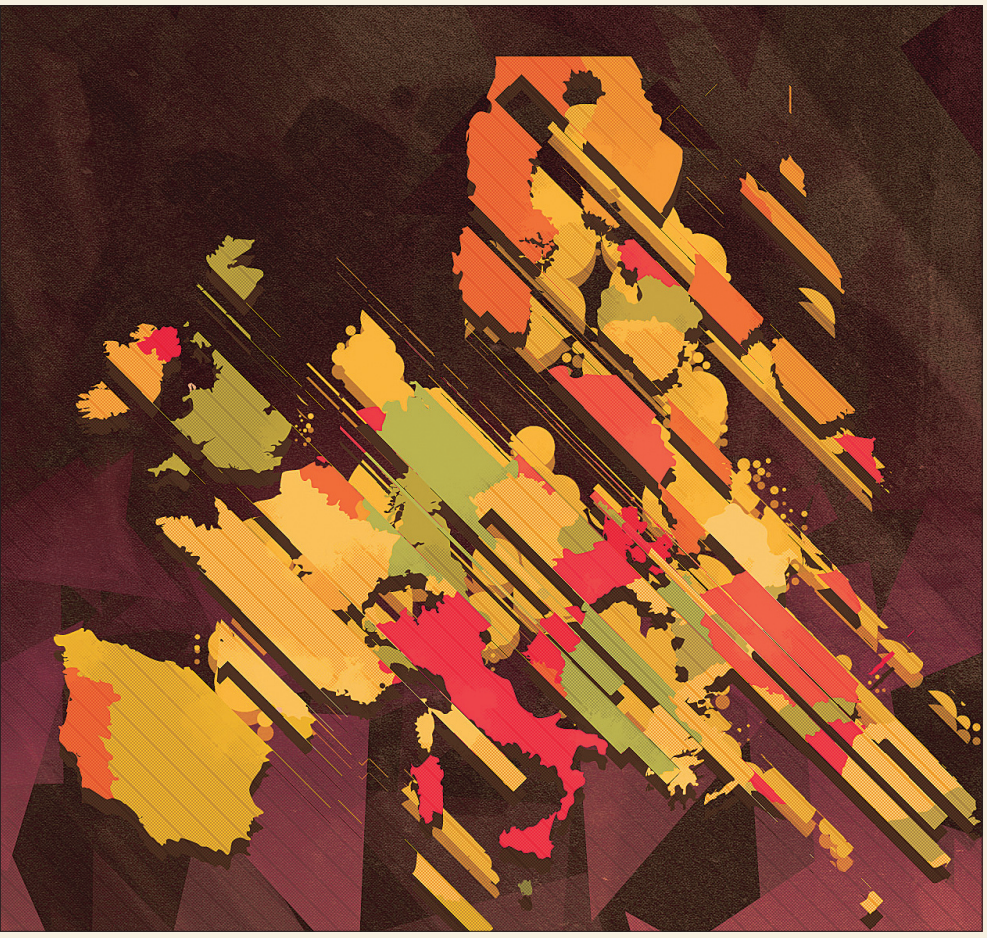
→ Hazırlayan: Türkiye Ekonomi Politikaları Vakfı

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı

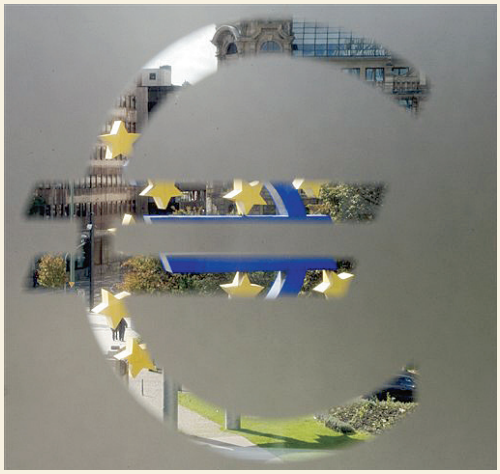
TEPAV, Türkiye-AB sürecinin daha verimli yürütülebilmesi amacıyla Dışişleri Bakanlığı ve baş müzakerecilik konumlarının birbirinden fiili olarak ayrılmasını önerdi. Öneri çerçevesinde, "Baş müzakerecilik koltuğunun tercihen protokol kuralları çerçevesinde daha az bağlayıcı konuma sahip ve toplum tarafından benimsenecek bir bürokrata devredilmesi gerektiği düşünülmektedir. Sürecin siyasi sahibi ise şüphesiz hükümet ve Başbakan olmalıdır" denildi.



Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Ulusal Program Taslağı'nın bütüncül ve reformcu bir zihniyeti yansıtmak yerine teknokratik ve formalite niteliğinde düzenlemeler içerdiğini açıklayarak, "Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ifadesini bulan temel öncelikleri karşılama bakımından yetersiz kaldığı saptanmıştır" değerlendirmesini yaptı.

Konuya ilişkin olarak TEPAV'dan yapılan açıklamaya göre, TEPAV, Türkiye'nin AB üyeliği sürecinde kısa ve orta vadede yapmayı taahhüt ettiği düzenlemeleri içeren Üçüncü Ulusal Program taslak metnine ilişkin değerlendirmelerini Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'ne gönderdi. Metne nihai hali verilmeden önce görüşleri istenen sivil toplum kuruluşları arasında bulunan TEPAV değerlendirmesinde, AB üyeliği yolunda yeni bir Ulusal Program hazırlanmasının son dönemdeki duraklama eğiliminden ardından katılım sürecine yeniden ivme kazandırılması bakımından önemli ve sevindirici bir gelişme olduğunu açıkladı.

Buna karşılık, "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı" taslak metninin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde (KOB) ifadesini bulan temel öncelikleri karşılama bakımından yetersiz kaldığı saptandığı belirtilen değerlendirmede Ulusal Programda işaret edilmesi gereken ve Türkiye'nin AB üyeliğini etkileyebilecek nitelikte makro düzeyde üç so-



runa dikkat çekildi. “2007 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de yer alan bu sorunlar Ulusal Programda gündeme getirildiği ve çözümleri için yeterli adımlar atmaya yönelik planlamalar içerdiği ölçüde Türkiye'yi AB yolunda ilerletecek bir rehber olacaktır” denilerek sorunlar şöyle sıralandı:

- Kopenhag Siyasi ve Ekonomik Kriterleri
- Müktesebata Uyum Kriteri
- Madrid Kriterleri ve İdari/Yargısal Reform Sorunsalı

KOPENHAG SİYASİ VE EKONOMİK KRİTERLERİ

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

Her iki kriter bakımından da Ulusal Programı değerlendirdikleri belirtilerek, “Genel görüşümüz Ulusal Programın aşağıda belirtilen hususlar bakımından eksiklerinin bulunduğu yönündedir. Buna ek olarak, Ulusal Programın salt AB taleplerine verilen cevapları değil, Türkiye'deki özellikle idari reform süreci ile ekonomik alandaki yeniden yapılanmayı da bütüncül bir yaklaşım doğrultusunda yansıtmadığı düşünülmektedir” şu açılama yapıldı:

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

- **İyi Komşuluk İlişkileri**

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

2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde iyi komşuluk ilişkilerini temin amacıyla “BM Şartı ve gerekirse Uluslararası Adalet Divanı yargısı çerçevesinde sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü ilkesine uygun olarak önemli sınır ihtilaflarının çözümü için gösterilen çabaların devam ettirilmesi ile açık biçimde iyi komşuluk ilişkilerine dikkat edilmesi, komşularla çatışma kaynaklarının tespit edilmesi ve sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü sürecinin olumsuz etkilenmesine yol açacak eylemlerden ve tehditlerden kaçınılması” Türkiye'nin kısa vadeli öncelikler çerçevesinde ele alması gereken konular arasında değerlendirilmiştir. Buna karşılık, taslak Ulusal Program bu konuda herhangi bir ifadeye yer vermemektedir. İyi komşuluk kriteri Türkiye'nin özel şartları nedeniyle Türk-Yunan ilişkilerini ilgilendiren Ege sorunları kapsamında ve Ermenistan ile ilişkiler çerçevesinde gündeme gelmektedir. Türkiye her iki komşusuyla da mevcut ilişkilerini ve sorunlarını kendi iç siyasi öncelikleri çerçevesinde tanımlamalıdır. Özellikle, Ege sorunu Yunanistan tarafından Türkiye üye olmadan mutlaka gündeme getirilecektir. Yunanistan AB'ye üye olduğu için sorun Türkiye'nin sorunu olarak AB gündeminde yer almaktadır. Ege konusu ne Yunanistan, ne Türkiye tarafından henüz tam olarak tanımlanmış değildir. Türkiye, müzakere sürecini er geç etkileyecek bu sorun için tedbir almalıdır. Ulusal Programda bu konuda en azından “kapsamlı bir çözüm arayışının sürdürüleceği taahhüdü” yer almalıdır. Hiç kuşkusuz, bu taahhüdün Ulusal Program ertesinde somut çabalara dönüşümü için gerekli adımlar da siyasi düzeyde atılmalıdır. Aksi bir yaklaşım, müzakere sürecinin önünü mutlaka kesecektir.





