



## ORTAKLAŞA YÖNETİŞİM: AB-OECD GENİŞLEME POLİTİKALARI ORTAKLIĞI

F. Müge ALGAN\*

### ÖZ

Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşlar, çeşitli ortaklıklar kurarak birbirlerinin politikalarını takip etmeye başlamıştır. Bu yeni model ortaklaşa yönetim olarak tanımlanmış ve daha çapraz, karma ve çoklu yapıya sahip olmuştur. Ortaklaşa yönetim modeli küresel aktörlerin çeşitli ortaklıklar ile kamu politikalarını yönlendirmelerine ve devlet erkinin sınırlandırılmasına neden olmuştur. Ortaklaşa yönetim ile devletin rolü yeniden tanımlanırken sermayenin hareket alanını artırması ve çokuluslu şirketler lehine düzenlemeler yapılması sağlanmıştır. Model, insan hakları, çevrenin korunması, toplumsal hakların korunması söylemi altında küresel aktörlerin ve dolayısıyla sermayenin dünya ekonomisi üzerindeki gücünü ve denetimini artırmıştır. Ortaklaşa yönetim modeli çeşitli ortaklık kombinasyonları ile kendini göstermektedir. Model, küresel aktörlerin diğer aktörlerin politika organlarında yer alması, diğer aktörlerin politikalarını benimsemesi, politika yönlendirilmesi, ortak politika uygulanması, ortak rapor yayınlanması ve politika çağrısında bulunulması gibi temel yöntemlere sahip olmaktadır. Bu çalışma, OECD SIGMA Programı ve OECD Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Bölgesel Programı üzerinden AB Genişleme Politikalarını ve AB-OECD ortaklaşa yönetim çalışmalarını incelemektedir. Bu çalışma AB ve OECD ortaklığı ile ortaklaşa yönetim modeline yeni aktörler ve farklı yöntemler katma gayreti göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetişim, Ortaklaşa Yönetişim, Uluslararası Kuruluşlar, OECD, AB.

---

\* Dr., Uzman, Türk Standardları Enstitüsü, mugealgan@yahoo.com

## **COOPERATIVE GOVERNANCE: EU-OECD ENLARGEMENT POLICY COOPERATION**

### **ABSTRACT**

In the scope of the governance model, 2000s witnessed the strengthening of the dominance of transnational actors such as the World Bank, the United Nations (UN), the European Union (EU), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and the International Monetary Fund (IMF). These actors began to cooperate instead of governing separately. This model is called cooperative governance model and it has more matrix, complicated and mutual structure. This model limited the state power and enabled the capital to increase its movement under the discourse of protecting social rights such as human rights and environmental protection. The model has various combinations of partnerships and global actors have basic methods such as; taking part in the policy bodies of other actors, adopting the policies of other actors, directing policies, implementing a common policy, publishing a joint report and calling for policy act. This article introduces the OECD SIGMA Program and the OECD Regional Program for Southeast European Countries to examine the OECD and EU cooperative governance. The article tries to introduce new methods for the model.

**Keywords:** Governance, Cooperative Governance, Transnational Organizations, OECD, EU.

## 1. GİRİŞ

Yönetişim modeli, 1980’li yıllardan başlayarak önceki on yılın ekonomik daralmasına çözüm olarak sunulmuş ve kamu politikalarından etkilenen her kesimi politika belirleme süreçlerine ortak etmeyi vadetmiştir. Bu vaade rağmen 1980’li ve 1990’lı yılların yönetim modeli olarak yönetim, yönetimin sermaye için yeniden örgütlenmesi olarak tanımlanmıştır (Güler, 2003, s.99). Model, ekonomik ve siyasi politikaların belirlenmesi için kullanılırken sermayenin hareket alanını genişletmiş ve devlet erkini sınırlandırmıştır.

Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşlar modelin yaratıcı ve sunucuları olmuş, her biri yönteme farklı bir ekleme yaparak modelin gelişmesini ve yerleşmesini sağlamışlardır (Algan, 2021). Modeli geliştiren bu aktörlerin de yönetime katılımıyla yönetim modeli ulusal ve küresel her düzeyde kullanılmaya başlanmıştır (Delice, 2013, s.2).

Devletlerin politika belirleme süreçlerinin bu küresel aktörler tarafından tamamlanması yönetim modelini bir gölge hiyerarşi veya gölge yönetim haline getirmiştir (Börzel ve Risse, 2009, s.114). Modelde, zayıf kesimler giderek etkisiz hale gelmiş ve kamu politikalarının oluşumu dışında bırakılmıştır. Yönetişim, toplumsal paydaşların ekonomik ve siyasi politikaların belirlenmesinde rol alması amacı altında çokuluslu şirketler lehine devlet erkini sınırlandırılmasına sebep olmuştur (Börzel ve Risse, 2009, s.123). Böylece sermaye yönetim masasında hem kendi adına yer almış hem de küresel aktörler gibi güçlü savunucular ile ikinci bir söz hakkına sahip olmuştur. Sermayenin “çifte temsil” olanağı bulduğu yönetim modeli, devlet politikaları üzerinde ilerleme yol ve yöntemlerini geliştirerek güçlü bir yirmi yıl geçirmiştir.

Modelin gelişmesi uluslararası kuruluşların politika yönlendirme güçlerini artırmış, bu yönlendirme ağırlıklı olarak sermaye lehine olmuş ve çok uluslu şirketlerin hareket alanını artırmaya devam etmiştir. 2000’li yıllar küresel aktörlerin yönetim modeli aracılığıyla ulusal politikalar üzerindeki hakimiyetlerinin daha da güçlenmesine ve bu küresel aktörlerin ortaklıklar kurmaya başlamasına sahne olmuştur. Küresel aktörler “birlikte” ulusal politikaları belirlemek üzere ‘ayrı ayrı’ yönetmek yerine ‘ortaklaşa’ yönetmeyi tercih etmeye başlamışlardır. Böylece yönetim modeli yerini ortaklaşa yönetim modeline bırakmıştır. Ortaklaşa yönetim (*cooperative governance*) modeli; uluslararası aktörlerin farklı ortaklıklar ile devlet erkini sınırlandırarak kamu politikalarını yönlendirmesi ve sermayenin hareket alanını artırması olarak tanımlanmaktadır (Algan, 2021).

Ortaklaşa yönetim modeli, yönetim modeli gibi devletin yönetme görevine dahil olmakta, uluslararası anlaşmalar ve küresel aktörlerin üyelik yükümlülükleri ile devletin bağımsız ve özgür yönetme erkini sınırlandırmaktadır. Bu yönetim modeli; kamu hizmetlerinin etkin sunumu, malların serbest dolaşımının sağlanması ve küresel ticaretin desteklenmesi gibi amaçlar adı altında politika belirleme inisiyatifini özel sektöre bırakmaktadır. İklim değişikliği sorunlarına çözüm bulunması, insan hakları gibi toplumsal sorumluluklar ortaklaşa yönetimin uygulama alanı bulmasını desteklemektedir. Bu model, toplumsal fayda ve/veya sosyal sorumluluk misyonu adı altında devletin rolünün yeniden tanımlanmasını ve kamu hizmetlerinin sunumunun özel sektöre transferini sağlamaktadır. Böylece uluslararası ticaretin geliştirilmesi sağlanmakta; emek ve işçi hakları, sosyal güvenlik sorunları, vergilendirme gibi engeller azaltılarak sermayenin önünü açılmaktadır. Ortaklaşa yönetim modeli, küresel aktörlerin oluşturdukları ortaklıklar ile uluslararası politikaları daha iyi yönlendirmelerini sağlayan bir yönetim modeli olarak tanımlanmaktadır. Çokuluslu şirketlerin ön planda olduğu ortaklaşa yönetim modeli; sermayenin ulusal, bölgesel ve küresel piyasalarda uygulanmasını istedikleri

kuralların küresel kuruluşlar tarafından uygulanmasını sağlayan “çoklu bir yapı” ortaya koymaktadır (Algan, 2021, s.798). Böylece ortaklaşa yönetim modeli yönetim modelini ileri bir aşamaya taşıyarak yönetim sistemine daha karmaşık yapı kazandırmaktadır. Ortaklaşa yönetim modelinde, küresel aktörlerin işbirliği (cooperation) ile yaptıkları ortak politika belirleme ve ortak politika yönlendirme faaliyetleri farklı ortaklıklar ve yöntemler ile kendini göstermektedir (Algan, 2021, s.798). Ortaklaşa yönetim faaliyetleri; diğer küresel aktörlerin (DTÖ gibi) politika organlarında yer almak, politikalarını benimsemek ve politikalarını yönlendirmek, politikalarını benimsemesinde, küresel aktörlerin ortak politikalar uygulamasında, politika çağrısında bulunmasında veya ortak rapor yayınlamalarında görmek mümkündür (Algan, 2021).

