

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ

AVRUPA KOMİSYONU
TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA
FARKLI BİR BAKIŞ



İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları
Yayın No: 271

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ

**AVRUPA KOMİSYONU
TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA
FARKLI BİR BAKIŞ**



İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları
Yayın No:271

Bu çalışma, İKTİSADİ KALKINMA VAKFI Genel Sekreter Yardımcısı ve Araştırma Müdürü **MELİH ÖZSÖZ** tarafından hazırlanmıştır.

İSTANBUL, EKİM 2014



İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

Esentepe Mahallesi, Harman Sokak
TOBB Plaza, No:10, Kat:7-8, Levent
34394, İstanbul

Tel: (212) 270 93 00

Faks: (212) 270 30 22

E-posta: ikv@ikv.org.tr

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI'nın

ve hazırlayanların ismi belirtilerek alıntı yapılabilir.

ISBN: 978-605-5984-60-1

Yayına Hazırlık



Genel Yönetmen: Gürhan Demirbaş

Genel Yönetmen Yardımcısı: Eser Soygüder Yıldız

Görsel Yönetmen: Hakan Kahveci

Editör: Yağmur Bahar Polat

Sayfa Tasarım: Şahin Bingöl

Dünya Yayıncılık A.Ş.

Globus Dünya Basınevi

100. Yıl Mah. 34204, Bağcılar - İSTANBUL

Tel: 0212 440 24 24

Baskı

Fabrika Basım Ticaret Ltd. Şti.

İnönü Caddesi No:74/A Mahmutbey / Bağcılar / İstanbul

Tel 0 212 294 38 00

İÇERİK

Kısaltmalar Listesi	4	
Şekiller Listesi	5	
SUNUŞ	TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE İLERLEME RAPORLARININ ÖTESİNE GEÇMEK	
	<i>Ömer Cihad Vardan, İKV Yönetim Kurulu Başkanı</i>	6
BÖLÜM 1	2014 TÜRKİYE İLERLEME RAPORU	
	2014 Türkiye İlerleme Raporunda Ne Var?	10
	"Yaşanabilir" 2014 Yılı Türkiye İlerleme Raporu	13
	2014 Türkiye İlerleme Raporu Neden Farklı?	14
	Avrupa'nın Genişleme Komiserleri	14
	Komisyon İlerleme Raporu Nedir? Nasıl Hazırlanır?	15
	İlerleme Raporu Neleri Kapsar?	16
	16 Yıl, 21 Ülke, 159 Rapor	17
BÖLÜM 2	DÜNDEN BUGÜNE TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARI	
	17 Yıl, 1786 Sayfa.....	18
	Neyin İlerlemesi? Giderek Siyasallaşan İlerleme Raporları	19
	İlerleme Raporlarının Denge Sorunu	21
	İlerleme Raporları Neden Yazılır?	
	İlerleme Raporlarını Kimler Okur?	23
	Türkiye'nin Avrupa Komisyonu İlerleme Raporları ile İmtihanı: Daha Kaç Rapor Gerek?	24
	Yeni Nesil Bir İlerleme Raporu Mümkün mü?	25
BÖLÜM 3	TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE İLERLEME RAPORLARININ ÖTESİNE GEÇMEK	
	Türkiye İlerleme Raporlarının Röntgeni: Format ve Terminolojisi ...	26
	İlerlemenin Matematiği: Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporlarına Farklı Bir Bakış	30
	Bir Fasılda Müzakerelerin Açılabilmesi İçin Gereken Minimum Kriterler Nelerdir?	33
	İlerlemenin Matematiği: Çıktılar	34
BÖLÜM 4	TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ: DAHA KAÇ RAPOR GEREK?	
	Neden Böyle bir Çalışma?	45
	AB Bakanı ve Başmüzakereci Ne Diyor?	45
	İlerlemenin Matematiği Çıktıları	46
	Yeni Nesil İlerleme Raporu Nasıl Olmalı?	46

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AP	Avrupa Parlamentosu
AT	Avrupa Topluluğu
GKRY	Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İŞİD	Irak ve Şam İslam Devleti
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
İR	İlerleme Raporu
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
MÇB	Müzakere Çerçeve Belgesi
MDAÜ	Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri
UP	Ulusal Program

ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil 1:** Genişleme Komiserleri Karnesi
- Şekil 2:** Lizbon Antlaşması – Avrupa Komisyon Türkiye İlerleme Raporları
- Şekil 3:** Türkiye İlerleme Raporlarının Sayfa Sayıları
- Şekil 4:** Siyasi Kriterlerin İlerleme Raporlarındaki Yeri
- Şekil 5:** İlerleme Raporlarının Röntgeni
- Şekil 6:** Fasılların Yapısı (örnek)
- Şekil 7:** İlerleme Raporları Terminolojisi
- Şekil 8:** İlerleme Raporlarındaki Terminolojinin Rakamsal Değerleri
- Şekil 9:** 2005-2014 Türkiye İlerleme Raporlarının Matematiği
- Şekil 10:** 14 Faslın Müzakerelere Açılabilmesi İçin Ulaşılan Uyum Düzeyleri
- Şekil 11:** Blokeli Fasıllarda Durum
- Şekil 12:** Blokeli Fasıllarda İlerleme
- Şekil 13:** Açık Fasıllarda Durum

SUNUŞ

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİNDE İLERLEME RAPORLARININ ÖTESİNE GEÇMEK

Avrupa Komisyonu Türkiye'ye ilişkin ilk ilerleme raporunu 1998 yılında yayımladı. 57 sayfalık bu ilk rapor, Türkiye'nin AB tarafından izlenme sürecini başlattı ve ardından gelen ikinci rapor 1999 yılında yapılan Helsinki Zirvesi'nde onaylanarak, Türkiye'ye AB adaylık sürecinin kapısını açtı. İlk raporun yayımlandığı 1998 yılında Türkiye'de kişi başına milli gelir 3.247 ABD doları, ihracat 23,8 milyar ABD doları, ithalat 41,7 milyar ABD dolarıydı.

Avrupa Komisyonu'nun 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu ise, 8 Ekim 2014 tarihinde yayımlandı. 2014 yılı raporu, Komisyonun Türkiye'ye ilişkin 17'nci ve en son ilerleme raporuydu. Bugün ise Türkiye'de kişi başına düşen milli gelir 11.318 ABD doları. İthalat 252 milyar ABD dolarına, ihracat ise 152 milyar ABD dolarına ulaştı. İlk raporun yayımlandığı günden bugüne, sadece Türkiye değişmedi; Avrupa da değişti. 1998 yılının 15 üyeli AB'si, bugün 28 üyeli dev bir Birlik. Nüfusu 550 milyonu geçti; yüzölçümü 4,5 milyon km²'ye ulaştı.

Aradan geçen 16 yılda değişmeyen ise, Türkiye'nin Avrupa perspektifine olan inancı oldu. 1998 yılındaki ilk rapor, Türkiye'nin AB tarafından izlenmesi sürecini başlatıp, ardından gelen ikinci rapor Türkiye'ye AB adaylığının kapısını açarken, 2004 yılı Komisyon Raporu'nun Konsey tarafından onaylanması ile 2005 yılında Türkiye ile resmi müzakerelere başlandı. Türkiye, müzakerelerde 10 yılını geride bırakmaya yaklaşırken, bugüne kadar 14 fasıl müzakerelere açıldı; yalnızca bir tanesi geçici olarak kapatılabildi. Oysaki Türkiye, Hırvatistan ile aynı gün üyelik müzakerelerine başlamıştı. Hırvatistan Temmuz 2013 tarihinde üye olurken; Türkiye halen aday ülke.

Hiç şüphesiz Avrupa perspektifi Türkiye için somut çıktılar üretebilen bir hedef; ancak Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporları için aynı şeyi söylemek zor. Türkiye'de ve Avrupa'da, Türkiye'nin AB katılım müzakereleri ve üyelik hedefine olan inandırıcılığın azalması ile birlikte, ilerleme raporlarının Türkiye'deki reform sürecini tetikleyen etkin birer araç olması da imkânsızlaşıyor. Bugüne kadar Komisyon 17 raporluk bir külliyat ile Türkiye'deki ilerlemeyi değerlendirdi. Bu raporların toplam sayfa sayısı ise, 1.786'yı buldu. Basit bir hesapla Avrupa Komisyonu, bugüne kadar 6,5 Lizbon Antlaşması büyüklüğünde Türkiye İlerleme Raporu hazırladı.

Maalesef ki 1.786 sayfalık Komisyon ilerleme raporları henüz Türkiye'yi üye yapmaya yetmedi. Zaten ilerleme raporlarına ilişkin temel soru da buydu: "Bugüne kadar yazılmış 1.786 sayfa doğru kullanılsaydı, Türkiye AB'ye üye olmaz mıydı?" Veya Türkiye'yi AB üyesi yapmaya daha kaç rapor gerekiyor?

Zaman içerisinde ilerleme raporlarının çerçevesi daraldı, raporlar siyasallaştı. Siyasi kriterlere yapılan vurgu, teknik kriterlere verilen önemin ötesine geçti. Bu da raporun neden yazıldığı, kim için yazıldığı sorularının, hatta raporun amacının her iki tarafta da daha fazla sorgulanır hale gelmesine neden oldu.

Yavaşlayan Türkiye-AB ilişkileri seyri gibi, söz konusu raporların işlevine ilişkin soruların artması, rapora gelen tepkilerin de sertleşmesine neden olurken, Türkiye yine AB üyelik sürecinde bugüne kadar hiçbir aday ülkenin yapmadığını yaptı: Komisyona cevaben 2011 yılından itibaren kendi ilerleme raporunu yayımlamaya başladı. Bu da sorunun ve iletişim kopukluğunun bir göstergesi oldu.

10 yıla yaklaşan süreçte 14 fasılda müzakereler açılırken, sadece tek faslı 'geçici' olarak kapatabilen Türkiye için hedef tarihin henüz belli olmadığı; siyasi tartışmaların teknik sürecin üzerini örttüğü ve Türkiye ile AB arasında ciddi bir güven kaybının yaşandığı böylesi bir ortamda Avrupa, Türkiye'ye ilişkin 17'nci ilerleme raporunu, Ekim ayı başında kamuoyuna sundu.

Türkiye-AB ilişkilerinde, ilerleme raporlarının alıştığımız süregelen monotonluğunda, 2014 raporunun içeriğini ve Türkiye tarafında rapora gelecek tepkileri öngörmek ise hiç de zor değildi. Komisyonun yeni Başkanı Juncker'in "*önümüzdeki beş yıl AB genişlemesi olmayacak*" sözlerinin hemen sonrasında, Türkiye'nin bu 17'nci ilerleme raporundan da ilişkilere yeni bir açılım getirmesini beklemek, bu açıdan doğru olmazdı.

10 yıldır Komisyon Başkanlığı görevini yerine getiren Barroso ve kabinesinin; aynı zamanda 2009 yılından bu yana Genişleme Komiseri olan ve son 5 Türkiye İlerleme Raporunda imzası bulunan Ştefan Füle'nin son Türkiye İlerleme Raporu olan 2014 yılı raporu, bir özelliği ile de hayli dikkat çekiciydi. Bu rapor, yeni Komisyon Başkanı Juncker ile Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu Üye olarak atadığı Avusturyalı Johannes Hahn için, önümüzdeki 5 yılda yol gösterici bir niteliğe sahip. Juncker'in AB genişlemesinin geleceğine ilişkin verdiği ipuçları ile birlikte ele alındığında son Türkiye İlerleme Raporu, önceki Komisyonun Türkiye'ye yaklaşımı ve genişleme politikası açısından ipuçları ve yönlendirmeler içermekte.

Dünden bugüne, giderek monotonlaşan ve siyasallaşan ilerleme raporları ise, geçmişte ve şimdi olduğu gibi AB'nin aday ve potansiyel aday ülkelerdeki gidişatı analiz etmek için kullandığı önemli, gerekli ve doğal bir araç. Ancak bu aracın Türkiye'nin AB üyelik hedefine olan yapıcı ve somut katkısı, günden güne daha çok tartışmalı bir hal almaya başladı. Öyle ki mevcut raporların yapısı itibarıyla Türkiye gibi uzun yıllardır AB ile ilişkide olan bir ülkenin müzakere sürecini değerlendirmeye yeterli olmadığını düşünmek mümkün.

1965 yılından bu yana Türkiye – AB ilişkilerinde yaşanan gelişmeleri günü güne takip eden ve yorumlayan **İktisadi Kalkınma Vakfı** olarak, ülkemizin AB ile yürüttüğü ilişkilerde, kalıpların ötesine geçen ve sürece katkı sağlayabilecek her türlü girişime ön ayak olduk. Ülkemizin AB'ye entegrasyonu konusunda bugüne kadar büyük çaba harcayan İKV görüşleriyle, analizleriyle ve çalışmalarıyla ilgili tüm taraflara sürecin iyileştirilmesi ve hızlandırılması, bu kapsamda da nihai hedef olan üyelik ile noktalanması için destek verdi. Bugün ulaştığımız nokta ise bir hayli düşündürücü. 50 yılı aşkın bir süredir ortaklık ilişkisi yürüten Türkiye ve AB, neredeyse son 10 yıldır sürdürdükleri üyelik müzakerelerinde, siyasi gelişmelerin, fasılların, ilerleme raporlarının ve günlük siyasetin ötesine geçemeyen bir tavır sergiliyor. Hal böyle olunca da Türkiye'nin nihai hedefi olan AB üyelik sürecine katkıda bulunması gereken fasıllar, ilerleme raporları, kararlar ve tavsiyeler amaçlarına hizmet etmiyor, edemiyor. Bu tabloda da, Türkiye'nin AB entegrasyon süreci sekteye uğruyor; taraflar arzu edilen seviyeye ulaşamıyor. 1998 yılından bu yana yayımlanan 17 raporun, Türkiye'yi AB'ye beklenen düzeyde yakınlaştıramaması ve nihai hedef olan üyelikle taçlandıramaması bunun en çarpıcı örneği.

Bu çerçevede İKV olarak, 1965 yılından bugüne, süreçte aksamaya sebep olan konulara ilişkin farklı bakış açıları geliştirmeyi, ilişkilerde kalıplaşmış kavramların ötesine geçmeyi misyon edindik.

İKV Genel Sekreter Yardımcısı ve Araştırma Müdürü Melih Özsöz tarafından hazırlanan “**İlerlemenin Matematiği: Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporlarına Farklı bir Bakış**” başlığını taşıyan bu çalışma ile, Türkiye – AB ilişkilerine kalıplaşmış ilerleme raporlarının ötesinde bakabilmeyi amaçlıyoruz. Komisyonun bir yıl boyunca büyük çabalar sarf ederek hazırladığı, Türkiye’de ise her yıl giderek azalan bir heyecanla beklenen ilerleme raporlarının, Türkiye’nin AB üyelik sürecine daha somut ve görünür katkılar yapabilmesi için rapora ilişkin bir öneride bulunuyoruz. Dünden bugüne Avrupa Komisyonu’nun Türkiye İlerleme Raporlarının incelendiği bu analizin hazırlanmasında emeği geçen Melih Özsöz’e teşekkür eder; ülkemizin AB üyelik sürecine olumlu katkılarda bulunmasını temenni ederiz.

