

AVRUPA BİRLİĞİ KOŞULSALLIĞININ ETKİNLİĞİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE REFORM ÜZERİNE BİR ANALİZ

Mehmet Zahid SOBACI*

Özet

AB, aday ülke konumundaki Türkiye'den, uyum sürecinde birtakım yükümlülükleri yerine getirmesini talep etmektedir. Prensipte olarak, Türkiye bu yükümlülükleri yerine getirdiği oranda, AB'ye tam üyelik hedefine yaklaşmaktadır. Bu durum, "Avrupalılaştırma" araçlarından biri olan AB koşulsallığına işaret etmektedir. Ancak, bugün gelinen noktada, özellikle müzakere tarihi alındıktan sonraki süreçte, Türkiye'de reformların yavaşladığı yönünde genel bir kanaat söz konusudur. Bu kanaat, söz konusu reformların "niçin" yavaşladığı sorusunu, cevaplanması gereken önemli bir soru olarak gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, bu çalışma, Türkiye'de AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilen reformların son dönemde yavaşlamasını AB koşulsallığı bağlamında analiz etmek ve reformların hız kesmesinin temel nedenlerini AB ve Türkiye perspektifinden ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Koşulsallık, AB Koşulsallığı, Reform, Kopenhag Kriterleri, Türkiye.

Abstract

EU requires Turkey as a candidate country to perform certain obligations during harmonization process. In principle, the more Turkey fulfills its obligations closer it gets to its goal of full membership. This fact points out to EU conditionality, one of Europeanization tools. However, in the current situation today especially after negotiations were opened; it is widely accepted that reforms in Turkey have slowed down. This belief brings up the question of why such reforms decelerated as an important one to be answered. In this connection, this study aims to analyze the slow down of reforms during EU harmonization process in Turkey in the context of EU conditionality and present main underlying reasons from EU and Turkey perspectives.

Key Words: Conditionality, EU Conditionality, Reform, Copenhagen Criteria, Turkey.

* Yrd.Doç.Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Bursa

Giriş

Avrupa Birliği (AB), Türkiye'nin gündemini en fazla meşgul eden ve Türkiye'de siyasal iktidarların aldığı kararlar ve benimsediği politikalar üzerinde etkisi önemli ölçüde hissedilen uluslar-üstü örgütlerin başında gelmektedir. Günümüzde, AB'ye tam üye olmanın, Türkiye açısından ulusal bir hedef ve bir devlet politikası haline geldiği belirtilmektedir. Bu nedenle, AB'nin Türkiye üzerindeki etkisi gün geçtikçe artmakta ve adaylık statüsü devam ettiği müddetçe, bu etki daha da artacağı benzenmektedir.

AB, aday ülke konumundaki Türkiye'den, uyum sürecinde birtakım yükümlülükleri yerine getirmesini talep etmektedir. Prensip olarak, söz konusu yükümlülükler yerine getirildiği ve AB'nin talepleri karşılandığı oranda, Türkiye AB'ye tam üyelik hedefine yaklaşmaktadır. Bu durum, önemli bir "Avrupalılaşıma" araçlarından biri olan AB koşulsallığı (EU conditionality) olgusuna işaret etmektedir. Koşulsallık mekanizması bağlamında, AB aday ülkelerden ekonomik ve siyasal kriterleri karşılamasını ve çeşitli ortak politika alanlarından oluşan AB müktesebatını üstlenmesini talep etmekte, bunun karşılığında, aday ülkenin, teknik ve mali yardımdan tam üyeliğe kadar uzanan bir yelpazede birçok kazanımı elde edeceğini taahhüt etmektedir. Bu bağlamda, her aday ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de AB'ye uyum sağlama adına birtakım yasal düzenlemeler ve reformlar zorunluluk haline gelmektedir. AB'ye uyum sürecinde, bu yasal düzenlemeleri kabul etmek ve söz konusu idari reformları yapmak, tam üyeliğin koşulları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Aslında, yaklaşık elli yıllık bir geçmişe sahip olan AB-Türkiye ilişkileri, süreç içerisinde genel itibariyle inişli-çıkışlı bir seyir izlemiştir. AB-Türkiye ilişkileri çerçevesinde, 1999 Helsinki Zirvesi bir köşe taşı ifade etmektedir. Bu Zirve'de, Türkiye aday ülke statüsü elde etmiş ve bu tarihten itibaren AB standartlarına uyum çabaları deyim yerindeyse hız kazanmıştır. Türkiye'de 2002 seçimlerinden sonra, AB'ye tam üye olma hedefini benimsemiş bir siyasal partinin tek başına iktidara gelmesinin de etkisiyle, söz konusu çabalar sonuç üretmiş ve 17 Aralık 2004 tarihindeki AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirve toplantısında, Türkiye ile 3 Ekim 2005 tarihinde katılım müzakerelerine başlama kararı alınmıştır.

Bugün gelinen noktada, Türkiye'de, müzakere tarihi alınana kadar geçen sürede reform sürecinin ısrarlı ve azimli bir şekilde yürütüldüğü, ancak özellikle müzakere tarihi alındıktan sonraki süreçte, reformların yavaşladığı yönünde genel bir kanaat söz konusudur. Bu kanaat, AB'ye tam üye olma hedefi doğrultusunda yapılan reformların "niçin" yavaşladığı sorusunu, cevaplanması gereken önemli bir soru olarak gündeme getirmektedir. Zira, bu soruya cevap vermek, AB'ye uyum sürecinde yürütülen reformların hangi faktörlerin etkisiyle zayıfladığının tespiti ve Türkiye'deki reformların sürdürülebilirliği, dolayısıyla tam üyelik hedefinin gerçekleştirilmesi için yapılması gerekenlere de ışık tutma potansiyeli taşımaktadır.

Yukarıda dile getirilen soruya, AB koşulsallığının aday ülkeler üzerindeki etkinliği tartışmaları bağlamında cevap verebilmek mümkündür. Başka bir deyişle, AB koşulsallığı olgusu, Türkiye'de reformların yavaşlamasının nedenlerini ortaya koyabilmek için açıklayıcı kilit bir unsur olarak kullanılabilir. Esasında, AB

koşulsallığı, özellikle 1990'ların ortalarından itibaren yükselişe geçmiş ve AB literatüründe üzerine en çok tartışılan kavramlardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, bu mekanizmanın Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri (MDAÜ) başta olmak üzere birçok devlet, politika alanı ve kurumsal yapı üzerindeki etkisini analiz eden çeşitli çalışmalar yapılmıştır¹. Ancak, yabancı ve yerli literatürde AB koşulsallığının Türkiye üzerindeki etkisini analiz eden akademik çalışmalara çok fazla rastlamak mümkün değildir².

