapıların aday Üye Ülkelerin herhangi birinde bir sonraki seçimlerde ayakta kalacağını hiçbir garantisi yoktur. Bununla birlikte, yaklaşan üyelik müzakerelerinin başlamasıyla, AB

işlerinde karar alma yapılarında sık ve radikal değişikliklerin meydana gelmesi daha az muhtemel olacaktır. Karar alma yapılarının istikrarlı bir hal almasına yol açabilecek bir diğer faktör ise *görüüş*'te Avrupa Komisyonunun AB işleri ile ilgili karar alma yapılarında bir istikrar ve güçlenme görmek istediğini ortaya koyan net işaretlerdir.

2.1. *Bakanlar Komiteleri*

41. AB işlerinde karar almak üzere kurulan merkezi kurumlar aşağıdaki gibi tanımlanabilir. Bir çok ülkede, en yüksek düzeyde Avrupa entegrasyon politikasına karar veren bir bakanlar komitesi vardır ve bu, birkaç ülke hariç olmak üzere, nihai aşamada bakanlıklar arası çatışmaları karara bağlama gücüne sahiptir. Hiç şüphe yok ki, bu, genel bakanlar kurulu toplantılarında AB işlerinin tartışılmasının önüne geçmemektedir. Bakanlar komitelerinin oluşturulmasında dikkate değer farklılıklar vardır. Aşağıdakiler gözlemlenebilen ana kalıplardır:

- Sınırlı üyeliği olan, gerektiği takdirde diğer devlet kurumlarından başka bakanları ve üyeleri dâhil etme ihtimali olan veya olmayan bakanlar komiteleri (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Polonya);
- Çeşitlilik gösteren üyelikleri bulunan, en azından Avrupa entegrasyon süreci tarafından etkilenen politika alanlarından sorumlu bütün bakanları dâhil eden bakanlar komiteleri (Romanya);
- Bu kalıpların dışında kalan iki ülke Bulgaristan ve Slovakya'dır. Bulgaristan'da politika, strateji ve atamaları tartışmak üzere Bakanlar Kurulu aylık özel toplantılar yapmaktadır ve günlük yönetim ve uygulama ile ilgilenen, bakan yardımcılarının düzeyinde bir komite de vardır. AB işleri için uzmanlaşmış herhangi bir bakanlar komitesi yoktur. Slovakya'da Avrupa entegrasyonu için bir Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Bununla birlikte, bu kurul yalnızca danışmanlık niteliğine sahiptir ve yukarıda tanımlanan bakanlar komiteleri ile aynı statüye sahip değildir. Bulgaristan'da üst düzey görevlilerden bir komite oluşturmak üzere hazırlıklar yapılırken, Slovakya'da bu tür bir yapılanmadan söz edilmemektedir.

42. Bütün ülkelerde Başbakan, Avrupa entegrasyonuna verilen stratejik önemi örneklerle açıklayarak, Avrupa entegrasyon politikası sürecinde merkezi bir rol oynamaktadır. AB işleri için Bakanlar komitelerine genel olarak başbakan başkanlık eder. Bazı ülkelerde başbakana genellikle başbakana bağlı olarak çalışan Avrupa entegrasyonundan sorumlu bir bakan ya da müsteşar yardımcı olur. Avrupa entegrasyonu bakanları genellikle aşağıda konu edilen Avrupa sekreterliği veya bürosuna başkanlık ederler. Bu kuralın başlıca istisnası, buna ek olarak Dış İşleri Bakanlığı ile AB işlerinin idari sorumluluğunu paylaşan bir Avrupa İşleri Bakanlığına sahip olan Litvanya'dır. Slovenya'da yakın geçmişte aday olarak gösterilen Avrupa İşleri Bakanının çok özel sorumluluklarının tanımı şu anda hazırlık aşamasında olan bir Hükümet Kararnamesi ile açıklanacaktır.

43. Bakanlar komitelerinde kararlar genel olarak oy birliği ile alınır; bununla birlikte Litvanya ve Polonya'da bakanlar komiteleri çoğunluk ile ya da anılan sıraya göre nitelikli çoğunluk ile karar verebilir. Macaristan'da kararlar genellikle oy vererek alınır.

2.2. *Üst Düzey Görevlilerden Oluşan Komiteler*

44. Birçok ülke kıdemli devlet memurları veya bakan yardımcılarının düzeyindeki AB politika sürecini yönetmek için üst düzey görevliler komiteleri oluşturmuştur. Bulgaristan'ın iki komitesi vardır: bakan yardımcılarını bir araya getiren Avrupa Entegrasyonu Konseyi ve bakanlıklar ile aynı doğrultudaki AB bölümlerinin başkanlarından oluşan bir kıdemli devlet memurları komitesi. Romanya kıdemli devlet görevlilerinden oluşan resmi (kalıcı) bir komiteye sahip değildir; resmi görevlilerin toplantıları ihtiyaç ortaya çıktığı zaman, özel bir amaca yönelik olarak yapılır. Slovakya bir kıdemli devlet görevlileri komitesinin oluşumu için hazırlıkları rapor etmemiştir. Kıdemli devlet görevlilerinin toplantıları genel olarak hazırlık niteliğinde bir işleve sahiptir (Bulgaristan'da politika önerileri için hazırlık Avrupa Entegrasyon Konseyi tarafından yürütülmektedir) ve aynı zamanda konuları süzmeye hizmet etmektedir. Litvanya'nın durumu özellikle ilginçtir. Yeni oluşturulan Bakan Yardımcıları Komitesi olan AB Üyelik

Müzakerelerine Hazırlık Delegasyonu, aynı zamanda Avrupa entegrasyonu ile ilgili bakanlar komitesi toplantılarının hazırlığına yönelik görevlere sahip olmakla birlikte, özellikle üyelik için hazırlık yapmaya yönelik çalışmaktadır.

45. İlgili bakanlıklarda AB bölümlerine başkanlık eden devlet görevlilerini bir araya getiren koordinasyon komitelerinin (hemen hemen) genel anlamda yokluğu çarpıcıdır. Yönetimin bu düzeyinde komitelerin oluşumu AB işlerinde politika geliştirmede koordinasyon kapasitelerinin iyileşmesine büyük ölçüde katkıda bulunabilir.

2.3. *Daimi Sekreteriyalar*

46. AB işleri daimi sekreteriyasının pozisyonu ülkeden ülkeye dikkat çekecek şekilde değişiklik gösterir. Bir grup ülkede daimi sekreterya hükümet merkezinin bir parçasıdır (Estonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya [ana sekreterya; Dış İşleri Bakanlığı'nda Ortaklık, Konsey ve Komite toplantılarının yönetimi ile ilgilenen daha küçük bir sekreterya bulunmaktadır]) veya Hükümet Merkezi ile bağlantılı bağımsız bir idari ünedir (Letonya ve Polonya). Slovenya'da Avrupa Sekreteriyasının Hükümet Merkezine tabi oluşu yeni bir gelişmedir. Eskiden Dış İşleri Bakanlığının bir parçası olmuş olan Avrupa Entegrasyon Bürosu'nun şimdi doğrudan Başbakanlık Ofisine bağlı olmasının bir sonucu olarak, Slovenya Parlamentosu yakın geçmişte mecliste sandalyesi bulunmayan bir Avrupa İşleri Bakanını aday olarak gösterdi.

47. Diğer ülkelerde Avrupa entegrasyon sekreteryası dış işleri bakanlığı bünyesindedir. Çek Cumhuriyeti resmi bir Avrupa Sekreteriyasına sahip değildir. Bununla birlikte, Çek Dış İşleri Bakanlığındaki AB ile İlişkilerin Koordinasyonu Dairesi diğer orta ve doğu Avrupa ülkelerindeki Avrupa sekreteryalari tarafından icra edilen görevlerden çoğunu yerine getirmektedir. Hazırlık ve koordinasyon çalışmalarının diğer bir kısmı ise AB ile Siyasi İlişkiler Dairesi tarafından, aynı zamanda Dış İşleri Bakanlığında yürütülmektedir. Bulgaristan'da Dış İşleri Bakanlığı yakın geçmişte Bakanlar Konseyinden transfer edilen Avrupa Sekreteryasını kontrol etmektedir. Macaristan'da Sekreterya eskiden Başbakanlık Ofisi (Avrupa Entegrasyonu Kabine Sekreterliği) ve Dış İşleri Bakanlığı arasında bölünmüş durumdaydı. Avrupa entegrasyonu süreci için bütün idari destek işlevlerinin Dış İşleri Bakanlığında toplanması için, Avrupa Entegrasyonu Kabine Sekreterliğini bu bakanlığa transfer etme kararı alındı. Litvanya'da iki Sekreterya bulunmaktadır; bunlardan birisi Dış İşleri Bakanlığında, diğeri ise Avrupa İşleri Bakanlığında, ancak bunlardan ilki daha önemli bir rol oynamaktadır.

48. Sekreteriyalar genel olarak hazırlayıcı görevleri yerine getirir fakat aynı zamanda politikaların uygulanmasını da izler ve stratejik bir planlama ünitesi olarak da işlev görebilir. Bazı ülkelerde Avrupa sekreteryası aynı zamanda yeni mevzuat taslaklarının Avrupa standartlarına uygunluğunu temin eden bir takas odası olarak da hareket etmektedir (Letonya, Polonya, Romanya [Mevzuat Konseyi ve Adalet Bakanlığı ile ortak olarak]). Çalışma gruplarının oluşturulması ve yönetimi; kamu ile iletişim ve AB işlerinde eğitimin koordinasyonunun yanı sıra bazı ülkelerde sekreteryanın üstlendiği diğer bir görevdir. Son iki görev Eylül 1997'nin başlarında ankete yanıt vermiş hemen hemen bütün ülkeler tarafından bahis konusu edilmiştir.

49. Avrupa Sekreteriyalarında çalışan personel sayısı ülkeler arasında önemli ölçüde farklılık göstermektedir. Aşağıda Ağustos/Eylül 1997 tarihinde rapor edilen personel sayılarına genel bir bakış yer almaktadır (Şubat 1998 itibariyle mevcut güncellenmiş bilgiyle birlikte). Örneğin, Avrupa Entegrasyon Komitesi Polonya Ofisi 160 personele sahipken, Estonya altıdan fazla olmayan kalıcı ve 3-5 geçici (Estonyalı ve yabancı) personele sahiptir. Diğer sekreteryalarda personel sayıları, Macaristan'da 100 kişi, Romanya'da 40 kişi (70'e çıkarılacak), Litvanya'da 37 kişi (Dış İşleri ve Avrupa İşleri bakanlıkları için Avrupa Entegrasyon Dairelerinin toplam sayısı), Bulgaristan'da 20 kişi (yalnızca Dairenin oluşturulmasının hemen ardından, arttırılması bekleniyor), Çek Cumhuriyeti'nde 20 kişi (iki dairede, arttırılma sürecinde), Letonya'da 17 kişi (Şubat 1998 itibariyle 25) ve Slovakya'da 16 kişidir (Dış İşleri Bakanlığındaki Avrupa Entegrasyon Dairesi dâhil).

50. Yalnızca ülke içindeki yönetimin boyutu rakamlardaki farklılığa yeterli bir açıklama sağlamamaktadır. AB işlerinde daha küçük ülkelerin daha büyük ülkelerle aynı iş yükü ile başa çıkmak

zorunda olduğunu ve bu nedenle normal olarak kendi boyutlarına kıyasla daha büyük Avrupa entegrasyon ofislerine sahip olmalarının beklendiğini akılda tutmak önemlidir. Bunun şu an için daha küçük ülkelerdeki, özellikle iki Baltık ülkesindeki Avrupa entegrasyon ofislerinin sayısal gücüne yansımadağı görülmektedir. Açıkta ki AB işlerinin yönetiminin yüksek düzeyde bağımsız yönetime geçmesi merkezi sekreteryadaki kadro eksikliğini kısmen telafi edebilir, fakat politika geliştirme ve uygulamaya sokmanın yeterli düzeyde koordinasyonu için gerekli kadro minimum seviyede vardır ve bu göz önüne alınınca, kadro düzeyleri bazı aday Üye Ülkelerde yeterli olmayabilir.

2.4. Merkezi Karar Alma Yapıları Üzerine Sonuçlar

51. Ankete verilen yanıtlar bir takım sorular ortaya çıkarmaktadır. İlk soru bakanlıklar arasında iş bölümü, özellikle dış işleri bakanlıklarının rolü ile ilgilidir. Geleneksel olarak, bu bir dış politika meselesi olarak düşünüldüğü için, AB işlerini yönetme sorumluluğu çoğunlukla dış işleri bakanlıklarına verilmiştir. Bir politika alanı olarak AB işlerinin karakterinin algılanışı değişmiş olmakla birlikte, dış işleri bakanlığı, geleneksel nedenlerden dolayı ve muhtemelen dış işleri bakanlıkları bakanlıklar arası çatışmalarda “tarafsız” olarak görüldüğü için, halen birçok AB Üye Ülkesinde AB politika koordinasyonunda merkezi bir rol oynamaktadır. Bununla birlikte, son yıllarda diğer bakanlıkların da, özellikle ekonomik işler ve AB politika sürecinde Avrupa işleri ile ilgili yeni oluşturulmuş bakanlıkların rolünü dış işleri bakanlıklarının rolüne göre artırmak yönünde hareketler olmuştur. Fakat AB işlerinin nasıl sınıflandırılacağı ve hangi bakanlığa ne sorumluluk verileceği önemli bir sorundur. Bir takım orta ve doğu Avrupa aday Üyelerinin Dış İşleri Bakanlığına AB işlerinin yönetiminde merkezi bir rol verdiğine işaret etmek önemlidir (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan). Litvanya’da Avrupa İşleri Bakanlığı AB işlerinin yönetimindeki rolünü yavaş yavaş arttırmıştır, fakat asıl Avrupa Sekreteryası halen Dış İşleri Bakanlığının bir parçasıdır. Slovakya’da asıl Avrupa Sekreteryası Hükümet Ofisindedir fakat Dış İşleri Bakanlığı Ortaklık Anlaşmasının yönetiminde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer ülkelerde, özellikle Estonya, Letonya, Polonya, Romanya ve Slovakya’da, dış işleri bakanlığının rolü daha az merkezidir. Bu ülkelerde, AB işlerinin yönetiminde ana kurum ya hükümet merkezinin bir kısmıdır (bakanlar konseyi ya da hükümet ofisi) ya da yönetimde bağımsız bir birimdir (Letonya ve Polonya).

52. Ankete yanıt veren bütün ülkelerde dış işleri bakanlıklarının, AB’ye bağlantıları heyetlerle sürdürme ve bu heyetlere gerekli personeli atama görevleri vardır. Bununla birlikte, dış işleri bakanlıklarının bu rolü, söz konusu ülkeler AB’ye katıldıkları zaman azalabilir. Heyetten kalıcı temsile dönüşmeye genellikle farklı bakanlıkları temsil eden devlet görevlilerinden oluşmuş bir kadrosu olan, daha çeşitlilik arz eden bir kurumun geliştirilmesi eşlik eder. Birkaç ülkede bunun için hazırlıklar hâlihazırda yapılmıştır. AB işlerinin yönetiminde dış işleri bakanlıklarının uzun vadeli rolü, ele alınması gereken bir soru olarak kalmaktadır.

53. Aynı soru ticaret ve/veya ekonomik işler bakanlıkları ile ilgili olarak da gündeme gelebilir. AB’ye Üye Devletlerde ekonomi bakanlıkları, özellikle iç pazar ile ilgili politika geliştirme meseleleri söz konusu olduğu zaman, AB politika koordinasyonuna giderek daha çok dâhil olmaya başlamışlardır. Orta ve doğu Avrupa’da ekonomi bakanlıkları şu ana kadar AB politika geliştirme merkezi kurumlarının büyük ölçüde dışında kalmışlardır. Adalet bakanlıklarına verilmiş önemli role burada dikkat çekilmelidir. Bu kolaylıkla, katılım öncesi dönemde esas bir mesele olan, mevzuatın yakınlaştırılmasının yönetimine uygun bir yüksek öncelik durumu olarak açıklanabilir. Orta ve Doğu Avrupa’da adalet bakanlıklarının önemi, özellikle adalet bakanlıklarının etkisini yakın geçmişteki girişimlerle artırma girişimlerine rağmen, Üye Devletlerde (örneğin, Hollanda’da) AB işlerinde adalet bakanlıklarının sınırlı rolü göz önüne alınacak olursa ilginçtir.

54. Son bir ilgi alanı Avrupa entegrasyonu üzerine genel bir hükümet tartışmasının nasıl gelişeceği. Avrupa entegrasyonu nihai olarak çoğu bakanlığı ya da bütün bakanlıkları etkileyeceği için, bakanlar komitesinde temsil edilmeyen bakanlıkları politika tartışmasına dâhil halde tutmak önemlidir. Bulgaristan karar alma yapısı AB işlerinde Bakanlar Konseyinin özel toplantılarını hesaba katmaktadır. Avrupa entegrasyonu üzerine bu özel toplantıların Bulgaristan’da tutarlı bir Avrupa entegrasyon stratejisinin gelişimini nasıl etkileyeceğini ve bu örneği başka ülkelerin de takip edip etmeyeceğini görmek ilginç olacaktır.

3. Bakanlıklar İçinde ve Arasında Avrupa İşleri

54. Merkezi karar alma organları politika sürecinde yalnızca buz dağının tepesini temsil etmektedir. Avrupa entegrasyon politikası buna bir istisna teşkil etmemektedir. Merkezi kurumların gücü ve stratejik kapasite geliştirme yetenekleri büyük ölçüde iş yüklerinin stratejiler ve bütünsel bir politika geliştirmelerine zaman ayırmalarına hangi ölçüde izin verdiğine bağlıdır. Orta ve Doğu Avrupa’da idari sistemlerin ana sorunlarından birisi, Avrupa Komisyonunun *görüş*’ünde ve diğer analizlerde işaret edildiği gibi, politika koordinasyon sistemlerinin zayıflığıdır. Bu ise birçok meselenin ve bakanlıklar arası çatışmaların çözümü için merkezi hükümet organlarına sevk edilmesine yol açmaktadır. Bu da karşılık olarak hükümet merkezlerinin politika ve strateji geliştirmeye ayırabilecekleri zamanı sınırlamaktadır.

55. Orta ve doğu Avrupa ülkelerinin bir çoğu münferit bakanlıklarda Avrupa entegrasyon politikasının oluşturulmasında oldukça ilerlemiş durumdadır. Pek çok durumda bu tür birimlerin oluşumu için birleşik herhangi bir yaklaşım olmasa da, çoğu ülkede Avrupa entegrasyon meseleleri için uzmanlaşmış bir birime sahip olmak bakanlıklar için zorunludur. Daha da ötesi, üst düzey görevliler bölümünde bahsedildiği gibi, bir çok ülkede Avrupa entegrasyon politikası birimlerinin başkanları arasında düzenli toplantılar için hiçbir çerçeve yoktur. Düzenli toplantılar için bir çerçevenin oluşturulması ülkelerdeki koordinasyon kapasitelerinin iyileştirilmesine önemli bir katkıda bulunabilir.

56. AB politikalarının ve mevzuatının yürürlüğe konması alt-ulusal yönetimi giderek artan ölçüde etkilemeye başlamıştır (örneğin, kamu alımları direktifleri, yapısal fon projelerinin yönetimi vs.). Bu nedenle alt-ulusal düzeyde uzmanlaşmış birimlerin erkenden oluşturulması Avrupa işlerinin yönetimi için kurumsal yapıların oluşturulmasında önemli bir adım olacaktır. Romanya’da her makamın (devlet idaresinin yetkileri dağıtılmış genel birimi) aynı zamanda Avrupa entegrasyonu için uzmanlaşmış bir birime sahip olması istenmektedir. Bununla birlikte, genellikle halen AB işlerinde devlet idaresinin yetkileri dağıtılmış birimlerinin ve yerel özerk otoritelerinin entegrasyonunun önemi ile ilgili pek az farkındalık vardır.

57. Bakanlıklar arası politika koordinasyonunun iyi işlev gören bir sisteminin oluşturulması hükümet merkezleri üzerindeki baskıyı hafifletebilir. Bütün orta ve doğu Avrupa ülkeleri bir bakanlıklar arası çalışma grupları ağının geliştirilmesi için hazırlıklar yapmışlardır. Farklı ülkelerde var olan çalışma grupları ağının yapısında hiçbir net örnek yoktur ve var olan yapılar mutlaka kalıcı olmamaktadır. Çalışma gruplarının organizasyonu ya dâhili ya da harici bir mantık takip eder. Çalışma gruplarını harici kriterlere göre organize etmiş ülkeler genel olarak ya Avrupa Komisyonu anketinin alt bölümlerini ya da Cannes Beyaz Kitabının yapısını takip eder. Bu sistemde varyasyonlar da olmaktadır. Örneğin, Romanya Beyaz Kitabın (23 çalışma grubu) ve Avrupa Anlaşmasının (9 çalışma grubu) tavsiyelerini uygulamaya sokmak için ayrı çalışma grup yapıları halinde iş görmektedir. Macaristan’da Avrupa Komisyonu anketine göre kurulmuş 27 çalışma grubu ve buna ilave olarak dâhili amaçlar için kurulmuş ilave dört grup vardır. Çek Cumhuriyeti’nde 22 çalışma grubu Avrupa Anlaşması’nın uygulamaya sokulmasının yönetimi yoluyla ortaya çıkan koşullara dayalı olarak organize olmuştur. Çalışma grupları iç mantığa dayalı olarak organize edildiği zaman, çalışma gruplarının oluşumu ve yönetimi ile ilgili kararlar münferit bakanlıklara bırakılır.

58. Çalışma gruplarının sistemi ile ilgili önemli bir soru hangi kurumun çalışma gruplarının oluşturulması ve koordinasyonundan sorumlu olacağıdır. Çalışma grupları ya münferit bakanlıkların girişimiyle ya da Avrupa Sekreterya’sının girişimiyle oluşturulabilir. Gerçek bir merkezi gözetim olmadığı için bakanlıkların girişimine dayalı bir çalışma grubu yapısı olan ülkelerin daha az kalıcı bir sisteme sahip olmaları muhtemeldir. Örneğin, Polonya’da özel uygulamaya yönelik olarak bakanlıklar tarafından oluşturulan çalışma grupları esnek bir sistem ile iş görür. Bununla birlikte, pek çok ülkede Avrupa sekreterya’sı çalışma gruplarının oluşturulması sürecinde bir rol oynar ve her çalışma grubu toplantısına bir temsilci gönderir. Bu sistemlerin hangisinin daha etkin şekilde işlev görmesinin muhtemel olduğu konusunda bir soru ortaya atılabilir. Çalışma gruplarının Avrupa sekreterya’sı tarafından kurulması ve koordine edilmesi konusunda iyi savunular vardır. Bu daha tek biçimli bir yapı oluşturacak ve hükümet politikasının çalışma gruplarının görüşmelerine yansımaları daha olası hale getirecektir. Merkezi olmayan bir sistem, bir çalışma grubunu oluşturan ya da koordine eden bakanlık çalışma grubuna kendi yapısının bir

parçası olarak bakacağı için bir avantaja sahiptir. Bu da çalışma grubu kararları ve tavsiyelerinin gerçekten de uygulamaya konmasını daha muhtemel hale getirecektir.

59. Orta ve doğu Avrupa ülkelerinde kurulan çalışma grubu yapıları her zaman kalıcı olmamaktadır. Birkaç ülkede, yapılar ya yakın geçmişte gözden geçirilmiştir ya da yakın gelecekte gözden geçirilecektir. Ayrıca hangi sıklıkla toplandıkları ya da tavsiye ve kararlarının bakanlıklar tarafından ne ölçüde uyulduğu konusunda hiçbir bilgi bulunmadığı için çalışma gruplarının gerçek önemine dair tahminde bulunmak da güçtür. Ankete verilen yanıtlardan elde edilen izlenim çalışma gruplarının politika geliştirme yapısı içerisinde en zayıf halka olduğu yolundadır; bu da Komisyon görüşünün büyük kısmında dikkat çekildiği üzere, orta ve doğu Avrupa ülkelerinin idarelerindeki genel koordinasyon sorunları göz önüne alınınca şaşırtıcı değildir.

4. Katılım İçin Hazırlık

60. Orta ve doğu Avrupa ülkeleri AB işlerinde politika geliştirme yönetimi için genel yapılar geliştirme konusunda dikkate değer bir ilerleme kaydettiler. Bu yapılar henüz yeteri ölçüde istikrarlı değildir ve sık sık koordinasyon ve politika geliştirme kapasitelerinin eksikliğinden ötürü sıkıntı çekmektedir. Bununla birlikte, AB işlerinin yönetimi için oluşturulan yapıların üyelik müzakere dönemi sırasında istikrarlı duruma gelmesi muhtemeldir. Yapısal sorunların, idari yapıların iyileştirilmesi için sürdürülen genel çabanın bir parçası olarak gelecek yıllarda çözümleneceği beklenebilir. Komisyon görüşünde hemen hemen bütün orta ve doğu Avrupa ülkelerinin idari kapasitelerini iyileştirmeleri gerektiğine dair açık referanslar idari reformun ivmesini yüksek tutmaya yardımcı olmayı çok daha muhtemel kılacaktır.

61. AB işlerinde politika geliştirme yönetimi için kurum ve yapıların gelişimi konusunda kaydedilen dikkate değer ilerlemenin aksine, üyelik müzakereleri için yapıların ve stratejilerin geliştirilmesi halen pek çok aday Üye ülkede daha başlangıç aşamasındadır. Bu bölüm müzakere süreci için elverişli yapılara, ulusal bir müzakere stratejisinin formülasyonu ile ilgili gelinen noktaya ve toplumla AB üyelik meseleleri ile ilgili iletişim stratejisine genel bir bakışı içermektedir.

62. Müzakereler için kurumsal yapılar ile ilgili olarak, pek çok ülke ulusal pozisyonların hazırlığı ve müzakerecilerin seçimi için var olan politika geliştirme yapılarını kullanmak niyetindedir. Müzakere sürecinin gözetimini içeren özel bir yapı Litvanya'da mevcuttur (AB Üyelik Müzakerelerine Hazırlık İle Görevli Delegasyon) ve yakın gelecekte Letonya'da da oluşturulacaktır. Litvanya'da AB Üyelik Müzakerelerine Hazırlık Delegasyonu Sekreterliği Dış İşleri Bakanlığı'nda yer almaktadır. Letonya'da, müzakere ekibinin Sekreteryası aynı zamanda Dış İşleri Bakanlığına da bağlı olacaktır. Çek Cumhuriyeti'nde çalışma grubunun yapısı, grubun katılım müzakereleri sırasında Çek pozisyonunun hazırlığı sırasında müzakere ekibine yardımcı olmak üzere uzmanlaşmış gruplar olarak işlev görmesini mümkün kılacak şekilde uyarlanacaktır. Slovakya'da müzakere ekiplerinin çalışmasını desteklemek amacıyla bakanlıklar içinde ve arasında özel yapılar kurulmuştur. Diğer ülkelerde katılım müzakereleri için ulusal pozisyonların hazırlığı nedeniyle özel prosedürlerin oluşturulması şu an için planlanmamıştır.

63. Henüz bütün ülkeler müzakerelere hangi kurumun liderlik edeceği konusunda bir karar vermemiştir. Bir karara varmış ülkeler için müzakerelere ya dış işleri bakanlığı tarafından ya da bu bakanlığın farklı bir temsilcisi tarafından öncülük edilecektir. Bu durum dış işleri bakanlığının politika geliştirme süreci içerisindeki rolünün sınırlı olduğu ülkeler için bile geçerlidir. Slovakya'da da ayrıca müzakere ekipleri oluşturulmuştur.

64. Müzakere süreci için ulusal bir stratejinin hazırlığı, her ülkede, farklı bir aşamadır. Bütün ülkeler müzakere sürecindeki yaklaşım için bir çerçeve olarak hizmet etmesi gereken bir ulusal strateji geliştirmek niyetindedir. Ulusal bir strateji belgesi Polonya'da son haline getirilmiş, Estonya'da ise neredeyse son haline getirilmek üzeredir. Bütün diğer ülkelerde, hazırlığın farklı safhalarına gelinmiştir.

65. İdarede Avrupa işlerinde çekirdek bir uzman grubu oluşturmak için eğitim yapılarının geliştirilmesi genel olarak ileri bir aşamadır. Birkaç ülke tarafından (Çek Cumhuriyeti, Estonya,

Macaristan, Letonya, Polonya, Slovenya) yönetiminde bulunan AB işlerindeki uzman sayısında tedrici bir artışa yol açması gereken bütünsel bir eğitim stratejisi geliştirilmiştir. Gelecekteki müzakereciler için eğitim programları gelişimin henüz ilk aşamasındadır.

66. Eğitimin etkisi ile ilişkili ilk sorun devlet memurları arasındaki yüksek değişim oranıdır. Seçimlerin hemen ardından yapılan personel değişiklikleri ve AB uzmanlarına giderek artan bir ilgi duyan özel sektörle rekabet, özellikle devlet memurları yasası olmayan ülkelerde eğitim programlarının gerçek etkisini tahmin etmeyi güç hale getirir. Bu nedenle AB işlerinde uzmanların uzun vadeli mevcudiyetleri ciddi bir şüphe içermektedir. Yalnızca yönetimde istihdam koşulları iyileştirildiği takdirde bu durumda da bir iyileşme söz konusu olabilir.

67. Bu başlık altında tartışılması gereken son bir konu katılım süreci üzerine hükümet ve toplum arasındaki etkileşimdir. Ülkelerde AB üyeliğinin maliyetleri ve faydaları üzerine bir açık tartışmanın olması önemlidir. AB üyeliğine destek Orta ve Doğu Avrupa’da halen genel olarak yüksektir; *Eurobarometer* sonuçları orta ve doğu Avrupa ülkelerinde vatandaşların büyük bir çoğunluğunun AB üyeliği konusunda bir referandumda ‘evet’ oyu vereceklerini işaret etmektedir. Sonuçlar aynı zamanda özellikle tarım sektörü için üyeliğin potansiyel maliyetinin farkında olduğunu da göstermektedir, ancak bunun muhtemel AB üyeliğinin genel olarak olumlu algılanması üzerinde pek az etkisi olduğu görülmektedir. Aynı zamanda vatandaşların AB işleri üzerine bilgilendirilmiş bir görüş oluşturmaya yardımcı olmak için AB işleri üzerine daha fazla eğitim ve bilgi sağlanması gerektiği de nettir. Bu alanda hükümetlerin oynayacağı çok önemli bir rol vardır, çünkü AB işleri üzerine bilgi sağlama konusunda bir rol oynayabilecek başka pek az kurum mevcuttur. Orta ve doğu Avrupa hükümetlerinin, AB üyeliğinin sonuçları hakkında daha bilgilendirilmiş bir tartışmayı harekete geçirmek için daha fazla bilgi sağlamak gerektiğinin gayet iyi farkında oldukları görülmektedir. Bütün ülkeler yakın gelecekte ulusal bir haberleşme stratejisini tamamlamayı planlamaktadır. Bununla birlikte, şu anda bir kamu bilgi ve haberleşme stratejisi geliştirmiş birtakım ülkelerin sayısı oldukça küçük kalmaktadır. İletişim stratejileri kamuya genel bir bilgi sağlamaktan toplumun farklı sektörlerini hedefleyen kapsamlı eylem paketleri geliştirmeye kadar değişiklik göstermektedir.

68. Üyelik müzakereleri için hazırlıklar bütün aday Üye Ülkelerde başlamıştır. Müzakerecilerin seçim ve eğitim süreci başlangıç aşamalarında ve bütün ülkeler müzakere stratejilerini geliştirmekte bir ilerleme kaydetmiştir. Aynı zamanda AB işlerinde devlet memurlarının eğitimi de başlamıştır, fakat eğitim programları yalnızca özellikle yabancı dil ve AB işleri ile ilgili bilgisi olan devlet memurları arasında görev değişikliği hızının azaltıldığı zaman uzun vadeli bir etkisi olabilir. Pek çok aday Üye Ülkede bilgi ve haberleşme stratejileri geliştirilmiştir ve AB üyeliği üzerine bilgilendirilmiş bir kamu görüşü oluşturmaya yardımcı olmalıdır. Bu bilgilendirme programlarının içeriğindeki ayrıntı eksikliği nedeniyle, bunların kalitesi ve potansiyel etkisi üzerinde sonuçlara varmak güçtür.

5. Mevzuatın Yakınlaştırılması

69. Mevzuatın yakınlaştırılması orta ve doğu Avrupa ülkeleri için üyeliğe hazırlık sürecinin hayati bir unsurudur. Üç nedenden ötürü, yakınlaştırılma süreci Orta ve Doğu Avrupa aday Üye Ülkelerinde daha önceki iki genişleme dalgası sırasında AB’ye katılmış ülkelerde olduğundan daha karmaşıktır. İlk neden *topluluk müktesebatının* giderek artan hacmi ve karmaşıklığıdır. İkincisi ise Orta ve Doğu Avrupa’daki yasal sistemin geçişi ile yakınlaştırma sürecinin eş zamanlılığıdır. Bir yandan bazı bakımlardan bir pazar ekonomisi için yasal çerçeve oluşturma ihtiyacı mevzuatı yakınlaştırmayı daha kolay kılmakla birlikte (çünkü ikisi aynı zamanda gerçekleşebilir), bu iki sürecin eş zamanlılığı nedeniyle oluşan iş yükü ülkelerin yeni kurumsal sistemleri üzerine çok fazla baskı yüklemektedir. Üçüncü bir sorun ise yakınlaştırma sürecini baltalayabilecek olan, Orta ve Doğu Avrupa’da Avrupa yasal sistemi üzerine nispeten sınırlı bir uzmanlığın olmasıdır.

70. Yeni mevzuatın AB standartlarına uygunluğunu temin edecek iyi işlev gören bir sistemin geliştirilmesi ve var olan mevzuatın yakınlaştırılması için net ve gerçekçi bir programın benimsenmesi, özellikle hâkimler, avukatlar ve siyasal uzmanlar için iyi geliştirilmiş bir eğitim ve öğretim buna eşlik ettiği

takdirde (devlet memurlarının eğitimine önceki bölümde değinilmişti), yukarıda gündeme getirilen üç sorunu ele alabilir.

71. Yeni mevzuatın AB standartları ile uygunluğunu temin etmek için, bütün orta ve doğu Avrupa ülkelerinde yapılar devreye sokulmuş durumdadır. İdarede taslağı hazırlanan mevzuatın uygunluğunu temin etmek için birtakım farklı yöntemler geliştirilmiştir:

- Mevzuat konseyi tarafından uygunluk kontrolü (Bulgaristan ve Romanya);
- Âdem-i merkeziyetçi sistem; her bakanlık mevzuatın uygunluğunu kontrol etmekten sorumludur (Estonya, Macaristan). Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da Adalet Bakanlığı koordine edici bir işleve sahiptir;
- Avrupa sekreterliği tarafından uygunluk kontrolü (Letonya, Polonya);
- Avrupa İşleri Bakanlığı'nın Hukuk Bürosu tarafından uygunluk kontrolü (Litvanya) ve
- Başbakanlık Ofisinin idaresi altındaki Mevzuat Dairesi tarafından uygunluk kontrolü (Slovenya).

72. Uygunluk kontrollerini tatbik eden âdem-i merkeziyetçi bir sistem, tabiidir ki uygunluk kontrolünün merkeziyetçi bir sistem tarafından yürütülmesine göre, münferit bakanlıklarda AB işlerinde çok daha yüksek düzeyde uzmanlık gerektirecektir. Bununla birlikte, bakanlıklarda uygunluk kontrolünü yapmak için etkili bir sistem geliştirmek üzere insan kaynakları mevcut olduğu takdirde, bu bellidir ki yasama sürecinin bütünsel etkinliği üzerinde olumlu bir etkiye sahip olacaktır. Gözden geçirilmek üzere bakanlıklara geri gönderilen çok daha az mevzuat vakası olacaktır. Âdem-i merkeziyetçi sistemin olası bir sakıncası, yakınlaştırma stratejisinin uygulamaya konmasındaki ilerlemeyi takip etmeyi bütünsel yakınlaştırma sürecinin koordinasyonundan sorumlu kurum için daha güçleştirebilmesidir. Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da mevcut olduğu gibi, uygunluğun ve koordinatör işlevinin âdem-i merkeziyetçi garantisi ile bir kurum içinde birleşimi her iki sistemin avantajlarını birleştirebilir.

73. Taslak mevzuatın uygunluk kontrolü, esas olarak, meclis tarafından kabul edilmek üzere teklif edilen yeni yasaların Avrupa yasaları ile çelişki içinde olmasından kaçınmak için vardır. Bütün yeni mevzuatta uygunluk kontrollerine ilave olarak, bütün aday Üye Ülkeler mevzuatın uyumlaştırılması için ulusal programlar ya da stratejiler geliştirdiler. Bu ulusal programların uygulamaya konulmasının koordinasyonu ya Avrupa sekreteryası tarafından ya da yasaların yakınlaştırılmasından sorumlu olan bakanlık tarafından yürütülür (örneğin, Bulgaristan'da Adalet ve Yasaların Yakınlaştırılması Bakanlığı, Litvanya'da Avrupa İşleri Bakanlığı, Çek Cumhuriyeti'nde Adalet Bakanlığı).

74. Bazı devletler esas olarak teknik bir işlev olan uyum kontrolünün kurumsal sorumluluğu ile doğası itibariyle daha ziyade siyasi bir görev olan ulusal yakınlaştırma stratejisinin geliştirilmesi ve uygulamaya konması arasında fark gözetmeye karar verdiler. Böyle bir ayırım, teknik anlamda ve siyasi işleri ayırma anlamında mantıklı olabilir. Etki analizine dayalı olarak mümkün olan yerlerde yakınlaştırmaya gerçekçi bir yaklaşım geliştirme gereksiniminin üzerinde durmak önemlidir. Yakınlaştırma stratejilerinin dayatılan harici bir zaman tablosunu değil, belirli bir ülkenin kurumsal kapasitelerini ve ekonomik gerçeklikleri yansıtması gerekmektedir. Uzun vadede ülkeler siyasi fırsatçılığı tercih etmekten ziyade, yakınlaştırma konusunda gerçekçi bir yaklaşıma sahip olmaktan fayda göreceklerdir. Pek çok ülkede ilerlemeyi izleyecek ve periyodik olarak gözden geçirerek değiştirecek bir sistem kurulmuştur.

75. Yakınlaştırmanın başlıca yöntemi, var olan ulusal mevzuatta değişikliğe gitmek veya ulusal mevzuat ile AB normları arasında uyumu temin etmek için yeni ulusal mevzuat kaleme almaktır. Bazı ülkeler, Avrupa mevzuatı metinlerini ulusal mevzuata geçirme yoluna da giderler ancak bu yöntem, bu ülkelerde dahi kuralın istisnası olarak kalmaktadır.

76. Yakınlaştırma süreci üzerine meclis ile hükümet arasında farklı türde etkileşimler vardır. Örneğin, Bulgaristan'da yakınlaştırma süreci üzerine hükümet ve meclis arasında şu ana kadar henüz hiçbir resmi etkileşim kanalı yoktur. Mevcut hükümetin sahip olduğu net çoğunluk hükümetin önceliklerinin, özellikle uyumlanma stratejisinin meclisin yasama programında yansıtılmasının bir garantisi görevi

görmektedir. Letonya'da buna hükümet ve meclis arasındaki ilişkilerin normal bir yönü olarak bakılmaktadır. Diğer ülkelerde, ya Avrupa İşleri Komitesi ve/veya Yasama Komitesi ile hükümetin Avrupa entegrasyon komitesi/komisyonu arasındaki resmi bağlar kurulmuştur. Bu resmi bağlar ya farklı komitelerin temsilcileri arasındaki düzenli toplantılardan ve/veya meclis komisyonlarından temsilcilerin AB işlerinden sorumlu hükümet komitesinin toplantılarına katılmalarından (Litvanya, Polonya, Romanya) oluşur. Bu katılım nizama uygun (Polonya) veya duruma göre bir katılım olabilir. Çek Cumhuriyeti'nde yakınlaştırma konusunda yapılan resmi ve gayri resmi toplantılar hükümet temsilcileri ile meclis arasında belirli bir amaca dayalı olarak yapılır.

77. On aday Üye Ülkede yakınlaştırmının ele alınmış şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kurumlar arası ilişki kalıpları, örneğin, uygunluk kontrollerinin yürütülme şeklinde ve aynı zamanda hükümet ve meclis arasındaki etkileşimde farklılık gösterir. Bununla birlikte, çeşitlilik düzeyi, AB işleri konusunda yönetim için yapılar geliştirmenin diğer yönlerine nazaran bu konuda çok daha yüksektir.

78. Anket içerisinde açık bir şekilde ele alınmış olmamasına rağmen, hükümet ve meclis arasındaki ilişkiler ile ilgili ortaya atılabilecek son bir nokta meclisin katılım müzakere sürecine dâhil olmasıdır. Katılım antlaşması ile oluşacak yasal iş yükünün meclis açısından dikkate değer yansımaları olacaktır. Bu nedenle bu üzerinde düşünülecek bir diğer önemli meseledir.

6. Mali Yardımın Yönetimi

79. Mali yardımın yönetimi AB ile aday Üye Ülkeler arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde önemli bir meseledir. Özellikle mali yardımın kullanımının izlenmesi için mali kontrol sistemlerinin geliştirilmesi, orta ve doğu Avrupa'dan üyelik başvurusu yapan ülkeler hakkında Avrupa Komisyonu Görüşünde önemli bir konu olarak ön plana çıkarılmıştır. SIGMA anketi mali kontrol konuları ile ayrıntılı olarak ilgilenmez, fakat mali yardım ile Avrupa entegrasyon süreci arasındaki ilişkiye dair sorular yönelir.

80. Mali yardımın yönetiminin sorumluluğu bazı ülkelerde paylaştırılırken, bazı ülkelerde de tek bir kurumda toplanmıştır. Bulgaristan mali yardımın yönetilmesi konusunda en âdem-i merkeziyetçi sisteme sahiptir; her bakanlık kendi alanında bu yardımla ilgilenir. Bulgaristan Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Entegrasyonu Dairesi, yardımın kullanımında Avrupa entegrasyon sürecine tutarlı kalınacağını garanti etmek zorundadır, fakat bu daire bu alanda yardımın yöneticisi olmaktan ziyade koordinatör işlevine sahiptir. Estonya'da yardımın yönetiminin sorumluluğu Maliye Bakanlığı (genel yardım) ile Avrupa Entegrasyon Ofisi (Avrupa entegrasyon süreci ile ilgili yardım) arasında pay edilmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde siyasi sorumluluk Dış İşleri Bakanlığı'na aittir, fakat uygulamada yardımın yönetimi ile ilgilenen Maliye Bakanlığı'ndaki Dış Yardım Merkezi'dir. Avrupa entegrasyon sürecine mali yardım ile ilgili sorular AB işleri hakkında üst düzey yetkililerden oluşan komite olan Avrupa Anlaşmasının Uygulamaya Konması Çalışma Komitesinde tartışılır. Macaristan, Polonya, Romanya ve Slovakya'da yardımın yönetimi tek bir kuruma verilmiştir ve bütün durumlarda aynı kurum Avrupa entegrasyon sekreteryasına ev sahipliği yapar veya hizmet verir. Letonya ve Litvanya'da yabancı yardım Maliye Bakanlığı ve Dış İşlerinin sırayla başkanlık ettiği bakanlıklar arası bir koordinasyon konseyi tarafından yönetilir.

81. Bütün ülkeler Avrupa entegrasyonu alanında mali yardıma özel bir önem atfeder. Hepsi yardımın AB üyeliği hedefine ulaşmak için kullanılmasını temin etmek üzere özel düzenlemeleri devreye sokmuşlardır. Bu özellikle mali yardımın yönetimi sorumluluğunu Avrupa sekreteryasına vermiş olan ülkelerde net olarak görülmektedir.

7. AB İşlerinin Yönetimi Sisteminin Öz Değerlendirmesi

82. SIGMA anketinde Orta ve Doğu Avrupa'dan aday Üye Ülkelerden AB işlerinde kendi politika geliştirme sistemlerinin güçlü ve zayıf olan belli başlı yönlerini tespit etmeleri istendi. Pek çok ülke tarafından tespit edilen başlıca güçlü nokta AB işlerinin yönetimi için kurumların oluşturulmasında kaydedilen ilerleme idi. Öyle görünmektedir ki merkezi karar alma kurumlarının oluşumu Orta ve Doğu

Avrupa’da politika geliştirenlerin birincil kaygılarından birisi olmuştur. Öz değerlendirme sonucunda az sayıda başka gcl noktalar da tespit edilmişti. Verilen cevaplardan biri, katılım öncesi politika geliştirme sistemini, üyelik altında bir politika geliştirme sistemine dönüştürme ihtimaline değinmişti. Diğerleri ise münferit bakanlıklarda uzmanlaşmış AB işleri birimlerinin oluşumundan özel olarak bahsederken, bir ülke iyi işlev gören yatay koordinasyon sistemini gcl olduğu temel nokta olarak tanımladı. Aynı ülkenin kendi karar alma sisteminin zayıf noktalarını analiz ederken bu politika koordinasyon sisteminin yetersiz şekilde biçimlendirildiğini de (yani yetersiz yasal fiiller) dâhil ettiğine dikkat çekilmelidir.

83. Yeni kurumsal yapının olumlu unsurları ile ilgili yüksek derecede bir benzerlik olmakla birlikte, öz değerlendirmede tespit edilen zayıf yanlar içerisinde çok daha fazla çeşitlilik görülmektedir. Bu noktada Macaristan ve Bulgaristan’dan hiçbir yanıt yoktu (Bulgaristan rneğinde bunun nedeni, Bulgaristan’ın yeni kurumsal sistemini yalnızca çok kısa bir dönem önce devreye sokulmuş olmasıdır). Yanıtlarda tespit edilen zayıf yanlar kurumsal sistemlerin ve strateji dokümanlarının kısmi bir şekilde tamamlanmış olmasını (rneğin eğitim ve bilgi stratejileri); tatmin edici olmayan kanun taslağı hazırlama ve politika uygulama kayıtlarını; nitelikli kadro ve uygun donanım eksikliğini; münferit bakanlıkların uyarılama çalışmalarındaki sorunları ve kurumlar arasındaki koordinasyon ile iletişimdeki zayıflıkları içeriyordu.

84. z değerlendirmede tespit edilen zayıflıklar, Orta ve Doğu Avrupa lkelerinin üyelik girişimleri hakkındaki Avrupa Komisyonu Görüşünde varılan sonuçlarla büyük benzerlikler göstermektedir. Komisyon aynı zamanda yeni oluşturulmuş kurumsal sistemleri takviye etme ve gclendirme gereksinimi üzerinde durmuş olsa da, AB işlerinin yönetimi için geliştirilmiş kurumsal sistemler için olumlu bir değerlendirme de yapılmıştır. Bununla birlikte, politika koordinasyon kapasiteleri (pek çok ülkede) ve AB işlerinde politika süreçlerini yönetmek için insan kaynaklarının kullanılabilirliği konusunda sorular yöneltilmişti. Cannes Beyaz Kitabında politika uygulama kapasiteleri üzerine dile getirilen endişeler, bu kurumların oluşturulması ve iyileştirilmesine vurgu yapılmasının altındaki asıl nedendir. Komisyon görüşünde de belirtildiği gibi, politikayı uygulamaya koymaktan sorumlu kurumlar hakkında yapılan değerlendirme oldukça eleştirdi. Aday ye ülkeler tarafından yapılan öz değerlendirme ile Avrupa Komisyonunun Görüşü bir arada düşünüldüğünde, AB işlerinin yönetimi için kurumsal sistemi gclendirmenin (oğunlukla insan kaynakları söz konusu olduğunda ve özellikle ilgili bakanlıklarda), koordinasyon kapasitelerini iyileştirmenin ve politikaları uygulamaya koymaktan sorumlu kurumları gclendirmenin gelecek yılların öncelik taşıyan konuları olduğu dikkati çekmektedir.

8. İdari Reform ve Avrupa Entegrasyonu

85. yelik yükümlülüklerini üzerine alacak idari kapasite AB yeliği için önemli bir kriter haline gelmiştir. Orta ve doğu Avrupa lkelerinin AB yelik başvuruları hakkında Komisyon Görüşü, AB yeliğinin bir yönü olarak idari kapasitelerin giderek artan önemine doğru giden trendi teyit etmektedir.

86. Orta ve Doğu Avrupa’daki politikacılar AB yeliğinin bir koşulu olarak iyi işlev gören bir idarenin giderek artan önemini idrak etmekte hızlı davranmışlardır. İdari reform geçmişte pek çok ülkede reformun nispeten ihmal edilmiş bir alanı oldu. Cannes Beyaz Kitabının yayımlanmasının ardından, reforma genel olarak daha yüksek düzeyde bir öncelik verildi. Bununla birlikte, Avrupa Komisyonunun *görüşü*’nde idari kapasiteler hakkındaki eleştirel değerlendirme, bazı ülkelerde diğerlerinden daha gcl olsa bile, ülkelerin AB politika sürecine tam olarak katılmak üzere idari kapasitelerini arzu edilen düzeye getirmeleri için daha yapılması gereken çok iş olduğunu işaret etmektedir.

87. Her ne kadar idari reform ve Avrupa entegrasyonu arasında bir ilişki olsa da, idari reformun yönetiminde ve Avrupa işlerinin yönetiminde yer alan kurumlar arasındaki kurumsal bağlantılar her zaman açık değildir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. İlk olarak, idari reform sorumluluğu her zaman net bir şekilde tayin edilmiş değildir. Bulgaristan’da idari reform iki bakanlık arasında pay edilmiştir, fakat idari reform birimi adıyla çalışan bir birim yoktur. Estonya’da sorumluluk münferit bakanlıkların üzerindedir; bununla birlikte koordinasyon görevleri çeşitli bakanlıklara verilmiştir. Litvanya’da Kamu İdaresi Bakanlığı ve belediyeler idari reformdan sorumludur. Macaristan, Letonya, Polonya ve Romanya’da sorumluluk hükümet merkezinin üzerindedir. Macaristan, Letonya ve Polonya’da idari reformu yönetmek için özel bir

birim oluşturulmuştur; Romanya’da ise merkezi idari reform şu an için çeşitli hükümet birimlerinin temsilcilerinden oluşan bir yürütme komitesi tarafından yönetilmektedir.

88. İkinci olarak, sorumluluğun verildiği durumlarda, idari reform ve Avrupa işlerinin sorumlulukları genellikle sınırlı bağlantıları olan kurumlara verilmiştir. Pek çok ülkede idari reformdan sorumlu bakan ya da resmi yetkili AB işleri ile ilgili hükümet komitesinin bir üyesi değildir, ki bu da otomatik olarak iki alan arasındaki bilgi alışverişinin kapsamını sınırlamaktadır. Her iki alan da hükümetin merkezi kurumunun alt birimleri tarafından yönetildiği takdirde, bu işbirliği kapsamını genişletebilir, fakat bütün ülkelerde durum böyle değildir. Örneğin, Litvanya’da idari reform ayrı bir bakanlık tarafından yönetilirken, AB işlerinin sorumluluğu iki ayrı bakanlığa verilmiştir. Avrupa entegrasyonu hükümet komitesi ile idari reformdan sorumlu bakan arasında kurumsal bir bağın hâlihazırda oluşturulmuş olduğu bir ülke, şu anda (Şubat 1998) aynı zamanda Kamu İdaresi Bakanı olan Bakanlar Konseyi Genel Sekreterinin hem bakanlıklar arası komitede hem de Avrupa Entegrasyon Konseyi’nde temsil edildiği Bulgaristan’dır. Letonya’da AB işlerinden ve idari reformdan sorumlu kurumlar arasındaki daimi koordinasyon mekanizmaları geliştirilmektedir. Polonya’da Kamu İdaresi Reformu Departmanının Başkanı, Başbakanlık danışma organı olan Avrupa Entegrasyon Konseyinin resen üyesidir. Bununla birlikte, karar alma sürecinde bu iki kurum arasında herhangi bir bağlantı yoktur. Öyle görünmektedir ki orta ve doğu Avrupa ülkeleri iyi işlev gören idari bir sisteme sahip olmanın önemini takdir etmiş olmalarına rağmen, idari reformun temsilcileri tarafında AB politika geliştirme sürecinin çekirdek karar alma birimlerine dâhil edilmek için, idari reform siyasi gündemde yeterince yüksek bir yerde değildir.

89. Kamu idaresindeki ana sorunların öz değerlendirmesi ve bunların Avrupa entegrasyon sürecine etkisi orta ve doğu Avrupa politikacılarının iki konu arasındaki ilişkiyle ilgili genel farkındalıklarını yansıtmaktadır. Tespit edilen ana sorunlar kurumsal ve idari yapılarıdaki genel zayıflıklar (Bulgaristan, Letonya, Romanya) ve nitelikli ve yeterli düzeyde eğitilmiş personel eksikliğidir (Macaristan ve Litvanya). Bu soru setini yanıtlayan ülkeler arasında, yalnızca Estonya kamu idaresinde ciddi sorunlar tespit etmemiştir. Yönetimdeki sorunları ele almanın neden bu kadar zor olduğuna dair verilen ana nedenler mali kaynakların yokluğu ve nitelikli personel yokluğudur. Baltık ülkelerinden ikisi aynı zamanda yeni bir kurumsal sistem geliştirme ihtiyacından dolayı ortaya çıkan sorunlardan da bahsetmiştir.

90. Genel idari reform stratejileri, (ilk önceliğin yerel idari reforma uyumlu hale getirildiği) Bulgaristan ve Romanya’da gelişim sürecinde ve Letonya’da uygulamaya konma sürecindedir. Litvanya’da bir reform stratejisi benimsenmiş ancak henüz uygulamaya konmaya başlanmamıştır. Macaristan’da idari reform sürecinin ilk aşaması tamamlanmıştır. İdari reform sürecinin bir sonraki safhası Avrupa entegrasyonunun spesifik koşullarına doğru bütün hızıyla ilerlemektedir. Anketin bu bölümünü yanıtlayan ülkeler arasında Macaristan idari reform stratejisine yönelik spesifik bir katılımı rapor eden tek ülkedir.

91. Yukarıda tanımlandığı gibi, Avrupa entegrasyonu ile idari reform arasındaki bağ görüldüğü kadar açık değildir. İdari kapasiteler, bellidir ki, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyelik başvuruları ile ilgili hükmün verileceği ana kriter değildir. Ancak, üyelik, yönetimin kalitesi şartına bağlı olmamakla birlikte, görüş’te belirlenmiş diğer koşulları karşılamak için yüksek kaliteli bir yönetim gereklidir. Bu nedenle Avrupa entegrasyonu ile idari reform arasındaki ilişkinin yalnızca kabul edilmekle kalmayıp aynı zamanda uygulamada işler bir hale sokulması da önemlidir.

9. Sonuçlar

92. Orta ve Doğu Avrupa aday ülkeleri AB işlerinin yönetimi için kurulan kurum ve yapıların gelişiminde dikkate değer bir ilerleme göstermektedir. Kurumsal çerçeve için yasal temel bütün aday ülkelerde oluşturulmuştur ve birkaç istisna dışında mevzuatta belirtilen bütün kurumlar oluşturulmuştur. Aynı şey bakanlıklarda Avrupa entegrasyon birimlerinin oluşumu için de geçerlidir. Bakanlıklar arası çalışma gruplarının oluşumu daha sorunlu bir mesele olarak ortaya çıkmaktadır. AB işleri için merkezi karar alma yapıları nispeten kalıcı iken, çalışma grup yapılarında çok sık olarak değişiklikler yapılmıştır. Ankete verilen yanıtlar çalışma grup yapılarının genel olarak kurumsal sistemde en zayıf halka olduğu izlenimini vermektedir. Bu dikkate alınması gereken bir konudur. Çalışma grupları yalnızca Avrupa

entegrasyonu ile ilişkili bağımsız sorular üzerine politika oluşturma rolüne sahip olmakla kalmayıp aynı zamanda üst düzey görevliler düzeyinde bir koordinasyon işlevi de ifa edebilir.

93. Katılım sürecinin yönetimi için hazırlık, ankete yanıt veren bütün aday ülkelerde başlamıştır. İlginç bir şekilde, Dış İşleri Bakanlığı bu ülkelerin çoğunluğunda müzakere sürecinde merkezi bir rol edinmiş görünmektedir; bunun da Dış İşleri Bakanlıklarının AB politika geliştirme sürecinin yönetiminde oynadıkları sınırlı role zıtlık teşkil ettiği görülmektedir. Müzakere süreci bakanlıklardan bilgi akışının yanı sıra politika pozisyonlarında sürekli bir ayarlamayı gerektirdiği için Avrupa entegrasyonunun koordinasyon yapısı ile müzakere yapısı arasındaki ilişki sorunu oldukça önemlidir.

94. Yasaların yakınlaştırılması için yapılar iyice anlaşılmıştır. Yeni mevzuatın AB standartlarına uygunluğunu temin eden prosedürler devreye sokulmuştur; şimdi sistemli gözden geçirme ve mevzuatın uyumlaştırılması için ulusal stratejilerin uygulamaya konması süreci devam etmektedir. Bununla birlikte, devreye sokulmuş prosedürler çoğunlukla yönetimdeki süreçle ilgilenmektedir. Yakınlaştırma sürecinde yönetim ve meclis arasındaki ilişkiler her zaman iyi geliştirilmiş değildir; bu da özellikle hükümet bir koalisyon hükümeti olduğu zaman ve/veya mecliste net bir çoğunluğa sahip olmadığı zaman sorunlara yol açabilir. Bir bütün olarak kurumsal sistem için bir uygunluk kontrol sisteminin geliştirilmesi, üzerinde düşünülecek bir seçenek olabilir.

95. Mali yardımın yönetimi giderek artan bir şekilde üyelik için hazırlığa yardımcı olmaya doğru hız kazanmaktadır. Aday Ülkeler için ana mali yardım programı olmayı sürdüren Avrupa Komisyonu Phare Programı giderek artan bir biçimde katılım sürecini desteklemek üzere yeniden yönlendirilmiştir. Mali yardımın yönetimi genel olarak ya Avrupa sekreteryası ile iyi koordine edilmiştir veya bu sekreteryanın işlevlerinin bir bölümünü teşkil etmektedir.

96. Ankete yanıt veren pek çok ülke tarafından yapılan AB işlerinin yönetimi için kurumsal sistem ve prosedürler hakkında öz değerlendirme, politika geliştirme sistemlerindeki bariz zayıf noktaları ortaya çıkarmaktadır. Koordinasyon kapasitelerinin zayıflıkları pek çok orta ve doğu Avrupa yönetimi için genel bir sorundur. Aynı şey orta ve doğu Avrupa ülkelerinin hemen hemen bütünüyle yeni bir kurumsal ağ oluşturmak zorunda kaldığı politika uygulama konusu için de geçerlidir. Bu kurumsal ağ oluşturma süreci aday ülkelerin çoğunda henüz tamamlanmamıştır. Bu da başka herhangi bir alanda bir politikayı uygulamaya koymakta olduğu gibi, AB işlerinde politikaları uygulamaya koymayı da etkilemektedir. Avrupa Komisyonunun görüşünde ifade edilen uygulamaya koyma kapasiteleri konusundaki endişeler bu öz değerlendirme ile aynı doğrultudadır, fakat doğru bir çerçevede görülmelidir. Politika koordinasyon kapasitelerinin geliştirilmesi ve politikaları uygulamaya koyma ağlarının kurulmasından ayrı olarak, nitelikli personel yokluğu, öz değerlendirmede bahsi geçen ülkelerde AB işleri için politika geliştirme sistemlerinin zayıf olduğu bir diğer ana meseledir.

97. SIGMA anketinin son kategorisi idari reform ile Avrupa entegrasyonu arasındaki bağ idi. Önceki bölümde ele alınan idari sistemlerdeki sorunlardan ayrı olarak, idari reform birimleri ile AB işlerinin yönetiminden sorumlu olan yapılar arasında net kurumsal bağlantıların yokluğu, sorunların ana potansiyel kaynaklarından birisidir.

98. Orta ve Doğu Avrupa'da AB işlerinin yönetimi için sistemlerin geliştirilmesinde dikkate değer bir ilerleme kaydedildi. Kurumsal sistemler ankete verilen yanıtların ileri sürdüğü kadar iyi çalışırsa, var olan sistemler, yukarıda dikkat çekilen ana eksiklikleri iyileştirmek için önlemler alındığı takdirde, büyük ihtimalle katılım süreciyle birlikte ortaya çıkan iş yükü ile başa çıkmayı başarabilecektir. Bu ülkeler Birliğe katıldığı zaman bu yapıların AB işlerini yönetmek için yeterli olup olmayacağı bütünüyle farklı bir konudur. Politika geliştirme yapılarının iyileştirilmesine ilave olarak, sorumluluk atama mekanizmalarının geliştirilmesinin yanı sıra genel anlamda politikaları uygulamaya koyma kapasitelerinde de somut gelişmelerin kaydedilmesi gerekmektedir. Üyelik bir gerçeklik haline dönüştüğü zaman ülkelerin AB'ye katılmak için idari anlamda hazırlıklı olmasını temin etmek için idari reform politikası ile AB katılım politikasının daha iyi uyum sağlaması gerekmektedir.

EK 1: ANKETE VERİLEN YANITLARIN SINIFLANDIRILMASI

1- Merkezi Karar Alma Yapıları

Kurumsal Yapılar: Ülke	Bakanlık Komitesi (Komiteleri) Bakanlar Kurulu	Atanmış Bakan	Üst Düzey Görevliler Komitesi	Sekreteryaya
Bulgaristan	1. Ulusal politikayı belirlemek, yetkileri ve belgeleri onaylamak, müzakerecileri atamak için Bakanlar Konseyinin Avrupa Entegrasyonu (AE) üzerine özel toplantıları; 2. Ayda bir kez toplanır, oy birliği ile karar verir.	Başbakan özel toplantılara Başkanlık eder; Avrupa Entegrasyonu için Konseye Dış İşleri Bakanı Başkanlık eder, ana koordinatör; Adalet Bakanı yasaların yakınlaştırılması konusundaki aktiviteleri koordine eder.	1. AE Konseyi (İlgili Departmanların Bakan Yardımcıları), özel toplantıları hazırlar, politikanın uygulamaya konmasını izler, çalışma grupları oluşturur; 2. AE için Bakanlıklar Arası Komite (AE birimlerinin başkanları).	Dış İşleri Bakanlığında Avrupa Entegrasyon Departmanı; Ana görevler: koordinasyon, gözden geçirme, müzakerelerin hazırlanması, eğitim, yasaların yakınlaştırılmasını izleme.
Çek Cumhuriyeti	AE Hükümet Komitesi, sınırlı resmi üyelik, diğer bakanlıklar ve kurumlar davet edilebilir; her iki ayda bir toplanır; Komitenin hazırlayıcı bir işlevi vardır, Kararlar yalnızca hükümet tarafından alınabilir.	Dış İşleri Bakanlığı bütünsel olarak koordinasyondan sorumludur.	Avrupa Anlaşmasının Uygulamaya Konması İçin Çalışma Komitesi, Dış İşleri Bakan Yardımcısı başkanlık eder; Ayda en az bir kez toplanır, çalışma gruplarını kurar.	Dış İşleri Bakanlığında iki Departman, Birisi AB ile ilişkilerin koordinasyonu için, diğeri AB ile siyasi ilişkiler için.
Estonya	Avrupa İşleri ile İlgili Bakanlar Komitesi, Başbakan başkanlık eder, sınırlı sayıda bakan; Her ay en az bir kez toplanır; Oy birliği ile karar verir.	Avrupa Entegrasyonundan Başbakan sorumludur.	Üst Düzey Devlet Memurları Konseyi, AE Bürosunun başkanı Başkanlık eder; On beş günde bir toplanır; Oy birliği ile karar verir; Dış İşleri ve Adalet Bakanlıkları için özel rol.	Devlet İdari İşleri'nde AE Bürosu; Ana görevler: koordinasyon, izleme ve stratejik planlama.
Macaristan	AE için kabine, Başbakan başkanlık eder, Sınırlı sayıda bakan vardır, Yasal olarak bağlayıcı kararlar alamaz; Oylama usulüyle karar verir; En azından ayda bir kez toplanır.	Dış İşleri Bakanı.	AE Bakanlıklar Arası Komitesi Devlet Sekreterlikleri ve Devlet Sekreterliği Yardımcıları.	Dış İşleri Bakanlığında AE için Devlet Sekreterliği; Başbakanlık Bürosunda Entegrasyon İçin Stratejik Çalışma Kolu.

Letonya	Başbakan veya AB İşleri Bakanı (eğer Başbakan yok ise) tarafından başkanlık, Yapılan AE Konseyi, Sınırlı sayıda bakan; Ayda en az bir kez toplanır; Oy birliği ile karar verir.	AB işleri bakanı, Başbakana bağlıdır.	AE Kıdemli Devlet Memurları Konseyi; Dış İşleri Bakanlığı'nın özel bir rolü vardır.	Avrupa Entegrasyon Bürosu (EIB), AB işleri Bakanlığı'na bağlı: İzleme, koordinasyon, bilgilendirme, Planlama. Genel yetki.
Litvanya	AE Hükümet Komisyonu, Başbakan Başkanlık eder, sınırlı sayıda bakanlık Temsil edilir, AB Üyelik Müzakereleri Hazırlık Delegasyonu Başkanlığında toplanır; Gerektiği zaman toplanır; Nitelikli çoğunluk ile kararlar.	Sorumluluk paylaşılır: Dış İşleri Bakanı (bütünsel koordinasyon) Ve Avrupa İşleri Bakanı (yasaların yakınlaştırılması için Ulusal programın hazırlığı ve Koordinasyonu ve ekonomik Entegrasyon için programın Hazırlığı).	AB Üyelik Müzakerelerine Hazırlık İçin Delegasyon, Hükümet Komisyonunu Toplantıya çağırır, Uyuşmazlıkları giderir ve katılım Politikalarını koordine eder.	Dış İşleri Bakanlığı'nda Avrupa Entegrasyon Departmanı, AE Hükümet Komisyonu ve AB Üyelik Müzakeresi hazırlık Delegasyonu olarak görev yapar.
Polonya	AE komitesi, Başbakan başkanlığında toplanır, sınırlı sayıda bakanlık temsil edilir, Bakanlıklar harici temsilcileri de içerir, Ortalama ayda bir kez toplanır; Çoğunluk oyu ile karar verir.	Devlet Bakanı (AE Komitesi Sekreteri), Başbakana bağlıdır.	AE Komitesine dâhil olan Devlet bakanlıkları Müsteşarlarının toplantısı, oy birliği ile karar verir, Komitenin her toplantısından önce toplanır.	Avrupa Entegrasyonu Komitesi'nin Ofisi, Polonya merkezi idaresi içerisinde Bağımsız ofis, geniş bir yelpazeye sahip sorumlulukları var.
Romanya	AE için Bakanlıklar Arası Komite, Başbakan başkanlık eder, toplantılara katılım farklılık gösterir, bakanları dâhil eder fakat aynı zamanda diğer kurumlardan temsilciler de katılır; Genellikle AE Bakanı tarafından toplanır; Genellikle çeyrek yılda bir toplanır, Kararlar oy birliği ile verilir.	Avrupa Entegrasyon Bakanı (Bakanlıklar Arası Komite'nin İcra kurulu başkanı), Başbakana bağlıdır; Dış İşleri Bakanı'nın (siyasi işbirliği) ve Ticaret Bakanı'nın (ortaklık anlaşmasının ticari hükümleri) özel bir rolü vardır	Romanya Hükümetindeki AE Departmanı bakanlıkların Temsilcilerini/devlet kurumlarının Gerekli görüldüğü her zaman Toplantıya çağırır. Daimi bir Resmi yetkililer komitesi yoktur.	Romanya hükümetinde AE için Departman, AE Bakanına bağlı, Stratejiler hazırlar, yasaların Yakınlaştırılması konusunda bir takas Odası görevi görür, AB ile ilgili konularda Diğer devlet kurumlarının önerilen Çalışmalarını onaylar.
Slovakya	Slovak Cumhuriyeti'nin AB'ye Entegrasyonu için Slovak Hükümeti Konseyi, danışma organı, sınırlı üyelik, Ayda bir kez toplanır.	Kendi destek yapısı ile Başbakan yardımcısı.	Rapor edilmiş hiçbir daimi Komite yoktur.	Resmi hükümet makamından koordine Edici ana merci, AE departmanı, Dış İşleri Bakanlığı'ndaki AE Departmanı Avrupa Anlaşması yapıları ile ilgilenir.
Slovenya	Revize ediliyor.	Yeni Avrupa İşleri Bakanı Atandı, görev bölümü gözden geçiriliyor.	Revize ediliyor.	Başbakanlık Dairesine bağlı Avrupa Sekreteryası, yapı ve yetkinlikler tanımlanacaktır.

2. Bakanlıkların Kurum İçi Yapılanmaları, Bölümler Arası Çalışma Grupları ve Dış Temsilcilikler

Kurumsal Yapı Ve Düzenlemeler: Ülke	Bakanlıklar İçerisinde AB İşleri	Sektörel Çalışma Grupları	AB'de Temsil Edilme
Bulgaristan	Pek çok bakanlığın uzmanlaşmış birimleri ve Her bir veya çoğu departmanda uzmanları var.	26 çalışma grubu vardır, Komisyon anketinin Yapısını izler.	Dış İşleri Bakanlığı'na Bağlı; Ticaret ve Turizm Bakanlığı temsil edilir.
Çek Cumhuriyeti	Bakanlıkların özel Avrupa entegrasyon birimleri vardır.	22 çalışma grubu vardır, Dış İşleri Bakanlığı bütün Gruplarda temsil edilir, bunlara konu ile en Yakından ilgili olan bakanlık başkanlık eder. Çalışma grup yapısı gözden geçirilebilir.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı olan daimi misyon, Diğer bakanlık ve kurumlar temsil edilebilir.
Estonya	Ademi merkeziyetçi sistem; bakanlıktan Bakanlığa değişiklik gösterir.	Politika ile yönlendirilen ve teknik çalışma grupları vardır; Atanmış bakanlıklar tarafından koordine edilir; Bakanlıklar koordine edici merkezi organa sonuçları ulaştırır.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı; Ziraat, Adalet ve Maliye Bakanlıkları temsil edilir; AB'de Estonya pozisyonlarını temsil eder.
Macaristan	Özel birimler vardır.	Anketin yapısını takip eden 27 grup ve 4 ilave grup, Her grupta devlet sekreteryası temsil edilir.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı; Endüstri, Ticaret ve Turizm Bakanlıkları Her an için temsil edilir.
Letonya	Bakanlıklar arasında değişiklik gösterir; AB İşleri için bir resmi sorumlu atama yükümlülüğü.	EAB'ye bağlı 23 çalışma grubu, ana işlevi Yasaların yakınlaştırılması ile ilgilidir. Sistem Gözden geçirilmektedir.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı, Ticaret Bakanlığı Temsil edilir, gelecekte Eğitim ve Bilim Bakanlığı da Temsil edilecektir.
Litvanya	Her bakanlığın AE için ayrı bir birimi vardır.	10 çalışma grubu, yasaların yakınlaştırılması ve İcraat için gerekli kurumsal yapılar ile ilgilenir.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı, henüz hiçbir özel ataşe Yoktur, fakat gelecekte olması planlanmaktadır.
Polonya	Her bakanlığın AE için ayrı bir birimi vardır.	Sektörel çalışma grupları özel amaçlı olarak işlev Görür, beyaz kitap yapısı ile ilgili değildir.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı, koordine edilmiş Çok uluslu ilişkiler.
Romanya	Her bakanlığın AE için ayrı bir birimi vardır. Birimler aynı zamanda kaymakamlıklarda da kurulmuştur.	32 çalışma grubu vardır, 23'ü Beyaz Kitap ile İlişkilidir ve 9'u Avrupa Anlaşması altında Kurulmuş kurumsal yapılar ile ilişkilidir.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı, AB daire başkanlığı.
Slovakya	Her bakanlıkta özel departmanlar.	Beyaz Kitabın uygulamaya konması için 23 çalışma grubu.	Dış İşleri Bakanlığı'na bağlı, Maliye, Ekonomi ve Ziraat Bakanlıkları'nın temsilcilerini içerir.
Slovenya	Revize ediliyor.	Revize ediliyor.	Revize ediliyor.

3. Katılım Sürecini Yönetme

Kurumsal Düzenlemeler ve Stratejiler: Ülke	Müzakere Süreci İçin Kurumsal Düzenlemelerin Uygulanması	Katılım İçin Strateji ve Öncelikler	Avrupa İşlerinde Eğitimin Organizasyonu	Toplum İle İletişim
Bulgaristan	Müzakerelere yönelik yeni Koordinasyon yapısı, Resmîyet kazanacak spesifik düzenlemeler.	Taslak strateji hazırlandı.	Genel bir strateji yok. Dış İşleri ve Adalet Bakanlıkları yatay Meseleler ile ilgileniyor, Bakanlıklarda eğitim.	Özel Phare projesi uygulamada; Ulusal iletişim stratejisi geliştirilecek; AE Konseyi'nin bir danışma İşlevi var.
Çek Cumhuriyeti	Müzakere ekibinin ve başkanının kararları son hale getiriliyor.	Yanıtlanmadı.	AE eğitiminde bütün konsept uygulamada, Dış İşleri Bakanlığının özel sorumluluğu var Fakat uzman eğitimi bakanlıklar Tarafından organize ediliyor.	İletişim için strateji tanımlandı ve 1998'in başlarından itibaren Uygulanacak, bazı bilgilendirme Aktiviteleri şu anda başlamış Durumda.
Estonya	Var olan yapılarla ele alınacak; Dış İşleri Bakanlığı baş Müzakereciyi bildirecek.	Genel hedefler ve strateji Tanımlandı, henüz ayrıntılı bir Şekilde belirlenmedi ve öncelik Sırasına konmadı.	AE için ulusal eğitim stratejisi Mevcut, AE bürosu yoluyla genel Eğitim, bakanlıklar yoluyla Spesifik eğitim.	Kamu farkındalığı stratejisi mevcut, Somut eylem hazırlık aşamasında.
Macaristan	Hiçbir yeni yapı öngörülmemekte, Dış İşleri Bakanlığı'ndan baş Müzakereci.	Strateji hazırlık aşamasında, Avrupa Birliği mevzuatındaki Yazılı görüş hazırlık Aşamasında.	Eğitim stratejisi Haziran 1997'de Benimsendi, AB politika sürecinin Farklı yönleri için farklı eğitim programları	Kamu ile iletişim stratejisi mevcut, Uygulamaya konma aşamasında. Phare desteği ile geliştirildi.
Letonya	Özel sekreteryaya kurulacak. Dış İşleri Bakanlığı müzakere Ekibini oluşturacak.	Katılım müzakereleri için Letonya hazırlık konseptinin Taslağı hazırlandı.	AEB tarafından geliştirilmiş eğitim Stratejisi ve Letonya Kamu Yönetimi Okulu.	Bilgilendirme stratejisi geliştiriliyor. Kitlel medyanın tedrici bir şekilde bilgilendirilmesi.

Litvanya	AB üyelik Müzakeresine Hazırlık için delegasyon, Avrupa İşleri Bakanlığı Sekreteryası.	Entegrasyon stratejisi ve Pozisyonu hazırlık aşamasında.	Müzakereciler için eğitim başladı, Bütünsel eğitim stratejisi hazırlık aşamasında.	AE İletişimi İçin Ulusal Strateji Hazırlık aşamasında.
Polonya	Spesifik yapılar ya da Müzakere ekipleri üzerine. Herhangi bir karar yok.	Entegrasyon için Ulusal Strateji.	Genel AE eğitimi Ulusal Entegrasyon Stratejisinin bir Parçası, AE Komitesi Dairesi'nden Koordine ediliyor.	Ulusal Entegrasyon Stratejisinin Bir kısmı, kapsamlı eylem paketi Toplumun farklı sektörlerine yönlendirildi.
Romanya	Öngörülen hiçbir yeni Düzenleme yok, baş müzakereci AE Bakanı olacak.	Genel hükümet programında referanslar; AE Departmanı AB'ye Katılım İçin Ulusal Stratejiye dayalı Olarak ayrıntılı bir strateji Taslağı yapıyor.	Müzakere ekiplerinin Kompozisyonunda karar süreci Başladı, eğitim stratejisi Geliştirilme aşamasında.	Romanya'nın AB'ye katılım Süreci için "İmaj Stratejisi" Hazırlandı, güncellenme sürecinde.
Slovakya	Baş müzakereci ve müzakere Ekipleri atandı, bakanlıklarda Ve bakanlıklar arası çalışma Gruplarında destek yapıları.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Slovenya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.

3. Yasaların Yakınlaştırılması

Kurumsal Düzenlemeler Ve Stratejiler	Yasaların Yakınlaştırılması İçin Kurumsal Düzenlemeler Uygulamada	Yakınlaştırma İçin Ulusal Strateji	Meclis ile Etkileşim
Bulgaristan	Organizasyonel yapı yürürlükte, bütün yeni Mevzuat için uygunluk kontrolü (mevzuat Konseyi), eğitim programı başladı.	Strateji belgesi mevcut, yakınlaştırmaya en uygun Yaklaşım için sektör sektör döküm çıkarıldı.	Yürütme organı ile meclisin yasama aktivitesinin Koordinasyonu için hiçbir resmi prosedür yok.
Çek Cumhuriyeti	Adalet Bakanlığı sorumlu, her yasal öneriye Uyumluluk ile ilgili bir madde dâhil edilecek, Yasaların yakınlaştırılması için bilgilendirme Teknolojisi sistemi (ISAP) kuruldu.	Transpozisyon için zaman tablosu Yakınlaştırma İçin Ulusal Stratejiye dayalı olarak Temmuz 1997'de onaylandı, ilerleme raporları her üç Ayda bir yazılıyor.	Meclis kurumu ISAP'a bağlı, meclis ve hükümet Arasında yakınlaştırma ile ilgili resmi ve gayri resmi Toplantılar gerekli durumlarda organize ediliyor.
Estonya	Organizasyonel yapı yürürlükte, bütün yeni Mevzuat için uygunluk kontrolü, eğitim yapıları yürürlükte (hakimler ve devlet memurları).	Ulusal strateji mevcut, ana yöntem ulusal Mevzuat üzerinde değişiklik yapmaktır.	Avrupa İşleri Komitesi ve diğer ilgili komiteler ile düzenli toplantılar.
Macaristan	Her taslak yasa için uyumluluk üzerine ayrıntılı gerekçenin sunulması koşulu, özel eğitim Programları uygulamada.	Ulusal program mevcut, ana yöntem var olan Mevzuat üzerinde değişiklik yapmaktır, fakat Karar vaka bazında verilecektir.	Avrupa İşleri İle İlgili Daimi Komite ve hükümet Yetkilileri arasında düzenli danışmanlık.
Letonya	AEB Yüksek Mahkeme'ye sunulmuş bütün mevzuatın uygunluğunu kontrol ediyor, hakimlerin ve avukatların eğitimi devam etmekte.	Ulusal strateji mevcut, ana yöntem ulusal Mevzuat üzerinde değişiklik yapmaktır.	Başbakan yardımcısının sorumluluklarından bir kısmı Meclisle ilişkilerden sorumlu.
Litvanya	Avrupa İşleri Bakanlığı'na bağlı Hukuk Bürosu Uygunluğu kontrol ediyor, hâkim ve avukatlar İçin eğitim kurumları kuruldu.	Ulusal Yasa Uyumu programı mevcut, ana Yöntem ulusal mevzuat üzerinde değişiklik Yapmaktır.	Meclis üyeleri yakınlaştırma ile ilgili meseleleri Tartışmak için Hükümet AE Komisyonunun Toplantısına davet edilir.
Polonya	AE Komitesi Dairesi uygunluğu kontrol ediyor, Meclis veya başkanın yasama inisiyatifi Hariç tutuluyor (yalnızca gönüllü Öneri sunma).	Ulusal Entegrasyon Stratejisinin bir kısmı.	Meclisin Yasama Komitesinin Başkanı Hükümetin AE Komitesine konuk olarak almır, AE Komitesi Dairesi'nin görüşü meclise sunulur.
Romanya	Meclis üyelerinin katıldığı idari grup bir takas Odası görevini görüyor, AE departmanı uyum Sürecini kontrol eder, eğitim programı başladı.	Mevzuat Uyumu İçin Ulusal Program mevcut, Uyumu temin etmek için hem mevzuatta Değişikliğe gitme hem de yeni mevzuat taslağı Yapma yöntemleri kullanılıyor.	AE İle İlgili Karma Parlamento Komisyonu, AE Departmanı ve Yasama Konseyi arasındaki anlaşma İşbirliğinin temelini oluşturur.
Slovakya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Slovenya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.

5. Yardımın Yönetimi

Yardımın Yönetim Yapıları Ülke	Sorumluluk Bölgesi	Avrupa Entegrasyonu İle İlgili Yapıların Ve Politikaların İlişkisi
Bulgaristan	Ademi merkezîyetçi, her bakanlık yardımı kendi alanında İdare eder.	AB işlerinin koordinatörü bu alandaki yardımın tutarlılığından sorumlu.
Çek Cumhuriyeti	Siyasi olarak, Dış İşleri Bakanlığı; uygulamada, Maliye Bakanlığı.	Yardım ve onun Avrupa entegrasyonu ile ilişkisi Avrupa Anlaşmasının Uygulamaya Konması İçin Çalışma Komitesi'nde tartışıldı.
Estonya	Maliye Bakanlığı (genel); AE Dairesi (yardım ile ilgili AE).	Üst Düzey Devlet Görevlileri Konseyinin Teknik Yardım Koordinasyon Komitesi gereksinimleri ve öncelikleri belirler.
Macaristan	Dış İşleri Bakanlığı.	Her ikisi de aynı bakanlıkta.
Letonya	Maliye Bakanlığı (genel); AE'nin alanındaki yardım için bakanlıklar arası bir Teknik Yardım Koordinasyon grubu tarafından yardım edilir.	Bakanlıklar arası Teknik Yardım koordinasyon grubu bağlantı noktası olarak görev yapar.
Litvanya	Dış İşleri Bakanı Yardım Koordinasyon Konseyi'ne başkanlık Eder, sorumluluk Dış İşleri, Maliye, Avrupa İşleri ve Ekonomi Bakanları arasında bölünmüştür.	Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Entegrasyon Departmanı Yardım Koordinasyon Konseyi'nin sekreteryasını oluşturur, Konsey AE ihtiyaçları için yardımın kullanımı konusunda önerileri formüle eder.
Polonya	AE Komitesi Dairesi, yabancı yardım için özel departman.	Yardım ve entegrasyon politikası arasındaki mutlak bağlantı.
Romanya	Avrupa Entegrasyon Departmanı içerisinde Mali İşbirliği ve Ekonomik Yardım Müdürlüğü.	Her ikisi de aynı kurum tarafından ele alınır, yardım ve Avrupa Entegrasyonu arasında net bir ilişki olmasını temin eder.
Slovakya	Hükümet Dairesi'nde Yabancı Yardım Departmanı.	Bakan Yardımcısının denetimi altındaki departman Avrupa Entegrasyonundan sorumludur.
Slovenya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.