Ömer Cihad Vardan
İKV Yönetim Kurulu Başkanı

BÖLÜM-1

2014 TÜRKİYE İLERLEME RAPORU

Avrupa Komisyonu, 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporunu 8 Ekim 2014 tarihinde yayımladı. Bu Rapor, Komisyonun Türkiye'ye ilişkin yayımladığı **17'nci ilerleme raporu** oldu. 80 sayfalık bu rapor ile birlikte, 1998 yılında yayımlanan ilk rapordan bugüne Avrupa Komisyonu'nun Türkiye hakkında yayımladığı ilerleme raporları, **1.786 sayfayı** buldu. Basit bir hesapla Avrupa Komisyonu bugüne kadar Türkiye hakkında **Lizbon Antlaşması'nın 6,5 katından fazla ilerleme raporu** yayımladı.

İç siyasette Türkiye'nin genel seçimler ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle; Avrupa'nın ise Parlamento, Komisyon Başkanlığı, Avrupa Komisyonu Sorumlu Üyelikleri, Konsey Başkanlığı ve Dış Güvenlik Yüksek Temsilcisi seçimleriyle meşgul olduğu; dış siyasette Türkiye'nin Suriye, İsrail ve Kuzey Irak, Avrupa'nın ise Rusya – Ukrayna krizine mesai harcadığı 2014 yılında, **raporun içeriğine yönelik öngörülerde de yanılma olmadı.**

2014 TÜRKİYE İLERLEME RAPORUNDA NE VAR?

Ekim 2013 – Eylül 2014 dönemini kapsayan 80 sayfalık Avrupa Komisyonu'nun 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda, Türkiye-AB ilişkilerinde **olumlu** bir tablonun yaşandığına dikkat çekildi. Bu çerçevede:

- **Pozitif Gündem** kapsamında çalışmalara devam edilmesi;
- 2014 yılının Türkiye'de **AB Yılı** olarak ilan edilmesi ve 62. Hükümetin Türkiye'nin yeni AB Stratejisini kabul etmesi;
- Türkiye ile AB arasında **Geri Kabul Anlaşmasının** imzalanması ve **vize serbestliği diyalogunun** başlatılması;

- **Enerji** alanında işbirliğinin geliştirilmesi;
- Türkiye ile AB arasında **güçlendirilmiş siyasi diyaloga** devam edilmesi;
- Gümrük Birliği kapsamında **Dünya Bankası raporunun** tavsiyeleri ışığında çalışmalara devam edilmesi;
- Türkiye ve AB'nin **yeni Katılım Öncesi Mali Yardıma** ilişkin strateji ve temel öncelikleri belirlemiş olması;
- Türkiye'nin **AB programlarına** aktif katılımı, Avrupa Komisyonu tarafından söz konusu olumlu sürecin temel bileşenleri olarak görülüyordu.

Raporun “**Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog**” başlığını taşıyan ve Türkiye'nin Kopenhag Siyasi Kriterler çerçevesinde çizilmiş siyasi kriterlere uyum düzeyinin ele alan bölümünde, Türkiye'deki **yargı sistemi ve yargı sisteme ilişkin son dönemde yaşanan gelişmeler** ön plana çıkıyordu. Bu çerçevede özellikle 17 Aralık ve 25 Aralık yolsuzluk ve rüşvet iddiaları sonrasında Türkiye'de yaşanan gelişmelerin, Türkiye'de **yargının bağımsızlığı, tarafsızlığı ve etkinliğine ilişkin endişeleri artırdığına** ve **Türkiye'de hukuk devleti ve güçler ayrılığı ilkelerine ilişkin soru işaretlerine neden olduğuna** dikkat çekiliyordu.

Raporda **yeni Anayasa** oluşturma sürecinin askıya alındığı vurgulanırken, yeni Anayasa'nın Türkiye'de daha ileri demokratikleşme için kritik öneme sahip olduğu ifade edilmekteydi. 2014 yılında gerçekleştirilen **yerel seçimler ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin** genel olarak barışçıl bir ortamda gerçekleştirildiği belirtilirken, yerel seçimler sonrasında seçim sonuçlarına ilişkin yapılan yüksek sayıdaki itiraz ve Cumhurbaşkanlığı seçimi kampanya sürecinde yaşanan bazı gelişmelerin, **eşit seçim yarışını** zedelediği vurgusu raporda yer aldı.

Kürt meselesi konusunda olumlu gelişmeler, Haziran ayında TBMM tarafından kabul edilen **Çözüm Paketi**'nin Kürt meselesinin demokratik çözümünde etkin bir araç olduğu ifadeleriyle kuvvetlendirildi. Ancak Komisyon, Kürt meselesine ilişkin söz konusu yasanın uygulama yönetmeliğinin henüz kabul edilmediğini de hatırlattı.

Raporda, Türkiye'nin AB üyeliğinin 62. Hükümetin temel öncelikleri arasında yer alması memnuniyetle karşılandı; **yeni AB Stratejisi** ve AB Bakanlığına yasa yapım sürecinde koordinasyon görevi veren **Başbakanlık genelgesinden** övgüyle söz edildi. Her yıl olduğu gibi **düşünce ve ifade özgürlüğüne** ilişkin olarak; özellikle yeni İnternet düzenlemesi ile birlikte, uygulamada düşünce ve ifade özgürlüğünün kısıtlanmaya devam ettiği belirtildi. **Basın özgürlüğü** alanında benzer du-

rumun endişeye neden olduğu ifade edilirken, **Youtube ve Twitter yasaklarının**, Anayasa Mahkemesi tarafından yasaklama kararlarının iptal edilmesine rağmen, mevcut endişeleri artırdığına yer verildi.

Raporda, Türkiye'nin **kadın hakları, çocuk hakları, engelli hakları, azınlık hakları** alanlarında mevzuat uyumunu ilerlettiği ve AB standartlarına yakınlaştırdığı; **sendikal haklar, din, vicdan ve düşünce özgürlüğü** alanlarında ise daha fazla çaba sarf ederek mevzuatını AB standartları ve uluslararası standartlara yakınlaştırması gerektiği tavsiye edildi. Bugüne kadar yayımlanan tüm raporların en merakla beklenen noktalarından biri olan **Kıbrıs** konusunda ise, Türkiye'nin, BM Genel Sekreteri'nin iyi niyet misyonu çerçevesinde, iki toplumun liderleri arasında adil, kapsamlı ve kalıcı bir çözüm bulmayı amaçlayan müzakerelere açık desteğini ifade etmeye devam ettiği söylendi; Avrupa Topluluğu ve Topluluğa üye ülkeler tarafından 2005 yılında yapılan deklarasyonda ve Aralık 2006 ile Aralık 2010 tarihli Zirve sonuçlarında belirtilen yükümlülüklerini hale yerine getirmediği ise, yeniden hatırlatıldı.

Son yıllarda olduğu gibi yine **“Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog”** bölümü, neredeyse tüm raporun önüne geçti. Hâlbuki raporun **“Ekonomik Kriterler”** başlığını taşıyan bölümünde, **Türkiye'deki büyüme performansı ve şoklara dayanıklılığı takdir edilirken, yüksek cari açık ve görece yüksek enflasyona** dikkat çekilmekteydi.

Raporun **“Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği”** başlığını taşıyan ve 33 fasılda Türkiye'nin AB müktesebatına uyum düzeyinin ele alındığı bölüm ise, son yıllarda olduğu gibi, Türkiye tarafında en az ilginin gösterildiği bölüm oldu. Aslında Komisyon, 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporunda, Türkiye'nin bir önceki raporlama dönemine göre;

- **4 fasılda hiçbir ilerleme** kaydetmediğini;
- **3 fasılda sınırlı ilerleme**;
- **17 fasılda bazı ilerlemeler**;
- **3 fasılda ilerleme**;
- **5 fasılda ise iyi düzeyde ilerleme** kaydettiğini ifade etmekteydi.

Yine Avrupa Komisyonu Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporunda, Türkiye'nin **fasıllar bazında AB müktesebatına uyumu düzeyinde**, Eylül 2014 tarihi itibarıyla:

- **7 fasılda erken uyum düzeyine**;
- **9 fasılda orta uyum düzeyine**;
- **16 fasılda ise ileri uyum düzeyine** ulaştığını söylemişti.

“YAŞANABİLİR” 2014 YILI TÜRKİYE İLERLEME RAPORU

İçeriğini öngörmenin çok da zor olmadığı 2014 İlerleme Raporu'na, Türkiye'den gelen 'sınırlı' tepki ise, geçen yıllar ile kıyaslandığında oldukça **farklı bir tablo** çizdi.

Öncelikle 2014 İlerleme Raporunun, Türkiye'nin yanı başında Suriye'de tırmanan gerginliğe kurban gittiğinin altını çizmekte fayda var. Raporun açıklandığı günün hemen öncesinde Kobani'ye yönelik Irak ve Şam İslam Devleti (İŞİD) saldırıları sonrası Türkiye'de, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu olmak üzere birçok şehirde başlayan protestolar, iç siyasi gündemi ablukaya aldı. Hal böyle olunca **Türkiye'nin 17'nci ilerleme raporu, gündemde sınırlı düzeyde kendi yer edinebildi.**

Raporun Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü resmi internet sitesinde yayımlanmasının ardından, Eylül ayı başında göreve başlayan AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır, rapora ilişkin ilk değerlendirmelerini Ankara'da düzenlenen basın toplantısında yaptı. Başmüzakereci Bozkır'ın değerlendirmesi, bir önceki raporlara ilişkin yapılan değerlendirmeler ile kıyaslandığında **çok daha ılımlı ve sakindi.**

Aslında AB Bakanlığı, rapora ilişkin verilecek tepkinin ilk sinyallerini birkaç hafta öncesinden vermiş, AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır, 2014 yılı itibariyle Türkiye'nin kendi AB ilerleme raporunu yayımlamayacağını açıklamıştı. Bu karar ile birlikte, Komisyon ile Türkiye arasında, **'karşılıklı ilerleme raporu' yazma şeklinde süren ve daha önce AB'ye aday hiçbir ülke tarafından yapılmamış bu sıra dışılık da sona ermiş** oldu.

AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır açıklamasına, ilerleme raporlarının sadece Avrupa Komisyonu'nun belgesi olmadığı ve olmaması gerektiği; bu raporların Türkiye ve AB'nin ortak belgesi olarak okunması gerekliliğinin altını çizerek başladı. Raporda, doğası gereği Türkiye'ye yönelik eleştirilerin olacağından; ancak, eleştirilerin ifade edilmesinde yapıcı ve olumlu bir üslubun kullanılmasının büyük önem arz ettiğinden bahseden AB Bakanı ve Başmüzakereci Bozkır, Bakanlık olarak raporun öncesinde bu yönde çalışmalar yürüttüklerini söyledi. Söz konusu gayretlerin rapora olumlu olarak yansımından memnuniyet duyduklarını ifade eden AB Bakanı ve Başmüzakereci, geleneği bozmadı ve raporu **“esas itibariyle objektif ve dengeli”** olarak nitelendirdi.

AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır'ın açıklamasındaki en çarpıcı nokta ise, rapora ilişkin telaffuz edilen **“yaşanabilir rapor”** tanımlamasıydı. AB Bakanı Bozkır, Raporu “yaşanabilir bir rapor” olarak değerlendirdiklerinin altını çizerken, katılmadıkları, haklı bulmadıkları eleştirilerin olduğunu ve bazı maddi hatalar da bulunduğunu belirtti ve bunları yazılı ve sözlü olarak gerekli yerlerin dikkatine getireceklerini kaydetti.

Her ne kadar rapor öncelikle “**objektif ve dengeli**” olarak tanımlansa da, AB Bakanı ve Başmüzakereci Bozkuş’un “**yaşanabilir rapor**” tanımlaması, hiç şüphesiz önceki yıllarda yayımlanan ilerleme raporlarının değerlendirilme tarzı ile önemli bir farkı barındırıyor. Bilindiği üzere Türk tarafı, ilerleme raporlarını son yıllarda, kendi okumasına göre “**dengeli – dengesiz**”, “**olumlu – olumsuz**” veya “**tarafli – tarafsız**” şeklinde değerlendiriyordu. Genelde Komisyon’un eleştirilerinde yapıcı olmadığı ifade edilirken, AB üyeliği kapsamında atılan birçok adımın göz ardı edildiği ve bu adımlara raporda sınırlı düzeyde yer verildiği söyleniyordu.

2014 TÜRKİYE İLERLEME RAPORU NEDEN FARKLI?

İç ve dış siyasette hem Avrupa’nın, hem de Türkiye’nin olağandışı gündemlere sahip olduğu 2014 yılında, Komisyon’un 17’nci Türkiye İlerleme Raporu, aslında oldukça dikkat çekici bir özelliğe sahip.

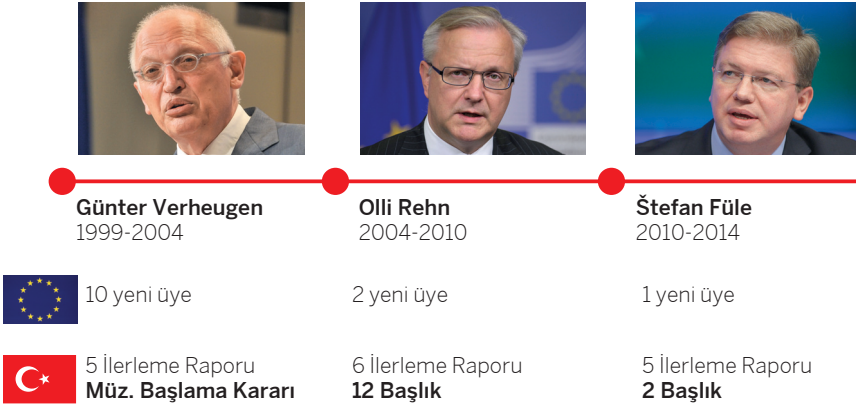
2014 Türkiye İlerleme Raporu, iki dönem üst üste, neredeyse 10 yıldır Komisyon Başkanlığı yapan **Barroso ve Komisyon heyetinin son Türkiye İlerleme Raporuydu**. Haliyle bu rapor, 2009 yılından bu yana **Genişleme Komiseri olan Füle’nin de son Türkiye ilerleme raporu** oldu. Daha kritik olan ise bu rapor, yeni Komisyon Başkanı Juncker ile Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden Sorumlu Üye olarak atadığı Avusturyalı Johannes Hahn için, **önümüzdeki beş yıl, hem referans niteliğinde, hem de yol gösterici bir özelliğe sahip olacak** olması. Juncker’in “önümüzdeki 5 yıl genişleme olmayacak” sözleri hatırlanırken, bu raporun öneminin bir nebze daha arttığını söylemek yanlış olmaz.

