

PAPER DETAILS

TITLE: Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesi

AUTHORS: Ugur SADIOGLU, Yasemin ÇIFCI, Emre EZİN, Betül DİNÇ

PAGES: 291-312

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1375730>

Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesi

Turkish Public Administration's Institutional Capacity in the Membership Process to the European Union

Uğur Sadioğlu¹ , Yasemin Çifci² , Emre Ezin³ , Betül Dinç⁴ 

Öz

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde hazırlık çalışmalarının yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu için gerekli olan yönetim kapasitesinin gelişimi önemli bir düzeye ulaşmıştır. Sorumlu kuruluşun dönüşümü ve yakın gelecekte konumlanacağı yönetim düzeyi Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinden doğrudan etkilenmekte ve bu ilişkilere etki etmektedir. İlk olarak Başbakanlığa bağlı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, ikinci olarak müstakil Avrupa Birliği Bakanlığı ve son olarak Dışişleri Bakanlığına bağlı Avrupa Birliği Başkanlığı olan teşkilatın görevi aynı kapsamda devam etmektedir. Avrupa Birliği Başkanlığı muhtemel üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonundan da sorumludur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde idari yapıdaki yeri değişen Başkanlığın kendi yapısı da önemli bir değişim geçirmiştir. Başkanlığın yakın tarihteki kurumsal gelişiminin ve diğer bakanlıklardaki ilgili teşkilatlanmanın izlenmesi gelecekte üyelik sürecinin yönetsel kapasitesine ilişkin çıkarımlar yapmaya imkân vermektedir. Bununla birlikte ilişkilerdeki olumlu yöndeki gelişmeler Başkanlığın idari konumunu yeniden yorumlaya imkân verebilir. Bu çalışmada, kurumsalcı yaklaşım temel alınarak, ilgili mevzuat incelenerek ve kuruluşun faaliyet raporları analiz edilerek Avrupa Birliği Başkanlığı'nın ve ilgili diğer kamu yönetiminin kurumsal kapasitesi ortaya konulmuştur. Türkiye'nin uzun adaylık ve üyelik müzakereleri sürecinde yeterli yönetsel birikimi sağlamasına rağmen, son yıllarda ilişkilerde gözlenen durgunluk ve tıkanma ile yönetsel motivasyonu azalmaktadır.

Anahtar Kelimeler

Avrupa Birliği Başkanlığı, Bakanlıklar, Kamu Yönetimi, Kurumsal Kapasite, Türkiye

Abstract

The development of Turkey's administration capacity necessary for the orientation, monitoring and coordination of the preparatory work for its membership to the European Union has reached an important level. For the foreseeable future, the transformation and the administration level of the relevant body is directly affected by the relations between Turkey and the EU, and, in turn, this affects the relations between them. The body was first established as the General Secretary for EU Affairs under the Prime Ministry. Later, it became an independent body and was named the Ministry for EU Affairs. More recently, it started functioning under the Ministry of Foreign Affairs as the Directorate for EU Affairs. In case of Turkey becoming a member of the EU, the directorate for EU Affairs will also be in charge of the coordination of the post-membership process. Not only has the Directorate's place within the administrative structure changed after the passage

1 **Sorumlu Yazar:** Uğur Sadioğlu (Doç. Dr.), Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara, Türkiye. E-posta: ugursadi@hacettepe.edu.tr ORCID: 0000-0002-2454-4163

2 Yasemin Çifci (YL Öğr.), Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kamu Yönetimi Programı, Ankara, Türkiye. E-posta: yasemincifci@hacettepe.edu.tr ORCID: 0000-0002-9183-1197

3 Emre Ezin (Arş. Gör.), Yozgat Bozok Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yozgat-Türkiye. E-posta: emreezin@hacettepe.edu.tr ORCID: 0000-0003-0416-3491

4 Betül Dinç (YL Öğr.), Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kamu Yönetimi Programı, Ankara, Türkiye. E-posta: betul.dinc@hacettepe.edu.tr ORCID: 0000-0003-2403-8129

Ahtf: Sadioğlu, U., Çifci, Y., Ezin, E. ve Dinç, B. (2020). Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türk kamu yönetiminin kurumsal kapasitesi. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, 29(2), 291–312. <http://doi.org/10.26650/siyasal.2020.29.2.0073>

to the presidential system but its internal structure has also changed extensively. Monitoring the institutional development of the directorate in recent history and the relevant organization in other ministries will shed light on the administrative capacity in the membership process. In addition, positive developments in the relations between Turkey and the EU will allow us to reinterpret the administrative position of the Directorate. This study, based on an institutionalist approach, reveals the institutional capacity of the Directorate for EU Affairs and of other relevant public administration by analyzing the relevant legislation and the activity reports of the body. Although the Directorate has accumulated the necessary administrative experience stemming from a long period of candidacy and membership negotiations, its administrative motivation has decreased in the last few years due to the stagnation observed in the relations between the parties.

Keywords

Directorate for EU Affairs, Public Administration, Ministries, Institutional Capacity, Turkey

Extended Summary

The relations between Turkey and the European Union (EU) have been on the agenda for the last fifty years with the latter period seeing cooling, occlusion and stagnation processes. There are several reasons why the relations between Turkey and the EU are not on the agenda anymore. These reasons include the process of membership, the political and socio-economic situation of Turkey, the constitutional status quo, and the perspectives of member states towards a Turkish membership. As a result of these different factors, the organization in charge of the EU has changed over time. Thus, the administrative experience has increased extensively by means of the steps taken in order to enlarge the Turkish public administration capacity.

With the introduction of the Customs Union and the abolishment of obstacles for external trade, the European Economic Community (EEC) was established in 1958. This signals that the foundations of the EU are based on economic parameters. Today however, the EU is embracing political, administrative and legal aspects. The EU process necessitates a multi-factored approach which takes the different agents involved during and after the membership process into consideration.

In this study, the process between the establishment of the European Union General Secretary on 4 July 2000 and the establishment of the EU Directorate on 15 July 2018 with a Presidential decree has been analyzed. The purpose of this study is to interpret the near future of the Turkey-EU relations by analyzing the changes experienced in the near past. This study is based on two assumptions. First, the evolution of the Turkish institutions in charge of the EU membership process is closely linked to political preferences. Second, as a consequence of the Turkey-EU relations, the Turkish public administration has significantly changed. Within the framework of this study, these two assumptions are accepted as valid both within national and global contexts. As the EU does not stipulate any organizational model for candidate and member states, it is not possible to make generalizations concerning these countries' changes in their organizational capacity.

The European Union General Secretary (ABGS) was founded on 4 July 2000 after the Helsinki Summit in 1999, during which the Turkish candidacy was approved. In 2011, the Ministry of the European Union was established as an autonomous structure. The Ministry was an innovative structure not only because it was autonomous but also because it was in charge of the coordination of services. On 16 April 2017, with constitutional amendments, Turkey entered a new era in terms of politics and administration. In line with these

amendments, the status of the organization in charge of the EU, its position within the administrative system, its organizational structure, and finally, its administrative capacity have changed.

As a consequence of constitutional amendments, an EU Directorate was established within the Ministry of Foreign Affairs on 15 July 2018. The directorate is responsible for the preparations for EU membership and will coordinate the process after the Turkish accession to the EU. Whether a directorate within a ministry will be sufficient to manage the entire process in case of membership is a debated issue. It has also been expressed that the directorate may be taken under the umbrella of the Presidency in order to strengthen its coordination role. However, these are just assumptions. Moreover, it is not possible to talk about homogenization in terms of the membership process of other candidate and member countries. Even though the politics, institutional infrastructure, and policies of candidate and member states undergo a significant change, it is not possible to make generalizations regarding the content and processes of these changes. On the one hand, every country has its own administrative traditions, priorities, and political constituents which influence their EU process. On the other hand, they are influenced by the processes experienced in other member states. Turkey is not just taking one country as a model in order to develop its administrative capacity regarding the EU process. The relations are mostly based on bilateral cooperation programs.

This study seeks to describe the current situation of the capacity of public administration in Turkey, where an important transformation has been experienced. Moreover, the study aims to predict whether any changes will occur in the EU Directorate's role, status, organization, and capacity in case of membership, and if so, to describe what these changes may be. For this purpose, this study includes both legislation and activity reports, as well as face-to face interviews which were conducted with the EU directorate.

Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesi

Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri uzun ve dönemsel olarak olumlu ya da olumsuz seyreden kendine özgü bir durum arz etmektedir. Türkiye'nin AB'ye tam üyelik süreci 2000'li yıllarda canlanmış, tam üyelik müzakereleri başlamış ve yakın dönemde müzakerelerde ilerleme çeşitli sebepler ile sağlanamamaktadır. Diğer taraftan, Türkiye-AB ve Türkiye-AB üye ülkeleri arasında çok önemli siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel etkileşim oluşmuş ve sürmektedir. Bir yönüyle AB bütünleşme süreci öncesinde oluşa gelen yoğun etkileşim, diğer yönüyle AB üyelik sürecinde izlenen politika ve gerçekleştirilen uygulamalar sonucunda devam eden kurumsal uyum Türk yönetim yapısında önemli etkiler ortaya çıkarmıştır.

Türkiye-AB ilişkilerinin kurumsal boyutu daha çok üyelik müzakerelerini yürütmekle görevli olan kurumu öne çıkarsa da, AB'nin zaman içerisinde çeşitlenen ve genişleyen politika alanları bütüncül olarak üye ve aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini bu kapsama dahil etmiştir. Dolayısıyla merkezi yönetim düzeyinde bakanlık teşkilatlanmasından, merkezi yönetimin taşra teşkilatına ve yerel yönetimlere kadar çok yönlü yönetsel etkileşim gözükmemektedir. Türk kamu yönetiminin özellikle üyelik sürecinde kurumsal kapasitesinin analiz edilmesi açısından sorumlu olan kuruluş ve merkezi yönetim düzeyinde oluşan kurumsal yapıdaki dönüşüm önemlidir. Mevcut kurumsal kapasite hem tam üyelik sürecinin yönetimi hem de üyelik sonrasındaki politika alanlarındaki kurumsal etkinlik için temel bileşen olarak analiz edilmeyi hak etmektedir.