Bu doğrultuda, çalışmanın amacı, Türkiye'de AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilen reformların son dönemde yavaşlamasını AB koşulsallığı bağlamında analiz etmek ve reformların hız kesmesinin temel nedenlerini ortaya koymaktır. Bu bağlamda, çalışmada, öncelikle koşulsallık kavramı ele alınacak ve AB koşulsallığının içeriği açıklanacaktır. Daha sonra, AB koşulsallığının etkinliğini belirleyen faktörler değerlendirilecek ve son olarak, söz konusu faktörler Türkiye özelinde analiz edilerek, AB'ye uyum sürecinde reformların yavaşlamasının temel nedenleri, AB ve Türkiye perspektifinden ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

Koşulsallık Kavramı

Koşulsallık, AB ile uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürdeki başlıca kavramlardan biridir. Genel olarak, politika temelli ödünç verme (policy-based lending) ile ilişkilendirilmesine rağmen, AB açısından da çok hayati bir uygulamaya işaret etmektedir. Koşulsallık kavramının tanımı üzerine bir uzlaşma söz konusu değildir. Farklı literatürlerde farklı anlamlarda kullanılıyor olması, bu kavramın tanımına yönelik uzlaşma eksikliğinin temel nedeni olarak belirtilebilir. Hatta, bu kavram, uluslararası kredi

¹ AB koşulsallığının farklı ülkeler ve politikalar üzerindeki etkisinin detayları için bkz. Frank Schimmelfennig et al., "Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey", *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), 2003, s. 495-518; Frank Schimmelfennig ve Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, s. 661-679; Gwendolyn Sasse, *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion to Policy*, *EUI Working Papers*, 2005; Aneta Borislavova Spendzharova, "Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics", *Southeast European Politics*, 4 (2-3), 2003, s. 141-156; Martin Brusis, "The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia", *East European Politics and Societies*, 19 (2), s. 291-316; Ana-Maria Dobre, "EU Conditionality Building and Romanian Minority Rights Policy: Towards the Europeanisation of the Candidate Countries", *Perspectives on European Politics and Society*, 4 (1), 2003, ss. 55-83.

² AB koşulsallığının Türkiye üzerindeki etkilerini analiz eden az sayıdaki çalışma için bkz. Senem Aydın ve Fuat Keyman, *European Integration and Transformation of Turkish Democracy*, *EU-Turkey Working Papers*, Centre for European Policy Studies, 2004; Birsan Erdoğan, *Compliance with EU Democratic Conditionality: Turkey and The Political Criteria of EU*, Paper presented ECPR Standing Group on the European Union Third Pan-European Conference on EU Politics, 21-23 September 2006, İstanbul; Mustafa Aydın ve Sinem Açıkmeşe, "Europeanization through EU Conditionality: Understanding the New Era in Turkish Foreign Policy", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 9 (3), 2007, s. 263-274; Senem Aydın ve Ali Çarkoğlu, *EU Conditionality and Democratic Rule of Law in Turkey*, Center on Democracy, Development and Rule of Law Working Paper, 2006.

ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürün kendi içinde bile, farklı anlamlar kazanabilmektedir.

Uluslararası kredi ve yardım kuruluşlarına ilişkin literatürde, koşulsallık kavramı, bazı kişiler için Bretton Woods kurumlarının (Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu) Washington konsensüsünü tüm dünyaya dayatma çabalarıyla aynı anlama gelirken; diğer bazı kesimler için, kredi vermeye dair açık ve gizli gerekliliklerin tümünü ifade eden özet bir kavramdır³. Özellikle, ilk tanımlamada koşulsallığın, biraz daha ideolojik bir araç olarak görüldüğü belirtilebilir.

AB literatüründe ise, genel olarak aday ülkelerin, AB'ye tam üye olmaları için yerine getirmeleri gereken koşullara işaret etmektedir. Koşulsallık, AB tarafından da kullanılan stratejik bir araçtır. AB koşulsallığı, AB standartlarına uyum sağlama amacıyla aday devletlerin çok çeşitli alanlardaki yasa ve kuralları uygulamasına dayanmaktadır⁴. AB koşulsallığı bağlamında, söz konusu uluslar-üstü kurum, kendi kurallarını aday ülkelere “ödülleri” alabilmeleri için benimsemeleri gereken koşullar olarak dayatmaktadır. AB, üye olmayan devletlere iki tür ödül sunmaktadır: Yardım ve kurumsal bağlar. Dışsal yardım programları çerçevesinde, AB, piyasa ekonomisine geçiş durumunda olan ülkelere teknik ve mali destek sunmaktadır. Kurumsal bağlar ise, ticaret ve işbirliği sözleşmelerinden AB'ye tam üyeliğe kadar giden geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır⁵. Bu koşulsallık oyunu çerçevesinde, koşullar yerine getirilirse ödüller elde edilmekte, aksi durumda ödüller askıya alınmaktadır.

Bir kulübe üyelik sürecinde, yeni üyelere tabi olmaları beklenen koşullar, aslında o kulübün temel değerlerini ve çıkarlarını yansıtmaktadır. Bir kulübe yeni üyelerin dahil olması, onun çalışma ve işlevlerini yerine getirme tarzını kaçınılmaz olarak değiştirecektir. Bu anlamda, üyelik bağlamındaki koşulsallık, kulübün temel değerleri ve çıkarlarında ortaya çıkabilecek radikal değişiklikleri önlemek için bir yoldur⁶. Bu bağlamda, bir kulüp olarak AB'nin, temel değerlerini ve çıkarlarını korumak amacıyla koşulsallığa vurgu yaptığı ifade edilebilir.

Esasında, AB, genişleme süreci itibarıyla oldukça önemli bir tecrübeye sahiptir. AB, özellikle Doğu'ya doğru yaptığı geçmişteki genişleme deneyimlerinden, Birlik birtakım açık ve somut teşvikler sağlamadıkça, üçüncül ülkeler AB müktesebatını uygulayamaz şeklinde ifade edilebilecek bir ders çıkarmıştır⁷. Yapılan bu çıkarımın,

³ Stefan Koeberle et al., “**Overview**”, Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarszky ve Gero Verheyen (der.), **Conditionality Revisited: Concepts, Experience and Lessons**, Washington D.C., World Bank, 2005, s. 5.

⁴ Heather Grabbe, “How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, **Journal of European Public Policy**, 8 (6), 2001, s. 1029.

⁵ Schimmelfennig et al., **op cit.**, s. 496.

⁶ Karen E. Smith, “Evolution and Application of EU Membership Conditionality”, Marise Cremona (der.), **The Enlargement of European Union**, Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 106.

⁷ Florian Trauner, **From Membership Conditionality to Policy Conditionality: EU External Governance in South-Eastern Europe**, Paper presented EU Consent Conference ‘Deepening in

özellikle 1990'lı yılların ortalarından itibaren, AB'nin koşulsallık mekanizmasını ön plana çıkarmaya, etkin bir şekilde uygulamaya ve kendi kurallarını transfer etmeye yönelik gayretlerinin temel nedenlerinden biri olduğu söylenebilir.