Çalışma, AB ve OECD ortaklığını esas almak suretiyle ortaklaşa yönetime ait yeni ortaklıkları belirleme yöntemlerini belirlemeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda AB Genişleme Politikaları ve OECD'nin bu politika eksenini doğrultusunda yürüttüğü OECD SIGMA Programı ve OECD Güneydoğu Avrupa Ülkeleri Bölgesel Programını incelenmektedir. Çalışma bu iki program aracılığıyla AB ve OECD'nin ortak politika belirleme ve yönlendirme çalışmalarını analiz etmekte ve bu iki küresel aktör aracılığıyla ortaklaşa yönetim modeline ait farklı yol ve yöntemleri okuyucuya sunmaya çalışmaktadır. Böylece ortaklaşa yönetim modeline ait farklı araç ve yöntemler ortaya konmaktadır.

## 2. OECD SIGMA PROGRAMI

OECD SIGMA Programı (*Support for Improvement in Governance and Management-Yönetişim ve Yönetimi Geliştirme Desteği*), OECD ve AB'nin iyileştirilmiş kamu yönetimi için temelleri ve kamu sektörünün kapasitelerini güçlendirerek yatay yönetimi geliştirmek için oluşturdukları ortak girişimdir. SIGMA, uygun önceliklendirme ve bütçeleme dahil olmak üzere kamu yönetimi reformlarının tasarımı ve uygulamasını geliştirerek sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemektir. Girişim, 1992 yılından beri hedef ülkelerde kamu yönetim sistemlerini ve kamu yönetimi kapasitelerini güçlendirmek için politika çalışmaları yapmaktadır (OECD, 2021a). Ortaklaşa yönetim modelinin iddialı bir örneği olarak karşımıza çıkan SIGMA girişimi AB'nin özellikle genişleme ve uyumlaştırma politikalarının OECD tarafından yayılmasına aracılık etmektedir. SIGMA, AB tarafından finanse edilmekte ülkelerin kapasitelerini güçlendirmek söylemi ile kamu politikalarının reformlar aracılığıyla belirlenmesini sağlamaktadır.

Yaklaşık 20 uzmandan oluşan ekibi ile OECD, SIGMA çerçevesinde altı temel alanda ülkelerin politika süreçlerine müdahil olmaktadır. Bu alanlar (OECD, 2021a): Kamu sektörü reformu, insan kaynakları, politika belirleme, hesap verebilirlik, kamu hizmetlerinin sunumu, denetim ve mali yönetim. Bu alanlara dikkatli bakıldığında kamu yönetiminin iyileştirilmesi için tüm gerekli politikaları içerdikleri görülmektedir. Diğer yandan hesap verebilirlik gibi klasik yönetim ilkeleri ışığında takibi yapılan kamu alımları, kamu hizmetlerinin sunumu ve kamu mali yönetimi gibi alanlar da yönetim modelinin sermayeye yer açmak için faaliyette bulunduğu alanlardır. Ortaklaşa yönetim modelinin bu ortaklık örneği de tıpkı kendisinden önceki klasik yapılanmada olduğu gibi kamu reformları adı altında ülkelerde özel sektör lehine düzenlemeler yapılmasına olanak sağlamaktadır.

OECD, Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası ve Genişleme Genel Müdürlüğü ile ortaklaşa olarak AB aday ülkeleri ve potansiyel adaylar olan Türkiye, Karadağ, Arnavutluk, Kosova, Bosna-Hersek, Sırbistan, Kuzey Makedonya Cumhuriyeti ile çalışmakta AB Komşu ülkeleri olarak da Azerbaycan, Cezayir, Mısır, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Ürdün, Lübnan, Fas, Tunus ve Ukrayna ile çalışmalar yürütmektedir. OECD, bu ülkelerde (OECD, 2021a);

doğrudan hükümetler ve kilit koordinasyon bakanlıkları, kamu hizmeti ve kamu alımları gibi alanlarda çalışan devlet kurumları, Yüksek Denetim Kurumları, ombudsmanlar gibi bağımsız gözetim organları, parlamentolar ile çalışmaktadır. Bu yapılanma birçok açıdan dikkat çekicidir. Öncelikle OECD'nin doğrudan AB'nin bir genel müdürlüğü ile çalışması ortaklaşa yönetim kombinasyonlarında bir başka ortaklığın da mümkün olduğunu göstermektedir. Bir diğer dikkat çekici unsur SIGMA kapsamındaki ülkelerdir. AB genişleme politikaları içerisinde yer alan bu ülkelerin "alt yapı düzenlemeleri" OECD tarafından yapılmakta ve bu ülkeler AB üyeliğine "layık" ve uygun hale getirilmektedirler. Bu "layık" olma durumu etkin bir kamu yönetimi yanında uyum sürecindeki ülkelerin sermayenin taleplerine uygun olan siyasi ve ekonomik politikaları benimsemeleri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Yapıdaki bir diğer dikkat çekici özellik OECD'nin doğrudan hükümetler ile çalışması ve kamu kurumlarını kullanmadaki gücüdür. OECD, sadece SIGMA girişiminde değil pek çok kamu politikası belirleme çalışmalarında kilit kamu kurumları ile çalışmakta ve taleplerini doğrudan ülkelere/hükümetlere iletmektedir.

SIGMA, siyasi ve sosyo-ekonomik reformları teşvik ederek ülkeleri ortak bir proje etrafında birleştirmeyi amaçlayan AB Genişleme ve Komşuluk politikalarını desteklemektedir. Mali ve teknik yardım, ortakların AB mevzuatına uyum sağlamasına ve uluslararası standartları benimsemesine yardımcı olmak için IPA ve Avrupa Komşuluk Politikası (ENP) aracılığıyla sağlanmaktadır. SIGMA, AB ve OECD üye devletlerinin deneyimlerine dayalı tavsiyelerde bulunmakta ve kamu yönetimi reformunun altı alanındaki ilerlemeyi değerlendirmektedir (OECD, 2021b). Burada OECD'nin AB politikalarını benimsemesi kadar AB mali ve siyasi politika araçlarını etkin bir şekilde kullanması da göze çarpmaktadır. Adeta aynı vücutta var olan iki baş gibi AB ve OECD tüm araçlarını ortaklaşa kullanmaktadır. Bu da daha önce ortaklaşa yönetim yöntemleri arasında sayılan politika benimsenmesi gibi yöntemler yanında bize yeni bir ortaklaşa yönetim yöntemi sunmaktadır. Bu yöntemi aktörlerin mali ve siyasi politika araçlarını ortak kullanımı olarak tanımlamak mümkündür.

OECD ve AB, kamu yönetim sistemlerinin iyileştirilmesini, özellikle hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesini, istikrar ve kurallara dayalı küresel ekonomiye entegrasyon için esas olarak görmektedir. SIGMA, geçiş sürecindeki ortak idarelere istikrarlı bir demokrasi yaratmalarına ve serbest piyasa ekonomisinin faydalarına erişmelerine yardımcı olmak için metodolojiler ve araçlar sağladığını belirtir. Böylece SIGMA, ortakların AB üyeliği için temel gereklilikleri yerine getirmelerini ya da AB ile daha yakın bir ilişki kurmalarını sağlar (OECD, 2021c). İstikrar ve kurallara dayalı küresel ekonomiye entegrasyon amacı ortaklaşa yönetim modelinin özel sektör lehine düzenleme yapılması amacıyla örtüşmekte ve yönetimin temel çıkış noktası olan sermayeye yer açma amacını desteklemektedir.

SIGMA çerçevesinde ülkelerin (OECD, 2021c) yönetim sistemleri ve kurumları, yasal çerçeveleri, reform stratejileri ve eylem planları, reform uygulamasında ilerlemeleri incelenmekte ve ülkelere geri bildirimde bulunmaktadır. Böylece OECD, ülkelere kanunların ve idari düzenlemelerin iyileştirilmesine yönelik öneriler sunmakta, uygulamayı desteklemek için metodolojiler ve araçlar önermekte, reformların tasarımı ve önceliklendirilmesi konusunda tavsiyelerde bulunmakta, bölgesel etkinlikler de dahil olmak üzere çok çeşitli ülkelere iyi uygulamaları paylaşma fırsatı sunmakta ve politika belgeleri ve çok ülkeli karşılaştırmalı çalışmalar yapma olanağı yaratmaktadır (OECD, 2021c). OECD, SIGMA ile ülkelere: 1992'den beri geçiş sürecindeki ülkelerle çalışma deneyimi, AB ulusal kamu idarelerinden uzmanlar ile çalışma olanağı, ülke içi ortaklarla uzun vadeli ilişkiler kurma fırsatı, uygulayıcılar arası destek olanağı, proje tasarımı ve uygulamasında esneklik sağlanması, AB ve OECD uzmanlığına aynı anda ulaşma gibi olanaklar sunduğunu belirtmektedir (OECD, 2021c). Bu

“ağ” paylaşımı yeni bir ortaklaşa yönetim yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. AB, OECD’nin reform tecrübesinden, uzman havuzundan ve daha da önemlisi ülkeler üzerindeki gücünden yararlanmaktadır. AB’nin ulaşamadığı OECD üyesi ülkeler de böylece AB’nin genel politikaları ve genişleme politikalarının yardımcıları olarak sistemde yer almaktadır.