AVRUPA’NIN GENİŞLEME KOMİSERLERİ

Avrupa Komisyonu bünyesinde oluşturulan **Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü** 1999 yılında kuruldu. Aradan geçen 15 yılda Avrupa Komisyonu’nun Genişleme Komiserliğine **4 ayrı isim** atandı (*bkz. Şekil 1*). 1999 – 2004 yılları arasında Genişleme Komiseri olan Günter Verheugen, görevi süresince 10 ülkenin AB üyeliğine imzasını attı. Türkiye ile üyelik müzakerelerine başlaması kararı da Verheugen’in döneminde alındı. Verheugen’in ardından kısa süre bu koltuğa oturan Janez Potočnik’ten sonra Komisyonun 3’üncü Genişleme Komiseri Olli Rehn’di. 2004 – 2010 arasında 6 yıl boyunca bu görevi yürüten ve Komisyonun en uzun süre Genişleme Komiseri olan Rehn’in görev süresi boyunca AB, 2 yeni üye ile genişledi. Rehn’in döneminde Türkiye ile müzakerelerde 12 fasıl müzakerelere açıldı, bir tanesi de geçici olarak kapandı.

2010 yılında Rehn’den görevi alan Ştefan Füle’nin ise tam adıyla Genişleme ve Komşuluk Politikası Komiseri olarak karnesi bir hayli kırıkla dolu. Füle döneminde AB, sadece bir yeni ülkeyi üye olarak kabul ederken, Türkiye ile müzakerelere açılan fasıl sayısı yalnızca 2 idi. Ştefan Füle için artı karnesine eklenebilecek olan

Şekil 1: Genişleme Komiserleri Karnesi



ise, Türkiye ile tıkanan müzakerelere rağmen, süreci canlı tutmak için başlattığı **Pozitif Gündem** girişimiydi.

2004 ve 2007 genişlemelerinin yorgunluğu ile 2008’de başlayan küresel krizin etkileri düşünüldüğünde, AB genişlemesindeki yavaşlama ve durağanlığın, Genişleme Komiserlerinin performanslarına da yansımaları söylemek yanlış olmaz. Sadece Türkiye ile olan müzakere sürecinde değil, **AB’nin genel anlamda genişleme politikasında ciddi bir gerileme yaşanırken**, Komisyon’un yeni Başkanı Juncker’in yıllar boyunca AB’nin en başarılı politika alanlarından biri olarak kabul edilen genişleme politikasına ilişkin öngörülerini, aslında hiç de sürpriz değil.

KOMİSYON İLERLEME RAPORU NEDİR? NASIL HAZIRLANIR?

İlerleme raporları hiç şüphesiz başarısız yıllar geçtikçe daha tartışılmalı hale gelen AB Genişleme Politikasının **en kritik araçlarından bir tanesi**.

Avrupa Komisyonu, her yıl düzenli olarak yayımladığı **Genişleme Paketi** (*Enlargement Package*) ile AB’nin genel genişleme stratejisini değerlendirirken, genişleme kapsamında aday ve potansiyel aday ülkelerdeki ilerlemeye ilişkin yayımladığı raporlarla, bir yıl boyunca bu ülkeler tarafından üyelik müzakerelerinde kat edilen ilerlemeyi ele alıyor. Bu çerçevede ilerleme raporları, **aday veya potansiyel aday ülkenin talebine bağlı olmaksızın, yılda bir kez olmak üzere**, müzakere süreci tamamlanincaya kadar, Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanıyor.

Üyeliğe hazırlanan aday ülkede kaydedilen gelişmelerin, katılım öncesi stratejinin bir parçası olarak düzenli şekilde Konsey'e ve Avrupa Parlamentosu'na (AP) raporlanması amacıyla yazılan ilerleme raporlarının hazırlık sürecinde Komisyon, **çok sayıda bilgi kaynağından yararlanıyor**. Bunların içerisinde en önemlisini, üye ülkenin üyelik için yürüttüğü hazırlıklar konusunda kaydedilen ilerlemeye ilişkin verdiği bilgiler oluşturuyor. Ayrıca Ortaklık Anlaşmaları ve AB müktesebatinin üstlenilebilmesine ilişkin ulusal programlar kapsamında sağlanan bilgiler ve bazı alanlarda aday ülkelerin idari kapasitelerinin değerlendirilmesi kapsamında verilmiş uzman görüşleri, Konsey görüşleri, AP raporları, ilke kararları da, ilerleme raporunun hazırlanmasında dikkate alınıyor. Genişleme Genel Müdürlüğü ayrıca, raporun **tarafsızlığını** ve **eksiksizliğini** güvence altına almak amacıyla, Avrupa Konseyi ve AGİT gibi uluslararası örgütlerin, AB'li diğer kurumların ve ajansların, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin de görüş ve değerlendirmelerini dikkate alıyor.

Hiç şüphesiz ilerleme raporlarının hazırlanmasında Avrupa Komisyonu, aday ülkeler tarafından hazırlanmış diğer kaynaklara da referans veriyor. Bu çerçevede, Türkiye gibi AB'ye aday tüm ülkeler için oldukça önemli bir yere sahip bir diğer kaynak ise **Katılım Ortaklığı Belgesi** (KOB). Adaylığı resmen kabul edilen her ülke için Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylandıktan sonra, AB Resmi Gazetesi'nde yayımlanan KOB, AB müktesebatinin bir parçasını oluşturuyor. Bu özelliği ile KOB, aday ülkeler için bir tür yol haritası niteliği taşıyor. Bu belgede üyelik için alınması gereken önlemler, kısa ve orta vadede öncelikler şeklinde, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve AB müktesebatına uyum başlıkları altında sıralanıyor. Ayrıca, söz konusu belgede AB'nin mali yardımlarına ilişkin hususlar da yer alıyor.

Bağlayıcı bir hüküm olmamakla beraber, Komisyon tarafından hazırlanan KOB'a karşılık olarak aday ülkeler bir **Ulusal Program** (UP) hazırlıyor ve bu belge(ler) ilerleme raporlarının hazırlık sürecinde kilit rol oynuyor. Aday ülkede gerekli mevzuat uyumu hangi kurumlar tarafından, hangi vadelere, nasıl bir kurumsal yapılanma çerçevesinde ve hangi mali kaynaklar kullanılarak yapılacağı UP'da detaylı olarak veriliyor. Komisyonun ilerleme raporları hazırlığında dikkate aldığı bir diğer kaynağı ise **Müzakere Çerçeve Belgesi** (MÇB) oluşturuyor. MÇB, müzakere sürecinin en temel belgesidir ve katılım müzakerelerine ilişkin ilkeleri, esasları, usulleri ve müzakere fasıllarını belirler.

İLERLEME RAPORU NELERİ KAPSAR?

İlerleme raporları, aday veya potansiyel aday ülkelerin AB'ye üye olabilmeleri için yerine getirmeleri gereken, **siyasi ve ekonomik düzenin liberalleşmesinden, AB müktesebatinin ulusal mevzuata aktarılması ve mevzuatın doğru idari ve**

hukuki yapılar aracılığıyla etkin bir şekilde uygulanmasına kadar olan kuralların; başka bir deyişle Haziran 1993 tarihinde Kopenhag'da gerçekleştirilen AB Zirvesi'nde, AB'ye katılmak isteyen ülkelerin üyelik öncesinde yerine getirmelerine karar verilen kriterler olan, **Kopenhag Kriterleri**'nin değerlendirildiği raporlardır. İlerleme raporları kapsamında;

- Aday ülke ile AB arasında son bir yılda meydana gelen gelişmeler, Ortaklık Anlaşması çerçevesinde ele alınmakta;
- Siyasi gelişmeler ve mevcut durum 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi'nde belirlenmiş olan demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıkların korunmasından oluşan siyasi kriterler çerçevesinde değerlendirilmekte;
- Ekonomik durum ve mevcut gelişmeler, yine Kopenhag Zirvesi'nde belirlenmiş olan, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı, Birlik bünyesindeki rekabet ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesinden oluşan ekonomik kriterler çerçevesinde incelenmekte;
- Aday ülkenin Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikalarında ortaya koyulan AB müktesebatını üstlenebilme kapasitesi değerlendirilmektedir.

İşte bu ana hatlar çerçevesinde Avrupa Komisyonu, Genişleme Genel Müdürlüğü'nün kurulduğu **1998 yılından bugüne, 21 ülke için 159 ilerleme raporu** hazırlamıştır. 1998'den 2005 yılına raporlar "**Regular Report**" (Düzenli Rapor) başlığıyla yayımlanırken, bu tarihten sonraki raporlarda "**Progress Report**" (İlerleme Raporu) başlığı kullanılmaya başlanmıştır.

16 YIL, 21 ÜLKE, 159 RAPOR

Avrupa Komisyonu ilk ilerleme raporunu 1998 yılında, 10 Merkez ve Doğu Avrupa Ülkesi (MDAÜ), GKRY ve Türkiye için yayımlamıştır. **1998 yılından 2014 yılına kadar geçen 16 yıllık sürede Komisyon, 21 farklı ülke için 159 ayrı ilerleme raporu kaleme almıştır.**

Komisyonun en fazla ilerleme raporu yayımladığı ülke, Türkiye (17 rapor). Türkiye'yi 9'ar rapor ile Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ; 8'er rapor ile de Bulgaristan ve Romanya izlemektedir. Basit bir hesapla, **Türkiye'ye ilişkin hazırlanan ilerleme raporu sayısı, en yakın takipçileri 5 Batı Balkan ülkesi ve 2007 yılında Birlik üyesi olan Bulgaristan ve Romanya'nın neredeyse iki katıdır.** Ayrıca hâlihazırda **Türkiye**, bugüne kadar AB'ye katılmak isteyen ülkeler arasında, **aday üyelik başvurusu ile (1987) müzakere sürecinin başlatılması arasındaki sürenin (2005) en uzun olduğu ülkedir.**

BÖLÜM-2

DÜNDEN BUGÜNE TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARI

Aday üyelik başvurusu ile müzakerelerin başlaması arasındaki sürenin en uzun olduğu aday ülke Türkiye, ayrıca 17 ilerleme raporu ile Avrupa Komisyonu'nun üzerine en fazla ilerleme raporu yayımladığı ülke.

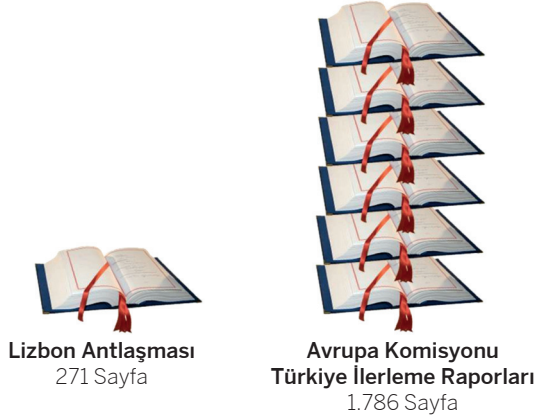
Haziran 1998 yılında yapılan Cardiff Zirvesi'nde Avrupa Komisyonu'nun, **Türkiye – AT Ortaklık Antlaşmasının 28. Maddesi ve Aralık 1997 Lüksemburg Zirvesi sonuçlarına** dayanan bir rapor sunacağı açıklanmıştır. Komisyon işte bu ilk Türkiye'ye ilişkin ilerleme raporunu, diğer aday ülkelerin ilerleme raporları ile birlikte Ekim 1998 tarihinde yayımlamış ve Konsey'e sunmuştur.

Bu rapor ile birlikte, Aralık 1999 tarihinde Türkiye'nin adaylığı resmen onaylanmıştır. Dolayısıyla **1998 tarihli Türkiye'nin ilk ilerleme raporu, Türkiye'ye AB adaylığının kapısını açan rapor olmuştur.**

17 Yıl, 1786 Sayfa

Ne yazık ki, ilk rapordan sonra yayımlanan **16 raporun hiçbiri, 1999 yılında çıkan yolda nihai hedef olan AB üyeliğine ulaşılmasını sağlayamadı.** Hal böyle olunca da Komisyonun Türkiye ilerleme raporlarının sayfa sayısı arttıkça arttı ve Türkiye, hakkında en fazla sayfa rapor yazılan aday ülke oldu. **Bugüne kadar Türkiye'ye ilişkin yayımlanan 17 ilerleme raporunun toplam sayfa sayısı 1.786** (Komisyon tarafından yayımlanan format itibarıyla). Hiç şüphesiz tüm AB kurumlarının günde binlerce sayfalık içerik ürettiği düşünüldüğünde bu rakam, oldukça az. Ancak AB Anayasası'nın kısa bir şekli olarak kabul edebileceğimiz ve AB'nin geleceğini şekillendirmesi bakımından son derece önemli olan Lizbon Antlaşması'nın 271 sayfa olduğu düşünülürse, bugüne kadar **Avrupa Komisyonu'nun neredeyse 6,5 Lizbon Antlaşması büyüklüğünde Türkiye'ye ilişkin ilerleme raporu ürettiğini** söylemek de yanlış olmaz (bkz. Şekil 2).

Şekil 2: Lizbon Antlaşması – Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporları



NEYİN İLERLEMESİ? GİDEREK SİYASALLAŞAN İLERLEME RAPORLARI

Komisyon Türkiye raporlarının dünü ve bugününde, yıllar itibariyle raporların sayfa sayıları dikkate alındığında ortaya ilginç bir tablo çıkıyor. 1998 yılında yayımlanan ilk rapor, 57 sayfaydı. Bu rapor, Türkiye'ye ilişkin hazırlanan en kısa rapordur. Takip eden yıllarda sayfa sayısı sürekli arttı; 2004 yılına gelindiğinde 187 sayfa ile rapor rekor kırdı. Bu rapor da Komisyonun en uzun ve en kapsamlı Türkiye raporu olarak kayıtlara geçti. **2001-2005 yılları arasında yüz sayfanın üzerinde hazırlanan ilerleme raporlarının sayfa sayıları bu tarihten sonra düşüşe geçti** ve 2014 Türkiye İlerleme Raporu, 80 sayfa olarak yayımlandı (bkz. Şekil 3).

