

BOŞ SAFYA

BOŞ SAFYA

İÇİNDEKİLER

Bu Sayıda	III
Ulusal Evrensel ve Tarihsel Özgüllük İlkesi	1
Doğan ERGUN	
1950li Yıllarda Kamu Yönetimi Disiplini: Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmiştir?	6
Birgül AYMAN GÜLER	
“Onurlu Üyelik”ten “Akdeniz Ortaklığı”na: Bir Avrupa Birliği Öyküsü	29
Gökhan GÜNAYDIN	
AB Sosyal Politikasının Kavramlarını Yeniden Düşünmek: Güvenceli Esneklik, Sosyal Diyalog ve Sosyal Dışlanma	61
Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR	
AB Üyelik Sürecinde Eski Sovyet Ülkelerinde Gerçekleştirilen İdari Reformların Nedenleri ve Sonuçları	86
Argun AKDOĞAN	
AB Neo-liberalizm ve İdari Reform	112
Hasan Engin ŞENER	
Türkiyede Siyasi Parti Kapatma ve Avrupa Örnekleri: Parti Kapatma Demokrasi Tehdidi mi?	138
Birce ALBAYRAK COŞKUN	
Anket Yöntemiyle Liderlik Yönelimlerini Tespit Modellemesi	153
Bülent KARAKAŞ ve Suat EVİRGEN	
Türkiyede 1980 Sonrası Kadın Hareketinin Siyasal Temelleri ve “İkinci Dalga” Uğrağı	168
Betül KARAGÖZ	
Özgeçmişler	191
Abstracts	196

13 Temmuz 2008’de Avrupa Birliği dönem başkanı Fransa’nın devlet başkanı Nicholas Sarkozy’nin girişimiyle Paris’de toplanan “Akdeniz için Birlik” toplantısı nedeniyle AKP’nin kapatılması ya da Ergenekon davası gibi gündemi uzun süreden beri yoğun bir biçimde işgal eden konular arasında Türkiye’nin Avrupa ile ilişkileri uzun bir süre sonra yerini aldı. 1959’da Menderes Hükümeti’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile başlattığı ilişkiler 50 yılı bitirirken, hala Türkiye’nin Avrupa’ya ait olup olmadığının Avrupa ülkelerinde tartışmaya açılması Avrupa Birliği ile ilgili konulara kamuoyu ilgisinin neden azaldığını açıklayabilir. Türkiye’nin müzakere sürecinin önüne Kıbrıs’dan, Ermeni ve hatta Pontus ve Süryani “soykırımına” kadar akıl almaz engellerin çıkarılması da Avrupa Birliği’nin Türkiye’yi oyaladığı ve Birliğe hiçbir zaman için tam üye olamayacağımız yönündeki kanıyı da güçlendirmektedir.

Öte yandan, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler siyasetyönetim açısından ivme kaybetmeden sürmektedir. Son olarak iki başlıkta müzakerelerin açılmasıyla birlikte AB müktesebatını aktarma çalışmalarının hız kazandığı söylenebilir. Anayasa değişikliği gibi kapsayıcı bir konudan, at yetiştiriciliği gibi çok özel bir konuya kadar Türkiye’nin birçok sorunu AB’ye referansla ele alınmaktadır. Hatta uzun bir süreden beri gündemi meşgul eden Ergenekon ya da AKP kapatma davalarının, Türkiye’nin AB’ye uyum sürecine yapacağı etki ile tartışılmakta; AB tarafından gelen “AKP kapatılırsa, müzakereleri askıya alırız” tehditleri basında sıklıkla yer almaktadır. AB’ye uyum çalışmaları yalnızca hükümet ya da bakanlıklar düzeyinde değil, yerel yönetimlerde de hızla devam etmektedir. Birçok belediye ve il özel idaresi de AB standartlarına uyarak, AB normlarında hizmet vermeyi hedeflemektedirler. Hatta bazı yerel yönetim birimleri, müzakere pozisyonu belirlenmeyen ya da müzakerelerin başlanmadığı alanlarda, AB müktesebatına uyum için politika hedefleri belirlemektedir.

Avrupa’daki akademik yazında yoğun tartışmaların sürdüğü Avrupa idari alanı, Türkiye’deki akademik yazında genellikle mükemmel bir sistem olarak betimlenmektedir. Aşırı bürokratik, aşırı merkeziyetçi, hantal, vb. olumsuz sıfatlarla tanımlanan Türk kamu yönetiminin, AB idari norm ve ilkelerine göre yeniden yapılanması talep edilmektedir. Bu norm ve ilkelerin neler olduğu, nasıl ölçülmeleri gerektiği, bunların Türk idari sisteminde ne ölçüde varolduğu ya da kullanıldığı ise açıkça ortaya konmamaktadır. Bu tanımlama sorunu, yalnızca Türkiye’ye özgü değildir.

Türk idari yazınında idealleştirilen Avrupa idari norm ve standartlarının ne olduğu, nasıl tanımlanması ve uygulanması gerektiği hakkında, ne Avrupa’daki akademisyenler, ne AB organları, ne de üye ülkeler arasında bir görüş birliği vardır. Gayri resmi olarak “Avrupa İdari Alanı” olarak da adlandırılan ortak

norm ve ilkeler büyük ölçüde yönetim kavramıyla ilişkilidir. Bu kavramı tanımlamak için kullanılan hesap verebilirlik, etkinlik, etkililik ve katılımcılık, vb. kavramların yasal bağlayıcılıkları son derece düşüktür. Bu kavramlardan bazıları, AB üyesi ülkelerin idari sistemlerinde hiç bulunmamakta ya da her üye ülke tarafından farklı şekillerde yorumlanıp uygulanmaktadır. Yalnızca Avrupa İdari Alanı ile ilişkilendirilen yönetimi değil, Avrupa Konseyi'nin Madrid Zirvesi'nde belirlenen idari kapasite kriterini de, nesnel bir şekilde ölçecek yöntem ve araçlar geliştirilememiştir.

Tüm bu gelişmeler çerçevesinde, bu sayımızın konusunu Avrupa Birliği'nin Türkiye'deki siyaset yönetimi nasıl şekillendirdiğinin tartışılmasına, bir başka deyişle Türkiye'nin Avrupa sorununa ayırdık. Dosya konusuyla ilgili yazılardan önce önemli gördüğümüz iki dosya dışı yazı ile başlıyoruz. Bunlardan ilki daha önceki sayılarımızda da bize katkı sağlamış olan değerli hocamız **Doğan Ergun**'un *ulusal ile evrensel arasındaki ilişkiyi* tartıştığı makale. Şair-yazar Ataol Behramoğlu'nun bir yazısından yola çıkan Doğan Ergun, ulusal ile evrensel arasındaki ilişkiyi bu kısa yazısında üzerinde düşünülmesi gereken önemli bir noktaya oturtuyor. Dosya dışı ikinci yazımız ise, **Birgül Ayman Güler**'in *1950'lerde Türk kamu yönetimi disiplinin doğmasına* ve gelişmesine etki eden yabancı bilim adamlarını tartıştığı makalesi. Bu alanda yapılan doyurucu ve kapsayıcı nitelikte bir ilk olan bu çalışma ile, Güler yalnızca 1950'li yıllarda yabancı öğreticilerin Türkiye'deki ders programlarını, ders içeriklerini belirlemedeki etkilerini ayrıntılı bir şekilde göstermekle kalmıyor, aynı zamanda bu öğreticilerin rahle-i tedrisinden geçen Türklerin Amerikancı yönetim bilimleri kuram ve kavramların yaygınlaşmasına yönelik çabalarını da gözler önüne seriyor. Türk kamu yönetimi yazınında özellikle 1980'lerden sonra gözlemlenen yabancı kuram ve kaynaklara öykünmeciliğin tarihinin yeni olmadığını gösteren Güler'in makalesi, "yönetimsel olguya ilişkin özgün kuram ve özgün araştırma yöntemi geliştirememiş olmamızın açıklayıcı nedeni"nin bu 'başlangıç' olabileceğini ileri sürüyor.

Dosya konumuzla ilgili beş yazıdan ilki **Gökhan Günaydın**'ın Avrupa Topluluğunun gelişimini kapitalizm – komünizm rekabeti çerçevesinde ele aldığı *Avrupa Birliği'nin öyküsü*. Bu öykü Avrupa Birliğinin bugünlere nasıl geldiğini anlatan akademik yazında sık rastladığımız kronolojik bir sıralamanın çok ötesine giderek, bu süreci ekonomi politik çerçevesinde değerlendiriyor. Günaydın, Topluluğun 1995 sonrası Sovyet etkisi altındaki ülkelere yaygınlaşmasını merkez-çevre ekseninde değerlendiriyor. Türkiye'nin AB'ye adaylık sürecinde orta ve doğu Avrupa ülkelerine yönelik olarak hazırlanan Kopenhag kriterleri dışında yeni bir genişleme stratejisinin sözkonusu olduğunu vurgulayan yazar birleştirme, koşulluk ve iletişim kriterlerini tartışıyor. Anayasa sürecinin başarısızlığa uğramasından sonra gündeme getirilen Lizbon antlaşmasının da Birliğin piyasa yanlısı karakterini değiştirmedeğini vurguluyor. Makalenin geri kısmında, Türkiye'nin AB ile 50 yıla dayanan iliş-

kisinin ekonomi politik bir analize dayanan öyküsü, AB'nin Türkiye'yi "özel" bir konuma oturttuğunu açıkça gösteriyor. Türkiye'nin tam üyelik hedefinden saparak, "Akdeniz için Birlik" projesi çerçevesinde AB'nin hiçbir zaman için merkeze kayamayacak çevre ülkesi olarak kalma riskine dikkat çekiliyor.

Gamze Yücesan Özdemir'in *AB sosyal politikasının kavramlarını* ele aldığı makale AB'nin bilimsel dünya üzerinde kurduğu epistemolojik baskı ve tahakkümü büyük bir açıklıkla göstermekte. Yücesan-Özdemir, bir önceki makalenin yazarı olan Günaydın gibi AB'yi sermaye çıkarları doğrultusunda şekillenen ve neoliberal ekonomi ve siyaset politikaları uygulayan bir yapı olarak tanımlamaktadır. AB güvenceli esneklik, sosyal dışlanma ve sosyal dayanışmanın da dahil olduğu sosyal politikaları ulusüstü düzeyde belirlemekte ancak süsüdarite ilkesi kapsamında uygulamayı üye devletlere bırakmaktadır. Bu kavramlar, emeğin ve sınıfın önemini ve değerini azaltmakta, sermayenin taleplerine uygun bir toplumsal alan öngörmektedir. Bu süreci yetkin bir şekilde sorgulayan Yücesan Özdemir, AB'ye üyelik sürecinde olan Türkiye'nin AB'nin ürettiği ve yaygınlaştırdığı bu kavramlara sıkışıp kalması durumunda emek adına kazanımlar elde edilemeyeceğini vurgulamaktadır.

Dosya konusuyla ilişkili üçüncü yazının yazarı **Argun Akdoğan** ise *AB uyum sürecinde eski Sovyet ülkelerinde gerçekleştirilen idari reformları* tartışıyor. Makalede, AB'nin üye ve aday ülkelerin idari sistem ve işleyişlerine müdahalede bulunacak herhangi bir yasal aracı bulunmamasına rağmen, bu ülkelerde gerçekleştirilen idari reformların büyük ölçüde AB'ye referansla gerçekleştiği ileri sürülmektedir. Özellikle yeni kamu işletmeciliği ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilen idari reformların başarıya ulaşmadığı, AB'nin idari kapasite kriterlerinin nesnel ve tarafsız olarak aday ülkelere uygulanmadığı vurgulanmaktadır.

Hasan Engin Şener'in makalesi ise dosya konusuyla ilişkili ilk üç makalede ele alınan *AB ile neoliberalizm ilişkisine* farklı bir yaklaşım getiriyor. AB içerisinde devletin ekonomiye müdahalesi anlamında güçlü ve zayıf devletlerin birlikte var olduklarını görgül olarak belirleyen bir çalışmaya ve AB içerisinde kamu ve sosyal harcamaların görece yüksek olduğuna dayanılarak, AB'nin neoliberal olarak tanımlanamayacağını ileri sürüyor. AB'nin ekonomik modeli Şener'in ileri sürdüğü gibi neoliberalizme dayanmıyorsa, bu durumda AB'nin neoliberal idari reformlar talep etmesinin temeli de ortadan kalkmaktadır. Şener'e göre, Türkiye'de özellikle IMF çerçevesinde yürütülen neoliberal idari reformların AB'ye uyum süreci ile ilişkilendirilmesi hatalıdır. Şener, neoliberal idari reform modelini Türkiye'nin kendi tercihi olduğunu ve AB'nin bu yöndeki idari reformları desteklediğini ileri sürmektedir.

Birce Albayrak Coşkun'un makalesi, hem dosya konumuz olan AB, hem de Türkiye'nin güncel gündem maddelerinden bir tanesi olan *parti kapatmalarını* konu alıyor. Avrupa'da siyasi partilerin yasal sınırlarını ve çeşitli parti kapatma örneklerini inceleyen yazar, Avrupa'daki parti kapatmala-

rında demokrasiyi tehdit eden partilerin demokrasiyi korumak adına cezalandırıldığını belirtmektedir. Makalenin ikinci bölümünde Türkiye’de kapatılan siyasi partileri inceleyen ve Avrupa ülkeleri ile karşılaştıran Albayrak Coşkun, Türkiye’de kapatılan parti sayısının, Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında daha fazla olduğunu saptamaktadır. Albayrak Coşkun, ayrıca parti kapatma gerekçelerinin ülkelerin tarihsel tehdit algılamalarına ve şartlarına göre değişebileceği sonucuna varmaktadır.

Dosya konumuzun dışında yer alan son iki makaleden ilki liderlik yönelimlerinin tespitine, diğeri ise kadın hareketlerine odaklanmaktadır. İlk makalenin yazarları **Bülent Karakaş** ve **Suat Evirgen** “*Anket Yöntemiyle Liderlik Yönelimlerini Tespit Modellemesi*” adını verdikleri yöntemi tartışmaya açmaktadırlar. Yöntem bir takım liderlik kıstaslarının çeşitli sorularla ankete dönüştürülmesi ve alınan yanıtların belli ağırlık oranlarıyla değerlendirilmesine dayanmaktadır. Yöntemi değişik yönetim kademelerinde çalışanlara da uygulayan bu yazıda, elde edilen sonuçlar da yer almaktadır. Dosya dışı ikinci makale ise, özellikle *1980 sonrası kadın hareketini* incelemektedir. **Betül Karagöz**, 1980 sonrası ekonomik koşullarla kadın hareketinin siyasal yönelimleri arasında tutarlı ve geçerli bir ilişki kurmaktadır. 1980 sonrası kadın hareketinin monolitik bir yapı olmadığını ve farklı akımların “kadın meselesi” üzerine farklı açılımları olduğunu vurgulayan Karagöz, kadın hareketinin gelişmesinde uluslararası kuruluşların ve devletin işlevini de sorgulamaktadır.

Bu dergide yer alan yazıların birçoğunu birleştiren nokta siyaset ya da yönetim olgularının saf ve diğerlerinden tamamıyla ayrışık bir yöntem ya da bilgi kuramı anlayışı ile yazılmamış olmasıdır. Bir başka deyişle, siyasetyönetim olgu ve kavramların toplumsal gerçekliğin ideoloji, ekonomi, hukuk, vb. boyutlarıyla ilişkili olarak ele alınmıştır. Makalelerdeki bir başka ortak nokta ise, amaçlananın yalnızca olan biteni açıklamak değil, anlamak, sorgulamak, yorumlamak ve eleştirmek olmasıdır. Dosya konumuz olan AB’ye özellikle Türkiye’deki sosyal bilimler ve gündelik siyasette yer alan, “AB istiyorsa, o halde yapmalıyız” şeklinde dile getirilebilecek genel tutum dikkate alındığında, anlama, eleştirme, yorumlama ve sorgulama çabasının ne kadar önemli olduğu görülecektir. Bundan sonraki sayılarımızda sosyal bilimci sorumluluğu ve duyarlılığıyla bu çabayı göstermeyi sürdüreceğiz.

Dr. Argun AKDOĞAN

ULUSAL EVRENSEL ve TARİHSEL ÖZGÜLLÜK İLKESİ

Doğan ERGUN

Şair-yazar Ataol Behramoğlu 2 Aralık 2007’de Cumhuriyet gazetesinin Pazar Eki’nde ve Pazar Söyleşileri adını taşıyan köşesinde, Ulusal-Evrensel başlıklı bir yazıya gerek duymuş. Yazısında, “tavuğun mu yumurtadan yumurtanın mı tavuktan çıktığı henüz sonuçlanamamış bir konudur” diye belirttikten sonra şu düşüncelerini de eklemiştir:

“Ne tavuk sadece tavuk ne yumurta sadece yumurtadır... Dönüşümlü, döngüsel, devinimsel, diyalektik bir ilişkiler bütünüdür bu... Her şey için olduğu gibi... Sanatta (edebiyatta, kültürde) ulusal-evrensel ilişkisi konusundaki savlar, varsayımlar da biraz bu tavuk-yumurta ikilemini yansıtıyor... Fakat bu alanda hemen hemen herkesçe kabul görmüş bir sav da bulunmaktadır: Evrensele giden yolun ulusal olmaktan geçtiği... Ancak ulusal olarak evrensel olunabileceği... Öyle mi gerçekten?”¹

Behramoğlu, “öyle mi gerçekten?” diyerek sorduğu sorunun cevabını yine kendisi vermeye çalışıyor. Onun bu cevabına geçmeden, kendisinin sahip olduğunu sandığı diyalektik düşünme yetisine gerçekten sahip olup olmadığına önce kısaca bir göz atmak gerekir. Kendisinin tavuk-yumurta ikilemi dediği olgu, bilinmelidir ki, her şeyden önce bir doğa olgusudur; oysa, (sanatta, edebiyatta, kültürde) ulusal-evrensel ilişkisi, yine bilinmelidir ki, her şeyden önce bir kültür olgusudur. Bu bilgilerden yoksun olduğu izlenimini verdiği göre, Behramoğlu, hem kendi sanatçı kişiliğinden hiç beklenmeyen hem de sanatın varlık nedenini inkara kadar giden bir algılama tıkanıklığıyla karşı karşıya kalmış demektir. Çünkü, bilimsel bilgi olarak bilinmektedir ki, doğa olgularıyla kültür olguları arasındaki fark, bir derece farkı değil, bir mahiyet farkıdır; yani nitelik farkıdır; yani bir şeyi ötekinden ayıran farktır; yani asla birbirlerine karıştırılmaması gereken farklılıklardır.

Behramoğlu’nun Ulusal-Evrensel başlıklı yazısı üzerine eleştiri yazımı kaleme alırken, kendisi gibi algılama tıkanıklığı yaşayan şair-yazar Ahmet Oktay’la ilgili 2004’te yayımlanan ve bu kitapta da yer alan yazım aklıma geldi. O yazımda Ahmet Oktay’a algılayamadığı

¹ Ataol Behramoğlu, *Cumhuriyet Gazetesi Pazar Eki*, 2 Aralık 2007.

diyalektiğin gerçeğini, Necip Fazıl Kısakürek'in 1939'da yazdığı Çile adlı şiirinden bir dörtlükle göstermeye çalıştım. Bu tür bir çalışmayı, biraz da hüzünlü olarak Behramoğlu için yapıyorum; çünkü, Behramoğlu, kendisine diyalektik düşünme öğretmenliği yapabilecek olan Necip Fazıl Kısakürek için, bir Türk Şiiri Seçkisi'ne ancak bir, iki şiiriyle girebilir diye yazmıştı. Behramoğlu'nun küçümsediği Kısakürek'ten işte büyük bir dörtlük:

“Ne yalanlarda var, ne hakikatta,
Gözümü yumdukça gördüğüm nakış,
Boşuna gezmişim, yok tabiatta,
İçimdeki kadar iniş ve çıkış”

Kendisinin diyalektik düşünme yetisine sahip olduğunu sanan ve solcu olarak tanınan bir Behramoğlu'na, sağcı olarak tanınan bir Kısakürek'in doğa diyalektiği ile toplum diyalektiği arasındaki farkı öğretmesi hüzünlümemin nedeni olsa gerekir.

Behramoğlu, söz konusu düşünme yetisine gerçekten sahip olsaydı, her şeyden önce bu iki diyalektik arasındaki farkı anlama yetisini de elde etmiş ve şunları önceden öğrenmiş olurdu: Doğada hiç olmayan, fakat toplumlarda varlıklarını hep sürdüren irade ve irade özgürlüğü; bilinç ve bilinç özgürlüğü; düşünce ve düşünce özgürlüğü gibi insan yetenekleri toplumlardaki diyalektiğin doğa diyalektiğine göre daha karmaşıklığını, daha genişliğini, daha zenginliğini, daha değişikliğini gösterir. İşte bu yüzdendir ki, doğa diyalektiğine genel diyalektik, toplum diyalektiğine özel diyalektik denir. Bu iki diyalektiği ve bunlarla ilgili değişme niteliklerini bilmeden ve ayrıca bu iki diyalektik önünde/karşısında oluşan farklı nesnellik/objektiflik ilkelerini hiç bilmeden, bir kimsenin kendinde diyalektik düşünme yetisi olduğu kuruntusuna kapılması, ancak bilmek, öğrenmek olgularını hafife almasıyla açıklanabilir.

Bu yazıya başlarken Behramoğlu'ndan yaptığım alıntıda da görülür ki, kendisi, “hemen hemen herkesçe kabul görmüş bir sav”a karşı meydan okumaktadır. Meydan okumak kolay; önemli olan o meydanı doldurabilmektir. Doldurabileceğini sanan Behramoğlu, ilk hamlesini şöyle gösteriyor: “Dante, Shakespeare, Goethe, Hugo ya da Tolstoy, ulusal oldukları için evrensel değil, yapıtlarında evrensel değerleri savundukları için ulusal olmaya hak kazanmışlardır.” Behramoğlu hamlelerine devam ediyor: “...insanlık tarihinin son birkaç yüzyıllık süresinde günümüzün modern uluslarını, modern sanat ve edebiyat

ürünlerini yaratan evrensel insanlık değerlerinin yer almış olmasıdır.” Behramoğlu yazısını sürdürüyor: “Yukarıdaki sözlerin dayandığı sav, evrenselin ulusaldan çıktığı değil, ne kadar ters görünürse görünsün ulusalın evrenselden çıktığıdır...” Behramoğlu durmak bilmiyor, yazıyor da yazıyor: “Kulağa ne kadar tuhaf ve alışılmamışın dışında gelirse gelsin, Mustafa Kemal ulusal olduğu için evrensel değil, evrensel olduğu için ulusaldır... Nâzım Hikmet de, Yahya Kemal de, Orhan Veli ya da Yaşar Kemal de öyledir... Burada bütün sorun, (ulusal) (ulus) kavramlarının sınırlarına ilişkin anlayıştadır...” Görülmektedir ki, Behramoğlu dediğim dedikçi bir kişilik tavrı dile getirmektedir. Başta diyalektik düşünce olmak üzere bilmediği bir sürü/bir yığın şey varken bu iddialarına acaba kendisi nasıl güvenebilir? Kendisinin yazdıklarını hayretle okurken, değerli felsefecimiz, değerli dostum Selâhattin Hilâv’ın değerini unutmadığım bir yazısı aklıma geldi; o yazı “Evrensel Kültür Deyimi Açık ve Kesin Bir Anlam Taşımaz” başlığını taşıyordu ve Cönk dergisinin 1988, Ocak, Sayı 2’sinde çıkmıştı. Hilâv şöyle yazmıştı: “Kültür, insanoğlunun, doğaya dayanarak doğadan sıyrılmaya, kendi dünyasını ve dolayısıyla kendisini kurma, yaratma çabasıdır. Başka bir deyişle, gelişmiş bir canlının, insan oluşu (anthropogene) serüvenidir; insanla doğa arasındaki kaynamışlığın, ilksel birliğin henüz çatlayıp yarılmamış, dolayımınmamış birliğin olumsuzlanmasıdır (oysa hayvan bu kaynamışlıktan hiçbir zaman kurtulamaz). Böylece, kültürde ve kültürle insanoğlu, hem dışındaki, hem de içindeki doğayla kendi arasına bir mesafe, bir araltı, bir dolayım koyar ve kendi dünyasına (olanaklarına ve özgürlüğüne) yönelen sonsuz bir sürece girer. Tarih boyunca, bu sürecin çeşitli ve farklı ürünlerinin ortaya çıktığını gözlemleyerek ve soyutlama yaparak bunların altındaki bu canlı öze, kültür kavramına varabiliriz; ama bu çeşitlilikleri (tikelleri) ve farklılıkları da ancak bu kavramda gerektiği gibi kavrayabiliriz. Kavram (tümel) ile tikel arasındaki bu diyalektik, varlığın olduğu gibi kültürün de yasasıdır.”²

Selâhattin Hilâv’ın bu yazdıklarını okuduktan sonra acaba Behramoğlu diyalektiğin ne olduğunu anlamaya çalışacak mıdır? Kendisinin bileceği iş!..

² Selâhattin Hilâv, “Evrensel Kültür Deyimi Açık ve Kesin Bir Anlam Taşımaz”, *Cönk*, 1998, Ocak, Sayı 2.

Behramoğlu, Hilâv'ın "açık ve kesin bir anlam taşımaz" diye niteliği evrensel kavramına, üstelik/bir de öncelik veriyor... Bu öncelik konusuna birazdan değineceğim. Fakat, Hilâv'ın yazısından şu kısacık kısmı da anmadan geçemeyeceğim. Hilâv, "... bir süreç olarak kültür, çeşitli coğrafya alanlarında ve tarih dilimlerinde farklı biçimlenmeler, yapılar olarak kendini gösterir." Hilâv'ın bu düşüncesine tamamen katıldığımı hemen ve önce belirtmek isterim. Çünkü, "bilindiği gibi, toplumlarda her zaman ilerleme olmuyor ama, her zaman hareket ve değişme oluyor. İşte bu toplumsal değişme sürecini anlamak için, tarihsel özgüllük ilkesinden hareket etmek gerekir. Her toplum tarihinin ayrı bir özelliği varsa, özel tarihsel evrim yasaları olacak demektir. Bir toplumun yaşantısı ya da bir toplumun yapısı genel yasalarda temellendirildikten sonra, somut sosyoloji, tarihsel evrim aşamalarını somut özellikleri içinde incelemelidir. Kısacası, birey, toplum, tarih sorunları bir arada, bir bütün halinde incelenir; tarih, sosyolojinin can damarıdır. Ve insan psikolojisi de ancak tarihle uyum halindeki bir sosyolojiye dayanmalıdır."³

Hemen yukarıda "... birey, toplum, tarih sorunları bir arada, bir bütün halinde incelenir" diye belirttiğim yaklaşımı burada da yinelememin nedeni şudur: Behramoğlu, kendi yazdığından yaptığım alıntıda da görüldüğü gibi, ulusal evrenselden çıkar ya da evrensel ulusaldan önce gelir demek istiyor. Hemen söyleyeyim ki onun demek istediği tamamen yanlıştır. Çünkü, diyalektik araştırmalarda hiçbir kavrama yani şu bu gerçekleri/olguları gösteren şu bu kavrama öncelik verilmez ve ayrıcalık tanınmaz; çünkü, diyalektik karşılıklı etkileşim demektir; ve bilimsel araştırmalarda objektif/nesnel/yansız tavır almanın olmazsa olmaz ilkelerinden biri de şu ya da bu kavrama öncelik ya da ayrıcalık vermemektir. Hilâv'ın da belirttiği gibi "evrensel kültür deyimi açık ve kesin bir anlam taşımaz." Ama Behramoğlu, açık ve kesin bir anlam taşımayan evrensel kavramına bir de öncelik ve ayrıcalık veriyor. Sormak isterim, Behramoğlu bulanık ya da bulandırdığı suda ne avlamak istiyor?

En değerli ve en ünlü felsefe sözlükleri evrensel kavramını, önce, bütün Evrene yayılan bir gerçekliği gösteren bir kavram olarak tanımlar ve yerçekimini örnek olarak belirtirler ki, bu da bir doğa olgusudur. Kültür olgularına gelince, Hilâv'ın "açık ve kesin bir anlam taşımaz" diye çok doğru özetlediği evrensel kavramını, felsefe sözlükleri şüphe-

³ Doğan Ergun, *Sosyoloji ve Tarih*, İmge Kitabevi, 4. Baskı, 2005, s.26.

li, kapalı, anlaşılabilir bir kavram olarak tanımlarlar. Çünkü bu evrensel kavramı, bazen bir sınıf olguyu, bazen bir niteliği, bazen bir ilişkiyi gösterir.

Behramoğlu'nun evrensel insanlık değerleri olarak saydığı insan onuru, akıl ve düşünce özgürlüğü gibi kavramlara diğerkamalık, hakkaniyet, şefkat, doğruluk kavramları da eklenebilir. Fakat, felsefe sözlükleri, bu kavramların evrensel olarak nitelenmesini abartılmış bir girişim olarak görürler. Yazımın bu yerinde Hilâv'ın yazdıklarını yinelemek gerekir: "... bir süreç olarak kültür, çeşitli coğrafya alanlarında ve tarih dilimlerinde farklı biçimlenmeler, yapılar olarak kendini gösterir" ve "kavram (tümel) ile tikel arasındaki bu diyalektik, varlığın olduğu gibi kültürün de yasasıdır."

Konu evrensel kavramı olunca evrenselleşme kavramı üzerine eğilmek zorunluluk halini almalıdır. Yine felsefe sözlükleri, evrenselleşmeyi, özel/bireysel/yerel/ulusal olanın evrensel olana geçişi olarak tanımlar; ancak bu evrenselleşmenin çift bir anlam içerdiğini vurgularlar. Şöyle ki, evrenselleşmede olgular ya zamanları bakımından ya da benzerlikleri bakımından bir sınıflama/bir tasnif olanağı sağlarlar.

Ulusallık ve evrensellik konularında, bazı başka Türk sanatçılarından ikisinin değerli ve gerçekçi yaklaşımlarını burada anmak istiyorum. Ünlü ve değerli ressamımız Neşet Günal, mealen şunları söylemişti: "Belirli bir ülkedeki bir sorun başka bazı ülkelerdeki sorunlara tekabül ediyorsa, yani o sorunlarca benimseniyorsa/o sorunlarla örtüşebiliyorsa evrenselliğe geçilir." Ünlü ve değerli müzisyenimiz Fazıl Say bir söyleşisinde kendini şöyle tanımlamıştı: "Ben Anadolu topraklarından çıkmış evrensel bir sanatçiyim." Oysa Behramoğlu kendisi için "Ben uzaydan gelen ulusal bir Türk sanatçısıyım" demek istiyor. Kendisi, ulus ve ulusal kavramlarının sınırlarının yanlış algılanabileceğini belirterek, yanlış "algılayan kişi, siyaset, kültür, bilim vb. hangi alan söz konusu olursa olsun, folklorun ve geleneğin bir adım ötesine geçemez... Yeni bir şey yaratamaz" diye vurguluyor. Yüksek perdeden konuşan Behramoğlu acaba kendisinin farkında mıdır?..

Behramoğlu,

- 1) Doğa olgularıyla toplum olgularını birbirlerine karıştırdığının farkında mıdır?
- 2) Toplum diyalektiğini hiç anlamadığının farkında mıdır?
- 3) Bilimsel yöntemlerle ilgili hiçbir şey bilmediğinin farkında mıdır?

1950Lİ YILLARDA KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİ

Disiplinin Kuruluşu Nasıl Gerçekleştirilmiştir?

Birgül AYMAN GÜLER*

Yönetim olgusu akademik dünyada yönetim bilimi – kamu yönetimi adı altında incelenir. Bu bilim dalları, Türkiye’de ikinci paylaşım savaşı sonrasında ABD ve Birleşmiş Milletler tarafından kurulmuştur. Kurma çalışması sekiz yıl sürmüştür. Görevlendirilen yabancı uzmanlar ve geliştirilen kurum, program ve ders malzemesi, bilim dalının gelecek elli yılını yönlendirmiştir. Bu yönlendirme Türk kamu yönetimi açısından “aktarmacılık sıkışması” ve “taklitçilik” adı verilebilecek olumsuz bir sonuç yaratmıştır. Türk yönetim bilimi, bilgikuramsal ve yöntembilimsel açıdan “kendi üretemezlik” (özgünlük yoksunu) denebilecek bir duruma düşmüştür. Yazı, üzerinde belli bir görüş birliği oluşmuş bulunan bu soruna çözüm bulmak çabasının ürünlerinden biridir.

Anahtar kelimeler: Yönetim Bilimi, Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetimi, Yöntembilimi, 1950’li yıllar.

Herhangi bir düşünme ve araştırma alanının ilk kuruluşu, kendi başına ilginç bir araştırma konusudur. Günümüzde *Yönetim Bilimi* ya da *Kamu Yönetimi* olarak adlandırılan çalışma alanı, İkinci Paylaşım Savaşı sonrasında ortaya çıkmıştır. Kuruluşun siyasal kaynakları dönemin ünlü Truman Doktrini ile Marshall Planı, kurucu aktörleri ABD ikili teknik yardım teşkilatı olan AID (Aid for International Development) ile Birleşmiş Milletler’dir. Kuruluş sürecinin mekanı Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve bu mekanda yaratıldıktan sonra başbakanlığa bağlı özerk bir kurum haline getirilen Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’dür. Kuruluştaki görev üstlenmiş olan kadrolar, o dönemde uzmanlıkları Anayasa Hukuku ile İdare Hukuku alanlarında olan akademisyenlerdir. Bu süreçte Prof. *Yavuz Abadan* ile Prof. *Tahsin Bekir Balta* yönetici olarak ağırlıklı adlar olmuşlardır.

Alanın kuruluşu, 1950’li yıllar boyunca yabancı öğretim üyesi ve yabancı teknik heyetler yönetiminde sürdürülmüştür. Bu çalışmaların öykülemesini bir bütün olarak ve kolayca yapabileceğimiz derlitopluk tek bir kaynağa sahip değiliz. Öykünün, sürecin özellikle Birleşmiş Milletler ve ABD-New York Üniversitesi Grubu cephesinden tasar-

* Prof. Dr. AÜ SBF Yönetim Bilimleri öğretim üyesi.

lanışını, finansmanını, işleyişini, değerlendirilişini ortaya çıkarmayı sağlayacak belgelere sahip değiliz. Böyle bir çalışmayı yapabilmek, transferci cephenin amaç ve ölçütlerini öğrenmeyi sağlayan çok değerli bir iş yapmak olurdu. Böylece, *amme idaresi disiplini politikası* diyebileceğimiz bu olayı zamanın ‘doktrin’ ve ‘plan’larıyla ilişkisini kurarak, politika oluşturma parçası bakımından çözümlenmiş olurduk.

Şimdilik öykülemeyi, bu politikanın uygulama parçası bakımından, daha çok, Türkiye’de gerçekleştirilen işleri derleyerek yapabileceğiz. Böyle bir yöntemle süreci aydınlatılabilmek için çaba sarfedildiğinde parçalar bir araya getirilebilmekte ve anlamlı bir görüntüye erişilebilmektedir. İlk adımların atılabileceği iyi bir kaynak, Cemal Mihçioğlu’nun döneme ilişkin bilgi ve anılarını derlediği 1988 tarihli kitaptır. Tam bir öykü elde edebilmek için, bu kitaptaki bilgileri temel kişiler ve yayınlar üzerine incelemeyle canlandırmak ve derinleştirmek gerekir. Kişilere, özellikle Türkiye’yle ilişkileri en çok iki yıl olmuş görünen yabancı kişilere ilişkin bilgiler eldeki yayınlardan ve sınırlı da olsa bir bölümü internet taramasından elde edilebilmektedir. Yayınlar için kaynak mekanların nereler olduğuna gelince, bunlar SBF - TODAİE - Milli Kütüphane - TBMM Kütüphanesi’dir.

Bu yazı çalışma alanımızın kuruluş yılları üzerine olmakla birlikte, aynı zamanda toplumbilimlerinin ülkemizdeki durumu hakkında bir inceleme olarak görülmelidir.¹ Yönetim bilimi – kamu yönetimi disiplini, ülkemizde toplumbilimlerin içinde bulunduğu genel yapının parçasıdır. Yazarın da öğrencisi olduğu bu alana ilişkin disiplineryöntembilimsel özellik ve sorunlar genel olarak, öbür çalışma alanlarımız için de geçerlidir. Bunu özellikle vurgulamalı ki, özellikle yakın – uzak öbür komşu bilim dalları, bizim sorunlardan bunalıma düşmüş olduğumuz buna karşılık kendilerinde işlerin yolunda gittiği sanısına kapılmasınlar. Benzer derleme, değerlendirme, çözümlenme ve yöntembilimsel çıkış gösterme çabasının öbür bilim dallarında da yapılması ve başka başka dallardan elde edilecek sonuçların bir araya getirilerek tartışılması, toplumbilimlerinin açılıp genişlemesi için çok gereklidir.

¹ Böyle bir inceleme, daha önce şu makalede yapılmıştı: Birgül Ayman Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 27/4 (Aralık 1994), s.3-19.

KURUCULAR VE ARAÇLAR

Amme idaresi adlı yeni çalışma alanının kuruluşu, bu dönemde rol almış olan Cemal Mihçioğlu'nun kitabında şöyle anlatılmaktadır:²

“Türkiye’de çağdaş kamu yönetimi öğretimin başlamasına yol açan ilk öneriler Türk hükümetinin isteği üzerine Dünya Bankası’nca oluşturulan Barker Kurulu’nun 1951 yılında sunduğu yazanakta yer almıştır. Bu yazanakta bir yandan üniversitelerde kamu yönetimi (bu arada işletme yönetimi) kürsüleriyle bölümlerinin kurulması önerilirken, bir yandan da uygulamaya yönelik kamu yönetimi eğitiminin geliştirilmesine salık veriliyordu. Bu önerilerin uygulama alanına konmasında yardımcı olmak üzere, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden yazarın da [Cemal Mihçioğlu’nun] aralarında bulunduğu beş kişilik bir kümenin bu alanda eğitim görmek için Birleşik Amerika’ya gönderilmesi ilk somut uygulama girişimi olarak kendini göstermiştir.”

Barker Heyeti, henüz 1947 yılında kurulmuş olan Dünya Bankası’nın görevli kuruldur. Süreç 1949 Temmuz ayında CHP iktidarınca başlatılmış, 1950’de işbaşına gelen DP hükümetiyle sürdürülmüş, sonunda ortaya “*Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler*” başlıklı son derece kapsamlı bir rapor çıkmıştır. Bu raporda Türkiye’ye önerilen sanayileşme değil tarım ve hammadde üretimi, devletçiliğe son verilmesi, her alanın özel teşebbüse açılması, yabancı sermayenin önündeki engellerin kaldırılması; bunun için “devlet eliyle yönetilen merkezîyetçi yapının terki”, bu yönelimi yönetecek bir “amme idaresi” kurulması, yönetim ve personel yapısına ilişkin kapsamlı “etüdüler” yaptırılması; “yeni amme idaresi” için uygun eleman yetiştirilmesi... olmuştur. Bu rapor, daha sonra hazırlanan yabancı uzman raporları için çok bereketli olmuş görünmektedir.³

“..Bu arada Birleşmiş Milletler Örgütü ile Türk hükümeti arasında imzalanan 5 Eylül 1951 günlü Teknik Yardım Ana Anlaşmasının uygulanmasına ilişkin 8 Mayıs 1952 günlü, 1 sayılı Ek Anlaşma Türkiye ile Orta Doğu ülkelerindeki kamu görevlilerinin eğitim gereksinimlerini karşılamak üzere bir Enstitü kurulmasını öngörmüş,.....”

Hangi açıdan bakılırsa bakılsın, dönem tartışmasız biçimde bir Birleşmiş Milletler dönemidir ve burada sözü edilen *esas anlaşma* döne-

² Cemal Mihçioğlu, *Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1988.

³ Hüseyin Yayman, *Türkiye’nin İdari Reform Politikası*, s. 160 ve devamı, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2179.pdf>

min hemen hemen belkemiğidir denebilir.⁴ Anlaşmanın ilgi ve etki alanı oldukça geniştir. Ek anlaşmalar⁵ ve mektup işlemleriyle kendi başına bir külliyyat oluşturan bu anlaşma, ayrıca incelenmeyi hak etmektedir.

“... bu konuda gerekli hazırlıkları yapmak amacıyla Türkiye’de yabancı uzmanlardan oluşan bir Etüt Grubu kurulmuştur. 8 Temmuz-6 Eylül 1952 günleri arasında çalışmalarını sonuçlandıran Etüt Grubu yazanağını sunmuş, TODAİE Mart 1953’te bir deneme dönemiyle çalışmalarına başlamıştır...”

1952 yılında SBF’de, biri “İdarede Yeni Temayüller” adlı bir ders yürüten İsveçli Prof. *Gunnar Heckscher*, öbürü “Amme İdare-si” dersini üstlenmiş Prof. *Tacusch* olmak üzere iki yabancı öğretici görev almıştı.⁶ Bu öğretiler, TODAİE kurma çalışmalarını da üstlenmişlerdir. Nitekim Heckscher, Enstitü’nün kurucu başkanıdır. Heckscher, Türkiye’den ayrıldıktan sonra ülkesinde 1957-1965’te milletvekili olmuş, *Högerpartiet* adlı muhafazakar sağ konumda bir partinin başkanlığını üstlenmiş, bu göreviyle İsveç’in yahudi kökenli ilk parti başkanı unvanı kazanmıştır. Daha sonra 1965’te Japonya, 1970’te Hindistan’da büyükelçilik görevlerinde bulunduğu görülmektedir.⁷ İki makalesi, Türkçe’ye çevrilerek 1953 ve 1954 yıllarında yayımlanmıştır.⁸

⁴ 5 Eylül 1951 imza tarihli *Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler; Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilâtı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilâtı, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı, Dünya Sağlık Teşkilâtı ve Birleşmiş Milletler Eğitim ve Bilim ve Kültür Teşkilâtı Arasında Teknik Yardım Teminine Mütedair Esas Anlaşma ve Eklerinin Onanması Hakkında Kanun*, RG: 10 Temmuz 1953, 8454. Bir yıl sonra bir ek anlaşma yapılmıştır: *Türkiye’ye Bir Teknik Yardım Daimi Temsilcisi İzamu Hususunda Türkiye Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Bürosu Arasında İmzalanan Teknik Yardıma Ek Anlaşmasının Tasdiki Hakkında Kanun*. Ek anlaşmayla aynı gün BM Türkiye temsilcisiyle mektuplaşmalar da yasa hükmü haline getirilmiştir: *Hükümetimizle Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Bürosu Türkiye Temsilcisi Arasında Teati Olunan Mektupların Tasdiki Hakkında Kanun*, RG: 18 Mart 1954, 8661. Bu ilişkide 1956 yılında çıkarılmış bir yasa daha vardır: *Anlaşma Mucibince Getirilen Teknik Yardım Eksperlerine Ödenecek Mahalli Geçim Tahsisatları Hakkında ... Temsilciye Gönderilen Mektubun Onayı Hakkında Yasa*, RG: 10 Eylül 1956, 9403.

⁵ Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) İhdası Hakkında Türkiye Hükümetiyle Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Bürosu Arasında İmzalanan (1) Sayılı Teknik Yardım Ek Anlaşmasının Tasdiki Hakkında Kanun, RG: 10 Mart 1954, 8654

⁶ Ali Çankaya’dan aktaran Nuray E. Keskin, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu,” *Amme İdaresi Dergisi*, 39/2, Haziran 2006, s. 1-28.

⁷ en.wikipedia.org/wiki/Gunnar_Heckscher.

⁸ Gunnar Heckscher, “Amme İdaresi ve Demokrasi”, (çev. Mümtaz Soysal), *SBF Dergisi*, IX/2, 1954. Heckscher, “İsveç’te sosyal siyaset hareketleri”, (Çev. Ş. Karahasan), *İş*, 19/145, Eylül 1953, İstanbul, s. 2-6. Türkçe olmamakla birlikte, kütüphanelerimizden erişilebilen iki kitabı da şunlardır: Gunnar Heckscher, *The study of comparative government and politics*, George Allen & Unwin, London 1957, 172 sayfa; Gunnar Heckscher, *Démokratie efficace: l’expérience politique et sociale des pays scandinaves*, Presses Universitaires de France, Toulouse 1957, 127 sf.

“... Etüt Grubu'nun, yönetimden de üniversiteden de bağımsız, özerk bir kuruluş olmasını önerdiği Enstitü Siyasal Bilgiler Fakültesi içinde çalışmalarına başlamış, kuruluş yasasının 1953 Martında, yürürlüğe konması ancak altı yıl sonra gerçekleşen Enstitü aradaki bu dönemi SBF'ye bağlı olarak, onun Birleşmiş Milletler görevlileriyle ortak yönetimi altında geçirmiştir.”

TODAİE günümüzde geçerli olan kuruluş yasasının birinci maddesine göre “6139 sayılı kanunla musaddak Teknik Yardım Anlaşması gereğince kurulmuş olan” bir kurumdur. 6139, Enstitü'nün hukuki durumunu “muvakkaten tesbit etmiş”se de, bu çerçeve çalışmaların yürütülmesi için yeterli olmuştur.⁹ Kuruluşun geçici statüsü, 1958 yılında çıkarılan örgütlenme yasasıyla sona ermiştir. Ancak bu yasada da, “Birleşmiş Milletler'den uzman gönderildiği sürece” en yüksek karar organı olan Yönetim Kurulu ile Yürütme Kurulu'nda yabancı uzmanların yer alacağı hükmü korunmuştur.¹⁰

Yabancı öğretiler yalnızca yönetici değil, asıl olarak derslerin yürütücüsü, ders programlarının geliştiricisi ve araştırmacı konumundadır.

“... Çeşitli Batı ülkelerinden gelen yabancı uzmanların yönetim konularını üzerinde sundukları öğrenciler daha önce Birleşik Amerika'da on sekiz aylık bir öğrenim-inceleme dönemi geçiren Siyasal Bilgiler Fakültesi asistanlarınca Türkçeye çevrilip öğretim üyeleriyle öğrenciler arasında bağlantı kurulmuş, Türk kamu kuruluşlarından gönderilen öğrencilere yeni yönetim kavramlarıyla yöntemleri tanıtılmaya çalışılmıştır...”

Yabancı uzmanların ders verme etkinliği, SBF'de, yukarıda belirtildiği gibi 1952-1953 yılında başlamış, yabancı öğretici uygulaması 1959-1960 yılında sona erdirilmiştir.¹¹ 1953 yılında, fakülte programı dışında eylemli kamu görevlilerine dönük dar kapsamlı kurslar da açılmış, bu kesim 1953-1954 akademik yılında SBF bünyesinde kurulan TODAİE adı altında sistemli bir eğitime tabi tutulmaya başlanmıştır. Bu zaman aralığı, “amme idaresi”nin fakülte bünyesinde kürsüleşme yoluyla kurumlaşma dönemidir:

“... Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ilk kez bir Kamu Yönetimi Kürsüsü kurulması girişimleri, belirlememize göre, 1953 yılı sonlarında başlamış, Fakülte Profesörler Kurulunun 9 Aralık 1953 günü yaptığı toplantıda alınan bir kararla kürsünün kurulmasına ilişkin gerekçenin hazırlan-

⁹ Bu değerlendirme, Enstitü'de “co-director” görevi üstlenmiş bir kişiye aittir: Caldwell, “Teknik Yardım ve Amme İdaresi”, *Örnek İdare*, 1/1, s. 2-3.

¹⁰ 25 Haziran 1958 gün ve 7163 sayılı Teşkilat Kanunu, Madde 5/4; Madde 8.
<http://www.todaie.gov.tr/tmev1.asp>

¹¹ Tahsin Bekir Balta, “İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler”, (1958) Burhan Aykaç, vd. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara Nisan 2003, s. 35.

masıyla *İdare Hukuku Profesörü Tahsin Bekir Balta* görevlendirilmiştir.... Kürsünün eylemli olarak kurulması 1957 yılında gerçekleşti. Kürsünün [amme idaresi olan] adı ... [1967 yılında] “Kamu Yönetimi Kürsüsü” olarak değiştirilmiş[tir.]”

1953-1954 akademik yılında 160 kamu görevlisi,¹² kamu yönetiminde uzmanlık programına alındıklarında, derslerinin bir bölümünü yabancı öğretilerden alıyorlardı.