SIGMA, temel faaliyetleri çerçevesinde düzenli olarak uzmanlık alanlarını kapsayan çeşitli yayınlar sunar. Kamu alımları materyalleri, değerlendirme raporları, kamu yönetimi ilkeleri, izleme raporları bu yayınlardan bazılarıdır (OECD, 2021d). Bu yayınlar OECD politikalarının yaygınlaştırılmasını sağlamanın yanında diğer küresel aktörlere de politika alanları ile ilgili ciddi bir veri sunmaktadır.

SIGMA’nın yıllık değerlendirmeleri, Avrupa Komisyonunun talebi üzerine hazırlanmakta ve AB aday ve potansiyel aday ülkelerin bir dizi kamu yönetimi reformu alanında kaydettiği ilerlemeyi gözden geçirmektedir. Bu değerlendirmeler, ülkelere veri analizi sağladığı gibi Avrupa Komisyonunun yıllık İlerleme Raporlarında ve teknik yardımın programlarının belirlenmesinde kullanılır. Değerlendirme raporlarında SIGMA kapsamında bulunan her ülke için yıllık değerlendirmelerin yer aldığı raporlara ve bu ülkeler için OECD tarafından belirlenen önceliklere yer verilmektedir. Örneğin Türkiye için hazırlanan 2014 yılı ülke değerlendirme raporunda kamu finans yönetimi ve kamu alımları ayrı bölümlerde incelenerek değerlendirme yapılmaktadır (OECD, 2014a). Türkiye’nin Avrupa ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması müzakereleri sürecinde olduğu belirtilen Raporda SIGMA 2014 Türkiye değerlendirmesi kamu maliyesi yönetimi ve kamu ihalelerine odaklanmaktadır. Kamu maliyesi yönetimi değerlendirmesi; kamu harcama yönetim sistemi alanındaki bir stratejik yönetim ve performans bütçeleme sistemi yerleştirmek ve stratejik planlama ile bütçe sürecinin mali unsurları arasındaki karşılıklı ilişki gibi kilit reformların uygulanmasını incelemektedir. Kamu ihaleleri değerlendirmesinde ise kamu ve özel sektöre ilişkin düzenleyici çerçeveye ve ortaklıklar ve imtiyaz rejimi ile son zamanlarda yürürlüğe giren düzenlemelere odaklanılmaktadır (OECD, 2014a, s.2). SIGMA, ülkeler için öncelikli 2020 hedefleri, gerektiğinde alt hedefler ve 1-2, 3-5 ve 5+ yıllık zaman perspektiflerinde sıralı öncelikli faaliyetler önerir. Türkiye için hazırlanan 2014 Değerlendirme Raporunun ayrıca yayınlanan öncelikler raporunda ülkenin kamu finans yönetimi ve kamu alımları ile ilgili 1-2, 3-5 ve 5+ yıllık öncelikleri belirlenmektedir (OECD, 2014b). Arnavutluk Değerlendirme Raporu incelendiğinde OECD’nin özellikle kamu hizmeti yönetimi, politika belirleme ve kamu ihaleleri üzerine politika önerdiği görülmektedir. Arnavutluk değerlendirmesinde diğer ülke değerlendirmelerinde de olduğu gibi kamu yönetimi, kamu hizmeti, kamu ihaleleri ve insan kaynakları gibi alanlarda özel sektör için kuralların belirlenmesi için politika önerileri sunulduğu görülmektedir (OECD, 2014c).

SIGMA’nın yıllık değerlendirmeleri ortaklaşa yönetim modelinin bir başka unsurunu ortaya çıkarmaktadır. Avrupa Komisyonunun talebi üzerine gerekli çalışmaları yapan OECD, AB aday ve potansiyel aday ülkelerin bir dizi kamu yönetimi reformunu gerçekleştirmelerini sağlamakta ve bu ilerlemeyi gözden geçirmektedir. Bu değerlendirmeler, Avrupa Komisyonunun yıllık İlerleme Raporlarında ve teknik yardımın programlarının belirlenmesinde kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu yeni yöntemde OECD çalışmaları AB politikalarının hem “aracı” hem “veri kaynağı” olmaktadır. Kamu yönetimi reformu ülke değerlendirme raporları ve öncelik raporları incelendiğinde OECD çalışmalarının daha çok kamu hizmet sunumu, kamu maliyesi yönetimi ve kamu ihalelerine odaklandığı görülmektedir. Bu kapsamda ülkelerde kamu harcama yönetim sistemi ve performans bütçeleme sistemi gibi sistemlerin yerleştirilmesi ve stratejik planlama ile bütçe sürecinin mali unsurları arasındaki karşılıklı ilişki gibi kilit reformların uygulanması istenmektedir. Kamu alımları ile ilgili ise kamu ihalelerinde kamu ve özel sektöre ilişkin düzenleyici çerçeve oluşturulması, ortaklıklar ve imtiyaz rejimi gibi

konulara önem verilmektedir. Böylece ülkelerdeki kamu finansmanı yönetişimi ve kamu maliyesi yönetimi etkinleştirilmek istenirken aslında özel sektör lehine kurallar belirlenmesi, ortaklıklar ve imtiyazlar tanınmak suretiyle sermayenin hareket alanının artırılması sağlanmaktadır.

OECD, SIGMA kapsamında çeşitli organizasyonlar düzenlemekte ve kamu hizmetlerinin sunumu, kamu alımları, kamu yönetimi ile ilgili seminer, çalıştay ve toplantılar organize etmektedir (OECD, 2021e). SIGMA kapsamındaki ülkelere yönelik düzenlenen bu organizasyonlar SIGMA kapsamında yapılan çalışmalarını pekiştirmekte ve OECD'nin politika yönlendirme çalışmalarının daha çok yapılmasını sağlamaktadır.

Pandemi sürecinde de sanal ortamda toplantı ve organizasyonlarını sürdüren SIGMA, 2021 yılı izleme çalışmalarını ocak ayında yapmış ve haziran ayı boyunca hükümet yetkilileri ile bu çalışmalarını görüşmüştür. Kamu ilkerinin tüm alanlarında Batı Balkanlar'daki 2017 ve 2019 değerlendirmelerini içeren çalışma, ülkelerin ilerlemelerini ve iyi yönetim standartlarının uygulanma durumunu izlemekte ve bu ülkelerin Avrupa entegrasyonu gereksinimlerini ortaya koymaktadır. Yaklaşık 300 kamu görevlisi yaklaşık 10.000 belge (kanunlar, düzenlemeler, stratejiler, planlar, eylem planları vb.) ve çok çeşitli idari veri sunmuştur. 20 SIGMA analisti ve 57 dış uzman bu belgeleri inceleyerek 2017 yılında yapılan son tam kapsamlı izleme çalışması ve 2019'da yapılan kısmi kapsamlı inceleme sonrasındaki gelişmeleri incelemektedir. Görüşmeler bu kez pandemiden ötürü sanal olarak gerçekleştirilmiştir. Haziran ayı boyunca ülke yönetimleri analizleri kontrol etmiştir. Sonuçların bir sonraki SIGMA Bakanlar toplantısında açıklanacağı belirtilmektedir (OECD, 2021f). SIGMA tarafından yapılan bu açıklama ortaklaşa yönetim modelinin bu örneğinin veri toplama ağının genişliğini ve gücünü ortaya koymakta ve bizi SIGMA Bakanlar Toplantısı gibi yeni bir yönetim organı ile tanıştırmaktadır.