Koşulsallık mekanizması, koşulsallığı uygulayan aktör ile koşulsallığa tabi olan aktör arasındaki ilişkide bir asimetrik güce vurgu yapmaktadır. Bu çerçevede, koşulsallık AB'ye üye olmak isteyen yeni devletler için, disipline edici bir yapı ve saik olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla, prensipte Avrupa Komisyonu'na, aday ülkelere Kopenhag kriterlerine uyum sağlamayı ve AB müktesebatını benimsemeyi dayatabilmesi için bir yaptırım mekanizması vermektedir⁸. Başka bir deyişle, koşulsallık bir güçlü tarafı, bir de güçsüz tarafı içerisinde barındırmakta ve süreç sonunda arzu edilen ödülün alınabilmesi için, güçsüz tarafın itaatini gerektirmektedir. AB bağlamında düşünüldüğünde, koşulsallık, tam üye olmak istiyorlarsa, aday ülkelerin AB'nin öne sürdüğü koşulları kabul etmesini zorunluluk haline getirmektedir. Söz konusu asimetrik güç, talep eden durumundaki aday ülkeleri, AB karşısında pasif ve sadece tepki gösteren (reaktif) bir pozisyona düşürmektedir. Bu denklem, aday ülkeler açısından eleştirilebilir bir duruma işaret etse de, aynı zamanda AB'ye tam üyeliği geri dönülmez bir hedef olarak tanımlayan ülkeler için karşılaşılan bir gerçekliktir.

Doğal olarak, burada bir fayda-maliyet analizi gündeme gelmektedir⁹. Söz konusu fayda-maliyet analizi çerçevesinde, AB'ye aday devlet, üye olmanın faydalarının/ödüllerinin, koşulları benimsemenin getireceği maliyetten daha fazla olacağına kanaat getirirse, tam üyelik arzusunda ısrar edecek, yükümlülükleri harfiyen yerine getirecek ve reformlarına devam edecektir. Aksi takdirde, süreç yarıda kesilecektir.

AB Koşulsallığının İçeriği

20. yüzyılın sonunda AB önemli gelişmelerle karşı karşıya kalmıştır. AB, bir yandan rekabet edebilirliğini ve büyümesini sağlayarak küresel bir ekonomide kendi yolunu bulmaya çalışmakta, diğer yandan MDAÜ'ye doğru gerçekleşen genişleme sürecini başarıyla tamamlamayı amaçlamaktaydı. Ancak, AB'nin her bir genişleme süreci, Batı Avrupa'nın gelişmiş bölge ve ülkeleri için yeni korkular üretmekteydi¹⁰. Çünkü, genişleme süreci sonunda, özellikle ekonomik yönden mevcut 15 üye ülkeden çok geride bulunan 12 ülke AB'nin yeni üyeleri olacaktı. Genişleyerek 27 üyeye sahip olacak bir AB, söz konusu uluslar-üstü örgütün kurumlarını, mali yapısını ve ortak politikalarını kapsayan temel sacayaklarının yeniden yapılandırılmasını

an Enlarged Europe: Integrative Balancing in the New Member States', 16-17 November 2007, Budapest, s. 3.

⁸ James Hughes et al., **Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality**, New York: Palgrave Macmillan, 2005, s. 2.

⁹ Schimmelfennig ve Sedelmeier, **op cit.**, s. 664.

¹⁰ Guy Baudelle ve C. Guy, **The Peripheral Areas of Western Europe and EU Regional Policy: Prospective Scenarios**, Paper Presented at the Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality & Rurality Conference, Angers, 15-17 April 2004, s. 1.

gerektirmekteydi¹¹. Başka bir deyişle, tarihinin en büyük genişleme hamlesini gerçekleştirmek ve çok sayıda ülkeyi bünyesine katmak, AB'nin ekonomik, toplumsal ve kurumsal yapısında derin etkilerde bulunacağı için, AB genişleme politikasını gözden geçirme ihtiyacı hissetmiştir¹².

Günümüzde, AB koşulluğunun içeriğini de, AB'nin MDAÜ'ye doğru genişlemeye karar verdiği zaman geliştirdiği yeni genişleme politikası oluşturmaktadır. Yeni genişleme politikasının merkezinde ise, 1993 yılında Kopenhag Zirvesi'nde kabul edilen "Kopenhag Kriterleri" yer almaktadır. Yeni genişleme politikası, aday ülkelerden talep edilecek yeni kriterleri ve yeni araçları gündeme getirmiştir. İşte bu kriterler, kabul edildiği zirvenin adıyla, Kopenhag kriterleri olarak anılmaktadır.

Kopenhag kriterleri üç başlık altında toplanmaktadır¹³:

Siyasi Kriterler: Demokrasinin güvence altına alınması, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlık haklarına saygı ve bunların korunmasını güvence altına alan ve istikrarlı bir şekilde işleyen kurumların varlığı,

Ekonomik Kriterler: İyi işleyen bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı ve AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesi,

Avrupa Birliği Müktesebatına Uyum: AB'nin siyasi, ekonomik ve parasal birlik hedeflerine uygun bir şekilde, Birlik mevzuatını ve bundan kaynaklanan üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme kapasitesi.

Anlaşılabileceği üzere, AB, kendisinin de kuruluşunda benimsediği temel değerleri yaşama geçirecek bir kurumsal yapıyı tesis etmelerini, serbest piyasa ekonomisi çerçevesinde, güçlü bir ekonomik yapıya sahip olmalarını ve AB müktesebatını üstlenerek, müktesebatta yer alan her bir ortak politika alanı açısından tüm sorumluluk ve gereklilikleri yerine getirmesini aday devletlerden talep etmektedir. Diğer bir ifadeyle, AB söz konusu unsurları, tam üye olmak isteyen aday devletlere, üyelik sürecinin koşulları olarak dayatmaktadır. Doğal olarak, bu talepler, aday devletlerde birtakım yasal düzenlemelerin yapılması ve idari reform girişimlerinin başlatılması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.

Kopenhag kriterleri çerçevesinde, gerçekleştirilmesi gereken reformlar genel itibarıyla dört boyutta ele alınabilir: Demokratikleşme, piyasalaşma (marketization), yargısal adaptasyon ve idari adaptasyon¹⁴. Bu reformlar bağlamında, AB aday devletlerin iç politik ve ekonomik meselelerine müdahil olabilme imkanı elde etmekte ve kendi ilke ve değerleri doğrultusunda bir yönetim yapısının aday devletlerde

¹¹ Jose A. Herce ve Simon Sosvilla-Rivero, **The Reform of the EU' Cohesion Policy**, Working Papers, Elcano Royal Institute ARI No: 100/2004, Madrid, s. 1.

¹² Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, **Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**, İstanbul: Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, 2003, s. 28-29.

¹³ Meral Tecer, **Avrupa Birliği ve Türkiye: Sorular-Yanıtlar**, Ankara: TODAİE Yayınları, 2007, s. 21-22.

¹⁴ Gergana Atanasova, **Governance through Conditionality**, Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 2004.

oluşmasını temin etmeye çalışmaktadır. Böylece, üyelik koşulsallığı, AB tarafından kullanılan “Avrupalılaştırma” (Europeanization) mekanizmalarından biri haline gelmektedir. Örneğin, Merkezi Avrupa ve Baltık Ülkeleri’nde AB koşulsallığının etkisi oldukça açık ve somut bir şekilde görülmektedir. Bu ülkelerin çoğunda, AB piyasalaştırma ve demokratikleştirme reformlarını yönlendirmiş ve Birliğin kural ve uygulamalarını benimsemeyi teşvik etmiştir¹⁵.

