

AVRUPA BİRLİĞİ 2008 İLERLEME RAPORU VE 2007 İLERLEME RAPORUYLA KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ¹

Azmi EKMEN
AB Uzmanı

İLERLEME RAPORU NEDİR?

İlerleme raporları, “Katılım Öncesi Strateji”² çerçevesinde, aday ülkelerin müktesebata uyumu ve kurumsal kapasitelerinin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından, 1998 yılından başlayarak her yıl düzenli olarak hazırlanan ilerleme raporları yayımlanmakta ve böylece aday ülkelerin Kopenhag kriterleri ile AB müktesebatına uyum yönünde sağladıkları ilerleme ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

Yukarıdaki açıklama doğrultusunda “İlerleme Raporları”nı, AB Komisyonu tarafından aday ülkelerin AB müktesebatına uyum yönünde kaydettikleri gelişmeleri düzenli olarak izlemek amacıyla hazırlanan rapor olarak tanımlayabiliriz. Her yıl genellikle Kasım ayının ilk haftasında hazırlanan bu raporlar, aday ülkelerin katılım kriterleri çerçevesindeki mevcut tespit ederek bir önceki yıla göre kaydettikleri gelişmeleri içermektedir. Özetle ilerleme raporları aday ülkelerin yıllık karneleridir.

İlerleme raporlarında ilke olarak, o yıl içinde fiilen kabul edilen mevzuat ve uygulanan tedbirler dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla kamu kurumlarımız tarafından hazırlık aşamasında bulunan ya da Meclis onayında olan mevzuat veya tedbirler ilerleme raporlarını yansıtılmamaktadır.

Avrupa Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından aday ülkelere yönelik ilk ilerleme raporları Kasım 1998’de yayımlanmıştır. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum sürecindeki başarıyı ortaya koyan raporlarının on birincisi 5 Kasım 2008 tarihinde açıklanmıştır³.

GENEL HATLARIYLA 2008 İLERLEME RAPORU

2008 İlerleme Raporu özünde geçtiğimiz yıllarda açıklanan raporlarla benzerlik teşkil etmektedir. Raporda her yıl olduğu gibi daha fazla ilerleme kaydedilmesi beklenen alanlar vurgulanmakta ve ilerlemenin sınırlı olduğu alanlar ayrıca belirtilmektedir.

¹ Sağlık Yönetimi ve Eğitimi Dergisi’nin 9 ve 10. sayılarında yayınlanmıştır.

² “Katılım Öncesi Strateji”, genişleme sürecinde aday ülkeleri AB’ye uyumlu getirmek, söz konusu ülkelerin katılım sürecindeki ihtiyaçlarını belirlemek ve üyelik öncesi mali yardımlar sağlamak üzere kabul edilmiştir.

³ Söz konusu ilerleme raporunun orijinal metnine http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf internet adresinden, Dışişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan gayriresmi Türkçe metnine ise <http://www.mfa.gov.tr/data/AB/2008-ab-ilerleme-raporu.pdf> adresinden ulaşabilirsiniz.

Raporun giriş kısmında, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum durumu ortaya konulmakta ve geçtiğimiz yıl boyunca gerçekleşen reform ve mevzuat uyumu süreci ele alınmaktadır. Genel olarak bakıldığında siyasi gelişmeler ve sosyal-kültürel haklar açısından olumsuz tespitler yer almaktadır. Reform sürecinin geçtiğimiz yıllara göre yavaşlaması, yolsuzlukla mücadelede sınırlı ilerleme, sendikal haklar, kadın hakları ve cinsiyet eşitliği gibi konularda eleştiriler yer almasına rağmen, ekonomik açıdan ülkemizden övgüyle söz edilmiştir. Ülkemizin, Komisyon ve uluslararası mali kuruluşlarla mutabık kalınan ekonomik politikayı büyük ölçüde başarıyla uyguladığı, Aralık 2007'de hazırlanan Katılım Öncesi Ekonomik Program'ın⁴ reforma yönelik ihtiyaçları ve taahhütleri yeterince yansıttığı belirtilmektedir. Son olarak vurgulanması gereken en önemli husus, Avrupa Komisyonu'na göre Türkiye artık "işleyen bir piyasa ekonomisi"dir.