6. AB İşleri Yönetim Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yanları

Güçlü ve Zayıf Yanlar: Ülke	Başlıca Güçlü Yanlar	Başlıca Zayıf Yanlar
Bulgaristan	Mekanizma yönetimin bütün düzeylerini kapsar, AB'ye Katılmanın ardından bir politika formüle etme/uygulamaya Koyma prosedürüne dönüştürülebilir, Dış İşleri Bakanlığı'nın Esas rolü.	Zayıf yanların analizini mümkün kılmak için çok kısa bir zaman İçinde sistem uygulamada olacak.
Çek Cumhuriyeti	Yanıtlanmadı.	Avrupa Anlaşmasının Uygulamaya Konması İçin Çalışma Komitesi'nin reformunun AB işlerinin yönetiminde şu anda Mevcut zayıf yanları, özellikle politika koordinasyonu ile ilgili olanları ortadan kaldırması gerekiyor.
Estonya	İyi işlev gören koordinasyon yapıları, nitelikli personel ve Görevlerin karmaşıklığı ile ilgili yüksek farkındalık düzeyi.	Yasa taslağı hazırlama ve sorun tespit etmede iyileştirme Gerekiyor, kurum oluşturma tamam değil.
Macaristan	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Letonya	Pek çok kurum oluşturuldu, yatay koordinasyon iyi çalışıyor.	Üst Düzey Devlet Memurları Konseyi henüz oluşturulmadı, Yatay koordinasyon mekanizması yeterli düzeyde resmîyet Kazanmadı, muntazam bilgi alışveriş sisteminin yokluğu.
Litvanya	Pek çok kurum oluşturuldu, ilgili bakanlıklarda uygun yapılar oluşturuldu.	Entegrasyon stratejisi, eğitim stratejisi ve bilgilendirme stratejisi Halen hazırlık aşamasında.
Polonya	Bütün bakanlıklarda AE birimleri mevcut, yüksek düzeyde Merkezi koordinasyon işlevi (Başbakan'ın doğrudan dâhil olması).	Nitelikli kadro ve temel ekipman yokluğu.
Romanya	AB işlerinin bütün yönlerini yönetmek için tutarlı bir kurumsal Sistemin varlığı, kurumsal sistemin istikrarı.	Kurumlar arasında işbirliği ve iletişim zayıflığı, uzmanlaşmış Personel yokluğu, AB Üyeleri ve aday Üyeler ile kurumlar arası diyalog Eksikliği, yetersiz organizasyonel kapasite ve Bakanlıkların kendi çalışma yöntemlerini AB koşullarına Uydurmadaki esneklik eksikliği.
Slovakya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Slovenya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.

7.1. İdari Reform ve Avrupa Entegrasyonu: Kısım I

Issue: Ülke	İdari reform için Özel Birimin Varlığı	İdari reform ve Avrupa Entegrasyonu için Yapılar Arasındaki Karşılıklı İlişkiler	İdari reform ile Avrupa Entegrasyonu Arasındaki Temel Bağlantılar
Bulgaristan	İki bakan sorumluluğu paylaşır; Hiçbir reform birimi kurulmamıştır.	Devlet Yönetimi Bakanlığı AE Konseyi'nde Ve Bakanlıklar Arası Komitede temsil edildi.	İki alan yakın bir şekilde bağlantılı olarak görülüyor, Şu ana kadar hiçbir kurumsal çakışma yoktur.
Çek Cumhuriyeti	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Görüş'ün ardından, daha etkin bir yönetimin Oluşturulması için yeni prosedürlerin Geliştirilmesi için çalışmalar başladı.
Estonya	Ademi merkezîyetçi sistem yoktur; Devlet Yönetimini Geliştirme Komitesi Aktiviteleri koordine etmektedir.	Bakanlıklar ile AE Dairesi arasındaki İlişkilerin yalnızca bir bölümü olarak.	Alanlar: Devlet memurlarının eğitimi, kurum Oluşturma ve mevzuatın tatbikatı.
Macaristan	Başbakanlık Ofisinde PA'nın Modernizasyonundan Sorumlu Hükümet Sorumlusu.	Hükümet Komiserliği Dairesi eğitim Stratejisinin dikkatle hazırlanması sürecine	Kamu idari reform Macaristan'ın AB üyeliğine Hazırlığının bir yönü olarak görülmektedir.
Letonya	Bir Başbakan Yardımcısına bağlı olan Kamu Yönetimi Reformu Bürosu	AEB ile koordinasyon, mekanizmalar geliştiriliyor.	Halen tartışılıyor.
Litvanya	Kamu Yönetimi Reformları ve Belediyeler Bakanlığı.	PAR Bakanlığının iki bakan yardımcısı AB üyelik müzakeresine Hazırlık Delegasyonunun üyeleridir.	Avrupa entegrasyonu için özel yapıların oluşturulması.
Polonya	Başbakanlık Ofisinde Kamu Yönetimi Reformu Departmanı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Romanya	Romanya Hükümeti, yerel idari reform Net bir şekilde belirlendi, merkezi hükümet Reformu bir yürütme komitesi tarafında başarıldı.	Daimi işbirliği ve ortaklık.	Şu ana kadar esas olarak yerel idari reform ile İlgili olarak, Romen yerel yönetim organı yapılarını Avrupa standartlarına adapte etmeye çalışıyor.
Slovakya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Slovenya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.

7.2. İdari Reform ve Avrupa Entegrasyonu: Kısım II

Issue: Ülke	İdari Reform ile İlgili Avrupa Entegrasyon Sürecinin Potansiyel Sorunları	Sorunların Nedeni	İdari Reformda Beklenen Gelişmeler
Bulgaristan	Kurumsal ve idari yapıların genel zayıflıklarının Ele alınması gerekmektedir.	Çeşitli türde sorunlar, fakat ağır basan sorun Mali olanakların yokluğu.	İdari reform tedbirleri gelişme halinde. Bir öncelik alanı olarak ayrıldı.
Çek Cumhuriyeti	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Estonya	Dikkate değer değil, potansiyel sorunlar ile kurum oluşturma sürecinin bir parçası olarak ilgilenecek.	Yeni bir kurumsal sistem kurmanın karmaşıklığı.	Devlet memurlarının eğitimi, kurum oluşturma Ve mevzuatın uygulamaya konması.
Macaristan	Devlet memurları için yeterli düzeyde eğitimin yokluğu.	İnsan kaynaklarının kalitesinin iyileştirilmesi, Karar alma ve uygulamaya koyma süreçlerinin iyileştirilmesi.	AB koşulları ile uyumlu olan idari reform Sürecinin bir sonraki aşaması, icraat, Koordinasyon, AE eğitimi, yönetimin İyileştirilmesi üzerine vurgu.
Letonya	Kamu hizmetinde sorunlar karmaşık ve ciddi, Politika geliştirme ve iç organizasyonun pek çok Yönü ile ilgili.	Yeni bir kurumsal sistem kurmanın Karmaşıklığı, asıl nedenlerin neler olduğunu Ayırmakta güçlük.	PA reformunun uygulamaya konma stratejisi Revize ediliyor, yapıların yeterli duruma Getirilmesi, iyileştirilmenin meydana gelmesi İçin kaynakların serbest bırakması gerek, Düzenleyici etki analizi sistemi planlandı.
Litvanya	Yönetimde ve adli sistemde uzman AE kadrosu yokluğu.	İnsan kaynakları ve mali.	Katılım ve eğitim stratejisinin insan kaynaklarının yokluğunu ele almak için bir temel Sağlaması gerek.
Polonya	Net değil.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Romanya	Merkezi ve yerel yönetim düzeyinde ciddi Zayıflıklar, Romen hükümeti bunları ele alma Süreci içerisinde.	Mali ve teknik nedenler, esas itibarıyla deneyim Ve eğitim eksikliğine bağlı. Yeni bir yönetim Kültürü yaratma gereksinimi.	Şu an için yerel idari reforma öncelik Veren iddialı bir yasal reform programı. reform.
Slovakya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.
Slovenya	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.	Yanıtlanmadı.

Bölüm 2: Katılımın Zorluklarını Karşılama

Les Metcalfe⁴

⁴ Les Metcalfe, Hollanda Maastricht European Institute of Public Administration (EIPA – Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü)'nde Kamu Yönetimi Profesörüdür.

1. Giriş: İstekli ve Muktedir mi?

99. Temmuz 1997'deki Amsterdam Zirvesi'nde, 1996 Hükümetler Arası Konferansı(IGC, Maastricht II) sonuçlandırılması, Avrupa Birliği'nin Orta ve Doğu Avrupa aday ülkelerini yakından ilgilendiren gelişiminde bir dönüm noktası olarak damga vurdu. Zirvede anlaşmaya varılan Amsterdam Antlaşması çarpıcı yeni girişimleri içermemektedir – aslında vizyon ve büyük bir amaç yokluğundan dolayı eleştirilmiştir. Yine de büyük bir öneme sahiptir. Antlaşmanın sonucunun genişleme müzakerelerinin bir sonraki safhasının başlaması için tetikleyici bir unsur olarak görev yapacağı daha önceden kararlaştırılmıştı. Katılım müzakerelerinin başarısı veya başarısızlığı aday ülkeler için siyasi istikrar ve uzun vadeli ekonomik performans yönünden son derece önem taşıyan bir meseledir. Komisyon yakın geçmişte katılım müzakerelerinin ilk olarak Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya ve Slovenya (artı Kıbrıs) ve ancak daha sonraki bir aşamada Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Romanya ve Slovakya ile başlaması gerektiği yolunda Görüşünü verdiği zaman oluşan güçlü tepkiler işte bu yüzdendi. Müzakerelerin 1998'in başlarında açılacağı varsayılmaktadır.

100. Bu belgenin esas ilgi alanı Avrupa Birliğine katılım ile ilgili güçlükleri göğüslemek için Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hükümetlerinin gereksinim duyduğu yönetim kapasiteleridir. Mayıs 1997'de AB Hollanda Başkanlığı AB'nin bir sonraki genişleme sürecinin bu boyutunun önemini altını, hükümetin etkinliği ve güvenilirliği sorularını ön plana çıkaran “Yönetişim ve Avrupa Entegrasyonu” üzerine bir konferans ile çizmiştir. Şu ana kadar en fazla dikkat çeken, katılımın siyasi ve idari boyutları olmuştur. Fakat Komisyonun aday ülkelerle ilgili görüşlerinin kısa süre önce yayımlanması ve Gündem 2000'in sunumu ile aday ülkelerin katılım sürecini idare etme ve daha sonra üyeliğin taleplerini karşılama konuları ile aynı anda başa çıkmak için ne kadar iyi bir şekilde donanımlı oldukları hakkındaki uygulamaya yönelik zorlu sorulardan kaçmak imkânsız hale gelmiştir. Onlar şu anda hangi kapasitelere sahiptir? Hangi kapasitelere ihtiyaç duymaktadırlar? Zorunlu kapasiteleri geliştirmek için hangi stratejiyi izlemeleri gerekmektedir?

101. Prensipte Avrupa Birliğine üyelik, üyelik koşullarını karşılamaya istekli ve muktedir olan, Avrupa kimliğine sahip bütün ülkelere açıktır. İsteklilik ve muktedirlik birlikte sahip olunması gereken iki özelliktir. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği Üyeleri haline gelmeye istekli oldukları konusunda pek az şüphe vardır. Esas olarak genişlemeden sorumlu olan Komiser Hans van den Broek *G Thesis—A Journal of Foreign Policy Issues*'un ilk baskısında “bekleme salonunun kalabalık olduğu” ile ilgili bir gözlemlerde bulunmuştu (Van den Broek, 1997, s. 8). Bu AB üyeliğinin getireceği faydaların ölçeğinin aşırı derecede yüksek olmasının yanı sıra genişlemenin ilerleyebileceği tempo ile ilgili gerçekçi olmayan varsayımlar tarafından da teşvik edilmiştir. Çünkü şu anda buna engel Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin üyeliğin karmaşık ve çaba gerektiren koşulları ile başa çıkma konusundaki yetenekleridir.

102. AB üyeliği faydaların yanı sıra maliyetler de getirmektedir. En önemli maliyetlerden bir kısmı giderek genişleyen bir Avrupa politikaları yelpazesini uygulamaya sokma ve yenilerini formüle etmeye katılmanın yanı sıra gereksinimler ve koşullar değiştiğçe var olanları revize etme yükümlülüğünden doğmaktadır. Güvenilir ve etkili yönetimler bu sonuçlara götüren temel araçlardır. Önceki genişlemede esas konu isteklilik idiyse (İsviçre ve Norveç katılmamaya karar verdi), bu kez muktedir olmaktır (yani, üyeliğin getirdiği yükümlülükler ile başa çıkma kapasitesi). Aday ülkeler üyelik koşullarını yerine getirmeye istekli olmanın yanı sıra muktedir olduklarını da kanıtlamak zorundadır. Bu yeni ve zor görevleri üstlenmek üzere ulusal yönetimleri donanımlı kulumak kamu idari reformuna sürdürülen bir taahhüdü ve yeniden organize olmaya oldukça büyük bir yatırımı içermektedir. Bu ölçü ve karmaşıklıkta dönüşümler çabuk ve kolay bir şekilde başarılabilir. Aday ülkeler kapasite geliştirmek için zaman ayırmak ve çaba sarfetmek zorundadır.

103. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için AB üyelik kriterleri ve koşulları Haziran 1993'teki Kopenhag Zirvesinde ortaya konmuştu:

- Demokrasiyi garanti eden kurumların istikrarı, hukukun ve insan haklarının üstünlüğü;
- Azınlıklara saygı ve onların korunması;
- İşlev gören bir pazar ekonomisinin varlığı;

- Birlik içerisindeki rekabetçi baskı ve pazar güçleri ile baş edebilme kapasitesi;
- Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlı kalma yeteneği.

104. Bütün bunların temelini oluşturan siyasi ve ekonomik ilerlemenin uygun kapasite oluşturma tedbirleri ile uyumlu olacağı yolundaki bir varsayımdır. Yeni sistem ve yapıların oluşturulması ve bunların güvenilir ve etkili şekilde çalışmasını sağlayacak kadronun geliştirilmesi gerekliydi. Görünüşte zararsız olan bu ifadenin yeterince ciddiye alınmaması durumunda bir tehlike söz konusudur. AB üyeliğinin yönetsel zorlukları sık sık hafife alınmakta ve çoğunlukla yanlış anlaşılmaktadır. Egemenlikle ilgili siyasi endişeler ve ulusal kimliğe tehditler olmasına rağmen, üyelik ulusal yönetimlerden daha azını değil daha çoğunu istemektedir. AB kurumlarının sınırlı kapasitesi, Avrupa politikalarını yönetme işinin büyük kısmından hükümetin diğer düzeylerinin sorumlu olduğu anlamına gelmektedir. Entegrasyon süreci Üye Ülkelerin yönetimlerinden giderek daha da ağır taleplerde bulunmaktadır.

2. Zorluklar ve Kapasiteler — AB İlişkilerinin İç Yönetimi

105. Bu analize temel yaklaşım aday ülkelerin yüz yüze oldukları *yönetim zorlukları* ve bunları karşılamak için gereksinim duydukları *kapasiteleri* göz önüne almaktır. Ayrıntılı bir kıyaslayıcı bilgi eksikliği olmasına rağmen, zorluğun dikkate değecek bir durumda olduğu konusunda pek az şüphe vardır. Aday ülkelerin yönetimlerinin var olan kapasiteleri ile katılım süreci ve giriş sonrası dönem sırasında onlara yöneltilecek talepler arasında büyük bir farklılık vardır. Buradaki soru, gelecekte bu boşluğu kademeli bir şekilde kapatmak üzere, kapasite geliştirme için hangi stratejilerin benimseneceğidir.

106. Bu sorunun standart bir cevabı yoktur. Bütün aday ülkeler ekonomik anlamdaki güçlü ve zayıf yönler ve yüz yüze oldukları jeopolitik fırsat ve tehditler açısından farklıdır. Ülkelerin farklı öncelikleri ve sorunları vardır ve hedefler belirlemek ve AB ile müzakerelerini yönetmek için farklı türde idari ve siyasi bir çark kurmuşlardır. Dâhili siyasi, ekonomik ve idari varyasyonlar ulusal düzeyde kurumsal formlarda bir çeşitliliğe yansımıştır. SIGMA anketi araştırmasına (Bakınız Bölüm 1, Ek 1) yanıtlar bu çeşitliliği yansıtmaktadır. Bu ulusal farklılıklara rağmen, bütün Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri katılım müzakereleri yaklaşırken bazı ortak güçlüklerle başa çıkmak zorundadırlar. Geliştirdikleri çözümlerin benzerlikler göstermesi kaçınılmazdır. Bütün ülkeler aynı *dış* Avrupa kurumları ve prosedürleri setini kabul etmek zorundadır. Aynı zamanda eğer AB üyelik arayışlarında başarılı olmak istiyorlarsa, bütün ülkeler aynı koşul ve kriterlere erişmek zorundadır. Bu süreç içinde Üye Devletler ile ilişkilerini bireysel olarak ve Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu yolu ile müşterek olarak geliştirme ve sürdürmenin yanı sıra Komisyon ile de çalışmalıdırlar.

107. Katılımı güvenceye alma ve Avrupa politikalarını işler hale getirme kapasiteleri çeşit çeşittir. Bunlardan bazıları politikaları uygulamaya koymanın çok teknik alanlarına özel, operasyonel yönetim kapasiteleridir. Tarımın farklı kollarında, ulaşımda, çevre politikalarında vs. uzmanlık bilgileri ve uzman becerileri gerekmektedir. Bu tür alanları yönetmek bir politika ağının veya rejiminin bir parçası haline gelmek ve diğer ülkelerde aynı alandaki profesyonel meslektaşlar ile birlikte hareket etmek anlamına gelmektedir. Bunlar genellikle düzenleyici politikaların yönetimi için rejimlerdir (Majone, 1996). Ekonomi politiğın pek çok alanında ve giderek artan bir biçimde ikinci ve üçüncü temel politikalar için de son derece gelişmiş bir ilişkiler ağı vardır⁵.

108. Bir bütün olarak hükümetin performansı ve AB'ye girmeyi güvenceye almak gibi hayati politika tercihleri hususunda daha da yüksek düzeyde kapasitelere ihtiyaç duyulacaktır. Yönetişimin bu yüksek düzeydeki sorunları ile etkin şekilde başa çıkmanın şu anki Yeni Kamu Yönetimi reformlarının çerçevesi içerisinde geliştirilmeyecek yeni bir tür üst düzey kamu hizmetini gerektirdiği tartışılmıştır (Dror, 1995). Yönetimin geleneksel tanımları açısından bu doğrudur. Bununla birlikte yönetimde uzmanlığın bu düzeyde gerekli olmadığı sonucuna varmak yanlış olacaktır. *Yönetim genellikle başka insanlar yoluyla işlerin yapılmasını sağlama olarak tanımlanır; kamu yönetimi ise başka kurumlar yoluyla işlerin*

⁵ İkinci temel politika, ortak dış ve güvenlik politikasını ilgilendirir; üçüncü temel politika, adalet ve iç işlerini ilgilendirir.

yapılmasını sağlamaktır. Kurumlar arası düzeydeki yönetim görevleri ile başa çıkmak için farklı türde yönetim becerileri ve uzmanlığı gerekmektedir. Bunlar kamu politikalarını yönetmekle ilgili olan farklı kurumların çalışmalarını koordine ve entegre etmeyi içermektedir. Bunlar aynı zamanda yeni kurumlar ve kurumsal ve ulusal sınırlar içerisinde etkin şekilde çalışan yönetim sistemleri tasarlama ve geliştirme yeteneğini de içermektedir. Bunu yaparken çekişmeleri anlamak ve kurumlar içerisinde ve arasında kurumsal direncin diğer kaynaklarına karşı çıkmamanın yanı sıra bürokratik politikanın savunma eğilimlerini de yenmek gereklidir. Kurumlar arası düzeyde yönetim ile kamu yönetimi arasında keskin bir ayırım yoktur. Bunlar yalnızca aynı paranın iki yüzü gibidir. Yönetişimin, ulusal idarenin AB üyeliğinin koşullarını karşılamak üzere adapte edilmesindeki gibi yeni sistemlerinin ve yapılarının kurulması büyük çapta değişimin yönetilmesidir.

109. Avrupa işlerini yönetmek dışarıdaki AB kurumlarına ve içerideki yurtiçi idareye doğru uzanan giderek karmaşıklaşan bir bağlantılar ağının geliştirilmesini gerektirmektedir. Aday ülkelerin yüz yüze olduğu hayati yönetim soruları, ulusal ve Avrupa düzeyi arasında birbirine bağlı olmayı yönetmek için kapasitelerin nasıl iyileştirileceğidir. Kapasite geliştirmenin bütün ülkelere tatbik edilecek bir detaylı planı yoktur. Bir ülkenin koşulları belirli politikaları yönetme kapasitelerini geliştirmeyi kritik düzeyde önemli kılabilirken, diğerlerinde bu koşullar hâlihazırda mevcut olabilir. Tek Pazardaki Beyaz Kitabın ısrarla belirttiği gibi, her ülke kendi yaklaşımını formüle etmenin sorumluluğunu üstlenmelidir. Farklılıklara rağmen, katılım süreci belirli çekirdek yetkinliklerin gelişimini kesinlikle gerektirmektedir. Burada amaç bütün üye ülkeler için ortak olan stratejik konuları tespit etmek ve onlar nihai AB üyeliği maksadıyla katılım süreci ile meşgul olurken onlar için mevcut seçenekleri göz önüne almaktır.

110. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılım müzakereleri ile ilgili yaklaşımlarını düşününce, hayati derecede önemli ve son derece eksik düzeyde bulunan başka bir kapasite türünü akılda tutmanın son derece önemli olduğu net hale gelir: kapasite oluşturma kapasiteleri. İdareleri AB katılım ve üyelik görevlerine hazırlamak için hangi tür kapasitelere gereksinim olduğunu bilmenin yanı sıra bu kapasiteleri *nasıl* oluşturup geliştirmeyi bilmek de gereklidir. Bu kapasitelerin geliştirilmesi, büyük ölçüde, bir deneyimlerden öğrenme meselesidir. Fakat bu da sadece deneme ve yanılma olmamalıdır. Şu anki ve önceki katılım dalgalarındaki diğer ülkelerin deneyimleri göz önüne alınabilir ve bunlardan faydalanılabilir. Kuşkusuz sonuçta her ülke nasıl yol alacağı konusunda kendi kararlarını kendisi vermelidir. Fakat katılımın zorlukları ile başa çıkmak için doğru türde kapasiteleri geliştireceği etkinlik, önemli ölçüde neyin işe yarayıp neyin yaramadığını ayırt etmeyi öğrenmedeki ve hem kendi deneyiminden hem de başkalarının deneyiminden sonuç çıkarmadaki etkinliğine bağlıdır.

Kapasite oluşturma kapasiteleri, peşinen reddetmekten (“burada icat edilmemiştir”) veya başka bir yerde yapıları tecrübesizce kopyalama yaklaşımından daha gelişmiş bir yaklaşımı gerektirir. Bu belge “ders alma” ve ilgili deneyimden öğrenilenlerin daha etkili bir şekilde uygulanması için bir çerçeve ortaya koymaktadır.

3. Dördüncü Dalga

111. Uzun vadeli bir perspektifte, orta ve doğu Avrupa ülkelerinin AB’ye bütünleştirilmesi genişlemenin dördüncü dalgasıdır. Batıya doğru ilk genişleme Danimarka, İrlanda ve İngiltere’yi birliğe katmıştı. Güneye doğru olan ikinci genişleme Yunanistan, Portekiz ve İspanya’yı ilave etti. Üçüncü dalga EFTA ya da kuzeye doğru olan, Finlandiya, İsveç ve Avusturya’yı dahil eden dalgaydı (şayet Avusturya’ya onursal bir kuzeyli ülke olarak bakılabilirse). Bu genişleme dalgalarının her biriyle aday ülkeler siyasi yükümlülükler ve idari sorumlulukların daha da yüksek bir eşliğini aşmak zorunda kaldı. Özet olarak bu müzakere edilemez bir şeydir. Üyeliğin temel bir koşulu, her yeni aday ülke grubunun mevcut Üye Devletler tarafından yapılmış ilerlemeleri entegrasyon sürecinde kabul etmesi ve dikkate almasıdır. Bu ise zaman içerisinde olası Üye Devletlerin kendi idari kapasitelerini güçlendirmek ve siyasi ve idari alt yapılarını Avrupa entegrasyonunun artan düzeylerine adapte etmek üzere daha da büyük yatırımlar yapmak zorunda kalması anlamına geldi.

112. Doğuya doğru olan dördüncü genişleme dalgası hem aday ülkeler hem de AB’nin kendisi için şu ana kadar girilmiş en zor genişleme olacaktır. Karmaşıklığın üç temel kaynağı vardır. Bunlardan ilki dâhil olan ülke sayısıdır. Prensipite her ülke kendi giriş koşullarını bağımsız olarak müzakere etse bile, bu

denli çok sayıda adayla başa çıkmanın getirdiği belirgin sorunlar vardır. Giriş prosedürü önceki katılım müzakereleri yoluyla geliştirilmiş olmakla birlikte her zaman yeni koşullara göre uyarlanmak zorundadır. Katılım müzakerelerinin temel çerçevesinin geliştirilmesi ve şu anki genişleme turundaki spesifik yeniliklerden bazıları Nicolaidis ve Raja Boean'da (1997) tartışıldı. Karmaşıklığın ikinci kaynağı Kopenhag kriterlerini karşılamının ve bir Üye Devlet olarak hükümetin performansını sürdürmek için gereksinim duyulan yönetim kapasitelerini geliştirmenin getirdiği güçlüklerdir. Aday ülkelerin kendi idari sistemlerini ve yönetim yapılarını standarda uygun hale getirmek için yapacak bir hayli işleri vardır. Üyelik koşulları eşiği Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in nispeten kolay olan birleşmesinden bu yana daha da yükseğe taşınmıştır. Herhangi yeni bir ülke katılmadan önce, daha da ileri entegrasyonun şu anki taahhütleri gelecek yıllarda teyit aldıkça, girişin bedeli daha da yükselecektir.

113. Üçüncü olarak, AB cephesinde kurumsal reformun olası genişleme için kaçınılmaz olduğu açıktır. AB altı Üye Devletin sınırlı gereksinimlerine hizmet etmek için ilk etapta oluşturulmuş kurumsal çerçevenin çok ötesine geçmiştir. Fakat yapısal reform için sınırlı bir kapasite sergilemiştir. Günümüzde sıkça kullanılan "hazmetme kapasitesi" terimi, şu ankinin iki katına çıkacak üye sayısının gerektirdiği yapısal değişikliklerin karmaşıklığını yansıtmayı başaramamaktadır. Bunu tartışmak bu belgenin amacını oluşturmamakla birlikte, AB'nin acil bir şekilde çözümlenmesi gereken önemli bir "yönetim eksikliği" olduğuna burada dikkat çekmek amaca uygundur. Bu zor meseleleri ele almak üzere özel olarak toplanmış olduğu gerçeğine rağmen, 1996 Hükümetler Arası Toplantı, kurumsal reforma ilişkin bu konulardan büyük ölçüde kaçındı. Kurumsal eksiklik ve zayıflıklar ile başa çıkma görevi daha fazla ertelenirse, sistemin şu anki haliyle işlev görmesi ciddi şekilde zarar görebilir ve genişleme süreci sekteye uğrayabilir. Bunun Üye Devletler ve AB kurumları arasında ortaya çıkaracağı siyasi güçlükler inkâr edilemez. Yine de önemli politika ve kurumlarda temel bir reforma duyulan gereksinimden kaçınılamaz. Tuhaf bir şekilde bu, aday ülkelerin kendilerinin katılımıyla pek de tahmin edilemeyecek bazı şekillerde değişecek bir sisteme katılmak için müzakere ediyor oldukları anlamına gelmektedir.

4. (Güçlendirilmiş) Katılım Öncesi Strateji

114. Yukarıda tanımlanan durumlar önümüzdeki genişleme sürecini önceki dalgalardan önemli ölçüde farklı kılmaktadır. Zorluklar Essen Zirvesinde (Aralık 1994) katılım öncesi stratejinin başlatılmasıyla kabul edilmişti. Katılım öncesi stratejinin dört ana unsuru Avrupa anlaşmaları, Birliğin kurumları ile yapılandırılmış ilişki (yapısal diyalog), Phare Programı ve iç pazar ile uyum için Komisyonun Beyaz Kitabına dayalı program. Bunların hepsi kapsam ve amaç olarak farklıdır ve zaman içinde yavaş yavaş geliştirilmişlerdir. Avrupa anlaşmaları münferit hükümetler ile ortaklık anlaşmalarıdır. Yapılandırılmış ilişki bir grup olarak ortak ülkeler ile AB'nin kurumları arasında karşılıklı güven oluşturmak ve ortak çıkar alanlarını keşfetmek için çok taraflı diyaloglar için bir çerçevedir. Phare katılım öncesi stratejide mali yardımın ana kaynağıdır. Beyaz Kitap programı bunları uygulamaya koymak için ihtiyaç duyulan idari kapasitelerin gelişmesine yol açacak iç pazar mevzuatının yakınlaştırılmasının ötesine geçmeye yöneliktir.

115. Bu dört unsurun Komisyonun Gündem 2000 adlı dokümanında (özellikle bakınız Cilt II, sayfa 3-12) ortaya konulan güçlendirilmiş katılım öncesi stratejisinde değişiklik yapılmış ve daha tutarlı bir formda dâhil edilmesi amaçlanmıştır. Önümüzdeki görevin ölçeği ve ulaşılma isteği ile ilgili bir fikir veren son paragrafı burada aktarmaya değerdir:

“Öncekilerin aksine, bir sonraki genişleme Avrupa Birliğini, güçlendirilmiş katılım öncesi stratejinin sağladığı gibi bütünsel bir yaklaşım içerisinde, başvuruda bulunan bütün ülkelere hibede bulunma araçları ve bütün uygulamada bir tutarlılık sağlamak için, başvuruda bulunan ülkelerin katılım tarihine bakılmaksızın, müzakerelerin yürütülmesi arasında bağlantı kurmaya zorluyor. Böylesine güçlendirilmiş bir katılım stratejisi, iyi uygulandığı takdirde, bütün taraflara iyi hazırlanmış bir katılım garantisi sağlayacak ve uzun geçiş dönemlerinde Topluluk müktesebatını ve Birliğin bütünlüğünü tehlikeye atabilecek sistem aksaklıklarını gidererek, genişlemenin getirdiği sorunlara çözüm bulmayı kolaylaştıracaktır.”

(Gündem 2000, Cilt II, s.12, Avrupa Komisyonu DOC/97/7).

116. Her aday ülke düzeyinde tutarlılık gerekmektedir. Her biri kendi sistemlerini ve yapılarını müzakerelere katılımın koşullarını karşılamak için uyarılma ya da geliştirme sorumluluğunu üstlenmelidir. Tutarlılık aynı zamanda bütün katılım sürecinin anlaşılır, düzenli olmasını ve koordine edilmiş bir şekilde ilerlemesini temin etmek için bütün aday ülkelerden istenmektedir. Katılım sürecini tutarlı bir şekilde yönetmenin önemli bir olumlu yan etkisi, katılım öncesinde eksiksiz bir hazırlığın, netice olarak AB politikalarının yönetimini karmaşık hale getirecek ve aksatacak uzun geçiş dönemleri gereksinimini en alt düzeye indirmesidir.

117. Bu güçlendirilmiş katılım öncesi stratejinin bir yönü daha önceden duyurulmuş olan Phare Programının yeniden yönlendirilmesiydi. Bu genel bir tabirle talebe dayalı yaklaşımdan katılıma dayalı yaklaşıma bir geçiş olarak tanımlandı. Projelerin seçimi, yönetimi ve değerlendirilmesi aday ülkelerin katılıma hazır olmalarını teşvik etmeye yönelik olacaktır. Ulusal düzeyde daha büyük tutarlılığı teşvik etmek için, amaç her ülkede daha az sayıda fakat daha büyük çaplı projelere sahip olmaktır. Projeler Komisyonun Görüşünde tespit edilen gereksinimleri karşılamaya dayalı olarak seçilecektir. Komisyonun gözetim ve hesap verme sorumluluğu çerçevesi oluşturmasıyla birlikte, Projelerin yönetimi mümkün olduğu ölçüde ilgili ülkedeki hükümetin sorumluluğuna verilecektir. Bu değişiklik yalnızca aday hükümetlerin daha fazla sorumluluğu tedrici bir şekilde kabul etmesini değil fakat aynı zamanda Komisyon hizmetleri açısından da yönetime daha koordineli ve disiplinli bir yaklaşımı ima etmektedir. Komisyonun iç mali yönetimi ile ilgili reformlar bu yeni gidişatı destekleme amaçlıdır.

118. Bütün aday ülkelerde tutarlılık başka bir açıdan ele alındı. Sorunlar ve önceliklerde ülkeden ülkeye farklılıklara izin veren Gündem 2000 “kurum oluşturma” ve ekonomik aktiviteyi Toplum standartları ile uyumlaştırma’yı güçlendirilmiş katılım stratejisinin iki ortak teması olarak belirledi. Bunlardan ilki yasaların yakınlaştırılmasının görüş’ü uygulamaya koyma yolunda yalnızca bir ilk adım olduğunu kabulü yansıtmaktadır. Uygulamaya koyma AB standartlarına ve koşullarına uymayı temin etmek için gerekli becerileri, yapıları ve sistemleri içeren bir kamu idera alt yapısını gerektirir. Ekonomik aktiviteleri Topluluk standartları ile aynı hizaya getirmek önemli bir yeni yatırım gerektirecektir. Yeni fiziksel sermaye yatırımı olmaksızın, uzun geçiş dönemleri ve standartlardan pek çok muafiyet muhtemelen uygun bulunacaktır. Bunun da yine kamu idaresi ile ilgisi vardır çünkü düzenleyici politikaların yönetimi söz konusu işlerle yeni ilişkiler kurmaktan sorumlu otoriteleri gerektirmektedir.

119. Müzakereler 1998’in başlarında başlasa bile, herhangi yeni bir Üye Devletin girişi için en iyimser hedef tarih 2002 olacaktır. Fakat çok büyük ihtimalle giriş müzakereleri daha uzun sürecektir. Her durumda münferit ülkeler ile ortaklık anlaşmalarının imzalanması ve ortak ülkeleri AB kurumları ve Üye Devletler ile çok taraflı diyalog çerçevesine getirmek için yapılandırılmış ilişkinin oluşturulmasıyla, sürecin birkaç yıldır işlediği söylenebilir. Somut ve sembolik anlamlarda önemli olsa da, bunlar yalnızca başlangıç niteliğindedir. Halen gidilecek uzun bir yol vardır. Katılımın aday ülkelerden neler istediğini önemsiz görerek ya da üyeliğe ne kadar çabuk bir şekilde ulaşılabileceği ile ilgili gerçekçi olmayan beklentiler oluşturarak hiçbir şey kazanılamaz. Sınırlamalar ve uzatılmış geçiş dönemleriyle hızlı bir giriş kararının aslında uzun vadeli olumsuz etkileri olabilir. Asıl önemli olan giriş için belirli bir gün sabitlememek ancak aday ülkelerin üyelik için yeterli düzeyde donanımlı olmasını temin etmektir.

120. AB’nin genişlemesi dalgaların birbiri ardına gelmesi olarak görülebilse bile, müzakereler başvuruda bulunan her ülke ile ayrı ayrı yürütülmektedir. Bu başvuruda bulunan ülkeler arasında ya da AB kurumları içerisinde hiçbir koordinasyon ve kıyaslama olmadığı anlamına gelmemelidir. Tam tersine, kaydedilen görece ilerlemeye dikkate değer bir duyarlılık vardır. Mevcut adaylar üzerine Komisyonun Görüşlerine yakın geçmişte gelen yanıtlar bunu oldukça net bir şekilde göstermektedir. Sonuçta, kararlar verilecek ve her her ülke ile tek tek anlaşmalara varılacaktır. Fakat bu zaman gelmeden önce, AB ile adayların başvurularıyla ilgilenmek için paralel süreçleri düzenleyerek çok miktarda hazırlık çalışması yapılmak zorundadır. Bir grup ülkeyi tespit etmek katılım sürecinin düzenli bir şekilde yönetimine doğru atılan bir adımdır.

5. Katılım Müzakerelerini Yönetme: Masaya Oturma

121. Bu tür kapasite oluşturma stratejilerini göz önüne almadan önce, bütün katılım müzakerelerini yönetme süreci hakkında bazı genel yorumlar yapmak gereklidir. Yukarıdaki tartışmanın gösterdiği gibi, katılım müzakereleri ikna edicilikleri, kurnazlıkları ve kişiliklerinin gücüyle son anda zafer kazanan ya da alternatif olarak hasımlarının adi, açıkgozlu ve sinsice taktikleriyle alt edilen bireyler tarafından pazarlık masasında varılan popöler basmakalıp anlaşmalardan çok uzaktır. Bu tür bir ortamda, yönetimin başarı ya da başarısızlıkla pek az ilgisi olurdu. Fakat katılım müzakereleri ortamı oldukça değişiktir. Katılım müzakerelerinin başarısı kritik şekilde iyi yönetime bağlıdır.

122. Bunun nedeni görevin bütün olarak karmaşıklığıdır. Baş müzakereciler yalnız başlarına hareket eden bireyler değildir; tek bir bireyin bütün süreci kontrol etmesi bir yana, denetimi bile imkânsızdır. Ne de katılım müzakerelerinin yönetimi yabancı bir bakanlık tarafından yürütölen tamamıyla diplomatik bir fonksiyondur. Baş müzakereciler müzakere ekiplerinin liderleridirler. Başarı, birlikte planlanmış çabalara ve iyi organize olmuş bir ekip çalışmasına bağlıdır. Bu kişiliğin etkisini saf dışı etmez, fakat sınırlandırır. Dış işleri bakanlıkları genellikle öncü bir rol üstlenir, fakat AB üyeliğinin geniş dalları pek çok başka bakanlığın meşru bir ilgisi olduğu ve bir rol oynamaya çaba gösterdiği anlamına gelmektedir. Bu ise bakanlıklarda bütün bir yeniden organizasyon sürecini ve bunlar arasındaki ilişkileri zorlar. Şayet dış işleri bakanlıkları AB ortamından yeni taleplere uyum sağlamada güçlük çekerse, bunun hükümetin her yanında rahatsızlık verici etkileri olacaktır (Christensen, 1996). Yabancı ve yerli politika arasındaki sınırın belirsizliği katılım sürecinin belirgin özelliklerinden birisidir. Daha önce birbirinden bağımsız gibi görölebilen, karşılıklı ilişkisi olan pek çok meseleyi müzakere etmek zorunda olmak dikkatli hazırlığa ve daha yakın bir koordinasyona duyulan gereksinimi büyük ölçüde artırmaktadır. Değıştirilemeyecek ulusal pozisyonlar için taahhütler yapılırken, her türlü idari zayıflığın ve çözümlenmemiş siyasi farklılığın yüzeye çıkacağı neredeyse kesindir. Avrupa entegrasyonunun hükümetin pek çok farklı bölümünden bireylerin aktif katılımına ve etkin işbirliğine yol açması gerekmektedir. Bunun gerçekten olmasını temin etmek aday ölkelerin hükümetleri içerisinde büyük ölçüde artan kapasiteleri gerektirecektir. Müzakerelere giden zaman ve çabanın büyük kısmı “masaya oturma” sürecidir (Stein, 1989). Tam bir hazırlık hayatidir ve bu da bilinen basmakalıbın aksine, müzakerecilerin zamanlarının çoğunu kendi taraflarında müzakere etmeye harcamaları anlamına gelmektedir. Pazarlık masasının etrafındaki nihai safha, müzakere buz dağının tepesidir.

123. Hazırlığın iç süreçleri ile müzakere öncesinin dış süreçleri arasındaki farkı ayırt etmek faydalıdır. Hükümetin iç bünyesindeki hazırlık, müzakerecilerin iyi bilgilendirilmiş olmasını ve sonuç olarak müzakere masasına ulaştıkları zaman ulusal çıkarları etkin şekilde temsil etmelerini temin etmek için yapılır. Hazırlık, meseleleri ve sorunları anlamak için gerekli bütün ayrıntılı teknik analizleri içermektedir. Aynı zamanda ulusal müzakere hedeflerini, stratejileri ve taktikleri belirlemeden önce farklı politika seçeneklerini değerlendirmeyi de kapsar. Katılım müzakerelerine giden çalışmanın çok büyük bir kısmı bu anlamda “ev ödevidir”. Gerçekten de daha önceki genişleme dalgalarında yer alan kıdemli müzakereciler müzakerelerde gerçekten hükümetlerini temsil etmekten ziyade zamanlarının çok daha fazla bir kısmını belirsizlik alanlarını azaltmak ve içerideki farklılıkları çözmek için kendi hükümetlerinin içinde müzakere ederek harcadıkları üzerine yorum yapmışlardır.

124. Hükümet içi hazırlıkla beraber, müzakerelerin kendisinin çerçevesini ve temel bir gündemi oluşturmak üzere müzakere sürecindeki mevkidaşlar ile müzakere öncesi bir dış süreç vardır. Müzakere öncesi süreç, sonuçlarını belirlemeksizin müzakerelerin gerçekleşeceği ortamı oluşturur. Yapılandırılmış diyalog kurumu ve gerçekleşmek üzere olan 12 Mart 1998’deki Avrupa Konferansının, aynı şekilde aşğıdaki Bölüm 6’da tartışılan Katılım Ortaklığının da müzakere öncesi çerçevenin unsurlarını sağlayacağı görölmektedir. Hazırlık ve müzakere öncesi dönem karşılıklı etkileşime dayalı süreçlerdir. Müzakereciler her zaman müzakere ortamındaki gelişmelerin iç hazırlıkları hangi yollarla etkileyeceğinin veya bunun tersinin nasıl olabileceğinin farkında olmalıdırlar. Gündem 2000 bazı genel parametreler oluşturmuş olmasına rağmen, müzakere öncesi gündemin halen yanıtlanmamış pek çok sorusu vardır. Örneğin, Katılım Ortaklığı nasıl yapılandırılacak ve organize edilecektir?

125. Müzakereciler katılım müzakerelerinin iki ayrı belirgin özelliğini hesaba katmalıdır. Bunlardan ilki, içerdiği konuların ve ilgi alanlarının yelpazesinin geniş olduğu ve giderek arttığıdır. Başarılı

müzakereler ilgili bütün konuların kapsandığından ve farklılık ve çelişkiler konusunda müzakerecilerin ulusal çıkarlarıyla ilgili tutarlı bir görüş sunabilmesi için yeterli düzeyde uzlaşıldığından emin olmak için bir ekip çalışmasını gerektirir. Bununla ilgili halihazırda bazı deneyimler vardır. Bütün Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri Beyaz Kitabın spesifik yönleri için sorumlulukları nasıl atayacaklarına karar verme konusunda bu sorunla karşı karşıya kalmak zorundaydı. Karşılıklı bağımlılığın önemli alanları olduğu için, bakanlıklar ve diğer organizasyonlar arasında işgücünün bölünmesine karar verdikten sonra, koordinasyonu temin etme sorunu ile de yüz yüze kaldılar. Bu deneyimden ne öğrenilmişti? İkinci olarak, müzakereler ile ilgili olarak rekabetçi stratejilere ve kazan/kaybet dinamiklerine doğru güçlü bir taraflılık olduğu için, katılım müzakerelerinin temel olarak entegrasyon ile ilgili olduğu gerçeği gözden kaybedilebilir. Müzakerelerde rekabet ve çatışma unsurlarını görmek her zaman mümkün olmakla birlikte, katılım müzakerelerinin belirgin özelliği birincil amaçların aday ülkeleri AB'nin etkin Üyeleri olmak için gerekli standartlara getirmek ve katılabilecekleri koşulları tanımlamaktır. Belirli açılardan, bu, müzakereleri geleneksel uluslar arası bir müzakereden daha çok bir yönetim denetimi haline getirmektedir. Bununla birlikte, burada hemen bunların geleneksel bir yönetim denetimi imajına pek de uymadıklarını ilave etmek gerekir.

126. Müzakerelerin düzenlenme şekli, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin durumlarını büyük siyasi-ekonomik geçiş dönemi geçiren-yeni anayasal çerçeveler, hükümet sistemleri oluşturan ve ekonomik dönüşüm geçiren ülkeler olarak yansıtmaktadır. Bu dalga, kabul bekleyen ülke sayısı anlamında en büyük olmakla kalmaz, fakat Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin sınırlı yönetim ve idari kapasiteleri ile son on yılda entegrasyondaki hızlı ilerlemenin Üye Devletlerin idari kapasiteleri üzerine yüklediği artan talepler arasında da çok büyük bir boşluk vardır. Sıkı mali ve bütçeyle ilgili kısıtlamalar kaynaklarda büyük bir artışı imkânsız hale getirmektedir. Dördüncü genişleme dalgasının AB'nin var olan kurumsal çerçevesinde barındırılmayacağı gerçeği durumu daha da karmaşık hale getirmektedir. Büyük bir yapısal reform gereklidir. Yapılması amaçlanan bu olduğu halde, 1996 IGC bu meseleyi ele almamıştır.

6. Katılım Ortaklıklarını Tasarlama

127. Gündem 2000 güçlendirilmiş katılım öncesi süreçte temel bir unsur olarak “Katılım Ortaklıkları” kavramını tanıttı. Bunun uygulamada ne anlama gelebileceğini daha yakından irdelemek, hem önemi açısından hem de kapasite oluşturma kapasitelerinin nasıl güçlendirilebileceğine bir örnek olarak faydalı olacaktır. Söz konusu kapasiteler katılım sürecinde Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin ve AB'nin rollerini yeniden tanımlamak için tasarım kapasiteleridir.

128. Bir Katılım Ortaklığının amacı, aday ülkelerin her biri için mevcut olan bütün yardımtürlerini tutarlı bir şekilde bir araya getirmek ve bunların *topluluk müktesebatını* uygulamaya koymanın önceliklerini karşılayacak şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Gelecekte, projelerin seçimi ve programların geliştirilmesinin aday ülkelerin her birinin spesifik gereksinimlerini ve koşullarını yansıtmaları gerekecektir. Amaç her ülkenin AB üyeliğinin yükümlülükleri ile başa çıkma kapasitelerini geliştirmeye doğru daha çabuk ve daha etkili şekilde hareket etmesini mümkün kılacak yeni bir Katılım Ortaklığı çerçevesi içerisinde 1997 ve 1998 boyunca ülke programları geliştirmektir.

129. Bu şekilde, Katılım Ortaklığının, aday ülkelerde yönetişimin “Avrupalılaştırılma”sına uzun soluklu bir katkıda bulunması amaçlanmaktadır. Bunların amacı aday ülkeleri AB üyeliğinin koşullarını karşılayacak şekilde donanımlı kılma ve bundan sonra da onların etkili Üye Devletler olarak işlev görmelerine olanak sağlama sürecini organize etmek ve hızlandırmaktır. Avrupalılaşıma katılımı sona eren bir şey değildir; her Üye Devletin işlev görmesinin sürekli bir parçasıdır. Üyelik ulusal hükümetlerden talepleri eksiltmez, onları artırır. Yaygın yanlış algılamaların tersine, Avrupa entegrasyonu ilerledikçe, ulusal hükümetlerden daha az değil daha çok şey talep eder. Avrupa’da gelişmekte olan çok aşamalı yönetim sisteminde, Üye Devletler ilave olarak Avrupa politikalarının taahhütleri ve iş yükleri ile başa çıkmak zorundadır. Katılım sürecindeki ülkeler gelecekteki yükümlülükler için hazırlanmanın yanı sıra aynı taahhütleri üstlenmek üzere kendi niteliklerini yükseltmelidirler.

130. Sembolik olarak Katılım Ortaklığı, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gelecek yıllarda üyeliğe ulaşmaya doğru ilerlerken, AB ile ilişkilerinde yeni bir safhanın başlangıcını temsil eder. Fakat katma değer nedir? Siyasi sembolizmin ötesine bakınca, Katılım Ortaklığının, katılımın uygulamada yönetilme şeklinde nasıl olumlu bir fark yaratacağını düşünmek önemlidir. Aksi takdirde bu terim boş bir siyasi retorik olmanın ötesine geçemeyecektir. Daha da kötüsü, belirsizlikler ve yanlış anlamalar etkili çalışma ilişkilerinin tasarımı engelleyeceği için, bir karmaşa kaynağı haline de gelebilir. “Ortaklığın” ne anlama geldiğinin farklı yorumları sinir bozukluğu ve yapıcı olmayan çatışmalara yol açabilir. Netlik ve tutarlılık çok daha önemlidir, çünkü bu yeni formülasyon hoşnutsuzluğa bir yanittir. Geçmişteki yönetim uygulamaları katılım sürecini yönlendirme ve çok sayıda ilgili organizasyonel aktörlerin çabalarını koordine etme görevinin kendi içsel karmaşıklığı ile tatminkâr bir biçimde baş etmeyi başaramadı.

131. En azından ilerleme için zemin vardır. Katılım Ortaklığına yön vermesi istenilen genel prensipler açık ve nettir. Aday hükümetlerden her biri ve Komisyon cephesinde kapasite geliştirme için karşılıklı sorumluluk ve ortak taahhüt varsayımı ortaklığın kendisiyle ilgili kavramda örtülüdür. Yapıcı bir ortaklığın ön koşulu, her iki ortağın daha iyi yapılanmış olmasıdır. Ne Komisyon ne de her bir aday hükümet kendi başına tek bir varlık değildir. Birlikte çalışabilmelerini temin etmek için, her birinin kendi iç organizasyonunu güçlendirmesi gerekmektedir. Komisyon cephesinde ise aday ülkeler ile geçmişte olduğundan daha tutarlı bir yaklaşıma ihtiyaç olduğunun kabulü vardır. Komisyonun iç yönetiminin her ülkeyi ele alırken farklı Genel Müdürlüklerin karşılıklı koordinasyonunu güçlendirmek için değiştirmesi gerekmektedir. Bu âdem-i merkeziyetçiliği ve bir aday ülke ile farklı Genel Müdürlükler tarafından ayrı bağlar geliştirilmesini olanaksız hale getirmez. Bunun gerektirdiği şey farklı girişimlerin kesişme, kopyalama ya da kabul görmeyen boşluklar ve atlamalardan dolayı karmaşa ve çatışmaya düşerek dejenere olmayacak, kabul edilebilir bir müşterek yaklaşımın bir parçası olmasını temin etmek için Komisyon içerisinde koordinasyona daha yoğun bir şekilde kendini adamadır.

132. Komisyonun belirli bir ülke ile ilgilenirken tek bir ses ile konuşmasının önemli olduğu gibi, diğer yanda ulusal bir hükümetin de katılım sürecinde Komisyonla ve diğer ortaklarla ilişkilerinde tek bir sesle konuşması esastır. Hükümet içi koordinasyon ulusal çıkarların iyi tanımlanması ve etkin şekilde temsil edilmesini temin etmek için son derece önemlidir. Bilakis, ulusal koordinasyon söz konusu milli çıkarların sayısı ve çeşitliliğinden dolayı Komisyon için olduğundan daha karmaşık bir görevdir. (Bununla birlikte, Komisyonun Genel Müdürlükler arasında aday ülkelerin sayısı kadar çok koordinasyon alt sistemleri geliştirmek zorunda olduğu da işaret edilmelidir.) Daha da ötesi, koordinasyonun hem Avrupa politika formüle etme amaçları hem de aynı zamanda mutabık kalınmış program ve projelerin uygulamaya konması için gerekli olduğu şeklinde ilave bir karmaşıklık vardır. Son olarak, Katılım Ortaklığı aday ülkelerin kendi cephesinde daha tutarlı bir yaklaşım gerektirmektedir. Bunun altında yatan amaç yardım projelerinin seçimi ve yönetimi için çerçeve sağlayacak gelecek programları tasarlamak için Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine daha çok sorumluluğu tedrici şekilde devretmektir.

133. Komisyonun her ülkeyle ilişkilerinde iç organizasyonu ve ulusal hükümetlerin kendilerinin Komisyonla ilişkilerinde iç organizasyonu Katılım Ortaklıklarının etkinliği için ön koşullardır. Fakat kendi başına Katılım Ortaklıklarının işlevi aday ülkelerin ulusal düzey ve AB düzeyi arasındaki bağı organize etmelerine yardımcı olmak ve onların sınırlarda ortaya çıkan yönetim görevlerini yerine getirmeleri için kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmaktır. Bu ise farklı düzeyde organizasyon ve yönetim sorularını ortaya çıkarmaktadır.

7. Ortaklık Modelleri

134. Bürokrasilerin standardizasyona karşı bir ön yargıları vardır. Aday ülkelerin sayısı göz önüne alındığında, bunların hepsine aynı şekilde davranması için büyük olasılıkla Komisyonun üzerinde baskılar olacaktır. Bu, idari açıdan uygun ve görünüşte adil olmakla birlikte, mutlaka etkili olacak diye bir şey söz konusu değildir. Bu, aday ülkelerin çeşitliliğini yansıtmayı başaramayacaktır. Komisyonun Görüşlerinde kısmen yansıtıldığı gibi, adayların farklı gereksinimleri vardır. Katılım Ortaklıklarının tasarımı bu farklılıkları göz önüne alacak şekilde uyarlanmalıdır. Bu onlarla sistemsiz rastgele bir şekilde ilgilenilmesi gerektiği anlamına gelmemektedir. Bir Katılım Ortaklığı aday hükümete doğru tedrici bir sorumluluk devri

olan stratejik bir ittifaktır. Bir yönetim biçimi olarak etkinliğini temin etmek Komisyon ve aday hükümetlerin kendilerine ait rollerini netleştirmeyi içermektedir.

Katılım Ortaklıkları halen gelişimlerinin ilk aşamasında olduğu için, bu koşulların karşılanabileceği yolları göz önüne almak ve tartışmak için bazı seçenekler ortaya koymaya değebilir. Yalnızca kabaca ana hatlar sunulacaktır. Fiili durumların ince yapısı düzinelerle organizasyonun oluşturduğu ağlardan meydana gelecektir.

135. Ayrıntılı ve orijinal olduğuna dair hiçbir iddiada bulunmaksızın, üç ortaklık modelini göz önünde bulundurmak faydalıdır: işveren-temsilci, alıcı-sağlayıcı ve profesyonel-müşteri. İlk olarak, ortaklıklar bazen işveren-temsilci modeline dayalı olur. Özde bu hedeflerin ve politikaların işveren tarafından konduğu ve temsilci tarafından yapılan icraatın yakın bir şekilde denetlenerek izlendiği bir hiyerarşik ilişkidir. Standart hedeflerle yönetme model ve yöntemleri bu tarz ortaklığın iyi işlemesini sağlayacak yollar sağlar. Büyük hacme sahip AB mevzuatına uyma, katılım sürecinin temel bir parçası olduğu için, bu tür ilişkilere dayalı olan ortaklıklar önemlidir. Fakat aday ülkelerin küçük hissedarlar olduğu hiyerarşik ilişkiyi sürdürmek Katılım Ortaklıklarının yalnızca bir parçasıdır – ve büyük olasılıkla önemini yitiren bir parçasıdır.

136. İkinci bir model, son zamanlarda dünyanın her tarafındaki kamu idari reformlarında oldukça tanınan alıcı-sağlayıcı ortaklığıdır. Bu, ortakların hizmetler karşılığında ödemeye dayalı bir performans anlaşması üzerinde mutabık kaldıkları yarı ticari bir ilişkidir. Bu doğrudan Komisyon ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındaki ilişki için geçerli değildir. Onların aralarında bir performans anlaşmasının temel alınabileceği bir müşteri-sağlayıcı ilişkisi yoktur. Bununla birlikte, Komisyonun bir sponsor rolü oynadığı, Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine hizmetlerin sağlandığı (üçüncü şahıslar tarafından aşağı yukarı ticari bir temelde) mübadele ortaklığının daha karmaşık bir ağı vardır. Katılım Ortaklığı için alıcı-sağlayıcı tasarımının güçlüklerinden birisi, sözleşme yaklaşımının anlaşmalara yazılabilecek kesinlik derecesini abartma eğiliminde olması ve bunun da sonuç olarak sözleşme performansının sürekli olarak izlenmesi ve yönetilmesi gereken düzeye gerekli önemi vermemedir. Alıcı-sağlayıcı ilişkilerinin Katılım Ortaklıkları için ana temel olup olmadığı ya da olması gerekip gerekmediği ile ilgili haklı görülebilen kuşku olmasına rağmen, bunlar kesinlikle kapasite geliştirme sürecinin bütününün önemli bir ögesidir.

137. İşveren-temsilci ve alıcı-sağlayıcı modellerinden daha ayrı olan üçüncü bir model profesyonel-müşteri modelidir. Burada ilişkiler müşteri ihtiyaçlarına, sorunları çözmek üzere profesyonel uzmanlığın uygulanmasına ve kapasitelerin kalitesini artırmaya dayalıdır. Profesyonel-müşteri ortaklığı profesyonel özerkliğinin müşteri taahhüdü ile garip bir karışımının yönetimini içermektedir. Bu, özellikle ortaklığın ana hedeflerinden birisinin müşteri sisteminin kapasitelerini geliştirmek olduğu zamanki durumdur. Profesyonel-müşteri ortaklık modeli iki açıdan ilgilidir. Bunlardan birisi, bir yandan yapılan şeyin etkinliği müşterinin taahhüdüne bağlı iken, gereksinimlerin bağımsız bir ön teşhisinin ne yapılması gerektiğine karar vermekte kaçınılmaz bir ön adım olmasıdır. İşveren-temsilci ve alıcı-sağlayıcı ilişkileri burada uygun değildir. Diğer perspektif, Katılım Ortaklıklarının gelişimsel bir dinamiğe sahip olduğu varsayımına dayalıdır. Bunlar kapasiteleri oluşturma ve bağımlılığı sürdürme değil, bağımsızlığı teşvik etme amaçlıdır. İşveren-temsilci ve alıcı-sağlayıcı ortaklıkları belirli görevleri yönetmek için mükemmel bir şekilde uygun olabilirken, bir profesyonel-müşteri ortaklığı kapasite geliştirme kapasitelerini güçlendirmek için bir çerçeve sağlamaktadır. Burada maksat zaman içerisinde aday ülkelerin kendi programlarını yönetmeleri için daha büyük sorumluluk üstlenmeleri için harekete geçmektir. Bir profesyonel-müşteri ortaklığı özerkliği artırmak ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin üyeliğin gerçekleştirebileceği düşüncesiyle daha çok sorumluluk üstlenmelerini mümkün kılmak için daha uygun ve daha esnek bir çerçeve sunmasıdır.

138. Bu ortaklık modelleri birbirini dışlayan modeller değildir. Bunların Katılım Ortaklıklarını tasarlamak üzere birleştirilmemesi için hiçbir neden yoktur. Farklı kombinasyonlar farklı ülkeler için uygun olabilir. Farklı kombinasyonlar bir ülkede katılım sürecinin farklı aşamaları için uygun olabilir. Etkili performans yönünden, belki de en önemli genel gözlem bütün durumlarda ortakların içine girdikleri ilişki türünü anlamaları ve mutabık kalmaları gerektirir. Katılım ortaklığının temeli kapasiteler gelişirken zaman zaman gözden geçirilmelidir.

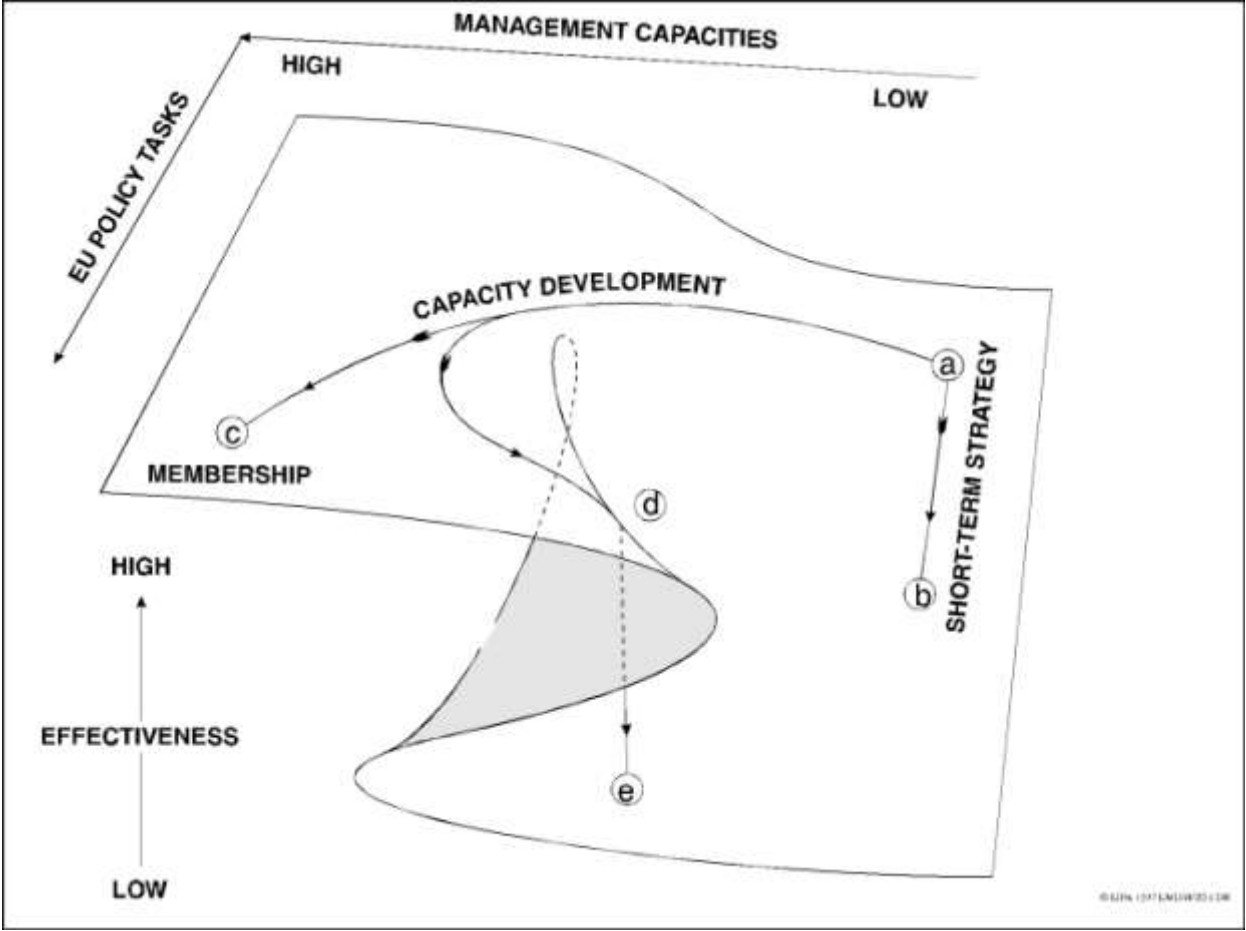
8. Yavaş Yavaş Acele Etmek

139. Bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri büyük sonuçlara sonuçları çok çabuk varabilmek amacıyla, şok terapi ve nakit programların hedefleri olmuşlardır. Bu yaklaşımın ekonomik değişimi meydana getirmekteki yararları ne olursa olsun, bunun uzun soluklu kamu yönetimi reformu ortaya çıkarmanın ve AB üyeliğini garanti etmek ve bundan faydalanmak için gereken kapasiteleri oluşturmanın en iyi yolu olduğu çok şüphelidir. Suni ilerlemenin sürdürülememesi tehlikesi her zaman vardır. Aksamalar siyasi anlamda zarar verici ve idari anlamda moral bozucu olabilir.

140. Kapasitelerin sabırlı bir şekilde kuvvetlendirilmesi bu tür aksaklıkların olma ihtimalini düşürür ve daha yapıcı uzun vadeli bir bakış sunar. Uzun vadeli başarının anahtarı yeni kapasitelerin geliştirilme oranı ile ilave Avrupa sorumluluklarının kazanılma oranı arasındaki bütünsel dengeyi korumak üzere dikkatli bir şekilde tasarlanmış bir stratejidir. Var olan kapasitelerin başa çıkabileceğinden daha fazla sorumluluğu üstlenmek yoluyla katılım sürecini hızlandırma girişiminde bulunmak aşırı yük ve performansın çökme riskini artırır ve bu onun güvenilir olmayan bir ortak olarak görünmesini sağlayacağı için ülkenin dış imajına zarar verici bir etkisi olabilir. AB'ye katılmaya çaba gösteren Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için olduğu gibi, özellikle önemli ölçüde daha yüksek bir performans düzeyine doğru bir değişime ihtiyaç olduğunda, başlangıçtaki ilerleme pek de etkileyici görünmeyebilir. “Yavaş yavaş acele etmek” acele sonuçlar vaat etmekten daha az bariz bir siyasi çekiciliğe sahiptir, fakat uzun vadeli etkililik için daha sağlam bir temel sağlaması daha muhtemel görünmektedir.

141. İlişikteki şema “yavaş yavaş acele etme” yaklaşımının neden bir kapasite oluşturma stratejisi tasarlamak için uygun olduğuyula ilgili bir fikir vermektedir. Düşük kapasite düzeylerinde hükümet ağlarının kolaylıkla aşırı yükleneceği varsayımı vardır. Bir reform stratejisinin yeni kapasitelerin geliştirilme hızı ile yeni Avrupa sorumluluklarının üstlenilme hızı arasındaki bütünsel dengeyi korumak için dikkatli bir şekilde tasarlanması gerekmektedir. Özellikle fark aşırı olduğu zaman, bir hükümet sistemine aşırı yük yüklemek performansın düşmesine yol açabilir ve kapasite oluşturma sürecini ciddi bir biçimde aksatan bir rol oynayabilir.

Kapasite Geliştirme Stratejileri



142. Kısa vadeli bir strateji (a-b), ilave AB politika görevlerini, bunlarla başa çıkmak için kapasite oluşturma yolunda herhangi bir dikkate değer çaba sarf etmeksizin yorum yapmadan kabul etmeye yol açar. Bu etkililikte hiçbir kazanç getirmez. Şok terapi felsefesine dayalı olan rekabetçi strateji (a-d-e), aşırı yük veya bir çökme yaratmadan, başlangıçta hızlı sonuçlar ortaya çıkarır. Uygulanabilir uzun vadeli bir strateji (a-c) yönetim kapasitelerinin gelişmesi ile AB politika sorumluluklarının edinilmesi arasında bir dengeyi korur. Başlangıçtaki ilerleme yavaş görünebilir, fakat kademeli eğitim rejimindeki bir atlet gibi bir dizi “mücadele-yanıt” döngüsü aşırı strese ya da yıkıcı bir aşırı yüke neden olmaksızın zenginleşen performansa yol açar.

9. Başarılı Bir Reformun Beş Koşulu

143. Hükümette reform sık sık yüksek beklentilerle başlar ve karışıklık ve hayak kırıklığı ile sona erer. Sık sık dile getirilen bir neden değişime karşı bürokratik dirençtir. Bir miktar direnç beklendiği için, reform stratejilerinin ya onu yenmek ya da önünü kesmek suretiyle onu hesaba katacak şekilde tasarlanması gerekmektedir. Değişime direncin ana kaynakları hakkında bunları tahmin edecek ve bunlarla başa çıkmanın yollarını formüle edecek kadar çok şey biliyoruz.

144. Daha genel olarak, kötü sonuçlar genellikle siyasi irade eksikliğine atfedilmektedir. Sıkı bir şekilde uygulanan siyasi baskının reformları uygulamaya konmasını temin etmek için gerekli tek şey olduğu varsayılmaktadır. Hiçbir siyasi taahhüt olmadığı takdirde, reformların çok geçmeden ivme kaybedeceği kesindir. Zirvede destek eksikliği ya da reformun yönü ile ilgili bölünmüş siyasi görüşler değişimleri kabul ettirme çabalarını baltalayacaktır. Bununla birlikte, önemli olan tek şeyin siyasi taahhüt olduğu sonucuna varmak hatalıdır. Siyasi irade gerekli olmakla birlikte reformların başarısını garanti etmek için yeterli değildir.

145. Başka ne gereklidir? Başarılı reformun temelini hangi koşullar oluşturur? Etkili reformların, kısmen durumun karakteristikleri kısmen ise reformu yapanlar ile onların siyasi liderleri tarafından yapılan kasti eylemlerin sonuçları olan beş koşulun bir kombinasyonuna bağlı olduğu görülmektedir. Bu beş koşul özetle:

- Dış Baskı;
- İçteki Tatminsizlik;
- Bir Reform Stratejisi;
- Reformu Yönetmek İçin Bir Mekanizma;
- Geribildirim ve Değerlendirme.

146. En hafif deyişle, herhangi bir kurumun bir miktar *dış baskı* olmadan büyük çaplı bir yeniden yapılanmaya veya reforma kalkışması alışılmamış bir durumdur. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin durumunda, bütün hükümetlerin geçiş sürecine destek olacak reformları tanıtmak için iç ve uluslararası kaynaklardan muazzam bir baskı altında olduklarına hiç şüphe yoktur. Aslında aday ülkelerin sorunu, dış baskının yokluğundan ziyade aşırı olmasıdır.

147. Dış baskı, aynı zamanda bir *iç baskı* duygusu olmadığı takdirde, kendi başına pek az şey başarabilir. İşlerin daha farklı ve daha iyi yapılabileceği duygusu olan iç tatminsizlik reform için motivasyonu sürdürmek için zaruridir. Siyasi irade bir reformu başlatmak için yeterli olabilecektir. Yaygın bir statükocu tatminsizlik duygusu reformun yerleşmesini sürdürmeye yardımcı olur. Daha da önemlisi, iç tatminsizlikten istifade etmek değişime olan direnci düşürür. Tatminsizlik duygusunun çok az olması durumunda, pasif direnç reformları durma noktasına getirmek için yeterli olacaktır.

148. Dış baskı ile iç tatminsizliğin bir kombinasyonu değişim için gerekli motivasyon ve enerjiyi, ona tutarlı bir amaç vermeksizin sağlar. Bir reform stratejisine aynı zamanda reforma net bir genel yön vermek için de ihtiyaç duyulur. AB üyeliği ve *topluluk müktesebatını* uygulamaya koyma kapasitelerini geliştirmek tam da böyle bir yön sağlar. Bunlar ileriye doğru kesin bir yol işaret eder. Böyle olsa bile, bir stratejiyi yönetmek ve uygulamaya koymak için gerekli kapasiteler ile ilgili sorular bir yana, bir reform stratejisinin ayrıntılarını anlamaya çalışmak ve önceliklerini belirlemek için oldukça geniş bir çalışma alanı bırakırlar.

149. Bu da bizi başarılı bir reformun bir sonraki koşuluna götürür: *reform sürecine yön verme ve süreci yönetme mekanizması*. Modern yönetimde, reform değişim yönetimidir: organizasyonlarda değişim ve organizasyon ağları arasında işleyen ilişkilerde değişim. Bunlar çok karmaşık ve gerçekleştirilmesi zor değişimlerdir. Ayrıntılı çalışma yapacak ve stratejik hedeflere doğru adım adım ilerleyecek programları geliştirecek kapasite olmadığı takdirde, yasaları geçirmek pek bir işe yaramaz. Gerekli kapasitelerin kontrolü merkezileştirecek büyük bir organizasyon biçiminde olmasına gerek yoktur. Bunun yerine net bir siyasi desteğe sahip küçük bir grup, oldukça âdem-i merkezîyetçi bir şekilde çalışabilir. Sonuçta, reformun başarısı onları uygulamaya koymak zorunda olanların kendini buna adanmalarına bağlıdır.

150. Son olarak, başarılı bir reformun beşinci şartı geribildirim ve değerlendirme süreçleridir. Bunlar yönetsel olduğu kadar siyasi açıdan da önemlidir. Bunlar reformlara siyasi görünürlük kazandırma ve aynı zamanda yönetsel olarak sorumlu olanlara ilerlemeyi değerlendirme yollarını sağlamak için kullanılabilir. Reformlar zaman içerisinde siyasi görünürlüğü ve desteği kaybettikleri için ivme kaybeder. Geribildirim ve değerlendirme iç ve dış desteği sürdürmek için kullanılacak delil ve bilgi akışını sağlar. Zorluklara rağmen, katılımın avantajlarından birisi kendi kendini organize eden reform süreçlerinde ilerlemeyi değerlendirmek ve desteklemek için bazı kesin ve siyasi anlamda dikkate değer kriterler vermesidir.

10. Bir Kapasite Oluşturma Stratejisini Tanımlama

151. Bir kapasite oluşturma stratejisini tanımlamak için, bütün aday ülkelerde ortak olan kilit konuları tespit eden bir gündem oluşturmak önemlidir. Bu noktada şu soru ortaya çıkmaktadır: “Stratejik hedef nedir?”. Özellikle Komisyonun Görüşlerini duyurmasını izleyen durumda, bu konudaki varsayım pek çok

durumda yanıtın “üyeliğe ulaşmak” ya da belki “Üyeliğe mümkün olduğu kadar çabuk ulaşmak” olduğu yolundaydı. Şu anki analizin amacı açısından bu çok sınırlı ve hatta birincil hedeflere zarar verici olarak bile görülür. Sonrasında uygun stratejik hedefin *üyelikten faydalanma kapasitesi oluşturmak* olduğu varsayılacaktır. Katılımı müzakere etmek bu sürecin kendisinin sonu olmaktan ziyade onun temel bir adımıdır (Metcalf, 1996).

152. Bir aday ülke açısından, uygulanabilir bir strateji, katılım müzakerelerini yürütmelerini sağlayacak ve mevcut ve gelecek AB politikalarını uygulamaya koymak için idarelerin niteliğini yükseltmenin yanı sıra üyeliği yönetmelerini de mümkün kılacak sistem ve yapıları geliştirmelerine bağlıdır. Katılımın yönetimi üzerine istikrarlı uzun vadeli bir perspektifi sağlamak için AB üyeliğinin uzun vadeli faydalarını güvenceye almayı hedefleyen, kapasite oluşturan bir stratejinin üç kolunu ayırt etmek faydalıdır:

1. Bir Proje Yönetim Süreci Olarak Katılım.
2. Üyeliğe Hazırlık Olarak Katılım.
3. Katılım ve İç Bünyede Kamu İdari Reformu.

10.1. Bir Proje Yönetim Süreci Olarak Katılım

153. Katılımı müzakere etme sürecine bir proje yönetimi çalışması olarak bakmak suretiyle işe başlamak faydalıdır. AB’ye katılımı müzakere etmeye bir aday ülke hükümeti içerisinde spesifik bir gruba atanmış bağımsız bir görev olarak bakılabilir. Başvuruda bulunan geçmiş ve mevcut bütün aday ülkeler birimler oluşturdu ve onlara katılım sürecine öncülük etme sorumluluğunu verdi. Bu tür gruplar bir hükümet yapısının ve siyasi sorumluluk kalıbının içine oturmak zorundadır. Bir rol biçimlendirmek var olan bakanlıklar ve merkezi hükümet kurumları ile güvenilirlik ve meşruluk sorunlarını çözmeyi içerir. Katılım sürecinin sürekli olarak içinde olma onları Avrupa işleri ile ilgilenme konusunda deneyimin biriktiği ve uzmanlığın geliştiği bir çekirdek haline getirir. Bu grup ya da birim iyi işlev gördüğü takdirde, o yavaş yavaş Avrupa entegrasyonu alanında nelerin yapılmış olduğu ve nelerin yapıyor olduğu ile ilgili olarak hükümetin hafızası ve bilginin ana kaynağı haline gelir. Bu tür bir grup etkili bir müzakere ekibinin temelini oluşturur.

154. Proje yönetimi bakış açısı, genelden ziyade ilk yakınlaşma için faydalıdır. Katılım geleneksel proje yönetim yaklaşımı ile önemli ortak özellikleri paylaşır. Yukarıda belirtilen temel özellik projenin tamamlanmasını kendi ana sorumluluğu olarak alan kararlı bir ekibin ya da bir çalışma kolunun oluşturulmasıdır. İdeal olarak, bir görevi başından sonuna kadar yürütecek ve net bir görev tanımına sahip olan bir grup kurulur. Katılım müzakerelerinde bu daha önceden beklenebilecek bir şey olmaktan daha çok nihai aşamalara ulaşılırken ihtiyaç duyulacak şeyin daha doğru bir tanımıdır. Gerçek şudur ki ulusal bir hükümet içerisinde genel olarak birden daha fazla odak noktası vardır. Dış İşleri Bakanlığının bu işe dâhil olması birinci derecede önemlidir; başka bir açıdan bakıldığında Maliye Bakanlığının dâhil olması da öyle. Avrupa entegrasyonu için uzman bir birim ya da büro oluşturmak alışılmış bir şeydir ve bu uygulamaya verilen yüksek siyasi öncelik göz önünde tutulunca, genel olarak başbakan ve/veya başkan ile yakın bir bağ vardır. En iyi oluşumun ne olduğunu söylemek imkansızdır. “Tek bir en iyi çözüm yolu” yoktur. Bununla birlikte, herhangi bir yapılanmada farklı organlar arasındaki sorumlulukların paylaşımını, örneğin, dış dünya ile karşılaştırılınca tutarlılığı temin etmekten ve iç koordinasyon için esas olarak kimin sorumlu olduğu ile ilgili sarıh bir anlayışa sahip olmak önemlidir. Koalisyon hükümetleri ve koalisyon politikaları bu görevleri karıştırırlar, fakat proje yönetimi bakış açısının uygunluğunu vurgulamanın bir nedeni bu farklılıkları giderme kapasitelerini geliştirmenin ve uzun vadedeki ulusal çıkarlarla ilgili çatışmaları çözenin öneminin anlaşılmasını sağlamaktır.

155. Proje yönetim bakış açısının uygulanması etkililiği değerlendirmek ve bir projeye etkili bir şekilde yön verme sürecinde ele alınması gerekli engelleri ve konuları sistematik bir şekilde tespit etmek için ortak bir çerçeve sunmak yoluyla bu doğrultuda ilerlemesine yardımcı olur. Geniş manada, proje yönetimi üç performans kriteri setinden yararlanır: hedefler, maliyetler ve zaman. İyi idare edilmiş bir projenin net bir şekilde tanımlanmış bir amacı, bir bütçesi ve bir zaman cetveli vardır. Yönetimin görevi projeyi “standartta uygun şekilde, zamanında ve bütçe içinde kalarak” tamamlamaktır. Katılım müzakerelerinde, yönetim görevleri amaç tarafından (AB üyeliğini kazanma) belirlenir. Mevcut kaynakların ışığında uygun bir zaman

zerçevesi belirlenmelidir. Yönetimin görevi zaman kısıtlamaları içerisinde hedeflere ulaşmak için kaynaklardan en iyi şekilde istifade edecek bir yöne yönlendirmektir. Bu kriterler birbirine bağımlıdır. İdeal bir dünyada, bütçe taahhütleri, tamamlama tarihleri ve standartların bozulmayacağı garantilerinin hepsi önceden verilebilir. Gerçek dünyada ise bunların hiçbirini garanti edilemez. Önemli sorular bunların arasındaki öncelikler etrafında döner. Sorunların beklenenden daha başa çıkılmaz olduğu ortaya çıktığı takdirde zaman çizelgelerine ne olur? Maliyetler yükselir ya da standartlara ulaşmak güçleşirse ne olur? Proje yönetiminin bu sorulara verecek hazır cevapları yoktur, fakat krizlerin kalıcı bir zarar vermesini önleyecek rotayı tahmin edip o yöne yönlendirecek araçlar ve teknikler sağlar. En önemlisi, bu ulusal hükümet içerisinde bürokratik ya da koalisyon politikalarının ilerlemenin ciddi değerlendirmesini geçersiz kılmasını önlemeye yardımcı olabilecek ortak bir çerçeve sağlar.

156. Katılım müzakerelerinin ilerlemesi hakkında yakın geçmişte olan tartışmanın büyük kısmı bu sözlerle çerçeveselenebilir. Siyasi açıdan hassas soru, katılımın zaman çizelgesidir. Katılım müzakereleri ne zaman başlayacaktır? Bunların tamamlanması için tahmini tarih nedir. Süreci hızlandırmak ve zaman ölçeğini kısaltmak için güçlü siyasi baskılar vardır. Böyle yapmakla kısa vadeli siyasi kazançlar her ne olursa olsun, etkililiğin diğer boyutlarını göz ardı etmenin uzun vadede zarar verici etkileri olması olasıdır. Maliyetler ve standartlara hak ettiklerinde çok daha az önem verilmiştir. Süreci aceleyle getirmenin maliyetlerde artışa, standartlarda da düşüşe neden olması olasıdır. Sorunların sonradan çözülebileceği varsayımıyla acele karar peşine düşmenin nasıl bir cazibesi ne olursa olsun, sorunları üstünkörü bir şekilde dikkate almanın büyük çaplı hatalara yol açma ve performans standartlarını daha sonra düzeltmesi giderek daha zor olacak şekilde düşürme tehlikesi vardır. (Şartlar farklı olmasına rağmen, Avrupa Para Birliği ile olan budur. Ülkelerin ilk üyelik turuna dâhil olma arzusu ve orijinal zaman tablosunu devam ettirme çabaları hükümetlerin sınırlayıcı ekonomik politikanın benimsenmesi yoluyla ağır işsizlik maliyetleri oluşturmalarına ve sonra para birliğinin garanti etme amacında olduğu standartları düşürmenin yollarını aramaya yöneltti. Ekonomik anlamda Para Birliğinin faydaları her ne olursa olsun, bir proje olarak kötü bir şekilde yönetilmektedir.)