Özellikle siyasi kriterler, Türkiye’de demokrasinin daha nitelikli kılınması, anti-demokratik uygulamaların ortadan kaldırılması, bireysel hak ve özgürlüklerde ilerleme sağlanması, hukukun üstünlüğünün sistemdeki tüm aktörler tarafından içselleştirilmesi ve daha katılımcı ve hesap verebilir bir yönetim yapısının oluşturulmasında önemli bir itici güç olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, siyasi kriterler, Türkiye’de demokrasinin konsolide edilmesinde arşasal bir değere sahip olabilir.

Ancak, Türkiye’de ve diğer aday devletlerde, bu kazanımların elde edilmesi, söz konusu düzenlemelerin ve reformların yapılması ve sürdürülebilir kılınması, AB’nin kullandığı koşulsallık mekanizmasının etkinliğine bağlıdır. Koşulsallık mekanizması AB tarafından ne kadar başarılı bir şekilde kullanılırsa, aday ülkelerde reformlar kesintisiz bir şekilde sürdürülecek ve ilişkinin her iki tarafı açısından da, sürecin sonu olumlu sonuçlanacaktır. Bir yandan AB, Avrupa entegrasyonu sürecini daha uyumlu ve sağlıklı bir çerçevede yürütebilecek, diğer yandan aday devletler AB’nin üyesi haline gelebileceklerdir. Başka bir deyişle, koşulsallık mekanizması bağlamında yapılan fayda – maliyet analizinin sonuçlarına göre tarafların tutumu netleşecektir. Dolayısıyla, AB koşulsallık mekanizmasının etkinliğini ve fayda – maliyet analizini etkileyecek faktörler önemli hale gelmektedir. Bu nedenle, bundan sonraki başlık bu konuya tahsis edilmiştir.

AB Koşulsallığının Etkinliğini Belirleyecek Faktörler: Schimmelfennig– Sedelmeier Temelli Bakış

AB koşulsallığı üzerine kaleme alınan literatürde önemli bir yer tutan Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2004 yılında yazdıkları makalelerinde, AB koşulsallığının başarısını belirleyecek faktörleri çok işlevsel ve açık bir şekilde ortaya koymuşlardır. Bu faktörler, “koşulların belirliliği”, “ödüllerin büyüklüğü ve hızı”, “koşulsallığın güvenilirliği” ve “veto odakları ve benimsemenin maliyeti”dir. Bu faktörler kısaca şöyle açıklanabilir¹⁶:

Koşulların belirliliği: Koşulların belirliliği, AB’ye tam üyelik ve yardımlardan yararlanma bağlamında aday devletlerden talep edilen koşulların açıklığına ve resmîlik düzeyine işaret etmektedir. Bu çerçevede, AB koşulsallığının ve onun içerisindeki kuralların net olması ve resmî makamlar tarafından onaylanması, bu kuralların benimsenme olasılığını artırmaktadır. Koşulların belirliliği, hem aday devlet hem de AB açısından haklar ve yükümlülüklerin daha net olmasını sağlamakta ve koşulsallığın

¹⁵ Othon Anastasakis ve Dimitar Bechev, **EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process**, South East European Studies Programme, European Studies Centre, 2003, s. 4.

¹⁶ Schimmelfennig ve Sedelmeier, **op.cit.**, s. 664-667.

güvenilirliğini yükseltmektedir. Buna göre, aday devlet, AB'den ödülleri almak için tam olarak ne yapacağını öngörebilmekte ve üye olmak istiyorsa bunları yerine getirmekten kaçamayacağını bilmekte; AB ise, aday devlet koşulları karşılırsa, ödüllere blokaj koyma gibi bir tutum içerisine girememektedir.

Ödüllerin büyüklüğü ve hızı: Koşulsallığın başarısı, ödüllerin büyüklüğü ve hızına göre artabilmektedir. Bu çerçevede, AB'nin aday ülkeler üzerindeki etkisi, genişleme ve üyelik sözü verilmesi durumunda çok daha fazla olacaktır. Bundan daha küçük bir ödülde, örneğin, aday devlete yardımda bulunma taahhüdünde bulunulduğunda, AB'nin etkisi nispeten daha az olacaktır. Ayrıca, bu faktör doğrultusunda, koşulların yerine getirilmesinin, genişleme kararının alınacağı güne daha yakın zamanlarda gerçekleştirileceği öngörülmektedir.

Koşulsallığın güvenilirliği: Koşulsallığın güvenilirliği, aday devletin koşullara uyum sağlamaması durumunda, AB'nin ödüllere blokaj koyma tehdidine ve sağlaması durumunda aday devlete taahhüt edilen ödülün verilmesine ilişkindir. Dolayısıyla, AB koşulsallığının güvenilirliği, AB'nin üstün pazarlık gücünü (aksi taktirde, tehdit anlamsızlaşır) ve ödüllerin kesinliğini (aksi takdirde, AB'nin taahhütlerinin güvenilirliği olmaz) gerektirmektedir. Başka bir deyişle, koşulsallığın etkili olabilmesi için, aday devlet, yükümlülüklerini yerine getirmediği zaman oyunun bozulacağına ve sürecin kesileceğine ve koşulları karşılırsa ödülünün AB tarafından verileceğine kesin bir şekilde inanmalıdır.

Veto odakları ve koşulları benimsemenin maliyetleri: Bu faktör çerçevesinde, aday devletler belirli ve güvenilir bir koşulsallık ile muhatap olurlarsa, koşulların benimsenip benimsenmeyeceğini etkileyecek unsurun, içsel benimseme maliyetlerinin büyüklüğü ve bu maliyetlerin içsel aktörler arasındaki dağılımı olduğu ifade edilmektedir. Bu noktada, koşulları benimsemenin mutlak olarak maliyetli olduğu, aksi taktirde koşulsallığa gerek kalmayacağı düşünülmektedir. Nihayetinde, bu maliyetler AB'nin vereceği ödüllerin faydası tarafından dengelenmektedir. Bu bağlamda, söz konusu maliyet – fayda analizinde, içsel aktörlerin sergileyeceği tutum ön plana çıkmakta ve aday ülkedeki içsel veto odakları koşulsallığın başarısı açısından önem arz etmektedir. Burada, veto odakları, statükoda değişim yapılabilmesi için uzlaşmaya varılması gereken aktörlere işaret etmektedir. Benimseme maliyetlerini artıran veto odaklarının sayısındaki çoğalma, koşulsallığın başarı şansını azaltmaktadır.