Şekil 3: Türkiye İlerleme Raporlarının Sayfa Sayıları

1998 İR	1999 İR	2000 İR	2001 İR	2002 İR	2003 İR	2004 İR	2005 İR	2006 İR	2007 İR	2008 İR	2009 İR	2010 İR	2011 İR	2012 İR	2013 İR	2014 İR
57	58	82	123	161	148	187	146	82	82	91	94	104	110	94	87	80



Günter Verheugen

572 Sayfa
(5 Rapor)



Olli Rehn

682 Sayfa
(6 Rapor)



Ştefan Füle

475 sayfa
(5 Rapor)

Yıllar itibariyle ilerleme raporlarının sayfa sayılarındaki dalgalanmanın **Türkiye – AB üyelik müzakerelerinin seyri ile paralellik gösterdiğini** söylemek mümkün. Öyle ki müzakerelerin açılmasının hemen öncesinde, yayımlanan raporlar, sayfa sayıları ile dikkat çekiyor. 2010 yılından sonra ise, yine Türkiye – AB üyelik müzakere sürecindeki yavaşlama, hatta durağanlığa paralel olarak raporların sayfa sayıları da hızla azalıyor.

Türkiye'nin 17 ilerleme raporuna ilişkin daha ilginç bir veri, **rapor içerisinde yer verilen siyasi kriterlerin zaman içerisinde ağırlığını daha fazla hissettirmesi**. 17 yıllık Türkiye ilerleme raporları külliyatında, raporların sayfa sayısı düşerken, siyasi kriterler bölümünün ağırlığının giderek arttığı görülüyor. Hiç şüphesiz bunun en önemli sebeplerinden bir tanesi, zaman içerisinde Avrupa Komisyonu tarafından siyasi alanda Türkiye'de yaşanan gelişmelere daha detaylı yer verilmesinden kaynaklanıyor. Özellikle de müzakerelerin başladığı 2004 yılından 2013 yılına kadar, siyasi kriterler raporlarda giderek daha fazla yer kazanırken, 2011 Türkiye İlerleme Raporu, raporun genelinin yüzde 36'sına sahip olan siyasi kriterler bölümü ile siyasi kriterlere en fazla atıfta bulunulan rapor oluyor (bkz. Şekil 4).

Şekil 4: Siyasi Kriterlerin İlerleme Raporlarındaki Yeri

	1998 İR	1999 İR	2000 İR	2001 İR	2002 İR	2003 İR	2004 İR	2005 İR	2006 İR	2007 İR	2008 İR	2009 İR	2010 İR	2011 İR	2012 İR	2013 İR	2014 İR
Siyasi Kriterler	13	9	12	21	33	34	46	34	21	21	24	29	34	40	31	23	13
Oran (yüzde)	22	15	14,6	17	20,4	23	24,5	23,2	25,6	25,6	26,3	30,8	32,6	36,3	32,9	27,1	16



Günter Verheugen

109 Sayfa



Olli Rehn

175 Sayfa



Štefan Füle

141 sayfa

Ştefan Füle'nin Genişleme Komiserliği sırasında siyasi kriterlerin ilerleme raporlarındaki ağırlığı ise oldukça dikkat çekici. Füle döneminin Türkiye'ye ilişkin hazırlanan tüm raporlarda siyasi kriterler bölümünün, **raporunun genelinin yüzde 30'undan fazlasını oluşturduğu açık bir şekilde görülüyor**. 2013 ve 2014 ilerleme raporlarında ise, siyasi kriterler alanında daha önce izlenenden daha farklı bir yaklaşımın takip edildiği anlaşılıyor. Son iki yıla ait ilerleme raporlarında, öncesinde **“Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog”** başlığı altında yer verilen siyasi kriterlere, **“Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği”** başlığını taşıyan ve 33 fasılda Türkiye'nin AB müktesebatına uyum düzeyinin ele alındığı bölümde yer veriliyor. Özellikle de bu alanı kapsayan 23'ncü **Yargı ve Temel Haklar** faslı ve 24'üncü **Adalet, Güvenlik ve Özgürlük** faslı altında.

İşte ilerleme raporlarının giderek siyasallaştığı böyle bir grafikte, **“Bu raporlar neyin ilerlemesini ölçüyor?”** sorusu akıllara geliyor.

İLERLEME RAPORLARININ DENGE SORUNU

Hacimsel olarak içeriği kısalan, siyasi olarak da ağırlığı artan Türkiye İlerleme Raporları, son yıllarda rapora ilişkin Türkiye tarafından sıklıkla dile getirilen, **denge sorununu** kanıtlar nitelikte.

Giderek artan bir şekilde siyasi kriterler bölümüne yapılan vurgu, her iki tarafta da ilerleme raporlarının monotonlaşan bir çerçevede değerlendirilmesine neden oluyor. Hal böyle olunca da Komisyonun Türkiye İlerleme Raporları, **temel hedeften şaşan, dengeli veya dengesiz gibi tek cümleye indirgenen bir çerçevede değerlendirilmeye çalışılıyor**.

Raporlardaki bu denge sorunu, doğal olarak taraflar arasında sürtüşmeleri ve restleşmeleri tetikliyor. Raporun genelini göz ardı edip, **siyasi kriterler üzerinden Türkiye – AB ilişkilerinin son bir yılını değerlendirme çabası, özellikle Türkiye tarafında raporun tarafsızlığına ve öznelliğine gölge düşürüyor**. Bunun en çarpıcı örneği, 2010 – 2013 yılları arasında yayımlanan son 4 Türkiye İlerleme Raporuna Türkiye'den verilen tepkiler. Bu tepkilerin arasında da o dönem Türkiye'nin AB rotasının başındaki isim, eski AB Bakanı ve Başmüzakereci Ege-men Bağış'ın son 4 rapora ilişkin ilk değerlendirmeleri dikkat çekiyor.

2010 Türkiye İlerleme Raporu



“AB üyesi ülkelere karne verseydik acaba ne yazardık?”

2011 Türkiye İlerleme Raporu



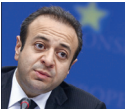
“AB övgüde cimri, eleştiride cömert.”

2012 Türkiye İlerleme Raporu



“Rapor bir karne değil; özellikle siyasi kriterler tam bir hayal kırıklığı.”

2013 Türkiye İlerleme Raporu



“Objektif bir rapor. Memnuniyetle karşılıyoruz.”

Bu örneklerden de görüleceği üzere, raporlardaki siyasi içeriğin artması, aday ülkelerde **rapora olan inancın, hatta Türkiye'nin AB üyeliği perspektifinin daha fazla sorgulanmasına** neden oluyor. İlerleme raporlarının temel işlevi sorgulanır hale gelirken raporların faturası, 50 yılı aşkın bir süredir devam eden Türkiye-AB ilişkilerine kesiliyor.

Bu anlamda 2012 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nun başına gelenler, bir hayli düşündürücü. Hatırlanacağı üzere, TBMM Anayasa Komisyonu Başkanı Burhan Kuzu, raporun açıklandığı gün katıldığı canlı yayında, *“AB'nin sonu hüsrana. Bu Birlik dağılır. AB'nin hazırladığı bu rapor, rezil bir rapor”* demiş ve 2012 Türkiye İlerleme Raporu'nu çöpe atmıştı. Aynı rapora ilişkin bir gazetecinin sorularını yanıtlayan Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eşbaşkanı Helen Flautre da *“(…) Yapmayın neyin ilerlemesinden bahsediyorsunuz”* diyerek rapora ilişkin tepkisini göstermişti.

Bu çerçevede 8 Ekim 2014 tarihinde yayımlanan rapora ilişkin, AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır'ın öncelikle "**objektif ve dengeli**", sonrasında "**yaşanabilir rapor**" tanımlaması, önceki yıllarda yayımlanan ilerleme raporlarının değerlendirilme tarzı ile önemli bir farklılığı içeriyor.

İLERLEME RAPORLARI NEDEN YAZILIR? İLERLEME RAPORLARINI KİMLER OKUR?

Siyasallaşan bir çerçevede hazırlanan ve monotonlaşan bir çerçevede değerlendirilen ilerleme raporları, sadece taraflar arasında restleşmeyi körüklemekle de kalmıyor. **Raporun kayan dengesi, haliyle raporun temel amacı olan, aday veya potansiyel aday ülkede AB üyelik müzakereleri sürecindeki ilerlemenin değerlendirilmesini de gölgede bırakıyor.** Raporlarda ölçülenin, değerlendirilenin ne olduğunu anlamak güçleşiyor: siyasi süreç mi değerlendiriliyor, teknik müzakereler mi? Rapor isminin de öngördüğü üzere ilerlemeyi mi ölçüyor, sadece eleştiri mi getiriyor? Hiç şüphesiz bu, **müzakerelerdeki teknik sürecin göz ardı edilmesine, hatta unutulmasına** neden oluyor.

Bu noktada Avrupa Komisyonu'nun **ilerleme raporlarını neden yazdığını ve bu raporları kimlerin okuduğunu** tekrar hatırlamakta yarar var.

AB Genişleme Politikasının **en temel araçlarından biri olan İlerleme Raporları**, Komisyon tarafından aday ülkelerdeki ilerlemenin değerlendirilebilmesi için **referans noktalarını** (*points of reference*) içeren bir belge. Dolayısıyla ilerleme raporu özünde, isminden de anlaşılacağı üzere **eleştiriye değil, mevcut durumun değerlendirilmesini ve geçmiş durum ile mukayesesi**ni barındırmakta. Mukayese sonucu ise ileriye gidiş olabileceği gibi, geriye gidişi de içerebiliyor.

Bu özelliği ile ilerleme raporlarının temel hedefleri:

- Aday veya potansiyel aday ülkeleri AB üyeliği hedefine **yakınlaştırmak**;
- Bu ülkeleri, AB üyeliği perspektifinde **dönüştürmek**;
- Bu ülkelerin yöneticileri ve kamuoylarına daha ileri reform adımları için **ilham vermek** ve
- Bu ülkeleri AB üyeliği yolunda **cesaretlendirmek** şeklinde ortaya çıkıyor.

Bu çerçeveden bakıldığında AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır'ın 2014 Türkiye İlerleme Raporu değerlendirmesinde hatırlattığı üzere, **ilerleme raporlarının sadece Avrupa Komisyonu'nun belgesi olmadığı ve olmaması gerektiği; bu raporların Türkiye ve AB'nin ortak belgeleri** olduğu gerçeği, bir hayli önemli.

Bu noktada, yakınlaştırmak, dönüştürmek, ilham vermek ve cesaretlendirmek amaçlarını gütmesi öngörülen ilerleme raporları, sadece aday veya potansiyel aday ülke yöneticileri için değil; tüm Avrupalı kurumlar, her iki taraftaki kamuoyları ve hatta diğer aday ve potansiyel aday ülkeler için aslında önemli bir **kıyaslama** (*benchmarking*) aracı. 2004 ve 2007 genişlemeleri ile AB'nin 5 Batı Balkan ülkesine vizesiz seyahat imkânını sağladığı vize serbestliği diyalogu süreçlerinde ilerleme raporları, bu temel hedeflerini başarılı bir şekilde yerine getirmiştir. 1999 yılı itibariyle 12 ülke için hazırlanan tek tip, benzer ilerleme raporları, her ülkedeki farklı ilerleme seviyelerini ortaya koyarak, aday ülkeler arasında, AB üyeliği hedefine ulaşılması yolunda gizli ve sessiz bir yarışın yaşanmasına neden olmuş; ipi önde göğüsleyen 10 ülke 2004 yılında AB'ye katılırken, yarışta geride kalan Bulgaristan ve Romanya, 3 yıl daha beklemek zorunda kalmıştır.

Benzer şekilde Batı Balkanlardaki vize serbestliği diyalogu sürecinde, ilgili kriterleri yerine getiren 3 ülkenin vatandaşlarına Aralık 2009 tarihinde Schengen üyesi AB üye ülkelerinde vizesiz seyahat hakkı tanınırken, gerekli kriterleri karşılamada yetersiz kalan Arnavutluk ve Bosna-Hersek bir yıl daha beklemek zorunda kalmıştır. Her iki örnekte de Avrupa Komisyonu ilerleme raporları, ülkeler arasında rekabeti artırmış, AB genişleme politikasında **yumuşak gücün** kullanılmasına iyi bir örnek oluşturmuştur.

TÜRKİYE'NİN AVRUPA KOMİSYONU İLERLEME RAPORLARI İLE İMTİHANI: DAHA KAÇ RAPOR GEREK?

Ne yazık ki, **Avrupa Komisyonu'nun en fazla ilerleme raporu yazdığı ülke Türkiye** için, özellikle son yıllarda, raporların sahip olması gereken **yakınlaştırma, dönüştürme, ilham verme ve cesaretlendirme özelliklerini taşıdığını söylemek bir hayli güç**. Teknik sürecin unutulduğu, giderek monotonlaşan ve siyasetleşen son dönem ilerleme raporlarının, Türkiye'yi AB üyeliği hedefine yakınlaştırmak yerine, sürece olumlu ve yapıcı etki yaratmadığını da görmek mümkün. Adaylığın ilk 5 yılında 12 faslın, son 4 yılında ise sadece 2 faslın müzakerelere açılmış olması bunun en canlı ve çarpıcı örneği. Başka bir deyişle, Türkiye için ilerleme raporları, maalesef katılım müzakerelerinin nihai hedefine yönelik olarak herhangi bir netlik arz etmemesinden dolayı, **süreci tıkayan siyasi engellerin aşılmasına ilişkin bir çözüm önerisinde** bulunmuyor. Bu açıdan bakıldığında, AB katılım müzakereleri ve üyelik hedefinin inandırıcılığını yitirmesi, **ilerleme raporlarının Türkiye'deki reform sürecini tetikleyen etkin birer araç olmasına imkân tanımamakta**. 1998 yılından bu yana yayımlanan 17 ilerleme raporunun, **Türkiye'yi AB'ye beklenen düzeyde yakınlaştıramadığı ve nihai hedef olan üyelikle taçlandıramadığı bir gerçek**. Son yayımlanan rapor da, ne yazık ki bu hedeften **uzak**. Özellikle raporlarda kullanılan **yaklaşım ve yöntem**, Türkiye'nin arzu edilen reformları gerçekleştirmesinde teşvik edici nitelikte değil.

Teknik müzakerelerdeki bu durgunluğa ve Türkiye-AB ilişkilerindeki mevcut duruma rağmen Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerine halen devam ediyor olması ise, Avrupa perspektifinin Türkiye için halen somut çıktılar ürettiğinin; ancak ilerleme raporlarının benzer somut çıktıları yaratmaktan uzak olduğunun bir göstergesi.