### 3. OECD GÜNEYDOĞU AVRUPA ÜLKELERİ BÖLGESEL PROGRAMI

1990'ların başında, OECD üyeleri temel öğrenim, karşılaştırmalı analiz ve bir dizi politika arasında iyi uygulama paylaşımı yoluyla Güneydoğu Avrupa'daki (GDA) reformları desteklemeye başladılar. Güneydoğu Avrupa Bölgesel Programı, GDA ülkelerinde barışı, demokrasiyi, insan haklarını ve ekonomiyi güçlendirmeyi amaçlayarak 1999 yılında oluşturulan İstikrar Paketi çerçevesinde çatışmalar nedeniyle zayıflamış, ancak zengin kaynaklara ve dinamizme sahip bu bölge için oluşturulmuştur. 2000 yılında dokuz GDA hükümeti (Karadağ, Romanya, Arnavutluk, Bulgaristan, Bosna-Hersek, Hırvatistan, Kuzey Makedonya Cumhuriyeti, Kosova, Sırbistan) tarafından imzalanan yetki belgesi, özel sektör gelişimini ve uluslararası işbirliğini bölgenin canlandırılması için temel taşlar olarak kabul etmiştir (OECD, 2021h). Bu kapsamda hükümetler, iş dünyası liderleri ve sivil toplum, küresel ekonomik ve mali krizin üstesinden gelmek ve Avrupa Birliğine katılıma hazırlanmak da dahil olmak üzere ekonomik zorlukların üstesinden gelmek için OECD'nin önderliğinde çalışmıştır. OECD, özel sektör gelişimini ve rekabet gücünü teşvik etmek, daha fazla ve daha iyi yatırım çekmek ve yaşam standartlarını yükseltmek için reformları tasarlamak ve uygulamak için bölgeyi desteklemiştir (OECD, 2021g)

Yüzyılın başında, uzayan bir büyüme dönemi, GDA'nın AB ve OECD ülkeleriyle olan kalkınma açıklarını kapatmasını sağlamış ancak küresel ekonomik kriz bölgede sürdürülebilir ve kapsayıcı kalkınma için stratejik politika eylemi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 2015 yılında OECD Bakanları GDA bölgesel programını güçlendirmesini istemiştir. Program, Güneydoğu Avrupa ülkeleri ile işbirliği oluştururken OECD yaklaşımının da uygulanmasını amaçlamıştır.

OECD'nin GDA ekonomileri ile yaptığı bu çalışma; yatırım, rekabet, eğitim, yenilikçilik ve maliye politikasından iyi yönetişime ve yolsuzlukla mücadeleyle kadar çeşitli politika alanlarını kapsamaktadır (OECD, 2021g). Program kapsamında sağlanan destek, politika analizi ve izlemeden politika tasarımına, kapasite geliştirme ve uygulama desteğine kadar uzanmaktadır. OECD ayrıca teknik ve yüksek siyasi düzeyde politika diyalogunu kolaylaştırmak ve OECD üye ülkelerinden GDA bölgesine çeşitli politika alanlarında iyi politika uygulamalarını aktarmak için çalışmaktadır. OECD'nin politika analiz ve teşhisleri, uluslararası kalkınma ortakları tarafından da geniş ölçüde kullanılmakta ve Avrupa Komisyonunun yıllık İlerleme Raporları veya uluslararası kalkınma ajanslarının kaynak önceliklendirmesi gibi stratejik belgelerini beslemektedir (OECD, 2021g).

GDA ekonomileri Program yardımıyla OECD organlarına katılımlarını ve yasal araçlara bağlılıklarını yoğunlaştırmıştır. Bir dizi istatistiksel raporlama ve bilgi sistemini ve Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı (PISA) gibi kıyaslama alıştırmalarını entegre etmişler ve OECD Küresel Forumlarına, yayınlarına ve politika incelemelerine katılmışlardır. Program ülkelerin OECD ve AB üyelikleri için önemli reformları uygulamalarına aracılık etmiştir. Program, bölgede kurumsal kapasitenin oluşturulmasında, teknik ve üst düzey diyalogun kolaylaştırılmasında ve OECD bilgilerinin çeşitli politika alanlarına aktarılmasında kullanılmıştır. Program kapsamında bazı çalışmalarda OECD kurum ve organları ülkelerle birlikte çalışmış ve üye ülkelerde uygulanan OECD araçlarından yararlanılmıştır (OECD, 2021h).

İstikrar Paketi ve Yetki Belgeleri ile ülkelere formül olarak sunulan GDA Bölgesel Programı, bölgede özel sektör gelişimini ve rekabet gücünü teşvik etmek, daha fazla ve daha iyi yatırım çekmek ve yaşam standartlarını yükseltmek için reformlar tasarlanmasını ve uygulanmasını desteklemiştir. Ülkeleri temsilen OECD'de yer alan Bakanların 2015 yılında Programın güçlendirilmesini talep etmesi ve ülkelerin OECD'nin desteğine ihtiyaç duyması ülkelerin kapasite geliştirilmesi söylemi ile sarmalandığını açıkça ortaya koymaktadır. Bu ortaklık yapısı özel sektörün desteklenmesini ve ülkelerdeki yatırım ortamının iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Ortaklaşa yönetişim modelinin bir başka yöntemi olarak yukarıda tanımlanan üretilen veri ve dokümanların diğer aktörün politika belirlemede ve ülke değerlendirmelerinde kullanılması bu Programda da görülmektedir. OECD tarafından yapılan çalışmalar AB çalışmalarının temelini oluşturmaktadır. OECD, tüm organ ve kurumları ile AB politikalarının uygulanması için çalışmaktadır.

Program, rekabet edebilirlik, adil pazar ve dürüstlük, Avrupa Küçük İşletmeler Yasası ve Ekonomik Reform Programı alt bileşenlerini barındırmaktadır.

### **3.1. Rekabet Edebilirlik**

OECD, gelecekteki sürdürülebilir ekonomik kalkınmanın sağlanması ve GDA vatandaşlarının refahı için daha fazla ekonomik rekabet gücüne ihtiyaç olduğunu düşünmektedir. Pandemi sonrası bölgenin ekonomik potansiyelini güçlendirmek için politika oluşturmaya yönelik bütünsel, kapsayıcı ve büyüme odaklı bir yaklaşım öneren OECD, bu başlıkta yer alan ülkelerin (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Karadağ, Kosova, Kuzey Makedonya Cumhuriyeti, Sırbistan) Avrupa Birliğine katılımı için gerekli olan bölgesel entegrasyonun sağlanması için bu altı Batı Balkan (WB6) ekonomisinin hükümetleri ile politika reformlarını hayata geçirmektedir (OECD, 2021i).

Güneydoğu Avrupa'da Rekabet Edebilirlik başlığı ve altında yapılan çalışmalar 16 politika boyutunda (yatırım, ticaret, vergi, eğitim, enerji, inovasyon, istihdam, ulaşım, vb.) kapsamlı bir



şekilde değerlendirme yapmaktadır. Bu kapsamda üçüncüsü yayınlanan Rekabetçilik ve Özel Sektör Gelişim Rekabet Gücü-Güney Doğu Avrupa’da 2021 Bir Politika Görünümü adlı Rapor, OECD uzmanları, ilgili ülkeler ve yerel sivil toplum paydaşlarının görüşlerini bir araya getirmektedir (OECD, 2021i). Rapor, bölgesel değerlendirme sunmakta, altı ülkenin rekabet potansiyelinin derinlemesine analizini yapmakta ve bu ülkelerin ihtiyaçlarına göre uyarlanmış politika önerileri sunmaktadır. Böylece Rekabetçilik ve Özel Sektör Gelişim Rekabet Gücü-Güney Doğu Avrupa’da 2021 Bir Politika Görünümü Raporu bu öneriler çerçevesinde ülkelere yapısal ekonomik reformlarını şekillendirmeleri için araç olarak sunulmaktadır (OECD, 2021i).