AB Koşulsallığını Etkileyen Faktörlerin Türkiye'deki Reformlar Bağlamında Değerlendirilmesi

Koşulların Belirliliği

AB, 1993 yılındaki Kopenhag Zirvesi'nde ortaya koyduğu Kopenhag kriterleri aracılığıyla ülkelere talep ettiği koşulların belirliliği ve genişleme sürecinde tutarlı bir tutum sergileme açısından çok önemli bir adım atmıştır. AB, Kopenhag Zirvesi sonucunda, yeni genişleme politikasının tüm kriterlerini ve araçlarını ortaya koymuş ve bu tarihten sonraki genişlemelerde aday ülkelere bu kriterleri karşılamalarını talep edeceğini duyurmuştur. Bu doğrultuda, AB, Katılım Ortaklığı Belgeleri aracılığıyla,

kısa ve orta vade çerçevesinde aday ülkelerden beklentilerini resmi ve yazılı olarak beyan etmekte ve yıllık olarak yayımladığı İlerleme Raporları aracılığıyla, aday ülkenin ortak politika alanlarında ilerleme kaydedip kaydetmediğini tüm kamuoyuna duyurmaktadır. Grabbe'nin isabetli bir şekilde belirttiği gibi, esasında AB, bir ülkedeki uygulamanın etkinliğini ölçmek ve ilerlemenin ne derece gerçekleştirildiğini değerlendirmek için kullanacağı açık bir referans noktası veya karşılaştırma aracına sahip değildi. Dolayısıyla, yeni genişleme politikasıyla AB, daha önceden ülkeleri karşılaştırmak için elinde olmayan bir kıyaslama (benchmarking) aracı da elde etmiştir¹⁷. Böylesi bütüncül bir bakış açısı, bir yandan aday ülkeler nezdinde AB'nin güvenilirliğini, dolayısıyla meşruluğunu olumlu yönde etkileme potansiyeli taşırken, diğer yandan AB'ye, aday ülkelerin ödülleri elde etmek için neler yapmaları gerektiğini çok açık bir şekilde ve resmi olarak ortaya koyma fırsatı vermektedir.

Nihayetinde, Kopenhag Zirvesi'nden sonraki süreçte aday ülke statüsü elde eden Türkiye, AB'nin yeni genişleme politikasının içeriğini oluşturan Kopenhag kriterlerine tabidir. Eğer Türkiye tam üyelik statüsü elde etmek istiyorsa, tüm aday ülkeleri bağlayıcı olan bu kriterleri karşılamak zorundadır. Dolayısıyla, Türkiye açısından AB koşulsallığının açıklığı ve formelliği noktasında herhangi bir belirsizlik veya sorundan bahsetmek çok fazla mümkün görünmemektedir.

Ödüllerin Büyüklüğü ve Hızı

Türkiye'nin AB ile yürüttüğü ilişkiler çerçevesinde nihai amacı tam üyeliştir. Tam üyelik dışında, Türkiye'nin önüne getirilen hiçbir alternatifin dikkate alınmayacağı, gerek siyasetler gerekse sivil toplum örgütleri tarafından defalarca dile getirilmiştir. Deyim yerindeyse, koşulsallık oyununda, Türkiye büyük ödül için oyunun bir parçası olduğunu ve "stratejik ortaklık", "imtiyazlı ortaklık" veya "işbirliği" gibi ödülleri kabul etmeyeceğini açıkça beyan etmektedir. Son dönemlerde düşüş göstermesine rağmen, Türk kamuoyunun da AB'ye tam üyelik hakkındaki görüşleri genel itibarıyla olumludur. 2004 yılının bahar döneminde, Türk halkının % 71'i AB'ye tam üyeliği olumlu karşılarken; bu rakam 2009 yılı Bahar dönemi itibarıyla, % 48 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran, AB üyesi 27 devletin ortalamasına (% 53) yakın bir düzeydedir¹⁸.

Ayrıca, son yedi yıldır tek başına iktidarda bulunan mevcut siyasal irade, bu büyük ödülün elde edilmesi noktasında, gerekli adımların hızla atılacağını hem Türk halkına hem de AB'ye taahhüt etmektedir. Dolayısıyla, ilişkinin Türkiye cephesinde, en azından söylemsel düzeyde, tam üyelik yolundaki yükümlülüklerin yerine getirilmesine öncelik vereceğini ve özen göstereceğini vurgulayan bir siyasal aktör ve tam üyeliği genel olarak olumlu karşılayan bir kamuoyu söz konusudur.

AB koşulsallığının etkinliğinde belirleyici olan "ödüllerin büyüklüğü ve hızı" faktörü açısından AB'ye bakıldığında, Türkiye'ye tam üyelik verilmesi konusunda

¹⁷ Grabbe, *op cit.*, s. 1026.

¹⁸ European Commission, **Eurobarometer 71: Public Opinion in the European Union**, 2009, s. 93.

benzer bir iradeye rastlamak çok mümkün görünmemektedir. Bu çıkarıma, 03.10.2005 tarihinde Lüksemburg’da benimsenen “Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesi”ndeki birtakım ifadelerden ve AB’yi kuran “altılar” arasında yer alan Fransa ve Almanya gibi önemli ülkelerin devlet başkanlarının verdiği beyanatlardan ulaşılabilir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesi’nin “Müzakerelere İlişkin İlkeler” kısmının ilk paragrafında, AB, müzakerelerin hızının Türkiye’nin üyelik yükümlülüklerini yerine getirmekte göstereceği ilerlemeye bağlı olacağını vurgulayarak, tam üyelik ödülünün hızı konusunda belirleyici faktörün, Türkiye’nin sarf edeceği gayret olacağını açıklamıştır¹⁹.

Müzakere Çerçeve Belgesi’nin 2. paragrafı, özellikle ödülün büyüklüğü konusunda AB’nin görüşlerinin ipuçlarını vermesi açısından önemlidir. AB 2. paragrafta, müzakerelerin ortak hedefinin katılım olduğunu, ancak müzakerelerin sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu süreçler olduğunu vurgulamaktadır. Yine, 2. paragrafta, Birliğin hazmetme kapasitesi de dahil olmak üzere, Kopenhag kriterleri dikkate alındığında, Türkiye üyeliğinin tüm yükümlülüklerini yerine getirecek durumda değil ise, Türkiye’nin Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla bağlanması öngörülmektedir²⁰.

Esasında, süreç olarak nitelenen bir ilişkide, taraflardan sonuca dair garanti vermelerini beklemek, süreç fikrinin doğasına aykırıdır. Bu anlamda, müzakere çerçeve belgesinde yerini alan “açık uçluluk” vurgusu normal karşılanabilir. Nitekim, AB, bu anlamda bir tümceyi Hırvatistan için kabul edilen müzakere çerçeve belgesine de koymuştur. Ancak, AB daha önceki aday devletlerle sürdürülen müzakerelerde, bu konudaki düşüncelerini bu derece açık bir şekilde ifade etmemiştir²¹. Daha da önemlisi, Müzakere Çerçeve Belgesi’nin 2. paragrafı, Türkiye’nin tam üyeliğini hazmetme kapasitesi gibi soyut bir kriterle bağlamıştır. Müzakereler, başarıyla sonuçlansa dahi, AB, nüfusun çokluğu veya kültürel farklılıklar gibi unsurları öne sürerek Türkiye’yi hazmedemeyeceğine karar verirse, Türkiye’nin tam üyeliği engellenebilecektir²². Ayrıca, AB, söz konusu Belge’nin 2. paragrafının sonunu, tam üyelik dışındaki alternatifleri çağrıştıracak ifadelerle tamamlamıştır.