Raporda Türkiye ile müzakerelerin ne zaman sonuçlanacağına dair herhangi bir tarihi verilmemesine rağmen, müzakerelere devam eden diğer ülke Hırvatistan'ın gerekli adımları atması halinde 2009 yılı sonuna kadar müzakerelerin son aşamasına ulaşmasının beklendiği belirtilmiştir.

Müktesebat fasılları açısından bakıldığında ise genel olarak dengeli bir tutum izlenmiştir. Özetle, raporun geneline bakıldığında Türkiye ile ilgili yapıcı bir yaklaşımın sergilendiği görülmektedir.

BAKANLIĞIMIZI İLGİLENDİREN MÜZAKERE FASILLARI AÇISINDAN 2007 İLERLEME RAPORU İLE 2008 İLERLEME RAPORLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

1. Tüketicinin ve Sağlığın Korunması (Fasıl-28)

Bakanlığımız sorumluluğundaki en önemli fasıl 28 numaralı "Tüketicinin ve Sağlığın Korunması" faslıdır. Bu fasıldaki fiili müzakereler de başlamış olup 24 Eylül 2008'de Brüksel'de Komisyon uzmanlarıyla başarılı bir görüşme gerçekleştirilmiştir.

Bu fasılla ilgili 2007 ilerleme raporunda "Kamu sağlığı alanındaki gelişme mütevazı düzeyde olmuştur" ifadesi yer alırken, 2008 ilerleme raporunda "Kamu sağlığı alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir" ifadesine yer verilmiştir.

Tütün konusunda her iki raporda da başarılı olduğumuz göze çarpmaktadır. 2007 ilerleme raporunda "Tütün alanında mevzuat uyumunun ileri düzeyde" olduğu belirtilirken Ulusal Tütün Kontrol Programı'nın yürürlüğe girmesi olumlu karşılanmıştır. 2008 ilerleme raporunda ise Temmuz 2009'dan itibaren geçerli olmak üzere sigara içme yasağının kamuya açık alanlara genişletilmesinin kamu sağlığı açısından önemine dikkat çekilmiştir. 2008 raporunda, Bakanlığımız ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu arasındaki

⁴ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinasyonunda kamu kurum ve kuruluşlarımızın katkılarıyla hazırlanan Katılım Öncesi Ekonomik Program, makroekonomik istikrar ve büyüme ortamının devamını sağlayacak ekonomi politikaları ile piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ve gelecekte makroekonomik dengesizliklere yol açabilecek alanlarda olası risklerin ortadan kaldırılması için gerekli olan yapısal reformları ortaya koymaktadır. Söz konusu programın tam metnine <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kep/2007.pdf> adresinden ulaşabilirsiniz.

sorumlulukların ayrımının açıklığa kavuşturulmasıyla idari kapasitenin artırıldığı vurgulanmıştır.

Bulaşıcı hastalıklar son rapordan bu yana başarılı çalışmalar gerçekleştirdiğimiz alanların başında gelmektedir. Bulaşıcı hastalıklarla mücadele alanında, geçtiğimiz yılki ilerleme raporunda eksiklikler olduğu ifade edilmesine rağmen 2008 ilerleme raporunda ülkemizin iyi ölçüde ilerleme kaydettiği belirtilmektedir. 2007 yılında bulaşıcı hastalıklarla ilgili yönetmelik yürürlüğe girmesine ve idari kapasite artırma çalışmalarının artmasına rağmen laboratuvar altyapısının güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

