

Avrupa Yönetişimi ve AB Mevzuatının Oluşumunun Demokratik Meşruiyeti

European Governance and Democratic Legitimacy of EU Legislation Formation

Öz

1990'lardan sonra yeni kamu yönetimi modeli olarak yaygın olarak kullanılmaya başlanan yönetim yaklaşımının temeli yönetilenlerin kamu politikalarının oluşturulması sürecine ve yönetime katılmasıdır. Dünya Bankası ile yönetim literatürüne giren yönetim terimini Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) ve Birleşmiş Milletler gibi küresel aktörler farklı şekillerde tanımlamış ve kendi ilkelerini belirlemiştir. Avrupa Birliği (AB), Birlik içinde yaşanan yönetsel sorunları yönetim modeli ile aşmak ve AB içerisinde daha etkin bir yönetim anlayışı yerleştirmek için Avrupa Yönetişim modelini oluşturmuştur. Yönetişim modeline getirilen temel eleştiriler toplumun her kesiminin yönetime eşit katılımının sağlanmadığı yönünde olmuştur. Bu çalışmada Avrupa Birliği'nin yönetim yaklaşımı incelenmekte ve Avrupa Yönetişiminin temelini oluşturan Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı ve Bildirimi ile üç farklı mevzuat incelenerek AB'nin mevzuat çalışmalarında her kesimin görüşlerini eşit olarak dikkate alıp almadığı araştırılmaktadır. Çalışmada rakamsal veriler ışığında AB yönetişiminin demokratik meşruiyeti sorgulanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Avrupa Birliği, Avrupa Yönetişimi, Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı, katılım.

Abstract

The basic of governance approach that is used after the 1990s as a new public administration model is public participation in public policies and government. Organization for Economic Co-operation and Development and the United Nations defined the term governance, which was first introduced by World Bank, with their own approaches and identified different principles. The European Union has created the European Governance model in order to overcome the administrative problems experienced within the Union and to establish a more effective administration approach within the European Union. The main criticism of the governance model is the equal participation right. This article analyses the governance approach of the European Union and the way the European Union provides participation during its legislation processes by examining the European Governance White Paper and Communication, which forms the basis of European Governance, and three other different legislation. This article examines the democratic legitimization of European Governance in the light of numerical data.

Keywords: Governance, European Union, European governance, European Governance White Paper, participation.

Müge Algan 

Türk Standardları Enstitüsü, Standard Hazırlama
Merkezi Başkanlığı, Ankara, Türkiye

Cite this article as: Algan, M. (2024). Avrupa yönetişimi ve AB mevzuatının oluşumunun demokratik meşruiyeti. *Journal of Business Administration and Social Studies*, 8(2), 112-122.

Corresponding author: Müge Algan,
E-mail: mugealgan@yahoo.com

Received: August 28, 2024
Accepted: September 13, 2024
Publication Date: November 15, 2024



Copyright©Author(s) - Available online at
www.j-ba-socstud.org
Content of this journal is licensed under a
Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0
International License.

Giriř

Yönetişim yaklaşımı ilk olarak Dünya Bankası'nın Afrika Raporu ile yönetim terminolojisine girmiş ve ülkelerin kalkınma sorununa çözüm olarak önerilmiştir (Dünya Bankası, 1989). Dünya Bankası yönetim terimini sistem, siyasal rejim ve yönetsel olmak üzere üç farklı boyutta tanımlamıştır. Bu boyutlar demokratik ve çoğulcu bir yönetim tanımlarken kamu yönetiminin etkin, bağımsız, hesap verebilen ve şeffaf bir yapıya sahip olması gerektiği belirlenmiştir (Güler, 2003, ss. 101-102). Dünya Bankası daha sonra yayınladığı Yönetişim ve Kalkınma Raporunda yönetişimi sağlıklı kalkınma yönetimi olarak sunarak dört temel ilke tanımlamıştır. Bu ilkeler hesap verebilirlik, yasal çerçeve, bilgilendirme ve saydamlıktır (Dünya Bankası, 1992). Hesap

verebilirlik ilkesi etkili bir mali yönetim ve harcamaların kontrolünü gerektirirken aynı zamanda rekabetin desteklenmesi ve katılımın yaygınlaştırılması da beklenmektedir. Yasal çerçeve ilkesi özel sektör için öngörülebilir ve istikrarlı bir piyasa oluşturulması, herkese eşit ve adil kuralları uygulanması ve bağımsız bir yargı sistemi olmasını gerektirir. Ekonomik koşulların ve piyasanın herkes için güvenilir ve açık olması bilgilendirme ilkesinin özünü oluşturmaktadır. Saydamlık ilkesi ise yönetimin açık ve hesap verebilir olmasını tanımlarken politika belirlemede kamu ve özel sektör arasında müzakere süreçlerinin desteklenmesini gerektirmektedir.

Yönetişim, literatürdeki bu ilk kullanımlarından sonra diğer küresel aktörlerin katkıları ile küresel kabul gören bir yönetim modeli olmuştur. Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi aktörler kendi dokunuşları ile yönetim modelinin gelişmesine katkı sunmuşlardır.

BM yönetim terimini küresel yönetim olarak benimsemiş ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Ulusal Yönetişim Projesi ile terimi ulusal düzeyde uygulamaya koymuştur (UNDP, 1997). Bu projede yönetim bir ülkenin işlerinin yönetimi için her kademe de kullanılan ekonomik, siyasal ve yönetsel yetkilerin uygulanışı olarak tanımlamıştır (UNDP, 1997). BM tanımına göre devleti kapsayan yönetim özel sektör ve sivil toplumu da yönetim süreçlerine katmaktadır. Bu yönetim yaklaşımında özel sektöre, piyasa ve şirketler yararına kamu politikalarını etkileme hakkı verilmektedir (Güler, 2003, ss. 105-106). Bu hak devletin rolünün yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. BM, devleti ülkelerin kalkınması için tek güç olarak görmemektedir. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için kalkınmanın anahtarı özel sektör olarak gösterilmektedir. Özel sektör, üretici istihdam yaratarak ve piyasayı geliştirerek ülkelerin kalkınmasına katkı sağlayacaktır. UNDP'e göre, devletin temel görevlerinden biri insan gelişiminin sürdürülebilmesi için uygun bir çevre yaratmaktır. Devlet kamusal ve özel faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için istikrarlı, etkin ve adil bir yasal düzenleyici çerçeve oluşturmali ve bunu sürdürmelidir. Böylece devletin rolü piyasada istikrarı sağlamak, kamu ve özel sektör gibi tarafların çıkarlarını uzlaştırmak, etkin ve hesap veren bir kamu hizmeti sunmaktır (Güler, 2003, s. 106).

OECD, yönetim modelini iyi yönetim adı altında kurgulamış ve yönetimi bireyler, kurumlar, kamu ve özel sektör unsurlarının ortak işleri *birlikte yönetme* biçimlerinin toplamı, çıkarların uyumu ve işbirliği sağlanarak harekete geçirilmesiyle işleyen bir süreç olarak tanımlamıştır (OECD, 1995). Böylece OECD de kamu karar verme ve yönetme süreçlerine *diğer tarafları* ortak etmekte ve onlara devlet ile birlikte yönetme hakkını vermektedir. OECD iyi yönetim modelini altı ilke üzerine kurmaktadır. Bu ilkeler; hesap verebilirlik, şeffaflık, etkililik ve verimlilik, duyarlılık, uzak görüşlülük ve hukuksallıktır (OECD, 1995). Kamu yönetimi eylemleri ve kararlarını açık bir şekilde tanımlamalı ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu göstermelidir. Bu hesap verebilirlik ilkesinin temelini oluşturmaktadır. Şeffaflık ilkesi, kamu yönetiminin eylem, karar verme süreçlerinin kamunun diğer taraflarına, sivil

topluma ve yabancı kurum ve devletlerin incelemelerine açık olmasını gerektirir. Etkililik ve verimlilik, kamu hizmetlerinin kaliteli olmasını, hizmetlerin en uygun maliyetle sunulmasını gerektirir. Kamu eylemleri politika karar vericilerinin gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmelidir. Duyarlılık ilkesi yönetimin toplumsal değişmeye hızlı yanıt verecek kapasite ve esnekliğe sahip olmasını ve kamu yararı yanında sivil toplumun beklentilerinin dikkate almasını ifade eder. Kamu yönetimi görevlerini ifa ederken rolünün değiştirilmesine istekli olmalıdır. Yönetimin mevcut verilere bakarak ileride doğabilecek sorunları görebilmesi ve bu yönde politikalar geliştirebilmesi uzak görüşlülük ilkesinin temelini oluşturur. Son ilke olarak hukuksallık ise düzenlemelerin eşitlik ve yasallık temelinde uygulanmasını ifade eder.