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

Kamu Yönetiminin İşlevselliği ve Yolsuzlukla Mücadele

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

Yolsuzluk kapsamında kara para ile mücadele konusunda da ulusal programdaki önlemler çok sınırlıdır. Türkiye üyesi olduğu OECD bünyesindeki Mali Eylem Görev Gücü'nün (Financial Action Task Force-FATF) 2007 değerlendirme raporuna göre 40 tavsiye kararından sadece üçüne tam uyum göstermektedir. Ulusal Programın tavsiye kararlara uyum sağlayacak önlemlerle geliştirilmesi gerekmektedir. Diğer yandan MASAK'ın Maliye Bakanlığı bünyesinden alınarak bağımsız bir kurum yapısına kavuşturulması, siyasi etkinin mümkün olduğunca dışında tutulması uygulamada güvenilirliği sağlamak açısından elzemdir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi konusunda Ulusal Programda herhangi bir atıf bulunmamaktadır. Merkezi ve yerel yönetimler arasında ve ayrıca yerel yönetimlerin kendi aralarında pek çok konuda yetki çatışmaları devam etmekte, kente yönelik hizmetlerin koordinasyonu etkinleştirilememektedir. Kente yönelik hizmet sağlayan kuruluşlar arasında görev paylaşımının bütüncül bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

2005 yılında çıkartılan kanunlarla yerel yönetimler göreceli olarak daha özerk bir yapıya kavuşmuştur. Bununla birlikte kanunların uygulanması konusunda ciddi kapasite yetersizlikleriyle birlikte bürokrasinin değişime olan direnci ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki çatışmaları devam etmektedir. Temmuz ayında Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı yasa yerel yönetimlerin transfer gelirlerini artırmaktadır. Ancak vatandaş ve yerel yönetim arasında hesap sorma ilişkisini güçlendiren yerel vergi ve harçlara ilişkin düzenlemeler tasarı metninden çıkarılmıştır. Yerel vergilerin vatandaşa yük olmayacak şekilde genel vergilerde yapılacak indirimlerle belirlenmesi gerekmektedir. En az yerelleşme kadar önemli olan diğer bir ulusal bazda tasarlanan ve yönetilen sektörel politikaların yerel/bölgesel düzeydeki önceliklerinin belirlenmesidir. Merkezi yönetim bütçesi çerçevesinde yapılan sektörel harcamaların yerel ekonomik/sosyal etkileri yerel yönetimlerin harcamalarından kat be kat fazladır. Dolayısıyla yerel kalkınma önceliklerinin bu ulusal düzeyde belirlenen sektörel politikalarına entegre edilmesini sağlayacak aşağıdan yukarıya bir iletişim ve yönetişim mekanizmasını oluşturulması gerekmektedir. Bunun için merkezi olarak örgütlenmiş harcamacı kuruluşların ve sektörel bakanlıkların "dekonsantrasyon" adı verilen, taşra teşkilatlarının yetki ve sorumluluklarını artıracak şekilde düzenlenmeleri bir zorunluluktur.

EKONOMİK KRİTERLER BAKIMINDAN ULUSAL PROGRAM

Ekonomik kriterlerin Ulusal Programda ele alınış biçimi Türkiye'deki sistemik sorunlar ve rekabet gücünün geliştirilmesi çerçevesinde ele alındığında olumlu bir değerlendirme yapmak zorlaşmaktadır.

Ekonomik eşgüdüme ilişkin program öngörüleri, kurumlar arası ilişkilerin kapsamlı bir eşgüdüm yapısı dâhilinde derlendiği izlenimini uyandırsa da, anılan eşgüdümün kurumsallığının hala sorgulanabilir olduğu not edilmelidir. Eşgüdüm mekanizmasının hata giderme / kendini düzeltme mekanizmaları hâlihazırda kurumsallıktan yoksundur. Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin para politikası dışındaki alanlara yansımamış olması önemli bir eksiklik olarak not edilmelidir. Ekonomik performansa farklı açılardan yaklaşan hükümet üyelerinin / organlarının ortak bir söylemde buluşmaması ihtimali henüz dışlanmış değildir. Yerleştirilmeye çalışılan eşgüdüm mekanizmasının, örneğin, bir koalisyon hükümeti söz konusu olduğunda da çalışacağına ilişkin öngörü geliştirmek mümkün olmayabilir. Bu bağlamda, normal şartlarda eşgüdümden beklenen "uzun vadeli perspektif üretebilme" yeteneği henüz tesis edilememiştir. Kapsamlı reformlar hedefleyen bir ekonomi için bu önemli bir zaaf teşkil etmektedir. Orta Vadeli Programın (OVP) yapısı mevcut haliyle bu zaafı gidememektedir. Kısa vade-uzun vade ayrımının OVP'de netleştirilmesi; eş