2008 ilerleme raporunda ise bulaşıcı hastalıklar ile mücadele alanında ülkemizin önemli ölçüde ilerleme kaydettiği belirtilmektedir. Bulaşıcı Hastalıklar Stratejik Planı'nın (2008–2012), bu alandaki önemine değinilerek Bakanlığımızın olası salgınların araştırılması ve yönetimine ilişkin kurumsal kapasitesini güçlendirdiği ifade edilmiştir. Salgın hastalıkların gözetimi için gerekli kaynakların tespit edilmesini teminen bir ihtiyaç analizinin gerçekleştirildiği, Erken Uyarı ve Yanıt Sistemi'nin (EWRS), bu fasıldaki katılım müzakereleri için kilit bir unsur teşkil ettiği ifade edilmiştir. Konuyla ilgili 7000'den fazla sağlık personelinin eğitildiği de ayrıca raporda yer almıştır. Ancak, kayıtlı HIV vakalarının sayısının artmasına karşın, HIV önleme politikalarının Hükümet tarafından bir öncelik olarak görülmemesi ve HIV/AIDS konusunda bilgiye erişimin sınırlı olması 2008 raporunda eleştiri konusu olmuştur. Yine de bu alandaki hazırlıkların da iyi yönde ilerlediği belirtilmektedir.

Kan ve kan bileşenleri konusunda 2007 ilerleme raporunda yasal herhangi bir gelişmeden bahsedilemediği ifade edilmesine rağmen 2008 ilerleme raporunda ülkemizin bu alanda ilerleme kaydettiğine işaret edilmiştir. 2007 ilerleme raporunda bu alanda faaliyet gösteren tesislerin AB'ye uyumlu olarak yeniden yapılandırılmadığı belirtilmesine rağmen, 2008 raporunda kan nakli sisteminin stratejik olarak gözden geçirilmeye başlandığı vurgulanmıştır. 2008 raporunda bu konuya ilişkin tek eleştiri doku ve hücre konusundaki yasal uyumlaştırmanın tamamlanmadığı konusundadır. Son olarak 2008 raporunda idari kapasitenin yeterli düzeyde gelişmemiş olmakla birlikte, Ulusal Hücre Eşgüdüm Merkezi'nin Temmuz 2008'de kurulmasının bu alandaki eksikliği gidermek yönünde doğru bir adım olduğu ve bu alandaki hazırlıkların başladığı söylenmiştir. Özetle kan, kan bileşenler, doku ve hücre alanında da çok büyük bir eleştiri yer almamakta, genellikle yapıcı cümleler bulunmaktadır.

Ruh sağlığı konusu her iki raporda da eleştiri konusu olmuştur. 2007 ilerleme raporunda akıl sağlığının geliştirilmesi için kaynakların ihtiyaçlara nazaran sınırlı kaldığı, bu alandaki hazırlıkların henüz başlangıç aşamasında olduğu ifade edilirken, 2008 yılı ilerleme raporunda geçtiğimiz yıldan bu yana herhangi bir ilerlemenin kaydedilmediği belirtilmiştir. 2008 raporunda ayrıca akıl hastaneleri ve zihinsel özürlüler için rehabilitasyon merkezlerinde yetersiz genel tıp tedavisi ve bakımı sorununun devam ettiği belirtilerek bu alandaki hazırlıkların henüz başlangıç aşamasında olduğuna dikkat çekilmiştir.

Geçtiğimiz yılki raporda yer almamasına rağmen 2008 raporunda yer verilen bir husus ise, sağlığın sosyo-ekonomik belirleyicileri konusudur. 2008 raporunda bu alanda bazı ilerlemeler kaydedildiği vurgulanmıştır. 2008'de nüfusun yarısı aile doktoru ve birinci derecede sağlık hizmetlerinden yararlanacağından önemle söz edilmiştir.

Son olarak 2008 raporunda kanser kontrol programları alanında ilerlemeden söz edilmiş, ancak, göğüs, rahim ve kolorektal kanseri taramasına ilişkin Konsey tavsiye kararının henüz yürürlüğe girmediği belirtilerek bu alanda hazırlıkların başladığı söylenmektedir.