AB diğer küresel aktörler gibi yönetim modelini benimsemiş ve modele kendi dokunuşlarını eklemiştir. Avrupa Yönetişimi, Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı ile belirlenmiş ve müzakere kültürüne dayalı bir sistem planlanarak yönetim ilkeleri oluşturulmuştur. AB, etkin, katılımcı bir yönetim amaçlarken AB politikalarının katılımcı demokrasi çevresinde oluşturulmasını hedefler.

Yönetişim modeli ilk bakışta demokratik ve katılımcı bir izlenim verirken modelin uygulanması aynı oranda *eşitlikçi* olamamıştır. Dünya Bankası'nın yönetim modeli ile ülkelerde devletin girişimciliği ve piyasa mekanizmalarını desteklemesi beklenmiş ve model, sermayenin karar verme süreçlerinde daha çok yer bulmasını sağlamıştır (Güzelsarı, 2004, s. 19). Böylece yönetim ile kamu yönetimi "piyasa güçlerine" açılmış ve devlet sermayenin rahat hareket etmesi için uygun koşulları sağlamak ve gerekli yasal ortamı sağlamakla yükümlü kılınmıştır (Güzelsarı, 2004, s. 19).

Yönetişim modeli sivil toplum kuruluşlarını (STK) da masaya davet etmekte ancak onların katılımını sosyal sorumluluk ile kısıtlamaktadır. Bu kuruluşlar ve özel sektörün yönetime katılımı devlet yönetiminin özele bırakılmasına neden olmaktadır. Böylece yöneten ve yönetilen ayrımı ortadan kalkmaktadır. Yönetişim yaklaşımında toplum bürokrasi, şirket ve hükümet dışı örgütlenmeler olarak belirlenmekte ve tüm bu taraflar *görünümde* eşit kılınmaktadır. Ancak sisteme biraz daha yakından bakıldığında yönetim yaklaşımının eşitlikçi olmadığı görülmektedir. Karar alma süreçlerinde masada yerini alan özel sektör yani sermaye bir yeri de hükümet dışı örgütlenmeler adı ile almaktadır. Aslında şirketler gibi ticari ilişkisi olmayan çeşitli toplumsal örgütlenmeleri içeren hükümet dışı örgütlenmeler meslek odaları, işveren birlikleri, konfederasyonlar ve işçi konfederasyonlarından oluşmaktadır. Sorun tam da burada ortaya çıkmaktadır. İşçi konfederasyonları gibi kısmen zayıf paydaşlar masada tek yere sahipken sermaye iki ayrı oluşum ile masada yerini almaktadır.

Güler yönetim modeline eleştirileri; toplumun sermaye kesiminden ibaret görülmesinde, şirketlerin yönetsel iktidarın açık sahibi kılınmasında, hükümet dışı örgütlenmelerde yine sermayenin yer almasında ve sermayenin sadece zayıf paydaşlar karşısında değil devlet karşısında da güçlü konuma gelmesinde

görmektedir (Güler, 2000). Bu yönetim modeli işçi-emekçi kesimine yeterince yer vermemekte sermaye dışı kesimlerin örgütlülük dereceleri zayıf kalmaktadır. Önemli eleştiri noktalarından biri de sermayenin yerli-yabancı ayrımı yapmadan ülkeleri kuşatmasıdır. Böylece ülkeler yabancı sermayeye teslim edilmektedir. Bu teslimiyet altında kamu görevi gören kamu personelinin yerini sözleşme esaslı istihdam almakta ve kamu hizmetinin devamlılığı ve tarafsızlığı tehlikeye atılmaktadır (Güler, 2000).

Yönetişim modelinin temel eksiği devletin rolü yeniden tanımlanırken piyasa dostu devlet unsurunun öne çıkması ve toplumdaki diğer paydaşlar karar alma mekanizmalarının dışında kalırken özel sektöre ve sermayeye farklı kartlarla masada birden çok oy hakkı verilmesidir. Bu doğrultuda yönetim modeline yöneltilen en temel eleştiri toplumun her kesiminin eşit görülüp görülmediği ve toplumdaki herkesin yönetime eşit katılıp katılmadığı yönünde olmaktadır. Bu çalışma Avrupa Yönetişimini ve bu modelin üzerinde yükseldiği ilkeleri incelemekte ve başta AB yönetişiminin temelini oluşturan ana politika belgesi Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı ve Donanımlı bir Müzakere ve Diyalog Kültürüne Doğru-İlgili Tarafalara Danışılması için Genel İlkeler ve Asgari Standartlar Bildirimini incelemekte ve sonra da üç farklı alanda üç mevzuat çalışmasına gelen görüşleri sayısal olarak ortaya koyarak AB mevzuatının oluşumunda toplumun hangi kesimlerinin daha fazla söz hakkına sahip olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Böylece yönetim modeline getirilen temel eleştirilerin Avrupa yansıması incelenmekte ve yönetim modelinin toplumun diğer kesimlerinden daha çok sermaye kesimine yer verip vermediği ve mevzuat oluşumunda ne kadar katılımcı ve eşitlikçi hareket ettiği araştırılmaktadır.

Avrupa Yönetişimi

AB karmaşık bir yapıya sahip olan Birliği daha etkin kılmak, Birlik çalışmalarını Avrupa vatandaşları için anlaşılabilir kılmak, AB politikalarının yukarıdan belirlenip uygulanması yerine ilgili taraflar ile karşılıklı etkileşim içerisinde hazırlanmasını sağlamak amacıyla yönetim modelini geliştirmiştir. Bu model ile AB, Birlik genelinde hukukun üstünlüğü ve katılımcı demokrasi ilkeleri etrafında meşru bir yönetim, istikrarlı ve güvenilir siyasi kurumlar, sorumlu, hesap verebilir bir bürokrasi ve işleyen bir piyasa ekonomisi kurmayı amaçlamaktadır.

AB'nin Birlik yönetimindeki temel hedefleri; yönetilenleri yönetimde etkili kılmak, yerel yönetimleri güçlendirmek, kültürel çoğulculuğa saygıyı ve farklılıklara hoşgörüyü geliştirmek, otoriter yönetimlerden katılımcı yönetim modellerine geçmek, sivil toplumun kapasitesini artırmak, hesap sorma mekanizmalarını güçlendirmek ve kamu yönetiminde açıklığı sağlamaktır. Bu amaçlarla AB, Dünya Bankası, OECD ve BM dokümanları yerine kendi yönetim modeli olan Avrupa Yönetişimini kurmak üzere harekete geçmiştir.

Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı

Avrupa Yönetişimi, 2000 yılında Avrupa Komisyonu Başkanı Romano Prodi'nin Avrupa için yeni yönetim modeli hedefini

açıklaması ile hayata geçmiştir (Okçu, 2007, s. 300). Böylece Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı çalışmalarına başlanmıştır. Beyaz Kitap'ın hazırlanması için Avrupa Komisyonu Genel Sekreterliği'ne bağlı olan bir yönetim takımı ve bu takıma bağlı altı çalışma alanında çalışacak on iki çalışma grubu kurulmuştur. Bu çalışmada Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen yol haritasına uyulmuş ve pek çok uzman çalışmaya katılmıştır. Bu çalışmanın sonucunda önce Beyaz Kitap Hazırlık Çalışması adı verilen 420 sayfalık bir doküman hazırlanmış 25 Temmuz 2001 tarihinde ise Com (2001) 428 Sayılı Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı yayınlanmıştır (Okçu, 2007, s. 301). Beyaz Kitap tüm Avrupa'da yaygın bir şekilde broşür olarak dağıtılmış ve ayrıca internet üzerinden kamuoyuna açık hale getirilmiştir. Beyaz Kitap, yıllar içerisinde pek çok tartışma ve bilimsel çalışmanın konusu olmuştur. Kamuoyunun görüşlerinin alınması süreci 31 Mart 2002 tarihine kadar devam etmiştir. Komisyon ayrıca Beyaz Kitap ile ilgili mütalaa sonuçlarını bir raporla paylaşacağını duyurmuştur.

Beyaz Kitap, dört bölümden oluşmaktadır ve 35 sayfadır. Kitapta; Avrupa'daki yönetimin dönüşüm ihtiyacı, iyi yönetişimin ilkeleri, değişim önerileri, yeni yönetim modeli ve AB'nin geleceğine katkısı bölümleri bulunmaktadır. Kitap, Avrupa vatandaşlarının yönetime katılımının artırılması, AB politikalarının etkinliğinin artırılması, AB'nin küresel yönetişime katkısının artırılması ve AB kurumlarının etkinliğinin artırılması hususlarını içermektedir (EC, 2001).