Bu çalışmada, AB üyelik sürecinde sorumlu olan kuruluşun 2005-2018 yılı arasında yaşadığı dönüşüm ve genel olarak Türk kamu yönetimi bakanlık sisteminde ilgili birimlerin teşkilatlanmasındaki değişim kurumsal kapasitenin gelişimi açısından analiz edilmiştir. Çalışma kapsamında sırasıyla Avrupalılaşmanın üye ülkeler ve aday ülkelerin kamu yönetimlerine etkileri, ülkelerin tercih ettikleri örgütlenme modelleri, Türkiye'nin geliştirdiği kurumsal kapasite ve üyelik süreciyle ilişkili olarak bu kurumsal kapasitesinin değerlendirilmesi ayrıntılı olarak sunulmuştur.

Çalışmanın Amaç ve Yöntemi

Bu çalışma, Türkiye'de AB üyelik sürecinden sorumlu kurumun süregelen zamandaki değişimleri ve Türk kamu yönetimi bakanlık sistemindeki gerek mali gerekse insan kaynaklarındaki nicel ve nitel değişimler incelenerek Türkiye'nin, AB'ye üyelik sürecindeki tutumundaki değişimleri gözlemleyebilmek ve siyasi iktidarın Türk kamu yönetiminde gerçekleştirdiği reformların bu kapsamda değerlendirilebilmesini sağlayabilmek adına hazırlanmıştır.

“AB üyelik sürecinden sorumlu kurumun bakanlık seviyesinden başkanlık seviyesine çekilmesi Türkiye'nin AB üyelik sürecine verdiği önemi azaltmış mıdır?” sorusu ise çalışmanın araştırma sorusu olarak ele alınmış, bu kapsamda gerek sorumlu kurumun gerek bakanlıklar bünyesindeki teşkilatlanmaların ve kurumsal kapasitelerinin yıllar içindeki değişimleri ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

Bu kapsamda çalışmada nitel araştırma yöntemi çerçevesinde içerik analizi kullanılmıştır. AB üyelik sürecinden sorumlu kurumun 2005-2018 yılları arasındaki

verileri toplanarak analiz edilmiş ve kurumdaki yöneticilerle yüz yüze mülakatın sonuçları çalışmada kullanılmıştır. Bunun yanı sıra AB üyelik sürecine verilen önemin daha net ortaya konulabilmesi için bakanlıklar bünyesinde de nitel veriler toplanmış, bakanlıkların AB uyum sürecine ne denli entegre oldukları hazırlanan tablolarla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmaya konu olan kurum ve bakanlıkların kurumsal kapasitelerindeki değişimler mali – teknik açıdan ve insan kaynakları açısından analiz edilmiş, AB üyelik sürecine verilen önem insan kaynaklarındaki nitel ve nicel değişimler analiz edilerek sonuca varılmaya çalışılmıştır.

Kurumsallaşma ve Türkiye'nin Kurumsal Kapasitesi

Toplumsal düzen içerisinde aktörlerin oluşan etkileşime cevap vermelerini sağlamak, eylemlerin zaman içinde tekrarlanıp kendileri ve başkaları tarafından benzer anlamlar verilmesi, kurumsallaşma olarak tanımlanır: “Kurumsallaşma, aktörlerin türlerine göre alışılmış eylemlerin karşılıklı tiplendirmesi olduğunda gerçekleşir” (Scott, 1987). Bir kuruluş ‘kurumsallaştırılmış’ olduğu için, özel bir nitelik kazanmaya ve kendine özgü bir yetkinlik veya belki de eğitilmiş veya yerleşik bir iş göremezlik elde etme eğilimindedir (Selznick, 1996). Kurum, bireylerin istekleri karşısında değişmeyen, bireylerin tercih ve beklentilerine ve değişen dış koşullara karşı direnç gösteren kalıcı kurallar ve organize uygulamalar bütünüdür (March & Olsen, 2006). Temelde kurumsallaşma “dengesiz, gevşek örgütlü veya dar teknik faaliyetlerden düzenli, istikrarlı, sosyal olarak bütünleşen kalıpların ortaya çıkması” olarak tanımlanabilecek tarafsız bir fikirdir (Broom & Selznick, 1968).

Bürokratikleşme ve diğer örgütsel değişim biçimleri, kurumları daha da verimli kılmadan, daha benzer kılan süreçlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Dimaggio & Powell, 1983). Örgütler ve diğer sosyal aktörler arasındaki ilişkiler sadece faaliyetlerinden kaynaklanan bir yapıyı temsil etmemekte, aynı zamanda harekete geçme ihtimali kurumsallaşma sürecinin daha etkileşimli ve karşılıklı bir perspektifinde tanımlayıp sınırlandırmaktadır (Machado-da-Silva, Filho, & Rossoni, 2006). Bu kapsamda klasik kamu yönetimlerinin bürokratikleşme eğilimi ile kurumsallaşma eğilimi birbirleriyle karıştırılmamalıdır. Tarih sahnesinde uzun süre varlık gösteren devlet geleneklerinin ayrıntılı çalışılması gereken kurumsal çevreleri vardır. Türk devlet geleneği bu yönüyle anlam ifade edebilir. Güçlü devlet geleneği olarak da tanımlanan bu kurumsal çevrede, sivil ve askeri bürokrasinin merkezde olduğu ve modernleşmeyi biçimlendirdiği merkeziyetçi bir karakter vardır (Heper, 1994). Bu kapsamda Türkiye’de Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde yönetsel kapasitenin analizi için doğru adresin güçlü devlet geleneğinin temel örgütlenmesi olan bakanlık olduğu tespit edilmiştir.

Bakanlıklar, devletin sorumluluğu altında bulunan kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için örgütlenen, belirli konularda uzmanlaşmış birimlerdir. Türk yönetim sisteminde her bir bakanlık, belirlenen kamu hizmetlerini yerine getirmek için kurulmuştur (Saylam ve Öktem, 2015). Cumhuriyet tarihi boyunca sosyal, ekonomik, siyasal ve anayasal değişimler yeni kurumlar yaratmıştır (Berkman & Heper, 2002) ancak temel bakanlıklar varlığını korumuştur. Anayasal değişim süreçleri önce parlamenter sistemde bakanlar kurulunda başbakanı güçlendirmiş (Dik, 2017), sonra da cumhurbaşkanını güçlendirdiği için sistem bir çıkmaza girmiştir. 1980’li yıllarda ekonomi politikasındaki radikal dönüşüm Başbakanlığı ana aktör haline getirmiş; 2000’li

yıllardaki siyasal-anayasal gelişim ise Cumhurbaşkanlığını ana aktör haline getirmiştir. Başbakanlık sisteminde bakanlıklar özgün önemini korumaya devam etmişlerdir, ancak Cumhurbaşkanlığı sisteminde kurumsal olarak önemlerini korusalar da siyasal olarak etkinlikleri kalmamıştır denilebilir (Sadioğlu, 2018). Bu kurumsal çevrenin siyasal, kültürel, ekonomik, yasal ve bürokratik dinamikleri altında AB üyelik sürecini yönetmekle sorumlu kuruluş ve bakanlıkların bu sürece uyumunu sağlamakla sorumlu birimleri önemli dönüşümler geçirmiştir. Nihayetinde 2018 yılında Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte AB üyelik sürecinden sorumlu olan kuruluşun yeri tekrar değişmiş ve Dışişleri Bakanlığı'na bağlı Avrupa Birliği Başkanlığı (AB Başkanlığı) kurulmuştur.

Avrupa Birliği Sürecinde Ülkelerin Örgütlenme Modelleri

Kamu sektöründe koordinasyon en eski problemlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok farklı hizmeti farklı yollarla sunan hükümetler için en büyük sorun olan koordinasyon, aktiviteler ve hizmetler arttıkça daha da büyük sorun haline gelmiştir. Doğası gereği çok yönlü olan hükümetler koordinasyon sorununu çözebilmek için uzmanlaşma yoluna gitmektedir (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Bu uzmanlaşmanın bir sonucu olarak AB'ye aday ve üye olan ülkeler bu süreçte politikalarını hayata geçirebilmek için farklı uzmanlaşma modelleri uygulamış, bu süreci yürütmek için farklı kurumlar sorumlu tutulmuş ve yetkilendirilmiştir (Ömürgönülşen ve Öktem, 2007). Söz konusu örgütlenme modelleri tam üyelik öncesi ve sonrasında farklılıklar gösterebildiği gibi, ülkelerin yönetsel ve siyasi geleneklerine, mevcut siyasi ve ekonomik durumlarına göre değişebilmektedir. Bu bölümde genel bir örgütlenme modelinden ziyade çalışmanın ana konusu olan kurumlar arası koordinasyondan ötürü ülkelerin AB üyelik sürecinde bakanlıklar ve kurumlar arası iş birliği ve koordinasyonları değerlendirilmiştir.

AB'nin aday ve üye devletlerdeki etkisi sonucunda devletlerin siyasetinde, kurumsal alt yapısında ve politikalarında değişimler ortaya çıkmaktadır. Kurumsal değişim formel ve enformel olarak gerçekleşebilmektedir. Formel kurumsal değişim anayasal ve yasal revizyonu gerektirmektedir. Enformel olan, AB politika oluşturma sürecini daha iyi etkilemek için yurtiçindeki Komisyon ya da diğer kurumlarla etkileşime giren kurumların adaptasyonunu içerir. Bazı politikalar ulusal bakanlıkların birkaçını içerecek şekilde kapsamlı olabilmektedir. Bu durumlarda bakanlıklar arası koordinasyona (inter-ministerial coordination) ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı devletlerde AB, siyasallaşmış bir mesele olabilmektedir. Bu durumlarda da AB politikasına öncülük eden Dışişleri Bakanlığı'ndan ziyade bir Başbakanlık Ofisi olabilmektedir. Bu sebeple, devletlerin yurtiçindeki değişimlerine ilişkin genelleme yapmak mümkün değildir (Ladrech, 2010). Ancak oldukça geniş kapsamlı olan AB meselesinde yasal ve kurumsal hazırlıkta, tüm tabloyu görebilmek için tüm bakanlıklarda ve kurumlarda iyi bir iş birliği ve eşgüdüm gerektiği söylenebilir (Hololei, 2009). Eşgüdüm, ilgili anayasal normlar, yasalar veya ikincil yasal düzenlemelerle şekillenen resmi bir süreçtir. Kapsamlı bir eşgüdüm süreci politikaların her aşamasında programlama, karar verme süreci, uygulama ve izleme aşamalarını içermektedir (Borkowski, 1998). Eşgüdüm iç (başkentlerde yapılan) ve dış (Daimî Temsilcilikler aracılığıyla yapılan) olmak üzere iki düzeyde gerçekleştirilmektedir (Michonski, 2010).