157. Katılımın yönetilmesi için ilk önemli soru sağlam bir proje ekibinin bir araya getirilip getirilemeyeceğidir. Katılım sürecinin sınırlı insan kaynakları ve son derece sınırlandırılmış gereksinimleri göz önüne alınacak olursa, doğru yetenekte insanları ne işe almak ne de elde tutmak kolaydır. Bir sonraki soru böyle bir ekibin hükümet işleyişi içinde nerede yer alacağıdır. Bu sorulara en bilindik yanıtlar, dış işleri bakanlığı içerisinde ya da bu bakanlığa yakından bağlı küçük bir proje ekibi oluşturmak olmuştur. Bunun mantığı dış işleri bakanlıklarının katılım müzakerelerini idare etmek için ihtiyaç duyulan diplomatik becerilere ve oturmuş bir dış ilişkiler ağına sahip olmasıdır. Fakat bu resmin yalnızca bir yüzüdür. Katılım süreci, özellikle ülke içindeki ilgili bakanlıklar ile tam işbirliğini güvence altına almakla ilgili olarak, proje yönetimini genellikle hesaba katmayan karmaşıklıklara sahiptir. Katılım sürecinin en önemli ve zor yönlerinden birisi geleneksek olarak dış işleri politikası olarak kabul edilen şey ile iç politika olarak kabul edilen şey arasındaki sınırların belirsizlik derecesidir. Bir katılım stratejisinin başarısı büyük ölçüde hükümet içindeki bilgi ve uzmanlıktan istifade etmeye dayanmaktadır. Etkili bir katılım Proje ekibi bakanlıklar ile politika formüle etmeye katkıda bulunması gereken ya da uygulamaya koymada bir rol oynaması gereken diğer organizasyonlar arasında bağların kurulmasını temin etmek zorundadır.

158. Ne kadar yüksek gücü olursa olsun ve hükümet içinde nerede yer alırsa alsın, bir proje ekibi hazırlık ve müzakerenin kendisi ile ilgili bütün görevi tek başına üstlenemez. Bu yalnızca etrafında katılımı yönetme kapasitelerinin organize edildiği ve görevlendirildiği çekirdektir. Bir proje ekibi liderliğin devamlılığını ve sürecin koordinasyonunu temin eden merkezdir. Fakat başarılı katılım müzakerelerini yürütmek için gereksinim duyulan bütün bilgi ve uzmanlığa kendisi sahip değildir. Daha ilk aşamalarında itibaren, katılım müzakereleri ilgili bakanlıkların çok daha geniş kapsamlı bir şekilde katılımını gerektirir. Ayrıntılı teknik çalışmanın ağır yükü bütün ilgili politika alanlarında uzmanların girdilerini gerektirir. Hâlihazırda uzmanlık var olmadığı takdirde, katılım proje ekibinin sorumluluklarından birisi bunun geliştirilmesini teşvik etmektir. Kısa vadede uzmanlığı ödünç ya da satın almak mümkün olabilir, fakat uzun vadede ülke içinde bu kapasiteleri geliştirmenin yerine geçecek başka hiçbir şey yoktur. Daha da önemlisi, merkezdeki proje ekibinin nihai olarak üyeliği yönetme görevlerini üzerine alacak olan ülke içindeki ulusal ağı geliştirmekte aktif bir rol oynamak zorunda olduğu anlamına gelmektedir.

159. SIGMA anketine verilen yanıtlar Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bu ağları geliştirmek için adımların hâlihazırda atıldığını göstermektedir. Bazı durumlarda bu, bazı bireyleri temas noktaları olarak atamak ve bazen de ilgili bakanlıklar içerisinde Avrupa işleri için uzman birimler kurmak suretiyle yapılmıştır. AB ile ilgili işlerin hacmi büyüdükçe, sınır genişleten bu rollerin önemi de artmaktadır. Aynı zamanda ülke içindeki ulusal ağı, önceliğin bakanlıklar arasında doğru ve güvenilir iki yönlü bilgi akışlarına verildiği yatay bir ağ geliştirmesi de önemlidir. Bunların çoğu iki taraflı bir temele dayalı olarak yapılabilir. Hiyerarşik bir ilişkiler yapısı iletişimi kısıtlama ve hiyerarşik bilgi kaynaklarına aşırı bağımlılığa yol açma eğilimindedir. Bürokratik politikada, bilgi güçtür fakat Avrupa temaslarında bir denetçi görevi görme ya da bilgi tekeli kurma girişiminde bulunan bir proje ekibinin güvenilirliği güçlendirmekten ziyade baltalaması daha olasıdır. Belki de altı çizilecek ana nokta proje yönetimi yaklaşımının merkezi kontrolü arttırmaya çalışmaktan çok âdem-i merkeziyetçi bir sistemi çalışır kılmayı amaçlaması gerektiğidir.

10.2. Üyeliğe Hazırlık Olarak Katılım

160. Biraz önce ele aldığımız ilave karmaşıklıklar hesaba katıldığı takdirde, katılım sürecini proje yönetiminde bir uygulama olarak düşünmek faydalıdır. Dış ilişkiler ve siyasi liderlere erişimin yanı sıra ulusal idare ile de iyi bağları olan, uyum sağlamış, kendini adanmış bir ekip, müzakere öncesi ve hazırlık süreçlerine büyük yarar sağlayacaktır. Proje yönetimi yaklaşık ciddi hatalardan kaçınan ve katılım müzakerelerinin stresli, hiperaktif atmosferinde bile fırsatları yakalayan bir müzakere ekibi kurmak için iyi bir temel sağlar.

161. Bunu söylemekle birlikte, bir proje yönetim ekibi yaratmanın yapılması gereken tek şey olmadığını da kabul etmek önemlidir. Katılımı müzakere etmek için hazırlıklar yapılırken, üyeliği yönetmek için de hazırlıkların başlaması gereklidir. Bunun ne gerekli ne de akıllıca olmadığı iddia edilebilir. Yönetim açısından, üyeliği mümkün olduğunca çabuk bir şekilde güvenceye alma konusunda bütün kaynaklara konsantre olmak, sonra üyelikle ilgilenmeye kademeli olarak geçmek daha iyi görünebilir. Aday hükümetlerdeki sınırlı insan kaynakları göz önüne alınacak olursa, bu “adım adım ilerleme” yaklaşımı mantıklı görünebilir. Bu siyasi açıdan genellikle şu söylemlerle desteklenmiştir: üyelik için hazırlanmak, bir aday ülkenin müzakere pozisyonunu zayıflatacağı için taktik olarak akıllıca değildir. Çünkü bu, aşırı istekli olmayı akla getirir ve bir ödün olarak görülür. Önceki genişleme dalgalarında bu argümanlar ne kadar akla yakın olsa da, şimdiki durum ile çok daha az ilgilidir. Müzakerelerin odaklandığı ana tema katılmaya istekli olmakla ilgili değil, üyeliğin ağır taleplerini karşılama yeteneği ile ilgilidir.

162. “Adım adım ilerleme” stratejisi tercihinin temelinde, çoğunlukla aday ülkelerin karşı karşıya olduğu asıl zor sınavın üyeliği güvence altına almak olduğu inancı yatmaktadır. Üyeliği güvenceye almak, üyelikten yararlanacak bir pozisyonda olma stratejik hedefine götüren bir araç olmaktan ziyade, kendi içinde bir siyasi amaç haline gelir. Üyeliğe bir kez ulaşıldıktan sonra, hayatın daha kolay hale geleceği varsayılmaktadır. Durum ise tam tersidir. Diğer bir deyişle, üyeliği güvenceye almak hikâyenin sonu değildir. Yalnızca yeni bir safhanın başlangıcı, süregiden bir süreç içinde önemli bir olaydır. Üye olmak, bazı açılardan, üyeliği müzakere etmekten daha zor ve çaba gerektiren bir şeydir. Üyelikle başa çıkmaya yönelik sağlam kapasite oluşturma stratejisi, üyeliğin getirdiği devamlı talepleri ve üyeliğe geçişin geçici sorunlarını hesaba katmalıdır. Yalnızca üyeliği güvenceye almaya konsantre olmak her ikisini de hafife alma ve uzun vadede kapasiteleri güçlendirmekten ziyade zayıflatma riskini taşır.

163. Aday olmaktan Üye olmaya geçişi yönetmek spesifik zorluklar içerir. Geniş anlamda AB ile ilgili yanlı bir müzakereden AB içinde çok yanlı müzakereye bir geçiş vardır. Bu da ulusal temsilcilerin görevini karmaşık hale getirir. Ortak bir referans noktası sağlayacak tek bir hedefe, üyelik hedefine sahip olmak yerine, çok sayıda hedef ve aralarında herhangi bir net öncelik taşımayan birbirleriyle rekabet eden çok sayıda kaygı vardır. Aksine, üyelik katılım sürecinden çok daha ağır yükler meydana getirir, çünkü ulusal temsilciler yalnızca doğrudan ulusal çıkarlarla ilgili olanlar değil, AB politikasının bütün alanları ile meşgul olmak zorundadır.

164. Katılım sonrası döneme kadar üyelik gereksinimlerini göz önüne almayı ertelemek, üyeliğin kültür şokuna olumsuz reaksiyonları arttıracak suni beklentiler yaratabilir. Benzetme yapmak gerekirse, bu, bir ekibi zorlu bir dağa çıkarırken, bütün çabaları ve beklentileri zirveye yoğunlaştırmak, ancak ilerledikçe, zirvenin çok daha yukarıda olduğunu moral çökertici bir şekilde anlamak gibidir. Geçiş yönetiminin spesifik bir problemi, yeniden organizasyon ve daha da muhtemel olarak, kilit personelin kaybı zamanında daha da

ağır sorumlulukların alınması zorunluluğudur. Çöküntü riskleri, bu hayati dönüm noktasında bütün yeni Üye Devletlerin en kıdemli ve uzman personellerinden çok sayıda insanın, özellikle AB ortamında çalışmak için onları donanımlı kılan beceri ve bilgiye sahip olanların kaybı ile uğraşmak zorunda olmalarıdır. Bunlardan bazıları Avrupa kurumlarında yeni görevler üstleneceklerdir. Bazıları Brüksel'deki güçlendirilmiş Daimi Temsilciliğe gidebilir. Bazıları AB ile ilgili diğer bazı organizasyonlarda iş bulabilir. Ve neredeyse kesinlikle bazıları bütünüyle hükümet bünyesinden çıkacaklardır. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bir “yedek” ekibe sahip olma konumunda olmamakla birlikte, geçişte yaşanacak bu sorunun olabirliğinin farkında olmaları gereklidir.

165. Üyeliği yönetmek için ileri düzeyde bir hazırlık tarım, ulaşım, çevre, endüstri, gümrük vs. için AB ile ilgili sorumlulukları olan ilgili bakanlıklar içerisinde insan kaynakları ve organizasyonel gelişime önemli yatırımları içermektedir. Kadroyu eğitmek ve geliştirmek ve Avrupa ile ilgili ve ülke içi sorumluluklarını yerine getirmek zorunda olan organizasyonlar kurmak ya da adapte etmek dikkate değer bir zaman aldığı için, bunlar ve diğer bakanlıklar içerisinde gerekli kapasite oluşturma programlarını dikkatlice planlamaya bir gereksinim vardır.

166. Organizasyonel kapasiteler geliştirmek kadar önemli olan bir diğer konu organizasyonlar arası kapasitelerin geliştirilmesidir. Avrupa politikaları çoğunlukla karşılıklı bağımlıdır. Bunlar yalnızca birbirlerinden bağımsız münferit bakanlıklar tarafından ele alınabilecek politikaların paralel hatları değildir. Politikaların karşılıklı bağımlılığını göz önüne almak koordinasyon gerektirir. Bakanlıklar ulusal çıkarları formüle etme sürecinde düzenli bir biçimde birlikte çalışmalıdır. Üyeliği yönetme konusunda etkili olmak için, bakanlıkların rutin olarak birbirleriyle koordine olmaları ve aynı zamanda rutin olmayan koordinasyon sorunlarını yönetmek için kapasite geliştirmeleri gerekmektedir.

167. Uzman koordinasyon birimlerinin faydalı bir rolü olmakla birlikte, koordinasyon için özel bir birim kurmak bu soruna bir çözüm değildir. Daha da önemli olan görev ilgili bakanlıkların kendi içlerinde karşılıklı bağımlılığı yönetecek kapasiteleri oluşturmaktır. Dış kontrol ya da hiyerarşik denetim ile koordinasyonu dengelemek yerine, koordinasyon çalışmasının büyük kısmı politika sorumluluklarını uygulayan bakanlıkların sorumluluklarının bir parçası haline gelmelidir. Hızlı ekonomik değişim ile mücadele eden ülkelere çok fazla şey talep ediliyormuş gibi gelebilir, fakat çelişkileri iç bünyede yönetmek için bu kapasiteleri oluşturmak üzere çaba sarf etmek son derece önemlidir. Bunu yapmayı başaramamak dış müzakere pozisyonunu kesinlikle zayıflatacaktır.

168. Bu dış işleri bakanlıklarının, maliye bakanlıklarının, başbakanlık bürolarının, bakanlar kurulu büroları ya da idari işleri ulusal pozisyonları koordine etmede önemli bir rol oynaması ihtimalini dışlamamaktadır. Bunun ima ettiği şey bunlar gibi daha yüksek düzeydeki koordinasyon birimlerinin iyi çalışması için, daha alt düzeydeki koordinasyon fonksiyonlarını yönetme kapasitelerinin iyi oturmuş olması gerektiğidir. Eğer durum böyle değilse, yüksek düzeydeki koordine edici kurumlar kötü hazırlanmış büyük sayıda öneri ile ve daha geniş kapsamlı meselelerle ilgilenme çabalarına engel olan spesifik sorunlar ile aşırı yüklenmiş olacaktır. Bakanlar ve kıdemli memurlar gündemlerinin, kapasiteler daha iyi geliştirilmiş olsaydı koordinasyonun daha düşük bir düzeyinde de ilgilenilebilecek olan ayrıntılı muazzam sayıda konuyla tıkanmış olduğunu göreceklerdir.

169. Aşağıdaki şekilde ortaya konmuş politika koordinasyon ölçeği hükümet için koordinasyondaki zayıflıkları tespit etmenin sistematik bir yolunu sunar ve bunlara çare olacak yolları işaret eder (Metcalf 1994). Hem katılımın hem de üyeliğin etkili yönetiminde koordinasyonun önemi göz önüne alınacak olursa, bakanlıklar arasında ya da daha alt düzey koordinasyon fonksiyonları arasındaki iletişim ve danışmadaki eksikliklerin tespit edilip ortadan kaldırılması çok önemlidir. Fakat politikacılar sık sık yukarıdan aşağıya bir bakış açısını benimsemiş ve yalnızca bu şekilde tanımlanan koordinasyonun yeterli düzeyde sağlandığını varsayma eğilimindedir. Var olan Üye Devletlerin pek çoğunda durum böyle olmadığı için, aday ülkelerde de durumun bu olması son derece ihtimal dışıdır. Şekle aşağıdan yukarıya doğru inşa edilebilecek bir dizi basamak olarak bakılabilir. Daha yüksek koordinasyon düzeylerinin etkililiği alttaki düzeylerin sağlam bir şekilde kurulmasına bağlıdır. Örneğin, müzakerelerde farklı bakanlıkların temsilcilerinin tek bir sesle konuşması önemlidir (4. basamak). Bakanlıklar arasında iyi iletişim ve istişare süreçleri bunu yapmak için temel oluşturur (2 ve 3. basamaklar).

9. HÜKÜMET ÖNCELİKLERİNİ BELİRLEME

8. MERKEZİ SINIRLARI BELİRLEME

7. ANLAŞMAZLIĞIN ÇÖZÜMÜ

6. UZLAŞMA (ARABULUCULUK)

5. ANLAŞMA ARAYIŞI (MUTABAKAT)

4. TEK BİR SESLE KONUŞMA

3. İSTİŞARE (GERİBİLDİRİM)

2. BİLGİ ALIŞVERİŞİ (İLETİŞİM)

1. BAKANLIKLAR TARAFINDAN BAĞIMSIZ POLİTİKA GELİŞTİRME

170. Katılımı yönetmek için proje yönetim yaklaşımının bir parçası olarak koordinasyon kapasitelerini geliştirmek ile bunları üyeliğin etkili yönetimini desteklemek için geliştirme arasında tabii ki hiçbir aykırılık yoktur. Fakat birinden diğerine yumuşak bir geçiş olacağını varsaymakta büyük riskler vardır. Katılımı müzakere etmek gibi yüksek baskılı bir çalışmanın hedefe varıldığı zaman bir reaksiyon ortaya çıkarması olasıdır. Belirli tek bir odağın ve net bir ortak amacın kaybının tutarlılık kaybı ile sonuçlanması muhtemeldir.

10.3. *Katılımı ve Ülke İçi Kamu İdari Reformunu Yönetme*

171. Katılım sürecini yönetmenin ve üyeliğe geçiş için hazırlanmanın hem hükümetler açısından hem de Orta ve Doğu Avrupa aday ülkelerinin idareleri için büyük ölçekli sonuçları vardır. Bunların bazı doğrudan etkileri önceki iki bölümde değerlendirildi. Fakat bunların etkileri hükümetin geleneksel olarak dış işleri ve dış ortamla ilgilenen alanları ile sınırlı değildir. Üyeliğin ana koşulları Avrupa entegrasyonunun ulusal idarelere yüklediği giderek daha geniş kapsamlı hale gelen talepleriyle başa çıkma yeteneğini içermektedir. AB federal bir devlet olmaktan ziyade, çoğulcu ve çok düzeyli bir yönetim sistemi olarak evrim geçirdiği için, politika geliştirmenin büyük kısmının yanı sıra idari işleri çoğu ulusal (ve altulusal) düzeyde kalmaktadır.

172. Her aday ülke, AB üyeliğinin, uygun kurumsal yapılar ve idari sistemler tasarlama ve oluşturma görevine yönelik taleplerini anladığında, önemli bir dönemeci geçmiş demektir. Buna bir yandan ekonomik geçiş ve siyasi yeniden yapılanma işleriyle zaten aşırı yüklenmiş olan idareler üzerinde ek bir talep gibi bakılabilirse de, bunun iki önemli potansiyel avantajı vardır. İlk olarak, Avrupalılaşıma diğer reformların hedefleriyle uyumlu olduğu için, idarelere aksi takdirde yoksun kalabilecekleri spesifik bir yön verir. Üzerinde çalışılacak nispeten somut ara hedefler vardır. İkinci olarak, süreci güçlendirecek bir teşvikler ve yardım yapısı vardır. Kendi stratejisini düzenlemek ve kendi destekleyici yapısını geliştirmek aday hükümete kalmıştır. Her biri üyeliğin sorumlulukları ile başa çıkma konusunda yetkin olduğunu sergilemelidir. Fakat süreç içinde hepsi zorunlu kapasiteleri geliştirmeye yardımcı olacak kaynakları ve desteği kullanma pozisyonundadır.

173. Bakanlıklar ve geniş ve genişlemekte olan bir politika yelpazesıyla ilgili diğer kamu kurumları AB tarafından konmuş normları dikkate almak ve bunlara uyum sağlamak zorundadır. Pek çok uzmanlık alanındaki idarecilerin direktif ve düzenlemelerde ortaya konmuş AB standartlarını uygulamaları beklenir. Yığınla ayrıntılı mevzuatın uygulamaya konması gerekmektedir. Bu yalnızca ulusal sistemler yoluyla farklı politikaları uygulamaya koyma meselesi değildir. Giderek artan bir şekilde ulusal yetkililerin bütün Aday Devletlerde AB politikalarının tutarlı bir şekilde uygulamaya konmasını temin etmek için düzenlenen çok uluslu yönetim çerçevelerinde güvenilir ortaklar haline gelmeyi öğrenmek zorundadır. Bütünleşmiş politika yönetimi anlamında Avrupalılaşıma idari sistemlerin sınırlarını yeniden tanımlamakta ve onların kurucu organizasyonlarının arasında var olan ilişkilerin yeniden tasarlanmasının yanı sıra yenilerinin gelişmesine de sebep olmaktadır. İç ve dış işleri yönetmek için sorumlulukları sınıflandırmak

ve birbirinden ayırmak imkânsız hale gelmektedir. Pek çok durumda iç ve dış politika arasındaki fark alakasız görünür. Geleneksel olarak sadece ulusal olduğu düşünülen politikalar Avrupalı bir boyut kazanır. Diğer taraftan, AB politikalarını uygulamaya koymak genellikle ulusal hükümet içinde işbirliğine dayalıdır. Karar alma güçlerinin yetkinlikleri (yasal anlamda) Avrupalı kurumlara verilmiş olabilir, fakat pratikte onların işlemlerini sağlamak için elzem olan kapisetelerin yönetimi çoğunlukla ulusal ve altulusal düzeylerde yer almaktadır.

174. Bu ise ulusal günlük politika yönetimi içinde, idarecilerin ve hükümetlerdeki seçimle gelmiş ulusal politikacıların daha geniş AB sisteminin çerçevesi içerisinde çalışmalarını gerektiği anlamına gelmektedir. Bu hem politikaların ve giriş sonrasının formüle edilmesi hem de giriş öncesi safhasında politika icraatı için geçerlidir. İlgilenilmesi gereken giderek artan iki yönlü bir trafik vardır. Kilit rollerdeki hem resmi yetkililer hem de politikacılar ulusal bağlamda ve Avrupa bağlamında hareket etme arasında gidip gelmekte beceri sahibi olmak zorundadır.

175. Kuşkusuz bazı bakanlıklar AB politikalarının bazı yönleriyle yalnızca kısmi ve spesifik bir şekilde ilgilenecektir. Diğerlerinin çok daha yoğun bir şekilde ilişkili olması muhtemeldir. Fakat kritik nokta Avrupalılaştırmanın yalnızca politikalara değil aynı zamanda idari organizasyonlara da nüfuz eden bir etkisi olması ve hükümetin işi ulusal düzeyde yürütme şeklindedir. Eskiden bir dış işleri bakanlığının ya da ticaret bakanlığının ayrı ve uzak bir ilgi alanı gibi görülebilen bir şey ziraat, endüstri, eğitim, çevre, gümrük, göçmenlik vs ile ilgili bakanlıklarda günlük yaşamın ayrılmaz bir parçası haline gelmektedir.

176. Bu ulusal hükümetlerin yalnızca AB'nin idari temsilcisi haline geldiğini ima etmemektedir. Onlar yalnızca Avrupa politikalarının iletim bantları değildir. Avrupa arenasında ulusal çıkarları temsil etmek ulusal yetkililerin ve politikacıların görev ve sorumluluğunun önemli bir parçasıdır. Bu ise ulusal idare içerisinde eksiksiz bir hazırlığı ve iyi yönetilen bir koordinasyonu gerektirir. İlave olarak, ekonomik ve sosyal organizasyonlarla ve hükümet dışındaki çıkar gruplarıyla bağların gelişmesini gerektirir. Güvenilir yönetim yalnızca hükümetin bir görevi değildir. Örneğin, hükümetler son derece teknik bir konuda ulusal ekonomik çıkarları temsil edecek olduğu takdirde, etkilenebilecek olan endüstriyel baskı gruplarına da danışılması önemlidir. Geçtiğimiz günlerde AB üyeliğinin İsveç idaresi üzerindeki etkileri hakkında bir raporda yorum yapıldığı gibi, etkilenen sosyal ve ekonomik baskı gruplarının görüşleri rutin gereği sorulmalıdır "AB direktifleri uygulamaya konduğu zaman, örneğin, İdari Gelişim Ajansı ilgili özel-baskı organizasyonlarına yorumlarını sunma fırsatı verilmesinin çok önemli olduğunu düşünmektedir" (Statskontoret, 1996, sayfa 33. Ayrıca bakınız sayfa 35).

177. İstişare ve koordinasyonun diğer şekillerinin ne kadar uygun ve yapılabilir olduğu tartışmaya açıktır. Birinci derecede öneme sahip olan, dış baskı gruplarının yanı sıra hükümetin farklı birim ve düzeyleri içinde ve arasındaki karşılıklı bağımlılığın etkili yönetimine duyulan ihtiyacın geniş çaplı olarak kabulüdür.

178. Bunun Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetim reformları programları için ne çıkarımları vardır? Üç genel gözlem yapılabilir. İlk olarak şu anda söylenmiş olan şey Gündem 2000'de bahsedilen güçlendirilmiş katılım stratejisinin ana temaları ile bütünüyle tutarlıdır. Bu belge kamu yönetim reform programlarını ulusal katılım stratejilerinin etrafında tanımlama gereksinimi olduğunu ileri sürmekte bir miktar daha ileri gitmektedir. AB üyeliğinin hedefi geçiş sürecine yön vermek için önemli bir dayanak noktası sağlamaktadır. Ulusal durumlar, öncelikler ve gereksinimlerin kapasite geliştirme stratejisini tanımlarken hesaba katılması gerekmektedir.

179. İkinci olarak, kapasite oluşturma son on yılda ve daha eskiden Batı Avrupa'da ve başka yerlerde kamu yönetim reformları için odak noktasını sağlamış olanlardan farklı sorunlar doğurmaktadır. Sorunlar farklı olduğu için, çözümler de öyle olmalıdır. Pek çok reforma (kesinlikle hepsi olmasa da) dayanak oluşturmuş Yeni Kamu Yönetimi reçeteleri Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için en uygunu değildir (Verheijen, 1996). Bunlar esas itibarıyla yeni sistemler kurmaktan daha çok mevcut sistemleri azaltmakla ilgilidir; mikro düzeyde daha uzmanlaşmış ve farklılaşmış organizasyonlar oluşturmaya doğru güçlü bir eğilimi vardır. Katılım öncesi süreç koşullarında, en acil ihtiyaçlar, belki de pek şaşırtıcı olmayan, makro düzeyde daha iyi entegrasyon ve koordinasyondur. Yeni Kamu Yönetimi reformları, en yüksek öncelik verildiği takdirde, yalnızca parçalanmayı artırmaya hizmet edebilir.

180. Bu da bizi üçüncü gözleme götürmektedir. Katılım öncesi dönemde gerekli reformlar sadece alt düzeydeki operasyonel yönetim reformları değildir. Bunlar yönetim ve yönetimin karşılıklı etkileşimde bulunduğu daha büyük sistemlerin reformlarıdır. Yeni kurumsal kapasiteler kurmaya ilave olarak, bunların etkin şekilde kullanılmalarını temin etmek için yeni kurumsal çerçeveler tasarlanmalı ve geliştirilmelidir. Bu açıdan katılım süreci büyük ölçekte değişimin yönetimidir.

11. Sonuçlar

181. 1996/97 IGC'nin sonucu, Amsterdam Anlaşmasındaki mutabakat, Gündem 2000'in sunumu ve Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Stratejinin duyurulması bir sonraki AB genişleme dalgasına doğru kararlı bir hareketi işaret etmektedir. Bu belgein amacı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımın güçlüklerini göğüslemeye nasıl hazırlanabileceklerini incelemek olmuştur. Bir önceki genişleme dalgasının aksine, asıl konu aday ülkelerin üyeliğin sorumluluklarını üstlenmeye gönüllü olmalarından ziyade, bunu üstlenme *yetenekleridir*. Ana öncelik katılımı müzakere etmek ve AB'nin etkin ve güvenilir Üyeleri olarak işlev görmek üzere gerekli kapasiteleri geliştirmek için bir stratejinin geliştirilmesidir.

182. Görevin boyutu ve karmaşıklığı göz önüne alındığında, katılım yönetiminin ötesine geçip, üyeliğin yönetimini de dahil edecek şekilde, uzun vadeli bir bakış edinmek özellikle önemlidir. Gerçekte, Kopenhag kriterleri ve akabinde geliştirilme tarzı bunu üyeliğin ana bir koşulu olarak belirledi. Bu hırslı bir hedeftir, fakat AB bakış açısından olduğu kadar ulusal açıdan da mantıklı gelmektedir. Bir aday ülke için stratejik hedef yalnızca AB üyeliği değil, üyelikten faydalanacak kapasiteyi oluşturmaktır. Orta ve Batı Avrupa ülkeleri için, katılımın taleplerini karşılamak kendi etkililiklerinde bir kuantum sıçraması gerektirmektedir. Bu şok terapi ya da hızlı program yoluyla başarılmaz, çünkü bu büyük ölçekte değişimin yönetimini de içermektedir. Çelişkili bir biçimde, etkililikte kuantum sıçraması aşırı yüke neden olmamak için kapasite oluşturmaya tedrici bir yaklaşımı gerektirmektedir.

183. Üç bileşenden oluşan bir kapasite geliştirme önerilmiştir. Bunlardan ilki, katılım sürecini yönetmek için proje yönetim hatlarının yanı sıra bir sistemin kurulmasıdır. İlkiyle kesişen ikincisi, katılımdan sonra üyeliği yönetmek için organizasyonel kapasitelerin ve organizasyonlar arası koordinasyonun geliştirilmesidir. Üçüncüsü ise Avrupalılaşmayı desteklemek için daha genel kamu yönetim reformlarının tanıtılmasıdır.

184. Kapasite oluşturma stratejisinin bu üç bileşeni, tek tek ve birlikte, ağır bir iş yükü oluşturur. AB üyeliğine ulaşmak ve bundan faydalanmak akabinde, ulusal politikacıların ve yurt içindeki kamu görüşünün istediğinden daha uzun bir süre alsa da, bunların her birine ciddi bir dikkati gerektirir. Başarı entegrasyon sürecinde güvenilir bir ortak olarak bir şöret sağlamaya bağlıdır. Bütün süreç kapasite oluşturma kapasitelerini oluşturma gereksinimine bilinçli bir dikkat yoluyla olduğu kadar başarılı bir reformun koşullarını net bir şekilde anlamak ve bunları oluşturmak ve sürdürmek için özenli bir gayret yoluyla da desteklenmelidir.

185. Her bir aday ülkede, kurumsal ve yönetim gelişiminin çaba gerektiren programı yönetim kapasitelerini dönüştürmek için esastır. Koşulların en uygun olduğu durumda bile, birkaç yıl alması kaçınılmazdır. Tavşan ile kaplumbağa masalı burada uygundur; yavaş yavaş acele etmek gerektir.

REFERANSLAR

CHRISTENSEN, Tom. "Adapting to Processes of Europeanisation", Norveç Dış İşleri Bakanlığı'nın bir incelemesi, *ARENA Report*, No. 2, Haziran 1996.

DROR, Yehezkel. "Delta-type Senior Civil Service for the 21st Century", *International Review of Administrative Sciences*, Cilt. 63/1, s. 7-23, Mart 1995.

MAJONE, Giandomenico. *Regulating Europe*, Routledge, Londra, 1996.

METCALFE, Les. "International Policy Co-ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Cilt. 60, pp 271-290, Sage, Londra, 1994.

METCALFE, Les. "National Preparation for International Policy-Making — Capacities for Managing National Policy Coordination in the Context of European Integration", *The Internationalisation of Policy Making — Institutional and Organisational Options to Integrate Domestic and International Aspects of Policy Making*, SIGMA Papers: No. 6, OCDE/GD(96)45, s. 29-55, Paris, 1996.

NICOLAIDES, Phedon and Sylvia RAJA BOEAN. *A Guide to the Enlargement of the European Union: Determinants, Process, Timing, Negotiations* (Revised Edition), European Institute of Public Administration, Maastricht, Temmuz 1997.

STATSKONTORET. *The Effects of EU Membership on Swedish Government Administration*, İsveç Hükümetinin talimatıyla hazırlanmış rapor, Statskontoret, 1996:7A.

STEIN, Janice Gross. *Getting to the Table: The Processes of International Pre-Negotiation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore ve Londra, 1989.

VAN DEN BROEK, Hans. "The Waiting Room", Thesis — A Journal of Foreign Policy Issues, Cilt. 1, No. 1, İlkbahar 1997.

VERHEIJEN, Tony. "The Relevance of 'Western' Public Management Reforms for CEECs", Public Management Forum, Cilt. II, No. 4, s. 8-9, 1996.

**Bölüm 3: Topluluk Direktiflerini AB Üye Devletlerinin Mevzuat
ve Düzenlemelerine Aktarma**

Jean-Louis Quermonne⁶

⁶ Jean-Louis Quermonne Fransa'da Grenoble Üniversitesi'nde Siyasi Bilimler profesörüdür.

1. Giriş

186. Topluluk direktiflerini AB Üye Devletlerinin mevzuat ve düzenlemelerine aktarmakla ilgili sorunlar Üye Devletlerin ve belki de adayların siyasi ve yasal sistemlerinin Avrupa Birliğinkiler ile tedrici bir şekilde birleşmesinden kaynaklanmaktadır. AB söz konusu olduğu zaman, süreç münhasıran olmasa da esas olarak sırasıyla Paris (1951) ve Roma (1957) anlaşmaları altında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (European Coal and Steel Community – ECSC), Avrupa Ekonomik Topluluğu (European Economic Community – EEC) ve Avrupa Atomik Enerji Topluluğu'ndan (European Atomic Energy Community – EAEC) oluşan, Avrupa Topluluğu olarak bilinen ilk temel direği etkilemektedir. Ekonomik ve Para Birliği'nin üçüncü aşaması 1 Ocak 1999'da yürürlüğe girdiği takdirde, Topluluk aynı zamanda Avrupa Merkez Bankaları Sistemi'ni (European System of Central Banks – ESCB) ve son olarak da, Amsterdam Anlaşması imzalanıp onaylandığı takdirde, Topluluk hazırlıklarının üçüncü temel direğini de dâhil edecektir.

187. Bu sürecin bir işareti yasal kurumlar ve Üye Devletlerin yasal düzenleri ile Avrupa Birliğinkiler arasındaki karşılıklı bağlantıdır. Ancak bu ikisi arasındaki bağlar egemen Devletler ile uluslararası organizasyonlar arasındaki ya da yurt içindeki ile uluslararası yasal düzenler arasındaki bilinen sistemik bağlar türünden değildir. Aslında, Üye Devletlerin dualistik ya da monistik yasal gelenekleri olup olmaması pek az şey değiştirir. Topluluk yasasının ayırt edici özelliği Avrupa Toplulukları Adalet Divanı İçtihadı tarafından kabul edilmiş; doğrudan ve çabuk uygulanabilirlik, iç hukuka üstünlük ve yorumların aynılığı olarak adlandırılan üç ana karakteristikte yatar. Bu üç kural ister birincil düzey (kurucu anlaşmalar ile katılım antlaşmaları) isterse ikincil düzey (tüzükler, direktifler ve kararlar)⁷, bütün Topluluk düzenlemeleri için geçerlidir.

188. Topluluk hukuku her Üye Devletin yasal sistemine doğrudan nüfuz ettiği için orada yürürlüğe girmesi için iç hukuka dâhil olmak zorunda değildir; bununla birlikte direktifler özel bir durumdur (aşağıya bakınız).

189. İkincil mevzuat formundaki genel uygulama tedbirlerinin yasallaşması için yalnızca yürürlük tarihinde ya da bu olmadığı takdirde yayını takip eden yirminci günde Avrupa Birliği Resmi Yayın Organı'nda (Official Journal of the European Communities – OJEC) yayınlanması gereklidir; bununla birlikte bireylere uygulanan tedbirler tebliğ tarihinden itibaren yürürlüğe girer. O tarihten itibaren Üye Devletlerin kurumları ve uygun olduğu hallerde varandaşları, ulusal mahkeme tarafından incelenme koşuluyla, bunlara yasal hüküm olarak rıza göstermek zorundadır.

190. Bununla birlikte, direktifler ikincil mevzuatın diğer türlerinden bir takım şekillerde farklılık gösterir. Beklendiği üzere, bunlar iç hukuk sistemi ile Topluluğun hukuk sistemi arasındaki kesişme noktasında bir dizi sorun ortaya çıkarır; bunlar Üye Devletler ile Avrupa kurumlarının çeşitli yanıtlar verdiği ve Lüksemburg Mahkemesinin kendi içtihadında aralarında uyum sağlama girişiminde bulunduğu sorunlardır.

191. Bu belge kuşkusuz on beş AB Üye Devletinin hepsinin Topluluk direktiflerini uygulamaya koymak için kullandığı uygulamaların kapsamlı bir analizini veremez. Ancak yalnızca en sık ve orijinal olanları tanımlamak yoluyla bunların çeşitliliğini sergilemeye gayret edecektir. Aynı zamanda orta ve doğu Avrupa ülkelerinde geçerli olan spesifik durumları da dikkate alacak ve bunların kullanımıyla ilgili örnekler seçmeye çalışacaktır. Ancak bunu yapmadan önce, Topluluk direktiflerinin özel yapısının açıklanması gereklidir. Rapor ondan sonra direktiflerin yeni ve başvuruda bulunan Üye Devletlerdeki mevzuata aktarılmasıyla ilgili özel sorunlar üzerine bazı fikirler ortaya koymaya geçecektir.

192. Belge bu şekilde üç kısma ayrılmış olacak. Bunlardan ilki bunları uygulamaya koymak zorunda olan hukuk sistemleri için direktiflerin teklifini ön plana çıkaracak. Raporun ana bölümünü oluşturan ikincisi AB Üye Devletlerinde kullanılan çeşitli uygulamaya koyma yöntemlerini ele alacak. Üçüncü ve

⁷ QUERMONNE, Jean-Louis. *Le système politique de l'Union européenne — Clefs*, Ed. Montchrestien, 2. baskı, s. 59-71, Paris, 1994.

son bölüm şu anda üyelik için başvuran ülkelerdeki duruma bir göz atacak ve bunların katılımlarının genişlemenin bir sonucu olarak AB kurumlarında neden olacağı değişimleri göz önüne alacak.

2. Topluluk ile Üye Devletlerin Hukuk Sistemleri Arasındaki Kesişme Noktasında Direktiflerin Tekliği

193. Topluluk kurumlarının norm oluşturan diğer kanunları gibi, direktifler de ikincil Topluluk mevzuatının özelliklerini paylaşırlar, ancak kendilerine has bazı özellikleri de vardır. Bunun net bir şekilde anlaşılması zorunludur.

194. Tıpkı tüzükler ve kararlar gibi — ve uluslararası ve iç hukuk arasındaki ilişkileri alışıldığı şekilde yöneten kuralların tersine — direktiflerin Üye Devletlerin hukuk sistemleri üzerinde doğrudan ve çabuk etkisi vardır. Bunların etkin bir şekilde iç hukuka üstünlüğü vardır ve ulusal mahkemeler tarafından başvurulduğu durumlarda ATAD tarafından daima aynı şekilde yorumlanır.

195. Bu üç özellikten anlaşılarda açık bir şekilde bahsedilmez fakat ATAD içtihatından aşama aşama ortaya çıkmıştır. “Dava konuları yalnızca Üye Devletleri değil aynı zamanda vatandaşlarını da içeren uluslararası hukukun yeni yasal düzeni”ni (Dosya 26/62 Van Gend en Loos, 5 Şubat 1963) kabul etmekle ve entegrasyona Ortak Pazarın nihai amacı olarak bakmakla, Mahkeme “[EEC] Anlaşmanın Üye Devletlerin hukuk sistemlerin ayrılmaz bir parçası haline gelen (...) kendi hukuk sistemini yarattı” (Dosya 6/64 Costa v. ENEL, 15 Nisan 1964). Topluluk kurallarının tam olarak uygulandığını temin etme yükümlülüğü Mahkemeyi Topluluk hukukunun her Üye Devletin hukuk düzenine üstünlüğünü tanımaya yöneltti (Simmenthal, 9 Mart 1978).

196. Bu yüzden, tıpkı tüzükler ve kararlar gibi, direktifler de yasal düzenin ayrılmaz bir parçasıdır. AB Anlaşmasının 191. Maddesi uyarınca, bildirim tarihinde veya direktif Resmi Gazete’de yayımlanmış ise direktifte belirlenmiş tarihte ya da bu olmadığı takdirde yayını izleyen yirminci günde yürürlüğe girer. Bununla birlikte, direktifin son hükümleri aynı zamanda yürürlüğe girme tarihini erteleyebilir⁸. Buna ilave olarak, bir organik ya da resmi teste dayalı olan normların herhangi bir hiyerarşisinin yokluğu durumunda, bir direktif KONSEY tarafından, Avrupa Komisyonunun Avrupa Parlamentosu ile istişare ederek, işbirliği içinde ya da ortak kararı ile hazırlanan önerisi üzerine ya da yalnızca tek başına Komisyon tarafından yayımlanabilir. Bununla birlikte, son durumda direktif anlaşmalardaki açık hükme ya da daha genel olarak, KONSEY tarafından konulmuş ve Komisyona uygulama talimatı verilmiş kurallara uygun olarak benimsenir.

197. Her durumda, Topluluk direktifleri örnek oluşturan yasalardır. Bu nedenle Fransa ya da Almanya’da bulunan idari direktifler ile ortak hiçbir yanı yoktur. Bununla birlikte bunlar yine örnek oluşturan bir güce sahip olan ECSC Anlaşması altındaki “tavsiyeler” ile kıyaslanabilir.

198. Direktifler tüzüklere ve kararlara benzer olmakla birlikte, yine de özel bir tür Topluluk yasal belgesini oluştururlar. Bu AB Anlaşmasının “bir direktif ele aldığı her Üye Devlet ile alınması gereken sonuca göre bağlayıcı olacaktır, fakat şekil ve yöntem tercihini ulusal otoritelere bırakacaktır” ifadesini kullanan Madde 189, 3. paragrafından kabul edilmiştir.

199. İlk olarak ECSC Anlaşmasında bulunan AET’ye tavsiye konseptinin bir uzantısı olarak Topluluk direktifi Avrupa mevzuatının “Topluluk ve ulusal otoritelerin doğası gereği birbiri ardına gelen müdahalelerini ima eden iki kademeli ya da dual bir süreci”⁹ ihtiva eden tek belgesidir. Bunlar iki meseleyi ortaya çıkarır; bunlar direktifi aktarmakla ilgili yasal sorun ve bunu uygulamaya koymakla ilgili siyasi sorun ki ikincisi bu belgenin odaklandığı ana temadır.

200. Fakat direktiflerin tekliği burada bitmez. Tüzükler ve kararlar ile aynı şekilde “bağlayıcılığı” olsa da yalnızca kapsamlarında belirlenmiş olanlara bağlayıcıdırlar; yani, bildirimde bulunan Devletler ya da işletmelere. Bununla birlikte, pek çok direktif bütün Üye Devletlere hitap ettiği için, bunları Resmi Gazetede yayımlamak adet haline gelmiştir; bu yüzden ATAD bunları “genel uygulama” tedbirleri olarak

⁸ SIMON, Denys. *La directive européenne — Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 1997

⁹ SIMON, Denys. *La directive européenne*, op. cit, s. 23.

tanımlamıştır (22 Şubat 1984, Kloppenburg, 70/83, Rec. 1075). Bu yüzden, homojen bir biçimde ve eşzamanlı olarak uygulandığı gerçeği onları Topluluk mevzuatının dolaylı bir belgesi kılar. 1986 Tek Avrupa Senedine uygun olarak, iç pazarı oluşturmak için direktiflerin kullanımı Avrupa hukuki düzeninde onları çok yüksek bir yere koydu ve birçok Üye Devletin uygulamaya ilişkin hükümlere netlik kazandırma kaygısı onları daha da geliştirdi.

201. Bununla beraber, tüzüklerin tersine direktiflerin yalnızca sınırlı bir yasal gücü vardır. Bunlar Üye Devletlerde şekil ve yöntem olarak değil, yalnızca ulaştırılması gerekli sonuç anlamında bağlayıcıdır. Bu da Üye Devletlere yetki ikamesi ilkesinden dolayı dikkate değer bir alan bırakmaktadır. Federal mevzuatı uygulamaya sokmak için Alman *Länder*'e verilen yetki ile kıyaslanınca, kuruluş anlaşmaları AB Üye Devletlerine direktifleri uygulamakta hatırı sayılır ölçüde bir takdir yetkisi bıraktı.

202. Mantıksal sonuç, iç hukuk söylemiyle, bir direktifi yalnızca Üye Devletler ve uygulamadan sorumlu altbölgeleri için bağlayıcı kılmak olurdu¹⁰. Fakat kısmen iç hukuk sistemi ve uluslar arası hukuk sistemleri arasındaki ilişkilere dayalı bu yorum, çeşitli Üye Devletlerde Topluluk hukukunun üstünlüğünü ve tekliğini ve dolayısıyla AB ortak politikalarını tehlikeye atabilirdi. Benzer şekilde ulusal mahkemeler ve ATAD bazı durumlarda Topluluk direktiflerinin uzatılmış geçerlik sürecini, özellikle bunları uygulamaya koymayan ya da düzgün bir şekilde uygulamayan Devletleri cezalandırmak için kabul etme eğilimindedir¹⁰. Buna ek olarak, Lüksemburg Mahkemesi tarafından kapsamlı bir şekilde yorumlanan Roma Anlaşması Komisyonun kendi inisiyatifinde olarak Komisyonca ya da Üye Devletlerce harekete geçirilebilen uyumsuzluk takibatını tanıtmak suretiyle Üye Devletler tarafında eylemsizliğe yaptırım getirdi. Maastricht Anlaşması Mahkeme kararlarına uymakta kusur için bir defalık para cezaları ya da ceza ödemeleri koymaktadır¹¹.

203. Sonuç olarak, direktiflerin etkili bir şekilde uygulanması ve yorumlanması Üye Devletlerin takdir yetkisine bırakılmamıştır. Kullandıkları yöntemler verilmiş bir çerçeve içerisinde kalmalıdır. Bazı Üye Devletlerin direktifleri uygulamada başarısız oldukları uzun bir dönemden sonra (hükümetlerindeki kötü niyetten dolayı olmaktan ziyade kendi idarelerinin yetersizlikleri ya da ağır meclis prosedürlerinden dolayı), bütünsel olarak uygulama oranı Aralık 1991'deki %89,3'ten Mart 1992'de makul bir %93,6'ya yükseldi.

204. Buna ek olarak, AB Anlaşmasının yeni 171. Maddesinin içerdiği, Maastricht Anlaşması ile getirilen tehdit, itaatsizlik yapma yolunda istek duyan Üye Devletleri hizaya getirmeye yardımcı oluyor. Yakın geçmişte Komisyon tarafından ikinci defa Adalet Divanı'na sevk edildikten sonra bir para cezası tehdidi altında olan Almanya Federal Cumhuriyeti sonunda su kalitesi direktifini uygulama yolunda girişimlerde bulundu ve günde 264 000 Avrupa Para Birimlik bir ceza ödemesinden kaçındı. Günde 123 900 Avrupa Para Birimlik bir ödeme tehdidi altında olan İtalya da yine uyumlu bir şekilde davrandı.

205. Üye Devletlere Topluluk direktiflerini düzgün bir şekilde ve belirli bir son tarihten önce yürürlüğe koymaya zorunlu bırakmak için konabilecek müeyyidelerle ilgili, hukuki rejimin direktifleri yöneten bütün bu yönleri, bu raporun ikinci kısmında daha da derinlemesine incelenecektir.

206. Kısaca bu raporun birinci kısmını sonuçlandırmak gerekirse, direktifler ikincil düzey Topluluk mevzuatının ayrılmaz bir parçası olmakla birlikte (Madde 189 AT, paragraf 1), aynı zamanda bunun ayırt edici iki özelliği olduğuna da dikkat çekmek önemlidir. Bunlardan ilki, bunun özel bireyler için geçerliliğinde kesin sınırlar göz önüne alınacak olursa, iç hukuk sistemlerinde daha az doğrudan etkisi vardır (hukuk yazarları mevcut olmayan yatay etkiyi sınırlı dikey etkiyle sınırlamaktadır). İkinci olarak, direktif aynı hukuk sistemi içerisinde Üye Devletlerin direktif tarafından belirlenen son tarihten önce uygulamaya geçmelerini ve anayasalarında belirtilmiş şekil ve yöntemleri kullanmakta özgür olmalarına rağmen, bunun itaatsizlikle ilgili işlemlerin yanı sıra ulusal mahkemeler tarafından kendisine havale edilen

¹⁰ MANIN, Philippe. "L'invocabilité des directives : quelques interrogations", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, s. 669, 1990.

¹¹ BERTRAND, Christine. "La responsabilité des Etats Membres en cas de non transposition des directives communautaires", *Revue du Droit Public*, s. 1507, 5-1995

davaları da görecek olan Lüksemburg'taki Adalet Divanının ve ulusal mahkemelerin ikili denetimine tabi olarak yapılmasını gerektirir.

207. Bu iki özelliğin ikincisine ışık tutmak için, bazı ülkelerde bulunan “çerçeve yasalar” ile Avrupa hukuki düzenindeki direktifleri kıyaslamak cezp edicidir Bununla birlikte, bu bir kıyaslamadan daha ziyade bir benzetme olacaktır, çünkü çerçeve yasalar ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.

3. Başlıca AB Üye Devletlerinde Direktifleri Uygulamanın Farklı Yolları

208. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın içtihatı tarafından oluşturulan çerçeve ne olursa olsun, Topluluk direktiflerini uygulamak için Üye Devletler tarafından kullanılan yöntemler her zaman belirli şekillerde farklılık göstermiştir. Bu Maastricht Anlaşmasının “Birlik, yönetim sistemleri demokrasi prensipleri üzerine kurulu Üye Devletlerinin ulusal kimliklerine saygı duyacaktır” koşulunu koyan F Maddesini ve belki aynı zamanda AT Anlaşmasının 3B Maddesini ve tamamlama ilkesini öngörmüş görünmektedir.

209. Sonuçta oluşan farklılıklar doğal olarak hem etkili hem de bir örnek olması gereken “ulaşılacak sonuç”tan ziyade, her Üye Devletin otoritelerinin takdirine bırakılmış “şekil ve yöntemler” ile ilgilidir (Burada yine AT Madde 189'u aktarmak gereklidir). Fakat şekil ve yöntemler kıyaslamayı haklı gösterecek kadar sorunlar ortaya çıkarır. Bu belge Avrupa Birliğindeki bütün Üye Devletler tarafından kullanılan uygulamaların kapsamlı bir incelemesini yapamaz¹². Bununla birlikte, ya Üye Devlet AB içinde önemli bir rol oynadığı için ya da Topluluk direktiflerini yürürlüğe koymanın özellikle orijinal bir yolunu bulduğu için seçilmiş bazı dikkate değer örnekleri izah edecektir. Aynı zamanda ülkelerin büyük bir çoğunluğu, bazılarında yarı başkanlık sistemi (özellikle Fransa) olduğu ve daha da önemlisi siyasi ve parlamenter yaşamlarının gelenek ve kültürü ve hukuk sistemlerinin yapıları anlamında, yeterli düzeye çıkarma (rasyonalizasyon) derecelerinde farklılık gösteren parlamenter rejime sahip olmalarına rağmen, siyasi rejim değişikeni hesaba katılacaktır.

210. Bu farklılık gösteren ortamlarda, dört tipte ulusal otorite direktifleri uygulamaya koymakta düzenli bir şekilde sorunla karşı karşıya kalmaktadır. Bunlar diplomatik otorite olarak hükümetler ve onların idareleri; yasama organları olarak meclisler; idari ve umumi mahkemeler; bazı durumlarda ise anayasa mahkemeleridir.

211. Ulusal hükümetlerin yalnızca Bakanlar Kurulu içerisinde direktif taslağı hazırlamaya yardımcı olmakla kalmayıp aynı zamanda onları uygulamaya koyduğu gerçeği onları ön saflara koyar. Fakat onların idarelerinin etkililiği aynı zamanda bunun ne kadar iyi yapıldığını belirleyici kesin bir faktördür. Uzun bir süredir Komisyon ve Adalet Divanı tarafından görülen çoğu itaatsizlik davasının nedeni hükümet tarafında kötü niyetten çok, idari birimlerin uygulamaya koymanın hızı ve teknik yönleriyle başa çıkma konusundaki yetersizlikleriydi. Aynı zamanda merkezi hükümetin federal otoritelere ya da ademi merkeziyetçi bölgelere sorumluluk transfer etmekle aslında süreci karmaşıklaştırmış ve daha da geciktirmiş olduğu durumlar olmuştur. Bununla birlikte, konu Avrupa Birliği ve özellikle Adalet Divanı olunca, Üye Devlet tek sorumluluğu taşır.

212. Bu zorlukları aşmak için, bazı hükümetler idarelerine Topluluk hukukunun nasıl uygulanacağı üzerine ayrıntılı talimatlar sağlamayı gerekli görmüştür. Fransa sirkülerleri (bilhassa 22 Eylül 1988 ve 25 Ocak 1990'dakiler) ve İspanya 10 Eylül 1990'daki kararı kullanmıştır.

213. Merkezi hükümetler Topluluk kurumları yakınında konuşlanmış daimi temsilcileri yoluyla Brüksel ile ilişkilerini uyum içinde tutmak amacıyla bütün hükümet birimleri arasında koordinasyon sağlamak için iki yaklaşımdan birisini tercih etmiştir. Her ikisi de merkezi devletler olan Fransa ve İngiltere hükümetin

¹² Daha fazla ayrıntı için, bakınız RIDEAU, Joël. *Les Etats Membres de l'Union européenne — adaptations, mutations, résistances*, LGD, Paris, 1997

başına bağlı bakanlıklar arası birimler kurmuşlardır¹³. Fransa’da bu birimin adı *Secrétariat général du Comité interministériel pour la coopération économique internationale* (SGCI)’dir ve 1948’de OEEC kurulduğu zaman kurulmuş ve Avrupa entegrasyonuna destek olmak için kullanılmıştır¹⁴. İngiltere’de bakanlar kuruluna bir Avrupa Sekreterliği dahil edilmiştir ve daha ço özerkliği olan bakanlıklarla hemen hemen aynı rolü oynamaktadır. İtalya’da da 10 Mart 1994 tarihli kararname ile Başbakanı bağlı olan, fakat aynı amaç için kurulmuş bakanlık birimiyle yakın temas içinde çalışan bir topluluk işleri sekreteryası kurulmuştur.

214. Bu tür bir birimleri olmayan diğer ülkelerin çoğunda, dış işleri bakanlığı ve/veya ekonomi ve finans bakanlığı ön plana çıkmaktadır; ancak her direktif, uygulamaya konmak için gerekli teknik bilgiye sahip ilgili bakanlık birimlerinin müdahalesini gerektirir.

215. Federal devletlerde, Topluluk hukukunu uygulama görevi federal devletlerin münhasır yetkilerine yayılabilir. Almanya’da, *Länder* daha da geniş uygulama güçlerine sahiptir. Bu tür durumlarda, müdahale hükmü ya doğrudan ya da parlamentonun onları temsil eden ikinci meclisi yoluyla altbirimler tarafından verilir; örneğin, Almanya ve Avusturya’da *Bundesrat*. Daha esnek bir sistem Özerk Topluluklar İspanya’da bulunmaktadır. İskoç yetki devri yasa tasarısı kanunlaştığı takdirde, spesifik tedbirler İskoçya’yı Topluluğun karar alma sürecine getirecektir.

216. Diğer taraftan, AB üyeliği Üye Devlet hükümetlerinin yapısında henüz pek bir etki yapmadı. Fransa’da ve o kadar olmasa da Finlandiya’da bu kuşkusuz şu anda Avrupa Konseyi’nde bir koltuğu bulunan Başkanın statüsünü yükseltti. Diğer ülkelerde, hükümetin başı faydalandı. Fakat dış işleri bakanlarından gelen direnç şu ana kadar (şayet varsa) genellikle bir devlet bakanı, bir bakanlık temsilcisi ya da bir vekil olan Avrupa işleri bakanlarının rolünü kontrol altına almayı başardı. Yalnızca İtalyan bakana (yazarın bildiği kadarıyla) gerçek bir departman verildi. Bununla birlikte, Avrupa işleri bakanlarının iç pazarı düzenlemek için toplandığı zaman Konseye katıldıkları gerçeği onlara sonradan çok sayıda direktifin uygulamaya konması konusunda siyasi kontrol kullanma eğilimi gösterdikleri uzmanlığı sağlar.

217. Şayet önerildiği gibi, dış işleri bakanları Daimi Temsilciler Komitesi’ne (COREPER) katılmak için Brüksel’de ikamet eden bakanlar olsaydı, kuşkusuz onların rolü daha da önem kazanacaktı. Fakat durum henüz böyle değildir.

218. Rollerin ulusal hükümetler içerisinde nasıl dağıtıldığına bakılmaksızın, genel anlamda uygulamanın doğru bir şekilde ilerlemesini temin etmek öncelikle hükümetlere bağlı bir şeydir. Bu ister mevzuat yoluyla isterse düzenlemeler yoluyla yapılmış olsun, girişim hemen her zaman hükümetin elindedir. Hükümetlerin yasalara ve düzenlemelere aktarma ikili sürecini etkili bir şekilde senkronize etme ve izlemenin etkili bir yolunu bulma gereksinimleri bu yüzdendir.

219. Meclisler ülkeye bağlı olarak Topluluk direktiflerini uygulamada geniş kapsamlı roller oynar. Bunun nedeni sürecin, biri hukuki diğeri ise siyasi olmak üzere iki zorlu siyasi ve anayasal sorunu ortaya çıkarmasıdır.

220. Hukuki sorun esas olarak münferit ülkelerde yasa ve düzenlemelerin birbiriyle bağlantısından kaynaklanmaktadır.

221. Fransa’da 5. Cumhuriyet Anayasası mevzuat alanını kesin olarak Madde 34’te liste halinde verilmiş konularla sınırlamakta, diğerleri otomatik olarak Madde 37’de belirtilen düzenleyici alana düşmektedir. Geçirilen yasaların sayısını azaltmak için 1958’de Anayasaya yazılan bu yeni yöntem Topluluk direktiflerini aktarma konusunda Meclisin rolünü sınırlamakta “ters” etkisi oldu. Örneğin, 1992’de aktarılmak için bekleyen 1 000 belgenin yalnızca 75’inin yasal niteliği olduğu görüldü¹⁵. Çelişkili

¹³ QUERMONNE, Jean-Louis. *L’appareil administratif de l’Etat*, s. 37 onwards, Collection Points, Seuil, Paris, 1991

¹⁴ LEQUESNE, Christian. *Paris-Bruxelles — comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de Sciences-Pô., Paris, 1993

¹⁵ *Rapport public*, Conseil d’Etat, 1992

bir biçimde, hükümet tarafından sunulan yasa tasarılarına karşılık olarak, hangi direktiflerin Meclisin zorunlu müdahalesini gerektirdiğine karar vermek, hükümetin talebi üzerine, Başbakan'dan gelen 25 Ocak 1990 tarihli basit bir sirküler gereğince *Conseil d'Etat*'a düşmektedir. Her durumda, parlamenterlerin bir rol oynaması gerektiği zaman, direktifler genellikle çok ayrıntılı olduğu için bütün yapabildiklerinin onları incelemeden onaylamak olduğundan yakınırlar.

222. Öte yandan Danimarka'da, ayrıcalıklarını kısınca bir şekilde koruyan *Folketing* (Meclis) hükümetin düzenleme çıkarma yetkisini kesin olarak sınırlamakta ve yalnızca hükümete Topluluk direktiflerini uygulamaya koyma görevini delege eden yasaları istisnai bir şekilde çıkarmaktadır. Burada, başka her yerde daha fazla bir şekilde meclisin egemenliği geniş yelpazeli ve özerk olan düzenleyici bir alanla tezat oluşturur. Bu nedenle, Meclis ya kendi ayrıcalıklarını uygular ya da geçici olarak fakat hadiseden sonra sert bir incelemeyle onları delege eder.

223. Diğer yandan, İspanya'da *Cortes Generales* Meclisin hâlihazırda yasalastırdığı bütün konular üzerinde yetkin olmakla birlikte, Anayasanın 82. maddesi, belirli sakıncalı alanlar hariç tutularak, Topluluk direktiflerinin uygulamaya konması dâhil, belirli alanlarda kanun gücünde hükümleri yasalastırmak için onlara hükümet gücünü delege etme yetkisi verir. Yunanistan'da uygulamaya, Yunanistan Parlamentosu tarafından çıkarılan ve uygulamayı mümkün kılan mevzuat şekil vermektedir. Birleşik Krallık'ta bile, Westminster Parlamentosunun itibarına rağmen, 1972 tarihli Avrupa Topluluk Yasası uyarınca, Topluluk kanunu, ulusal mevzuatta veya Meclis yasasında bir değişiklik yapıyor bile olsa, Meclis tarafından değil, Konsey Kararı ile uygulanmaktadır¹⁶.

224. La Pergola Yasası ile 1989'dan bu yana İtalya'da bu ülkeye özgü bir uygulama hüküm sürmektedir. Topluluk direktiflerinin uygulanmasını bir grup yasa yoluyla durum bazında hükümete bırakan İtalyan Parlamentosu daha sonra Devletin yasama ile ilgili ve idari işlerini aşağıdaki gibi bir mantığa kavuşturdu: Her yıl 31 Ocak'tan önce hükümet "İtalya'nın Avrupa Topluluğu üyeliğinden kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmesine yönelik hükümleri" düzenleyen bir yasa tasarısı hazırlamak zorundadır. Bu yıllık "Topluluk Yasası" özellikle ya mevzuat formunda ya da hükümet güçlerinin delege edilmesi yoluyla, direktiflerin uygulanmaya konması için gerekli bütün hükümleri içerir. Bu yasanın bir eki, hükümetin, yasanın yürürlüğe girişinden itibaren dört ay içinde yasal düzenleme yoluyla uygulamaya koyması gereken direktiflerin bir listesini göstermektedir.

225. İtalya'da 1990'dan bu yana sürdürülen uygulama hiç şüphesiz kanun hükmünde kararnemelerin direktifleri uygulamaya koymanın başlıca yolu olarak kaldığını göstermektedir¹⁷. Parlamento'nun en azından bir yıllık gözden inceleme yapmasına da olanak tanınmıştır. Aynı zamanda özel statüye sahip bölgelere onların sorumluluğuna giren alanlarda direktifleri uygulamaya koyma gücü verilirken, sıradan bölgeler bunu yapmadan önce yıllık Topluluk Yasasını beklemek zorunda kalmıştır.

226. Federal devletlerde, Devletin alt birimleri kuşkusuz daha önemli bir rol oynamaktadır. Bu Avusturya, Belçika, özellikle de Almanya'da böyledir. 1992'deki anayasa değişikliğinin ardından, Temel Yasanın yeni 23. maddesi *Länder*'e, bireysel olarak ya da *Bundesrat* yoluyla, uygulanması anayasal olarak kabul edilmiş yetkinliklerine tecavüz eden direktiflere ilişkin gerçek güçleri verir. Üstelik bu eğilim zaman geçtikçe daha da dikkat çekici hale gelmiştir. Kısa süre önce *Länder*'in ayrıcalıkları ile ilgili hassasiyetin Avrupa Birliği Konseyinde nitelikli çoğunluk oylamasının uzatılmasına ilişkin Amsterdam Anlaşması müzakerelerinde Şansölye Kohl'un çekincelerini açıklamaya kadar gittiği görülmüştür.

227. Almanya'da federal mevzuatı uygulamaktan sorumlu olan *Länder* aynı zamanda en başından itibaren Topluluk direktiflerinin hazırlığında daha yakından ilgili olmakta ısrar etmiştir. Buna ek olarak, sorunun bir diğer yüzü budur; yani parlamentoların daha siyasi bir yapısı olan Avrupa mevzuatına kendilerinin de katılması konusudur.

¹⁶ DUTHEUL DE LA ROCHERE, Jacqueline and Malcom JARVIS in RIDEAU, Joël, *Les Etats Membres de l'Union européenne*, op. cit., s. 409

¹⁷ ASTENGO, François, id., s. 328

228. Bu direktiflerin uygulanmasını yalnızca dolaylı olarak etkilediği için, burada yalnızca kısaca ele alınacaktır. Fakat ulusal parlamentolar yavaş yavaş hem direktiflerin uygulanması ile ilgili olarak kendi sınırlı hareket alanlarının hem de Topluluk mevzuatının daha da geniş alanlara yayıldığına farkına varmaya başladığı ölçüde, bu kendi içinde giderek artan bir siyasi önem kazanmıştır.

229. Diplomatik ayrıcalıklarından ötürü, ulusal hükümetlerin bunu Brüksel'deki COREPER ve Birlik Konseyi içerisinde uygulaması yoluyla, şu ana kadar Avrupa Parlamentosu'nun atladığı hukuki gücün çoğunu elde ettiği doğrudur. Güçlerin ayrılığının ihlali giderek artan bir biçimde bir "demokratik eksiklik" olarak görülmektedir. Hükümetlerin bu süreçte Avrupa Komisyonunu günah keçisi yapma girişimi giderek daha az ikna edici hale gelmektedir.

230. Hal böyle iken, Fransız Parlamentosunun ortaklarından ve 1997'de ulusal parlamento üyelerinden oluşmuş (1979 öncesindeki durum gibi) Avrupa Parlamentosunun ikinci meclisinin yeniden kurulması ya da aksi halde yetki ikamesi ilkesinin uygulanmasını gözden geçirmek için parlamentolar arası bir organ oluşturulması için Hükümetler Arası Konferanstan talebi bir yana, ulusal parlamentolar bir çok kez otoritelerinin kaybına direnme kararlılıklarını göstermişlerdir. Pek çok durumda, iç anayasal uygulamalar zaman içerisinde yayıldı. Bununla birlikte, kısa zaman önce parlamentolar arası işbirliğine doğru girişimler de oldu.

231. Danimarka Meclisi *Folketing* bu açıdan hükümeti ile karşılaştırılınca en ileri gidendir. Hükümet, Avrupa Komisyonu tarafından Birliğin Konseyine sunulan bütün tüzük, direktifler ve karar tekliflerini Meclisin Avrupa işleri komisyonuna göndermek zorundadır. Danimarka bakanı, bu komisyonun karşısına çıkar ve Brüksel'deki Konseyde hangi tutumu benimseyeceğine dair talimat alır. Kendisi müzakere gayesiyle farklı bir yön seçmek zorunda kaldığı takdirde, herhangi bir nihai karara ulaşılmadan önce tekrar komisyonun karşısına çıkmak zorundadır.

232. Doğal olarak, Avrupa Birliği'nin 15 ulusal parlamentosunun hepsi aynı yaklaşımı benimsemiş olsa, şu anda karmaşık olan Topluluk karar alma süreci kaçınılmaz bir şekilde durma noktasına gelirdi. Diğer parlamentolar bu nedenle "parlamento tetkikine tabi" olarak tanımlanan daha esnek bir değerlendirme şekli buldular. Bu iç prosedür hükümetleri yalnızca uygun komiteler ya da delegasyonlar yoluyla, gerçek zamanda ulusal parlamentolarını bilgilendirmek ve müzakereler boyunca ya da makul bir zaman geçene kadar Brüksel'deki pozisyonlarını korumak zorunda bırakır. Bununla birlikte, hükümetlerin parlamenter sistem ile siyasi sorumlulukları, bakanların ellerinin bağlı olmadığı ve halen müzakere etmekte özgür oldukları anlamına gelmektedir. Hareket alanları bu şekilde korunmuştur.

233. Bu tür sistemler şimdi Birliğin pek çok Üye ülkesinde değişen esneklik dereceleriyle ve meclisteki kamara sayısına bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bunlar özellikle İngiltere, Almanya, Hollanda ve İspanya'da görülür. Fransa'da prosedür parlamenter meclislere yasal çıkarımları olan Topluluk tüzük ve direktif taslakları ile ilgili yaklaşımlarını ortaya koyan kararları kabul etme hakkı veren 1992'deki anayasa değişikliğinin ardından, Anayasanın 88(4) Maddesinde somut bir hale gelmiştir.

234. 1997'de bu uygulamanın genel kullanımı Hükümetler Arası Konferansı taslak Amsterdam Anlaşmasına bu uygulamayı tanımak üzere tasarlanmış Avrupa Birliğindeki ulusal parlamentoların rolü üzerine bir protokolü eklemeye yöneltti. 16 ve 17 Kasım 1989'da Paris'te kurulan Topluluk İşlerinde Uzmanlaşan Organların Konferansı'nı (COSAC) kurumsallaştırmaktan ayrı olarak, protokol ulusal parlamentoların aşağıdaki üç yolla bilgi sahibi olmalarını sağlamaktadır:

- Komisyonun bütün danışma belgeleri (yeşil kitaplar, beyaz kitaplar ve tebliğler) Üye Devletlerin ulusal parlamentolarına hızlı bir şekilde gönderilecektir;
- Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmanın 151. Maddesi uyarınca Konsey tarafından tanımlanmış Komisyonun yasa teklifleri, ulusal parlamentolara uygun bir şekilde gönderilmelerini temin etmek için her Üye Devletin hükümetine yeterli bir zaman önce iletilecektir;
- Bir yasa tasarısı ya da Avrupa Birliği Antlaşmasının VI. Başlığı altında kabul edilmesi için önerilmiş bir tedbir Komisyon tarafından Avrupa Parlamentosuna ve Konseye bütün dillerde

sunulduğu zamandan ve Konseyin gündemine ya bir belgenin kabul edilmesi ya da belge ya da ortak tutumda nedenleri ortaya konacak acil durumların olası istisnalarıyla, Madde 189B ya da 189C uyarınca ortak bir tutumun benimsinmesi görüşüyle karar için dâhil edildiği tarihten itibaren altı haftalık bir dönem geçecektir.

235. Bir direktifi uygulamaya sokmadan ya da bu işleri hükümetlerine delege etmeden önce, ulusal parlamentolar önceki müzakereler ve görüşmeler ile ilgili düzgün bir şekilde bilgilendirilmelidir. Bu tür tedbirler, meclislerin, spesifik sorumluluklarını, prosedürlerle meşgul olmadan daha iyi koşullar altında yerine getirmelerine imkan tanınmalıdır.

236. Topluluk direktiflerini uygulamaya koymaya müdahale etmeleri için ulusal mahkemelere de başvurulur. Onların diğer güçlerin eksikliklerini ya da kuraldışılıklarını kınamasını mümkün kılan bu tür bir müdahale, bir bütün olarak Üye Devletler tarafından Avrupa hukukunun uygulanması konusunda yapılan denetimden farklı değildir¹⁸.

237. Lüksemburg'daki Adalet Divanı buna ek olarak 10 Nisan 1984 tarihli (Von Colson / Kaman, 14/83, s. 1891) "Üye Devletlerin bir direktifte planlanan sonuca ulaşmak için direktiften kaynaklanan yükümlülüğü ve bu yükümlülüğün başarılmasını temin etmek üzere, ister genel isterse özel olsun, bütün uygun önlemleri almak için Anlaşmanın 5. Maddesindeki görevi, yetki alanları içerisindeki meseleler için mahkemeler dahil olmak üzere Üye Devletlerin bütün otoriteleri için bağlayıcıdır" kararında işaret etmiştir.

238. İlave olarak, Topluluk hukuku aynı biçimde yorumlanmak zorunda olduğu için, ulusal mahkemeler, anlatımın net olmadığı yerde, direktifi yorumlanması için ATAD'a havale etmeye davet edilir ve bu da Lüksemburg Mahkemesinin ulusal mahkemeler için yavaş yavaş bir çerçeve oluşturmasına yol açmaktadır. Son olarak, ihlal davalarının göreceli sıklığı (1 Ocak 1973'ten 1 Ocak 1994'e kadar 1 043 dava) aynı zamanda Mahkemenin önemli Topluluk direktiflerinin kapsamını durum bazında netleştirmesine olanak sağlamıştır.

239. Ulusal mahkemelerin ve ATAD'ın kendilerine has rollerini incelemek için burada yeterince yerimiz yoktur. Basit bir şekilde söylemek gerekirse, ATAD ulusal mahkemelerin riayetini Denys Simon'un aşağıdaki sözlerle tanımladığı üç prensiple temin eder:¹⁹

- "ulusal usul hukukuna göre ihtilaf çözümleri, Topluluk hukunun uygulanması durumlarında iç hukuk uyarınca yapılan muamelelerden daha az lehte olmayacaktır" kuralı ile hukuki değerlendirmeye erişim;
- Hakları ulusal otoritelerce ihlal edilmiş davacıların geçici korunması;
- Topluluk hukununun tarafların kendileri tarafından başvuruda bulunulduğu zaman bile ulusal mahkemelerce resen tatbiki.

240. Fakat usullere ilişkin bu hükümlere ilave olarak en sık olarak ortaya çıkan soru iç hukuk düzeninde direktiflerin doğrudan etkisinin derecesi ile ilgilidir.

241. Kabul edilmelidir ki, bu raporun ilk kısmında işaret edildiği gibi, tüzük ve kararlar gibi direktifler de ikincil Topluluk mevzuatının ayrılmaz bir parçasıdır. Bu itibarla, aynı özellikleri taşırlar. Fakat, halihazırda üzerinde durulduğu gibi, uygulanmaları için iç tedbirlerin gerekmesinden ötürü, doğrudan etkileri değişebilmektedir. Mantıksal olarak, bu yüzden yalnızca uygulamayla ilgili bu tedbirlerin uygulanabilir olması gereklidir.

242. Bu tür bir çözüm davanın "yatay" karakterine (ATAD, 14 Temmuz 1994, Faccini Dori. C-91-92, Cilt I-3349) bağlı olarak özel bireyler arasındaki anlaşmazlıklarda da her zaman benimsenecektir. Diğer yandan, özel bir birey ve bir Üye Devlet arasındaki "dikey" bir davada, belirli koşullara tabi olarak, ATAD kararlarının yenilikçi bir tarafı kabul edilir. Bu da tam bir doğrudan etkinin mümkün olabilmesidir.

¹⁸ SIMON, Denys, sözü geçen kitapta s. 80'den sonra gelen sayfalar

¹⁹ SIMON, Denys, sözü geçen kitapta s. 80'den sonra gelen sayfalar

Koşullar ilgili direktifin hükümlerinin net, koşula bağlı olmayan ve yasal anlamda mükemmel olmasıydı. Bununla birlikte, Ratti (ATAD 5 Nisan 1979, 148/78, s. 1629) ve Becker (19 January 1982, 8/81, s. 53) kararlarından ortaya çıkan, direktifleri uygulamaya koymayı başaramamış Üye Devletleri kınayan karşılıklı suçlama Lüksemburg mahkemesinin, yükümlülüklerini yerine getirmeyen devletlere müeyyide getirmek için daha çok Topluluk hukukunun üstünlüğü ilkesine dayalı olan bir tutumu benimsemeye yöneltti.

243. Fransız *Conseil d'Etat*'ın Cohn Bendit kararının en çarpıcı örnek olarak kaldığı (ATAD 22 Aralık 1978, Dalloz, 1979, s. 155), ulusal mahkemelerin direnci ile birleştirilmiş, bu daha temkinli yaklaşımı şimdi ulusal mahkemelerin ve ATAD'ın kendisinin hukuki sorumluluklarını hatırlatmak suretiyle atalet ve istikrarsız hareketleri için Üye Devletlere yaptırım getirmesine izin vermektedir. Ulusal mahkemelere gelince, Rothmans, Philip Morris ve Arizona Tobacco davasıyla (28 Şubat 1992, ADJA 1992, s. 210) bu kez olumlu bir anlamda Fransız *Conseil d'Etat* örneğini verebiliriz. Lüksemburg Mahkemesi ile ilgili olarak, geçerli olacağı muhtemel görünen bir prensip kararı, Francovich ve Bonifaci davasında (19 Kasım 1991 C-6/90 ve C-9/909, I-5357) bulunacaktır.

244. Bu raporun ilk kısmının sonunda, yükümlülüğünü yerine getirmeyen devletten toplu bir meblağ ya da bir ceza ödemesini talep etmek suretiyle, Maastricht Anlaşması'nın Lüksemburg Adalet Divanı'nın kararlarına uymamayı cezalandıran 171 EC Maddesi uyarınca belirlenen yeni üslubun etkisinden bahsedilmişti.

245. İlave olarak, hiçbir Üye Devletin, ister yasama ve yürütme erklerinin ayrılığını isterse ademi merkezîyetçi ya da federal organların özerkliğini içersin (ATAD, 22 Şubat 1979, Komisyon – İtalya, 163/78, s. 771), iç yapılarının bir sonucu olarak yükümlülüklerinden kaçınamayacağı hatırd tutulmalıdır.

246. Anayasa hukukunun hükümlerini genişleten Topluluk direktifleri göz önüne alındığı zaman Topluluk hukukunun doğrudan ve çabuk uygulanabilirliğinin ve iç hukuk üzerindeki üstünlüğünün ulusal mahkemeleri bağlayıcı olup olmadığı ile ilgili bir soru karşımıza çıkmaktadır. Bu soruya, ikincil Topluluk mevzuatı açısından, halen tek bir cevap vermek mümkün değildir.

247. Bir yandan bir takım ATAD kararları Üye ülkelerin, anayasaları dahil, bir bütün olarak hukuki düzenleri üzerine Topluluk hukukunun üstünlüğünü ifade ediyor görünmektedir. Bu her halükarda Costa – ENEL ve Semminthal kararlarında verilmiş yorumdur ve nihai analizde, Adalet Divanı içtihatının, uluslararası hukuktan ayrı olarak, Topluluk hukuki düzenine “sanal” bir Avrupa federal devleti husule getiriyor olarak baktığı izlenimini yaratmaktadır.

248. Öte yandan, ulusal mahkemelerin ve fırsat buldukları zaman anayasa mahkemelerinin konumları çok daha nitelikli görünmektedir. Fransız Anayasa Konseyi ve Danıştay, Topluluk hukukunun önceliğini ulusal hukuki düzende vücut bulmuş özerk bir Topluluk hukuki düzeninden ziyade iç mevzuata dayalı olarak görmektedir; yani “düzgün bir şekilde onaylanmış ya da kabul edilmiş anlaşma ya da mutabakatların... yayınından itibaren her mutabakat ya da anlaşma için karşı taraf vasıtasıyla uygulanmaya tabi iç hukuktan daha yüksek bir otorite veren Beşinci Cumhuriyet Anayasasının 55. Maddesinden asıl Topluluk hukuku ile ilgili olarak, onun Fransız Anayasası ile uyumsuzluğu, 54. Maddeye göre, herhangi bir onaydan önce Anayasanın revize edilmesini gerektirmektedir²⁰.

249. Alman ve İtalyan anayasa mahkemelerinin içtihadı daha belirsizdir. Bununla birlikte, hukuk ve demokrasinin egemenliğinin gereklerini karşılayan herhangi bir Avrupa federal devletinin yokluğunda, bu ülkeler Avrupa hukukunun ulusal anayasa hükümleri üzerinde herhangi bir üstünlüğü olduğunu kabul etmeyi reddetmektedir. Almanya ile ilgili olarak, Karlsruhe Mahkemesi'nin Maastricht Anlaşmasının Temel Hukuk ile uygunluğu ile ilişkili kararı Topluluk hukuk düzeninin üstünlüğü ilkesini bir miktar

²⁰

CHAGNOLLAUD, Dominique ve Jean-Louis QUERMONNE. *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, s. 465'den sonra gelen sayfalar ve s. 714'den sonra gelen sayfalar, yeni baskı, Fayard, Paris, 1996

sınırlayıcı bulmaktadır²¹. Özekliğini koruma arzusu taşıyan *Länder*'in etkisi aynı zamanda Federal Cumhuriyeti de bu noktada temkinli bir tutum benimsemeye yöneltmiştir.

250. Bu ise Avrupa Mahkemesinin içtihatından çıktığı şekliyle Topluluk hukukunun üstünlüğünün sınırlanmasını işaret etmektedir. Bu Avrupa-kuşkuculuğu ortamında, tedbirleri uygulamanın anayasaya aykırı olduğu ne zaman iddia edilse, anayasa mahkemelerinin ulusal anayasalar ile Avrupa direktiflerinin uygunluğunu gözden geçirmelerini mümkün kılmak amacıyla, belirli politikacılar bu trendi tersine çevirmeye çalıştı. Özellikle Fransa'da, Millet Meclisinin yasama komitesinin eski başkanı, avukat Pierre Mazeaud tarafından sunulan anayasa önerisini takip eden durum da budur.

251. Topluluğun ve Avrupa Birliğinin hukuki ve siyasi yapısına ilişkin süregiden belirsizlik meseleyi net hale getirmeye yardımcı olmamaktadır. Yalnızca bu “tanımlanmamış siyasi amaçların” kendi kapsamlı hukuki düzeni olan bir federal devlete doğru gelişmesi ulusal hukuki düzen ve Topluluk hukuki düzeni arasında net ve belirli bir hiyerarşi oluşturacaktır.

252. Bu esnada, Joël Rideau'nun yazdığı gibi, “Monet'in düşüncesini mantıksal sonucuna taşıyacak hiçbir anayasa yoktur”. Topluluk hukukunun ulusal hukuka üstünlüğü mevzuat ile anayasa arasında belirsiz bir durum olarak sonuçlanmaktadır. Yine Louis Favoreu'nun yazdığı gibi, “sonuçta, 54. Madde prosedürünün yine de bir miktar hiyerarşiyi kapsadığı görülen Fransa olayında bile, anayasa ve uluslararası yasadaki hiyerarşi sorununu mevcut olmayan bir sorun gibi görmek en iyisidir. İki hukuk sistemi, en azından anayasal anlamda, birbirine nüfuz etmeden yan yana var olmaktadır”²².

4. Topluluğun Genişlemesi Konusunda Aday Ülkelerin ve Avrupa Birliğinin Direktiflere İlişkin Yüz Yüze Olduğu Sorunlar

253. 1992'de uygulamaya konmuş 1675 direktif ve 22454 Topluluk tüzüğü vardı²³. Yalnızca bu rakamlar 21. Yüzyılın ilk yıllarında Birliğe yeni Üye olmuş ülkelere istenen icraat ve entegrasyon çabalarını göstermektedir! Bu tür devletler iki sorunla karşı karşıyadır: onların katılımından sonra kabul edilmiş Topluluk hukukunun geirilmesi ve daha da önemlisi 1957'deki Roma Anlaşması ve 1951'deki Paris Anlaşmasından bu yana birikmiş direktif (ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu tavsiye kararları) “stoğunu” özümseme sorunu.

254. İkinci sorunun aciliyeti ne kurucu ülkelerin ne de 1970'lerde katılan ülkelerin karşılaşmadığı güçlükleri kaçınılmaz bir şekilde ortaya çıkaracaktır. Orta ve Doğu Avrupa'dan katılan yeni Üyeler bu nedenle nasıl yol almaları gerektiği konusunda ders ve tavsiye almak için öncelikle İspanya ve Portekiz'e, sonra da Avusturya, Finlandiya ve İsveç'e dönecektir.