İnsanların kendilerini daha az Avrupalı hissetmeleri, işsizlik, gıda güvenliği, suçla mücadele gibi sorunlar AB'nin bir yönetim reformuna ihtiyaç duymasına neden olmuştur. İrlanda'nın Lizbon Anlaşması için kullandığı hayır oyu da aslında Avrupa halkları ve AB Parlamentosu arasındaki uçurumun arttığını göstermiştir. Dolayısıyla AB, karmaşık ve halktan uzak bulunan yönetim sistemini değiştirme ihtiyacı duymaktadır. Yeni yönetim modeli AB vatandaşlarını karar alma mekanizmalarına daha çok katmalı, hesap verebilir ve şeffaf olmalıdır. Bu kapsamda Beyaz Kitap iyi yönetişimi Avrupa düzeyinde iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar olarak tanımlanmakta ve iyi yönetişimin ilkelerini ise açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum (ekonomik ve sosyal) olarak sıralamaktadır (EC, 2001, ss. 10-11).

Açıklık: AB kurumlarının daha açık ve şeffaf olmasını gerektirmektedir. AB kurumları AB genelinde aktif iletişimde bulunarak tarafları çalışmalara dahil etmelidir. Kurumların kullandıkları dilin anlaşılabilir olması bu kurumlara olan güvenin artmasına katkı sağlayacaktır.

Katılım: Politika belirleme süreçleri halkın katılımına açık olmalı ve AB politikalarının kalite ve etkinliğini belirleyecek bir unsur olarak görülmelidir. Vatandaşları karar alma süreçlerine dahil eden bir yaklaşım sergilenmeli ve AB üyesi ülkeler de bu tutuma sahip çıkmalıdır.

Hesap Verebilirlik: AB genelinde yasama ve yürütme süreçlerindeki roller daha açık hale getirilmeli ve her bir AB kurumunun AB sistemi içerisindeki fonksiyonu netleştirilmelidir.

Etkinlik: Politikalar zamanında ve etkin belirlenmelidir. Politika öncelikleri vatandaşlara geçmiş tecrübeler ve bilimsel veriler ışığında anlatılmalıdır.

Uyum: Belirlenen politikalar ile bu politikaların uygulanmasına yönelik eylemler uyumlu ve anlaşılır olmalıdır. Küresel sorunlar, mevcut sorunlar, mevcut politika öncelikleri,

Birliğin genişlemesinin farklılıkları arttırması, bölgesel ve yerel aktörlerin AB politikaları üzerindeki etkisi uyum prensibinin önemini arttırmaktadır.

Bu ilkelerin hayata geçirilmesi orantılılık ve hizmette yerellik ilkelerini de beraberinde getirmektedir. Orantılılık ilkesi politika hedeflerine ulaşmak için kullanılan araçların amaçlara uygunluğunu, hizmette yerellik ilkesi ise politika tasarımı ile elde edilmek istenen hedefe ulaşmak için hangi seviyede uygulama yapılacağını gösterir. Bu iki ilke bir politikanın gerekli olup olmadığını ve politikaların amaçlara ulaşmak için nasıl uygulanacağını belirlemesini gerektirir (Okçu, 2007, ss. 302-304).

Beyaz Kitap değişim için önerileri; AB politikalarının şekillenmesi ve uygulanmasına Avrupa vatandaşlarının katılımının sağlanması, AB politikalarının kalitesinin artırılması, AB'nin küresel yönetişime katılımı ve AB kurumlarının etkinliğinin artırılması olarak belirlemiştir (EC, 2001, ss. 11-32).

Birlik politikalarının belirlenmesinde vatandaşların katılımının artırılması için Birliğin işleyişinin açık ve herkes tarafından görülebilir hale getirilmesi gerekmektedir. Bunun için AB, 2001 yılı içinde vatandaşların Birlik dokümanlarına daha kolay ulaşmasına olanak sağlayan yeni kuralları kabul etmiştir. Bu yaklaşım AB kurumlarının ve ülkelerin Avrupa'yı ilgilendiren konularda kamuoyu ile daha etkin bir etkileşim içinde olmasını gerektirmektedir. Politika süreçlerine daha çok vatandaşın katılımını sağlamanın bir başka önemli boyutu ise bölgesel ve yerel demokrasidir. Bölgesel ve yerel demokrasi karar alma süreçlerine katılımın artırılması, AB genelinde politika uyumunun sağlanması ve politik kararların sonuçlarının üstlenilmesi ile gerçekleşecektir. AB, Brüksel merkezli olmayan 27 ülkeye yaygın bir yönetim anlayışını etkinleştirmek istemektedir.

Beyaz Kitap, en önemli taraflardan biri olarak sivil toplum kuruluşlarını sayıp kuruluşların kamu politikalarına katılmasını söylerken diğer yandan da bunun önemli bir sorumluluk olduğuna değinerek sivil toplumun politikalara daha fazla katılımının büyük sorumluluk olduğunu belirtmektedir. Kitap, daha etkin politikalar ortaya konması için Birlik mevzuatının basitleştirilmesi, düzenleyici kurumların yardımıyla AB kurallarının daha iyi uygulanması ve üye ülkelerin de tüm bu gelişime katkı sağlamasını beklemektedir. Kitap ayrıca AB'nin küresel yönetişime katkıda bulunması için AB'nin sürdürülebilir kalkınma stratejisi çerçevesinde küresel boyutun dikkate alınmasını ve uluslararası ağlarla etkileşim içinde olunmasını tavsiye etmektedir.

Beyaz Kitap politikalar ve kurumlara yeniden odaklanmak bölümünde vatandaşların AB'yi oluşturan amaçları daha iyi anlamaları için çalışmalar yapılmasını, zaman içinde karmaşık

hale gelen politikaların gözden geçirilmesini, Birliğin uzun dönemli hedeflerinin daha açık bir şekilde tanımlanmasını öngörmektedir. AB politikalarının vatandaşlara iyi sunulması için AB kurumlarına yeniden odaklanılması ve Birlik yönteminin etkinleştirilmesi gerekmektedir (EC, 2001, ss. 32-35).

AB gelecek için önerilerini aşağıdaki başlıklarda toplamaktadır (EC, 2001, ss. 32-35):

- AB'nin sivil toplumla ilişkilerini yapılandırması: Müzakere süreçleri için ilkeler belirlenmeli ve tüm paydaşlar için hesap verebilirlik geliştirilmelidir. Bu örgütlü sivil toplumun katılımını ve diyalogu artıracaktır.
- Bölgesel ve yerel aktörlerin beceri ve tecrübelerinden yararlanılması: Bu öncelikle ulusal hükümetlerin gayret göstermesi ile oluşacaktır. Aynı şekilde AB de politikaların yerel düzeyde uygulanmasını geliştirmek için mevcut potansiyeli daha iyi kullanılmalıdır.
- Politika karar aktörlerinin yararlandığı uzman bilgisi hakkında kamu güveni oluşturulması: AB'nin çok disiplinli uzman sistemi kamu görüşüne açılmalıdır. Böylece ilgili politika alanında uzman kişilerin görevlendirilmesi ve kamu güveni sağlanacaktır.
- AB politika amaçlarının etkinliğinin artırılması: Değişik politika düzenlemelerinin birleştirilmesi bu amaca hizmet edecektir.
- AB düzenleyici kurumlarının kurulma şartlarının belirlenmesi: Bu kurumlar hem teknik hem karmaşık birçok alanda iş dünyasının ve kamunun görüşlerinin AB mevzuatına yansımaları ve böylece mevzuatın etkililiğinin artırılmasını sağlayacaktır.
- AB'nin her kurumunun rol ve sorumluluklarına yeniden odaklanması: Bu vatandaşların kurum ve kuruluşlara sahip çıkmasını ve kurumlara güvenmesini sağlayacaktır.

Bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak olan siyasi iradedir. AB kurumları üzerine odaklanılmalı, AB Komisyonu katılımcı çalışmalı, AB Parlamentosu ve Konseyi yasama üzerine yoğunlaşmalı, ulusal aktörler politika süreçlerine daha etkili katılım sağlamalıdır. AB içinde güçler ayrılığı benimsenmeli, AB ve üye devletlerarasındaki rol paylaşımı belirlenmelidir. Sivil toplumun katılımı sağlanmalıdır. İşçi örgütleri ve sendikaların görüşleri politikalara yansılmalıdır.

Beyaz Kitap; Avrupa vatandaşlarının beklentilerine cevap vermek için yeni bir süreç başladığı, Avrupalıların AB'yi ihtiyaçları doğrultusunda değiştirebilecekleri bir araç olarak görmeleri gerektiği ve bu reformların yansımalarının devam edeceği ve kurumsal reform ile sürecin tamamlanacağı bilgisi ile tamamlanmaktadır.

Beyaz Kitap ışığında uygulanmaya başlayan Avrupa Yönetişi, mevzuatın basitleştirilmesi, vatandaşların politika dokümanlarına görüş vermesinin sağlanması, AB kurumlarının etkinliğinin artırılması gibi temel alanlarda yirmi yılı aşkın bir süredir uygulanmaktadır. Son dönemde Avrupa yönetişi, AB'nin yetkilerini kullanma şekliyle ilgili kurallar, prosedürler ve uygulamalar bütünü ifade eder. Amaç, AB düzeyinde demokrasiyi

güçlendirmek ve vatandaşları AB kurumlarına yaklaştırmaktır (EC, 2024a).