Bunlardan biri *E. Marshall Dimock* 1953'te TODAİE'nin “co-director”ü olarak iş görüyor ve “Amme İdaresi” dersini veriyordu. Dimock, diğer öğretilerin üstünde bir öneme sahip olmuş görünmektedir. Günümüzde TODAİE kütüphanesinde en çok yayını bulunan öğretici Dimock'tur ve kamu yönetimi derslerinin ilk ders kitabı ona aittir. New York Times gazetesinin 19 Kasım 1991 günü verdiği ölüm haberinde, 88 yaşında ölen Dimock'un 1938-1940'ta Çalışma Bakanlığında, savaş yıllarını kapsayan 1940'larda çeşitli devlet görevlerinde olduğu, 1961-1964 yıllarında kilise temelli bir örgütlenme olan “Unitarian Universalist Association” adlı kuruluşta yöneticilik yaptığı belirtilmektedir. Türkiye’de 1950’li yılların “amme idaresi” düşüncesinin kuruculuğunu üstlenmiş yazarın, o yıllarda ders kitabı olarak okutulmuş iki kitabı vardır:

Dimock, Marshall, *Amme İdaresinin Prensipleri*, (Çev. Nermin Abadan) 1954.

Dimock, Marshall ve Gladys Ogden Dimock, *Amme İdaresi*, (Çev. Nermin Abadan, Şerif Mardin, Seha L. Meray, Mümtaz Soysal, M. Özyörük) TODAİE Yayını.

Bu ilk yıllarda *Robert Vance Presthus* öğretim şubesi işlerini,¹³ *Profesör A. H. Hanson* “Araştırma Metodları” dersini ve araştırma şube müdürlüğü görevini üstlenmişti.¹⁴ Hemen ilk evrede “iktisadi devlet

¹² Bu bilgiyi veren A. Rahmi Kalaycıoğlu, internet sitesine diplomasını ve bir öğrenci grubunun iki fotoğrafını da yerleştirmiştir: <http://www.turkmusikisikulliyati.com/todaie10.htm> (1 Temmuz 2008)

¹³ 1957-1963 arasında “Administrative Science Quarterly” adıyla 1956’da yayına başlanan derginin editörlüğünü üstlenen Robert V. Presthus, Sevda Erem ile birlikte *Statistical analysis in comparative administration: The Turkish Conseil d’Etat*, Cornell University Press, 1958, 55 sf. künyeli bir yayın yapmıştır. Presthus, Ereğli Kömür İşletmesi’nde yaptığı araştırmaya dayanarak 1961 yılında şu makaleyi yayınlamıştır: “Weberian vs Welfare Bureaucracy in Traditional Society”, *Administrative Science Quarterly*, 6/1, s. 1-24. Türkçe’ye de daha sonraki yıllarda bir makalesiyle girmiştir: Robert V. Presthus, “Örgütlerde Otorite Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 5/1, 1972, s. 115-127.

¹⁴ Rıfki Danışman, “İktisadi Devlet Teşekküllerinde Kontrol”, *Örnek İdare*, 1/1, Kasım 1954, s. 9.

teşekkülleri”, “plan ve kalkınma”, “personel idaresi”, “mahalli idareler” araştırma konuları olarak saptanmış ve dört araştırma yürütülmeye başlanmıştır. Aşağıda üzerinde durulacak olan Örnek İdare Dergisi ile Özdicle kitabından öğrenildiğine göre, araştırma metodları kapsamında anlatılan konulardan “örnek olay incelemesi” yöntemi öne çıkmış, öğrenciler bu yöntemden oldukça etkilenmiştir.

“Maliye” dersini yürüten Hollanda’dan gelmiş *Prof. Abraham Mey* Amsterdam Üniversitesi işletme iktisadı profesörü, Türkiye’de PTT idaresi müşaviri, Hollanda devletinin bütçe müdürü unvanlarına sahiptir. Bu öğretici geriye “Türk Devlet Muhasebesi Üzerine Düşünceler, (Çev. Cumhur Ferman), AÜ SBF Yayını, 1956” künyeli toplam 32 sayfalık bir metin bırakmıştır.¹⁵

Amerika’dan gelmiş *Prof. Dr. Lashley G. Harvey* TODAİE bünyesinde “Teşkilat ve İdare” dersini vermektedir. ABD’de 1952 yılında yayımlanmış bir bibliyografya çalışmasını “Bibliography on state and local government in New England” kütüphaneye bırakmış olan Harvey’in “Demokrasinin Esası Olarak Mahalli Hükümet” başlıklı makalesi de SBF Dergisi’nde yayımlanmıştı.¹⁶ Bu makaledeki ilk dipnota göre öğretici Türkiye’ye 1953 yılında gelmişti ve SBF’de de “Amerikan Hükümet Sistemi” adlı bir ders veriyordu. Uzmanlığı eyalet ve yerel yönetim konularıdır.

Joseph B. Kingsbury, “Personel İdaresi” dersini yürütüyordu. Türk Devlet Teşkilatında Personelin Yetiştirilmesi adıyla 56 sayfalık bir metni 1954’te, “the public service in Turkey: organization, recruitment and training” başlıklı bir metni 1955’te kaleme almıştı. Bunlardan ilkinde Cemal Mıhçıoğlu’nun, ikincisinde Tahir Aktan’ın desteği vardır.¹⁷ Indiana Üniversitesi’nden gelen bu öğreticinin 1961’de Tayland’da Kamu Yönetiminin İlkeleri başlıklı bir kitap yayımladığına bakarak, Türkiye’den sonra ilgisinin uzak doğu ülkelerine doğru genişlediği söylenebilir.

¹⁵ Aynı dergide, Abraham Mey’in bir başka makalesi çevrilmiş, çevirmenliği Kemal Togay yapmıştır: “Prof. Theodore Limperg’in İşletme Ekonomisi İlmî Hakkındaki Teorisi”, *AÜ SBF Dergisi*, IX/3, 1954.

¹⁶ Lashley G. Harvey, “Demokrasinin Esası Olarak Mahalli Hükümet”, (Çev) Cemal Aygen, *AÜ SBF Dergisi*, IX/2 (1954).

¹⁷ Öğreticinin bir başka makalesi de şudur: Joseph Kingsbury ve Cemal Mıhçıoğlu, “Türkiye’de Hizmetiçi Eğitimin İslahı Hususunda Tavsiyeler”, *İçtimai Emniyet*, 1/10, Ekim 1955, Ankara, s. 509-515.

1954-1955 akademik yılında, Türkiye'nin amme idaresi disiplini-
ninde atamaları Birleşmiş Milletler'ce yapılmış yeni öğreticiler nöbet
almıştır: Amme İdaresi Prensipleri dersi *Lynton K. Caldwell*, Teşkilat
ve İdare dersi İskandinav ülkelerinden *Eugen Olssen*, Personel İdaresi
Belçikalı *Lucienne Talloen*, Araştırma Metodları dersi *Robert V.
Presthus* tarafından yürütülmektedir.¹⁸ Yabancı öğretmenlerle ortaklaşa
uzun yönetim döneminde, 1954-1955 yıllarının TODAİE “director”ü
Prof. Yavuz Abadan, “co-director”ü ise *Lynton K. Caldwell*'dir.
Caldwell, Türkiye'den başka Kolombiya, Pakistan, Hindistan, Filipin-
ler, Tayland ve Endonezya'da “teknik yardım” misyonu yüklenmiş,
Amerikan idaresinin az gelişmiş ülke yönetimlerine dönük işlerinde
özel öneme sahip olmuş görünen uzmanlardan biridir. Ülkesinde
1969 Amerikan Ulusal Çevre Politikası Yasası'nın oluşturulmasını
sağlamasıyla anılmaktadır.

1956-1957 akademik yılında, kadroda *Norman C. Angus* adlı bir
Yeni Zelandalı öğretici yer almaktadır. Ders notlarında¹⁹ yer alan şu
değerlendirme ilginçtir:

“Münferit bir idari kararın, münferit bir idari usulün veya muayyen bir teşki-
lat çeşidinin veya güdülen siyasetin “iyi” veya “kötü” olup olmadığını nasıl
anlayacağız? Bu görüldüğü kadar basit bir mesele değildir. Sebebi, öyle bir
takdirin kıymet hükümleri yardımı ile yapılmasıdır. Kıymet hükümleri ise
ferde, siyasi sisteme ve kültüre göre değişik bir mana ihtiva etmektedirler.
Türkiye'de muvaffak sayılan bir amme idarecisi hiç şüphe yoktur ki, mesela
Rusya'da bir fabrikayı işleten Müdürden farklı bir görüşe sahiptir. Bunun gibi
her ikisi ile Amerikalı bir idareci arasında “iyi idarenin ne olduğu” konusun-
da görüş farkları olacağı aşikârdır. Bununla beraber “iyi idare”nin mahiyetini
oldukça kesin olarak tarif etmek mümkündür. Türkiye'de “iyi bir idare”nin
varlığını muhtemelen belirtecek olan miyarlardan birkaçı şunlardır: (a) Meş-
ruiyet, yani kanuna uygunluk, (b) Asgari masraf, (c) Verimlilik, (d) Amme
menfaatine hizmet, (e) Siyasi yoldan beliren sosyal ihtiyaçların tatmini.”

Paragrafın değeri, “iyi idare” ile “kötü idare” değerlendirmesi-
nin “kıymet hükümleri yardımı” gerektirdiği uyarısındadır. “Kıymet
hükümleri” adı verilen belirleyici nitelikteki etkene gelince, yazar
bunun “birey, siyasi sistem, kültür bütünlerine göre” farklı anlamlar

¹⁸ *Örnek İdare Dergisi*, 1/2, Aralık 1954, s. 15. Bu kişiyle ilgili bilgi için yukarıda dipnot 12'ye
bakınız.

¹⁹ N.C. Angus, *Amme İdaresinin Unsurları*, 1956-1957 Dersnotları, Ankara TODAİE 1957.
Öğreticinin başka bir yazısı: Norman C. Angus, “Amme İdaresi Hakkında Yeni Düşünceler”,
(Çev: Nermin Abadan), *İdare Dergisi*, Ankara, 245, (Mart-Nisan 1957), s. 109-128. Angus
adına ve ders notuna dikkatimi çeken Tekin Avaner'e teşekkürlerimle.

taşıdığını söylemektedir. Öğreticinin tanımında sorun olup olmadığı bir yana, denebilir ki, 1950’li yıllarda ve günümüzde, konunun en hızlı geçilen satırları bunlardır. Bu açıdan Türkiye’de karşılaşılmış tavırlardan biri, bu boyutu “sizin değerleriniz bizim değerlerimizdir” kabulü nedeniyle atlamaktır. Örtülü olarak paylaşılan değerlerin “demokrasi” ile “zenginleşme” olduğu varsayılmaktadır. Bu tavrı benimseyenler hızla sonuç çıkarmışlardır: “Kör testere ve kırık keserle nasıl ki bir bina gerektiği gibi onarılamaz ise, yetersiz bir idare ile de toplumun meseleleri çözülemez.” Yapılacak şey, testerenin en keskinini almak, kullanmaktır. Gerçekte “değerler” konusunu sorun etmek, çoğu zaman güç durumlara düşmeyi göze almak demektir. “Bizim değerlerimiz” diye söze başlayacak birinin karşısına, dönemine göre “biz bize benzerizci – Turancı”, “köhne kıymet hükümlerinin savunucusu –gerici”, “komünist”, “yabancı düşmanı”, “Batı düşmanı”, “milliyetçi” kodlamalarıyla yasakçılık ve baskı çıkmıştır. Aslına bakılırsa, bilgi transfercisi öğretici de kapsamlı bir ‘kıymet hükümleri’ tartışmasına girmeye istekli değildir. Öğreticinin konuyu tartışma isteği genellikle gerçek bir sorgulamaya değil, alet-yöntem isteyenin “zihniyet değişimi”ni de kabul etmesini sağlama amacına odaklıdır. Sonuçta, alıcıların sergilediği gönüllülük, öğretmenlerin de bu boyutu anıp geçme tercihleriyle yüksek derecede uyum sergilemiştir denebilir.

1956 yılında devreye başka bir öğretici girmiştir. Geriye ABD’deki merkezi personel idaresini konu alan bir makale²⁰ ile iktisadi kalkınmada “totaliter liberallik” adı verilmiş plancılığı eleştiren ortak bir makale²¹ bırakan öğreticinin adı *Albert Gorvine*’dir.²² Bu öğretici Türkçe yayımlanan iki çalışmasına ek olarak, İngilizce kalmış görünen iki kısa inceleme daha yapmıştır. Bunlardan biri Türk bakanlık sistemiyle ilgilidir.²³ Diğerisi ise, Türkiye’nin mülki ve yerel yönetim sistemini

²⁰ A. G. Gorvine, “Merkezi Bir Personel Dairesi Hakkında Birleşik Amerika’da Edinilen Tecrübeler”, (Çev. Nermin Abadan), *AÜ SBF Dergisi*, X/4, 1955, s. 193-202.

²¹ Albert Gorvine ve Sadun Aren, “İktisadi Kalkınma ve Totaliter Liberaller”, *AÜ SBF Dergisi*, XI/3, 1956, s. 387-401.

²² Bu öğretici, Türkiye’den sonra Pakistan’dadır. 1962 tarihli *International Review of Administrative Sciences*, 28/3, s. 282-290, adlı dergide “Socio-Cultural Factors in the Administration of Technical Assistance Programs” başlıklı bir makalesi yayımlanmıştır; makalede unvanı “Consultant (research) Syracuse University, PASC -Pakistan Administrative Staff College, Lahore” biçiminde yazılmıştır. Pakistan’a ilişkin değerlendirmeleri de başka bir makalenin konusu olmuştur: Albert Gorvine, “The Civil Service under the Revolutionary Government in Pakistan”, *Middle East Journal*, 19, Summer 1965.

²³ Albert Gorvine, Laurence L. Barber, *Organization and functions of Turkish ministries*, Ankara, 1957.

konu almıştır.²⁴ Türkiye’de okutulmuş ikinci ders kitabı, bu yazar tarafından 1956 yılında hazırlanıp Türkçe’ye çevrilmiş notlar olmuştur:

Gorvine, Albert, *Amme İdaresi Notları* (Çev. Mümtaz Soysal), AÜ SBF-New York University Graduate School of Public Administration and Social Service, Ankara 1956.

Albert Gorvine tarafından hazırlanan bu ders notu, her ana başlık için verilen okuma kaynakları da içermektedir. Kaynaklar içinde ağırlık, Dimock kitaplarındadır. Dimock kitaplarına ek olarak kullanılan ders malzemesi şunlardır:

Devey, H. O., *Teşkilat ve Metodlar El Kitabı*, (Çev. Behiç Hazar), TODAİE, 1954.

Dimock, M, “Amme İdaresinde Yeni Gelişmeler”, (Çev. Cemal Mihçioğlu) *SBF Dergisi*, IX/1 1954, s. 59-71.

Hacaloğlu, Feyzi, “Çalışma Planları”, *İdare Dergisi*, 212, 1951.

Hanson, A. H., “Parlamento ve Devletleştirilmiş Sanayiler”, (Çev. Seha L. Meray), *SBF Dergisi*, IX/3, 1954.

Hanson, A. H., *Türkiye’deki İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi ve Murakabesi*, (Çev. Mümtaz Soysal) TODAİE Yayını, 1954.

Heckscher, Gunnar, “Amme İdaresi ve Demokrasi”, (çev. Mümtaz Soysal), *SBF Dergisi*, IX/2.

Lapawsky, Albert, *İdare Kitabından İktibaslar* (Çev. Mümtaz Soysal), TODAİE 1954.

Mihçioğlu, Cemal, *İdarede Beşeri Münasebetler*, TODAİE Yayını, 1954?

Mihçioğlu, Cemal, *Personel İdaresinde Beşeri Münasebetler*, SBF Yayını, Ankara, 1955-1958.

Simon, Herbert, vd., *İnsan Davranışı ve Teşkilat*, (Çev. Cemal Mihçioğlu),

Versan, Vakur, “ABD’de Amme İdaresinin Doğuşu ve Gelişimi”, Prof. Seviğ’e Armağan, 1956, s. 253-262.

1950’li yıllarda ortaya çıkan kaynaklar arasında iki çalışma daha dikkat çekmektedir. Bunlardan biri, ilk yazımı İngilizce’de 1926 yılında yapılmış bir Amerikan kamu yönetimi çalışmasıdır. Bu kitap iki çevirmen tarafından Türkçe’ye çevrilerek öğrenci ve kamu yöneticilerinin kullanımına açılmıştır. Doğrudan ve yalnızca ABD kamu yönetimini anlatan bu kitabın ders ana malzemesi değil, yardımcı malzeme olarak okutulduğu görülmektedir.

White, Leonard, *Amme İdaresine Giriş*, (Reyan Toluner, Arif Payaşlıoğlu, 1956? [yayında tarih belirtilmemiştir; önsözlere bakarak, kitabın 1956 ya da 1957’de yayımlandığı tahmin edilebilir.]

²⁴ Albert Gorvine, *An outline of Turkish provincial and local government*, Ankara, 1956, 27 sf.

Yabancı öğretici eğitimi, asıl olarak dört ders üzerine kurulmuş görünmektedir: (1) Kamu yönetimi, (2) Örgütlenme, (3) Personel Yönetimi, (4) Araştırma Yöntemleri. Bu listeye “maliye” başlığı eklenebilirse de, bu başlık ilk dördü kadar temel ve baskın olmamış görünmektedir.

Çalışmalarını SBF’de New York Üniversitesi Grubu adıyla sürdüren yabancı öğretilerinin 1957-1958 dönemi başkanı *Albert L. Sturm*’dur ve adından geriye bir bibliyografya çalışması bırakmıştır.

Sturm, Albert L. ve Cemal Mihçioğlu, *Türk Amme İdaresi Bibliyografyası 1928-1957 (Seçme ve Notlu)*, SBF Yayınları, İdari İlimler Enstitüsü Yayın No 5, Ankara, 1959.

1958-1959 akademik yılında grubun başkanı *Joseph E. McLean*’dir. McLean, İkinci Paylaşım Savaşı’nda ABD Deniz Kuvvetleri’nde, savaştan sonra 1946-1954 arasında New Jersey Eyaleti’nde görev yapmış bir öğretim üyesidir. Bu öğreticinin başkanlığı altında çalışan adlardan birinin *William F. Larsen* olduğunu biliyoruz. Grubun öbür üyelerinin kimler olduğunu saptamak mümkün olmamıştır. Larsen, önsözünü başkanının yazdığı bir derlemenin editörlüğünü üstlenmiş ve bu derleme 1959 yılında basılmıştır:

Larsen, William F, (der), *Amme İdaresi Seçme Yazılar*, (Çev. Gülgün Avcioğlu), New York University Grubu, AÜ SBF, Ocak 1959

Bu kitaba, kitabı yayımlayan Grup Başkanı Joseph E. McLean tarafından Ekim 1958’de yazılan önsöze göre, derleme “AÜ SBF İdari İlimler Enstitüsü ile New York Grubu mensuplarının teşkil ettiği bir komisyon tarafından” seçilen yazılardan oluşmaktadır. Grup Başkanı’na göre derleme “Türk ve Amerikan işbirliğiyle meydana gelen ve eserleri şimdiye kadar Türkçeye çevrilmemiş yazarları tanıtan” bir yayındır. Yazıları seçilmiş yazarlar şunlardır:

Henri Fayol	J. Donald Kingsley
Charles A. Beard	Felix Nigro
Brooks Adams	Harold Smith
C. E. Beeby	Chester Barnard
Paul H. Appleby (4 yazı)	Orway Tead
William F. Robson	Lynton K. Caldwell
William Larsen	John Harris
Max Weber	James M. Landis
James Mooney	John M. Gaus
P. Chatenet	Fritz Morstein Marx
W. E. Mosher	O. Glenn Stahl.

Yazıların büyük bölümü İngilizce özgün hallerin tam çevirisi değil, seçilmiş yazıların bazı parçalarının çevirisinden ibarettir. Kitabın ana bölümleri, yabancı öğretici kategorilerinin neler olduğunu akılda canlandırmak bakımından oldukça yararlıdır:

Kamu Yönetiminin Niteliği	Örgütlenme	Karşılaştırmalı Yönetim
Siyaset ve Yönetim	Personel Yönetimi	Yönetsel Karar ve Yönetsel Yargı
Hukuk ve Yönetim	Mali İdare	Yönetsel Denetim
Bürokrasi	Dinamik Yönetim	

Kitabı derleyen Larsen, kaleme aldığı önsözde, yapılan işten iki sonuç doğarsa, kitabın yararlı sayılacağını belirtmektedir: *“Bu derlemeyi okuyanlarda İngiltere, Amerika ve Avrupa’daki –bilhassa Fransa ve Almanya’daki- idari tecrübeden daha çok ve daha teferruatlı malzeme seçme arzusunun uyanacağı ümit edilir.”* Beklenen ilk sonuç, Türk okuyucunun Batı sistemlerini derinlemesine öğrenme isteğinin uyanmasıdır. Buradan anlaşılacağı üzere, yapılan seçimler “demokrasi tipi” sayılan Batı devlet örgütlenmeleriyle sınırlıdır. O tarihte bir dünya sistemine doğru ilerleyen “Sovyet tipi” örgütlenme modeli kapsam dışıdır. Benzer olarak tarihsel örnek ve incelemelere değil yalnızca güncel – modern olan örneklerle yer verilmiştir. Derleyen, Türkçe okuyucuya güncel Batı uygulamasıyla sınırlı bir “dünya” açmakta, bu sınırlılığa karşın verdiği aracı ileri - evrensel bilgi ruhuyla sunmaktadır. *“Hele Türk idari hayatından misaller verilmesi ve Türkiye’de bu sahada araştırma ve incelemeler yapılmasına yol açarsa, derleme gerçekten çok faydalı olmuş sayılabilir.”* Beklenen ikinci sonuç da budur. Derleme, Türkçe okuyucuya ne’ye nasıl bakılacağını gösteren “teori” ve “metod” vermiştir; bundan sonra bu “bakış” ve bu “araştırma yolu” elde tutularak Türkiye uygulaması incelenebilecektir. Derlemede “teori”nin ve “metod”un kullanıldığı örnekler de vardır. Bundan böyle araştırmacıların işi pek kolaydır; bu örneklerle bakılarak bilimsel bilgi üretme yoluna girilebilir...

Larsen derlemesinde Türkiye ile ilgili tek makale Lynton K. Caldwell’e aittir. “Türk İdare Sistemi ve İdarei Maslahat Politikası” başlıklı bu makale ayrıca incelenmeye değer bir yazıdır. Yazının önemi, Türkiye’de 1960’lı yıllarda bir anda yükselecek olan “idari maslahat değil idari islahat”, daha teknik adıyla “idari reform seferberliği”nin adeta ilk taslağı gibi olmasından kaynaklanmaktadır. Yazıyı önemli kılan bir başka özellik de, Türkiye’nin yönetim yapısına ilişkin olarak, günümüzde yaygın biçimde karşılaşılan belli bir değerlendirme türünün bu yazar tarafından dile getirilmiş olmasıdır. Yazarın değerlendirmele-

riyle, o tarihte çeviri işlerinde görev almış asistan *Şerif Mardin*'in bugün dile getirdiği öğretmenin imama yenilmesi gibi genellemeler arasında ilgi çekici bir koşutluk, hatta yer yer özdeşlik olduğu görülmektedir.²⁵

ÖRNEK İDARE GİRİŞİMCİLİĞİ

1954-1955 yılları, yukarıda adı geçen öğreticilerin buluştukları kısa ömürlü bir dergiye tanıktır.²⁶ *Örnek İdare* adlı bu dergi Kasım 1954-Mayıs 1955 arasında aylık/iki aylık olmak üzere yedi sayı yayımlanmıştır. Dergi'nin künyesinden, yazar ve çevirmen olarak adlarına sıkça rastlanan *Danışman* ve *Özbek* tarafından yayımlandığı anlaşılmaktadır. Bu iki girişimci TODAİE'de öğrencilik yapmış kamu görevlileridir. Dergi'nin yabancı öğreticilere bol teşekkürleri ilgi çekicidir. Çıkarılan bir yeni sayıyı Dimock'a göndermişler, ondan aldıkları takdir mektubunu haber olarak vermişlerdir. Dergi'nin bir sayısında da "co-director" Caldwell'in kendilerini dersine çağırarak dönemin öğrencilerine dergiyi tanıtmaya fırsatı sunduğunu haber vermektedirler.

Yayın tarihi ve sayıda yazı sırasına göre, toplam 27 makalenin künyeleri aşağıdaki gibidir:

Caldwell, Lynton K., "Teknik Yardım ve Amme İdaresi", Çeviren: Nizamettin Özbek, *Örnek İdare*, Ankara, (1), Kasım 1954, 2-3.

Harvey, L. G., "Amerikan Devletlerinde Amme İdaresi", *Örnek İdare*, Ankara, (1), Kasım 1954, 5-8.

Danışman, Rıfki, "İktisadi Devlet Teşekküllerinde Kontrol", *Örnek İdare*, Ankara, (1), Kasım 1954, 9-10. [*PTT'de çalışmaktadır.*]

Hanson, A. H., "Büyük Britanya'da Maliye", *Örnek İdare*, Ankara, (1), Kasım 1954, 11-14.

Özdicile, Celal, "Barem Meselesi", *Örnek İdare*, Ankara, (1), Kasım 1954, 14-16.

²⁵ Mardin'in şu sözleri, bu bağlantıyı düşüncelerinin kaynağı bakımından doğrular niteliktedir: "... Siyasal Bilgiler Fakültesi'ndeki asistanlığımda siyaset biliminin hukukla ilgisinden yola çıkan Fransız kaynaklı bir siyaset bilimi yöntemi üzerinde durulurdu. Bizim kuşağımız bu öğretiyi yerinden oynattı. "Amerikan" siyaset bilimini getirdi. Hukuk-siyaset geleneğinin gelişmesine engel olduk denebilir. Halbuki hukuk-siyaset ilişkisi kendi başına Türkiye için önemli bir konudur, zamanla derinleştirilebilirdi. "Zamanın ivmesi", başka bir ifadeyle genel değişme süreci, yöntemin gelişmesini sağlayacak imkanı yok etti." Ahmet Çiğdem, Fethi Açıkel, Necmi Erdoğan, Tanıl Bora, "Şerif Mardin'le Merkez-Çevre Analizi Üzerine", *Toplum ve Bilim*, Sayı 105, 2006, s. 7-10.

²⁶ Bu dergiden ve yazı künyelerinden Dr. Nuray Ertürk Keskin sayesinde haberdar oldum; kendisine teşekkür borçluyum. Ne iyi ki Millî Kütüphane var; derginin tüm sayılarını oradan edindim.

Wright, Richard H., "Modern Büro Organizasyonu", Çeviren: Nizamettin Özbek, *Örnek İdare*, Ankara, (2), Aralık 1954, 2-3. [Bu yazar, TC Devlet Demiryollarında organizasyon uzmanı olarak görevlendirilmiştir; Anderson Nichos and Co. adlı bir şirkete bağlı çalışmaktadır.]

Hanson, A. H., "Büyük Britanya'da Maliye", *Örnek İdare*, Ankara, (2), Aralık 1954, 7-9.

Huston, George C., "Liderlik Vasıflarının Geliştirilmesi", Çeviren: Nizamettin Özbek, *Örnek İdare*, Ankara, (2), Aralık 1954, 10-11.

Dimock, Marshall, "Amerika Birleşik Devletlerinde Amme İdaresi", *Örnek İdare*, Ankara, (2), Aralık 1954, 16.

Collette, S. Driggs, "İş Değerlendirme", Çeviren: Doğan Energin, *Örnek İdare*, Ankara, (3), Ocak 1955, 2-3, 11.

Wright, Richard H., "Modern Büro Organizasyonu", Çeviren: Nizamettin Özbek, *Örnek İdare*, Ankara, (3), Ocak 1955, 4-5.

Sünter, Faruk A., "Standardizasyon İşlerinin Menşei ve Gelişmesi", *Örnek İdare*, Ankara, (4-5), Şubat-Mart 1955, 3-6.

Danışman, Rıfki, "Koordinasyon ve Prensipleri", *Örnek İdare*, Ankara, (3), Ocak 1955, 6-7.

Danışman, Rıfki, "İdari Bünyeleri İncelemede Yeni Metodlar", *Örnek İdare*, Ankara, (4-5), Şubat-Mart 1955, 7-11.

Özdicle, Celal, "Salahiyet ve Salahiyetlerin Devri", *Örnek İdare*, Ankara, (3), Ocak 1955, 8-9, 11.

Huston, George C., "Liderlik Vasıflarının Geliştirilmesi", Çeviren: Nizamettin Özbek, *Örnek İdare*, Ankara, (3), Ocak 1955, 10-11.

Dimock, Marshall, "Amerika Birleşik Devletlerinde Amme İdaresi", *Örnek İdare*, Ankara, (3), Ocak 1955, 13-15.

Doğangün, Burhan C., "Büro Makinaları ve Bunların Tatbikatları", *Örnek İdare*, Ankara, (4-5), Şubat – Mart 1955, 15-20.

Bridgman, R. F., "Akdeniz Memleketlerinde İlkçağlardan Zamanımıza Kadar Hastahanelerin Oynadığı Sıhhi ve İctimai Rol", Çeviren: N. O. Özbek, *Örnek İdare*, Ankara, (4-5), Şubat-Mart 1955, 21-22.

Mey, Abraham, "Devlet Muhasebesinde Vukubulan Değişiklikler", Çeviren: Kemal Togay, *Örnek İdare*, Ankara, (4-5), Nisan-Mayıs 1955, 23-31. [PTT Genel Müdürlüğünde İktisat Müşaviridir]

Ward, E. J., "Maliyet ve İş Görme Prensiplerinin Devlet İşletmelerindeki Tatbikatı", *Örnek İdare*, Ankara, (4-5), Şubat-Mart 1955, 12-15. [PTT Genel Müdürlüğünde Muhasebe Müşaviridir]

Hanson, A. H., "İngiltere'de Amme İdaresi", *Örnek İdare*, Ankara, (6-7), Nisan-Mayıs 1955, 1-7.

Sünter, Faruk A., "Standardizasyon İşlerinin Menşei ve Gelişmesi", *Örnek İdare*, Ankara, (6-7), Nisan-Mayıs 1955, 8-12, 23.

Özbek, Nizamettin, "Moral", *Örnek İdare*, Ankara, (6-7), Nisan-Mayıs 1955, 13-15. [TC Devlet Demiryollarında Eğitim Şube Müdürüdür]

Danişman, Rıfkı, “Bürokrasi”, *Örnek İdare*, Ankara, (6-7), Nisan-Mayıs 1955, 16-20.

Ward, E. J., “Maliyet Muhasebesi Hakkında”, Çeviren: Azmi Turhan, *Örnek İdare*, Ankara, (6-7), Nisan-Mayıs 1955, 21-23. [*TC Devlet Demiryollarında İş Değerlendirme Uzmanıdır.*]

Schneider, Hans, “Alman İdare Cihazının Kalkındırılması”, Wiederaufbau der Deutschen Verwaltung *Örnek İdare*, Ankara, (6-7), Nisan-Mayıs 1955, 24-29.

Derginin yazarları arasında az sayıda Türk uyruklu olduğu hemen göze çarpacaktır. Dergi'nin sahiplerinden biri olan *Nizamettin Özbek*, yazarlıktan çok çevirmenlik hizmeti vermiş görünmektedir. Özbek 1911 doğumlu, Erzincan'lı ve asker kökenli bir kamu görevlisidir.²⁷ Yine derginin sahiplerinden ve en çok yazısı olan *Rıfkı Danişman*, 1924 doğumludur ve PTT kamu görevliliğinden milletvekilliği ve bakanlığa ilerlemiştir.²⁸ TODAİE'den mezun olmuş, Erzurum Milletvekilliği ve 12 Mart döneminde Nihat Erim ve Ferit Melen hükümetleriyle I. Milliyetçi Cephe Hükümeti'nde bakanlık (ulaştırma ve kültür) yapmıştır. *Faruk Sünter*, 1951 yılında Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarı, 1954'te TOBB genel sekreteri, 1959-1975? arasında TSE (Türk Standartlar Enstitüsü) Başkanı, 1970'te Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO) Başkanı'dır.

Dergi'nin tek yazılı yazarı *Celal Özdicile*, 1965 yılında “Türkiye’de amme idaresi ve idarede devrim yapılmasını zorunlu kılan nedenler” başlıklı bir kitap kaleme alacaktır.²⁹ Toplam 69 sayfalık bu kitap, 1839 Tanzimat Fermanı'ndan bir alıntıyla başlamaktadır. Yazarın görüşü şöyledir: “Gülhane buyruğunun yayınlanmasından bu yana 125.... yıldan fazla bir zaman geçti. Batıdan aldığımız modern araçlar bir kenara bırakılırsa, biz her bakımdan atalarımızın koyduğu yerde emeklemekteyiz.” Kitapta kullanılan diğer özlüsözler Charles E. Beard, Lynton Caldwell, Dwight Waldo, Marshall Dimock alıntılarıdır.

²⁷ “1911 doğumlu Nizamettin Özbek, Erzincan doğumlu, Harp okulu, Fen Tatbikat Okulu ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü okullarından mezundur. Yirmibir yıl orduda görev yaptıktan sonra, 1951 yılında binbaşı rütbesindeyken kendi isteğiyle ayrılmış, yirmi yıl çeşitli devlet kuruluşlarının ulaştırma, eğitim, yayın dairesinde çalışmıştır. Amerika, İngiltere, Fransa ve Almanya’da kurslara katılmış, stajlar yapmıştır. 1971 yılında Karayolları Genel Müdürlüğü Trafik Fen heyetinden kendi isteğiyle emekliye ayrılmıştır. Bildiği yabancı diller: Fransızca, İngilizce (her iki dilden devlet sınavı) ve Almanca’dır.” www.sizedebiyat.com/bu/buno.html

²⁸ www.wikipedia.org/wiki/Rifki_Danisman

²⁹ Celal Özdicile, *Türkiye’de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler*, Örnek Matbaası, Ankara 1965.

Özdicle'nin kitabı çeşitli açılardan incelemeye değer bir çalışmadır. Kitap içten, söylediklerine inanmış, heyecanlı bir kalemden çıkmıştır. Örnekler Türkiye'nin günlük, güncel yönetsel dünyasından alınmıştır. Örneklerin seçimi de, olayların değerlendirilişi de, yazarın özlü-sözlerini aldığı ustalarının "teori" süzgecinden geçirilmiştir. Yazar, bu "teori"den zerrece kuşku duymamış görünür. Yönetsel olayı, ustalarından öğrendiği "bakış"la görmenin büyük bir üstünlük ve büyük kurtuluş yolu olduğuna kuvvetle inanmıştır. Bu transfer "teori"yi, kendi "bakış"ı saymış, bunu içselleştirmiştir. O nedenle, gördüklerini ve seçtiklerini "kendini"ne ait saymakta, işini ilgi çekici bir heyecanla yapmaktadır. MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) ona göre "daha çok statükoyu muhafaza ve ancak şekli bakımından birkaç parlak veya ufak tefek bazı değişiklikler getiren" bir çalışmadır. Onun istediği "esaslı ve köklü bir çalışma"dır. Kitabı bulamayacak olan okuyucular için, son paragrafı buraya olduğu gibi almak yarar olabilir:

"Dünyada tabii olaylar dışında, hiçbir şey kendiliğinden olmamaktadır. Bozuk ve ilkel aletlerle de iyi ve mükemmel işler yapmağa imkan yoktur, nasilki eğe ve testere ile otomobil yapılamazsa. Ya ömrü billah geri kalmış bir durumda sürünüp gideceğiz ya da bütün müesseselerimizi ve bunların başında da idareimizi devrim gereklerine ayak uyduracak şekilde köklü bir geliştirmeye tabi tutacağız. Bundan başka çıkar yol da yoktur."

Bu sözler, Türkiye'de uzun bir zamandan bu yana egemen olmuş düşünme tarzının özetidir. "İdare" bir alettir; bunun en gelişmiş –önce Avrupa'daydı sonra ABD'de- Batı'dadır. Ya o dünyanın aletleri ve iş yöntemleri alınıp kullanılacak ya da perişan olunacaktır.

1950'li yıllarda "amme idaresi" alanında gerçekleştirilen on yıllık yabancı öğretici çalışması, Türkiye'de 'büyük demokrasi – büyük gelecek' vaadiyle yürümesine karşın, on yılın sonuna doğru hem yabancı öğreticilerin kendi dünyalarında hem de Türkiye'de parlaklığını yitirmeye başlamış görünmektedir. 1958 tarihli bir kitap için aynı yıl içinde yapılan bir "kitap tahlili"nde şöyle denmektedir:³⁰

"Kamu idaresi veya özel teşebbüs idaresi bilimlerinin şimdiye kadar ortaya koyabildikleri sonuçlar, herkesce bilinen gerçeklerin daha derlitolu bir şekilde belirtilmesinden veya doğru işleyen her mantığın kendiliğinden bulabileceği düsturların birer bilimsel tavsiye gibi sunulmasından ileri geçememiştir. Gerçi bu bilim dalında da muazzam araştırma kurumları meydana getirilmiş, yüzlerce uzman yetişmiş, milyonlar harcanmıştır, ama böyle

³⁰ Mümtaz Soysal, "Kitap Tahlili: *Parkinson's Law or the Pursuit of Progress*, John Murray, Londra 1958, 122 sf", *AÜ SBF Dergisi*, XIII/3, 1958, s. 297-299

büyük dağların doğurduğu fareler, toplumbilimcilerin dilini hasretle aratıracak kadar yüklü bir “jargon” yaratmaktan başka bir iş görmüş değildir. İşte “Parkinson Kanunu veya İlerlemenin Yolları” adını taşıyan kitap, idareye bilimsellik getirmeye çalışanların artık pek uzun süren emeklemelerini dolambaçlı yoldan tenkit etmek için yazılmış büyük bir hiciv eseri.”

1960’lı yıllara gelindiğinde tüm taraflar şikayetçidir. Teknik yardımcıları hayal kırıklığına uğramış durumdadırlar. Teknik yardımı alanlar arasında bu sürece heyecanla bağlanmış olanlar “biz adam olmayız” kuyusuna düşmüşlerdir. Çalışmaların tarihsel sonucunda, “yardım”, az gelişmişliği kalkınmaya çevirme aracı olamamış, az gelişmişliği geliştirmenin ve yeni tip bir sömürgeleştirme çağını açmanın tekniği olarak kodlanmıştır.

TÜRKİYE’DE YÖNETİM BİLİMİ NE OLMALI VE NASIL ÇALIŞMALIDIR?

Bu soru, 1950’li yıllarda yoğun aktarma-öğretme işlemi sürerken, dönemin iki ünlü idare hukukçusunca kaleme alınmış iki makale aracılığıyla aydınlığa kavuşturulabilir. Makalelerden biri Tahsin Bekir Balta’ya, öbürü Sıddık Sami Onar’a aittir.

Tahsin Bekir Balta, Alman geleneğinde yetişmiş bir idare hukukçusudur. 1940’lı yıllarda bakanlık görevlerinde bulunmuş, 1950’li yıllarda ‘idare ilmi’ - ‘amme idaresi’ alanının kuruluşunda yöneticilik yapmıştır. Bu amaçla kurulmuş İdari İlimler Enstitüsü’nün başkanıdır; bu birim aynı zamanda Milletlerarası İdari İlimler Enstitüsü’nün Türk Milli Seksiyonu olarak iş görmektedir.³¹

Tahsin Bekir Balta, yeni çalışma alanının kurulma ve çalışma biçimine ilişkin herhangi bir sorgulama içinde değildir. 1958’de yaptığı bir konuşmada³² “*yurdumuzda bugün idare ilmi sahasında yapılan öğretim ve yayım, esas itibarıyla Amerikan örneğine istinat etmekte*” diye durumu açıkça dile getirmektedir. Bu söze şunu eklemektedir: “.. bunun yanında konuya milli bir hüviyet verme yolunda gayretler de sarf edilmektedir.” Kuruluşu yöneten hocanın sözleriyle “*yurdumuzda kendi anlayış ve ihtiyacımızın verisi olan bir idare ilminin gelişmesi*” hedeflenmektedir. Gerekli koşullar yerine getirilmezse, bu durumda

³¹ International Institute of Administrative Sciences (IIAS), 1930 yılında kurulmuş, merkezi Brüksel’de olan bir yapıdır. Ulusal seksiyon unvanı, 1970’li yıllarda Ankara Üniversitesi’nden TODAİE’ye geçmiştir.

³² Tahsin Bekir Balta, “İdare İlmi Sahasındaki İncelemeler”, (1958) Burhan Aykaç, vd. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara Nisan 2003, s. 35-44.

“yurdumuzdaki idare ilmi çalışmaları Amerikan sistemi gibi yabancı çalışmaların verilerini nakletmeğe devam zorunda kalacaktır.”

Peki Türk yönetim bilimi nasıl bir alanda ve hangi yöntemle çalışmalıdır? Balta'nın bu soruya yanıtı şöyledir:

1. Amerikan yönetim bilimi müesseseler (kurumlar) üzerinde değil mücerret (soyut) tipler üzerinde çalışırken, İngiliz yönetim bilimi müşahhas (somut) usulde çalışır. Türkiye’de yönetim bilimi bu iki yöntemi birleştirerek çalışmalıdır. Amerikan örneğinden farklı olarak bizde ... liderlik, personel rejimi gibi mahdut konularla yetinmemesi, idari teşkilatımız ve faaliyet tipleri gibi konuları da birlikte ele alması, idari usullere esaslı bir yer ayırması da lazımdır.
2. Bir memleketin idaresi, onun mazisi ve haldeki (geçmiş ve bugünkü) şartlarıyla sıkı sıkıya bağlıdır. Türkiye’de yönetim biliminin “idare sistemimizin tarihini, bugünkü durumunu ele alması, yabancı sistemlerle karşılaştırması yerinde olacaktır.
3. Anglo-Amerikan hukuk sisteminde idare hukuku gelişmemiştir. Kara Avrupasında ve ona uyarak bizde hakim olan anlayışa göre, idare amme hizmeti ve amme menfaati gayesiyle işler. Bu itibarla idare, özel hukuktan farklı bir rejime ve ayrı bir yargısal düzene bağlıdır. “Mevcut bu fark, bizde idare hukuku yanında idare ilminin de idarenin hukuki cephesine Amerika’dan daha fazla bir önem vermesini gerektirir.”

Sıddık Sami Onar, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde öğretim üyesidir. 1956 yılında yayımlanmış makalesinin giriş bölümünde, “yönetim olgusunu araştırma yöntemi nasıl olmalıdır” sorusuna hem hukukçular hem bilimciler için net bir öneri getirmektedir.³³ Onar önerisini, yabancı ve yerli uzmanlar arasında yaygınlaşmış olduğu görülen yöntemi hedef olarak geliştirmektedir.

1. Bir memleketin müesseselerinin sadece dış şekillerinin ve görünüşlerinin incelenmesi, bunları ve o memleketin idari ve hukuki bünyesini tanımak için kafi değildir.
 - a) Bunların gayesine uygun işleyip işlemediklerini, kendilerinden beklenen ve istenen neticeleri verip veremediklerini araştırmak lazımdır. Bu da kafi değildir....
 - b) Eğer bu müesseseler bu neticeleri veremiyorlarsa bunun sebep ve amillerini (a) sosyal bünyede, (b) müessesenin mazideki köklerinde, (c) geçirdikleri tekamül seyrinde, (d) kuruluş ve tekamüllerinde karşılaş-tıkları menfi amillerde, araştırmak icap eder.
2. Rastlanan yaklaşımlardan biri şudur: Türkiye’nin idari ve hukuki bünyesi 19. asırda büyük ve ani bir değişiklik geçirmiş ve bunun neticesi olarak da

³³ Sıddık Sami Onar, “İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler [Değişimler] ve Bugünkü Durumu”, (1956) Burhan Aykaç, vd. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara Nisan 2003, s. 3-34 (özellikle s. 3-6)

idare müesseseleri ve hukuk kaideleri eskilerinden tamamen farklı *şekiller* almıştır. O halde geçmişi incelemekte “sadece tarihi bir faydanın mevcut olabileceği” düşünülebilir.

- a) Toplumsal, siyasal, yönetsel kurumlar; yüzyıllarca teessüs etmiş (kurulup kökleşmiş) bir hukuk zihniyeti ve metodu birden yıkılarak enkazı ortadan kalkmaz; yerine eskisinden tamamen farklı yeni temeller ve kurumlar kurulamaz.
 - b) Aksini düşünmek “tekamül (evrim) kanununu ve içtimai müesseselerin hayatiyetini inkar demek olur.”
3. Bazılarına göre, Osmanlı İmparatorluğu’nun yönetsel ve toplumsal kurumlarının, “bugünkü medeniyetin kıymet hükümleri bakımından tetkike değer bir ehemmiyeti yoktur.”
- a) Bu denli geniş ve insicamsız bir alana yayılmış bir sistemin başarı, başarısızlık, yükseliş, çöküş sebeplerinin incelenmesinin bilim bakımından büyük bir önem taşıdığına kuşku yoktur.
 - b) Bugün artık varlığı ve uygulama alanı kalmamış olmakla birlikte Roma hukuku karşılaştırmalı hukuk bakımından nasıl bir öneme sahipse, Osmanlı deneyiminde kurumların oynadıkları rolleri incelemek de bilimsel bakımdan aynı öneme sahiptir.
4. Bazılarına göre, “Türkiye medeni bir idare ve hukuk sistemine yeni intibak etmiş, iptidailikten henüz kurtulmuş bir memleket”tir.
- a) Böyle memleketler vardır; bunlar “bir maziden mahrum oldukları için tekamül kanunlarına değil taklid kanunlarına tabidir.”
 - b) Türkiye ise, “ortaçağ medeniyetinden bugünkü şekillerine istihale etmiş Avrupa memleketleriyle aynı durumdadır. Avrupa devletleri ile Türkiye arasındaki fark ancak Türkiye’nin renaissance devrini geç idrak etmesi”...dir.
 - c) Türkiye’yi dünkü kurumlarla bugünküler arasında ‘fizyonomi’ ve kuruluş farklarına bakarak, medeniyet alemine yeni girmiş, iptidai bir memleket gibi tetkik etmek ilim bakımından olduğu kadar tatbikat bakımından da yanlış neticelere varmaya sebep olur.
5. Doğru araştırma yöntemi, “mazinin ve halin bir kül olarak tetkik edilmesi”dir. Bu çalışma yöntemi şu adımlardan oluşmalıdır:
- Medeni bir devlette müesseselerin fonksiyonlarının mevzuu nazara alınmalı;
 - bu fonksiyonların evvelce hangi kurum ve hangi usullerle yerine getirildiği araştırılmalı;
 - bu kurumların başarı ve başarısızlık sebep ve amilleri belirlenmeli;
 - bunların hangi amillerle istihaleler (değişim) geçirdikleri incelenmeli;
 - reform ve istihalelerin başarı ve başarısızlık dereceleri; bunların sebepleri ve amilleri araştırılmalıdır.

Sıddık Sami Onar, yöntem eleştirisiyle önerisini dikkate alınması gereken vurgulamalarla tamamlamaktadır. Aşağıdaki paragrafta söyledikleri şöyle maddelenebilir: (1) Türkiye güçlü ve köklü bir yönetim

geleneği üzerinde hareket etmektedir. (2) Bu gelenek kavramlaştırılmış ve bir yönetsel düşünce alanı yaratılmıştır. (3) Yönetsel düşünce ve uygulama, sorunları çözmek amacıyla odaklanmış çözümlerle çözümler sunan geniş bir ‘reform belgeleri’ dünyası yaratmıştır. (4) Bu özelliklere sahip olan bir yönetsel dünyayı taşıma reçetelere sıkıştırmak doğru değildir. Yapılması gereken, herşeyden önce gerçekliğin kendisini inceleme nesnesi olarak kabul etmektir. (5) Bu nesne, tarihsel bakış açısıyla araştırılmalıdır.

“Türkiye iptidai şekilden medeni ve müteakmil bir şekle yeni geçmiş, Avrupa ve Amerika’nın siyasi, idari ve kazai müesseselerinin fikir ve şuurlarını henüz idrake başlamış iptidai bir memleket değildir; belki bu fikir ve şuura birçoklarından evvel erişmiş, birçok tecrübeler geçirmiş eski bir devlettir. Bugün de Türkiye benliğini, şuurunu, buhranlarını idrak etmiş, bu buhranlardan kurtulmak için de birbuçuk asra yakın bir zamandan beri birçok çarelere başvurmuş ve fakat hastalık sebeplerini ve tedavi çarelerini henüz bulamamış bir memleketidir. Ona herkesin ve kendisinin de birçok şekillerini tatbik ettiği bazı metodları ve müesseseleri göstermek kafi değildir. Bu bünyeyi mazisi ve haliyle geçirdiği istihalelerle iyice tetkik etmek, reformlarındaki ve mevcut müesseselerindeki başarısızlık sebeplerini aramak ve ona göre neticeler çıkarmak ve çareler bulmak lazımdır.”