Türkiye söz konusu olduğunda, AB’nin takındığı boşluk bırakmamaya çalışan bu titiz tavır, yukarıda belirtilen detayla birlikte düşünüldüğünde, Türkiye’de özellikle AB üyeliği konusunda tereddütlü olan veya üyeliğe karşı olan kesimler nezdinde farklı algılamalara yol açmaktadır. Başka bir deyişle, açık uçluluk ve hazmetme kapasitesi, Türkiye’nin önüne koyulmuş yeni ve müzakere sürecinin sonunda “bahane” olarak kullanılacak kriterler olarak algılanmaktadır. Bu ise, AB’ye ve AB yolunda atılacak adımlara yönelik bir kuşku ve olumsuz bir atmosfere sebebiyet vermektedir.

¹⁹ DPT, *Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler*, Ankara, DPT, 2005, s. 3.

²⁰ *Ibid.*, s. 3.

²¹ Kamuran Reçber, *Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesinin Analizi*, Bursa, Alfa Aktüel, 2006, s. 8.

²² *Ibid.*, s. 8-9.

Müzakere Belgesi'nin ifadelerine paralel olarak, zaman zaman bazı önemli Avrupa ülkelerinin devlet başkanlarının, Türkiye'nin AB'ye tam üyeliğine karşı olduklarını ve Türkiye ile ilişkilerin tam üyelik değil, farklı bir hedef çerçevesinde yürütülmesi gerektiğini belirten beyanları olmaktadır.²³ Genel itibarıyla, AB'ye üye devletler arasında Türkiye'nin tam üyeliği konusunda bir uzlaşma durumu söz konusu değildir. Bu uzlaşma eksikliğinin AB-Türkiye ilişkileri açısından etkisi, AB'nin büyük ödülü (tam üyelik) verme niyetinde olmadığı şeklinde bir algılamaya yol açarak, Türkiye'de AB'ye yönelik kuşku ortamını pekiştirmesidir.

Açık uçluluk, hazmetme kapasitesi, alternatif çağrışımlar ve devlet başkanlarının beyanları bir bütün olarak düşünüldüğünde, ilişkinin Türkiye cephesinde, AB'ye tam üye olmanın zor olduğu veya müzakereler tamamlansa bile, Türkiye'nin AB'ye alınmayacağı yönünde bir kanaat ve kaygı oluşmakta ve AB'ye yönelik var olan muhalefeti daha da şiddetlendirmektedir. Yapılan anketlerde, son dönemlerde AB'ye tam üyeliğe dair halk desteğindeki düşüş, yukarıda dile getirilen kaygıların bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu çerçevede, AB'nin koşulsallık oyununun kurallarına sadakati sorgulanabilir hale gelmektedir. Böyle bir ortamda, AB'ye tam üyelik yolunda bazı reform girişimlerini gündeme getirmek ve reformların ihtiyaç duyduğu desteği sağlamak zorlaşmaktadır. Dolayısıyla, ödüllerin büyüklüğü ve hızı faktörü açısından düşünüldüğünde, AB'nin ve AB'ye üye devletlerin kararsız ve çelişkili tavır ve beyanları, Türkiye'de son dönemde reform sürecinin yavaşlamasını açıklayıcı bir unsur olarak kullanılabilir.

Koşulsallığın İnandırıcılığı ve Güvenilirliği

Koşulsallık bağlamında, Türkiye'de AB'ye uyum reformlarının kesintisiz bir şekilde sürdürülebilmesi için, yetkililer ve Türk kamuoyu nezdinde, uyum çabalarına ara verildiği takdirde, AB'nin sağlayacağı faydalardan mahrum kalınacağına, tersine AB müktesebatının gerekliliklerinin yerine getirilmesi durumunda, tam üyelik ve mali yardımlar gibi ödüllerin Türkiye'ye verileceğine dair tam bir inanın olması gerekmektedir. Başka bir deyişle, koşulsallık mekanizmasının etkin sonuçlar üretmesi için, Türkiye'de AB'nin imajı ve güvenilirliğinin güçlü olması gerekmektedir.

Nihayetinde, koşulsallık oyunu içerisindeki güç asimetrisi bağlamında, elinde önemli kozları olmasına rağmen, talep eden konumundaki taraf olarak Türkiye, tam üye olmak istiyorsa, AB'nin koşullarını kabul etmek zorundadır. Ancak, bu zorunluluk çerçevesinde, Türkiye yükümlülüklerini yerine getirirken, AB'den de tutarlı olmasını ve koşullara sadık kalmasını beklemekte ve bu konuda AB'ye güvenmek istemektedir. Aksi takdirde, Türkiye'de her alandaki uyum ve değişim çabaları yavaşlayacaktır.

Türkiye'deki yetkililer ve kamuoyu, uyum sağlamaya yönelik adımlar Türkiye tarafından atılmaz ise, müzakere sürecinin ve ilişkilerin zedeleneceğini bilmektedir.

²³ Fransa ve Almanya'nın, Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıktığını belirten birçok haber çeşitli websitelerinde ve AB merkezli haber portallarında sıkça yer almıştır. Ayrıntılar için bkz. "Türkiye'ye AB'de yer yok", <<http://www.abhaber.com>>, (15.11.2009); "Merkel Kazandı-Türkiye için AB Alarmı", <<http://www.euractiv.com.tr>>, (15.11.2009).

Koşulsallık oyununun güçlü tarafı olarak, AB'nin, ödüllere blokaj koyabileceği konusunda Türkiye'yi ikna etme potansiyeli çok yüksektir. Nitekim, AB her yıl Türkiye hakkında yayımladığı ilerleme raporlarıyla veya tarama süreciyle bunu hissettirebilmekte ve ilerleme kaydedilmesi gereken alanları başlık başlık Türkiye'nin önüne getirebilmektedir.

Ancak, gerek açık uçluluk ve hazmetme kapasitesi gibi kavramlar gerekse Türkiye'nin tam üyeliği konusunda AB üyesi devletlerin bir uzlaşısı içerisinde olmaması, AB'nin ve onun işlettiği koşulsallık mekanizmasının güvenilirliğini azaltmaktadır. Nitekim, 2009 Baharında yapılan ankette, Türk kamuoyunda AB'ye güvenenlerin oranı % 38 çıkmıştır. Bu oran, AB'ye üye 27 devletin ortalamasından (% 47) yaklaşık on puan düşüktür²⁴. Ayrıca, Türkiye'de AB'ye güven konusundaki bu oran, Türk halkının genel olarak AB'ye tam üye olmayı istemekle birlikte, aynı düzeyde AB'ye güvenmediğine de işaret etmektedir. Türkiye'de AB'ye yönelik var olan bu güvensizlik, siyasal iktidarın AB yolunda önemli reform girişimlerinde bulunmasında elini önemli ölçüde zayıflatabilir ve idari reformları yavaşlatabilir.

Veto Odakları ve Uyum Sağlamanın Maliyetleri

AB'ye uyum sürecinde, Türkiye'deki değişime hangi aktörlerin ve hangi saiklerle direnç göstereceğine odaklanmak, esasında ülkenin siyasal ve yönetsel kültürüne yönelmeyi gerektirmektedir. Çünkü, AB'ye uyum sürecinde birtakım kural ve kurumların benimsenmesi karşısında, kimlerin bir güç odağı olarak, deyim yerindeyse veto hakkına sahip olabileceğini ve bu hakkı ne gibi gerekçelerle kullanabileceğini belirleyecek olan unsur, Türkiye'nin siyasal ve yönetsel kültürüdür. Türkiye'nin siyasal ve yönetsel kültürünü karakterize eden temel unsur ise, devletçi zihniyet ve bürokratik yönetim geleneğidir.