Avrupa yönetişimi aşağıdaki ilkelere dayanmaktadır (EC, 2024a):

- AB kurumlarının açılması ve şeffaflığı,
- Sivil toplumun karar alma süreçlerine dahil edilmesi,
- Tutarlı ve iyi yönetilen politikaların çerçevelenmesi ve uygulanması,
- Büyümeyi ve istihdamı destekleyen açık, istikrarlı ve öngörülebilir bir düzenleyici çerçevenin sağlanması,
- Orantılılık ve yetki devri ilkelerine saygı göstererek; AB kurumlarının ve AB üye Devletlerinin her birinin AB'de yaptıklarını açıklamasını ve sorumluluk almasını sağlamak,
- Uluslararası kurumların işleyişini iyileştirmek amacıyla küresel yönetim tartışmasına katkıda bulunmak.

Bu haliyle oldukça kapsamlı ve katılımcı bir sistem olarak tasarlanan Avrupa Yönetişimini bir sonraki bölümde bir de bu modeli oluşturan dokümanların kendi demokratikliği ve diğer AB mevzuatının oluşturulmasında katılımın ne kadar sağlandığı unsurları ile incelemek faydalı olacaktır.

Katılımın Demokratikliği

Katılımın sağlanması yönetim modelinin önemli bir unsurudur. Kamu politikalarından etkilenen tüm tarafların kamu politika belirleme süreçlerine katılması, politika dokümanlarına zamanında sorunsuz bir şekilde erişmesi, bu dokümanlara görüşlerini iletmeleri ve politikalar belirlenirken bu görüşlerin dikkate alınması katılım sürecinin önemli unsurlarındandır. Beyaz Kitap ile başlayan süreçte AB, politika ve mevzuatını basitleştirmeye çalışmış, AB ve kurumlarının halka yakınlaşması için çalışmalar yürütmüş, politika dokümanlarını görüşe açmış ve kamu süreçlerinin vatandaşlar tarafından izlenebilmesi için sistemler oluşturmuştur.

Bu planlamanın sonuçlarının ne olduğunu AB mevzuatına katılımın ne kadar sağlandığının ve AB'nin tüm tarafların görüşlerini dikkate alıp almadığını temel AB mevzuatı üzerinden incelemek Avrupa Yönetişiminin etkinliğinin AB kaynakları ile ortaya konmasını sağlayacaktır. Avrupa yönetişimine tutulacak bu ışık yönetim modelinin temel eleştiri noktalarını da ortaya çıkaracaktır.

Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı

Avrupa Yönetişiminin temel dokümanı olan Beyaz Kitap Avrupa'nın görüşüne sunulmuştur. Beyaz Kitaba gelen görüşlerin %27'si kamu otoritelerinden, %22'si örgütlü sivil toplumdan, %22'si sosyo-ekonomik aktörlerden, %16'sı akademiden, %13'ü de bireylerden gelmiştir.

Ulusötesi şirketlerin görüşleri ise tüm görüşlerin %29'udur (AB Komisyonu, 2003, s. 33). Bu oranlara bakıldığında ulusötesi şirketlerin diğer tüm taraflardan daha fazla katılım gösterdiği görülmektedir.

Ülkelere göre katılımlara bakıldığında en çok katılımı %54 ile İngiltere'nin sağladığı görülmektedir. İngiltere'yi, %26 ile

Almanya, %6 ile İtalya, %13 ile İspanya ve Fransa, %11 ile İsveç ve %10 ile İrlanda takip etmektedir. AB ulusötesi şirketleri *ülkelerden fazla bir oran ile* Beyaz Kitaba görüş vermiştir. Ulusötesi şirketlerin toplam katılma oranı %69 olmuştur (AB Komisyonu, 2003, s. 40).

31 Temmuz 2007'de arşivlenen Yönetişim ile ilgili AB'nin web sitesinde 188 görüşe ulaşılmaktadır (EC, 2007). Bu görüşler arasında Telefonica gibi büyük ulusötesi şirketlerin görüşleri yer almaktadır. Şirketler, AB politikalarında sosyo-ekonomik aktörlerin rolünün artırılması gerekliliğini dile getirmiştir. Beyaz Kitaba görüş verenler arasında AB politikalarını yönlendirme gücüne sahip önemli bir lobi grubu olan Avrupa İş Dünyası Konfederasyonu (Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe-UNICE) da bulunmaktadır. UNICE, 35 Ülkeden 41 Konfederasyonun üye olduğu 20 milyon şirketi temsil etmektedir. UNICE'nin görüşleri ana hatlarıyla sıralanmaktadır (UNICE, 2002a):

- AB mevzuatı geliştirilirken iyi yapılandırılmış, bağımsız ve şeffaf etki değerlendirmesi mekanizması oluşturulmalıdır,
- Sadece yeni dokümanlar değil revizyona alınan dokümanlar da müzakere sürecine dahil edilmelidir,
- Katılımın kalitesinin artırılması için katılımcıların *belli düzeyde uzmanlığa* sahip olmaları beklenmektedir,
- Seçilen politika alanlarında ortaklık anlaşmaları yapılması görüş verenlerin katılımlarını artıracak ve Komisyonun açıklık ilkesine uygun çalışmasını sağlayacaktır,
- Katılımın kapsamlı olması ile karar almanın etkiliği arasında denge kurulmalıdır,
- Fizibilite ve etkililiğin sağlanması için toplantı şeklinde yapılan müzakereler çekirdek bir grup ile sınırlandırılmalıdır,
- Müzakere sonuçları ve katılımcıların görüşleri kamuya açık olmalıdır,
- *Sosyal diyalog ile sivil toplumun katılımının sağlandığı sivil diyalog arasındaki ayrım kesin olmalıdır,*
- Orantısallık ve yerellik ilkesi gereği duruma göre kurallar belirlenmelidir. Düzenleme yöntemi ancak başka bir yöntem uygulanamıyorsa kullanılmalıdır,
- Yasama sistemi basitleştirilmelidir,
- Yönetmeliklerin temel gereklerini karşılamak için sosyo-ekonomik örgütler ile daha köklü ve geniş müzakereler yapılmasını iş dünyası talep etmektedir,
- Üye devletler ilgili politikanın sistematik değerlendirmesini karşılaştırmalı yıllık raporlar ile yapmalıdır. Üye devletler yanında *ekonomik örgütler* ve sivil toplum da değerlendirme ve izleme süreçlerine katılmalıdır. Bu birliklerin katılımı süreçlere fayda sağlayacaktır,
- Küresel arenada *Avrupa iş dünyasının "tek ses" olarak* AB tarafından temsil edilmesi gereklidir. Ancak Beyaz Kitap olması gereken "tek ses"i planlamadığı gibi mevcut durumu bile değerlendirmemektedir,
- AB'nin politika hedefleri ve amaçları belirtilmemesine rağmen UNICE, AB politikalarında ve Komisyonun yıllık çalışma programı oluşturulurken sosyal ortakların görüşlerine daha fazla yer verileceğine inanmaktadır,
- UNICE, Komisyonun Beyaz Kitap'ın kapsamında gerekli değişiklikleri yapmasını beklemektedir.

Tüketiciler adına görüş veren Ulusal Tüketici Konseyi'nin (National Consumer Council-NCC) Beyaz Kitaba verdiği görüşler ise aşağıdaki gibidir (NCC, 2002a):

- Komisyon kamuyu bilgilendirmelidir. AB Mevzuat Sistemi web sitesi (Eur-Lex) yetersizdir. Bu sitedeki bilgilerin basit ve kolay ulaşılabilir olması gerekir,
- AB dokümanları herkesin anlayabilmesi için basit dille yazılmalıdır,
- Politikaların ilk aşamalarından itibaren daha iyi etki değerlendirme sistemi oluşturulmalıdır,
- Beyaz Kitapta AB'nin hedeflerinin belirlenmemiş olmaması büyük eksikliktir. Etki değerlendirme sistemi ve uzun dönemli hedefler belirlenmeli ve daha iyi politika entegrasyonu sağlanmalıdır,
- Komisyon *dezavantajlı ve yetersiz fona sahip grupların* görüşlerinin alınmasını sağlamalıdır,
- Dezavantajlı ve yetersiz fona sahip gruplar belirlenmeli ve gruplanmalıdır. NCC, *Komisyon'dan bu grupların ihtiyaçlarının belirlenmesi için kurallar oluşturulmasını beklemektedir*,
- Aynı şekilde tüketici birlikleri ve diğer kamu temsilcileri kendilerini destekleyecek güçlü ve geniş örgütlenmeleri olmadı için desteklenmelidir,
- AB Komisyonu içinde çalışan komitelerde tüketici birliklerinin temsilcilerinin yer almaması uygun değildir,
- Tüketiciler tüm kararlarda dikkate alınmalıdır,
- Tüm tarafları kapsayan tek bir Avrupa forumu oluşturulmalı ve herkesin görüşü dinlenmelidir,
- *Komisyon küçük ve gelişmekte olan hükümet dışı örgütlenmelerin katılımını sağlamalıdır*,
- *Sanayi ve diğer paydaşlar arasındaki dengesizlik önlenmelidir. Tüketici birlikleri, küçük oluşumlar ve diğer katılımcıların görüşleri de sanayinin görüşleri kadar politika süreçlerine yansıtılmalıdır*,
- Büyük örgütlenmeler, iyi organize olmuş özellikle Brüksel'de yer alan gruplar Komisyon politikalarında etkili olmaktadır. *Tüketici birlikleri gibi daha küçük gruplar Komisyonun "açıklık" ilkesinin avantajlarından yararlanamamaktadır*.