255. Fakat bu kez aşılması gereken engellerin ölçeğinin daha önceki durumlara göre pek orantılı olmadığı görülmektedir. Bu nedenle, yeni Üyelere ilişkin olarak daha fazla esneklik sağlayan Birliğin kendi kurumları ve yapısı için tepkiler olmak zorundadır. Bu ise sorunun değineceğimiz bir diğer yüzüdür.

256. Şimdiye kadar yeni Üye ülkeler ve Topluluk kurumları yürürlükte olan bir yığın düzenleme ve direktifi pek çok şekillerde özümseme sorunuyla başa çıkma girişiminde bulundu. Fakat bunların hepsi, İngiltere'nin Ortak Pazar'a girişinden önce olan uzun müzakerelerin ardından net bir şekilde oluşturulmuş çok önemli olan topluluk müktesebatına saygı prensibine uymak zorunda kaldı. Bugün bu prensip sorgulanamaz görünmektedir ve 1994'te belgenin Avusturya Cumhuriyeti, Finlandiya Cumhuriyeti ve İsveç Krallığının katılım koşulları ve Avrupa Birliği kuruluşunun dayalı olduğu anlaşmaların düzeltilmeleri ile ilgili 2. Maddesi'nde yeniden teyit edilmiştir. Bu Madde, katılımdan itibaren orijinal anlaşmaların ve katılım öncesinde (Topluluk) kurumları tarafından kabul edilmiş yasaların yeni Üye Devletler için

²¹ GERKRATH, Jörg. “La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe”, DUPRAT, Gérard, *L'Union européenne, droit, politique, démocratie, politique aujourd'hui*, s. 209'dan sonra gelen sayfalar, PUF, Paris, 1996

²² FAVREU, Louis ve Loïc PHILIP. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, s. 803, 8. Baskı, Sirey, Paris, 1995

²³ 1996 itibarıyla yürürlüğe girmiş direktif sayısı 2 084'e yükselmiştir.

bağlayıcı ve bu tür anlaşma ve mevcut Yasa uyarınca bu devletlerde uygulanabilir olduğunu ifade etmektedir²⁴. Edinburgh'daki Avrupa Konseyi Danimarka'ya, olumsuz bir referandum sonucunun ardından, Maastricht Anlaşması'ndan bir takım muafiyetler verdiği zaman, bunların hiçbir durumda yeni Üye ülkeler için bir emsal teşkil etmeyeceği net bir şekilde belirtilmişti.

257. Ancak, Topluluk yasası tümüyle aynı anda getirilemeyeceği için, 1980'lerin sonundan bu yana Topluluklara ve Birliğe katılan ülkeler tarafından çeşitli yaklaşımlar denendi. Bunların bazılarını kısaca göz gezdireceğiz.

258. Bunlardan ilki, hükümeti Temmuz 1978'den itibaren kendi mevzuatını Topluluk hukuku ile uyumlaştırmaya başlayan İspanya örneğidir. O zamandan itibaren, Bakanlar Kurulu farklı bakanlıkları "İspanyol düzenlemeleri ile Topluluk hukuku arasındaki her türlü çelişkidenden mümkün olduğu ölçüde kaçınmak için yürürlükte olan Topluluk düzenlemelerini incelemeye" teşvik etti²⁵. Bu hazırlık çalışmasını 1 Ocak 1986'da katılımın ardından, direktiflerin fiilen uygulamaya konmasını hızlandırmak için kanun hükmünde kararnamelere başvuru takip etti.

259. Daha geniş kapsamlı ikinci bir emsal karar Jacques Delors'un Avrupa Serbest Ticaret Birliği'nin (EFTA) ülkelerini tam üyeliğe yönlendirmeksizin Avrupa Birliği ile daha yakın ilişki kurmaları için başlattığı girişimden kaynaklanmaktadır. 1986'da başlatılan bu çaba, İsviçre'deki referandum yoluyla reddedildikten sonra 1 Ocak 1992'de yürürlüğe giren Porto Anlaşması tarafından temeli kurulmuş Avrupa Ekonomik Alanı'nın (EEA) oluşmasına yol açmıştır. Bu anlaşma, Topluluk mevzuatının büyük bir kısmının hukuki düzenlerinde entegrasyonu ifade ederek, EEC ve EFTA ülkeleri arasında, ziraat hariç tutularak, serbest ticaret bölgesi kurulması amaçlıydı. Aslında, Norveç, İzlanda ve Lichtenstein ile ilgili olan hariç, EEA akabinde tam Üye olan diğer EFTA ülkeleri (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) için birer ön üyelik sözleşmesi olarak hizmet gördü.

260. Bu kez doğrudan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile bağlantılı olan üçüncü bir yaklaşım, Berlin duvarının yıkılması ve Sovyetler Birliği'nin bölünmesinin ardından Avrupa Toplulukları ve 238 EC Maddesi altındaki bir takım ülkeler arasında yapılan Avrupa Birlik Mutabakatları şeklini aldı. Phare Programından önce gelen bu mutabakatlar üyelik öncesi süreçte ilk adımı oluşturacaktı. İlk olarak 16 Aralık 1991'de Polonya, Macaristan ve Çekoslovakya ile yapılan bu mutabakatlar daha sonra Romanya ve Bulgaristan ve Çekoslovakya'nın bölünmesinden sonra Çek Cumhuriyeti ve Slovakya ve son olarak da 1995'te Baltık Ülkeleri ve Solvenya'yı kapsayacak şekilde genişletildi. Bu mutabakatlar belirli sınırlamalara tabi olarak girişleri yürürlüğe girdikten sonra on yıllık bir dönem için bir serbest ticaret bölgesinin oluşturulmasını sağlamaktadır ve imza sahibi ülkeler için nihai amacın Avrupa Birliğinin resmi taahhüdü olmaksızın, Avrupa Birliğine üyeliğidir. Bununla birlikte, Haziran 1993'te Kopenhag'daki Avrupa Konseyi'nden bu yana, Avrupa Birliği bu tür üyelik prensibini yavaş yavaş benimsemeye başladı ve çok sayıda ön üyelik tedbirleri kabul edildi. Komisyonun Görüşünün ardından, Aralık 1997'de Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi müzakereler için ilk başlangıç işaretini verdi.

261. Bununla birlikte, üyelik birkaç yıl ya da bazı durumlarda on ya da yirmi yıl süresince geciktirilmediği takdirde, katılım öncesi tedbirlerin kendilerinin ilgili bütün ülkelerde yürürlükte bulunan bir yığın direktife uygun düşeceklerini düşünmek bir hayal olacaktır. Brüksel'deki resmi olmayan kaynaklardan alınan bilgiye göre, 1 Ocak 1997'de en ileri ülke var olan Topluluk mevzuatının yüzde 15'inden daha fazlasını kendine katamamıştı. Bu yüzden hâlâ gidilecek uzun bir yol vardır. Hal böyle iken, önceki durumlarda olduğu gibi, yani Topluluk hukukunun uygulanmasını yaygınlaştırmak için gelecekteki katılım anlaşmalarına yeni Üye Devletlerin geçiş tedbirlerini uyumlu hale getiren hükümlerin ve zaman içerisinde özellikle hükümlerin dahil edilmesi için dördüncü bir yaklaşım kullanılmak zorundaydı.

262. Ancak böyle bir politika, Avrupa Komisyonu ve Birliğin Konseyi mutabık kaldığı takdirde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine sınırsız bir dönem tanıyamaz. "Zaman kendi işini yapmak zorunda" olsa da, "ekstra zaman" vermek, yalnızca Birliğin tutarlılık içinde olmasına değil, aynı zamanda yeni Üye

²⁴ OJEC, 29 Ağustos 1994

²⁵ BURGOGUE LARSON, Laurence in RIDEAU, Joël, *Les Etats de l'Union européenne*, söz konusu kitapta s. 171

Devletlerin kendilerine de zararlı olacaktır. Çok vitesli Avrupa'da kabul edilen entegrasyonun ilerleme hızındaki farklılıklar, alakart Avrupa'ya yol açtığı takdirde çok hızlı bir şekilde kabul edilemez hale gelecektir. Bu bağlamda, Maastricht Anlaşması zamanında İngiltere ve Danimarka'ya verilmiş muafiyetlerin bir emsal teşkil etmeyeceği koşula bağlanmıştır. Kısa süre önce Amsterdam Zirvesi'nde, İngiliz Başbakanı Tony Blair bu nedenle sosyal kısım ile ilişkili istisnadan vazgeçti. Kuşkusuz tek para birimi sürüncemede kalmaya devam etmektedir.

263. Gerekli dikkat sarf edilmediği takdirde, Avrupa'nın 15 ülkeden 25 ya da 30 ülkeye çıkması, Birlik için tutarlılık ve uyuşma kaybına, hatta nihayetinde çözülmeye yol açacağı açıktır. Aday ülkelere allak bullak olmuş bir Birliğin üyeliğini teklif etmek, belki de her şeyden çok dış güvenlikle ilişkili olan yönü dâhil, "bile bile yanlış bir şekilde tanıtmaya" anlamına gelecektir.

264. Bundan dolayı, esnek bir zaman tablosu gerekli olmuş olsa da, topluluk müktesebatına mutlak itaat uzun vadede müzakere edilebilir değildir. Topluluk direktiflerini uygulamaya koyma sorunu bu zeminde ve bu mecburiyete dayalı olarak göz önüne alınmak zorundadır. Kabul edilmelidir ki böyle bir kısıtlama bir dikta gibi görülebilir. Fakat yeni Üye Devletler bir kez Birliğe katılınca var olan mevzuatı değiştirmekte diğerleri ile aynı haklara sahip olacaktır. Buna ek olarak, oy birliği ile alınmış kararları hemen hemen imkânsız duruma getiren çok sayıda Üye Devleti bulunan bir Birlikte, Konseyde çoğunluk oylamasına doğru bir hareket olmak zorundadır. Yeni taslak Anlaşmada Birliğin gelecekteki genişlemesini yönetim moduna doğru uygun değişiklikler yoluyla dengelemek için yeterli tedbirleri dâhil etmemek suretiyle, Amsterdam'daki Avrupa Konseyi'nin (Haziran 1997) yapmayı başaramadığı şey tam olarak buydu.

265. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliğine oldukça hızlı bir şekilde katılmalarını mümkün kılmak için esneklik gerçekten de elzemdir. Fakat farklı ülkelerin farklı aşamalarda olduğu gerçeğinin her ülkenin farklı bir rota çizmesi suretiyle sonlanması istenmiyorsa, yapısal düzenlemeler güçlendirilmeli ve Avrupa düzeyinde bir yönetim şekli ortaya çıkmalıdır. Bu yapılmadığı takdirde, hem ekonomik ve parasal birlik hem de ortak dış ve güvenlik politikası bir hayalden öteye geçemeyecektir. Entegrasyona doğru giden yolda daha ilerlemeyi isteyen ülkeler kendi aralarında işbirliğini güçlendirmek için taslak Amsterdam Anlaşmasındaki yeni hükümleri kullanacaktır; bunlar kaçınılmaz olarak bir iç ve dış halkası olan bir Birliğe götürecektir: Jacques Delors²⁶ tarafından algılandığı gibi bir ekonomik ve siyasi güç haline gelmeye muktedir bir federasyon kurmaya kararlı ülkelerden oluşan iç halka ve eskiler tarafından hükmedilmeye açık ve ikinci sınır Üyeler olarak görülmeleri muhtemel olan bir dış halka.

266. Bu ikili zorluk bir taraftan Avrupa Birliğinin ve Üye Devletlerin diğer taraftan da, Norveç ya da İsviçre gibi hâlâ tereddütlü olanlar da dahil olmak üzere, katılım için adayların karşısında yer almaktadır. Topluluk direktiflerinin uygulamaya sokulması, sorunun hiç kuşkusuz yalnızca bir yönüdür. Fakat hiç şüphe yoktur ki bu, kurumsal ve jeopolitik bağlamın bir parçasını oluşturmaktadır.

²⁶ DELORS, Jacques. *Combats pour l'Europe*, Economica, Paris, 1996; CROISAT, Maurice ve Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Clefs, Ed. Montclustière, Paris, 1996

KISIM II: ÜYELİK MÜZAKERELERİ VE KATILIM İÇİN HAZIRLIK

Bölüm 4: AB ile Orta ve Batı Avrupa Ülkeleri Kurumlarının Katılım Müzakereleri İçin Hazırlanması

Alan Mayhew²⁷

²⁷ Alan Mayhew Belçika, Leuven Üniversite'sinde profesör ve AB Phare Programının eski daire başkanıdır

1. Ön bilgi

267. Avrupa Birliği (AB) ile üyelik için başvurmuş bulunan Orta ve Doğu Avrupa üye ülkeleri arasındaki katılım müzakerelerine hazırlanmanın her iki taraf için de önemli kurumsal sonuçları olacaktır. Bu belgenin hedefi her iki tarafta da müzakerelere hazırlık ve müzakereleri yürütme sürecinde kurumların rollerini, iki taraflı ve çok taraflı düzeyde üçüncü taraflardaki kurumların rollerini ve müzakerelerin bütün taraflar için ima edeceği kurumsal değişimleri keşfetmektir.

268. Müzakerelerin geri planı iyi bilinmektedir. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri AB ile ortaklık anlaşmalarını müzakere etmiş, bunların hepsi Birliğe katılmak için başvuruda bulunmuş ve tümü girişleri için hazırlanmaktadır. Birlik cephesinde ise Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı, aşağıdaki kriterlere tabi olmak koşuluyla Haziran 1993'te Kopenhag Avrupa Konseyi'nde prensip olarak kararlaştırılmıştır:

- Demokrasinin varlığı, hukukun üstünlüğü, insan haklarına ve azınlık haklarına saygı;
- İşlev gören bir pazar ekonomisinin varlığı;
- Birlikten gelen rekabetçi baskılara direnme kapasitesi;
- Üyeliğin sorumluluklarını kabul etme kapasitesi (genel olarak Topluluk müktesebatı olarak bilinen, sonuçta ulaşılabilecek ekonomik ve parasal birlik dahil, Topluluk düzenleme ve politikalarını benimseme kapasitesi);
- Birliğin etkinliğini kaybetmeksizin ya da entegrasyon düzeyini düşürmeksizin yeni Üyeleri içine alma kapasitesi.

269. Aralık 1994'te Essen Avrupa Konseyi, Haziran 1995'te onaylanmış olan, iç pazardaki Beyaz Kitap dâhil olmak üzere, ortak ülkelerin üyeliğe hazırlanmalarına yardımcı olarak bir katılım öncesi strateji belirledi. Aralık 1995'teki Madrid Konseyi Komisyon'dan üyelik başvuruları üzerine Görüşlerini hazırlamasını ve genişlemenin Topluluk politikaları ve bütçe üzerine etkisini rapor etmesini (Hükümetler Arası Konferansın sonuçlanmasından sonra) istedi. Yanıt olarak Komisyon 1997'de Temmuz ortasında Konseye ve Avrupa Parlamentosuna kendi "Gündem 2000" önerilerini sundu. Aralık 1997'de Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi toplantısı müzakerelerin açılışı üzerine nihai kararını aldı.

2. Gündem 2000

270. Gündem 2000 belgeleri ile ilgili olarak işaret edilecek ilk şey bunların karar değil teklif olduğudur. Konsey Aralık'ta karar verecek ve bu tekliflerde kökten değişiklikler de yapabilir.

271. Gündem 2000 yedi bölümden oluşmaktadır:

- Genişlemenin ışığında 2000-2006 dönemi için Avrupa Birliği bütçesinin (Yeni Mali Çerçeve) ilk ana hatları;
- Genişlemenin ardında Ortak Tarım Politikasının bir analizi ve onu yeniden düzenlemek için öneriler;
- Birliğin yapısal fonlarında gerekli reformların bir analizi;
- Genişlemenin Avrupa Birliğinin diğer politika alanlarına etkisinin bir değerlendirmesi;
- 10 ortak ülkenin üyelik başvuruları üzerine Görüşler;
- Hangi ülkelerin AB ile müzakereye davet edilmesi gerektiğinin bütünsel bir değerlendirmesi;
- Desteklenmiş bir katılım öncesi strateji.

272. Müzakerelerin başlatılmasına yönelik Avrupa Konseyi kararını hazırlamak için, Sonbahar 1997'de Bakanlar Konseyi'ndeki tartışmalar son iki nokta üzerinde yoğunlaştı. Birlik politikalarının reformu öyle karmaşıktır ki 1999'dan daha önce 15 Üye Devlet arasında anlaşmaya ulaşılabileceği olası görünmemektedir. Bu ise müzakereleri son derece karmaşık hale getirecektir.

3. Müzakereler İçin Senaryo

273. Müzakerelerin yürütülme şekli üzerine herhangi bir karar alınmamıştır; Brüksel’de Konsey tarafından fiilen alınacak bu kararların ancak Konsey, müzakerelerin kapsamı ile ilgili soru konusunda kesin karar verdikten sonra hükme bağlanabilir.

274. Müzakerelerin önceki genişleme müzakereleri ile aynı şekilde yürütüleceğinin herhangi bir garantisi yoktur; yine de belirli özellikler bütün müzakerelerde ortaktır. Resmi bir açılış töreninden sonra, başvuruda bulunan her bir ülke için katılım müzakere konferansları kendi çalışma programını oluşturacaktır. İlk adım büyük olasılıkla müzakerelerde sorunların nerelerde oluşmasının olası olduğunu belirlemek için, bölümlere ayrılmış müktesebatın bütününe göz önüne alınması olacaktır. Bu süreç, Komisyon ve aday Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tümüyle bir arada yürütülebilir. Süreç, iç pazar müktesebatının büyük kısmının hâlihazırda Avrupa Ekonomik Alanı anlaşması bağlamında mutabakata varılmış olduğu EFTA genişlemesinden daha uzun sürecektir. Tarafların birbiri hakkında bilgi edinmesi de EFTA ülkelerinde olduğundan daha uzun süreceğinden, sürecin uzaması muhtemeldir.

275. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri müktesebatın hangi kısımlarını kabul edebileceklerini ve hangi kısımların kendileri için sorun teşkil ettiğini, en geç müktesebatın ilk okumasının sonunda bilmelidirler. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, müktesebatın sorunlara yol açıp açmayacağına karar verebilmek için, bu tartışma aşaması boyunca, yazılı ya da sözlü olarak açıklama isteyebilirler. Normal olarak müzakerelerin bu ilk aşamasının sonunda, müktesebatın hiçbir sorun teşkil etmeyen kısımları kapanmış olacak ve müzakere boyunca yeniden ele alınmayacaktır.

276. Geri kalan alanlar için, Birlik sorunun niteliğinin ne olduğunu ve başvuruda bulunanın bunu nasıl çözmeyi önerdiğini net bir şekilde sergileyen durum belgeleri (position papers) almayı bekleyecektir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin durum belgelerini, müzakerelerin başında net bir şekilde hazırlaması önemlidir. Birlik cephesi ondan sonra her problem alanında kendi teklifi olarak sunmak için ortak bir tutum hazırlayacaktır (AB hiç şüphe yoktur ki başlangıçtaki tutumundan ayrılmayı kabul etmeyecektir). Ortak tutum hakkında 15 ülke arasında mutabakata varmak, o konuda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile mutabakata varmaktan daha zor olacaktır.

277. Çeşitli aşamaların zamanlamasını tahmin etmek güçtür. Normal olarak, yazılı görüşlerin teslim edildiği bu ikinci aşamaya 1998’in ikinci yarısında ulaşılabilir. Bununla birlikte bu hem AB’nin hem de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hızlı bir şekilde ilerleme konusundaki isteğine bağlı olacaktır. Birlik EFTA ülkeleri ile müzakereler için, diğerlerine göre daha erkenden, fiili katılımın gerçekleşeceği tarih dâhil olmak üzere bir zaman tablosu hazırladı. Bunun karmaşıklığı ve ilgili ülkelerin daha çok sayıda olması nedeniyle, bunu şu anki müzakereler için yapmaya daha az istekli olabilir. Bununla birlikte, yalnızca yol gösterici olsa bile, daha önceden ayarlanmış böyle bir zaman tablosuna sahip olmak pek çok açıdan bir avantaj olacaktır.

4. AB İçinde Kurumsal Aktörlerin Rolü

278. AB cephesinde üç kurum katılım süreci ile öncelikli olarak ilgili olacaktır: Bakanlar Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu. Ekonomik ve Sosyal Komite ya da Bölgeler Komitesi gibi diğer kurumlar görüş bildirecektir, ancak bunlar göz önünde tutulsa bile bağlayıcı olmayacaktır.

4.1. Bakanlar Konseyi

279. Bakanlar Konseyi müzakerelerin açılışına karar verecek, müzakerelere başkanlık edecek ve genişleme sürecinde bütün önemli kararları alacaktır. AB cephesinde bu nedenle genişleme sürecindeki belirleyici kurumdur.

280. Konseyin Başkanlığı müzakerelere başkanlık edecektir. Konsey Başkanlığı her altı ayda bir değiştiği için, katılıma kadar bütün sürecin on iki ya da daha fazla Üye Devletin ellerinde olması olasıdır.

Başkanlıklardan her birinin kendi öncelikleri ve genişleme konusunda kendi pozisyonu olacaktır. Bu da, müzakereler bir sonuca doğru devamlı olarak ilerlemesine rağmen, daha çok ve daha az hızlı ilerleme dönemleri olacağı anlamına gelir. Başkanlıktaki değişimler Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Üye Devletler ile iyi iki taraflı temaslar sürdürmeleri için gereksinimi vurgulamaktadır.

281. Başkanlığın emrinde olan Konsey Sekreteryası hem Gündem 2000 paketi için hem de müzakerelerin kendisi için düzenlemelerden sorumludur. Konsey Sekreteryasının gelecek genişleme müzakerelerinde geçmiştekilere göre daha belirleyici bir rol oynaması olasıdır. Konsey Sekreteryasının gücü ve etkisi son birkaç yıldır giderek artmaktadır ve gerçekten de Amsterdam Anlaşması'nda Genel Sekreter Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası alanında yeni güçler almıştır. Konsey Sekreteryası müzakere sürecinde bütün toplantıların organizasyonunda ve zamanlamasında, toplantı tutanaklarının, ödünlere ve müzakerelerdeki sorunlara olası çözümlerin tasarlanmasında önemli bir rol oynayacaktır. Konsey Sekreteryası ile Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri müzakere ekiplerinin üyeleri arasında iyi bir ilişki olması çok gereklidir.

282. Konsey Gündem 2000'i ele almak ve Aralık'taki Lüksemburg Konseyi'ni hazırlamak için kullanılacak prosedürleri hâlihazırda belirlemiştir. Genişleme ya da müzakereler ile ilgilenirken komitelere farklı isimler verilecek olsa bile, Konseydeki çalışmanın organizasyonu temelde her zaman aynıdır.

283. Temel çalışma, Üye Devletler, Konsey Sekreteryası ve Komisyonun temsilcilerinden oluşan Konsey çalışma gruplarında yapılır. Üye Devletlerin temsilcileri genellikle Brüksel'deki daimi Temsilciliklerden diplomatlardır, fakat bunlara özel konularda "Başkentler"den meslektaşlar da eşlik eder. Bu gruplar herhangi bir konudaki noktaların büyük bir çoğunluğu üzerinde mutabık kalarak yalnızca daha üst düzey gruplar için herhangi bir mutabakata ulaşmanın mümkün olmadığı noktaları bırakırlar.

284. Bu problemler Daimi Temsilciler Komitesi'ne (COREPER) gönderilir. COREPER, Konseyin pek çok önemli kararı alan ve Bakanlara mümkün olduğu kadar az sayıda karar bırakan kilit komitesidir. COREPER, genellikle üyelerin iyi anlaştığı, neşeli bir ortama sahiptir, ancak pazarlık çoğunlukla çok sıklıdır. Daimi Temsilcilerin Brüksel'deki en güçlü insanlar arasında yer aldığı düşünülür.

285. COREPER'de karar verilemeyen konular farklı uzman Konseylerde Bakanlar toplantısına gider. Genel İşler Konseyi hiç şüphe yok ki en güçlüsüdür. Üyeleri Üye Devletlerin dış işleri bakanlarıdır ve bunlar kesin bir şekilde Konseyin gündemini belirler. En yola gelmeyen sorunlar sık sık devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı ve her Başkanlıkta en azından bir kez yapılan Avrupa Konseyi'nde sonuçlanır.

286. Doğal olarak, özel görevlerle ilgilenmek için geçici çalışma grupları oluşturulabilir. Bunlar Başkanlık tarafından kabul edilir. Yüksek düzey bir grup 1993 yılında Danimarka Başkanlığı altında katılım tartışmaları için Kopenhag kriterlerini ele aldı. Bir "Groupe des Amis" "Gündem 2000"ün mali ve politika ile ilgili yönlerini inceleyecek. Bunlar temel olarak normal çalışma grupları olarak COREPER'e bağlı, geçici üst düzey çalışma gruplarıdır.

287. Üye Devletler arasındaki problemleri çözmek için oluşturulmuş bu mekanizmayı anlamak Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için çok önemlidir. Müzakerelerdeki en zor problemlerden pek çoğu, başvuruda bulunan ülkeleri müzakerelere başlatacak ortak tutum arayışı içinde, Üye Devletlerin kendileri arasında olacaktır.

288. Aralık 1997'de Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi'ne hazırlanmak için temel çalışma, Genişleme Çalışma Grubu tarafından yapılmıştı. Bu grup, müzakereleri ve katılım öncesi stratejiyi başlatacak farklı ülkeler hakkındaki Komisyon Görüşlerine odaklandı. Bu grup Genel İşler Konseyi'nin çalışmasını hazırlayacak COREPER II'ye bağlıydı.

289. Komisyon belgelerinin ilk incelemelerinin sonuçları Ekim 1997 sonunda dış işleri bakanlarının resmi olmayan bir toplantısında değerlendirildi. Genel İşler Konseyi daha sonra Avrupa Konseyi'ne bir taslak raporu değerlendirmek için Kasım'ın başlarında toplandı. Rapor Aralık'ın başlarında son haline getirildi ve 12-13 Aralık 1997'de Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi tarafından mütalaa edildi.

290. Müzakerelerin açılışı ve genişleme üzerine karar verecek Konsey'deki prosedürler göreceli olarak net olmakla birlikte, müzakerelerin kendisi için kabul edilecek olanlar net değildir. Bu soru ciddi bir şekilde ele alınmamıştır, fakat daha önceki müzakerelerde olduğu gibi benzer prosedürlerin kabul edileceği varsayılmalıdır.

291. Birlik cephesinde yukarıda ana hatlarıyla verilmiş Konsey yapıları Birlik kararları için temel olmayı sürdürecektir. Önceki müzakerelerin ardından, müzakerelere kabul edilen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin her biriyle katılım müzakere konferansları oluşturulacaktır. Bunlar ara sıra bakanlar düzeyinde toplanacak (müzakerelerin açılması ya da müzakerelerin belirli bölümlerinin kapandığı zaman), fakat genellikle milletvekili düzeyinde çalışma toplantıları için toplanacaktır. Kuşkusuz spesifik problemleri halletmek için Konseyde pek çok geçici tartışma olacaktır.

292. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için Brüksel'de çalışan ulusal resmi görevlilerin bağımsızlık düzeyini ve başkentlerdeki bakanlıklara ilişkin rollerini değerlendirmek önemlidir. Çalışma gruplarındaki diplomatlar genel olarak başkentlerden alınan brifingler ve görüşler temelinde çalışır. Bununla birlikte, toplantılar esnasında başkentlerden teyide tabi olarak kendileri önerilerde bulunabilir. Başkentlerde sık sık devlet görevlileri arasında tartışmalar çıkar, çünkü bunlar sorunlara farklı bakış açılarından bakmaktadır. Brüksel'dekiler başkenttekilere nazaran müzakerelerde ülkelerinin çıkarlarının kısmen saygı görmesini sağlama ihtimali konusunda daha iyi bir görüş sahibidir. Öte yandan, başkentte bulunanlar sık sık Brüksel'de yerleşmiş devlet görevlilerinin ülkelerinin çıkarları için yeterince sıkı bir şekilde savaştıklarını hissetmektedir.

293. Daha üst düzeyde, Üye Devlet temsilcilerinin bağımsızlığı genel olarak artmaktadır. Daimi temsilcilerin hepsi hükümetlerinde son derece saygı duyulan kişilerdir ve sık sık başkenti meseleler ile ilgili fikirlerini değiştirmeye ikna edebilirler.

294. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için Brüksel'deki daimi temsilciler ile temaslar çok gereklidir. Brüksel'deki Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri misyonlarının tümü hâlihazırda bunun farkındadır. Bununla birlikte temasın yalnızca en üst düzeyde değil, fakat aynı zamanda Konseyin çalışma gruplarında yer alan diplomatlar düzeyinde de sürdürülmesi gerektiğini vurgulamaya değerdir.

4.2. Komisyon

295. Bütün kararlar Konsey tarafından alınacak olsa da Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi'ne ve daha sonraki müzakerelere hazırlık içinde Komisyonun rolü çok önemlidir.

296. Komisyon ilk olarak Eylül ve Ekim 1997'de Konseye kendi "Gündem 2000" paketini sundu. Sunumunda ve Konsey üyelerinin sorularına yanıtlarında, halihazırda Konseyin vereceği kararları dikkate değer ve belki de kararlı bir şekilde etkileme fırsatına sahiptir.

297. Komisyonun müzakerelerdeki rolü Konseye çalışmalarında yardımcı olmak ve Parlamento'ya bilgi akışını sürdürmek olacaktır. Gerçekte, çok daha fazlasını yapacaktır.

298. Komisyon, bir genel müdür tarafından yönetilen ve Komisyonun ilgili bütün servislerinden temsilcilerin yer aldığı güçlü bir genişleme çalışma kolu oluşturacaktır. Bu çalışma kolunun müzakere edilmekte olan konularla ilgili deneyime sahip birkaç yüz resmi yetkiliye erişimi olacaktır. Aynı zamanda Komisyonun dışından da istediği ve gereksinim duyduğu kadar çok uzmanlığa erişime imkânı olacaktır.

299. Daha önceki genişlemede, Komisyon başvuruda bulunanlarla birlikte müktesebatın tamamını gözden geçirmeyi içeren hazırlayıcı bir safhayı üstlendi. Aynı sürecin tekrar takip edilmesi olasıdır; bununla birlikte bu safha daha önceki genişlemelerden çok daha uzun bir süre alabilir.

300. Asıl müzakerelerde, Komisyon müzakerelerin en zor yönleri üzerine belgeler hazırlamaktan ve bunları Konseye sunmaktan sorumlu olacaktır. Meydana gelen farklı problemlere çözümler teklif edecek ve Üye Devletler arasında uzlaşma yaratmaya çalışacaktır. Komisyon münferit Üye Devletler ile yakın temasta olacak ve en önemli sorularda Üye Devletlerin danıştığı merci olacaktır. Aynı zamanda başvuruda

bulunan Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerine neler olup bittiğini açıklamak ve onların en son düşüncelerinin ne olduğunu onlara sormak için temas halinde de bulunacaktır.

301. Başka bir deyişle, Komisyonun rolü Birlik cephesinde müzakerelere kolaylaştırıcılık yapmak ve en zor problemlere çözümler üretmek olacaktır. Komisyonun Konsey tarafından alınmış kilit kararlara karşı çıkmak için yapabileceği pek az şey vardır (örneğin, eğer Konsey müzakerelerin daha yavaş ilerlemesi gerektiğine karar verirse), fakat müzakerelerin normal bir seyir takip ettiği durumda, Komisyon belirleyici bir role sahip olabilir.

302. Komisyon Üyeleri Heyetinden, kısmen kararlar Bakanlar Konseyi tarafından alınacağı için, kısmen ise önemsiz meselelerde müzakerelerden sorumlu Komisyon üyesi büyük ihtimalle Heyete danışmaksızın karar vermesini mümkün kılacak bir yetkiye sahip olacağı için, genişleme sürecinde çok sayıda karar alması istenmeyebilir. Bununla birlikte, müzakerelerde geçiş dönemleri teklif etmek ya da talep etmek gibi önemli meseleler, Konseye önerilerde bulunacak olan Komisyonunda tartışılacaktır. Burada her Komisyon Üyesinin alınan kararlardan müşterek olarak sorumlu olduğunu ve bu nedenle yalnızca müzakerelerden sorumlu olanı değil, bütün Komisyon üyelerini etkilemenin önemli olduğunu hatırd tutmak önemlidir.

303. Komisyonunda ve COREPER’de, temsilcisi olarak Komisyon Genel Sekreteri önemli bir rol oynayacaktır. Komisyon içerisinde, henüz oluşturulacak olan genişleme çalışma kolu, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin irtibatla olacağı kilit organ olacaktır. Bununla birlikte, müzakerelerin teknik alanlarında, en büyük etkiye sahip olacak olanın teknik genel müdürlükler olacağı hatırd tutulmalıdır. Örneğin ulusal tekellerin ele alınmasına ilişkin bir sorun olduğu takdirde, hayati rolü oynayacak olan Rekabet Politikası Genel Müdürlüğü olacaktır.

304. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki Komisyon delegasyonlarının, sürece dahil olmaları ve bilgi sağlama konusunda önemli bir göreve sahip olmalarına rağmen, genel olarak müzakerelerde oynayacak önemli bir rolleri olmayacaktır. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin hepsinin müzakereler sırasında Brüksel’de büyük görevleri olduğu ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bakanları ve resmi yetkililerinin sürekli olarak Brüksel’e kadar olan kısa mesafeyi kat etmeleri ve Birlik müzakerecileri ile yakın ilişkiler geliştirmeleri talep edileceği gerçeği, delegasyonların daha az önem taşıdığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, bunlar Katılım Öncesi Stratejinin ve Katılım Ortaklığının (“Gündem 2000”de ana hatlarıyla belirtilen) uygulamaya konması ile derinlemesine ilgileniyor olacaklar. Bu da mevcut durumda pek az değişiklik olacağı anlamına gelmektedir: delegasyonlar Phare Programının uygulamaya konmasında önemlidir ancak çok sınırlı bir “siyasi” rolleri vardır. Bu durum Üye Devletlerin iki taraflı elçiliklerinin tersidir.

305. Açıkça görülmektedir ki Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin, bütün müzakere süreci boyunca Komisyonla yakın ilişkileri sürdürmeleri gerekecektir ve bu yalnızca genişleme çalışma kolu ve onun Komisyon üyeleri için geçerli değildir, aynı zamanda müzakere sürecinin içerdiği bütün Komisyon hizmetleri için de geçerlidir. Benzer şekilde, yalnızca hiyerarşinin sadece en üst düzeyinde değil bütün düzeylerde temas kurmak gereklidir. Bu temaslar hem Brüksel’deki Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri misyonları yoluyla fakat aynı zamanda doğrudan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri başkentlerindeki resmi yetkililer ve Komisyon arasında sürdürülmelidir. Bu ilişkilerin birbirlerinin profesyonelliğine saygı duyan insanlar arasında esnek ve dostça bir düzeyde yürütülmesi çok önemlidir.

4.3. Avrupa Parlamentosu

306. Teoride, Avrupa Parlamentosu müzakereler sırasında önemli bir role sahip değildir. Birlik Anlaşması yalnızca Parlamento’nun salt çoğunlukla her katılımı kabul etmesini gerektirir.

307. Ancak bu aynı zamanda Parlamentosun giderek artan önemini de hafife almaktır. Avrupa Parlamentosu hayal kırıcı (taslak) Amsterdam Anlaşmasında galip olarak çıkmıştı, güçleri yeni alanlarda işbirliği denilen prosedürün genişletilmesi yoluyla arttı. Komisyon, bütçedeki isteğe bağlı harcamaların büyük kısmını fiilen kontrol eden Parlamentosunun görüşlerinin hatırı sayılır ölçüde bir endişesini yaşamaktadır.

308. Parlamentonun büyüyen gücü, çeşitli ilgi alanlarında görüşlerini ifade ederken müzakereler sırasında hissedilecektir. Bir yandan bu görüşlerin Konsey tarafından hesaba katılması gerekirken, Konsey yine de Parlamentonun keyfini kaçırmaktan kaçınmaya çalışacaktır, çünkü nihayetinde, katılım salt çoğunluk gerektirmektedir.

309. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için Parlamentoyu etkilemek büyük ihtimalle Konsey ya da Komisyonu etkilemekten daha zordur. Etkilenmesi gereken en belirgin parlamenterler ortaklık anlaşması altında her bir Orta ve Doğu Avrupa ülkesi ile Meclis Ortaklık Komitelerine katılanlardır. Fakat bu Parlamento Üyeleri her durumda aday ülkelere karşı olumlu olmaya eğilimlidir. Katılım müzakerelerinde müşterek pozisyon alacak bir diğer gruplaşma, Avrupa Sosyalistleri Partisi ya da Avrupa Halkları Partisi gibi siyasi gruplaşmalardır. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri hem parti liderlerini hem de delegelerini bilgilendirilmiş halde tutmayı dikkate almalı fakat aynı zamanda farklı partilerde hizmet veren devlet görevlileri ile de teması sürdürmelidir. Son olarak, genişleme üzerine tartışmalara yine hatırı sayılır ölçüde girdilerini katacak Parlamento Komiteleri vardır; bunlar Dış İşleri Komitesi ve Dış Ekonomik İlişkiler Komitesidir.

310. Hiç şüphesiz, Konseyde müzakereler bir sonuca ulaşırken, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için Parlamentoda lobi faaliyetlerini artırmak çok önemli hale gelecektir.

5. Katılım Müzakerelerinde Orta ve Doğu Avrupa Kurumlarının Rolü

311. Katılım müzakereleri, hem ülke içinde hem de Brüksel’de, Üye Devletlerde ve üçüncü ülkelerde bulunan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kurumlarının pek çoğu için önemli bir değişim anlamına gelmektedir. Gerekli çaba muazzam ve çok çeşitli olacaktır.

5.1. Koordinasyon Mekanizması

312. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin karşılaşması gereken ilk gereklilik, müzakereler başlamadan epeyce önce güçlü bir koordinasyon mekanizmasını yürürlüğe sokmuş bulunmalarıdır. Müzakerelere hazırlık ve müzakerelerin kendisi son derece karmaşık olacaktır. Aslında, müzakereler nihai olarak her iki tarafın resmi yetkilileri arasında kontrol etmesi son derece güç olacak ve tek bir koordinasyon mekanizmasına sahip olmayacak muazzam bir sayıda mini müzakereler haline gelecektir.

313. Koordinasyon mekanizmasının işlevleri şunları içermektedir:

- Topluluk müktesebatının Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ekonomisi ve toplumu üzerine etki analizinin koordinasyonu – böyle bir analiz olmaksızın, bir müzakere pozisyonu belirlemekteki ileri adımlar çok karmaşık hale gelecektir;
- Ya geçiş dönemleri ya da geçici bozulmalar için Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri taleplerinin öncelik sırasına sokulması;
- Müktesebatın tanıtılması ve uygulamaya konmasının birbiri ardına sıralanması;
- Hükümet tarafından onaylanacak bir müzakere emrinin oluşturulması; bu müzakereler için farklı senaryolar tarafından desteklenmelidir;
- Hükümetin bütünsel hedeflerinin mümkün olduğunca etkili bir şekilde karşılandığını temin eden müzakerelerin bütünsel koordinasyonu.

314. Koordinasyon mekanizması için tek bir kurumsal biçim yoktur, fakat bu mekanizmanın sahip olması gereken niteliklerin belirli göstergeleri vardır:

315. “Güç savaşları” denen şeyi en aza indirmek ve ilgili diğer bakanlıkların baş müzakereci ve koordinasyon merkezi ile bağımsız olarak anlaşmalar yapmadıklarından emin olmak için ulusal hükümet ve başbakanın tam desteğine sahip olunmalıdır. Mümkün olan en yüksek siyasi destek olmaksızın süreç başarıyla sonuçlanmayacaktır ve karmaşa ile ikinci en iyi çözümler hüküm sürecektir. Koordinasyonu

sağlayan kurum dış işleri bakanlığı olabilmekle birlikte, katılım müzakereleri iç işlerinin bir meselesidir, dış işlerinin değil. Koordinasyonu sağlayan kurumun teknik yetkinliğe sahip bir kadroya sahip olması gerekmektedir. Yalnızca kültürlü bir kadroya sahip olmak yeterli değildir. Hukukçular, ekonomistler ve iç pazarın bazı teknik konularında eğitim görmüş bir kadro elzemdir. Kadronun kuşkusuz çok dil konuşuyor olması ve zorunlu olmamakla birlikte eğer mümkünse Topluluk içinde deneyime sahip olması gereklidir.

316. Bu koordine edici rolde dış işleri bakanlığının olmasının avantajı kadronun Topluluk ve onun Üye Devletleri ile ilişki kurmakta kullanılması, onun genellikle hatırı sayılır ölçüde bir müzakere deneyimine sahip olması ve hükümet içerisinde dikkate değer bir otoriteye sahip olmasıdır. Bir dezavantaj ise dış işleri bakanlığının genellikle diplomaside eğitilmiş ancak hukuk, ekonomi ya da iç pazarın teknik ayrıntıları konusunda eğitilmemiş bir kadroya sahip olmasıdır. Avrupa entegrasyonu için spesifik bir bakanlık başka bir olası çözümdür. Ancak bunun başarısı tepeden tam bir destekle hükümetin merkezinde olmasına bağlıdır.

317. Belki kurumun nerede yer aldığından daha da önemlisi müzakere süresi boyunca sahip olacağı istikrar düzeyidir. Müzakere süreci boyunca koordinasyondan tek bir kurum sorumlu olmalıdır ve elden geldiğince kurumun kadrosu mümkün olduğunca az değişmelidir. Siyasi süreç yüzünden kuşkusuz her zaman gerçekleşecek değişimler olacaktır. Bununla birlikte, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden müzakereciler ve Brüksel'dekiler arasında resmi olmayan güven köprüleri kurmanın önemi gözden kaçırılmamalıdır.

318. Bütün Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, bu koordinasyon mekanizması şu ya da bu şekilde mevcuttur. Farklı bakanlık ve hükümet temsilciliklerinde Avrupa entegrasyon birimleri arasında gerekli ağlar da mevcuttur. Şu an ile müzakerelerin açılışı arasındaki önemli görev, mekanizmanın düzgün ve etkin bir şekilde çalıştığından emin olmaktır.

319. AB, büyük ihtimalle yeni Üye Devletlerin katılım gerçekleşir gerçekleşmez bütün müktesebatı kabul etmek zorunda olduğu tutumundan hareketle müzakerelere başlasa da, müzakereler ilerledikçe bu tutumda değişiklikler görülecektir. Şu andan müzakerelerin açılışına kadar geçen süre içinde Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri bu yüzden kendi müzakere pozisyonlarını tanımlamalıdır. Koordinasyonu sağlayan kurum yapılmak zorunda kalınacak tercihler konusunda hükümete tavsiyede bulunuyor olmalıdır. Koordinasyonu sağlayan kurumlar, münferit problem alanlarını ve olası çözümleri tanımlama konusundaki teknik çalışmayı üstlenememekle beraber, hükümete akla yakın bütünsel müzakere çözümlerini teklif edecek ve ülkenin esas menfaatlerini hesaba katacak bir pozisyonda olmalıdırlar.

5.2. Bakanlıklardaki Entegrasyon Ekipleri

320. Her bakanlıkta müzakereler üzerine çalışan önemli grupların olması gereksinimi herkes için açıktır. Ziraat ya da ekonomi gibi kilit bakanlıklarda, bu gruplar çok geniş hale gelecek ve hatırı sayılır kaynaklar tüketeceklerdir. Müzakerelerle ilgili kadronun tümü İngilizce ya da başka bir Topluluk diliyle çalışabilmek zorundadır ve bunlar kendi sektörleri ile ilgili Topluluk politikasını ve hukukunu bilmek zorunda olacaklardır.

321. Bu grupların ana işlevlerinden birisi, müktesebatın ülke için sorunlara yol açacak alanları üzerine koordinasyonu sağlayan kuruma ve müzakereciye yazılı görüşler sunmak olacaktır. Bu yazılı görüşlerin her alanda Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden başvuranların belirli bir sorununu açıklamak üzere AB müzakerecilerine ulaştırılması talep edilecektir.

5.3. Brüksel'deki Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Misyonları

322. Müzakere sürecinin karmaşıklığı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin müzakereler süresince Brüksel'de daha geniş ve daha güçlü misyonlar kurmalarını kesinlikle elzem hale getirmektedir.

323. Pek çok kez, müzakerelerle ilişkili resmi olmayan toplantılar çok kısa süre önce duyurulacak, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri misyonlarından yalnızca 30 dakika içerisinde toplantıya katılmaları istenecektir. Misyonlar müzakerelerin pek çok alanında uzmanlara sahip olmalarını mümkün kılacak bir kadrolaşma

düzeyine gereksinim duyacaktır; bu da misyonun bir parçasıdır. Bu tür toplantılar için Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin başkentlerinden talimat almak her zaman mümkün olmayacaktır ve olay gerçekleşmeden önce koordinasyondan daha çok olay gerçekleştiikten sonra koordinasyon gerekli olacaktır. Daha önceki genişleme sırasında, EFTA adayları Brüksel'deki müzakereler sırasında, 50 ya da daha çok sayıda resmi görevlinin çalıştığı misyonlara sahipti ve EEA mutabakatından dolayı bu ülkeler Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin müzakere edeceğinden daha az sayıda müzakere edecek meseleye sahipti!

324. Misyonların aynı zamanda Komisyon görevlileri, Konsey müzakerecileri ve resmi yetkilileri ve AB Üye Devletlerinin Daimi Temsilcileri ile teması ve dostça ilişkileri sürdürme görevleri de vardır. Şayet Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri müzakerelerde ortaya çıkacak yanlış anlamalardan kaçınmak istiyorlarsa, bu rol son derece önemlidir. Karşı taraf ile iyi kişisel ve resmi olmayan ilişkilerden daha önemli pek az şey vardır. Ancak bu ilişkiler tarafların misafirperverliğinden daha çok tarafların zekâsına ve dürüstlüğüne karşılıklı saygı üzerine inşa edilecektir!

325. Brüksel'deki misyonların hareket yeteneği için onlara başkentlerin içgüdüsel olarak vermek isteyeceklerinden daha fazla özgürlük ve alan vermek gerekecektir. Birlik ile müzakere yürütmüş pek çok ülkenin geçmiş deneyimleri, misyonlara karar vermek için yeterince özgürlük verilmemiş olduğunu göstermektedir. Misyonlarda çalışan resmi görevliler ayrıntılı bir şekilde müzakere imkanlarını başkentteki resmi yetkililerden çok daha iyi bir şekilde değerlendirme imkanına sahip olacaktır. Genel olarak, var olan Üye Devletler göz önüne alındığı takdirde, Brüksel'deki daimi temsilcilerine daha fazla hareket alanı tanıyanlar müzakerelerde en başarılı olanlardır.

5.4. Halkla İlişkiler/Bilgi İşlevi

326. Müzakereler en azından iki yıl ve belki de daha uzun sürecek, sürece dahil olanlar için bile son derece karmaşık ve anlaması çok güç bir hale gelecektir. Böyle bir durumda, aşağıdaki konularla uğraşan kendini adanmış bir halkla ilişkiler ekibine sahip olmak elzemdir:

- Hangi değişikliklerin kendilerini etkilemesinin olası olduğunu ve aynı zamanda müzakerelerin nasıl ilerlemekte olduğunu bilmek isteyecek iç pazar tüketicileri;
- Yurt dışındaki elçiliklerin ve diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri resmi temsilcilerinin talepleri;
- Belirli sorunlar ile ilgili Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin konumlarını net bir şekilde açıklamak için AB Üye Devletleri ve üçüncü şahıslar.

327. Halkla ilişkiler / bilgi işlevi müzakereler sürecinde “isteğe bağlı bir ekstra” değildir; bu sürecin en can alıcı yeri olabilir. Brüksel'den gelecek pek çok haberin Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile AB arasında anlaşmazlıklarla ilgili olmasının muhtemel olduğu bir dönem boyunca katılım için kamu desteğini sürdürmek önemli olacaktır. Böylesine uzun bir temelde olumsuz geribildirim döneminin katılımın popülaritesi üzerinde felaket denebilecek bir etkisi olabilir ve müzakerelerin sonundaki referandumda “hayır” oyuna yol açabilir (Norveç'teki gibi).

328. AB Üye Devletlerindeki Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri elçiliklerine ama aynı zamanda üçüncü ülkelere de en son bilgileri sağlamak en önemli bir işlevdir. Sorumluluk dış işleri bakanlığına aittir, fakat halkla ilişkiler/bilgi mekanizması her zaman elçiliklerin, özellikle geniş bir yayılıma sahip olacak basılı materyal alanındaki gereksinimlerini göz önünde tutmak zorundadır.

329. Dış hedef kitle için, AB içinde genişleme sürecine desteği sürdürmek amacıyla Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri tezlerini etkin bir şekilde aktarmak elzemdir. Bir yandan bu enformasyon işlevinin bariz bir şekilde AB Üye Devletleri üzerine yoğunlaşması (ve kısmen de en azından bu Üye Devletlerdeki Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri elçilikleri tarafından organize edilmesi) gerekirken, aynı zamanda önemli üçüncü ülkelere bir bilgi akışını sürdürmek de önemlidir. Amerika Birleşik Devletleri akla ilk gelen ülkedir, fakat diğer OECD ülkeleri de aynı zamanda önemli destekçilerdir. Aynı kural OECD'nin kendisi, Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü ve diğerleri gibi çok uluslu kuruluşlar için de geçerlidir.

330. Müzakerelerin başından itibaren bir rol oynaması için halkla ilişkiler işlevinin hemen oluşturulması gerekmektedir. Bu kadro profesyonellerden oluşturulmalı ve kıdemli kadrosunun müzakerelerle ilgili bakanlara, koordinasyonu sağlayan kurumun başkanına ve baş müzakereciye doğrudan erişimi olması gerekir.

5.5. *Hükümet Dışında Temaslar*

331. Müktesebatın bazı kısımlarının müzakeresinin, sonuçta ortaya çıkacak mutabakattan etkilenecek ekonomi ve toplum içindeki kişilerle temas kurulmaksızın devlet görevlileri tarafından yürütülmesi ciddi bir tehlikedir. Buna karşı önlem almak için, değişik iş alanlarına, işçi sendikalarına, profesyonellere ve diğer baskı gruplarına danışmak için esnek düzenlemeler yapmak önemli olacaktır.

332. İdeal olarak, bu baskı gruplarını müzakere pozisyonunun hazırlığına bağlayacak hafif yapılar oluşturulabilir. Bunun ötesinde, bu yapılar aynı zamanda müzakere süreleri boyunca müzakerelerin farklı noktaları üzerine müzakerecilerle görüş sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bu yapıların esnekliği çok önemlidir. Müzakereciler müzakereler boyunca sorulara derhal yanıt talep ederler. Bir soruya yanıt vermek için bütün üyeleriyle bir genel kurul yapmaya ihtiyaç duyan iş organizasyonlarına sahip olmak pek de faydalı bir şey değildir! Bu baskı grupları müzakerelere ne kadar erken hazırlıklı hale getirilirse, farklı meseleler üzerine pozisyonlarını hazırlamak onlar için o kadar kolay olacak ve müzakerecilerle o kadar faydalı bir hale geleceklerdir.

333. Nihai müzakere pozisyonu kuşkusuz hükümetin meselesidir. Hükümetler, özellikle farklı baskı grupları toplum içinde dikkate değer bir ekonomik güce ya da prestije sahip oldukları zaman (örneğin, kamu iktisadi teşekkülü ya da siyasi yönü olan işçi hareketleri), farklı ekonomik baskı gruplarının temsilcileri ile ilişkilerde temsilciliğe yönelik baskı grupları tarafından “esir edilmemelidir”.

6. *Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin İki Taraflı ve Çok Taraflı Kurumlarla İlişkileri*

334. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yalnızca Brüksel’deki ve AB’nin diğer merkezlerindeki farklı kurumlarla temaslar kurması yeterli değildir. Brüksel’de verilen kararlar genellikle Üye Devlet başkentlerinde alınmış tutumların sonucudur ve işte burada Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri nüfuz kullanmaya çabalamalıdır.

6.1. *Üye Devletlerle İki Ulusal İlişkiler*

335. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için Üye Devletlerde belki de dört önemli temas seviyesi vardır: hükümetle olanlar, parlamentoyla olanlar, önemli baskı ya da temsilci gruplarıyla olanlar ve önemli işletmeler ile olanlar.

336. Hükümetle temaslar en bariz ve pek çok açıdan da en basit olanlarıdır. Bu temaslar hâlihazırda mevcuttur ve müzakereler boyunca da gelişmesine yardım edilmesi gerekmektedir. Pek çok Üye Devlet politikacısı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini ziyaret edecek olsa da, seyahat yükü esas olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kendilerine düşecektir. Bu ziyaretlerin ideal olarak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki koordinasyonu sağlayan kurum tarafından koordine edilmesi gereklidir, fakat pek çok durumda bu ziyaretler önceden planlanmamış bir şekilde olacaktır. Esas yük müzakerelerden sorumlu bakanın üzerine binecek olmakla birlikte, dış işleri bakanı ve başbakan, hükümetin diğer üyeleri de aynı zamanda özellikle Üye Devletlerdeki doğrudan mevkidaşlarına olan ziyaret programına katılmalıdır. Bu ziyaretler Üye Devlet bakanları ve müzakerelerle doğrudan ilgili resmi görevlileri, dış işleri bakanlığı ve eğer mevcut ise Avrupa işleri bakanlığı (ya da koordinasyon organı — Paris’teki SGCI²⁸ ya da Londra’daki Bakan Mevkii) üzerine yoğunlaşacaktır.

²⁸ Avrupa Sorunları İçin Bakanlıklar Arası Komite Sekreteryası (*Secrétariat général du Comité interministériel pour la co-opération économique internationale*) dış işleri ve güvenlik politikası hariç, Avrupa işlerinin çoğu yönü ile ilgilidir

337. AB'deki genişlemeye oy birliği ile karar verilirken, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin diğerlerine karşı belirli Üye Devletler ile temaslara öncelik vermesi gerektiğini önermek tehlikelidir. Herhangi bir Üye Devlet tek başına katılımı engelleyebilir. Belki de genişlemeye karşı olumlu olan ülkeleri teşvik etmekten daha çok katılıma potansiyel olarak karşı olanların fikrini değiştirmeye çalışmak daha önemlidir. Bununla birlikte, sık bir şekilde Üye Devletler katılım lehinde ya da aleyhinde olmayacaktır; bunların hepsinin müzakerelerin farklı kısımlarıyla ilgili sorunları olacaktır ve bu yüzden bütün Üye Devletlerle teması sürdürmek gerekli olacaktır.

338. Ulusal parlamentolarla temaslar için büyük kaynaklar harcamak mümkün olmamakla birlikte, onların da tıpkı Avrupa Parlamentosu gibi, sonunda katılıma rıza göstermek zorunda olacakları unutulmamalıdır. Bu yüzden hiçbiri göz ardı edilemez. İdeal olarak, bu ilişki ya Orta ve Doğu Avrupa hükümetlerinin ya da bu ülkelerin parlamenterlerinin ziyaretleri yoluyla sürdürülmelidir. Ulusal parlamenterleri ikna etmek de aynı zamanda AB'deki genişleme için genel popüler bir desteği sürdürmenin etkili bir yoludur.

339. Temas ayrıca Üye Devletlerdeki büyük ulusal baskı grupları ile ve büyük çaplı ulusal ve çok uluslu girişimler ile zenginleştirilmelidir. Pek çok Üye Devlette bu organizasyonların hükümetin görüşünde önemli bir etkisi vardır; örneğin, Almanya'da DIHT (Ticaret Odaları temsil örgütü) ya da BDI (özel şirketlerin temsil örgütü) veya DGB (işçi sendikaları) büyük güce ve otoriteye sahiptir ve hükümet tarafından sık sık danışılır.

340. Açık bir şekilde bu temasların geriliminin büyük kısmı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Üye Devletlerdeki elçilikleri tarafından üstlenilmelidir. Elçilikler Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri başkentindeki koordinasyonu sağlayan kurumun ağı ile ilişkili olmalıdır. Bu kurumun dış işleri bakanlığı olmadığı bir durumda, koordinasyonu sağlayan kurum aynı zamanda elçiliklerin ağ oluşturmasıyla yoğun bir şekilde ilgilenecektir.

6.2. Üçüncü Ülkeler ile İki Uluslu Temaslar

341. Üçüncü ülkelerle temaslar son derece önemli olabilir. Bu aynı zamanda özellikle Amerika Birleşik Devletleri ile temaslar için geçerlidir. Bu AB içindeki bazı çevreler için tam olarak popüler bir mesaj değildir ve göreceli olarak tedbirli bir şekilde yapılması gerekli bir şeydir. Bununla birlikte, genişleme Amerika Birleşik Devletleri'nin çok önemli bir rol oynadığı, Soğuk Savaş sonrası güvenlik sisteminin gelişmesinin önemli bir parçasıdır. Bu yüzden de bu, Amerikalıların dikkate değer bir ilgi duydukları ve Birlik ile ilişkisinde diplomatik bir ilgi gösterme girişiminde bulunacağı bir süreçtir. Amerika Birleşik Devletleri ve diğer birçok üçüncü ülkenin katılacak ülkelere önemli ekonomik çıkarları vardır ve bu yüzden katılımın düzgün bir süreç halinde ilerlemesi konusuna ilgi göstermektedirler.

6.3. Müzakere Eden Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri Arasındaki Temaslar

342. Önemli bir soru müzakerede bulunan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin müzakerelere doğru ilerleme sürecinde ve müzakereler sırasında kendileri arasındaki temasları kurumsallaştırmaları gerekir gerekmediğidir. Geçmişte yaşanan deneyimler bu tür bir koordinasyonun güç olduğunu göstermiştir. Bu ne 1991'deki ilk ortaklık anlaşmaları için müzakereler sırasında işe yaramış ne de son katılım müzakerelerinde EFTA ülkeleri arasında gerçekleşmişti.

343. Zorluklara rağmen, müzakerelerde en azından ortak sorunlar üzerine teması sürdürmek için bazı girişimlerde bulunulmalıdır. Bunlar, örneğin, katılımdan sonra yapısal fonlar yardımının şekli ya da çalışanların serbest dolaşımı için müzakere veya belki de belirli masraflı çevresel direktifler için geçiş dönemleri olabilir. Bu temaslar hem Brüksel'deki misyonlar arasında hem de başkentler arasında sürdürülebilir.

344. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin menfaatleri sık sık öylesine farklı bir hal alır ya da öylesine farklı bir hale geldiği hissedilir ki bu koordinasyon etkisiz olacaktır. Fakat belirli sorunlar hakkında koordinasyondan elde edilen olası kazanç, bu girişime harcanan emeği değerli kılacak kadar büyüktür.

6.4. Çok Uluslu Örgütler ile Temaslar

345. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çok uluslu örgütler ile temasları katılımın ülküsünü destekleyecek yetkili organlara ulaşmanın etkili yollarıdır. Bu, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin örgütün üyesi olmadığı durumda bile geçerlidir. Bu, örneğin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yalnızca üçünün üye olduğu, fakat endüstrileşmiş ülkeler ağının çok önemli bir parçası olarak uluslar arası topluluk ve özellikle AB Üye Devletleri üzerinde önemli bir etkiye sahip olabileceği OECD durumunda da böyledir. Yakın geçmişte aktivitelerini Avrupa entegrasyonu sürecini desteklemeye yoğunlaştıran Dünya Bankası, IMF, Birleşmiş Milletler ve onun temsilcilikleri aynı zamanda süreci etkilemek için kullanılmalıdır.

6.5. AB Düzeyinde Baskı Grupları ile Temaslar

346. AB düzeyinde baskı grupları, Topluluk süreçleri üzerindeki etkileri açısından büyük ölçüde değişiklik gösterir. Geleneksel olarak, çiftçilik lobisi (COPA) en başarılı lobi grubu olmuştur ve belki 1970'ler ve 1980'lerden daha az olsa bile halen başarılıdır. EUROFER (demir ve çelik) ya da CEFIC (kimyasallar) gibi endüstri sektörlerinin temsilcileri, anti-damping durumlarında sık sık gösterdikleri gibi, son derece etkili olabilmektedir. Tüketici lobileri dâhil olmak üzere, bu lobilerin gücü hâlihazırda genişlemektedir ve genişlemeye de devam edecektir.

347. AB endüstrisinin belirli kesimleri ya da doğrusu istenirse ziraat genişlemeye karşı gelebileceğinden, hem Komisyon hem de Avrupa Parlamentosu üzerinde etki sahibi olan bu örgütlere biraz dikkat sarf edilmelidir.

7. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Kaynaklarının Kullanımı

348. Bu belgede ana hatlarıyla verilen görevlerin bütününe yeterli düzeyde ele almak Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hepsinin insan kaynakları kapasitesini aşmaktadır. Müzakereler önemlidir, fakat bunlar hükümetin bütün kaynaklarını kendilerine çekemezler.

349. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri müzakerelere daha çok kaynak ayırmak zorunda olacaktır. Bunun başka bir alternatifi yoktur. Bunun aynı zamanda zaten zorlanmakta olan bütçelere ilave bir maliyet olacağı da açıktır. Asıl soru ekonomik olarak daha fazla kaynağın nasıl elde edileceği ve bunların nasıl etkin bir şekilde kullanılacağıdır.

350. Doğrudan hükümet kaynaklarının kullanımında, öncelik müzakerelerin kendisine verilmelidir. Bu da koordinasyonu sağlayan kurum, baş müzakerecinin ofisi, bakanlıklardaki müzakere ekipleri ve Brüksel misyonluklarının önceliğe sahip olması gerektiğini akla getirir. En yüksek etkinliği elde etmek için, bu büyük insan grubunun yakın bir ekip olarak çalışması gereklidir. Şimdi en yüksek etkililiği elde etmek için bu çekirdek grubun yapılandırılması ve müzakere kompleksinin diğer parçalarıyla ilişki kurması ciddi bir şekilde ele alınmalıdır. Hepsinden önemlisi, ekibin farklı üyeleri arasındaki iletişim dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır. Örneğin, bunların arasında özel olarak tahsis edilmiş ve gizli bir elektronik posta (e-posta) ve telekomünikasyon linkleri olması gerekip gerekmediği düşünülmelidir.

351. Hükümetin, hükümet dışından yurt içindeki uzmanlıktan da geniş ölçüde yararlanması gereklidir. Bu uzmanlık üniversitelerden fakat aynı zamanda iş alanlarından ve ulusal ekonominin ve toplumun farklı kesimlerinden de edinilebilir ve özellikle bakanlıklardaki bilgiyi bütünleme konusunda değerlidir.

352. Belirli kilit alanlarda yabancı uzmanlık gerekli olacaktır ve genel olarak Phare ya da iki taraflı yardım programlarının birisi yoluyla finanse edilebilir. Yabancı yardımın kullanımıyla ilgili sorun, spesifik konularda uzman olan, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerekli miktarda zamanı harcayabilecek iyi kalitede uzmanları tespit edebilmektir. Bu konuda AB Üye Devletleri ve AB'nin kendisi uygun kaynakları tespit etmek için kendi idarelerinde irtibat kurulabilecek resmi yetkililerin isimlerini Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine sağlamakta yardımcı olabilir.

353. Orta ve Doğu Avrupa ÷lkeleri için hemen yapılması gereken belki de en önemli iş, kaynak gereksinimlerinin ve gelecek yıllarda elde bulunma durumunun tahminleriyle, büt÷n müzakere ağının organizasyonuna hız kazandırmaktır. Bu tür görevlerde, SIGMA Programı müzakereleri yürüten Orta ve Doğu Avrupa ÷lkelerine kesinlikle dikkate değer bir destek olabilir.

**Bölüm 5: Avrupa Birliğine Daha Önceki Katılım Dalgalarında Avrupa Komisyonu
ve Müzakere Süreci**

Francisco Grannell²⁹

²⁹ Francisco Grannell Brüksel’de Avrupa Komisyonu’nun DG VIII yöneticisidir.

354. AB dış işleri bakanları tarafından Aralık 1997’de alınan, Avrupa Komisyonunun altı devletle genişleme müzakerelerini başlatarak başvuruda bulunan diğer beş ülke ile resmi konuşmaları daha sonraya bırakma tavsiyesini kabul etme kararına uygun olarak, 31 Mart 1998’de Avrupa Birliği beş orta ve doğu Avrupa devletinin üyelik müzakerelerini başlatacaktır (Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovenya). Aynı zamanda Kıbrıs hâlihazırda alınmış olan kararlara uygun olarak bu dalgaya dâhil edilmiştir.

355. Maastricht Antlaşmasına göre Avrupa Birliği, barış ve özgürlüğü koruma ve güçlendirme idealini paylaşmak için kendi kaynaklarını bir merkezde toplamayı arzu eden her Avrupa ülkesinin Avrupa Birliği’ne katılabileceği anlamında bir açık alandır. Üyelik için başvuruda bulunan ülkeler Topluluk Müktesebatını tam olarak benimsemelidir.

356. Bu ilkeye ve Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu oluşturan Paris anlaşması, Avrupa Ekonomik Topluluğunu ve EURATOM’u oluşturan Roma anlaşması tarafından ortaya konmuş önceki ilkelere dayalı olarak, 1973/1986 dönemi boyunca birkaç ülke Avrupa Topluluğunun tam Üyesi haline geldi. Diğer birkaçı ise Avrupa Birliğini kuran Maastricht Antlaşması (1992) altında tam Üye haline geldi.

357. Avrupa Topluluğunun altı kurucu Üyesi Belçika, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda idi. Üç devlet daha, İngiltere, Danimarka ve İrlanda, Avrupa Topluluğunun 1 Ocak 1973’teki ilk genişleme dalgasında kabul edilmişti. İkinci genişleme dalgası 1 Ocak 1981’de katılmış olan Yunanistan’ı, her ikisi de 1 Ocak 1986’da katılan İspanya ve Portekiz’i içerdi. Son olarak Avusturya, İsveç ve Finlandiya 1 Ocak 1995’te AB’ye katıldı. Doğu Almanya daha önceden, Berlin duvarının yıkılıp iki Almanyanın birleşmesinin ardından Avrupa Birliği’ne katılmıştı.

358. AB altıdan on beş Üyeye genişledikten sonra bir kez daha zorlu genişleme süreci ile karşı karşıyadır. On beş ülke üyelik için başvuruda bulunmuş (Tablo 1) ve bu ülkelerden bazıları şu anda üyelik için uygun olmamasına rağmen, başvurularını çekmemişlerdir. Malta ile ilgili olarak, her iki taraf da üyelik başvurusunu dondurmaya ve ekonomik işbirliğini güçlendirme yolunda çabalamaya karar verdi. Geçmişte yalnızca Fas tarafından yapılan başvuru coğrafi nedenlerle kabul edilmemişti. İsviçre ve Norveç ile ilgili olarak da İsviçre için referandumda Avrupa Çevre Ajansı’na ve Norveç için AB üyeliğine “Hayır” denmesini göz önüne alarak, bu iki ülkenin hükümetleri, var olan anlaşmaların daha geniş bir şekilde değerlendirilmesine dayanarak, AB ile gelecekteki ilişkilerin mümkün olduğu kadar güzel bir şekilde devam edeceğini ifade etti. Türkiye ile çeşitli sorunları tartışmaya yönelik özel toplantıları içerecek özel bir süreç tesis edildi, çünkü Türkiye’nin Birliğe katılma talebi ile ilgili olarak henüz hiçbir karara varılamamıştır.

Tablo 1³⁰. AB'ye Katılım Talebinde Bulunmuş Devletler

	Katılım Talebi	Nüfus	Kişi başına düşen gelir (ABD \$ olarak)	Komisyon Görüşü
Türkiye	14 Nisan 1987	58.8	2 000	18 Aralık 1989
Kıbrıs	4 Temmuz 1990	0.7	10 000	30 Haziran 1993
Malta	16 Temmuz 1990	0.3	8 000	30 Haziran 1993
İsviçre	26 May 1992	6.8	36 000	
Norveç	25 Kasım 1992	4.3	25 000	24 Mart 1993
Macaristan	1 Nisan 1994	10.2	3 000	17 Temmuz 1997
Polonya	8 Nisan 1994	38.5	2 000	17 Temmuz 1997
Romanya	22 Haziran 1995	22.8	1 100	17 Temmuz 1997
Slovakya	27 Haziran 1995	5.5	2 000	17 Temmuz 1997
Letonya	27 Ekim 1995	2.6	2 000	17 Temmuz 1997
Estonya	28 Kasım 1995	1.5	3 000	17 Temmuz 1997
Litvanya	8 Aralık 1995	3.7	1 500	17 Temmuz 1997
Bulgaristan	16 Aralık 1995	8.9	1 500	17 Temmuz 1997
Çek Cumhuriyeti	23 Ocak 1996	10.4	2 500	17 Temmuz 1997
Slovenya	10 Haziran 1996	1.9	6 300	17 Temmuz 1997

359. Bu ülkelerin her birinin durumu farklıdır. Örneğin, Avusturya, İsveç, Finlandiya ve Norveç ile birlikte gerçekleşmesi planlanan İsviçre ile üyelik müzakereleri, 12 Aralık 1992’de Avrupa Ekonomik Alanı için yapılan referandumda İsviçrelilerin “Hayır” oyu vermesi nedeniyle hiçbir zaman başlatılmadı. Norveç ile sonradan 28 Kasım 1994 tarihinde gerçekleştirilen referandumda Norveç halkı tarafından reddedilen bir katılım anlaşması müzakere edildi. Norveç halkı daha önce 24 Eylül 1972 tarihinde yapılan bir referandumda da üyeliği reddetmişti.

360. Avrupa Komisyonu, İsviçre hariç, yukarıda liste halinde verilmiş başvuruda bulunan 15 ülkenin tümünün üyelik başvuruları ile ilgili Görüşlerini sundu. Bu Görüşlerde her bir münferit ülkenin katılımının sonuçları ve AB’ye katılacak bu ülke ile ilgili ele alınması zorunlu olan meseleler gözden geçirildi. Avrupa Komisyonu her durum için gelecekteki genişlemenin küresel etkisi ile ilgili genel bir bakış yayımladı. En son bahsi geçen değerlendirme AB’nin etkin bir şekilde işlev görme yeteneğini korumaya hizmet etmektedir (1)(2)(3).

361. Geleneksel olarak Avrupa Entegrasyonunun derinleşmesi ya da Birliğin ‘kalitesi’ üzerine genişlemenin etkileri ile ilgili olarak AB içinde endişe hissedildi. Şu ana kadar genişleme AB’nin Avrupa Entegrasyon sürecinin ‘kalitesi’ni koruma yeteneğini etkilememiştir. Topluluk bir yandan Kömür ve Çelik için Ortak Pazar ile başlatılan ve şu anda da doruğa çıkan bir yeni-işlevsel trend içinde entegrasyonun kalitesini eşzamanlı olarak iyileştirirken altı ülkeden on beş ülkeye genişledi. Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği’nde Üç Sütun yaklaşımı tanıtıldı. Yeni Üye Devletler genel olarak uyum ile ilgili başa çıkamaz sorunlar yaşamadılar.

362. Topluluk 20 ya da daha çok sayıda Üyeyi içereceği zaman entegrasyonun nasıl arttırılabileceği sorusu halen yanıtlanmadan durmaktadır. Bu soru şimdi Parasal Birliğin arifesinde daha da can alıcı hale gelmiştir.

363. Bu bakımdan Avrupa Komisyonu bütün sistemin fonksiyonları ile ilgili dikkatli olmalıdır. Kurumlara, kurumlardaki Üye Devletlerin temsilciliklerine ne olacaktır ve genişlemenin karar alma süreci

³⁰ Kaynak: F. Granell: “Catalunya I l’ampliació e la Unó Europea”, *Nota d’Economia*, Mayıs-Ağustos 1996

üzerine etkisi ne olacaktır? Daha büyümüş bir topluluğun bütçe sorunları nasıl çözülecektir? Topluluk Müktesebatı nasıl korunacaktır?

364. Topluluk Müktesebatı, birincil Topluluk hukukunu (yani Roma Antlaşması ve bu tür başka antlaşmaları) ve Avrupa Birliği kurulduktan bu yana bu antlaşmalar altında benimsenmiş ikincil topluluk hukukunu (Tüzükler, Direktifler ve kararlar) tanımlamak için kullanılan bir terimdir. Müktesebat aynı zamanda Avrupa Adalet Divanı'nın ilgili bütün içtihadlarını ve ilgili İkinci ve Üçüncü Sütun ilkelerini de içermektedir.

365. Avrupa Birliği'nin en üst yürütme organı olarak, Avrupa Komisyonu kendi icraatı için tedbirleri ayrıntılarıyla döken bir politika ve taslakları başlatır. Komisyonun aynı zamanda AB düzenlemelerinin dikkate alınmasını temin etme görevi de vardır. Üye Devletler, bireyler ya da şirketler Topluluk Müktesebatının herhangi bir kısmını ihlal ettiği takdirde, Komisyonun Avrupa Adalet Divanı'nda işlemleri başlatma hakkı da vardır. Bu tür bir davayı başlatma prosedürü Antlaşmanın 169. maddesinin konusudur.

366. Bu bakımdan Topluluk Müktesebatının tam olarak kabulü oyunun hem aday devletleri hem de Üye Devletleri bağlayan kurallarının kilit bir unsurudur. Bu prensip aday devletlerin Avrupa kurumlarına etkin bir şekilde katılmaları için temel koşulu oluşturmaktadır.

367. Daha önceki genişlemelerde, Topluluk Müktesebatının tümünü kabul etme prensibi her zaman müzakerelerin temelini oluşturmuştur. Bu prensip daha ileriki genişlemelerin çerçevesinde AB için müzakerelere edilebilir değildir. Daha önceki katılımlarda müzakereleri başlatma senaryosu her zaman aynı olmuştu. Daha önceki bütün katılım konferanslarının bakanlar arasındaki ilk toplantısında, aday devletler bütün Müktesebatın yeni Üye Devletler tarafından benimsenmek zorunluluğu olduğu yolundaki ana ilke temeli üzerinde mutabık kaldı. Sonradan müzakereler aday devletlerin AB üyeliğinin koşullarına uyum sağlamasına imkân tanıyacak geçiş dönemleri verilmesi üzerine odaklandı. Geçiş yöntemleri uyumlanma sorunlarını ele almanın tek yöntemi, Topluluk kurallarındaki değişiklikler ya da kalıcı sapmalar kabul edilebilir addedilmiyordu. Bu da yeni Üyelerin, daha önceki katılımlarda olduğu gibi, AB'nin Müktesebatını katılım anında baştan sona kabul etmek zorunda olduğu anlamına gelmektedir.

368. Avrupa Entegrasyon sürecinin başlangıcından bu yana Müktesebat muazzam bir şekilde genişledi. 1995 genişlemesi geleneksel AB düzenlemelerinin aday ülkeler tarafından kabul edilmesini dâhil etti ve Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği üzerinde yeni sütunlar tanıtıldı (4):

- Kurumsal hükümler: hükümetler arası ve ülkeler üstü AB organlarını, bunların düzenlenmelerini ve mantıksal sayısal adaptasyonlarla etkileşimlerini yönetme;
- Kanuni çerçeve: farklı türlerde Topluluk anlaşmaları, tüzükler, yasalar ve diğer metinler;
- Birliğin bütçe kaynaklarını ve harcamalarını, Avrupa Kalkınma Fonu'nu (EDF) ve Avrupa Yatırım Bankasını (EIB) yasalar yoluyla tesis eden mali düzenlemeler;
- Malların, insanların ve sermayenin AB içerisinde serbest dolaşımını, hizmet sağlama serbestisini tesis eden normlar;
- yasaların yakınlaştırılması, adil rekabet ve tekeller, dolaylı vergilendirme, hayvan ve bitki sağlığı, ticari hukuk vs. ile ilgili ortak Topluluk kuralları ve standartları;
- ortak politikalar: Ortak Tarım Politikası (CAP); Ortak Dış Gümrük Tarifesi ve Ticaret Politikası; Kalkınma Politikası; Bölgesel Sosyal Politika ve Uyum Politikası; Taşımacılık Politikası ve Avrupa ötesi ağlar; Tüketicinin ve Sağlığın Korunması, Araştırma ve Bilgi Politikaları, Eğitim, İstatistik, Enerji Politikası; Balıkçılık Politikası; Endüstriyel Politika;
- Avrupa Para Sisteminin daha ileri bir aşaması olarak Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU);
- Avrupa Birliği Antlaşmasının yeni "sütunları";
- Ortak Dış İşleri ve Güvenlik Politikası (CFSP);
- Adalet ve İç İşleri alanında işbirliği;
- Maastricht Anlaşmasının ilk sütununda yer alan "Birlik Vatandaşlığı" konsepti ile elde edilen haklar ve görevler.

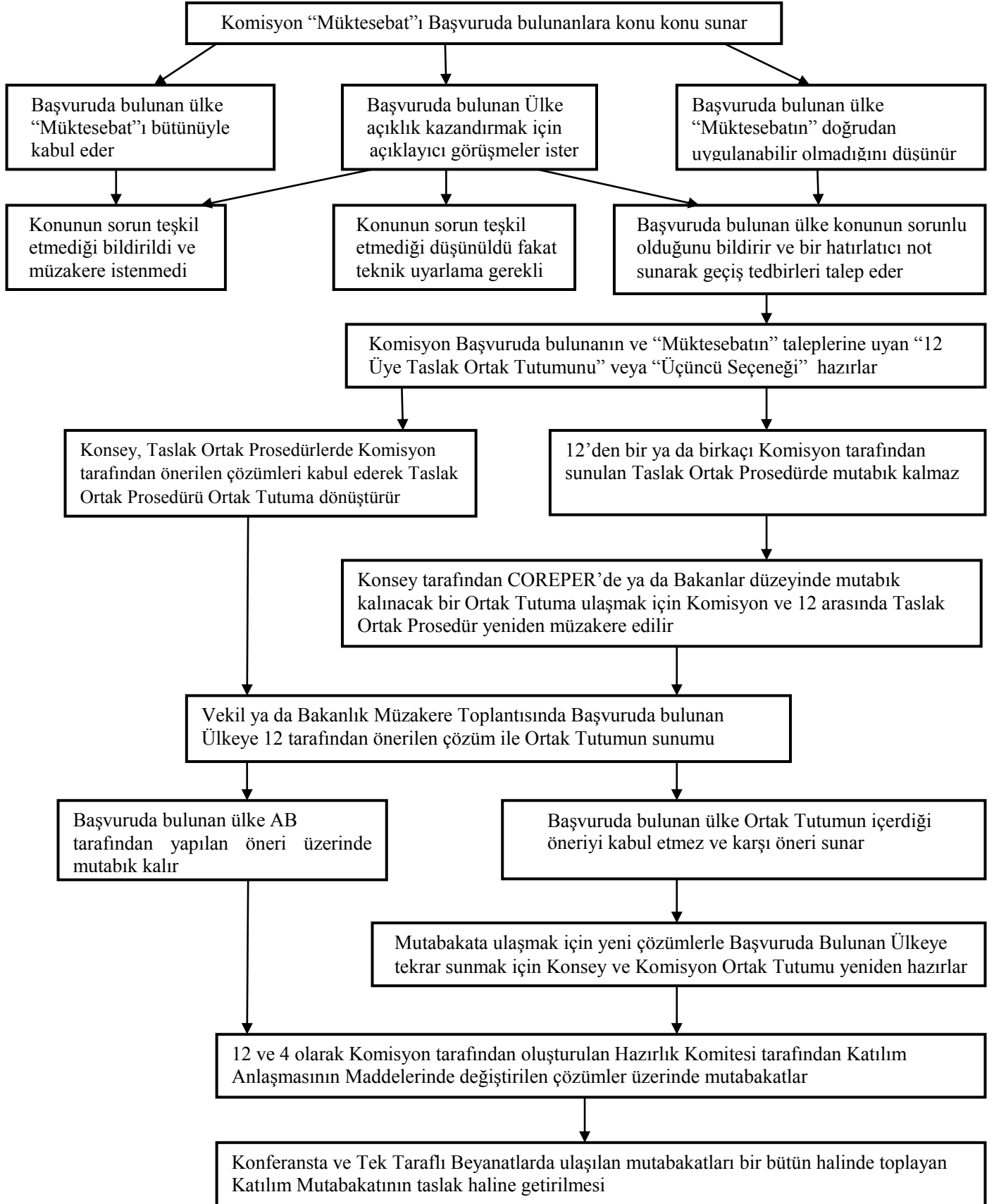
369. Bundan başka, (Schengen mutabakatlarına da katılımın dahil olabileceği) mevcut yükümlülüklerle ilave olarak başvuruda bulunan ülkeler, Avrupa Birliği gibi bir dinamik yapıya üyelik ile meydana gelen gelecekteki yükümlülükleri kabul edebilmelidir.