AB meselelerindeki eşgüdüm (koordinasyon) süreçlerinde üç başlık altında analitik bir ayrım yapılmaktadır. Bunlar; politika koordinasyonu, siyasi koordinasyon ve süreç

koordinasyonudur (Brusis & Emmanouilidis, 2000). Koordinasyonun sağlanabilmesi amacıyla yeni üye ülkelerde sürekli sekreterlik modeli benimsenmiş, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan “Dışişleri Bakanlığı” üzerinden koordine edilen modeli benimserken, “Polonya, Letonya, Estonya ve Slovakya” ise “Başbakanlık” üzerinden koordine bir sistemi benimsemiştir (Verheijen, 1998). Özellikle AB sürecinin koordinasyonunda iki tip modelden bahsedilmektedir. Bunlardan birincisi; merkezi hükümet içinde bir merkezi koordinasyon biriminin kurulmasıyla oluşturulan merkezi koordinasyon modeli; diğeryse hizmet bakanlıklarının AB kurumlarıyla iletişim içine girmesi için yetkilendirildiği ve kendi faaliyet alanlarıyla ilgili fasılların müzakerelerinin içeriğinden sorumlu olduğu bölünmüş (dağınık) koordinasyon modelidir. Bu iki modelin de kendi içlerinde avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Koordinasyon modeli, ülkelerin kendi önceliklerine bağlı olarak belirlenmektedir. Örneğin; politika koordinasyonunun sağlanmasında Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Macaristan’ın müzakere süreci Dışişleri Bakanlığı temelinde tek bir merkezden koordine edilirken; Polonya ve Slovenya’da herhangi bir bakanlığa entegre olmayan özel bir organ oluşturulmuştur. Siyasi koordinasyonun sağlanması için; Çek Cumhuriyeti, Estonya ve Polonya’da Bakanlardan oluşan Özel Kabine Komiteleri oluşturulurken; Macaristan ve Slovenya’da Bakanlar düzeyinde özel bir koordinasyon kurumu kurulmamıştır. AB süreçleri; hükümetlerin siyasi bileşenleri, merkezi hükümetteki karar verme kuralları ve stilleri, devlet memurlarının karar alma davranışlarını şekillendiren ulusal idari gelenek ve miraslar, diğer katılım ülkelerinden politika öğrenilmesi gibi nedensel faktörler tarafından çeşitlenmektedir. (Pogatsa, 2010; Şener ve Esen, 2010; Brusis & Emmanouilidis, 2000). Bunun yanında politika koordinasyonunun sağlanabilmesi için yetkili kurumların değişime uğradığı ülkeler de mevcut durumda. İspanya’da AB politikalarının yönetimi bir dışişleri bakanlığında iken kısa süreli de olsa ayrı yetkilendirilmiş bir bakanlığa da bu yetki verilmiştir (Ramiro & Morales, 2007). İsviçre’de AB politikasını koordine etme görevi 2004 yılında dışişleri bakanlığından başbakanlığa taşınmıştır (Larue, 2006). Aylott (2007), dışişleri bakanlığı bünyesindeki müsteşarların siyasi olarak atanmış olmasının politikalarda taraflılığı artırdığını, yaşanan bu değişimle politikaların daha tarafsız yürütüldüğünü dile getirmektedir. Dolayısıyla; AB, üye ve aday ülkelerde bir kurumsal homojenizasyona sebep olmamaktadır.

Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri

Türkiye, 31 Temmuz 1959 tarihinde Menderes Hükümeti döneminde, Avrupa Ekonomik Topluluğu’na (AET) ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Fakat Türkiye AET başvurusunun hemen ardından 1960 askeri darbesini yaşamış ve daha en baştan AET karşısında demokrasi sorunları yaşayan bir ülke olarak yer almıştır. Bu nedenle başvuruya verilecek cevap ve anlaşma için 1963 yılını beklemek gerekmiştir (Bakkalcı, 2018). Eylül 1963’te AET ile bir ortaklık anlaşması imzalanmış; anlaşmada, ekonomik ve sosyal politikaların kademeli olarak uyumlaştırılmasıyla birlikte nihai bir gümrük birliğine yol açan üç aşamalı bir süreç belirtilmiş; bir ‘Ortaklık Konseyi’nin bu süreci denetlemesi ve karşılıklı anlaşmazlıkları çözümlemesi kararlaştırılmıştır (Pace, 1998).

Türkiye ve Avrupa Birliği ilişkilerinde 1963-1996 döneminde önemli iki belge Ankara Antlaşması ve Katma Protokol’dür. Ankara Antlaşması, diğer adıyla “Türkiye ile AET arasında ortaklık yaratan antlaşma”, hem bir Avrupa Topluluğu hem de uluslararası bir yasal belgedir, çünkü altı ayrı üye devlet tarafından da imzalanmıştır. Antlaşmada

ekonomik entegrasyon, işçilerin serbest dolaşımı ve taraflar arasındaki sosyal bağların güçlendirilmesi öngörülüyordu. Amacı nihayetinde Türkiye'nin tam üyeliği olan bu antlaşma, ekonomik olduğu kadar politik bir içeriğe de sahiptir (LaGro & Jørgensen, 2007). Ankara Antlaşması'na göre Türkiye ve AET arasındaki sanayi malları alanında gümrük birliği üç aşama halinde kurulacak ve üçüncü yani son aşamada tam üyelik sağlanacaktır. Bu üç aşama: Hazırlık dönemi, Geçiş dönemi ve Tam Üyelik'tir (Bilici, 2010).

13 Kasım 1970 tarihinde üyelik için "Ön Katılım Antlaşması niteliğinde" (Bakkalcı, 2018) olan ve "Türkiye-AET ortaklığının geçiş dönemini başlatan" (Özer, 2006) Katma Protokol, Brüksel'de Türkiye ile AET arasında imzalanmıştır. Katma Protokol kapsamında Türkiye AET'den birtakım tavizler almıştır. Bu kapsamda gerek Katma Protokol'ün gerekse Ankara Antlaşması'nın, Türkiye ile AET arasında 'Gümrük Birliğine dayanan' bir ortaklık ilişkisini hedeflediği söylenebilir (Doğan, 1999).

14 Nisan 1987'de I. Özal Hükümeti döneminde Türkiye ilk defa tam üyelik başvurusu yapmıştır. Türkiye başvurusu ile Yunanistan'ın yolundan giderek son döneme geçilmesini beklemeden bir Avrupa devleti sıfatıyla tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. 1995 yılına gelindiğinde Türkiye Gümrük Birliği'ne katılmıştır. 6 Mart 1995 tarihindeki Ortaklık Konseyi Kararı uyarınca, 1 Ocak 1996 tarihinde Gümrük Birliği tamamlanmış ve Avrupa Birliği-Türkiye ortaklık ilişkisinin son dönemine geçilmiştir. Türkiye'nin birliğe üye olmadan Gümrük Birliği'ne katılmasıyla, Türkiye Avrupa Birliği'nin kurumlarında temsil edilmeden ve karar alma süreçlerine katılmadan alınan kararları aynen uygulamak durumunda kalmıştır. Türkiye'nin AB üyeliğine dair beklentileri, 1996'da Türkiye'nin AB gümrük birliğine girmesiyle, daha yüksek düzeyde ekonomik entegrasyonun ve Ankara'nın gözünde tam AB üyeliğinin başlangıcına işaret etmekteydi (Tocci, 2014). Bununla birlikte 16 Temmuz 1997'deki Gündem 2000 başlıklı raporda Türkiye'nin siyasi ve ekonomik sorunları sebebiyle genişleme sürecine dahil edilmeyeceği belirtilmiştir. Bu rapora paralel olarak, 12-13 Aralık 1997'de gerçekleştirilen Lüksemburg Zirvesi'nde Gündem 2000 Raporu'nun önerileri aynen benimsenmiştir.

10-11 Aralık 1999'daki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin birliğe katılması onaylanmış, katılım öncesi stratejisi açıklanmış ve aday ülke ilan edilmiştir. Adaylık süreci Helsinki Zirvesi'ni takiben başlamış ve İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesi kapsamında yürütülmektedir. Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'ni 8 Mart 2001'de onaylamıştır. Bunun ardından Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı hazırlanmıştır. 1999 Helsinki ve 2002 Kopenhag zirvelerinde alınan kararlar 17 Aralık 2004'teki Brüksel Zirvesi'nde teyit edilmiş ve Türkiye'nin başarılı reform süreci sebebiyle üyelik müzakerelerine 3 Ekim 2005'te başlanması kararlaştırılmıştır. Müzakere sürecinin aşamalarını; Tarama süreci, Müzakere Pozisyonlarının Hazırlanması, Müzakerelerin Açılması ve Katılım Antlaşması'nın Onay Süreci olarak sayabiliriz. Müzakere sürecinin temel aktörleri ise; Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Konseyi ve Hükümetler arası Konferans, Avrupa Parlamentosu, Üye ülkeler ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesi'dir. 2005 yılından 2015 yılına kadar Avrupa Birliğine Katılım Müzakerelerinde on üç fasıl açılmış ve bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. 2006 yılında alınan Avrupa Birliği Konsey kararıyla müzakerelerin sekiz başlığı askıya alınmıştır.