Bir başka görüş Tüketiciler Birliği'nin (Consumers Association-CA) görüşleridir. CA'nın görüşlerinde aşağıdaki maddeler öne çıkmaktadır (CA, 2002a):

- AB politikaları sıradan insanları atlamaktadır, AB bu bağlantıyı kurmalıdır,
- AB politikaları oluşturulurken tüketici çıkarları çok az dikkate alınmaktadır,
- Tüketici temsilcileri çalışmalarda yer almalıdır,
- Komisyon dokümanları daha kolay ulaşılır ve anlaşılır olmalıdır,
- Resmi Gazeteler için de aynı durum geçerlidir, Eur-Lex sayfası basitleştirilmelidir,
- Sivil toplumun katılımının artırılması faydalıdır ancak sivil topluma dahil olmayan kişilerin, bağımsız ve aktif olmayan sivil toplumun katılımı da sağlamalıdır,
- *Ekonomik ve Sosyal Komite yetersizdir*, bu Komiteye yeni görevler yüklenmemelidir,
- Müzakere sürecinde kime, ne, nasıl danışılacak belirlenmelidir,

- Politika oluşturulmasında aşağıdan yukarıya yöntemi benimsenmelidir,
- Katılım için vatandaşların önerilerinin toplanması, forumlar gibi daha esnek mekanizmalar geliştirilmelidir,
- Politikaların ilk aşamalarından itibaren katılım sağlanmalı ve yazılı olarak arşivlenmelidir,
- *Komisyon hedef grup belirlememeli isteyen herkes dokümanlara görüş verebilmelidir*,
- Yeni mevzuat oluşturulmamalı, yasama basit hale getirilmelidir,
- İhlaller Komisyon tarafından takip edilmelidir,
- *Küresel yönetişime sivil toplum dahil edilmelidir*,
- AB Konsey toplantılarının veya en azından oylamalarının kamuya açık hale getirilmesi gerekmektedir,
- *Tüketici temsilcilerinin katılımı az seviyede kalmakta ve Komisyonun gözünden kaçmaktadır. Sanayinin katılımı diğer örgütlenmelerden fazla olsa bile Komisyon görüşleri değerlendirirken tüm görüşlere eşit önem vermemelidir*.

Avrupa Yönetişimi Üzerine Komisyon Raporu ve Avrupa Yönetişimi Beyaz Kitabı-Kamu Görüşlerinin Çalışma Özetinde Komisyonun bundan sonra dikkate alacağı konular özetlenmiştir:

- AB politikalarının oluşumuna katılım artırılmalıdır,
- Demokratik katılım sağlanmalıdır,
- *Sosyal diyalog ile sivil diyalog ayrımı yapılmalıdır*,
- Görüşülen politika alanı ile ilgili tarafların katılımı sağlanmalıdır,
- Açıklık ve şeffaflık ilkelerinin gereği yerine getirilmelidir,
- Sivil toplum örgütlerinin katılımı artırılmalıdır,
- Yerellik ilkesi dikkate alınmalıdır,
- Yeni karar alıcı yaratılmamalı, mevcut kurumların işleyişi işlevselleştirilmelidir,
- Katılım süreçlerinin kuralları belirlenmeli ve bu konuda kılavuzlar oluşturulmalıdır,
- Klasik yasama yöntemleri bırakılmalı ve yeni yöntemler benimsenmelidir.

Beyaz Kitap mütalaa sürecinde sermayenin; Telefonica gibi ulusötesi şirketler ve UNICE gibi hükümet dışı örgütlenmeler/işveren konfederasyonları aracılığıyla güçlü bir şekilde taleplerini ilettiği görülmektedir. Avrupa Komisyonu da değerlendirme raporlarında sermayenin görüşlerini dikkate almıştır. Aynı duyarlılığı işçi ve tüketici temsilcilerinin taleplerinde görmek mümkün değildir. Bu zayıf paydaşların görüşleri nitelik ve nicelik olarak sermayenin görüşleri yanında etkisiz kalmıştır.

Donanımlı bir Müzakere ve Diyalog Kültürüne Doğru-İlgili Taraflara Danışılması için Genel İlkeler ve Asgari Standartlar Bildirimi

Avrupa Yönetişimi Beyaz Raporuna çok fazla görüş geldiği için Komisyon, Bildirimi önce taslak metin olarak yayınlama kararı almış ve taslak metin 5 Haziran 2002'de yayınlanmıştır. Com (2002) 277 sayısı ile ilgili tarafların görüşüne sunulan Bildirime 31 Haziran 2002'ye kadar görüş verme süresi tanınmıştır. Bildirimin ekinde katkı sağlayan kurum ve kuruluşlar yer almış

ayrıca taslak metin ve gelen görüşler AB Komisyonunun ilgili sitesinde de yayınlanmıştır (EC, 2011).

Bildirimin ekinde yer alan bilgilere göre; toplam 87 katılımcı Bildirime görüş vermiştir. Bu katılımcılar AB Komisyonu tarafından; hükümet, özel sektör, hükümet dışı örgütlenme, bölgesel ve yerel birlikler, dinsel örgütlenmeler, araştırma enstitüleri, kişisel katılım ve diğer olarak gruplandırılmıştır. Katılımcıların sayı itibarıyla dağılımı aşağıdaki gibidir:

- Ülkeler: 4 (AB üyesi olan 3-AB Üyesi olmayan 1 ülke)
- Özel sektör: 46
- Hükümet dışı örgütlenme: 14
- Bölgesel ve yerel birlikler: 13
- Dinsel örgütlenmeler: 4
- Araştırma enstitüleri: 2
- Birey: 2
- Diğer: 2

Alınan görüşlerin 46'sı sermayeden gelirken tüm diğer tarafların görüş sayısı 41 olmuştur. Özel sektörün katılımı %52 olurken hükümet dışı örgütlenmenin katılımı %16'da kalmıştır.

AB Komisyonunun ilgili sitesinde ise ulaşılabilen katılımcı sayısı 76'dır. Katılımcıların sayı itibarıyla dağılımı aşağıdaki gibidir:

- Hükümet: 4
- Özel sektör: 40
- Hükümet dışı örgütlenme: 14
- Bölgesel ve yerel birlikler: 10
- Dinsel örgütlenmeler: 2
- Araştırma enstitüleri: 2
- Kişisel katılım: 2
- Diğer: 2

Özel sektörün katılımı %52 olurken hükümet dışı örgütlenmenin katılımı %18 olmuştur.

Gelen görüşler arasında Barclays gibi büyük şirketlerin de görüşleri yer almaktadır. Şirketler, *küçük gruplardan gelen görüşlerin politikalar oluşturulurken dikkate alınmaması gerektiğini* belirtirken *şirketlerin ve ticaret odalarının görüşlerinin Komisyon tarafından dikkate alınması* gerekliliğini vurgulamışlardır.

Sermayeyi temsilen Bildirime 30 Temmuz 2002 tarihinde görüş veren UNICE, müzakerenin iş dünyası için faydalı olduğunu dile getirmekte daha iyi ve hedefe yönelik politikalar yapılacağı için katılımın artırılmasının faydalı olacağını belirtmektedir. UNICE'nin diğer görüşleri şunlardır (UNICE, 2002b):

- Şirketlerin küresel rekabete ayak uydurabilmesi için AB iş dünyasının çıkarlarını gözeterek politikalar benimsemelidir,
- Hazırlanan tüm dokümanlar müzakereye açılmalıdır,
- AB karar alma süreçleri demokratik ve hesap verilebilir olmalıdır,
- Avrupa Yönetişiminin beş ilkesi kesinlikle uygulanmalı ama bu beş ilkenin uygulamada nasıl işleyeceği açıklığa kavuşturulmalıdır,

- Politikalar oluşturulurken ortak çıkarlar düşünülmeli, katılım gönüllü olmalı ve alanlarında uzman kişiler katılmalıdır,
- Politika oluşumunun en erken aşamalarından çıkar grupları sürece dahil edilmeli ve görüş verenler için görüşlerini ve süreci izlemek mümkün olmalıdır,
- *Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesi aktif rol üstlenmelidir,*
- Görüşler, yönetişimin açıklık ve şeffaflık ilkesi gereğince kamuya açık olmalıdır,
- *Görüşe açılan konu ile ilgisi olmayan gruplar görüş vermemelidir,*
- Konuyla ilgili görüşler dikkate alınmalıdır,
- AB içinde sosyal tarafların rolü danışman niteliğindedir. Sosyal *diyalog ayrımının önemi uygulamada dikkate alınmalıdır,*
- AB genelinde de klasik yasama terk edilmeli ve yerelleşme ilkesinin işlevselliği artırılmalıdır.