370. Yeni Amsterdam Antlaşması “daha yakın işbirliği üzerine hükümler” altında daha esnek bir Topluluk ihtimalini göz önüne almıştır ve Avrupa Komisyonu, Topluluk Müktesebatı soruları ile ilişli olarak olmasa bile, bir miktar esnekliği kabul etmeye istekli olduğunu ifade etmiştir. Bunun nedeni ise mevcut ve gelecekteki Üye ülkelerin AB sisteminin yalnızca bir kısmı için başvurabileceği boyutta bir esnekliğe izin verildiği takdirde, bütünsel olarak hukuki ve idari sistemin yönetiminde muazzam sorunların ortaya çıkacak olmasıdır. Topluluk Müktesebatının bütününe kabulü prensibi müzakere edilebilir olmadığı için, daha önceki genişleme müzakerelerinin iki ana hedefi vardı: Topluluk Müktesebatının yeni Üye Devletin mevzuatına aktarılmasına izin verecek geçiş dönemlerinin oluşumu ve gerekli olduğu durumlarda belirli geçici sapmalara yetki verilmesi. Bazı durumlarda bazı sorunlarla başa çıkmak için “yaratıcı” çözümler gerekli olsa bile, hiçbir kalıcı sapmaya izin verilmemiştir. Bu da Katılım Antlaşmasının Müktesebatın bütünüyle kabul edilmesi ile ilgili genel kurala yalnızca geçici istisnaları ve teknik uyarlamaları içerdiği anlamına gelmektedir. Geçmişteki deneyimlere bakılırsa, üyeliğe yardımcı olan süreç şu şekilde gelişmiştir:

- ⇒ Ülke başvurmuş;
- ⇒ Komisyon, aday devletin katılımı dolayısıyla ortaya çıkacak potansiyel problemlerin nasıl ele alınabileceği üzerine bir Görüş hazırlamak için başvuruda bulunan ülkenin ekonomisi ve hukuki çerçevesi üzerine sorular sormuş;
- ⇒ Komisyon başvuruda bulunan her bir ülke için bir Görüş yayınlamış;
- ⇒ Konsey başvuruda bulunan her bir ülke ile müzakereleri başlatıp başlatmamaya karar vermiş;
- ⇒ AB Üye Devletleri ile adayların her biri arasında hükümetler arası konferanslar şeklinde müzakereler başlamış;
- ⇒ Komisyon, aday ülkenin AB düzenlemeleri ile uyumlu olan ya da olmayan düzenlemesinin tam olarak incelenmesinden sonra müzakere sürecine yardımcı olacak ve başvuruda bulunan ülkeler ve Üye Devletlerin pozisyonu tarafından yapılan geçici ihlal taleplerini devreye sokmakta bir rol oynayacak bir genişleme Çalışma Kolu oluşturmuş;
- ⇒ Üye Devletler kendi aralarında AB'nin müzakere pozisyonu üzerinde anlaşmış ve daha sonra başvuruda bulunanlar ile geçici sapmaların Katılım Antlaşmasına dâhil edilmesinin formülasyonu üzerine anlaşmaya varılmıştır;
- ⇒ Katılım Antlaşmasının maddeleri hazırlanır. Topluluk Müktesebatının belirli bir bölümü ile ilgili hiçbir madde olmadığı takdirde, bu geçici bir geçiş dönemine herhangi bir gereksinim olmaksızın Müktesebatın tam olarak kabulü anlamına gelir;
- ⇒ Avrupa Parlamentosu Katılım Antlaşması metnini kabul eder;
- ⇒ Katılım Antlaşmasının AB'ye Üye Devletler tarafından ve katılan ülke tarafından imzalanması;
- ⇒ Anayasal koşullara ve prosedürlere uygun olarak AB'ye Üye Devletlerde ve başvuruda bulunan ülkede onaylama süreci.

371. Aşağıdaki Tablo 2³¹ müzakere sürecini şematik bir şekilde göstermektedir:

³¹ Kaynak: F. Granel: “The European Union’s Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 22, No. 1, Mart 1995, sayfa 117-141



372. Üyeliğin hukuki etkisi Katılım Antlaşmasının metni ile sınırlı değildir. AB Üyeliği, iyi geliştirilmiş Finlandiya hukuk sistemine, yaklaşık 40 000 sayfalık Avrupa Topluluğu mevzuatı daha getirmiştir. Bu yalnızca doğrudan uygulanabilir AT düzenlemeleri ile ilgilidir. Önceki genişlemelerde, Topluluk üyeliğinin ülke içindeki sisteme etkisi nispeten daha da önemliydi. Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması altında pek çok alanda kendi hukuk sistemlerini AB hukuku ile uyumlandırmış olan Finlandiya, İsveç ve Avusturya'nın aksine, Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi ülkeler daha önceden kendi mevzuatlarını AT normlarına uyum sağlayacak şekilde düzenlememişlerdir.

373. Yukarıdakiler göz önünde tutulunca, şu anki genişleme hakkında Topluluk Müktesebatının kapsamış olduğu pek çok politika alanında çok gelişmiş olan Finlandiya, Avusturya ya da İsveç örnekleri ile bir kıyaslamaya dayalı olarak tahminler yürütmekten ziyade, yeni genişlemeleri Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın AB'ye katılma deneyimleri ile kıyaslamak belki de daha akıllıca olacaktır.

374. Finlandiya, Avusturya ve İsveç üyelik için göreceli olarak daha kısa müzakere süreçleri geçirmişlerdi. Örneğin, Finlandiya Mart 1992'de üyelik için başvurmuş ve Ocak 1995'te AB'ye tam Üye olmuştu. İspanya ve Portekiz; Finlandiya, İsveç ve Avusturya'nın gördüğü muameleden bütünüyle farklı bir muamele görmüştür. Bu ülkeler 1977 yılında üyelik için başvurmuş ve ancak 1986'da tam Üye olmuşlardır. Bu aday ülkeler kendi ulusal mevzuatlarının içine Topluluk Müktesebatını kabul etme taahhüdüne üyeliğin ilk gününden itibaren yanıt vermeye tam olarak hazırlıklı olmadıkları için çok daha uzun geçici sapma dönemleri konmuştur. İspanya ve Portekiz AB'nin talepleri ile başa çıkabilmek için belirli yasaları ve idari organları değiştirmek ya da oluşturmak zorunda kalmıştır ve bu durum ulusal parlamentoların işe dâhil olmasıyla iç bünyede bazen zor yasama süreçlerini zorunlu kılmıştır.

375. Pek çok durumda AB mevzuatına uyum sağlama şu anki aday ülkeler için Katılım Antlaşmalarını 1970'lerde ve 1980'lerde müzakere etmiş ülkelere nazaran çok daha ağır bir yükümlülük oluşturacaktır. Çünkü ulusal icraatı gerektiren, sık sık Parlamento kararını gerektiren AT mevzuatının hacmi Ortak Pazar süreci ve Ekonomik ve Parasal Birliğe gitme süreci sırasında büyük ölçüde artmıştır. Geçiş döneminin sonundaki herhangi bir örnekte, Topluluk Müktesebatı yeni Üye Devletlere mevcut Üye Devletler ile aynı şekilde uygulanacaktır.

376. AB'ye katılan bir devlet, Topluluk Müktesebatının tam olarak kabulü bakış açısı içinde ulusal çıkarını korumak üzere Avrupa işleri için etkili bir ulusal hazırlık ve karar verme mekanizması oluşturmalıdır.

377. Başvuruda bulunan ülkelerin önemli kaygıları çoğunlukla ulusal düzenlemelerin ve hukuki ve ekonomik geleneklerin bir sonucudur. Sağlık, güvenlik ve çevre ile ilgili minimum standartlardaki farklılıklar ayrıntılı uzman tartışmalarını gerektirecektir. Ortak Pazar ortamında zirai ve endüstriyel malların serbest dolaşımı, Ortak Gümrük Tarifesi ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre ticari politikasını benimsemek için uygun bir zaman tablosu ile birleştirilmelidir. Katılım zamanına kadar rekabet, tekele karşı düzenlemeler ve Devlet Yardımı Topluluk kurallarına uygun bir şekilde adapte edilmelidir.

378. Daha önceden var olmadığı takdirde, katılan ülkelerde doğal çevrenin, yabani fauna ve floranın korunması ve diğer koruma tedbirleri oluşturulmalıdır. Nükleer enerji ile ilgili politikalar dâhil olmak üzere, enerji politikaları Topluluk Müktesebatına uyarlanmalıdır.

379. Genel olarak genişleme müzakereleri sırasında sorunların ortaya çıktığı ana konular Tarım, Vergilendirme ve Bölgesel ve Yapısal Politikalarıdır. Ortak Ziraat Politikası sık olarak, fiyatlar ve idari koşullar bakımından, başvuruda bulunan devletlerin çiftçileri tarafından bilinenlerden değişik bir modelin benimsenmesini gerektirir. Uyumlaştırma gereksinimi ulusal modele göre değişiklik göstermektedir. Katma Değer Vergisi, özel tüketim vergileri ve harcirahlar alanında başvuruda bulunan ülkelere uyumlaştırma için geçiş dönemleri ve istisnalar verilebilir ancak başka bir şey verilemez. Bölgesel ve yapısal politikalar Birlik içindeki nispeten daha az zengin devletler için daha büyük önem taşımaktadır ve doğu Avrupa ve Akdeniz'den başvuruda bulunan bütün ülkelerin bu kategori altında sınıflandırıldığını hatırlatmak önemlidir.

380. Bu genel sorulardan ayrı olarak her bir genişleme müzakeresi başvuruda bulunan spesifik ülkeler için özel siyasal ve ekonomik öneme sahip olan diğer konularla da ilgilenmelidir. Avusturya, Finlandiya, Norveç ve İsveç ile Genişleme Müzakereleri örneğinde bahsedilebilecek bazı spesifik konular aşağıda belirtilmiştir:

- Avusturya üzerinden ve Avusturya'ya ve Avusturya'dan karşılıklı seyahat eden ağır vasıtaların trans-alp geçişini sınırlama hakkını sürdürmek için yol geçiş anlaşması Avusturya tarafından talep edilmiştir (Bu konu hâlihazırda 2004'e kadar süren 1992 Transit Anlaşması'nın kapsamına alınmıştır). Bu sorunun çözümüyle birlikte, 1 Mart 1994'te Birlik ve Avusturya'nın müzakereleri sona ermiştir.
- İsveç, Finlandiya ve Norveç'te yaşayan Sami halkının özel hakları için protokoller.
- Aland Adaları özel düzenlemelerden faydalanacaktır (20 Kasım 1994'te yapılan ayrı bir referandumda Aland Adaları sakinlerinin yüzde 73,7'si tarafından onaylandı).
- Fin sigorta şirketleri kendi sigorta emeklilik planlarını diğer sigorta aktivitelerinden ayırmakla yükümlüdür ve pazar diğer ülkelerden şirketlere de açık olacaktır.
- Yeni Üyelere, yabancıların kendi topraklarında ikinci bir oturma hakkı edinme hakkı için tam olarak başvurmasından önce beş yıllık bir adaptasyon dönemi verilmektedir.
- Coğrafi konumundan ve Avrupa ağırları projesinden deniz taşımacılığının hariç tutulmasından dolayı, Finlandiya ilgili Birlik girişimlerinde Fin deniz taşımacılığına gerekli dikkatin sarf edilmesi gerektiğini ifade eden bir deklarasyon aldı.

381. Ele aldığım birleşik mütalalara dayalı olarak, başvuruda bulunan şu anki ülkelerin durumu ve geçmişinin, Avrupa Komisyonu'nun başvuruda bulunan şu anki ülkelerle ilgili kendi görüşünde kabul ettiği gibi, daha önceki katılımlardan oldukça farklı olduğunu söylemek isterim (5).

382. Katılım öncesi anlaşmaya, Phare operasyonlarına ve diğer tedbirlere rağmen, başvuruda bulunan ülkeler AB'nin iç pazarının düzenlemelerine ve rekabetçi realitelerine yakın olmaktan hâlâ çok uzaktır. Özel sektör hâlâ zayıftır ve şu anki pozisyonlarını güçlendirmelidir. Ekonomik politikanın gidişatı hâlâ geçiş safhasındadır.

383. Finlandiya ile müzakerelerde AT tarafında Baş müzakereci olduğum sırada, önceki genişleme çalışmalarında kendi deneyimime dayalı olarak, yeni genişleme sürecine dâhil olan ülkelere bazı tavsiyelerle sözlerimi bitirmeme izin verin.

384. İlk olarak: bütün süreç boyunca zaman, AB konularında eğitim ile özel sektör ve vatandaşların sağduyusu ve katılımı gereklidir.

385. İkinci olarak: gerçekçilik. Orta ve Doğu Avrupa ile Dış İlişkilerden sorumlu Komisyon üyesi Hans van den Broek şöyle demiştir:

386. "Bugüne kadar kat etmiş oldukları ilerlemeye bakılmaksızın, başvuruda bulunan bütün ülkeler için geçerli olan bir şey, Komisyonun Avrupa Birliği'ne (AB) katılacakları güne kadar üyelik hazırlıklarını yürekten destekleme kararıdır. Katılım süreci ile ilgili konuştuğumuz zaman, "girdiler ve çıktılar" arasında fark gözetmeyiz, daha ziyade "girdiler ve girdi-öncesi" arasında bir fark gözetiriz. Başvuruda bulunan bütün ülkeler tedrici bir şekilde AB'nin faaliyetlerine dahil olacaktır. Hepsi AB'nin Üyeleri haline gelecektir. Hiçbir şey Avrupa'yı boydan boya bölecek yeni hatlar çizmek kadar Komisyonun niyetlerinden daha uzak olamaz. Farklılaştırma hiçbir şekilde ayırımı ifade etmemektedir. Genişleme hem başvuruda bulunan ülkelerin hem de AB'nin kendisinin çıkarınadır. AB'ye faydaları, can altıcı olsa da yalnızca istikrar ve emniyet bakımından değil, fakat aynı zamanda refah bakımından da muazzam olacaktır. Başvuruda bulunan ülkeler ticaret ve yatırım bakımından önemli ortaklardır. Yükselen gelirlere sahip yüz milyon müşteri Avrupa çapında genişleme ve gelişmeye hâlihazırda önemli bir destek vermektedir."

387. Bana öyle gelmektedir ki bu tür bir üyelik çabuk bir şekilde sonuca ulaşamayabilse de bütün süreç boyunca üyeliğe doğru "ivme"yi sürdürmek bütünüyle gereklidir.

388. Bu amaç doğrultusunda AB 1997’de AB’nin kapısını çalan on orta ve doğu Avrupa ülkesinin faydası ve gelecekteki entegrasyona doğru bir ortaklık kurmak üzere Phare operasyonları için yeni kurallar saptadı. Bu itibarla, bu, AB’nin ulaşım, telekomünikasyon, ekonomik uyarlamaları arttıracak standartların oluşturulması gibi sektörlerde başvuruda bulunanlar ile bağları iyileştirmeye çalıştığı katılım odaklı bir çalışmadır.

389. Geçmişteki genişlemelerde denk gelen yanıtların yeni başvuruda bulunanların durumu ile çok ilgili olduğuna inanmıyorum, fakat Avrupa Komisyonunun aynı zamanda AB sistemini korumaya ve iyileştirmeye kendini adayacağına ve ortak sayısındaki bir yükselmenin birlikte çalışmalarını daha da güç hale getirmesinden kaçınmaya devam edeceğine sizi temin edebilirim. Avrupa Komisyonu özellikle doğu Avrupa ülkelerine doğru genişleme için yolu hazırlamaya çalışıyor, fakat aynı zamanda Avrupa Entegrasyonunun derinleşmesi ve kalitesinin eşzamanlı olarak korunması ve iyileştirilmesi yönünde de çalışmaktadır.

390. Bu bağlamda yalnızca şu anki ve gelecekteki Topluluk Müktesebatına tam manasıyla saygı duyabilecek ülkeler “daha iyi” ve “hakiki” bir Avrupa Birliği’nin bir üyesi olarak kabul edilebilir. AB’ye üyelik için başvuruda bulunan Devletlerin genişlerken aynı zamanda derinleşmesi için AB’ye baskı yapacağı umulmalıdır.

REFERANSLAR

- (1) Enlargement of the Community: General Consideration, Transitional period and Institutional Implications, and Economic and Sectoral Implications, BULLETIN EC 3-78 (Ek 1-3). Commission of the European Communities, 1978.
 - (2) Europe and the Challenge of Enlargement, BULLETIN EC, Ek 1/1992. Commission of the European Communities, 1992.
 - (3) Agenda 2000: 1. For a stronger and Wider Union ve 2. The Challenge of Enlargement; Doc. COM(97)2000 final, Cilt. I ve II, 15 Temmuz 1997. Commission of the European Communities, 1997.
 - (4) F. Granell. "The First Enlargement Negotiations of the EU", pages 35-63 of J. Redmond (Editor), The 1995 Enlargement of the European Union, Aldershot, Ashgate, İngiltere, 1997.
 - (5) Avrupa Komisyonu tarafından Avrupa Birliği Bülteninin Eklerinde Yayınlanan: Cyprus (5/1993), Hungary (6/1997), Poland (7/1997), Romania (8/1997), Slovakia (9/1997), Latvia (10/1997), Estonia (11/1997), Lithuania (12/1997), Bulgaria (13/1997), Czech Republic (14/1997) ve Slovenia (15/1997).
-

Bölüm 6: Kıdemli Müzakereciler Paneli: Temel Sonuçlar

Tony Verheijen³²

³² Tony Verheijen şu anda Paris’te SIGMA’da Karar Alma, Koordinasyon ve Düzenlemede İdarecidir. Verheijen İrlanda, Limerick Üniversitesi’nde Kamu Yönetimi ve Avrupa Entegrasyonu konusunda öğretim görevlisi görevinden izinlidir

1. Giriş

391. Ekim 1997'de Avrupa Entegrasyonu ve Kamu Yönetimi üzerine yapılan Atina çok uluslu toplantısının başlıca amaçlarından birisi deneyimleri paylaşmaktı. Kıdemli müzakereciler paneli (daha önceki genişleme turlarına dahil olan Devletlerin deneyimlerinin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde AB işlerinin yönetimi ile ilgili yetkililer ile tartışıldığı panel) Atina toplantısının en önemli unsurlarından biriydi. Eski üç kıdemli müzakereci olan Yunanistan'ın baş müzakerecisi Byron Theodoropoulos, Avusturya'nın baş müzakerecisi Hans Brunmayr, Portekiz müzakere ekibinin üyesi olan Vitor Martins katılımcılar ile kendi deneyimlerini tartıştılar. Bu rapor onların Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin gelecekteki müzakerecilerine başlıca tavsiyelerini özetlemektedir.

2. Yunanistan

392. Sayın Byron Theodoropoulos'un başlıca tavsiyeleri aşağıdaki tabloda sunulmuştur. Sayın Theodoropoulos sunuş konuşmasında Yunanistan ile müzakerelerin başlangıcının geçmişini sundu. Yunanistan, 1960'larda Yunanistan'ın AT'ye mi yoksa EFTA'ya mı katılma girişiminde bulunması gerektiği üzerine uzun tartışmalardan sonra AT üyeliğine başvurmaya karar verdi. Yunanistan'ın algılayışı AT'nin EFTA'ya göre daha çok şey vaat ettiği yolundaydı ve 1974'te üyelik için resmi başvuruda bulunma kararı alındı. O zaman başvuruda bulunmak için başlıca gerekçelerden birisi Yunanistan'da yeni gelişmekte olan demokratik yönetim sistemini, sağlam bir şekilde AT sistemine tutunmak suretiyle güçlendirmeye çalışmaktı. Bununla birlikte, Yunanistan ile AT arasındaki ekonomik gelişme farkı büyük bir problem olarak ortaya çıktı. Avrupa Komisyonu kendi Görüş'ünde Yunanistan'ın AT'ye katılabilmesi için beş yıllık bir ön katılım süreci önerdi. Ancak Konsey Komisyon'un Görüşünü geri çevirdi ve bunun yerine Yunanistan ile müzakereleri başlatmaya karar verdi. Müzakereler yaklaşık dört yıl sürdü. Müzakereler için oluşturulan yapı bir Topluluk İşleri Bakanı ve Dış İşleri Bakanlığı'nda ona yardımcı olan bir bakanlıklar arası bir sekreteryadan oluşmaktaydı. Bakanlıklar arası sekreteryaya müzakere sürecini koordine etmek gibi özel bir amaç için kurulmuştu. Müzakere ekibi kabine tarafından atanmış olmakla birlikte Topluluk İşleri Bakanına karşı sorumluydu. Müzakereler için yetki Yunan Parlamentosu tarafından onaylandı. Yunanistan Anayasası altında Parlamento Üyelerinin 3/5 çoğunluğunun lehte karar vermesi şartıyla egemenlik haklarını uluslar arası organizasyonlara transfer etmesi mümkündür.

393. Yunanistan (emekli) Büyükelçisi Byron Theodoropoulos o zamanlar AET adını taşıyan Topluluğa Yunanistan'ın katılmasına yol açan müzakereler boyunca Yunan Müzakere Ekibinin Başkanıydı. Kendi deneyimine dayalı olarak aday Üyeler adına müzakere etme durumunda olabileceklere aşağıdaki tavsiyeyi sunmaktadır.

THEODOROPOULOS'UN VURGULADIĞI ON NOKTA

1. Başından itibaren kiminle müzakere ettiğinizin farkında olun.

Adaylar münferit Üye Devletler ile değil, bir bütün olarak AB ile müzakere eder. Üye Devletler kuşkusuz adaya sunulacak olan üzerinde anlaşılmış bir görüşe varmadan önce kendi aralarında müzakere ederler, fakat bir kez böyle bir görüşe varıldıktan sonra, bu görüş bir bütün olarak AB'nin tutumunu temsil eder. Bununla birlikte adayın bakış açısını daha iyi anlamayı teşvik etme amacıyla münferit Üye Devletler ile resmi olmayan temaslar için geniş bir faaliyet alanı vardır.

2. Ne konuda müzakere ettiğiniz ile ilgili kendi zihninizde net olun.

Siz var olan antlaşmaları ya da topluluk müktesebatı olarak adlandırılan şeyin diğer kısımlarını revize etmekle ilgili müzakere etmiyorsunuz. Siz ülkeniz tarafından bu müktesebatın uygulanması ile ilgili zaman tablosu hakkında, yani esas olarak AB yasaları aday tarafından ya da adayla ilgili olarak tam anlamıyla uygulanmasından önce çeşitli geçiş dönemlerinin uzunluğu hakkında müzakere ediyorsunuz.

3. Önceliklerinizi sıraya koyun.

Bir takım meseleler üzerine müzakere etmek zorunda olacaksınız, bunlardan bazıları diğerlerine göre daha önemli olacaktır. Zamanınızı ve ikinci derecedeki maddeler üzerine müzakere gücünüzü kaybetmemek için zihninizde öncelik sıranızı ve göreceli önemini düzenleyin.

4. Diğer adaylarla temas içinde kalın.

Onlar AB'den ayrıcalıklar alma konusunda sizin rakipleriniz değildir. Her birinin kendi sorunları olabilir, fakat hepiniz aynı amaç doğrultusunda çaba gösteriyorsunuz. Siz onlardan öğreneceksiniz ve onlar da sizden öğrenebilir. Hepiniz için iyi iletişim kanalları birinci derecede önemlidir.

5. Kendi sivil cephenizi izleyin.

Bu en büyük baş ağrınız olabilir. Bir müzakereci olarak kendi ülkenizdeki birimler tarafından size sağlanacak bilgilere bağlı olursunuz. Bu bilgiler yetersiz ise ya da doğru değilse, sizin müzakere duruşunuz zayıflar. Fakat aynı zamanda ülkenizden aldığınız talimatlara da bağlı olursunuz. Hükümetiniz bu talimatları yurt içindeki siyasi düşüncelere ya da AB ile ilgili yanlış anlamalara dayandırabilir. Bazen de sizin hükümetinizin size yolladığı talimatlarla ilgili hükümetinizle müzakere etmeniz AB ile iş görmekten daha güç bir hale gelebilir.

6. Katılımla ilgili çok yüksek beklentiler geliştirmeyin; düşündüğünüzden daha maliyetli olabilir.

Katılımın etkisi, bir bütün olarak bakıldığında, olumlu olabilir. Bununla birlikte, belirli durumlarda ekonominizin şu ya da bu sektöründe ters etkileri olduğunu ya da katılım standartlarına uyumlu olmanın daha fazla maliyet ve çaba gerektirebileceğini keşfedebilirsiniz.

7. Ekonominizin yeniden yapılandırılmasının yalnızca katılımın yüzü suyu hürmetine yapılmadığını, zaten yapılmak zorunda olduğunu hatırlayın.

Bu yeniden yapılanma için gereken kısıtlamalar, çabalar ve fedakârlıklar ekonominizi düzene sokmak için her halükarda yapılmak zorunda olacaktır. AB'ye katılım artan çabanın yol açtığı olası hoşnutsuzluktan kaçınmak için bir bahane olarak kullanılmamalıdır.

8. AB ve NATO'ya eşzamanlı olarak katılmanızın göreceli önemini değerlendirin.

İki katılımın ekonominiz üzerinde birbirinden farklı talepleri olabilir. NATO'ya katılım NATO standartlarını yerine getirmek için askeri alt yapıda dikkate değer bir yeni masraf gerektirebilirken, diğer yanda AB'ye katılım da aynı zamanda ekonomik altyapınızın diğer sektörlerinde daha fazla masrafa ihtiyacı ortaya çıkarabilir. Ne NATO ne de AB bu ilave masrafı tam olarak karşılayamayacaktır. Paranızı nereye harcayacağımıza karar verme konusunda zor bir zaman geçirebilirsiniz.

9. Avrupa yapısının olası zayıf noktalarının farkında olun.

Bu yapıda, başıboş bırakıldığı takdirde sorunlara yol açabilecek en azından üç “fay hattı” vardır:

- (1) Bazılarının diğerlerine göre daha eşit olduğu, “büyük” ile “küçük” Üyeler arasındaki fark;
- (2) AB'nin ekonomik gücü ile onun siyasi iradesinin görünen zayıflıkları arasındaki fark ve
- (3) Katı bir para politikası uygulandığı takdirde, Avrupa toplumları içerisinde sosyal sınıflar arasındaki farkta olası bir artış.

10. AB'ye olumlu, yaratıcı katılımdan başka hiçbir güvenilir alternatifimiz yoktur.

Ülke içinde artan çabalar, Avrupa yapısında zayıf noktalar, önümüzdeki dik patika dikkate alınacak realitelerdir. Umutsuzluğa kapılmayın, cesaretiniz kırılmasın. Bu tek yönlü bir yol. Hepimiz bu ilerlemeye kendi katkımızı yapmalıyız.

3. Avusturya

394. Avusturya deneyimi Avusturya'nın eski Baş Müzakerecisi Sayın Hans Brunmayr tarafından sunuldu. Yaklaşmakta olan müzakere süreci müktesebat taramasıyla başlayacaktır. Ekim 1997'deki Atina konferansı zamanında, tarama sürecinin ülke ülke mi yoksa gruplar halinde mi yapılacağı henüz net değildi. Tarama bölümlere ayrılacaktı. Bölümlerin tam sayısı ve konuları genişleme müzakerelerinin her yeni turunda değişebilir. Müktesebatın bölümler halinde olan kısmında yapılan değişikliklerin miktarı büyük ölçüde Birliğin, özellikle önemli yeni yetkinliklerin Birlik düzeyine getirilip getirilmediği konusundaki gelişimine bağlıdır. Tarama süreci büyük bir uzman grubunun işi içine katılmasını gerektirir. Sayın Brunmayr hem “yurt içinde” hem de “Brüksel'de” tarama süreci için iyi bir koordinatörü sahip olmanın önemini vurguladı. Aday ülkeler için tarama sürecinin mümkün olduğu kadar erken, hatta müzakerelerin resmen başlamasından önce başlatmak ve gerekli olduğu takdirde Komisyon'dan açıklık getirmesini istemek önemlidir. Komisyonla temaslar genel olarak önemlidir. Komisyon aday devletlerin sorunlara çözümler bulmaya çalışmasına yardımcı olabilir ve Konsey ile arada bir arabulucu olarak görev yapabilir. Bununla birlikte, Komisyonu ikna etmek tartışmayı kazanmış olmak anlamına gelmez. Aynı zamanda münferit Üye Devletler ile çalışmak da, özellikle Komisyon COREPER'de bir uzlaşmaya aracılık yapmadığı takdirde önemli olabilir.

395. Müzakerelerin son turları genel olarak son derece siyasi olacaktır. Bu son turlarda, uzmanlar düzeyinde çözülemeyen ve bakanlık kararlarını gerektiren bu meseleler ele alınacaktır. Bu aşamada, aday

ülkenin Brüksel’de müzakerecileri destekleyecek geniş bir ekibe ihtiyacı olacaktır. Avusturya örneğinde, Avrupa Çevre Ajansı anlaşması müzakere edilirken oluşmuş deneyim müzakerelerin bu aşamasını yönetmekte özellikle faydalı olmuştur.

396. Sivil cephenin “yönetimi” zaman zaman müzakerelerin kendisinden daha da zor olabilir. Koalisyon hükümeti ülke içindeki karar alma süreçlerini oldukça karmaşık hale getirmişti. Her meselede farklı siyasi çıkarlar arasındaki dengenin bir şekli bulunmak zorundaydı. Bununla birlikte, sonunda, müzakerelerin son turlarında küçük bir yüksek düzey politikacı grubu tarafından ele alındı.

4. Portekiz

397. Portekiz deneyimi Portekiz müzakere ekibinde endüstri, enerji ve dış ilişkilerden sorumlu olan Sayın Vitor Martins tarafından sunuldu. Yunanistan’ın katılımından sonra, Portekiz ekibi Yunanlı müzakerecilerle bir toplantı istedi. Portekiz müzakerelerini başlatma noktasındayken, Yunanistan kendi katılım müzakerelerini henüz tamamlamıştı. Yunanistan ile deneyim alışverişi çok faydalı oldu.

398. Portekiz’in müzakerelere başlayabildiği gerçeğinin kendisinin son derece psikolojik bir önemi vardı. Bu, hükümetin çok gerekli olan ekononmik ve aynı zamanda idari reformları yürütmesine izin verdi. AB üyeliği ihtimali olmaksızın, vatandaşları ve idareyi bu reformları kabul etmeye ikna etmek çok daha güç olacaktı. Sayın Martins’in görüşüne göre, sürecin çok uzun bir zaman alabileceği başlangıçtan itibaren net olsa bile, müzakerelere başlamak bu nedenle önemlidir.

399. Portekiz’in deneyimine dayalı olarak, hesaba katılması gereken en önemli noktalar şunlardır:

1. Koordinasyon en önemli sözcüktür. İyi işlev gören bir koordinasyon sistemi olmaksızın, hiçbir şey işe yaramayacaktır. Koordinasyon sisteminin çekirdeğinin baş müzakereci ve onun müzakere ekibinden oluşması gerekir. Baş müzakereci ülkenin çıkarları ile dış talepler arasındaki birleşmeyi temin etmelidir. Diğer iki örnekte olduğu gibi, Portekiz örneğinde de ülkenin çıkarlarını tatmin etmek dış talepleri (AB’nin talepleri) tatmin etmekten çok daha güçlü. Ülke içindeki iletişimin akmasını sürdürmek bu nedenle son derece önemlidir.
2. Baş müzakerecinin geniş siyasi destekten istifade eden yüksek profile sahip bir kimse olması gereklidir. Tercihen onun adaylığının parlamento tarafından da onaylanması gereklidir. Portekiz Parlamentosu baş müzakereciye resmi bir müzakere emri vermedi. Müzakere ekibi parlamentodan bütünüyle bağımsızdı. Portekiz sisteminin zayıf noktalarından birisi Parlamento’ya doğru iletişim akışının zayıf olmasıydı.
3. Çekirdek müzakere ekibi hem avukatları, iktisatçıları hem de hangi meselelerin ülkenin çıkarları açısından hayati önem taşıdığını yargılayabilecek genel uzmanları ve alan uzmanlarını içermelidir. Ekibin bütün üyeleri, özellikle müzakerelerin büyük bir kısmı perde arkasında gerçekleşeceği için, hem teorik olarak hem de uygulamada AB işlerinde son derece nitelikli olmalıdır. Çekirdek müzakere ekibinin mümkün olduğu kadar küçük olması, tercihen 15 kişiden daha büyük olmaması gereklidir. Müzakere ekibinin bir farklı çıkarlar grubu değil, kelimenin tam anlamıyla bir ekip olması önemlidir.
4. Müzakereler 5-6 yıl sürecek olsa bile, devamlılığı temin etmek önemlidir. Portekiz örneğinde, ekip yalnızca bir ya da iki istisna haricinde neredeyse aynı kaldı.
5. Komisyona bilgi sağlamaya yatırım yapmak önemlidir. Komisyonun kendi ülkeleri ile ilgili yeterli bilgiye sahip olacağı farz edilemez. Örneğin, Avrupa Komisyonu Tarım Genel Müdürlüğü’nün (DG VI) İspanya ve Portekiz arasında zirai yapılarıdaki temel farkların farkında olmasını sağlamak Portekizli müzakerecilerin pek çok zamanını ve çabasını gerektirdi. DG’nin başlangıçtaki tepkisi İspanya ve Portekiz’e sanki her ikisi de aynı zirai yapıya sahipmiş gibi muamele etmekte.
6. Müktesebatı benimsemenin etkisinin tam bir analizini yapmak ve bu analize dayalı olarak ülkede hüküm süren durum ile AB üyeliğinin gerekleri arasındaki farkı azaltmak üzere gerçekçi bir zaman programını belirlemek önemlidir. Bu meseleler ile ilgili ulusal görüş belirlendiği zaman, bu görüş doğrultusunda güçlü bir bütünsel siyasi taahhüdü temin etmek önemlidir.

5. Tartışma

400. Tartışma boyunca bir takım meseleler ele alındı. Çok kapsamlı bir şekilde tartışılan iki mesele müzakereler sırasında deneyimlenmiş esas sorunlar ve müzakerecilerin atanması ile ilgili prosedürlerin ve onların hükümet ve parlamento ile ilişkilerinin tanımıydı.

401. Müzakereler sırasında ana sorunların tartışılması hem AB tarafından hem de aday ülkeler tarafında ele alındı. Avusturya, İsveç, Finlandiya ve Norveç ile müzakereler için Genişleme Çalışma Kolu'nun bir üyesi olan Francisco Grannell'e göre kurumsal meseleler nihai olarak çözülecek en güç konulardı. Bu yine genişlemenin bir sonraki turunda bir ana engel olacaktı. Ne Ioannina tavizi³³ ne de IGC Üye Devletlerin sıyısının genişlemesi yoluyla ortaya çıkan kurumsal sorunlar için bir çözüm sağladı. Eski aday devletler cephesi için, ortaya atılan iki temel konu Komisyon ve Üye Devletlere spesifik ulusal sorunların (hem Portekiz hem de Avusturya örneği için bahsedilen zirai yapı gibi) açıklanmasındaki güçlük ile yazılı olarak müzakerelerin nihai sonucunu ortaya koyma sorunu idi. Bu bakımdan, ekte Katılım Antlaşmasına yazılan şeylerin gerçekten de üzerinde mutabakat sağlanmış şeyler olmasını temin edecek iyi avukatların olması çok önemlidir. Nihai metin Konsey, Komisyon ve aday devletten yasal uzmanlar tarafından müşterek olarak hazırlanır.

402. Enine boyuna tartışılmış diğer ana mesele müzakere ekibinin atanması ile ilgili prosedür ve müzakere stratejisiydi. Portekiz ve Avusturya'da, ana müzakerecinin atanması parlamentonun oyuna sunulmuştu. Müzakere ekibi akabinde baş müzakereci tarafından atandı. Bununla birlikte, ülkeler arasında müzakere süreci boyunca parlamentonun bilgilendirilme ve danışılma düzeyi ile ilgili önemli bir fark vardı. Bunun yanı sıra Avusturya'da bütün müzakere süreci boyunca Parlamente'ye düzenli bir şekilde bilgi verildi ve danışıldı, Portekiz ve Yunanistan'daki müzakere ekipleri çok daha bağımsız bir şekilde çalıştılar ve daha çok hükümete rapor verdiler.

403. Aday ülkelerde AB işlerinin yönetiminde yer alan daha önceki müzakereciler ile resmi görevliler arasındaki deneyim alışverişi genel olarak Atina toplantısının en faydalı yönlerinden birisi olarak değerlendirildi. Daha önceki müzakere turlarında ortaya çıkan ana konuların açık ve samimi olarak tartışılması katılımcılara müzakere sürecinin içeride nasıl işlediği ile ilgili bir görüş sağladı. Bununla birlikte tartışma müzakere prosedürlerinin ve stratejilerinin tartışılmasının çok ötesine geçti. Bu münazaradan öğrenilecek en önemli ders aşağıdaki olabilir: *aday devletlerdeki iç iletişim mekanizmalarının ve koordinasyon yapılarının gücü ve aday ülkenin AB'yi ulusal özgünlük konusunda "eğitme" yeteneği, sonuçta, müzakerelerin sonucunu belirlemede kurnazca müzakere taktiklerinden daha önemlidir.*

³³

Bu 1995 genişlemesine izin vermek için Ioannina'da Haziran 1994'te AB liderleri arasında ulaşılmış, Konsey toplantılarında ağırlıklı oylama üzerine karmaşık bir ödündür

KISIM III: AVRUPA İDARİ ALANINA KATILMAK ÜZERE HAZIRLANMA

Bölüm 7: Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Avrupa Birliği'ne Katılımı ile İlgili Komisyon Görüşlerinde İdari Reform

Jacques Fournier³⁴

³⁴

Jacques Fournier Politika Geliştirme, Koordinasyon ve Düzenlemede SIGMA Kıdemli Danışmanıdır. Kendisi aynı zamanda Fransa'da Danıştay Üyesi ve Fransız Hükümetinin eski Genel Sekreteridir

1. Giriş

404. Aşağıdaki görüşler, Komisyonun 15 Temmuz 1997 tarihli Görüşlerinin “Siyasi kriterler” başlıklı Kısım B.1, “Müktesebatı uygulamak için idari kapasite” başlıklı Kısım B.4 ve “Özet ve sonuç” başlıklı Kısım C’nin analizine dayanmaktadır. Bu Görüşler, Komisyonun, bu ülkeler orta vadede Topluluk müktesebatını uygulamak için kapasitelerini geliştirecekleri takdirde elzem olacağını düşündüğü idari reforma verdiği önemi net bir şekilde göstermektedir (Paragraf 7.1). Bunlar aynı zamanda Komisyonun niyet ettiği kamu yönetim “modeli”ni tanımlamaya yardımcı olacak bir takım unsurları da sağlamaktadır (Paragraf 7.2). Son olarak, Görüşlerde yapılan değerlendirmeler bu ülkelerin katılımlarını kolaylaştırmak için yürütmeye gereksinim duydukları idari reformu ana hatlarıyla işaret etmektedir (Paragraf 7.3).

2. Komisyon Görüşlerinde Kamu Yönetim Meselelerinin Önemi

405. İlk kez Görüşler kamu yönetimi ile ilgili meselelere hatırı sayılır bir dikkat vermiştir. Bu aşağıdaki maddelerde açık olarak görülmektedir:

406. Müktesebatı tatbik etmek için idari kapasite, siyasi ve ekonomik kriterler ve Birlik içindeki üyelik yükümlülüklerini üstlenme yeteneği ile birlikte, kendi raporunun ana kısmında Komisyon tarafından yürütülen değerlendirmenin dört boyutundan biridir. Bütün görüşlerde, her zaman temel olan özel bir bölüm bu konuya adanmıştır;

407. Kamu yönetimi meseleleri bu Görüşler kapsamında bir takım diğer noktalarda ortaya atılmıştır; özellikle:

- Kurumların ve özellikle yürütmenin işlev görmesini tanımlayan ve yargı sistemi, yerel yönetim ve kamu hizmetini tartışan, siyasi kriterler üzerine olan bölümde;
- Üyelik yükümlülükleri, finansal sorular ve kontrol mekanizmalarının tartışıldığı bölümde;

408. İdari reformu devam ettirme ve güçlendirme gereksinimi her zaman sonuç bölümünde verilen tavsiyelerde bahsedilmiştir.

3. Görüşlerde Kamu Kuruluşları İçin Hangi Model Ortaya Çıkmıştır?

409. Komisyon analizini Kopenhag (Haziran 1993) ve Madrid (Aralık 1995) Avrupa Konseylerinde verilmiş kararlara dayandırmaktadır. Bu ilkeler çok genel kalmaktadır. Siyasi kriterler ile ilgili olarak, Kopenhag kararı, ülkelerin “demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygı ve azınlıkların korunmasını garanti eden kalıcı kurumlar”a sahip olması gerektiğini ifade etmiştir. Kamu yönetimi ile ilgili olarak, Madrid kararı yalnızca Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliğine uyumlu bir şekilde entegrasyonunun “kendi idari yapılarının uyarlanmasını” gerektireceğinden bahsetmiştir. Fakat Topluluk müktesebatının hükümet çalışmasının çeşitli sektörleri ile ilgili bir takım spesifik hükümleri belirli alanlarda uygulamaya konacak idari yapıları belirlemektedir.

410. Bu temelde, Komisyon, Görüşlerinde ülkelerin takip etmesi gerektiğine inandığı bir takım pozitif kuralları ortaya koymaktadır. Kuralları belirtmediği zaman bile, eleştirileri sık sık arzu edilebilir olarak gördüğü değişimleri ortaya çıkarmayı mümkün kılar. Bu şekilde belirli alanlarda dengesiz bir şekilde gelişmiş fakat Avrupa Konseylerinin genel ilkelerine göre çok daha spesifik olabilen bütünsel bir model ortaya çıkar.

3.1. Siyasi Kurumlar

411. Bu, Komisyonun en ileri gittiği alandır. Kendi görüşünde, demokrasi, hukuk üstünlüğü ve insan haklarına saygı koşullarının bütün bir serisinin karşılanmış olduğunu varsayar ve Komisyon her ülkenin aşağıdaki koşullara uygun davranıp davranmadığını dikkatli bir şekilde kontrol eder:

- İktidarın değişmesine ve muhalefetin haklarına saygı duyulmasına izin veren özgür seçimler;

- Hükümetin farklı kollarının kendi otoritelerini aşmadığı ve birbirleriyle işbirliği yaptığı güçler ayrılığı;
- Görevini yerine getirmek için gerekli yetkiye ve araçlara sahip olan bağımsız bir yargı;
- Belirli bir düzeyde yerel özerklik;
- Her çeşit siyasi haklar ve vatandaşlık hakları (temyiz hakkı, keyfi tutuklamaya karşı koruma, oy verme hakları, örgütlenme özgürlüğü, ifade hakkı, mülkiyet hakları, özel hayatın gizliliği, vs.) ve ekonomik, sosyal ve kültürel haklar (minimum gelir, sendika özgürlüğü, grev yapma hakkı, eğitim ve ibadet özgürlüğü vs.);
- Azınlıkları korumak için etkili bir sistem; ilgili bir takım ülkelerde azınlıkların boyutu göz önüne alınarak, bu nihai nokta Görüşler’de enine boyuna tartışıldı.

412. Bütün bu unsurlar, bunlardan herhangi birisine spesifik bir yaklaşıma iltimas yapmaksızın, kapsamlı bir şekilde değerlendirildi. Özellikle, Komisyonun parlamentoda çift meclis sistemi olması gerekip gerekmediği ya da ademi merkeziyetçiliğin kaç kademeli arzu edildiği konusunda herhangi bir tavır almadığından söz edilmesi gerekmektedir.

413. Bahsi geçen son konuda, Görüşler bir kaç ülkede, çoğunlukla siyasi gündemde yer almasına rağmen, yerel özerkliğin halen bölgesel düzeyde kurulmamış olduğunu gözlemlemektedir. Komisyon bu konuda spesifik bir tavsiyede bulunmamakta ve sadece ülkelerin, Avrupa bölgesel politikasının uygulanmasını temin etmeyi ve bu amaçla sağlanmış olan fonların kullanımının etkili bir şekilde kontrolünü yerleşik kılmak için uygun gördükleri şekilde kendi hükümet düzeylerini organize etmeye teşvik etmektedir.

414. Son olarak, önceki rejimler altında yapılan istismların ışığında, Görüşler polis ve gizli servislerin kontrolünün, yasada ve uygulamada var olmasına ve hapishanelerdeki ve yetimhanelerdeki koşullara dikkate değer bir önem vermektedir.

3.2. *Kamu Yönetimi*

415. Görüşler kamu yönetimlerinin organizasyonu ve işlev görmesi için spesifik bir model sunmamaktadır. Bununla birlikte, belirli yönlerde ve özellikle devlet hizmetinde daha kesin tavır alırlar.

416. Hükümetlerin ve idarelerin yapıları tanımlanmıştır, fakat Komisyon bunların uygunluğu konusunda, özellikle bakanlıkların sayısı ve organizasyonu ile ilgili olarak, bir tavır almaz. Ne de bazı ülkeler için bahsi geçmiş olmasına rağmen, hükümet merkezinin rolünü özel olarak ele alır. Bununla birlikte, Avrupa işlerinin bakanlıklar arası koordinasyonundan sorumlu bir organın ve bakanlıklar içinde özel AB birimlerinin varlığı birkaç Görüşte bahsedildi ve bunun olumlu bir adım olduğu düşünüldü.

417. İster mevzuatın ve düzenlemelerin hazırlığı ile isterse daha genel olarak hükümet müzakerelerinin organizasyonu ile ilgili olsun, karar alma süreci, birkaç Görüşte bakanlıklar arasında etkili koordinasyonun arzu edilmesine yapılan göndermelerden ayrı tutulursa, bahsedilmemiştir.

418. İdarenin operasyon yönteminden de bahsedilmemiştir. Özellikle, yönetim bilimi alanında “Weber modeli” ile “yeni kamu yönetimi”³⁵ arasında sürüp giden tartışmadan hiçbir şekilde bahis yoktur. Bu konuda söylenebilecek en fazla şey Komisyonun çoğu AB ülkesinde hüküm süren “klasik model”e kesin olarak atıfta bulunduğuudur.

³⁵ Editörün notu: bu modellerin kısa bir tartışması için, örneğin, editörlüğü 1998’de Tony Verheijen ve David Coombes tarafından yapılan *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*’a bakınız. Bu kitap orta ve doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimlerinin karşı karşıya olduğu temel sorunları tanımlamakta ve bu ülkeler için OECD Üye ülkelerinde başlatılan reform tedbirlerinin uygunluğunun kıyaslamalı bir değerlendirmesini sunmaktadır. Bu yayın Edward Elgar Publishing, Cheltenham, İngiltere tarafından yayımlanan *New Horizons in Public Policy* serisinin bir parçasıdır

419. Bu özellikle kamu hizmeti ile ilgili olarak açıktır. Bu meseleden bütün Görüşlerde bahsedilir ve yapılan yorumlarda bu konuda birkaç kesin görüşle ilgili çıkarımla yapılabilir:

- Komisyon ülkeleri özel olarak kamu hizmeti ile ilgili bir yasa çıkarmaya teşvik eder;
- Bu üstü kapalı fakat şüphe götürmez bir şekilde uzman kamu hizmeti lehindedir;
- Kamu yönetiminin siyasi otoritelerden bağımsız olmasını temin etme gereksinimini vurgular;
- Özellikle Topluluk mevzuatının tarafından kapsanan alanlarda eğitimin önemini vurgular;
- Kamu sektöründeki ücretleri özel sektördeki ile aynı hizaya getirmeyi üstü kapalı bir biçimde desteklemektedir.

3.3. *Sektörel Politikalar*

420. “Müktesebatin uygulanması için kilit sektörler” başlığı altında, Komisyon, bütün Görüşlerinde, gelecekteki Üye ülkelerin Topluluk mevzuatını etkili bir şekilde uygulaması istendiği takdirde elzem olduğunu düşündüğü birtakım alanlardaki mevcut durumu gözden geçirmektedir. Bu alanlardan her birinde, Komisyon birtakım hükümet departmanları için aklında olan kamu yönetim modeli ile ilgili net bir fikir veren spesifik koşullardan bahsetmektedir.

421. İlk koşul çok geneldir. Söz konusu ülkede Topluluk hukukunun aynı şekilde uygulanmasını temin etmek için yeterince etkili olması zorunlu hukuki sistemi ile ilgilidir.

422. Bunu izleyen tartışmalar çok daha spesifiklerdir. Komisyon belirli idari organların sahip olması gereken karakteristikleri tanımlamaktadır. Bunları burada ayrıntılı olarak tanımlamayacağız, fakat yalnızca aşağıdaki organlardan bahsedildiğine işaret edeceğiz:

- Malların (düzenlemeler, standartlaştırma ve belgeleme) ve hizmetlerin (özellikle, bankacılık, sigorta ve güvenlik işlemleri) serbest dolaşımını temin etmekten sorumlu organlar;
- Rekabeti izlemekten sorumlu organlar;
- Telekomünikasyon için düzenleyici organlar;
- Dolaylı vergilerle ilgilenen birimler;
- Hayvan ve bitki sağlığı denetiminden ve CAP’ı uygulamaya sokmaktan sorumlu organlar;
- Taşımacılıktan sorumlu otoriteler;
- Sağlık, iş güvenliği ve sosyal işlerden sorumlu birimler;
- Çevreden sorumlu organlar;
- Tüketici koruma organları;
- Göç yasaları, sınır kontrolü ve uluslararası polis ve hukuki işbirliğinin uygulanmasında sorumlu oldukları kadarıyla, iç işleri ve adaletten sorumlu idareler;
- gümrük;
- özellikle dolandırıcılığa karşı savaşı ve Topluluk fonlarının kullanımını izlemeyi temin edecek mali kontrol. Bu konuda, Komisyon iç ve dış kontrol arasında net bir ayırım yapma ve uluslar ötesi mali suçla savaşmak için yolları güçlendirme gereksinimini vurgulamaktadır.

423. Sonuç olarak, Topluluk kamu kurumları modeli, demokrasinin koşullarına nispeten tam olarak ele aldığı için “değişken geometri” bir model olarak tanımlanabilir, fakat bu kamu hizmeti ve Avrupa Birliği’nin işlev görmesi için elzem olarak düşünülen birtakım sektörel idareler hakkında daha spesifik olmasına rağmen bir bütün olarak kamu yönetiminin organizasyonu hakkında oldukça belirsizdir.

424. Bu belgenin bir sonraki bölümü Komisyonun bu modelin ışığında mevcut durumu nasıl değerlendirdiğini ele almaktadır.

Komisyon Görüşleri Aday Ülkelerin Kamu Yönetimini Nasıl Değerlendirir?

425. Komisyon tarafından gözlemlenen eksiklikler katılım öncesi dönem boyunca eyleme çağıracağı için, bu sorunun yanıtının büyük önem taşıdığı açıktır. Aşağıda göreceğimiz gibi, Komisyonun kamu yönetimi değerlendirmesi bir alandan diğerine dikkate değer bir değişiklik göstermektedir.

4.1. *Siyasi Kurumlar*

426. Komisyonun değerlendirmesi, on ülkeden yedisi Kopenhag'da şart koşulan koşulları şu anda karşılıyor olarak düşünüldüğü için, bütün olarak lehtedir. Diğer ikisi (Bulgaristan ve Romanya) bu koşulları karşılama yolunda ilerlemektedir. Yalnızca bir ülkede, Slovakya'da, durumun tatmin edici olmadığı düşünülmektedir.

427. Aynı zamanda, Komisyon ifade özgürlüğü, polis ve gizli servisler üzerinde kontrol ya da hapisanelerdeki koşullar gibi, iyileşmenin gerekli olduğunu düşündüğü noktalarda birkaç tavsiyede bulunmaktadır.

428. Özellikle Baltık Devletlerinde Rusça konuşan nüfus, Slovakya'da Macar azınlık ve orta ve güney Avrupa'daki Çingene nüfuslar konusunda iyileşmenin gerekli olduğu örnekler bahsedilmiş olmasına rağmen, azınlıkların durumu bütün olarak bakıldığında tatminkâr olarak düşünülmektedir.

4.2. *Adalet*

429. Komisyon bu alanda spesifik sonuçlara varmamaktadır. Her ülkede adli sistemin nasıl düzenlendiğini tanımladıktan sonra, aynı eksiklikleri, özellikle de mahkemelerin aşırı yüklenmiş olması ve kararların gelecekte uzun bir zaman alabilmesi gerçeğini hemen hemen bütün durumlarda gözlemlemektedir. Bu eksiklikleri çoğunlukla deneyimsiz olan hâkimlerin yetersiz eğitimine ve yürürlüğe koymak zorunda oldukları yeni mevzuatın niceliğine ve karmaşıklığına atfetmektedir.

430. Bazı ülkelerdeki durum üzerine, örneğin, Slovakya'da hakimlerin bağımsızlığı, Bulgaristan'da ceza muhakemeleri, Litvanya'da genel-savcının güçlerinin tanımı ve Romanya'da savcılarının aktivitelerinin adli kontrolü ile ilgili durum üzerine spesifik yorumları vardır.

431. Birkaç ülke için (Bulgaristan, Polonya, Slovakya ve Slovenya), anayasa mahkemesinin ya da eşdeğerinin oynadığı rol lehte değerlendirilir.

432. Bütün olarak, Komisyon orta vadede Topluluk müktesebatını tatbik etme konusunda bu ülkelerin adli sistemlerinin yeteneğini değerlendirmede oldukça ihtiyatlı kalmaktadır. Bu değerlendirme aşağıdaki bölümlere ayrılabilir:

- Bulgaristan, Romanya ve Slovakya için durumu değerlendirmeye muktedir değildir ("bu aşamada kesin bir değerlendirme yapmak güçtür");
- Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Litvanya için halen yapılacak ilerlemenin hızını sorgulamaktadır ("hukuki sistemin kendi rolünü etkili bir şekilde oynama kapasitesini ne zaman elde edeceğini yargılamak henüz mümkün değildir");
- Müktesebatı uygulamayı mümkün kılmak için "önemli, güçlendirilmiş bir reform gayreti" için bir gereksinim olduğunu ifade etmektedir (Letonya);
- Başlatılmış olan çaba devam ettiği takdirde, bu kapasiteye ulaşma konusunda olumlu bir bakış açısı olduğunu söylemektedir (Macaristan, Polonya ve Slovenya).

4.3. Yerel Yönetim

433. Bu alandaki mevcut durum — bütün ülkeler belediyeler düzeyinde yerel özerkliğe sahiptir, fakat yalnızca bazıları belediye düzeyi ve merkezi düzey arasında bir orta düzeyde sahiptir — tanımlanmış ancak eleştirilmemiştir.

434. Bununla birlikte, Komisyon ademi merkeziyetçi otoritelerin mali özerkliğe olan gereksinimlerini vurgulamakta ve bir çok ülkede merkezi hükümete aşırı mali bağımlılıktan bahsetmektedir (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Romanya gibi).

4.4. İdari reform

435. Komisyon bütün ülkelerin yönetim reformlarının tutarlı bir bütünsel planını tasarlayıp uygulamaya koymaya gereksinimi olduğunu vurgulamaktadır. Bir ülkenin hükümetinin (Bulgaristan) bu alanda çalışmaya başlamasını tavsiye etmekte, bazı ülkelerin reformu uygulamasını tasarlamak ve izlemekten sorumlu bir organı oluşturdukları gerçeğini onaylamakta (Macaristan ve Slovenya) ve Çek Cumhuriyeti'nde bu tür hiçbir organın olmamasını talihsizlik olarak yorumlamaktadır.

436. Her örnekte, Komisyon ülkenin böyle bir planı olup olmadığını ve ülkenin bunu fiilen uygulayıp uygulamadığını (Macaristan, Litvanya ve Slovenya) ya da şu anda böyle bir planı geliştirip geliştirmediklerini (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti ve Romanya) gözlemlemektedir. Merkezi hükümetin ekonomik idari reform ile Polonya'da, Topluluk müktesebatını uygulamak için tutarlı bir planın şu anda uygulanacağı Estonya'da ve 1993 reformlarının ardından, kamu yönetiminden sorumlu yeni büroanın oynayacak önemli bir role sahip olduğu Letonya'da hâlihazırda gösterilmiş dikkate değer çabayı vurgulamaktadır.

4.5. Merkezi İdare

437. İdari yapılar ile ilgili olarak, Komisyon, hükümet merkezinin rolünden yalnızca iki kez bahsetmektedir ve bunun Estonya'da gelişmiş olduğunu ve Slovakya'da çok zayıf olduğunu, stratejik karar almayı yavaşlattığını gözlemlemektedir. Komisyon, Bulgaristan'da çoğu bakanlığın temel reform gereksiniminde olduğu, Letonya'da çeşitli bakanlıkların etkililik ve dayanışmalarının son derece istikrarsız ve Estonya'da bunların çok küçük ve aşırı yüklenmiş olduğunun düşünüldüğü kararına varmıştır.

438. Avrupa işlerini koordine etmeye adanmış idari yapılara genel olarak olumlu bir şekilde bakılmaktadır (Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Macaristan, Romanya ve Slovenya). Komisyon Bu tarz bir yapının Bulgaristan'da da uygulamaya konduğunu ve Letonya'da güçlendirildiğini görmek istemektedir.

439. Prosedürler ile ilgili olarak, Komisyon, Slovenya'da bakanlıklar arasında koordinasyon prosedürlerinin iyileştirilmesini tavsiye etmektedir. Romanya'da kamu görevlileri sorumluluk üstlenme konusunda bir isteksizlik göstermektedir ki bu da birçok meseleyle ilgili kararların çok yüksek bir düzeyde verilmek zorunda kalındığı anlamına gelmektedir. Bulgaristan'da kamu işlerinin yerine getirilmesi konusunda daha büyük bir şeffaflığa gereksinim vardır.

4.6. Kamu Hizmeti

440. Komisyon pek az ülkenin kamu hizmetini yöneten spesifik mevzuata sahip olduğunu gözlemlemektedir (Estonya, Macaristan, Letonya, Polonya). Slovenya'nın bir mevzuatı vardır, fakat bu kamu hizmeti için kapsamlı bir hukuki zemin sağlamamakta ve yeni bir yasa hazırlanmaktadır. Aynı zamanda Slovakya'daki durum da böyledir. Litvanya'da 1995'te bir yasa çıkarılmıştır, fakat bu şu anda değişiklik yapılmaktadır. Başka yerlerde (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti ve Romanya) halen hiçbir kamu hizmeti yasası yoktur; bununla birlikte, yeni Romanya ve Bulgaristan hükümetleri bu meseleyi ele almayı planlamaktadır. Komisyon Görüşleri bu soruna verilmesi gereken önceliği önemle belirtmekte ve devlet görevlilerinin haklarını ve yükümlülüklerini düzenlemekte ve siyasi otoritelerden bağımsızlıklarını temin etmekte bir yasanın ne kadar faydalı olabileceğini vurgulamaktadır.

441. Bu bakımdan, Komisyon, resmi görevlilerin siyasi kriterlere dayalı olarak seçilebilecekleri göreceli olarak yüksek bazı kamu hizmeti pozisyonları için olanı hariç, kamu görevlilerinin bağımsızlığının bir takım ülkelerde en azından kısmen korunduğunu gözlemlemektedir. Fakat bununla ilgili olarak Slovakya’da, Romanya’da ve Bulgaristan’da halen ciddi sorunlar vardır.

442. Komisyonun kamu hizmetinin boyutu meselesini değerlendirmesi oldukça dengelidir. Özellikle rutin işlerde, aşırı kadrolaşma durumlarını işaret etmekte (Polonya ve Romanya), fakat Slovenya ve Bulgaristan’da bütünsel kadro sayılarını yeterli bulmaktadır. Aynı zamanda Topluluk müktesebatını uygulamak için zorunlu olan belirli departmanlarda özellikle uzman personelde nispeten yaygın bir kadro açığı olduğunu sık sık gözlemlemektedir (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Polonya ve Slovenya). Daha da ötesi, Komisyon ilgili departmanların pratikteki durumunu hesaba katmayan geniş kapsamlı personel sayısı azaltmalarını önemle belirtmektedir (Macaristan).

443. Komisyon kamu görevlilerinin iş becerilerini iyileştirme ve uygun eğitim girişimlerini başlatma konusundaki yaygın gereksinimi kuvvetle vurgulamaktadır. Hem genel düzeyde hem de müktesebatın uygulanmak zorunda olduğu spesifik sektörlerde, bu ana motif değerlendirmelerinde geçmektedir.

444. Eğitimin etkili olması için, özellikle uzmanlık gerektiren işlerde aşırı iş hacminden kaçınılmalıdır. Bununla ilgili olarak, Komisyon hemen hemen bütün ülkelerde kamu ve özel sektörler arasında hatırı sayılır bir fark olduğunu gözlemlemekle birlikte, bu soruna spesifik bir çözüm önermemektedir. Slovenya bu bakımdan tek istisnadır, çünkü bir ücret farkı olmasına rağmen bunun küçük olduğu hissedilmektedir.

4.7. Yolsuzlukla Mücadele

445. Komisyon sık sık yolsuzluk sorununu ele almaktadır. Bunu kamu hizmeti tartışmasında yapmakta ve toplumda son derece eleştirel tutumlara yol açan yaygın bir yolsuzluk olduğu kararına varmaktadır. Komisyon aynı zamanda suç, dolandırıcılık ve yolsuzluk ile savaşmakta sık sık güçsüz kaldığı görülen polis ve adli sistemle ilgili tartışmalarında bu sorundan bahsetmektedir.

446. Bu durum kamu hizmetinde yolsuzluk ile ilgili önemli hiçbir kanıt bulunmayan Slovenya hariç, bütün ülkelerde görülmektedir.

447. Komisyon yukarıda bahsi geçen alanların ikisi, yani adli sistem ile polisin etkililiğini iyileştirme ve kamu hizmetinde yolsuzluğu ayıklama konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.

4.8. Sektörel İdareler

448. Komisyon tarafından incelenen on iki sektörün her birinde on ülke için yapılan bütün değerlendirmeleri burada liste halinde vermek mümkün değildir. Burada birkaç genel gözlem yapılabilir:

449. Komisyon doğal olarak her ülkedeki her sektörde durumun pratik bir değerlendirmesine yapmaya çalıştı, fakat her zaman gerekli bilgilere sahip olamadı. Sonuç olarak ülkeler arasında fiilen aynı olan bir takım alanlarda genel değerlendirmeler vardır. Örneğin, aşağıdaki konularda durum şudur:

- Bütün ülkelerin kapsam ve politikaların hedefleri üzerine süregiden bir karmaşa, nitelikli uzmanların yokluğu, zayıf organizasyon ve mahkemelerin bu meseleleri ciddiye alma konusundaki başarısızlığından dolayı aynı koşullarla eleştirildiği bir alan olan tüketicinin korunması;
- Komisyonun yoğun kadro değişiminden dolayı ülkeler arasındaki bölümlerin etkinliğini değerlendirmeni güç olduğunu gözlemlemektedir. Komisyon aynı zamanda kadro, eğitim ve ücreti yöneten kuralları iyileştirmeyi de tavsiye etmektedir.

450. İşe alma kriteri Komisyon tarafından önemli görülür ve yapabildiği her zaman bahsettiği her departmanda çalışanların sayısını verir ve her zaman bunların yeterli olup olmadığını değerlendirir. Bu durumlarda, Komisyon ister mali departmanlarda olsun (milli gelirler tahsil dairesi, gümrükler, mali kontrol) isterse ortak Pazar ve rekabetin kurallarını tatbik etmekten sorumlu departmanlar (bankaların ve sigortanın denetimi, rekabetin izlenmesi, iletişim ve taşımacılığın düzenlenmesi vs.) ya da sosyal, çevresel

ya da tüketici koruma mevzuatının tatbik edilmekle yükümlü olsun oldukça sık bir şekilde kadro arttırmayı tavsiye etmektedir. Daha genel olarak, bu departmanlarda ya da dairelerde çalışan kamu görevlilerinin uzmanlığını geliştirme gereksinimini önemle belirtmektedir.

451. Komisyon aynı zamanda bazı alanlarda, işe alma ve iş becerileri ile ilgili bu sorunların ötesinde, hükümetlerin yalnızca, özellikle idari ve finansal alanlarda, Topluluk politikalarını uygulamaya koymak için gerekli kurumsal çerçeveye sahip olmadıklarını da gözlemlemektedir. Sonuç olarak, gerekli düzenleyici ve idari tedbirlerin benimsenmesini tavsiye etmektedir. Bu oldukça sık bir şekilde Ortak Tarım Politikası ve bölgesel politikanın uygulanması ile ilgili olarak olan durumdur. Fakat Komisyon aynı zamanda telekomünikasyon, taşımacılık ya da çevre gibi diğer alanlarda düzenleyici çerçevede ayarlamalar ya da iyileştirmeleri de tavsiye etmektedir.

452. Bütünsel olarak, Komisyonun sektörel durumlar ile ilgili incelemesinde eleştiri iltifatları kat be kat aşmaktadır ve çok sıklıkla ulaşılan sonuç daha çok çabanın gerekli olduğu yolundadır. Bununla birlikte, bazı istisnalar da vardır:

- Mal ve hizmetlerin serbest dolaşımı ve rekabetten sorumlu departmanlar için durumun Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve daha az bir ölçüde de Slovenya'da tatminkâr olduğu düşünülmektedir;
- Taşımacılık güvenliği, Slovenya hariç olmak üzere, bütün ülkeler için endişe konusudur;
- Sağlık ve işte güvenliğin güçlendirilmesi genel olarak tavsiye edilmektedir, fakat Macaristan'daki ve daha az ölçüde Polonya'daki durumun tatminkâr olduğu düşünülmektedir;
- İç işleri ve adalet için Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Slovenya için lehte değerlendirme yapılmıştır.

4.9. İdari Kapasitenin Genel Değerlendirmesi

453. Özetle, Görüşlerinin sonunda verilmiş çeşitli ülkelerin orta vadede Topluluk müktesebatını uygulama konusundaki idari kapasitesinin değerlendirilmesinde, Komisyon, incelemelerinden elde ettiği bulguları tek bir cümlede özetlemiştir. Komisyon tarafından çizilmiş ince ayrımları gösterdikleri için bu özet değerlendirmeleri kıyaslamak ilginç olacaktır. Örneğin, Komisyon bütün ülkelerin idari reform sürecine devam etmelerini tavsiye etmesine rağmen, aşağıdakiler işaret edilebilir:

- Bunların dördünün orta vadede Topluluk müktesebatını uygulama kapasitesine sahip olmalarının olası olduğunu düşünmektedir. Fakat bunu yapmak için Slovenya ve Polonya'da "kapsamlı", Slovakya'da ise "tatmin edici" olmak zorunda olan (Macaristan'daki durumu tanımlamak için hiçbir sıfat kullanılmamaktadır) reform konusundaki gayretlerini sürdürmeleri gerekecektir;
- Komisyon diğer altı ülkenin müktesebatı uygulama kapasitelerini yalnızca bir ihtimal olarak sunmaktadır. Bu "dikkate değer ve sürekli" (Çek Cumhuriyeti), "büyük çaplı" (Estonya), "büyük çaplı ve sürekli (Bulgaristan ve Romanya) ve "büyük çaplı ve güçlendirilmiş" (Letonya ve Litvanya) olarak tanımlanan reform çabasını gerektirecektir.

Bölüm 8: Yönetişim ve Avrupa Entegrasyonu — Güvenilir Kamu Yönetimi

Jacques Fournier³⁶

³⁶ Jacques Fournier SIGMA, Karar Alma, Koordinasyon ve Düzenleme’de Kıdemli Danışmandır. Kendisi ayrıca Fransa’da Danıştay Üyesi ve Fransız Hükümetinin eski Genel Sekreteridir.

1. Giriş

454. Kamu yönetiminin kalitesi, güvenilirliği ve reformu Orta ve Doğu Avrupa Devletlerinin kalkıştığı geçiş ve entegrasyon süreçlerinin ön saflarında yer almaktadır. Hollanda hükümeti aday ülkelerle müzakerelerin (Mart 1998'in sonu için öngörülen, İngiltere başkanlığı altında yürütülecek olan) açılışından önce olacak olan Başkanlığı için yönetişimi temel bir konu olarak hedeflemiştir.

455. Kamu yönetimi sorunları Avrupa Birliği yasaları ve uygulamaları ışığında nasıl düşünülecektir? Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin spesifik gereksinimleri nelerdir? Avrupa Birliği çözüm bulmaya nasıl yardımcı olabilir? Yönetişim katılım müzakerelerine nasıl tanıtılabilir?

456. Bu belge 1992'den bu yana AB'ye aday ülkeler ile idari reform üzerine çalışmakta olan SIGMA Programının deneyiminden yararlanmaktadır.

2. Avrupa ve Yönetişim: Avrupa İdari Alanı

457. Yönetişim konusu her şeyden önemli bir kurumsal yapı olan Avrupa'yı kurmakta esastır. Avrupa Birliği için oluşturulan kurumlar (Parlamentosu, Bakanlar Konseyi, Komisyon, Adalet Divanı ve Sayıştay) ulusal kurumların yerine geçen kurumlar değildir. Bundan ziyade, ulusal kurumlar ile AB kurumları birlikte çalışır ve birbirlerine bağımlıdır.

458. Bu sistem altında, ulusal kamu yönetimleri çok önemli bir rol oynar. Bunlar kendilerine ait hükümetlerin adına Avrupa Birliği Devletlerin tümünde Avrupa Topluluğu politikalarını uygulamaya koymak ve kontrol etmekten sorumludur. Bir yandan AB merkezi idareye sahip olmakla birlikte, dış dairelere sahip değildir. Kendi direktiflerinin ve düzenlemelerinin uygulamaya konması için ulusal hükümetlere bağımlıdır. Karşılıklı tanıma gibi kurallardan dolayı, her Üye hükümeti kendi iç sorumluluklarını yerine getirmek için ortakları tarafından topluluk politikasının icrasının kalitesine bağımlıdır.

459. Giderek artan bir biçimde, Üyelerin iç ve dış politikaları Avrupa ortamında tayin edilir. IGC boyunca hangi karar verme kuralları üzerinde mutabık kalınmış olursa olsun, Birliğin politika geliştirme yeteneği Üyelerinden her birinin politika tartışmalarına etkin bir biçimde katılma yeteneğine bağlı olmaya devam edecektir.

460. Avrupa'da yönetim idari düzeyde en kuvvetli şekilde hissedilen karşılıklı bağımlılıkla karakterize edilir. Bu yüzden Avrupa Birliği'nin Üye Devletlerden kendi kamu yönetimlerinin organizasyon ve operasyonu ile ilgili belirli temel kurallara göre hareket etmelerini istemesi beklenebilir. Fakat durum bu değildir. Roma Antlaşması kamu yönetimi ile ilgili hiçbir genel uygulama hükmü içermemektedir. Hiçbir Genel Direktif benimsenmemiştir. Diğer bir deyişle, Topluluk hükümlerinin Üye Devletlerden belirli organizasyon şekillerine sahip olmalarını istediği (örneğin, Antlaşmanın 90. Maddesine uygun olarak genel ekonomik çıkar hizmetlerinde rekabetin teşvik edilmesi ile bağlantılı) bazı nadir durumlardan ayrı olarak kamu yönetimi ile ilgili hiçbir Topluluk kuralı yoktur. Tamamlama ilkesine uygun olarak, ulusal idare, ulusal hükümetlerin sorumluluğudur.

461. Doğrudan güçlerin göreceli yokluğuna rağmen, Avrupa Birliği, Üye Devletlerin kendilerini nasıl yönettiğini etkiler.

462. Öncelikle, Birlik Üyelerine başarılabilecek sonuçlar anlamında ifade edilen (yasal olarak "*obligation de résultat*") yükümlülükler koyar. Devletler kendi kamu yönetimlerini arzu ettikleri gibi düzenlemekte özgürdür, fakat bu, Birlik tarafından belirlenmiş politika sonuçlarına ulaşmak için Topluluk çalışmalarının etkin ve düzgün bir şekilde yerine getirilmesini temin edecek bir şekilde işlemelidir.

463. Buna dayanarak, Birlik mevcut ya da gelecekteki Üye Devletlerin güvenilir bir yönetim sistemine sahip ve diğer şeyleri yanında Topluluk standartlarını ve kararlarını kendi hukuk sistemine hemen bünyesine katmaya muktedir olmalarını, sınırları içerisinde bu tür standart ve kararları etkili bir

şekilde uygulamalarını ve çatışmaları gidermek için uygun kontrol yolları ve prosedürleri yoluyla tatbikini temin etmesini talep etmeye yetkilidir.

464. Birlik aynı zamanda Üyelerinin zaman içinde geliştikçe kendi iç politikaları ve Birlik politikaları arasında tutarlılığı sürdürebilmelerini talep etme hakkına da sahiptir. Belirli bir zamanda Topluluk hukukuna yalın bir şekilde uygunluk yeterli değildir. Söz konusu ülkeler aynı zamanda, ekonomik genişleme ve bunun sosyal yansımaları alanları dâhil, Avrupa'nın geri kalanı ile birlikte ilerleme de kaydedebilmelidir.

465. Birlikte ekonomik entegrasyon hedefi hakimdir. Avrupa şirketleri giderek artan bir biçimde ulusal sahneden ziyade Avrupa sahnesinde ya da dünya çapında hareket etmektedir. Ekonomik etkililik ve işlem maliyetlerinin indirilmesi ortak kurun göz önüne alınmasına yol açtığı takdirde, bunlar aynı şekilde kaçınılmaz olarak ekonomik temsilciler bağlı çalıştıkları idari ve düzenleyici çerçevede ortak standartlar için baskı yapmalarına yol açacaktır. Ve şirketler ürünlerini yurt dışında satmak ve ithal ettikleri ürünlerin kalite assurance güvenmek için karşılıklı tanımanın etkili işlemlerine hükümetler kadar bağımlıdır.

466. "Avrupa idari alanı" olarak adlandırılabilir oluşum tedrici bir biçimde şekil almaktadır. Topluluk kararlarını uygulamaya sokmak için, Üye Devletlerin kamu görevlileri sık sık bir araya gelir. Birbirlerini ve ticari görüşleri ile deneyimlerini tanırlar. Karar alma üzerinde etkisi olacak iletişim kalıpları gelişir ve böylece sık sık ortak çözümler bulunur. Avrupa Devletlerinin resmi yetkilileri ve uzmanları, kamu yönetimi ile ilgili olanlar dâhil olmak üzere, meseleleri müşterek bir şekilde incelemeye alışkın hale gelmektedir. Birliğin belirgin idari gelenekleri üzerine kurulmuş fakat bunları aşan kendine has gelenekleriyle bir Avrupa idari alanı ortaya çıkıyor. Hukukun üstünlüğü için gerekli olan idari güvenilirlik, politika ve ekonomik gelişmenin etkili bir şekilde uygulanması bu alanın kilit karakteristiklerinden bir tanesidir.

467. Bunun tümü bariz bir iyi performans gösteren bir kamu yönetimini koşul olarak gerektirmektedir. İdari yetenekler ve bunların nasıl değerlendirildiğinin katılım müzakeresinin resmi sürecinin arkasındaki meseleler olması olasıdır.

3. Kamu Yönetimi Anlamında Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin Özel Gereksinimleri: Geçiş Rehberlik Etme, Üyeliğin Yükümlülüklerini Yerine Getirme

468. 1989'den bu yana, orta ve doğu Avrupa ülkeleri üç bölümden oluşan temel bir geçiş ile meşgul olmaktadır:

- Demokrasiyi ve demokratik Devlet kurumlarını tanıtmak;
- Pazar sistemine geçiş yapma ve
- Avrupa Birliğine entegrasyona doğru hareket etme.

469. Bu değişimlerin her biri sektörler ve sistemlerin kısa bir tartışmasında yansıtılan, kamu yönetimi ile ilgili önemli çıkarımlar taşımaktadır.

3.1. Demokrasi

470. Başlangıçta, demokrasileşme seçilmiş temsilcilere güç transfer eden yeni anayasal hükümlerin oluşturulması, görüş ve ifade özgürlüğünü koruyan yasalar, çok partili bir sistemin kurulması ve seçmenlerin iktidarda olanlarla yer değiştirme imkânı anlamına gelir. Bu aşamalar şu ana kadar aday ülkelerde aşağı yukarı tamamlanmış durumdadır.

471. Bununla birlikte, demokrasi aynı zamanda hukukun üstünlüğü altında hareket eden ve kamu gücünün keyfi kullanımını elimine eden hukuki olarak kurulmuş bir devletin oluşturulmasını da gerektirir. Bu nedenle yönetim sisteminin tam bir tadilini koşul olarak gerektirir; hükümet artık bir parti ya da sınıfın hizmetinde değildir. Kamu yönetimi Devletin kalıcılığı, devamlılığı ve düzenliliğini temsil etmenin yanı

sıra iktidarda olan hükümetin politikalarını da uygulamalıdır. İdare yalnızca politikanın tarafsız bir şekilde icrası değildir; aynı zamanda anayasal bir korumadır. Kamu görevlileri partizan etkilerden korunmalıdır. Tarafsız kontrol prosedürleri tanıtılmalıdır. Genel olarak kamu ile etkileşim için kanallar açılmalıdır. Otorite ademi merkeziyetçi hale gelmelidir.

3.2. *Pazar*

472. Pazar ekonomisi münferit girişime öncelik vermeyi, fakat bunun hukuki ve idari bir çerçeveye oturtulmasını gerektirir. Yeni girişimlerinin kendiliğinden oluşumundan ayrı olarak, birçok firmanın özelleştirilmesini ve iş ve endüstriyel ilişkileri yönetmek için yeni kuralların yasalaşmasını içermektedir. Bu süreç pek çok ülkede başlamıştır, fakat tamam olmaktan çok uzaktır. Bütün aday ülkelerde ekonomide özel sektörün payı özelleştirme ve spontane girişimci aktivitenin genişlemesi yoluyla sürekli olarak genişlemektedir. Bunun aynı zamanda kamu yönetimi için hatırı sayılır bir önemi vardır.

473. İlk olarak, hükümetin rolü değişmelidir. Mal ve hizmetlerin doğrudan üretiminden uzaklaşmalıdır. Bu ise ulusal kamu yönetimlerinin vergilerinin, yapılarının ve personelinin toptan değişimini gerektirir. Hükümetin ekonomik rolü halen hayatidir. Özel sektörün rekabetçiliği (Avrupa entegrasyonu için temel ön koşul) kamu sektörünün güvenilirliği, verimliliği ve etkililiğine bağlıdır. Fakat Devlet kendi amaçları için mal ve hizmetlere gereksinim duymaktadır. Uluslar arası standartlar ve Avrupa standartları ile uyum içinde olan kamu ihaleleri yürütmek için yeni yasalar, idari yapılar, beceriler ve insan sermayesi oluşturmak üzere büyük bir yatırım gerekmektedir.

474. İkinci olarak, pazar ekonomisine geçiş modası geçmiş kurumları kaldırmayı ve ilk etapta randımanda bir azalmayı ima eder. Bunun da daha sonra giderek artan işsizlik ve gelir dağılımı farkı üzerinde bir etkisi olur ki bu da idarelerin üzerine yeni türde görevler yükler ve onları vatandaşlar ile farklı bir ilişki içerisine sokar. Vatandaşlar ve girişimler idari hizmetlere ihtiyaç duyar ve yasal olarak buna hakları vardır, fakat kamu hizmeti kültürü, salahiyyetlerin anlaşılabilirliği, yasaya bağlı idari işlemlerin icrası ve kontrol ve ishal sistemleri her zaman mevcut değildir. Kamu görevlilerine güç verilmiş, fakat bu gücün kullanımı ile ilgili çerçeveler halen zayıftır.

475. Üçüncü olarak, makro-ekonomik dengeler sürdürülmeli ve bütçe kaynakları öncelikli amaçlara tahsis edilmelidir. Bu kendi içinde, geçmiş deneyimlerin bütçe sistemleri için hazırlanmadığı idari bir görevdir. Buna ek olarak, denge ve vergi yükü kamu kaynaklarının kullanılmasındaki etkinliğe bağlıdır.

476. Bu süreçleri yönetmek için, hükümetler güvenilir bilgiye sahip olmalı, nüfusların gereksinimlerine dikkat sarf etmeye istekli olmalı ve önemli uluslar arası finansal kurumlar ile müzakere etme yeteneğine sahip olmalıdır. Bu gibi görevlerin üstesinden gelmek için, beceri sahibi, profesyonel, yetkin bir kamu yönetimine dayanmalıdırlar.

3.3. *Entegrasyon*

477. Avrupa Birliği'ne entegrasyon yalnızca yönetişimin demokratik sistemleri ve pazar ekonomileri uygulamada olduğu zaman meydana gelir. Entegrasyon bunları hem hükümetleri hem de önde gelen bütün siyasi ve sosyal güçleri içeren büyük çaplı bir siyasi proje yoluyla tamamlar ve güçlendirir. Bu süreç şu anda başlamış durumdadır ve bunun geri dönüşü olmadığı düşünülmektedir. Fakat bu da üzerinde zaten aşırı yük bulunan kamu yönetimlerinin üzerine kısıtlamalar ve görevler yüklemektedir.

478. İşte bu gelecekteki Üyelerin kendi hükümetlerini bütünüyle işin içine katmak suretiyle Avrupa meseleleri ile ilgilenebilmek zorunda olacakları Avrupa'da ve Avrupa için politika geliştirmenin doğasıdır. Etkin koordine edici kurumlara sahip olmalıdırlar. Nispeten kısa bir zaman süresi içinde bütün topluluk müktesebatına uyum sağlamalıdırlar. Ve kendi ülke koşullarında Topluluk direktif ve politikalarını etkili bir şekilde uygulayabilmelidirler. Aday ülkeler bu hedeflere ulaşmak için merkezi koordinasyon birimleri kurdular.

479. Bunların özel geçiş durumu orta ve doğu Avrupa'dan adayların üzerindeki katılım yükünün daha önce girenlerden çok daha büyük olduğu anlamına gelmektedir. Avusturya, Finlandiya ya da İsveç ile

kıyaslanacak olursa, bu ülkeler üyeliği mümkün kılacak koşullara ulaşmak için start pozisyonundan itibaren daha büyük bir mesafe kat etmek zorundadır. Yunanistan, Portekiz ve İspanya'nın katıldığı zamanki durumla kıyaslanacak olursa, müktesebat hatırı sayılır ölçüde daha genişir ve daha da genişlemektedir.

480. Birliğin Üye Devletlerinde hem ulusal idari sistemler hem de topluluk müktesebatı onlarca yıl boyunca Batı Avrupa ekonomilerinin giderek artan çok yönlülük ve karmaşıklığı, onların Avrupa ve dünya ticaret sistemlerine uyumu ve çok katmanlı pazar sistemleri ve altyapıları ile uyum halinde gelişmiştir. Çok uzun süredir zoraki, göreceli basitlik ve coğrafi açıdan çarpıtılmışlık içinde geri bırakılmış orta ve doğu Avrupa ekonomilerinin gelişmesi zaman alacaktır.

481. Müktesebatın ya da entegrasyonun politika hedeflerine karşı çıkmadan, orta ve doğu Avrupa'da müktesebatı uygulamaya koymanın maliyetinin yüksek olacağı kesindir. Bunlar ekonomik geçişin fiyatı olarak her halükârda ödenecek olmasına rağmen, maliyetlerin zamanlaması, çapı ve dağılımı entegrasyon süreci tarafından etkilenecektir. Maliyetler bir ölçüde yönetim sistemlerinin, yasaların onları uygulayacak idarenin ve onlara itaat edecek özel aktörlerin kapasitesinin çok çok ötesine geçmesine izin vermeksizin, şu anki ve gelecekteki ihtiyaçları karşılayacak ulusal politika araçlarını ne kadar iyi tasarlayabileceğine bağlıdır.