Hal böyle olunca Komisyonun ilerleme raporları, hem Türkiye, hem de Avrupa tarafından siyasilere, ilgili kurumların, kamuoylarının ve medyanın çok da fazla ilgi göstermediği, uyandırdığı heyecanın azaldığı belgeler haline dönüşüyor. Raporu dikkatle beklemesi gereken taraflar da, teknik sürece ilişkin Komisyonun bir yıl önce söylediklerini tekrarladığı, siyasi olarak ise eleştirinin dozunu artırdığı raporlara çok fazla itibar göstermiyor. Raporların yazarı Avrupa Komisyonu, **daimi bir baskı mekanizmasına**, ilerleme raporları ise bir nevi **eleştiri raporlarına** dönüşüyor. Kısaca söylemek gerekirse, **Avrupa Komisyonu'nun Türkiye İlerleme Raporları maalesef işe yaramıyor.**

YENİ NESİL BİR İLERLEME RAPORU MÜMKÜN MÜ?

Aday ülke Türkiye için ilerleme raporlarının üyelik müzakerelerine etkisi tartışılırken, hiç şüphesiz akıllara, 17 yıldır formatı çok fazla değişmeyen bu raporlara ilişkin bir soru takılıyor: **Yeni nesil bir ilerleme raporu mümkün mü?**

Teknikalitesi azalan, siyasallığı artan bir çerçevede Türkiye – AB üyelik sürecinin değerlendirildiği ilerleme raporları, **Türkiye'nin AB üyeliği hedefi için gerekli olan yapıcı ve etkin önerileri üretmekte yetersiz** kalıyor. Bu noktada AB'nin aday ülke Türkiye'deki gidişatı analiz etmesi ne kadar **önemli, gerekli ve doğal** ise, Türkiye'nin bu analizden **yapıcı ve etkin** sonuçlar çıkarması ve bunu beklemesi de bir o kadar doğal. Bu çerçevede, raporların hazırlayıcısı Avrupa Komisyonu'nun ve raporların birincil değerlendiricisi Türkiye'nin bakış açılarını değiştirmeye, dolayısıyla da **Türkiye – AB ilişkilerinde ilerleme raporlarının süregelen monotonluğunun ötesine geçmeye ihtiyacı** var.

Bu noktada, **“Yeni nesil bir ilerleme raporu mümkün mü?”** sorusuna verilecek yanıt, muhtemel yeni nesil bir ilerleme raporunun çıktılarının özelliklerine bağlı. Eğer yeni nesil bir ilerleme raporu, **tarafalara somut ve görünür çıktılar sunabilirse**, hiç şüphesiz bu, Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerinde de önemli bir açılımı beraberinde getirecektir. Bu noktada özellikle Avrupa Komisyonu'nun en azından kendisine, şu iki soruyu sorması gerekiyor:

Soru 1: “Geçen 17 yılda yazılan 1.786 sayfalık ilerleme raporu doğru kullanılıyorsa, Türkiye bugün AB üyesi olmaz mıydı?”

Soru 2: “Türkiye'yi AB üyesi yapmaya daha kaç rapor gerek?”

BÖLÜM-3

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİNDE İLERLEME RAPORLARININ ÖTESİNE GEÇMEK

Az önce sorduğumuz soru, Türkiye – AB ilişkilerinde yeni nesil bir ilerleme raporuna olan ihtiyacı çarpıcı bir şekilde ortaya koymakta. 1998 yılından bu yana yayımlanan 17 ilerleme raporunun, **Türkiye'yi AB'ye beklenen düzeyde yakınlaştıramadığı** ve **nihai hedef olan üyelikle taçlandıramadığı bir gerçek**. Son yayımlanan rapor da, ne yazık ki bu hedefi gerçekleştirmekten **uzak**. Bu çerçevede özellikle raporlarda kullanılan **yaklaşım** ve **yöntem**, Türkiye'nin arzu edilen reformları gerçekleştirmesinde teşvik edici nitelikte değil. Bu çerçeveden bakıldığında:

- **Somut** ve **görünür** çıktıları olan,
- **Kıyaslamaya** imkân tanıyan,
- **Teknik müzakere** sürecinin, siyasi sürecin üzerine çıktığı ve
- **Geniş perspektifli yeni bir tür ilerleme raporuna** olan ihtiyaç artıyor.

Böylesi bir rapor, Türkiye'nin üyelik yolunda attığı adımların çok daha doğru şekilde değerlendirilmesini sağlarken, taraflara da önlerindeki süreç için, kısa ve yıllık yol haritaları sunan bir işlev görebilir ve Türkiye'nin arzu edilen reformları gerçekleştirmesinde teşvik edici bir rol üstlenebilir.

Peki ama böyle bir rapor mümkün olabilir mi?


TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARININ RÖNTGENİ: FORMAT VE TERMİNOLOJİ

1998'den 2014'e, Türkiye'ye ilişkin yayımlanan 17 ilerleme raporuna genel olarak bakıldığında, Avrupa Komisyonu tarafından kullanılan **format** ve **terminolojinin** aynı şekilde yıllardır tekrarlandığı hemen göze çarpıyor.

Formata ilişkin olarak, 1998 yılından bugüne Türkiye ilerleme raporları, **aynı içerik, format ve düzende yayımlanıyor**. Raporlar, raporlama döneminde Türkiye’de yaşanan, siyasi gelişmelerin ele alındığı, “Önsöz”, “Çerçeve” ve “AB ile Türkiye Arasındaki İlişkiler” alt başlıklarından oluşan bir **Giriş** bölümüyle başlıyor. Bu bölümü **Siyasi Kriterler ve Güçlendirilmiş Siyasi Diyalog** başlığını taşıyan, “Demokrasi ve Hukukun Üstünlüğü”, “İnsan Hakları ve Azınlıkların Korunması” ile “Bölgesel Kanunlar ve Uluslararası Yükümlülükler” alt başlıklarını içeren ve raporlama döneminde Türkiye’deki siyasi gelişmeler ile mevcut durumun, 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi’nde belirlenmiş Kopenhag Kriterleri çerçevesinde değerlendirildiği bölüm takip ediyor. Bu bölümü takip eden **Ekonomik Kriterlerde** ise, bir önceki bölüme benzer şekilde, Kopenhag Kriterleri çerçevesinde Türkiye’deki ekonomik durum ve mevcut gelişmeler, “İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı” ile “Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi” alt başlıklarında ele alınıyor.

Raporun temel yazılma sebebi olan ve **Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği** başlığını taşıyan kısım ise, 33 ayrı fasılda aday ülke Türkiye’nin Antlaşmalar, ikincil mevzuat ve Birlik politikalarında ortaya koyulan AB müktesebatını ne derece karşıladığını yıllık olarak inceliyor (*bkz. Şekil 5*).

Şekil 5: İlerleme Raporlarının Röntgeni

 <p>EUROPEAN COMMISSION</p> <p>Bussels, 8.10.2014 SWD(2014) 107 final</p> <p>COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT</p> <p>TÜRKİYE 2014 İLERLEME RAPORU</p> <p>Accompanying the Assessment</p> <p>COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS</p> <p>Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015</p> <p>(COM(2014) 700 final)</p> <p>EN</p>	<p>TABLE OF CONTENTS</p> <ol style="list-style-type: none">1. Introduction.....31.1. Preamble.....31.2. Context.....31.3. Relations between the EU and Turkey.....32. Political criteria and enhanced political dialogue.....52.1. Democracy and the rule of law.....52.2. Human rights and the protection of minorities.....152.3. Regional issues and international obligations.....193. Economic criteria.....203.1. The existence of a functioning market economy.....203.2. The capacity to cope with competition pressure and market forces within the Union.....254. Ability to take on the obligations of membership.....26Chapter 1: Free movement of goods.....26Chapter 2: Freedom of movement for workers.....27Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services.....28Chapter 4: Free movement of capital.....28Chapter 5: Public procurement.....29Chapter 6: Company law.....30Chapter 7: Intellectual property law.....30Chapter 8: Competition policy.....31Chapter 9: Financial services.....32Chapter 10: Information society and media.....32Chapter 11: Agriculture and rural development.....34Chapter 12: Food safety, veterinary and phyto sanitary policy.....35Chapter 13: Fisheries.....35Chapter 14: Transport policy.....36Chapter 15: Energy.....37Chapter 16: Taxation.....38Chapter 17: Economic and monetary policy.....39Chapter 18: Statistics.....40Chapter 19: Social policy and employment.....40Chapter 20: Enterprise and industrial policy.....42Chapter 21: Trans-European networks.....42Chapter 22: Regional policy and coordination of structural instruments.....434.23. Chapter 23: Judiciary and fundamental rights.....444.24. Chapter 24: Justice, freedom and security.....644.25. Chapter 25: Science and research.....684.26. Chapter 26: Education and culture.....684.27. Chapter 27: Environment and climate change.....694.28. Chapter 28: Consumer and health protection.....714.29. Chapter 29: Customs union.....724.30. Chapter 30: External relations.....734.31. Chapter 31: Foreign, security and defence policy.....744.32. Chapter 32: Financial control.....754.33. Chapter 33: Financial and budgetary provisions.....76 <p>Statistical Annex.....77</p>	
---	---	--

Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği bölümüne ilişkin olarak her fasıl, içerisinde alt başlıklardan oluşuyor. Bu alt başlıklar bütününde, söz konusu fasıla ilişkin açılış ve kapanış kriterlerini de ortaya koyuyor. Her bir alt başlıkta kısa olarak uyum düzeyi ifade ediliyor. Uyum var ise, raporlama döneminde uyum sağlamaya dönük adımlar sıralanıyor. Uyum yok ise, eksikliğin nedeni ifade ediliyor ve **sınırlı düzeyde** önerilerde bulunuluyor. Her fasıl ayrıca *Conclusion* (sonuç) paragrafı ile biterken, bu paragraf söz konusu fasla ilişkin genel uyum düzeyini tek cümlede özetliyor (*bkz. Şekil 6*).

Şekil 6: Fasılların Yapısı (örnek)

2010 Türkiye İlerleme Raporu, Başlık 2

4.2. Chapter 2: Freedom of Movement for Workers
With regard to **access to the labour market**, Turkey amended the Law on work permits for foreigners, introducing the possibility of preliminary permits for up to one year for foreigners providing 'professional services'. The Regulation on enforcement of the Law on employment of foreigners was also amended. The new regulation explicitly mentions that foreign experts employed in projects under financial cooperation programmes between Turkey and the EU are not required to obtain a work permit during their assignment. However, a comprehensive reform of the Law on work permits for foreigners has been pending in parliament since 2007.
Regarding Turkey's participation into **EURES** (European Employment Services), the IT infrastructure, electronic services and staff capacity of the Turkish Employment Agency (ISKUR) need improvement.
The social security institution continued to receive expertise and training to improve its capacity for **coordination of social security systems**.
There were no developments as regards the **European health insurance card**.

Conclusion

There has been little progress on freedom of movement for workers.
Alignment is at an early stage.

2011 Türkiye İlerleme Raporu, Başlık 2

4.2. Chapter 2: Freedom of Movement for Workers
No progress was made with regard to **access to the labour market**.
Regarding Turkey's future participation in the **EURES** (European Employment Services) network, the IT infrastructure, electronic services and staff capacity of the Turkish Employment Agency (ISKUR) are still in need of improvement.
Turkey's social security institution received expertise and training and thus continued to increase its capacity to prepare for the **coordination of social security systems**.
There are no developments to report as regards the **European health insurance card**.

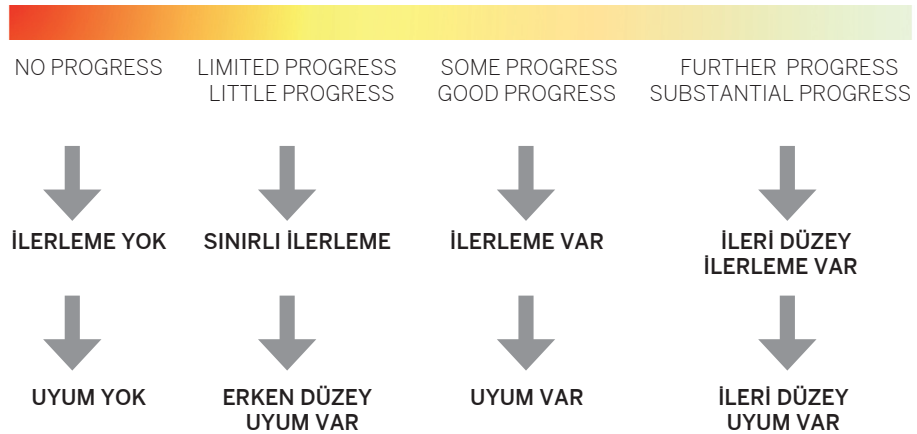
Conclusion

There is hardly any progress to report on freedom of movement for workers.
Preparations for applying the *acquis* in this area remain at an early stage.

Terminolojiye ilişkin olarak ise, Komisyonun 17 yıllık Türkiye İlerleme Raporları külliyyatında dikkat çeken bir diğer unsur **Avrupa Komisyonu'nun raporların yazımında kullandığı terminolojinin zaman içinde değişime uğramadığı**. Bu da raporun teknik fasıllara ilişkin gelişmelerin ele alındığı son bölümünde, fasıllara ilişkin durumu tutarlı bir şekilde, yıllara göre analiz etme imkânı sağlıyor.

Komisyon raporlarında, fasıllara ilişkin Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi-ne yönelik atılan veya atılmayan adımlar, ilerlemenin farklı dereceleri ile nitelendiriliyor (*bkz. Şekil 7*). Bu kapsamda:

Şekil 7: İlerleme Raporları Terminolojisi



- “No Progress” (İlerleme yok), söz konusu alanda veya fasılda uyumun bulunmadığı anlamına;
- “Limited Progress”, “Little Progress” (Sınırlı ilerleme), söz konusu alanda veya fasılda uyum düzeyinin erken seviyede olduğuna;
- “Some Progress”, “Progress”, “Good Progress”, “Reasonable Progress”, “Fair Progress” (İlerleme var), söz konusu alanda veya fasılda uyum düzeyinde belli standartların yakalandığına;
- “Further Progress”, “Substantial Progress” (İleri düzey ilerleme var) ise, söz konusu alanda veya fasılda yeterli ve ileri uyum düzeyine ulaşıldığı anlamını taşıyor.

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ: AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA FARKLI BİR BAKIŞ

Matematik, insanlık tarihinde bilinen en eski bilim dallarından biri. Matematik bir yönüyle resim ve müzik gibi bir sanat, bir yönüyle bir dil ve başka bir yönüyle de Galileo Galilei'nin söylediği gibi, **doğayı anlamaya yönelik yöntemler bütünü**.

Matematiğin temelinde ise sayılar vardır. Kaçtan başladığı konusunda asırlardır tartışmalar sürse de, bir sonraki sayının bir öncekinden büyük olduğu tartışılmaz bir gerçektir.

Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporlarına dönecek olursak, söz konusu raporlar isimleri gereği **ilerlemenin ölçülmesini**, dolayısıyla da bir nevi matematiği içerir. Bir sonraki rapor, bir önceki rapora göre mevcut durumdaki iyileşmeyi veya kötüye gidişatı değerlendirmektedir. Rapordaki fasıllar için de bu geçerlidir.