Bildirime NCC'nin görüşleri aşağıdaki gibidir (NCC, 2002b):

- Katılım kültürünün oluşturulması faydalı olacaktır ancak katılım sağlayan her zaman *örgütlü, iyi finanse edilen gruplar olmaktadır ve politikaları bu gruplar etkilemektedir. Kaynağı olmayan gruplar politikaları etkileyememektedir.*
- Komisyonun *hedef grup belirlemesi uygun değildir,* isteyen herkes her dokümana görüş verebilmelidir,
- Hedef grup belirlenmesi *dezavantajlı grupların dışlanmasına neden olmaktadır,*
- Katılım süreci politikaların ilk aşamalarından başlamalıdır ve tüm sürece ilişkin (kim, neye, nasıl katılacak) kurallar belirlenmelidir,
- Tüm taraflar görüşleri görebilmelidir ve görüşler yayınlanmalıdır,
- Görüşlerin toplanması ile etkili karar alınması arasında denge kurulmalıdır,
- *Sanayi ve diğer paydaşlar arasındaki dengesizlik giderilmelidir. Sanayi kadar finansal imkânı olmayan ve örgütlenmesi az grupların görüşleri de korunmalıdır.*

CA'nın Bildirim ile ilgili görüş verdiği aşanlar aşağıda sıralanmaktadır (CA, 2002b):

- *Ekonomik ve Sosyal Komite zayıf bir komitedir.* Müzakere sürecinde görevinin artırılması yerine rolü Hükümetlerarası Konferansta rolü tartışılmalıdır,
- Katılım ile ilgili kurallar belirlenecekse AB Komisyonu kendi kurumları için de kurallar belirlemelidir,
- Uluslararası anlaşmalar müzakere sürecinin dışında tutulmuştur. Oysa uluslararası arenada da katılım için kurallar belirlenmelidir. Sivil toplumun uluslararası anlaşmalara görüş vermesi sağlanmalıdır,
- Açıklık ve hesap verebilirlik ilkesinin uygulanması için tüm AB dokümanları basit ve anlaşılır bir dille yazılmalı, AB Resmi Gazeteleri de bu ilkeler çerçevesinde web sitelerinde ulaşılır olmalı, resmi gazetelerin tadil ve revizyonları kamu ile paylaşılmalıdır,
- AB Komisyonunun izlediği hiyerarşi katılım sürecinde *küçük ve yeni organizasyonların dışarıda kalmasına sebep olabilir.*

Her ölçek ve her alandan katılımcıların müzakere sürecine katılımının sağlanması gereklidir,

- Katılma, politikaların ilk oluşum aşamasından başlamalıdır,
- Görüş süresi uzatılmalıdır,
- Müzakere süreci basın açıklamaları ile daha da duyulur hâle getirilmelidir,
- AB merkezi bir web sitesinde tüm görüşe açılan dokümanları duyurmalıdır,
- Müzakere süreci toplantılarla sonlandırılmalıdır.

Komisyon Bildirimi gelen görüşlere göre revize ederek 11 Aralık 2002'de Com (2002) 704 Sayılı Donanımlı bir Müzakere ve Diyalog Kültürüne Doğru-İlgili Taraflara Danışılması için Genel İlkeler ve Asgari Standartlar Bildirimi olarak yayınlamıştır (EC, 2002). Komisyon, taslağa hem sayı hem nitelik olarak çok *doyurucu* görüşler geldiğini belirterek bunun toplumun ilgisini gösterdiğini belirtmektedir. Komisyon tüm görüşlerin dikkatle analiz edildiğini ifade etmektedir.

Bildirim metninde müzakere süreci ve gelen görüşlere yer verilmektedir. Bu bölümde (EC, 2002, ss. 9-14);

- Gelen görüşler çerçevesinde Bildirimin kapsamının belirginleştirildiği,
- Komisyonun etki değerlendirme prosedürleri ve müzakere kültürü arasında açık bir bağ oluşturulduğu,
- Uygulamaya yönelik alanların netleştirildiği,
- Ulusal organizasyonların üyelerinin Komisyon dokümanlarına katılımda yaşadıkları sıkıntıların dikkate alındığı,
- Eleme kriterlerinin detaylandırıldığı,
- Taraflara verdikleri görüşler ile ilgili geribildirim yapılmasının düzenlendiği belirtilmektedir.

Bildirimde kapsamın netleştirildiği, orantısallık ve etkinlik uyumunun kurulmasına çalışıldığı belirtilmektedir. Komisyon, çok görüş toplamak kadar gelen görüşlerin dokümanlara yansıtılması ve bu dokümanların etkililiğinin sağlanmasının da önemli olduğunu ifade etmektedir. Açık uçlu ve sınırsız bir müzakere süreci sistemin etkinliğini yok edecektir. Müzakerenin de bir sınırı olmalıdır. Açık yönetim herkesin katılımını öngörmektedir. Ancak bu yapılırken *hedef gruplar*, eleme kriterleri ve süre belirli olmalıdır. Aksi taktirde müzakere amacına ulaşmayacaktır. Komisyon, müzakere kültüründe Avrupa organizasyonlarının katkısını çok önemli gördüklerini dile getirmekte ve bu aşamada *Ekonomik ve Sosyal Komitenin sivil diyalogun tesisi için bazı kriterler oluşturduğunu* belirtmektedir. Komisyon, artık Brüksel merkezli karar süreçlerinin yerini ulusal ve bölgesel kuruluşların katılımı ile oluşturulan karar süreçlerine döndüğünü belirtmektedir. İlgili tarafların şeffaf ve bağımsız olmaları beklenmektedir. Aynı şekilde Komisyon da katılımcıların ve görüşlerinin herkese açık olmasını ve müzakere süreçlerine erişimi sağlamayı taahhüt etmektedir.

Taslak metinde müzakere için altı hafta öngörülmektedir. Ancak gelen görüşlerin çoğu bu sürenin yeterli olmadığı yönünde olunca Komisyon müzakere sürecini sekiz hafta olarak değiştirmiştir. Bu süre ile ilgili Komisyon; müzakere sürecinin yeterli görüş gelecek kadar uzun olması gerektiğini ancak sürenin

çok uzun olmasının da ilgili eylem ve dokümanın etkililiğini azaltacağını ifade etmektedir. Bildirimin sonunda Komisyon, Bildirimin yayınlanmasında uygulanan müzakere sürecinin müzakere kültürünün oluşturulması için önemli bir adım olduğunu dile getirmektedir. Komisyon, bu müzakere süreci ile ilgili tarafların beklentileri ve ihtiyaç duyulan gerçekçi ve uygulanabilir çerçevenin oluşturulması arasında doğru dengenin bulunduğuna inandığını ve bu yöntemin yönetsel olarak son derece başarılı olduğunu belirtmektedir. Bildirimin 1 Ocak 2003 tarihinde uygulanmaya başlanmıştır.

Komisyon, özel şirketlerin ve bu şirketleri temsil eden birliklerin önerileri doğrultusunda her doküman için ayrı bir müzakere hedef listesi oluşturmaya karar vermiştir. Bildirimin yürürlüğe girmesinden sonra görüşe açılan tüm dokümanlarda hedef listesi belirtilmekte ve adı geçen tarafların dokümana görüş vermesi mümkün olmaktadır. Tüketici birliklerinin dokümanlara isteyen her kesimin görüş vermesi yönündeki görüşü ile küresel yönetime sivil toplumun katılımının sağlanması görüşü Komisyon tarafından dikkate alınmamıştır.

Yine tüketici birliklerinin sivil diyalogun önem kazanması ve sosyal diyalog ön çıkarılması yönündeki görüşlerine karşı UNICE'nin sosyal diyalog ile sivil diyalogun karıştırılmaması ve sosyal diyalogun danışma amaçlı kullanılması görüşü öne çıkmıştır. İlgili tüm tarafların politika oluşumuna katılımı olarak ifade edilebilen sosyal diyalog UNICE tarafından uygun bulunmakta ancak işçi ve işveren kesimlerinin uzlaşısı ile politika oluşturulması anlamına gelen sivil diyalog sermaye tarafından uygun bulunmamaktadır. NCC ve CA'nın dezavantajlı grupların dışlanmasının önlenmesi, sanayi ve diğer paydaşlar arasındaki dengesizliklerin giderilmesi yönündeki görüşleri ve örgütlenmesi az olan grupların görüşlerinin korunması önerileri Komisyon tarafından dikkate alınmamış gözükmektedir.