### 3.2. Adil Pazar ve Dürüstlük

Özel sektör, Adriyatik bölgesinde, özel sektörün yüksek düzeyde yolsuzluk ve şeffaflık eksikliğini bu ekonomilerin büyümesi ve rekabet edebilirliği için temel bir kısıtlama olarak görmektedir. OECD, bu sorunları ele almak için sürdürülebilir ve kapsayıcı bir şekilde rekabet edebilirliği ve bütünleşmeyi artırmak için Sırbistan, Bosna Hersek ve Hırvatistan’da adil bir pazar ve adil piyasa koşullarının oluşturulması için bir proje başlatmıştır. Proje, hükümet yetkilileri, iş dünyası temsilcileri, sivil toplum ve akademiye bir araya getirerek uluslararası standartları uygulayarak ülkeye özgü dezavantajları ele almak için bir “Kolektif Eylem” oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu proje aracılığıyla OECD şunları amaçlamaktadır:

- Hükümetler, iş dünyası ve sivil toplumla rekabet edebilirlik için OECD standartları ve yolsuzlukla mücadele, dürüstlük ve adil rekabete ilişkin iyi uygulamalar hakkında farkındalığı artırmak
- Yolsuzlukla mücadele ve rekabet kurumlarının şeffaflığı ve verimliliği ile ilgili olarak somut OECD tavsiyelerinin uygulanmasını teşvik etmek ve kapasite oluşturmak
- Akademik müfredatta rekabet edebilirlik için yolsuzlukla mücadele ve dürüstlük alanındaki uluslararası standartlar ve uygulamalar hakkında en son bilgileri teşvik etmek

Proje kapsamında 2019-2021 tarihleri arasında bir dizi organizasyon düzenlenmiş ve ilgili ülkelerin pazar koşullarının geliştirilmesi için çalışmalar yürütülmüş ve şeffaflık, rüşvetle mücadele gibi konularda politika brifing notları yayınlanmıştır. Projeyi Siemens Dürüstlük Girişimi desteklenmekte ve finanse etmektedir. Bu Girişim, Siemens ile Dünya Bankası’nın Temmuz 2009 ve Siemens ile Avrupa Yatırım Bankası’nın (EIB) Mart 2013 tarihli anlaşmaları kapsamında faaliyet göstermektedir (Siemens’ten “Dürüstlük Girişimi”ne tam destek, 2020) .

Son yıllarda küresel aktörler tarafından sıklıkla kullanılan “projecilik” yöntemi ortaklaşa yönetim modelinin bir başka yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu Projenin gerek kapsadığı konular gerekse finanse edilme şekli Adriyatik ülkelerinin pazar koşullarını iyileştirmek kadar özel sektöre rahat bir yatırım alanı açma gayretini de gösterdiği açıktır. Projenin Siemens Dürüstlük Girişimi tarafından finanse edilmesi ve bu Girişimin de Siemens AG ile Dünya Bankası ve EIB arasındaki anlaşmalar ile oluşturulmuş olması küresel aktörler ve sermayenin güçlü işbirliğinin açık bir örneği olarak ortaya çıkmaktadır.

### 3.3. Avrupa Küçük İşletmeler Yasası

Küçük ve orta ölçekli işletmeler (KOBİ’ler), ülke ekonomilerinin %99’unu, tüm işletmelerin toplam iş sektörü katma değerinin yaklaşık %65’ini ve toplam iş sektörü istihdamının %73’ünü oluşturmaktadır (OECD, 2019, s.3). Batı Balkanlar ve Türkiye’de 2017 verilerine göre KOBİ’ler toplam ekonominin %99.7’sini oluşturmaktadır. Sadece küçük işletmelere bakıldığında bu oran %90.4’tür. Ülkelere bakıldığında küçük işletmelerin genel ekonomiye katkıları en az %87.9 (Arnavutluk), en çok %96.2 (Sırbistan) olmaktadır (OECD, 2019, s.11). Bu ekonomik hacmi ile KOBİ’ler, Güneydoğu Avrupa ekonomileri ve Türkiye için çok

önemlidir. Bu önemden hareketle Haziran 2008’de AB, Avrupa için Küçük İşletmeler Yasasını (*Small Business Act for Europe-SBA*) kabul etmiş ve bu çalışmayı KOBİ’lerin sürdürülebilir büyümesini ve rekabet gücünü daha da güçlendirmeye yönelik bir Avrupa Komisyonu girişimi yapmıştır. Girişimin amacı rekabet gücünü artırmak ve girişimciliği teşvik etmek için bir KOBİ politikası çerçevesi sağlamaktır. Bir Kanun olmaktan ziyade SBA, hükümetlere ve kurumlara politika oluştururken “önce küçüğü düşünmeleri” için yönlendiren bir hükümler tebliğidir. SBA, AB düzeyinde katma değer sağlamak, KOBİ’ler için eşit bir rekabet ortamı yaratmak ve AB genelinde yasal ve idari ortamı iyileştirmek için hem AB hem de Üye Devlet düzeyinde politikaların anlaşılmasına ve uygulanmasına rehberlik eden 10 ilkeden oluşur. Bu ilkeler (KOSGEB, 2021):

1. Girişimcilerin ve aile şirketlerinin gelişebileceği bir ortam yaratmak,
2. İflasla karşı karşıya kalan dürüst girişimcilerin bir şans elde etmelerini sağlamak,
3. “Önce Küçük Düşün” ilkesini uygulamak,
4. Kamunun KOBİ’lerin ihtiyaçlarına duyarlı hale getirilmesi,
5. Kamu politikası araçlarını KOBİ ihtiyaçlarına uyarlanması (KOBİ’lerin kamu alımlarına katılımını kolaylaştırmak ve KOBİ’ler için Devlet Yardımı olanaklarından daha iyi yararlanmak),
6. KOBİ’lerin finansmana erişiminin kolaylaştırılması ve ticari işlemlerde zamanında ödeme yapılmasını destekleyen yasal ve iş ortamının geliştirilmesi,
7. KOBİ’lerin Tek Pazar’ın sunduğu fırsatlardan daha fazla yararlanmasına yardımcı olmak,
8. KOBİ’lerde becerilerin yükseltilmesini ve her türlü inovasyonu teşvik etmek,
9. KOBİ’lerin çevresel zorlukları fırsatlara dönüştürmesini sağlamak,
10. KOBİ’leri pazarların büyümesinden yararlanmaya teşvik etmek ve desteklemek.

OECD, bölgedeki KOBİ’lerin büyümesini ve hayatta kalmasının yanı sıra girişimciliği teşvik etmeye yönelik politikaların henüz OECD ve AB üye ülkeleri ile aynı düzeyde olmadığını düşünmektedir. OECD, GDA Bölgesel Programı ile KOBİ’leri destekleyerek güçlü büyüme, yüksek yatırım ve tam istihdam amaçlamaktadır. Program, KOBİ Politika Değerlendirmeleri ve İndeksler aracılığıyla bölgedeki KOBİ politikalarının ilerlemesini düzenli olarak kıyaslayarak OECD ve AB standartlarına yaklaşmayı teşvik etmek için çalışmaktadır. OECD ve ortak kuruluşları tarafından SBA’nın on ilkesi temelinde geliştirilen bu süreç, politika tasarımı, uygulanması ve izlenmesindeki güçlü ve zayıf yönleri ortaya koymaktadır (OECD SBAA, 2021).

SBA Değerlendirmesi, girişimci öğrenim, destek hizmetleri, yenilik ve KOBİ’ler için finansmana erişim gibi KOBİ’ler için özel önem taşıyan konulara odaklanan on politika alanını kapsar. Bu alanların her birinde ve her katılımcı ekonomi için SBA Değerlendirmesi ayrıntılı puanlar, niteliksel analizler ve özel politika önerileri sağlar. SBA değerlendirmesinin sonuçları ve tavsiyeleri, OECD KOBİ Politika İndeksi yayınında sunulmaktadır. SBA Değerlendirmesi, yalnızca mevcut KOBİ politikalarını özel önerilerle değerlendirmekle kalmayarak reformları daha iyi uygulamak için KOBİ politika yapıcılarında oluşan aktif bir bölgesel ağ oluşturarak da GDA bölgesel politika gelişimini kolaylaştırmayı amaçlar (OECD SBAA, 2021). OECD, SBA ülke değerlendirmeleri kapsamında beşincisi ve son yayını 2019 yılında yapmıştır. Değerlendirme toplantıları ile politika reformlarının Batı Balkanlar ve Türkiye’deki KOBİ’ler için iş ortamını en iyi şekilde nasıl iyileştirebileceği konusunda bir tartışma forumu sağlanırken KOBİ Politika İndeksi ile ise Batı Balkanlar ve Türkiye’deki KOBİ’lerin ülkeler bazında yaşadığı zorlukların paylaşılması açısından bir araç olmaktadır (OECD SBAA, 2021).