Sonuç olarak Bakanlığımız sorumluluğunda bulunan “Tüketicinin ve Sağlığın Korunması” faslında, ruh sağlığı konusu dışında önemli bir eleştiriye yer verilmemiştir. Diğer konularda ise Bakanlık olarak başarılı bir yıl geçirdiğimiz söylenebilir.

2. Malların Serbest Dolaşımı (Fasıl-1)

Avrupa Birliği tarafından 2006 Aralık ayında askıya alınan fasıllardan biri olan bu fasılda, her iki raporda da malların serbest dolaşımına uygulanan genel ilkeler alanında uyumda bir miktar ilerleme olduğu belirtilmektedir. 2008 raporunda tıbbi ürünler gibi eski yaklaşım direktiflerinin geçerli olduğu alanlarda ticarete teknik engellerin hala mevcut olması eleştiri konusu olmuştur.

Piyasa gözetim ve denetimi konusunda yine her iki raporda da bir miktar-sınırlı ilerleme kaydedildiği söylenmektedir. 2007 raporunda Bakanlığımızın konuya ilişkin yayınladığı yönetmelik yer almış, ancak piyasa gözetim ve denetimi yapan kuruluşlar arasında henüz bütünlük sağlanmadığı, faaliyetlerin çeşitli merciler arasında dağıldığı eleştirisi getirilmiştir. 2008 raporunda ise konuya ilişkin daha olumlu cümleler yer almaktadır. Telekomünikasyon Kurumu ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile birlikte Bakanlığımızın piyasa gözetim ve denetimine ilişkin yayınladığı düzenlemelerin önemine değinilmiştir.

Piyasa gözetim ve denetimi konusundaki olumlu ifadeler 2008 raporunda aşağıdaki cümlelerle devam etmiştir. Diğer ilgili kurumlarla birlikte Bakanlığımızın piyasa gözetim ve denetimi ile ilgili personelinin kapasitelerini ve bu alandaki faaliyetlerini önemli ölçüde artırdığı belirtilmiştir. Bununla beraber, piyasa gözetim ve denetimi için tahsis edilen bütçelerin düşük olduğu, ülkemizin büyüklüğü dikkate alındığında daha yoğun bir gözetime ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. 2008 raporunda bu alandaki tek eleştiri, ortak bir veri toplama yönteminin olmaması ve kurumları arasındaki eşgüdümde sorunlar yaşanmasıdır.

2007 raporu ve 2008 raporunun her ikisinde de eski yaklaşım mevzuatına tabi ürünlerin mevzuat uyumunun ileri düzeyde olduğu belirtilmektedir. 2007 raporunda veteriner tıbbi ürünler ve kozmetikler alanında daha da ilerleme kaydedildiği, 2008 raporunda ise Bakanlığımızın, tıbbi ürünlerin etiketlenmesi, ön-paketlemesi ve fiyatlandırılması konularında değişiklik yapan mevzuat yayınladığı vurgulanmıştır. Ayrıca 2008 raporunda Bakanlığımızın sahte ürünlerle mücadele etmek için ilaç izleme sistemi başlattığına işaret edilmiştir.

2007 İlerleme Raporu ile 2008 İlerleme Raporu'nun her ikisinde de veri koruma konusunda ilerleme sağlanmadığı söylenmektedir. Bu husus her ilerleme raporunda yer almaktadır. 2008 ilerleme raporuna göre 1 Ocak 2005 tarihinden önce pazarlama izni verilen jenerik ilaçlar için izin verme sistemi konularında sorunların devam ettiği belirtilmiştir.