Önceden olduğu gibi, bugün de açıklığa kavuşturmamız gereken şey, “yönetim bilimi – kamu yönetimi alanında nasıl bir kuramsal bakış ve nasıl bir yöntem” sorusudur. Ne var ki, bu temel soru üzerinde derinleşmenin önü, Sıddık Sami Onar’ın zamanını harcamak zorunda kaldığı başka bir sorunla kesilmiştir. Önümüzde, ya yönetsel gelenek-düşünce yokluğu ya da keşfedilmiş olanın yeniden keşfinin gereksizliği savlarına yaslanarak “bu soruyla uğraşmaya gerek yoktur” diyen bir duruşun yarattığı çetin bir engel vardır. Başka bir deyişle yaşanan sorun, entelektüel gücün yöntembilimsel sorularla başatme bakımından yetersizliği sorunu değildir; ülkenin entelektüel ve yönetsel aklı, yöntembilimsel sorularla uğraşmaktan alıkoyulmuştur. Bu kesime iki iş gündemi dayatılmıştır: (1) “İleri” ülkelerden aktarmak (2) Aktarımı ülke koşullarına uyarlamak. Yüklenen işlevi açıkça anlamak önemlidir. Entelektüel akla yüklenen işlev *başka deneyimlerden öğrenmek* değil, *belirlenmiş ileri ülkelerden aktarmaktır*.³⁴ O nedenle olsa gerek, Türkçe alan yazında dünya ülkelerine ilişkin bilgi ve inceleme yok

³⁴ Bu çalışma biçiminin yönetsel özellikleri, “ölçücülük” adı verilerek Örsan Akbulut tarafından kapsamlı bir irdlemeye tabi tutulmuştur: Örsan Akbulut, “Türkiye’de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi”, *Anne İdaresi Dergisi*, 39/4 (Aralık 2006), s. 159-193.

denecek kadar azdır. Yayınlar birkaç Batı ülkesi üzerine toplanmıştır. Yine o nedenle, birkaç Batı ülkesine odaklanmış çalışmalar genellikle belirlenmiş bir soruyu açıklama amacına değil, incelenen şeyi tanıtmaya amacına odaklı olmuştur.

SONUÇ³⁵

Amme idaresi alanında yabancı öğretilerin araştırma ve öğreticilikteki varlıkları 1959-1960 yılından başlayarak sona ermiştir. 1965'den itibaren alan, yerli öğretilerin makale ve kitaplarına tanıklıktır. Ama bu yapıtların genel özelliği, gerçekliği ve sorunları transfer edilmiş “teori”yle görmeye gayret etmektir. Öğretiler gitmişse de “akıl”larıyla “gözlük”leri burada kalmıştır. O zamanlardan bugüne, yönetsel olguya ilişkin özgün kuram ve özgün araştırma yöntemi geliştirememiş olmamızın açıklayıcı nedeni bu ‘başlangıç’ olabilir.

On yıl süren sistematik aktarıma ve bu aktarımın öğreticisine yönelik ilgi ve heyecan gibi bir hareketlilik, hem o yıllarda hem daha sonra, Türkiye gerçekliğini çözümlenmeyi amaçlayan arayışlara yönelik olarak hemen hiçbir zaman gösterilmemiştir. Bu bakımdan kayda değer tek toplu etkinlik, 1994 yılında yabancı kaynak, destek ve inisiyatif olmadan TODAİE tarafından düzenlenen “Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu” olmuştur.³⁶ Bu toplantıda alanın uzmanları bir araya gelerek ilk kez “biz ne yapıyoruz?” sorusu çevresinde düşünme fırsatı bulmuşlardır. Düşünme fırsatının üzerinden yaklaşık onbeş yıl geçmiştir. Bu süre içinde elde edilen dikkate değer sonuçlardan biri, giderek daha fazla yönetim bilimci – kamu yönetiminin araştırmalarını “neyi nasıl ne için yapıyorum” sorusuyla birlikte yapmaya başlamasıysa, bir diğer sonuç alanın birikimi, konuları ve yöntem sorunu üzerine kafa yoranlarımızın görece çoğalmasındır.

1950’li yıllarda yaşanan “kurumsal aktarma usulü”, ikinci kez büyük bir dalga halinde 1980’li yıllarda belirecektir. Bu yıllarda içi-

³⁵ Hemen her çalışma gibi, bu yazı da yeni araştırma konuları olduğunu açığa çıkarmıştır. Konulardan biri, 1951 tarihli TC Hükümeti - Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Esas Anlaşması’nın ekleri ve mektuplarıyla birlikte incelenmesidir. Bir başka konu, özellikle Dimock, Gorvine, Angus adlı öğretiler tarafından kaleme alınmış olan ders kitabı/ders notlarının içeriği bakımından kapsamlı bir irdelemeye konu edilmesidir. Nihayet üçüncüsü, İngilizce yazında pek bol olan “teknik yardım seferberliği” konusu üzerinde çalışmak olabilir. Teknik yardım ideolojisini, mekanizmasını ve çıktısı – sonuç – etkisi bakımından kapsamlı bir değerlendirmeye tutmak oldukça öğretici olabilir.

³⁶ Sempozyum bildirileri *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildiriler* başlığıyla TODAİE tarafından iki cilt halinde basılmıştır.

ne düşülen yöntemsel konum belki çok daha ilginçtir. “Azgelişmiş” Türkiye’nin entelektüel gücü, kendi tarihsel-toplumsal gerçekliğine “gelişmiş teori”den bakmayı bir yöntembilimsel tercih olarak sürdürürken, teorinin anavatanı azgelişmiş dünyaya ‘dışarıdan’ ve ‘yukarıdan’ bakmanın yetersiz olduğunu ilan etmiştir. Fenomenoloji olarak bilinen yöntem yükselişe geçmiş, “gelişmiş teori” kendisini, sahip olunan değerleri paranteze almaya ve incelediği olguya ‘içeriden ve aşağıdan’ bakmaya doğru eğitmeye girişmiştir. Durum bizler için oldukça karmaşık bir hal almıştır: İçerideyiz ama dışarıdan bakmaya alışığız. Şimdi biz ülkemize ilişkin yönetsel olgu incelemelerini yaparken neyi paranteze alacağız? İçinde yaşadığımız ortamın düşüncesini uzun zaman önce reddetmiş, paranteze almak bir yana cümleden çıkarmıştık. Bu durumda paranteze almamız gereken ‘dışarıdan bakış’ımız mıdır?

1980’li yıllarla başlayan toplam kalitecilik; mükemmeliyetçilik; performansçılık, 1990’lı yıllarda yükselen yönetişimcilik; ahlakçılık/etikçilik; postmodernlik, 2000’li yıllarda yöntembilimsel iflasımızın başka bir sergileme alanı olmuştur. Bu dönem, başka bir çalışmada ele alınmayı gerektiren ilginç boyutlara sahiptir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Örsan, “Türkiye’de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39/4, Aralık 2006, s. 159-193.
- Angus, N.C., *Amme İdaresinin Unsurları*, 1956-1957 Dersnotları, Ankara, TODAİE, 1957.
- Balta, Tahsin Bekir, “İdare İlimi Sahasındaki İncelemeler”, (1958) Burhan Aykaç, vd. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, Nisan 2003, s. 35-44.
- Caldwell, “Teknik Yardım ve Amme İdaresi”, *Örnek İdare*, 1/1, s. 2-3.
- Çiğdem, Ahmet ve Fethi Açikel, Necmi Erdoğan, Tanıl Bora, “Şerif Mardin’le Merkez-Çevre Analizi Üzerine”, *Toplum ve Bilim*, Sayı 105, 2006, s. 7-10.
- Danışman, Rıfki, “İktisadi Devlet Teşekküllerinde Kontrol”, *Örnek İdare*, 1/1, Kasım 1954.
- Gorvine, Albert, “Merkezi Bir Personel Dairesi Hakkında Birleşik Amerika’da Edinilen Tecrübeler”, (Çev. Nermin Abadan), *AÜ SBF Dergisi*, X/4, 1955, s. 193-202.
- Gorvine, Albert, *Amme İdaresi Notları*, Ankara 1956.
- Gorvine, Albert, *An outline of Turkish provincial and local government* Ankara, 1956, 27 sf.
- Güler, Birgül A., “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 27/4 (Aralık 1994), s.3-19.
- Harvey, Lashley G. “Demokrasinin Esası Olarak Mahalli Hükümet”, (Çev) Cemal Aygen, *AÜ SBF Dergisi*, IX/2 (1954).
- Heckscher, Gunnar, “Amme İdaresi ve Demokrasi”, (çev. Mümtaz Soysal), *SBF Dergisi*, IX/2, 1954.
- Heckscher, Gunnar, *The study of comparative government and politics*, George Allen & Unwin, London 1957, 172 sf.

- Keskin, Nuray E., “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Köken Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 39/2, 2006, s. 1-28.
- Mihçioğlu, Cemal, *Türkiye’de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1988.
- Onar, Sıddık Sami, “İdare İlimi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler [Değişimler] ve Bugünkü Durumu”, (1956) Burhan Aykaç, vd. *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara Nisan 2003, s. 3-34.
- Özdicle, Celal, *Türkiye’de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler*, Örnek Matbaası, Ankara, 1965.
- Örnek İdare Dergisi*, 1/2, Aralık 1954.
- Soysal, Mümtaz, “Kitap Tahlili: *Parkinson’s Law or the Pursuit of Progress*, John Murray, Londra 1958, 122 sf”, *AÜ SBF Dergisi*, XIII/3, 1958, s. 297-299.
- Yayman, Hüseyin, *Türkiye’nin İdari Reform Politikası*, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/2179.pdf>.

“ONURLU GİRİŞ”TEN AKDENİZ ORTAKLIĞI’NA Bir Avrupa Birliği Öyküsü

Gökhan GÜNAYDIN*

Avrupa bütünleşme hareketi, İkinci Paylaşım Savaşı sonrası dönemin ve Keynesci Refah Devleti koşullarının bir ürünüdür. ABD – SSCB ikili geriliminde varolan kapitalizm – komünizm rekabeti, kapitalist kampta sosyal devlet uygulamalarını adeta zorunlu kılmış, AET SSCB’ye yönelik karantina kuşağının Avrupa’daki en önemli yapı taşı oluşturmuştur. Ancak dünyada neoliberal iktisadi yapının yaygınlaşması ve Berlin duvarının yıkılması sonrasında, bu temel dönüşüme duyarlı bir siyasal – ekonomik model arayışı AB için öncelikli hedef niteliğine dönüşmüştür. Maastricht ile sağlanan bu dönüşüm kapsamında AB, merkezi Avrupa’nın bütünleşmesinin 1995’te tamamlanmasından sonra, merkez- çevre kurgusuna yönelik katmanlı bir eklemleme politikasını, genişleme stratejisinin odağına yerleştirmiştir. Ancak bu neoliberal yapı, Avrupa halkları tarafından geniş oranda kabul görmemektedir. Avrupa Anayasası’nın Fransa ve Hollanda referandumlarıyla reddedilmesinin ardından, benzer bir içerikle oluşturulan Lizbon Anlaşması bu kez halkoyuna sunulmaksızın üye ülke Parlamentolarından geçirilmiş, referandumun yapıldığı tek ülke olan İrlanda’da ise bir kez daha reddedilmiştir. Buna karşılık, kendi dışındaki bu gelişmelerden doğrudan etkilenen Türkiye, 45 yıllık Ankara Anlaşması’nın varlığına rağmen, Müzakere Çerçeve Belgesi’nde yazılan “mümkün olan en güçlü bağla Avrupa yapılarına demirleme” seçeneğine zorlanarak tam üyelik ekseninden uzaklaştırılmaktadır. Fransa’nın önderliğinde geliştirilen “Akdeniz İçin Birlik Projesi”, bu yaklaşımın siyasal bir sonuca taşınması açısından büyük önem taşımaktadır.

Anahtar kelimeler: *A la carte Avrupa, Müzakere Çerçeve Belgesi, Avrupa Anayasası, Akdeniz Ortaklığı, Genişleme.*

20. yüzyılın ilk yarısında tarihin gördüğü en kanlı savaflara sahne olan Avrupa’da, acımasız savaşın tarafları, aynı yüzyılın ikinci yarısında yine tarihin gördüğü en “başarılı” bütünleşme hareketinin aktörleri olmuşlardır. 1958 yılında ekonomik bir bütünleşmeye dayalı plan (Avrupa Ekonomik Topluluğu), 1993 Maastricht Anlaşması ile ortak dış politika ve güvenlik ile adalet ve işlerinde işbirliğini de kapsamına alarak nitelik değiştirmiştir.

Şüphesiz bütünleşmenin doğuşu ve ardından geçirdiği tüm bu dönüşümler, ekonomi – politik bir nedensellik ilişkisine dayanmaktadır.

* Yard. Doç. Dr., Abant İzzet Baysal Üniv. İİBF Öğretim Üyesi

AVRUPADA BÜTÜNLEŞME HAREKETİNİN EKONOMİ POLİTİK NEDENSELLİĞİ

Avrupa coğrafyası, “yaşlı kıta” tanımlamasına koştut olarak, daha 20. yüzyılın başlarında bile, dünya genelinde imparatorlukların ve sömürgeci ülkelerin yoğunlukla konumlandığı bir görünüm sergilemektedir.

Rus, Osmanlı, Avusturya-Macaristan, Britanya İmparatorlukları, ulus devlet aşaması öncesinde kıtada egemenliklerini sürdürmüşler ve kaynak paylaşımında uzun süren savaşları bir araç olarak kullanmışlardır. Ardından başta Hollanda, İspanya, Portekiz, İngiltere ve Fransa olmak üzere birçok Avrupa ülkesi, denizaşırı sömürgeleriyle “çevreden – merkeze” kaynak aktarımı mekanizmalarını zor kullanma yöntemiyle uzun yıllar boyunca uygulamışlardır.

Birinci Paylaşım Savaşı ve *Cordon Sanitaire*

20. yüzyılı öncülünden Birinci Dünya Savaşı ayırmıştır. Savaşa katılan ülkelerin (Britanya, Fransa, Rusya, Almanya, Avusturya-Macaristan, İtalya, ABD ve Japonya) çoğu Avrupalıdır; kıtada yalnızca İspanya, Hollanda, İsviçre ve üç İskandinav ülkesi savaş dışında kalmıştır. Uzun ve kanlı¹ Birinci Paylaşım Savaşı 1918 yılında bittiğinde, yenilgiye uğrayanlar devrime, galip gelenler ise iflase sürüklenmiştir. Rusya’da Bolşevik rejim kurulmuş ve kısa süre içinde dünyanın devrimci güçleri için bir çekim merkezi haline gelmiştir. Almanya’yı zayıflatmak çabası yanında Rusya-Habsburg ile Osmanlı İmparatorlukları’nın eş zamanlı olarak yenilgiye uğraması ve çöküşüyle Avrupa ve Orta Doğu’da açılan geniş boşluklar, Avrupa haritasının yeniden çizilmesi ile doldurulmuştur. Bu bağlamda, savaşın galipleri ABD, Britanya, Fransa ve İtalya; savaşı yenilgiyle kapatan Almanya ile Versailles, Avusturya ile Saint Germain, Macaristan ile Trianon, Bulgaristan ile Neuilly ve Türkiye ile Sevr anlaşmalarını imzalamışlardır. Bu bağlamda, bir taraftan “ulusların kendi kaderini tayin hakkı” gibi bir meşruiyet temelinde, etnik – linguistik devletler yaratılmaya girişilmiş,² diğer taraftan öncellerinden daha az çokuluslu

¹ Savaşta Fransızlar askerlik çağındaki erkeklerin % 20’sini, İngilizler yaklaşık yarım milyon erkeği kaybettiler. Almanların ölü sayısı Fransızlardan fazla olup; çok daha geniş bir yaş grubundan askere aldıkları erkeklerin % 13’ünü savaşta yitirmişlerdir.

² Eric Hobsbawn, *Kısa 20. Yüzyıl 1914 – 1991 Aşırıliklar Çağı*, Sarmal yayıncılık, İstanbul, 1995, s.47: “Bu girişim 1990’ların Avrupa’sında hala görülebilen bir felaket oldu. 1990’larda kıtayı parçalayan ulusal çatışmalar Versailles’in eski tavuklarının bir kez daha tünemek için

olmayan yapılar oluşturulmuştur. Avusturya - Macaristan Alman ve Macar bakiyelerine indirgenmiş; Sırbistan, Karadağ, Slovenya (daha önce Avusturya'nın içinde) ve Hırvatistan birleştirilerek Yugoslavya oluşturulmuş; Çek, Slovak ve Rutenya halkları Çekoslovakya altında birleştirilmişlerdir.

Dönem, antikomünist bir karantina kuşağı (cordon sanitaire) ile Rusya'nın çevrilmesi düşüncesine somut zemin hazırlıyordu. Lenin tarafından ayrılmasına izin verilen özerk bölge olan Finlandiya, üç yeni ve küçük Baltık Cumhuriyeti olan Estonya, Letonya ve Litvanya, 120 yıl sonra bağımsız bir devlet haline gelen Polonya ile savaş sonrası iki kat genişlemesine "izin verilen" Romanya bu karantina kuşağının Avrupa'daki cepheleri idiler. Cepheyi tamamlayacak olan Türkiye'nin 1921 yılında Sovyetler ile imzaladığı anlaşma, karantina kuşağının güneyinde kısa süreli bir boşluk yaratacaktı...

İkinci Paylaşım Savaşı ve Keynesci Ekonomik Yapı

Bu koşullarda, birincisinden çeyrek yüzyıl sonra patlayan İkinci Dünya Savaşı'nın sorumlusu olarak birçok kaynak Adolf Hitler'i göstermektedir. Şüphesiz Hitler'in önce Alman iç siyasetine egemen olması ve ardından izlediği politikalarla dünyanın yeni bir savaşa sürüklenmesinde kişisel sorumlulukları vardır. Bununla birlikte, Hitler'i doğuran nedenlerin, savaş ve yeniden paylaşım arasındaki ilişkiyi kapsayacak şekilde analizinin, daha gerçekçi bir yaklaşımı ortaya koyacağı açıktır.

Versailles Anlaşması'nın Almanya üzerinde yarattığı etkiler, Alman iç siyasetinde faşizan bir çizginin egemen olmasını adeta hazırlamıştır. Almanlar ve İtalyanların İspanya İç Savaşı'na müdahale etmeleri, Almanların Çekoslovakya'nın geri kalanını, İtalyanların Arnavutluk'u işgal etmeleri, Almanya'nın Polonya üzerindeki somut talepleri, savaşa giden yolda Avrupa kıtasından kaynaklanan gelişmeler olarak sıralanabilir.

İkinci Paylaşım Savaşı tam olarak "küreseldi". Savaş boyunca geleceğin İrlanda Cumhuriyeti, İsveç, İsviçre, Portekiz, Türkiye ve İspanya ile Avrupa kıtası dışından Afganistan hariç bütün küre ya savaşmış ya da fiilen işgal edilmişlerdir.

kendi kümeslerine dönmeleri idi... Yugoslavya iç savaşı, Slovakya'daki ayrılıkçı ajitasyon, Baltık devletlerinin eski SSCB'den, Macarlar ile Romenlerin Transilvanya konusundaki çatışmaları, Moldova'nın ayrılıkçılığı ve hatta Transkafkasya ulusalcılığı, 1914'ten önce varolmayan ya da varolması mümkün olmayan patlayıcı sorunlar arasında yer alır."

Yeni yüzyılın bu Avrupa kökenli küresel savaşı, Hiroşima ve Nagazaki'ye atılan nükleer bombalarla 1945 yılında fiilen son buldu. Resmî barış anlaşmaları yapılmadı. ABD, SSCB ve Büyük Britanya, “zafer ganimetlerini paylaşma ve savaş sonrası ilişkileri belirleme” amacıyla 1943 Tahran, 1944 Moskova, 1945 Yalta ve Postdam konferanslarında bir araya geldiler. Buralarda, kurumlarıyla birlikte yeni bir dünya düzeninin temel taşları döşendi.³

İkinci Paylaşım Savaşı sonrasında, savaştan “kapitalist dünyanın lideri” olarak çıkan ABD'nin öncülüğünde, temel hedefi hızla yayılma potansiyeli taşıyan SSCB önderliğindeki komünist ideolojiyi yalıtma ve sınırlama olan bir siyasal – ekonomik yapı kurgulandı. Keynesci Refah Devleti, bu dönemin ürünü olarak ortaya çıktı: kapitalizmin yarattığı artık değer sosyal devlet uygulamaları aracılığıyla sıradan insanla paylaşılacak, böylece merkez ülkelerin işçi ve köylüsü refaftan pay aldığı ölçüde başka bir dünya idealinin cazibe çemberinden kurtulacaktır.

Yukarıda özetlenen dünya ve Avrupa koşullarının siyasal – ekonomik – kültürel ve sosyolojik görünüşleri, Avrupa ülkelerinin bütünleşmesine yönelik zemini oluşturmuştur. Başlangıçta, hem Avrupa ülkelerinin savaş sanayii konusunda birbirlerini kontrol etme istekleri hem de giderek güçlenen Sovyet komünizmine karşı ABD'nin de desteklediği bir güç birliği oluşturmak düşüncesi, sözü edilen bütünleşme hareketinde başat rol oynamıştır.

Bu analiz, başlangıçta Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), ardından Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET), Keynesci Refah Devleti koşullarında antikomünist bir karantina kuşağı ile bu kez SSCB ve onunla birlikte hareket eden Varşova Paktı ülkelerinin çevrilmesi işine odaklandığını ortaya koymaktadır.

Gerçekten de AET, Keynesci ekonomik modelin neoliberal düzen ile ikame edildiği yıllarda dahi, somut olarak 1970'li yılların sonundan Berlin duvarının yıkıldığı 1989 yılına kadar, bu siyasal hedef uğruna “arkaik” sosyal devlet uygulamalarını sürdürmüş, tarım sektörüne ayırdığı büyük kaynaklarla büyük ölçüde kapitalistleşmiş çiftçiyi desteklemiş; ücret düzeyi – sosyal güvenlik uygulamaları, uygun koşullu eğitim – sağlık hizmetleri ile Avrupa işçi sınıfını giderek daha faz-

³ Tüm bu değerlendirmelerde geniş olarak yararlanılan kaynak için bkz: Eric Hobsbawn, *Kısa 20. Yüzyıl 1914 – 1991 Aşırıliklar Çağı*, Sarmal yayıncılık, İstanbul, 1995, s. 36 - 62.

la kapitalizme eklemleyebilmiştir. İç pazarın büyütülmesi ve merkezi Avrupa'nın inşa edilmesi, dönemin genişleme çalışmalarının temel hedefleri niteliğindedir.

AET'nin Merkezi Bütünleştirme Politikaları: Genişleme Eksen

6 ülke ile kurulan AET'nin merkez Avrupa'yı bütünleştirme çalışmaları genişleme (*enlargement*) olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede olmak üzere genişleme, Avrupa bütünleşmesi amacına hizmet etmek üzere 1973'ten 1995'e kadar uygulanan önemli bir politika aracı niteliğindedir. İngiltere – İrlanda ve Danimarka'nın 7 - 8 ve 9. üyeler olarak Topluluğa katılmaları ile başlayan süreç, 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımıyla sonuçlandırılmıştır. Aşağıdaki tablo, 15 ülkeli genişleme sürecini anlatmaktadır.

Tablo 1: Topluluğun İlk Genişleme Halkası

ÜYE ÜLKELER	TAM ÜYELİK MÜRACAATI	KOMİSYON GÖRÜŞÜ	ÜYELİK MÜZAKERELERİ	AB ÜYELİĞİ
I. GENİŞLEME^(*)				
İngiltere	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
İrlanda	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
Danimarka	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	1 Ocak 1973
Norveç ^(**)	Mayıs 1967	Ekim 1960	Haziran 1970	-
II. GENİŞLEME				
Yunanistan ^(***)	Haziran 1975	Ocak 1976	Temmuz 1976	1 Ocak 1981
III. GENİŞLEME				
Portekiz	Mart 1977	Mayıs 1978	Kasım 1978	1 Ocak 1986
İspanya	Temmuz 1977	Kasım 1978	Şubat 1979	1 Ocak 1986
IV. GENİŞLEME				
İsveç	1 Temmuz 1991	31 Temmuz 1992	1 Şubat 1993	1 Ocak 1995
Finlandiya	18 Mart 1992	4 Kasım 1992	1 Şubat 1993	1 Ocak 1995
Avusturya	17 Temmuz 1989	1 Ağustos 1991	1 Şubat 1993	1 Ocak 1995
TOPLULUĞA KATILMAYI REDDEDENLER				
İsviçre	20 Mayıs 1992	-	-	-
Norveç ^(**)	25 Kasım 1992	24 Mart 1993	5 Nisan 1993	-

(*) İrlanda'nın 31.7.1961, Danimarka'nın 9.8.1961, İngiltere'nin 10.8.1961 ve Norveç'in 30.4.1962 tarihlerinde Topluluğa yaptıkları ilk katılma müracaatları reddedilmiştir.

(**) Norveç'in katılma Anlaşması Eylül 1972'de gerçekleştirilen referandum sonucunda, % 53.5 olumsuz oyla reddedilmiştir. Norveç halkı, 1990'lı yıllarda, bir kez daha Birliğe katılma konusundaki referandumda olumsuz oy kullanmıştır.

(***) AT - Yunanistan Ortaklık Anlaşması 9.7.1961 tarihinde imzalanmış ve 1.11.1962 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

AET'nin kuruluş aşamasında daha gevşek bir birlik düşüncesinde olan İngiltere, Fransız De Gaulle yönetimi ile uzlaşmazlığa düşünce Topluluğa katılmamış, 1960 yılında Avrupa Serbest Ticaret Alanı'nı (EFTA: European Free Trade Area) kurmuştur. AET'nin kaydettiği ilerleme üzerine Topluluğa üyelik başvurusu yapan İngiltere, İrlanda ve Danimarka, ancak De Gaulle'ün ölümünden sonra, 1 Ocak 1973'te Topluluğa üye olabilmişlerdir. 1981'de Yunanistan onuncu, 1986'da İspanya ve Portekiz onbirinci ve onikinci üye olarak Topluluğa katılmışlardır. 1995'te Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımıyla Birliğin üye sayısı 15'e yükselmiştir.

Bu 15 ülkenin tümü, İkinci Paylaşım Savaşı'ndan sonraki dönemde kapitalist dünya sisteminin parçası olan, kimi ülkelerde dönem dönem yaşanan ara rejimlere karşın temsili demokrasi ile yönetilen ülkelerdir.

Sözü edilen ülkeler, katılımlarını izleyen süreçte, AET yapılarına uyum sağlayabilmeleri için önemli oranda Topluluk desteğinden yararlanan ülkelerdir. Bunlardan özellikle İrlanda (1973), Yunanistan (1981) ve Portekiz (1986) Topluluğa katılım tarihlerinde, sosyo – ekonomik yapıları bugünün Türkiye'sine yakın benzerlikler gösteren ülkelerdi. Kırsal sosyoloji ve ekonominin önemli rol oynadığı, tarım sektörünün iktisaden güçlü olduğu bu ülkeler, kırsal ve tarımsal altyapı, verimlilik ve rekabet sorunlarını taşıyorlardı. Ancak Topluluktan bu ülkelere özgülünen önemli kaynaklarla, tanınan geçiş süreleri ile kısa süre içinde Avrupa ile bütünleşmelerini sağladılar, merkezin bir parçası haline geldiler.

1980'li yılların sonu, dünyada değişen iktisadi koşulların yanında, Avrupa'da tüm hesapların yeniden yapılmasını gerektirecek ölçüde önemli siyasal değişimlere tanıklık etmiştir.

Maastricht Anlaşması ve Çok Vitesli Avrupa

SSCB'de Gorbaçov döneminde yürütülen Glasnost politikaları, Batı'da büyük bir devrim olarak nitelendi ve coşkuyla desteklendi. Sistemli bir şekilde yürütülen süreç, birçok iç karışıklığın ardından, Berlin duvarının yıkılmasıyla sonuçlandı. Bir elin parmakları kadar sayılı yılda gerçekleşen bu hızlı siyasal değişim, kapitalizmin elinin uzanacağı yeni coğrafyaları işaret etmektedir. Avrupa'nın bu yeni duruma açılım yaratabilecek şekilde yeniden yapılandırılması acil bir çalışma alanı olarak ortadadır. Bu çerçevede, Berlin duvarının yıkılmasının ardından dört yıl dahi geçmeden, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Avrupa

Birliği'ne dönüştürecek ve siyasal – ekonomik hedefleri öncülüne göre önemli ölçüde değiştirecek Maastricht Anlaşması yürürlüğe girmiştir.

1993 yılı başında yürürlüğe giren ve resmi adı “Avrupa Birliği Anlaşması” olan Maastricht; Roma Anlaşması'na kapsamlı değişiklikler getirmekte ve “Topluluklar”, “Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası” ile “Adalet ve İçişlerinde İşbirliği” olmak üzere Avrupa'ya üç sütun üzerinde inşa etmektedir. Maastricht, Avrupa Topluluklarının ekonomik ve siyasal birliğini katmanlaştırma yanında; “çok vitesli Avrupa”, “a la carte Avrupa” deyimlerini de Topluluk literatürüne sokmuştur. Başlangıçta Topluluğun derinleşme derecesi konusunda farklı düşünen üye ülkeden bazıları için bütünleşmeden kopmaksızın seçenekler sunan “çok viteslilik”; ilerleyen genişleme halkalarında, “merkez” ile “çevre” arasında olağan sayılmaya başlayan “standart farkı”nı açıklama için uygun bir terminoloji yaratmış, böylece başlangıçtaki amacından farklı bir yönelimde gelişmiştir.

Maastricht ile kademeli olarak gerçekleştirilmesi planlanan dört temel yenilik; ekonomik ve parasal birlik, Avrupa yurttaşlığı, ortak güvenlik ve dış politika ile oluşturulacak ortak programlar olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda Avrupa Parlamentosu'nun Bakanlar Konseyi ile birlikte karar alma mekanizmasına etkin katılımını mümkün kılan ortak karar yöntemi (co-decision procedure) ile yetki ikamesi ilkesi (subsidiarite) de benimsenmiş; Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Para Enstitüsü, Trans Avrupa Şebeke Ağı, Eğitim, Kültür, Tüketicinin Korunması, Kamu Sağlığı, Ombudsman gibi yeni işbirliği alanları ve politikalar belirlenmiştir.

Roma Anlaşması'na eklenen 3b maddesi ile yapılan düzenleme ile getirilen subsidiarite ilkesi uyarınca yerelleşmeye özel atıf yapan Topluluk,⁴ eşzamanlı olarak oluşturduğu Maastricht ölçütleri ile AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli kuralları koymuştur.⁵

⁴ Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 5. Baskı, Ankara, s. 55

⁵ Maastricht Anlaşması'nda Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) aşamaları, bu süreçte izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bunların gerektirdiği kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlendi. Bu düzenleme çerçevesinde EPB'nin son aşamasına geçiş öncesinde, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen bazı makro büyüklükler açısından yakınlaşma ölçütleri tespit edildi ve bunlara uyulmaması durumunda yaptırımlar belirlendi. Maastricht Ölçütlerine göre; Toplulukta en düşük enflasyona sahip (en iyi performans gösteren) üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile ilgili üye ülke enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir. Üye ülke devlet borçlarının GSYİH'sına oranı %60'ı

1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ise Maastricht'in açtığı yol üzerinde, Kurucu Anlaşmalara bazı değişiklikler getirmiştir. Antlaşma Özgürlük, Güvenlik ve Adalet; Avrupa Birliği ve Vatandaş; Uyumlu ve Etkili Bir Dış Politika; Birliğin Kurumları; Daha Sıkı İşbirliği ve Esneklik; Antlaşmaların Basitleştirilmesi ve Düzenlenmesi bölümlerinden oluşmaktadır.

Nice Antlaşması 26 Şubat 2001 tarihinde imzalanmış; ulusal parlamentoların onayı sürecinde İrlanda'da yaşanan "halkoylaması sorunu"nun da aşılması⁶ sonrasında yürürlüğe girmiştir.

Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile temelleri atılan bu yeni düzenin, yakın gelecekte üye sayısı önemli ölçüde artacak olan AB'de mevcut kurumsal mekanizmaları yavaşlatacak olması ve yeni üyelerin temsil yetilerinin belirlenmesi, AB'nin önünde önemli bir sorun alanı olarak duruyordu. Nice Antlaşması kurumsal değişiklikler, karar alma süreci, ve diğer alanlarda yaptığı değişiklikler yanında, Antlaşma'nın eki olarak Genişleme Hakkında Protokol hükümleri uyarınca, Türkiye ve Hırvatistan hariç olmak üzere tüm aday ülkeler için; 1 Ocak 2004 tarihinden geçerli olmak üzere 2004 – 2009 döneminde ülkelerin Avrupa kurumlarındaki temsilci sayıları yeniden belirlenmiştir.

Maastricht sonrası, Avusturya – İsveç ve Finlandiya'nın katılımını ayrıksı tutarak, genişleme politikalarının bütünleşme yerine katmanlı eklemleme ilişkisini tarif ettiğini belirtmekte yarar bulunmaktadır. Başka bir deyişle, aslında Maastricht öncesi genişleme özellikleri taşıyan bu üç ülkenin gecikmiş katılımı sonrası, AB artık siyasal ve ekonomik hedefleri olan ve merkez Avrupa'nın çevresini inşa ettiği MDAÜ'ne (Merkez ve Doğu Avrupa Ülkeleri) yönelik yeni bir açılımın peşine düşecektir.

geçmemelidir. Üye ülke bütçe açığının GSYİH'sına oranı % 3'ü geçmemelidir. Herhangi bir üye ülkede uygulanan uzun vadeli faiz oranları 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır. Son 2 yıl itibarıyla üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır.

⁶ *Kamu Yönetimi Dünyası*, "İrlanda Nice Antlaşması'nı Sonunda Onayladı", Eylül-Aralık 2002, Ankara, s.22: Nice Antlaşması, genişleme sürecinin yanında, "AB kurumlarında reformlar" ve "askeri kimlik" konularında da düzenlemeler içeriyor. Antlaşmanın yaşama geçmesi için üye ülkelerde Parlamento onayı yeterli iken, İrlanda'da halkoylamasının olumlu sonucu gerekiyordu. İrlanda'da konu ile ilgili ilk halkoylaması 7 Temmuz 2001 tarihinde yapılmış ve oylama sonucunda % 54 "Hayır" çıkmıştı. Böylece Birliğin genişlemesi önüne çıkan hukuki engelin aşılması için kamuoyu hazırlanarak halkoylaması yeniden yapılmış ve bu kez % 63 evet, % 37 hayır oyu çıkmıştır. Katılımın % 48.5 düzeyinde yapılması ise, "oylamaya katılmayan yarı"nın siyasi tavrı konusunda polemiklere neden olmuştur.

Neoliberal İklimde Doğu Avrupa'ya Açılım: Ekleme Eksen

AB'de genişleme politikaları, merkezin bütünleşmesini sağlayan bir ilk dalganın bitiminden sonra, "çevre"nin merkeze eklemlendiği yeni bir yapı temelinde evrilmiş, bütünleşme yerine "çok vitesli", "a la carte" Avrupa'nın inşasına hizmet eder yeni bir nitelik kazanmıştır.

Bu belirleme, 2000'li yılların genişleme politikalarının, hedef ve araç açısından öncülüne göre önemli farklılıklar içerdiğinin altını çizer. 1973 - 1995 aralığında hep 1 Ocak tarihlerinde yeni üyeleri kendisine katan Birlik, ilk kez 2004 yılında 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesini sınırlarına katarken, 1 Mayıs 2004 tarihini tercih etmiştir. Birlik 1 Mayıs 2004'te Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Kıbrıs ve Malta'nın katılımıyla 25 üyeli bir yapıya ulaşmıştır. Bulgaristan ve Romanya'nın 2007 başındaki katılımı sonrası, AB üye sayısı 27 olmuştur.

3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye ve Hırvatistan ile katılım müzakerelerine başlanmış olup; beş Batı Balkan ülkesi ise (Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Sırbistan-Karadağ ve Kosova) üyelik sırasındadırlar.

1990'larda çoğu zaman kanlı iç çatışmalarla ayrılarak eski bakilerine dönüşen bu ülkelerde yaşananları, Tarihçi Eric Hobsbawn, "Versailles'in eski tavuklarının bir kez daha tünemek için kendi kümeslerine dönmeleri" olarak tanımlamaktadır. Aşağıdaki tablo, 2004 sonrası eklemlenme sürecini anlatmaktadır.

Tablo 2: Toplulukta "Çevre" ye Yönelim: Genişleme Yerine Eklemlenme

BAŞVURAN ÜLKELER	TAM ÜYELİK MÜRACAATI	KOMİSYON GÖRÜŞÜ	ÜYELİK MÜZAKERELERİ	AB ÜYELİĞİ
Macaristan	31 Mart 1994	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Polonya	5 Nisan 1994	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Slovakya	26 Haziran 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Letonya	13 Ekim 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Estonya	24 Kasım 1995	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Litvanya	8 Aralık 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Çek Cumhuriyeti	17 Ocak 1996	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Slovenya	10 Haziran 1996	15 Temmuz 1997	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
G.Kıbrıs Rum K.	4 Temmuz 1990	30 Haziran 1993	31 Mart 1998	1 Mayıs 2004
Malta (*)	16 Temmuz 1990	30 Haziran 1993	Şubat 2000	1 Mayıs 2004
Romanya	22 Haziran 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Ocak 2007
Bulgaristan	14 Aralık 1995	15 Temmuz 1997	Şubat 2000	1 Ocak 2007
Türkiye	14 Nisan 1987	6 Ekim 2004	3 Ekim 2005	-
Hırvatistan	21 Şubat 2003	20 Nisan 2004	3 Ekim 2005	-

(*) Malta 1996 yılında tam üyelik başvurusunu yapmış, Eylül 1998'de başvurusunu yinelemiştir.

Bu ülkelerden Kıbrıs, Malta ve Türkiye dışındakilerin tümü, komünist – sosyalist sistemin bir parçası olan, kapitalizmin karşısında bir iktisat modeli deneyen; bu anlamda da piyasaya açılması halinde kapitalist piyasa ekonomisine önemli yararlar sağlayacak, pazarı büyütecek olan ülkelerdir.

Nitekim 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği'nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa Ülkelerini kapsayacağını ilk kez ifade etmiş ve bu ülkelerden adaylık başvurusunda bulunacak ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılımları gereken Kopenhag ölçütlerini belirlemiştir.

Kopenhag ölçütleri siyasi, ekonomik ve topluluk müktesebatını üstlenme kapasitesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Bunlardan siyasi ölçütler demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasına atıf yapmaktadır. Ekonomik ölçütler işleyen bir pazar ekonomisinin varlığının yanı sıra, Birlik içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısına karşı koyma kapasitesine sahip olunması;⁷ Topluluk müktesebatını üstlenme ölçütü ise siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına uyma, tarım da dahil olmak üzere tüm mevzuatı benimseme ve üyelik yükümlülüklerini üstlenme kabiliyetine sahip olunması olarak formüle edilmişlerdir.

Kopenhag ölçütleri, 2004 genişlemesinde kullanılmıştır. Önümüzdeki dönemdeki genişlemelerde de Avrupa için temel bir ölçüt düzeyi sağlayacağından kuşku yoktur. Bu kapsamda, 9 Kasım 2005 tari-

⁷ Kopenhag Zirve sonuçlarına göre, ekonomi alanında işlevsel bir piyasa ekonomisinin varlığı kadar, AB içindeki piyasa güçleri ve rekabet baskısı ile baş edebilme kapasitesi de aranmaktadır.

A) Etkin bir piyasa ekonomisi için;

1) Arz-talep dengesinin piyasa güçlerinin bağımsız bir şekilde karşılıklı etkileşimi ile kurulmuş olması, 2) Ticaret kadar fiyatların da liberal olması, piyasaya giriş (yeni firma açılması) ve çıkış (iflaslar) için engellerin bulunmaması, 3) Mülkiyet haklarını (fikri ve sınai mülkiyet) içeren düzenlemeleri kapsayan yasal bir sistemin olması ve bu yasalar ile düzenlemelerin icra edilebilmesi, 4) Fiyat istikrarını içeren bir ekonomik istikrara ulaşılmış olması ve sürdürülebilir dış dengenin varlığı, 5) Ekonomik politikaların gerekleri hakkında geniş bir fikir birliğinin olması, 6) Mali sektörün, tasarrufları üretim yatırımlarına yönlendirebilecek kadar iyi gelişmiş olması gerekmektedir.

B) AB içinde rekabet edebilme kapasitesinin sağlanması için;

1) Öngörülebilir ve istikrarlı bir ortamda karar alabilen ekonomik kurumların makro ekonomik istikrarının olması ve bununla beraber işlevsel bir piyasa ekonomisinin varlığı, 2) Altyapı, eğitim ve araştırmayı içeren yeterli miktarda fiziki ve beşeri sermayenin olması, 3) Firmaların teknolojiye uyum sağlama kapasitesinin bulunması gerekmektedir. Bu çerçevede rekabet edebilme derecesinin göstergeleri olarak, birliğe girişten önce birlik ile o ülke arasında belirli bir ticaret ortaklığının olması ve ülke ekonomisinde küçük firmaların oranı sayılmaktadır.

hinde yayımlanan AB Genişleme Strateji Belgesi'ne değinmekte yarar vardır.⁸

Belgenin başlangıcında, genişleme aracının Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin komünist rejimden modern – iyi işleyen demokrasilere geçişine yardımcı olduğu ifade edilmektedir. Buna göre; “geçmişte AB farklı nitelikler taşıyan ülkeleri hazmetme başarısı göstermiştir. Politikalarını ve kurumlarını geliştirmek suretiyle Birlik, diktatörlüklerin yıkılması, komünizmin çökmesi ve küreselleşmenin yükselişi gibi yeni koşullara olumlu yanıt verebilmelidir.”

Belge'ye göre; Komisyon'un genişlemeye yaklaşımı, üç temel ilkeye dayanmaktadır: Birleştirme (consolidation), koşulluluk (conditionality) ve iletişim (communication).

Birleştirme ilkesi uyarınca Komisyon, katılım sürecinin Avrupa Projesi'ne olumlu katkı sunmasına yönelik bir dikkat içerisindedir. İyi işleyen bir Birlik, Topluluğun hem bugünkü hem de gelecekteki üyelerinin çıkarınadır. Entegrasyon derinleştirilirken Birliğin yeni üyeleri hazmetme kapasitesi, Topluluğun ve aday ülkelerin genel yararına olan önemli bir konudur. Birlik, genişleme sürecinde kurumlarındaki hassas dengeleri gözetmek, bütçe zorluklarına göre hareket etmek ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere ortak politikaları uygulamak zorundadır.

Artık çok sayıda ülkeye aynı zamanda genişleme söz konusu olmayacaktır. Türkiye ile yürütülen müzakereler uzun zaman alacaktır. Daha küçük olan Batı Balkan ülkeleri ise AB'ye doğru kendi yönelimleri içerisindedirler.

Koşulluluk ilkesi uyarınca aday ülkeler, üyelik süresince, bir aşamadan diğerine geçmek için karşılımları gereken ölçütleri sağlamak durumundadırlar. Bu ilkelere yönelik ciddi ve sürekli bir ihlal görülmesi durumunda Birlik, süreci askıya alabilir.

İletişim ilkesi ise, Komisyon'un, entegrasyon ve genişleme konusunda Avrupa yurttaşlarının görüşlerini dikkate almasını öngörmektedir. Mevcut genişlemelere yönelik olarak kurulacak daha iyi bir iletişim, gelecek genişlemeler için de yaşamsal bir destek sağlayacaktır. Bu kapsamda “politikanın anahtar aktörleri, medya, akademi, iş çevreleri ve sosyal taraflar, geçmiş ve gelecek genişleme tartışmalarında daha

⁸ Commission of the European Communities, *2005 Enlargement Strategy Paper*, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005. Belgenin tam metni için bkz: Ek Cilt 1, “Belgeler”, “AB Genişleme Strateji Belgesi”.

iyi iletişim için diyalog geliştirilecektir. Komisyon'un iletişim stratejisinin yaşamsal parçası, sivil toplum diyalogudur.”⁹

1993 Kopenhag Zirvesi'nde oluşturulan Kopenhag ölçütleri, Avrupa Birliği'nin başta Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere, Türkiye'nin de dahil olacağı yeni ve geniş bir coğrafyada, ekonomik – politik – stratejik üstünlük sağlamaya yönelik bir genişleme politikası izleyerek, buralarda konumlanmış ülkeleri kendisine eklemeye esasına dayanmaktadır.

Bu kapsamda, yeni ülkeleri “merkez” standardına yükseltmek için, eskiden olduğu gibi büyük finansal kaynaklar kullanılmayacak, Birliğin hazmetme kapasitesi öne çıkarılacaktır. “Mümkün olan en güçlü bağla Avrupa yapılarına demirleme” seçeneği de dahil olmak üzere, bu ülkeler yaşlanan Avrupa ekonomisine güç katacak ve ABD-Çin rekabetinde geri kalan askeri - politik – idari yapıyı destekleyeceklerdir.

Avrupa Anayasası'ndan Lizbon'a: Piyasacı – Jakoben Avrupa

Avrupa Birliği bir taraftan 2004 Mayıs'ında 8 MDAÜ ve 2 ada ülkesi olmak üzere toplam 10 yeni ülkeyi bünyesine katarken, diğer taraftan Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard D'Estaing başkanlığındaki Avrupa Konvansiyonu Avrupa Anayasası hazırlıklarını sürdürmekteydi. Yaşanan birçok tartışma sonrası Avrupa Zirvesi'nde kabul edilen taslak, onay prosedürlerine açıldı. Ancak, 2005 yılında Hollanda ve Fransa'da yapılan referandumlar ile reddedildi.

Anayasa'nın Avrupa yurttaşı tarafından pek de bilinmeyen teknik ayrıntıları bir tarafa bırakıldığında, özellikle Fransa'da yetersiz ücret düzeyiyle çalışan ya da işsiz konumda bulunan milyonlarca kişinin, olumsuz yaşam koşullarından sorumlu tuttıkları piyasa düzenini daha da derinleştiren neoliberal bir iktisat düzenine ve onun siyasal açılımlarına Anayasa'ya hayır oyu vererek engel olmak istedikleri belirtilmektedir.

Paris Uluslararası Stratejik İlişkiler Enstitüsü, Fransız yurttaşın verdiği hayır oyunun Avrupa karşıtı ya da Türk karşıtı olmadığını, ekonomi odaklı bir tercih olduğunu ifade etmektedir. “.. 2005'te halkoyuna sunulan anayasal metnin birçok yerinde serbest rekabete verilen referanslar, yani kısıtlamasız liberal ekonomi, görüldü ki, gündelik hayat-

⁹ Commission Communication on Civil Society Dialogue between the EU and the Candidate Countries (COM (2005) 290).

larında çoğu kez liberalizmin etkilerini yaşayan Fransızların çoğunluğuna uygun gelmedi. Ayrıca bu reddediş, çoğu kez teknokratik ve halkın istekleri karşısında pek dikkatli olmayan Avrupa Birliği'nin pek de demokratik olmayan inşasına yönelik canlı bir hıncı ifade ediyordu. 2004'te yapılan son Avrupa Parlamentosu seçimleri sırasında saptanan düşük katılım bu konuda ciddi bir uyarı işaretiydi, bir yıl sonra Anayasa'nın reddedilmesi bunun teyidi oldu."¹⁰

Fransa eski Cumhurbaşkanı Valery Giscard D'Estaing başkanlığındaki Avrupa Konvansiyonu tarafından hazırlandıktan sonra Fransa ve Hollanda'da reddedilen Anayasa sonrası Avrupa'da ortaya çıkan belirsizliği, yine Fransa önderliğindeki hazırlıklar "ortadan kaldırdı". Bu kapsamda, Fransa Cumhurbaşkanı Nikolas Sarkozy'nin önemli katkıları ile hazırlandığı ifade edilmekle birlikte, aslında reddedilen Anayasa metnine önemli ölçüde benzerlikler taşıyan Lizbon Anlaşması,¹¹ Fransa Başbakanı François Fillon'un çabalarıyla halkoyuna sunulmaksızın Parlamentosunda onaylandı. Bunun için öncelikle, 4 Şubat 2008'de Fransa Anayasası'nda yapılan bir değişiklikle Lizbon Anlaşması'nın Parlamentosuca onaylanmasını yeterli kılan düzenleme gerçekleştirildi. Anayasa oylaması öncesi Başbakan François Filon, parlamentoları, Fransa'nın daha önce Avrupa Anayasası'nı reddederek zarar verdiği Avrupa'nın inşa sürecine ivedilik ve hız kazandırmak için tarihi bir oylamaya davet ediyordu. Çağrı karşılıksız kalmadı. Anayasa değişikliğinin 4 Şubat 2008 tarihinde yapılmasından 3 gün sonra, 7 Şubat 2008 tarihinde Lizbon Anlaşması metni Fransa Parlamentosu'nda onaylandı.