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

Makroekonomik istikrarın geçmişe kıyasla büyük ölçüde yerleşmiş olmasına karşın, mikro reform sürecindeki gecikmeler potansiyel kazanımları sınırlamaktadır. Ulusal Program'da gerek makro gerekse mikroekonomi sahalarında Katılım Ortaklığı Belgesi'nde anılan hususlara değinilmekle birlikte, bütünsel bir perspektifin ortaya konamadığı görülmektedir. Ulusal Programın ekonomik kriterlere ilişkin bakış açısının EKK'ye doğrudan atıflarla zenginleştirilmesi bütünselliğin yakalanması açısından da yararlı olacaktır.

MÜKTESEBATA UYUM KRİTERİ

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

● İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi

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

"İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi" başlığına ilişkin stratejinin oluşturulması sürecinde toplumun değişik kesimlerinden katkının alınması ve bir uzlaşma anlayışı ile hazırlanarak başta işgücü piyasası ve mesleki teknik eğitim olmak üzere diğer alanlardaki politikalarla eş güdüm içerisinde hazırlanması Türkiye'nin rekabet gücünün artırılması için önem kazanmaktadır. Bu alanında uygulamaya konulacak politikalar uzun vadede Türkiye ve AB arasında kişilerin serbest dolaşımını doğrudan etkiler hale gelecektir. AB'nin "Lizbon Sürecinde içinde bulunduğu rekabet gücü arayışı nitelikli işgücü açığını ortaya çıkarmıştır. Genç bir nüfusa sahip Türkiye'nin AB ekonomisinin talep ettiği nitelikte, uygun meslek standartlarına sahip bir işgücü ile Türkiye'nin hizmet sunabilmesi gerekecektir. Bu bakış acısıyla hazırlanacak strateji belgesinde özel sektör çatı kuruluşlarının ve konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması işlevsel ve uygulanabilir bir yol haritasının ortaya çıkmasını sağlayacaktır. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi" başlığına ilişkin olarak orta vadede yapılması gerekenler ise sektöre kısa vadede çalışmalara başlanmış olan alanlarda uyum çalışmalarının devamı olarak belirtilmektedir. Orta vadede yapılacak çalışmalarda özellikle bu başlık altında yapılacak çalışmaların " işgücünün serbest dolaşımı" başta olmak üzere diğer başlıklarda yapılacak çalışmalarla eş güdüm içerisinde sürdürülmesi gereği ve konunun doğrudan işgücü piyasasını ilgilendiren boyutları olduğu dikkate alınmalıdır.

● Kamu Alımları

Kamu alımları konusunda, bütüncül bir anlayış içerisinde, tutarlı ve uygulanabilir bir politikanın oluşturulması, izlenmesi ve denetlenmesine dönük bir politikanın geliştirilmesi, "Kamu Alımları Strateji Belgesi"nin hazırlanması gibi hedefler olumlu karşılanmaktadır. Bu alanda bütüncül bir anlayış içerisinde tutarlı ve uygulanabilir bir politikanın oluşturulabilmesi ve bu politikanın uygulanmasının izlenmesi görevinin yerine getirilmesi için gerekli mevzuatın çıkarılması bu başlık için bir açılış kriteri olarak belirlenmiştir ve Ulusal Programın kısa vadeli birincil önceliği olarak gösterilmektedir. Bu başlık altında gerçekleştirilecek mevzuat uyum çalışmaları için kurumsal ve idari çerçeve fazlasıyla bölünmüş durumdadır. Bu kadar fazla kurumun söz sahibi olacağı bir yapılanma içerisinde "Ulusal Program"da öngörülen reformların bu başlık için gereken politika oluşturabilme bütünlüğünü ne ölçüde sağlayabileceği kuşku verici bir hale gelmektedir.

> "Ulusal Program Taslağı'nın bütüncül ve reformcu bir zihniyeti yansıtmak yerine teknokratik ve formalite niteliğinde düzenlemeler içeriyor."