87 görüşten 46'sını, 76 görüşten 40'ını oluşturan sermaye UNICE aracılığıyla "Görüşe açılan konu ile ilgisi olmayan gruplar görüş vermemelidir" görüşünü ileterek aslında katılımcı bir modele karşı olduklarını göstermiştir. Komisyon sadece nicelik olarak değil yine nitelik olarak da Barclays ve UNICE tarafından iletilen ulusötesi şirketlerin görüşlerine ağırlık vermiş ve NCC gibi paydaşların "iyi finanse edilen gruplar politikaları yönetmektedir" uyarılarına rağmen finansal kaynğı zayıf olan paydaşların sesini duymamıştır.

Son Yıllarda Görüşe Açılan AB Mevzuatı Örnekleri

Avrupa Yönetişi oluşturulduktan sonra AB mevzuatı Senin Sesin-Your Voice adlı siteden yayınlanmakta ve ilgili tarafların mevzuat tasarılarına görüş vermesi beklenmekteydi (EC, 2017). 2018 yılından sonra Avrupa Komisyonu tarafından görüşe açılan politika belgelerine Halkın Katılımı-Public Consultation ve Sözü Söyle-Have Your Say web sitelerinden ulaşılabilir. Bu sitelerde yer alan politika belgeleri için belirli bir süre verilerek paydaşların bu belgelere görüşlerini vermeleri beklenmektedir. Bu tarihten önce görüşe açılan dokümanlar ile ilgili talepler Avrupa Komisyonuna e-posta gönderilerek talep

edilebilmektedir (EC, 2024b). Sitelere kayıt olunarak görüş verilirse görüşler kayıtlı görüş olarak kaydedilmekte kayıt olmadan görüş verilmesi halinde ise Komisyon raporlarında bu görüşler kayıtsız görüş olarak kayda geçmektedir. Görüşlerin hedef kitlesi bölümünde "Tüm vatandaşların, kuruluşların ve kamu otoritelerinin bu istişareye katkıda bulunmalarını memnuniyetle karşılıyoruz" ifadesi yer almakta görüşe açılan mevzuat ve politika belgesinin içeriğine göre ayrıca;

Avrupa Birliği'nin işleyişine ilişkin Antlaşma'nın 107 ve 108. maddelerinin tarımda en aza indirilmiş yardım amacıyla uygulanmasına ilişkin 18 Aralık 2013 tarih ve (AB) 1408/2013 Sayılı Komisyon Tüzüğü kapsamındaki tedbirlerle ilgilenen ulusal makamlardan özellikle katkı istenmektedir.

AB'de ekonominin tüm sektörlerinde ticari faaliyet gösteren şirketlerden, rekabet yasasını uygulayan ulusal makamlardan, iş dünyası derneklerinden, akademisyenlerden ve AB rekabet yasasını uygulama konusunda uzmanlığa sahip hukuk profesyonellerinden, ekonomik danışmanlıklardan, tüketici birliklerinden özellikle katkı beklenmektedir.

gibi açıklayıcı bilgiler yer almaktadır.

Yabancı sübvansiyonlar konusunda eşit rekabet koşullarının sağlanmasına ilişkin Beyaz Kitap (White Paper on Foreign Subsidies)

Bu politika belgesi için açılan mütalaa 150 görüş alınması ile sonuçlanmıştır. Kamu otoritelerinden 17, diğer ülkelerden 24, bireylerden 6, akademiden 2 görüş gelirken işveren derneklerinden 52, şirketlerden 52, ticari birliklerden 4 olmak üzere toplam 108 görüş alınmıştır. Politika belgesi rekabet koşulları ile ilgili olduğu için görüş sayısı fazla olmuş ve Pommies, Wilson. Fournik, Jungk (Thyssenkrupp), Venturini gibi büyük şirketler ve Candela, Recoldini, Lema gibi işveren federasyonları mütalaa görüş vermiştir. En çok görüş veren ülke Belçika olmuştur (EC, 2020).

Tarımda Sürdürülebilirlik Anlaşmaları-Rekabet İstisnalarına İlişkin Kılavuzlar (Sustainability agreements in agriculture – guidelines on antitrust derogation)

Tarımda Sürdürülebilirlik Anlaşmaları-Rekabet İstisnalarına İlişkin Kılavuzlar Politika belgesine tüketici örgütlerinden 1, bireylerden 1, diğer kategorisinde 1, STK'lardan 1 görüş gelmiştir. Sermaye, işveren federasyonları ile 7, şirketler ile 3 görüş vermiştir. Belgeye en çok görüş veren ülke Fransa olmuştur (EC, 2022). Mütalaa tarım ile ilgili olmasına rağmen verilen görüş az sayıda kalmıştır.

Motorlu Taşıt Blok Muafiyeti Yönetmeliği (Motor Vehicle Block Exemption Regulation)

Motorlu Taşıt Blok Muafiyeti Yönetmeliği için kamu otoritelerinden 1, STK'lardan 2, tüketici örgütlerinden 3, bireylerden 16 görüş gelirken şirketlerden 9, ticaret birliklerinden 2 ve işveren federasyonlarından 27 görüş alınmıştır. Politika belgesi için verilen 60 görüşün 28'i sermayeyi temsil eden kuruluşlardan gelmiştir (EC, 2024c). Mütalaa en çok görüş veren

ülkeler Danimarka (11 görüş) ve Belçika (10 görüş) olmuştur (EC, 2024c).

Sonuç ve Değerlendirme

Avrupa Birliği, Birliğin etkin bir şekilde çalışabilmesi ve Avrupa vatandaşları ile yönetim organları arasında yaşanan kopukluğun önlenmesi için AB'ye özgü bir yönetim modeli oluşturmuştur. Avrupa Yönetişimi, Avrupa Yönetişimi, Beyaz Kitabı ve Donanımlı bir Müzakere ve Diyalog Kültürüne Doğru-İlgili Tarafalara Danışılması için Genel İlkeler ve Asgari Standartlar Bildirimi olmak üzere iki temel doküman ile tanımlanmaktadır. Beyaz Kitap ile yönetim modelini tanımlayan AB, Bildirim ile müzakere sürecini ve bu sürecin şartlarını deklare etmektedir. Bu iki dokümanın yayınlanmasından sonra AB'nin tüm politika dokümanları ve belgeleri görüşe sunulmaya başlanmıştır. Beyaz Kitap ve Bildirimde belirlenen şartlar çerçevesinde mütalaa açılan dokümanlar ilgili tarafların görüşleri çerçevesinde son halini almaktadır.

Yönetişim modeline getirilen en temel eleştiri yönetime her kesimin eşit katılımının sağlanıp sağlanamayacağıdır. Uygulanan modellerde ilgili tüm tarafların görüşlerinin eşit olarak alınması ve politikalara yansımaları sağlanabilmekte midir? Tüm paydaşlar devlet otoritesinin gözünde eşit midir? Yeni kamu yönetimi anlayışı ve piyasa dostu devlet anlayışı çerçevesinde yönetilenlerin yönetime katılımını sağlamayı amaçlayan yönetim modeli toplumu özel sektör ve sermayeden ibaret tanımlamaktadır. Sermaye, özel sektör ve hükümet dışı örgütlenmeler içinde sayılıp çifte temsil hakkı elde ederken işçi ve emekçi kesim, örgütlenme düzeyi düşük olan birlikler ve finansal gücü az olan örgütler hükümet dışı örgütlenme potasında erimektedir. Bu kesimlere şirketler-sermaye ile denk ağırlık verilmemektedir.

Bu ayırım AB'nin yönetim modelini belirlediği temel dokümanlarının oluşum süreci incelendiğinde de görülmektedir. Avrupa Yönetişimini oluşturan temel dokümanlar hazırlanırken ilgili tarafların görüşlerini toplayan AB Komisyonu bu görüşlerin tamamını dikkate almamış gözükmektedir. NCC ve CA'nın finansal olarak yetersiz grupların ve küçük örgütlenmelerin AB tarafından desteklenmesini talep ettiği ve özellikle bu oluşumların görüşlerinin dikkate alınması yönündeki talepleri Beyaz Kitap ve Bildirim dokümanlarının ne geribildirimlerinde ne de bu dokümanların son halinde yer almaktadır. Tüketici birliklerinin sanayi ve diğer paydaşların yönetime katılımı arasındaki dengesizliği ortaya koydukları ve AB'den bu dengesizliği önleyecek çalışmaları yapması yönündeki talepleri de aynı şekilde AB dokümanlarında karşılık bulmamıştır.