Türkiye'nin gerek iç dinamiklerinden gerekse kırılganlıklarından kaynaklanan ya da kaynaklanacak olumsuzluklar müzakerelerin askıya alınmasına neden olmuş ve olacaktır. Örnek verilecek olunursa 2016 yılında yaşanan darbe girişimi sonrası ilan edilen OHAL sebebiyle Avrupa Birliği-Türkiye ilişkileri soğumak durumunda kalmış; 2017'de Anayasa Referandumu sonrasında ilişkiler yeniden ısınmaya başlamıştır (Bakkalcı, 2018). Bunun yanı sıra dış faktörler, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin süreci engelleyici kararları ve AB organlarındaki oluşan politik karşı duruş müzakereci süreci dondurmıştır. Bunun yanında son yıllarda Suriyeli mültecilerin Türkiye'yi bir geçiş güzergahı olarak kullanıp Avrupa'ya sığınmak istemesiyle AB ile Türkiye arasında yeni bir sorun alanı oluşmuş, AB mültecilerin Avrupa'ya geçişini engellemek için Türkiye ile Geri Kabul Antlaşması imzalamış, bu antlaşmanın 2000'li yılların başında gündeme gelip müzakereler donup tekrar başlayıncaya kadar imzalanmayan antlaşma, 2009'da müzakereler tekrardan başladıktan sonra gündeme gelmiş ve 2014 yılında imzalanarak yürürlüğe girmiştir (Efe, 2016). Bu antlaşma ile AB kendisini güvenceye alırken AB – Türkiye ilişkileri için de mülteci konusu karşılıklı bir koz halini almıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde Örgütlenme Biçimi

Türkiye farklı hükümetler döneminde AB ile üyelik sürecinin yürütülmesi, sürecin getirdiği yükümlülüklerin uygulanması ve kurumlar arası koordinasyonun sağlanması için birçok farklı örgütlenme modeli uygulamıştır. Bu örgütlenmelerden ilki, 'Daimi Komisyon' şeklinde Dışişleri Bakanlığı bünyesinde ortaya çıkmıştır. Genel olarak 1982'den önceki süreçte "dış temsil ve müzakerelerin yürütülmesi görevi" Dışişleri Bakanlığı öncülüğünde; "müzakerelerde nasıl yol izleneceğine dair işler" ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülmüştür. 1980 öncesinde AB ile ilgili işler komiteler aracılığıyla yürütülmüştür. 1986 yılında Turgut Özal'ın Başbakanlığı döneminde ilk defa dış temsil ve müzakereler belli sınırlar çerçevesinde Dışişleri Bakanlığı'ndan alınmış ve AB ile ilgili işlerin takip ve koordinasyon görevi bir Devlet Bakanına verilmiştir. 1990 yılında AB ile ilgili işlerden sorumlu Devlet Bakanı, Dışişleri Bakanı olunca, söz konusu görev yine Dışişleri Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu dönemde bakanlık bünyesinde AB ile ilgili çalışmalardan sorumlu kurullar oluşturulmuştur. 1997–2000 yılları arasında AB ile olan işlerin yürütülmesi görevini bir devlet bakanı üstlenmiştir. 2000 yılında ulusal düzeyde koordinasyon görevi tekrar Dışişleri Bakanlığı'na devredilmiştir (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013).

Türkiye'de Avrupa Birliği'ne yönetsel uyum kapsamında 2000'li yıllarda yönetsel yapı sorgulanarak merkezi yönetim yapısından yeni yasal düzenlemelerle bazı değişikliklere gidilmiştir. Buna paralel olarak Türkiye'nin Avrupa Birliği ile müzakerelere başlamasının ardından yönetsel kapasitesinde değişiklikler yapması zorunlu hale gelmiştir. Bu süreçte AB, yönetsel açıdan herhangi bir örgütlenme modeli öngörmemesi sebebiyle ulusal anlamda AB ile alakalı politikaların koordinasyonunu sağlamak adına birçok farklı yapılanmalar kurulmuştur. Araştırma kapsamında kurumda yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilere göre, Türkiye bu süreçte farklı dönemlerde farklı AB üyesi ülke ile ikili iş birliği ve kapasite geliştirme çalışması yapmıştır: Başbakanlık altında genel sekreterlik iken Hollanda, Danimarka ve İspanya gibi gelişmiş, kurucu üye ve önceden üye olan ülkelerle temaslar kurulmuştur. Hollanda tarafından sağlanan MATRA Programı çerçevesinde AB mevzuatının uygulanmasının getirdiği sonuçlara odaklanılmış, farklı

sosyal altyapı ve çevre politikalarında destekler sağlanmış ve yönetişimin geliştirilmesi amaçlanmıştır. 2007 yılından itibaren Orta Avrupa ve post-Sovyet ülkeler ile sıkı ilişkiler kurulmuş ve Türkiye'nin bu ülkelere politika transferi ve yönetsel kapasite geliştirme desteği olmuştur. IPA II döneminde 2014-2020 yılları arasında ilişkiler soğuyunca temaslar azalmıştır. Dolayısıyla Türkiye yönetsel kapasite geliştirme için tek bir ülkeyi örnek almamış, ikili iş birliği programlarından yararlanmış ve zaman zaman da politika transfer etmiştir.

Bu süreçte Dışişleri, DPT vb. gibi kurumlar aracılığı ile yürütülen koordinasyon görevi Türkiye'nin adaylık statüsü kazanması ile sadece AB ile alakalı görevli tek bir kurumun varlığını zorunlu kılmıştır. Bundan dolayı Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasında kamu kurum ve kuruluşlarının gerçekleştireceği çalışmalar ve bu kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlayabilmek adına Başbakanlığa bağlı olarak 4 Temmuz 2000 tarihinde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS) kurulmuştur (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004).

9 Temmuz 2009 tarihinde 5916 sayılı ABGS Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesiyle, ABGS, 4 Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı 14 ana hizmet biriminde müteşekkil bir kurum haline gelmiştir. ABGS'nin yeniden yapılanma sürecinde, Ekim 2010 tarihinde Brüksel'de ABGS yurtdışı temsilciliği de oluşturulmuştur (yereldeab.org.tr, 2019).

2011 yılında, AB'nin aşırı bürokrasinin azaltılması ve yönetimin sadeleştirilmesi taleplerinin bir tezahürü olarak, var olan bazı bakanlıkların teşkilat yapılarında değişiklik yapılırken, geleneksel yapılanmada ufak değişiklikler yapılmış ve yatay örgütlenmeye uygun bir teşkilat yapısının öngörülmesi ile bazı yeni bakanlıklar kurulmuştur. Bu kapsamda, 2000 yılında kurulan ABGS kaldırılarak, Türk yönetim sisteminde daha önce var olmayan ve geleneksel yapıdan farklı bir teşkilat yapısıyla Avrupa Birliği Bakanlığı (AB Bakanlığı) kurulmuştur (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013).

AB Bakanlığı, Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi, koordinasyonunu sağlamak üzere 8 Haziran 2011 tarihinde 634 sayılı KHK ile kurulmuştur. Böylece 10 yıllık bir geçmişe sahip ABGS, Başbakanlığa bağlı olmaktan çıkarılmış ve müstakil bir bakanlığa dönüştürülmüştür. Bu dönüşümde kamu yönetiminde sadelik sağlama amacı etkili olmuştur. AB Bakanlığı bir koordinasyon bakanlığı olup, bu haliyle "bir hizmeti değil; bir politika yönelimini yansıtmayı" özelliğiyle yenilik olarak görülmüş ve klasik bir kamu hizmeti olarak tanımlanamayacak bir alanda kendine özgü bakanlığın kurulması siyasi açıdan merkezileşme olarak yorumlanmıştır (Övgün, 2016).

Araştırma kapsamında kurumda yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilere göre, ABGS modeli Başbakanlık altında doğru bir kurgu olmuştur ve uzun yıllar sorunsuz ilerlemiştir. Başbakan Yardımcısı ve AB'den Sorumlu Bakan'a bağlı olmak kurumu güçlendirmiştir. Devamında AB Bakanlığı halini almak kurumu çok güçlendirmiş, kurum hem büyümüş hem de işlevsel açıdan etkili olmuştur. Ancak, bu dönemde kurumun koordinasyon gücünün azaldığı belirtilmiştir. En başından beri Başbakan Yardımcısına bağlı bir kurumun daha etkili ve etkin olabileceği düşüncesi paylaşılmıştır. AB Bakanlığı'nın yedi yıllık tecrübesi Türkiye'de yaşanan hükümet sistemi değişimi ve AB-

Türkiye ilişkilerindeki sarkaç ile son bulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi AB üyelik sürecinde sorumlu olan kurumun statüsünü, yönetim sistemi içerisindeki yerini, teşkilatını ve yönetsel kapasitesini etkileyecek önemli sonuçlar doğurmuştur.

AB Bakanlığı'ndan AB Başkanlığı'na Geçiş: Yönetmelik Kapasitenin Analizi

16 Nisan 2017'de yapılan anayasa değişikliği Türkiye'de yeni bir siyasal-yönetmelik dönem başlamıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan milletvekili ve cumhurbaşkanlığı seçimi sonucunda yeni sistem uygulamaya girmiş, devamında KHK'lar ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sistemin ayrıntıları belirlenmiştir. Bu Kararnameler ile birçok kurumun içyapısı ve birimleri değiştirilirken; bazı bakanlıklar birleştirilmiş ve bazıları ise kaldırılmıştır.