> "Ulusal Program, AB üyeliği için bir formalite değil, Türkiye'deki refah ve kalkınmışlık seviyesini artıran projenin ayrılmaz bir parçası olarak görülmeli."

Avrupa Komisyonu 2004'den bu yana yayımladığı tüm İlerleme Raporlarında bu konuyu sürekli doz artırarak eleştirmiştir. Bu başlıkta uyum için beklenen bir diğer husus ise enerji, su ve posta hizmetleri gibi kamu hizmetleri için ayrı bir kanun çıkarılmasıdır. Buna karşılık, Kamu İhale Kurumu'nun (KİK) hazırladığı "Enerji, Su, Ulaştırma ve Posta Hizmetleri Sektörlerinde Faaliyet Gösteren Kuruluşların Alımları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı"nda yer alan istisnalar nedeniyle birçok iş kanun kapsamı dışında kalacak veya KİK denetiminden muaf olacaktır. Genel Strateji açısından gündeme getirdiğimiz kaygılar bu kapsamda da ortaya çıkmaktadır. Kamu İhale sisteminde rekabeti teşvik eden, kaynakların etkili kullanımını sağlayan şeffaf bir sistemin geliştirilmesi esas olmalıdır. Stratejinin hazırlanması sürecinde ortak aklın oluşturulmasına ve danışma sisteminin gündeme gelmesine ihtiyaç vardır.

Rekabet

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

Oluşturulması düşünülen "Devlet Yardımları İzleme Otoritesi"nin işlevselliği eş anlı olarak, Türk mal ve hizmet sektörlerinin uluslararası piyasada rekabet gücünü kuvvetlendirecek, kamu yararı hesaplanabilen, uluslararası anlaşmalara uyumlu, halen farklı kurumlar tarafından sağlanan yardımları uyumlaştıran, şeffaf ve etkin bir teşvik politikasının yürürlüğe konulması ile mümkün olabilecektir. Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (KOSGEB), TÜBİTAK, TTGV gibi kurumlarca yürütülmekte olan yatırım teşviki uygulamalarının kapsamları, kullandıkları araçlar ve yaklaşımlar farklıdır. Uygulamalar arasında tam bir paralellik ya da etkin bir koordinasyon olmadığı gibi kurumlar arasında bilgi paylaşımı ve işbirliği de yetersizdir. Bu nedenle tüm teşvik alanlarına yönelik kısa, orta ve uzun vadeli hedefler doğrultusunda belirlenmiş bir destek politikası olmalıdır. Halen uygulanmakta olan devlet yardımları mevzuatının koordinasyonu ile daha şeffaf hale gelmesi ve "Devlet Yardımları İzleme Otoritesi"nin kurulması orta vadede Türkiye'nin devlet yardımlarını sağlıklı bir şekilde izleyerek, gerekirse etki analizleri yapmak suretiyle, verilmiş olan yardımların etkililiği konusunda bir bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Böylelikle AB ile Türkiye arasında bugüne kadar sorun olan devlet yardımları alanında şeffaflığın sağlanması ve Topluluk, yürürlülükteki tüm yardımlardan haberdar edilmesi ve verilecek yeni yardımlar Topluluğa önceden bildirilmesi hususlarında ilerleme sağlanabilecektir. AB gerekliliklerı ile uyumlu olarak, 2008 yılı IV. Çeyreğinde " Ulusal Çelik Yeniden Yapılandırma Planı"nın sonuçlandırılmasına öncelik verilmesi de olumlu olarak değerlendirilmektedir.



Tarım ve Kırsal Kalkınma

Ulusal Programda öngörülen çalışmalar Katılım Ortaklığı Belgesindeki (KOB) Tarım ve Kırsal Kalkınma kriterlerine uygun olmakla birlikte yeterli değildir. IPARD ajansının kurulması ve çalışma usul ve esaslarının AB gerekliliklerine uygun olarak düzenlenmesi, KOB'da belirtilen kriterlerden ilkine yöneliktir. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu için uzun vadeli, esnek ve bölgesel hareket edebilen bir kurumsal altyapı ve kapasite gereklidir. Ulusal Programda bu kurumun kuruluş, çalışma usul ve esaslarına ilişkin düzenlemeler yapılacağı açıklanmıştır. Bu hususlarda dikkat edilmesi gereken noktalar mevcuttur.