Böylece bir taraftan Anayasa'nın özü muhafaza edilirken, diğer taraftan biçimsel olarak halkoyu gerektirmeyecek değişiklik yapılmış oldu. Fransa'nın halk iradesini dolanan bu tutumu, diğer Avrupa ülkelerinde de yankı buldu, benzer değişiklikler bu ülkelerde de yapıldı. Böylece, Lizbon Anlaşması, yürürlüğe girmesi için gerekli oybirliğini sağlamak üzere, AB üyesi ülkelerin parlamentolarında genellikle sol partilerin muhalefetine karşın hızla onay sürecini tamamlamaya

¹⁰ Didier, Billion, Paris Uluslararası Stratejik İlişkiler Enstitüsü

¹¹ Valery Giscard D'Estaing Lizbon Anlaşması'nın içerik olarak geniş ölçüde Anayasa metni ile aynı olduğunu ve değişikliklerin gerçekte ufak tefek şeyler olduğunu ifade etmektedir. İspanyol Hükümeti, İspanyolların zaten kabul etmiş oldukları Avrupa Anayasası metni ile aynı düzenlemeleri içermesini gerekçe göstererek, Lizbon Anlaşması'nı referanduma götürmemişlerdir.

başladı.¹² Anlaşma metni konusunda halkın çok az bilgiye sahip olması yanında, milletvekillerinin dahi Anlaşma metnini tam olarak bilmeden imzaladıklarını itiraf etmeleri, kamuoyunda tartışmalara neden olmakla birlikte, onay sürecinin ilerlemesi devam etti.¹³ Ancak, daha önce Nice Anlaşmasını da referanduma götürerek önce “hayır”, sonra zorlama bir kampanya sonrası az farkla “evet” oyu çıkaran İrlanda’nın Lizbon için de referandumda direnmesi, ayrık bir tutum oluşturdu.

14 üye ülkenin onayından sonra Fransa ve Hollanda referandumları ile reddedilen Lizbon Anlaşması, AB’nin yönetimine ilişkin önemli hükümler içermektedir. Buna göre; 6 aylık dönüşümlü Başkanlık sistemi kaldırılarak üye ülkelerin oybirliğiyle atayacakları ve 2.5 yıl süreyle görev yapacak AB Konsey Başkanlığı öngörülmektedir. Benzer şekilde, dış politikada tek seslilik için, AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilciliği kurulmaktadır.

AB Komisyonuna üye ülkelerin her birinin Komisyoner göndermesi yöntemi yerine, 2014 yılından itibaren ülkelerin 2/3’ünün Komisyoner yollaması, bazı ülkelerin dönüşümlü üye göndermesi yolu benimsenecektir.

Nitelikli oylama bağlamında, Lizbon Anlaşması ile getirilen ikili çoğunluk sistemi ile ülke sayısı açısından % 55, ülke nüfusları toplamı açısından % 65’lik bir çoğunluk bazı istisnalar dışında (AB bütçesi, vergi ve dış politika alanlarında oybirliği) kararlar için yeterli olacaktır.

AB Anayasası’nın yukarıda bazı başlıkları verilen siyasal içeriği, üye ülkelerin yurttaşlarını ve siyasal kimlikleri yakından ilgilendirmektedir. Buna karşın, “Avrupa inşası için onay sürecini hızlandırmak” meşruyet temelinde yürüyen ve birçok üst düzey AB yöneticisinin sözlerine yansıyan düşünce biçiminde, onaylama sürecinin yüksek

¹² Yunanistan Parlamentosu’nda iktidardaki muhafazakarlar ve muhalefetteki sosyalist PASOK milletvekillerinin olumlu oyu ile onaylanan Anlaşmaya, komünist, radikal sol ve aşırı sağcı Ortodoks partilerin milletvekilleri ret oyu verdi. Benzer şekilde Portekiz’de, üç sol parti, ülke egemeliğinde teslimiyetçi bir süreç girildiği düşüncesiyle, Anlaşma’nın referanduma götürülmesini talep ettiler. Almanya’da sol partiler Anlaşma’yı Avrupa’yı silahlandırarak ve işçi haklarını olumsuz etkileyecek görüşüyle eleştirmektedir.

¹³ Nina, Werkhauser, DW, 23.04.2008: Almanya Federal Parlamento binası önünde, Anlaşma konusunda fikri sorulan bir yurttaş, “Lady Diana öldüğünden bu yana siyasetle ilgilenmiyorum” yanıtını vermektedir. Komisyon’un Berlin Temsilciliği sözcüsü de, “Anlaşmanın tamamını okudunuz mu” sorusuna “hayır, sözkonusu olan toplam 478 sayfa. Bu metni hafta sonunda okumak için yanına alıp almayacağımı henüz bilmiyorum. Ancak önemli noktaları biliyorum” yanıtını vermektedir.

düzyeyde bir siyasaal eylem olduğu reddedilmekte ve konu yasal – idari bir işlem düzyeyine indirgenmeye çalışılmaktadır.

Ne var ki, bu alandaki tek “atlak ses”, 1973 yılında AB’ye katıldığından bu yana 40 milyar euro’dan fazla destek alan, kişi başına ulusal geliri 42 bin euro’nun üzerinde bulunan ve bu düzyeye “AB sayesinde ulaştığı için AB’nin başarı öyküsü” olarak tariflenen İrlanda’dan gelmiştir. 500 milyona yakın nüfusu olan AB içinde yalnızca 3 milyon seçmene sahip İrlanda, Lizbon Anlaşması için yapılan referandumda % 54.3’lük bir oranla “hayır” oyu vermiştir.

Fransa Cumhurbaşkanı Nikolas Sarkozy ile Almanya Başbakanı Angela Merkel’in “İrlandalıların demokratik tercihini gereken saygıyı göstererek not ettik, ancak bu bizi azamisiyle üzdü” sözleri, aslında AB’nin içine sürüklendiği derin krize işaret etmektedir. Nice Anlaşması ile daha uzun süre devam edemeyecek olan AB, İrlanda’da bir kez daha referandum seçeneği de dahil olmak üzere, çözüm geliştirmeye gayret etmektedir.

1973 yılında Birliğe dahil olan İrlanda’nın geçici süreyle karar mekanizmalarının dışında tutulmasına varan tepkiler, halkın katılımını neredeyse süreci uzatan – zorlaştıran bir ayrıntı düzyeyinde gören AB elitizminin süreçte gerekli “öğrenme sürecini” yaşamadığını göstermektedir. Neredeyse tüm halkoylamalarında reddedilen bir bütünleşme süreci, bütünleşmenin içeriğine odaklanmayı gerekli kılmaktadır.

TÜRKİYE’NİN AB SÜRECİ

Türkiye’nin Avrupa Ekonomik Topluluğu/Avrupa Birliği ile bütünleşme süreci, Topluluğun tarihi kadar eski olup, temel yapıları itibariyle birbirinden olduğu farklı siyasaal nitelik taşıyan hareketler/dönemler, bu bütünleşme sürecinde etkilerde bulunmuşlardır.

AB Sürecinde Siyasi İrade

31 Temmuz 1959’da Topluluğa katılım için başvuru, Demokrat Parti’nin lideri ve 23. Bakanlar Kurulu’nun başkanı Adnan Menderes döneminde gerçekleştirilmiştir. Hükümet, başvurusundan 10 ay sonra, 27 Mayıs 1960 ihtilali ile devrilecektir.

12 Eylül 1963 tarihli Ankara Anlaşması, “ihtilal”den yaklaşık 3.5 yıl sonra, üç partinin koalisyonundan (CHP, YTP, CKPM) oluşan 9. İnönü Hükümeti döneminde imzalanmıştır. Anlaşma’nın yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1964 tarihinde ise, CHP ve bağımsızların ittifakı ile oluşturulan 10. İnönü Hükümeti görevdedir.

9 Aralık 1968 tarihinde Katma Protokol görüşmelerine başlanıldığında, 1. Demirel Hükümeti görev başındadır. 23 Kasım 1970 tarihinde Katma Protokol'ü imzalayan 3. Demirel Hükümeti de, 12 Mart 1971 Muhtırası ile son bulacaktır. Katma Protokol'ün ilgili ülke parlamentolarınca onaylanıp yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Ocak 1973'te, Ferit Melen Başkanlığındaki partilerüstü Hükümet (AP, CHP, MGP, Bağımsızlar) görev başındadır.¹⁴

Turgut Özal 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğu'na, "uzun ince bir yol" söylemi ile müracaat ettiğinde, Anavatan Partisi iktidarının Başbakanıdır.

1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Birliği Anlaşması, Tansu Çiller'in Başbakanlık, Murat Karayalçın'ın Başbakan Yardımcılığı yaptığı DYP – SHP koalisyonu döneminde imzalanmıştır.

DSP, MHP ve Anavatan Partisi'nin koalisyonu ile oluşturulan 57.Hükümet döneminde, AB süreci ile ilgili önemli gelişmeler yaşanmıştır. Dönem içinde yayımlanan İlerleme Raporları yanında, 2000 yılı Haziran'ında Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurulmuştur. 2001 yılının ilk çeyreğinde Birinci Katılım Ortaklığı Belgesi¹⁵ ve Birinci Ulusal Program¹⁶ yayımlanmıştır.

22 Haziran 2001 tarihinde, Anayasa Mahkemesi Fazilet Partisi'nin kapatılmasına karar vermiştir. Aynı dönemde, Adalet ve Kalkınma Partisi kurularak, siyasal yaşama dahil olmuştur. 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de İkiz kulelere yönelik olarak gerçekleştirilen saldırılar, "terörizmle mücadele" kavramının niteliğini ve uygulama alanını radikal olarak değiştirmiştir.

3 Kasım 2002 tarihinde gerçekleştirilen seçimler sonucunda, seçimlere giren 18 partiden yalnızca AKP ve CHP % 10'luk barajı aşabilmişlerdir. Böylece, uzun süredir koalisyonlarla yönetilen Türkiye, 1980'lerdeki tek başına ANAP Hükümeti'nin ardından, tekbaşına AKP Hükümeti ile yönetilmeye başlanmıştır. Başlangıçta Abdullah Gül'ün Başbakanlığı altında kurulan 58. Hükümet, ardından Recep Tayyip Erdoğan hakkında süren dava sürecinin tamamlanmasıyla yerini 59. Hükümet'e bırakmıştır.

¹⁴ M. Orhan Bayrak, *Türkiye'yi Kimler Yönetti*, Yılmaz yayınları, İstanbul, 1992

¹⁵ 2001/235/EC no'lu Konsey Kararı: Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey.

¹⁶ Resmi Gazete: 24 Mart 2001 gün, 24352 Mükerrer sayı, "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"

2003 yılı, AB üyeliği açısından önemli gelişmelere sahne olmuştur. 19 Mayıs 2003 tarihinde Konsey, Katılım Ortaklığı Belgesi'ni revize ederek yayımlamıştır.¹⁷ Hemen arkasından, Ulusal Program revize edilerek 24 Temmuz 2003 tarihinde yayımlanmıştır.¹⁸

6 Ekim 2004 tarihinde Yedinci İlerleme Raporu¹⁹ yayımlandıktan sonra, AB sürecinin en temel belgelerinden olan 17 Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı açıklanmıştır.²⁰

2005 yılının sonbaharında Sekizinci İlerleme Raporu²¹ ve Müzakerelere Çerçeve Belgesi'nin yayımlanmasının ardından, 9 Kasım 2005 tarihinde Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesi²² ve AB Genişleme Strateji Belgesi de²³ 9 Kasım 2005 tarihinde yayımlanmıştır.

22 Temmuz 2007 seçimlerinden Adalet ve Kalkınma Partisi %46.52, Cumhuriyet Halk Partisi % 20.90 oy oranı ile çıktılar. Bu doğrultuda, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin tek başına iktidarı kurulan 60. Hükümet aracılığıyla devam etti. Dönem içinde, bir önceki dönemle karşılaştırmalar yapılarak, AKP'nin AB konusundaki "reformları" yarım bıraktığı sıklıkla ifade edildi.

AB Uyum Yasa Paketleri ile değiştirilen kanunlara yönelik istatistik, bu savı, yasama faaliyetleri yönüyle doğrular niteliktedir. Günümüze değin toplam dokuz adet AB Uyum Yasa Paketi TBMM'den geçirilmiş olup, bunlardan ilk üçü 57. Hükümet (DSP - MHP - ANAP) dönemine aittir.²⁴ İzleyen beş uyum paketi 2003 başı ile 2004 ortası dönemde çıkarılmıştır.²⁵ Toplumda geniş şekilde tartışılan Vakıflar Kanunu,

¹⁷ Official Journal, L.145/40, 19.5.2003: 2003/398/EC no'lu Konsey Kararı: Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey.

¹⁸ Resmi Gazete: 24.7.2003 tarih, 25178 mükerrer sayı. "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"

¹⁹ Commission of the European Communities, SEC (2004) 1291, 2004 Regular report on Turkey's Progress towards accession, Brussels, 6.10.2004.

²⁰ Presidency Conclusions, Brussels, 16-17 December 2004.

²¹ Commission of the European Communities, SEC (2005) 1426, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, 9.11.2005

²² Council Decisions on the Principles, Priorities, and Conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, Brussels, November 2005.

²³ Commission of the European Communities, 2005 Enlargement Strategy Paper, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005.

²⁴ Birinci Uyum Paketi (Kanun No:4744, RG gün 19.2.2002, sayı 24676), İkinci Uyum Paketi (Kanun No: 4748, RG gün 9.4.2002, sayı 24721), Üçüncü Uyum Paketi (Kanun No: 4771, RG gün 9.8.2002, sayı 24841).

²⁵ Dördüncü Uyum Paketi (Kanun No:4778, RG gün 11.1.2003, sayı 24990), Beşinci Uyum Paketi (Kanun No: 4793, RG gün 4.2.2003, sayı 25914), Altıncı Uyum Paketi (Kanun No: 4928, RG gün 19.7.2003, sayı 25173), Yedinci Uyum Paketi (Kanun No:4963, RG gün 7.8.2003, sayı 25192), Sekizinci Uyum Paketi (Kanun No: 5218, RG gün 21.7.2004, sayı 25529).

Özel Öğretim Kurumları Kanunu gibi düzenlemeleri de içinde barındıran Dokuzuncu Paket ise 12.4.2006 tarihinde düzenlenen bir basın toplantısı ile kamuoyuna duyurulmuş, dönemin Cumhurbaşkanı'nın yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade ettiği düzenlemeler de dahil olmak üzere, Paket'le ilgili yasama süreci tamamlanmıştır.

Özellikle TÜSİAD tarafından AB Projesi'ni "ihmal etmekle" suçlanan 60. Hükümet, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından 14 Mart 2008 tarihinde AKP hakkında kapatma davasının açılmasının ardından, yeniden AB gündemli çalışmalara dönüş yapmış görünmektedir.

Görüldüğü gibi, Menderes - İnönü - Demirel - Özal - Çiller - Karayalçın - Ecevit ve Erdoğan gibi birbirlerinden önemli ölçüde farklı siyasal çizgileri temsil eden liderlerin, AB süreci altında imzaları bulunmaktadır. Bu durumun, AB üyeliğine yönelik güncel bir ulusal oydaşmayı temsil edip etmediği tartışma konusudur. Özellikle kamuoyu yoklamalarında "AB üyeliğini destekleyenler" oranının giderek düşmekte olması, tartışmanın düzeyini yükseltmektedir.

Kapitalizmin dönüşümüne koşut olarak AB bütünleşmesinin siyasal - ekonomik hedeflerinin değişmiş olması, siyasal partilerin AB sürecine yönelik yukarıda özetlenen geçmiş çalışmaları kanıt gösterilerek bu alanda bir "siyasal irade ortaklığı" bulunduğu ileri sürülmesini temelsiz bırakmaktadır. Başka bir deyişle, Keynesci Refah Devleti'nin AET'si ile küresel kapitalist dönemin AB'si arasında esaslı farklar bulunmakta olup, bu durum eklemleme sürecindeki çevre ülkeler açısından büyük önem taşımaktadır. Belirtilen sav, Türkiye'nin aday ülke konumunda yaşadığı gelişmelerle somutlanabilir bir nitelik taşımaktadır.

2004 Konsey Kararı: "AB'nin Yeni Yıldızı Türkiye"

Türkiye ile AB arasında inişli - çıkışlı bir yönelim izleyen müzakerelere esas oluşturan belgelerin başlangıcı, 16-17 Aralık 2004 tarihli Brüksel Zirvesi Sonuç Bildirgesi'dir. Sözü edilen belge, AB-Türkiye ilişkilerinin genel çerçevesini çizen, stratejik bir belge niteliğindedir.²⁶

Genel olarak, Konsey Kararı'nın, 17-23. maddeleri Türkiye'ye ilişkin değerlendirmeler içermekte olup, stratejik belirlemeler, 23. madde kapsamında yer almaktadır.

²⁶ Presidency Conclusions, Brussels, 16 – 17 December 2004

17. maddede, “Türkiye’nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine karar verilmesi durumunda, Avrupa Birliğinin gecikmesizin Türkiye ile katılım müzakerelerini başlatacağı” ifade edilmektedir. 18. maddede; “siyasi reform sürecinin geri dönülmezliğinin temin edilmesi ve bu sürecin, özellikle temel özgürlükler ve insan haklarına saygı gösterilmesi bağlamında tam, etkili ve kapsamlı şekilde uygulanmasının sağlanması için, Komisyon söz konusu süreci yakından izlemeye devam edecektir” ifadesi ile bir kez daha siyasal reform alanına vurgu yapılmaktadır.

Özellikle Konsey Kararı’nın 19. maddesinin “Zirve, Türkiye’nin, Ankara Anlaşmasının, 10 yeni AB üyesi ülkenin katılımını dikkate alacak şekilde uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalama kararını memnuniyetle karşılamıştır. Bu çerçevede, Türkiye’nin, “Türk Hükümeti, katılım müzakerelerinin fiilen başlamasından önce ve Avrupa Birliğinin mevcut üyelerini dikkate alarak, gerekli uyarlamalar üzerinde mutabakata varılması ve bunların tamamlanmasını müteakip, Ankara Anlaşmasının uyarlanmasına ilişkin Protokolü imzalamaya hazır olduğunu teyit eder” şeklindeki deklarasyonunu memnuniyetle karşılamıştır” şeklinde belirtilen içeriği, Rum bandıralı gemilere Türk limanlarının açılması bağlamında AB – Türkiye arasındaki ilişkilerde sürekli bir tansiyon yaratmaktadır.

Konsey Kararı’nın 20. maddesinde uluslararası alandaki anlaşmazlıklar konusu ele alınarak, katılım sürecine etkisi bulunan mevcut uyuşmazlıkların, gerektiğinde çözüm için Uluslararası Adalet Divanı’na götürülmesi karara bağlanmıştır.

Karar’ın 22. maddesi uyarınca, 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla müzakereler açılacaktır. Zirve, Komisyonu, 23. paragrafta belirtilen hususlar temelinde, Türkiye ile yürütülecek müzakerelerin çerçevesine ilişkin bir öneri hazırlayarak Konseye sunmaya davet etmiştir.

Konsey Kararı’nın “müzakerelerin çerçevesi” başlıklı 23. maddesi, müzakere sürecinin öncüllerinden çok farklı olacağını açıkça göstermektedir. Bu yaklaşımın meşruiyet temelini, Karar, “*beşinci genişleme sürecinin deneyimleri ve gelişmekte olan müktesebat*” olarak tanımlamaktadır. Buna göre;

- Müzakereler bir dizi fasıla bölünecektir. Konsey, her bir müzakere başlığının geçici olarak kapatılması ve gerektiğinde açılması için gerekli performans kriterlerini belirleyecektir. Bu kriterler, ilgili müzakere başlığına bağlı olarak, müktesebata uyum

sağlanmasına, müktesebatın tatmin edici bir seviyede uygulanmasına ve Avrupa Birliği ile akdi ilişkilerden doğan yükümlülüklerin yerine getirilmesine ilişkin olacaktır.

- Kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ve tarım alanında uzun geçiş süreleri, derogasyonlar ve özgün düzenlemeler veya daimi koruma tedbirleri getirilebilecektir.
- Kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma sürecinde, her bir üye devlete azami rol verilecektir.
- Müzakereler, bu konuda gerek duyulabilecek mali reformlarla birlikte ve ancak 2014'ten sonraki dönemi kapsayacak Mali Çerçeve'nin oluşturulmasından sonra tamamlanabilecektir.
- Müzakereler, ortak hedefi katılım olmakla birlikte, sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreç olacaktır.
- Aday ülke üyelik yükümlülüklerinin tümünü üstlenebilecek durumda olmazsa, Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla demirlenmesi sağlanacaktır.
- Birliğin temelini oluşturan ilkelerin bir aday ülkede ciddi ve devamlı bir biçimde ihlal edilmesi halinde, üye devletlerin üçte biri ya da Komisyon tarafından müzakerelerin askıya alınması tavsiye edilebilir, Konsey nitelikli çoğunlukla buna karar verir.

Müzakerelerin açılmasına yönelik 17 Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı'nın özellikle "aday ülke üyelik yükümlülüklerinin tümünü üstlenebilecek durumda olmazsa, Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla demirlenmesi sağlanacaktır" hükmü, Türkiye için özel statülü üyelik yolunu 2004 yılında işaret etmektedir. Ayrıca üç alana kalıcı derogasyon getirilmesi ve Kıbrıs alanındaki gelişmeler, ileride Müzakere Çerçeve Belgesine de yansıtılacak olan ve Türkiye'nin önüne her dönem sorun olarak çıkartılacak belirlemeler olarak dikkat çekmektedir.

Aralık 2004 tarihli Konsey Kararı'nın yukarıda verilen içeriği iç politika alanına bir "zafer belgesi" olarak sunulurken,²⁷ eş zamanlı

²⁷ www.milliyet.com.tr/arşiv/18.12.2004: Toplantı'dan Ankara'ya dönüşünde dönemin Başbakanı ve Dışişleri Bakanı Esenboğa'dan Ankara'ya konvoylar eşliğinde girmiş, "AB Fatihî Sayın Başbakanımız Hoşgeldiniz", "AB'nin Yeni Yıldızı" dövizleri altında Kızılay'da kurulan kürsüde konuşan Recep Tayyip Erdoğan şunları söylemiştir: "Eğer sizlerin bize verdiği güç olmasaydı bunu başaramazdık. Yürüyün dediniz, yürüdük ve inandık, çalıştık, hamdolsun sonunda sizlerle birlikte başardık. Bundan sonra şüphesiz ki önümüzde uzun, zorlu yollar var. Ama şunu unutmayın ki, Türkiye asıl önemli olan kavşağı dönmüştür."

olarak, Dışişleri Bakanlığı'nda Konsey Kararı'nın "kabul edilemez" bulunan içeriğine karşı bir nota hazırlığı sürdürülmekteydi. Bu kapsamda 23 Aralık 2004 tarihinde AB Konsey Başkanlığı'na verilen nota²⁸ şöyle son bulmaktadır:

"Türkiye'nin, Türk vatandaşlarının serbest dolaşımlarının, tarım ve yapısal fonlarda yapılabilecek zaman ve kapsam açısından sınırlı olmayan kısıtlamaların Türkiye ile yapılacak üyelik müzakerelerinin bir parametresi olmasını ön gören 17 Aralık 2004 tarihli AB Konseyi sonuç belgesinin 23. paragrafının ilgili bölümlerini kabul etmesi beklenmemelidir."

Türkiye'nin Başbakanı ve Dışişleri Bakanı ile 18 Aralık 2004 günü kutladığı Konsey Kararı için 5 gün sonra, 23 Aralık 2004 tarihinde Dışişleri Bakanlığı aracılığıyla nota vermesi, Türkiye'nin AB sürecinde "tarihe düşülen not" niteliğindedir. Bu noktada yaşanan çelişkiden öte, aynı içeriğin Müzakere Çerçeve Belgesine de taşınması, ülke açısından asıl önemli gelişmeye işaret etmektedir.

Müzakere Çerçeve Belgesi'nin "Güçlü Bağı"

Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB), Avrupa Birliği'nin aday ülke ile yürüteceği müzakerelerin yol haritasını oluşturan, müzakerelere ilişkin ilke, esas ve usulleri ortaya koyan teknik bir belgedir.

AB Zirve'si, yukarıda sözü edilen 16-17 Aralık 2004 tarihli toplantısında Konsey'den, bir Müzakere Çerçeve Belgesi üzerinde anlaşılmasını talep etmiştir. Bu bağlamda Konsey, Komisyonun önerisini esas alarak Müzakere Çerçeve Belgesi (MÇB) oluşturmuştur.

Avrupa Birliği'nin Türkiye ile müzakerelerin başlamasına ilişkin 3 Ekim 2005 tarihli Hükümetlerarası Konferans, Luxemburg'da AB tarafından yapılan bir açış bildirgesi ile başlamıştır.²⁹

Açış Bildirgesi'nin 4. paragrafında, 16-17 Aralık 2004 tarihli Zirve'nin Sonuç Bildirgesi'ne atıf yapılarak, Ankara Anlaşmasının

²⁸ Notanın tam metni için bkz: Gökhan, Günaydın, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış doktora tezi, Ankara, Ekim 2006, Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Müzakerelerin Açılmasına Yönelik Konsey Kararı."

²⁹ AB'nin yerleşik uygulamalarına göre, Avrupa Birliği'nin aday ülke ile yürüteceği müzakerelerin yol haritasını oluşturan MÇB, Hükümetlerarası Konferans'tan çok önce hazırlanarak aday ülkeye teslim edilir. Buna karşılık, MÇB üzerinde Daimi Delegeler Komitesi'nde (COROPER) başlayıp AB Dışişleri Komisyonu'nda devam eden tartışmalar, dönem başkanı İngiltere'nin saatini 23:58'de durdurması nedeniyle, "AB saati ile geceyarısından önce", 3 Ekim günü imza aşamasına geçilebilmiştir.

uyarlanmasına ilişkin Protokolün imzalandığı, Türkiye'nin 29 Temmuz 2005 tarihli Deklarasyonuna cevaben, Avrupa Topluluğunun ve üye devletlerinin pozisyonu 21 Eylül 2005 tarihli Deklarasyonda³⁰ ortaya koyduğu ifade edilmektedir.

Bildirge'de 1998 yılından bu yana ortaya konulan İlerleme Raporları ile Kopenhag kriterleri ışığındaki gelişmenin ve müktesebatın kabul edilme ve uygulanma derecesinin ölçüldüğü ifade edildikten sonra; müzakerelerin açılmasından sonra meydana gelecek gelişmeler de dahil olmak üzere müktesebatın tamamen üstlenilmesi zorunluluğuna vurgu yapılmaktadır.

Hükümetlerarası Konferans'ta kabul edilen Müzakere Çerçeve Belgesi,³¹ Türkiye'nin AB ile yürüteceği müzakarelere ilişkin ilke, esas ve usulleri ortaya koymaktadır.

MÇB'nin "Müzakerelere İlişkin İlkeler" bölümünde; müzakerelerin ortak hedefi üyelik olarak gösterilmekle birlikte, müzakerelerin, sonucu önceden garanti edilemeyen ucu açık bir süreç olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda, belki de Belge'nin en stratejik söylemi yer almaktadır; "Birliğin absorbe etme (sindirme – hazmetme) kapasitesi de dahil, tüm Kopenhag kriterleri göz önünde bulundurularak, Türkiye'nin üyelik yükümlülüklerini tam olarak üstlenecek durumda olmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenmesi sağlanmalıdır" (Madde 2). Komisyon, birliğin hazmetme kapasitesini Ekim 2004 tarihli Türkiye'nin Üyelik Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar Hakkında Raporda (Etki Raporu) ortaya konan tüm konuları kapsayacak şekilde izler (Madde 3). Müzakere sürecinde Türkiye'nin Birliğin temel ilkelerine yönelik sürekli ve ciddi ihlali söz konusu olursa, Komisyon veya üye devletlerin üçte birinin isteğiyle, Konsey'de nitelikli çoğunlukla verilecek bir kararla müzakereler askıya alınabilir (Madde 5). Türkiye, Kıbrıs Cumhuriyeti ile ilişkileri normalleştirip, Katma Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini (AB-Türkiye Gümrük Birliği dahil) yerine getirecektir (Madde 6). Katılım sürecinde, Türkiye, üçüncü ülkelere karşı uyguladığı politi-

³⁰ Declaration by the European Community and its member states in response to the declaration by Turkey by the time of signature of the Additional Protocol to the Ankara Agreement, 21 September 2005, UK presidency of the EU.

³¹ MÇB'nin tam metni için bkz: Gökhan, Günaydın, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara, Ekim 2006, Ek Cilt 1 – "Belgeler", "Müzakere Çerçeve Belgesi".

kaları ve uluslararası kuruluşlardaki tutumlarını Birlik ve üye devletler tarafından kabul edilen politikalar ve tutumlar ile aşamalı olarak uyumlaştıracaktır (Madde 7). Türkiye, diğer katılım müzakerelerinin sonuçlarını, Birliğe katıldığı tarihteki mevcut halleriyle kabul etmek zorundadır (Madde 9).

MÇB'nin "Müzakerelerin Esası" bölümünde; Türkiye'nin süre ve kapsam bakımından sınırlı olması ve müktesebatın uygulanması için açıkça belirlenmiş aşamaları içeren bir planla desteklenmesi kaydıyla geçiş düzenlemesi isteyebileceği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, iç pazarın genişletilmesiyle bağlantılı alanlarda düzenleyici tedbirler hızlı bir biçimde uygulanmaya konmalı ve geçiş süreleri kısa ve az olmalıdır. Ayrıca geçiş düzenlemeleri Birliğin kurallarına ve politikalarına değişiklik getirmemeli, bunların düzgün işleyişini aksatmamalı ve rekabetin önemli ölçüde bozulmasına neden olmamalıdır. MÇB'ne göre Birlik; *uzun geçiş süreleri, derogasyonlar, spesifik düzenlemeler veya daimi korunma hükümleri öngörebilir*. Komisyon, gerektiğinde bu hükümleri, *kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar veya tarım* gibi alanlarda hazırlayacağı önerilere dahil eder. Ayrıca, kişilerin serbest dolaşımının nihai olarak gerçekleştirilmesine ilişkin karar alma süreci, üye devletlere azami rol verilmesine imkan sağlamalıdır. Geçiş düzenlemeleri veya korunma hükümleri, rekabete ve iç pazarın işleyişine olan etkilerine göre gözden geçirilmelidir (Madde 12).

Türkiye için hazırlanan MÇB, görüldüğü gibi, Türkiye'nin 23 Aralık 2004 tarihinde nota vererek "kabul edilemez" bulduğu kararlara, birliğin hazmetme kapasitesini de eklemektedir. MÇB, Türkiye'nin AB ile yürüteceği müzakerelerin kural ve koşullarını belirlemesi açısından, büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'nin Olası Üyelikinin Referandumla Engellenmesi

Müzakere Çerçeve Belgesi, Türkiye'nin AB müzakerelerini toplam 33 dosya halinde yürütmesini öngörmektedir. Tarama süreçleri sonrasında başlayan özlü müzakerelerde, sözü edilen 33 dosyadan 8'i³² açılmış olup bunlardan yalnızca Bilim ve Araştırma dosyası geçici olarak kapatılmıştır.

MÇB'de öngörüldüğü üzere birçok dosyaya açılış kriteri konulmuş olup, dosyalar askıda bekletilmektedir. Bu kapsamda, örneğin Tarım ve

³² Bilim ve Araştırma, İşletmeler ve Sanayi Politikası, İstatistik, Mali Kontrol, Tüketicinin ve Sağlıkının Korunması, Trans Avrupa Şebekeleri, Fikri Mülkiyet Hakları, Şirketler Hukuku.

Kırsal Kalkınma dosyasının 6 açılış kriterinden birincisi, Türkiye'nin Ek Protokol'ün varlığına rağmen Kıbrıs bandıralı deniz ve hava taşıtlarının deniz ve hava limanlarına girişine izin vermemesidir.

Bu gelişmelerle Türkiye'nin AB süreci fiilen askıda bir görünüm sergilemesine rağmen, MÇB'nin "müzakereler sonucu önceden garanti edilemeyen açık uçlu bir süreçtir" belirlemesi de dayanak yapılarak, Türkiye'nin tam üyeliğe yönelik müzakere yürütmesini engelleme çabalarını uzun süredir devam ettirmektedir.

Bu kapsamda öncelikle Fransa'da Türkiye'nin AB üyeliği için doğrudan referandum öngören Anayasa değişikliği Senato Genel Kurulu gündeminde bulunmaktadır. Gündemde daha yumuşatılmış bir başka madde ise, AB'nin nüfusunun % 5'inden fazla nüfusa sahip ülkelerin tam üyeliği için referandum şartının devam etmesini öngörüyor. Bu alandaki son seçenek ise, AB'nin gelecekteki genişlemesi konusunda referanduma başvurulup başvurulmaması yetkisinin Cumhurbaşkanı'na tanınması yönünde.

Sertlik dereceleri farklı olmakla birlikte, her üç seçeneğin de, daha önce hiçbir ülkeye uygulanmamış olan "üyelik – referandum" ilişkisinin Türkiye için hazırlanmasına yönelik olduğu ortadadır.

Özellikle, doğrudan referandum önerisine karşı çıkan Fransa'nın Avrupa İşlerinden Sorumlu Bakanı Jean Pierre Jouyet'in sözleri, soruna Fransa yönetiminin bakış açısını olanca açıklığı ile ortaya koymaktadır; "Parlamento alacağı kararda egemen ve özgür. Ancak bu değişikliğin kabul edilmesi, özellikle ekonomik alanda Türkiye ile ilişkilerde düşündüğümüzden daha fazla ciddi kırılma yaratma riski taşımaktadır. Bu tür bir karar Avrupa savunması alanına da olumsuz etkiler yaratacaktır. Ayrıca, Türkiye'nin Akdeniz İçin Birlik Projesi'nde yer almasını istiyorsak, akıl üstün gelmeli ve bu değişiklik maddesi ortadan kalkmalıdır."

Bu alanda Fransa Parlamentosu'nun kararı henüz ortaya çıkmamıştır. Ancak şu görülmektedir ki, sert ya da görece yumuşak bir referandum seçeneği, kullanma gereksiniminin doğması olasılığına karşı Anayasal bir yöntem niteliğine dönüştürülmekle birlikte, asıl hedef Türkiye'yi Akdeniz Birliği Projesi'ne yönlendirmektir.

Uzun İnce Yol'un "Akdeniz Ortaklığı"na Dönüşümü

Akdeniz Birliği Projesi, Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy ve yakın çevresi tarafından geliştirilerek tartışmaya açılmış bir kavramdır. AB içinde özellikle Almanya – Fransa arasında süren liderlik mücadelesi

kapsamında, Almanya'nın Merkezi - Doğu Avrupa ülkeleri ve Balkanlar üzerindeki etkinliğine karşın, Fransa'nın Akdeniz'deki geleneksel nüfuzunu³³ öne çıkarmaya yönelik olarak geliştirilen ve bu arada Türkiye için AB üyeliği yolunu kapatarak Akdeniz Ortaklığı yolunu açmayı hedefleyen Proje, hızla ve hararetle yürüyen tartışmalar kapsamında önemli ölçüde değiştirilmiş, kimi AB kökenli uzmana göre "sulandırılmıştır".

Sarkozy, Fransa'nın başlayacak olan AB dönem başkanlığında en önemli proje olarak planladığı Akdeniz Birliği'nin iki yıl süreyle başkanlığını yapmayı talep etmişti. Sarkozy böylece AB'nin Akdeniz'e kıyısı olan ülkeleri, Kuzey Afrika ülkeleri ve Ortadoğu'nun Akdeniz ülkelerinin oluşturduğu Birliğin Başkanı sıfatı ile dünya yönetiminde Fransa'nın ve kendisinin rolünü ve etkinliğini artırmayı planlıyordu. Ayrıca, ABD ile ittifak halinde, Akdeniz'deki Rus ve Çin etkinliğinin kırılması da, Sarkozy Proje'sinin hedefleri arasındadır.

Akdeniz Birliği Projesi, Sarkozy'nin hem seçim çalışmaları sırasında ve hem de izleyen yönetim döneminde Türkiye'nin Avrupa'ya ait olmadığı, bu nedenle de AB üyesi olmasının doğru olmayacağı yolundaki politikaları ile birlikte değerlendirildiğinde, yukarıdaki temel amacın yanında, başkaca yan amaçlar da taşıyan bir Proje olarak tanımlanabilir. Bu kapsamda, Merkel yönetimindeki Almanya'nın da desteklediği, tam üyelik olmadan farklı formüllerle Türkiye'nin AB çerperinde tutulma çabaları, Akdeniz Birliği Projesi'nde somutlanmaktadır. Nitekim Türkiye, Sarkozy tarafından ortaya atıldığı günden bu yana Proje'ye mesafeli davranmakta ve çekinceli tavrını sürdürmektedir. Bu tavrı aşmak için Türkiye'de görüşmelerde bulunan Fransa'nın Avrupa İşlerinden sorumlu Bakan'ı Jean Pierre Jouyet, '300'den fazla Fransız şirketinin Türkiye'de yatırımı bulunduğunu, Fransa'nın Türkiye'de yatırımı bulunan ülkeler arasında üçüncü sırada bulunduğunu, Fransa'nın Türkiye ile yakın ilişkilerini korumak istediğini' ifade ederek, Akdeniz Birliği Projesi'nin Türkiye'nin AB ile ilişkilerinde ikame ya da alternatif yaratma amacını taşımadığını ileri sürmektedir.

Ancak AB içindeki dengeler, Sarkozy Planı'nın tam olarak yaşama geçirilmesine engel olmuştur. Her ne kadar Sarkozy Planı'nın meşruiyet temelini "Akdeniz'e sırtını dönmüş bir Avrupa düşünü-

³³ General De Gaulle, "Avrupa'ya yönelik eğilimleri olsa da, Fransa'nın gücünü Akdeniz'deki nüfuzu belirler" görüşünü sık sık tekrarlaması ile de meşhurdur.

lemez” olarak açıklasa da, Berlin Paris’in kendisine karşı etkinlik arayışı içinde olduğu refleksi ile Plan’a muhalefet etmiştir. Angela Merkel’e göre; “başka nedenlerin yanı sıra, Bu Sarkozy Projesi, yüzünü daha çok Doğu’ya dönmüş olan Kuzey Avrupa ile Mağrip ve Maş- rık ile ilişkilerle ilgilenen Güney Avrupa arasında bir nevi işbölümü gerçekleştirme suretiyle, Avrupa Birliği’nin birleşmesini daha fazla engellemektedir”.³⁴ Bu kapsamda Almanya, tam olarak engelleyeme- se de, Proje’yi Sarkozy etkisinden olabildiğince arındırmaya gayret etmiştir.

Bu çerçevede, öncelikle Sarkozy’nin iki yıllık Başkanlık talebi kabul edilmemiş, sınırlı olması önerilen üye sayısı artırılmış, Fransa’nın Akdeniz’deki çıkarlarını koruyacak projeler için düşünülen özerk fon yönetimi reddedilerek fon kullanımında yine tüm üyelerin onayı aran- mış ve nihayet “Akdeniz Birliği” adı, AB’ye ikame / alternatif görüntü- süsünün silinmesi için “Akdeniz İçin Birlik”e dönüştürülmüştür.

Bu doğrultuda Proje Avrupa Konseyi’nin 13-14 Mart 2008 tarih- li toplantısında ilkeleri kararlaştırarak modalitesini kesinleştirmek için Avrupa Komisyonu’na havale edilmiştir. İzleyen süreçte Avrupa Komisyonu’nun 20 Mayıs 2008 tarihinde açıkladığı Barselona Süre- ci: Akdeniz İçin Birlik Proje Taslağı,³⁵ Avrupa Parlamentosu’nda 562 evet, 50 hayır ve 30 çekimser oyla kabul edilmiştir.

Temel olarak, bu alanda 1995 yılından bu yana yürürlükte olan ve 39 Hükümet ile 750 milyondan fazla kişiyi kapsamına alan ve o tarihten bu yana Topluluk bütçesinden 16 milyar euro dolayında tahsi- sat sağlanan Barselona Süreci’nin varlığına karşın, Akdeniz İçin Bir- lik Projesi her ne kadar bu çalışmaların tamamlayıcısı olarak tanıtılsa da, örtük olarak Komşuluk Politikası’nın çizdiği yetersiz çerçeve ile Akdeniz Bölgesi sorunlarının çözülemeyeceği ima edilmektedir. Tas- lak metne göre, yeni insiyatifin hedefi çoktaraflı ilişkilerin çerçevesini daha da geliştirmek, çalışma yöntemlerini kuvvetlendirmek, işbirliği olanaklarını artırmaktır.

28 Mart 2008 tarihinde Atina’da gerçekleştirilen Avrupa - Akde- niz Parlamenterler Asamblesi’nde (EMPA: Euro-Med Parliamentary Assembly) görüşülen çoktaraflı Birlik’in ortakları olarak tüm üye ülke- ler, Barselona sürecinin üye ve gözlemcileri (Moritanya, Fas, Cezayir,

³⁴ Didier, Billion, AB Haber, 21.3.2008.

³⁵ “Barselona Process: Union for the Mediterranean”, http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/com08_319_en.pdf

Tunus, Libya, Mısır, Ürdün, Filistin Otoritesi, İsrail, Lübnan, Suriye, Türkiye ve Arnavutluk) ile Akdeniz'e kıyısı bulunan diğer ülkeler (Hırvatistan, Bosna Hersek, Karadağ ve Monaco) belirlenmişlerdir.

Avrupa Parlamentosu Sosyal Demokratlar Grubu üyesi Kader Arif'in tanımlamasıyla artık bir Fransız Projesi olmayan, bir Avrupa Projesi'ne dönüşen³⁶ "Akdeniz İçin Birlik" Projesi'nin amacı AB'nin Akdeniz'deki komşuları ile ilişkilerindeki politik düzeyi geliştirmek, çoktarafli ilişkilerde işbirliğini yeniden dengelemek ve sağlamak, bölgede yaşayan insanlara uygun bölgesel – alt bölgesel projelerle ilişkileri daha sağlam ve görünür bir temele oturtmaktır. Bu amaçla bir daimi sekreterlik ve AB – Akdeniz ülkeleri temsilcilerinden oluşan bir Komite oluşturulacaktır. Bölgenin stratejik önemi bağlamında, politik ve ekonomik konularda projeler de gerçekleştirecektir. Kalkınma teşvik edilecek, istihdam, bölgesel farklılıklar ve ekonomik bütünleşme alanında enerji, enerji güvenliği, çevre, sivil savunma ve ulaşım da dahil olmak üzere çalışmalar gerçekleştirilecektir. Projeler için gerekli fonlar özel sektör katılımcıları, AB-Akdeniz ülkeleri arasındaki ikili işbirlikleri, Akdeniz bileşenlerinin katkıları, uluslararası finansal kurumlar, bölgesel bankalar ve diğer fonlar ile Avrupa Komşuluk Politikası Aracı (ENPI:European Neighbourhood Policy Instrument)³⁷ tarafından sağlanacaktır.

Ayrıca, kurulacak bir eş başkanlık sistemi ile çalışmaların daha da etkinleştirilmesi amaçlanmaktadır. Sözü edilen konular Paris'te 13 Temmuz 2008 tarihinde yapılacak AB Zirvesi'nde olgunlaştırılacaktır. Toplantıya davet edilen liderler, ertesi gün, 14 Temmuz 2008 tarihinde yapılacak "Avrupa – Akdeniz Bastille Günü" askeri geçidinin de izleyicisi olacaklardır...

Fransa, 13 Temmuz'da gerçekleştirilecek Zirve'ye üst düzeyde ve tam katılım için önemli diplomatik çaba sarfetmektedir.³⁸ Buna karşı-

³⁶ AB Haber, 11 Haziran 2008

³⁷ a.k. AB Komisyonu'nun 2000 -2006 döneminde 8 Barselona Süreci ortak ülkesine 4.6 milyar euro kaynak aktardığı, 2007 ENPI Programı'nda ise 10 ortak ülke için 1.3 milyar euro kullanıldığı belirtilmektedir. Filistin Otoritesi'ne ise MEDA ve ENPI araçlarıyla Barış Süreci, Sosyal Hizmetler, İnsani Yardım ve Gıda Yardımı - Gıda Güvenliği bütçe kalemlerinden 2000-2007 yıllarında toplam 2.4 milyar euro yardım yapılmaktadır. 2007 yılı yardımı 955 milyon euro'ya ulaşmıştır.

³⁸ Bu kapsamda Mayıs Ayı içinde Fransa'nın Avrupa İşlerinden sorumlu Bakan'ı Jean Pierre Jouyet Türkiye'de görüşmelerde bulundu, Fransa Dışişleri Bakanı Bernard Kouchner Cezayir'i ikna için bu ülkeyi ziyaret etti, Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy Suriye Devlet Başkanı Hafız Esad'ı Cham Elysees'de ağırladı. Ayrıca Sarkozy, Mısır Cumhurbaşkanı Hüsnü Mübarek aracılığıyla da temaslarda bulunmaktadır.

lık Suriye ve Libya, Proje ile İsrail konusunda bir normalizasyon havası yaratılmasından hoşnut olmadıklarını dile getirmektedirler. Türkiye ise AB alternatifi olarak sunulan Birlik Projesi'ne mesafeli bir tutum sergilemektedir.³⁹ Fransa'nın bu tutumu aşmak için yeni çalışmalar içinde olduğu da bilinmektedir.⁴⁰

SONUÇ

Avrupa bütünleşmesi, kapitalist dünyanın dönemsel özelliklerine uygun bir dönüşüm göstermiştir. Bu çerçevede, İkinci Paylaşım Savaşı sonrasında ikili dünya yapısına uygun bir politik – iktisadi zemin üzerinde gelişen Avrupa Ekonomik Topluluğu; sosyalist kampın dünya için alternatif olma özelliğinin zayıflamasıyla, Avrupa Projesini bu yeni yapıya uyarlı olacak şekilde dönüştürmüştür.

Berlin duvarının yıkılmasına kadar merkezi Avrupa'nın bütünleştirilmesi ve malların, hizmetlerin, sermayenin ve işgücünün serbest dolaştığı bir ekonomik alan oluşturulması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, SSCB'yi çevreleyen *cordon sanitaire*'in bir yapı taşı olarak AET'de sosyal devlet uygulamaları adeta zorunlu olarak gündeme gelmiştir. Bu dönemde Avrupa işçi sınıfı fordist üretim tarzının sağladığı ürünlerin ve refah düzeyinin talepkarı konumunu geliştirmiş, yabancı işçiler ile yaratılan kademelenme ilişkisi ise bir sınıf içi çelişki konumuna yükselemeden süregelmıştır. Avrupa'da küçük köylülüğün 1960'lı yılların ikinci yarısında başlayan tasfiyesi ise, işgücü transferinin sorunsuz işlediği bir iktisadi yapı içinde etkin bir muhalefet ile karşılaşmadan tamamlanmıştır.

İki kutuplu dünyadan tek kutuplu dünyaya geçiş, Avrupa'da Maastriht ile karşılık bulmuştur. Amsterdam, Nice ve (Avrupa Anayasası kazası bir tarafa bırakıldığında) nihayet Lizbon kurucu anlaşmaları ile son şeklinin verilmesi planlanan yeni Avrupa, artık ekonomik bütünleşmeden öte bir siyasi planı anlatmaktadır. Hükümetlerarası düzeyde

³⁹ 13 Haziran 2008 tarihinde Ajanslardan geçen habere göre, Akdeniz Birliği için Türkiye'nin tutumu sorulan Dışişleri Bakanı Babacan; "Akdeniz İçin Birlik nedir? Henüz ortaya çıkmış değil. Projeye ilgili elimizde somut dökümanlar yok. Henüz katılmaya bile karar vermiş değiliz. Eğer katılmaya karar verirsek, katılma seviyemiz ikinci bir karar olacak" demektedir.

⁴⁰ Milliyet Gazetesi'nin 31.5.2008 tarihli sayısında Fransa'da yayımlanan haftalık L'Express dergisinden aktardığı haberde, Sarkozy'nin AB'ye üyeliğine yönelik koyduğu rezervler nedeniyle sıkıntı duyan Ankara'nın Akdeniz Zirvesi'ne burun kıvrma ihtimalinin bulunduğu ve Elysee Sarayı'nın artık bundan kaygı duymaya başladığını, buna karşılık Zirve'de Türkiye'nin hazır bulunacağına Fransız makamlarınca tahmin edildiği duyurulmaktadır.

de olsa ortak dış politika ve güvenlik ile adalet ve işçilerinde işbirliğinin kararlaştırılması, bir Avrupa Başkanı ve Avrupa Dışişleri Bakanı yaratılması, bu politik birliğin ordusu ve kapitalist üretim tarzı ile dünya güç odağı niteliğine dönüşme çabalarını somutlaştırmaktadır.

Eşzamanlı olarak, dünyada artan *antogonizma*, Avrupa çelişkisini de daha görünür bir yapıya taşımıştır. Neoliberal iktisadi yapı içinde post fordist üretim koşullarına yönelen Avrupa sanayii, özellikle ucuz işgücünden yararlanmanın kapitalist rekabet için yaşamsal önemini fark etmiştir. Bu durum, öncelikle Avrupa'nın genişleme politikalarının özünü değiştirmiş, MDAÜ'ne yönelim özenle kurgulanan *a la carte* Avrupa'nın doğasına uygun olarak seçilen ülkeleri Avrupa periferisine ekleme biçiminde geliştirmiştir.