9 Temmuz 2018'de yayımlanan 703 sayılı KHK'nın 7. maddesi ile 3/6/2011 tarihli ve 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmıştır. Yine aynı KHK'nın 60. maddesi ile 367 sayılı KHK olan, 14/4/1989 tarihli Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Birliğiyle İlgili Birimler Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname de yürürlükten kaldırılmıştır (703 No'lu KHK, 2018) 703 Sayılı KHK ile içyapıları ve kurumları değişen bakanlıkların, 10 Temmuz 2018 tarihli 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile hizmet birimleri ve içyapıları yeniden düzenlenmiştir (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018)

15 Temmuz 2018'de yayımlanan 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. Bölümünde merkez ve yurt dışı teşkilatından oluşan Avrupa Birliği Başkanlığı (AB Başkanlığı) kurulmuş ve iç hizmet birimleri, görev ve yetkileri ayrıntılı şekilde açıklanmıştır. Bu KHK ile AB Başkanlığı; Türkiye'nin AB üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların, yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmekle görevlendirilmiştir. AB Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Başkanlık kurumun üst idari amiri olarak tanımlanmış ve Başkanlık görevinin Bakan tarafından görevlendirilen Bakan Yardımcısı tarafından yürütüleceği belirtilmiştir. Bu KHK ile Başkanlığın hizmet birimleri de belirlenmiş ve görev ve sorumlulukları açıklanmıştır. Yeni yapıda 2 Genel Müdürlük ve 11 Daire Başkanlığı kurulmuştur. Kısaca genel müdürlüklere ilişkin bilgi aşağıda verilmiştir (4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018):

Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü: Türkiye'nin Avrupa Birliği ve organları ile ilişkilerini yürütmek ve AB ile Türkiye arasındaki ortak çalışmaların ve müzakerelerin genel koordinasyonunu sağlayarak bu çerçevede ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapmak suretiyle gerekli politikaları belirlemek, uygulamak ve koordine etme görevine sahiptir. (4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018)

Mali İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü: AB tarafından sağlanan katılıma yönelik mali yardımları koordine etmek, başkanlıkça yönetilen mali yardımları programlamak ve uygulamak, Birlik Program ve Ajanslarına katılımı koordine etmek gibi görevlere sahiptir. (4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018)

Araştırma kapsamında kurumda yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilere göre, Dışişleri Bakanlığı büyük bir alandır ve AB Başkanlığı iyi entegre edilebilirse

geliştirdiği yönetsel kapasiteyi kullanarak işlevini sürdürebilir. Ancak, olumlu ya da olumsuz değerlendirme yapmak için erken olduğu belirtilse de AB sürecinin güçlenmesi durumunda Başkanlık statüsünün yetersiz kalabileceği ve Cumhurbaşkanlığı altına alınmasının koordinasyon rolünü güçlendireceği vurgulanmıştır.

Diğer taraftan, AB Bakanlığı'ndan AB Başkanlığı'na geçiş yönetsel sadeleşme getirmiş; Müsteşarlık, 4 Müsteşar Yardımcılığı kademelerinin kurumun hiyerarşisinden çıkması, 14 daire başkanlığının 2 genel müdürlük altında 11 daire başkanlığı olarak örgütlenmesi kurumun etkinliğini artırmıştır. Çalışma gruplarının kaldırılması bir zayıf yön olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla sadece tabela değişikliği olmamış, yapısal değişim yaşanmaktadır.

Bunlara ek olarak, müstakil bir bakanlıktan başka bir bakanlığın altında başkanlığa indirilmek “küçülme” olarak görülmekte ve kurumsal motivasyonu azaltmaktadır.

ABGS'den AB Bakanlığı'na ve son olarak AB Başkanlığı'na dönüşen bu kurumun yönetsel kapasitesinin nesnel bir şekilde analiz edilmesi için yıllar itibarıyla faaliyet raporları mali kaynaklar ve insan kaynakları açısından incelenmiştir ve yorumlanmıştır.

Tablo 1

Avrupa Birliği Sorumlu Kurumlarının Bütçelerinin Merkezi Bütçe İçerisindeki Payı

Bütçe / Kurum	Kurum Bütçesi (TL)	Merkezi Bütçe (TL)	Bütçe İçi Payı	Yıl
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	9.362.000	170.156.782.052	%0,005	2006
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	10.073.977	102.406.764.397	%0,009	2007
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	9.509.000	218.284.732.372	%0,004	2008
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	11.420.000	257.742.143.488	%0,004	2009
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	21.456.000	281.907.405.110	%0,007	2010
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	30.343.000	306.648.678.330	%0,009	2011
Avrupa Birliği Bakanlığı	151.171.000	344.512.858.921	%0,04	2012
Avrupa Birliği Bakanlığı	213.573.650	396.705.004.350	%0,05	2013
Avrupa Birliği Bakanlığı	223.719.000	428.396.493.000	%0,05	2014
Avrupa Birliği Bakanlığı	291.238.000	464.163.399.000	%0,06	2015
Avrupa Birliği Bakanlığı	318.725.000	560.782.309.000	%0,05	2016
Avrupa Birliği Bakanlığı	313.525.000	634.176.488.000	%0,05	2017
Avrupa Birliği Bakanlığı	346.861.000	751.299.665.000	%0,04	2018
Avrupa Birliği Başkanlığı	560.728.000	949.025.615.000	%0,05	2019

Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 1’de AB’den sorumlu kurumların 2006-2019 yılları arasında kurumlara ayrılan bütçe ile bu bütçenin merkezi bütçe içerisindeki paylarının değişimi görülmektedir. Buna göre, ABGS dönemine kıyasla AB Bakanlığı döneminde merkezi bütçe içerisindeki pay çok büyük oranda artmıştır. (%0,009- %0,04) Ancak, 2018 yılının temmuz ayında değişen kurum yapısı ile AB Başkanlığı olduğu halde, 2019 merkezi bütçe kanunu ile Başkanlığın merkezi bütçe içerisindeki payında herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Başkanlık yetkililerine göre, bazı kalemler (Erasmus, TÜRKAK) bütçe içindeki payı itibarıyla hiç değişmemekte, geriye kalan personel ve hizmet alımları vb. kalemler artık optimal büyüklüğe ulaştığı için bütçe büyüklüğü bu şekilde sürecektir.

Tablo 2

Avrupa Birliği Sorumlu Kurumlarının Personel Bütçelerinin Kurum Bütçesi İçerisindeki Payı

Bütçe / Kurum	Personel Bütçesi	Kurum Bütçesi	Bütçe İçi Payı	Yıl
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	1.849.000	9.362.000	%19,75	2006
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	2.083.996	10.073.977	%20,6	2007
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	1.938.000	9.509.000	%20,38	2008
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	2.425.000	11.420.000	%21,2	2009
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	2.472.000	21.456.000	%11,5	2010
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	6.228.000	30.343.000	%20,5	2011
Avrupa Birliği Bakanlığı	14.011.000	151.171.000	%9,2	2012
Avrupa Birliği Bakanlığı	17.968.000	213.573.650	%8,4	2013
Avrupa Birliği Bakanlığı	18.922.000	223.719.000	%8,4	2014
Avrupa Birliği Bakanlığı	20.926.000	291.238.000	%7,2	2015
Avrupa Birliği Bakanlığı	24.315.000	318.725.000	%7,6	2016
Avrupa Birliği Bakanlığı	26.609.000	313.525.000	%8,5	2017
Avrupa Birliği Bakanlığı	28.631.000	346.861.000	%8,2	2018
Avrupa Birliği Başkanlığı	41.391.000	560.728.000	%7,3	2019

Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 2’de 2006-2019 yılları arasında Türkiye’deki Avrupa Birliği sorumlu kurumlarının personel bütçeleri ve personel bütçesinin kurum bütçesi içerisindeki payı gösterilmiştir. ABGS döneminde personel bütçesinin payının Bakanlığa geçtikten sonra yarı yarıya düştüğü görülmektedir. Bunun sebebi genel olarak genel sekreterlikten bakanlığa geçiş ile birlikte kurumun bütçesinin büyük oranda büyümesidir. Diğer taraftan bakanlıktan başkanlığa geçiş, personel bütçesini artırmış ancak kurum bütçesi içerisindeki payını azaltmıştır.

Tablo 3

Avrupa Birliği Kurumlarının Personel Sayı ve Nitelikleri

Personel / Kurum	Personel Sayısı	AB Uzmanı	AB Uzman Yardımcısı	Mütercim	Yıl
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	Kadrolu: 60	33		2	2007
	Geçici: 44	1	1	2	
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	Kadrolu: 57	34		2	2008
	Geçici: 49	2		4	
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	Kadrolu: 79	28		3	2009
	Geçici: 46			2	
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	Kadrolu: 194	21	87	7	2010
	Geçici: 49				
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 297	58	129	12	2011
	Geçici: 36				
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 319	54	128	13	2012
	Geçici: 19				
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 331	115	67	12	2013
	Geçici: 16				

Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 334	115	67	12	2014
	Geçici: 13				
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 336	170	3	13	2015
	Geçici: 8				
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 335	168	3	12	2016
	Geçici: 12				
Avrupa Birliği Bakanlığı	Kadrolu: 324	159		12	2017
	Geçici: 12				
Avrupa Birliği Başkanlığı	Kadrolu: 329				2018
	Geçici: 4				
Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.					

Tablo 3’te Türkiye’deki Avrupa Birliği sorumlu kurumlarının 2007-2018 yılları arasındaki personele ilişkin verileri gösterilmiştir. ABGS’den Bakanlığa geçiş sürecine bakıldığı zaman geçici personelin sayısının yavaş yavaş düşmekte olduğu görülmektedir. Bu düşüş süreci kurumun kendi uzmanlaşmış personelini zamanla yetiştirdiğini ve geçici personel ihtiyacının azaldığını göstermektedir. 2009 yılında 125 olan toplam personel sayısı 2010 yılında 243’e, 2011 yılında ise 333’e çıkmıştır. 2010 yılına kadar kurum içerisinde Avrupa Birliği Uzman ve Uzman Yardımcısı kadrolarının çok zayıf olduğu görülmektedir. Kurum yöneticilerinden alınan bilgiye göre, 2001-2010 arası dönemde uzman yardımcısı sayısı yeterliydi, ancak sonradan yetersiz kalmıştır. Bu değişim siyasi irade tercihi ile de ilişkilidir. AB sürecinin soğuması kurumun insan kaynağını küçük tutma eğilimini beslemiştir. Personel artışı ile bakanlık kurulması hazırlığı arasında ilişki görülmemiştir. Şu anda kurum personeli uzman ve mütercim olarak güçlü bir şekilde yeterli görülmektedir. Diğer taraftan toplumsal cinsiyet eşitliği açısından diğer merkezi yönetim kurumlarının aksine iyi durumdadır.