Katılım öncesi mali işbirliği aracı kırsal kalkınma bileşeninden sorumlu olacak bu kurumun, katılım sonrasında da çiftçilere yapılacak ödemelerden sorumlu olacağı AB tarım desteklerinin boyutu ile birlikte düşünüldüğünde, bu kurumun siyasi etkilerden uzak kalabilecek şekilde tasarlanması faydalı olacaktır. Gelecekte çok önemli bir görev üstlenecek bu kurumun altyapısı ileride mevzuatta gerçekleşecek değişiklikler şimdiden düşünülerek oluşturulmalıdır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın Tarım ve Gıda Bakanlığı olarak değişmesinden sonra kurumu tekrar şekillendirmek yerine kuruluştan itibaren değişikliklere uyum sağlayabilen esnek bir yapıya ihtiyaç vardır. IPARD uygulama sisteminin merkezi olmayan yapıda olması il koordinatörlüklerinin görev ve sorumluluklarını artırmaktadır. Tarımsal planlama ve desteklerin uyumunu sağlayacak bir sistemin oluşturulması olumlu bir gelişmedir. Bu sistem içinde arazi tanımlama ve çiftçi kayıt sistemleri kapsamlı bilgi üretecektir. Ancak Entegre İdare ve Kontrol Sisteminin ülkemizde kırsal alandaki demografik yapıyı, üretim ölçeğini ve mülkiyet yapısı gibi hususları da değerlendirebilecek kabiliyette olması gereklidir. Tarım ve kırsal kalkınmayı desteklerken ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel konuları içeren çok boyutlu bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. AB müktesebatının yarısından fazlası tarım ile ilgilidir ve birlik bütçesinin yarısına yakını tarıma tahsis edilmiştir. Tarım, üyelik sürecinde karşılaşılan en zor ve en kapsamlı çalışmaları gerektiren başlıktır. Ulusal Programda katılım öncesi ve sonrası faaliyet gösterecek mali sistemin kurumsal altyapısının



oluşturulmasına, bilgi sisteminin geliştirilmesine ve tarım-çevre tedbirlerine pilot projelerle hazırlanılmasına öncelik verildiği görülmektedir. Bu çalışmalar tarım müktesebatına uyum için gerekli olmakla birlikte, uyumun kapsamı ve zorluğu düşünüldüğünde tarım ve kırsal kalkınma faslındaki çalışmaların çok dar bir çerçeveye sıkıştığı görülmektedir. Toprak Mahsulleri Ofisi'nin yeniden yapılandırılması ve tarım piyasa düzenlemelerinin gerçekleştirilmesi gibi konular programın zayıf kaldığı alanlar arasındadır.

Enerji

Programın enerji faslında yer alan "…tam üyelik perspektifi çerçevesinde değerlendirilecektir" ifadesinin netleştirilmesi beklenmektedir. Enerji sektöründeki serbestleştirmenin, verimlilik kazanımlarına nasıl dönüşeceğine ve ekonomi sathındaki refah etkilerinin nasıl tezahür edeceğine ilişkin bir etki analiz sisteminin tasarımı da Ulusal Programda değinilmesi beklenen noktalar arasındadır. Serbestleştirmenin verimlilik etkilerinden azami seviyede istifade edilebilmesini teminen ihtiyaç duyulan spesifik rekabet düzenlemeleri de programdan beklenenler arasında sayılabilir.

Vergilendirme

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

Sosyal Politika ve İstihdam

Dünya Ekonomik Forumu açıklanan 2007-2008 Küresel Rekabet Gücü Endeksi'nin işgücü piyasası etkinliğini ölçen alt endeksine göre Türkiye, 131 ülke arasında 126. sırada yer almaktadır. Türkiye'deki özel sektörün rekabet gücünün artışının önündeki en önemli kısıt işgücü piyasasındaki katılıklardır. Sosyal diyalogu arttırma amacı ile düzenlenen, 2821 ve 2822 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunları Tasarıları'nın bu çerçevede hazırlanması gerekmektedir. Unutulmamalıdır ki, AB'nin en büyük problemlerinin başına işgücü piyasalarındaki katılıklar gelmektedir. Mevzuat uyumu gerçekleştirilirken bu gerçeğin dikkate alınması faydalı olacaktır. Müktesebatın bazı hükümlerinin, Türkiye'nin AB'ye tam üye olduğu tarihte mevzuata aktarılmasında yarar vardır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teknik kapasitesinin güçlendirileceği Ulusal Programın ilgili bölümlerinde dile getirilmektedir. Buna ek olarak, Adalet Bakanlığı'nın İş Mahkemelerinin kapasitesini güçlendireceği ve yeni iş mahkemeleri kuracağı belirtilmiştir. Bu gelişmelerin tümü son derece yerinde olarak algılanmaktadır. Ancak, bu faaliyetler gerçekleştirilirken nasıl bir yol haritasının izleneceğinin de belirtilmesi gerekmektedir. Çocuk işçiliğinin önlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliği konusunda AB mevzuatına uyum çalışmalarının tamamlanması son derece yerindedir.