2008 raporunda olumlu olarak kabul edilebilecek bir diğer husus ise bazı phtalatlar içeren ve çocukların ağızlarına almaları için yapılmış oyuncak ve çocuk bakım malzemelerine ilişkin mevzuatta yapılan değişikliklerdir. Bu değişiklikler yeni hükümlerin 2005/84/EC direktifini karşıladığı vurgulanmaktadır. Son olarak 2008 raporunda, bu alanda, yani yeni

yaklaşım mevzuatı alanında uyum zaten ileri düzeyde olduğundan ilerlemenin geçtiğimiz rapora oranla sınırlı olduğu kaydedilmiştir.

3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi (Fasıl-3)

Avrupa Birliği tarafından 2006 Aralık ayında askıya alınan fasıllardan bir diğer fasıl da “İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi” fasıldır. Bu fasılla ilgili Bakanlığımızın sorumluluğu sağlık mesleklerine ilişkin mevzuatın uyumlaştırılmasıdır.

Bu fasılda 2007 ilerleme raporunda sınırlı ilerleme kaydedildiği, Mayıs 2007’de Bakanlığımız tarafından yayımlanan Hemşirelik Kanunu’nun hemşirelik için cinsiyet şartını kaldırdığı önemle işaret edilmiştir. 2008 raporunda ise bu fasılda ülkemizin henüz Katılım Ortaklığı Belgesi’nde talep edildiği üzere detaylı bir uyum stratejisi sunmadığı belirtilmiştir. Söz konusu stratejinin hazırlanması çalışmalarına Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Başbakanlık ve Mesleki Yeterlik Kurumu’nun koordinasyonunda başlanmıştır.

2007 yılı raporunda yer almamasına rağmen 2008 raporunda mesleki niteliklerin karşılıklı tanınması alanında bir miktar gelişme kaydedildiği belirtilmiştir. 2005/36 sayılı direktife uyum sağlanması amacıyla, düzenlenmiş meslekler (tıp doktoru, hemşire, ebe, diş hekimi, veteriner, eczacı ve mimar) için asgari eğitim gerekliliklerinin uyumuna dair yönetmeliğin kabul edildiği vurgulanmıştır.

2008 raporunda bu alanda Bakanlığımıza yöneltilen en büyük eleştiri olarak ebelik alanında cinsiyete dayalı ayrımcılığın sürmesi kabul edilebilir. Kısa bir süre önce kabul edilen hemşirelere ilişkin kanunda ebelik mesleğine yapılan atfa rağmen, erkek öğrencilerin ebelik okullarına gitme hakkına sahip olmaması 2008 raporunda eleştirilmektedir. 2008 raporundaki bir diğer eleştiri ise eczacılar için geçerli olan “bir ofis” kuralının mevcut olmasıdır.

Sonuç olarak 2008 raporuna göre bu alanda uyum henüz başlangıç aşamasında olup Topluluk hukuku ile uyum yavaş ama düzenli biçimde ilerlemektedir.

4. Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası (Fasıl-12)

Bu fasılda her iki raporda da ülkemizin çalışmalarında övgüyle söz edilmiştir. 2007 raporunda ülkemizin özellikle kuş gribi ve şap gibi hayvan hastalıklarıyla mücadele konusundaki çabalarını sürdürdüğü, 2007 yılındaki kuş gribi salgınlarının etkin bir şekilde ele alındığı ve Tarım Bakanlığı ile Bakanlığımız arasındaki başarılı işbirliğine işaret edilmiştir.

2008 raporunda da bu alandaki çalışmalardan övgüyle söz edilmeye devam edilmiştir. Ülkemizin hayvan hastalıklarıyla mücadele alanındaki çabalarının sürdüğü, önceki yıllarda olduğu gibi mücadelenin etkin şekilde devam ettiği belirtilmiştir. 2008 döneminde kuş gribi salgınlarının sayısının düşük kalmış olması ve bu salgınların kamu sağlığı yetkililerinin işbirliğiyle başarılı bir şekilde kontrol altına alınması raporda önemle vurgulanmıştır. Son olarak 2008 raporunda bilinçlendirme kampanyalarının yoğun olarak gerçekleştirildiği ve Kuş Gribine Karşı Korunma ve Mücadele Yönetmeliği’nin yürürlüğe girdiği ifade edilmiştir.