Bu perspektiften bakıldığında, **ilerleme raporlarının AB müktesebatına uyum bölümlerinde matematiksel olarak bir değerlendirme yapmak, hatta bunu temel olarak geleceğe dönük bir öngöründe bulunmak** mümkün olabilir.

Bu çalışma, az önce ifade edilen Avrupa Komisyonu İlerleme Raporlarının **kendi formatı ve terminolojisinden** hareketle hazırlanmıştır. Türkiye'ye ilişkin yazılan 17 ilerleme raporunun, **Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği** başlığını taşıyan ve 33 fasılda Türkiye'nin AB müktesebatına uyum düzeyinin ele alındığı bölümlerindeki her başlık, yine Avrupa Komisyonu tarafında bir önceki döneme göre ilerlemeyi ölçen;

- “*No Progress*”, (İlerleme yok)
- “*Limited Progress*”, “*Little Progress*” (Sınırlı ilerleme var)
- “*Some Progress*”, “*Progress*”, “*Good Progress*”, “*Reasonable Progress*”, “*Fair Progress*” (İlerleme var)
- “*Further Progress*”, “*Substantial Progress*” (İleri düzey ilerleme var)

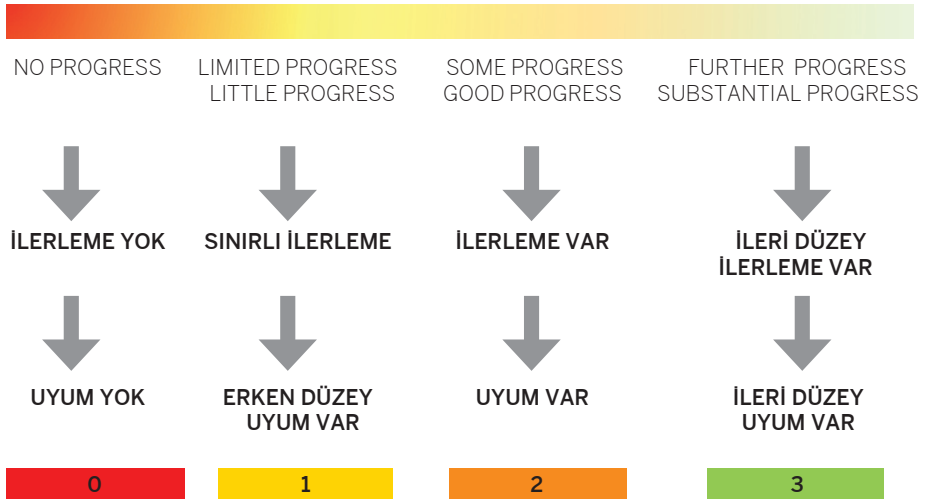
sıfatlarının matematiksel değerleri eşleştirilmiştir (bkz. Şekil 8). Bu çerçevede, fasıllara ilişkin son değerlendirmelerde:

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ
AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA FARKLI BİR BAKIŞ

- “No Progress”, **0 (sıfır)** ile derecelendirilip, **kırmızı** ile;
- “Limited Progress” ve/veya “Little Progress”, **1 (bir)** ile derecelendirilip, **sarı** ile;
- “Some Progress” ve/veya “Good Progress”, **2 (iki)** ile derecelendirilip, **turuncu** ile;
- “Further Progress” ve/veya “Substantial Progress”, **3 (üç)** ile derecelendirilip, **yeşil** ile işaretlenmiştir.

Söz konusu sayısal değerlendirme, bu çalışmada yalnızca müzakerelerin açıldığı yıl olan 2005 yılına ait rapordan, 2014 yılına kadar hazırlanmış **10 Türkiye ilerleme raporuna** uygulanmıştır (bkz. Şekil 9).

Şekil 8: İlerleme Raporlarındaki Terminolojinin Rakamsal Değerleri



İLERLEMENİN MATEMATİĞİ

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA FARKLI BİR BAKIŞ

Şekil 9: 2005 – 2014 Türkiye İlerleme Raporlarının Matematikçi

FASILLAR / İLERLEME RAPORLARI YAYINLANMA TARİHİ	2005 İR 11/9/05	2006 İR EKİM 2005- EYLÜL 2006	2007 İR 11/6/07	2008 İR EKİM 2007- EYLÜL 2008	2009 İR EKİM 2008- EYLÜL 2009	2010 İR 11/9/10	2011 İR 10/12/11	2012 İR 10/10/12	2013 İR 10/16/13	2013 İR 10/8/14
RAPORUN KAPSADIGI DÖNEM	146	82	82	91	94	104	110	94	87	80
RAPORUN SAYFA SAYISI	146	82	82	91	94	104	110	94	87	80
FASIL 1: MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI	1.0	1.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	3.0	2.0	2.0
FASIL 2: İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	2.0
FASIL 3: İÇ KURMA HAKKI VE HİZMET SUNMA SERBESTİSİ	0.0	0.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	2.0
FASIL 4: SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI	1.0	0.0	1.0	2.0	1.0 (*)	0.0	1.0	0.0	1.0	2.0
FASIL 5: KAMU ALIMLARI	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0
FASIL 6: ŞİRKETLER HUKUKU	2.0	2.0	1.0	1.0 (*)	1.0	1.0	2.0	3.0	2.0	2.0
FASIL 7: FİKRİ MÜLKİYET HUKUKU	1.0	1.0	2.0	2.0	1.0 (*)	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
FASIL 8: REKABET POLİTİKASI	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	1.0	2.0	1.0
FASIL 9: MALİ HİZMETLER	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 10: BİLGİ TOPLUMU VE MEDYA	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0 (*)	1.0	2.0	2.0	1.0	0.0
FASIL 11: TARIM VE KIRSAL KALKINMA	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0
FASIL 12: GIDA GÜVENLİĞİ, VETERİNERLİK VE BİTKİ SAĞLIĞI POLİTİKASI	1.0	1.0	0.0	1.0	1.0	1.0 (*)	2.0	2.0	2.0	1.0
FASIL 13: BALIKÇILIK	0.0	0.0	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 14: TAŞIMACILIK POLİTİKASI	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0
FASIL 15: ENERJİ	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 16: VERGİLENDİRME	2.0	1.0	1.0	2.0	2.0 (*)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
FASIL 17: EKONOMİK VE PARASAL BİRLİK	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0
FASIL 18: İSTATİSTİK	2.0	2.0	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 19: SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0
FASIL 20: İŞLETME VE SANAYİ POLİTİKASI	N/A	2.0	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	3.0	2.0	2.0	3.0
FASIL 21: TRANS-AVRUPA AĞLARI	1.0	2.0	2.0	3.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 22: BÖLGESEL POLİTİKA VE YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0 (*)	2.0
FASIL 23: YARGI VE TEMEL HAKLAR	2.0	2.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	0.0
FASIL 24: ADALET, ÖZGÜRLÜK VE GÜVENLİK	1.0	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0
FASIL 25: BİLİM VE ARAŞTIRMA	2.0	3.0	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0
FASIL 26: EĞİTİM VE KÜLTÜR	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 27: ÇEVRE VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0 (*)	1.0	1.0	1.0	2.0
FASIL 28: TÜKETİCİNİN SAĞLIĞININ KORUNMASI	2.0	2.0	2.0	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 29: GÜMRÜK BİRLİĞİ	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0
FASIL 30: DIŞ İLİŞKİLER	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0
FASIL 31: DIŞ GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 32: MALİ KONTROL	1.0	1.0	1.0 (*)	2.0	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 33: MALİ VE BÜTÇESEL HÜKÜMLER	0.0	2.0	0.0	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

BİR FASILDA MÜZAKERELERİN AÇILABİLMESİ İÇİN GEREKEN MİNİMUM KRİTERLER NELERDİR?

Türkiye'nin 2014 tarihli son ilerleme raporu temel alındığında, Türkiye ile yürütülen yıllık müzakerelerde, son bir yıla göre:

- 4 fasılda **ilerlemenin sağlanmadığı**;
- 6 fasılda **ilerlemenin sınırlı ölçüde sağlandığı**;
- 21 fasılda **ilerlemenin sağlandığı**;
- 2 fasılda ise, **ileri düzeyde ilerlemenin sağlandığı** görülmektedir.

Bu noktada sorulması gereken kritik soru ise şudur: **aday bir ülkenin herhangi bir fasılda müzakereleri açabilmesi için gereken minimum kriterler nelerdir?** Hiç şüphesiz bu soruya verilecek cevap oldukça basit ve net: **açılış kriterleri**.

Aday ülkenin müzakerelere hazırlanmasını ve katılım öncesi sürecin hızlandırılmasını hedefleyen **tarama sürecinde** (*screening*), bir müzakere faslının taraması bittikten sonra, Avrupa Komisyonu üye ülkelere **Tarama Sonu Raporu** adı altında bir rapor sunmaktadır. Buradaki değerlendirme ve öneriler, o fasılda müzakerelerin açılmasına temel teşkil etmektedir. Komisyon, raporlarında, tarama toplantıları sırasında aday ülke tarafından verilen bilgilere dayanarak, aday ülkenin müzakerelere hazır olup olmadığını değerlendirmekte ve sonuç kısmında ya faslin müzakereye açılmasını önermekte; ya da bunun için tamamlanması gereken **açılış kriterlerini** (*opening benchmarks*) ortaya koymaktadır. Bir fasılda müzakerelerin açılması, ancak ve ancak o fasıla ilişkin açılış kriterlerinin karşılanması ile mümkün olmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında bugüne kadar Türkiye ile yürütülen süreçte **14 fasılda müzakerelere başlanmıştır**. Bu fasıllardan 1'i 2006 yılında; 5'i 2007 yılında; 4'ü 2008 yılında; 2'si 2009 yılında; 1'i 2010 yılında ve 1'i 2013 yılında müzakerelere açılmıştır. Faslin müzakerelere açılması kararında öncelikle **açılış kriterlerinin karşılanıp karşılanmadığı** değerlendirilmiş, sonrasında ise ilgili **fasıla ilişkin son ilerleme raporundaki mevcut durum göz önüne alınmıştır**.

Peki bu fasılların müzakerelere açılmasına olanak sağlayan ilerleme raporlarında, fasıllardaki uyum hangi düzeydeydi?

Şekil 10: 14 Fasılın Müzakerelere Açılabilmesi için Ulaşılan Uyum Düzeyleri

**Fasılın Müzakereye Açılmasına Ait İlerleme Raporunda,
Fasıla İlişkin Uyum Düzeyi**

1	2	3	4
	Fasıl 32 (2007)	Fasıl 25 (2006)	Fasıl 21 (2007)
	Fasıl 6 (2008)	Fasıl 18 (2007)	
	Fasıl 4 (2008)	Fasıl 20 (2007)	
	Fasıl 7 (2008)	Fasıl 28 (2007)	
	Fasıl 10 (2008)	Fasıl 16 (2009)	
	Fasıl 27 (2009)		
	Fasıl 12 (2010)		
	Fasıl 22 (2013)		

Türkiye ile müzakerelere açılan 14 fasıldan;

- **8'i sınırlı ilerlemenin olduğu ve AB müktesebatı ile erken uyum düzeyinin bulunduğu;**
- **5'i ilerlemenin olduğu ve AB müktesebatı ile uyum düzeyinin bulunduğu;**
- **1'i de ileri düzey ilerlemenin olduğu ve AB müktesebatı ile ileri düzey uyumun bulunduğu;**

fasıllarda müzakerelere açılmıştır (bkz. Şekil 10). Dolayısıyla **Avrupa Komisyonu için açılış kriterleri yerine getirilmiş olan fasıllarda, müzakerelere başlanması için gereken minimum uyum düzeyi, sınırlı ilerlemenin olduğu ve erken düzey uyumdur.** Kimi fasıllarda ise müzakereler **ilerlemenin olduğu ve AB müktesebatı ile uyum düzeyinin bulunduğu** fasıllar ile **ileri düzey ilerlemenin olduğu ve AB müktesebatı ile ileri düzey uyumun bulunduğu** fasıllarda açılmıştır.

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ: ÇIKTILAR

Bu çalışmada temel alınan metodoloji çerçevesinde şu çıktılara ulaşmak mümkün olabilir:

Çıktı 1: 29 Fasılda Müzakereler Açık Olabilirdi

2014 Türkiye İlerleme Raporu temel alınıp, hiçbir fasılda siyasi blokajın bulunmadığı düşünülürse Türkiye, **29 fasılda ilerleme sağlamıştır.** Bir önceki raporlama dönemine kıyasla Türkiye'nin:

- 6 fasılda **ilerlemenin sınırlı ölçüde sağlandığı**;
- 21 fasılda **ilerlemenin sağlandığı**;
- 2 fasılda ise, **ileri düzeyde ilerlemenin sağlandığı** görülmektedir.

Geçmişte olduğu gibi, bir fasılda müzakerelere başlanması için **sınırlı ilerleme ve erken uyum düzeyi** yeterli oluyorsa, bugün **Türkiye ile 29 fasılda müzakerelere başlanmış olması gerekirdi.**

Hâlbuki bu sayı bugün, sadece 14.

Çıktı 2: Türkiye Blokeli Olan Fasılarda İlerleme Sağlamıştır

Türkiye – AB üyelik müzakere sürecinde durum, yukarıda öngörüldüğü kadar basit ve kolay değil. Öyle ki, bugün itibariyle **11 fasıl, çeşitli sebeplerle (Gümrük Birliği ve üyelik ile doğrudan ilgili olduğu gerekçesi ile) AB Konseyi ve bazı üye ülkeler tarafından siyasi blokaj altında.** Dolayısıyla bu fasıllarda müzakereler, fasılın açılmasına ilişkin açış kriterleri veya fasıldaki uyum düzeyi ileri bile olsa açılmıyor.

11 Aralık 2006 tarihli AB Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyinde alınan karar doğrultusunda sekiz fasıl için açılış kriteri, diğer tüm fasıllar için ise kapanış kriteri niteliği taşımaktadır. Söz konusu kararda “*Konsey, Türkiye, Gümrük Birliği’ni Kıbrıs da dahil olmak üzere on üye ülkeyi kapsayacak şekilde genişleten AB-Türkiye Ortaklık Antlaşması’nın Ek Protokolü’nde yer alan taahhütlerini yerine getirene kadar, Türkiye’nin Kıbrıs Cumhuriyeti’ne getirdiği kısıtlamalarla ilgili sekiz fasılın müzakerelerinin askıya alınmasına ve diğer fasılların kapanmamasına karar vermiştir*” ifadesi yer almaktadır.