Dışişleri Bakanlığı’nın 2017 ve 2018 faaliyet raporları incelendiği zaman 2018 yılında artış gösteren personel sayısı kapanan Avrupa Birliği Bakanlığı’nın personel sayısı ile eşdeğer niteliktedir. Ancak Dışişleri Bakanlığı’nın faaliyet raporunda gösterilen bu personel artışı ‘sürekli işçi’ statüsünde gösterilmektedir. (Dışişleri Bakanlığı, 2018) Bu da göstermektedir ki Dışişleri Bakanlığı’na bağlanan Avrupa Birliği Başkanlığı personelinin statüleri henüz belirlenmemiş, geçiş protokolü henüz bitmemiş bulunmaktadır. Kurum yöneticilerine göre ise bu konuda bir sorun yoktur.

Tablo 4
ABGS Döneminde Kurum Personelinin Eğitim ve Deneyim Durumu

Personel / Kurum	Eğitim Durumu	Deneyim Durumu	Yıl
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	+7 Lise (Kadrolu) +5 Ön Lisans (Geçici) +63 Lisans (34 Kadrolu, 29 Geçici) +26 Yüksek Lisans (16 Kadrolu, 10 Geçici) +4 Doktora (Kadrolu)	3-5 Yıl=6 6-10 Yıl=34 11-20 Yıl=52 21-30 Yıl=13	2007

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	+8 Lise (6 Kadrolu, 2 Geçici) +4 Ön Lisans (Geçici) +66 Lisans (32 Kadrolu, 34 Geçici) +25 Yüksek Lisans (16 Kadrolu, 9 Geçici) +4 Doktora (Kadrolu)	3-5 Yıl=8 6-10 Yıl=39 11-20 Yıl=48 21-30 Yıl=12	2008
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	+8 Lise (6 Kadrolu, 2 Geçici) +3 Ön Lisans (1 Kadrolu, 2 Geçici) +65 Lisans (35 Kadrolu, 30 Geçici) +39 Yüksek Lisans (30 Kadrolu, 9 Geçici) +6 Doktora (5 Kadrolu, 1 Geçici)	1-3 Yıl= 6 4-10 Yıl= 23 11-20 Yıl= 40 21-Üzeri Yıl= 10	2009
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	+13 Lise (10 Kadrolu, 3 Geçici) +4 Ön Lisans (3 Kadrolu, 1 Geçici) +154 Lisans (123 Kadrolu, 31 Geçici) +68 Yüksek Lisans (57 Kadrolu, 11 Geçici) +6 Doktora (3 Kadrolu, 3 Geçici)		2010
Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.			

Tablo 4'de ABGS dönemindeki personelin eğitim ve deneyim durumları gösterilmiştir. Bu tablonun hazırlanmasındaki amaç; Bakanlığa geçiş sürecinde eğitilmiş personel sayısını göstererek kurumun AB uyum sürecindeki insan kaynağı yeterliliğini analiz etmektir. Görüldüğü üzere 2010 yılına kadar olan süreçte personelin eğitim düzeyi lisans ağırlıklıdır. Ancak 2010 yılında lisansüstü dereceye sahip personel sayısı artmış, yeni istihdam ile lisans mezunu ve Avrupa Birliği Uzman Yardımcısı sayısı artmıştır. İkinci olarak, ABGS 2000 yılında kurulmuş olmasına rağmen kurum bünyesindeki personelin çoğunluğu 10 yılın üzerinde deneyime sahiptir. Buna göre ABGS'nin kurulduğu günden Bakanlığa dönüştürüldüğü zamana kadar uzmanlaşmış personel vasıtasıyla yönetildiğini göstermektedir.

Tablo 5

Bakanlık Döneminde Personelin Eğitim ve Deneyim Durumu

Personel / Kurum	Eğitim Durumu	Deneyim Durumu	Yıl
Avrupa Birliği Bakanlığı	+9 Lise (8 Kadrolu, 1 Geçici) +12 Ön Lisans (8 Kadrolu, 4 Geçici) +209 Lisans (185 Kadrolu, 24 Geçici) +84 Yüksek Lisans (82 Kadrolu, 2 Geçici) +15 Doktora (13 Kadrolu, 2 Geçici)	1-3 Yıl= 148 4-6 Yıl= 32 7-10 Yıl= 33 11-20 Yıl= 67 21-Üzeri= 17	2011
Avrupa Birliği Bakanlığı	+13 Lise (11 Kadrolu, 2 Geçici) +15 Ön Lisans (12 Kadrolu, 3 Geçici) +176 Lisans (166 Kadrolu, 10 Geçici) +118 Yüksek Lisans (116 Kadrolu, 2 Geçici) +13 Doktora (12 Kadrolu, 1 Geçici)	1-3 Yıl= 130 4-6 Yıl= 43 7-10 Yıl= 39 11-20 Yıl= 91 21-Üzeri= 35	2012
Avrupa Birliği Bakanlığı	+14 Lise (Kadrolu) +14 Ön Lisans (12 Kadrolu, 2 Geçici) +175 Lisans (165 Kadrolu, 10 Geçici) +130 Yüksek Lisans (128 Kadrolu, 2 Geçici) +11 Doktora (10 Kadrolu, 1 Geçici)	1-3 Yıl= 104 4-6 Yıl= 66 7-10 Yıl= 46 11-20 Yıl= 81 21-Üzeri= 34	2013

Avrupa Birliği Bakanlığı	+14 Lise (Kadrolu) +18 Ön Lisans (17 Kadrolu, 1 Geçici) +171 Lisans (159 Kadrolu, 12 Geçici) +130 Yüksek Lisans (Kadrolu) +11 Doktora (Kadrolu)	1-3 Yıl= 60 4-6 Yıl= 101 7-10 Yıl= 54 11-20 Yıl= 84 21-Üzeri= 48	2014
Avrupa Birliği Bakanlığı	+20 Lise (Kadrolu) +20 Ön Lisans (Kadrolu) +158 Lisans (151 Kadrolu, 7 Geçici) +135 Yüksek Lisans (134 Kadrolu, 1 Geçici) +11 Doktora (Kadrolu)	1-3 Yıl= 33 4-6 Yıl= 126 7-10 Yıl= 55 11-20 Yıl= 84 21-Üzeri= 46	2015
Avrupa Birliği Bakanlığı	+19 Lise (Kadrolu) +25 Ön Lisans (24 Kadrolu, 1 Geçici) +158 Lisans (150 Kadrolu, 8 Geçici) +131 Yüksek Lisans (128 Kadrolu, 3 Geçici) +14 Doktora (Kadrolu)	1-3 Yıl= 27 4-6 Yıl= 118 7-10 Yıl= 61 11-20 Yıl= 91 21-Üzeri= 50	2016
Avrupa Birliği Bakanlığı	+20 Lise (Kadrolu) +27 Ön Lisans (Kadrolu) +147 Lisans (139 Kadrolu, 8 Geçici) +128 Yüksek Lisans (124 Kadrolu, 4 Geçici) +14 Doktora (Kadrolu)	1-3 Yıl= 31 4-6 Yıl= 57 7-10 Yıl= 104 11-20 Yıl= 91 21-Üzeri= 55	2017
Avrupa Birliği Başkanlığı	+20 Lise (Kadrolu) +25 Ön Lisans (Kadrolu) +146 Lisans (144 Kadrolu, 2 Geçici) +128 Yüksek Lisans (126 Kadrolu, 2 Geçici) +14 Doktora (Kadrolu)	1-3 Yıl:31 4-6 Yıl:56 7-10 Yıl:103 11-20 Yıl:90 21-Üzeri:53	2018
Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.			

Tablo 5’de ise AB Bakanlığı’na geçildikten sonraki dönemde personelin eğitim ve deneyim durumları gösterilmiştir. 2011 yılına bakıldığında zaman yeni alımlar sonrası personelin yarısının 1-3 yıllık bir deneyime sahip olduğu görülmektedir. İkinci olarak, 2011 yılından itibaren lisansüstü eğitime sahip personel sayısı önemli düzeyde artmıştır. Ancak, 2011 yılından sonra personel alımı durmuş ve kurum kendi içerisindeki personele eğitim imkânı sunarak uzman yardımcısı olarak aldığı personeli uzman, lisans mezunu aldığı personeli de yüksek lisans ve doktora seviyesine getirmiştir. Kurumda yapılan görüşmeler ile veriler uyuşmaktadır: Yıllar itibarıyla kurum insan kaynaklarını nicel ve nitel olarak güçlendirmiş ve optimal düzeye ulaştıktan sonra nitel boyuta odaklanmıştır. Diğer kurumlar ile karşılaştırıldığında lisansüstü eğitilmiş personel sayısı güçlü bir yön olarak ortaya çıkmaktadır. AB Başkanlığı, müzakere sürecinin yavaşlamasının aksine, güçlü bir insan kaynağı ile yönetsel kapasitesini iyileştirmiştir.

Bakanlıkların AB Sürecindeki Örgütlenmesi ve Mevcut Durum

AB üyelik sürecinde yönetsel kapasite açısından müzakerelerden sorumlu kurum olan AB Başkanlığı öne çıksa da süreçten etkilenen ve buna göre iç yapılanmalarında ilgili birimleri kuran diğer Bakanlıklar da önemli aktörlerdir. 10 Temmuz 2018’de yayımlanan 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mevcut bakanlıkların iç yapıları ve bakanlıkların alt birimlerinde AB örgütlenmeleri düzenlenmiştir. Bazı bakanlıklarda genel

müdürlük düzeyinde bir örgütlenme sağlanırken, bazılarında daire başkanlığı şeklinde bir örgüt yapısı kurulmuş ve Millî Savunma Bakanlığı'nda ise böyle bir örgütlenmeye gidilmemiştir (1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

Bakanlıklar arasındaki bu farklı örgütlenmeyi yönetsel kapasite bağlamında analiz etmek için Avrupa Birliği fasıllarının bakanlıklar bünyesindeki ilişkileri göz önüne alınmış, fasılların son durumları ile bakanlıkların örgütlenmesi arasında bağ kurulmaya çalışılmıştır. Bazı fasılların açılmadığı, bazılarının engellendiği, bazılarının ise kapanış aşamasına geldiği görülmüş; tüm fasılların içerikleri incelenerek hangi bakanlıkla ilişkisi olduğu bulunmuş ve tablolar halinde sunulmuştur.