İşletmeler ve Sanayi Politikası Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan sanayi stratejisinin ivedilikle hükümet tarafından kabul edilmesinde fayda görülmektedir. Belgedeki konular büyük ölçüde yeterli görülmekle birlikte, aşağıdaki konulara vurgu yapılmasında fayda mütalaa edilmektedir: Sanayi stratejisinin dinamik bir süreç olması gerektiğinden hareketle, STB'de sanayi stratejisi, bölgesel ve sektörel rekabet gücü politikaları tasarımı alanlarında kapasite artırılmalıdır. Hâlihazırda, AB fonlarıyla da desteklenmekte olan kümelenme çalışmalarına STB'nin daha etkin katılımı sağlanmalıdır. Sanayi Bilgi Sisteminin, sanayi stratejisi tasarımının temel unsurlarından birisi haline gelmesi sağlanmalı, buna yönelik kurumsal kapasitenin arttırılmasına öncelik verilmelidir. Kümelenme konularındaki çalışmalara STB'nin katkı verebilmesi, sektörlerin rekabet gücünü etkileyen başlıca darboğazların tespit edilmesi ve bunlara yönelik politikaların geliştirilmesi için bakanlık bünyesinde kapasite arttırılmalı ve ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesine öncelik verilmelidir. "Sanayi envanteri" terimi yerine "sanayi bilgi sistemi" terimi kullanılmalıdır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

Dünya'da da Türkiye'de de bölgesel kalkınmanın önündeki en önemli mesele yerel aktörleri orta vadeli bir plan doğrultusunda harekete geçirebilmektir. Bunun için "çok düzlemli yönetişim" adı verilen yerel/bölgesel/ulusal/ulus üstü aktörler arasında eşgüdümü ve işbirliğini sağlayacak bir bölge yönetişim mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Yöne-





timinde yerel aktörlerin olduğu Kalkınma Ajanslarına daha fazla yetki ve sorumluluk vererek sosyal sermaye oluşumuna katkı yapılması gerekmektedir. Ulusal öncelikler ile yerel öncelikleri uyumlaştıracak bir mekanizma olmadan bölgesel kalkınma gerçekleştirilemeyeceği ortadadır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte merkezi ve yerel yönetimlere tanıştırılan stratejik yönetim yaklaşımı ve araçları önceliklerin uyumlaştırılması için zemin oluşturmaktadır. Ulusal Programda kalkınma ajanslarına ve il planlama koordinasyon kurullarının etkinliğinin yetki ve kapasitelerinin artırılmasına ilişkin düzenlemeler yukarıda belirtilen bütünsellikten uzak görünmektedir.

● **Çevre**

Türkiye'nin iklim değişikliği ile ilgili Kyoto Protokolü'ne taraf olma yönünde siyasi taahhüt gösterdiği bir dönemde hazırlanan Ulusal Programın bu yönde yürütülmesi planlanan çalışmaların nüvelerini içermemesi bütüncül bir çevre politikası yaklaşımının eksikliğini kanıtlamaktadır. Bütüncül yaklaşım sorunuyla ilgili bir diğer gösterge ise Ulusal Strateji Belgesi ve Ulusal Atık Yönetimi Planı hazırlanmadan Ulusal Programda birçok düzenlemenin gerçekleştirilmesinin planlanmasıdır.