2019 İndeksi, 7 Mayıs 2019 tarihinde Bosna Hersek'te düzenlenen Batı Balkanlar Kurumsal Geliştirme ve Yenilik KOBİ Forumunda (WB EDIF SME Forum) paylaşılmıştır. Forumu Batı Balkanlar ve Türkiye'den hükümet temsilcileri, AB/OECD üye ülkesi, Avrupa Komisyonu, OECD, Avrupa Eğitim Vakfı (ETF), Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) ve Avrupa Yatırım Fonunun (EIF) üst düzey temsilcileri katılmıştır. Toplantıya Batı Balkan ekonomilerinden ve Türkiye'den ticaret odası temsilcileri ve bölgedeki KOBİ'lerin sahipleri ve yöneticileri de katılmıştır (OECD SBAA, 2021). İndekse göre; ülke değerlendirmeleri, SBA'da belirlenmiş olan 10 temel ilkeye bağlı 10 politika alanında, 34 alt alanda, 88 tematik blokta gerçekleştirilmiş ve niteliksel ve niceliksel yedi yüzden fazla göstergeden oluşmuştur (OECD, 2019, s.5). 2019 yılı İndeksi 72 sayfadır. SBA ilkeleri kapsamında yapılan değerlendirmenin temel politika alanları temel başlıkları ile belirlenmiştir. Bu başlıklar; Girişim, Kadın girişimciliği, İflas, Düzenleyici KOBİ politikası oluşturulması, KOBİ'ler için operasyonel ortam hazırlanması, KOBİ'lere yönelik destek hizmetleri sağlanması, KOBİ'ler için finansmana ulaşım sağlanması, Standartlar ve Teknik Düzenlemeler, Girişim yeteneklerinin geliştirilmesi, KOBİ'ler için inovasyon politikası oluşturulması, Yeşil ekonomi ve KOBİ'lerin küreselleşmesi başlıklarıdır (OECD, 2019, s.1-70). Ülkelerin mevcut durumlarının, politika önerilerinin ve yol haritalarının yer aldığı bu politika alanları ve OECD SBA dokümanları ayrıca bir incelemeyi hak edecek kadar kapsamlı dokümanlardır ve ülke politikalarının derinlerine nüfuz eden bir yapıya sahiptir.

AB'nin Küçük İşletmeler Yasası üzerinden OECD'nin politika yönlendirmeleri ise ülke değerlendirmeleri yapılması, indeksler yayınlanması ve Forumlar düzenlenmesi şeklinde ilerlemektedir. 2006, 2009, 2012, 2016 ve 2019 yıllarında yapılan ülkelerin öz değerlendirmeleri, 2007, 2009, 2012 ve 2016 yıllarında ise değerlendirme raporlarının ve indekslerin yayınlanması ile devam etmektedir. Ülke değerlendirmeleri ve indeks yayınlanma süreçlerinde OECD'nin bağımsız denetim yapma yöntemi ve veri toplama süreçlerindeki "baskın" tutumu, ülke puanlamaları belirlenmesi ve mutabakat toplantıları ile pekiştirilerek OECD'nin SBA politikalarını uygulama başarısı artırılmaktadır. Bu ortaklık yapısında dikkat çeken bir başka unsur SBA değerlendirmelerinde OECD, Avrupa Komisyonu, EIB ve ETF gibi aktörlerin yer alması ve finansmanın çoğunlukla birlikte veya Avrupa Komisyonu tarafından sağlanmasıdır. Böylece ortaklaşa yönetim modelinin daha farklı bir yönü karşımıza çıkmaktadır. Tüm bu aktörlerin güç birliği ile yer aldığı ve ülkelerin belirlenen politikaları uygulama durumunun değerlendirildiği bir yapı karşımıza çıkmaktadır.

OECD, KOBİ'ler ile ilgili AB politikalarını farklı çalışmalarında da takip etmektedir. OECD Bologna Deklarasyonu (2000), İstanbul Deklarasyonu (2004), KOBİ Politikaları ile ilgili Bologna Tüzüğü (2021) KOBİ'ler için yatırım ve ticareti kolaylaştıracak düzenlemeler yapılmasını, eğitim olanakları sağlanmasını, insan kaynağına yatırım yapılmasını, finansal araçlara erişimin kolaylaştırılmasını ve maliyet etkin çözümler üretilmesini önermektedir. OECD, Lizbon Anlaşması Yarı Dönem Gözden Geçirmeleri kapsamında da KOBİ'lere yatırım ortamı sağlanması ve uygun finansal olanaklar sunulması konularında tavsiyeler vermektedir. OECD, ülke ekonomilerinin gelişimi için önemli olan KOBİ'lerin güçlendirerek GDA Bölgesel Programının amaçlarına ulaşmayı ve bölgedeki yatırımları artırarak sanayiye desteklemeyi amaçlamaktadır.

### 3.4. Ekonomik Reform Programı

Yapısal reformlar, Batı Avrupa rekabet edebilirlik seviyelerinin artırılması, GDA ülkelerinin piyasa ekonomilerine geçişlerini tamamlamaları ve AB üyeliği katılımı için önemlidir. 2014 yılından bu yana GDA hükümetleri, orta vadeli makroekonomik ve maliye politikası çerçevelerini ve kapsamlı yapısal reform gündemlerini ana hatlarıyla belirleyen yıllık

Ekonomik Reform Programları (ERP) geliştirmektedir. Bu programlar, yatırımın kolaylaştırılması, iş ortamı ve kayıt dışı ekonominin azaltılması dahil olmak üzere dokuz yapısal boyutu kapsamaktadır (OECD, 2021j). ERP'nin bir parçası olarak, OECD GDA Bölgesel Programı, Batı Balkanlardaki Özel Ekonomik Bölgelere ilişkin bir Bölgesel derinlemesine çalışma yürütmüştür. Araştırma; son on yılda bu bölgeye 400 yabancı şirketin yatırım yaptığını, imalat sektöründe bölgede 2,5 milyar Euro'nun üzerinde kümülatif bir yatırım elde edildiğini, bölgede 30.000'den fazla kişiye istihdam sağlandığını göstermektedir. ERP, hükümet yetkililerinin büyüme ve rekabet edebilirliğin önündeki kısıtlamaları belirleme kapasitesini güçlendirmiş, geliştirilmiş bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamış, etkili politika çözümleri geliştirme ve reform önlemlerini önceliklendirme konusunda beceriler geliştirilmesini sağlamış, sivil toplum paydaşlarıyla güçlendirilmiş politika diyalogu oluşturmuştur (OECD, 2021j).

OECD Güney Doğu Avrupa Bölgesel Programı, GDA ekonomilerine göre uyarlanmış üç ERP aracı geliştirmiştir. Bu araçlar, ilgili bakanlıklara kurumsal kapasiteleri güçlendirmeye ve hükümetler arası şeffaflığı artırmaya yardımcı olacak pratik bir araç sağlamayı amaçlamaktadır (OECD, 2021j). ERP Teşhis Aracı, bir ekonominin rekabet gücünü ve kapsayıcı büyümesini etkileyen temel yapısal engelleri tanımlamakta ve mevcut durumu analiz etmek ve politika alanı başına kısıtlamaları tanımlamak için metodolojiler sunmaktadır. ERP Önceliklendirme Aracı, yetkililerin üç aşamalı bir yaklaşım kullanarak (tarama sorusu; önlemlerin değerlendirilmesi, seçilmiş reformlar karşısında bütüncül bir inceleme) yıllık ERP'leri için reform önlemlerini seçmelerine ve önceliklendirmelerine yardımcı olmaktadır. ERP İzleme Aracı, ERP uygulamasındaki ilerlemenin zaman içinde nasıl izleneceğine ve ayrıca acil çıktılar ve reformların sonucunu ölçmeye ilişkin kılavuzlar ve örnekler sağlamaktadır.

2018-2020 ERP döngüsünde OECD, hükümetleri ERP'leri hazırlamalarında desteklemek için ondan fazla etkinlik düzenleyerek toplamda beş yüzden fazla katılımcıyı bir araya getirmiştir. Kamuya açık yuvarlak masa tartışmaları ve kapasite geliştirme çalıştayları sırasında OECD, sorumlu hükümet yetkilileriyle teknik uzmanlık ve en iyi uygulamaları paylaşmıştır. OECD ve Avrupa Komisyonu, ERP'lerin hazırlanmasına yardımcı olmak için ERP Kılavuz Notlarını paylaşmakta ve ERP Koordinatörlerinin yıllık Bölgesel Toplantılarını birlikte düzenlemektedir. Toplantılara, ERP hazırlığında öncü rol oynayan Batı Balkanlar ve Türkiye'den üst düzey yetkililer katılmaktadır (OECD, 2021j). ERP kapsamında OECD, çok uluslu şirketlere alan açma yönünde çalışmakta ve reform programları, toplantılar ve bunları takip eden politika düzenlemeleri ile çalışmalarını yürütmektedir.

#### 4. DEĞERLENDİRME

Ortaklaşa yönetim modeli son yirmi yılın etkin yönetim şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Küresel aktörlerin etkinliklerini artırdıkları ve ortaklaşa politikalar belirleyerek devlet erkini sınırlandırdıkları bu model yönetim modelinde olduğu gibi küresel sermayeye yer açma ve çokuluslu şirketlerin hareket alanını artırma gayreti göstermektedir.