Türkiye'de devlet, Batılı demokratik ülkelerden farklı olarak, araçsal bir değer değil, tersine bizatihi bir amacı ifade etmektedir. Bu nedenle, ilave yüklü anlamlarla iş görmekte ve her şeyden önce gelmektedir²⁵. Esasında, Cumhuriyet döneminde güçlenerek varlığını sürdüren bu devletçi zihniyetin köklerini, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan siyasal mirasta aramak gerekmektedir. Nitekim Heper, Türkiye'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan aşkın bir devlet ve zayıf bir toplum aldığını ifade etmektedir²⁶. Bu çerçevede, devlet ve toplum arasındaki ilişkiyi niteleyen kavram karşıtlıktır. Bu karşıtlıkta, devletin bekası veya devleti korumak amaç edinilmiş, bunun sonucu ise, devletin toplumdaki uzaklaşması ve kutsallaşması olmuştur. Bu bağlamda, toplum üzerindeki hakimiyeti tartışmasız olan devlet, Osmanlı'dan beri Türkiye'de şeref, sevgi ve sadakat gibi duygusallıklarla anılmaktadır²⁷. Başka bir deyişle, Türkiye'de devlet, meşruiyetini halka borçlu olan ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak için

²⁴ European Commission, *op.cit.*, s. 123.

²⁵ Bekir Berat Özipek, “Devlet”, *Mümtaz'er Türköne (der.)*, Siyaset, Ankara: Lotus Yayınevi, 2006, s. 102.

²⁶ Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, 2006, s. 41.

²⁷ Ali Yaşar Sarıbay, “Türkiye'de Demokrasi ve Sivil Toplum”, Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay (der.), *Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam*, Ankara: Vadi Yayınları, 1998, s. 96-97.

hizmet eden bir mekanizma olarak değil, bireyin üstünde yer alan ve hikmetinden sual sorulmaz bir örgütlenme olarak algılanmaktadır.

Ayrıca, Osmanlı İmparatorluğu, padişahın mutlak egemen olduğu ve mülkün ve halkın sahibi olarak kabul edildiği patrimonial bir devlettir²⁸. Bu bağlamda, mevcut iktidarı sorgulayacak, inisiyatif alacak ve sınırlandırarak bir aktör veya kurumun ortaya çıkmasını sağlayacak bir yapının yeşermesi mümkün olmamıştır. Bu durumun sonucu, Türkiye’de sivil toplumun zayıflığı ve itaat kültürüdür. Bunlar, devletçi zihniyeti pekiştirici mahiyette etkiye bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra, Türkiye Osmanlı Devleti’nden bürokratik yönetim geleneğini de miras almıştır. Osmanlı Devleti’nde bürokrasi hem siyasal hayatta daima önemini korumuş, hem de iki yüzyılı aşan bir sürede modernleşme çabalarının yönlendiricisi olmuştur. İçerisinde merkeziyetçi bir elit barındıran bürokrasi, özellikle Cumhuriyet döneminde siyasal etkinliğinin doruğuna erişmiş, daha sonra da etkinliğini günümüze kadar sürdürmüştür²⁹. Bu çerçevede, Türkiye’nin modernleşme sürecinin tepeden inme niteliği de göz önünde bulundurulduğunda, sivil ve askeri kanadıyla bürokrasi, Türk siyasetinin önemli güç merkezlerinden biri haline gelmiştir. Nitekim Soysal, siyasal iktidarın hizmetinde bulunan ve politik ideolojilerden arınmış bir bürokrasi fikrinin yanılmaca olduğunu ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin modernleşme sürecindeki öncü rolü nedeniyle kendine yerleşik bir güç elde edebileceğini ifade etmektedir³⁰.

Türkiye’de devletçi zihniyet ve bürokratik yönetim geleneği bağlamında şekillenen mevcut yapı/statüko, güç, yetki ve sorumlulukları elinde tutan bir elit grup ortaya çıkarmaktadır. Bu elit grup, AB’ye uyum sürecinde Türkiye’de gerçekleştirilecek reformları varlıkları ve meşruiyetleri için bir tehdit olarak algılamaktadır. Başka bir deyişle, devlet-piyasa, devlet-birey ve merkez-yerel ikilemleri çerçevesinde, AB’nin de etkisiyle piyasa, birey ve yerel lehine yapılan tercihler, mevcut elitler açısından ülkenin birlik ve bütünlüğünün sarsılması ve kendi güçlerinde erozyon olarak yorumlanmaktadır. Bu durumda, söz konusu aktörlerin AB’ye tam üyelik yolunda yapılan reformlara direnç göstermekten başka alternatifleri söz konusu değildir. Türkiye’de, demokratikleşme ve sivilleşme eğilimleri ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Yerel Yönetim Yasaları, Kalkınma Ajansları Kanunu ve Kamu Denetçiliği Kanun Tasarısı gibi düzenlemeler etrafında yaşanan sorunlar ve çekişmeler, bu direncin yansıması olarak değerlendirilebilir.

Ayrıca, böyle bir siyasal ve yönetsel kültür ve onun ortaya çıkardığı elit grup bağlamında, Türkiye’nin daha fazla modernleşme ve demokrasisini derinleştirme adına kendi içinden bir reform iradesi çıkarması zorlaşmaktadır. Bu, Türkiye’de gerçekleşen reformların AB’nin telkinleri ile ortaya çıkma olasılığını ve izlenimini

²⁸ Halil İnalcık, “Tarihsel Bağlamda Sivil Toplum ve Tarikatlar”, Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay (der.), **Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam**, Ankara: Vadi Yayınları, 1998, s. 74.

²⁹ Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası, 1974, s.1-2.

³⁰ Mümtaz Soysal, “Political Prerequisite For An Effective Administration Reform in a Transnational Society”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: XXIII, No: 2, 1968, s. 163-164.

güçlendirmektedir. Böylece, AB'ye uyum sürecinde yapılan reformlara ilişkin tartışmalara bir de "ulusal egemenlik" unsuru eklenmekte, bu reformlara yönelik direncin şiddetini artırmakta ve sonuç olarak değişimi tetikleyici girişimler yavaşlamaktadır.

Sonuç

Esasında, Türkiye'de özellikle 2002 yılından itibaren, AB standartlarına uyum sağlamak amacıyla gerekli yasal düzenlemeleri yapmak ve kurumsal değişimleri gerçekleştirmek için gayret sarf eden bir siyasal irade mevcuttur. Bu siyasal irade, Türkiye AB'den müzakere tarihi alana kadar çok yoğun bir çaba sarf etmiştir. Ancak, bu tarihten sonra, Türkiye'de AB'ye uyum sağlama yönündeki adımların nispeten daha yavaş atıldığı çokça dile getirilmektedir. Aslında, bu eleştirilerin şiddetini yükselttiği bir dönemde, mevcut siyasal iktidarın yakın zamanda AB'den sorumlu bir bakan ataması ve Brüksel ile olan temaslarını sıklaştırması, bir anlamda bu eleştirilerin kabulü ve AB'ye tam üyelik girişimlerine yeniden hız verme niyetinin bir işareti olarak yorumlanabilir.