3.4. Sektörler ve sistemler

482. Entegrasyon için yönetim meselesi genellikle münferit sektörel alanlarda uyum gösterme ve uygulama kapasiteleri anlamında ifade edilir (örneğin, işte Avrupa sağlık ve güvenlik standartlarını uygulatacak düzenlemeler ve denetim makamları). Bunlar müktesebatın bir parçasıdır ve bunlara riayet etme yalnızca bürokratlar tarafından değil aynı zamanda “adaletsiz” rekabetten kaçınmaya istekli olan Batılı şirketler tarafından da yakında izlenecektir. Bununla birlikte, “Avrupa İdari Alanı” bundan da öte bir şeydir. Bu idari sistemlerin, örneğin, genel güvenilirlik nitelikleri, tahmin edilebilirlik, kesinlik, etkililik, kanuni prosedür, şeffaflık, mücadele etme yeteneği vs. gibi konulardan nasıl çalıştığı ile ilgilidir. İdari reforma sektörel bir yaklaşım (sağlık ve güvenlik teftiş kurulu oluşturan) gereklidir ancak yeterli değildir. Personel yönetimi, politika geliştirme, genel prosedürel standartlar, kontrol ve ıslah mekanizmaları gibi genel, hükümetler arası yönetim sistemlerinin yeniden tasarlanması gerekmektedir. Fakat yukarıda işaret edildiği gibi, demokrasi ve hukukun üstünlüğünün genel kriterlerinden (cf “Kopenhag kriterleri”) ve “*obligation de résultat*”dan ayrı olarak, bu tür meselelere topluluk müktesebatında değinilmemiştir.

483. Bütün bu değişikliklerde kamu yönetiminin oynayacağı kilit bir rol vardır. o aynı zamanda hem baş aktör hem de değişimin objesidir. Onun reformuna öncelik verilmelidir. Fakat ne tür bir reform ve hangi hedeflerle? Avrupa Birliği nasıl yardımcı olabilir?

4. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde İdari Reforma Avrupa Birliğinin Olası Katkısı: Baskıdan Ziyade Teşvikler ve Modeller

484. Üye Devlet hükümetlerinin karşılıklı bağımlılığı göz önüne alınacak olursa, gelecekteki Üyelerin “idari açıdan yetkin” olmaları mevcut bütün Üyelerin çıkarınadır. Orta ve Doğu Avrupa'da, yukarıda bahsi geçen “*obligation de résultat*”ı yerine getirecek kapasitenin yerine getirilmiş olduğu düşünülemez. Katılımı güvenceye almak için halen daha çok ilerleme kaydedilmek zorundadır. Fakat şu anki düzenlemeleri esas olarak bozacak olan idari reform tipik bir şekilde dirençle karşılanmaktadır. Geçiş ortamındaki idari reform aynı zamanda son derece güçtür (Batı Avrupa'daki ülkelerde olduğundan daha da güç). Kaynaklar ve beceri kıttır. Avrupa sevdası Orta ve Doğu Avrupa'daki ulusal hükümetler için hem bir vasıta hem de değişimi getirmek için güçlü bir teşviktir.

485. Katılım müzakerelerinin başlangıcının arifesinde Komisyonun pozisyonu bu mesajı güçlendirmektedir. “Katılım Öncesi Yardımın Çerçevesinde Phare Programı için Yeni Politika İlkeleri” (24 Mart 1997) üzerine yakın geçmişteki bir Bilgilendirme Notunda, meselenin önemi üzerinde ısrar etti: “*Aday ülkelerin kurumsal ve idari kapasitesi genişleme hazırlıklarında önemli bir sorundur*” demektedir metin. Müktesebatı bünyesine katmanın yeterli olmayacağını ima eder. Adayların “*Üye Ülkelerdeki*

etkililiğin aynısını garanti ederek Topluluk kurallarını uygulamaya koymak için gerekli kamu hizmetlerini geliştirmeleri” gerekecektir.

486. Bu gözleme dayalı olarak, Komisyon kurumsal yapılanmanın bundan böyle Phare Programının iki ana önceliğinden birisi olacağını işaret etmektedir. Buna ek olarak, onun destek programının bir parçası olarak üstlenilen tedbirler artık “talep” yoluyla uygulamaya alınmayacak, “katılım” yoluyla uygulamaya alınacak ve Topluluk müktesebatını uygulamaya koyma gereksinimini yansıtacaktır. Bu şekilde Avrupa’ya katılım süreci ile idari reform arasında çok net bir bağlantı tesis edilmiştir. İdari reform açık bir şekilde sektörel kurum ve prosedürler ile sınırlı değildir, ancak yönetim sistemlerini kapsar.

487. Fakat bu bağlantı pratik tedbirlere nasıl çevrilebilir? Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri Avrupa Birliği’ne mümkün olduğu kadar çabuk katılmayı güvenceye almak için hangi idari reform hedeflerini takip etmelidir? Bu hedefler arasında tercihler nasıl yapılabilir? Sıralama nasıl olmalıdır?

488. Bunlar üyelik için müzakerelerin başlamak üzere olduğu bir zamanda hayati sorulardır. Bununla birlikte, kamu yönetimi anlamında topluluk müktesebatının yokluğu bunlara doğrudan yanıt vermeyi imkânsız hale getirmektedir.

489. Avrupa Birliği, spesifik Topluluk düzenlemeleri tarafından yönetilen belirli özel alanlar haricinde, kendi çözümlerini kendi Üye Devletlerine ne kadar zorla kabul ettirebiliyorsa, bundan daha fazlasını aday üyelere mecbur etmesi mümkün değildir. Bundan başka, idari reformun içeriği ile ilgili kendi fikirlerini zorla uygulatabilseydi bile, üç güçle karşı karşıya kalacaktı:

- İdari reform esas olarak egemen Devletlerin siyasi bir kararıdır;
- Yalnızca yerel koşullar tam olarak bilinip anlaşılınca tasarlanabilir ve uygulanabilir;
- Uygulamakla yükümlü kişiler tarafından desteklenmeli ya da “sahiplenilmelidir”.

490. Komisyon bunu kabul etmekte ve kendi Bilgilendirme Notu’nda “kurumsal yapılanma projeleri yoluyla, Phare aday ülkelerin demokratik kurumları, hukukun üstünlüğünü, kendi kamu yönetimi ve denetim organlarını güçlendirmesine yardımcı olacaktır” ifadesi yer almaktadır. Not “Kurumsal yapılanma etkili olduğu takdirde, Üye Devletlerin katılımını arttırmak...ve şu anki ve gelecekteki Üye Devletler arasındaki ilişkileri ...[geliştirmek]... gerekli olacaktır” diye devam etmektedir.

491. Burada durulmalı mıdır? Bu, katılım konusunda, ne Birliğin ne de adayların çıkarına olacaktır. Her ikisi Topluluk taahhütlerine ulaşma yeteneği genel nosyonundan ziyade daha ayrıntılı ve daha pratik temel standartlara ihtiyaç duymaktadır. Aday ülkelerin somut hedef ve öncelikler belirleme konumunda olması gerekmektedir.

492. İşte bu noktada Avrupa idari alanı kavramı faydalı hale gelmektedir. Avrupa gelecekteki Üyelere şu anki Üyelerin tabi olmadığı ve kabul edilemez bulacakları koşullar koymaya yetkili değildir. Fakat Avrupa olası reform hedefleri olarak hizmet edecek alternatif modeller önermekte bütünüyle haklıdır.

493. Diğer bir deyişle, özellikle Avrupa Birliği’nin şu anki Üyeleri arasındaki önde gelen modern demokrasilerin kurumları ve uygulamaları aday ülkelerin sahip olmak isteyebileceği ve Birliğin kabul edeceği temel standartları nispeten kolaylıkla sağlayabilir. Bu kurum ve uygulamalar tatbik edilmesi gereken reformlarla ilgili ortak bir anlayışa rehberlik edebilir.

494. Üye Devletlerin anayasal ve idari sistemlerinin dikkate değer ölçüde farklılık gösterdiği doğrudur. Güçlerin ayrılığı, hükümet yapıları, bölgesel ademi merkeziyetçilik ya da federalizm, kamu hizmeti sistemi, adli sistem vs. gibi meselelerde en azından iki ya da üç organizasyonel ve faaliyet modeli bulunmaktadır. Ancak bu sistemler aynı zamanda pek çok özelliği paylaşır. Yönetişimin birkaç temel prensibinin etkili olduğu ispatlanmış ve bunlar nispeten geniş ölçüde kabul görür hale gelmiştir. Bunlar ülkelerin demokrasi, hukukun üstünlüğü ve pazar sistemini birleştirmeye çabalarken, idari reform için haklı olarak bir referans noktası olarak kullanabilecekleri ortak bir kurumsal tabana yakın bir şey oluşturur.

495. Aslında işler pratikte böyle yapılmaktadır. 1989 yılından bu yana, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ihtiyaç duydukları yeni kurum örnekleri ve modelleri konusunda ilham almak için Avrupa Birliği ve OECD Üye Devletlerine dönmüştür. Bu süreç aday Devletlere yükümlülükler vermez fakat daha ziyade onlara örnekler ve teşvikler sağlar.

496. Tecrübe göstermiştir ki Avrupa Birliği Üye Devletleri ortak politikaları demokratik ve etkili bir şekilde uygulamaya koymak için belirli kurumlar oluşturmuş ve çalışma kuralları benimsemiştir. Bunlar ortak idari prensiplerin ve hükümetler arası (ya da “yatay”) sistemlerin oluşturduğu bir tabana dayanır. Çeşitli ülkelerde alınmış pratik önlemler tam olarak aynı değildir, fakat bunların hepsinin ortak belirli özellikleri vardır. Reformların aday ülkeler tarafından üstlenilmesi için, katılım bağlamında, en önemli görünen özelliklerin listesini çıkarma girişiminde bulunulabilir.

497. Bunu takip eden liste bir ilk girişimdir. Bu yalnızca yol gösterici bir listedir ve resmi değildir. AB Üye Devletlerinin yönetim sistemlerinde ortak olan ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin şu anki durumu göz önüne alındığında düşünmeye değer görünen bir takım önemli faktörleri içermektedir.

498. Listeye ilgili olarak birkaç yorum sırayla verilmiştir:

- Hâlihazırda AB Üyeleri olan ülkelerde mutlaka homojen bir biçimde ulaşılmış olmayan hedeflere değinir.
- Yine önemli olan sektörel yönleri bir tarafa bırakarak, yalnızca “yatay” özellikleri içerir.
- Atıfta bulunulan organizasyonel ve operasyonel ilkeler öyledir ki bunlar aynı anda hem yeterli düzeyde spesifik hem de yeterli düzeyde geneldir. Bunları başarmak için somut tedbirler belirlemeyi mümkün kıldığı için yeterli düzeyde spesifiktir; her ülkenin kendine has durumuna, kültürüne ve mevcut gereksinimlerine en uygun olanları seçebildiği her çeşit olası çözümü kapsadığı için de yeterli düzeyde geneldir.

Avrupa Birliği Üye Devletlerin Kamu Yönetim Sistemlerinde Bulunan Önemli Ortak Faktörlerin Gösterge Listesi

1. Merkezi Organizasyon ve Karar Alma
<p>1.1 Halkın iktidarda olanların yerine geçme hakkını, güçlerin ayrılığını ve hukukun üstünlüğünü garanti eden bir <u>anayasa</u>;</p> <p>1.2 Bakanlıklar arasında etkili bir işbirliğini ve bütçe yapma ile sağlam bir bağ sağlayan, başbakana ülkenin siyasi liderliğini üstlenmek için yeterli otorite veren bir <u>hükümet organizasyonu</u>;</p> <p>1.3 hukuki ve teknik bakış açısından uygun olmalarını temin edecek ve bunların mali, ekonomik ve sosyal etkisini değerlendirmeyi mümkün kılacak yasa ve düzenlemeler yapmak için prosedürler dahil olmak üzere <u>koordine edilmiş politika geliştirme ve uygulama sürecini temin eden prosedürler</u>;</p> <p>1.4 Bakanların ve politika kadrolarının politikaların gündelik uygulamasından özgürleşebileceği ve bunun yerine politika planlamaya, nizam taslağı yapmaya ve bunların uygulanmasını denetlemeye konsantre olabileceği şekilde <u>bakanlıkların organize edilmesi</u>;</p> <p>1.5 İş gördüğü alanlarda net bir şekilde belirlenmiş hukuki yapıların çerçevesi içerisinde, bir dereceye kadar bir yönetim özerkliği ile yerine getirilecek spesifik görevler verilmiş bir <u>kamu sektörü</u>.</p>
2 Bölgesel İdare ve Vatandaşlar ve Ekonomik Aktörler ile İlişkiler
<p>2.1 Ülkeye bağlı olarak değişiklik gösteren sorumluluk ve güçlerle bir ya da daha çok düzeyde uygulanabilecek belirli düzeyde bir <u>ademi merkezîyetçilik</u>;</p> <p>2.2 <u>Ulusal hükümetin</u> ülke çapında kamu politikasını etkili şekilde uygulamayı mümkün kılacak <u>bölgesel hizmetleri, kurumları ve yerel/bölgesel otoriteler arasındaki etkileşim</u>;</p> <p>2.3 Kamu hizmetlerine eşit erişimi temin etme, kararları gerekçeleme ve zaman koşullarına saygı gösterme, bütün tarafların haberdar edilme hakkına ve dinlenme fırsatına sahip olduğu işlemleri yürütme, yasal yol ve temyiz sağlama vs. yükümlülükleri dâhil olmak üzere, <u>vatandaşlar ve onların hükümetleri arasındaki ilişkileri</u> yöneten, bazen bir idari prosedürler yasası ile düzenlenmiş bir dizi kural.</p> <p>2.4 <u>Hükümet ve sivil toplum ile STK'lar</u> ve birlikler dâhil olmak üzere onun bileşenleri <u>arasında süregelen iletişimi</u> sağlayan bir dizi kural ve ilke.</p>
3 Eylem ve Kontrol Yolları
<p>3.1 Hükümet politikasını sadık bir şekilde uygulayan, insan kaynakları yönetim politikalarına (liyakat, beceriler, motivasyon, kalıcı bir iş gücü dahil) dayalı olan işe alma ve promosyon ile, yasalarla yönetilen bir <u>profesyonel kamu hizmeti</u>.</p> <p>3.2 Kamu görevlilerinin etik davranışlarını yöneten öncelikler dâhil olmak üzere kamu kurumlarının hesap verme zorunluluğunu ve idari yazaların güvenilirliğini garanti eden bir <u>dizi kural ve ahlaki ilke</u>;</p> <p>3.3 Vergilerin toplanılmasını ve kamu fonlarının doğru bir şekilde yönetilip etkili bir şekilde harcanmasını temin eden <u>bütçe ve vergi otoriteleri</u>;</p> <p>3.4 Kamu görevlileri tarafından saygı duyulan ve yolsuzluğa karşı koruyan, idari karar almayı <u>izlemekten sorumlu olan iç ve dıştaki kurumlar</u>;</p> <p>3.5 Uygun olduğu yerlerde ekonomik, idari ve diğer özel alanlara hitap edecek kapasitelerin gelişimi dâhil olmak üzere anlaşmazlıkların çabuk ve nihai hallini sağlayan prosedürler ile vatandaşların ve işlerin bir yargı sistemine kolay erişimi.</p>

499. Yukarıdakileri referans noktaları olarak almak ve her birini bütün yönleriyle incelemek büyük ihtimalle var olan durumu değerlendirmeyi ve katılım öncesinde yürütecek tedbirler için hedefleri ve bir öncelik sırasını tespit etmeyi mümkün kılacaktır.

500. Bununla birlikte, bu referans noktalarının doğasının bu listenin hangi şekilde kullanılması gerektiği üzerinde önemli bir etkisi vardır. Bu meseleler üzerinde müzakerenin kısıtlamaya değil, müşterek anlayışa ve hedeflere dayalı olması gereklidir.

501. Yine burada, yakın geçmişte verilen Komisyon Bilgilendirme Notuna bir referans yapılabilir. Birlik ve aday Devletler arasında kurmayı önerdiği “Katılım Ortaklığı” kesin olarak idari reform çabasına müşterek olarak girmek için bu uygun ilişki fikrine karşılık gelmektedir.

5. Eylemler ve Sorunlar: Bazı Örnekler

502. Her şey yukarıda tanımlanan yol doğrultusunda ne kadar ilerledi? Söz konusu on ülkenin hepsinde başlatılmış olan bütün reformları gözden geçirmek bu belgenin kapsamının dışındadır.

503. Bunun yerine biz sözlerimizi idari güvenilirlik nosyonu ile özellikle ilgili olan yönetişimin “yatay” meseleleri hakkında bazı genel gözlemlerle sınırlayacağız.

504. Sözlerimiz ilk olarak bir bütün olarak idari reform süreci, sonra merkezi idare ve hükümette karar alma ve son olarak da eylem ve kontrol yolları ile ilgili olacaktır.

5.1. Bir Bütün Olarak İdari Reform Süreci

505. Sürecin hâlihazırda bir hayli yol almış durumda olduğuna işaret edilmelidir. Aday ülkelerin çoğu idari reformu planlamak ve uygulamaya koymaktan sorumlu kurumlar oluşturmuş ve hâlihazırda bazı alanlarda pratik tedbirler alınmıştır. Örneğin, pek çok yasa çıkarılmış ve hükümet düzeyinde işin organizasyonu, kamu görevlilerinin statüsü, hükümet satın alma uygulamaları vs. üzerine düzenleme tasarımları yapılmıştır. Aynı zamanda, bütün ülkeler başka şeylerin yanında topluluk müktesebatının uygulanmasını hazırlamaktan sorumlu olan ve bu suretle idari reform ile ilgisi bulunan, Avrupa meselelerinden sorumlu bir organ kurmuştur.

506. Avrupa Birliği ve OECD üyesi devletler ile ya iki uluslu ya da çok uluslu dikkate değer bir etkileşim geliştirilmiştir. Pek çok işbirliği projesi, özellikle yardım sağlamanın net bir şekilde ana aracı olan ve yardım girişimlerine bir katalizör görevi görmek için tasarlanmış Phare Programının bir parçası olarak yürütülmekte ya da üzerinde çalışılmaktadır.

507. Bununla birlikte, özellikle kararların etkili bir şekilde uygulamaya konması ve izlenmesi ile ilgili olarak tartışmasız bir şekilde daha çok ilerlemenin kaydedilmesi gereklidir.

508. Yanıtlanması gerekli meseleler arasında, vergi gelirlerinin nasıl elde edileceği, kamu sağlığı ya da çevre ile ilgili yasaların nasıl uygulanacağı, işler tarafından gereksinim duyulan idari izinlerin nasıl yayınlanacağı ve vatandaşların bilgi ve temyiz kararlarını elde etmeleri için yolların nasıl sağlanacağıdır. Bunlara ve diğer sorulara yanıtlar bulunmuş olmaktan hâlâ çok uzaktır.

509. Birçok ülkenin tecrübeleri idari reformun zaman tüketen bir süreç olduğunu göstermektedir. Bu çoğu zaman son derece eksik olan materyal ve insan kaynaklarını gerektirmektedir. Bu tutumlarda ve kültürel dönüşümlerde yalnızca tedrici bir şekilde ulaşılabilecek değişiklikleri koşul olarak gerektirir. İdari reform çok teknik olmasına rağmen, önemli siyasi sonuçlara sahiptir. Süreci kolaylaştırmak için neler yapılabilir? Üç ön koşul elzem görünmektedir.

510. Bunlardan ilki siyasi iradenin var olmasıdır. İdari reform nankör bir iştir. Pek çok engelle karşılaşır ve faydaları ancak zaman içerisinde görünür hale gelir. Tamamlanması için, politikacıların güçlü ve sürekli

desteği olmalıdır. Bu da sonuç olarak reformların planlanması ve gözetiminden sorumlu olan otoritenin hükümet merkezine mümkün olduğu kadar yakın bir yerde bulunmasının en iyisi olacağı ve hükümette olacak değişikliklerden kaynaklanan politika değişikliklerinden kısmen de olsa korunması için bu konuda görüş birliğine ulaşılmaya çalışması gerektiği anlamına gelmektedir. Letonya, idari reformun güçlü siyasi iradeden dolayı gelişme kaydettiği ülkelere iyi bir örnektir. Fakat idari reform bakanlığının feshi bu çabayı yavaşlatmıştır ki hükümet bunu yeniden başlatma girişiminde bulunmaktadır.

511. İkinci ön koşul idari reformun planlanmasına ve uygulamaya konmasına toplumun tüm üyelerini kapsayan bir tarzda yaklaşılmasıdır. İyi planlanmış da olsa on ayrı reform, aynı ilkelere dayalı olmadıkları ve koordine edilmiş bir tarzda yürütülmedikleri takdirde, genel bir reform anlamına gelmez. Bütünsel bir stratejiye gereksinim vardır. mevcut uluslararası yardımın kalitesi ne olursa olsun, kapsamlı bir vizyon yalnızca söz konusu ülkenin kendisinden gelebilir. Yalnızca bu vizyonla çeşitli programların bir parçası olarak yürütülen tedbirler, bazen sonuçta olduğu gibi çelişkili olmak yerine, koordine olmuş ve birbirini tamamlayıcı olacaktır. Birkaç ülke bazen siyasi konjonktür tarafından engellenmiş kapsamlı kamu yönetimi reform stratejileri geliştirmiştir (örneğin, Bulgaristan, Macaristan, Litvanya ve Slovenya).

512. Belki de en tartışmalı ancak aynı zamanda deneyime dayalı olarak bizim gerekli gördüğümüz üçüncü koşul herhangi bir basamağı atlamanın getireceği risklerin dikkatlice göz önünde tutulması gerektiğidir. OECD Üyelerinin yanı sıra bazı Avrupa Birliği Üye Devletleri şu anda kamu yönetiminden çekilmeyi ya da kendi kamu yönetimlerinin işleyen geleneksel kurallarına esneklik katan pazar tipi mekanizmaları tanıtmayı deneyimliyor. Bu tür yenilikler incelenmeli ve tartışılmalıdır; bunlar şu anda sağlam bir yönetim sistemine sahip olan ülkelere pekâlâ verimli olabilir. Hükümet sisteminin hâlâ kurulmasına çalışılan ülkelere uygulandığı zaman, zarar verici sonuçları olabilir ya da gerekli koşullar (örneğin, bilgi) yerli yerinde olmayabilir.

5.2. Hükümet, Ulusal Kamu Yönetimi, Merkezi Karar Alma

513. Sağlıklı bir merkezîyetçi karar alma yapısı geçiş sürecine yön vermek için kuşkusuz elzemdir. Bu yapı geniş bir konu yelpazesini ele alır ve anayasal, siyasi ve idari alanlar arasındaki sınırda iş görür. Bu alanda büyük çaplı bir dönüşüm gerçekleşmektedir.

514. Eski sistem altında, hükümet gerçekten eşit oranda yetkiye sahip olan bir organ olarak işlev görmedi ve sadece kararları uyguladı. Tek partinin merkezi komitesi politikalara karar verdi. Bakanlar kendi yetki alanları içerisindeki firmalarda bu politikaları uygulamaktan sorumlu idiler.

515. Bu karar alma merdiveninin tepesi ve dibi gözden kaybolmuştur ya da şu anda böyle olmak üzeredir. Merkezi komite artık mevcut değildir. Çoğu devlet firmaları özelleştirilmek üzere programa alınmıştır. İki arasında, ulusal politikaların eşitler arasında tartışıldığı, bakanların artık yalnızca yönetici olmadığı, fakat aynı zamanda alternatifler arasında seçim yapmak ve Devlet gemisine etkili bir şekilde yön vermek zorunda olan bir başbakanın liderliği altında planlayıcı ve düzenleyici olduğu yeni bir hükümet tipi yerleşmek zorundadır.

516. Polonya, devlet sektörü yönetimini baştan başa yeniden yapılandırmayı başlattığı için, bu alanda bir örnek oluşturmuştur. 1996 yılında bir düzine yeni yasanın kabul edilmesiyle önemli bir adım atıldı. Bunlar esas olarak merkezi hükümet idaresinin yeniden örgütlenmesi, başbakanın rolünün güçlendirilmesi, bakanların görevlerinin yeniden tanımlanması, kamu sektöründeki firmalarda hisse sahipliğinin desteklenmesi ve yetkinin bölgesel otoritelere (*voivodes*) transferi ile ilgilidir. Pek çok kurum ortadan kalkmış ya da değişime uğramış veya bu tedbirlerin bir parçası olarak oluşturulmuştur.

517. Bu bağlamda ortaya çıkan sorunlar ya siyasi ve anayasal nitelikte ya da idari ve teknik bir türdendir.

518. Bunlardan ilki güçlerin ayrılığı ile ilgilidir. Bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri temsilciler meclislerinin hatırı sayılır bir yetkiye sahip olduğu ve bu yetkiyi sık sık Avrupalı Üye Devletlerdeki eşdeğerlerinden daha derinlemesine ve geniş olarak kanun koymak için kullandığı parlamenter sistemler oluşturmuşlardır. Buna ek olarak, kısmi temsilin yaygın bir şekilde benimsenmesi sık sık parlamentoları

daha da büyük yasama girişiminde bulunmaya daha çok teşvik eden siyasi güçlerin ve koalisyon hükümetinin belirli bir ölçüde parçalanmasına yol açmıştır. Bu koşullar altında, birçok ülkede ortaya atılmakta olan soru daha etkili bir karar alma ve reformların uygulanması adına, yasama ve yürütme arasındaki güç dengesini bir miktar değiştirmenin ve yürütme içerisinde başbakana daha fazla yetki vermenin tavsiye edilir olup olmadığıdır. Birliğin Üye Devletleri kendilerine has farklılık gösteren deneyimlere ve bu meselelerle başa çıkma yollarına sahiptir ki bunları incelemek faydalı olabilir.

519. Daha teknik bir düzeyde, kanun ve yönetmelik taslakları yapılması ve idari koordinasyon için bütün ülkelerde prosedürler geliştirilmiştir. Ancak bilginin toplanması ve dağıtılması, tüzüklerin yasal içerikleri ve etkileri ya da kamu politikaları ile bütçeler arasındaki bağlantılar ile ilgili olanlar dâhil, bütün sorunlar çözülmemiştir. Aday ülkelerin resmi yetkililerini AB Üye Devletlerinden mevkidaşları ile bir araya getiren deneyim alışverişleri çok faydalı olabilir. SIGMA Programı, örneğin, bütçeler ve kamu politikaları, düzenleyici etki analizi, katılımın ulusal denetim kurumları üzerindeki etkisi arasındaki bağlantılar üzerine bu tür alışverişleri teşvik etmektedir. Aynı zamanda Network of Institutes and School of Public Administration in central and eastern Europe (NISPACEE - orta ve doğu Avrupa'da Kurumlar Ağı ve Kamu Yönetimi Okulu) gibi bir organizasyon bölgede kamu yönetimindeki ilerlemeler üzerine bilgi alışverişinde bulunmak üzere devlet görevlileri ile akademisyenleri bir araya getirmektedir.

5.3. *Eylem ve Kontrol Yolları*

520. Bu bölüm özel olarak SIGMA Programının ele aldığı üç alan olan kamu hizmeti, kamu fonlarının yönetimi ve kontroller ile ilgilidir. Bununla birlikte, bu üç alanda üstlenilen reformların aynı ilgi alanlarını ele almaya çalıştığı önemle belirtilmelidir. Bunlar:

- Yetkinin kullanımı, kamu fonlarının kullanımı ve bunların kontrolü üzerinde net düzenlemelerin benimsenmesi yoluyla hukukun üstünlüğünü bir gerçeklik haline getirmek;
- Hükümetin geçiş dönemi boyunca görevlerini düzgün bir şekilde yerine getirmesini mümkün kılacak idari tedbirleri etkin hale getirmek.

Kamu Görevlilerinin Statüsü, Rolü ve İdaresi

521. Bu açık bir şekilde önemli bir meseledir. Bölgenin ülkeleri tarafından benimsenmiş yeni politikalar yalnızca deneyimli ve motive olmuş kamu görevlilerinden oluşan bir yapı onları planlamak ve uygulamaya koymak için var olduğu takdirde sonuç getirecektir. Neyse ki her ülkede büyük bir sayıda kamu çalışanı bu kriterleri karşılamaktadır. Bununla birlikte bu kişilerin sık sık özellikle güç ve rızıklı pozisyonlara konduğu da gün gibi açıktır.

522. Eski sistem altında, genel çalışma mevzuatı tarafından kapsanan hükümet işçilerinin işe alınmasını ve çalışmasını yöneten hiçbir spesifik kural yoktu. Belirli ülkelerde durum değişmeden kalmaktadır (örneğin, Çek Cumhuriyeti, Slovakya). Bölgenin her yanında, yasal statü ne olursa olsun, sık sık karşılaşılan durum devlet hizmetlilerinin iş güvencesinden faydalanmaması, siyasi gerekçeli kararlardan korunmuyor olması ve hükümetin sınırlı mali kaynakları göz önüne alınacak olursa, genel olarak özel sektördeki meslektaşlarından daha az kazanıyor olmasıdır. Sonuç olarak, motivasyonları düşüktür, işe girip çıkma oranı çok yüksektir, ek gelir kazanmaya çalışma ve yolsuzluğa açık olma eğilimi vardır.

523. Bu koşullarda, profesyonel bir devlet hizmetinin oluşturulmasının çeşitli nedenlerden dolayı bir ana hedef olduğu görülecektir.

524. Devlet görevlileri hükümetin yetkisiyle makamlarına oturtulmuştur ve kamu fonlarını harcarlar. Onların yetkisi ve onların emrindeki olanaklar sonuç olarak parlamento tarafından belirlenmiş ve verilmiştir. Kendilerine bu yetkiler verilmiş ve bu fonları kullananlar için net sorumluluklar belirlenmelidir ve onların performanslarını izleyecek mekanizmalar var olmalıdır.

525. Bir kamu hizmeti sistemini oluşturmanın temel bir nedeni hükümetin yetkisinin delege edileceği kişilerin statülerini belirlemek, hakları ve kanunsuz baskıya karşı korunmalarının yanı sıra görevlerini ve sorumluluklarını da tanımlamaktır. Bu demokratik reformların ana bir unsurudur.

526. Aynı zamanda, ekonomik ve kurumsal reformlar ve katılım için hazırlıklar hükümet yönetiminin dikkate değer bir hukuki ve teknik uzmanlığa erişime sahip olmasını gerektirir. Yetkin bir kamu hizmeti yalnızca politika ve yasa taslağı yapmak için değil, fakat aynı zamanda bunları tatbik etmek için de bir araçtır.

527. Kamu hizmetine sahip olmanın bir diğer önemli nedeni, gerekli nitelikleri ve uzmanlığı edinmeyi ve reformun gerçekleştiği bütün alanlarda uzman devlet görevlileri ile kadro alımını sürdürmeyi mümkün kılmaktır. Bu özellikle yapıcı, uzun vadeli bir yatırımdır.

528. İyi tasarlanmış ve ustalıkla yönetilmiş bir kamu hizmeti yönetiminde güvenilirlik, profesyonellik, tarafsızlık ve sürekliliğin bir garantisidir. Bu bütün idari sektörler ve düzeylerde kalite standartlarını tutturmayı ve sonuçları izlemeyi mümkün kılar. Çalışmanın iş kanunu ile yönetildiği sistemlerin aksine, kamu hizmeti merkezi hükümet içerisinde ve onun ile çeşitli kamu idareleri arasındaki işbirliğini ve iletişimi teşvik eder. Aynı zamanda Devletin nitel kontrol ve dengelerine katkıda bulunur.

529. 1992 yılında Macaristan devrimlerden sonra bu yolda yürümeye başlayan ilk ülke oldu. O zamandan bu yana, Estonya ve Letonya gibi diğer ülkeler de bu örneği takip etti. Polonya 1982 yarasını modernize etmek için 1996 yılında yeni bir kamu hizmeti yarası çıkardı ve bunu tedrici bir şekilde uygulamaya koymak üzeredir. Yeni Romanya hükümeti bunu bir öncelik olarak düşünmektedir. Bununla birlikte, genel olarak, kültürel ve siyasi gelenekleri aşmak hâlâ güç olmayı sürdürürken, bütçe kısıtlamaları yeni mevzuatın uygulamaya konmasını engellemektedir.

530. Pek çok mesele halen çözülmeyi beklemektedir. Bunlar, başka şeylerin yanı sıra, aşağıdaki konularla da ilgilidir:

- Hükümet çalışanları için yasal statü seçimi ve iş ve kariyer nosyonlarının ayrı ayrı oynadıkları rol; bu statüden kimler yararlanacak (bunların yalnızca kıdemli kamu hizmeti yetkililerini mi yoksa bütün hükümet çalışanlarını mı kapsaması gerektiği);
- Atamaların siyasi düşüncelere dayalı olarak yapılabileceği pozisyonların tanımlanması dâhil olmak üzere kamu görevlileri ve politikacılar arasındaki ilişkiyle ilgili benimsenecek politikalar;
- Hükümetin farklı kollarına ve düzeylerine kadro almanın uyumluluğunu temin edecek politikalar;
- Kamu hizmeti kariyerini çekici kılacak politikalar ve maddi imkânlar;
- Uyulacak kuralları gösterir tüzükler ile ilgi kullanılacak ve yolsuzluğa karşı yaklaşımlar;
- İdari sistemler ve yöntemler ile alakalı teknik konular.

Kamu Fonlarının Yönetimi

531. Burada da demokrasiye ve pazar sistemine geçiş orta ve doğu Avrupa ülkelerinde büyük çaplı sorunlar oluşturmakta, işlerin yapılageldiği tarzdan geniş kapsamlı değişiklikler yapmaya neden olmaktadır.

532. Hükümet ile ekonomik varlıklar ya da bireyler arasında şimdi var olan ilişkinin yeni doğasını yansıtan yeni bir devlet muhasebe ve mali yönetim sistemi geliştirilmelidir. Bu sistem:

- Bütçe taslağı hazırlama ve uygulamaya koyma sürecinin meclis gözetimi, adil vergi tespiti ve devlet yardımının adil dağıtımı ve kamu fonlarının uygun kullanımının kontrolü gibi temel demokratik ilkelerle uyumlu olmalıdır;
- Özel sektörün kamu hizmetlerinin temini ile ilişkili olduğu hükümet ve özel sektör girişimleri arasında net bir ilişkiyi tanımlamalıdır;
- Hükümetin kamu finansmanı, özellikle vergilerin toplanması, harcama düzeyi ve bütçelerin denklenmesi üzerine etkili kontrolünü sağlamalıdır;

- Kamu hizmetlerinin temininde daha büyük verimliliğe, etkililiğe ve ekonomiye ulaşmak üzere kamu harcamaları için rekabet eden öncelikler arasında tercih yapmak için bir mekanizma oluşturmalıdır.

533. Bu hedefler maliye bakanlığının organizasyonunu güçlendirmek yoluyla başarılabilir. Önceki sistemde, bakanlığın rolü temelde muhasebe işiydi. Hükümette ve idari sistemlerde neredeyse ikincil bir rol üstlenmişti. Bir uçtan diğerine gitmeksizin, Devletin yeni pazar ekonomisi rolünü yerine getirme bakış açısından diyebiliriz ki maliye bakanlığı yalnızca niteliklerini değil, fakat aynı zamanda insan kaynaklarının kalitesini de güçlendirmelidir.

534. Bu yolla üyelik müzakerelerini başlatma zamanı geldiğinde önemli bir hedefe, yani farklı ülkelerin mali idareleri ile Komisyonun departmanları arasında güven tesis etmesi amacına ulaşılabilir.

535. Bazı ülkelerde, bu alanda dikkate değer bir ilerleme kaydedilmiştir. Yeni bir hukuki çerçeve geliştirilmiştir. Bütçe ve kamu harcamaları üzerine yasalar çıkarılmıştır. İç bünyedeki ve bağımsız denetlemeler yoluyla mali kontrol uygulamaları güçlendirilmiştir.

536. Bu alanda ülkelerin işbirliği talepleri daha spesifik ve teknik hale gelmektedir ki bu da bir ilerleme işaretidir. Bununla birlikte, onlar bütün sorunlara çözüm bulmaktan çok uzaktır. Bazı ülkelerin yakın geçmişte karşı karşıya kaldığı ciddi mali krizler başka bir teyit sağlamaktadır. Endişe konuları şunları içermektedir:

- Hükümetin devletin sahip olduğu firmalar ile finansal ilişkisi ve bu firmaların finansal açıdan gözetimi;
- Kayıt dışı sektörün genişlemesinin kontrolü;
- Merkezi bütçeler ve yerel bütçeler arasındaki ilişkinin yönetimi;
- Sosyal harcamaların yönetimi ve gözetimi;
- Devlet sermaye yatırımlarının yönetimi.

Kontrol ve Temyiz Mekanizmaları

537. Katılım bir gerçeklik haline gelmeye yaklaştıkça, kamu yönetimlerine yapılacak kontroller ve onun kararlarını temyiz prosedürleri meselesi giderek daha önemli bir hale gelme eğilimindedir. İç pazarın sağlıklı bir şekilde işlemesi için yalnızca merkezi düzeyde hükümleri benimsemek yeterli değildir. Verilen kararlar aynı zamanda günlük bazda da uygulamaya sokulmalı, yeni düzenlemeler ülke çapında uygulanmalı ve temyiz mekanizmalarına başvurmak için bir fırsat var olmalıdır.

538. Topluluk hukuku sık sık çeşitli ülkelerde uygulanan standartlar ve prosedürler arasında eşdeğerlik nosyonundan bahseder. Bu ilkenin uygulanması için, hükümet ve kontrol organları Avrupa'nın her yanında nispeten tek bir şekilde işlemelidir.

539. Bu bağlamda, gelecek yıllardaki reformlarda, iç idari kontroller, kamu denetçileri ve aracı fonksiyonlar, hükümet harcamalarının denetimi ve gözetimi ya da idari ihtilafların çözülmesi gibi konulara öncelik verilecektir. Topluluk fonlarının büyük ölçüde ülkelerin kendileri tarafından idare ve kontrol edilecek altyapı projelerine gidecek olduğu gerçeği bu alandaki reformlara aciliyet kazandıracaktır.

540. Buradaki temel kavram yasal olarak oluşturulmuş bir devlet kavramıdır. Bu demektir ki bakanlıkları, departmanları ve daireleri oluşturma hakkı yasa tarafından tanımlanmış olmalı, Devlet kurumlarının güçleri ve yükümlülükleri yasa tarafından net bir şekilde tespit edilmeli ve eylemleri sorgulandığı takdirde, bunlar yasaya yanıt vermeli. Bu aynı zamanda vatandaş ile idare arasındaki ilişkinin kamu görevlilerinin iyiniyetine bağlı olmaması gerektiği, yasa tarafından yönetilmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Son olarak, her bakanlık ya da dairenin ister yasal isterse yasal olmayan bir yapıları olsun, diğer kurum ya da otoriteler tarafından inceleme ve kontrollerden geçmeleri gerektiği anlamına gelmektedir.

541. Bölgedeki ülkeler hukuki ve idari prosedürleri geliştirmenin farklı aşamalarında. Fakat hepsinin, komünist dönem boyunca yürürlükte kalmış bu alanda uzun bir geleneğe sahip olan Macaristan ve Polonya gibi ülkelerin bile daha gideceği uzun bir yol vardır. Fakat diğer ülkeler henüz başlamaktadır. İlave olarak, komünist dönem boyunca yürürlüğe konmuş prosedürler ile yasal olarak oluşturulmuş, demokratik bir devlet için uygun olanlar arasında belirli bir derecede çelişki vardır. Bu çelişki komünist dönem sırasında prosedür kuralları benimsemiş ve onları yeni koşullara adapte etme görüşüyle yalnızca değişiklik yapmış ülkelerde belirgindir. Bu değişiklik yaklaşımı devamlılığı ve tedrici intibaki temin eder fakat iki dönemin ilkeleri çok farklı olduğu için bütünüyle yeniden yazmak göze alınmalıdır.

542. Prosedürlere gelince, idarenin hukuki ve hukuki olmayan kontrollerinin gelişme dereceleri bir ülkeden diğerine büyük ölçüde değişiklik gösterir. İdari eylemin içerik ve gerçek değerinin kontrolü için en uygun yöntem tartışma konusudur ve bu konuda değişiklik gösteren görüşler ifade edilmiştir. Kamu denetçiliği (ombudsman) sistemi birkaç ülkede benimsenmiştir ve iyi çalıştığı görülmektedir. Bununla birlikte, kapasitesi sınırlıdır ve her yerde uygulanmamaktadır.

543. Merkezi denetim kurumları ya da Sayıştaylar pek çok ülkede kurulmuştur. Fakat INTOSAI³⁷ tarafından belirlenmiş ve Birlikteki ülkeler tarafından benimsenmiş olanlar gibi, kontrollerin bağımsızlığı ve alanı ile ilgili dış denetim için zorunlu normlar her zaman sağlanmamıştır ve hatta pratikte daha da az uygulanmaktadır.

544. Vurgu, teftişlerin ve özel komisyonların üzerine yapılmış ve geniş bir özel meclis komiteleri ağı oluşturulmuştur. Genel olarak, bu organizasyonlar idarenin kontrolünün bir şekli olarak işlev görmeye henüz başlamaktadır. Genel bir problem bu kontrol organlarının rolünün, sorumluluklarının ve kaynaklarının çoklukla kötü tanımlanmış olduğunun görülmesidir ki bu da ikinci kez kontrol etme ya da aşırı kısıtlama sonucunu vermektedir. Son olarak, bir yandan çoğu ülke cumhuriyet savcısına kamu eylemi görevleri vermişken, onun rolü özellikle vatandaşların yasal kontrollere giderek artan bir şekilde müracaat ettiklerine şahit olduğumuz bir zamanda, her zaman net bir şekilde tanımlanmamıştır.

545. Kamu kaynaklarını daha etkili bir şekilde kullanmak için, dolandırıcılık, israf etme ya da yolsuzluk ihtimalini düşüren katı bir mali kontrole gereksinim vardır. Böyle bir kontrol aynı zamanda vergi mükellefi ile idare arasında ve Birlik ile hükümet arasında güven ilişkisi oluşturmak için de gereklidir. Yönetim kontrollerinin ve iç bünyedeki mali idarenin kalitesi yalnızca ülkeler arasında değil, fakat aynı zamanda bakanlıklar ile diğer organizasyonlar arasında da değişiklik göstermektedir. Bu kuşkusuz Birlikteki ülkeler için de aynı şekilde fakat daha az bir düzeyde doğrudur. Maastricht Antlaşmasının 209a Maddesi ve Madrid'deki Avrupa Konseyi'nin Aralık 1995'teki bildirisi bu noktada bir girişim başlattı ki bunun önemini ne kadar vurgulasak azdır.

546. Sağlam bir mali kontrol modern bir Devlette azami önem verilse dahi yalnızca dış denetimle oluşturulamaz. Temel yapı yine idarenin kendisinin prosedürel ve etik normları ile oluşturulur.

547. Yukarıda söz edilen noktalarda ve özellikle aşağıdaki noktalarda pek çok sorunun yanıtlanmadan kaldığı açıktır:

- Büyük ölçüde ademi merkezîyetçilik ile etkili bir hükümet kavramı ile katı mali ve performans kontrolleri yapma gereksinimi arasında bir denge nasıl temin edilir;
- Kurumlar ve kontrol mekanizmaları nasıl oluşturulur ve bunun yanı sıra uygulamada bunların etkili bir şekilde işlev görmesi nasıl sağlanır;
- Kontrol kurumlarının etkili bağımsızlığı nasıl temin edilir;
- Gerekli yetenekler ve nitelikler nasıl geliştirilir ve sürdürülür;
- Vatandaşlar ile siyasi sistem arasında daha fazla güven nasıl oluşturulur.

³⁷ Uluslararası Sayıştay Kuruluşları Örgütü

6. Sonuçlar

548. Hollonda Hükümetler Arası Konferansı sonuna yaklaşırken ve üyelik müzakereleri başlamak üzereyken, aşağıdaki noktaların vurgulanması gereklidir:

549. Geçiş takviye etmek için kamu idari reformun peşini bırakmamak gereklidir. Fakat Avrupa entegrasyonunun arayışı hedefi içerik, zamanlama, sıralama ve yönetim reformlarının önemini değiştirir.

550. Avrupa Birliği'ne katılım demokrasi, hukukun üstünlüğü ve rekabetçi ekonomileri içeren Kopenhag kriterlerine tabidir. Kamu yönetimi bunların her biri için temeldir, fakat özellikle "yatay" yönetim için normlar koymak için yalnızca dolaylı bir hukuki temel ve pek az pratik imkân vardır.

551. Etkili ulusal yönetim sistemleri Birliğin düzgün bir şekilde işlev görmesi için gereklidir. Kamu yönetiminin orta ve doğu Avrupa'da en azından mevcut Üye Devletlerin güvenilirlik standartlarına yaklaşması için kalitesinin artırılması bütün tarafların, aday ülkelerin, mevcut Üyelerin ve Avrupa Kurumlarının çıkarıdır. Bu ortak çıkar temelinde, müzakereler başlatılabilir ve yardım programları geliştirilir.

552. Müzakereleri başarılı bir şekilde tamamlamak için Komisyon güvenilir, yetkin muadil kurumlar, ölçütler ve miyarlara gereksinim duymaktadır. Ülkeler onlardan nelerin beklendiği ile ilgili olarak net bir anlayışa ulaşmalıdır.

553. Fakat verilmiş hiçbir çözüm ve hiçbir sabit nokta yoktur. Hem Avrupa hem de ulusal idare sistemleri sürekli gelişmektedir. Her orta ve doğu Avrupa ülkesi ileriye doğru kendi yolunu bulmak ve performans standartlarının hızla yer değiştiren hedefinin peşinde olmak zorundadır.

554. Tek pratik çıkış noktası ortak kamu yönetim ilkelerine ve modern, demokratik ülkelerdeki uygulamalara dayalı hedeflerle ilgili müşterek bir anlayışa ulaşmaktır. Bunlar değerlendirmeleri yürütmek ve bu alanda kararlara ulaşmak için bir referans olarak hizmet etmelidir. Ülkelerin Üye Devletlerin zengin ve farklılık gösteren deneyimlerine erişime sahip olmasını ayarlamak için yardım o zaman kullanılmalıdır.

Bölüm 9: AB Entegrasyon ve Kamu Hizmeti Reformu

Jacques Ziller³⁸

³⁸ Jacques Ziller Paris I (Sorbonne) Üniversitesi'nde Kamu Hukuku Profesörüdür

1. Giriş

555. Bu belge Avrupa Birliği'ne entegrasyon bakış açısında bir profesyonel kamu hizmetinin kalitesini geliştirmek için gerekçeyi netliğe kavuşturmayı amaçlamaktadır. Avrupa Komisyonunun neden bir yönetimin kalitesini değerlendirme hakkına sahip olduğunu düşünebildiğini açıklamaya çalışır ve aynı zamanda aday devletlerde kamu hizmetinin değerlendirmesi için standartlar olarak Komisyon tarafından kullanılabilir olacak geçerli AB kamu hizmetlerinde ortak özellikleri de sunmaya çalışır.

556. 1957'den ve Roma Antlaşmalarının imzalanmasından bu yana Avrupa entegrasyonunun yol gösterici ilkesi, AET antlaşmasının Açış Konuşmasında ve daha sonra Avrupa Birliği üzerine Maastricht Antlaşmasının A Maddesinde belirtildiği gibi, "Avrupa halkları arasında daha da yakın bir birlik" yaratmaktır. Avrupa Adalet Mahkemesi'nin (ECJ)'nin içtihatının gösterdiği gibi, bu felsefi bir ifade olmaktan daha ötedir. Bu Birliğin Üyelerinin ekonomik, sosyal ve hatta siyasi sistemlerinin yakınlaştırma sürecinin yönlendirici prensibidir. Yakınlaştırma uyumlanma anlamına gelmemektedir. Yakınlaştırma AB Üyelerinin birbirlerini giderek daha çok izleyecekleri ve komşularının başarılarında ve başarısızlıklarında reformlar için bir ilham kaynağı bulacakları anlamına gelmektedir. Hukuki alanda Avrupa Adalet Mahkemesi'nin içtihatının önemli bir kaynağı haline gelen "Üye Devletlerde ortak genel hukuki ilkeler" kavramıyla sergilendiği gibi, AB Üyelerinde ortak olan bir dizi standart mevcuttur ve bunlar hukuk, kurumlar ve ekonomi alanlarında gelişmektedir. Birliğin Üye Devleti olmak, yalnızca Antlaşmalar tarafından değil, esas itibarıyla var olan bütün Avrupa Topluluğu (AT) mevzuatı, içtihatlar ve politikalar tarafından oluşturulmuş olan topluluk müktesebatı ile ilgili özellikler olan genel standartları kabul etmek anlamına gelmektedir.

557. İşte bu yüzden demokrasi, hukukun üstünlüğü ve Pazar ekonomisi meselesinde AB Üyelerinin standartlarının yeni AB Üyelerinin kamu hizmetleri üzerinde bir etkisi olması kaçınılmazdır. Bu aynı zamanda Komisyonun onların kamu hizmetlerini şu anki AB Üyelerinin kamu hizmetleri ile bir düzeye kadar kıyaslayarak olası bir değerlendirmenin arka planında olacakları anlamına gelmektedir. Kamu hizmetleri müzakerelerin resmi gündeminde olmasaydı dahi, var olan sistemleri ve taahhüt edilen reformların bir değerlendirmesi katılım müzakerelerine bağlanabilirdi. Orta ve doğu Avrupa ülkelerine herhangi bir AB Üyesinin bütün yükümlülüklerine uymak zorunda olan gelecekteki Üye Devletler olarak bakılacaktır ve idari sistemdeki başarısızlıklar müzakere sürecini yavaşlatabilir.

558. AB'nin entegrasyona aday bir ülkenin kamu hizmeti sistemini neden değerlendirdiğini açıkladıktan sonra, belge AB Üyesi ve aday devletlerin genel standartlarının kamu hizmetleri üzerine etkisini inceler ve mevcut AB Üyelerinin kamu hizmet sistemlerinin genel karakteristiklerini sunar.

2. AB, Entegrasyona Aday Bir Ülkenin Kamu Hizmeti Sistemini Neden Değerlendirir?

559. 1995 yılından bu yana kamu yönetimi tarafından yapılan işin kalitesinin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe olası katılımı çerçevesinde AB'nin kaygı duyduğu bir konu olduğu açık bir hale gelmiştir. Buna ek olarak, kamu hizmetlerinin organizasyonu açık bir şekilde bütünüyle Üye Devletlerin sorumluluğu olarak kalmasına rağmen, AT hukukunun giderek artan sayıdaki yasal hükümleri ve ilkelerinin kamu hizmetleri üzerinde bir etkisi vardır. Bu AB kurumlarının AB Üyelerinin ve üyeliğe aday ülkelerin kamu hizmeti sistemlerinin organizasyonunu ve işlev görmesini izlemelerini, hatta değerlendirmelerini haklı çıkarabilir.

2.1. Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin AB'ye Entegrasyonu

560. “Orta ve Doğu Avrupa ortak üye ülkelerinin Birliğin iç pazarına entegrasyonu için hazırlık” konulu, Mayıs 1995 tarihli Beyaz Kitap, Komisyonun yalnızca mevzuatın adapte edilmesi üzerine yapılmış “kâğıt işi”ne bakmayacağını, aynı zamanda ortak politikaların uygulamaya sokulma ve aday devletlerde AT hukukunun yürürlüğe girme kapasitelerine de bakacağını zaten işaret etmektedir. Belge “mevzuatı uygulamak ve yürürlüğe sokmak için gerekli Koşullar” üzerinde özellikle durmuştur:

561. “3.25. Ortak üye ülkelerin iç pazar mevzuatını benimseme konusundaki ana mücadelesi kendi hukuki metinlerinin yakınlaştırılmasında değil, kendi idari mekanizmalarını ve toplumlarını mevzuatın işleme için gerekli koşullara adapte etmekte yatar. Bu, hem ulusal idari ve adli sistemlerin hem de yeni ortaya çıkan özel sektörün sorumluluklarındaki temel değişiklikleri içeren, gerekli kurum ve yapıların oluşturulmasını ya da adaptasyonunu gerektiren karmaşık bir süreçtir....”

562. “3.26 Gerekli tatbik edici otoritelerin varlığı Topluluğun diğer Üyelerinin, mevzuatın düzgün bir şekilde uygulandığından emin olmaları için çok önemlidir. Bu idari, adli ya da özel sektör yapılarının düzgün bir şekilde faaliyet göstermesi de ilgili persorel için eğitim ve öğrenim olanaklarına bağlıdır....”

563. Orta ve doğu Avrupa ülkelerinin Temmuz 1997 tarihinde AB’ye adaylıkları hakkında Komisyonun Görüşleri (*Avis*) genel olarak bu ülkelerin kamu yönetimlerinin zayıflığının ve bazen de bir kamu hizmet yasasının yokluğunun altını çizer. Bu Beyaz Kitapta geliştirilmiş yaklaşımın ışığında net bir şekilde okunmalıdır.

564. Bu yaklaşımı takip edince, Komisyonun aday ülkelerin idari yapılarının ve kamu hizmetlerinin niteliğini tayin etmeye çalışması mantıklı görünür. Bununla birlikte, katılım ya da ortaklık için önceki müzakereler ile kıyaslanınca bu tümüyle benzeri yaşanmamış bir uygulama olacaktır. Bir taraftan 1973, 1980, 1986 ve 1995’deki katılımların hazırlığı sırasında, şu anda var olan idari sistemler için hiçbir nitelik tayini yapılmamıştır. Diğer taraftan, ister ortaklık antlaşmalarının hazırlığı isterse yapılandırılmış diyalog olsun, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile deneyim, katılım müzakereleri ile yalnızca kısmen ilgilidir. Komisyonun katılımcı hükümetlere yalnızca tavsiyelerde bulunma gücü olduğu ve etkisinin sadece müzakerelerin gelişimini belirlemek için Birliğin müşterek menfaat ve kapasitelerini arama yeteneklerine bağlı olduğu vurgulanmalıdır. Bu da büyük ihtimalle Komisyonun şu ana kadar Birlik ve Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındaki ilişkilerde deneyim kazanmış olmaktan daha çok hem ifade özgürlüğüne hem de müzakerelerin sonucu üzerinde daha az etkiye sahip olacağı anlamına gelmektedir.

565. Komisyonun rolü kesinlikle AB cephesinde entegrasyonun hedeflerini vurgulamak, yalnızca iç pazarın değil, fakat aynı zamanda bütün topluluk müktesebatının çıkarımlarının neler olduğunu açıklığa kavuşturmaktır. Bu temel üzerine katılımın ışığında başarmak istedikleri reformlar meselesinde aday hükümetlerin hedeflerinin neler olduğunu bulmaya çalışabilir. İçerikler ve zaman programları ulusal idareler tarafından hazırlanabilir. Komisyon aynı zamanda aday hükümetlerin uyum kapasitelerini belirlemeye çalışmak için, aday hükümetlerin kamu hizmetleri için var olan sistemlerinin bağımsız uzmanlar tarafından belirlenmesini sağlamaya da çalışabilir. Bu değerlendirmelerde, Komisyon “el yordamıyla ilerlemek” suretiyle reform olasılıkları, olumlu müdahale ve teknik yardım gereksinimleri hakkında bir görüş sahibi olmak üzere, reform yapmak için esas olarak sorunlara yaklaşıma ve engelleri tespit etme (iç ve dış bünyede) şeklinde tutarlılığa bakmalıdır. İdari reformda nüfusun ve firmaların çıkarını kollamaya çalışmanın yanı sıra, öncelikler ve alternatif stratejiler reform projelerinin ana odağı olmalıdır.

566. AB Üyelerinin (veya diğer ülkelerin) var olan kamu hizmetlerini model olarak almamak ve de ister yasal yünden bağlayıcı isterse tavsiye niteliğinde olsun düzenleyici araçların üretimine güvenmemek önemlidir. Vurgu, kamu hizmetleri içerisinde var olan ve

gelişen uygulamaları incelemek ve farklı verimlilik düzeyleri ve farklı AB Üyelerindeki hukuki ilkelerle uygunluğu kıyaslamak için sektörel alanlarda kamu yönetiminin randımanına bakmakta olmalıdır. Kamu hizmetlerinin değerlendirmesinin amacı onların yapılarının ve fonksiyonlarının Birliğin hedeflerine ulaşmak için uygun olup olmadığını kontrol etmek olacaktır.

2.2. AB Antlaşmalarının Hukuki Temelleri

567. Hem AB kurumları (yani esas olarak Komisyon ve Adalet Divanı, fakat aynı zamanda Parlamento, Konsey ve bu arada Sayıştay da unutulmamalıdır) hem de diğer AB Üyeleri, Topluluk, Birlik ve politikalarının düzgün bir şekilde işlev görmesini etkiledikleri ölçüde yasalara uygun bir şekilde bir Üye Devletin kamu hizmetinin organizasyonu ve işlev görmesi ile alakadar olabilir.

568. Bu yüzden en belirgin ilke AT Antlaşmasının “Üye Devletler, ister genel isterse özel olsun, bu Antlaşmadan doğan ya da Topluluk kurumları tarafından alınacak tutumdan kaynaklanan yükümlülüklerin yerine getirilmesini temin etmek üzere bütün uygun önlemleri alacaktır...” diyen 5. Maddesidir. Avrupa Adalet Divanı bu maddenin Topluluğun AT direktiflerinin uygulanma yöntemlerinin Topluluk tarafından kontrolü için temel oluşturduğunu açıkça belirtmiştir. İç bünyedeki idari hükümlerin bu amaç için yeterli olmadığını ve yasal açıdan bağlayıcılığı olan araçların AB Üyeleri tarafından benimsenmesi gerektiğini özellikle vurgulamıştır.

569. AT Antlaşmasına Maastricht Antlaşması ile ilave edilen Madde 209A Topluluğun maddi çıkarlarına zarar veren dolandırıcılığa karşı önlemi öngörmektedir. AB Üyelerinin, ister kendi maddi çıkarlarını isterse Topluluğunkini etkilesin, dolandırıcılığa karşı aynı tedbirleri almasını şart olarak koyar. Aynı zamanda kendi idarelerinin yetkin hizmetleri arasında sıkı ve düzenli işbirliği yoluyla, Topluluğun maddi çıkarlarını korumak için işbirliğini de öngörür. Bu hükmün kapsamı Madde 5’dekinden daha dar olmasına rağmen, yalnızca idari işbirliği kavramının Avrupa antlaşmaları tarafından ilk defa kullanılmasından dolayı, özellikle önemlidir. Alman örneğinin gösterdiği gibi, bu prensip bilgi ve personel alışverişi ya da idari prosedürlerin koordinasyonu gibi ulusal kamu hizmetlerinin işleyişinin doğrudan etkisine haiz pek çok yükümlülük için bir temel oluşturabilir.

570. Maastricht Antlaşmasına ek olan, Topluluk hukukunun uygulanması hakkındaki Bildiri No. 19 bir yandan her AB Üyesinin topluluk hukukunun yürürlüğe konmasında en uygun bulduğu yollara ve araçlara karar vermektен sorumlu olduğunu kabul ederken, topluluk hukukunun Üye Devletler tarafından en azından ulusal hukuk kadar yürürlüğe konmak zorunda olduğunda ısrar eder.

571. Antlaşma hükümlerinin son bir çeşidi, demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkelerine uygunluğunu kontrol etmek için kamu hizmetlerinin bir değerlendirmesini gerekçe gösterebildi. Maastricht antlaşmasının F Maddesi Üye Devletlerin hükümet sistemlerinin demokratik ilkeler üzerine kurulmasını ve Birliğin insan haklarını ve temel özgürlükleri korumak için Avrupa sözleşmesi tarafından teminat verildiği için ve kaynağını Üye Devletlerde ortak olan anayasal geleneklerden aldığı için, Birliğin temel haklara saygı duymasını sağlar.

2.3. AT Hukuku ve Politikalarının Temelleri

572. AT direktif ve düzenlemelerinin büyük çoğunluğunun yürürlüğe konması bunların hükümlerinin AB Üyelerinin idarelerinin iyi icraatına dayalıdır. Antlaşmalara göre, bu Komisyon ve sonuç olarak da Komisyonun “antlaşmaların gözeticisi” olarak rolünü vurgulayan spesifik bir prosedür sağlayan AT antlaşmasının 169. Maddesine dayalı olarak ECJ tarafından kontrol edilmelidir. Buna ek olarak AT antlaşmasının 177. Maddesi AT

hukukunun yorumu üzerine ve uygulamada herhangi bir ilgili kişinin ECJ’de dava açma imkânı anlamına gelen AT direktif, düzenleme ve kararlarının geçerliliği üzerine bir ön karar sistemi sağlamaktadır. Bu sık sık firmalar ve bireyler tarafından kendi ulusal mevzuat ve bürokrasileri ile mücadele etmek için kullanılır ve söz konusu Üye Devletin Mahkeme tarafından kınanmasına yol açabilir. Bu da sonuçta yabancıların ulusal kamu hizmetlerine girişi ile ilgili davaların gösterdiği gibi, ulusal mevzuatlarda reform yapma ya da kamu yönetimini yeniden organize etme gerekliliğine yol açabilir.

573. Bu mekanizmalar yoluyla AT hukukunun ulusal kamu hizmetleri üzerine etkisinin kapsamı sürekli olarak genişlemektedir. Üç önemli alandan özellikle bahsedilmelidir:

- Şahısların, malların, hizmetlerin ve sermayenin dolaşım özgürlüğü çerçevesinde ulusal kökenlere göre iddia edilen ayrımların bütün yönleriyle kontrolü;
- Kamu ihaleleri ile ilgili direktifler;
- Özel sektöre doğrudan ya da dolaylı devlet yardımını mümkün kılan rekabet yasası.

574. Bahsi geçen son iki alanın kamu hizmeti ve bakanlık departmanlarının, dairelerinin, alan hizmetlerinin ve yerel otoritelerin organizasyonu ve fonksiyonunun çalışma yöntemleri üzerinde bir etkisi olduğuna göre, ilkinin ulusal kamu hizmetinin organizasyonu ve hukuku üzerinde sürekli olarak daha derin bir etkisi vardır. İlgili davalar AT hukuku ve hizmetlerinin ilk bakışta kendi kapsamlarının dışında görünen meselelere etkisini genişlettiği yol ve vasıtaların mükemmel bir örneğidir.

575. AT Antlaşması Madde 48(4) işçilerin hareket serbestisinin “kamu yönetiminde görevlendirme” için geçerli olmaması gerektiğini şart koştuğu için, yetmişli yılların sonunda AT Antlaşmasının yorumu ile ilgili çok zor bir problem kendini gösterdi. Bir Üye Devlet “[kendi] kamu hizmetindeki görevlendirmenin” kapsamını (genellikle kamu hizmeti mevzuatı yoluyla) belirlemekte ve bu şekilde, örneğin, bazı sektörleri kendi uyruklarına ayırmak suretiyle işsizlikle mücadele etmeye çalışmak için işçilerin serbest hareketi ilkesinin uygulama alanını azaltmakta özgür müydü? Mahkeme bu soruyu 17 Aralık 1980 (dava 149/79, Komisyonun Belçika’ya karşı açtığı dava) tarihli kararıyla yanıtladı. Bazı vazifeleri uyruklara ayırmak amacıyla, “kamu yönetiminde görevlendirmenin” devletin ya da yerel otoritelerin “genel çıkarlarını korumayı ve kamu hukukunun güçlerini kullanmayı” işaret eden “kamu yönetiminin spesifik aktivitesi niteliği taşıyan” görevlendirme olarak tanımlanması gerektiğini beyan etti.

576. Bu Mahkeme kararı AB Üyelerinin kamu hizmet hukukunda bir dizi reformun başlangıç noktası oldu. Bunlardan çoğu, kendi anlayışlarına göre, spesifik kamu hukuku yetkilerinin uygulanmasını ya da kamu menfaatinin korunmasını kapsamayan görev ya da kariyerleri uyruk olmayanlara açmaya karar verirken, AB Üyelerinden yalnızca küçük bir azınlık var olan mevzuatlarının zaten Mahkeme tarafından belirlenmiş kriterlere uygun olduğunu düşündü. Genel anlamda, Üye Devletlerde kamu hizmeti işlerinin yüzde 60 ila 90’ının günümüzde Birliğin bütün Üye Devletlerinin vatandaşlarına açık olduğu görülmektedir. Bu büyük ölçüde Komisyonun Üye Devletler ile müzakeresi yoluyla ısrarlı çalışmasına bağlıdır.

577. Kamu hizmetinde belirli işlere girmek için vatandaşlık koşulu ile ilgili bu değişiklik genellikle öngörülmemiş bir dizi başka sonuca da neden olmaktadır. İlk sonuç işlerin ve kariyerlerin açılıp açılmayacağını belirlemek için bu iş ve kariyerlerin bir sınıflandırmasına girişme yükümlülüğüdür. Sonra mevcut eğitim ve hareket sistemlerini yeniden değerlendirmeye yol açabilen, kamu hizmetlerinde niteliklerin ve profesyonel deneyimin karşılıklı kabul edilmesini temin etmek için bir dizi adım atılmalıdır. Buna ek olarak Birlik içinde kamu görevlilerinin uluslar arası hareketliliği için imkânlar oluşturulmalıdır. Bunun

geçici görevlerin, sosyal güvence ve emeklilik planlarının organizasyonu üzerinde bir etkisi vardır.

578. Kamu hizmeti ile ilgili direktif, düzenleme ya da “beyaz (ya da başka bir renk) kitap tarzı bağlayıcılığı olmayan topluluk belgesi şeklinde AB çapında herhangi bir hüküm yoktur. Bununla birlikte AB kamu hizmeti hukukunun etkisi gün geçtikçe artmaktadır.

3. AB Üye Devletlerinin Genel Standartlarının Kamu Hizmetleri Üzerine Etkisi

579. Geniş anlamda, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve pazar ekonomisi ile ilgili standartların Üye Devletlerin kamu hizmetleri üzerinde bir etkisi vardır.

3.1. Demokrasi ve Kamu Hizmetinin Tarafsızlığı

580. Demokrasinin kamu hizmeti üzerindeki etkisi oldukça önemlidir. Liyakate göre eşit giriş ilkesiyle başlayarak hizmete katılmanın bir koşulu olarak vatandaşlıkla ilgili hükümlere, kabul edildikleri ülkelerdeki etnik ve kültürel azınlıklar ile ilgili özel hükümlere, fakat aynı zamanda personel yönetiminin şeffaflığında temyiz prosedürleri ve kurumlarının kalitesinin yanı sıra sonuncu ama aynı derecede önemli olan kamu hizmetinin tarafsızlığına kadar uzanır.

581. Tarafsızlık modern kamu hizmetlerinin ve özellikle AB Üye Devletlerindeki kamu hizmetlerinin temel bir değeridir. Bu büyük ihtimalle günümüzde tarafsızlıkla ilgili standartların asırlar boyu süren demokratik kamu hizmetlerini şekillendirme çabalarıyla geliştirilmiş olduğu gerçeğine bağlıdır. Bu ise kamuya karşı tutumlarda ne kişisel ilişkiler, ne siyasi, dini ya da felsefi görüşler ne etnik, cinsiyet ya da başka farklılıkları kamu görevlilerinin görevleri başında hesaba katamayacakları anlamına gelen bir dizi standardı ifade etmektedir.

582. AB çatısında kamu hizmetinin tarafsızlığı özellikle önemlidir. AB Antlaşmasının 6. Maddesi’nde açık ve kesin bir biçimde verilen milliyet nedeniyle ayırımların yasaklanmasını yürürlüğe koymak kesinlikle gereklidir. Daha az doğrudan bir şekilde, aynı zamanda ulusal kamu görevlilerinin AB hukukunu uygularken Avrupa entegrasyonu ile ilgili kendi kişisel görüşlerini (ya da tercih ettikleri siyasi partinin görüşlerini) bir yana bırakmaları da kaçınılmazdır.

583. Tarafsızlık münferit kamu görevlilerinin eylemlerinde iltimas durumları uygulamada ortaya çıkmış olsa bile, bunların oy birliği ile kınanacağı anlamına gelmektedir. Bu kamu hizmeti etiğinin merkezindedir. Tarafsızlık standartlarının öneminin büyük ihtimalle en iyi şekilde sergelinmesi, kariyerlerin, hatta işe alımların belirli bir derecede politikleşmesi, bunun kamu görüşünde şiddetle eleştirildiği Avusturya, Belçika ya da Almanya gibi bazı AB Üyelerinde mevcut olsa bile, bu tür bir siyasallaşmanın hiçbir zaman kamuya karşı tutumlarda politikleşmeye yol açmadığı gerçeğinde yatar.

584. Bununla birlikte tarafsızlık standartlarını, tarafsızlık sık sık seçimle gelmiş politikacılara hesap verme mecburiyeti ile birleştirilmek zorunda olduğu için, somut terimlerle tanımlamak güçtür. Ellilerin sonundan bu yana Britanya Adaları, Fransa gibi Westminster tipi demokrasilerde ya da İspanya’da politikacılar ve kamu görevlileri hükümette ve muhalefette siyasi partilerin birbiri izlemesi yoluyla tarafsızlığın önemi ile ilgili bir anlayış geliştirmiştir. Avusturya, Belçika ya da Hollanda gibi ortaklıkçı tip demokrasilerde tarafsızlık daha çok kamu hizmetinin temsil ediciliğini temin etmek için bazen kariyerlerin, hatta işe alımların politikleştirilmesi kanalını kabul eden siyasi partilerin karşılıklı denetiminin sonucudur. Bu nedenle kamu hizmetinin iç bünyede ve kamuya karşı politikleştirilmesi arasındaki tarafsızlığın değerlendirilmesini ayrı tutmak çok önemlidir.

585. Kamuya karşı tarafsızlığın ihlali günümüzde esas olarak yolsuzluktan kaynaklanmaktadır ki bununla çok güçlü bir şekilde savaşmak zorunludur. Geçtiğimiz yıllardaki gelişmeler çok sayıda AB ülkesinde açıklanan yolsuzluk örneklerinde bir artış göstermektedir. Bunun yolsuzluğun bu şekilde arttığı anlamına mı yoksa kamu görüşünde yolsuzluğun reddinin kuvvetli bir şekilde artmakta olduğu anlamına mı geldiğini söylemek güçtür. Her durumda, kamu hizmetinde tarafsızlığın, kamu hizmeti ile ilgili sistemlerin, kuralların ve prosedürlerin her zamandan daha çok merkezinde olması gerektiği anlamına gelmektedir.

3.2. *Modern İdarenin Temeli Olarak Hukukun Üstünlüğü*

586. AB sık sık “Hukukun Üstünlüğü”nün Avrupa’daki karşılığı olan “yasal devlet”e (*Etat de droit — Rechtsstaat*) istinaden “yasal topluluk” (*Communauté de droit— Rechtsgemeinschaft*) olarak adlandırılır. Hükükün Üstünlüğünü temel alan modern toplumlarda kamu hizmetinin vatandaşlar ve şirketler ile ilgilenme tarzında öngörülebilirlik ve eşitliğe giderek artan bir gereksinim vardır. Bu aynı zamanda Weber ve Weber sonrası idarelerin ortak özelliklerinden birisi olan, kamu hizmetinin profesyonelleşmesinin ana nedenlerinden biridir.

587. AT çerçevesinde, hukuki entegrasyonun hem Komisyon ve Konseyin düzenleyici çalışması hem de Avrupa Adalet Divanı içtihatının baskısı altında, entegrasyonun diğer formlarından çok daha ileri bir düzeye geldiği vurgulanmalıdır. Adalet ve iç işleri meselelerinde işbirliği çerçevesinde yeni gelişmeler yalnızca bu yönü daha da çok geliştirebilir. İşte bu yüzden kamu hizmetini Hukukun Üstünlüğüne bağlayan bütün yönler özellikle dikkate alınmalıdır. Bu da kamu hizmetinin kişisel, sosyal, parti politikası, hatta milliyete bağlı bir ilişkiler ağı olarak değil, net bir şekilde belirlenmiş hedefler ile ilgili prosedürlerin ve hukuki bağlayıcılığı olan kuralların icraat sistemi olarak işlev görmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bu ise kamu hizmeti için özel bir dizi kurala sahip olmanın ana nedenlerinden birisidir.

588. Kamu hizmetinin profesyonelleşmesi ile birlikte, Hukukun Üstünlüğü kamu hizmeti üzerinde birkaç farklı tipte kontrolün varlığı, işlev görmesini ve gelişimini gerektirir. Bütün AB Üye devletlerinde kamu hizmetinin iç kontrolü büyük ihtimalle en önemlisidir (bu basılı materyalde çoğunlukla ihmal edilmiş olsa bile). İç kontrolün esas aracı geleneksel olarak hiyerarşidir. Fakat kamu yönetiminin modernleştirilmesi çerçevesinde kamu ya da dosyalarla ilgilenen yetkililer ile hiyerarşinin tepesi arasındaki mesafeyi azaltmak ve hiyerarşinin devamlı, tahmin edilen ayrıntılı müdahalelerini hedefler ve sonuçlara dayalı, ara sıra olan olay sonrası değerlendirme ile değiştirmek için önemli bir çaba vardır.

589. Yalnızca Fransa ve İspanya’da genelleştirilmiş iç kontrolün spesifik bir formu olarak özelleştirilmiş kamu hizmeti kariyerleri (denetim “mercileri”), muhtemelen ortak politikalar çerçevesinde teşvik edilebilir. Aynı zamanda ya birbirleriyle ya da Lüksemburg’daki Avrupa Sayıştay’ı ile giderek artan bir biçimde işbirliği yapan Sayıştay gibi uzmanlaşmış kamu kurumları yoluyla ya da özel denetim firmaları yoluyla denetimi geliştirme (yalnızca finansal alanda değil) eğilimi vardır.

590. Bütün AB Üyelerinde kamu hizmetinin yargı denetimi gelişmektedir. Uzmanlaşmış idari mahkemeler tarafından (Fransa, Almanya’ya ve örneğin, İsveç gibi diğer ülkelere özgü bir geleneğe göre) ya da sıradan mahkemeler tarafından (Britanya Adaları ve Danimarka’ya özgü başka bir geleneğe göre) idari eylemin yargısal denetimi gün geçtikçe daha da gelişmektedir. Ayrıca esas olarak hâkimler, hukuk mesleği ve akademisyenler arasında bilgi alışverişine dayalı olarak, AB Üyelerinin idari hukukunun yakınlaştırılmasına doğru bir hareket vardır. AT hukukunun ulusal idari hukuk üzerindeki etkisi kararlı bir biçimde artmaktadır. Bu hareket kamu hizmetlerinin organizasyonu ve fonksiyonunda Hukukun Üstünlüğü ile bağlantılı yönlerin gelişmesine büyük ölçüde katkıda bulunmaktadır. Aynı zamanda kamu hizmetini ceza hukuku ve kamu görevlilerinin kişisel yükümlülüğü yoluyla

kontrol etme yolunda da giderek artan bir eğilim vardır. Bu kontrol vasıtası 19. yüzyılın başından bu yana yalnızca İsveç'te mevcuttur ve onlarca yıldır giderek artan bir şekilde kullanılmakta ve aynı zamanda yönetim içerisinde yasallığın hiyerarşi üzerine önceliğini güçlendirmektedir.

591. Son olmakla birlikte son derece önemli olarak, kamu hizmetinin hukuk dışı kontrolü de gelişmektedir. Çoğu AB Üye Devleti yasa ihlali olmayan ya da hukuki eylemin uygunsuz görüldüğü kötü yönetim durumlarında esas olarak hızlı ve esnek bir şekilde müdahale etmek için, kamu denetçisi tarzı bir kurum oluşturmuştur.

3.3. Pazar Ekonomisinde Kamu Yönetimi

592. AB'nin ikinci ve üçüncü sütunları³⁹ gelişmekte olsa ve topluluk müktesebati yalnızca iç pazarla sınırlı kalmayı aynı zamanda büyüyen bir sayıda ortak politikaları içerse bile, iç Pazar büyük ihtimalle uzun bir süre Avrupa entegrasyonunun çekirdeği olarak kalacaktır. Bu nedenle Pazar ekonomisinin kamu hizmetinin çalışma, organizasyon ve fonksiyonuna etkisi yalnızca artışa bağlı değil, aynı zamanda farklı AB Üyeleri için giderek daha çok ortak hale gelecek bir şekildedir. Kamu hizmetleri arasındaki bilgi ve deneyim alışverişi sürekli olarak artmakta ve giderek daha çok sayıda prosedür ve bir politikayı ele alma yolları ulusal ve Avrupalı kamu görevlileri tarafından ortak olarak geliştirilmektedir.

593. Uluslararası rekabette iyi bir kamu hizmetinin önemi günümüzde hükümetler, uluslararası organizasyonlar ve özellikle de Avrupa kurumları tarafından kabul edilmektedir. Birçok ekonomist hâlâ kamu harcamasının ağırlığını kıyaslama eğiliminde olduğu için, aynı zamanda daha kapsamlı bir yaklaşım kamu hizmetinin kalitesini dikkate almaktadır. Kötü yönetimden kaçınmak ve hizmete yönelmeyi ve etkinliği yükseltme görüşüyle bu kaliteyi iyileştirmek yabancı yatırımı çekmek ve ulusal işletmelere yardımcı olmak için Avrupalı ülkelere rekabet üstünlükleri yaratmanın bir yolu olarak görülmektedir. AT çerçevesinde, gelecek yıllar içinde bu, AT Antlaşmasının 92. Maddesi ve onu izleyen maddeler tarafından yasaklanmış olan "Devlet tarafından yapılan yardım" olarak düşünülemez nadir eylemlerden biri olarak, ulusal hükümetin işletmelere yardımcı olmak için kullandığı temel vasıtalarından biri haline gelecektir.

3.4. AB'ye Katılım ve Ortaklığın Üye Devletlerin Kamu Hizmetleri Üzerindeki Etkisi

594. AB'ye katılımın, adayların ve yeni AB Üyelerinin kamu hizmetleri üzerinde yalnızca demokrasi, Hukukun Üstünlüğü ve Pazar ekonomisi gibi değerlere ortak bir yaklaşımı paylaşan AB devletler grubuna ait olmaya bağlı sonuçlardan dolayı olmayan bir etkisi olacaktır. Dikkatli ve erken hazırlığın gerekli olduğu en azından üç alanda daha doğrudan bir etkisi olacaktır.

595. Aday devletlerin kamu hizmetleri, olası sınırlı sayıda fonksiyon istisnası ile, kamu hizmeti içerisinde işgücünün serbest hareketinin bütün yönleri için hazırlıklı olmak zorunda olacaktır. Kamu hizmeti içerisinde hangi pozisyonları ya da kariyerleri kendi uyrukları için tutmak istediklerini net bir şekilde belirlemek için tam ve ayrıntılı kriterler saptamak zorunda olacaklardır. Profesyonel niteliklerin karşılıklı kabul edilmesi için sistemler oluşturmaları gerekecektir (uyruklar için ayrılmış pozisyonlar ve kariyerler için dahi; çünkü sonraki yabancı ülkelerde okuma hakkına sahip olacaktır). Uyruk olmayanlara açık olan pozisyonlar için yabancılara özel prosedürler uygulanıp uygulanmayacağına karar vermeleri (ayırım ihtimalinden kaçınmak için) ve kamu hizmetine aday olanlara bir yargı denetim sisteminin açık olmasını temin etmek gerekecektir.

³⁹ İkinci sütun politikaları ortak dış ve güvenlik politikaları ile ilgilidir; üçüncü sütun politikaları adalet ve iç işleri ile ilgilidir

596. Bunların aynı zamanda kamu hizmeti için kendi yanal hareketlilik, promosyon, sosyal koruma ve emeklilik sistemlerini diğer AB Üyelerinin ve Avrupa kurumlarının kamu hizmetleri ile olası bir devingenliğe adapte etmeleri de gerekecektir. Bunlar topluluk müktesebatının halen çok sınırlı olduğu yönler olduğu için, genişleme müzakereleri başlar başlamaz kamu hizmetleri arasındaki (kamu hizmetlerinden sorumlu bakanların toplantılarında diğerlerinin arasındaki) AB karşılıklı bilgilendirme sürecine katılma konusunda ısrar etmelidirler. Bu da bu yönlerle ilgilenme sorumluluğunun kamu hizmeti içerisinde çok hızlı bir şekilde tahsis edilmesi gerektiği anlamına gelmektedir.

597. Sonuncu ama son derece önemli olarak, karar alma sürecine katılım için eğitim ve AT direktiflerinin, düzenlemelerinin ve programlarının yürürlüğe konması özellikle teknik yardım çerçevesinde teşvik edilmeli ve hızlandırılmalıdır.

3.5. Geleneklerin Etkisi ve Kamu Hizmeti Reformu

598. Bir yandan AB Üyelerinin kamu hizmetleri arasında aday hükümetlerin uymak zorunda olduğu bir yakınlaşma eğilimi varken, farklı AB Üyelerinin kamu hizmetleri arasında (Benelüks ülkeleri, Fransa, Almanya ve İtalya gibi en eskileri bile) esas olarak farklılık gösteren ulusal geleneklere ve tempodaki ve devam etmekte olan kamu hizmeti reformunun önceliklerindeki farklılıklara bağlı olarak önemli farklılıklar hükmünü sürdürmektedir. Bunun aynı zamanda aday hükümetler için de geçerli olacağı açıktır.

599. Bir değerlendirme çerçevesinde, kıyaslamanın standartları yüksek olacaktır. AB'nin kötü bir şekilde organize olmuş kamu hizmetleri ile başa çıkabileceğini önem sürmek için AB Üyelerinin mevcut başarısızlıklarını kullanmak mümkün olmayacaktır. Bunun aksine, daha önceki katılım müzakerelerindeki deneyimler büyük ihtimaller birkaç AB Üyesinin daha önceki birkaç durumda benimsedikleri tutumdan çok daha katı bir tutumu benimsemelerine yol açacaktır. Diğer yanda, çok katı bir tutum müzakereleri baltalamanın örtülü bir yolu olarak da görülebilir.