Tablo 6

Konseyin Askıya Aldığı Fasılların İlişkili Olduğu Bakanlıklar

11 Aralık 2006 tarihli Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi Kararı Çerçevesinde ASKIYA ALINAN FASILAR	BAKANLIKLAR
(EK PROTOKOL KARARININ AÇILIŞ KRİTERİ OLDUĞU FASILAR)	
MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI	• TİCARET BAKANLIĞI
İŞ KURMA HAKKI VE HİZMET SUNUMU SERBESTİSİ	• ÇALIŞMA, SOSYAL HİZMETLER VE AİLE BAKANLIĞI • ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
MALİ HİZMETLER	• HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
TARIM VE KIRSAL KALKINMA	• TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
BALIKÇILIK	• TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
TAŞIMACILIK POLİTİKASI	• ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
GÜMRÜK BİRLİĞİ	• TİCARET BAKANLIĞI
DIŞ İLİŞKİLER	• DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI

Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 6'da askıya alınan fasıllar ve bu fasılların ilişkili olduğu bakanlıklar gösterilmektedir. Aşağıda diğer tablolar ile fasılların durumlarının bakanlık ilişkileri incelenerek bu anlamda bakanlıklarda kurulan Avrupa Birliği ile ilgili alt birimlerin bağlantısı analiz edilmiştir. Konseyin askıya aldığı bu fasıllar açılış kriteri için ek protokol kararı beklemektedir. Bu fasıllarla ilişkili bakanlıklarda (Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı hariç) genel müdürlük düzeyinde Avrupa Birliği birimi bulunmaktadır. Siyasi iktidar açılması için ek protokol kararı beklenen fasıllarla ilişkili bakanlıklarda genel müdürlük düzeyinde bir örgütlenmeye giderek AB'ye üyelik konusundaki ciddiyetini göstermeye çalışmaktadır.

Tablo 7

Kapanış Kriterleri Yerine Getirilen Fasılların İlişkili Olduğu Bakanlıklar

KAPANIŞ KRİTERLERİ YERİNE GETİRİLEN FASILAR	BAKANLIKLAR
ŞİRKETLER HUKUKU (1 KK)	• HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI • ADALET BAKANLIĞI
İŞLETME VE SANAYİ POLİTİKASI (1 KK)	• SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI

TRANS-AVRUPA AĞLARI (1 KK)	• ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
TÜKETİCİNİN VE SAĞLIĞIN KORUNMASI (1 KK)	• TİCARET BAKANLIĞI • SAĞLIK BAKANLIĞI
MALİ KONTROL (3 KK)	• HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
Kaynak: Yazarlar tarafından hazırlanmıştır.	

Tablo 7’de Kapanış Kriterleri yerine getirilen fasıllar ile bu fasıllarla alakalı bakanlıklar bulunmaktadır. Bu kategoride bulunan bakanlıkların hepsinde genel müdürlük düzeyinde bir kurum bulunmaktadır.

Tablo 8

Bakanlıklar Bünyesindeki Avrupa Birliği Birimleri

BAKANLIKLAR	AVRUPA BİRLİĞİ BİRİMİ	GENEL MÜDÜRLÜK BÜNYESİNDEKİ BİRİMLER
Adalet Bakanlığı	Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği Proje Uygulamaları Dairesi Başkanlığı
Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı	Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği ve Mali Yardımlar Dairesi Başkanlığı
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	
Dışişleri Bakanlığı	Avrupa Birliği Başkanlığı	
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Dış İlişkiler ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü	Çok Taraflı İlişkiler ve Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Uluslararası Organizasyonlar ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	
Hazine ve Maliye Bakanlığı	Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü	
İçişleri Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı	
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı	
Millî Eğitim Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği ve Projeler Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
Millî Savunma Bakanlığı		
Sağlık Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	“Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı” “Avrupa Birliği Mali Programlar Dairesi Başkanlığı”
Tarım ve Orman Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	Avrupa Birliği Uyum Dairesi Başkanlığı
Ticaret Bakanlığı	Uluslararası Anlaşmalar ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü	
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü	“Avrupa Birliği Dairesi Başkanlığı” “Avrupa Birliği Yatırımları Dairesi Başkanlığı”
Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.		

Yukarıdaki tablolarda fasılların bakanlıklar ile ilişkisi gösterildikten sonra Tablo 8’de bu bakanlıkların bünyesindeki Avrupa Birliği örgütlenmeleri ve genel müdürlüklerin altında

oluşturulan ‘Daire Başkanlığı’ örgütlenmeleri ele alınmıştır. Bakanlık örgütlenmelerinin henüz yeni olduğu göz önüne alındığında, teşkilat şemaları henüz oluşturulmamış olmakla birlikte teşkilat şeması oluşturulan genel müdürlüklerin hepsinde bir daire başkanlığı örgütlenmesi olduğu görülmektedir. ABGS’den Bakanlığa, Bakanlık’tan Başkanlığa geçildiği bu süreçte ulusal koordinasyonun bakanlıklar bünyesinde sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak bakanlığın alt birimi olan bu yapılanmaların arasındaki koordinasyonu sağlama görevi yine bir bakanlığın (Dışişleri Bakanlığı) altında oluşturulan AB Başkanlığı tarafından sağlanmaktadır. Böyle bir koordinasyonun bakanlıklar arası hiyerarşide sorun alanlarının oluşmasına sebebiyet vereceği düşünülmektedir.

Tablo 9

Bakanlıklar ve Avrupa Birliği Fasılları İlişkisi

BAKANLIKLAR	AVRUPA BİRLİĞİ FASILARI
Adalet Bakanlığı	“Yargı ve temel haklar”, “adalet, özgürlük ve güvenlik”, “şirketler hukuku”
Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı	“İşçilerin serbest dolaşımı”, “sosyal politika ve istihdam”, “iş kurma ve hizmet sunumu serbestisi”
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	“Çevre”
Dışişleri Bakanlığı	“Dış ilişkiler”, “dış güvenlik ve savunma politikaları”
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	“Enerji”
Gençlik ve Spor Bakanlığı	“Eğitim ve kültür”
Hazine ve Maliye Bakanlığı	“Sermayenin serbest dolaşımı”, “kamu alımları”, “şirketler hukuku”, “mali hizmetler”, “vergileendirme”, “istatistik”, “mali kontrol”, “mali ve bütçesel hükümler”
İçişleri Bakanlığı	“Adalet, özgürlük ve güvenlik”
Kültür ve Turizm Bakanlığı	“Fikri mülkiyet hakkı”, “bilgi toplama ve medya”, “eğitim ve kültür”
Millî Eğitim Bakanlığı	“Eğitim ve kültür”
Millî Savunma Bakanlığı	
Sağlık Bakanlığı	“Tüketici ve sağlığın korunması”
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	“Fikri mülkiyet hakkı”, “işletme ve sanayi politikası”, “bilim ve araştırma”
Tarım ve Orman Bakanlığı	“Tarım ve kırsal kalkınma”, “gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası”, “balıkçılık”
Ticaret Bakanlığı	“Malların serbest dolaşımı”, “rekabet politikası”, “tüketici ve sağlığın korunması”, “gümrük birliği”
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	“İş kurma hakkı ve hizmet sunma serbestisi”, “bilgi toplama ve medya”, “taşımacılık politikası”, “trans-Avrupa ağları”

Kaynak: Kurumların faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 9’da bakanlıkların ilişkili olduğu fasıllar tablo halinde gösterilmektedir. Bu tablodan görüldüğü üzere fasılların yoğun olduğu bakanlıklarda genel olarak “genel müdürlük” düzeyinde bir örgütlenme mevcuttur. İstisna olan bakanlıkların ise ilişkili olduğu fasılların genel müdürlük düzeyinde örgütlenen başka bir bakanlık ile de ilişkili olduğu görülmektedir. O halde bakanlıkların örgütlenmesi sağlanırken fasıllar ile doğru bir orantı sağlandığını söylemek yanlış olmaz. Bu tarz bir örgütlenme ile hem Avrupa Birliği müzakereleri devam ettirilmekte hem de AB politikaları çerçevesinde bazı bakanlıklar diğerlerine nazaran daha önemli hale getirilmektedir. AB konusunda genel müdürlük düzeyinde örgütlenen bakanlıklar, Türk kamu yönetiminin AB’ye bakışı açısından kurumsal kapasitenin seviyesini göstermektedir.

Sonuç

Ülke örneklerinde, AB'ye hazırlık aşamalarında AB ile ilişkilerinin genel olarak Dışişleri Bakanlığınca yürütüldüğü, bunun üyelik öncesi elçilikler eliyle, üyelikten sonra ise Daimî Temsilcilikler eliyle yapıldığı görülmektedir. Ülke içindeki hazırlık çalışmalarının başlatılması ve koordinasyonunda da Dışişleri Bakanlığı'nın yetkili ve sorumlu olduğu görülmektedir. Ancak, söz konusu ülkelerde, daha sonra AB işlerinden sorumlu bir Bakanlık, Bakanlıklar arası bir Komite, Bakanlıklarda ve diğer bazı kuruluşlarda AB Uzmanlık Birimleri kurulmuştur.