11 Aralık 2006 tarihli Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi Kararı çerçevesinde açılmamasına karar verilen, yani fiilen askıya alınan fasıllar:

1. Fasıl: Malların Serbest Dolaşımı
3. Fasıl: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
9. Fasıl: Mali Hizmetler
11. Fasıl: Tarım ve Kırsal Kalkınma
13. Fasıl: Balıkçılık
14. Fasıl: Taşımacılık Politikası
29. Fasıl: Gümrük Birliği
30. Fasıl: Dış İlişkiler

Ayrıca GKRY, 8 Aralık 2009 tarihli Genel İşler Konseyi toplantısında 6 fasılda ilerleme kaydedilmesini tek taraflı olarak **“normalizasyon”** şartına bağladığını beyan etmiştir.

GKRY'nin tek taraflı olarak bloke ettiği fasıllar ise şunlardır:

- 2. Fasıllar: İşçilerin Serbest Dolaşımı
- 15. Fasıllar: Enerji
- 23. Fasıllar: Yargı ve Temel Haklar
- 24. Fasıllar: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
- 26. Fasıllar: Eğitim ve Kültür
- 31. Fasıllar: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

Fransa ise 4 fasılın açılmasını “**üyelikle doğrudan ilgili**” olduğu iddiasıyla bloke etmektedir (Fransa'nın blokajını kaldırması ile beraber 22. Fasıllar olan Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, Ekim 2013 tarihinde müzakerelere açılmıştır).

Fransa'nın tek taraflı olarak bloke ettiği fasıllar ise şunlardır:

- 11. Fasıllar: Tarım ve Kırsal Kalkınma (*11 Aralık 2006 tarihli Konsey Kararı çerçevesinde de bloke edilmiştir*)
- 17. Fasıllar: Ekonomik ve Parasal Politika
- 33. Fasıllar: Mali ve Bütçesel Hükümler
- 34. Fasıllar: Kurumlar (müzakerelerin sonunda)

Hal böyle olunca Türkiye-AB üyelik müzakereleri sürecinde **17 fasıl siyasi blokaj** altındadır. Bu fasıllar:

- 1. Fasıllar: Malların Serbest Dolaşımı**
- 2. Fasıllar: İşçilerin Serbest Dolaşımı**
- 3. Fasıllar: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi**
- 9. Fasıllar: Mali Hizmetler**
- 11. Fasıllar: Tarım ve Kırsal Kalkınma**
- 13. Fasıllar: Balıkçılık**
- 14. Fasıllar: Taşımacılık Politikası**
- 15. Fasıllar: Enerji**
- 17. Fasıllar: Ekonomik ve Parasal Politika**
- 23. Fasıllar: Yargı ve Temel Haklar**
- 24. Fasıllar: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik**
- 26. Fasıllar: Eğitim ve Kültür**
- 29. Fasıllar: Gümrük Birliği**

30. Fasıll: Dış İlişkiler

31. Fasıll: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

33. Fasıll: Mali ve Bütçesel Hükümler

34. Fasıll: Kurumlar

Müzakere sürecinde 34. Fasıll olan Kurumlar, Komisyon İlerleme Raporları kapsamında değerlendirilmemekte; aynı zamanda bu fasıll müzakerelerin sonunda açılmaktadır. Zaten bu fasıll Fransa'nın tek taraflı olarak bloke ettiği fasıllardan da biridir. "Diğer" ismini taşıyan 35. Fasıllda da, ilerleme raporları herhangi bir değerlendirme yapılmamaktadır.

Eylül 2014 tarihi itibarıyla, Türkiye ile müzakerelerde, ilerleme raporlarında değerlendirilen 33 fasılldan:

- **14 fasıllda müzakereler açılmış;**
- **8 fasıllda müzakereler 2006 tarihli Genel İşler ile Dış İlişkiler Konseyi Kararı çerçevesinde askıya alınmış;**
- **6 fasıllda müzakereler tek taraflı olarak GKRY tarafından bloke edilmiş;**
- **4 fasıllda müzakereler, Fransa tarafından bloke edilmiştir** (Biri Konsey kararı çerçevesinde de askıya alınan Tarım ve Kırsal Kalkınma Faslı; diğeri de ilerleme raporlarında değerlendirilmeyen Kurumlar Faslı olmak üzere).

Dolayısıyla müzakereler:

- **14 fasıllda açık;**
- **16 fasıllda blokeli** (Fasıllar: 1, 2, 3, 9, 11, 14, 15, 17, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 33, 34)
- **3 fasıllda açılmaya uygundur** (Fasıllar 5, 8, 19).

Bu noktada sorulması gereken soru; **siyasi nedenlerle bloke edilmiş fasıllarda, Türkiye'nin uyum düzeyi nedir?**

Aslında bu soru fasılların bloke edilmeye başladığı yıldan itibaren, Türkiye tarafından da sıklıkla Avrupa'ya yöneltilmektedir. Çünkü **fasıllar üzerindeki müzakerelerin sadece ait oldukları müktesebat temelinde yürütülmesi AB'nin taahhütlerinin gereğidir**. Türkiye, siyasi blokaj altında bulunan başlıklarda AB müktesebatına uyum düzeyini yakaladığını iddia etmekte ve bu fasılların bir an önce müzakerelere açılabilmesi için, blokajların kaldırılmasını talep etmektedir.

Acaba Türkiye'nin bu talebi doğru mudur? Bu çalışmanın çıktılarına göre 2014 Türkiye İlerleme Raporu temel alındığında Türkiye, siyasi blokaj altında bulunan (bkz. Şekil 11);

- 11 fasılda **ilerleme sağlamış**;
- 3 fasılda **sınırlı ilerleme sağlamış**;
- 2 fasılda ise **ilerleme sağlamamıştır**.

Az önce ifade edildiği üzere, bir fasılda müzakerelere başlanması için **sınırlı ilerleme sağlanması** yeterli oluyorsa, **Türkiye'nin 16 blokeli fasıldan 14'ünde müzakerelere başlamış olması gerekirdi**.

Şekil 11: 14-Blokeli Fasıllarda Durum

	TOPLAM	İLERLEME	
Müzakerelere Açık Fasıllar	14	0	1
		1	1
		2	9
		3	2
Siyasi Blokajlı Fasıllar	16	0	2
		1	3
		2	11
		3	-
Müz. Açılmamış Fasıllar	3	0	1
		1	1
		2	1
		3	-

Hatta Türkiye, 2014 İlerleme Raporu'na göre herhangi bir siyasi blokaj altında bulunmayan 3 fasıldan (bkz. Şekil 11);

- 1 fasılda **ilerleme kaydetmiş**;
- 1 fasılda **sınırlı ilerleme kaydetmiş**;
- 1 fasılda ise **ilerleme kaydedememiştir**.

Dolayısıyla bu çalışmaya göre, **Türkiye'nin siyasi blokeli olmayan 3 fasıldan 2'sinde daha müzakerelere başlamış olması gerekirdi**.

Haliyle de, 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu temel alındığında Türkiye'nin 16 blokeli fasıldan 14'ünde; siyasi blokeli olmayan 3 fasıldan da 2'sinde daha müzakerelere başlamış olması gerekirdi.

Çıktı 3: Blokeli Fasıllarda Uyum Devam Etmiştir

Blokeli halde bulunan fasıllara ilişkin olarak da bu çalışmanın en dikkat çekici çıktılarından bir diğeri, **Türkiye'nin fasıllar blokeli olmasına rağmen ilerleme sağlamaya devam ettiğidir.**

Çalışmanın sonuçlarına göre Türkiye, 16 blokeli fasıldan;

- **7 fasılda ilerleme sağlamış** (Fasıllar: 1, 2, 3, 11, 13, 14, 24)
- **5 fasılda uyum düzeyinde yıllar itibariyle dalgalanmalar yaşanmış olsa da, seviyeyi muhafaza etmiş** (Fasıllar: 9, 15, 26, 31, 33)
- **4 fasılda ise gerileme yaşamıştır** (Fasıllar: 17, 23, 29, 30).

Bu çıktı **Türkiye'nin blokeli fasıllarda bile, uyum kapsamında çalışmalarına devam ettiğini** göstermektedir (bkz. Şekil 12).

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA FARKLI BİR BAKIŞ

Şekil 12: Blokeli Fasillarda Durum

BLOKA TARİHİ	BLOKA SEBEBİ	FASILAR / İLERLEME RAPORLARI YAYIMLANMA TARİHİ	2007 İR	2008 İR	2009 İR	2010 İR	2011 İR	2012 İR	2013 İR	2013 İR
		RAPORUN KAPSADIĞI DÖNEM								
		RAPORUN SAYFA SAYISI	82	91	94	104	110	94	87	80
2006	EK PROTOKOL	FASIL 1: MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI	2.0	2.0	1.0	1.0	1.0	3.0	2.0	2.0
2009	GKRY	FASIL 2: İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI				1.0	0.0	1.0	1.0	2.0
2006	EK PROTOKOL	FASIL 3: İŞ KURMA HAKKI VE HİZMET SUNMA SERBESTİSİ	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	2.0
2006	EK PROTOKOL	FASIL 9: MALİ HİZMETLER	2.0	2.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2006/2009	EK PROTOKOL/FRANSA	FASIL 11: TARIM VE KIRSAL KALKINMA	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0
2006	EK PROTOKOL	FASIL 13: BALIKÇILIK	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0	2.0	2.0
2006	EK PROTOKOL	FASIL 14: TAŞIMACILIK POLİTİKASI	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	1.0	2.0
2009	GKRY	FASIL 15: ENERJİ				2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2009	FRANSA	FASIL 17: EKONOMİK VE PARASAL BİRLİK				2.0	2.0	2.0	2.0	1.0
2009	GKRY	FASIL 23: YARGI VE TEMEL HAKLAR				2.0	2.0	2.0	2.0	0.0
2009	GKRY	FASIL 24: ADALET, ÖZGÜRLÜK VE GÜVENLİK				1.0	1.0	2.0	1.0	2.0
2009	GKRY	FASIL 26: EĞİTİM VE KÜLTÜR				2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2006	EK PROTOKOL	FASIL 29: GÜMRÜK BİRLİĞİ	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0
2006	EK PROTOKOL	FASIL 30: DIŞ İLİŞKİLER	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.0	1.0
2009	GKRY	FASIL 31: DIŞ GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI				2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
2009	FRANSA	FASIL 33: MALİ VE BÜTÇESEL HÜKÜMLER				0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Çıktı 4: Açılan Fasıllar Kapanmaya Uygun

Şimdi araştırmanın odağını blokeli fasıllardan, açık olan fasıllara çevirelim.

Bilindiği üzere AB üyelik müzakereleri sürecinde herhangi bir fasılda müzakerelerin açılması tek başına hiçbir anlam ifade etmemektedir. Müzakerelere açılan fasıllar ancak müzakerelere kapatılırsa tamamlanmış olur. Türkiye özelinde 2006 tarihli Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi Kararı çerçevesinde 8 faslın açılmamasına karar verilirken, **hiçbir fasılda müzakerelerin kapatılmaması kararının alındığını** da özellikle hatırlatmakta fayda var.

Peki ama, **hiçbir fasılda müzakerelerin kapatılmama kararı alınmamış olsaydı, Türkiye 2006 yılından bu yana açmış olduğu müzakere fasıllarında yıllar içerisinde nasıl bir performans sergilerdi?**

Bu çalışmanın çıktılarına göre, 2006 – 2014 yılları arasında Türkiye ile müzakerelere açılan 14 fasıldan;

- **9 fasılda uyum düzeyi artarak ilerleme sağlanmış** (Fasıllar: 4, 6, 7, 10, 12, 20, 25, 27, 32);
- **3 fasılda uyum düzeyi korunmuş** (Fasıllar: 18, 22, 28);
- **2 fasılda ise uyum düzeyinde düşüş yaşanmıştır** (Fasıllar: 16, 21) Söz konusu fasıllardaki uyum düzeyindeki düşüşe rağmen, Türkiye halen bu fasıllara ilişkin minimum açılış kriterlerini karşılar niteliktedir (bkz. Şekil 13).

Dolayısıyla Türkiye ile müzakere sürecinde **fasılların kapanmasında herhangi bir engel olmasaydı Türkiye bu fasıllarda müzakereleri kapatabilirdi.**

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ

AVRUPA KOMİSYONU TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARINA FARKLI BİR BAKIŞ

Şekil 13: Açık Fasillarda Durum

FASILLAR / İLERLEME RAPORLARI YAYIMLANMA TARİHİ	2007 İR	2008 İR	2009 İR	2010 İR	2011 İR	2012 İR	2013 İR	2013 İR
	11/6/07	11/5/08	10/14/09	11/9/10	10/12/11	10/10/12	10/16/13	10/28/14
RAPORUN KAPSADIĞI DÖNEM	EKİM 2006 - EKİM 2007	EKİM 2007 - EYLÜL 2008	EKİM 2008 - EYLÜL 2009	EKİM 2009 - EKİM 2010	EKİM 2010 - EYLÜL 2011	EKİM 2011 - EYLÜL 2012	EKİM 2012 - EYLÜL 2013	EKİM 2013 - EYLÜL 2014
RAPORUN SAYFA SAYISI	82	91	94	104	110	94	87	80
FASIL 4: SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI			1.0 (*)	0.0	1.0	0.0	1.0	2.0
FASIL 6: ŞİRKETLER HUKUKU		1.0 (*)	1.0	1.0	2.0	3.0	2.0	2.0
FASIL 7: FİKRİ MÜLKİYET HUKUKU			1.0 (*)	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
FASIL 10: BİLGİ TOPLUMU VE MEDYA			1.0 (*)	1.0	2.0	2.0	1.0	0.0
FASIL 12: GIDA GÜVENLİĞİ, VETERİNERLİK VE BITKİ SAĞLIĞI POLİTİKASI				1.0 (*)	2.0	2.0	2.0	1.0
FASIL 16: VERGİLENDİRME			2.0 (*)	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
FASIL 18: İSTATİSTİK	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 20: İŞLETME VE SANAYİ POLİTİKASI	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	3.0	2.0	2.0	3.0
FASIL 21: TRANS- AVRUPA AĞLARI		3.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 22: BÖLGESEL POLİTİKA VE YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU							2.0 (*)	2.0
FASIL 25: BİLİM VE ARAŞTIRMA	2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0
FASIL 27: ÇEVRE VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ				1.0 (*)	1.0	1.0	1.0	2.0
FASIL 28: TÜKETİCİNİN SAĞLIĞININ KORUNMASI		2.0 (*)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
FASIL 32: MALİ KONTROL	1.0 (*)	2.0	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0

Çıktı 5: İlerlemeyen Tek Başlık: Kamu Alımları

2005 yılından 2013 yılına, tüm fasıllardaki değerlendirmede **Türkiye'nin hiçbir dönemde ilerleme sağlamadığı tek fasıl, 5 numaralı Kamu Alımları** faslıdır. İlerleme raporlarına göre Türkiye söz konusu fasılda hiçbir ilerleme sağlamamıştır.