Bu yeni dönem, konjonktürel olarak Avrupa'ya, piyasacı ve kapitalist özünü daha rahat uygulama olanağı da sağlamıştır. Avrupa sermayesi fabrikaları MDAÜ'ne taşıyarak ucuz işçiliğin sağladığı artık değerden yararlanırken, merkezi Avrupa'da işsizlik % 10'lar düzeyine taşınmıştır. Sosyal devlet uygulamalarının giderek ortadan kaldırıldığı bu dönem, Avrupa'da sınıf çelişkisini uzun bir ara dönemden sonra yeniden "uzlaşmaz" boyuta doğru taşımaya başlamıştır.

Hem merkezin kendi içinde hem de merkezle çevre arasında giderek derinleşen bu çelişki, Avrupa Projesi'nin halktan kopuşunun resmi haline gelmiştir. Öyle ki, Avrupa Anayasa'sının Hollanda ve Fransa, Lizbon Anlaşması'nın ise İrlanda'da halklarıyla reddedilmesinde örneklendiği üzere, Avrupa'da halka sorulan her soru "hayır" ile yanıtlanmaya başlanılmıştır.

Bu durum, Avrupa elitinde, "Avrupa Projesi'ni halka sormak zaman kaybıdır" düşüncesinin giderek yaygınlaşmasına ve "halkın büyük Avrupa düşünüyü anlayamadığı" kanısının yerleşmesine neden olmuştur.

Oysa Avrupa halkları, kurgulanan neoliberal yapının kendi aleyhlerine gelişen kapitalist doğasının farkına vardıkça, Avrupa Projesi diye karşılıklarına konan şeyin kendi yararlarına olmadığını anlamaya başlamışlar ve buna uygun bir tavır geliştirmişlerdir. Berlin'de yaşayan bir Türk işçisinin, Alman sanayiinin Polonya – Slovakya gibi ülkelere taşınması sonrasında yaşadığı işsizliği "Berlin duvarı bizim başımıza yıkıldı" olarak tanımlaması, sıradan Avrupa insanının ve özellikle emek kesiminin süreçte yaşadığı farkındalığa işaret etmektedir.

Türkiye, 1963 yılında imzaladığı Ankara Anlaşması ile Avrupa bütünleşmesine katılma iradesini ortaya koymuş bir ülkedir. Süreç içinde Katma Protokol imzalanmış, AET / AB'ye üye olmadan Gümrük Birliği Anlaşması'nı imzalamış iki ülkeden birisi olunmuş (diğeri Malta), 3 Ekim 2005 tarihli Müzakere Çerçeve Belgesi sonrası ise AB müktesebatını üstlenme çalışmalarına başlanmıştır.

Bu durum, Türkiye siyasetinde sıklıkla belirtildiği gibi, "AB'ye yönelik 45 yıllık kesintisiz siyasal irade varlığı" olarak tanımlanabilir mi? Yukarıda da tanımlanmaya çalışılan AB dönüşümü düşünüldüğünde, bu soruya olumlu yanıt vermek için rasyonel bir zemin bulmak mümkün görünmemektedir. Zira Maastricht öncesi Avrupa ile sonrası Avrupa'nın aynı yapılanmış gibi tartışılmasının olanağı yoktur.

Özetle, dünya kapitalizmi değiştikçe Avrupa da değişmektedir. Günümüz Avrupa'sı, SSCB'nin sosyalizm iddiasının önemli ölçüde gerilemesi sonrasında, kapitalist sosyal devlet uygulaması seçeneğini terk etmek özgürlüğüne kavuşmuş ve iktisadi – politik yapısını bu yeni duruma süratle uyarlamıştır.

Artık Avrupa'dan söz edildiğinde piyasacı, sermayenin egemenliğini taşıyan, temsili demokrasinin krizi bağlamında giderek sağcı'laşan yönetim yapılarının yerleştiği *neoliberal* ve *neoconservative* bir düzenden söz edilmektedir. Vulgarizasyonun rahatlığıyla, "Avrupa'da özgürlük ve serbesti, sermayenin kendini ençoklaştırabilmesi için gerekli olan ve bireysel olanla sınırlı kavramlardır" denilebilir.

Diğer yandan AB, gerçekleştirdiği anlaşmalarla, siyasal ve ekonomik çıkarlarına uygun bir işbirliği düzeni yaratmaya çalışmaktadır. Başlangıçta AET ile EFTA arasında imzalanan Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması,⁴¹ MDAÜ'leri ile imzalanan Avrupa Anlaşmaları,⁴² Gümrük Birliği Anlaşmaları,⁴³ Avrupa – Akdeniz Ortaklığı Anlaş-

⁴¹ Avusturya, İsveç, Finlandiya, Norveç, İsviçre, Liechtenstein ve İzlanda ile imzalanmış, daha sonra sayılan ilk üç ülke 1995 yılında AB üyesi olmuşlardır.

⁴² Berlin Duvarı'nın yıkılmasından hemen sonra, 1991 – 1993 yılları arasında önemli MDAÜ'leri (Bulgaristan, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Romanya, Macaristan ve Slovak Cumhuriyeti) ile Avrupa Anlaşmaları imzalanmıştır. Görece küçük Baltık ülkeleri (Letonya, Estonya, Litvanya) ve Slovenya ile sanayii ürünleri ticaretinde serbestleşme sağlamaya yönelik daha dar kapsamlı Anlaşmalar tercih edilmiştir.

⁴³ Avrupa Birliği Türkiye, Malta, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Andorra ve San Marino ile Gümrük Birliği Anlaşmaları imzalamıştır. Türkiye hariç tümü küçük ülkelerle imzalanan GB Anlaşmaları kapsamında, AB'ye üye olmadan GB'ne dahil olmuş iki ülke Türkiye ve küçük bir ada ülkesi olan Malta'dır.

maları, İstikrar ve Ortaklık Anlaşmaları⁴⁴, İşbirliği Anlaşmaları⁴⁵ ve Lome Anlaşması,⁴⁶ Avrupa'nın etki alanını genişletmek ve sürdürülebilir kılmak için imzaladığı anlaşmalardır. Bu anlaşmaların tümü, yöneldikleri hedef bakımından Avrupa merkezi ile *periferi* arasında bir ilişki kurmakta olup, bu ilişkinin nihai hedefi merkez yapı yararına bir düzen yaratmaktır.

Bu doğrultuda, günümüz Avrupa Projesi'nin kabulünün, yukarıda çerçevesi çizilen piyasacı iktisadi – politik zeminin kabulü yanında, Avrupa periferisi koşullarını kabullenmek ve askeri projeler de dahil olmak üzere görev üstlenmeyi kabul etmek olduğu görülmektedir.

Özellikle Müzakere Çerçeve Belgesi'nde yazılan “üyelik yükümlülüklerinin tam olarak üstlenilecek durumda olunmaması halinde Avrupa yapılarına mümkün olan en güçlü bağlarla kenetlenme” seçeneği ve bunun yanında getirilen “Birliğin hazmetme kapasitesi”, Türkiye için çizilen rotayı ortaya koyan işeretlerdir. İzleyen süreçte özellikle Fransa Parlamentosu'nun Türkiye'nin üyeliğini referanduma götürme kararlılığını göstermekle birlikte, doğrudan ya da dolaylı referandum yöntemlerini seçerken, Türkiye'yi Akdeniz Ortaklığı fikrine götürecektir kanalları bulmakta özenli davranması, sürecin doğasını olanca çıplaklığı ile ortaya koymaktadır.

Bu bağlamda, Avrupa için Türkiye'nin siyasal yaşamında geçmişte konulmuş iradelerin, bugünü meşru kılmak için kullanılabilmesi olanaklı ve ahlaki değildir.

KAYNAKÇA

Bayrak, M. Orhan, *Türkiye'yi Kimler Yönetti*, Yılmaz yayınları, İstanbul, 1992.

Commission of the European Communities, *2005 Enlargement Strategy Paper*, COM (2005) 561, Brussels, 9 November 2005.

Commission of the European Communities, *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, Brussels, 6.10.2004, SEC (2004) 1202.

Commission of the European Communities, *Regular reports on Turkey's Progress towards accession*.

⁴⁴ Yugoslav Federal Cumhuriyeti, Bosna Hersek, Hırvatistan, Makedonya ve Arnavutluk'la imzalanan Anlaşma kapsamında, kademeli bir serbest ticaret alanı oluşturulması amaçlanmaktadır.

⁴⁵ Rusya, Ukrayna, Moldova, Kazakistan, Kırgızistan, Beyaz Rusya, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Türkmenistan ve Özbekistan'la imzalanan Anlaşma ile tercihli olmayan ortaklık – işbirliği alanlarının kurulması hedeflenmektedir.

⁴⁶ İngiliz Uluslar Topluluğu ve AKP ülkeleri (Asya, Karayip ve Pasifik Ülkeleri) ile imzalanmıştır.

- Commission Communication on Civil Society Dialogue between the EU and the Candidate Countries (COM (2005) 290).
- Council Decisions, on the Principles, Priorities, and Conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, Brussels, November 2005.
- Declaration by the European Community and its member states in response to the declaration by Turkey by the time of signature of the Additional Protocol to the Ankara Agreement, 21 September 2005, UK presidency of the EU.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 5. Baskı, Ankara.
- Didier, Billion, AB Haber, 21.3.2008.
- Günaydın, Gökhan, *Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, Kırsal ve Tarımsal Politikalar*, AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış doktora tezi, Ankara, Ekim 2006.
- http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/com08_319_en.pdf
- [http:// milliyet.com.tr/arşiv/18.12.2004:](http://milliyet.com.tr/arşiv/18.12.2004)
- Hobsbawn, Eric, *Kısa 20. Yüzyıl 1914 – 1991 Aşırılıklar Çağı*, Sarmal yayıncılık, İstanbul, 1995.
- Kamu Yönetimi Dünyası*, “İrlanda Nice Anlaşması’nı Sonunda Onayladı”, Eylül-Aralık 2002, Ankara.
- Official Journals.
- Presidency Conclusions, Brussels, 16–17 December 2004.

AB SOSYAL POLİTİKASININ KAVRAMLARINI YENİDEN DÜŞÜNMEK: Güvenceli Esneklik, Sosyal Diyalog ve Sosyal Dışlanma Üzerine Notlar

Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR*

Bu çalışma, AB sosyal politikasının, son dönemde, kendi ördüğü kavramlarla yarattığı epistemik şiddeti sorgulamayı amaçlamaktadır. AB sosyal politikası, güvenceli esneklik, sosyal diyalog ve sosyal dışlanma gibi kavramlarla, toplumsal gerçekliklerin anlaşılmasını önlemekte ve düşünce kalıplarını, bu kavramlar içinde tutsaklaştırmaktadır. Bu epistemik şiddetin, AB'ye uyum çerçevesinde, yeni kavramlarla üretilen bir sosyal politika alanına da uyum sürecinde olan Türkiye için anlaşılması ve açıklanması önemlidir. Bu çalışma, AB sosyal politikasının kurucu kavramlarını (güvenceli esneklik, sosyal diyalog ve sosyal dışlanma) incelemeyi ve bu kavramların neleri görünmez kıldığını, neleri gözardı ettiğini ve neleri yok saydığını tartışmaya açmayı hedeflemektedir.

Anahtar kelimeler: Sosyal politika, sosyal dışlanma, güvenceli esneklik, sosyal diyalog, Avrupa Birliği

Son dönemde, sosyal politika alanında derin bir dönüşüm yaşanmaktadır. Avrupa Birliği (AB)¹ sosyal politikası, aynen bir dil gibi, kendi “kavramlarını” oluşturmakta ve belirli bir gerçekliğin, paylaşılan ortak kavramlarla algılanması ve anlaşılması için bir kavramsal çerçeve işlevi görmektedir. Güvenceli esneklik, adil iş, sosyal dışlanma, sosyal diyalog, sosyal dayanışma ve yoksulluğu azaltma stratejileri, toplumsal cinsiyetin çalışma hayatında yaygınlaştırılması, eşit fırsatlar politikası, AB sosyal politikasının kavramlarından başlıcalarıdır.

AB sosyal politikasının “yeni kavramları”, üye ülkeler kadar, Türkiye gibi AB ile uzun ve sancılı bir süreç içinde olan ülkeler için de önemlidir ve belirleyicidir. Türkiye, AB'ye uyum çerçevesinde, aynı zamanda bu “yeni kavramlar”la üretilen bir sosyal politika alanına da uyum süreci içerisinde. AB ve Türkiye arasındaki müzakere süre-

* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi, İletişim Fakültesi

¹ Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı, kuruluşundan bugüne değişik adlarla ifade edilmiştir. Bu çalışmada, Avrupa Birliği (AB) adlandırması, tüm süreçler için kullanılacaktır.

cinin belgeleri olan katılım ortaklığı belgeleri,² ulusal programlar³ ve ilerleme raporları⁴ incelendiğinde, sosyal politika ile ilgili bölümlerde bu kavramların kullanımı açıktır.

Son dönemde, AB sosyal politikasının, emek-sermaye ilişkilerinde yaşanan dönüşümler karşısında, dönüşümleri analiz edebilmek için kullandığı kavramlar, sosyal bilimlerdeki diğer kavramlar gibi, güç ilişkileri tarafından belirlenen bir düzlemde var olmaktadır. Diğer bir deyişle, kavramlar, sosyal bilimlerde farklı yaklaşımların ürünüdürler. Sosyal bilimlerde yaklaşımı belirleyen ve/veya tanımlayan da, bu yaklaşımın, toplumdaki güç ilişkileri karşısındaki konumudur. Her yaklaşım, güç ilişkilerine taraf olan kesimlerin çıkarları ile ya örtüşür ya da çatışır. Diğer bir deyişle, sosyal bilimlerde yaklaşımlar, güç ilişkisine taraf olanların çıkarlarına uydukları ölçüde yansız ve nesnel olamazlar. Bazı yaklaşımların ve onların ürettiği kavramların genel kabul görmeleri ve uygulamaya konu olmaları, bu yaklaşımların, ele aldıkları toplumsal olguyu doğru bir şekilde açıkladıkları anlamına gelmez. Dolayısıyla, AB sosyal politikasının ürettiği kavramlarla, toplumsal gerçeklik giderek tanımlanamaz/tanınamaz hale gelmiştir.

AB sosyal politikası, son dönemde, kendi ördüğü kavramlarla ve dayandığı epistemoloji ile bir epistemik şiddet yaratmaktadır. Bu epistemik şiddet, alışılmış açıklamalar ile toplumsal gerçeklikleri anlaşılmasız kılmakta, farklı düşünceleri alışılmış düşünce kalıpları içinde tutsaklaştırmakta ve farklı yaklaşımları cezalandırma tehdidini savurmaktadır.⁵ Bu epistemik şiddet, Türkiye gibi AB ile uyum süreci içinde olan aday ülkeler için daha da vahim olmaktadır. Bu çalışma, bu epistemik şiddete verilmesi gereken bir cevap olarak düşünülebilir. Dolayısıyla, bu çalışma, AB sosyal politikasının kurucu kavramlarını incelemeyi ve bu kavramların neleri görünmez kıldığını, neleri gözardı ettiğini ve neleri yok saydığını tartışmaya açmayı hedeflemektedir.

² Katılım ortaklığı belgeleri, AB tarafından tek taraflı olarak hazırlanmakta ve aday ülkelerin, Kopenhag kriterleri doğrultusunda yerine getirmek zorunda oldukları siyasi ve ekonomik kriterleri ve AB müktesebatına uyum konularını içermektedir. Türkiye için 2001, 2003, 2005, 2007 yıllarında hazırlanmış dört katılım ortaklığı belgesi bulunmaktadır.

³ Ulusal programlar, aday ülkeler tarafından katılım ortaklığı belgeleri göz önüne alınarak, AB mevzuatının ülkeye hangi süre ve hangi araçlarla aktarılacağına dair belgelerdir. Türkiye'nin 2001 ve 2003'te hazırladığı iki ulusal program bulunmaktadır.

⁴ İlerleme raporları, AB'nin aday ülkelerin AB müktesebatı konusunda sağladıkları gelişmeleri değerlendirdikleri raporlardır. 1998-2007 yılları arasında Türkiye ile ilgili dokuz ilerleme raporu yayınlanmıştır.

⁵ Epistemik şiddet üzerine bkz. Fuat Ercan ve Şemsa Özar, "Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye'de Emek Piyasası Çalışmaları", *Toplum ve Bilim*, 86, 2000, s. 22-72.

Sosyal politika alanına emek-yanlısı bir bakış açısı için, en önemli ve sorunlu alan ve bu çalışmanın ilk uğrağı, bir kurum olarak AB değerlendirmesi ile sosyal mücadelelerin gerçekleştiğı eski kıta olarak Avrupa değerlendirmesidir. Emek-yanlısı bir bakışta, Avrupa'nın, 19.yüzyılın ortalarından başlayarak kesintisiz mücadelelerle oluşturduğu Avrupa toplum modeli önemli kazanımları işaret etmektedir. "Sosyal Avrupa" olarak önemsenen ve benimsenen bu coğrafyadır ve bu coğrafyadaki sosyal mücadeleler tarihidir. AB ise, bir kurum olarak, sermaye çıkarları⁶ doğrultusunda şekillenen, neoliberal ekonomi ve siyaset politikaları uygulamayı hedefleyen bir düzenleyici yönetim aygıtıdır. Dolayısıyla, "sosyal mücadeleler alanı olarak Avrupa mı yoksa bir düzenleyici yönetim aygıtı olarak AB mi?" sorusu önemlidir.

AB sosyal politikasının kurucu kavramlarını incelemeye hedefleyen bu çalışmanın ikinci uğrağı ise, AB sosyal politikasını incelemektir. Sosyal politika, sınıflararası çelişkileri gündemine alan ve eşitsizlikleri ve çatışmayı yine sınıflararası güç dengesi ve mücadelesi içinde düzenleyen bir kavrayıştır. Dolayısıyla, sosyal politika uygulamalarını incelemek, bize sınıflararası mücadele hakkında ve bu mücadelenin iktisadi, siyasi ve ideolojik yapılarıdaki yansımaları hakkında çok şey söylemektedir. Diğer bir deyişle, kapitalizmin tarihsel süreci içinde sınıflararası mücadelede ibrenin sermayeye doğru yöneldiğı anlarda sosyal politikanın tanımı, içeriğı ve üretimi ile sınıflararası mücadelede ibrenin emeğe doğru yöneldiğı anlarda sosyal politikanın tanımı, içeriğı ve üretimi oldukça farklıdır. AB sosyal politikasının tanımı, içeriğı, üretimi ve politika önerileri, küresel kapitalizmde sermayenin toplumsal yaşamın her alanında güçlendiğı bir anda değişmiştir. Dolayısıyla, AB sosyal politikası, "sermaye"nin savunduğı sosyal politika alanını oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın üçüncü uğrağı ise, AB sosyal politikasındaki kavramları mercek altına almaktır. Sosyal bilimciler, yeni gerçeklikler keş-

⁶ 1987 yılında kuruluşundan bugüne AB politikaları üzerinde göz ardı edilemeyecek bir oluşum ERT (*European Round Table of Industrialists*)'dir. ERT, Avrupa'nın en büyük 45 şirketinin CEO'sundan oluşmaktadır. ERT üzerine detaylı okuma için bkz. Bastiaan Van Apeldoorn, *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Routledge, 2002; Maria Green Cowles, "Setting the Agenda for the New Europe: The ERT and EC 1992", *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), 1995, s. 501-526; O. Hollman ve K. Van der Pijl, "Structure and Process in Transnational European Business", *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe* (Ed. A. Cafruny ve M. Ryner), Rowman ve Littlefield, 2003, s. 71-93.

fetmekten öte de, çoğu insan için “apaçık” gözükten gerçeklikleri sorgularlar ve “apaçık” gözükten gerçeklikleri yeniden tanımlarlar. Dolayısıyla, alışlagelmiş/kullanılagelen ve birçokları için anlamı “apaçık” olan kavramlar üzerine düşünmek önemlidir. Bu çalışma, AB sosyal politikasına temel teşkil eden tüm düzenlemeler, metinler ve programlarda sürekli ve sıklıkla kullanılan üç kavram üzerine yoğunlaşmaktadır: güvenceli esneklik, sosyal dışlanma ve sosyal diyalog. AB sosyal politikası alanını kuran bu kavramlar, bir yapbozun parçaları gibi birbirleriyle uyumlu gözükmektedirler. Asıl olan, bu kavramların neleri içerdiğini, neleri dışarıda bıraktığını ve egemen söyleme nasıl eklemeliğini tartışmaktır.

Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümü, sosyal mücadeleler alanı olarak Avrupa’ya karşı bir düzenleme aygıtı olan AB’nin sosyal politikasını tanımlamayı amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, Avrupa sosyal politika geleneğine karşı AB sosyal politikasını irdelemeyi hedeflemektedir. İkinci bölümde ise, AB sosyal politikasının temel kavramları olan güvenceli esneklik, sosyal dışlanma ve sosyal diyalog incelenecektir.

AVRUPADA SOSYAL POLİTİKA GELENEĞİNE KARŞI AB SOSYAL POLİTİKASI

“Piyasaya karşı bir koruma aracı olarak sosyal politika, ona asıl rengini veren Avrupa sosyal geleneği ve bu geleneğin bir uzantısı olan AB sosyal politikası”⁷ önermesi ne ölçüde kabul edilebilir? Bu bölüm, bu önermeyi tartışmaya açmayı hedeflemektedir. Bu bölümün iddiası ise, iki yüzyılın sosyal mücadelesinin birikimi olan Avrupa’da sosyal politika geleneği ile AB mevzuatında yer alan sosyal politika arasındaki rabitanın bir devamlılık/süreklilikten öte bir kopuş olduğudur.

Kıta Avrupası merkezli bir kavram olarak ortaya çıkan sosyal politika,⁸ sanayileşmenin ve kapitalizmin yarattığı tahribat nedeniyle yükselen sosyal mücadelelerin kazanımı olarak ortaya çıkan siyasalar

⁷ Aziz Çelik, *AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2006, s. 13.

⁸ Bu kavram, Türkçe’ye Almanca *sozialpolitik*’den aktarılmıştır. Fransızca’da uzun yıllar sosyal ekonomi (*economie sociale*) kavramı kullanılmıştır. Türkçede bir dönem sosyal siyaset olarak kullanılmıştır. Sosyal ekonomi ve sosyal siyaset kavramları, sosyal politikanın, sınıflararası çelişkileri gündemine alan ve eşitsizlikleri ve çatışmayı yine sınıflararası güç dengesi ve mücadelesi içinde düzenleyen bir kavrayış olarak algılanması yönünde daha kapsamlı kavramlardır. Sosyal politika kavramı ise, süreci, uygulamaya dönük bir siyasalar bütünü olarak kurgulamaya çok daha müsaittir.

ve bunları meşrulaştırın ilkeler biçimlerine bürünür.⁹ Sosyal politika, İkinci Dünya Savaşı sonrası refah devleti kavramıyla genişlemiştir. Keynesyen sosyal refah devleti döneminde, Avrupa’da, sosyal politikanın temel unsurları, sosyal güvenliğin kapsamının geniş ve cömert olması, ücret ve gelir dağılımının eşitlikçi olması, işçilerin örgütlü ve politik alanda etkin olması, kamu hizmetlerinin varlığı ve sosyal güvenlik kurumları olarak özetlenebilir.

Avrupa’da sosyal politika geleneği, kapitalizmin, aydınlanmanın, insan haklarının, yurttaşlığın ve demokratikleşmenin oluşum izleğinde gerçekleşmiştir. Bu gelenek, Avrupa toplum modeli olarak adlandırılacak bir eksenle kendi etkilerini gösterir. Kimi yorumculara göre bu model, üç saç ayağı üzerinde yükselmektedir: a) kapitalist ekonomik yapı, b) çoğulcu ve demokratik bir siyasal yapı ve c) sosyal refah devleti politikaları.¹⁰

Avrupa’da sosyal politika geleneği, yukarıdaki modellemenin yanı sıra, “emeğin anayasallaşması” kavramı ve bu kavramın gönderme yaptığı toplumsal süreçlerle de açıklanabilir. Anayasallaşma kavramı, en dar içeriğiyle, emeğin haklarının anayasal bir meşruiyet içermesi halidir. Emeğin anayasallaşması kavramı, daha geniş haliyle, emeğin kurucu rolünün, toplumun tahayyülünde ve bu toplum tahayyülüne dayanan hukuki düzenlemelerde “apaçık”¹¹ bir gerçeklik olarak varolmasıdır.¹² Hak nosyonunun kolektif/sosyal içerik kazanması ise, sınıfsal taleplerin, toplum adına serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale edebildiği noktada başlar. Diğer bir deyişle, emeğin anayasallaştığı bir toplumda, sosyal politika, “sınıfsal içerikli kolektif haklara” dayanan insanların, “üretim ilişkileri içerisindeki konumları” nedeniyle devlete karşı ileri sürebilecekleri haklar olarak algılanabilir. Bu noktada, devlete düşen yükümlülük, bir şey yapmama ve/veya karışmama anlamında negatif bir yükümlülük değil; haklılığı siyasi, hukuki ve ideolojik boyutlarda tartışma götürmeyen talepler karşısında, politikalar geliştirip maliyetine katlanarak eylem yapmak anlamında pozitif bir yükümlülüktür.

⁹ Avrupa’da sosyal politika oluşumunun köklerini 16. yüzyıl İngiltere’inde Yoksul Yasaları (*Poor Law*)’na kadar geriye götürenler de bulunmaktadır.

¹⁰ Meryem Koray, *Avrupa Toplum Modeli*, Ankara, İmge Yayınları, 2005.

¹¹ Apaçık olma halinin geniş bir tanımı için bkz. Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları*, (çev. Alp Tümerterkin), İthaki Yayınları, İstanbul, 2003.

¹² Michael Hardt ve Antonio Negri, *Labor of Dionysus: A Critique of the State-Form*, Minnesota: University of Minnesota Press, 1994, s. 71.

Benimsenen açıklama her ne olursa olsun, Avrupa'nın kapitalist gelişim çizgisine tescilli bir sosyal politika geleneği olduğu söylenebilir. Avrupa'da sosyal politika geleneğinin yarattığı toplumsal uzlaşma "Sosyal Avrupa" olarak da adlandırılmaktadır.¹³ "Sosyal Avrupa", kamu hizmetinin sınırlarının en üst seviyelere ulaştığı liberal korporatist/Keynesyen dönemde, bölüşümünden toplumun geniş kesimlerinin pay alabildiği ve refahın görece olarak yaygınlaştığı bir Avrupa'yı betimlemektedir.¹⁴

Avrupa'da sosyal politika geleneği, Avrupa toplum modeli ve/veya "Sosyal Avrupa", son yıllarda ciddi bir tehdit altındadır. Kapitalist dünya sisteminin kendisini ekonomik, siyasal ve ideolojik olarak yeniden tanımladığı 1970'li yılların sonunda, Keynesyen iktisat politikaları ve ona dayalı sosyal uzlaşma etkisini kaybetmeye başlamıştı. 1970'li yılların sonu, Atlantik ölçeğinde sermaye birikim stratejilerinde ciddi dönüşümlerin başladığı bir döneme denk geliyordu. 1970'li yılların sonu, toplumsal sınıflar arasındaki güç ilişkilerinin yeniden yapılanacağı anlamına geliyordu. Kapitalizmin yapısal krizi ve bunun toplumsal etkileri, sınıflararası güç dengelerini emeğin aleyhine bozan politikaları uygulamayı amaçlayan hükümetlere meşru bir zemin sağladı. Sınıflararası güç dengelerini emeğin aleyhine bozan politikalar ise neoliberal söyleme dayanmaktaydı. Neo-liberal söylemin konumuz açısından en çarpıcı yanı "piyasayı topluma karşı korumak" ifadesidir.¹⁵ Bu ifade, başlı başına, Avrupa'daki sosyal politika geleneğine tümüyle terstir.

Avrupa sosyal politika geleneğini genel çizgileriyle inceledikten sonra AB sosyal politikasını irdelemeye döndüğümüzde, AB sosyal politikasını iki dönem halinde incelemek anlamlı gözükmektedir: AB'nin kuruluşundan 1980'lere kadar ve 1980'lerden bugüne. 1980'lere kadar olan dönemde, ki bu dönemi AB sosyal politikasının "eski paradigması" olarak adlandırabiliriz,¹⁶ AB sosyal politikası tek başına bir politika alanı olarak ele alınmamıştır. Dolayısıyla, bu dönem için bağımsız bir AB sosyal politikası oluşturma çabalarından¹⁷ ve kapsamlı bir AB

¹³ Burada terimin son dönemde geçirdiği anlam kaymalarına değinilmeyecektir.

¹⁴ Koray, *a.g.k.*, s. 120-128.

¹⁵ Ali Murat Özdemir, "Üretimin Söylemlerindeki Dönüşüm, Kolektif Hak Kavramı ve Emeğin Hukuku", *Çalışma ve Toplum*, 2, 2006, 49-61.

¹⁶ Nurcan Özkaplan, Gamze Yücesan-Özdemir ve Ali Murat Özdemir, "Sosyal Dışlanma Ne'yi Dışlar: Avrupa Üzerine Notlar", *Mülkiye*, XXIX, Güz, 2005, s. 77-95.

¹⁷ 1970'li yıllarda toplanan Paris Zirvesi (1972) ve ardından hazırlanan *Sosyal Eylem Planı* (1974) sosyal politikanın ekonomik birlik ve para birliği ile aynı anlamı taşıdığını belirtse ve

sosyal politikasından bahsetmek pek de mümkün görünmemektedir. Avrupa bütünleşmesinde, sosyal politika bir kenarda tutulmuş ve üye devletlerin meselesi olarak ele alınmıştır. Dolayısıyla, AB, para ve mal piyasalarında merkezi düzeyde detaylı düzenlemelere sahipken; sosyal politika alanında ise, süreci daha çok üye ülkelerin iç düzenlemesi olarak algılama eğilimi içinde olmuştur.

AB sosyal politikasında kırılma yaratan dönem, neoliberal söylemin öne çıktığı 1980 sonrası dönemdir. 1980'ler, bir yandan küresel kapitalizmin baskısı ile, diğer yandan ise AB içinde ekonomik ve parasal bütünleşme süreci ile, AB'nin yeniden şekillendiği yıllardır. AB, bir Avrupa bütünleşmesi projesi olarak, "üretim toplumsal koşulları ve sömürü ilişkilerinin" büründüğü politik biçimlerin mekansal açıdan yeniden düzenlenmesine işaret etmektedir.¹⁸ AB, ulusal Keynesci düzenleme biçimlerinin krizi içinde biçimlenmeye başlamış ve ulusal politik süreçlerin dönüşümü içinde bu krize emek adına olabilecek en talihsiz cevapları sunmuştur. En temel özelliği, sermaye birikiminin kıta çapında başta Avrupa Merkez Bankası'nın bulunduğu bir kurumsal ve stratejik düzenlemeye tabi tutulması, bununla birlikte, emeğin yeniden üretiminin, sermaye birikim stratejilerine tabi olarak, ulusal ölçüğe bırakılmasıdır. AB, son dönemde, hem Avrupa sermayesinin köklü bir biçimde yeniden yapılanmasına hem de Avrupalı şirketlerin her geçen gün AB içinde söz hakkının artmasına sahne olmaktadır. Bazılarına göre, AB, asıl şimdi aslına rücu etmektedir.¹⁹

1980'lerden bugüne AB yeniden şekillenirken, sosyal politikaya da "yeni bir paradigma"²⁰ damgasını vurmaktadır.²¹ Yeni paradigma-

bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşturma çabalarını içerse de, ilk 30 yıla egemen olan paradigmada önemli değişiklikler yaratamamıştır.

¹⁸ Avrupa bütünleşmesi ve AB'nin bir yönetim aygıtı olarak işleminin detaylı bir tartışması bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Derinlikli bir okuma için bkz. Jeffrey Harrop, *The Political Economy of Integration in European Union*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000; Guglielmo Carchedi, *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration*, London, Verso, 2001.

¹⁹ Yüksel Akkaya, "Yetiş Ya Avrupa Birliği", *Sendika.org.*, 24 Eylül 2004, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=895 (28.03.2007)

²⁰ Özkaplan, *a.g.m.*, s. 90.

²¹ Bu yeni paradigmanın oluşmasını sağlayan temel metinler şunlardır: Tek Avrupa Senedi (1987), Avrupa Topluluğu Sosyal Şartı (1989), Maastricht Antlaşmasına ek protokol olarak Sosyal Politika Antlaşması (1992), Amsterdam Antlaşması (1997), Lizbon Stratejisi (2000), Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (2000), Avrupa Sosyal Politika Gündemi (2000), Avrupa Sosyal Politika Gündemi (2005). Avrupa Birliği yeni paradigmasını oluşturan metinlerin detaylı bir incelemesi için bkz. Mesut Gülmez, *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No. 4, Ankara, 2003.

nın önemli bir özelliği -yukarıda belirtildiği gibi, AB’de sosyal politika büyük ölçüde ulusal devletlerin yetkisinde olan bir alan olmakla birlikte- AB organlarının bu alandaki yetkilerinin giderek artmasıdır. Ancak, anılan dönüşümün, “sosyal politikanın birikimin gereklilikleri karşısında ikincil olması” durumuna pek dokunmadığını ve yeni ölçeğin yeni bir ilke anlamına gelmediğini de belirtmek gerekir. AB düzeyindeki yerinden yönetim (*subsidiarity*) ilkesi, neoliberal politikaların AB düzeyinde belirlenmesi ama üye ülkeler tarafından ulusal açıdan özgün biçimlerde uygulanma ilkesidir.²² AB sosyal politikasının AB düzeyinde belirlenmesi noktasında hükümetlerin ve sermaye çevrelerinin de pek niyetli olmadığı açıktır.²³ AB sosyal politikasında yeni paradigmanın ikinci özelliği, ulusal-üstü, ulusal ve ulusal-altı yetkili kurumların katılımıyla oluşan yeni bir politika oluşturma ve karar alma sürecinin çok düzeyli yönetişim (*multi-level governance*) bağlamında hedeflenmesidir. Yeni paradigmanın üçüncü özelliği, 1980’lerden bugüne artan sosyal sorunların, AB içinde varolan farklı siyasi çizgiler arasındaki gerilimi arttırmasıdır. Yeni oluşan paradigma, bu gerilimin izlerini taşımaktadır.²⁴ Yeni paradigmanın, sonuncu ama belki de en önemli özelliği ise, kendi kavramlarını üretmesi ve onların etrafında şekillenmesidir. Her söylem, kendi kör noktalarını yaratır. Söylemler açıkladıkları kadar karanlıkta bıraktıkları ile de etkiler doğururlar.

AB sosyal politikası, son dönemde, şu gelişmelerle/sorunlarla yüz yüzedir: Avrupa düzeyinde ve uluslararası düzeyde ekonomik bütünleşme; yeni uluslararası işbölümü; yeni teknolojilerin gelişimi; Avrupa toplumlarının yaşlanması; düşük istihdam oranları; yüksek ve uzun süreli işsizlik oranları; sosyal güvenlik sistemlerinin sürdürülebilirliği önünde engeller ve diğer ülkelerin emek piyasalarında sosyal güvenceli ve sosyal güvencesiz işgücünü kapsayan katmanlı emek piyasalarının varlığı.²⁵ AB içinde, sermaye, Avrupa ekonomilerin, çok korunan ve rekabetçi olmayan sektörler, katı çalışma ilişkileri ve fazla cömert sosyal

²² Arjan M. Lejour, *Social Europe: Responsibility of the EU or the Member States*, Euroframe-EFN Autumn 2007 Report CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex5_CPb.pdf (15.04.2008)

²³ Gülmez, *a.g.k.*

²⁴ AB içinde varolan farklı siyasi çizgiler arası gerilim ve bu gerilimin sosyal politika alanına yansması için bkz. Çelik, *a.g.k.* s. 93.

²⁵ Avrupa Komisyonu, *Key Challenges, Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners*, 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/cross_key_challenges.pdf (15.04.2008).

refah sistemleri yüzünden, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Japonya karşısında rekabetçi olmadığı tezini sıklıkla vurgulamaktadır.²⁶

AB SOSYAL POLİTİKASI TEMEL KAVRAMLARI: GÜVENCELİ ESNEKLİK, SOSYAL DİYALOG VE SOSYAL DIŞLANMA

Bu üç kavram, tüm AB müktesebatında (*acquis*) sıklıkla telafuz edilmektedir. Bu üç kavramda da, AB, üye ülkelere bir araç kutusu sunmakta ve uygulamaları üye ülkelerin inisiyatifine bırakmaktadır. Bu bölümde, her kavramın incelenmesinde ve/veya irdelenmesinde izlenecek yöntem şöyle açıklanabilir: Öncelikle, her kavramın, AB sosyal politikasını üreten söylem tarafından nasıl tanımlandığı açıklanacaktır. Ardından ise, bu kavramın neleri önvarsaydığı, neleri göz ardı ettiği ve neden göz ardı ettiği tartışmaya açılacaktır.

Güvenceli Esneklik (*Flexicurity*): Sosyal Güvenliğin Reddi

Güvenceli esneklik, AB sosyal politikasının temel kavramlarından birini oluşturmaktadır ve Avrupa emek piyasalarının geleceği ve sosyal politikaların gelişiminde lokomotif kavram olmaya adaydır.²⁷ AB, güvenceli esneklik ile, yurttaşlarına ekonomik güvence sağlarken aynı zamanda dinamik ve başarılı bir bilgi ekonomisine ulaşmayı hedeflemektedir. AB, güvenceli esneklik ile, hem işveren hem de çalışanların yeni ihtiyaçlarına uygun esnek emek piyasası ve güvenlik düzeyine ulaşabilmeyi, küçük ve orta ölçekli işletmelerin değişikliklere uyum sağlayabilmesini, iş güvencesi değil istihdam güvencesini oluşturabilmeyi, vasfı arttırabilmeyi, çok ve iyi işler yaratabilmeyi, daha az katmanlı emek piyasası oluşturabilmeyi, kadınların, göçmenlerin ve gençlerin entegre olabileceği bir çalışma yaşamı gerçekleştirebilmeyi, değişimlerin ve yeni sosyal risklerin iyi yönetimini sağlayabilmeyi ve ekonomik şoklara uyumu yakalayabilmeyi hedeflemektedir.²⁸

AB, bir yandan, dünya ekonomisinde yaşanan dönüşümlere ve teknolojik değişimlere hızlı cevap verebilen bir mal ve hizmet üretimi içi-

²⁶ Graham Taylor ve Andrew Mathers, "Social Partner or Social Movement? European Integration and Trade Union Renewal in Europe", *Labour Studies Journal*, 27,1, 2002, s. 93-108.

²⁷ Avrupa Komisyonu, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf (20.02.2008)

²⁸ *a.k.*, s. 8-9.

ne girmelidir. Bu mal ve hizmet üretimi ise esnek çalışma koşullarını gerektirmektedir. Diğer bir deyişle, AB, rekabet için gerekli esnekliği sağlamak zorundadır. Diğer yandan ise, AB, Avrupa'daki geleneksel sosyal politika kazanımlarını bir anda terk edebilecek durumda değildir. Emek, halen ulus devlet içinde ve Avrupa Komisyonu'nda olmasa da, Avrupa Parlamentosunda yüksek oranda temsil edilmektedir.²⁹ Gramsci'nin deyişi ile, emeğin mevzileri ³⁰ gerilemiş olsa bile bütünü ile terk edilmemiştir. Güvenceli esneklik, anılan bu durumun ifadesidir aslında. Bir başka deyişle, güvenceli esneklik ile AB, esneklik ile Avrupa toplum modeli arasındaki ikilemi/çıkıma "çözmeye" çabalamaktadır. Güvenceli esneklik, sosyal politika alanında ve çalışma ilişkilerinde esneklik ve güvencenin birlikte olabileceği iddiasını içermektedir. Buna göre, a) güvence ve esneklikten birini seçme zorunluluğu yoktur,³¹ b) işçi ile işveren arasında geleneksel çıkar çatışmasına dayanarak işverenin daha fazla esneklik, işçinin ise daha fazla güvenlik talep ettiği dönemlerin sonuna gelinmiştir,³² c) esneklik işverenin, güvence ise çalışanın tekelinde değildir.³³

Güvenceli esneklik, Lizbon stratejisine de sadıktır. Lizbon Stratejisi, üye ülkelerin 2010'a kadar ulusal reform programları ile ulaşmaya çalıştıkları istihdam hedeflerini içermektedir. Lizbon Stratejisi istihdam yaratmayı ve ekonomik büyümeyi hedeflemektedir. İki önemli hedef, toplamda yüzde 70, kadın istihdamında ise yüzde 60'ı yakalamaktır.³⁴ Anılan strateji, görüldüğü gibi, tam istihdam hedefinden vazgeçmiş, bunu kendi politik hedefleri arasına bile ekleyemeyen "gerçekçi" bir Avrupa'nın stratejisidir.

Güvenceli esneklik dört temel ayak üzerine kurulmuştur: a) esnek iş sözleşmeleri, b) yaşam boyu öğrenme, c) aktif işgücü politikaları ve d) modern sosyal güvenlik sistemleri.³⁵ Esnek iş sözleşmeleri, istihdamın önünde sorun yaratan katı istihdamı koruma düzenlemelerinin³⁶

²⁹ Simon Hix, A. G. Noury ve G. Roland (Ed.), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

³⁰ Antonio Gramsci, *Modern Prens* (çev. Pars Esin), Ankara, Birey ve Toplum, 1984.

³¹ Avrupa Komisyonu, "Towards.....", s. 12.

³² Hilal Derici, "Güvenceli Esneklik", *İşveren*, Haziran, 2006. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1450&id=77 (10.02.2008)

³³ a.k.

³⁴ Anton Hemerick, "The Transformation of European Social Model(s)?", *Why We Need a New Welfare State* (Ed. Gosta Esping-Anderson), New York, Oxford University Press, 2002, s. 173-215.

³⁵ Avrupa Komisyonu, "Towards.....", s. 12.

³⁶ İstihdamı koruma düzenlemeleri, iş sözleşmesinin feshi durumunun yarattığı yasal düzenlemeleri içermektedir.

ortadan kaldırılmasını hedeflemektedir. Bu hedefi belirleyen strateji, ilke ve politikalar setinin, içinde “güvence” terimini içeren bir tamlama ile isimlendirilmesi ironiktir. Yaşam boyu öğrenme, çalışanların sürekli eğitim programları ile yeni işlere ve yeni olanaklara hazırlanması olarak tanımlanmaktadır.³⁷ Aktif işgücü politikaları ise, iş değiştirmeler arası süreyi kısaltan ve farklı istihdam olanakları için eğitim imkanı sağlayan politikalarlardır. Modern sosyal güvenlik sistemleri ise, çalışanların iş değiştirirken yaşadıkları işsizlik dönemlerinde yaratılacak bir güvenlik ağını hedeflemektedir.

Güvenceli esneklik tamlamasının “esnekliği”, “esnek iş örgütlenmeleri”, “esnek çalışma saatleri” ve “esnek iş sözleşmeleri” gibi çeşitli anlamlara sahiptir. Güvenceli esneklik tamlamasının “güvenliği” ise, aynı işe sahip olmak değil de farklı işlere ve farklı işler için gerekli vasıfları güncel tutabilecekleri bir eğitim programına ve işlerini kaybettikleri durumda da kısa süreli işsizlik yardımlarına sahip olmayı tanımlanmaktadır.³⁸ Bir başka deyişle, buradaki haliyle “güvenlik” kavramı, kendisini eğitim programı ve işsizlik yardımlarında var eden bir kavramdır.

AB, güvenceli esneklik uygulamalarının detaylarının üye ülkeler tarafından belirlenmesini öngörmektedir. Üye ülkeler arasında, Hollanda³⁹ ve Danimarka’nın⁴⁰ uygulamaları, güvenceli esneklik için örnek gösterilmekte ve dolayısıyla, güvenceli esneklik bir Kuzey Avrupa modeli olarak görülmektedir.

Güvenceli esneklik kavramı, “yalnızca işgörenin değil, işverenin de güvenliği” şiarıyla, sosyal politika alanında sermayenin lehine düzen-

³⁷ Ute Klammer, “Flexicurity in a Life-Course Perspective”, *Transfer*, 2, 2004, s. 98-119.

³⁸ Avrupa Komisyonu, “Towards.....”, s. 10.

³⁹ Hollanda’da, “iş hukukunun modernleşmesi” adı altında, sosyal taraflar tarafından sosyal diyalog masasında yapılan düzenlemelerle, 1999 yılında, Esneklik ve Güvence Yasası (*The Flexibility and Security Act*) yürürlüğe girmiştir. Getirdiği düzenlemeyle, Yasa, belirli süreli çalışma ve yarı-zamanlı çalışmayı tanımlamıştır. Yasa’nın, Hollanda’da büyük bir istihdam artışına ve işsizliğin gerilemesine neden olduğu savunulmaktadır. Hollanda örneği için bkz. Ton Wilthagen, *The Flexibility-Security Nexus: Approaches to Regulating Employment and Labour Markets*, OSA- Institute of Labour Studies Working Paper WP2002-18, 2002, http://www.uvt.nl/osa/producten/wop/oswp02_18.pdf (10.04.2008).

⁴⁰ Danimarka’da yürürlükte olan uygulamalar *Altın Üçgen* olarak adlandırılmaktadır. *Altın Üçgen*, esnek iş sözleşmeleri, sosyal güvenlik düzenlemeleri ve aktif işgücü piyasası politikalarından oluşmaktadır. Danimarka, 2006 yılı içinde yüksek istihdam oranı (%77.4), düşük işsizlik oranı (%3.9), düşük genç işsizlik oranı (%7.7) ve düşük uzun süreli işsizlik (%0.8), yüksek bir işgücü devri (çalışanların dörtte biri, bir yıldan az süredir aynı işverenle bağlı çalışmaktadır), yaşamboyu öğrenmeye katılım (%27.4) ile AB’nin örnek gösterdiği ülkedir. Danimarka örneği için bkz. Torben M. Andersen ve Michael Svarer, “Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark”, *CEifo Economic Studies*, 53, 2007, s. 389-429.

leme getirmeyi hedeflemektedir. Daha önce, kolektif hakların, sınıfsal taleplerin, topluma adına serbest piyasa düzenine ve ücret sistemine müdahale edebildiği noktada başladığı belirtilmişti. Yukarıda italik olarak belirtilen tanıma bu perspektiften bakıldığında, artık sermayenin kolektif haklarının sosyal politikanın defterine tescil edilmeye başladığını görülmektedir. Bir başka deyişle, güvenceli esneklik ile, sermaye kendi çıkarlarını açıktan sosyal politika yoluyla var etmeye çalışmakta ve kendi güvenliğinin de korunması gerektiğini vurgulamaktadır. Komisyonun ifadesinde yer alan, “güvenceli esneklik, işverenleri, çalışanların, iş arayanların ve hükümet yetkililerinin sorumlulukları ve hakları arasında bir dengeye işaret etmektedir”⁴¹ ifadesi manidardır.

Güvenceli esneklik, iş hukukunun temel kazanımı olan emek lehine yorum ilkesinin içerdikleri ile bağdaşmaz. İş hukuku doktrininde, “işçi-yi koruyucu hüküm ve yorum” şeklinde kendisini ifade eden üretimin sosyal demokrat söylemi, dünya ölçeğinde gerilemektedir.⁴² “Esnek iş örgütlenmeleri”, “esnek çalışma saatleri” ve “esnek iş sözleşmeleri”, iş hukukunun, sermayeyi krizlere karşı koruyan uygulamalarıdır. Buna bağlı olarak iş hukuku doktrin ve yargısında, “işyerinin korunması ilkesi” gibi yeni “ilkelerin” “keşfi” sözkonusudur.⁴³ “İşyerinin korunması ilkesi”, işçinin korunmasının, onun varlığının bağımlı olduğu işletmenin varlığının korunması ile mümkün olacağını belirtmektedir.

Güvenceli esneklik, sosyal güvenliğin kazanımlarına karşı bir mücadeledir. Sosyal güvenlik kavramı, “çalışan-odaklı güvenlik” (*worker-oriented safety*) ve “istihdam güvencesi” (*employment safety*) gibi kavramlarla yer değiştirmektedir. Dolayısıyla, sosyal güvenlik tümüyle işgücü piyasasının ihtiyaçları doğrultusunda şekillenmektedir.⁴⁴ AB sosyal politikası, yeni güvenlik tedbirlerinin, “çalışan-odaklı” olduğunu belirtmektedir.⁴⁵ AB sosyal politika metinlerinde adlandırıldığı şekliyle, “modern sosyal güvenlik sistemleri”, emekçinin toplumsal üretime katkısı değil; emekçi değiştiren sanayinin bir emekçiyi çıkarıp diğerini yerleştirirken ihtiyaç duyacağı süreyi vermeye yöneliktir. Bu perspektiften bakıldığında, yeni güvenlik anlayışı, genç işçileri dinamik bir emek piyasasında sürekli emek arz edebilecek hale getirmekte,

⁴¹ Avrupa Komisyonu, “Towards.....”, s. 12.