Ortaklaşa yönetim modeli yapısı itibarıyla, “çapraz ve karma bir yapıya sahiptir” ve tek aktör üzerine kurulu değildir (Algan, 2021, s.798). Modelin işleyiş tarzı çoklu bir yapılanma ortaya koymaktadır. Küresel aktörlerin ikili veya daha çoklu ortaklıklar kurduğu bu modelde aktörler birlikte politika belirleyerek bu politikaların nüfuz gücünü artırmaktadır. AB, özellikle genişleme süreci ile ilgili politikalarında OECD'nin alt yapısını kullanarak politikalarının nüfuz gücünü artırmaktadır. OECD SIGMA Programı, OECD ve AB'nin iyileştirilmiş kamu yönetimi için temelleri ve kamu sektörünün kapasitelerini güçlendirerek yatay yönetimi geliştirmek için oluşturdukları ortak girişimdir. SIGMA, çapraz ve karma yapısı ile AB'nin özellikle genişleme ve uyumlaştırma politikalarının OECD tarafından yayılmasına aracılık

etmektedir. SIGMA çoklu yönetim yapısı ile ülkelerin kapasitelerini güçlendirmek söylemi ile kamu politikalarının reformlar aracılığıyla belirlenmesi sağlanmaktadır. Çalışmada incelenen bir diğer program OECD GDA Bölgesel Programıdır. Program bölgede özel sektörün gelişimini teşvik etmek, yatırımları artırmak ve yaşam standartlarını yükseltmek için reformlar tasarlanmasını ve uygulanmasını desteklemektedir. Bu Program OECD ve AB ortaklığının çoklu yapısını ortaya koymaktadır. SBA değerlendirmeleri Avrupa Komisyonu, ETF ve EIB gibi aktörlerin yönetme ve finansman ortaklığı ile ortaklaşa yönetim modelinin çoklu-çapraz ve karma yapısına değişik bir boyut kazandırmaktadır. SBA incelemesi ile ortaklaşa yönetim modeline ETF ve EIB gibi yeni aktörler katılmakta ve bu aktörler diğer aktörler ile güç birliği yaparak ortak politikalar belirlenmesine katkı sağlamaktadır.

AB ve OECD'nin ortaklaşa yönetim çalışmaları incelendiğinde: Bu aktörlerin birbirlerinin politika organlarında yer aldıkları, birbirlerinin politikalarını benimsedikleri (OECD SIGMA ve GDA Bölgesel Programı), politika yönlendirmesi yaptıkları (AB Genişleme Politikaları kapsamında OECD), ortak politikalar uyguladıkları (OECD SIGMA ve GDA Bölgesel Programı) ve ortak raporlar yayınladıkları (OECD GDA Bölgesel Programı-Rekabet edebilirlik) görülmektedir. Daha önce tanımlanan bu ortaklaşa yönetim yöntemleri dışında AB ve OECD'nin farklı yöntemler de kullandıkları görülmektedir. Özellikle OECD tarafından uygulanan ve diğer aktörler tarafından da başka politika alanlarında uygulanmakta olan 'ülke değerlendirmeleri' ortaklaşa yönetim modelinin farklı bir yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkelerin öz değerlendirmeleri sonrasında OECD tarafından yapılan ülke değerlendirmeleri ve bu değerlendirmeler sonucu yayınlanan raporlar ortaklaşa yönetim modelinin önemli yöntemleri olmaktadır. Bu yayınlar OECD politikalarının yaygınlaştırılmasını sağlamanın yanında diğer küresel aktörlere de politika alanları ile ilgili önemli bir veri sunmaktadır. Böylece bu yayınlar OECD ve AB politikalarının hem aracı hem veri kaynağı olmaktadır OECD ve AB, politika yönlendirme çalışmaları süresince toplantı ve organizasyonlar düzenlemekte buldukları ülkelerde pek çok organizasyon düzenlemeye çalışmaktadır. Bu toplantı ve organizasyonlar da küresel aktörlerin politikalarını takip ettikleri, politikaları yaygınlaştırdıkları ve uygulanması için ülkeleri yönlendirdikleri yöntemler olmaktadır. Örneğin OECD, SBA kapsamında yayınladığı 2019 İndeksini, Bosna Hersek'te düzenlenen WB EDIF SME Forum'unda paylaşmıştır. Forumu, Batı Balkanlar ve Türkiye'den hükümet temsilcileri, AB/OECD üye ülkesi, Avrupa Komisyonu, OECD, EBRD, ETF ve EIF üst düzey temsilcileri katılmıştır. Böylece SBA değerlendirmelerinin daha çok kişi ile paylaşılması sağlanarak OECD ve AB politikalarının yaygınlaştırılması sağlanmıştır. Ortaklaşa yönetim modeline katılan yeni aktörlerin (EBRD, ETF, EIF gibi) doğrudan hükümet temsilcileri ve kamu kurumları ile görüşerek politikaları etkileme gücü bu örnekte de görülmektedir.

OECD ve AB ortaklığının bir diğer önemli unsuru bu iki aktörün birbirlerinin veri tabanlarını, tecrübelerini, ağlarını, uzmanlarını, dokümanlarını ve güçlerini kullanma becerileri olmaktadır. Çalışmada incelenen iki programda da bu özelliği görmek mümkündür. OECD SIGMA ve GDA Bölgesel Programları kapsamında özellikle AB, üyelik süreçlerinde ve İlerleme Raporlarında OECD tarafından hazırlanan ülke değerlendirmelerini kullanmakta ve kendi coğrafyasında ulaşamadığı OECD üyesi ülkelerin verilerine erişme olanağı elde etmektedir. AB, OECD üyesi olarak OECD'nin politika organlarında yer almakta, OECD de AB Genişleme Politikalarını desteklemek için diğer tüm OECD organlarını kullanmakta ve AB içinde faaliyette bulunan Genel Müdürlüklerle çalışmaktadır. Böylece bu iki aktör birbirlerinin politika organlarında yer almak suretiyle kamu politikalarını şekillendirmektedir. OECD sadece AB politikalarını benimsemekle kalmayarak siyasi ve IPA gibi mali politika araçlarını da kullanmaktadır. Bu da daha önce ortaklaşa yönetim yöntemleri arasında sayılan politika benimsenmesi gibi yöntemler yanında bize yeni bir ortaklaşa yönetim yöntemi sunmaktadır.

Aynı ağ kullanımını OECD ve AB politika yönlendirme faaliyetlerinde ‘kıyaslama’ (benchmarking) yöntemini kullanmasında ve ülkelerin ‘iyi uygulamalarını’ (good practices) paylaşmasında da görmek mümkündür. Bu yöntemler demetini aktörlerin birbirlerinin ‘ağlarını kullanması’ (networking) olarak tanımlamak mümkündür.