Bu fasıla ilişkin olarak ise şu önemli hatırlatmada bulunmakta fayda var: **Türkiye – AB üyelik müzakereleri sürecinde açılması muhtemel 3 fasıldan biri olan Kamu Alımları** faslında Türkiye, son dönemde çıkartılan yasalar sebebiyle AB müktesebatı ile uyumsuz bir tablo sergilemektedir. Bu çerçevede özellikle Türkiye'nin kamu ihale mevzuatı, başta su, ulaştırma, enerji ve posta sektörlerindeki ihaleler, kamu-özel ortaklıkları ve imtiyazlar olmak üzere çeşitli açılardan AB müktesebatıyla uyumlu olmadığı, Komisyonun ilerleme raporlarında sıklıkla dile getirilmekte; müktesebatla tam uyum için önemli aşamaları ortaya koyan taslak stratejinin kabul edilmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca, kamu ihalelerine ilişkin denetim ve gözden geçirme direktiflerinin de müktesebatla uyumunun sağlanması, Türkiye'nin bu fasılda AB müktesebatına uyumunda büyük önem arz etmektedir.

BÖLÜM-4

TÜRKİYE – AB İLİŞKİLERİ: DAHA KAÇ RAPOR GEREK?

Bu çalışmanın çıktılarını özetlemeden ve yeni nesil bir ilerleme raporunun ana hatları ile ilgili görüşleri sıralamadan önce, 50 yılı aşkın süredir ortaklık ilişkisi içerisinde bulunan Türkiye ve AB ilişkisinin **sıra dışılığına** dikkat çekmekte fayda var.

AB genişleme tarihinde Türkiye;

- Üye olmadan AB ile Gümrük Birliği ilişkisinde olan tek aday ülke (Andora ve San Marino dışında),
- Üyelik başvurusu ile müzakerelerin başlaması arasındaki sürenin en uzun olduğu ülke,
- Şimdiye kadar adaylık süreci en uzun olan tek aday ülke,
- **Avrupa Komisyonu'nun en fazla sayıda ilerleme raporuyla değerlendirdiği tek aday ülke.**

AB ise bugüne kadar hiçbir aday ülke için;

- **Fasıllara ilişkin müzakereleri ait oldukları müktesebat dışında yürütmemiş;**
- **Bu kadar çok sayıda siyasi engelleme ile fasılları bloke etmemiş;**
- **Fasılların kapatılmasına toptan engelleyici bir karar almamıştır.**

Sadece bunlar bile Türkiye'nin AB ile, AB'nin de Türkiye ile olan ilişkisinin **olağan dışılığını** kanıtlar nitelikte.

NEDEN BÖYLE BİR ÇALIŞMA?

AB için Türkiye, **genişlemenin sözlüğünü, terminolojisini, yani çerçevesini aşan bir ilişkiler ağı**. Bu nedenle Türkiye ile AB arasında süregelen ortaklık, adaylık ve üyelik müzakereleri sürecini, AB'nin genişleme terminolojisi ile açıklamak çoğu zaman yetersiz kalıyor. AB için Türkiye ile yürüttüğü müzakere sürecinin rutinin ve alışılacağı dışında bir süreç olduğu da açık.

Bu gerçekten hareketle hazırlanmış olan bu çalışma, tamamen **Avrupa Komisyonu'nun ilerleme raporlarında kullandığı kendi formatı ve terminolojisinden esinlenerek** hazırlanmıştır. Hiç şüphesiz bu çalışma **spekülasyona açık olduğu kadar provokatiftir de**. Ancak AB genişleme tarihinde rutinin dışına çıkan Türkiye – AB ilişkilerinin bulunduğu nokta, bu tür çalışmaların da yapılmasına olanak sağlamaktadır.

Bu çerçevede Türkiye'de de AB üyelik şevkinin azaldığına ve reform sürecinin yavaşladığına dikkat çekmekte fayda var. Hiç şüphesiz Türkiye de, müzakerelere ilk başladığı yıllardaki AB sürecine olan ilgisi ve yoğun mesaisini, son yıllarda ortaya koymamakta. Aynı şekilde hem siyasi kriterlere uyum, hem de AB müktesebatının üstlenilmesi noktalarında Türkiye'nin eksiklikleri mevcut. Sürecin siyasi nedenlerle engellendiği bir durumda, üyelik müzakereleri sürecinde katkısı yadsınamaz olan ilerleme raporlarının da etkisi tartışmalı hale geliyor; hatta zaman zaman etkisiz kalıyor. **İlerleme raporları, asıl sorunu oluşturan siyasi engellerin kaldırılmasına hiç değinmiyor.**

AB BAKANI ve BAŞMÜZAKERECİ NE DİYOR?

Bu noktada 62. Hükümette AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır, görevi eski AB Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'ndan devralmasının hemen ardından Brüksel ve bazı AB üye ülke başkentlerine yaptığı ziyaretlerin öncesinde ve ziyaretler sırasında verdiği mesajlarda şu noktanın altını çiziyor:



"(...) Fasil açmak bu ilişkinin ve hedefe ulaşmanın yegâne unsuru değildir. Fasil açmasak da Türkiye üyelik yolunda çok mesafe kat etti. 2006'da 8 fasıl askıya alınınca biz bütün fasılları, Ankara'da açtık. Resmi tabloda 14 fasıl açılmış, 1 fasıl kapanmış gözüküyor. Ama gerçek tabloda 27-28 fasıl açılmış ve 13-14 fasıl kapanmıştır" (11 Eylül 2014 tarihli Milliyet gazetesinden).

AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır da, siyasi engeller sebebiyle durağanlaşan Türkiye-AB müzakere sürecinde, ilerleme raporlarının kaybolan katkısı ve etkisine vurgu yaparken, fasıllar blokaj altında olmasına rağmen, Türki-

ye'nin halihazırda birçok faslı açmaya yeterli kriterleri karşıladığına; hatta birçok faslında müzakerelere kapatılmaya elverişli olduğuna vurgu yapıyor. Ancak bu noktada kritik olan **fasılların açılması ve kapanması kararının Ankara'da değil, Brüksel'de verildiği gerçeği**.

Aynı şekilde Türkiye'nin 17'nci ilerleme raporunun değerlendirildiği basın toplantısında AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır'ın fasıllara ilişkin şu sözleri de oldukça dikkat çekici:



"(...) İlerleme Raporu'nda da müktesebat uyumuna ilişkin olarak, 33 faslın 30'unda çeşitli seviyelerde ilerleme sağlandığı teyit edilmektedir. Genel uyum düzeyine bakıldığında da 26 fasılda uyum düzeyinin iyi olduğu vurgulanmaktadır. Rapordaki bu tespitler, müzakere sürecinde resmi olarak 14 fasıl açıp, 1 fasıl kapatmış olmamıza rağmen, gerçekte 27-28 fasıl açıp, 13-14 fasıl kapattığımız iddiamızın da doğruluğunu gözler önüne sermektedir. Bu yüksek uyum düzeyi, ülkemizin maruz kaldığı siyasi blokajlara rağmen, Türkiye'nin çalışmalarını kesintisiz sürdürdüğünün en açık kanıtıdır" (8 Ekim 2014, AB Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi).

İLERLEMENİN MATEMATİĞİ ÇIKTILARI

AB Bakanı ve Başmüzakereci Büyükelçi Volkan Bozkır'ın bu tespiti, bu çalışmanın da çıktılarını teyit eder nitelikte.

Bu çerçevede, 2014 Türkiye İlerleme Raporu temel alınıp, hiçbir fasılda siyasi bloka-jın bulunmadığı düşünülürse Türkiye bugün; **29 fasılda AB müktesebatına uyum düzeyini yakalamış; 16 blokeli fasıldan 12'sinde müzakerelere başlamaya elverişli durumdadır.** Aynı zamanda Türkiye, yıllar içerisinde blokajlı başlıklarda uyum seviyesini artırmaya devam etmiştir. Bu çerçevede hiçbir fasılda müzakerelerin kapatılmama kararı alınmamış olsaydı, **Türkiye 2006 yılından bu yana açmış olduğu müzakere fasıllarından en az 12'sini müzakerelere kapatmış olurdu.**

YENİ NESİL İLERLEME RAPORU NASIL OLMALI?

Türkiye AB ile müzakerelerde 10 yılını geride bırakmaya yaklaşırken, 14 fasıl müzakerelere açıldı; yalnızca bir tanesi geçici olarak kapatılabildi. Bu süre zarfında ise Komisyon Türkiye'ye ilişkin 17 ilerleme raporu kaleme aldı. Ancak bu raporlar Türkiye'yi henüz üye yapmaya yetmedi. **Türkiye üye olana kadar kaç ilerleme raporunun yazılacağı ise ilişkilerin geleceği ile doğrudan bağlantılı bir soru.**

Zaman içerisinde ilerleme raporlarının çerçevesi daraldı, raporlar monotonlaştı ve siyasallaştı. Siyasi kriterlere yapılan vurgu, teknik kriterlere verilen önemin öte-

sine geçti. Bu da raporun neden yazıldığı, kim için yazıldığı sorularının, hatta raporun amacının her iki tarafta da daha fazla sorgulanır hale gelmesine neden oldu. Avrupa Komisyonu'nun 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu da, Ekim 2014 tarihinde yayımlanarak Komisyonun 17. Türkiye İlerleme Raporu olarak arşivlerdeki yerini aldı. Düşündürücü olan ise, bu raporun da son **yıllarda giderek yavaşlayan Türkiye-AB ilişkilerine yeni** bir açılım getirmekten uzak olduğu gerçeği.

Ne yazık ki, Avrupa Komisyonu'nun en fazla ilerleme raporu yazdığı ülke Türkiye için, özellikle son yıllarda, raporların sahip olması gereken yakınlaştırma, dönüş-türme, ilham verme ve cesaretlendirme özelliklerini taşıdığını söylemek bir hayli güç. Teknik sürecin unutulduğu, giderek siyasileşen son dönem ilerleme raporlarının, Türkiye'yi AB üyeliği hedefine yakınlaştırmak yerine, sürece olumlu ve yapıcı önerileri üretmekte yetersiz kaldığı görülüyor. **Şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki, sonuçları bakımından değerlendirildiğinde bugün itibariyle, ilerleme raporlarının maksadına hizmet ettiği söylemek bir hayli güç.**

Böylesi bir ortamda **yeni nesil bir ilerleme raporunun mümkün olup olmadığı** sorusu akıllara takılıp kalıyor. **Türkiye'de ve AB'de her şeyin yenilediği bir gündemde yeni nesil bir ilerleme raporuna olan ihtiyaç daha da açık şekilde ortaya çıkıyor.**

Bu çerçevede yeni nesil bir ilerleme raporu mümkün olursa, söz konusu raporun hazırlanmasından yayımlanmasına kadar olan süreçte, şu özellikleri barındırmasında fayda var:

1- Süregelen monotonluğun ötesine geçebilen bir ilerleme raporu

AB'nin aday ülke Türkiye'deki gidişatı analiz etmesi ne kadar **önemli, gerekli ve doğal** ise, Türkiye'nin bu analizden **yapıcı ve etkin** sonuçlar çıkarması ve bunu beklemesi de bir o kadar doğal. Bu çerçevede, raporların hazırlayıcısı Avrupa Komisyonu'nun ve raporların birincil değerlendiricisi Türkiye'nin bakış açılarını değiştirmeye, dolayısıyla da **Türkiye – AB ilişkilerinde ilerleme raporlarının süregelen monotonluğunun ötesine geçmeye ihtiyacı** vardır.

2-İşleyen işbirliğini teyit edebilen bir ilerleme raporu

Gerek raporların hazırlanmasında, gerekse daha sonra Türkiye tarafından AB reform sürecine yansımada iki tarafın, eleştiren ve tepki gösteren ilişkisinin ötesine geçerek, aralarında işleyen bir işbirliği oluşturması gereklidir.

Bu doğrultuda, AB Bakanlığı, Türkiye'nin AB Daimi Temsilciliği, Avrupa Komisyonu gibi ilgili kurumlardan oluşan bir ekibin, yani bir **görev gücünün** oluşturulması iki taraf arasında **operasyonel anlamda yakın çalışma ve işbirliğini** kolaylaştırabilir.

3- Eksikliklerin giderilmesine dönük uygulama adımlarını içeren bir ilerleme raporu

Türkiye de AB genişlemesinin en doğal araçlarından biri olan ilerleme raporlarında yer verilen değerlendirmeleri, **KOB, UP ve MÇB çerçevesinde, Avrupa Komisyonu yetkilileri ile işbirliği içerisinde, eksikliklerin giderilmesi ve reform adımlarının hızlandırılması** yolunda dikkate alınmalıdır. Söz konusu eksikliklerin giderilmesinde belirlenecek adımların **uygulamaya yönelik** olmasına özen gösterilmelidir.

4- Taraflara somut ve görünür çıktılar sunabilen bir ilerleme raporu

Hiç şüphesiz ilerleme raporunun yazıcısı Avrupa Komisyonu, aday ülke Türkiye'yi değerlendirdiği raporlarda **somut ve görünür kriterler** ortaya koyabilirse, Türkiye'nin AB ile olan ilişkilerinde de önemli bir açılımı beraberinde getirecektir.

Sonuç olarak; ilerleme raporlarının yazarı olan Avrupa Komisyonu, AB'nin yürütme organı olarak müzakere sürecinin teknik boyutunu yürütmekten sorumlu olan kurumdur. Ancak süreci tıkayan siyasi engelleri aşabilmek için siyasi güce sahip değildir. Bunun için üye ülkelerin Türkiye'yi üye olarak AB'ye almak yönünde kararlılık sergilemesi ve Türkiye'nin de demokrasi, insan hakları, özgürlükler gibi alanlarda, AB'ye uyumda örnek bir ülke olarak eleştirileri ve engellemeleri haksız çıkarması gerekmektedir. Çok değişkenli bu süreçte, nihai hedef olan AB üyeliğine varmak için yapıcı ve etkili ilerleme raporlarının açacağı yolda, diplomasi ve iletişim kullanılarak Türkiye'nin yol alabilmesi, hiç şüphesiz bizlerin en büyük arzusudur.



İKTİSADİ KALKINMA VAKFI

Esentepe Mahallesi , Harman Sokak TOBB Plaza,
No:10 Kat: 7-8 , Levent, 34394 İstanbul
Tel: 0212-270 93 00 - Faks: 0212-270 30 22
E-posta: ikv@ikv.org.tr

Brüksel Ofis:
Avenue Franklin Roosevelt 148/A 1000 Buxelles
Tel: 00322-646 40 40 - Faks: 00322-646 95 38
E-posta: ikvnet@skynet.be

www.ikv.org.tr