600. Bu ikilemin çözümü üç yön takip etmek zorundadır:

- Bazı yönlerden, esas olarak kamu sektöründe işgücünün serbest dolaşımı ile ilgili olanlar için, geçiş dönemleri büyük ihtimalle katılım antlaşmalarında koşul olarak konacaktır. Zaman tabloları ile birlikte reform hedefleri olarak kullanılacak bir dizi kritere bağlı olmaları gereklidir;
- Diğer yönlerden, müzakere süreci boyunca ve sonrasında teknik yardım üzerine vurgu yapılmalıdır. Başka şeylerin yanı sıra seksenlerdeki ve doksanlardaki başarılı deneyimler, yapısal fonlar bu bağlamda kullanılabilir;
- Daha genel olarak, Avrupa entegrasyonunun hedeflerinin ve daha spesifik olarak AB ve AT'nin hedeflerinin kamu hizmeti standartları meselesinde neleri gerektirdiğini belirlemek için Komisyon, AB Üye hükümetleri ve aday hükümetler arasındaki tartışmalarda bir sınır çizgisi çekilmelidir.

4. AB Üye Devletlerinde Kamu Hizmeti Sistemlerinin Karakteristikleri

601. Bu bölüm AB entegrasyonu çerçevesinde kamu hizmeti reformuna yaklaşırken ele alınması gereken yönleri ana hatlarıyla vermeye çalışır. Farklı AB Üye Devletlerinden somut örnekler sunar. Bunlar reçeteler olarak değil, kıyaslama yapmak için örnekler ve olası ilham kaynakları olarak görülmelidir.

4.1. Kamu Hizmetinin Tanımı

602. Kamu hizmetinin AB'nin bütün AB Üyeleri için ortak olan bir tanımı yoktur. Ortak amaçlar vardır, ama farklı çözümlerle birlikte vardır. Esas sorular hükümet çalışanlarının kamu ve iş kanunu mevzuatına mı yoksa büyük ihtimalle özel mahkemelerin kontrolü altındaki bir dizi spesifik kurala mı itaat etmek zorunda oldukları ve bu personele uygulanan kuralların homojen mi yoksa farklılaştırılmış mı olması gerektiğidir. Bu soruların nedenleri demokratik, sorumlu hükümet ile ilgili genellikle daha geniş kavramlar yansıtan, kamu hizmeti ile ilgili anayasa hükümlerinde bulunacaktır. Bu kavramlar işe almanın kalitesini sağlama gerekliliğine, hükümet çalışanlarının devamlılık ve istikrarına ve yetkili kamu kurumlarının çalışması, halkın parasını harcama ve benzeri şeylerle bağlantılı spesifik yükümlülüklerle ilişkili olabilir.

603. Bütün AB Üyelerinde bir takım hükümet çalışanı olağan sözleşmeye bağlı çalışma ilişkisinden farklı bir dizi spesifik kurala tabidir. Bunlar genellikle kamu görevlisi, *civil servants*, *fonctionnaires*, *Beamte*, *public servants* (İrlanda'da) olarak tanımlanır. Böyle tanımlanan kamu hizmetinin kapsamı bir ülkeden diğerine büyük ölçüde değişiklik gösterir.

604. Yunanistan, Fransa, İrlanda, Hollanda ya da İsveç gibi farklı ülkeler dâhil, AB Üyelerinin büyük çoğunluğunda hükümet çalışanları (ister merkezi hükümet tarafından iş verilmiş olsun isterse yerel otoriteler tarafından) normal olarak kamu görevlileridir. Aynı zamanda çoğunlukla özel kamu hukuku kuralları tarafından yönetilen geçici görevlendirme gibi olası istisnalar hariçtir. Daha da sınırlı sayıda ülkede daimi hükümet çalışanlarının yalnızca bir kısmı kamu personelidir. Almanya'da anayasal ilkelerle kamu personeline ayrılmış, idari makamlarla ilgili pozisyonlar (hükümet istihdamının yaklaşık yüzde 40'ı) ve özel hukuk ve iş hukukuna tabi personel tarafından yerine getirilebilecek diğer fonksiyonlar arasında geleneksel bir ayırım vardır. İngiltere'de geleneksel ayırım olağan iş hukukuna tabi olan yerel yönetim çalışanları ve "kraliyet tarafından verilen imtiyaz"a bağlı yönetici tarafından benimsenmiş kurallara tabi kamu personeli, yani ulusal hükümet çalışanları arasındadır. Bazı ülkeler bir modelden diğerine geçmektedir; örneği son otuz yıldır Danimarka ya da 1993 yılında yaptığı radikal reformla İtalya gibi. İtalya'da günümüzde yalnızca birkaç bin yüksek kademedeki memur spesifik bir kamu hizmeti mevzuatına tabidir; diğer hepsi medeni hukuk sözleşmelerine dayalı olarak hükümet tarafından istihdam edilmektedir.

605. Genel tercih ne olursa olsun, kamu personeli grupları ya da devlet istihdamının farklı yönleri için daha spesifik düzenlemelere yer vardır. Fransa'da ulusal hükümet tarafından istihdam edilen devlet kamu personeli, yerel ve bölgesel makamlarca istihdam edilen "bölgesel kamu personeli" ve "hastane kamu personeli" arasında bir ayırım yapılmıştır. Almanya'da federasyon ve 16 *Länder*'in her biri tümüyle kendi kamu hizmeti yasasına sahiptir, fakat sonuncusu kamu hizmetinde genel federal çerçevedeki yasaya riayet eder. İtalya'da hükümet personeli istihdamının pek çok yönü medeni hukuk ve toplu pazarlık ile düzenlenir, fakat anayasal bir ilke olan seçme sınavı yoluyla işe alım (*concorso*) anayasal düzenlemeye tabidir.

606. Kamu hizmeti ile siyasi fonksiyonlar arasındaki farka özel dikkat sarf edilmelidir. Resmi görevliler ve doğrudan parlamentoya karşı sorumlu olan seçimle gelmiş resmi görevliler kamu personeli olarak kabul edilmezler. Bunlar ya parlamento ve hükümet üyeleri ya da özerk idari makamların başlarıdır. Bakanlar tarafından doğrudan seçilmiş ya da atanmış çalışanların durumu bir miktar daha zordur. En yaygın çözüm daimi pozisyonların, hükümetin dilediği gibi işe alma ve işten atmasını mümkün kılan özel yasal bir pozisyona sahip olsalar bile, kamu personeli tarafından doldurulmasıdır. Fransa'daki (*emplois à discrétion du gouvernement*) ve Almanya'daki (*politische Beamte*) üst düzey Bakanlık işlerinin durumu budur. Kamu hizmetinin tarafsızlığının geleneksel olarak daimi sekreterlerin bile bütünüyle tarafsız kamu personeli olarak düşünüldüğü İngiltere'de durum farklıdır. Özel bakanlık danışmanları ya da "kabine" üyeleri (Belçika, Fransa ya da Avrupa Komisyonu'nda olduğu gibi) gibi daimi olmayan pozisyonlar genellikle kamu hizmeti

kurallarının uygulanmadığı siyasi atamalar olarak bakılır. Fransa’da, örneğin, bu tür siyasi işlere yardımcı olan kamu personelinin dışarıda bırakılması.

607. AT hukukunun AB Üyelerinin kamu hizmetlerinin tanımı üzerine doğrudan hiçbir etkisi yoktur. Madde 48(4) ile ilgili Avrupa Adalet Divanı içtihadı kamu hizmetine giriş koşulu olarak yalnızca milliyet sorusunu uygular. 1988 tarihli Komisyon bildirimini eğitimi yabancılara açılacak sektörlerden birisi olarak düşünmesine rağmen, Üye Devletlerden kendi istihdamlarının doğasını değiştirmelerini hiçbir zaman istemedi. Belçika, Fransa, Almanya, İrlanda ya da İspanya gibi ülkelerin büyük çoğunluğunda kamu kurumlarındaki (okullar ve üniversiteler) öğretmenler, çoğunlukla kamu personelinin toplanının yarısından fazlasını temsil etseler dahi, kamu personeli olarak düşünülür. Buna rağmen, yalnızca çalışma saatleri ve tatil meselelerinde olsa da, genel kamu hizmeti çerçevesi içerisinde açık olarak spesifik istihdam koşullarına sahiptirler. Buna ek olarak hakimlerin kamu personeli olarak görüldüğü bütün ülkelerde, hakimler bağımsızlıklarını garanti eden spesifik hukuki kurallara tabi olur.

4.2. Hukuki Kaynaklar

608. Kamuda istihdam koşullarının hukuki kaynağı açık bir şekilde AB Üyelerinin yetki alanındadır. Farklı anayasal hükümlere göre, kamu hizmeti yasası (Fransa, Almanya ya da İrlanda’da gerekli), diğer kanun hükmünde kararnameler (İngiltere’de kamu hizmetini uygulayan düzenlemeleri –şayet varsa- “konseydeki emirler” şeklinde alınır) ya da farklı düzeyde hukuki bağlayıcılığı olan iç kuralları arasında bir tercih imkânı vardır.

609. İşçilerin serbest hareketine göre, AT hukuku hukuki bağlayıcılığı olan vasıtalarla güvenmeyi gerekli kılmaktadır, fakat geri kalanı için yalnızca iç hukuki prensipler uygundur. Çoğu durumda (İngiltere hariç) vatandaş olarak kamu görevlilerinin siyasi statüsü ile ilgili bütün meseleler Parlamentonun kararı ile tayin edilir. Oysa kamu hizmetinin yönetimi ile ilgili meseleler bir takım ülkelerde hükümete ait kanun hükmünde kararnameler olarak tayin edilir. Ana tercih kriteri (spesifik anayasal geleneklerden ayrı olarak) karar alma sürecinin netliği ve açıklığıdır. Bazı ülkelerin genel bir kamu hizmeti yasası tercih etmesinin nedeni budur; hükümete ait kanun hükmünde kararnamenin diğer kullanımından önce işçi sendikalarının ve profesyonel organların yoğun istişareleri gelir. Pek çok ülkede parlamento kararı ile belirlenmiş, bütün kamu hizmetine uygulanabilen genel prensipler ile yalnızca özel kamu personeli gruplarına uygulanabilen kanun hükmünde kararnamelerde belirlenmiş spesifik kuralları arasında bir fark vardır.

610. Ülkelerin büyük çoğunluğunda kanunlaştırmaya bir eğilim mevcuttur, fakat kanunlaştırmaya mutlaka hukuki bağlayıcılığı olacağı anlamına gelmediği burada işaret edilmelidir. İngiliz kamu hizmetinin geleneksel “Estacode”u esas olarak hakların, görevlerin, ahlaki davranış kuralları gücüne sahip prosedürlerin tanımını içermektedir. Başka bir oldukça genel eğilim toplu pazarlık ile istihdam koşullarını belirlemektir. Anayasal ve hukuki prensiplere bağlı olarak sonuç İtalya’daki gibi müşterek anlaşmanın gücü yoluyla bağlayıcıdır ya da yasayla veya kanun hükmünde kararname ile desteklenmelidir.

611. Aday devletler örneğinde, çoğu hükümet aynı zamanda katılım ve kamu hizmeti reformu müzakerelerini yürütüyor olacağı için, değerlendirmeler sırasında geçiş dönemine özel dikkat sarf edilmelidir.

4.3. Görevler ve Haklar

612. Kamu hizmeti yasalarının belirgin bir kısmı kamu personelinin görevlerine ve haklarına ayrılmıştır. Bunlarla ilgili AB’nin bütün AB Üyelerinde ortak olan kapsamlı ve homojen bir liste yoktur. Yalnızca bu hak ve görevlerin formüle edilmesine değil (özellikle netlik açısından; bu ise ikinci derecede mevzuatların iç uygulamalara ve mahkemelerin içtihatlarına tercih edilmesi gerektiği anlamına gelir), fakat özellikle bir prensipten diğerine büyük ölçüde değişiklik gösteren yürürlüğe koyma yollarına özel dikkat sarf edilmelidir. Bu

amaç doğrultusunda ilerlemenin çok faydalı bir yolu yalnızca hakları ve görevleri ayırmak değil, aynı zamanda özellikle kamuya karşı görevler ile hizmete olan görevler arasında da ayırım yapmaktır.

4.3.1. Kamuya Karşı Görevler

613. Modern bir kamu hizmetinde, Kamu hizmeti yasasının formülasyonunda durum genellikle böyle olmasa da genellikle kamuya karşı görevler önce gelmelidir. Bu bağlamda bulunacak en önde gelen görevler tarafsız olma görevi, özellikle bireyler ile ilgili bilgiler söz konusu olunca profesyonel ketumiyet görevi ile birleşik olarak sorulara yanıt verme ve bilgi sağlama görevi ve yasa dışı emirlere uymama görevidir.

614. Sonuncusuna yalnızca kamu hizmeti yasalarında değil fakat aynı zamanda faşist ve Nazi rejimlerinden ve Nurnberg davalarından sona çok sık olarak ceza hukukunda da özel önem verilmiştir. Yürürlüğe koyma garantileri esas olarak gerekli olduğu durumlarda kamu görüşünün yardımıyla adli ve idari mahkemelere kamunun ve kamu personelinin kendilerinin girebilmesinde yarar.

615. İsveç geleneğinde çok kapsamlı olan ilkler daha on ya da yirmi yıldır kamu hizmeti ile ilgili sorunlarda ön plana geçmektedir. Bunlar hâlâ bazen resmi sırlar ile ilgili mevzuatla (İngiltere’de olduğu gibi) ya da daha genel olarak kuzey ülkeleri hariç bütün AB ülkelerinde ortak olan gizlilik gelenekleriyle çatışmaktadır. Yürürlüğe koyma, resmi dokümanlara ulaşmak için etkili sistemler ya da daha genel olarak basının hükümetin çalışmalarına karışması yoluyla yapılır. Kuzey ülkelerinin baskısı altında AB bu konuya giderek daha çok önem vermektedir.

4.3.2. Hizmet Odaklı Görevler

616. Hizmete odaklı görevler çoğu AB Üye Devletinde en klasik olanlardır.

617. Pek çok ülkede bir kamu personelinin ilk görevi bütün çalışma zamanını ve kapasitesini hizmete adamaktır. Bu, hizmet dışında bir eğitimci olarak çalışma ya da yazma gibi çok sınırlı çalışma imkânları ile de birleştirilebilir, fakat bu ihtimaller dar tutulmalı ve öngörülebilmelidir. Akdeniz ülkeleri gibi, genellikle düşük maaşları telafi etmek üzere, çalışma saatinin dışında başka profesyonel aktiviteler yürütme ihtimalini kabul etmiş AB Üyeleri bu durumun kamu yönetiminin kalitesinin kötü olmasının çok önemli bir nedeni olduğunu keşfetmişlerdir. Yarı zamanlı çalışan hükümet çalışanları için bile bu tür bir ihtimalden kaçınmaları tavsiye edilmelidir. İyi tesis edildikleri takdirde kolay olabilecek ve oldukça otomatik olarak işleyebilecek bu ilkelerin yürürlüğe konması özel bir çaba ve genellikle etkili olmaları, hizmette içteki karmaşalar fenomeninden kaçınarak etkili olmaları için dış denetim ve kontrol prosedürleri gerektirmektedir.

618. Hizmet odaklı diğer görevler esas olarak ülkeye, kamu kurumlarına ve zamanın hükümetine sadakatın yanı sıra hiyerarşiye itaati de garanti etme gerekliliği ile bağlantılıdır. Bunlar genellikle disiplin prosedürleri yoluyla uygulamaya konur ve demokratik haklar ve disiplin prosedürünün kendisi yoluyla sınırlanır.

619. Kamu personelinin daha yakın zamanlarda ortaya çıkan görevleri arasında, bazı ülkeler profesyonel eğitimden geçme ve yeni çalışma koşullarına uyum sağlama görevini ön plana çıkarmaktadır. Bu, AB’ye katılım ışığında özellikle akılda tutulmalıdır.

620. Hizmet odaklı görevler söz konusu olduğunda, formülasyonda büyük bir netlik ön koşuldur, fakat yalnızca ister kamu isterse özel organizasyonlar olsun en büyük bürokrasilerde çok yaygın olan organizasyonel atalet fenomeninden kaçınmak için, etkili insan kaynakları yönetimi ortamında çalışabilir.

4.3.3. Haklar

621. Kamu personelinin hakları, kamu yönetiminin işlev görmesini demokratikleştirme çabasının bir sonucu olan kamu hizmeti yasalarının dikkati çeken bir parçasıdır. Bunlara teşvik olarak fakat aynı zamanda demokrasinin ve Hukukun Üstünlüğünün bir parçası olarak bakılmalıdır. Birkaç hak kategorisi öne çıkabilir.

622. Kamu Personeli vatandaş olarak haklardan yararlanır. Genel eğilim kamu personelinin diğer bütün vatandaşlarla aynı haklardan yararlanmasına izin vermek olmasına rağmen, bazı ülkeler tarafından birkaç sınırlamanın normal olduğu düşünülmektedir. Davranış eşitliğine hiçbir sınırlama kabul edilmemektir ki bu da ya kamu hizmeti yasasının özel olarak ayırımları yasaklayıp yürürlüğe koyma sistemleri sağlaması gerektiği ya da ayırıma karşı genel mevzuatın kamu hizmeti istihdamı için uygulanır olması gerektiği anlamına gelmektedir.

623. Genel anlamda, siyasi görüşlerin ifadesi serbesttir ancak şekil ve ton olarak ılımlı olmalıdır. Grevin devlet memurları için bütünüyle yasak, ancak kamu işçileri için mümkün olduğu Almanya gibi bazı ülkelerde grev hakkı kısıtlanmıştır. Yüksek mevkideki kamu personelinin siyasi parti üyesi olmasının yasak olduğu ve bir kamu personelinin seçime katılmadan önce istifa etmesi gerektiği İngiltere gibi bazı ülkeler siyasi aktivitelere katılma hakkını sınırlamaktadır. Bununla birlikte, çok sayıda parlamento üyesi ve önde gelen politikacının geçici izinde bulunan kamu personeli olduğu Fransa, Almanya ve İspanya gibi diğer ülkelerde kamu personeli siyasi hayata katılmakta bütünüyle özgür olmakla kalmayıp aynı zamanda siyasi bir pozisyona geldikten sonra kamu hizmetine otomatik olarak döndükleri için özellikle rahat bir durumdan istifade etmektedir.

624. Kamu personeli aynı zamanda çalışan olarak da haklardan yararlanır. Çalışma koşulları, ücretler, izin, tatillerin vs. yanı sıra işçi sendikalarına ve ortak yönetilen kurumlara katılımın da organize edilmesi gerekmektedir. Pek çok durumda, bu çok sık olarak kamu hizmeti yasasında özel olarak formüle edilmiş olsa bile, iş hukuku ya da müşterek anlaşmalara başvuruda bulunarak çözülebilir. Bu konuda genel olarak uygulanabilen bir beyanda bulunmak güç olmasına rağmen, AB Üye Devletlerinde kamu hizmeti ve işletmeler arasındaki maaş farkı oldukça önemsizdir ve giderek de azalmaktadır. Bazı hiyerarşik düzeyler bazı ülkelerde özel sektördeki emsallerinden daha iyi ücretler alır ancak diğerlerinde almazlar.

625. Daimi bir soru kamu çalışanlarının özel sektördekilere farklı olarak, örneğin, özellikle daimi bir işe sahip olma hakkı gibi, özel haklardan faydalanması gerekip gerekmediğidir. Deneme dönemlerine ya da kalıcı olmayan görevlere uygulanan spesifik düzenlemelerden ayrı olarak, çoğu AB hükümeti emeklilikten daha başka bir sınır tanımaksızın kamu personeli atarlar ki bu da belirli bir imtiyaz şekli anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, bütün kamu hizmeti yasalarının oldukça sık bir şekilde uygulanan disiplin suçu nedeniyle işten çıkarma ihtimalini de dâhil ettiği ve pek çok durumda kamu personeli ya işlerine uyum sağlayamadıkları için ya da kamu yönetimindeki yapısal değişikliklerden dolayı kamu personeli işten çıkarma ihtimali yasal olarak mevcuttur. Bununla birlikte, çoğu ülke uygulamada, iyi ya da kötü nedenlerden dolayı, bu tür işten çıkarmalardan kaçınılmaya çalışmaktadır.

626. Hizmet yoluyla halka karşı korumaya özel dikkat sarf edilmelidir. Bazı durumlarda, hükümete karşı düşmanlık doğrudan siyasi mücadelelerin bu şekilde günah keçileri olan kamu personeline dönmektedir. Burada koruma gerekliliği açıktır. Fakat aynı zamanda kamu personelinin iyi çalışmasına bağlı olmaya kötü yönetim durumları ile çalışanın kendisinin kötü yönetimin nedenlerinde birisi olduğu durumlar arasındaki sınırı çizmek çoğu zaman güç olduğu için, kamu personelinin üzerinden sorumluluğu almaksızın kurumun mesuliyeti yoluyla haksız muameleleri onarmayı mümkün kılacak bir sistem geliştirilmelidir. Kamu hizmeti yasası yalnızca koruma hakkını ve işi mümkün olan en iyi

şekilde başarıma görevini şart koşar. Gerisi bir yandan kamu yükümlülüğü üzerine adapte edilmiş idari hukuk yoluyla, diğer yandan ise müşteriye yakın olan modern yönetim yoluyla çözülecektir.

4.4. İşe Alma

627. Bütün AB Üyeleri kamu hizmetinde işe alınmanın baş ilkesi olarak liyakate bağlı eşit erişimi kabul etmektedir. Bazı ülkelerde vurgu liyakat üzerindedir ve işe alma teknikleri esas olarak boş pozisyonlar için en iyi adayları almanın bir yolu olarak görülürken, diğerlerinde kamu hizmetine giriş çok önemli bir vatandaşlık hakkı olarak görüldüğü için vurgu daha çok eşitlik üzerinedir. Hollanda ve bazı Kuzey ülkeleri hariç, hemen hemen bütün ülkelerde işe alma sistemleri siyasi ya da sosyal iltimasa ya da akraba kayırmaya bir tepki olarak oluşturulmuş ve bu nedenle zaman zaman ağır işleyen ve katı bürokratik prosedürler olarak algılanan eşitliği garanti eden birleştirici prosedürlerdir.

628. Yalnızca bir ülkede, Hollanda'da, yukarıda bahsi geçen tanımın dar anlamında kamu hizmetine alma, boşlukları doldurmakla görevli departmanın başının özgür seçimine dayalıdır. Diğer tarafta, işe alma pek çok ülkede kamu personeli olmayan hükümet çalışanlarının özgür seçimine bağlıdır, fakat örneğin, İtalya'da anayasal ilke, yasal durumlarına bakılmaksızın bütün hükümet çalışanlarının seçme sınavı ile işe alınmak zorunda olmasıdır.

629. Almanya, Hollanda ile birlikte seçme sınavı yapmayan tek ülkedir, fakat kamu hizmetine aday olanlar, seçme sınavından tek farkı kabul edilecek önceden belirlenmiş sayıda insan olmaması özelliğiyle seçme sınavlarından ayrılan, çok zor olan devlet imtihanlarını (*Staatsexamen*) geçmek zorunda oldukları için seçim bütünüyle özgür değildir. Diğer bütün ülkeler, değişiklik gösteren şekilde olsa da, seçme sınavını uygulamaktadır. İspanya'da "*competicion*" ve "*concurso*" arasında çok faydalı bir ayırım yapılmıştır. "*Competicion*" durumunda, adaylar tercih tarafsızlığını garanti etmek için kimliği bilinmeyen adaylar arasından ilk seçimi uygulamak için yazılı bir kısımdan oluşun sınavlar yoluyla bağımsız bir jüri tarafından seçilir. "*Concurso*" durumunda ise adaylar doğrudan sunulan dosya ve görüşmelere dayalı olarak seçilir; bu yolla iltimasa meydan verilir fakat aynı zamanda büyük ihtimalle daha iyi uyum sağlayan bir tercih mümkün kılınır. Başka pek çok ülkede rekabetin büyük çoğunluğu, adına ister "*concours*" isterse "*concorso*" denilsin, "*competicion*" modelini izler; bu esnada yine aynı "*concours*" etiketini taşıyan "*concurso*" tipi işe alımlara da genellikle yer vardır. İlk kategorinin ikincisine oranla yönetilmesi çok daha zordur, fakat iltimasa önlemenin tek etkili yoludur.

630. AB Üyelerinin büyük çoğunluğunda, işe alım kararlarına karşı gelişmiş teyiz sistemleri mevcuttur ve bunlar istatistiksel olarak kamu hizmeti içtihadının çok önemli bir kısmını oluşturur. AT hukukunun burada bir etkisi vardır. İşe alım uyruk olmayanlara açık olan işler ve kariyerle için olduğu sürece, Avrupa Adalet Divanı tarafından konulan ilkeler AB Üyelerinin adayların adaylıklarının olası reddinin nedenlerini bilmelerini mümkün kılacak, adaylara etkin bir şekilde açık olacak adli inceleme sistemlerine sahip olmaya mecbur tutar. AT hukuku bütün kamu hizmetine uygulanmasa bile, kamu hizmeti söz konusu olunca uyruk olmayanlar için uyruk olanlardan daha iyi garanti vermek pek de muhtemel değildir. Bu nedenle işe alımın ayrıntılı adli kontrole tabi olmadığı ülkeler büyük ihtimalle AT hukukunun etkisinden dolayı sistemlerini adapte edeceklerdir.

631. Bazı ülkeler harici işe alımı (yalnızca akademik derece şartı ile herkese açık) hükümet çalışanlarına mahsus olandan ayırır. Burada yine AT hukukunun etkisi tedrici bir şekilde giderek daha önemli hale gelmektedir. Adalet Divanına göre, diğer AT Üye Devletlerde kamu hizmeti istihdamı işe alımın gerçekleştiği devletteki istihdama eşdeğer olarak düşünülmelidir (23/2/1994 Scholtz /Opera universitaria di Cagliari, dava 419/92). Hükümetler bu terfi aracını kamu hizmetinde tutmak istedikleri takdirde, sistemlerini çok fazla açmak yoluyla etkisiz kılmaktan kaçınmak ve diğer yandan ise AT hukuku ile

çatışacak bir şekilde sınırlamaktan kaçınmak için iç işe alım giriş koşullarını tanımlarken çok dikkatli olmalıdır.

632. Kamu hizmetinde istihdam sisteminin (kariyer sistemi ya da istihdam sistemi) bariz bir şekilde işe alım prosedürlerinin doğası ve içeriği üzerinde sonuçları bulunmaktadır. Kariyer sistemi çerçevesinde hizmete alım (kariyerin başlangıcında) belirli bir pozisyona seçim yapmaktan çok farklı olmakla birlikte bunlar istihdam sistemleri çerçevesinde farklılık göstermez.

4.5. Yer Değiştirme

633. Yer değiştirme, hangi sistem (kariyer ya da istihdam) seçilmiş olursa olsun, bütün kamu hizmetlerinde çok önemli bir konudur. Bu iki sistem arasındaki temel fark şu şekilde tanımlanabilir. Kariyer sisteminde, yer değiştirme organizasyonun bir sorunu olarak düşünülür ve bu yüzden kamu hizmeti yasa ve düzenlemelerinde yer değiştirme için ayrıntılı hükümler konur. Oysa istihdam sisteminde yer değiştirmeye çalışanın sorunu olarak bakılır ve fırsatlara göre meydana gelir. Geleneksel olarak, Hollanda hariç olmak üzere AB Üyelerinde, AB hükümeti genel olarak kamu personeli için kariyer sistemini seçmiş, istihdam sistemini kamu personeli olmayan hükümet çalışanlarına bırakmıştır. Hollanda da bile hükümetin şimdi kamu hizmetinin üst düzey yöneticileri için organize olmuş yer değiştirmeyi (yani kariyer sistemini) keşfetmekte olduğunu belirtmek büyük ihtimalle faydalı olacaktır.

634. Yer değiştirme genellikle kamu hizmeti üyeleri için bir teşvik, insan kaynaklarını yenilemenin böylelikle kamu hizmetinin dinamizmini artırmanın bir yolu ve hükümette iç koordinasyonu teşvik eden kültürün unsurlarından biri olarak düşünülür.

4.5.1. Dikey Yer Değiştirme

635. Dikey yer değiştirmeye iyi maaşlar, emekli maaşı imkânları ve ilginç bir çalışma ile birlikte ve bazen bunun da üstünde koşullarla kamu personeline genellikle büyük bir teşvik olarak bakılır. Bu kariyer sistemlerinin esas ilgi alanıdır, fakat istihdam sistemlerinde de göz ardı edilemez. Kariyer sistemleri çerçevesinde resmi kriterler ile performans arasında bir dengenin bulunması gereklidir. Resmi kriterler arasında hizmetin süresi tanımlanması ve kullanılması en kolay olanıdır, fakat sınavlar ya da eğitim dönemleri gibi diğerleri kıdemden olumsuz bir teşvik haline gelmesinden kaçınmak için kullanılabilir.

636. Pek çok ülkede dikey yer değiştirme için kriterler genel bir kamu hizmeti yasası ya da düzenlemesinde formüle edilmiştir. Bu genellikle işe alım düzeyine göre, farklı kamu personeli grup ya da kategorilerinin tanımları ile birlikte gider (ikinci sınıf, A düzeyi (*baccalauréat* — *Abitur*), akademik derece). O halde büyük sorunlardan birisi bir kategoriden diğerine yer değiştirmektir ki bu da iç işe alım yolu ile çözülebilir.

637. Fransa ve İspanya'da kariyerler kamu personelinin *corps* ya da *cueros* denilen çerçevesinde yönetilir (her ülkede ulusal kamu hizmeti için binden fazla farklı *corps* mevcuttur). Yer değiştirme kriterleri kriterleri (yanalın yanı sıra dikey de) özel görevler ya da çalışma koşulları ile birlikte her *corps*'a özgü ayrı düzenlemeler formüle edilir. Bu kamu hizmetinde parçalanma ve katılığın bir kaynağı haline gelebilir, fakat diğer yandan Fransa'da, bu, *corps*'da kademe (derece) – kariyer imkânlarını ve maaşın önemli bir kısmını büyük ölçüde şarta bağlar – ile hükümet istihdamında pozisyon (*emploi*) – sorumlulukları, çalışmayı ve maaşın küçük bir kısmını şarta bağlar – arasında net bir ayrışmaya izin verir. Pozisyonlarda hâlihazırda boşlukların olmadığı durumda *corps*'da dikey yer değiştirmekten faydalanmak mümkündür.

638. Yine AT hukukunun bir etkisi vardır. Adalet Divanı bir kez işe alınmış yabancı bir hükümet çalışanının o ülkenin çalışanına kıyasla, yalnızca 48(4) Maddesinin istisnasıyla

kapsanan pozisyonlar hariç, ayrımcılığa maruz kalmayacağını (12/2/1974, Sotgiu, dava 152/73) düşünmektedir. Kariyer sistemlerinde, bu, dikey yer değiştirmede düzenlemelerin sınırlı işleri hesaba katması gerektiği ve yalnızca kariyer başlangıcı ile sınırlı olmayan işleri kapsayan tam bir iş tanımına girilmelidir. İstihdam sistemlerinde bu, yer değiştirmenin iş açıkları ile ilgili bilgilerde ya da insan kaynakları yönetiminden sorumlu yetkililer tarafından yapılan tercihlerdeki fiili ayrımlardan değil, yalnızca liyakatten kaynaklanmasını temin etmek için teyiz mekanizmalarının düzenlenmesi gerektiği anlamına gelmektedir.

4.5.2. Yatay Yer Değiştirme

639. Hükümet departmanları ile daireler arasında yer değiştirme olarak tanımlanan yatay yer değiştirme aynı zamanda önemli bir teşvik olarak fakat bunun yanında kamu yönetiminin bir aracı olarak da düşünülür. Elemanları işten çıkarmak zorunda kalmaksızın idari yapıların görev değişikliği yapmasını mümkün kılar ve bir diğerinin sorunları, ilgi alanları ve çalışma yöntemleri ile ilgili karşılıklı bilgi alışverişini kolaylaştırdığı için hükümet içi, hatta hükümetler arası koordinasyonun çok önemli bir unsurudur. Bu itibarla Avrupa politika geliştirme bağlamında gün geçtikçe daha önemli hale gelmektedir.

640. Çoğu AB kamu hizmetlerinin yatay yer değiştirme meselelerinde kaydı oldukça zayıftır ve yürütme ajanslarının oluşturulması nedeniyle yatay yer değiştirmede oldukça hoşnutsuzluk verecek bir azalma eğilimi vardır. Yatay yer değiştirme büyük ölçüde bir kamu hizmeti yönetim meselesidir (bakınız 3.7), fakat aynı zamanda kamu hizmetine uygulanabilen düzenlemelere de bağlıdır.

641. Yatay yer değiştirmenin önemli bir aracı izinlerin (*congés*) ve geçici görevlendirmelerin (*détachement*) organizasyonudur. Bunlar ulusal hükümetler ile Avrupa Komisyonu arasında önemli bir işbirliği unsuru haline gelmektedir. Kariyer sistemleri bunları istihdam sistemlerine oranla daha kolaylıkla bütünleştirir. İzin ve geçici görevlendirme koşullarının tam bir tanımı (çalışanın girişimi, izin nedenleri ve geçici görev verilecek organizasyonlar, aynı zamanda izinde ve geçici görevde olacak çalışanların maksimum sayısı), bu hizmetlerin başındakilerin genellikle iyi çalışanlarının geçici bile olsa hizmetten ayrılmalarını görmeye isteksiz oldukları gerçeğini hesaba katarak verilmelidir. Ayrıca kamu hizmeti ile bağlantının emekli maaşı hakları ve gelecek terfi ve (uygulamada en zor olanı) kamu personelinin izin döneminin ya da geçici görevin sonunda hizmete yeniden nasıl entegre olacağı meselelerinde nasıl sürdürüleceği de çok açık olmalıdır. Aynı zamanda Avrupa kurumlarına ya da kurumlarından ve diğer AB Üyelerinin idarelerine ya da idarelerinden geçici görevlendirme konusu da dikkate alınmalıdır.

642. Yatay yer değiştirme ile ilgili ortaya çıkan bir sorun kişilerin farklı AB Üyeleri ve Avrupa kurumlarında çalışılan dönemler dâhil olmak üzere bir kariyer yolu izlemek istemesidir. Geçici görev hükümleri yalnızca bir olası çözümdür. Bir kamu hizmetinden diğerine emekli aylığı hakları ve muhtemelen kıdem haklarının transferine izin vermek için Komisyon ve kamu hizmetlerinin yönetiminden sorumlu AB Üye departmanları tarafından hâlihazırda bir çaba sarf edilmektedir.

4.6. Eğitim

643. Kamu personelinin eğitimi, özellikle hizmet içi eğitim şeklinde, bazen kariyer gelişimine bağlı olarak bütün AB Üyelerinin yanı sıra Avrupa kurumlarında da giderek daha önemli hale gelmektedir. AB genelinde eğitim için birkaç farklı model mevcuttur.

644. Yalnızca Fransa ve İngiltere corps sistemine yakın bir şekilde bağlı olan kamu hizmet okulları geleneğinin uzun zamandır yerleşmiş olduğu iki ülkedir. Fransa'da bunlardan birkaç yüz tane bulunmaktadır. Bunlar eğitimi ve akademik derecesi olan adayları kaydetmekten fakat aynı zamanda iç bünyede işe alma ve onları gelecekteki işlerine hazırlamaktan da sorumludur. Diğer ülkelerde kamu yönetimi okulları ve enstitüleri

daha çok servis içi eğitime odaklanmaktadır. AB üyeliğinin etkisi esas olarak Avrupa eğitimi ile ilgilidir, fakat tedrici bir şekilde kamu hizmetinde eğitimin ve deneyimin karşılıklı tanınması sorunu, özellikle sağlık ve eğitim alanlarında, ortaya çıkmaktadır. Yine burada AB içi kariyere olanak tanımak için Komisyon ve AB Üyelerinin kamu hizmetlerinin yönetiminden sorumlu departmanları tarafından bir gayret gösterilmektedir.

4.7. *Kamu Hizmetinin Yönetimi*

645. Kamu hizmetinin yönetimindeki organizasyon ve tekniklerin çeşitliliği AB Üye Devletleri arasında oldukça geniştir ve geniş bir deneyim yelpazesinin kıyaslanmasına izin verir.

646. Hükümet düzeyinde ana konu kamu hizmeti yönetiminin merkezileşmesi ya da ademi merkezietçi olmasıdır. Fransa, Portekiz ya da İspanya gibi bir takım ülkelerde, geçmişte İrlanda'da ve bunun yanı sıra zaman zaman İngiltere'de özel bir kamu yönetimi ya da kamu hizmeti bakanlığı, kamu hizmeti üzerine yasa ve düzenlemeleri hazırlamak, işe alımları organize etmek ya da izlemek, insan kaynakları yönetimini koordine etmek ve işçi sendikaları ile müzakere etmek gibi kamu hizmeti yönetimi genel yönlerinde sorumludur. Belçika, Almanya ya da Hollanda gibi diğer ülkelerde bu İç İşleri Bakanlığı ya da Maliye Bakanlığının rolüdür (günümüzde İrlanda'da). İtalya'da ulusal ve yerel yönetim ve idareler adına müzakere etmek için özel bir yürütme ajansı kurulmuştur. Kamu hizmetinden sorumlu uzmanlaşmış bir departmana sahip olmak departman ya da daire düzeyinde yine de yetkilerin dağıtılması anlamına gelebilen, insan kaynakları yönetiminin merkezileşmesi anlamına pek gelmemektedir. İki çelişkili mesele dizisi dengeye getirilmelidir: özerklik gereksinimi ve bir yandan ademi merkezietçiliğin diğer yandan belirli bir düzeyde merkezietçiliği gerektiren eşit muamele ve yer değiştirme ile bağlantılı meselelerin en üst düzeyine kadar zorlayan bölüm müdürlerinin etkinliği.

647. Departman ya da idare düzeyinde AB genelindeki uygulamaların kapsamlı bir resmini sunmak mümkün değildir. Kamu hizmetleri meseleleri ile ilgili karar alma sürecinde kamu personelinin temsil edilmesi oldukça genel bir özelliktir. Bu genellikle hem demokrasinin bir gereği hem de insan kaynakları yönetiminde olası bir katılık kaynağı olarak görülmektedir. Kamu sektöründeki “sosyal diyalog” Komisyon ve bazı ulusal hükümetler için kamu hizmetinden sorumlu bakanların toplantıları çerçevesinde neredeyse on yıldır önemli bir dikkat odağıdır.

648. Ödeme sistemleri söz konusu olduğunda çoğu AB Üyesi hükümetteki ücretler için genel ortak bir plan kullanır. Bu da iş sınıflandırmasının önemli bir yönünün hükümet istihdamında her pozisyonun genel ücretler sisteminde bir nokta ya da bir dizi nokta ile ilişkisi olacağı olacağı anlamına gelmektedir. Ancak bu genellikle performansa bağlı ücrete olanak tanımak üzere tasarlanmış olan, fakat uygulamada departman ya da daire düzeyinde birleşik hale gelme eğiliminde olan ikramiyeler ve diğer imkânlar yoluyla bir takım varyasyon ihtimallerini olanaksız hale getirmemektedir.

649. Oysa AB'ye katılımın bu meseleler üzerinde doğrudan hiçbir sonucu yoktur. Kamu hizmeti yönetimi meselelerinde AB Üyelerinin deneyimlerinin kıyaslanması, bürokrasilerde sürekli olarak en iyi niyetlerle oluşturulmuş olan düzenleme, yapı ve prosedürlere çareler geliştirme eğilimi olduğu için, yerleşik sistemlerin zaman zaman yeniden değerlendirilmesi gerektiği sonucuna götürmektedir.

BAŞVURULACAK KAYNAKLAR

AUER, A., DEMKE, C. ve POLET, R., eds. *Civil Service in the Europe of Fifteen — Current Situation and Prospects*, European Institute of Public Administration, Maastricht, Hollanda, 1996. (Ayrıca Fransızca ve Almanca dillerinde de mevcuttur).

BODIGUEL, J-L. *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, LGDJ, Paris, Fransa, 1994.

CLAISSE, A. ve MEININGER, M-C.. *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, Fransa, 1994.

“L'accès des ressortissants CE et des étrangers ordinaires aux fonctions publiques”. *Administration publique — Revue du droit public et des sciences administratives*, Institut français des sciences administratives, Brussels, Belçika, T 1/1997.

MAGIERA, S. ve SIEDENTOPF, H. *Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, Almanya, 1994.

ZILLER, J. *Administrations comparées — Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, France, 1993.

ZILLER, J. *Égalité et mérite — l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté européenne*, Bruylant/European Institute of Public Administration, Brussels, Belçika, 1988.

ZILLER, J. *Top Management Service in Central Government —Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, SIGMA Papers: No. 1, SIGMA/OECD, Paris, Fransa, 1995.

Bölüm 10: AB'ye Katılımın Bütçeleme, Kontrol ve Denetim Üzerine Etkisi

Kjell Larsson ve Richard Allen⁴⁰

⁴⁰ İsveç'ten Kjell Larsson SIGMA'da İdari Gözetim, Mali Kontrol ve Denetim bölümünde Kıdemli Danışmandır. İngiltere'den Richard Allen SIGMA'da Bütçeleme ve Kaynak Tahsisi bölümünde Kıdemli Danışmandır

1. Giriş

650. Temmuz 1997’de Komisyon tarafından yayımlanan Görüş’ten, genel olarak Orta ve Doğu Avrupa’daki aday ülkelerin bütçeleme ve kontrol sistemlerinin Komisyon ve mevcut Üye Devletler tarafından konmuş standartlara göre yetersiz kaldığı açıkça anlaşılmaktadır. Görüş, aday devletlerin bütçesel alanda topluluk müktesebatının etkili bir şekilde yönetimini temin etmek ve eğitim ve ücrette iyileştirme dâhil, kadronun bütünsel profesyonel standartlarını güçlendirmek ve iyileştirmek için kurumsal ve idari çerçeveyi geliştirme gereksinimlerine birçok referansı içermektedir. Komisyonun bu tavsiyeleri yalnızca maliye bakanlığını değil, Topluluk fonlarını kullanmayla ilgili bütün bakanlıkları ve daireleri (örneğin, vergi ve gümrük yetkilileri, bölgesel gelişim bakanlıkları) kapsamaktadır. Örnek vermek gerekirse, Komisyon Görüşünde şunları tartışmıştır:

“Topluluğun mali çıkarlarının korunması yolsuzlukla mücadele hizmetlerinin geliştirilmesini, uzmanlaşmış kadronun eğitimini (müfettişler, adliye yüksek memurları) ve spesifik işbirliği sistemlerinin güçlendirilmesini gerektirir. Özellikle tarım ve yapısal fonlar konusunda Topluluk politikalarının uygulanması, yolsuzlukla mücadele etmek için hükümlerle birlikte kamu harcamaları için etkin yönetim ve kontrol sistemlerini gerektirir. İdari açıdan dış ve iç denetim arasında net bir ayrılık olması elzemdir. Polis ve adli yetkililer, Topluluğun mali çıkarlarını etkileyebilecek karmaşık uluslararası mali suçlarla (yolsuzluk, dolandırıcılık ve kara para aklama dâhil) etkin bir şekilde başa çıkabilmeye ihtiyaç duyar.”

651. SIGMA yakın geçmişte yedi AB Üye Devletinin (en son katılan üç devlet olan Avusturya, Finlandiya ve İsveç dahil) ulusal maliye bakanlıklarının ve yüksek denetim kurullarının, ulusal ve AT bütçesel prosedür ve gereksinimlerini⁴¹ birleştirme deneyimlerini tanımlayan bir inceleme (iki cilt halinde) yayımladı. SIGMA farklı Üye Devletlerin üyeliğin bütçesel ve finansal gereklerine yanıtlarını bir havuzda biriktirmenin, bunun yanı sıra AB’nin mali idari reform ile ilgili süregiden programı bağlamında bir olasılıkla gelecekte incelemeleri yapılacak meseleleri işaret etmenin Orta ve Doğu Avrupa’dan aday ülkelere yol gösterici olabileceğine inanmaktadır.

652. Bu belgenin 1. Bölüm’ü SIGMA incelemesinde gözden geçirilmiş konuları daha geniş bağlama taşıma girişimindedir. Muhtemel AB üyeliği aday ülkelerin ulusal bütçelerini ve bütçe sistemlerini nasıl etkileyecek? Bu ülkelerde bütçe ile ilgili kurumlarda reform yapmak için daha geniş çıkarımlar nelerdir? Belgenin 2. Bölüm’ü SIGMA incelemesinden öğrenilen ana derslerden bazılarını ön plana çıkarır. Bu, Üye Devletler tarafından kaydedilen deneyimlerden bazılarının damıtılmış halidir. Zorunlu olarak, hem basitleştirilmiş hem de seçicidir. Belgenin 3. Bölüm’ü bazı sonuçları sunar.

2. AB Genişlemesinin Mali Etkisi

653. Komisyonun 1999’dan 2006’ya kadarki dönemi kapsayan son Bildirimi “Gündem 2000” orta vadede gelecek herhangi bir AB genişlemesinin bütçeye etkisini uygun hale getirme amaçlı bütünsel bir çerçeve ortaya koyar. Komisyonun tavsiyede bulunduğu beş ülke örneğinde (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovenya) Konsey ile katılım müzakerelerine başlamaya hazırdır. Tarım, yapısal uyum ve diğer politikalarla ilgili harcamalar için Komisyon tarafından önerilen bütçe tahsisi mevcut Üye Devletlere

⁴¹ *Effects of European Accession, Part 1: Budgeting and Financial Control; ve Part 2: External Audit*, SIGMA Belge No. 19 ve 20, SIGMA/OECD, Paris, 1997. Ayrıca Fransızca dilinde de mevcuttur

uygulanandan daha az cömertçedir. Buna rağmen, üyeliğin beş ülkenin ulusal bütçesine net etkisi oldukça olumlu olmalıdır. Çünkü kişi başına düşen gayri safi milli hâsıla ve mali potansiyel mevcut Üye Devletlerin ortalamasının oldukça altındadır, bu yüzden onların Topluluk harcama programından gelirleri AB bütçesine toplam katkılarını büyük ölçüde aşmalıdır.

654. Yeni Üyelere net mali faydanın boyutu aşağıdakilere bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik gösterecektir:

- Ülkenin Topluluğa katıldığı tarih;
- Şimdi ve o zaman arasında AB politikalarındaki gelişmeler, özellikle, Ortak Tarım Politikasının gelecekteki reformu üzerine kararlar ve Yapısal Fonlar için yeni esaslar;
- Aday ülkeler tarafından ekonomik genişleme, rekabetçilik, üretkenlik ve müktesebatı uygulama yetenekleri anlamında yapılan ilerleme;
- Müzakerelerden kaynaklanan herhangi bir geçiş tedbiri.

655. 20 Üye Devleti kapsayan bir Topluluğun ortalama mali potansiyeli var olan 15 üyeli AB’de olandan daha küçük olacağı için, AB üyeliğinin net bütçesel faydasının daha sonraki herhangi bir genişleme dalgasıyla azalması olasıdır.

656. Harcama cephesinde, başvuruda bulunan çoğu ülke Yapısal fonlardan önemli miktarda (dönemde taksitlendirmenin ardından, “Gündem 2000”deki rakamlarda onların gayri safi milli hasıllarının GSMH’nin yüzde 4 yukarısına kadar) ve genel olarak daha az bir miktarda Ortak Tarım Politikası ve diğer Topluluk harcama programlarından faydalanmalıdır.

657. Gelir cephesinde ise yeni Üyelerin Topluluk bütçesine katkısı, toplam GSMH ve KDV kaynakları anlamında, hesabını verdikleri AB’nin GSMH oranına yakın olmalıdır. Bu Estonya örneğinde yüzde 0,1’den daha az bir değerden, Polonya örneğinde yaklaşık 1,8’e değişiklik göstermektedir. Bu ülkelerin “kendi geleneksel kaynaklarından” hisseleri (yani gümrük vergileri ve tarım vergileri) katılım zamanında ve gelecekteki ticaret akışının yapısına bağlı olacaktır.

2.1. AB Üyeliği ve Bütçe Özerkliği

658. Topluluk Üyeliği birkaç nedenden dolayı yeni Üyelerin bütçe özerkliğini azaltacaktır:

- AB bütçe fonlarını (hem gelirler hem de harcamalar) AB düzenlemeleri ile uyum içinde yönetmek için, her yeni Üye Devletin mali bilgileri toplamak, izlemek ve değerlendirmek için yeni sistemler geliştirmesi ve bu belgein ileriki bölümlerinde tanımlanacağı gibi, mali kontrol ve denetim prosedürlerini radikal bir biçimde değiştirmeleri gerekecektir;
- Topluluk düzenlemeleri Üye Devletlerin KDV yapısını ve oranlarını ve gümrük vergilerini belirleme kapasitesini önemli ölçüde sınırlamaktadır. Zaman içerisinde ortak Pazar ve uluslararası ticaret yoluyla işleyen mali rekabetin bir bütün olarak Toplulukta diğer vergilerin oranlarını ve yapılarını “ortalama” ya da “genel”e doğru çekmesi için baskıların artması olasıdır;
- Avrupa ortak kurunun geliştirilmesi ve Maastricht Anlaşması altında makro-ekonomik “istikrar paktı” olarak adlandırılan anlaşmanın uygulamaya konması Üye Devletlerde mali disiplin için duyulan gereksinimi büyük ölçüde keskinleştirecek ve bu şekilde onların bütçesel bağımsızlığını daha da azaltacaktır;

- Benzer makro-ekonomik nedenlerden dolayı, Üye Devletler yerel otoritelerin bütçelerinin ve pek çok ülkede devlet bütçesinin bir parçası sayılmayan fakat kamu harcamasının ve borçlanmanın bütünsel düzeyini etkileyen sosyal güvenlik gibi fonların mali davranışı üzerinde daha büyük bir kontrol uygulamak zorunda olacaktır. Bu ademi merkezîyetçilik ve Avrupa’da teşvik edilen (örneğin, Avrupa Konseyi tarafından) “mali federalizm politikaları ile gerilim yaratabilir.

659. Bu şekilde, kabaca, yeni Üye Devletlerin şunları deneyimlemesi olasıdır:

- Genişleme net bütçesel kapasitelerini arttıracacağı için olumlu bir ekonomik etki;
- yeni Üyelerin ulusal bütçe egemenliği üzerinde olumsuz bir etki;
- hükümet merkezinde ve özellikle Maliye Bakanlığı ile mali gücün daha güçlü bir şekilde odaklanması.

3. SIGMA İncelemesi: Deneyim ve Öğrenilen Dersler

660. SIGMA incelemesinde vurgulandığı gibi, Avrupa Birliği’nin bütçe ve mali kontrol koşullarına uyum AB üyeliğinin temel hedeflerinden biridir. Yetki ikamesi ilkesi bu alanda uygulanır. Bununla birlikte yakın zamana kadar bütçe koşulları hiçbir spesifik mekanizmada tanımlanmamıştı. Üye Devletler bu yüzden AB bütçe akışlarını (gelirler ve harcamalar) kendi ulusal bütçeleriyle nasıl bütünleştireceklerine karar vermekte özgürdü.

661. AT’nin mali durumunu yönetme mekanizmaları son on yıldır kurumlar arasında ve Üye Devletler içerisinde süregelen tartışmaların odağı oldu. Paranın izlenebilirliğini ve değerini arttırma amacıyla önemli reformlar uygulandı. Genişleme ve ondan önceki müzakerelerin hem AT’nin bütçe kurallarında hem de bütçe tarafından onaylanmış belli başlı bazı harcama politikalarında, bilhassa Ortak Tarım Politikası ve Yapısal Fonlarda reform yapma sürecine itici güç katması olasıdır. SIGMA incelemesi, özellikle en son Üye Devletler için katılımın ulusal siyasi yapıların ve mali sistemlerin temel reform sürecinde bir unsur olabileceğini göstermektedir. Bu tür durumlarda, AB’de ve ulusal düzeyde reform süreçleri karşılıklı destekleyici olabilir.

3.1. AT Bütçesi

662. Avrupa Topluluğunun bütçesi, Komisyon, Konsey ve Parlamentonun katkısı ve birçok alanda Parlamentonun son sözü söylemesiyle, yıllık olarak kabul edilir. Bu süreç uzun ve karmaşıktır; Şubat’ta başlar ve genellikle Aralık’ta biter. Yalnızca her Üye Devletin genel ana hatlar üzerine (makro-ekonomik çerçeve, mali tahminler vs.) kendi görüşünü fakat aynı zamanda taslak Mali Kanunda ayrıntılı harcama önerilerini de vermesi beklenir. Bütçe süreci ve prosedürlere alışkın hale gelmek her yeni Üye Devlet için temel bir önceliktir.

663. Üye Devletlerin tümü AT bütçesinin gelirine katkıda bulunur ve Komisyon bütçeyi uygulamaya koymada nihai sorumluluğu elinde tutsa da, harcamanın yüzde 80’inden daha fazlasını üye devletler gerçekleştirirler. Bir Üye Devlet bakış açısından, bazı bütçe harcamaları eşdeğer ulusal harcamanın yerini almaktadır. Bu geçmişte AB’nin tarım desteği harcamasının çoğu için geçerliydi ve halen bir kısmı için geçerlidir. Bariz ve kasti bir biçimde eşdeğer ulusal programlara ilave olan diğer harcamalar da vardır. Yapısal Fonlar bu noktada en bariz olanlarıdır.

664. SIGMA incelemesinin gösterdiği gibi, bir Üye Devletin AT Bütçesi ile ilgili olarak üç ana tipte rol oynayacak şekilde kendisini donanımlı kılması gerekmektedir:

1. *Bilgi* rolü: Üye Devlet AT bütçesinin ulusal bütçe üzerindeki etkisini izlemek ve tahmin etmek için, erişilebilir bir formda, güvenilir bilgiye gereksinim duyar.

Bu aynı zamanda Komisyon için de bütçeyle ilgili verilerin, bilhassa kendi kaynaklarının tahminlerinin, tarım stokları hareketlerinin ve Yapısal Fon programlarının ilerleme oranının temel bir kaynağıdır. Üye Devletler Antlaşmanın 5. Maddesine göre (Amsterdam Antlaşması ile güçlendirilen) Komisyona bütçeyi yönetme sorumluluğunda yardımcı olmak gibi genel bir görevleri vardır.

2. *Müzakere* rolü: Kendi çıkarı için Üye Devlet (a) bütçenin boyutu ve kompozisyonu hakkında Konseyin bir üyesi olarak ve (b) Yapısal Fonlardan faydalanmayı en üst düzeye çıkarmak için Konseyin bir üyesi olarak ve Komisyon ile iki taraflı olarak müzakere etmeyi isteyecektir.
3. *Uyum* rolü: Üye Devlet AT bütçe gelirinin toplanması ve transferi ve AT Bütçesinden alınan fonların düzgün bir şekilde yönetimi hakkında ilgili bütün AT kurallarına uymalıdır. AT fonlarına karşı yolsuzluk ve usulsüzlükleri önlemek, ortaya çıkarmak ve rapor etmekte uyanık olmalıdır. Komisyon bir Üye Devletin yalnızca kurallara uymasını değil, olaydan sonra, belgesel kayıtlara ve diğer kanıtlara dayalı olarak, bu şekilde davrandığını sergileyebilmesini de ister.

665. SIGMA incelemesinde gözden geçirilen yedi ülke için olduğu gibi, yeni Üye Devletler için bu rollerin etkili bir şekilde yerine getirilmesinin hükümet ve bazı ilave kaynakların harcanma mekanizmasında bazı değişiklikleri içermesi olasıdır. Muhasebe ve denetim konusunda uzmanlık ve hesaplama kaynakları çok alakalı olacaktır. Yılın herhangi bir mevsiminde bütçe ile ilgili şu ya da bu işin Brüksel’de bakanlık düzeyinde ya da resmi düzeyde Konseyin gündeminde olmadığı bir zaman pek yoktur. AB Bütçesi tarafından etkilenen ilgi alanlarının yelpazesi ve Brüksel’deki ulusal temsilcilerden talep edilen yanıt hızı bir Üye Devletin farklı hükümet hizmetlerinin görüşlerini koordine etmek için etkili prosedürleri yürürlüğe koymasını zorunlu kılar.

666. Ulusal bütçe, fonların AT bütçesinden ve AT bütçesine akışlarını hesaplamak için var olan Üye Devletler tarafından kullanılan başlıca araçtır. AB’den gelirler ulusal bütçenin gelir tarafına girerken (ya da ara sıra negatif gider olarak da gösterilir) harcama tarafı aynı fonların faydalanacak olanlara ve AT bütçesine ulusal katkının bir kısmına (ya da bazen tamamına) çıkışını gösterir. Bu muamele AT hukukunun bir koşulu değildir ve farklı Üye Devletlerin uygulamaları arasında önemli farklılıklar vardır. Örneğin, İngiltere AT bütçesi ile ilgili bütün işlemleri ulusal bütçenin harcama tarafına girer. Fin otoriteleri Tarım (Garanti) Fonunun fiyat destek yardımını bütçenin dışında olan ve kendi borçlanma gücüne sahip ayrı bir müdahale fonunda muhasebeleştirilmektedir. (Bununla birlikte, AT bütçesi ile ilgili fon akışlarının ulusal hesaplarla ilgili istatistik amaçları için işlem görmek zorunda olacağı kurallar gelmek üzeredir.)

667. Çoğu Üye Devlet bütçelerinde toplam muhasebe kullandıkları için, bu muamele hem gelir hem de giderlerin bütçe toplamlarına eklenir. İlgili rakamlar, çoğu durumda ulusal katkının önemli bir kısmını ve bazı alınırları dâhil etmedikleri için, AT’nin bütçesel etkisinin kapsamlı bir analizi için geçerli bir ikame olmaları muhtemel değildir.

668. Öte yandan bu uygulamanın kolaylık avantajı vardır ve bu da Üye Devletlerin bunu benimsemiş olmasının ana nedenidir. Fon akışlarının çoğu zorluk olmadan var olan bütçe başlıklarına uyum sağlayabilmektedir. Daha da önemlisi, hem ulusal hem de AB bakış açısından, bu uygulama aynı koruma vasıtalarının ve kontrollerin ulusal bütçe fonlarına olduğu gibi AT’ye de yalnızca bu nedenle uygulanabilmesini temin eder. Bu yaklaşım pratik avantajlarının yanı sıra maliyet avantajına da sahip görünmektedir. Bu aynı zamanda Üye Devletlerin AB çıkarlarının ve ulusal mali çıkarların korunmasında eşit derecede dürüst olmalarını isteyen Maastricht Antlaşmasına uyum sağlamayı da kolaylaştırmalıdır. Bu, başvuruda bulunan Üye Devletlerin katılım öncesinde Komisyon ve seçilmiş Üye Devletlerle tartışabileceği türden sorulara iyi bir örnektir.

3.2. *Maliye Bakanlığının Rolü*

669. Bir Üye Devlet AT bütçe sürecini etkin bir şekilde yönetecek ve bunu kendi ulusal bütçe prosedürleriyle birleştirecek olduğu takdirde, SIGMA incelemesindeki gözden geçirilen ülkelerin deneyimi maliye bakanlığının merkezi bir rol oynaması gerektiğini işaret eder. Batılı ülkelerde, maliye bakanlıkları hem “hükümetin merkezindeki” politika geliştiren küçük bir grup bakanlığın ve dairenin önemli bir parçasıdır hem de pek çok durumda, ekonomik ve mali konularda başbakana doğrudan tavsiyede bulunur. Ulusal bütçenin planlanması ve icrasında (bunun Topluluk bütçesi ile bağlantıları) ve politika geliştirme sürecinin kendisinde çok önemli bir rol oynarlar. Örneğin, ilgili bakanlıklar ve diğer harcama yapan daireler mali ve kamu harcaması sonuçları olan herhangi bir politika önerisini Bakanlar Konseyine sunmadan önce genellikle maliye bakanlığının görüşünü alması istenecektir. Buna ek olarak, maliye bakanlığı tipik bir şekilde harcama yapan dairelere politika seçeneklerinin ekonomik ve mali sonuçlarını analiz etme konusunda teknik destek sağlayacak ve sundukları bilgi ya da analiz yetersiz olduğu takdirde karşı çıkacak, mali yönetim ile kontrol teknikleri ve sistemleri üzerine ortak bir çerçeve oluşturacak (ilgili bakanlıklara düzenlemeler çıkarmak ve rehberlik yoluyla) ve bu sistemlerin etkin bir şekilde uygulamaya koyulduğunu ve iş gördüğünü doğrulayacaktır.

670. Gerekli anayasal ve hukuki güçleri, yüksek düzeyde teknik beceriyi ve mali bilgilere çok iyi bir şekilde erişimi gerektiren bu tür işlevler, bütçe ve kontrol alanında sorumlulukları çoğunlukla hükümetin harcama yapan dairelerine veznedar olarak görev yapma yasal gereğinin ötesine pek geçmeyen birçok orta ve doğu Avrupa ülkelerindeki maliye bakanlıklarının kapasitesinin ötesinde olabilir. Bu yüzden, bu ülkelerde ekseriya maliye bakanlığı için kamu harcamalarının paranın karşılığını vermesini (ekonomi, verimlilik, etkililik) ya da harcama yapan dairelerin mali yönetim prosedürleri ve sistemlerinin ortak bir çerçeve içinde düzenlenmesini ve belirli düzenlilik ve etkinlik standartlarını karşılamasını temin etme konusunda sorumluluk almaları gibi bir koşul yoktur. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için önemli bir zorluk maliye bakanlıklarına bu tür işlevleri gerekli teknik beceri ve diğer kaynaklarla birlikte yerine getirmek için yasal yetki vermektir. Maastricht Antlaşması'na uygun davranmak için gerekli mali disiplin düzeyine ulaşmak için, ülkelerin aynı zamanda kendi bütçe süreçlerini de güçlendirmeleri gerekebilir⁴².

671. Maliye Bakanlığının diğer bakanlıklara ilişkin güçlerini değiştirmek, pek tabii ki çoğu ülke için hassas bir meseledir ve dikkatli bir hazırlık ve yönetimi gerektirecektir.

3.3. *Gümrük ve Vergi İdaresi*

672. SIGMA incelemesinin verdiği güçlü izlenim, pek çok Üye Devlet için kendi kaynak sisteminin koşullara uyarlanmasının zahmetli bir deneyim olacağı yolundadır.

673. Olası bir Üye Devletin AB'ye “kendi kaynaklarından” yeterli miktarları (gümrük vergileri ve tarım vergileri) ve KDV gelirinin gerekli payını vermesi için kendi cephesini ve

⁴² Yakın geçmişte yapılan bir inceleme “başbakana ya da maliye (ya da hazine) bakanına harcama yapan bakanlar üzerinde stratejik bir hâkimiyet mevkiî veren ve icraat sırasında bütçede değişikliğe pek az yer veren bir bütçeleme süreci mali disipline (yani nispeten küçük hesap açığı ve kamu borcu) son derece müsaittir. Başbakanın ya da maliye (ya da hazine) bakanının güçlü pozisyonu ve sınırlı parlamento gücü, hükümetin harcamaları ve bütçe açıklarını sınırlayan mali stratejiler yapmasını ve bu stratejileri, harcama yapan bakanların ve parlamento üyelerinin günlük siyasi süreçte maruz kaldığı, daha müsrif politikalar için siyasi baskılara karşı savunmasını mümkün kılar. Uygun kurumsal reformlar hükümetlerin ve parlamentoların daha fazla mali disiplin için yeni ulaştıkları fikir birliğini somut hale getirmelerine yardımcı olabilir. Bakınız J. von Hagen, “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”, *European Commission Economic Papers*, No. 96, Ekim 1992

iş vergi düzenlemelerini uyarlaması gerekecektir. Örneğin, Portekiz örneğinde katılımı ilgili en önemli sorunlardan birisi gümrük idaresinin bütün düzeylerinde ki yetkililerin becerilerini geliştirme gerekliliğiydi. Benimsenen çözüm Komisyonunda gümrük yetkilileri için kapsamlı bir eğitim kursuydu. AB'ye katılım ulusal mevzuatta gerekebilecek her türlü değişiklik dâhil, konmuş resim ve vergiler ile gümrük vergilerinin (herhangi bir geçiş düzenlemesine tabi) AT düzeylerinde benimsenmesini içerecektir. Bu aynı zamanda KDV dolaylı vergilendirme sisteminin hâlihazırda mevcut olmadığı yerlerde bu tür bir sistemin tanıtılmasını da içerecektir.

674. AB'ye uyumlu gayri safi milli hâsıla verileri hükmü aynı zamanda yeni Üye Devletlere güçlük çıkarabilir. İsveç otoriteleri şu yorumda bulunmuştur: “AT bütçesinde kendi kaynaklarımızı oluşturan çeşitli ödeme tiplerine ilişkin olarak, KDV'ye dayalı ödeme en karmaşık olanıdır ve yeni hesaplamaları ve iyi istatistiksel belgelemeyi gerektirmektedir.... Aynı zamanda ulusal muhasebe sistemini GSMH'ya dayalı ödemeyi hesap etmek için gerekli bilgiyi sağlayabilecek bir şekilde ayarlamak zorunludur.” Bu ise Ulusal İstatistik Bürolarının kapasite ve becerilerini yükseltmesini gerektirecektir. Gerekli değişiklikleri planlamaya ve uygulamaya erken başlangıç yapılmalıdır.

675. Bir yandan Üye Devletin bütçeye katkısının bütünsel evrimi ulusal maliye bakanlığının ilgileneceği bir mesele iken, onun tamamlayıcı parçalarının yönetiminin hükümetin farklı daireleri ile farklı düzeylerini içermesi olasıdır. Tarım politikası, gümrük, dolaylı vergilendirme ve istatistik ilgili temel alanlar arasındadır. Çoğu Üye Devlet kendi katkılarının hesaplanması, raporlanması ve ödenmesi ile bağlantılı olan bütün hareketi koordine etmek için maliye bakanlığının bütçe sektörü içerisinde uzman bir birim kurmayı gerekli bulmuştur. Bu şekilde bakanlıklar arasında güçlerin dağılımı değiştirilmiştir. Bugün maliye bakanlığı çok daha güçlü bir pozisyondadır.

676. Yeni Üye Devletlerde gümrük ve vergi idaresi için AB entegrasyonunun daha başka bazı önemli sonuçları vardır.

677. İlk olarak, gümrük alanında vergi tahsili trendi güçlü bir şekilde düşme eğilimi göstermektedir. İç gümrük vergisi ortak pazarın tamamlanmasıyla birlikte ortadan kalkarken, dış gümrük vergisi birbirini izleyen “GATT raundu” baskıları altında erozyona uğradı. AB üyeliğinin önemli bir sonucu Gümrük hizmetlerinin kendi idari sistemlerini bu değişen koşullara ve baskılara uydurmak zorunda kalacaklarıdır. Örneğin, Şengen ilkelerinin uygulanması, uygulanabildiği yerlerde, bütün gümrük memurlarının sınır karakollarından çekilmesine yol açacaktır. Benzer şekilde, şu an için KDV tahsili “hedef” ilkesi muhafaza edilmesine rağmen, KDV tahsili için sınır kontrolleri kaldırılmıştır⁴³. Bazı gümrük idareleri bu gelişmelere kendi geleneksel operasyonlarını küçülterek ve kaynakları uyuşturucu kontrolü ve para aklama gibi alanlarda yeniden düzenleyerek karşılık vermektedir. Bu da Üye Devletlerde gümrük hizmetleri, polis ve adli otoriteler arasında giderek artan bir işbirliği gereksinimini ifade etmektedir.

678. İkinci olarak, ortak pazarın beklenen etkisi (aslında hedefi) yalnızca mallar ve hizmetler için dağıl fakat aynı zamanda emek ve sermaye için de çok dana açık, rekabetçi ve esnek bir pazar yaratmaktır. Yukarıda belirtildiği gibi, bu giderek artan vergi rekabetine ve Üye Devletlerin makro-ekonomik ve mikro-ekonomik politika amaçları için vergilerin yapısında ve oranlarında değişiklikler yapma özgürlüğü üzerine daha fazla kısıtlamalara yol açabilir. Buna ek olarak, Topluluk bakış açısıyla bakılınca, vergi tabanı artan bir şekilde daha hareketli, istikrarsız ve değişken hale gelecek ve bu şekilde ulusal vergi makamları tarafından izlenmesi ve “ele geçirilmesi” daha zor olacaktır. Sonuç olarak, örneğin, vergi makamları arasında bilgi, dosya ve kadro alışverişi yoluyla Avrupa içinde daha güçlü koordinasyon için baskılar olacaktır.

⁴³ KDV “kaynağı” prensipi uygulandığı takdirde, bunun Üye Devletlerde vergi tahsilinin organizasyonu açısından daha başka sonuçları olacaktır

3.4. Tarım ve Yapısal Fon Programlarını Yönetme

679. *Tarım (Garanti) fonu* AT Bütçesinin toplam harcamasının yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Harcamanın gün be gün yönetimi Komisyon tarafından bütünüyle tazmin edilen Üye Devletlere bırakılmıştır. Fonların yararlanacak olanlara ödenmesiyle Komisyon tarafından geri ödenmesi arasında 2½ aylık bir gecikme vardır. Yeni bir Üye Devlet bu nedenle ilk baştaki başlangıç finansmanını sağlamak için hazırlıklı olmalıdır.

680. Fon tarafından finanse edilen çeşitli tedbirlerin her biri daimi, spesifik mevzuatta (Konsey ve/veya Komisyon düzenlemesi) tanımlanır. Yıllık bütçe Üye Devletlerin farklı tedbirler doğrultusunda hak sahiplerine karşı yükümlülüklerini yerine getirmelerine olanak sağlamak için yeterli fon için yetki verir. Tedbirlerin bazıları, bilhassa fiyat desteğine yönelik olanlar için harcamalar değişkendir ve tahmin etmesi güçtür. Brüksel'deki çok sayıda çalışma grubu aydan aya harcamaları takip etmeye çalışırken, diğer çalışma grupları yeni ya da değişiklik yapan mevzuat için Komisyon önerilerini inceler (tipik bir şekilde, Üye Devletlerde mali ve muhasebe kontrollerini güçlendirme ve yolsuzluk riskini azaltma görüşüyle). Bu aktivite bir Üye Devletin zirai ve bütçesel uzmanlarının zamanı (ve müzakere becerileri) konusunda önemli taleplerde bulunur.

681. Üye Devlet Fondan alındıların hak sahiplerine ödenme aracı olarak bir ya da daha çok ödeme ajansı oluşturmakla yükümlüdür. Ödeme ajansı statüsü yalnızca yüksek standartlarda muhasebe, mali yönetim ve mali kontrolü sürdürme yeteneğini sergileyebilen kurumlara (Üye Devlet tarafından) verilir. Üye Devletin ödeme ajansı statüsü verip vermeyeceğine karar verirken uygulamak zorunda olduğu kriterler bir 1995'teki bir düzenlemede (Düzenleme 1663/95) ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Üye Devlet aynı zamanda her ödeme ajansının yıllık hesaplarını denetleyecek onaylayan bir kuruluş da seçmelidir (bu kuruluş işlevsel olarak ödeme ajansından bağımsız olmalıdır ve kamu sektöründe olması gerekmez).

682. "Hesapların ibrası" adı verilen prosedürlerde, Komisyon onaylayan kurumun denetimi ışığında ödeme ajansının yıllık hesaplarını gözden geçirir. İlave olarak ve yıllık hesaplardan ayrı olarak, Komisyon ödeme ajansının AT fonlarını yönetmesini AT kurallarına uygunluk açısından daha inceden inceye araştıran bir denetime tabi tutabilir. Komisyon ödeme ajansının AT kurallarına uymadığına dair kanıt bulduğu takdirde, ajansın cari yıl fonundan, Komisyonun AT fonlarının kaybıyla ilgili değerlendirmesini yansıtan bir miktarı düşer.

683. Ödeme ajansı ayrıca AB'nin dış denetim organı olan Avrupa Sayıştay tarafından da denetime tabidir. Sayıştayın Üye Devletlere müeyyide koymak için doğrudan hiçbir yetki yoktur, fakat Konseye ve Parlamento'ya sunulan bulguları Komisyonun kuraldışı herhangi bir ödemeyi geri almasına ve belirli durumlarda söz konusu ülkeye ödemelere son vermesine yol açabilir. Üye Devletlerin, giderek artan bir şekilde, Avrupa Sayıştay tarafından AT fonlarını yönetimine ilişkin herhangi bir eleştiriyi yanıtlamaları ve hatalarını onarmak için ne yaptıklarını açıklamaları beklenmektedir.

684. Düzenleme 1663/95 AB'nin daha önceki, Üye Devletlerin AT mali kontrol gerekliliklerini kendi ulusal idari gelenekleri ve uygulamaları ışığında yorumlamalarına izin verme uygulamasından yeni başlayan önemli bir sapmayı temsil eder. Aynı zamanda tamamlama doktrini ile Komisyonun Topluluk varlıklarını koruma sorumluluğu arasında uyumsuzluk olması gerekmediğini de sergiler.

685. Bir ödeme ajansının AB'nin hem tarım hem de bütçesel mevzuatını iyi bilen bir kadroya ve hükümet yapısı içerisinde çalışmalarını Maliye Bakanlığındaki meslektaşlarıyla koordine etmelerini mümkün kılacak ve buna teşvik edecek bir yere gereksinimi vardır.

Hepsinden önemlisi, ödeme ajansının mali yönetim konusunda yetkin olan bir kadroya ve mali kontrolün gereklerine gerekli değeri veren bir yapıya gereksinimi vardır.

686. *Yapısal Fonlar* Üye Devletlerde çok yıllık programları birlikte finanse eder. Son derece otomatikleşmiş olarak vasıflandırılan Tarım (Garanti) Fonunun harcamasına karşılık, Yapısal Fonların harcamasında önemli bir isteğe bağlı unsur vardır. Yapısal Fonların potansiyel faydalarından en iyi istifade şekli, hem bu nedenle hem de bütün Yapısal Fonların faaliyetlerinde temel olan ortaklık ilkesi arayışında gerekli olan kapsamlı koordinasyondan dolayı Üye Devletler için emek-yoğun bir çalışmadır.

687. Ulusal merciler için, yardım teklifinin hazırlanması hükümetin farklı düzeylerinin ve ajanslarının ve hükümet dışı kurumların görüşlerini koordine etmeyi içerir. Var olan programların izlenmesi ulusal, bölgesel ve yerel yönetimin ve Komisyonun temsilcilerinin hep birlikte katıldığı bir diğer müşterek operasyondur. Tarihsel nedenlerden dolayı, Yapısal Fonlar ile işbirliği pek çok Üye Devlette iş yükünde artışlara ve bazı hükümet ajanslarının prosedürlerinde değişikliklere ve bazı durumlarda İngiltere ve Portekiz mercileri tarafından kurulan özel birimler gibi, yeni yapıların oluşumuna yol açtı (Portekiz örneği katılımdan önce olmuştur).

3.5. *Mali Kontrol*

688. Mali kontrol ile ilgili olarak, Üye Devletlerin Yapısal Fonlar tarafından yardım gören bütün operasyonlarının etkinliğini ve düzenliliğini doğrulamaları ve Komisyona bu yükümlülüğü nasıl yerine getirmeyi önerdiklerini anlatmaları beklenmektedir. Bunların aynı zamanda ödeme için iddiaların geçerliliğini belgeleme ve nihai ödemeler durumunda bağımsız bir sertifika ayarlama konusunda spesifik bir yükümlülüğü vardır. Bu yükümlülükler Düzenleme 1663/95'in ödeme ajanslarının yetkilendirilmesi için koymuş olduğu kriterlerden daha az karmaşık ve daha az ayrıntılıdır. Bununla birlikte, en azından bir örnekte (İsveç) Yapısal Fonlardan alındıları işlemekten sorumlu başlıca hükümet ajanslarında yeni iç denetim birimleri kurmakla ilgili bir Hükümet kararına katkıda bulunan bir etmendi.

689. Komisyon hizmetleri Aday Devletlerde Yapısal Fon harcamalarının denetimini mahallinde yapabilir ve yapar ve aynı zamanda Üye Devletin spesifik soruşturmaları da yürütmesini isteyebilir. Yapısal Fonların faaliyetleri aynı zamanda Avrupa Sayıştayının denetimine de tabidir. Herhangi bir kuraldışılık kanıtının Komisyonun alıcı tarafından geri ödeme yapılmasında ısrar etmesine yol açması muhtemeldir ve giderek artan bir biçimde Üye Devlete net bir finansal maliyet getirmesi de olasıdır. Bazı durumlarda (ve bu giderek daha çok böyle olmaktadır) geri ödeme sistemi son derece otomatikleşmiştir.

690. AB'de ve ulusal düzeyde çeşitli mali kontrol ve denetim hizmetlerinin aktiviteleri her zaman en iyi şekilde koordine edilmemiştir. Ülkelerin koordinasyonun yeni ve daha etkili yöntemlerini bulmak zorunda oldukları açıktır. Bu kısmen ilgili komisyonların göreve yeterli kaynakları ve zamanı ayırma meselesi, kısmense kendileri arasında ortak bir yaklaşım ve yöntemlilik üzerinde mutabakata varma meselesidir.

691. Koordinasyona, Avrupa Sayıştay, Komisyon ve Üye Devletlerdeki mali kontrol ve denetim hizmetlerinin çeşitliliği arasında sorumlulukların bölünmesinde netliğin olmayışı yardımcı olmamıştır. Bununla birlikte, geçtiğimiz yıllarda koordinasyon iyileşmiş görünmektedir ve aynı zamanda AT varlıkları korumakta ulusal mali kontrol ve denetim hizmetlerinin giderek artan bir şekilde katılımı olmuştur.

692. Yapısal Fonlar konusunda pozisyon daha istikrarsız olmaya devam etmektedir. AB'nin mali kontrol ve denetim hizmetlerinden en iyi şekilde istifade etme görüşüyle, Komisyonun Mali Müfettişi Üye Devletleri Komisyonun ve Üye Devletlerin mali kontrol/denetim hizmetlerinin yapacağı çalışmanın hem zaman tablosunu hem de

yöntembilimini koordine edecek protokolleri imzalamak için davet etti. Bu öneri federal anayasaları ve/veya mali kontrol ile ilgili ademi merkeziyetçi sistemleri olan Üye Devletler için birtakım zorluklara neden oldu, fakat şu anki Üye Devletlerden yaklaşık yarısı halihazırda protokolleri imzalamış bulunmaktadır ve diğerleri ile de müzakereler oldukça ilerlemiştir. Bir protokol ile ilgili erken müzakere, başvuruda bulunan ülkeye katılımdan sonra yürütmeleri beklenecek mali kontrol çalışmasının kapsamı ve sıklığı, Komisyonun o çalışmanın karşılanmasını bekleyeceği minimum standartlar konusunda faydalı bir kavrayış sağlayabilir ve bu şekilde var olan mali kontrol ve denetim hizmetlerinin boyutunun katılım öncesinde güçlendirilmesi gerekebilir.

3.6. *Dış Denetim*

693. Avrupa Sayıştayını kuran Antlaşma değişiklikleri Topluluk mevzuatında ulusal Yüksek Denetim Kurumlarından ilk kez söz etti. Avrupa Sayıştayının Üye Devletlerdeki denetim çalışmasının Yüksek Denetim Kurumları ile işbirliği içinde yürütülmesi gereklidir. Yüksek Denetim Kurumlarının denetimde yer almaya niyetli olup olmadıkları konusunda Avrupa Sayıştayını bilgilendirmeleri gerekmektedir. Ayrıca Avrupa Sayıştayının görevini yürütmesi için gerekli her türlü belge ya da bilgiyi talebi halinde Avrupa Sayıştayına göndermesi de gerekmektedir.

694. Son on yıl boyunca, Topluluk bütçesini uygulamaya koymaktan sorumlu AB Kurumu olarak Komisyon Üye Devletler tarafından Topluluk fonlarına uygulanan kontrol tedbirlerinin etkililiği konusunda giderek daha aktif bir şekilde ilgilenmeye başlamıştır. Tarım ödeneklerini ve yapısal fonların denetimi ve kontrolünde ulusal kontrol hizmetlerini dâhil etmek ve çalışmalarının standartının belirli minimum kriterleri karşılamasını temin etmek üzere tasarlanmış önemli girişimlerde bulunmuştur. Bu girişimlere Yüksek Denetim Kurumlarının tepkileri değişiklik göstermektedir. Topluluk bir yandan Yüksek Denetim Kurumu/Avrupa Sayıştayını ilişkilerini yasa haline getirirken, hiçbir zaman Yüksek Denetim Kurumu/Komisyon ilişkisini kanunla düzenleme girişiminde bulunmamıştır.

695. Komisyonun Üye Devletlerin takip etmesi için kontrol ve denetim prosedürleri salık verme ve bunları yaparken belirli minimum standartlara uymalarını onlardan isteme politikasına devam etmesi olası görünmektedir. Komisyonun kendi kontrol ve teftiş hizmetlerine vereceği ilave taleplerle genişleme bu sürece yeni bir itici güç katacaktır.

696. Çoğu Yüksek Denetim Kurumu katılımın denetim çalışmalarının hacminde fark edilir ancak önemli olmayan bir farka yol açtığını düşünmektedir. İngilterenin Yüksek Denetim Kurumu AB ile ilgili çalışmanın zamanının yaklaşık yüzde 2'sini aldığını, bunun da "Avrupa Topluluğu Bütçesinden sağlanan İngiltere harcamasının oranına genel olarak uyduğunu" tahmin etmektedir. Bu tür bir hesaplama, katılımın beraberinde bazı Yüksek Denetim Kurumlarına getirdiği, yaklaşım ve organizasyonda ölçülemez değişikliklere gerçek değerini vermemektedir. AT kurallarına uygunluğun denetimi bu kuralları tanımak için başlangıçta azımsanmayacak bir çabayı gerektirir. Ve yeni kuralların uygulamaya konması da ilave denetim riski ortaya çıkarabilir.