Diğer taraftan Avrupa sanayisi adına görüş veren UNICE'nin görüşlerinin tamamının iki temel politika belgesine de yansıdığı görülmektedir. UNICE, *dışlayıcı bir yaklaşım* benimseyerek müzakereye açılan politika alanı ile ilgili olmayan tarafların görüşlerinin alınmamasını, hedef grup adı altında politika alanına taraf olacak grupların belirlenmesini, sadece bu kesimlerin görüşlerinin alınmasını ve toplantı şeklinde yapılan müzakerelerin çekirdek bir grup ile sınırlandırılmasını istemektedir. AB'nin

Beyaz Kitapta yer alan “her kesimin katılımının sağlanması” ve Bildirimde yer alan “katılımın tüm ilgili taraflarca sağlanması”nın Komisyonun amacı olması ve her bir tarafın görüşlerinin politikalara yansması” taahhütleri *hedef gruplar* esas alınacak şekilde düzenlenmiştir. Politika belgeleri AB Komisyonu tarafından belirlenen hedef grupların görüşüne sunulmakta hedef grup içinde yer almayan örgütlenmelerin AB dokümanlarına görüş vermesi engellenmektedir. Hedef grup belirlenmesi ve her tarafın görüşüne başvurulmamasının nedeni Bildirimde; müzakere sürecinin uzaması ve etkililiğinin azalmasını önlemek olarak belirtilmektedir.

UNICE, sanayinin AB politika alanlarının tamamına dâhil edilmesi gerektiğini ve AB’nin Avrupa iş dünyasının “tek sesi” olarak hareket etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Konfederasyonun bir diğer talebi de sadece yeni dokümanların değil revize edilecek dokümanların da görüşe sunulmasıdır. UNICE ayrıca Komisyondan; sivil diyalog ile sosyal diyalog ayrımının iyi yapılmasını talep etmektedir. UNICE, AB politikalarında sermayenin görüşü olmadan işçi kesiminin görüşlerinin yansmasını istememektedir.

Tüketici kesimi Ekonomik ve Sosyal Komitenin işlevsizliği ve etkisiz hâle getirilmesi yönünde görüş bildirirken UNICE, politika yönlendirmesi yapabileceği AB Kurumsal Danışma Organları ve özellikle Ekonomik ve Sosyal Komitenin daha aktif rol üstlenmesini talep etmektedir. Komisyon, Ekonomik ve Sosyal Komitenin işlevsizliği yönünde gelen görüşlere rağmen bu Komitenin ileride müzakere süreçlerini yönetecek şekilde örgütleneceğini ve aktif rol üstlenmesi gerektiğini duyurmaktadır.

Beyaz Kitap ve Bildirime gelen görüşler incelendiğinde; finansal imkânları yüksek ve örgütlenmesi güçlü grupların bu dokümanlara daha fazla görüş verdiği ve bu görüşlerin de oldukça kapsamlı olduğu görülmektedir. Tüketici birliklerinin ifade ettiği gibi tüketiciler ve örgütlenmesi az, maddi imkânları kısıtlı olan kesimler dokümanları takip edip görüş vermekte zorlanmaktadır. Bu kesimler görüş verseler bile önerilerinin AB tarafından dikkate alınmama olasılığı vardır.

AB Komisyonu ek yasal zorunluluk getirmemek için Avrupa Yönetişimini belirleyen dokümanların mevzuat olarak yayınlanmadığını belirterek yönetişimin uygulanmasını ihtiyari tutmakta ve yasallık ilkesine uymamaktadır. Bu dokümanlar hazırlanırken Avrupa Yönetişiminin temel ilkeleri olan açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum ilkelerine uyulmadığı görülmektedir.

AB Komisyonun müzakereye açtığı diğer dokümanlar için de benzer durumların olduğu söylenebilir. Çalışmada incelenen üç farklı politika alanına ait üç farklı politika belgesinde de sermaye adına görüş veren tarafların daha fazla olduğu ve STK’lar, tüketiciler gibi kesimlerin görüş vermekte zayıf kaldığı görülmektedir. Bu politika belgelerinde de sermaye, şirketler, işveren federasyonları ve ticari birlikler kimliği ile masada üç ayrı görüş hakkına sahip olmuştur. Tüketiciler ve işçi kesimi gibi zayıf paydaşlar ise bilgi ve katılım eksikliği gibi nedenlerle sermaye kadar görüş vermemiştir.

AB’nin yönetim modeli uygulama ve müzakere kültürü oluşturma çabaları yönetilenlerin yönetime katılımlarının artırılması için olumlu görülebilecek çabalar. Ancak şu ana kadar olan süreçte Avrupa Komisyonunun sermaye lehine kararlar aldığı görülmektedir. Yönetişim modelinin etkin işlemesi ve kamu yönetiminin etkinliğini artırılması ancak tüketiciler ve işçi sınıfı gibi paydaşların görüş vermelerinin desteklenmesi, her kesimin görüşünün eşit olarak değerlendirilmesi ve her kesimin tek görüş hakkı ile masada yer alması ile mümkün olacaktır.

Veri ve Materyallerin Kullanılabilirliği: Bu çalışmanın bulgularını destekleyen veriler, talep üzerine sorumlu yazardan temin edilebilir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Availability of Data and Materials: The data that support the findings of this study are available on request from the corresponding author.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Declaration of Interests: The author has no conflict of interest to declare.

Funding: The author declared that this study has received no financial support.

Kaynakça

- CA (2002a). *428 sayılı Avrupa yönetişimi beyaz kitabına CA Görüşleri*. Londra, 2001.
- CA (2002b) (2002). *Com. Londra, 277 Sayılı donanımlı bir müzakere ve diyalog kültürüne doğru-İlgili taraflara danışılması için genel ilkeler ve asgari standartlar bildirimi taslak metnine CA görüşleri*.
- Dünya Bankası. (1989). *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*. Washington.
- Dünya Bankası. (1992). *Governance and development*. Washington.
- European Commission (2002). *Com, 704 sayılı donanımlı bir müzakere ve diyalog kültürüne doğru-İlgili taraflara danışılması için genel ilkeler ve asgari standartlar bildirimi*, Brüksel.
- European Commission (2020). *White paper on foreign subsidies, summary report*, Brussels.
- European Community (2001). *428 Sayılı Avrupa yönetişimi, Beyaz Kitap*, AB komisyonu, Brüksel.
- European Community (2007). Arşivlenmiş site. http://ec.europa.eu/governance/debat_en.htm
- European Community (2011). Arşivlenmiş site. http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/histo_en.htm
- European Community (2017). Arşivlenmiş site. <http://europa.eu.int/yourvoice>
- European Community (2022). *Sustainability agreements in agriculture – Guidelines on antitrust derogation*, Brussels.
- European Community (2024a). *EU governance, 2108*. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/eu-governance.html>.
- European Community (2024b). *Public consultations-have your say*. https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations_en.

- .Retrieved from https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en.
- European Community (2024c). *Motor vehicle block exemption regulation, summary report, Brussels*.
- Güler, B. A. (2000). Restructuring the state. *Turkish Public Administration Annual*, 24-26, 1998-2000, sects 3-16.
- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye, *Praksis*, 9 Kış-Bahar, 93-116.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu yönetimi disiplini yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımları, GETA tartışma Metinleri serisi*, 66. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara Üniversitesi.
- Kiely, R. (1998). Neo-liberalism revised? A critical account of World Bank concept of good governance and market friendly intervention. *Capital and Class*, 64, sects 63-88.
- Komisyonu, A. B. (2002). *Avrupa yönetişimi Beyaz Kitabı-kamu görüşlerinin çalışma özeti*. Brüksel.
- Komisyonu, A. B. (2003). *Avrupa yönetişimi üzerine komisyon raporu*. Brüksel.
- National Cancer Coalition (2002a). *Com (2001)*, 428. sayılı Avrupa yönetişimi Beyaz Kitabına NCC görüşleri, NCC. Londra.
- National Cancer Coalition (2002b). 277 sayılı donanımlı bir müzakere ve diyalog kültürüne doğru-İlgili taraflara danışılması için genel ilkeler ve asgari standartlar bildirimi taslak metnine NCC görüşleri, Londra. *Com*.
- Okçu, M. (2007). Yönetişim tartışmalarına katkı: Avrupa Birliği için yönetim ne anlama geliyor? *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 12(3), 299-312.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (1995). *Participatory Development and Good Governance*. Paris.
- Özdek, Y. (1999). Globalizmin ideolojik hegemonyası. *Amme İdaresi Dergisi*. 32(3), 25-47.
- Peker, A. (1996). Dünya bankası: Kalkınmacılıktan 'iyi yönetim' söylemine. *Toplum ve Bilim*, 69, 6-61.
- Union Des Confédérations De l'industrie Et Des Employeurs D'europe (Com) (2002a) (2001a). 428 sayılı Avrupa yönetişimi Beyaz Kitabına UNICE görüşleri, Brüksel.
- Union Des Confédérations De l'industrie Et Des Employeurs D'europe (2002b). 277 sayılı donanımlı bir müzakere ve diyalog kültürüne doğru-İlgili taraflara danışılması için genel ilkeler ve asgari standartlar bildirimi taslak metnine UNICE görüşleri, Brüksel. *Com*.
- United Nations Development Program (1997). *Governance for sustainable human development*. New York.