AB koşulsallığı ve onun başarısını etkileyecek faktörler bağlamında yapılacak bir analiz, Türkiye'de, AB'ye uyum sürecindeki reformların yavaşlama nedenlerini açıklama potansiyeli taşımaktadır. Bu analiz sonucunda, Türkiye'de reformların yavaşlamasında iki faktörün çok önemli olduğu görülmektedir. Bunlar, "koşulsallığın güvenilirliği" ve "veto odakları ve benimsemenin maliyetleri" faktörleridir. AB'nin özellikle tam üyelik açısından sergilediği çelişkili tutumun, AB koşulsallığının güvenilirliğini zedelemesi ve içsel politik aktörlerin maliyetleri bağlamında, Türkiye'de değişime direnen elit bir grubun veto odağı olarak belirmesi, Türkiye'deki reformları yavaşlatmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye'deki içsel politik bağlamın ve maliyetlerin reformlar üzerindeki etkisi oldukça büyüktür. AB'ye üyelik amacıyla Türkiye'de gerçekleştirilen reformlar, ancak bu iki unsur göz önünde bulundurularak daha iyi analiz edilebilir.

Aynı zamanda, bu bakış açısı, Türkiye'de demokrasinin içselleştirilmesi, hukukun üstünlüğünün tesis edilmesi, vatandaşlarına karşı daha sorumlu bir devlet ve kamu yönetimi mekanizmasının oluşturulması bakımından önemli ve gerekli olan reformların sürekliliği ve başarıyla sonuçlandırılabilmesi açısından yapılması gerekenlere de ışık tutmaktadır.

Kaynakça

Othon ANASTASAKIS, Dimitar BECHEV, "EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process", South East European Studies Programme, European Studies Centre, 2003.

Gergana ATANASOVA, "Governance Through Conditionality", Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 2004.

- Mustafa AYDIN, Sinem AÇIKMEŞE, “Europeanization Through EU Conditionality: Understanding the New Era in Turkish Foreign Policy”, **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, 9 (3), 2007, s. 263-274.
- Senem AYDIN, Ali ÇARKOĞLU, “**EU Conditionality and Democratic Rule of Law in Turkey**”, Center on Democracy, Development and Rule of Law Working Paper, 2006.
- Senem AYDIN, Fuat KEYMAN, “**European Integration and Transformation of Turkish Democracy**”, EU-Turkey Working Papers, Centre for European Policy Studies, 2004.
- Guy BAUDELLE ve C. GUY, “**The Peripheral Areas of Western Europe and EU Regional Policy: Prospective Scenarios**”, Paper Presented at the Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality & Rurality Conference, Angers, 15-17 April 2004.
- Martin BRUSIS, “The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia”, **East European Politics and Societies**, 19 (2), s. 291-316.
- Ana-Maria DOBRE, “EU Conditionality Building and Romanian Minority Rights Policy: Towards the Europeanisation of the Candidate Countries”, **Perspectives on European Politics and Society**, 4 (1), 2003, s. 55-83.
- DPT, **Türkiye İçin Müzakere Çerçeve Belgesi ve İlgili Diğer Belgeler**, Ankara, DPT, 2005.
- Birsen ERDOĞAN, “**Compliance with EU Democratic Conditionality: Turkey and The Political Criteria of EU**”, Paper presented ECPR Standing Group on the European Union Third Pan-European Conference on EU Politics, 21-23 September 2006, İstanbul.
- European Commission, **Eurobarometer 71: Public Opinion in the European Union**, 2009.
- Heather GRABBE, “How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, **Journal of European Public Policy**, 8 (6), 2001, s. 1013-1031.
- Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara: Ogun Kardeşler Matbaası, 1974.
- Metin HEPER, **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Doğu Batı Yayınları, 2006.
- Jose A. HERCE ve Simon SOSVILLA-RIVERO, “**The Reform of the EU’ Cohesion Policy**”, Working Papers, Elcano Royal Institute ARI No: 100/2004, Madrid.
- James HUGHES, Gwendolyn SASSE, Claire GORDON, **Europeanization and Regionalization in the EU’s Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality**, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

- Halil İNALCIK, “Tarihsel Bağlamda Sivil Toplum ve Tarikatlar”, Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay (der.), **Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam**, Ankara, Vadi Yayınları, 1998, s. 74-87.
- Stefan KOEBERLE, Harold BEDOYA, Peter SILARSZKY, Gero VERHEYEN, “Overview”, Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarszky ve Gero Verheyen (der.) **Conditionality Revisited: Concepts, Experience and Lessons**, World Bank, Washington D.C., 2005, s. 3-17.
- Bekir Berat ÖZİPEK, “Devlet”, Mümtaz’er Türköne (der.), **Siyaset**, Ankara, Lotus Yayınevi, 2006, s. 71-102.
- Kamuran REÇBER, “**Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesinin Analizi**”, Bursa, Alfa Aktüel, 2006.
- Ali Yaşar SARIBAY, “Türkiye’de Demokrasi ve Sivil Toplum”, Fuat Keyman ve Ali Yaşar Sarıbay (der.), **Küreselleşme, Sivil Toplum ve İslam**, Ankara: Vadi Yayınları, 1998, s. 88-110.
- Gwendolyn SASSE, **EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion to Policy**, EUI Working Papers, 2005.
- Frank SCHIMMELFENNIG, Ulrich SEDELMEIER, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, **Journal of European Public Policy**, 11 (4), 2004, s. 661-679.
- Frank SCHIMMELFENNIG, Stefan ENGERT, Heiko KNOBEL, “Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”, **Journal of Common Market Studies**, 41 (3), 2003, s. 495-518.
- Karen E. SMITH, “Evolution and Application of EU Membership Conditionality”, Marise Cremona (der.), **The Enlargement of European Union**, Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 105-140.
- Mümtaz SOYSAL, “Political Prerequisite For An Effective Administration Reform in a Transnational Society”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt: XXIII, No: 2, 1968, s. 163-167.
- Aneta Borislavova SPENDZHAROVA, “Bringing Europe In? The Impact of EU Conditionality on Bulgarian and Romanian Politics”, **Southeast European Politics**, 4 (2-3), 2003, s. 141-156.
- Meral TECER, **Avrupa Birliği ve Türkiye: Sorular-Yanıtlar**, Ankara, TODAİE Yayınları, 2007.
- Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, “**Değişim ve Gelişim Sürecinde Avrupa Birliği ve Türkiye**”, İstanbul, Toplumsal Katılım ve Gelişim Vakfı, 2003.
- Florian TRAUNER, “**From Membership Conditionality to Policy Conditionality: EU External Governance in South-Eastern Europe**”, Paper presented EU Consent Conference ‘Deepening in an Enlarged Europe: Integrative Balancing in the New Member States’, 16-17 November 2007, Budapest.