697. Gerekli olabilecek kültürel değişimin boyutu İsveç Yüksek Denetim Kurumunun aşağıdaki gözleminde ortaya çıkarılmıştır: "AT ödeme sisteminde kötü yönetim, kuraldışılıklar, yolsuzluk ve rüşvetin nedeni, bir dereceye kadar, sistemin tasarlanma şeklinde yattığı ihtimalini göz ardı edemeyiz. Ulusal ve "Avrupa" bütçeleri aynı amaç için kullanıldığı takdirde, nispeten karmaşık bir düzenleyici yapıyla ilgili daha büyük hata riski olabilir.... AB üyeliğinin bir sonucu olarak şimdi İsveç'e uygulanan idari kontrol sistemlerinde dolaylı olarak anlaşılan temel yaklaşım ve yapı bizim ulusal uygulamamızdan belirli önemli açılarda değişiklik göstermektedir. Bu da İsveçli yetkililerin bu kontrol sistemlerini anlamalarının ve uygulamaya koymalarının her zaman kolay olmadığı anlamına gelmektedir." Denetçi önceliklerini planlarken ulusal idare sistemlerinin AT fonlarının

yönetimine kendi ulusal fonlarına gösterdikleri özen ve dikkatin aynısını gösteremeyebilecekleri riskini hesaba katmalıdır.

698. Şimdi Üye Devletlerde Avrupa Sayıştay denetimlerinin programlanması, uygulamaya konması ve takibini kapsayan, iyi yapılandırılmış bir işbirliği rutini vardır. Öncül koşullar temel olarak işbirliğinin bir miktar katma değer katıp katmayacağını her oğanın kendisinin belirlemesi gerektirir. Topluluk içerisinde Avrupa Sayıştay ile işbirliğine ulusal yaklaşımlarda bazı farklılıklar vardır. Antlaşmada Yüksek Denetim Kurumunun Avrupa Sayıştayın denetimlerinde yer alma seçeneği çeşitli şekillerde yorumlanmıştır.

699. Katılım normal olarak Yüksek Denetim Kurulunun gözlemci olarak Avrupa Sayıştay denetim ekibine bir temsilci katması şeklini almıştır. Avusturya Yüksek Denetim Kurulu daha aktif bir katılım şekline inanmaktadır; bu ise bağımsızlığının Avrupa Sayıştay tarafından başlatılan ve icra edilen bir denetime aktif katılımı ödün verip vermeyeceği sorusunu ortaya getirmektedir.

700. Yüksek Denetim Kurumları ve Avrupa Sayıştay sınırlı bir sayıda ortak denetim yürütmek için 1990'ların başlarından bu yana işbirliği yapmaktadır. Bunlar Avrupa Sayıştay ve bir ya da daha çok Yüksek Denetim Kurulunun kaynaklarını tek bir denetim soruşturmasında bir havuzda topladıkları denetimlerdir. Bu fikrin bir varyantı olarak, iki ya da daha fazla denetim organının aynı konuda ayrı soruşturmalar yürüttüğü paralel ya da koordineli denetimlerin olduğu bazı denemeler de olmuştur.

701. Birkaç Yüksek Denetim Kurumu müşterek denetimlerin eğitimsel değerini (her iki taraf için) vurgular. Yüksek Denetim Kurumları aynı zamanda Avrupa Sayıştay ile işbirliğinin bütün şekillerinin mevcut insan kaynakları üzerine yüklediği nispeten ağır taleplere dikkat çeker.

702. Yüksek Denetim Kurumları ve Avrupa Sayıştay arasındaki işbirliğinin bir diğer şekli Antlaşmaya göre Avrupa Sayıştayın Avrupa Parlamentosu ve Konseye hesapların güvenilirliği ve temel eylemlerin yasallığı ve kurallara uygunluğu ile ilgili bir Güvence Beyanı sunma yükümlülüğü ile ilgilidir. Bu denetçinin üzerine vardığı sonucun denetim kanıtlarıyla desteklendiğinden emin olma ve eğer gerekirse bunu sergileyebilme gibi büyük bir külfet yükleyen çok spesifik bir sorumluluktur.

703. Avrupa Sayıştay, Yüksek Denetim Kurulları ile Avrupa Sayıştayın her yılın sonunda vermek zorunda olduğu bütünsel AT bütçesinde Güvence Beyanına bir girdi olarak Yüksek Denetim Kurullarının denetim çalışmasını kullanmayı mümkün kılmak için gönüllü bazda iki taraflı düzenlemeleri müzakere etmeye çabalamaktadır. Müzakerelerin maksadı Avrupa Sayıştayın Güvence Belgesi ile bağlantılı iş yükünü azaltmak ve/veya Güvence Beyanının dayandığı temeli güçlendirmektir. Önemli bir soru Avrupa Sayıştayın Yüksek Denetim Kurullarının denetim sonuçlarının güvenilirliğinden hangi boyutta tatmin olduğudur. Burada Komisyonun yukarıda bahsedilen yakın geçmişteki girişimleriyle bir benzerlik vardır. Her iki durumda da ulusal kontrol organları Topluluk Kurumları tarafından koyulan ya da mutabık kalınan standartlara göre çalışır. Müzakereler henüz tamamlanmamıştır, fakat başarılı oldukları takdirde, iki tarafın rollerinin birbirine eklenen olmaktan ziyade bütünleyici olduğu bu tür bir düzenlemenin müşterek denetimlerden daha ekonomik bir işbirliği modelini temsil ettiği fikrini verebilir.

704. AB hukukunun doğrudan Yüksek Denetim Kurulları ve Komisyon arasındaki temaslardan bahseden hiçbir hükmü yoktur ve yakın zamana kadar bu tür temaslara seyrek olmaktadır. Bununla birlikte, bugün bu tür temaslara kurma ve sürdürme ihtiyacı çok daha belirgindir.

705. SIGMA incelemesinin içerdiği ülke belgeleri yukarıda bahsi geçen iki Komisyon girişimine birbirinden farklı iki yanıtı ortaya çıkarır. Fransa, İsveç ve İngiltere’de ulusal otoriteler kendi Yüksek Denetim Kurumlarını Düzenleme 1663/95’e göre onaylayan kuruluş olarak atadı. Bu meselede kendi rollerinin alışılmamış doğasını kabul eden Fransız Yüksek Denetim Kurumu onaylama işini yürütecek bir denetim komisyonu kurdu. İngiltere’nin Yüksek Denetim Kurumu ise kendi ulusal ödeme ajansı ile sözleşmeye dayalı bir ilişkiye girdi. Bununla birlikte, Danimarka ve Finlandiya’da ulusal otoriteler tarafından verilen benzer önerilere, bu ülkelerdeki Yüksek Denetim Kurumları tarafından prensipte karşı çıkıldı. Bu Yüksek Denetim Kurumları, yapısal fon protokolleri ile ilgili Komisyonun mali denetçisi ile ulusal kontrol otoriteleri arasındaki müzakerelere doğrudan ya da dolaylı olarak katılmalarının uygun olacağını düşünmediklerini vurguladı.

4. Sonuçlar

706. SIGMA incelemesi AB üyeliğine hazırlık yapmak üzere erken yola çıkan ülkelerin önemini vurgulamaktadır. Birkaç yıllık hazırlık çalışması gereklidir ve pek çok pratik soru derin ve dikkatli düşünmeyi gerektirir. Bu tür hazırlık çalışmasını erken politika kararlarına dayandıran, uygulama sürecine rehberlik edecek prensipleri koyan ülkeler bunun çok değerli olduğunu keşfeder.

707. Kadronun eğitimi hazırlıkta çok önemli bir unsurdur. Ülke belgeleri dil eğitiminin önemini altını çizmiştir. Finansal yönetim becerileri ile iç kontrol ve denetim standartları ve yöntemlerinde eğitim aynı derecede önemlidir.

708. Yeni Üye Devletler için Topluluğa etkili entegrasyonun hükümet mekanizmasında değişiklikleri ve bazı ilave kaynakların harcanmasını içermesi olasıdır. Hükümet yönetiminde mali kontrol ve denetim sistemleri çoğunlukla oldukça köklü bir şekilde değiştirilmelidir. İlave olarak, üyeliğe hazırlık var olan bütçeleme, mali kontrol ve denetim sistemlerinin tam bir analizini, adaptasyonunu ve gelişimini talep eder. Bu kaynak talep eden bir iş olabilir (örneğin, yeni mali bilgi sistemleri gerekebilir). En son Üye Devletlerin deneyimi, AB’ye katılımın ulusal siyasi yapıların ve idari ve mali sistemlerin köklü reform sürecinin bir parçası olabileceğini ve güçlendirmeye yardımcı olabileceğini akla getirmektedir.

709. Ayrıntılı AB bütçe ve kontrol düzenlemeleri ve prosedürlerine (ve daha genel olarak Maastricht Antlaşması’nın ifade ettiği mali disiplinin gereklerine) uyumlu olma koşulları yeni Üye Devletlerin üzerine Ulusal İstatistik Büroları, vergi ve gümrük otoriteleri ve Maliye Bakanlıkları dâhil, bir dizi kurumda idari sistem ve süreçlerini güçlendirmeleri için büyük bir baskı yapar. İç kontrol sistemleri ve iç denetim çok daha fazla dikkat ve iyi tasarlanmış organizasyonel bir çözüm gerektirir. AT bütçesinden çıkarı olan farklı bakanlıkların görüş ve eylemlerini koordine etmekte öncü bir rol oynayan Maliye Bakanlığı ile güçlü ve duyarlı düzenlemeler gereklidir. Genellikle bu aynı zamanda hükümet çapında gelişme ve uygulamanın ile iç kontrol standartları ve denetimin bütünsel olarak tam bir sorumluluğunu içermektedir.

710. Üye Devletlerin farklı bakanlıkların ve diğer hükümet ajanslarının görüşlerini koordine etmek için etkili prosedürleri uygulamaya koymaları zorunludur. Ülke belgeleri başvuruda bulunan ülkeler için Komisyon ve Üye Devletler ile resmi temaslarını bütün teknik düzeylerin yanı sıra kıdemli resmi ve siyasi düzeyle de yakın ve sürekli olarak resmi olmayan temaslara desteklemelerinin ne kadar zorunlu olduğunu göstermektedir. Komisyon ile mali kontrol ve denetim konusunda bir protokolü müzakere etmek başvuruda bulunan ülkenin Komisyon ile daha yakın çalışma ilişkisi kurmak ve aynı zamanda AB’nin mali kontrol sistemi ile ilgili anlayışını derinleştirmek için bir yoldur.

711. Mevcut Üye Devletlerin kendi mali kontrol ve dış denetim sistemlerini güçlendirmekte deneyimi hükümetteki ilgili mercilerin, bilhassa Maliye Bakanlığının ve Yüksek Denetim Kurumunun birlikte omuz omuza çalışmasını gerektiren entegre ve koordine olmuş bir yaklaşım geliştirmenin önemini ön plana çıkarır. Bu özellikle Yüksek Denetim Kurumunun bağımsızlığı meselesinden dolayı dikkatli düşünmeyi gerektirir. Büyük çaplı AT harcama fonlarında (tarım, yapısal düzenlemeler vs.) ve SEM 2000⁴⁴ çalışması yoluyla kontrol sisteminin kendisinde değişikliklerin bir sonucu olarak gelecek birkaç yıl boyunca ortaya çıkması olası önemli değişikliklerle başa çıkmak için uyumlanabilir ve esnek bir yaklaşım gerekli olacaktır.

⁴⁴ Sağlıklı ve Etkili Yönetim 2000

**Bölüm 11: Devleti Yeniden Kurma:
Orta ve Doğu Avrupada İdari Reform**

Joachim Jens Hesse⁴⁵

⁴⁵ Joachim Jens Hesse Almanya, Berlin’de Avrupa Karşılaştırmalı Hükümet ve Kamu Politikası Merkezi’nde Profesördür

1. Giriş

712. Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri halen *devrimsel olmasa da* kendi siyasi, ekonomik ve sosyal yaşamlarını etkileyen *temel değişimlerden* geçiyor. Hem şu ana kadar gerçekleşen dönüşüm süreçlerinin boyutu hem de temposu ülkeden ülkeye değişiklik göstermesine rağmen, ortak bir değişim kalıbını akla getiren bir takım ortak karakteristikleri gözlemlemek hiç şüphesiz mümkündür. Ayırt edici özellikler şunları içermektedir: Komünist Partinin lider rolünün toplumun bütün kesimlerinde sağlam bir şekilde ismen olmasa da, fiilen yerleşmiş olduğu tek parti sistemlerinden demokratik bir şekilde seçilmiş ve hesap sorulabilen hükümetleri olan çoğulcu, parlamenter sistemlere geçiş; geniş kapsamlı yetki dağılımı ve hukukun üstünlüğü altında tatbik edilecek siyasi gücün ademi merkezîyetçi hale gelmesi; siyasi ve ekonomik yaşamın bağımsız sahalarının ortaya çıkmasını içeren, siyaset ve ekonomi arasında birlik prensibinin reddi; başlıca amaçları özel girişimin kuvvetlendirilmesi, daha önceden devlet kontrolünde olan üretici sermayenin büyük bir payının devletleştirilmiş işletmeleri elden çıkarma (ya da daha çok özelleştirme) ve ulusal ekonominin büyük ölçüde serbest hale getirilmesi ve liberalleşmesi olan geniş kapsamlı ekonomik reformlar.

713. *Kamusallaştırılmış, merkezileştirilmiş ve planlanmış bir ekonomik sistemi* pazar ekonomisi ile *değiştirme* konusundaki iddialı reform girişimlerini teşvik eden belli başlı fikirler, prensip olarak, aynı zamanda yeniden organize olma ya da belki daha çok *kamu yönetimini yeniden kurma görevine* de uygulanmaktadır. Bu şekilde, demokratik bir şekilde seçilmiş organlara karşı sorumluluğunu arttırmak için devlet yönetimi üzerinde demokratik kontrolü güçlendirmek için çabalar vardır. Bürokratik vasıtaların yetkilerinin dağıtılması ve ademi merkezîyetçi hale gelmesi amacıyla çabalar başlatılmıştır. Kamu kurumlarının kesin bir şekilde hukukun üstünlüğü kapsamına getirme ve genel kanunların meşruluğunu garanti etme gereksinimi vurgulanmaktadır. Ve kamu verimliliği, etkililiği ve esnekliğinin artırılması zorunda olduğu evrensel olarak kabul edilmektedir. Bütün bunlar hâlihazırda yönetim organizasyonunun, ekonomiyi ciddi bir şekilde dönüşüme uğratmış ve kısmen sirayet ederek toplum yapısında devrim yapmış radikal siyasi reformlara yönelten değişim baskılarının aynısına tabi olduğunu ifade eder.

714. Yine de kamu yönetimini ya da bütünüyle kamu sektörünü modernize etme işinin Batı Avrupa'nın endüstrileşmiş ülkelerinin büyük çokunluğundaki kamu sorumluluklarının icraatını yöneten *temel yasal davranış normlarına tabi tutmanın çok ötesine* geçtiğini tekrarlamak yarar vardır. Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu kurumlarının karşı karşıya kaldığı zorluk toplumdaki rollerini ya da daha somut olarak *siyaset, ekonomi ve sivil toplumla ilişkilerini* yeniden tanımlamaktır. Bu nedenle, kurumsal dönüşümün dinamiklerinin, kamu kuruluşlarının çalıştığı ve maddi ve manevi girdilerine kritik bir şekilde bağımlı oldukları siyasi, yasal, sosyal ve ekonomik çevrelerdeki değişikliklere sıkı bir şekilde bağlı olduğunu akıldan tutmak tavsiyeye şayandır. *Kamu yönetimi hem reformun bir objesi hem de* neredeyse değişmez bir şekilde onun *baş etmeni* olsa da, reform süreci karşılıklı etkileşime dayalıdır.

715. Bu bağlamsal koşulları kabul ederek, *reformlar*, modernize edilmiş kamu yönetiminin işlev gören bir pazar ekonomisine olumlu katkısını vurgulamak suretiyle, anlaşılabilir fakat hâlâ zarar veren devlet karşıtı tutumları yenmekte *hatırı sayılır bir ilerleme kaydetmiştir*. Böyle bir ortamda, reformda kapsayıcı bir yaklaşım gereksinimi genellikle kabul görmektedir. Bu da organizasyonel yapıların, idari prosedürlerin ve personel meselelerinin birbirinden yalıtılmış olarak düşünülmemesi gerektiği anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda hükümetin farklı düzeyleri arasında yatay ve özellikle de dikey bağlantıların ve karşılıklı bağımlılıkların hesaba katılması anlamına da gelmektedir. Böyle yapınca, orta ve doğu Avrupa kamu sektörünün çalıştığı bağlamsal koşulların büyük çaplı ayarlamaları kaçınılmaz yapan bir değişim düzeyine tabi olduğu açık hale gelir. Bürokratik organizasyonlar, kuşkusuz, köklü reformlara başvurmaksızın hatırı sayılır dış “şokların” etkisini azaltmaya muktedir olsa da, orta ve doğu Avrupa dönüşüm süreçlerinin

benzeri görülmemiş karakteri, idari vasıtaların üzerine inşa edildiği en temel ilkelerden bazılarının doğruluğunu sorgulamaktadır. Bu nedenle, kamu idaresi uyum sağlaması için muazzam bir baskı altındadır. Reform çabaları idare sisteminin içine istikrar, güvenilebilirlik ve devamlılığı getirmeyi amaçladığı için, bunlar aynı zamanda çevre değişmeye devam ettikçe talep edilmek zorunda olan revizyonları ve değişimleri baltalamamalıdır. Bu şekilde, istikrarın esneklikle, güvenilebilirliğin açıklıkla, devamlılığın uyum sağlayabilme ile birleşmesi gereklidir. Bu koşullar altında, spesifik kurumsal, prosedürel ve personel ayarlamalarını, hatta özenle hazırlanmış bir kamu yönetim yaklaşımını salık verirken dikkatli olmak gereklidir.

2. Ortak Reform Trendleri

716. Bununla birlikte, gelişimin farklı aşamalarına bakılınca, orta ve batı Avrupa reform sürecinde ayırt edilen bazı ortak trendleri tespit etmek mümkün olabilir:

- Dönüşümün ilk aşaması sırasında eski yasal, siyasi ve ekonomik düzenler geri alınamaz bir biçimde yıkılır ve yeni yapılar oluşturulmaya başlar. Bu dönüşüm aşamasının karakteristikleri şunları içerir: çok partili sistemlerin ortaya çıkması; ulusa, bölgesel ve yerel düzeyde düzenli seçimler; bazı durumlarda bütün hükümet mekanizmasını yeniden oluşturma girişimine kadar uzanan, kamu sektörü kurumlarının elden geçirilmesi; çoğunlukla radikal ekonomik reform programları olmuş şeylerin formüle edilmesi ve kısmen uygulamaya konması; bunun yanı sıra köklü ve bazı durumlarda ateşli anayasal tartışmalar. Gelişmeleri içine alan her şey ortaya çıktıkça, sonuçlar çeşit çeşit ve sık sık bölük pörçüktü. İstikrarsız oy verme kalıpları, değişken koalisyonlar ve farklı hükümet kurumları arasındaki çözümlenmemiş güç mücadeleleri çözümsüz, özelleştirme programları tamamlanmamış ve kurumsal düzenlemeler ve yeniden düzenlemeler kısa ömürlüydü.
- İlk dönüşüm aşamasını yavaş yavaş artan siyasi istikrarın (*dé-étatisation*), özelleştirme ve pazarlaştırmaya daha sistematik bir yaklaşımın izin verdiği bir sağlama süreci denebilecek bir süreç izledi. Siyasi ve idari alanlar arasındaki sınırların bir miktar flu kalmasının yanı sıra yürütme ile yasama arasındaki sınırlar belirlenirken ve anayasal meseleler çözümlenmeden dururken, ekonomik dönüşüm programları ilk cesaret verici sonuçlarını almaya başladı. Daha az değişken oy verme davranışı, özel sektör yatırımını canlandırması ve sürdürmesinin gerekli olduğu kanıtlanmış ve aynı zamanda kamu sektörünü değerlendirmek ve reform yapmakta daha rasyonel bir yaklaşıma müsait olduğu ortaya çıkmış devamlılık beklentisini desteklemiştir. “Big bang” yaklaşımları çekiciliğini kaybederken, hayati ve daha spesifik politilar tasarlamak ve uygulamaya koymak oyunun temel kuralı haline gelmiştir.
- Sonra geçici tedbirler (zenginleştirilmiş sorun farkındalığı ile birleşmiş bir halde) yerine, en azından orta vadeli yaklaşıma izin veren sözü geçen istikrar modernizasyonun üçüncü aşamasına yol açtı. Kurumsal düzenlemeleri revizyondan geçirme ve çeşitli politikaları güvenceye alma ihtiyacı ile en az tetiklenenleri değil de “en iyi uygulamayı” arama gereksinimi bu aşamayı tanımladı. Çözümlenmemiş sorunlar ve yeni yeni ortaya çıkan eksiklikler sonuçta kamu sektörünü, onun boyutunu, rolünü ve kurumsal yapısını yeniden tanımlamayı akla getirdi. Pazarlaştırma ve özelleştirme yalnızca gerekli güvenlik hükümleri, denetimleri ve dengelerinin eşlik ettiği kapsamlı ve bağlayıcı bir yasal çerçeveye dayalı olduğu ve etkili, güvenilir bir kamu yönetimi tarafından desteklendiği, düzenlendiği ve kontrol edildiği takdirde, uzun vadede umulan sonuçları ortaya çıkaracağı giderek daha net hale gelmiştir. Bununla birlikte, yetkinliklerin hem işlevsel hem de bölgesel olarak sınırlarının çizilmesinin yanı sıra merkezi hükümet mekanizmasının yeniden

organizasyonunun bilindiği gibi çetin girişimler olduğu ortaya çıktı. Buna ilave olarak, bir yandan özel sektörde çalışmanın giderek artan çekiciliğinden ve diğer yandan yeni hükümetin idari liderliğin büyük fraksiyonlarının yerini almak için yaptığı uygulamadan sonuçlanan, personelde yaygın bir süreksizlik sorunuydu. Bazı durumlarda, bahsi geçen çözümlenmemiş anayasal meseleler modernizasyon sürecini baltalamaya devam etti.

- Kamu yönetimini yeniden biçimlendirme sürecinde ayırt edilecek dördüncü ve kısmen örtüşen bir aşama, Batılı çevrelerde gözlemlendiği gibi, kamu sektörü performansının gelişme seviyesine ve bunun yanı sıra Avrupa Birliği üyeliğinin hazırlığıyla meydana getirilmiş baskılara uyum sağlama aşamasıdır. SIGMA programıyla çalışan on üç ülkenin onu (Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Solvakyaya, Slovenya) üyelik başvurularını Komisyona vermiş ve ortaklık anlaşmalarını halihazırda yapmışlardır. Geri kalanlar da üyelik yolunda çalışmaktadır. Topluluk mükteşebatı ile başa çıkmak için gereken düzenleyici vasıtaların (hukuki yakınlaştırma) yanı sıra idari kapasiteler başvuruda bulunan ülkeler tarafından yapılacak muazzam yasama ile ilgili, kurumsal ve prosedürel ayarlamalar gerektirecektir. Yapılan bu hazırlıkların boyutunun Avrupa Birliği'nin resmi müzakereleri açma kararında belirleyici faktörlerden biri olacağı göz önünde tutulacak olursa, söz konusu ülkelerde uyum sağlama sürecine yüksek öncelik verilmiştir.

717. Bu dönüşüm, sağlama, modernize etme ve uyum sağlama aşamalarını ya da etaplarını ayırt ederken, kuşkusuz, böylesine geniş bir şekilde farklı on üç ortama uygulandığı zaman bunların beklenmedik durumlarının da farkında olunmalıdır. Daha da ötesi, bu aşamaların birbirini izlemesi, SIGMA Programı ile çalışan ülkeler içerisinde tek bir deneyim şöyle dursun, bir “mantık”, bir zaman süremini gösteriyor olarak alınmamalıdır. Ne de farklı etaplar yalnızca kendisine ait gelişim sürecine bağımlı olarak görülmelidir. Her örnekte bunlar spesifik miraslar, devlet gelenekleri ya da gerçekten farklı idari kültürler gibi farklı ortamların sonucunu temsil eder. Bunun yerine, bunlar *on üç ülkenin hepsinin içinde yer alabileceği geniş kategoriler* olarak hizmet edebilir. En gelişmiş bu tipik gelişimden geçmiş olduğu takdirde, dört aşama reform süreci ve onu oluşturan parçalar söz konusu olduğunda bir tür “gelişme seviyesi” olarak tanımlama yapmaya yardımcı olabilir. Bununla birlikte, bu, küresel yakınsama ile şöyle dursun, on üç ülkenin kamu yönetim sistemlerinin yakınsaması ile bile karıştırılmamalıdır. Yine de, Orta ve Doğu Avrupa'daki kamu yönetimlerinin karşı karşıya kaldığı dış ve iş mücadelelerde birtakım önemli benzerlikler olduğu göz önünde tutulunca (aslında Batılı ortamlarda da), uluslararası organizasyonların reform sürecini destekleme sürecine katılmasının çok uygun olacağı görülmektedir.

3. Hükümet Merkezinde Kurumsal Meseleler

718. İdari reformun bağlamsal koşullarına ilişkin olarak, giderek artan bir sağlama sürecinin işaretleri vardır. Siyasi alanda, demokratik yönetim çerçevesinde kurumsallaşma süreci aşağı yukarı tamamlanmış durumdadır ve gelecekteki siyasi düzenin ana hatları giderek daha da belirgin hale gelmektedir. Geçiş yıllarını karakterize eden siyasi yaşamın öngörülemezliği ve belirsizliği, daha yerleşik siyasi davranış kalıpları geliştikçe yavaş yavaş azalmaktadır. Ekonomik yeniden yapılanmaya gelince, bu kuşkusuz tamamlanmış olmaktan halen çok uzaktır. Sosyalist planlamadan özelleştirme, liberalleşme ve pazarlaşma yoluyla pazara dayalı ekonomiye geçişin pek çoklarının ilk etapta tahmin ettiğinden çok daha karmaşık ve çok uzun süren bir süreç olduğu ortaya çıkmıştır. Buna ek olarak, düşen üretim, yükselen enflasyon, mantar gibi çoğalan işsizlik ya da kötüye giden yaşam standartları anlamında, yeni yapılanma sürecinin rahatsız edici etkileri, reform savunucularının ilk başta kabul etmeye hazır olduklarında çok daha sert olmuştur. Bununla birlikte, ekonomik politika tırmanan sorunlarla karşı karşıya kalırken, aynı zamanda farklı

ulusal ekonomilerin belli başlı yapısal temelleri de daha net bir biçimde ortaya çıkmaya başlamıştır. Piyasa tabanlı ekonomiler oluşturma lehine geniş kapsamlı açıklamaların yerine giderek daha çok daha farklılaşmış politikalar almaktadır. Bu, örneğin, kamu girişimlerinin rolü; küçük, orta boy ya da büyük firma ve kuruluşlar arasındaki karışım ya da ekonominin sektörel kompozisyonu ile ilgilidir. Burada kıyaslamalı bir analiz, ortak taahhütleri paylaşımlar bile, SIGMA Programı ile çalışan ülkeler arasındaki dikkate değer politika farklılıklarını açığa çıkarmaktadır. Aynı zamanda, ekonomik yeniden yapılanmanın yol gösteren ilkeleri daha da spesifik ve bu nedenle politikalar daha belirgin hale geldikçe, olgun bir Pazar sisteminin yasal kurumlarının oluşumu ilerlemektedir. İdari gelişim için, siyasi ve ekonomik reformun önemli değişkenlerinin istikrarı sağlaması artmış bir güvenilirlik ve öngörülebilirlik düzeyini ifade eder. Kamu yönetimi ortamı yerleşmeye başladıkça, siyasi beklentiler ve orta (ve uzun) vadedeki işlevsel talepler daha aşıkâr hale gelir. Sonuç olarak, müzakereler, yani “demokratik merkezîyetçiliğin” idari mirasının reddi yoluyla değişimin çok ötesine geçen, olumlu, amaca yönelik reform için daha gerçekçi bir şans vardır.

719. Kurumsal meselelere ilişkin olarak, kamu yönetiminin ara/bölge ve yerel düzeylerinin aksine, hükümet merkezinde yeniden organizasyon aşağı yukarı demokratikleşme ve ekonomik liberalleşme ile doğrudan bağlantılı yapısal uyarlamalarla sınırlanmış olarak kaldığına işaret etmeye değerdir. Esas olarak, bu ilk uyarlamalar iki alana odaklandı: iç güvenlik ve ekonomik idare. Hükümetin merkezi mekanizmasını oluşturan hükümet departmanlarının ve hükümet dairelerinin kapsamlı diziliminin pek çok ülkede henüz geniş ölçekli bir reforma tabi olmaması şaşırtıcı gelebilir. Bununla birlikte, bu demek değildir ki önemli hiçbir değişim gerçekleşmedi; ne de merkezi yönetim kurumlarının büyük çapta yeniden değerlendirilmesi gereği kabul edilmeden kaldı demektir. Ancak, 1989 sonbaharından bu yana olan siyasi istikrarsızlık ve merkezi idarenin gelecekteki rolü ile hükümetin alt-merkezi düzeyleri ile ilişkilerindeki belirsizlik geniş kapsamlı reformları engelledi. Bu durum son iki yıldır bazı durumlarda köklü bir biçimde değişmiş olmasına rağmen, hâlâ yapılacak hatırı sayılır bir iş vardır. Genel olarak, merkezi düzeyde departmana ait yetkinliklerin kapsamlı şekilde yeniden yapılandırılması yalnızca merkezi idarenin gelecekteki görevleri daha net bir şekilde tanımlandığı zaman mümkün olacaktır. Diğer bir deyişle, bölgesel/vilayet çapında ve yerel yönetime karşılık ulusal idarenin gelecekteki salahiyeti ve sorumluluklarının kapsamı üzerine kararlar gerekmektedir.

720. Fakat ne kadar beceriyle hazırlanmış ve dikkatli bir şekilde izlenmiş olsa da, herhangi bir modernizasyon programının başarısı, reformcuların değişime karşı organizasyon içi direncin üstesinden gelme yeteneğine bağlıdır. Burada, idari reform analistleri, reformları kabul ettirmek için yetki kullanmaya güvenen, zorlayıcı stratejilerin arzulan sonuçları ortaya çıkarmasının muhtemel olmadığına neredeyse oy birliği ile mutabık kalmış görünecektir. Bunun yerine, reform yapılacak organizasyona bağlı olanları harekete geçirmeyi amaçlayan, temelde ikna edici bir yaklaşım benimseme gereksinimini vurgularlar. Modernleşme sürecinin başarısının ancak birkaç yıl sonra değerlendirilebilecek olmasına rağmen, bu düzeyde idari organizasyona verilen önemin yüksek düzeyde olması teşvik edicidir.

4. Ara/Bölgesel Hükümet Düzeyi

721. Ara/bölgesel hükümet düzeyine bakınca, yine Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde bir takım ortak karakteristikleri ortaya çıkarmak mümkündür. Bu her şeyden önce ara düzey ve genel olarak hükümetler arası uyarlamaların geleceği hakkındaki belirsizlikle ilgilidir. Önceki bölge müdürlükleri hemen hemen her yerde lağvedilirken, devletin hükümetinin organları olarak hizmet verdikleri için bölgesel düzeyin geleceğinin hâlâ önü açıktır. Daha fazla yapısal değişime gereksinim olduğu konusunda çoğunlukla fikir birliği olmasına rağmen, devlet idaresinin şu anki bölgesel organizasyonu büyük ölçüde etkisiz olarak görüldüğü için, sadece pek az başarılı reform vardır; birkaç deneme başarısızlığa uğramıştır.

Bu nedenle, halen orta ve doğu Avrupa ülkelerinde uygun ara düzeyle ilgili büyük bir istikrarsızlığa ve karmaşaya şahit oluruz. Eski ara merciler saygınlığını yitirmiş ve kararlı bir biçimde zayıflatılmış iken, teşvik edilen yeni yollar devlet idaresinin uzmanlaşmış, konsantre olmayan birimlerin yaygınlaşmasına yol açmıştır. *Koordinasyon ve kontrol* sorunlarının gelecek yıllarda idari reform sürecinin ön planında yer alabileceği konusunda giderek artan bir farkındalık olmasına rağmen, ortaya çıkan şey hükümet düzeylerini serbest bırakma girişimidir. Kısmen örtüşen yetkinlikleri olan kurumların çokluğundan dolayı, gözle görülür performans eksikliklerinin yönetim reformcularını endişelendirme eğiliminde olması şaşırtıcı gelmemelidir. Her şey hesaba katıldığında, hükümetler arası uyarlamalar ve ara düzey süregiden reform süreçlerinden dolayı ciddi bir darboğaza girmiş görünmektedir. Bunlar idari politikaları uygulamaya koymada bir anahtar olarak hizmet verdikleri için, ara kurumlar hiç kuşku yok ki özel olarak üzerinde durulmayı hak etmektedir.

5. Yerel Yönetim

722. Orta ve Doğu Avrupa'da yerel yönetimi yeniden kurma girişimlerini tartışırken, bir yandan normatif çerçevedeki değişiklikler, diğer yandan ise yerel yönetim ve idarenin fiili uygulaması arasındaki farkı ayırt etmek önemlidir. Çoğunlukla 1990/91 yıllarında benimsenmiş reform mevzuatı içinde çelişkiler ve belirsizlikler barındırıyor ve netleştirilmeye ve tanımlanmaya gereksinim duyuyor olmasına rağmen, devlet idaresinin yerel yönetimden ayrılması için yasal bir taban oluşturdu. "Birleşik" ya da "homojen" bir devlet otoritesi konsepti (yerel makamların merkezi devlet hükümetinin temsilcileri olarak hareket ettiği ve merkezi direktiflere ve kontrole tartışmasız bir biçimde kılındığı) reddedildi ve bunun yerine devletin ve yerel yönetimlerin kendi etki alanları içerisinde davrandığı ikili bir sistem aldı. Reformların bazılarının yakın geçmişine ve içinde uygulanmak zorunda oldukları pek çok durumda hâlâ kararsız anayasal, siyasal, ekonomik ve sosyal ortamlar göz önüne alınacak olursa, *yerel hükümet gerçekliği* kısmen *normatif bir idealin gerisinde kalmaktadır*. Yalnızca hukuki çerçeveye bakmak, bu nedenle, yerel yönetimin durumu ile ilgili eksik ve aslında çarpık bir görüş sağlayacaktır.

723. Yerel idari reform mevzuatı hiç kuşkusuz yerel düzeyin rolünü büyük ölçüde güçlendirmiş ve samimi bir şekilde özerk bir hükümet alanı kurmayı başarmış iken, birçokları reformların aktif hükümetler arası koordinasyon ve işbirliği ve bütünleşmiş politika geliştirme gereksinimine pek az ilgi gösterdiğini tartışmaktadır. Bu tür eleştiriler, özellikle eksik organizasyonel ve prosedürle ilgili kapasiteler ve hiç kuşkusuz az gelişmiş ve son derece sektörleşmiş hükümetler arası işbirliği nedeniyle, bir ölçüde mazur görülebilir. Sektörleşme sorunları yerel yönetim haritasının parçalara ayrılmış yapısıyla artmıştır. Zayıf ara kurumlar merkezi kurumların giderek artan bir şekilde yerel yönetimlerle doğrudan bağlantı oluşturmaya çalışması istendiği anlamına gelmektedir ki bu yerel birimlerin yüksek adedi ve özellikle birçok küçük mahallerin olduğu durumlarda, profesyonel kapasite yokluğundan dolayı daha da zor hale gelmiş bir görevdir. Diğer taraftan, yerel yönetimler merkezi hükümet düzeyinde kendi çıkarlarını temsil etmek konusunda il meclislerine güvenmemektedir. Sonuç olarak, hükümetler arası ilişkilerin sektörleşmiş ve parçalanmış yapısı sürdürülmektedir.

724. Bununla birlikte, yerel yönetim düzeyinin parçalanması yalnızca hükümetler arası koordinasyon ve işbirliğini ters etkilemekle kalmaz, aynı zamanda yerel yönetimin kendi idari yeteneklerini de azaltır. Artan görevlerden, köklü bir şekilde değişmiş siyasi, hukuki ve mali çerçevede deneyimsizlik ve merkezi rehberliğin yokluğu, yerel düzeyde hükümet ve idari kaynakların aşırı şekilde yoğunluğunun azalmasıyla büyümüştür. Yerel idari reforma ortak bir itiraz yeni işlevlerini verimli ve etkin bir şekilde yerine getirmekten aciz olan, *atomize bir yerel kademe* ile sonuçlanmış olmasıdır. Pek az ya da hiç profesyonel kadrosu olmayan ve çok sınırlı mali kaynaklara sahip pek çok küçük mahallerin zorunlu görevlerini yerine getirmekte büyük güçlüklerle karşı karşıya kaldığı ve yeni hukuki

çerçevenin verdiği hatırı sayılır yerel yönetim eylemi kapsamında faydalanamadıkları konusunda gerçekten de hiç şüphe yoktur.

725. Bu nedenle, reformcular yerel idari reforma çok fazla umut bağlamış gibi görünmektedir. “Aşağıdan yukarıya” bir yaklaşım olarak adlandırılabilir. Şeye yapılan çok anlaşılır vurgu dikkate değer eksikliklere yol açtı. Yerel yönetimlerin kapasiteleri kısmen fazla tahmin edilmişti. Bunun tersine, merkezi yönlendirme ve kontrol gereksinimi dikkate değer bir şekilde eksik tahmin edilmişti. Neticede, üzerinde çok durulan yerel özerklik ilkesi, hükümetler arası koordinasyonda hatırı sayılır sorunlara yol açtı. Sonuç olarak, yerel hükümete karşı daha faydacı bir yaklaşımı benimsemeye çalışan, kısmi “reformun reformu” için giderek artan çağrılar vardır.

6. Kamu Hizmeti

726. Personel meselelerine geçilirse, Orta ve Doğu Avrupa'nın komünizm sonrası ülkelerinde kamu yönetimi geleneksel olarak büyük ölçüde aşırı genişlemiş ve aşırı sayıda kadrolaşmış olarak tasvir edilmiştir. Sonuç olarak, özelleştirme ve büyük çaplı işten çıkarmalar yoluyla kamu hizmetinin keskin bir şekilde orantılı küçülmesi çoğunlukla görev, yapı ve prosedürleriyle Batılı kamu yönetimine kıyaslanabilecek modern bir kamu hizmetine doğru geçişin kaçınılmazı sonuçları olarak düşünülmektedir. Bununla birlikte, bu tür bir değerlendirme en azından iki nedenden sorgulanmalıdır. Bunlardan ilki, Batılı endüstrilemiş ülkeler arasında da var olan hükümet istihdamının boyutundaki büyük farklılıkları azımsamak gibi görünecektir. Basit, geriye dönük bir tartışmaya ikinci itiraz, kamu yönetiminin mevcut boyutuna fazla değer verme eğiliminde olduğu gerçeğine dayalıdır. Ekonominin toplumsallaştırılmış sektörü çok yakın geçmişe kadar sivil istihdamın çok büyük kısmı için açıklama yapmamışken, büyük bir farkla bunun en büyük oranı kamu mülkiyetindeki ve kooperatiflerdeki girişimleri telafi etmişti. Buna karşın, kamu yönetiminin kendisi nispeten küçüktür. Nicel zorluk, bu yüzden, çekirdek kamu yönetiminde değil, ekonominin toplumsallaştırılmış sektöründe bulunur.

727. Büyük bir farkla personel sektörünü yeniden biçimlendirmekteki zorluk *nitel eksiklikleri* ele almakta yatar. Bu ise personelin işe alımı, personelden yararlanma, personel motivasyonu, kadro temsileliliği ve personel eğitimi ve yeterliliği gibi, ana unsurları arasında karşılıklı bağımlılığı hesaba katan, makul ölçüde tutarlı ve sürdürülebilir bir personel politikasının gelişimin gerektirir. Çok yakın zamana kadar, yalnızca pek az ülke personel sektöründe büyük çaplı iyileştirmelerle sonuçlanması beklenen politikaları formüle edip uygulamaya koyabildi. Alınmış önlemler öncelikli olarak en çok baskı yapan kısa vadeli zorluklardan bir kısmını hafifletmeye yönlendirildi, fakat daha derine kök salmış yapısal sorunları halletmeyi çoğunlukla başaramadı. Buna ek olarak, personel politikasının belirli unsurlarıyla ilgili tedbirleri benimsemekte, uluslar arası bağlara yeterli düşüncenin sarf edildiği konusunda pek az işaret vardır. Diğer bir deyişle, daha kapsamlı bir reform tasarımı hesaba katılmadan, soyutlanmış adımlar hâkim oldu.

728. Şu ana kadar daha kapsamlı bir personel politikasının ortaya çıkmasını engellemiş birkaç etmeni teşhis etmek mümkündür. Bunlardan en önemlisi belki de birleştirilmiş kamu hizmetinin, çok sayıda örnekte, gerçekten var olmadığıdır. Aslında bu tür kamu hizmeti fikrinin kanunda bir dayanağı yoktur. Şimdiye kadar, kamu hizmetinin haklarını ve görevlerini düzenlemeyi amaçlayan pek az kamu hizmeti kanunu vardır. Bunun yerine, kamu idaresindeki çoğu çalışan genel iş kanunu kapsamı altındadır. İşçi-işveren ilişkileri ile ilgili özel düzenlemeler kamu yönetiminin yalnızca bazı kısımları için mevcuttur (bilhassa iç güvenlik güçleri, silahlı kuvvetler, polis, hapisane gardiyanları). Büyük çoğunlukla tek örnek iş ilişkisi fikri hâkim oldu. Kamu sektöründe istihdamı düzenleyecek kapsamlı bir yasal çerçevenin yokluğunun olumsuz etkileri *çoğunlukla tek bir çalışan olmadığı* gerçeğiyle ört bas edilir. Devlet tarafından istihdam edilmekten ziyade, çalışanın iş akdi münferit hükümet departmanlarıyla yapılır. Bu da sözleşmeye bağlı düzenlemelerde büyük

bir aykırılığa yol açar. Kamu hizmeti için ortak bir hukuki çerçevenin olmaması ve münferit bakanlıkların personel meselelerinde bağımsızlığı tutarlı bir personel politikasının gelişmesine engel oluşturur. Buna ek olarak, yakın zamana kadar, hükümette personel meselelerini düşünmek ve reform mevzuatını hazırlamak için bir organizasyonel odak gereksinimi hemen hemen hiç kabul edilmedi.

729. Kamu hizmeti mevzuatının çıkarılması, bu nedenle, haklı olarak reform sürecinin hayati bir parçası olarak görülür. İstikrarlı, rekabetçi, sorumlu ve demokratik olarak güvenilir kamu hizmeti yalnızca idari reform için değil, siyasi istikrar ve ekonomi gelişme için de başarının bir ön koşuludur. AB'nin topluluk müktesebatı ile başa çıkmak reform yapmak için başka bir itici güç olarak hizmet etmelidir.

730. Artan siyasi istikrar, iyileşmiş ekonomik performans ve beklentilerin yanı sıra kamu sektörü personelinin artan uzmanlığı şimdi kamu yönetimin köklü bir şekilde modernizasyonuna olanak tanıyacak şekilde birleşmeye başlıyor. Böyle olunca, uygulamaya koyma meseleleri tekrar gündeme geldi. Burada, yanıt veren ve sorumlu bir kamu yönetimini oluşturmak için hayata geçebilir uygulama stratejilerinin ve etkili bir hukukun üstünlüğü sisteminin dönüşüm sürecinin ilk aşamalarında tehlikeli bir biçimde hafife alındığını işaret etmek önemlidir. Anayasa hukuku ve ikincil mevzuatta reform yaparken, örneğin, vurgu kesin olarak asli meselelere yapıldı. Yasama işlemlerinin hüküm ifade eden içeriği siyasi ve hukuki tartışmaların merkezinde oldu. Buna karşılık, *usule ait yönler* ihmal edilme eğilimindeydi. Özellikle, anayasal ve ikincil hukukun nasıl etkili kılınacağı, uygulama sürecinden hangi güçlüklerin ortaya çıkabileceği ve bunların nasıl en aza indirgenebileceği gibi belirleyici sorular sistematik bir tarzda ele alınmamıştır. Gayretler yalnızca mevzuat çalışmalarına yardımcı olmaya odaklandığı için (özellikle pazar ekonomisine hukuki açıdan uyumlanma), Batı-Doğu bilgi transferi son derece faydalı oldu. Aslında, yasa çıkarmanın kendi uygulamasından büyük ölçüde ayrılmış haliyle oldukça uzun bir dönem olduğu, bu yeni yasaları yürürlüğe koymak için idari ön koşulların hâlâ mevcut olmadığı ve kısa dönemde oluşturulamayacağı bilinmesine rağmen yeni mevzuatın sık sık benimsendiği pekâlâ tartışılabilir. Bu yüzden mevzuat sembolik siyasete doğru yozlaşmıştır (ve hâlâ kısmen yozlaşmaktadır). Sonuçtaki tehlikeler bariz olmalıdır: yürürlüğe konamayacak (ya da kanun koyucuların yürürlüğe konduğunu görmek niyetinde olmadığı) yasaları benimsemek yalnızca yasama sürecinin itibarını zedelemekle kalmaz, aynı zamanda uzun vadede hukukun üstünlüğüne dayalı politika fikrinin de itibarını zedeler.

731. Reform sürecinde uygulamaya koyma meselelerine belirgin bir dikkat sarf edildiği nadir durumlarda, Batıdaki deneyimlerin doğrudan uygulanması için potansiyele aynı zamanda çok iyimser bir şekilde bakıldığı ortaya çıkacaktır. Son yirmi yıl boyunca batıda yaşanan deneyimler hiç kuşkusuz yasal düzenlemelere ve siyasi kararları yürürlüğe koymak için gerekli karmaşık ön koşulları ön palana çıkarmaya yardımcı oldu. Bunlar aynı zamanda belirli bir dereceye kadar ana aktör ve kaynakları tespit etmek suretiyle daha etkili uygulama süreçlerini tasarlama kapasitesini de geliştirdi. Bununla birlikte, Batıdaki deneyimden alınan dersler Orta ve Doğu Avrupa'daki uygulamayı iyileştirmeye çalışırken ilk anda pek yararlı görünmektedir. Batıdaki analizler çoğunlukla nispeten istikrarlı ortamlardaki uygulamaya odaklanmıştır; oysa Orta ve Doğu Avrupa'daki normatif çerçeveler, hiç şüphesiz, hâlâ dinamik bir değişim sürecinden geçmektedir. Daha genel olarak, uygulamanın gerçekleştiği (ya da gerçekleşmediği) hâlâ sık sık çalkantılı ortam, Batıda politika geliştirenlerin ve Batılı idarecilerin iş gördüğü temel varsayımlardan pek azının orta ve doğu Avrupa durumuna doğrudan uygulanabileceği anlamına gelmektedir. İşte bu nedenle reformcular şu anda haklı olarak çok önemli politikaları uygulamaya koymak için iç bünyede potansiyel oluşturmanın üzerinde durmaktadır. Bir kez daha bu açıdan önemli olan kendi potansiyelini tanıma sürecidir.

732. Prosedürle ilgili sorulara gelince, kamu yönetimi reformunda yeni bir “paradigma” konusu şöyle dursun, “küresel yakınlaşma”nın belirsizliğinden zaten dem vurulmuştu. Bununla birlikte, bu “yönetim gurularının” ya da “akademik turistlerin” kendi “ürünlerinin”

savunuculuğunu yapmaktan vazgeçirmemiştir. En dikkatli yön verme bile kamu politikasını uygulamaya koyanların gün be gün başarısı koşuluna bağlı olduğu için, Orta ve Doğu Avrupa ortamları içerisinde tekneyi suyun üstünde tutmanın yanı sıra kürek çekmeye de gereksinim olduğu ancak şimdi kabul edilmektedir. Daha da ileri gitmek gerekirse, Yeni Kamu Yönetimi kavramlarının savunduğu gibi, kamu idaresindeki iş yaklaşımlarının tanıtılması ya ön koşullar uygulamada olmayabileceği ya da doğasında olan mantık yüzünden reddedilebileceği Avrupa kıtası geleneğine dayalı olan sistemlerde feci bir sonuç verebilir. Dönüşüm bağlamında özellikle sorunlu olan, denetimsiz serbest pazar davranışının etkisini azaltacak Yeni Kamu Yönetim sistemlerinin çok çok sınırlı yeteneği olacaktır. En iyimser görüşle, iyileştirilmiş yönetim yöntemlerine doğru bir hamle uygun olabilir; bununla birlikte yalnızca Anglo-Sakson yönetim kültürlerini benimsemek imkânsız görünmektedir. Bir uyarı notu bu nedenle uygun olacaktır: Prosedürle ilgili meselelere ilişkin olarak, “kendi potansiyelini tanımak” hâlihazırda hüküm süren bir trendin tespiti olmaktan ziyade bir tavsiye olarak alınmalıdır.

733. Etkili, sorumlu ve güvenilir kamu yönetiminin oluşumu, bu nedenle, birtakım ön koşullara bağlıdır; bunları göz ardı edildiği takdirde, uygun münferit reformların başarısız olmasına neden olabilir:

- Bunların arasında en temel, ancak hiç kuşkusuz en önemli olanı *yasal minimumlar* olarak adlandırılabilir. Kapsamlı bir kamu hizmeti yasanınca örnek olarak verilen hukuki bir çerçeve olmaksızın, bir *élite*’i kamu hizmetine çekmek imkânsız olacaktır. Güven (dönüşüm ve modernizasyon süreçleri boyunca bireysel kariyer tercihlerinde belirleyici bir etken olarak özellikle önemli) ancak hakların yanı sıra hizmetteki görevler garanti edilip uygulamaya konduğu takdirde temin edilecektir. Hükümet çarkında reform yapmanın ilk baştaki aşamaları sırasında uygun olabilecek bir esneklik düzeyi şimdi modernizasyon ve uyum sağlama için gerekli güvenilirlik ve uzmanlığın gelişimini baltalamaktadır.
- Yasal minimumlara dayalı güvene ilave olarak, kamu idari reform için geniş siyasi desteğin yanı sıra bu gayreti başarılı sonuca gittiğini görmek için siyasi irade de olmalıdır. Demokratik bir hükümeti güvenceye almak için sağlam, etkili ve sorumlu kamu hizmetinin öneminin resmen ve kamu tarafından kabul edilmesi, yalnızca meşruluğu oluşturmak için değil, aynı zamanda bunun sonucu olarak kamu sektörü istihdamının sosyal prestijini de arttırmak için önemlidir. Bir kez daha, saygınlığını yitirmiş bir devlet vasıtasının tarihsel deneyimi, nitelikli personeli çekmek için bu konuda gayret gösterilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.
- *Kariyer sisteminin kurulması* ile bireylerin kamu sektöründe çalışma konusundaki motivasyonu ve uzun vadeli taahhüdü temin edilmelidir. Yalnızca iş tanımları, kurumsallaşmış nitelik koşulları ile davranış ve performans değerlendirmelerinin eşitliği yoluyla hesap edilebilen promosyon ihtimalleri sürekli bir kamu hizmetinde çalışmanın çekiciliğini arttırmak için gerekli kariyer planlamanın düzeyini mümkün kılacaktır. Şeffaf bir ücret yapısı ve performansa bağlı ikramiye-ödül olanağı teşvik listesini tamamlar ve bunların tamamı kamu hizmetinde arzulan kaliteye ve devamlılığa ulaşmaya önemli bir katkıda bulunacaktır. Ancak bu bağlamda, aynı yapıyı yapmaktan ziyade doğru olmadığını kanıtlama yoluyla da olsa, Batılı modellerden dersler alınabilir. Bu şekilde tanımlanmış bir kariyer sisteminin başarılı şekilde uygulamaya konması uluslar arası karşılaştırmada takipçilerden daha çok deneyimsiz demokrasi liderlerini ortaya çıkarır.
- Etkili ve başarılı bir kamu yönetimi oluşturmanın dördüncü ve bir miktar daha genel ön koşulu, bütünsel bir reform strateji içerisinde münferit reform

girişimlerinin birleştirilmesidir. Kuşkusuz, kamu sektörünün boyutu, şekli, görevleri ve organizasyonel oluşumunun kesin olarak bir tanımını yapmak mümkün olmayabilir (süreğiden değişim ve uyumlanmadan dolayı belki tavsiye bile edilmeyebilir). Bununla birlikte, kargaşa ve değişip durmayı dönüşüm süreçlerinin “kaçınılmaz” yoldaşları olarak kabul etmekten ziyade, münferit reform girişimlerinin, aşamalı ve evrimsel ancak tutarlı bir sürecin bir parçası olarak formüle edilip uygulamaya konmasına olanak sağlamak üzere, uzun vadeli hedefleri genel anlamda tanımlamak için bir miktar gayretin gösterilmesi gerekecektir.

7. Sonuçlar

734. Özetlenecek olursa, aşağıdaki gözlemlerin karşılaştırma bir bakış açısında ilgi çekmesi gerekir:

- Mevcut kanıtlar göz önünde tutulacak olursa, idari reform üzerine spesifik bulguları genelleştirme girişimleri, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari gelişimin hâlâ çok zor aşamalarında olduğu basit gerçeğiyle zorlaşmaktadır. Ayırtına varılması gereken şey benzer karakteristiklerdir, fakat ulusal koşullar, devlet gelenekleri, idari kültürler sık sık karşılaştırma yanıtlara olanak vermeyecek kadar farklıdır. Çakışan sorun yapıları hâkim olabilir, fakat gerekli olan farklılaşmış yanıtlardır. AB müzakereleri öncesinde ortaklık anlaşmalarını tam olarak operasyonel hale getirmek konusunda zaman baskısı göz önünde tutulacak olursa, münferit ülkelerin yardım taleplerini aşırı genelleştirme tehlikesi vardır.
- Reformda farklı girişimler incelendiğinde, hâkim olan tarz halen “duyuru yoluyla reform”, “mevzuat yoluyla reform” ve/veya “program yoluyla reform”dan birisidir. Bu nedenle, niyetler ile fiili sonuçların/gerçek değişimlerin çarpıcı bir uyumsuzluğına şahit olunur. Farklı ülkelerde münferit reformların etkisine daha yakından bir bakış, değerlendirmelerin sık sık yanıltıcı olan karakterinin özellikle mevzuatla ilgili metinlerin taslağını çıkarmaya, spesifik reform programlarının geliştirilmesine ve resmi bildirimlerin çokluğuna dayalı olduğunu teyit etti.
- Reformda “yukarıdan aşağıya” yaklaşımları kullanma konusunda bir başka eğilime söz konusu gereksinimlerin oldukça asimetric bir algısı eşlik etmektedir. Merkezi hükümetin meselelerine uygun aşırı vurguyu, bölgesel kapasiteleri oluşturma ve 1989’dan bu yana çoğunlukla çok liberal yerel yönetim mevzuatlarıyla yaşanan deneyimleri gözden geçirme gereğinin hafife alınması tamamlamaktadır. Bu kabulün yokluğu çarpıcı bölgesel dengesizliklere ve bir takım ciddi sosyal eşitsizliklere yol açtı. Bu şimdi kabul edilmiştir, fakat bunun sonucu olarak hükümetler arası ilişkiler ile ilgili çapraşık meselelere gerekli dikkatin verilmemiş olduğu görülmektedir. Bahsedildiği gibi, orta ve doğu Avrupa ülkelerinin birçoğunda merkezi, bölgesel ve yerel yönetim düzeyleri arasındaki ilişkiler reform politikalarını uygulamaya koymakta can alıcı bir darboğaz olarak kalmaktadır. Bu koşullar bölgesel ve sektörel reform çabalarının nadiren çakıştığı gerçeğiyle şiddetlenmektedir.
- Dahası koordinasyon ve işbirliğinin iyileştirilmiş süreçlerine acil bir şekilde gereksinim olduğu görülmektedir. Gözlem altındaki ülkelerin spesifik bir karakteristiği, yalnızca iki bakanlık arasında ve tüm bakanlıklar arasındaki koordinasyon, işbirliği, hatta iletişim kanallarının az gelişmiş olarak kalması değil, aynı zamanda yönetimin diğer düzeyleriyle de bu tür süreçleri oluşturma ve sürdürme gereksinimiyle ilgili temel anlayıştan yoksun olunduğudur. Pek çok iddialı kamu idari reform programının etkisiz olmasının izleri komünist

geçmişin süregiden miraslarından birisine kadar uzanır. Devlet yetkilileri hem yatay hem de dikey işbirliği gereksiniminin yeteri kadar farkında değildir.

- Kamu idaresi için *genel yardım programları* kesinlikle *haklı nedenlerini kaybetmemişlerdir*. Pek çok durumda, temel idari koşullar hâlâ uygulamada değildir. İç bünyede bir uzmanlık kurumunu sağlam bir şekilde oluşturmayı amaçlamak için, bu tür programlar, bu nedenle, zamanından önce uygulamadan kaldırılmamalıdır fakat bunlar sürekli bir dikkati gerektirmektedir. Bunların can alıcılığını sürdürmesi özellikle yeni hükümetlerin temel hükümet yapılarını yeni baştan tekrar incelemesi görevi ile karşı karşıya kaldığı ülkelerdeki durum ile ilgili olarak örneklenebilir. Kıymetli ve maliyetli sektörel ya da soruna özgü girişimler, temel idari kapasiteler ve/veya uzmanlık yokluğunu sürdürmeye devam ettiği takdirde başarısızlığını sürdürme tehlikesi taşımaktadır.
- *Personel meselelerine* ilişkin olarak, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi iyileştirme girişimleri değerlendirilmelidir. Dönüşüm sürecinin ilk aşamaları sırasında gerçekleştirilmeye çalışılan politikalar amaçlarından fazla yaşamış gibi görünmektedir. Şu anda gerekli görülen şey fonları daha etkili bir şekilde hedeflemek üzere her ülke için tam bir gereksinimler değerlendirmesi sağlamaktır. “Kitlesele eğitim” programları, danışmanlıkların (çoğunlukla hepsi çok genç olan) temsilcileri şu ana kadar gerekli olan soruna özgü bilgileri sağlamadıkları için zarar verici hale gelme tehdidi oluşturmaktadır. Bu, genel idari becerilerin şimdiye kadar tam olarak elde edildiği anlamında alınmamalıdır. Ancak, gereksinimler analizlerinin sonuçları geri kalan sorun alanlarında eğitimi hedeflemek için kullanılmalıdır. İlave olarak, bu tür analizlerin soruna özgü çok spesifik beceri gereksinimlerini ortaya çıkarmaları beklenebilir. Barada, “bakanlıkların eşleştirilmesi” politikasına mı yoksa daha iyi bir “profesyonellerin eşleştirilmesi” politikasına mı öncelik verilmesi gerektiği keşfedilecektir.
- Daha da ötesi, çeşitli politikaların *uygulamaya konmasının reform sürecinin kritik bir darboğazı* haline geldiği belirgin hale gelmiştir. Reformları başarılı bir sonuca ulaştırmanın kurumların yanı sıra prosedüre ilişkin yöntem bilgisi ve nitelikli personel gerektirdiği konusunda giderek artan bir farkındalık vardır. Bu da sonuçta yalnızca yatay reformları tamamlamayı ve sektörel politikalar üzerinde daha çok durmayı değil, aynı zamanda incelenmekte olan ülkelerin *yönetişim sistemlerini iyileştirme* girişimlerini de güçlendirmeyi teşvik etmelidir. Bu bakımdan, özellikle kurumsal gelişim ve idari istikrar yolunda olumlu bir tutumu henüz benimsememiş ülkelerde idari reform ve bununla ilgili konular üzerine bilgi alışverişi için “odaklar” oluşturulması anlam kazanmaktadır.
- Bu bağlamda, kamu yönetiminin reformun hem öznesi hem de nesnesi olduğunu bir kez daha kabul etmek gerekmektedir. İdari performansı izleme ile kontrol ve denetime açık olmayı artırma meselelerinin, bu nedenle, ihmal edilebilir bir önem taşıdığı düşünülmemelidir. Örneğin, eğitim çabaları ve diğer reform projeleri için iş tanımlarını, tamamlandıktan sonra anlamlı bir nitel değerlendirmeye olanak sağlamak üzere gerekli bir özgüllük düzeyinde formüle etmek için özel dikkat sarf edilmelidir. Şüphesiz bu aynı zamanda incelenmekte olan ülkelerde eşzamanlı olarak denetim kapasitelerini de güçlendirmeyi gerektirecektir.
- “Yaparak öğrenmek” incelenmekte olan ülkelerin reform gereksinimleri için artık yeterli değildir. Bu yalnızca “Batılı” çevreler tarafından sağlanan yardım ve desteğe değil, aynı zamanda komşu ülkelerde yaşanan deneyimlerden de istifade etme imkânına gönderme yapmaktadır. Çok ülkeli programlar, bölge içi işbirliği ve sınır ötesi projelere, bu nedenle, daha büyük vurgu yapılmalıdır. Başkalarının deneyiminden faydalanma imkânı idari reforma şu ana kadar

ortaya çıkarıldandan daha güçlü birçok taraflı yaklaşım katabilir. Bu tür girişimlerin maliyet açısından etkinliği vurgulanacaktır; ilgili politikalar bu nedenle uluslar arası organizasyonlar ve iki taraflı bağış sağlayıcılar tarafından teşvik edilecektir.

- Spesifik *programları özümseme kapasiteleri* Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında oldukça *dengesiz bir biçimde dağılmıştır*. Bu nedenle, çok spesifik politika alanlarda bile olsa, daha fazla uygulama ustalığı dikkate alınabilir. Bu da sonuçta idari reformda uygulanacak daha geniş bir bakış açısını, yani organizasyonel yapıların, prosedüre ilişkin koşulların, kaynakların ve personelin değiş tokuş edilmesini kabul etmeyi ister.
- Dış yardıma ilişkin olarak, “tekerleği yeniden keşfetme” eğilimine işaret edilecektir. Bazı erken yardım programlarının başarısızlığa uğradığı durumlarda (yani kamu hizmeti mevzuatı ya da bölgesel gelişme alanlarında) bu anlaşılır olmakla birlikte, başka bağlamlarda deneyimden öğrenme imkânı göz önünde tutulunca, kaynakların mazur görülmesi güç olacak şekilde yanlış yönlendirildiğini işaret edebilir. Günlük rutinlerin artık klişeleşmiş “sorunları parayla çözme” tarzına doğru bozularak dönüşmesi tehlikesi vardır.
- Reformda ve yardım önceliklerini değiştirme konusunda farklı girişimlere rağmen, daha uzun vadeli, birbirine bağlı ve karşılıklı destekleyici yardım programları için tutarlı bir politika çerçevesi hemen hemen hiç yoktur. Şayet maliyetli kopyalamadan kaçınılacaksa, spesifik koşulları tam olarak hesaba katmak için ademi merkeziyetçileştirme girişimleri ile ilgili hoş gidecek denemeler, izlenecek politika önceliklerinin bütünsel bir çerçevesi, istifade edilecek sinerjik etkiler ve yasallaştırılacak karşılıklı öğrenme süreçleri yoluyla desteklenmelidir. Bir yandan idari problemlerin, siyasi ve ekonomik koşulların farklılığının yanı sıra gelişim potansiyeli ademi merkeziyetçiliğin bir şeklini gerekli kılarken, eş zamanlı olarak kaçınılmaz stratejik rehberliğin ihmal edilmesi bir felaket olurdu.
- Bağışta bulunanlar şu ana kadar ilk olarak “arza dayalı”, sonra “talebe dayalı”, sonra “ihtiyaca dayalı” ve şimdi “katılıma dayalı” yaklaşımların bir karışımını göstermiştir. Bu ise reform sürecinde karmaşa ve zarar verici değişkenlik unsuruna yol açtı.
- İki taraflı bağışta bulunanlar, uluslar arası organizasyonlar ve spesifik ülke projeleri arasında koordinasyonun olmaması zaman zaman mükerrer çabalara ve alıcı ülkeler cephesinde yanlış anlamaya neden oldu. Orta ve doğu Avrupa idareleri ile uzatılmış görüşmelerin farklı birtakım delegelerle aynı konuları sık sık tartışmak, farklı münasebetlerle kısmen birbiriyle çelişen tavsiyeler almak zorunda kalınmasından dolayı bir miktar kızgınlığı açığa çıkardığından burada bahsedilmelidir. Daha net profiller ve sağlıklı bir iş bölümüne gerek olduğu görülmektedir. Stratejik rehberlik ve sorun çözücü tavsiye rolleri mümkün olduğunca birbirinden ayrıldığı takdirde, bağış yapan kurumların farklı yaklaşımları bir avantaj haline çevrilebilir.
- AB’ye katılım ile ilgili olarak, hukuki yakınlaşma ile kamu idare reformu arasındaki bariz bağlantı şu ana kadar olduğundan çok daha geniş bir boyutta kabul edilecektir. Bu iki yolun münferit programlarının ilişkisiz bir şekilde yerde kalmaması yönetim süreci tarafından temin edilecektir. Bu da belirgin kurumsal ve prosedüre ilişkin çakışmalardan istifade etmenin yanı sıra eğitimi de gereğince hedefleme gereksinimine atıfta bulunmaktadır.
- *Uluslar arası yardımın daha çok peşine düşerken*, bütüncülük, birlikte kullanılabilirlik, koşulsallık ve değerlendirmenin yanı sıra daha da ileriye hedefleyen ve soruna özgü program gelişimi gibi, *katılım öncesi stratejinin ana*

unsurlarına odaklanmak (kritik yatay ve dikey sektörel reform alanlarında kamu yönetimi için genel destek programlarını sonuçlandırmaktan ayrı olarak) akla yakın gelebilir. Kuşkusuz, bu meseleler hakkında konuşmak bir şey, ancak, bunları yönetim sürecinde ve bunun yanı sıra fiiliyatta hayata geçirmek bütünüyle ayrı bir şeydir.

- Son olarak, çok ölkeli programların kendi değerlerini tek ölkeli yaklaşımlara göre belirli avantajlara sahip esnek vasıtalar olarak sergilediği belirtilmelidir. Bunlar bilgi, deneyim ve sınırlar ötesi “en iyi uygulamaların” transferini kolaylaştırmaktadır. Bu ise bütün katılımcı ölkelerde ortak olan problemleri çözmek için karşılaştırmalı yaklaşımlara olanak tanır. Ölkeye özgü programların ademi merkezîyetçi trendlerini dengelemek için, çok ölkeli programların konumu güçlendirilebilir.

KATILIMCI LİSTESİ
(*Yalnızca İngilizce Dilinde*)

Atina, 8-10 Ekim 1997
(önce ülkeye ve sonra bireye göre alfabetik sırayla)

ARNAVUTLUK

Mr Bujar Bala
Chief of EU Section
Ministry of Foreign Affairs
Dept for EuroAtlantic Cooperation
Boulevard "Jeanne d'Arc" No 6
Tirana

tel: (355 42) 62065
fax: (355 42) 62084/2085

Mr Krenar Loloçi
Legal Adviser to the Prime Minister
Prime Minister's Office
Bulevardi Deshmoret E Kombit
Tirana

tel: (355 42) 35398
fax: (355 42) 28498

Mr Rustan Petrela
Director, Prime Minister's Office
Department of Public Administration
Bulevardi Deshmoret et Kombit
Tirana

tel: (355 42) 30846
fax: (355 42) 28498

BULGARİSTAN

Mr Ivo Draganov
Adviser to Deputy Prime Minister and
Minister of Education
Council of Ministers
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia

tel: (359 2) 887 2068
fax: (359 2) 981 1736

Ms Zlatina Nikolova
Head of Chancellery Department
Council of Ministers
Dondukov Blvd. 1
1000 Sofia

tel: (359 2) 981 4964
fax: (359 2) 882 726

Ms Jasmine Popova
Head of the European Integration Dept
Ministry of Foreign Affairs
2 Ul. al. Zhendov
BG-1113 Sofia

tel: (359 2) 737 412
fax: (359 2) 707 589

ÇEK CUMHURİYETİ

Mrs Petra Bartáková
Department for Coordination of
Relations with EU
Ministry of Foreign Affairs

tel: (420 2) 241 82513
fax: (420 2) 241 82046

Loretánské náměstí 5
118 00 Prague

Mr Petr Kubernát
Director, Department for Coordination of
Relations with EU
Ministry of Foreign Affairs
Loretánské náměstí 5
118 00 Prague

tel: (420 2) 241 82175
fax: (420 2) 241 82046
e-mail: s_okeu@mzv.cz

Mrs Eva Pauknerová
Advisor to the Prime Minister
Office of the Prime Minister
Nabrezi Edvarda Benese 4
118 00 Prague 1

tel: (420 2) 290 0563
fax: (420 2) 240 02317
e-mail: pauknero@vlada.cz

ESTONIA

Mr Henrik Hololei
Head of Office of European Integration
State Chancellery
Lossi Plats 1A
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6721
fax: (372) 631 6724
e-mail: henrik@wp.rk.ee

Ms Mari Pedak
Department Head
Local Government and Regional Development
Ministry of Internal Affairs
Pikk 57
EE-0001 Tallinn

tel: (372) 612 5100
fax: (372) 612 5101
e-mail: mari@sisemin.gov.ee

Mr Aivar Rahno
Assistant to the Secretary of State
State Chancellery
Lossi Plats 1A
EE 0100 Tallinn

tel: (372) 631 6749
fax: (372) 631 6994
e-mail: aivar@wp.rk.ee

“ESKİ YUGOSLAV MAKEDONYA CUMHURİYETİ”

Mr Plamen Georgievski
Assistant Minister of Justice
Ministry of Justice
"Veljko Vlahovic" bb
91 000 Skopje

tel: (389 91) 230-723
fax: (389 91) 226-975

Mr Idjet Memeti
Deputy-Secretary of the Government
Expert Service of the Government
bul. "Ilenden" bb
91 000 Skopje

tel: (389 91) 115-239
fax: (389 91) 113-710

Mr Dragan Tilev
Head of the Aid Co-ordination Unit
bul Ilinden bb
91 000 Skopje

tel: (389 91) 239 165
fax: (389 91) 113 710

MACARİSTAN

Mr Zsolt Becsey
Director
State Secretariat for Integration
Ministry of Foreign Affairs
Bem Rakpart 47
H-1027 Budapest

tel: (36 1) 458 1075
fax: (36 1) 214 6884

Mr Endre Kovács
Senior Advisor
International Department
Ministry of the Interior
XII Németvölgyi út 41
H-1903 Budapest

tel: (36 1) 266 2645
fax: (36 1) 266 3048

Mr Imre Verebelyi
Government Commissioner for
Modernisation of Public Administration
Kossuth Ter 4
H-1055 Budapest

tel: (36 1) 268 3200
fax: (36 1) 268 3202

LETONYA

Mr Edvins Andersons
Director
Project Management Department
State Chancellery
36 Brivibas Blvd
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 4447
fax: (371) 721 3505

Ms Solvita Harbacevica
Deputy Director
European Integration Bureau
Elizabetes 57
LV-1050 Riga

tel: (371) 728 6672
fax: (371) 728 7904
e-mail: eib@eib.gov.lv

Mrs Svetlana Proskurovska
Director
Bureau of Public Administration Reform
Raina Bulv. 4
LV-1050 Riga

tel: (371) 722 3109
fax: (371) 722 3148
e-mail: bpar@com.latnet.lv

LĪTVANYA

Ms Teresélé Kazlauskienė
Deputy Minister
Ministry of Public Administration Reforms
and Local Authorities
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 620 110
fax: (370 2) 226 935

Mr Adolfas Savicius
Government Secretary
The Prime Minister's Office
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 626 595
fax: (370 2) 221 088

Mr Virgilijus Savickas
Adviser to the Prime Minister
The Prime Minister's Office
Gedimino Ave 11
2022 Vilnius

tel: (370 2) 627 041
fax: (370 2) 619 953
e-mail: v.savickas@ervk.lt

HOLLANDA

Mr Jos van der Steen
Senior Adviser
International Affairs
Ministry of Interior
Schedeldoekshaven 200
2500 EA The Hague

tel: (31 70) 302 7078
fax: (31 70) 302 7634

POLONYA

Mr Wiktor Marek Anselm
Director of the Department for Accession Negotiations
Office of the Committee for European Integration
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 6719
fax: (48 22) 694 6988

Ms Izabella Dudzin
Director General of the Chancellery
of the Prime Minister
1/3 Al. Ujazdowskie
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 628 7870
fax: (48 22) 694 7296

Ms Elwira Kucharska
Director General of the Office of the
Committee for European Integration
Al. Ujazdowskie 9
00-583 Warsaw

tel: (48 22) 694 9327
fax: (48 22) 694 6988

ROMANYA

Mr Grigore Lapusanu
State Secretary, Chief of the Department
for Local Public Administration
Piata Victoriei 1
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 659 5090
fax: (40 1) 311 3641

Mr Florin Lupescu
Director
Department for European Integration
Directorate for Institutional Cooperation
Victoria Palace, Victoria Square 1
Bucharest

tel: (40 1) 222 3692, 222 5470
fax: (40 1) 222 5470
e-mail: uca@mail.kappa.ro

Mr Laurentiu Tachiciu
Secretary of State for Reform
Council for Reform
Department for Economic Reform
Piata Victoriei 1
71 201 Bucharest

tel: (40 1) 222 5973
fax: (40 1) 222 3691

SLOVAKYA

Mr Stanislav Becica
Head of Minister's Office
Ministry of Interior
Pribinova 2
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 321 166
fax: (421 7) 362 222

Mr Frantisek Pauliny
Director
International Cooperation Department
Ministry Of Interior
Drienova 22
812 72 Bratislava

tel: (421 7) 23 41 42
fax: (421 7) 23 58 57

Mr Jaromir Turanec
Executive Assistant
Department for European Integration
Government Office of the Slovak Republic
Namestie Slobody 1
813 70 Bratislava

tel: (421 7) 531 44 61, 533 3689
fax: (421 7) 533 38 38

SLOVENYA

Mr Zarko Bogunovic
State Undersecretary
Chief of Cabinet of the Minister of Interior
Ministry of Interior
Stefanova 2
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 21 77 35
fax: (386 61) 30 23 08

Mr Peter Jeglic
State UnderSecretary
Ministry of Interior
Beethovna 3
61 000 Ljubljana

tel: (386 61) 172 4273
fax: (386 61) 125 14 86
fax: (386 61) 172 4253

Ms Tatjana Koselj
Adviser
Office for European Affairs
Slovenska 27
61 000 Ljubljana
(from 13/10/97: PM Cabinet
Counsellor for European Affairs)

tel: (386 61) 178 1101
fax: (386 61) 178 1101

YUNANİSTAN (Ev sahibi ülke)

Mr Vassilis Andronopoulos
Director General
Directorate General for Personnel Matters
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3311
fax: (30 1) 339 3300

Mr. Stavros Benos
Deputy Minister
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Av.
106 74 Athens

Mr Christos Boursanidis
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6244
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Irimi Bovoli
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6273
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Alexandros Denezakos
Lawyer, Special Scientific Advisor
Directorate General of Administrative Modernisation
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 333 3337
fax: (30 1) 339 3300

Mrs Maria Diamantopoulou
First Secretary of Embassy
Office of the Secretary General for European
Affairs, Ministry of Foreign Affairs
1 Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4017
fax: (30 1) 339 4201

Mrs Anna Giobre
Lawyer
Unit of Community Legal Affairs
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333 2341
fax: (30 1) 333 2130

Mrs Vissaria Griva, Director
Directorate of International Affairs
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3478
fax: (30 1) 339 3427

Mr Antonis Kaltsounis
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6211
fax: (30 1) 342 8049

Mr Themistoklis Kouroussopoulos
Honorary President of the Council of the State
President of the National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6201
fax: (30 1) 342 8015

Mrs Maria Lekka
Secretariat General of Public Works
182 Charilaou Trikoupi Str
101 78 Athens

tel: (30 1) 644 2090
fax: (30 1) 644 2090

Mr Nikiphoros Manolas
Council of Economic Advisers
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333 2545
fax: (30 1) 333 2527
e-mail: soel@athena.compulink.gr

Mrs Vassiliki Mesthaneos
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

Mrs Georgia Michalakakou-Rokana
Research Fellow
Centre of Planning and Economic Research
22, Ippocratous Street
106 80 Athens

tel: (30 1) 362 7810
fax: (30 1) 361 1136

Mr Sarantis Pantelias
Advisor to the Minister of Environment, Urban
Development and Public Works
182 Charilaou Trikoupi Str
101 78 Athens

tel: (30 1) 644 9502
fax: (30 1) 644 9502

Mrs Anastassia Papastilianou
Head of Informatics Department
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6279
fax: (30 1) 342 8049
e-mail: ideplhol.gr

Mrs Maria Politopoulou
Director
Directorate for Administration and Finance
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3341
fax: (30 1) 339 3390

Mrs Aikaterini Polychronaki
Advisor to Education and Research
National Center of Public Administration
Pireos and Thrakis 2
177 78 Tavros, Athens

tel: (30 1) 349 6270
fax: (30 1) 342 8049

Mrs Nelli Sakellariadou
Special Scientific Advisor
Ministry Coordinator for SIGMA Programme
Directorate General of Administrative Modernisation
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3378
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Vassiliki Sakellariou
Director
Directorate of Coordination and
Implementation of Public Accounting
Regulations
General Accounting Office
Ministry of Finance
23, Lekka Street
Athens

tel: (30 1) 331 3648
fax: (30 1) 331 3650

Mrs Alkaterini Samoni
Legal Advisor
Head of the Special Legal Service of European Matters
Ministry of Foreign Affairs
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4097
fax: (30 1) 339 4202

Mrs Vassiliki Sarantopoulou
Director General
Directorate General of Administrative
Modernisation
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3496
fax: (30 1) 339 3300

Mr Vincenzo Scordamaglia
Honorary DG of the Council of the
European Union
61 Keas Street
112 55 Athens

tel: (30 1) 228 1016

Mr Dimitrios Sfikas
Director
Directorate for Organisational Development
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3131
fax: (30 1) 339 3100

Mr George Siolavos
Director General
Ministry of Development
Platia Kanigos
Athens

tel: (30 1) 381 7159
fax: (30 1) 382 1707

Mrs Calliope Spanou
Assistant Professor, University of Athens
Advisor to the Minister of the Interior
Public Administration and Decentralisation
77 Mavromichali Street
106 80 Athens

tel: (30 1) 360 2560
fax: (30 1) 360 2560

Mr Photis Spathopoulos
Lawyer, Head of Unit of Community Legal Affairs
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos, Athens

tel: (30 1) 333 2341
fax: (30 1) 333 2130

Mrs Ermioni Tavernari
Chief of Division
Directorate General of Economic Policy
Directorate of EU Relations
Ministry of National Economy
Platia Syntagmatos
Athens

tel: (30 1) 333 2638
fax: (30 1) 333 2760

Mrs Vassiliki Tselenti
Director
Directorate of Administrative Reforms
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3499
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Helen Verikaki
Directorate of International Affairs
Secretariat General for Public Administration
Ministry of the Interior
Public Administration and Decentralisation
15 Vassilssis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 3568
fax: (30 1) 339 3427

Mrs Stamatina Vodina
Lawyer, Special Scientific Advisor
Legal Service of European Matters
Ministry of Foreign Affairs
1, Vassilissis Sofias Ave
106 74 Athens

tel: (30 1) 339 4100
fax: (30 1) 339 4202

Mrs Maria Zaoussi
Unit of Phare/TACIS Programmes
Directorate of Relations with Eastern European
and Balkan Countries
Ministry of National Economy
Kornarou 1 and Ermou
105 63 Athens

tel: (30 1) 328 6236
fax: (30 1) 328 6234

AVRUPA KOMİSYONU

Ms Carolyn Leffler-Roth
Task Manager (DG1A/B5)
European Commission SC27 2/5
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles, Belgique

tel: (32 2) 296 74 70
fax: (32 2) 296 80 40

Mr G. Zavvos
Counsellor
Directorate General 1A
European Commission
200 rue de la Loi
B-1049 Bruxelles. Belgique

tel: (32 2) 299 56 59
fax: (32 2) 299 38 61

UZMANLAR

Mr Hans Brunmayr
Deputy Director General
DGF
Council of European Union
175 rue de la loi
1048 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 285 9197
fax: (32 2) 285 79 34

Mr Francisco Granell
Director, DG8
European Commission
200 rue de la Loi
1000 Bruxelles, Belgium

tel: (32 2) 299 98 54/53
fax: (32 2) 299 29 05

Professor Joachim Jens Hesse
European Centre for Comparative
Government and Public Policy
Rheinbabenallee 49
D-14199 Berlin, Germany

tel: (49 30) 841 7510
fax: (49 30) 841 75111

Dr Vitor Martins
former Secretary of State for European Affairs
ave Sidónio Pais 24 — 3E
1050 Lisboa, Portugal

tel: (351 1) 352 8511
fax: (351 1) 353 3812

Professor Les Metcalfe
EIPA, O.L. Vrouweplein 22
NL-6201 BE Maastricht, The Netherlands

tel: (43 3) 29 62 22
fax: (43 3) 21 42 37

Professor Anargyros Passas
Secretary-General of the
National Center of Public Administration
17 konstantinopoleos str
151 2L Athens, Greece

tel: (30 1) 612 2021
fax: (30 1) 612 2021

Professeur Jean-Louis Quermonne
Professeur émérité des Universités
6 allée de la Roseraie
38240 Meylan, France

tel: (33 4) 76 41 01 23
fax: (33 4) 76 82 60 70

Ambassador Byron Theodoropoulos
Former Secretary General at the Foreign
Ministry and Head of the Negotiating Team
for Greece's accession to the EU
Athens, Greece

tel: (30 1) 360 5392

SIGMA KADROSU

Mr Richard Allen
Senior Counsellor
Budgeting and Resource Allocation

tel: (33 1) 45 24 1300
fax: (33 1) 45 24 1301

Ms Michal Ben-Gera
Principal Administrator
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1398
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Bob Bonwitt
Head of SIGMA Programme

tel: (33 1) 45 24 1310
fax: (33 1) 45 24 13 00

Ms Linda Duboscq
Project Coordinator
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1317
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Jacques Fournier
Senior Counsellor
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1308
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Kjell Larsson

tel: (33 1) 45 24 1373

Senior Counsellor
Administrative Oversight, Financial Control and Audit

fax: (33 1) 45 24 1300

Ms Winnie Marshall
Project Assistant
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1308
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Staffan Synnerström
Senior Counsellor
Public Service Management

tel: (33 1) 45 24 1315
fax: (33 1) 45 24 1305

Mr Tony Verheijen
Administrator
Policy-Making, Co-ordination and Regulation

tel: (33 1) 45 24 1313
fax: (33 1) 45 24 1305