⁴² Özdemir, *a.g.m.*

⁴³ *a.k.*, s. 49

⁴⁴ Taylor ve Mathers, *a.g.m.*, s. 95.

⁴⁵ Avrupa Komisyonu, “Towards.....”, s.3.

iş kaybı “riski” gerçekleştiğinde azimle bir diğerine yönelmeye teşvik etmektedir. İşçi, piyasanın baskısına karşı emek arzını denetlemeye kalkmak yerine emek arzını artırmalıdır. Herşeyden önce emek arzını denetlemeye yönelik işçi yanlısı hareketler kolektif eylemi gerektirirler. Güvenceli esneklik, emeği tam da kendi menfaatinin zıddı bir tavra, emek arzını bireysel olarak artırma “seçeneğine” odaklandırmaktadır. Buradaki temel husus, iş güvencesinin geliştirilmesi değil; kolektif eylemlerin kaldırılmasına yöneliktir. Kolektif eylemlerin kaldırılması, sınıf temelinde sosyal güvenlik taleplerinin ve bu taleplerin üstünde yükselen sosyal güvenlik düzenlemelerinin de ortadan kaldırılmasıdır.

Çalışan-odaklı güvenliğin bir önemli başlığı da yaşam boyu öğrenmedir. Vasıfsız iş gücünün yaşam boyu öğrenme faaliyetine dahil edilmiş olması, olumlu olarak ortaya konmaktadır. Fakat, durmak tükenmek bilmeyen bu “öğrenmenin” bir türlü vasıflı bir işgücü çıkarmaması ise “yaşam boyu öğrenme” teriminin içeriği hakkında bir fikir vermektedir: “şişkin bir hizmet sektörünün içerisinde birden fazla işle iştigal ederken yoksulluk çekmek.”⁴⁶ Bir başka deyişle, anılan öğrenme sürecinin entelektüel boyutları “kayıt dışıdır”. Hizmet sektöründen güler yüzlü emek çıkartmak için girilen bitimsiz çabalara “yaşam boyu öğrenme” denmektedir.⁴⁷

Güvenceli esneklik kavramı, “sosyal koruma ağları” gibi kavramlarla desteklenmektedir. Sosyal koruma ağları, “ekonomik şoklar ve sağlık sorunları gibi olumsuz gelişmelere karşı güvenliğin artırılması ve bu riskler azaltılarak bunlara karşı koyma olanaklarının geliştirilmesi”⁴⁸ olarak tanımlanmaktadır. Sosyal koruma ağları, sosyal güvenliğin merkezindeki kamu müdahalelerini itelemekte ve merkezine sivil toplum kuruluşlarının etkinliklerini ve faaliyetlerini yerleştirmektedir. Bu noktada son olarak, ağ terimine/metaforuna dikkat çekmek gerekmektedir. Ağın gerildiği seviyenin bir parmak üzerisi “güvenliğe” dahil değildir. Ve ağ, ancak ve ancak düşenler/düşkünler olduğunda hareketlenir.

Son olarak, güvenceli esneklik, Avrupa toplum modeline karşı bir kavramsallaştırmadır. Güvenceli esnekliğin üzerine kurulduğu iki eksen de (esneklik ve güvenlik), sosyal politika alanında sermayenin gücünü ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle, esnekliğe, AB ölçütünde verilen “güvence” ile ortaya çıkan “güvenceli esneklik” kavramı,

⁴⁶ Bu noktadaki katkısı için Ali Murat Özdemir’e çok teşekkür ederim.

⁴⁷ Hizmet sektöründe güler yüzlü emek tartışmasının parçası olduğu duygusal emek tartışması için bkz. Antonio Negri ve Michael Hardt, *Çokluk* (çev.B. Yıldırım), İstanbul: Ayrıntı, 2004.

⁴⁸ Fikret Şenses, *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*, İstanbul: İletişim, 2003, s. 43.

Avrupa toplum modeli ile taban tabana zıt bir eğilimin kendini uygun terimlerle ifade etmesinin ötesinde bir anlam içermemektedir.

Sosyal Dışlanma: Yoksulluk ve Bölüşüm Sorununun Reddi⁴⁹

Sosyal dışlanma kavramı, 1980'ler sonrasında artan göç, yüksek işsizlik oranları, iktisadi durgunluk, neoliberalizmin devleti arka plana itmesi ve sosyal sorunların ivmesinin artması koşullarının içinde ve içine doğmuştur. Sosyal dışlanma kavramının, "yoksulluk" kavramının yeniden adlandırılması olmadığı; yoksulluğu da kapsayan daha geniş, daha çok katmanlı ve karmaşık bir kavram olduğunu belirtilmektedir.⁵⁰ Akademide ve sosyal politika merkezlerinde, sosyal dışlanma anabilim dallarının ve sosyal dışlanma merkezlerinin kurulmakta olması hem kavramın akademik üretimde kurumsallaşmasının bir ifadesi hem de AB sosyal politikasının temel kavramı haline gelmesinin bir göstergesidir.

Sosyal dışlanma kavramının içerdiği kültürel, siyasi, iktisadi ve sosyal karmaşıklık, bu kavramı, farklı siyasi yaklaşımlar tarafından farklı okumalara açık hale getirmiştir. Kavrama üç farklı yaklaşımdan sözedilebilir: dayanışmacı yaklaşım, liberal yaklaşım ve sosyal demokrat yaklaşım.⁵¹ Dayanışmacı yaklaşım, Durkheimci bir perspektiften, sosyal dışlanmayı, bireyin toplumla olan tüm kültürel, ahlaki ve sosyal bağlarının kopması olarak görmektedir. Liberal yaklaşım, sosyal dışlanmanın temel aktörü olarak, vasıfsız ve piyasada kaynaklarını etkin kullanamayan ve rekabet edemeyen bireyi görmektedir. Sosyal demokrat yaklaşım ise, sosyal dışlanmayı, sınıf temsili üzerinden kolektif haklar ve yurttaşlık hakları için mücadele edilen demokratik bir içerik içinde ele almaktadır. Bu farklı yaklaşımları belirttikten sonra, farklı şiddette de olsa, her üç yaklaşımda da kendini hissettiren özellikleri⁵² ile sosyal dışlanmanın neleri dışladığını sorgulamaya açmak önemlidir.

Sosyal dışlanma, sınıf kavramını toplumsal analizlerin dışına itmektedir. Neoliberal söylemin baskın söylem haline gelerek, toplum-

⁴⁹ Bu bölüm, daha önce sosyal dışlanma üzerine yaptığım iki çalışmaya dayanmaktadır: Gamze Yücesan-Özdemir, "Sosyal Dışlanma Kavramı Masum Değildir: İnsandılaşmanın Reddi ve İnsanlaşmaya Dair", *Tes-İş Dergisi*, Haziran, 2007, s. 100-103; Özkaplan, *a.g.m.*

⁵⁰ Faruk Sapançalı, *Sosyal Dışlanma*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.

⁵¹ Bu konuda daha detaylı inceleme için bkz. Hilary Silver, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labour Review*, 133(5-6), 1997, 531-578; Sapançalı, *a.g.k.*; Özkaplan, *a.g.m.*

⁵² Burada belirtmeliyim ki, sosyal dışlanma kavramının ortak özellikleri olarak ele alacağım özellikler her üç yaklaşımda da aynı şiddette değildir; zira, sosyal demokrat yaklaşıma "haksızlık" yapmak istemem.

sal ilişkilerin bütün alanlarını “tanımlamaya” başladığı 1980’lerden bugüne, sınıf kavramının toplumsal eşitsizlikleri açıklayabilme potansiyelini yitirdiği iddiası, akademik üretimin her aşamasında desteklenmekte ve ödüllendirilmektedir. Bu dönüşüm tek merkezli olmadığı gibi, tek bir teori ekseninde de gelişmemiştir; “sağ” söylemin çeşitli renkleri tarafından ve “sol” söylemin içinde post-yapısalcı tezler tarafından iddia edilmektedir.⁵³ Bir yandan, kökeni 1950’lere dayanan yaklaşım, post-endüstriyel toplumun ya da enformasyon toplumunun yükselişinin sanayi toplumlarını ayırıştırarak toplumsal bölünmeleri geçersiz kıldığını ve bu nedenle de artık “sınıf” analizinin anlamsız olduğunu vurgulamaktadır.⁵⁴ Diğer yandan ise, toplumsal cinsiyete,ırka, etnik kimliklere ve cinsel tercihlere dayalı toplumsal bölünmelerin yarattığı gerilimlerin, emek/sermaye çelişkisine dayalı bölünmelerden kaynaklanan gerilimler karşısındaki belirleyiciliği vurgulanmaktadır.⁵⁵ Dolayısıyla, 1980’ler sonrası kapitalizmde “sınıf”ın birleştirici analizinden çok toplumun farklılıklarını ve dolayısıyla eşitsizliklerini açığa çıkaran “parçalayan” ve/veya “bölen” kavramlara dayalı analizler yükselmiştir. Sınıfa dayalı analizlerde, sınıf yapıcı bir rol üstlenirken; tabakalaşmaya dayalı analizlerde, farklı tabakalar arası geçişkenliklerden bahsedilirken; toplumsal parçalanma ve dışlanmaya dayalı analizlerde, “sınıf altı” kavramı sınıftan ve toplumdan tümüyle “dışlanmışları” kapsamaktadır.⁵⁶

Sosyal dışlanma, sınıfı yok saydıktan sonra, toplumu “sosyal dışlanmışlar” ve “sosyal dışlanmamışlar” olarak açıklama peşindedir. İşçi sınıfının bir kesimini “sosyal dışlanmışlar” olarak adlandırarak, anılan kesimi, kavramsal düzlemde “parçalamak”tır. Sınıfa dayanan analizlerde sınıf kategorisi, toplum içerisinde üretimin ve bölüşümün haritasını vermekte; dolayısıyla, bütüncül ve bilimsel bir anlayışı mümkün kılmaktadır. Fakat, sosyal dışlanmaya dayalı analizlerde, “neden” sorusu, izole edilmiş bir kesimin tasvirleri ile açıklanmaya çalışılmaktadır. Sosyal dışlanma söylemi, “sorunları bir bütünlük içinde görmek yerine, tecrit edilmiş odaklar olarak ele almaktadır.”⁵⁷ “Sosyal dışlan-

⁵³ Ellen Meiksins Wood, *Sınıftan Kaçış* (çev. Ş. Alpagut), İstanbul, Yordam, 2006.

⁵⁴ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society*, Vol. 1, Oxford: Blackwell, 1996.

⁵⁵ D. O’Brien, J. Wilkes, A. De Haan ve S. Maxwell, “Poverty and Social Exclusion in North and South”, *IDS Working Paper*, No. 55, 2000.

⁵⁶ Sınıfaltı kavramı için bkz. Enzo Mingione (Ed.), *The Urban Poverty and Underclass*, Oxford, Basic Blackwell, 1996.

⁵⁷ Paulo Freire, *Ezilenlerin Pedagojisi* (çev. D. Hattatoğlu ve E. Özbek), Ankara: Ayrıntı Yayınları, s.118

mışlar” diye adlandırılan kategoriye giren insanlar açısından, bu kavramsallaştırma çabası kabul gördüğü ve bu insanlar kendilerini böyle adlandırmaya devam ettiği ölçüde, yabancılaşma kaçınılmazdır. Bu söylem kabul gördüğü ölçüde “çözümler” de üretecektir ki; bu bakış açısının üretebileceği sorunlar yumağı içerisinde en vahimlerinden birisi de budur.

Sosyal dışlanma, bölüşüm ilişkilerini sorgulamaya engel bir yaklaşımdır. Her söylem bir takım şeyleri gün ışığına çıkarırken, bir takım şeyleri de sessizleştirir, üzerini örter. Çoğu zaman söylemler, açığa çıkarttıkları nedeniyle değil de; görünmez kıldıkları nedeniyle makbul hale gelirler. Sosyal dışlanma söyleminin taşıyıcıları, “sınıf”ı analizden dışladıktan sonra bölüşüm ilişkilerini de dışlamaktadırlar. Bölüşüm ilişkilerini esas alarak stratejiler geliştirmek yerine, sosyal bütünleşme kavramı ekseninde stratejiler geliştirmektedirler. Sosyal bütünleşme, marjinalleşmiş ve asosyalleşmiş olanların topluma tekrar entegre edilmesi anlamına gelmektedir; kendilerine gösterilen yerde oturmayı, kendilerine “ol” denileni olmayı kabul etmeleri kaydıyla. Sosyal bütünleşme kavramı,⁵⁸ Durkheimci bir anlamda, dayanışma ile “anomi” içinde olan bireylerin topluma kazandırılması projesi olarak tanımlanmaktadır. Sosyal bütünleşme stratejisinin içerisindeki haliyle bölüşüm, sosyal bölüşüm mücadelesinde “bireysel konum edinme” “başarı”sına eşitlenmiştir. Bireyin bulunduğu konum ile içinde bulunduğu nesnel üretim ilişkileri arasında bir bağ yoktur. Bulunulan konum, bireyin “başarı”sının ürünüdür. “Başarı” artarsa, konum değişebilir.

Sosyal dışlanma, bölüşüm sorunu üzerine oturan yoksulluk kavramının reddidir. Yoksulluk, yüzyılın başında İngiltere’de kullanılan anlamıyla sınıfa ve bölüşüm ilişkilerine odaklanan Anglo-Sakson içerikli bir kavramdır. “Yoksul” kavramını kullanan söylemin içerisinde bakıldığında, işçiler de dahil olmak üzere bir bütün olarak toplum, yoksulu/işçiyi, sosyal hak mücadelesinde kolektif bir zeminde mücadele eden bir kişi olarak görmekteydi. Ya da daha teknik bir

⁵⁸ “Sosyal bütünleşmeye dayalı analizlerde dışlanmışlık bireyi topluma bağlayan tüm kültürel, yapısal ve ahlaki bağların kopması olarak adlandırılmaktadır. Böylece odak noktası güçlü ahlak yapıları olan bireysel sorumluluklara kaymaktadır. Sosyal bütünleşme stratejisinin taraftarları bölüşüm merkezli alternatif stratejilere karşı da hazırlıklıydılar; bölüşüm merkezli stratejiler bu stratejilerin gerçekleşmesi için geliştirilen sosyal hizmetlerin bir ‘bağımlılık kültürü’ yarattığı ve bunun da sosyal dışlanmaya yol açtığı iddiası ile yargılanmaktadır” (Özkaplan, a.g.k., s. 92).

ifadeyle, kolektif sermayenin bir fraksiyonu olan bireysel kapitalistin karşısında kolektif işçinin bir parçası olan işçi olarak görmekteydi. Sosyal dışlanma söylemi içerisinden bakıldığında, yoksul/işçi/mülksüz, bir iş sözleşmesinin taraflarından birisi olarak görülmektedir. O artık bir “birey”dir ve kolektif sermayenin bir fraksiyonu olan bireysel kapitalistin karşısında işçi sınıfına ait olmaktan kaynaklı hukuken korunan çıkarlara sahip değildir.⁵⁹ Anılan “birey”, sermayenin tüm ideolojik denetim mekanizmalarına açık olarak, sermaye ile işbirliğine veya onun keyfi uygulamalarına boyun eğmeye zorlanmaktadır. Bu zorlamaya boyun eğdiği ölçüde “anomi” giderilecektir. Bu zorlamaya boyun eğdiği ölçüde “başarılı” bir birey olarak toplumdaki yerini alacaktır.

Sosyal dışlanma ile, Avrupa toplum modeli ve Avrupa'nın sosyal demokrasi geçmişi görünmez kılınmaktadır. Sosyal politika alanındaki kazanımların önemli bir eksenini oluşturan teoride, Marksist analizin ve pratikte işçi sınıfının mücadelesinin yaklaşık 100 yıllık geçmişi yok sayılmaktadır. Nihayetinde, sınıfı ve bölüşüm ilişkilerini dışarıda bırakan yeni sosyal politika paradigmasını anlamak/anlamdırabilmek için 2000'li yıllarda siyasal, kültürel ve akademik alanda hakim hale gelen söylemi tekrar etmek gerekmektedir: emeğin kolektif hakları yoktur.⁶⁰ Bu perspektiften bakıldığında, emeğin kolektif hakları kavramı, bireysel haklar manzumesine dönüştürülmüş/çevrilmiştir.⁶¹ Bu çizgiden bakıldığında, sosyal dışlanmış da, piyasaya bırakılan bireysel haklarını yine piyasadan edinmek zorunda olan kişidir. Toplumdan, “gölün kenarında oturan balıkçı” metaforundaki balıkçı kadar yalıtılmıştır. Bu dışlanmış bireye karşı yapılabilecek olan ya ona balık tutmasını öğretmek ya da bir balık oltası almasına yetecek kadar “mikro” kredi vermektir.

Sosyal dışlanma, işçi sınıfının önemli bir bölümüne “sosyal dışlanmış”lar olarak seslenirken; onların kendi sözlerini, ifadelerini ve kültürlerini yok saymaktadır. Bu, dışlanmayı, anomiyi olarak görmenin kaçınılmaz sonucudur. “Sosyal dışlanmış”lar olarak sesleniş, toplumun bu kesiminin yaşanan durumu yapısal bir problem olarak ifade etmesini önlemektedir. “Sosyal dışlanmışlar” için var olan durum, salt bir seyirci olarak uyum sağlamakla zorunlu oldukları verili bir durum hali-

⁵⁹ Özdemir, a.g.m., s. 52-53.

⁶⁰ a.k.

⁶¹ a.k., s. 57.

ne dönüşmektedir.⁶² Tanım değişir, sorumluluklar değişir. Tanım diğer tanımlarla birlikte değişir. Sosyal dışlanmış tanımı neoliberal söylemin içerisinde geniş bir kavramsal dönüşümün bir parçasıdır.

Sosyal Diyalog: Sosyal Mücadelenin Reddi

“Sosyal diyalog” tamlaması ile tanıtilen kavram, AB sosyal politikasının kurucu kavramlarından birisidir.⁶³ Sosyal diyalog, AB’nin bir çok belgesinde, sosyal politika ve çalışma ilişkileri alanının yönetiminde “çok ortaklı” bir anlayışı ve buna dayalı uygulamaları betimlemektedir. Kavram, hükümet, yönetim ve işgören taraflarını kapsayan üç-taraflı (*tripartite*), yönetim ve işgören taraflarını kapsayan iki taraflı (*bipartite*) ya da başka toplumsal güçleri de içerecek şekilde “çok taraflı” biçimlerde ele alınabilmektedir. Ayrıca, sosyal diyalog, işletme, yerel, bölgesel, ulusal ve AB düzeyinde gerçekleştirilebilir. Sosyal diyalog, üye ülkelere önerilmekte ve AB düzeyinde de gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Diğer bir deyişle, sosyal diyalog, sosyal, ekonomik ve siyasi konularda hükümetle farklı çıkar gruplarını temsilcilerini bir araya getiren, bilgi paylaşımını, danışmayı ve birlikte karar almayı kapsayan “çok aktörlü” ve “çok düzeyli” bir yaklaşımdır.⁶⁴

Sosyal diyalog, küreselleşmenin getirdiği ve arttırdığı sosyal sorunlara yönelik bir tedbirdir. Dolayısıyla, sosyal diyalog, neoliberal ekonomi ve siyaset politikalarının zorladığı bir arayıştır. Emeğe yönelik düzenlemelerde (işten çıkarmalar, ücretlerin düşürülmesi ve/veya çalışma saatlerinin uzatılması) sendikalar, grev haklarını da ellerinde bulundurdukları “toplu pazarlık” mekanizmasını bir tarafa bırakarak, sosyal diyalog uygulamaları içerisinde, sermayenin masasına otur-

⁶² Kendi sözlerini, ifadelerini ve kültürlerini yok sayma, bir bakıma bir kültürel istiladır. Kültürel istila üzerine bkz. Freire, *a.g.k.*, s. 128-143.

⁶³ Sosyal diyalog konusunda dört AB Direktifi ve iki AB Tüzüğü bulunmaktadır: Avrupa İş Konseyinin Kurulması ve Çalışanlara Bilgi Verilmesi ve Danışılmasına Dair 22 Eylül 1994 tarih ve 94/45/EC sayılı Konsey Direktifi (Avrupa İş Konseyleri), Avrupa Şirketi Kanunu’na İlişkin 8 Ekim 2001 tarih ve 2157/2001 sayılı Konsey Tüzüğü, Avrupa Şirketlerinde Çalışanların Yönetime Katılımına Dair 8 Ekim 2001 tarih ve 2001/86/EC sayılı Konsey Direktifi, İşletmelerde Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Danışma Sürecinin İşletilmesine Dair 11 Mart 2002 tarih ve 2002/14/EC sayılı Konsey Direktifi, Avrupa Kooperatif Şirketi Kanunu’na İlişkin 22 Temmuz 2003 tarih ve 1435/2003 sayılı Konsey Tüzüğü, Avrupa Kooperatif Şirketi Kanunu’nu çalışanların katılımına ilişkin olarak tamamlayan 22 Temmuz 2003 tarih ve 2003/72/EC sayılı Konsey Direktifi.

⁶⁴ Meryem Koray ve Aziz Çelik, *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Sosyal Diyalog*, Belediye-İş Sendikası AB’ye Sosyal Uyum Dizisi, 2007.

mak durumunda kalmışlardır.⁶⁵ Sosyal diyalog yaklaşımının sonucunda, neoliberal politikaların gereği olan ve emeğin haklarını ortadan kaldıran pek çok düzenleme sendikaların da desteğini alarak uygulamaya konulmuştur. Sosyal diyalogun ruhuna uygun pazarlıklar, sadece emekçilerin tepkisini ortadan kaldırmak ve getirilen düzenlemelerin sendikalar üzerinden meşrulaşması sonucunu ortaya çıkartmaktadır.⁶⁶

*Sosyal diyalog terimini içeren söylem içerisinde sosyal taraflar ideoloji-siz ve nötr varlıklar olarak tanımlanmaktadır.*⁶⁷ Avrupa ülkelerinde yirminci yüzyılın başlarında gelişmeye başlayan korporatist yapılanma sosyal tarafları net olarak “emek ve sermaye” olarak tanımlamaktaydı. Sosyal diyalog ise sosyal tarafları “yönetim ve işgücü” olarak tanımlamaktadır. Organik bir yapı olarak toplumu oluşturan işbölümü, karşıt değil birbirini tamamlayan unsurlar üzerine inşa edilmektedir, “ayaklar ve başlar” gibi.

Sosyal diyalog, emek ve sermayenin üzerine kurulduğu dualizmi de reddetmeyi amaçlamaktadır. Emek ve sermayenin üzerine kurulduğu dualizmi reddetmek için postmodernist yaklaşımlar da kuramsal malzeme sağlamaktadırlar. Postmodernist yaklaşımlar, anlam berraklığı yerine anlam zenginliğini aramayı, siyah-beyaz ayırımından kaçınmayı “ya biri ya öteki” yerine, “hem biri hem öteki”ni kabul etmeyi sıklıkla vurgulamaktadırlar.⁶⁸ Diğer bir deyişle, postmodernizm, “ya biri ya öteki” benzeri dualizmlere karşı çıkmaktadır:

Postmodernist yaklaşımlar, dünyayı artık anlamı kalmayan ayırımlara bölmenin geçersizliğine dikkatimizi çekmektedir. Bunun, özellikle önemli olduğu bir alan ise, yönetici olanlar ile yönetici olmayanlar arası ayırımdır.⁶⁹

Bu artık “modası geçmiş ve geçerli olmayan” ayırımlara karşı olma, “farklı çıkarları olan iki sınıfı” reddetme anlamına gelmektedir. Tüm bu çalışmalarda, sıklıkla vurgulanan, emek-sermaye çeliş-

⁶⁵ Özgür Müftüoğlu, “Sosyal Güvenlik Hakkı Sosyal Diyaloga Kurban Edilmemeli”, *Yeni Ortam*, 1,21, 2008 <http://www.yeniortam.org/21yor1.html> (10.04.2008).

⁶⁶ *a.k.*

⁶⁷ Koray ve Çelik, *a.g.k.*, s.6.

⁶⁸ Gamze Yücesan-Özdemir, “Emek Süreci Teorisi ve Türkiye’de Emek Süreci Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum* (Ed. A. A. Dikmen), Ankara, İmaj, 2002, Ankara, s. 433-471.

⁶⁹ Palmer/Hardy’dan aktaran Paul Thompson, “‘Progress, Practice and Profits’: How Critical is Critical Management Studies?”, *19th Annual International Labour Process Conference*’da sunulan tebliğ, Londra Üniversitesi, 26-28 Mart, 2001, s. 12.

kisinin yerini “uzlaşmaya” bırakmış olmasıdır. İşçi ve işveren onları ayırmak isteyenlere karşı el ele, kol kola yürüyebileceklerdir.⁷⁰ Diğer yandan, post-modernist ve/veya post-yapısalcı esinimli teorilerde artıdeğer kavramının dolayısıyla metanın kullanım ve değişim değerlerine içkin çelişkilerin teorik geçersizliğine yönelik tutarlı açıklamalar bulunmamaktadır.⁷¹ “Büyük anlatı kalmadı” demekle, bu yaklaşımlar, birşeyi adlandırmakla dönüştürmek arasındaki farkı görmezden gelme eğilimi içerisindedirler.⁷²

Sosyal diyalog, sosyal tarafları⁷³ tanımlar ve kavramsallaştırır-ken, sosyal mücadelenin reddini hedeflemektedir. Sosyal diyalog, yalnızca bilgilenme ve görüş aktarmayla sınırlıdır. Sosyal mücadele, sosyal diyalog söyleminin önverili ve tartışmasız olarak ortaya koyduklarının tartışmalı hale getirilmesini içerir. Sosyal diyalogun tartışmasız olarak ortaya koydukları (neoliberalizm, küreselleşme ve piyasanın erdemi, vb) bir kez saptandıktan sonra, diyalog, mücadelenin yerini alır. Mücadele, tartışılmayacak ve sorgulanamayacak konuların, bizatihi kendilerinin tartışmaya konu olmasıdır. Sosyal diyalogda, diyaloga konu olmayan şey de bu konulardır. Farklı sınıfsal konumlara göre farklı tartışmalara yer kalmamaktadır zira. Sosyal mücadelenin reddi, sosyal diyalog anlayışında yer alan, bir tarafın kaybının öbür tarafın kazancı olduğu “sıfır toplamlı oyun” (*zero-sum game*) değil; her iki tarafın da işbirliğinden kazançlı çıktığı “kazan-kazan” (*win-win*) ilişkisinde de kendisini var etmektedir.⁷⁴ Bu nedenle, bir kağıdın üzerine “kazan-kazan” (*win-win*) yazmak imkan dahilindedir ve çelişkiyi yoksaymayı hedeflemektedir. Fakat, esas çelişki ve esas mücadele, çoğulculuk adına bir araya getirdiklerinizin bir arada olamamasından kaynaklanmaktadır.

Sosyal diyalog, araçsalcı ve işlevselci bir yaklaşımın izlerini taşımaktadır. Sosyal diyalog, sosyal tarafların, bir araya geldiği yasal ve kurumsal düzenlemelerin alanı olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıy-

⁷⁰ Yücesan Özdemir, *a.g.m.*

⁷¹ Terry Eagleton, *Kuramdan Sonra* (çev. U. Abacı), İstanbul, Literatür, 2004.

⁷² *a.k.*

⁷³ “Sosyal taraf mı yoksa sosyal mücadele mi?” sorusu üzerine nitelikli bir çalışma için bkz. Graham Taylor ve Andrew Mathers, “Social Partner or Social Movement? European Integration and Trade Union Renewal in Europe”, *Labour Studies Journal*, 27,1, 2002, s. 93-108.

⁷⁴ Yıldırım Koç, “Sosyal Diyalog Nedir?”, *Vatan Postası*, 20 Mayıs 2006, http://www.vatanpostasi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=41 (20.02.2008).

la, emek-sermaye arasındaki ilişkisellik, süreçsellik ve tarihsellik yok sayılmaktadır.⁷⁵ Bazı çalışmalara göre, sosyal diyalogu bu şekilde yorumlamak, karmaşık bir süreci fazlasıyla sığlaştırmak ve bir bütün ve zenginlik içinde ele alınması gereken kavramı yalınlaştırmaktır.⁷⁶ Sosyal diyalog ile, kamusal alana çıkanların baskılardan muaf bir biçimde fikirlerin temsilcisi olarak varolabilecekleri beklentisi fazlasıyla iyimserdir. Bu noktada, tarafları temsilen geldiğine inanılan kimselerin, temsil kapasitesi, becerisi ve yetkileri de idealleştirilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, sosyal diyalogun tarafları daha masaya oturmadan, “konuşulması” ve “tartışılması” “yasak” konular üzerinde mutabıklardır. Tarafların tartışamayacağı ve sorgulayamayacağı konular, piyasanın erdemleri, neoliberalizm ve küreselleşmedir. “Konuşulması” ve “tartışılması” “yasak” konular bir şekilde “önceden kararlaştırıldıktan”/ “verili hale getirildikten” sonra demokrasi de diyalog da prosedürel hale gelir. Sosyal diyalogda, diyaloga konu olmayan şey de “konuşulması” ve “tartışılması” “yasak” konuların bizatihi kendileridir. Sosyal diyaloga konu olamayacak konular verili kabul edildikten sonra, diyalogdan beklenen yararlar, ekonomik ve sosyal politika uygulamalarında demokratikleşme, yasallık, sosyal çatışmaların azaltılması ve taraflar arasında problem çözümünün kolaylaşması, ekonomik krizlerde ve geçiş dönemlerinde sosyal gerginliği azaltması olarak özetlenebilir.

Bu noktadan sonra formalleşme ve prosedürelleşme içerikten kopacak ve içeriğe karşı daha önemli bir hale gelecektir. Anılan dönüşümün neticesinde, Avrupa coğrafyasında sosyal mücadele tarihi görünmez hale gelmektedir. Anılan hakim söylem hakimiyetini sürdürdüğü sürece Avrupa sosyal mücadele sürecinin içerisinde gelişmiş olan neokorporatizm ve/veya demokratik korporatizm gibi kavramlar⁷⁷ ya yok olacaklar ya da içleri boşaltılmış bir halde varlıklarını sürdüreceklerdir. Neokorporatizm ve/veya demokratik korporatizm, işçi sınıfının bir sınıf olarak mücadele alanında olduğu dönemin kavramlarıdır.⁷⁸ Anılan kavramlar mücadelenin başarıları olduğu kadar başarısızlıklarının da

⁷⁵ Koray ve Çelik, *a.g.k.*, s.8.

⁷⁶ *a.k.*, s. 9.

⁷⁷ Sosyal korporatizm, neokorporatizm ve/veya demokratik korporatizm üzerine derinlikli bir çalışma için bkz. Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton, 1990.

⁷⁸ Korporatist ilişkilerin canlanması yolunda ilk adımları, Weimar Anayasası ile anayasal güvenceye kavuşan işletme/işçi konseyleri uygulamasında görüyoruz.

dökümünü sunmaktadırlar. Bugün yeniden önerilen haliyle neokorporatizm, “sınıfsal temsiliyet” gibi, varlığı olmaksızın kendisini anlamlandıramayacağı kavramları gündemden düşürmekte; Avrupa ölçeğinde sivil toplumculuğun ötesine geçememektedir.⁷⁹

Sosyal diyalog, yönetim kavramının da içinde bulunduğu geniş bir söylemin bir parçasıdır. Yönetişim kavramı, idare etme eyleminin piyasa insiyatiflerine karşı duyarlılığının olabildiğince arttırıldığı, kapitalist sınıfın farklı temsiliyetlerinin çeşitli düzlemlerde ve çeşitli düzeylerde yönetime katılabildiği, ucu açık ve tanımı bol süreçleri kağıda aktarmak için kullanılan bir kavramdır.⁸⁰ Burada temel soru, sosyal diyalog masasına kimlerin hangi gündemle oturmakta olduğudur? Sosyal diyalog masalarına, farklı kimlikler ve programlarla da olsa içerisinde sermayenin temsiliğini gerçekleştiren faktörler oturmaktadır. Sosyal diyalog masasında, farklı kimliklerin çoğulcu birlikteliğini görmek, bu geniş katılımı, totaliter dönemlere göre sevindirici bir dönüşüm ve/veya “ilerleme” olarak değerlendirmek oldukça problemlidir. Zira, bunca “katılıma” (üretim sürecine, yönetime ve diğer kamusal alanlara vs.) rağmen insanlar sürekli sermayenin mantığı içerisinde düşünmekte, onun adaletini tecelli ettirmenin ötesinde hiçbir netice elde edememektedirler.⁸¹ Kendisini sıkıştıran sermayeye karşı her hamlede bir şeylerden vazgeçerek “ayakta durma” çabasının ve/veya stratejisinin katılımcı ve demokratik olduğu iddiasının bir sınırı olmalıdır.

Sosyal diyalog, kendisi de emeğin başarı ve yenilgileri ile örülmüş bir süreç olan Avrupa toplum modelinin reddini ima eden bir kavramsallaştırmadır. Avrupa toplum modeli, piyasa ekonomisi, çoğulcu demokrasi ve müdahaleci devlet anlayışının özgül bir tarihsel konjonktürde birlikte yapılanmasına verilen addır.⁸² Anılan özgül konjonktür imkanlarını tüketmiş ve “yenisi” karşısında ufkunu kaybetmiştir.

⁷⁹ Bkz. Oscar Molina ve Martin Rhodes, “Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept”, *Annual Review of Political Science*, 5, 2002, 305-331; Jürgen R. Grote ve Phillippe Schmitter, “The Renaissance of National Corporatism: Unintended Side-Effect of European and Monetary Union or Calculated Response to the Absence of European Social Policy?”, *Transfer*, 5 (1-2), 1999, 34-64; Wolfgang Streeck, “From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single Market”, Working Paper No. 164, 1991 <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/164.pdf> (20.02.2008).

⁸⁰ G. Marks, L. Hooghe ve K. Blank, “European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi-Level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 1996, s. 341-378.

⁸¹ Birgül Ayman Güler, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, 9, 2003, s. 93-116.

⁸² Koray, a.g.k.

“Yeni”si eskisini aratmaktadır. Yeni güç dengesi içerisinde işçi sınıfı kendisine daha az yer bulabilecektir. Diyaloğun “sosyal” yanı da burada ortaya çıkmaktadır: durumu “güzellikle” anlatmak.

SONUÇ: “EMEK”İN SAVUNACAĞI BİR SOSYAL POLİTİKA

İçinde bulunduğumuz küresel kapitalizm döneminde, “sermaye”, hem merkez hem de çevre ülkelerde ekonomik, siyasi ve ideolojik yapıların tümünde güçlenmektedir. Dolayısıyla, emeğin toplumsal tahayyül içerisindeki kurucu rolü her alanda göz ardı edilmektedir. Diğer bir deyişle, Avrupa’da geleneksel sosyal politika, AB sosyal politikasının karşısında ciddi bir tehdit altındadır.

Günümüzde, AB sosyal politikası, sahip olduğu kavramlar ile, geleneksel sosyal politika anlayışının - ki bu anlayış merkezine ücretli istihdamı almakta ve emeğin fiziki ve kültürel yeniden üretimini kamu örgütlenmesi olarak görmektedir – reddi üzerinden “yeni” bir anlayış geliştirmenin gerekliliğine yaslanmaktadır. Yazı boyunca belirtildiği gibi, söylemler açıkladıkları kadar görünmez kıldıkları ile de sınıfsal etkiler doğururlar. “Yeni”nin neyi görünmez hale getirdiğini/getireceğini bilmek, onun, iddia edildiği gibi “yeni” olmadığını da bilmek sonucunu doğurur. Başka bir bağlamda, “yeni”ye yer vardır; kapitalist birikimin farklı karakterler taşıyan farklı dönemleri ve her dönemin de kendine has düzenlemeleri vardır. Bu çalışmada, AB sosyal politikasının kavramlarının yarattığı epistemik şiddete karşı bir farkındalık geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu farkındalık, Türkiye gibi uyum sürecinde olan ülkeler için daha önemlidir. Türkiye gibi AB uyum sürecinde olan bir ülkede, bu dönemin kendine has düzenlemeleri içerisinde “emek” için neler yapılabileceği sorusu sorulmalıdır. Bu soru sorulurken ve bu soruya cevap aranırken, sermayenin savunduğu sosyal politika paradigmasına sıkışıp kalmamak elzemdir. Sermayenin kavramları ile konuşup “emek” adına bir kazanım sağlamak mümkün değildir, zira.

KAYNAKÇA

- Akkaya, Yüksel, “Yetiş Ya Avrupa Birliği”, *Sendika.Org.*, 24 Eylül 2004, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=895 (28.03.2007).
- Althusser, L., *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları* (çev. Alp Tümertekin), İthaki Yayınları, İstanbul, 2003.
- Andersen, T. M. ve Michael Svarer, “Flexicurity: Labour Market Performance in Denmark”, *CESifo Economic Studies*, 53, 2007, s. 389-429.
- Avrupa Komisyonu, *Key Challenges, Facing European Labour Markets: A Joint Analysis of European Social Partners*, 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/cross_key_challenges.pdf (15.04.2008).

- Avrupa Komisyonu, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2007, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf (20.02.2008).
- Carchedi, G., *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration*, London, Verso, 2001.
- Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Vol. 1, Oxford: Blackwell, 1996.
- Cowles, M. G., "Setting the Agenda for the New Europe: The ERT and EC 1992" *Journal of Common Market Studies*, 33 (4), 1995, s. 501-526.
- Çelik, A., *AB Sosyal Politikası: Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı*, İstanbul, Kitap Yayınevi, 2006.
- Derici, H., "Güvenceli Esneklik", *İşveren*, Haziran, 2006. http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=1450&id=77 (10.02.2008).
- Eagleton, T., *Kuramdan Sonra*, (çev. U. Abacı), İstanbul, Literatür, 2004.
- Ercan, F. ve Şemsa Özar, "Emek Piyasası Teorileri ve Türkiye'de Emek Piyasası Çalışmaları", *Toplum ve Bilim*, 86, 2000, 22-72.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton, 1990.
- Freire, P., *Ezilenlerin Pedagojisi* (çev. D. Hattatoğlu ve E. Özbek), Ankara, Ayrıntı Yayınları.
- Gramsci, A., *Modern Prens* (çev. Pars Esin), Ankara, Birey ve Toplum, 1984.
- Grote, J. H. ve Phillippe Schmitter, "The Renaissance of National Corporatism: Unintended Side-Effect of European and Monetary Union or calculated Response to the Absence of European Social Policy?" *Transfer*, 5 (1-2), 1999, 34-64.
- Güler, B. A., "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9, 2003, s. 93-116.
- Gülmez, M., *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayın No. 4, Ankara, 2003.
- Hardt, M. ve Antonio Negri, *Labor of Dionysus: A Critique of the State-Form*, Minnesota: University of Minnesota Press, 1994.
- Harrop, J., *The Political Economy of Integration in European Union*, Cheltenham, Edward Elger, 2000.
- Hemerick, A., "The Transformation of European Social Model(s)?" *Why We Need a New Welfare State* (Ed. Gosta Esping-Anderson), New York, Oxford University Press, 2002, s. 173-215.
- Hix, S., A. G. Noury ve G. Roland (Ed.), *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Hollman, O. ve K. Van der Pijl, "Structure and process in transnational European business", *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe* (Ed. A. Cafruny ve M. Ryner), Rowman & Littlefield, 2003, s. 71-93.
- Hyman, R., *Flexible Rigidities: A Model for Social Europe?*, [Online publication], Universidad Complutense de Madrid, 2001. Available from www.ucm.es/info/femp/irec/PROGRAM.htm. (14.12.2007).
- Klammer, U., "Flexicurity in a Life-Course Perspective", *Transfer*, 2, 2004, s. 98-119.
- Koç, Y., "Sosyal Diyalog Nedir?", *Vatan Postası*, 20 Mayıs 2006, http://www.vatanpostasi.org/index.php?option=com_content&task=view&id=152&Itemid=41 (20.02.2008).
- Koray, M. ve Aziz Çelik, *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*, Belediye-İş Sendikası AB'ye Sosyal Uyum Dizisi, 2007.
- Koray, M., *Avrupa Toplum Modeli*, Ankara, İmge Yayınları, 2005.
- Lejour, A. M., *Social Europe: Responsibility of the EU or the Member States*, Euroframe-EFN Autumn 2007 Report CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/efn/autumn2007/Annex5_CPb.pdf (15.04.2008).

- Marks, G., L. Hooghe ve K. Blank, "European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, 3, 1996, 341-378.
- Mathers, A., *Struggling for a Social Europe: Neoliberal Globalization and the Birth of a European Social Movement*, Aldershot, Ashgate, 2007.
- Mathers, A. ve Graham Taylor, "Contemporary Struggle in Europe: 'Anti-Power' or 'Counter-Power'?" *Capital & Class*, 85, 2005, s. 27-30.
- Mathers, A. ve Mario Novelli, "Researching Resistance to Neoliberal Globalisation: Engaged Ethnography as Solidarity and Praxis", *Globalizations*, 4 (2), 2007, s. 229-249.
- Mingione, E. (Ed.), *The Urban Poverty and Underclass*, Oxford, Basic Blackwell, 1996.
- Molina, O. ve Martin Rhodes, "*Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept*", *Annual Review of Political Science*, 5, 2002, s. 305-331.
- Müftüoğlu, Ö., "Sosyal Güvenlik Hakkı Sosyal Diyaloga Kurban Edilmemeli", *Yeni Ortam*, 1, 21, 2008 <http://www.yeniortam.org/21yor1.html> (10.04.2008).
- Negri, A. ve Michael Hardt, *Çokluk* (çev.B. Yıldırım), İstanbul: Ayrıntı, 2004.
- O'Brien, D. J. Wilkes, A. De Haan ve S. Maxwell, "Poverty and Social Exclusion in North and South", *IDS Working Paper*, No. 55, 2000.
- Özdemir, A. M., "Üretim Söylemlerindeki Dönüşüm, Kolektif Hak Kavramı ve Emegün Hukuku", *Çalışma ve Toplum*, 2, 2006, 49-61.
- Özkaplan, N., Gamze Yücesan-Özdemir ve Ali Murat Özdemir, "Sosyal Dışlanma Ne'yi Dışlar: Avrupa Üzerine Notlar", *Mülkiye*, XXIX, Güz, 2005, s. 77-95.
- Sapancalı, F., *Sosyal Dışlanma*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 2002.
- Silver, H., "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", *International Labour Review*, 133(5-6), 1997, s. 531-578.
- Streeck, W., "*From National Corporatism to Transnational Pluralism: European Interest Politics and the Single Market*", Working Paper No. 164, 1991 <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/164.pdf> (20.02.2008).
- Şenses, F., *Küreselleşmenin Öteki Yüzü: Yoksulluk*, İstanbul, İletişim, 2003.
- Taylor, G. ve Andrew Mathers, "Social Partner or Social Movement? European Integration and Trade Union Renewal in Europe", *Labour Studies Journal*, 27, 1, 2002, s. 93-108.
- Thompson, P., "Progress, Practice and Profits': How Critical is Critical Management Studies?", *19th Annual International Labour Process Conference*'da sunulan tebliğ, Londra Üniversitesi, 26-28 Mart, 2001.
- Upchurch, M., Graham Taylor ve Andrew Mathers, "Trade Union Strategic Responses to the Crisis of Social Democratic Trade Unionism: The UK and Beyond", *ACREW Conference 2006 Socially Responsive, Socially Responsible Approaches to Work and Employment*, Monash University/Prato Centre, Prato, Italy, 2007.
- Van Apeldoorn, B., *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Routledge, 2002.
- Wilthagen, T., *The Flexibility-Security Nexus: Approaches to Regulating Employment and Labour Markets*, OSA- Institute of Labour Studies Working Paper WP2002-18, 2002, http://www.uvt.nl/osa/producten/wop/oswp02_18.pdf (10.04.2008).
- Wood, E. M. *Sınıftan Kaçış* (çev. Ş. Alpagut), İstanbul, Yordam, 2006.
- Yücesan Özdemir, G., "Emek Süreci Teorisi ve Türkiye'de Emek Süreci Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Küreselleşme, Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum* (Ed. A. A. Dikmen), Ankara, İmaj, 2002, Ankara, s. 433-471.
- Yücesan Özdemir, G., "Sosyal Dışlanma Kavramı Masum Değildir: İnsandılaşmanın Reddi ve İnsanlaşmaya Dair", *Tes-İş Dergisi*, Haziran, 2007, s. 100-103.

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE ESKİ SOVYET ÜLKELERİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN İDARİ REFORMLARIN NEDENLERİ VE SONUÇLARI

Argun AKDOĞAN*

Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen idari reformların Avrupa Birliği’ne uyum amacıyla yapıldığı belirtilerek, son genişlemede yer alan eski Sovyet ülkelerinde de benzer idari reformların gerçekleştirildiği ileri sürülmektedir. İdari kapasite kavramı, Merkezi ve Doğu Doğu Avrupa ülkeleri olarak da adlandırılan bu ülkelerin Birliğe adaylık sürecinde işlerlik kazanmıştır. Birliğin bu ülkelere ne tür reformları, hangi nedenlerle talep ettiğinin ve bu reformların sonuçlarının belirlenmesi Türkiye’deki idari reform tartışmaları açısından önemlidir. Makale, eski Sovyet ülkelerine yönelik olarak Birliğin tutarlı ve standart idari kriterler geliştiremediğini, weberyen çerçevede yapılan idari reformların yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde yapılan reformlara göre daha başarılı olduğunu ileri sürmektedir.

Anahtar kelimeler: İdari Reform, Avrupa Birliği, Genişleme, İdari Kapasite, Kamu Yönetimi.

Avrupa Birliği’ne (AB) adaylık sürecindeki ülkelere tartışmaya açılan birçok alan arasında idari reformlar da yer almaktadır. AB, birçok alanda aday ülkelere uymaları gereken yasal ve kurumsal modeller/şablonlar sunmaktadır. Müktesebatın aktarılması ve mevzuat uyumunun sağlanması, üye olmak isteyen ülkeler için birer üyelik koşuludur. AB ile aday ülkelerin yaptığı müzakere, iki tarafın da mümkün olduğu kadar çıkarlarını korumaya ya da artırmaya çalıştıkları alışlagelmiş müzakere anlayışından farklıdır. Aday ülkelerin, AB müktesebatını ulusal mevzuatlarına aktarmaları siyasi değil, idari bir koşuldur. Müzakere edilen tek konu, belli bir alandaki AB müktesebatının adaylık sürecinin hangi döneminde ulusal mevzuata aktarılacağı ve uygulamaya geçirileceğidir.

Müktesebat uyumlaştırılması aday ülkelerin öncelikli yükümlülüğüdür. Hatta, müzakere sürecinin bir aracı olan önkoşullar (*benchmarking*) aracılığıyla belli bir sektörel alanda müzakerelere başlanması ya da kapatılması, aday ülkelerin bu sektörlerin belli

* Dr., TODAİE. Bu makale, “Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği” adlı kitabımın ikinci bölümünün geniş bir derlemesidir.

alanlarında mevzuatlarını uyumlaştırmaları ya da idari kapasitelerini geliştirilmeleri ile doğrudan ilişkilidir.¹ Müktesebat ne kadar hızlı uyumlaştırılır ve ne derece etkin uygulanırsa, aday ülkelerin Birliğe katılımının o kadar erken gerçekleşeceği öngörülmektedir. Birliğe tam üyeliğe aday her ülkenin, müzakere başlıkları arasında yer alan sektörel alanlardaki müktesebata uyum ve idari kapasite eksiklikleri, müzakereler başlamadan önce gerçekleştirilen tarama sürecinde belirlenmektedir.²

Katılım sürecinde çeşitli sektörlerde yapılması gereken reformların içerisinde, AB'nin etkisinin en zayıf olduğu alan, merkezi idare reformlarıdır. Aday ülkelerin Birliğe katılımı öncelikli olarak, ulaşım, gümrük birliği ve tarım gibi müzakere başlıklarında belirlenen müktesebat uyumunun ve yeterli idari kapasitenin sağlanmasına bağlıdır. Tam üyelik için kamu yönetimlerinin genel yapılanması ve işleyişiyle ilgili aday ülkelerin yerine getirmesi gereken koşullar, AB kurucu antlaşmalarında ancak dolaylı olarak bulunmaktadır.³ Merkezi idare reformu, aday ülkelerde sektörel olarak gerçekleştirilen reformlarla kıyaslandığında, yasal bir gereklilikten çok, AB'nin iç politika alanındaki etkisinin bir sonucudur.⁴ AB'nin, aday ülkelerde merkezi idarenin örgütlenmesinin ve işleyişinin yeniden yapılanmasına tam üyelik için neden bu kadar önem verdiği, büyük ölçüde “beşinci genişleme” nin⁵ kendine özgü özelliklerinde bulunabilir.