Türkiye'de AB sürecini yürüten özneler yıllar itibarıyla değişmiş ve nihai tahlilde ABGS AB Bakanlığı'na dönüşmüş ve son olarak Dışişleri Bakanlığı altında AB Başkanlığı kurulmuştur. Çalışma kapsamında AB sürecinin daha verimli yürütülebilmesi, olumlu sonuçlar alınabilmesi ve Türkiye-AB ilişkilerinin geleceği hakkında fikir yürütebilmek adına AB Başkanlığı'nın ve bakanlıklardaki ilgili birimlerin yönetsel kapasitesi analiz edilmiştir. Buna göre, Türkiye'de AB üyelik sürecinde kurumsal yapısı, insan kaynakları ve mali gücü ile yeterli yönetsel kapasite ortaya çıkmıştır. Çalışmanın temel araştırma sorusu olan "AB üyelik sürecinden sorumlu kurumun bakanlık seviyesinden başkanlık seviyesine çekilmesi Türkiye'nin AB üyelik sürecine verdiği önemi azaltmış mıdır?" sorusuna yanıt aranırken Türk kamu yönetiminin AB uyum sürecinde hala yer aldığı, üyelik için gerekli tüm adımları tamamlamak için tüm birimlerinin nitel ve nicel olarak yeterli olduğu görülmüştür. Bakanlıktan başkanlığa evrilen kurumun yetkilileri, kurumun amacında bir değişiklik olmadığını da dile getirmektedir. Ancak Türk devlet geleneğine bakıldığı zaman örgütlenme şeklinin bakanlık bünyesinde olduğunu görülmektedir. AB'ye karşı siyasi iktidarın tutumunda bir değişim olmadıysa Türk devlet geleneğindeki bakanlık tipi örgütlenme sisteminden dönülmesi ne anlama gelmektedir? Çalışma kapsamında incelenen veriler bu soruya net bir cevap veremese de Türk kamu yönetiminin AB müktesebatına uygun bir şekilde hazır olduğu görünmektedir.

Türkiye başlangıçtan itibaren bir örnek ülke üzerinden kurumsal yapısını geliştirmemiş, farklı üye ülkeler ile ikili iş birliği çalışmaları yapmış ve diğer aday ya da yeni üyelere kendi birikimini aktarmıştır. Türk kamu yönetimi hem sorumlu kurumu hem de ilgili diğer birimleri ile, AB yönetsel alanından ve müktesebatından etkilenmiştir. AB kurumsal çevresinde oluşmuş değerler ve normlar gönüllü olarak Türk kamu yönetimi tarafından gerçekleştirilmektedir. Muhakkak ki yönetsel kapasite inşası öncelikle ulusal yönetim aktörlerinin çabasına dayanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yeri değişmekle birlikte AB üyelik sürecinden sorumlu birikimin kurumsal kapasitesi yeterli bir düzeye ulaşmıştır.

Türkiye hem konumu hem de yüzyıllardır süren devlet geleneği ile önemli bir yere sahiptir. AB – Türkiye ilişkileri uzun yıllardır sürmekte ancak hala tam üyelik için gerekli adımlar atılamamaktadır. Türkiye bakanlık tipi yapılanmadan başkanlık tipi yapılanmaya geçerek AB'nin uzun yıllardır süren bu oyalama politikasına bir karşılık vermeyi amaçlamıştır. AB'nin bu ortaklıkta çıkar ilişkisini de düşünerek Türkiye'yi yanında görmek istemesi muhtemel bir sonuç olarak ortaya çıkacaktır. AB-Türkiye ilişkilerindeki bu yönde iyileşme, kurumsal motivasyonu olumlu yönde etkileme ve böyle bir dönemde kurumun yerinin Cumhurbaşkanlığı teşkilatlanmasına taşınması yönünde etkide bulunabilir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The authors have no conflict of interest to declare.

Grant Support: The authors declared that this study has received no financial support.

Kaynakça/References

- 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, Temmuz 10). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ocak 11, 2019 tarihinde Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> adresinden alındı
- 4 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, Temmuz 15). Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ocak 11, 2019 tarihinde Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> adresinden alındı
- 703 No'lu KHK. (2018, Temmuz 9). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. Ocak 11, 2019 tarihinde Mevzuat Bilgi Sistemi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.703.pdf> adresinden alındı
- Akçay, B., & Göçmen, İ. (2016). Avrupa Birliği. Ankara: Seçkin.
- Avrupa Birliği Bakanlığı. (2019, Ocak). yereldeab.org.tr. Avrupa Birliği Bakanlığı Rehberi: <http://www.yereldeab.org.tr/Portals/0/Avrupa%20Birli%C4%9Fi%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%20Rehberi.pdf> adresinden alındı
- Aylott, N. (2007). A long, Slow March to Europe The Europeanization of Swedish Political Parties. T. Poguntke, N. Aylott, E. Carter, R. Ladrech, & K. R. Luther (Dü) içinde, The Europeanization of National Political Parties Power and Organizational Adaptation (s. 149-175). New York: Routledge.
- Bakkalcı, A. (2018). Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri Teorik Temeller-Uygulama-Tartışmalar. Ankara: Seçkin.
- Berkman, A., & Heper, M. (2002). Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey. A. Farazmand içinde, Administrative Reform in Developing Nations (s. 151-162). Westport: CT: Praeger.
- Bilici, N. (2010). Avrupa Birliği ve Türkiye. Seçkin Yayıncılık.
- Borkowski, J. (1998). Co-ordination of Poland's European Integration Policy. E. S. Online içinde, Yearbook of Polish European Studies (s. 43-55). Warsaw University: Centre for Europe.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations Shifting Patterns of Public Management. New York: Palgrave Macmillan.
- Broom, L., & Selznick, P. (1968). Sociology: A Text with Adapted Readings. New York: Harper and Row.
- Brusis, M., & Emmanouilidis, J. A. (2000). Negotiating EU Accession: Policy Approaches of Advanced Candidate Countries from Central and Eastern Europe. Centre for Applied Policy Research.
- Dik, E. (2017). Türkiye'de Bakanlık Sisteminin Geleceği. Ankara: İmge Kitabevi.
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1983). THE IRON CAGE REVISITED: INSTITUTIONAL ISOMORPHISM AND COLLECTIVE RATIONALITY IN ORGANIZATIONAL FIELDS. American Sociological Review, 48(2), 147-160.
- Dışişleri Bakanlığı. (2018). 2018 Yılı İdare Faaliyet Raporu. Dışişleri Bakanlığı.
- Doğan, V. (1999). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 261 - 272.
- Efe, H. (2016). Mülteciler Sorunu, Geri Kabul Antlaşması ve Türkiye-AB Vize Pazarlığı. Balkan Sosyal Bilimler Dergisi(Aralık), 428-445.
- Heper, M. (1994). Bureaucracy in the Ottoman-Turkish Polity. A. Farazmand içinde, Handbook of Bureaucracy (s. 659-674). New York: Marcel Dekker Inc.
- Hololei, H. (2009). Estonia's Preparations for Accession to the European Union 1995–2004: The Domestic Co-ordination System. Estonia's Accession to the EU-Euroopa Liidu Infokeskus (European Union Information Center): https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/web-static/052/Estonias_way_into_the_EU.pdf adresinden alındı
- Ladrech, R. (2010). Europeanization and National Politics. PALGRAVE MACMILLAN.
- LaGro, E., & Jørgensen, K. (2007). Introduction: Prospects for a Difficult Encounter. E. LaGro, & K. E. Jørgensen içinde, Turkey and the European Union Prospects for a Difficult Encounter (s. 1-10). New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Larue, T. (2006). Agents in Brussels Delegation and Democracy in the European Union. Department of Political Science Umeå University.
- Machado-da-Silva, C. L., Filho, E. G., & Rossoni, L. (2006). Organizational Fields and the Structuration Perspective:Analytical Possibilities. Brazilian Administration Review, 3(2), 32-56.

- March, J., & Olsen, J. (2006). Normative Institutionalism. S. Binder, R. Rhodes, & B. Rockman (Dü) içinde, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (s. 3-22). Oxford University Press.
- Michonski, A. (2010). The Management of EU Accession Policy in Poland: The Role of National Coordination Center and the Mission to the EU. H. E. Şener, & E. Esen içinde, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi* (s. 235-249). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Ömürgönülşen, U., & Öktem, M. (2004). Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yöneltil Uyumu: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri ve Uyum Çabaları. M. ACAR, & H. ÖZGÜR (Dü) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II* (s. 33-66). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Ömürgönülşen, U., & Öktem, M. K. (2007). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? . *Mülkiye Dergisi*, 159-179.
- Övgün, B., & Özçağlar Eroğlu, H. (2016). Kamu Yönetiminde Yeniden Merkezileşme Eğilimi: AB Bakanlığı Üzerinden Bir İnceleme. E. Ş. Zengin içinde, Prof. Dr. Oğuz Onaran'a Armağan (s. 381-396). Ankara.
- Özer, M. A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Platin.
- Pace, M. P. (1998). Turkey, Cyprus, Malta – Potential EU Members? C. Cosgrove-Sacks içinde, *The European Union and Developing Countries The Challenges of Globalization* (s. 206-224). London; New York: MACMILLAN PRESS LTD; ST. MARTIN'S PRESS, INC.
- Pogatsa, Z. (2010). Centralised versus Dispersed Coordination of EU Accession Negotiations: The Case of Hungary. H. E. Şener, & E. Esen içinde, *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi* (s. 211-220). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Ramiro, L., & Morales, L. (2007). European integration and Spanish parties. T. Poguntke, N. Aylott, E. Carter, R. Ladrech, & K. R. Luther (Dü) içinde, *The Europeanization of National Political Parties Power and organizational adaptation* (s. 124-149). New York: Routledge.
- Sadioglu, U. (2018). Policy Analysis in Turkey's Central Government: Current Practices and Future Challenges. C. Bakır, & G. Ertan içinde, *Policy Analysis in Turkey* (s. 69-86). Bristol: University of Bristol: Policy Press.
- Sandık Sonuçları Paylaşım Sistemi. (2017, Nisan 27). Ocak 11, 2019 tarihinde Yüksek Seçim Kurulu Resmi İnternet Sitesi: <https://sonuc.ysk.gov.tr/module/sspsHalkoylamasiYeni.jsf> adresinden alındı
- Saylam, A., & Öktem, M. K. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı? Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi, 5(1), 1-20.
- Saylam, A., & Ömürgönülşen, U. (2013). Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nden Avrupa Birliği Bakanlığı'na: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Bakanlık Teşkilatlanması. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 178-196.
- Scott, W. (1987). The Adolescence of İntitutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Şener, H. E., & Esen, E. (2010). *Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi*. Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Tocci, N. (2014). Turkey and the European Union A Journey in the Unknown. The Center on the United States and Europe at Brookings Turkey Project.
- Verheijen, T. (1998). The Management of EU Affairs in Candidate Member States: Inventory of the Current State of Affairs. PREPARING PUBLIC ADMINISTRATIONS FOR THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE (s. 16-30). SIGMA PAPERS: NO. 23.