Ulusal Programda, çevresel politikaların diğer sektörel politikalara entegre edilmesi konusu da ele alınmıştır. Bu öncelik son derece önemli olmakla birlikte Ulusal Programda öngörülen kapsamın yeterli olmadığı düşünülmektedir. Gösterge ve endeksleme çalışmalarının yanında enerji ve sanayi politikaları ile çevre politikalarının koordineli biçimde yürütülmesini sağlayacak, ilgili özel sektör ve kamu kesimi temsilcilerinin yer alacağı daimi bir koordinasyon mekanizmasının tesis edilmesi son derece faydalı olacaktır. Özellikle enerji ve çevre politikalarının bir birinden ayrılmaz bir bütün olduğu unutulmamalıdır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin ilki kapsamlı bir uyum stratejisinin benimsenmesidir. Bu bağlamda 2008 yılı Ulusal Programında çevre müktesebatının kademeli olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe girmesi için, kilometre taşlarının ve takvimin belirlendiği ve ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerekli kurumsal kapasitenin ve mali kaynakların oluşturulmasına yönelik planları da içeren kapsamlı bir stratejinin kabul edilmesi birinci öncelik olarak benimsenmiştir. Dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta da AB'deki olası mevzuat değişikliklerinin yakından takip edilmesi ve ülkemizde gereksiz mevzuat değişimlerinin önüne geçilmesidir. Örneğin, Endüstriyel Kirlilik ve Risk Yönetimi alt önceliği altında yer alan Entegre Kirlilik Önleme ve Kontrol Yönetmeliği (EKÖK) ile Büyük Yakma Tesisleri Yönetmeliğinin değiştirilerek birleştirilmesi konusunda çalışmalar AB'de başlatılmıştır. Bu açıdan bakıldığında Büyük Yakma Tesisleri Yönetmeliği'nin EKÖK Yönetmeliği öncesinde uyumlaştırılması enerji sektörü gibi kritik bir sektörde mevzuat karmaşasına yol açabilecektir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE DİĞER ÖNERİLER

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

Bu içselleştirme süreci özellikle AB üyelik sürecinin sağladığı motivasyon ve finansal imkanları, ulusal olarak tasarlanmış reform sürecinin bir parçası ve itici gücü haline getirmek suretiyle gerçekleştirilebilir. Bunun için orta-uzun vadeli politika dokümanlarında -kalkınma programları ve Orta Vadeli Program gibi- bu uyum sürecinin unsurlarına da yer vermek, AB için bağımsız bir politika dokümanı ya da program üretmek yerine, AB uyum programını gerçekten ulusal bir program haline getirmek gereklidir.

Bu nedenle Ulusal Program diğer plan ve programlarla bir arada düşünülmeli, her bir metin diğerinin eksikliğini kapatacak şekilde düzenlenmeli ve yeknesak hale getirilmelidir. Ulusal Program, AB üyeliği için bir formalite değil, Türkiye'deki refah ve kalkınmışlık seviyesini artıran projenin ayrılmaz bir parçası olarak görülmelidir.

SİVİL TOPLUM İZLEME GRUBU KURULMALI

TEPAV'ın değerlendirmesinde, Ulusal Programdaki taahhütlerin ve bunun getireceği reform sürecinin başarıya ulaşması için siyasal irade ve toplumsal desteğin mutlaka sağlanması gereğine dikkat çekilerek, Hükümetin ivedilikle AB'yi Türkiye gündeminin öncelikli konuları arasına taşımasının önemine dikkat çekildi. AB sürecinin gerekliliği ve gerçekleşebilirliğine olan güvenin güçlendirilmesinin gerekli olduğu ifade edilen değerlendirmeye şöyle devam edildi:

"Sürecin başlangıçta sivil toplum katılımına imkân tanıyacak biçimde, saydam bir biçimde tanımlanmamış olması, bugünkü problemimizin kaynağıdır. Etkin sivil toplum katılımına olanak tanıyacak biçimde yapılanma ve işleyişe ilişkin atılması gereken önemli adımlar söz konusudur. Bunun için, müzakere fasıllarına görüş bildirme ve istişare mekanizması etkinleştirilmeli, bilgi paylaşımı daha etkin biçimde yapılmalı, ulusal stratejiler ve pozisyonlar sivil toplumla şeffaflıkla paylaşılmalıdır. Görüş bildirme süreçleri için makul süreler tanınmalı, bu süreçte ihtiyaç duyacakları veri ve bilgiler sivil toplumun erişimine açılmalıdır. Sivil toplumun AB kurgusunun ve işleyişinin temel bileşenlerinden biri olduğu göz önüne alındığında, sivil toplum kuruluşlarının rol ve ağırlıkları küçümsenmemeli; aksine her türlü gayrı resmi iletişim kanalından devlet-sivil toplum eşgüdümü ve fikir teatisi yoluyla yararlanma çabası güdülmelidir. Bu çerçevede, kurgu ve işleyişine ilişkin ayrıntılar siyasiler, bürokratik yetkililer ve ilgili sivil toplum kuruluşları tarafından bilahare kararlaştırılmak üzere, Hükümet tarafından oluşturulan Reform İzleme Grubu ile eşgüdüm içinde çalışacak bir 'Sivil Toplum İzleme Grubu' yapılanmasına gidilmesini önermekteyiz."