5. Sosyal Politika ve İstihdam (Fasıl-19)

2007 yılında sosyal koruma alanında fazla ilerleme kaydedilmemiş olduğu, Sosyal Güvenlik Reformunun uygulanması 2008 yılına ertelendiği belirtilmesine rağmen 2008 raporunda bu alanda sınırlı da olsa bir ilerlemeden söz edilmiştir. Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun 2008 Ekim ayında yürürlüğe girdiği, böylece 18 yaşın altındaki herkesin genel sağlık sigortası kapsamına alındığı belirtilmiştir. Bu Kanun'un, bir yıldan uzun süredir Türkiye'de ikamet eden ve kendi ülkelerinde sosyal sigortası olmayan yabancı uyrukluları da kapsadığı, sağlık primlerini ödeyemeyecek kişilerin de devlet tarafından sigorta edildiği ifade edilmiştir.

Son olarak 2008 raporunda, sosyal güvenlik reformunun en önemli ayağı olan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun, 2008 Ekim ayında yürürlüğe girdiği belirtilmektedir.

6. Çevre (Fasıl-27)

Hava kalitesi ile ilgili olarak 2008 raporunda olumlu cümleler yer almaktadır. Ülkemizin hava kalitesi mevzuatına uyum konusunda ilerleme sağladığı vurgulanmıştır. Su kalitesi konusunda az miktarda olsa ilerleme kaydedildiği ifade edilmiştir. Su kirliliğinin önlenmesine ilişkin mevzuatta değişiklik yapıldığı, ancak genel uyum seviyesinin hala düşük seviyede olduğu belirtilmiştir.

7. Fikri Mülkiyet Hukuku (Fasıl-7)

Doğrudan Bakanlığımızı ilgilendiren bir fasıl olmasa da fikri ve sınaî mülkiyet hakları alanındaki kurumlar arası eşgüdüm ve işbirliğinin arttığı, ancak özellikle uygulama ve uygulatma alanında ciddi yetersizlikler mevcut olduğu vurgulanmıştır.

SONUÇ

AB Komisyonu tarafından yayımlanan 2008 İlerleme Raporu ile 2007 İlerleme Raporu fasıllar halinde incelendiğinde Bakanlığımızı ilgilendiren bölümlerinde genel olarak olumlu bir tablo ortaya çıkmaktadır. 2008 raporunda, Bakanlığımız sorumluluk alanına giren konularda genel anlamda ilerleme sağlandığı belirtilmekte, geçtiğimiz yıllardaki raporların aksine az sayıda eleştiriye yer verilmektedir.

Yukarıda Bakanlığımızı ilgilendiren fasıllar itibariyle **detaylı olarak incelenen** 2008 ilerleme raporunda, tıbbi ürünler (veri koruma), ebelikteki cinsiyet ayrımcılığı ve ruh sağlığı konularındaki eleştiriler dışında diğer fasıllarda Bakanlığımız açısından önemli derecede olumsuzluk yaratacak herhangi bir yaklaşım bulunmamaktadır. Hatta bazı fasıllarda önemli ilerlemelerin kaydedildiği vurgulanmıştır. Özellikle bulaşıcı hastalıklar konusundaki çalışmalarımızdan övgüyle söz edilmiş, piyasa gözetim ve denetimi konusunda geçtiğimiz yıllara oranla ilerleme kaydedildiği ifade edilmiş, kuş gribi ile mücadeledeki etkin işbirliğine değinilmiş, sigara yasağına ilişkin işbirliği olumlu karşılanmış ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun önemine işaret edilmiştir.

Özetle, 2008 İlerleme Raporu incelendiğinde geçtiğimiz yıl, Bakanlığımız açısından başarılı bir yıl kabul edilebilir.

Azmi EKMEK
AB Uzmanı