AB'nin eski Sovyet ülkeleri olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden adaylık sürecinde hangi gerekçelerle ne tür idari değişiklikler talep ettiği incelenmesi, benzer bir süreçten geçen Türkiye açısından karşılaştırma yapma olanağını sağlayacaktır. Bu çalışmanın ilk bölümünde,

¹ Birlik, 2007 sonu itibarıyla, Türkiye ile müzakerelerin başlayabilmesi için on dört başlıkta önkoşul (*benchmark*) ve kapanabilmesi için de bir başlıkta önkoşul getirmiştir. Türkiye, bu önkoşulları yerine getirmedikçe, bu başlıklarda müzakere açılmayacaktır.

² Grabbe, H., “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, (8) 6, 2001, s. 1022.

³ Kochenov, D., “The Failures of Conditionality EU Enlargement Law: A Plea for Reform of the Democracy Promotion Component”, Paper presented at the Jean Monnet Conference on Europe's Democratic Challenges – EU Solutions, Università degli studi di Trento, 30 Haziran - 1 Temmuz, 2006, s. 7.

⁴ Völkel, C., “Le ‘Grand Elargissement’ et le Respect du Droit Communautaire”, *Notre Europe*, www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/etudeCvolkel.pdf (15.12.2007).

⁵ Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Slovakya, Slovenya, Polonya ve Romanya yer almaktadır. Bu ülkelerle birlikte Malta ve Güney Kıbrıs Rum Kesimi'nin Birliğe 1 Mayıs 2004'deki katılımı beşinci genişleme olarak adlandırılmaktadır. Bazı kaynaklarda Bulgaristan ve Romanya'nın 1 Ocak 2007 yılında Birliğe katılımını da beşinci genişleme kapsamında değerlendirilmektedir.

AB'nin hangi hukuksal dayanakla, aday ülkelerden idari reform talep ettiği tartışılmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise eski Sovyet ülkelerinde idari reformların sorunları ve sonuçları ele alınmaktadır.

BEŞİNCİ GENİŞLEME ÖNCESİ İDARİ SORUNLAR

Birlik, ilk genişlemeden bu yana,⁶ yeni üye olan ülkelerden, üye ülkelere kabul edilen ve uygulanan müktesebatın tümünü kendi mevzuatlarına aktarmalarını ve uygulamalarını istemiştir. Aday ülkelerin, yalnızca resmi değil, gayri resmi kuralları da kabul etmeleri beklenmektedir. Hem yasal, hem de normatif uyumun talep edilmesi, AB'nin "klasik genişleme metodu" olarak değerlendirilmektedir.⁷ AB, beşinci genişlemeden daha önceki genişlemelerde de, Birliğe katılacak ülkelerin müktesebatı tümüyle kabul etmelerini istemiştir. Ancak, beşinci genişlemeden önce aday ülkelerden müktesebatı uygulayacak idari kapasiteye sahip olduklarını kanıtlamaları ya da idari sistemlerinde köklü reformlar gerçekleştirmeleri beklenmemiştir.⁸

Beşinci genişlemeye kadar, aday ülkelerin idari sistemleri AB üyeliği ile doğrudan ilgili bir konu olarak değerlendirilmemiştir. Aday ülkelere, Topluluk müktesebatının aktarılması ve uygulanmasıyla ilgili getirilen koşulların denetlenmesi ve değerlendirilmesi için oluşturulan mekanizmalar ise, etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Örneğin, Yunanistan'ın adaylığı ile ilgili Komisyon'un olumsuz görüşü, Konsey tarafından göz ardı edilmiştir.⁹

Yunanistan, İspanya ve Portekiz¹⁰ ile yürütülen müzakere sürecinde, bu ülkelerin kamu idarelerinin Avrupa müktesebatını uygulama kapasiteleri, önemli bir konu olarak ele alınmamıştır. Faşizmden liberal demokratik bir siyasal sisteme geçen bu ülkelerin, idari sistemlerini modernleştirmelerinin gerekliliği Topluluk kurumları tarafından vurgulanmakla birlikte, bu tür bir yeniden yapılanmayı zorunlu hale getirecek koşullar ileri sürülmemiştir. Bu ülkelerin katılım süreci, idari sis-

⁶ 1 Ocak 1973'de Danimarka, İngiltere ve İrlanda'nın Topluluğa katılımı birinci genişleme olarak adlandırılmaktadır.

⁷ Preston, C., *Enlargement and Integration in the European Union*, London and New York: Routledge, 1997.

⁸ Völkel, a.g.e, s. 7.

⁹ Kochenov, a.g.e, 7; Yunanistan'ın 1 Ocak 1981'de Topluluğa üye olması ikinci genişleme olarak adlandırılmaktadır.

¹⁰ İspanya ve Portekiz'in 1 Ocak 1986'da Topluluğa üye olması üçüncü genişleme olarak adlandırılmaktadır.

temlerindeki zayıflık nedeniyle değil, siyasi nedenlerden dolayı görece uzun sürmüştür. Avusturya, Finlandiya ve İsveç genişlemesinde ise,¹¹ bu ülkelerin idari kapasiteleri yeterli olarak görülmüştür. Adayların değerlendirilmesinde yeterli idari sektörel kapasitenin dikkate alınacağı belirtilmekle birlikte, katılım kriterleri idari kapasiteden daha çok çoğulculuk, demokratik hükümet, serbest piyasa ekonomisi gibi konularla sınırlı kalmıştır.¹² Sonuç olarak, beşinci genişlemeye kadar idari kapasite, katılımı güçleştirici bir engel olarak değerlendirilmemiştir.¹³

Bir görüşe göre iktisadi ve idari açıdan yetersizliklerine rağmen üyeliğe kabul edilen Portekiz, İspanya ve Yunanistan ile Birlik organlarının ve diğer üye ülkelerin yaşadığı sorunlar, müktesebatı iç hukuklarına zamanında aktarmakta ciddi sorunlar yaşamışlardı. Bu nedenle, Birliğin kurumsal gelişimi ve işleyişi sıkıntılı bir süreçten geçmişti.¹⁴ Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, Portekiz, İspanya ve Yunanistan'a benzer bir şekilde "kötü yönetilen ve organize olamamış bürokrasi-lerin" varlığı, Birlik organlarını bu konuda önlem almaya itti. Kamu idaresinin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet etkisi altında buldukları dönemde halkı baskı altında tutmak için kullanılması, hem Birlik organları ve hem de üye ülkeler için ciddi bir endişe kaynağıydı. "Bu ülkelerin idari sistemlerinin, faşist yönetim altındaki Yunanistan, İspanya ve Portekiz'inki ile karşılaştırılmayacak kadar ciddi ve kapsamlı sorunları olduğu", AB yetkili organlarınca ilan edilen bir saptama oldu. Bu konuda "önlem alınmaması durumunda, Birliğin geleceğinin tehlikeye gireceği" endişesi dile getiriliyordu.¹⁵

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin "Batı tarzı" idare modeliyle ters düştüğü saptamasından hareketle, beşinci genişlemede bu konuya özel önem verilmişti.¹⁶ AB kurumları idari konularla ilgili çeşitli yasal ve

¹¹ Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in 1 Ocak 1995'de Birliğe üye olması dördüncü genişleme olarak adlandırılmaktadır.

¹² Spanou, C., "European Integration in Administrative Terms: A Framework For Analysis and The Greek Case", *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 1998, s. 469.

¹³ Verheijen, A. J. G., "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?", *WRR Working Document*, 107, Scientific Council for Government Policy: Lahey, 2000, s.7, <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=2892> (15.12.2007).

¹⁴ Völkel, a.g.e, s. 7.

¹⁵ Verheijen, a.g.e, s.9.

¹⁶ Fournier, J., "Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries", içinde SIGMA (ed.) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, 1998, s. 117.

siyasi araçlar geliştirerek, AB'nin işleyişini ve evrimini engelleme potansiyeli olan bu ülkelerin kamu idarelerinin Birliğe katılmadan önce yeterli düzeye ulaşması için, mali ve teknik yardımda bulundular. İspanya ve Portekiz'in tam üyelikten kısa bir süre sonra idari reformlarını gerçekleştirmelerine rağmen, Yunanistan'ın idari reformlarını 1990'lı yıllara bırakması da, Avrupa Komisyonunu önlem almaya itti. Benzer bir gecikmenin beşinci genişlemede yaşanmaması için idari kapasite kriteri altında Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden genel idari reformlarını gerçekleştirmeleri istendi.¹⁷

ADAY ÜLKELERİN SAYISI VE İDARİ NİTELİKLERİ

Birliğe üye ülke sayısı beşinci genişlemede üçte iki oranında arttı. Daha önceki genişleme dönemlerinde, hiç bu kadar çok ülke aynı anda Birliğe katılmamıştı. Bulgaristan ve Romanya da dikkate alındığında, Sovyet sisteminden çıkan on ülkenin idari sistemlerinin geleneklerinin, örgütlenme tarzlarının ve çalışma usul ve esaslarının, Birliğe üye ülkelerden önemli ölçüde farklılaşması, bütünleşmenin önündeki en büyük engel olarak ilan edildi. Hiç kuşkusuz bu tür farklılıklar daha önceki genişlemelerde de söz konusuydu. Ancak beşinci genişlemeye dahil olan Malta ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi dışındaki diğer sekiz aday ülkenin uzun süre sosyalist demokratik rejimle yönetilmiş olmaları, daha önce karşılaşılmamış boyutta bir farklılıktı. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet döneminden devraldıkları bürokratik yapı, kültür ve işleyişin, faşist rejimlerle yönetilmiş Yunanistan, Portekiz ve İspanya da dahil olmak üzere, o ana kadar hiçbir aday ülkede karşılaşılmayan sorunlar yaratabileceği görüşü, Avrupa kurumlarında hakim oldu.¹⁸

AB kurumları faşist yönetsel sistemleri sorun etmemiş, ama sosyalist yönetsel sistemi geriye hiçbir parça kalmaksızın tasfiye edilmezse kendi geleceğini tehdit etmeye yeter tehlike olarak değerlendirmiştir.

Komisyon'un beşinci genişlemede idari kapasite konusundaki öncelikli hedefi, AB müktesebatını Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine aktarmak ve uygulamak kadar, bu ülkelerde "hukukun üstünlüğü ilkesine uygun yönetilen bir kamu yönetimi anlayışı"nı yaşama geçirmektir. Orta

¹⁷ Verheijen, *a.g.e.*, s. 9.

¹⁸ Goldschmidt, P., Dorulova, M., Niculescu, T. ve A. Stemberger, *Reference Guide for Horizontal Integration*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe: Bratislava, 2005, s. 13.

ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde, hukukun üstünlüğü ile beraber yasal kesinlik ve idari işlem ve eylemlerin öngörülebilirliği de ön plana çıkan konulardı. Komisyon, bu ilkeler çerçevesinde AB müteahhütlerinin aday ülkelere aktararak uygulanmasını sağlamaya çalıştı.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden, *Weberci ilkelere göre işleyen profesyonel bir kamu yönetimi* sistemini kurmaları istendi.¹⁹ SIGMA'ya göre, aday ülkelerin kamu çalışanlarının AB standartlarında performans göstermeleri için, AB idari ilkelerine ve usullerine uygun idari mekanizmaların kurulması bir zorunluluktur.²⁰ *Hukukun üstünlüğünün* yanı sıra, *katılımcılık, açıklık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu ve etkinlik* gibi diğer Avrupa İdari Alanı ilkelerinin, ancak profesyonel ve tarafsız bir şekilde çalışan bir idare ile uygulanabileceği, AB organlarının ortak görüşüydü.²¹ AB Komisyonu, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarını çerçevesinde, Avrupa İdari Alanı ilkeleri arasından özellikle hukukun üstünlüğünü ön plana çıkardı.

AB bakışına göre, sovyetik idari geçmişi olan on ülkede tarafsız ve bağımsız bir idari sistemin kurulmasını zorlaştıran etmenlerin en önemlisi, partilerin bürokrasi üzerindeki hakimiyetleriydi. Bu ülkelerin tümünde, Komünist Partisi, her idari düzeydeki (il, ilçe, belediye, vb.) bürokrasiyi denetleyebiliyordu. Parti örgütlerinin bürokrasi üzerindeki bu hakimiyeti, halk tarafından olağan bir durum olarak algılanmaktaydı. Partiden onay almadan karar alamayan ve faaliyette bulunmayan bürokratik yapılara, komünizm sonrasında seçimle işbaşına gelmiş hükümetler de yeteri kadar özerklik tanımamışlardı.²²

Avrupa Komisyonu, daha önceki genişlemelerde iktidar partisi ile bürokrasinin işlev ve yetkilerini ayırmak gibi bir sorunla en azından bu düzeyde karşılaşmamıştı.²³ Ayrıca, Birlik organlarının, iktidardaki partiye bağımlı idari yapıları olan ülkelerin bakanlıkları ve diğer kamu kurumları ile müzakere yürütme deneyimi yoktu. Komisyon, Orta ve

¹⁹ Dimitrova, A. L., *Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement*, Canterbury'deki Kent Üniversitesi'nde 6-8 Eylül 2001'de düzenlenen Konferansta sunulan bildirinin ikinci versiyonu, 2005, s. 34, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/dimitrova.pdf> (15.12.2007).

²⁰ SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, SIGMA: Paris, 1999, s. 6.

²¹ Goldschmidt, vd., *a.g.e.*, s. 26.

²² Stark, D. ve L. Bruszt, *Postsocialist pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press: Cambridge, 1998, s. 15-16

²³ Dimitrova, agm, s. 28.

Doğu Avrupa ülkelerinde siyaset ile yönetim işlev ve yetkileri arasında açık bir ayırım getirilerek, idarenin depolitizasyonunun sağlanmasını, Birliğe katılım için bir zorunluluk olarak değerlendirdi.²⁴

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin sovyetik idari sistemlerinde, kamu personeli anlayışı bulunmamaktaydı.²⁵ Eski sistemde devlet örgütü içerisindeki her kurumun ayrı bir personel rejimi vardı. Devlet memurlarının, başka bir kamu kurumunda benzer bir kadroya geçiş olanakları son derece kısıtlıydı.²⁶ Kamu kurumlarına tahsis edilen kadrolarda, hangi nitelikte personelin, hangi şartlarda çalıştırılabileceğinin usul ve esasları belirlenmemişti.

Eski rejimde, kamu politikaları ve kamu kurumları arasındaki eşgüdümün bürokrasi değil, siyasi parti tarafından yürütülmesi nedeniyle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki bürokratlar yalnızca kendi alanlarıyla ilgili bilgi ve deneyim edinmişlerdi. İdari yapının genel örgütlenmesi ve işleyişi konusunda yeterli bilgileri yoktu. Üst düzey kamu yöneticilerinin, ne şekilde atanacağı ve boş kadroları kimin dolduracağı siyasi parti yetkilileri tarafından belirleniyordu. Adaylık sürecine giren Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, siyasi partiler bürokrasi üzerindeki etkilerini sürdürmekteydiler. Her ne kadar bazı üst düzey yöneticiler liyakat ilkesine göre atanmaya başlansa da, bu yöneticilerin işlevi yalnızca teknik ve rutin nitelikteki kurum faaliyetlerini yürütmekle sınırlıydı. Bu yöneticiler, kamu politikası oluşturma, karar-alma ve eşgüdümlle ilgili süreçlere etkin bir şekilde katılmaktan genellikle dışlanmışlardı.

AB uzmanları Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, birçok alanda faaliyet yürüten devletlerin verimli bir şekilde çalışmadığı ve bu nedenle de çok fazla kamu kaynağı tükettiği görüşündeydi. Komisyon'un hazırladığı ilerleme raporlarında, profesyonellikten uzak çalışan bürokraside yetersiz ücret alan kamu görevlilerinin yolsuzluklara karışma olasılığının yüksek olduğu vurgulandı. Şeffaflıktan uzak, birbirleriyle çelişen karmaşık usullerle çalışan kamu kurumlarında, yolsuzlukların yaygın olduğu saptaması genel kabul gördü.

AB kurumları yolsuzlukların yanı sıra, bu ülkelerdeki kamu yönetiminin performans ve hizmet kalitesinin yetersizliğini de kaygı ve-

²⁴ Cardona, *a.g.e.*, s. 6.

²⁵ SIGMA, *a.g.e.*, s. 8.

²⁶ *A.k.*, s. 85.

rici görüyordu.²⁷ Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idareleri, karmaşık usullerle ve çok yavaş çalışan hantal yapılar olarak tanımlandı.²⁸ Komisyon, Romanya’da çok fazla bakanlık bulunması nedeniyle bakanlıklar arası eşgüdümün sağlanamadığı eleştirisini, bu ülkeye ait ilk ilerleme raporlarında dile getirdi. Eşgüdüm sorununun sık sık bakanlıklar arası yetki ve sorumluluk çakışmalarına yol açtığı vurgulandı. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki idari yapılanma ve işleyişin serbest piyasa ekonomisinin gerekliliklerine uygun olmaması da, temel dinamiği serbest piyasaların bütünleşmesine dayalı olan AB için bir diğer ciddi sorundu.²⁹

Tüm bu sorunlar nedeniyle, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi reformuyla ilgili çalışmalar yönetimden daha çok Weberci ilkeler çerçevesinde şekillendi. Öncelikli hedeflerden bir tanesi, belli bir kamu personeli rejimi yerleştirmektir. Profesyonel, tarafsız, şeffaf ve denetime açık bir kamu personel rejiminin bu ülkelerde yerleşmesi için idarecilerin eğitilmesi, personelin görev ve sorumlulukları ile bunlara ilişkin haklarını tanımlayan düzenlemelerin yapılması ve kamu personeli yönetiminin ve yönetim standartlarının geliştirilmesi amacıyla birçok proje başlatılarak, mali ve teknik yardım sağlandı.

ADAY ÜLKELERİN İDARELERİNE YÖNELİK KAYGILAR

Beşinci genişlemede, aday ülkelerde merkezi idari reformlarının gerçekleştirilmesinin AB’ye katılım için bir önkoşul olarak ileri sürülmesi, bu ülkelerin yalnızca daha önceki siyasi rejimden devraldıkları idari sistem ve geleneklerin, mevcut üye ülkelerle olan uyumsuzluğundan kaynaklanmamaktadır. Eski Sovyetik ülkelerden idari reform talep edilmesinde AB üye ülkeleri arasındaki güven bunalımının, önemli rolü bulunmaktadır.

Birliğin sorunsuz işleyişi, farklı üye ülkelerin idari kurumlarının performansına bağlıdır. Üye ülkelerin, birbirlerinin idari kurumlarına güven duyması gerekir. Her ne kadar üye ülkeler arasında ortaya çıka-

²⁷ Völkel, *a.g.e.*, s. 10.

²⁸ Jora, S., “International Organizations and Democratization Models: The Case of EU Accession of Romania”, *CDAMS Discussion Paper, 06/10E*, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Studies, Kobe University: Japonya, 2006, s. 28, www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf, (15.12.2007).

²⁹ Kodakçı, D. ve E. Yıldırım, *AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli “İdari Kapasite” ve Türkiye’nin Durumu*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi, Ankara, 2002, s. 8.

bilecek sorunları gidermek için ATAD gibi anlaşmazlık çözüm mekanizmaları varsa da, AB entegrasyonu esas olarak, üye ülkelerin birbirlerinin idari sistemlerine duydukları güvenin derecesine bağlı olarak ilerlemektedir.³⁰ Birlik içerisindeki siyasi ve idari unsurların etkileşimi, üst düzey bir “füzyon” ve artan “karşılıklı hesaplanabilirlik ve ortakların faaliyetlerine güven” ile tanımlanmaktadır.³¹ İdari kapasiteler arasındaki farklılaşma, üye ülkelerin birbirlerine olan karşılıklı güveni temelinde kurulan AB’nin işleyişine, ciddi bir tehdit oluşturabilir.³² 1992 Maastricht Anlaşması sonrasında, üye ülkelerin bir kısmında bazı iç pazar direktiflerinin uygulanmaması, iç pazarın işleyişini tehlikeye atmıştır. Deli dana hastalığının yaygın olduğu dönemde, İngiltere ile Fransa ve Avrupa Komisyonu arasında ortaya çıkan kriz, yine ciddi bir güven bunalımı yaratmıştır.³³ Bu olaylar, üye ülkeler arasında güven bunalımlarının gelecekte de ortaya çıkabileceğini göstermektedir.

Beşinci genişlemede, Birliğin temel işlevi ve amaçları artık yalnızca iktisadi bütünleşmeyle sınırlı kalmamıştır. Romanya ve Bulgaristan ile birlikte on iki ülkenin Birliğe katılım süreci başladığında, üye ülkeler arasındaki önemli tartışmalardan biri, yirmi yedi ülkeden oluşan bir Birliğin sağlıklı ve verimli işleyişinin nasıl sağlanacağı konusunda yaşanmıştır. AB’nin geleceğini, yalnızca yetersiz idari kapasiteye sahip ülkelerin üyeliğe kabul edilmesi değil, Birliğin kendi kurumsal işleyişini yenileyememesinin de tehlikeye atabileceği vurgulanmıştır.³⁴ Daha önceki genişlemelere kıyasla çok daha iddialı, birçok alanda yeni hedefleri olan AB’nin, aday ülkelerdeki idari düzenlemelere “mevcut üye ülkelerle karşılaştırılmayacak ölçüde daha fazla müdahil” olma gereği ortaya çıkmıştır.³⁵

AB ve üye ülkeler, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari kapasitelerini güçlendirmelerinin Birliğe katılım için bir önkoşul olduğu

³⁰ Spanou, *a.g.m.*, s. 468.

³¹ Wessels, W., “Administrative Interaction”, içinde Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter: London, 1990, s. 238.

³² Verheijen, *a.g.e.*, s. 8.

³³ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 27

³⁴ O’Dwyer, C., “Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?”, *East European Politics and Societies*, (20) 2, 2006, s. 219-253; Wessels, W., “Administrative Interaction”, içinde Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter: London, 1990, s. 223.

³⁵ Cardona, F. P., *The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States*, SIGMA, OECD: Paris, 2002, s. 4, <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/33/46/35678337.pdf>, (15.12.2007).

nu açıkça belirttiler. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde radikal idari değişikliklere gidilmemesi durumunda, Birliğin işleyişinin ve hatta geleceğinin tehlike altına gireceğinden kaygı duydular.³⁶ Grabbe'nin ifadesiyle, idari sistemle ilgili koşullar “aksama risklerinin en aza indirileceği yönünde isteksiz üye devletlere güvence vermek” amacıyla oluşturuldu.³⁷ *İdari kapasite koşulu* getirilerek, genişlemenin AB sistemini olumsuz yönde değiştirebilecek sonuçlarından mümkün olduğunca kaçınılmaya çalışıldı.

Beşinci genişleme için idari nitelikte kriterlerin oluşturulmasını tetikleyen bir başka unsur da, 1992 Maastricht sürecinden sonra AB'nin yalnızca ekonomik değil, siyasi anlamda da hedefler geliştirmesiydi. 1990'lı yıllarda, AB güçlü liberal ve demokratik kimliği olan politik bir aktör olarak kendini uluslararası alanda kabul ettirmeye çalışmaktaydı.³⁸ Birliğe katılacak olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde *demokrasinin konsolidasyonu* ve *topluluk mükteşebatinin uyarlanması ve uygulanmasında* yaşanabilecek sorunlar, Birliğin bu yeni işlevini zora sokabilir ya da geciktirebilirdi. Uluslararası düzlemdeki iddiasını güçlendirmek ve güvenilirliğini artırmak için AB, idari konularda koşul ilkesini getirdi. Böylece, Komisyon, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari yapılarının dönüşümüne daha kolay etkide bulunma ve yönlendirme yetkisini elde etti.

İDARİ REFORMLARIN SORUNLARI VE SONUÇLARI

Eski Sovyetik ülkelere idari reformların gerçekleştirilmesini üyelik için bir koşul olarak koyan AB, idari reformların hazırlanmasına destek vererek, bu reformların içeriğinin belirlenmesinde etkili olmuştur.³⁹ Koşul ilkesi, AB de dahil olmak üzere uluslararası kuruluşlarca, ulus devletlerin politikalarında istenilen değişiklikleri sağlamak amacıyla, giderek artan bir şekilde kullanılmaktadır.

Uluslararası kuruluşlar, belirledikleri koşulların ilgili ülke tarafından hangi yasal araçları ve kurumsal yapıları kullanarak yerine getirileceğine genellikle doğrudan müdahale etmezken, AB, diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak, önerdiği politikaların ulus devletlerin

³⁶ Kochenov, *a.g.e.*, s. 7.

³⁷ Grabbe, H., “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, (8) 6, Aralık, 2001, s. 1025.

³⁸ Völkel, *a.g.e.*, s.7.

³⁹ Lippert B., Umbach, G. ve W. Wolfgang, “Europeanisation of CEE Executives: EU Membership as a Shaping Power”, *Journal of European Public Policy*, (8) 6, 2001, s. 1003.

iç siyasal süreçlerinde nasıl uygulandığını yakından izlemekte ve yönlendirmektedir. Dolayısıyla AB, müktesebatın aktarılması ve uygulanmasıyla ilgili konuları ülkelerin egemenlik alanı olarak değerlendirmektedir. AB'nin koşul ilkesi, üyelik için başvuran ülkelerin yasal, idari ve iktisadi alanlarının tümünü Birliğin denetimine açacaklarını ve Birliğin talepleri doğrultusunda şekillendirmeye razı olacaklarını varsaymaktadır. AB, aday ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin, diğer uluslararası örgütlerin çok ötesine geçen bir uyarlama baskısı altında tutmaktadır.⁴⁰

Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde İdari Reformlar

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin adaylık sürecinde, AB organları, yayınladıkları raporlar ve yaptıkları açıklamalarla, bu ülkelerdeki kamu politikaları ve merkezi idarenin yapılanmasıyla ilgili tartışmaları başlattılar ve yönlendirdiler. Uluslararası örgütlerin de Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden benzer idari reformlar talep etmesi, AB'nin baskı gücünü arttırdı. Yalnızca AB'den değil, diğer uluslararası örgütlerden de merkezi idarenin yeniden yapılanması yönünde gelen talepler, reformlara meşruiyet kazandırılmasına yardımcı oldu.⁴¹

Öte yandan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamuoyunda, Sovyet etkisi altında olunan dönemde kurulan idari yapılar ile liberal siyasi ve iktisadi bir rejimin sürdürülmeyeceği görüşü yaygınlık kazanmıştı. Bu ülkelerin çoğu, AB ile yoğun ilişkilere başlamadan önce, idari sistemlerinde temel değişiklikler gerçekleştirmeye çalışmışlardı. Orta ve Doğu Avrupa'daki hükümetlerin kendi iradeleriyle başlattıkları bu idari yeniden yapılanma çalışmaları, AB ile katılım müzakerelerine başlamadan önce bu ülkelerdeki bürokrasinin değişime karşı oluşabilecek direncini büyük ölçüde zayıflatmıştı. Adaylık süreci başladığında, bu ülkelerin idari yapıları, kamuoyu baskısı ve başlatılan idari reformlar nedeniyle, AB etkisine büyük ölçüde açık haldeydi.⁴² AB ile müzakerelere başlamadan idari reform çalışmaları başlatılan bu ülkelerde, Birliğe üye ülkelerdeki idari model ve yapılar örnek alındı. Bazı aday ülkeler AB'ye üye olmayı, Sovyet etkisi altındaki dönemden sonra bağımsız devletler olarak varlıklarını sürdürebilmelerinin tek yolu olarak gördüler.⁴³

⁴⁰ Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

⁴¹ Grabbe, *a.g.m.*, s. 1021.

⁴² O'Dwyer, *a.g.m.*, s. 223.

⁴³ Grabbe, *a.g.m.*, s. 1014.

Eski Sovyet ülkelerinin AB'ye katılmaya verdiği siyasi öncelik, AB kurumlarının aday ülkeler üzerinde o ana kadar görülmemiş düzeyde iktidar kullanabilmesinin yolunu açtı. Aday ülkeler ile varolan iktidar asimetrisi, AB organlarının aday ülkelerin idareleri üzerindeki etkisini arttırdı. Aday ülkeler üzerinde merkezi idare yapılarında radikal değişiklikler gerçekleştirmeleri yönündeki AB baskısı, müzakere sürecinde giderek arttı. AB'nin aday ülkelerin idari sistemlerine müdahalede bulunmalarına dayanak sağlayacak herhangi bir yasal düzenleme olmasına karşın, katılım öncesi süreçte, Birlik organları, aday ülkelerin içişlerine rahatça karıştılar. Hatta aday ülkeler tarafından kendilerine verilen yetkileri, kimi zaman aştılar.⁴⁴ AB kurumları, müktesebatın ötesine uzanan siyasi ve idari koşullar dayatabildiler.⁴⁵

Aday ülke hükümetlerinin bir an önce AB üyesi olmaya duydukları istek sonucunda, bu ülkelerin idari sistemleri hızlı bir reform sürecine girdi. AB üyesi olmanın cazibesi, Birliğe, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki siyasi gelişmeleri yönlendirme ve şekillendirmede önemli güç sağladı. AB'nin kaldırıcı gücü (*European leverage*) ya da kaldıraç etkisi (*leverage effect*) adı da verilen bu olgu, özellikle katılım sürecinden dışlanabileceği ima edilen ülkelerde daha da yoğun ortaya çıktı. Örneğin, Çek Cumhuriyeti, Polonya ve Slovakya'nın AB bölge politikalarına geç ve yetersiz bir biçimde uyum sağlaması, AB'nin bu ülkeler üzerindeki baskısını artırdı.⁴⁶

Heritier, AB müktesebatının aday ülkelere daha etkin bir şekilde aktarılması ve uygulanmasının, AB'nin politika önerileri ile aday ülkenin idari kurumlarının beklentileri arasındaki uyuma bağlı olduğunu ileri sürmektedir.⁴⁷ Eğer AB'nin getirdiği idari yapılanma koşulları ile aday ülkenin ilgili kamu idaresinin istekleri ve beklentileri örtüşüyorsa, idari reformların başarıyla gerçekleştirilmesi ve uygulanması olasılığı artmaktadır. Aksi halde, AB koşullarını yerine getirmek amacıyla yapılan idari reformların istikrarlı bir şekilde sürdürülmesi olasılığı azalmaktadır.⁴⁸ AB koşulları ile aday ülkedeki idari reform beklen-

⁴⁴ Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

⁴⁵ Brusis, M., "The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia", *East European Politics and Societies*, (19) 2, 2005, s. 293.

⁴⁶ *A.k.*

⁴⁷ Héritier, A., "The Accommodation of Diversity in European Policy Making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork", *Journal of European Public Policy*, (3) 2, 1996, 149-167.

⁴⁸ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 16.

lerinin uyuşmaması durumunda, AB'ye uyum için gerçekleştirilen reformlar uzun erimli olmamaktadır.

Aday ülkelerin AB'ye katılımı gerekli idari kriterlerin ve bu kriterlerle ilgili değerlendirme ölçülerinin (SIGMA rehberi) belirlenmesinden sonra, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde idari reform çalışmaları hız kazandı.⁴⁹ On sene içerisinde, tüm aday ülkeler, üye ülkelerin kamu yönetimlerini örnek alarak, profesyonel, şeffaf, depolitize, tarafsız ve etkin bir idare kurulmasını amaçlayan kamu yönetimi yasaları çıkardılar ve uyguladılar.⁵⁰

Komisyon, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen reformları değerlendirirken, SIGMA'nın yeni kamu işletmeciliği ve yönetişim çerçevesinde belirlediği Avrupa İdari Alanı ilkelerinin özellikle iktisadi kriterle ilişkili olan etkinlik ve etkililik gibi unsurlarını çok fazla dikkate almadı. "Orta ve Doğu Avrupa için aşılması gereken temel zorluk", Drechsler'in de vurguladığı gibi, "olumlu bir devlet kavramının restorasyonu ya da yeniden yaratılmasıydı."⁵¹ Liberal demokratik siyasal kültürü henüz özümsememiş bu ülkelerde, etkinlik ve etkililik gibi yeni kamu işletmeciliği kavramlarının önplana çıkarılmasının, idarenin demokratik değil, iktisadi ve teknokratik ölçütlerle karar almasını teşvik edebileceğinden kaygı duyuluyordu. Böyle bir karar-alma sürecine doğru yönelimin, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, halkın bürokrasiye karşı zaten düşük olan güvenini daha da zedeleyebileceği endişesi dile getirildi.⁵²

İdari kriter koşulu çerçevesinde AB tarafından istenen değişiklikler, aday ülkelerde gerçekten de hızla yerine getirildi. Çek Cumhuriyeti ve Slovenya hariç, tüm Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetimi ile ilgili yasalar katılım öncesinde uygulamaya girdi.⁵³ Çek Cumhuriyeti'nde yaşanan mali sorunlardan dolayı 2002'de kabul edilen kamu yönetimi reformuyla ilgili kanun, ancak 2005 yılında yürürlüğe girebildi. Polonya'da ise idari reform niteliğinde bir yasa Doğu

⁴⁹ Dünya Bankası, "EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation", 36930-GLB Numaralı Rapor, 2006, s.4, siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc (15.12.2007).

⁵⁰ Völkel, a.g.e., s. 10.

⁵¹ Drechsler, W., "Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the 'State Science' Approach", içinde Burlamaqui, L., Castro, A.C. ve H.-J. Chang (ed.), *Institutions and the Role of the State*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2000, s. 267.

⁵² Randma-Liiv, T. ve B. Connaughton, "Public Administration as a Field of Study: Divergence or Convergence in the Light of 'Europeanization'?", *TRAMES*, (9) 4, 2005, s. 351.

⁵³ Dimitrova, a.g.e., s. 23.

Blok'unun yıkılmasından önce, 1982 yılında yürürlüğe girmişti.⁵⁴ Macaristan gibi bazı aday ülkelerde idari reform konusunda varılan siyasi uzlaşma, reformların hızla gerçekleştirilmesini sağladı. Ancak, Letonya ve Romanya'da olduğu gibi, idari reform konusunda AB koşulları ile iç siyasi tercihlerin farklılaştığı ülkelerde, reformlar daha yavaş gerçekleştirildi.⁵⁵

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde idari reformların gerçekleştirilme süresi, ülke içerisindeki uzlaşmanın derecesi kadar, AB'nin bu ülkeleri etkileme gücüne bağlı olarak da değişti.⁵⁶ Letonya'da yeni idari kural ve normlar, toplumsal kesimler arasında uzlaşma sağlanmadan, büyük ölçüde AB'nin zorlamasıyla gerçekleştirildi. AB ile müzakere sürecinde idare reform konusunda toplumsal kesimler arasında uzlaşma olmaması nedeniyle, reformlar oldukça geç yürürlüğe girdi.⁵⁷

Reformların Sonuçları

AB'ye 2004 ve 2007 yıllarında katılan on Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde gerçekleştirilen idari reformların sonuçlarıyla ilgili yeterli çalışma bulunmamaktadır.⁵⁸ Bu ülkelerin tümünde, bürokrasinin geçmişte Komünist Partisi'nce bir baskı aracı olarak kullanılması nedeniyle, kamu yönetimine meşruluk kazandırılmasında zorluklar yaşanmıştır.⁵⁹ Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki idari reformlar, yukarıdan aşağıya doğru yapılandırıldığı için, reformların etkileri kısa dönemde yalnızca örgütsel yapılarda gözlemlendi.⁶⁰ Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, AB ile üyelik müzakerelerini tamamladıklarında, temel sektörel alanlardaki reformlar henüz sonuçlanmamıştı. Kamu yönetiminde yolsuzluklar devam ediyordu ve idarenin politizasyonu sorunu çözülememişti.⁶¹ İdari reformların başlamasından on yıl sonra yapılan araştırmalar, AB'ye üye olan eski Sovyetik ülkelerin idari sistemlerinde ciddi aksaklıkların olduğunu ortaya çıkardı. Yalnızca Birliğe katılan Baltık devletleri-

⁵⁴ Völkel, *a.g.e.*, s. 11.

⁵⁵ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 31.

⁵⁶ Völkel, *a.g.e.*, s. 11.

⁵⁷ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 31.

⁵⁸ Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 5.

⁵⁹ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 28.

⁶⁰ Jora, S., "International Organizations and Democratization Models: The Case of EU Accession of Romania", *CDAMS Discussion Paper, 06/10E*, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Studies, Kobe University: Japonya, 2006, s.31, [ww.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf](http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf) (15.12.2007).

⁶¹ Völkel, *a.g.e.*, s. 1.

nin idari yapıları ve çalışma usulleri, büyük ölçüde AB ortalamasına yakınlaşmıştı.⁶²

İdari reformlarda öngörülen sonuçlara ulaşılamamasında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Sovyet etkisi altında yapılanan kamu yönetimlerinin örgütlenme ve çalışma usullerini bir an önce değiştirebilecekleri varsayımının sorgulanmadan kabul edilmesi de etkili oldu. Sovyet etkisine girmeden önce, Prusya, Avusturya-Macaristan ve Fransız idari sistemlerinin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde hakim olması, bu ülkelerin kıta Avrupası idare hukuku geleneğine dayanan Avrupa İdari Alanı ilkelerini kolaylıkla benimseyerek, genel idari dönüşümü başarabilecekleri yönündeki iyimserliği artırmıştı.⁶³

Ancak, AB organlarının idari reformlarla ilgili iyimser beklentileri çoğu kez gerçekleşmedi. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bir çoğunda, “kamu yönetiminin” ne olduğu 1990’lı yılların başlarında bilinmemekteydi. Estonca, Macarca ve Rusça gibi dillerde kamu yönetiminin karşılığı bulunmamaktaydı.⁶⁴ Çekoslovak hukuk geleneğinde, Avusturya Macaristan monarşik geleneğinden esinlenen bir devlet yönetimi ve yerinden yönetim anlayışı bulunmasına rağmen “kamu yönetimi” kavramı, ne Çek Cumhuriyeti ne de Slovakya’da kullanılmaktaydı.⁶⁵ Bu ülkelerde kamu yönetimi anlayışının yerleştirilmesi, çoğu kez AB organlarının yönlendirmesi ile gerçekleştirildi.⁶⁶ Çek ve Slovak hükümetleri, AB’nin idari koşullarını kendi gereksinimlerine uyarlayarak ve daha dar anlamda yorumlayarak mevzuatlarını değiştirdiler.⁶⁷

Aday ülkelerdeki siyasetçilerin, Sovyet öncesi dönemde olduğu gibi bürokratik mekanizmaları denetim altında tutmayı sürdürmeleri ve iyi yetişmiş kamu görevlisi istihdam edilmesinde yaşanan sorunlar, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde idari reformların gerçekleştirilmesini ve uygulanmasını zorlaştırdı.⁶⁸ Her ne kadar tüm aday ülkeler idari reform girişiminde bulunduysa da, Avrupa İdari Alanı idealini gerçekleştirecek düzeyde derin bir dönüşüm, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde başarısız oldu. Katılım öncesinde Komisyon tarafından öngörülen amaçların, ancak bir kısmına ulaşılabildi.

⁶² Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 5.

⁶³ Cardona, *a.g.e.*, s. 8.

⁶⁴ Randma-Liiv ve Connaughton, *a.g.m.*, s. 352.

⁶⁵ Brusis, *a.g.m.*, s. 311.

⁶⁶ Jora, *a.g.e.*, s. 28.

⁶⁷ Brusis, *a.g.m.*, s. 311.

⁶⁸ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 30.

Orta ve Doğu Avrupa'da idari gelişme başlangıç aşamasındadır ve düzenli bir şekilde devam etmemektedir. Her ne kadar modern idarenin temel ilkelere yerleştirildiyse de, bunlar genellikle istikrarlı sistematik değişimi sağlayacak kurumsal ve idari destekle izlenmemiştir. Doğru uluslararası pratiği sağlamak için oldukça yol alınması gerekmektedir.⁶⁹

Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Slovenya gibi ülkelerde kamu yönetimindeki değişiklikler son derece kısıtlı ve yetersiz kaldı.⁷⁰

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, mevzuatlarını AB müktesebatına uyarlamakta belli bir ölçüde başarılı olsalar da, yapısal fonları etkin olarak planlamakta ve kullanmakta, ciddi sorunlarla karşılaştılar. Bu ülkelerden bazılarının yaşadığı bütçe sıkıntılarını nedeniyle kamu yönetimlerinin performansını düşürdü. Bu ülkeler, AB'nin karmaşık karar alma mekanizmalarını anlamakta ve bu mekanizmalara etkin bir şekilde katılmakta zorluk yaşadılar.⁷¹

AB, Slovakya ve Romanya gibi ülkelerin hükümetlerine, idari kapasitelerini artırmak amacıyla bir an önce yeterli girişimde bulunmalarını durumunda, üyeliklerinin gecikebileceği yönünde uyarılarda bulundu. AB'nin olası yaptırımlarından kaçınmak için, idari reformlar bu ülkelerde yeterince planlanmadan aceleyle hazırlanarak yürürlüğe kondu. AB'nin katılımın aşamalarına yönelik olarak hazırladığı zaman çizelgesinin baskısı altında yürürlüğe konan yasalar, sağlıklı bir idari reformun gerçekleştirilmesini engelledi.⁷²

Devlet memurlarını hakimiyetleri altında tutmaya alışan siyasetçiler, bürokratları, karar-alma ve uygulama sürecinde vazgeçilmez bir ortak olarak kabullenmek istemediler. Yasa oluşturma sürecinde üst düzeyde siyasi takdir kullanmayı sürdürdüler.⁷³ Siyasetçiler bürokratlar üzerindeki hakimiyetlerini sürdürürken, bürokratlar da yasama ve yargı organı karşısındaki ayrıcalıklı konumlarından vazgeçmek istemediler.⁷⁴ Sovyet sonrası dönemde, bu nedenlerle kamu yönetimine siyasi müdahaleler devam etti.⁷⁵

Polonya gibi ülkelerde yapılan reformlar kimi zaman daha önce yapılan düzenlemelerin gerisinde kaldı. Örneğin Polonya'da 1982 tarihli

⁶⁹ Kochenov, *a.g.e.*, s. 19.

⁷⁰ Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 5.

⁷¹ *A.k.*, s. 1-2.

⁷² *A.k.*, s. 50.

⁷³ Meyer, S. ve J. Hinrik, "Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation", *West European Politics*, (27) 1, 2004, 73-78.

⁷⁴ Kochenov, *a.g.e.*, s. 19.

⁷⁵ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 28; Verheijen, *a.g.e.*, 6-9.

kamu yönetimi yasasını geliştirmeyi amaçlayan 1996 idari reformu, memurları “iyi” ve “kötü” olarak ayırarak, iktidarın bürokrasi üzerindeki siyasi takdir yetkisini artırdı. Polonya’da, 1997’de iktidara gelen hükümet, 1996’da yürürlüğe giren kamu personeli yasasının uygulamasını durdurdu. 2001 yılında yasada yapılan yeni bir değişiklikle, özellikle siyasal kadroların bürokratlar üzerindeki etkisi daha da arttı.⁷⁶ Litvanya ve Letonya gibi ülkelerde de iktidara gelen hükümetler, kendi seçtikleri kamu personeliyle çalışmak için yasal düzenlemeler yaptılar. İdari reform sonrası siyasi ve idari kariyer arasındaki farklar Litvanya’da o kadar belirsiz hale geldi ki, kamu yönetimi kanunu yürürlüğe girdikten üç yıl sonra bir kez daha değiştirildi. Bu ülkelerdeki reform sürecini inceleyen bir çalışmada, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki idari reformların üst düzey siyasi takdirle tanımlanan bir kamu yönetimi tarzı yaratma olasılığının yüksek olduğu sonucuna varıldı.⁷⁷

Gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının önündeki bir diğer engel ise, kamu yönetiminin yetenekli personel bulmakta zorlanması ve özel sektörle rekabet edememesiydi. Sovyet sonrası dönemde, bu ülkelerde hızla gelişen özel sektör, yetenekli gençlere kamu sektörüne göre daha parlak bir kariyer ve daha yüksek maaş sunuyordu. Kamu yönetiminin özel sektöre karşı çekiciliğini yeterince artıramadığından genel istihdama katılan nitelikli gençler özel sektörü tercih etti. Öte yandan devlet memurlarının bir kısmı da daha iyi koşullar sunan özel sektöre geçti. Devlet memurluğunun çekiciliğini artırmak için, bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kamu yönetimi yasalarında değişiklik yaparak, memurlara hızlı kariyer ilerlemesi olanağı sundular ya da daha avantajlı özlük hakları getirdiler.⁷⁸

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda üst düzey memurlar, özel kamu yönetimi enstitüleri ve okullarınca eğitildi. Bu yöndeki ilk girişimlerden biri, Polonya’da, Fransız Ulusal Yönetim Okulu (ENA) modeli örnek alınarak, 1990 yılında kurulan ulusal kamu yönetimi okuludur. PHARE programının fonlamasıyla, 1999 yılında Litvanya’da kamu yönetimi enstitüsü kuruldu. Birbirinden farklı statülerde kurulan ve farklı eğitim programları uygulayan bu enstitülerde verilen eğitimin yetersizliği, kısa bir sürede ortaya çıktı. Kamu yönetimi enstitüleri çok kısıtlı bir öğretim kadrosuna sahipti. Açılan eğitim programlarına alt

⁷⁶ Völkel, *a.g.e.*, s. 12.

⁷⁷ Meyer ve Hinrik, *a.g.e.*, s. 92.

⁷⁸ Völkel, *a.g.e.*, s. 12.

düzyeyde sınırlı sayıda devlet memuru katılırken, ağırlıklı olarak üst düzey memurların katılması, bu ülkelerin personel sistemi içerisindeki hiyerarşik ayırımı daha da artırdı.

Kamu yönetimi eğitim programları çoğunlukla hükümet politikası olarak değil, kamu yönetimine yakın alanlarda çalışan akademisyenlerin bireysel gayretleri ile gerçekleşmişti. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki Weberci bir kamu yönetimi anlayışının ve bu çerçevede eğitim veren okul ve enstitülerin yetersizliği, bu ülkelerin, hem bürokrasilerini hem de akademisyenlerini dış etkilere daha açık hale getirdi. Bu ülkelerde, kamu yönetimi eğitim programlarının geliştirilmesi ve sunulması için yalnızca AB organları ve AB üyesi ülkeler değil, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi başka ülkeler de seferber oldular. Hatta ABD, kamu yönetimi programlarının geliştirilmesinde AB'den daha etkili oldu. İngiltere, Danimarka ve İsveç de, bu ülkelerin kamu yönetimi eğitimi programlarının düzenlenmesinde proje ortağı olarak ya da yardım programlarını finanse ederek oldukça etkin bir işlev üstlendiler.⁷⁹

Sonuç olarak, aday ülkelerde idari reformlar, Sovyet idaresi ile Avrupa İdari Alanı'nın norm ve standartlarının garip bir birleşimini ortaya çıkardı. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bürokratları “normlar, etkinlik ve istikrar açılarından optimal olanın altında kaldılar”.⁸⁰ Bazı aday ülkelerdeki idari reformlar AB tarafından diğer aday ülkelere, en iyi ya da en başarılı uygulamalar olarak örnek gösterilmesine rağmen, bunlar yeterli düzeyde benimsenmedi. Sonuç olarak, aday ülkelerin idari kapasiteleri AB'nin öngördüğü düzeyde artırılmadı.

İlerlemenin Ölçülmesi Sorunu

AB Komisyonu, öngörülen süreci izleyebilmek için idari kapasite kavramını ölçecek teknik ve yöntemler belirlemeye çalışmıştı. Koşul ilkesi, Birliğe aday ülkelerin tarafsız, önyargılardan uzak ve nesnel bir şekilde değerlendirmesi amacını taşıyordu. Komisyon, aday ülkelerin sağladıkları ilerlemeyi performans göstergeleri belirleyerek

⁷⁹ Randma-Liiv ve Connaughton, a.g.m., s. 352.

⁸⁰ Scherpereel, J. A., “Europeanisation, Democratisation, and Institutional Reform in Central and Eastern Europe: The Case of Civil Service Reform”, Paper Presented at the conference *Europeanisation and Democratisation: The Southern European Experience and the Perspective for New Member States of the Enlarged Europe*, Instituto Italiano Scienze Umane, Florence, 16-18 Haziran, 2005, s. 7, <http://www.cires-receerca.it/conferences/conferences.php> (15.12.2007).

ölçmeyi planladı.⁸¹ SIGMA tarafından içeriği ve çerçevesi belirlenen ve PHARE gibi mali araçlarla desteklenen idari reformların nasıl izleneceği, ölçüleceği ve değerlendirileceği katılım sürecinde önemli bir sorun olarak kaldı. Antlaşmalarda belirlenen idari kapasite kavramının daha önce de tartışıldığı gibi son derece belirsiz olması, Komisyon'un önündeki en önemli engeldi.