AB ve OECD ortak politika çalışmaları incelendiğinde AB’nin OECD çalışmalarını ve raporlarını finanse ettiği görülmektedir. OECD SIGMA Programı AB tarafından finanse edilirken, SBA İndekslerinin finansmanı AB ve OECD tarafından ortaklaşa olarak karşılanmaktadır. Böylece ‘ortak finansman’ veya ‘finansman sağlama’ ortaklaşa yönetim modelinin yeni bir yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. OECD, GDA Bölgesel Programının alt bileşeni olan Adil Pazar ve Dürüstlük bileşeni kapsamında; yolsuzluk ve şeffaflık eksikliği sorunlarını ele almak için sürdürülebilir ve kapsayıcı bir şekilde rekabet edebilirliği ve bütünleşmeyi artırmak üzere Sırbistan, Bosna Hersek ve Hırvatistan’da adil bir pazar ve adil piyasa koşullarının oluşturulması projesini başlatmıştır. Proje kapsamında 2019-2021 tarihleri arasında organizasyonlar düzenlenmiş ve ilgili ülkelerin pazar koşullarının geliştirilmesi için çalışmalar yürütülmüştür. Şeffaflık, rüşvetle mücadele gibi konularda politika brifing notları yayınlanmıştır. Proje, Siemens Dürüstlük Girişimi tarafından desteklenmiş ve finanse edilmiştir. Projenin amacı ve finanse edilme şekli Adriyatik ülkelerinin pazar koşullarını iyileştirmenin yanında özel sektöre temiz bir yatırım alanı açma amacını taşımaktadır. Böylece son yıllarda küresel aktörler tarafından sıklıkla kullanılan projecilik yöntemi ortaklaşa yönetim modelinin yeni bir yöntemi olarak karşımıza çıkarken projenin çokuluslu bir şirket tarafından oluşturulan girişim tarafından finanse edilmesi ortaklaşa yönetim modelinde çokuluslu şirketlerin de küresel aktörler kadar söz sahibi olduklarını göstermektedir. Siemens Dürüstlük Girişiminin, Siemens AG ile Dünya Bankası ve Avrupa Yatırım Bankası arasındaki anlaşmalar ile oluşturulmuş olması ise küresel aktörler ve sermayenin güçlü işbirliğinin açık bir örneği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Modelin bir başka belirgin özelliği bu küresel aktörlerin takip ciddiyetidir. Özellikle OECD’nin düzenli, periyodik ve sıkı politika takibi, belirlediği politika ve kararları izleme, raporlama, değerlendirme ve yeni politikalar belirleme ciddiyeti bunun iyi bir örneği olmaktadır. Örneğin SIGMA, ülkeler için öncelikli 2020 hedefleri, gerektiğinde alt hedefler ve 1-2, 3-5 ve 5+ yıllık zaman perspektiflerinde sıralı öncelikli faaliyetler önermektedir. Avrupa Küçük İşletmeler Yasası kapsamında ise; 2006, 2009, 2012, 2016 ve 2019 yıllarında ülkelerin öz değerlendirme yapmaları sağlanmış, 2007, 2009, 2012 ve 2016 yıllarında da OECD ülke değerlendirmeleri yaparak indeksler yayınlamıştır. OECD, GDA ülkelerinde OECD yaklaşımının benimsenmesini sağlamakta, politika tasarlayarak reform programları önermekte, iyi uygulamaların paylaşılması ve politika diyalogu oluşturulması gibi yöntemler kullanmaktadır. Küresel aktörlerin takip çalışmaları da genelde ortaklaşa, birlikte ve çapraz şekilde yapılmakta belirlenen politikaların ülkeler tarafından uygulanması garanti altına alınmaktadır. OECD tarafından yapılan izleme ve değerlendirme çalışmaları AB’nin aday/potansiyel aday ülkeler için yürüttüğü çalışmalarda kullanılmaktadır.

Ortaklaşa yönetim modelinin çıkış söylemi genellikle insan hakları, çevre ve toplumsal konulara hassasiyet ile ‘kapasite geliştirme’ olmaktadır. Küresel aktörler bu ülkelerde çoğunlukla kapasitenin geliştirilmesi adı altında küresel ticaretin geliştirilmesi ve yatırım ortamının iyileştirilmesi amacıyla politika yönlendirmesi yapmaktadır. OECD faaliyetlerinde de söylem ülkelerin kapasitelerinin geliştirilmesi, ekonomik büyümelerinin sağlanması ve istihdamlarının artırılmasıdır. OECD, GDA ülkelerini OECD ve AB standartlarına ulaştırarak AB üyeliğine hazır ve *layık* hale getirmek için reform programları belirlemektedir. Bu vaatlerin arkasında ise Batı Balkan coğrafyasının yatırım ortamının iyileştirilmesi ve GDA ülkelerinde özel sektörün güçlendirilmesi amacı yatmaktadır. OECD’nin politika belirleme alanları kamu

yönetiminin etkinliğinin artırılması, politika geliştirme, iş piyasaları, hesap verebilirlik, kamu mali yönetimi, kamu alımları ve dış denetim olmaktadır (OECD, 2021a). Bu politika alanları kamu yönetişinin iyileştirilmesi için gereken tüm yapıyı kapsamaktadır. Diğer yandan OECD'nin kamu alımları (ihaleler), kamu hizmetlerinin sunumu ve kamu mali yönetimi ile ilgili belirlediği politikalar ve GDA ülkelerinde ortaklıklar ve imtiyaz rejimi uygulaması ortaklaşa yönetişim modelinin sermayeye yer açma yöntemidir. Böylece OECD kapasite geliştirme ve kamu reformları adı altında ülkelerde özel sektör lehine düzenlemeler yapılmasına olanak sağlamaktadır. Nitekim GDA Bölgesel Programı alt bileşeni ERP, son on yılda GDA bölgesine 400 yabancı şirketin yatırım yapmasını ve imalat sektöründe bölgede 2,5 milyar Euro'nun üzerinde kümülatif bir yatırım elde edilmesini sağlamıştır.

ETF, EBRD, EIF gibi yeni aktörleri de bünyesine katan model; ortak finansman, bir aktörün diğer aktöre finansman sağlanması ve özel sektör tarafından finansman sağlanması gibi kilit unsurlarla küresel aktörlerin yeni ortaklaşma yöntemi olmaktadır. Özellikle çok uluslu bir şirketin OECD kapsamında yürütülen bir bileşeni diğer küresel aktörler ile yaptığı anlaşma kapsamında finanse etmesi sermayenin giderek artan gücünü ve küresel aktörler ile ortaklığını açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Model, OECD'nin önemli çalışma yöntemleri olan ülke değerlendirmeleri, raporlar ve organizasyonlar ile yeni yöntemlere kavuşmuş ağ kullanımı gibi yeni ve kapsamlı bir yöntemi de unsurlarına eklemiştir. Projecilik gibi son dönem yaklaşımlarını kullanan model, raporlar ve veriler ile ülkeleri reform programlarını uygulamak zorunda bırakmaktadır. OECD rapor ve indekslerinin AB İlerleme Raporları ve AB'nin aday ülkeler ile ilgili kararlarına esas teşkil etmesi bu iki aktörün ortaklıklarının birbirine çok bağlı olduğunu göstermektedir. Tüm bu unsurları ile ortaklaşa yönetişim modeli, kapasite geliştirilmesi söylemi altında ülkelerin finansman ve maliye yönetişimini etkinleştirerek özel sektör lehine kurallar belirlenmesini, ortaklıklar ve imtiyazlar tanınmak suretiyle sermayenin hareket alanının artırılmasını sağlamaktadır.

## KAYNAKÇA

- Algan, F. M. (2021). Ortaklaşa yönetim: Uluslararası kuruluşların politika yönlendirmesi. *Mülkiye Dergisi*, 45(3), 793-832.
- Bayramoğlu S. (2005). *Yönetişim zihniyeti-Türkiye’de üst kurullar ve siyasal iktidarın dönüşümü*. İletişim Yayınları.
- Börzel T. ve Risse T. (2009). Governance Without Government-Can it Work?, *Regulation & Governance*, 4, 113-134.
- Delice E. (2013). Uluslararası Örgüt Metinlerinde Yönetişim Ve Türkiye Pratiği: Teoriden Uygulamaya Bir İnceleme, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/667891>, 27.09.2022.
- Güler B.A. (2003). Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye. *Praksis*, 9, 93-116.
- KOSGEB (2021). SBA, <https://en.kosgeb.gov.tr/site/tr/genel/detay/6607/small-business-act-for-europe-sba>, 28.09.2022.
- OECD (2014a). Turkey assessment report 2014, Paris, Fransa.
- OECD (2014b). Turkey priorities report 2014, Paris, Fransa.
- OECD (2014c). Albania assessment report 2014, Paris, Fransa.
- OECD (2019). SME Policy Index: Western Balkans and Turkey 2019, Paris, Fransa.
- OECD Small Business Act Assessment-SBAA (2021). <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/small-business-act-assessment.htm>, 27.09.2022.
- OECD (2021a). SIGMA at a Glance, <http://www.sigmaweb.org/about/>, 25.09.2022.
- OECD (2021b). Countries, <http://www.sigmaweb.org/countries/>, 25.09.2022.
- OECD (2021c). Working with SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/about/working-together.htm>, 25.06.2022.
- OECD (2021d). Publications, <http://www.sigmaweb.org/publications/>, 26.09.2022.
- OECD (2021e). Events, <http://www.sigmaweb.org/events/>, 26.09.2022.
- OECD (2021f). SIGMA News, OECD Newsletter, Paris, Fransa.
- OECD (2021g). The OECD and South East Europe, <https://www.oecd.org/south-east-europe/cooperation/>, 27.09.2022.
- OECD (2021h). OECD SEE regional programme, <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/>, 27.09.2022.
- OECD (2021i). Rekabetçilik ve Özel Sektör Gelişim Rekabet Gücü-Güney Doğu Avrupa’da 2021 Bir Politika Görünümü, Paris, Fransa.
- OECD (2021j). Economic Reform Programmes in South East Europe, <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/economic-reform-programmes.htm>, 27.09.2022.



“Siemens’ten ‘‘Dürüstlük Girişimi’’ne tam destek” (2020). Anadolu Ajansı, <https://www.aa.com.tr/tr/sirkethaberleri/bilisim/siemens-ten-durustluk-girisimi-ne-tam-destek-/655252>, 28.09.2022.