İdari kriterler arasında, en muğlak olarak belirlenen ve gerçekleştirilmesi en zor olan kriter, "müktesebatı uygulama kapasitesinin geliştirilmesidir"⁸² Birlik, aday ülkelerden *kamu kurumlarının müktesebatı uygulayabilecek düzeyde olduğunu kanıtlamalarını* istemektedir. Birliğe göre, ancak bu kapasiteye sahip kamu kurumları gerçekleştirilen reformları etkin olarak uygulayabilecektir. Bu koşula, Komisyon'un 1998 yılından sonra yayınladığı ilerleme raporlarında daha fazla önem verilmiştir. Genişleme sürecinin "doğrulama ya da kanıtlama" olarak adlandırılabilir bu özelliği, daha önceki genişlemelerde yoktur.⁸³ Bu nedenle, AB üyeliği ile ilgili idari kriter tartışması uzun süre müktesebatı uygulamak için gerekli sektörel ve teknik idari kapasite konularıyla sınırlı kalmıştır.

İlk ilerleme raporlarında, Komisyon, özellikle idari konulardaki ilerlemeyi değerlendirmekte zorluk çekti. Bunun en önemli nedeni, AB'nin genel idari konularda yetkisinin bulunmaması ve antlaşmada kullanılan "idari kapasite" kavramının belirsizliği idi. AB'nin, üye ülkelerin idari yapıları ve usulleriyle ilgili herhangi bir yetkisi olmaması da, idari kapasiteyi ölçmek için açık bir şekilde belirlenmiş kıstasların belirlenmesini engelledi.⁸⁴ AB Komisyonu'nun, aday ülkelere belli bir idari kurumsal model önerme yetkisi bulunmuyordu.⁸⁵ Üye ülkeler arasında da kamu yönetimi alanında uygulanabilir genel bir AB modelinin olmaması, aday ülkelerin ilerlemesinin ölçülmesi sorununu daha da çözülmez bir hale getirdi.⁸⁶

Adayların katılım koşullarını belirleyen Kopenhag kriterlerinin son derece genel ve belirsiz olduğu, AB organları tarafından da kabul edildi. 1992 yılında oluşturulan bu kriterlerle ilgili ayrıntıların belir-

⁸¹ Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

⁸² Dimitrova, *a.g.e.*, s. 23.

⁸³ Verheijen, *a.g.e.*, s. 8.

⁸⁴ Brusis, *a.g.m.*, s. 299.

⁸⁵ Grabbe, *a.g.m.*, s. 1018.

⁸⁶ Cardona, *a.g.e.*, s. 2.

lenmesinin gerekliliği, bu on aday ÷lke Birliğe katılıncaaya kadar s÷rekli olarak vurgulandı.⁸⁷ Ancak, aday ÷lkelerin karşılaması gereken standartlar ve gerekli idari yapılar hiçbir zaman için tam olarak belirlenemedi. Antlaşmalarda geēen “etkin uygulama” ya da “yaptırımda bulunma” kavramları da, tıpkı “idari kapasite” kavramı gibi aēıkēa tanımlanamadı ve ölç÷lemedi.⁸⁸ Komisyon, aday ÷lkelerde sıklıkla “kapasitenin artırılması” ya da “eğitimin geliştirmesi” gereksinimine vurgu yaptı. Ancak, bu gereksinimlerin nasıl yerine getirilmesi gerektiğini ayrıntılandıramadı. Adaylardan idari alanda “ulusal stratejilerini” hazırlamaları istenmesine rağmen, bu stratejinin neleri iēermesi ya da hangi özelliklere sahip olması gerektiği aēıklık kazanamadı.⁸⁹

Aday ÷lkelerin idari kapasitelerini belirlemek iēin referans alacakları belli bir AB modeli bulunmaması kadar, üye ÷lkelerin farklı idari modellerinin aynı kıstaslarla değerlendirilebileceği bir yöntemin de geliştirilememesi, idari kapasite koşulunun yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesini güçleştirdi. AB ÷lkelerinin ortak bir özelliği olarak sunulan ve bu çerēevede Orta ve Doğu Avrupa ÷lkelerinden idari kapasite kriteri olarak yerine getirilmeleri istenen, siyaset-yönetim ayrımı gibi alanlarda bile, belli bir AB modeli bulunmamaktaydı. Halen, birēok AB ÷lkesinde idare ile hükümet arasında kesin bir ayrıma gidilmemektedir. Portekiz’de 1995 seēimlerinde iktidarı kazanan Sosyalist Parti, çeşitli bakanlıklara ve kamu kurumlarına yaklaşık 6,000 siyasi atama yapmıştır.⁹⁰

Madrid kriteri olan idari kapasitenin nasıl tanımlanması, ölç÷lmesi ve değerlendirilmesi gerektiği konusunda hala ortak bir gör÷ř bulunmamaktadır.

İlerleme raporlarında, idari kriterler yalnızca siyasi kriterler ve “diğer yüküml÷lükler” bölümünde ele alınmaktadır.⁹¹ İdari konularda ilerlemeyi ölçmek iēin aēık bir ölç÷m aracı belirleyemeyen Komisyon, Orta ve Doğu Avrupa ÷lkeleri aday ÷lke statüsü kazandıktan sonra, hangi idari konularda, ne kadar sürede, nasıl bir idari değişiklik beklediğini somut bir şekilde ortaya koyamamıştır. 1998’de ilk katılım ortaklığı belgesi yayınlanıncaaya kadar, AB, Orta ve Doğu Avrupa ÷lke-

⁸⁷ Grabbe, a.g.m., s. 1025.

⁸⁸ Brusis, a.g.m., s. 299.

⁸⁹ Grabbe, a.g.m., s. 1022.

⁹⁰ Oliveira Rocha, J. A., “Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects”, *International Institute of Administrative Sciences*, (73) 4, 2007, s. 585.

⁹¹ Völkel, a.g.e., s. 5.

lerinin hangi konulardaki idari değişiklikleri öncelikli olarak yapmaları gerektiğini belirleyememiştir.⁹² İdari kapasitenin genelde sektörel bazda ele alınması ve açık ve ölçülebilir kriterlerin olmaması, aday ülkelerin idari kapasitelerini ne ölçüde geliştirdiklerinin Komisyon tarafından izlenmesini ve değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Her ne kadar AB norm ve standartlarında idari ve yargı yapılarının oluşturulması, tam üyelik için zorunlu koşul ise de, Economist Dergisi'nin de vurguladığı gibi, AB'nin "idarenin kalitesini ölçmek için hiçbir mekanizması" bulunmamaktadır.⁹³

1999'dan sonra yayınlanan ilerleme raporlarında, SIGMA rehberinde belirlenen ve üye ülkelerin ortak idari özelliklerini belirleme iddiasını taşıyan kıstaslar, aday ülkelerin idari kapasitelerini değerlendirmek amacıyla, Komisyon tarafından hiçbir zaman için sistemli olarak kullanılmamıştır.⁹⁴ Ne AB organları, ne de üye devletler kendi aralarında SIGMA rehberinde belirlenen kıstaslar üstünde bir uzlaşmaya varabildiler.⁹⁵ AB organları ve yetkilileri arasında bu tür anlaşmazlıklar ilk kez yaşanmıyordu. Komisyon yetkilileri arasında, "demokratik konsolidasyon"un içeriği konusunda anlaşmazlıklar nedeniyle farklı değerlendirmeler yapıldı.⁹⁶

Avrupa İdari Alanını tanımlayan ve SIGMA tarafından belirlenen ilkelere, aday ülkelerin idari kapasitelerini değerlendirilmek amacıyla kaleme alınan ilerleme raporlarında açıkça yer verilmemesinin diğer bir nedeni de, AB'nin bu ülkelerde yeni kamu işletmeciliğinden önce geleneksel Weberci kamu yönetimi anlayışını yerleştirmeyi tercih etmesinden kaynaklanmaktadır. Fournier'nin de belirttiği gibi, SIGMA'nın belirlediği ilkeler, büyük ölçüde yeni kamu işletmeciliğinin de benimsediği "iyi yönetim" (*good governance*) kavramı ile örtüşmektedir.⁹⁷ SIGMA ilkeleri, iyi yönetim anlayışına benzer bir şekilde açıklık, şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, güvenilirlik ve tutarlılık gibi ilke ve değerleri ön plana çıkarmaktadır. Komisyon, AB'nin iç işleyişinde yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerini içeren Avrupa İdari Alanını yaygınlaştırmaya çalıştığı dönemde, Orta

⁹² Grabbe, a.g.m., s. 1025.

⁹³ Economist Dergisi'nden aktaran Dimitrova, a.g.e., s. 24.

⁹⁴ Grabbe, a.g.m., s. 1018.

⁹⁵ Brusis, a.g.m., s. 299.

⁹⁶ Pridham, a.g.e., s. 958.

⁹⁷ Fournier, a.g.e., s. 113.

ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari yeniden yapılanmalarında siyaset-yönetim ayrımı, işe alma ve terfi sürecinde liyakat, devlet memurlarının hak ve yükümlülüklerinin açıkça tanımlanması gibi geleneksel kamu yönetiminin Weberci ilkelerini ön plana çıkarmıştır.

Komisyon'un aynı zaman diliminde, üye ve aday ülkelere farklı yönetim anlayışlarını önermesi, Birlik düzeyinde idari yakınlaşmanın hedeflenmediği yönündeki kuşkuları artmıştır.⁹⁸

Adayların yeterince tanımlamamış idari standartlara uymalarının istenmesi bu ülkelerde gerçekleştirilen idari reformları da zora sokmuştur.⁹⁹ Komisyon, idari kapasite kavramını son derece serbest bir yorumla kullanmıştır.¹⁰⁰ Aday ülkelerin sağladığı ilerlemenin nasıl ölçüleceği konusunda Komisyon'un SIGMA Rehberi dışında kullandığı ölçütler ise, hiçbir zaman için kamuoyuna bütünüyle açıklanmamıştır.¹⁰¹ Her ne kadar aday ülkeler, CAF gibi görece yeni yöntemlerin uygulanmasında bazı üye ülkelerden daha iyi sonuçlar almışlarsa da, aday ülkelerin uygulama kapasitesi hiçbir zaman sağlıklı ve istikrarlı bir şekilde değerlendirilememiştir.¹⁰²

İdari kapasite de dahil olmak üzere, belirlenen koşulları yerine getirmeyi ölçecek kıstasların tartışmaya yer vermeyecek şekilde belirlenmemesi, Komisyon'a geniş bir hareket alanı kazandırdı. İdari kapasite değerlendirme ölçütlerinin belirsizliği nedeniyle, Komisyon aday ülkelerdeki ilerlemeyle ilgili çok farklı yorum, değerlendirme ve önerilerde bulundu.¹⁰³ İlerleme raporlarında, bazı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin idari kapasitenin yetersiz olduğu ya da güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmasına rağmen sorunların ne olduğu ve ne yapılması gerektiği açık olarak belirtilmedi. Sonuç olarak, aday ülkelerin idari kapasitelerinin ölçülmesi, büyük ölçüde Komisyon uzmanlarının öznel yorumlarına bağlı kaldı.¹⁰⁴

Komisyon'a önemli iktidar veren bu asimetrik yapı nedeniyle, Komisyon, aday ülkelerin idari konularda kaydettikleri ilerlemeyi sabit ve nesnel ölçütlerle değerlendirmekten kaçındı. Komisyon, kesin yorumlarda bulunmayarak aday ülkelerdeki idari reformları daha kolay

⁹⁸ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 23.

⁹⁹ Jora, *a.g.e.*, s. 31

¹⁰⁰ Goldschmidt, vd., *a.g.e.*, s. 25.

¹⁰¹ Grabbe, *a.g.m.*, s. 1026.

¹⁰² Dünya Bankası, *a.g.e.*, s. 13.

¹⁰³ Dimitrova, *a.g.e.*, s. 13.

¹⁰⁴ Goldschmidt, vd., *a.g.e.*, s. 25.

yönlendirme olanağı elde etti. Komisyon, bir ilerleme raporunda idari kriterleri büyük ölçüde yerine getirdiğini ilan ettiği bazı ülkeleri, daha sonraki raporlarında idari reformlarda yavaşlama olduğu için eleştirdi. Bu yöntemle, Komisyon yalnızca aday ülkelerdeki reformların içeriğinin belirlenmesi ve uygulanmasıyla ilgili etkisini artırmakla kalmadı, aynı zamanda bu ülkelerdeki yasal ve siyasi gelişmeleri de yönlendirdi.¹⁰⁵

Aday ülkelerin idari kapasiteleriyle ilgili açık kural ve standartların bulunmaması aday ülkelerdeki iç siyasi tartışmalara olumsuz bir biçimde yansdı. AB'ye uyum için nelerin yapılması gerektiği konusu farklı aktörlerce, farklı şekillerde yorumlandı. AB'nin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı açık olmadığı için, hükümetler öncelikli reform yapılması gereken alanları tanımlayamadılar.¹⁰⁶ Aday ülkelerin hangi idari gereklilikleri yerine getirdiklerinde, müzakere sürecinde ilerleme kaydedeceklerinin açıkça belirtilmemesi, AB'nin koşul ilkesinin uygulanmasını zora soktu. Koşul ilkesini kullanan Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlarla karşılaştırıldığında, ülkelerin hangi şartları yerine getirdiğinde, ne tür kazanımlar elde edileceği belirsiz kaldı.¹⁰⁷ Koşulların yerine getirilip getirilmediğini ölçme kriterlerinin geliştirilmemesi, siyasi değerlendirmelerin yapıldığı kuşkusunu doğurdu.¹⁰⁸ Bu kuşuklar AB'nin adaylara yaptığı önerilerdeki tutarsızlıkların ortaya çıkmasıyla doğrulanmış oldu.¹⁰⁹ Örneğin kanun hükmünde kararname aracılığıyla yasama faaliyetleri yürütüldüğü için Romanya eleştirilirken, Slovakya övüldü.

SONUÇ

AB üyesi ülkeler, Sovyet sonrası Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Birliğe üye olmak için yaptıkları başvuruyu daha önceki genişlemelerde kullanılan yöntem ve araçlarla değerlendirmelerinin yeterli olmayacağı düşüncesiyle, Kopenhag Zirvesi'nden başlayarak yeni önlemler almaya başladılar.¹¹⁰

¹⁰⁵ Kochenov, *a.g.e.*, s. 8.

¹⁰⁶ Völkel, *a.g.e.*, s. 17.

¹⁰⁷ Grabbe, *a.g.m.*, s. 1025.

¹⁰⁸ Engelbrekt, K., "Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement", *International Politics* (39) 1, 2002, s. 42.

¹⁰⁹ Grabbe, *a.g.m.*, s. 1026.

¹¹⁰ 21-22 Haziran 1993 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi'nin Kopenhag Zirvesi'nde aldığı kararlar için bkz. http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm (15.05.2008).

Bu ülkelerin, (1) liberal demokratik siyasal rejime, (2) serbest piyasa dayalı bir ekonomiye ve (3) Weberci ilkelere göre işleyen bir kamu yönetimine yabancı olmaları, AB'yi bu ülkelerin katılımı için yeni bir hukuksal çerçeve geliştirmeye iten en önemli nedenlerdi. Bu ülkelerde hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde örgütlenmiş ve çalışan bir bürokrasinin oluşturulamaması durumunda, ilk iki Kopenhag kriteri olan demokrasinin ve serbest piyasa ekonomisinin sağlıklı bir biçimde işlemesi mümkün değildi. Bu ülkeler, bürokrasileri yeterli idari kapasiteye ulaşmadan AB'ye üye olurlarsa, Birliğin geleceğinin tehlikeye gireceğinden endişe edildi. Böylece, Avrupa Konseyi daha önceki genişlemlerde var olmayan, *idari kapasite* adı verilen yeni bir koşul getirdi.

Bu ülkelerde kamu yönetimi reformuyla ilgili çalışmalar yönetişimden daha çok, Weberci ilkelere çerçevesinde şekillendi. Profesyonel, tarafsız, şeffaf ve denetime açık bir kamu personel rejiminin bu ülkelerde yerleşmesi için, idarecilerin eğitilmesi, personelin görev ve sorumlulukları ile bunlara ilişkin hakları tanımlayan düzenlemelerin yapılması gibi birçok proje başlatılarak, bunlar AB tarafından fonlandı. Avrupa Komisyonu, katılım ortaklığı belgeleri, ilerleme ve strateji raporları ve benzeri araçları kullanarak aday ülkelerdeki reformları izledi, değerlendirdi ve yönlendirdi.

Eski Sovyet ülkeleri ile yürütülen müzakere sürecinin başlangıcından bitimine kadar, hiç durmaksızın, idari kapasite kavramının somut ve işler hale getirilmesinin gerekliliği vurgulandı. İdari kapasiteyi değerlendirmek amacıyla hazırlanan SIGMA kılavuzu, Komisyon'un hazırladığı hiçbir ilerleme raporunda sistematik olarak kullanılmadı. İdari kapasite kriteri için sürekli yeni kıstaslar belirlendi, belirlenen kıstaslar da adaylık sürecinde sıklıkla değiştirildi. İdari kapasitenin ne zaman yeterli olarak görüleceği ve Komisyon'un değerlendirmelerini hangi kıstaslara göre yapıldığı, tüm müzakere süreci boyunca belirsizliğini korudu.

Aday ülkeler, idari kapasiteyle ilgili olarak ne zaman, neyi yapmaları gerektiği konusunda sürekli tereddütler yaşarken, kıstasların tartışmaya yer vermeyecek şekilde belirlenmemesi Komisyon'a geniş bir hareket alanı kazandırdı. İdari kapasite ile ilgili değerlendirme ölçütlerinin belirsizliği nedeniyle, Komisyon aday ülkelerin kaydettiği ilerlemelerle ilgili çok farklı ve bazen birbiriyle çelişen yorum, değerlendirme ve önerilerde bulundu.

İdari kriter, sözde serbest piyasanın ve bu zeminin siyasal çerçevesi olan sözde demokratik liberal rejimin süreklilik kazanması için olmazsa olmaz adımları içeren önlemler sepetinin adıdır. AB'nin iktisadi – siyasî modelindeki büyük boşluklar, bunlardan çok daha somut olan idari modelde açığa çıkmış durumdadır.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. A., *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme*, TODAİE: Ankara, 2008.
- Brusis, M., “The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia”, *East European Politics and Societies*, (19) 2, 2005, s. 291-316.
- Cardona, F. P., *The European Administrative Space: Assessing Approximation of Administrative Principles and Practices among EU Member States*, SIGMA, OECD: Paris, 2002, <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/33/46/35678337.pdf> (15.12.2007).
- Dimitrova, A. L., “Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement”, Canterbury'deki Kent Üniversitesi'nde 6-8 Eylül 2001'de düzenlenen Konferansta sunulan bildirinin ikinci versiyonu, 2001, <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/dimitrova.pdf> (15.12.2007).
- Drechsler, W., “Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the ‘State Science’ Approach”, içinde Burlamaqui, L., Castro, A.C. ve H.-J. Chang (ed.), *Institutions and the Role of the State*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2000.
- Dünya Bankası, “EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation”, *36930-GLB Numaralı Rapor*, 2006, siteresources.worldbank.org/INTSLOVAKIA/Resources/EU8AdminCapacity.doc (15.12.2007).
- Engelbrekt, K., “Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement”, *International Politics*, (39) 1, 2002, s. 37-51.
- Fournier, J., “Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries”, içinde SIGMA (ed.) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, SIGMA Papers No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, 1998.
- Goldschmidt, P., Dorulova, M., Niculescu, T. ve A. Stemberger, *Reference Guide for Horizontal Integration*, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe: Bratislava, 2005.
- Grabbe, H., “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, (8) 6, Aralık, 2001, s. 1013-1031.
- Héritier, A., “The Accommodation of Diversity in European Policy Making and Its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork”, *Journal of European Public Policy*, (3) 2, 1996, s. 149-167.
- Jora, S., “International Organizations and Democratization Models: The Case of EU Accession of Romania”, *CDAMS Discussion Paper*, 06/10E, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Studies, Kobe University: Japonya, 2006, www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp06-10.pdf (15.12.2007).
- Kochenov, D., “The Failures of Conditionality EU Enlargement Law: A Plea for Reform of the Democracy Promotion Component”, Paper presented at the *Jean Monnet Conference on Europe's Democratic Challenges – EU Solutions*, Università degli studi di Trento, 30 Haziran - 1 Temmuz, 2006.

- Kodakçı, D. ve E. Yıldırım, *AB Müktesebatının Uygulanması İçin Gerekli "İdari Kapasite" ve Türkiye'nin Durumu*, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Ulusal Program Dairesi, Ankara, 2002.
- Lippert B., Umbach, G. ve W. Wolfgang, "Europeanisation of CEE Executives: EU Membership as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, (8) 6, 2001, s. 980-1012.
- Meyer, S. ve J. Hinrik, "Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation", *West European Politics*, (27) 1, 2004, s. 71-103.
- O'Dwyer, C., "Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?", *East European Politics and Societies*, (20) 2, 2006, s. 219-253.
- Oliveira Rocha, J. A., "Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects", *International Institute of Administrative Sciences*, (73) 4, 2007, 583-596.
- Preston, C., *Enlargement and Integration in the European Union*, London and New York: Routledge, 1997.
- Pridham, G., "EU Accession and Domestic Politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe", içinde Ross, C. (ed.), *Perspectives on Enlargement of the European Union*, Brill, Leiden, 2002.
- SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers No. 27, CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, SIGMA: Paris, 1999.
- Randma-Liiv, T. ve B. Connaughton, "Public Administration as a Field of Study: Divergence or Convergence in the Light of 'Europeanization'?", *TRAMES*, (9) 4, 2005, s. 348-360.
- Scherpereel, J. A., "Europeanisation, Democratisation, and Institutional Reform in Central and Eastern Europe: The Case of Civil Service Reform", Paper Presented at the *conference Europeanisation and Democratisation: The Southern European Experience and the Perspective for New Member States of the Enlarged Europe*, Instituto Italiano Scienze Umane, Florence, 16-18 Haziran, 2005, <http://www.cires-recerca.it/conferences/conferences.php> (15.12.2007).
- Spanou, C., "European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case", *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 1998, s. 467-484.
- Stark, D. ve L. Bruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Pres: Cambridge, 1998.
- Verheijen, A. J. G., "Administrative Capacity Development: A Race Against Time?", *WRR Working Document*, 107, Scientific Council for Government Policy: Lahey, 2000, <http://www.wrr.nl/english/content.jsp?objectid=2892> (15.12.2007).
- Völkel, C., "Le 'Grand Elargissement' et le Respect du Droit Communautaire", *Notre Europe*, 2004, www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gde/04/etudeCvolkel.pdf (15.12.2007).
- Wessels, W., "Administrative Interaction", içinde Wallace, W. (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Pinter: London, 1990, s. 229-241.

AVRUPA BİRLİĞİ NEO-LİBERALİZM VE İDARİ REFORM İLİŞKİSİ

Hasan Engin ŞENER*

Makalenin temel savı Avrupa Birliği ile neo-liberal idari reform arasında zorunlu bir nedensellik bulunmamasına karşın, Türkiye’de AB’ye uyum süreci bağlamında siyasal iktidarların tercihleri doğrultusunda neo-liberal idari reform anlayışının uygulanmış olmasıdır. Türkiye’de uygulanan bu anlayış “yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim” biçiminde kavramsallaştırılabilir. Makalenin yardımcı savlarını, Avrupa Birliği’nin somut bir kamu yönetimi modelinin bulunmayışı ve Türkiye’de 2001’den bu yana AB’ye uyum ile idari reformun eşitlenmiş olması oluşturur.

Anahtar kelimeler: Avrupa Birliği, Neo-liberalizm, Kamu Yönetimi, İdari Reform, Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim

Avrupa Birliği’ne uyum ve idari reform ilişkisi bu makalede neo-liberalizm ve onun idari reformdaki izdüşümü olan yeni kamu işletmeciliği (*New Public Management* - NPM) bağlamında değerlendirilecektir. Bunun için öncelikle AB’nin ekonomik modelinin hangi değişkenler ve politikalar üzerine kurulu olduğu ve bunun neo-liberalizmi zorunlu kılıp kılmadığı araştırılacaktır. AB ile neo-liberalizm arasındaki zorunluluk ilişkisi kırıldıktan sonra, AB’ye uyum ile Türkiye’de neo-liberal politikaların (zorunlu olmayan) ilişkisi açıklanacaktır. Bunun olanaklılığı, AB’de kamu yönetimi modelinin yokluğu üzerine kurulacak ve önemi de AB’ye uyum ile Türkiye’de idari reformun eşitliği düzleminde açıklanacaktır.

AB’NİN EKONOMİK MODELİ ÜZERİNE

Öncelikle Avrupa Birliği içerisinde herhangi genel geçer bir ekonomik model var mı sorusu yanıtlanmalıdır. Ekonomik modelin varlığı, birbirine benzer ekonomik verileri imler. Örneğin, AB ülkeleri içinde devletin ekonomideki büyüklüğü AB ülkelerinde birbirine yakın ise, bu durumda, bu değişkenle ilgili olarak Avrupa Birliği düzeyinde bir “modelin” varlığından söz edilebilir. Neo-liberalizm açısından en temel noktalardan ikisi, küçük devlet ve düşük vergidir. Eğer Avrupa

* Arş. Gör, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü (Akdeniz Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü adına)

Birliği ülkelerinde bu iki değişken birbirine yakın değerler içerseydi, o zaman “neo-liberal ekonomi politikası AB’nin ekonomik modelini oluşturur” savı doğrulanacaktı. Ancak, tablo 1’de sunulan veriler ışığında bu savın doğrulanmadığını savunuyorum.

Bundan sonraki değerlendirme, Heritage Foundation’ın¹ 2008 verilerine ve kavramlarına dayanarak yapılacaktır. Devlet müdahalesinin büyüklüğü ölçütü² açısından bakıldığında Romanya’da yüzde 70.8 oranında,³ “devletten (ya da devletin müdahalesinden) özgür olma” durumu vardır. Bunun anlamı Romanya’da devletin büyük ölçüde ekonomiden çekilmiş olmasıdır. İsveç’e baktığımızda ise, yüzde 3.89 oranında⁴ bir “özgürlük” vardır, yani neredeyse hiçbir şekilde devletten bağımsız olma gibi bir durum yoktur. Bir başka ifadeyle, İsveç’te devlet, ekonomide çok büyük bir rol oynamaktadır. Türkiye’nin durumu ise, Romanya’ya yakındır ve AB ülkeleri içinde devletin ekonomide en az var olduğu ülkeler içinde Litvanya ile birlikte ikinci sıradadır.

Bu tespitlerin iki sonucu vardır: 1. AB içinde, devletin ekonomideki büyüklüğü ile ilgili bir model yoktur. 2. Türkiye, AB ülkelerinden (ekonomiye müdahale anlamında) daha “küçük” bir devlete sahiptir.

Diğer bir değişken, vergi oranları ile ilgilidir. Tablo 1’de görüldüğü gibi Slovak Cumhuriyeti⁵ “mali özgürlüğü”⁶ en fazla ülke olarak görülürken, yine İsveç mali açıdan en az özgür⁷ ülke olarak görülür. Bu açık fark, AB içinde vergi oranları ile ilgili herhangi bir model olmadığını gösterir. Türkiye yine ortalamanın üstündedir ve mali açıdan “özgür” ülkeler arasında yer alır.

¹ <http://www.heritage.org/index/> (Bütün internet sitesi atıfları açısından son erişim tarihi 1 Mayıs 2008’dir.)

² Devlet müdahalesinin büyüklüğü, “tüketim ve transfer harcamaları da dahil olmak üzere bütün kamu harcamalarını içerecek biçimde tanımlanır” (William W. Beach and Kane, Tim, “Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms”, in *2008 Index of Economic Freedom*, Kim Holmes, Edwin J. Feulner, and Mary Anastasia O’Grady (Eds.), The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2008, s. 40).

³ Kamu Harcamalarının GSYİH’ye oranı yüzde 31.2’dir. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Romania>

⁴ Kamu Harcamalarının GSYİH’ye oranı yüzde 56.6’dır. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Sweden>

⁵ En yüksek gelir vergisi ve kurumlar vergisi yüzde 19, tüm vergi yükünün GSYİH’ye oranı yüzde 18.3’tür. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=SlovakRepublic>

⁶ “Mali özgürlük gelir tarafından hükümetin yükünün bir ölçümüdür. Hem gelir üzerinden en yüksek vergi oranı (ayrı ayrı bireysel ve kurumlar) ile ilişkili vergi yükünü hem de bütün vergi gelirinin GSYİH’ye oranını içerir” (Beach and Kane, *a.g.e.*, s. 40).

⁷ En yüksek gelir vergisi yüzde 60, en yüksek kurumlar vergisi yüzde 28, tüm vergi yükünün GSYİH’ye oranı yüzde 51.1’dir. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Sweden>

Benzer şekilde bu tespitlerin iki sonucu şudur: 1. AB içinde, gelir vergisi oranları ve politikaları ile ilgili herhangi bir model yoktur. 2. Türkiye, AB ortalamasından daha düşük bir gelir vergisi oranına sahiptir.

Bu dört ara sonuç bize şu iki temel sonucu gösterir: 1. Neo-liberalizmin iki temel ekonomi politikası (küçük devlet, düşük vergi), AB ülkeleri açısından bir model oluşturmaz. 2. Türkiye ekonomisi, AB ülkelerinin çoğundan daha fazla neo-liberal ekonomi politikasına yakındır.

Buraya kadarki tespit ve sonuçlar, AB içinde hiçbir şekilde ekonomik bir model oluşturmayacak biçimde yakınsama yoktur sonucuna götürmemelidir. Kanımca siyasi bir birlik olmadan önce, ekonomik bir birlik olmayı başaran AB'nin ekonomik modeli iki temel değişkenle ortaya konabilir: Ticaret ve parasal "özgürlük".⁸ İlkinden kastedilen dış ticarete konan engellerin yokluğu iken ikincisinden kastedilen düşük enflasyon (fiyat düzeyi) ve fiyat istikrarıdır. Gerçekten, tablo 1'de görüldüğü gibi AB ülkeleri yüzde 81 ile yüzde 86 oranlarında değişen ticaret "özgürlüğüne" sahiptir. Bu benzer yapının temel kaynağı, yüzde iki olan "genel ağırlıklı AB gümrük oranı"dır. Bir başka ifadeyle, gümrük birliğidir. Buradaki ilginç nokta, Türkiye'nin AB'nin en önemli ekonomik modellerinden biri ile uyum içinde olması bir yana diğer ülkelerden yüzde 86.⁹ ile ticari açıdan "daha özgür" oluşudur. Parasal "özgürlük" açısından konuya yaklaşıldığında, en yeni üyeler olan Romanya ve Bulgaristan en kötü durumda iken, Finlandiya en iyi durumdadır. Genel olarak parasal birlik ile bağlantılı olan bu değişken, Euro bölgesine dahil ülkeler açısından yine benzerlik içermekte ve aradaki fark yüzde 10 seviyesinde kalmaktadır. Türkiye ise bu kategoride AB ülkelerinden sonra son sırada gelmektedir.

Bu tespitler bize şu sonuçları gösterir: 1. Ticaret özgürlüğü ve (özellikle euro bölgesi açısından) parasal özgürlük bağlamında AB içinde bir modelden söz edilebilir. 2. Türkiye, ticaret özgürlüğü açısından gümrük birliği nedeniyle AB modeli ile uyum içindeyken, parasal

⁸ "Ticaret özgürlüğü, mal ve hizmetlerin dış alım ve dış satımını etkileyen gümrük ve gümrük dışı engellerin yokluğunun birleşik bir ölçümüdür." "Parasal özgürlük, fiyat denetimlerinin bir değerlendirmesi ile fiyat istikrarı ölçümünü birleştirir. Enflasyon ve fiyat denetimleri piyasa aktivitesini tahrif eder" (Beach and Kane, *a.g.e.*, s. 40-41).

⁹ 2005 yılı itibarıyla ağırlıklı ortalama gümrük vergisi oranı yüzde 1.6'dır. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Turkey>

Tablo 1: Ekonomik “Özgürlük” Düzeyleri, AB27 ve Türkiye, 2008

DÖS	Ülkeler	DB	MÖS	Ülkeler	MÖ	PÖS	Ülkeler	PÖ	TÖ
1	Romanya	70.8	1	Slovakya	89.4	1	Finlandiya	88.45	86.0
2	Litvanya	68.31	2	Litvanya	86.3	2	Hollanda	86.93	86.0
3	Türkiye	68.31	3	Estonya	86.0	3	Danimarka	86.48	86.0
4	İrlanda	64.5	4	Romanya	85.6	4	G. Kıbrıs	84.98	81.0
5	Estonya	61.98	5	Letonya	83.4	5	İrlanda	84.91	86.0
6	Letonya	59.15	6	Bulgaristan	82.7	6	İsveç	82.83	86.0
7	Yunanistan	57.81	7	G. Kıbrıs	78.2	7	Polonya	82.26	86.0
8	İspanya	56.22	8	Türkiye	77.8	8	Estonya	82.03	86.0
9	Bulgaristan	55.99	9	İrlanda	71.5	9	Almanya	81.45	86.0
10	Slovakya	53.9	10	Çek Cum.	71.3	10	Avusturya	81.45	86.0
11	Çek Cum.	45.56	11	Macaristan	70.0	11	Fransa	81.19	81.0
12	Lüksemburg	44.79	12	Polonya	68.6	12	İngiltere	80.75	86.0
13	Polonya	43.49	13	Yunanistan	65.6	13	İtalya	80.59	81.0
14	G. Kıbrıs	42.97	14	Lüksemburg	65.4	14	Belçika	80.37	86.0
15	İngiltere	40.06	15	Finlandiya	64.3	15	Çek Cum.	80.28	86.0
16	Hollanda	38.17	16	Slovenya	62.4	16	Malta	79.82	86.0
17	Almanya	34.01	17	Portekiz	61.3	17	Lüksemburg	79.78	86.0
18	Slovenya	33.16		Malta	61.3	18	Slovenya	79.54	86.0
19	Portekiz	32.6	19	İngiltere	61.2	19	Portekiz	79.41	86.0
20	İtalya	29.43	20	Almanya	58.4	20	Litvanya	78.51	86.0
21	Finlandiya	29.14	21	İspanya	54.5	21	Yunanistan	78.46	81.0
22	Malta	29.14	22	İtalya	54.3	22	İspanya	78.15	86.0
23	Macaristan	26.49	23	Fransa	53.2	23	Macaristan	77.2	86.0
24	Avusturya	25.3	24	Hollanda	51.6	24	Slovakya	76.89	86.0
25	Danimarka	19.81	25	Avusturya	51.2	25	Letonya	73.83	86.0
26	Belçika	17.94	26	Belçika	44.0	26	Bulgaristan	73.7	86.0
27	Fransa	13.17	27	Danimarka	35.0	27	Romanya	72.48	86.0
28	İsveç	3.89	28	İsveç	32.7	28	Türkiye	70.83	86.8
	Ortalama (AB27)	40.66		Ortalama (AB27)	64.79		Ortalama (AB27)	80.47	85.3
	Baskılanmış (özgür değil)		Kısmen Özgür			Özgür			
	St. Sapma (AB 27)	17.65	St. Sapma (AB 27)	15.28	St. Sapma (AB 27)	3.87	1.81		

Kaynak: <http://www.heritage.org/index>

DÖS: Devletten (müdahalesinden) Özgür Olma Sıralaması; DB: Devletin (müdahalesinin) Boyutu; MÖS: Mali Özgürlük Sıralaması; MÖ: Mali Özgürlük; PÖS: Parasal Özgürlük Sıralaması; PÖ: Parasal özgürlük; TÖ: Ticaret Özgürlüğü

özgürlük açısından (ki bu daha çok üyelik sonrası ile ilgilidir) görelî olarak sorunlu bir konumdadır.

Neo-liberallerin de gümrük birliğini savundukları düşünülürse, AB'nin sırf bu nedenle neo-liberal olduğu sonucuna varılabilir mi? Cevabım olumsuzdur. İlk olarak, ticaret özgürlüğü, “negatif bütünleşme” (*negative integration*) diye adlandırılan bir Avrupalılaşmaya¹⁰ tekabül eder. Bu tarz bir bütünleşme, birtakım kuralların konmasından ziyade, bu kuralların kaldırılması ile söz konusu olmaktadır. “Ticaret engellerinin kaldırılmasının, üretimin ulusal düzeyde nasıl düzenleneceğine doğrudan bir etkisi yoktur.”¹¹ Bir başka ifadeyle, ticaretin serbest bırakılmasının ulusal düzeyde devletin bu alanlardan çekilmesi üzerinde doğrudan bir etkisi yoktur. Eğer böyle olsaydı, devletin ekonomideki büyüklüğü AB içinde bu kadar farklı boyutlara ulaşmazdı.

İkinci olarak, savımın bir diğerk dayanak noktasını “telafi hipotezi” (*compensation hypothesis*) oluşturur. Glatzer ve Rueschemeyer¹² bu hipotezlerinde ekonomik küreselleşme¹³ veri alındığında, bu koşullar altında kamu harcamalarının artması gerektiğini, kapitalizmin yarattığı eşitsiz gelişme ve ekonomik güvensizliğe bağlayarak açıklar. Dolayısıyla, hükümetler, ekonomik küreselleşmenin yarattığı eşitsizlikleri telafi etmek için kamu harcamalarını artırmak zorundadır. Yine de belirtmek gerekir ki, kamu harcamalarının yüksek olması, toplumsal harcamaların yüksek olduğu anlamına gelmez. Bununla birlikte, kapitalizmin yarattığı eşitsiz koşulların devlet eliyle giderilme “olasılığının” mevcudiyetinin kuramsal ve pratik olarak ortaya konması önemlidir. Nitekim AB ortalamasına bakıldığında, hem kamu harcamaları hem de sosyal harcamalar görelî olarak yüksektir. Savımı kanıtlamak için şu verilere bakmak yeterlidir. Tablo 2’de görüldüğü gibi 2000 sonrasında AB ülkelerinde “toplam genel hükümet harcamaları” ortala-

¹⁰ Claudio M. Radaelli, “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Chang,” *European Integration Online Papers*, Vol. 4 (2000) N° 8, 2000; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

¹¹ Christoph Knill and Lehmkuhl, Dirk, “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration Online Papers*, Vol. 3 (1999) N° 7, 1999; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

¹² M. Glatzer and D. Rueschemeyer, *Globalization and the Future of the Welfare State*, USA: University of Pittsburg, 2005

¹³ M. Glatzer and D. Rueschemeyer’in (*Globalization and the Future of the Welfare State*, USA: University of Pittsburg, 2005) ekonomik küreselleşmeden kastettikleri, genişleyen uluslararası ticaret, uluslararası sermaye akışı, çokuluslu şirketlerin uluslararası üretiminin artışı ve uluslararası örgütlerin rolünün artışıdır.

ması yaklaşık olarak GSYİH'nin % 47'sidir. Lane'e¹⁴ göre kamu harcamalarının yüzde 40'ın üstünde olması refah devleti olmanın göstergelerinden biridir. Yalnız kamu harcamalarının yüksek olması başlı başına yeterli değildir. Bu harcamaların ne kadarının sosyal güvenliğe gittiği de önemlidir. 2004 yılında üye olan ülkeleri de dahil etsek bile, AB (25) ortalaması 2003 yılı için yüzde 19.30'dur ki bu Türkiye ile karşılaştırıldığında çok yüksek bir rakamdır. Türkiye'de 2003 yılındaki kamu harcaması yüzde 39.38 idi. Yalnız bunun yüzde 16.43'ünün faiz geri ödemesi olduğu göz önüne alınırsa, gerçek kamu harcaması sadece ve sadece yüzde 22.95 olarak kalır. Sosyal güvenlik harcamaları açısından durum daha kötüdür ve yalnızca yüzde 4.46'dır.¹⁵ Bunun anlamı, AB ortalamasının kamu harcamaları yönünden Türkiye'nin yaklaşık iki katı, sosyal harcamalar yönünden ise yaklaşık 4 katı olmasıdır.

Tablo 2: Toplam Genel Hükümet Harcamaları (2000-2005, GSYİH, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AB25	45.5	46.5	47.0	47.7	47.1	47.3
AB15	45.6	46.6	47.1	47.8	47.3	47.5

Kaynak: Eurostat

Tablo 3: Fonksiyonlarına Göre Genel Hükümet Harcamaları (2003, GSYİH, %)

	Sosyal Koruma	Genel Kamu Harcamaları	Sağlık	Eğitim	Ekonomik İşler	Diğerleri
AB25	19,30	6,80	6,60	5,30	4,30	6,00
MDAÜ10	17,10	7,10	4,40	5,80	5,50	6,30
Euro Bölgesi	19,70	7,10	6,60	5,00	4,40	5,80

Kaynak: Eurostat

Bu değerlendirme bize, AB'ye üyelik ile neo-liberal ekonomi politikasının zorunlu bir ilişki içermediğini, bu tercihin üye ülkeler tarafından iç ve dış "etmenlere" bağlı olarak belirlendiğini gösterir.

Kamu yönetimi reformu açısından bu tespitler ve sonuçlar önemlidir. Zira, idari reform ekonomiden bağımsız olarak ele alınamaz. Çünkü "kamu yönetiminde yeniden yapılanma, her şeyden önce devletin rolü ve işlevinin yeniden sorgulanması anlamına gelir."¹⁶ Buna göre,

¹⁴ Jan-Erik Lane, *Public Administration and Public Management*, London: Routledge, 2005, s.2.

¹⁵ İlgili istatistiklere şu adresten ulaşılabilir: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>

¹⁶ Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", iç. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç vd. (Der.), Ankara: Yargı, 2003, s. 442.

kapitalizmin dönüşümü ve devletin bu dönüşüm içindeki rolü ve işlevi idari reformun ekonomik ve ideolojik arka planını verir. Devletin rolü, ekonomi modeli çerçevesinde biçimlendiğinden, neo-liberal ekonomi modeli söz konusu değilse, kamu yönetimi reformunun da neo-liberal olması gibi bir nedensellik doğmayacaktır.

Şu ana kadarki tespit ve sonuçların çıkardığı önermeler artık sadeleştirilebilir: 1. AB'nin ekonomik modeli neo-liberalizme dayanmadığından, AB'ye üyelik ile neo-liberal kamu yönetimi reformu arasındaki zorunlu belirlenim ortadan kalkar. 2. Türkiye, neo-liberal ekonomi modeli çerçevesinde neo-liberal idari reform uygulamaktadır. 3. Türkiye, AB'ye üyelik zorunlu kıldığı için değil, siyasal iktidar neo-liberalizmi tercih ettiği için, idari reform da bu çerçevede belirlenmiştir. Buraya kadarki tartışmalar daha çok birinci ve kısmen ikinci önerme üzerinden yapıldı. Bundan sonra, Türkiye bağlamında kısmen ikinci ve özellikle üçüncü önermeler tartışılacak ve savunulacaktır.

AB'YE UYUM İLE TÜRKİYE'DE NEO-LİBERAL POLİTİKALARIN (ZORUNLU OLMAYAN) İLİŞKİSİ

Türkiye bağlamında, AB adaylık süreci ile neo-liberalizmin uyum içerisinde ilerlemesinin temel nedeni, siyasal iktidarın AB'nin Kopenhag ekonomi ölçütlerine uyumu için temel aracı IMF politikaları olarak görmesidir. AKP döneminde, AB-IMF ekonomi politikaları yakınsamasının kurumsal izdüşümü, IMF ile niyet mektubunu imzalayan Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı statüsü ile Başmüzakereci statülerinin 2005 - 2007 yıllarında Ali Babacan'ın¹⁷ kişiliğinde birleştirilmesidir. Bu durum, AB'ye yönelik ekonomi politikalarının IMF öncelikli olması sonucunu güçlendirmiştir. Ayrıca, 2001'den beri IMF'nin "yapısal koşulsallığı",¹⁸ AB'ye uyum ile bir arada gitmekte-

¹⁷ 2 Haziran 2005 tarihli, 2005/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi: Devlet bakanı Ali Babacan'a bağlı kuruluşlar: 1. Hazine Müsteşarlığı, 2. ABGS; İlgili Kuruluşlar: T.C. Merkez Bankası Başkanlığı, 2. T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü, 3. T. Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü. Görevi: AB Makamları ile yapılacak tam üyelik müzakerelerinde Başmüzakereci görevini yürütmek.

¹⁸ "Yapısal kriterler program sürecinde üstlenilmesi gereken faaliyetlerdir (bazen bunlar yapısal tedbirler değil rakamsal kriterlerdir). Bu kriterler, bireysel olarak performans kriterlerine eşdeğer olmamakla birlikte programın genel başarısı için yapılması gerekli işler ile ilgili olarak kullanılırlar. Bir yapısal kriterin sağlanamaması, programın devamı için IMF İcra Direktörler Kurulu'nun onayını gerektirmez. Diğer taraftan, eğer önemli bir yapısal kriter sağlanamazsa, IMF bu sağlanana kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir."

http://www.treasury.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm#kavram_ve_terminoloji

dir. Örneğin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹⁹ ve Maliye Bakanlığı'ndaki gelirler genel müdürlüğünün Gelir İdaresi Başkanlığı şeklinde örgütlendirilmesi²⁰ IMF'ye verilen niyet mektuplarında IMF yapısal koşulsallığını sağlamak için yer almış olmasının yanında, AB'ye uyum için de yapılmıştır. Türkiye'de ekonomi politikası alanındaki AB-IMF yakınsaması, bu politikaların ve bunun idari reforma yansımalarının neo-liberal yorum ile yürürlüğe girmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu da, neo-liberalizmin AB tarafından sağlanan "meşruiyet" ile Türkiye'de uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Avrupa Komisyonunun da bu politikaların uygulanmasında destekçi olduğu gerçeği 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde ekonomide kısa vadeli öncelik olarak açıkça belirtilir: "IMF ve Dünya Bankasıyla mutabakata varılan, mevcut enflasyonla mücadele ve yapısal reform programının uygulanmasının sağlanması ve özellikle kamu harcamalarının kontrolünün temin edilmesi."²¹

AB-IMF politika yakınsaması yanında, AB-OECD yakınsamasının sonuçları da Türkiye açısından değerlendirilmelidir. AB'nin düzenleyici role verdiği önem, "daha iyi düzenleme" politikaları üzerine vurguyu artırırken, OECD tekniği olan Düzenleyici Etki Analizinin (DEA) Türkiye'de AB'ye uyum adına uygulamaya konduğu görülmektedir. 2 Nisan 2007 tarihli, 2007/6 numaralı Başbakanlık genelgesinde belirtildiği gibi idari kapasitenin geliştirilmesi amacıyla,

Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında, Kasım 2004'te Başbakanlıkta Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu Oluşturulmuş, OECD ve AB ile ortaklaşa eğitim çalışmaları gerçekleştirilmiştir. "Mevzuatı Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında yönetmelik" gereği, 17 Şubat 2007 tarihinden itibaren "hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnamelemler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir.

Nitekim adı geçen genelgenin ekinde DEA rehberi yer almaktadır. Bu uygulamayı, AB²² ilerleme raporu da bir "ilerleme" olarak görür.

Avrupa Birliği'ne uyum ile düzenleyici reformların biraradalığı,

¹⁹ 20/11/2001 tarihli IMF Niyet Mektubu, madde 28; 18/01/2002 Tarihli IMF Niyet Mektubu, madde 42; 30/07/2002 tarihli 4. Gözden Geçirmeye ilişkin Niyet Mektubu, 5 Nisan 2002 tarihi itibarıyla durum, madde 97 ve 100.

²⁰ 07.07.06 Tarihli IMF Niyet Mektubu , madde 16.

²¹ DPT, *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara, 2003, s. 11, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>

²² European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 8, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf

AKP hükümeti ile ortaya çıkmış bir mesele değildir. Ecevit hükümeti döneminde 12 Mart 2001 tarihli, 2001/12 sayılı Başbakanlık genelgesi ile düzenlemelerde reform programı çerçevesinde “AB ile uyumun sağlanmasına katkı sağlayacağı düşüncesinden hareketle” İngiltere, Kanada ve Polonya ile birlikte 2001 ülke incelemelerinde gönüllü ülke olmuştur. Bu genelge ile,

düzenlemelerde reform incelemelerinin, bir bütünlük içerisinde yürütülmesi ve gerekli koordinasyonun sağlanması için Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığının bağlı olduğu Müsteşar Yardımcısının Başkanlığında, Adalet, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıkları, Rekabet Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu Başkanlıkları ile TODAİE Genel Müdürlüğü'nün en az genel müdür yardımcısı düzeyindeki temsilcilerinden oluşan “Düzenlemelerde Reform Kurumlararası Koordinasyon Komitesi” kurulmuştur.

AB ile Dünya Bankası ilişkisini gösteren bir örnek de yabancı yatırımları teşvik alanından verilebilir. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması AB'ye üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken koşullardan biri olarak görülür. Beklenen amaçlar, AB fonlarından yararlanmak ve güvenilir bölgesel istatistiklere ulaşmanın yanında, bölgesel kalkınmayı sağlamaktır. Bu son hedefte yabancı yatırımların bölgele- re teşviki önem kazanır. Türkiye, yabancı yatırımı teşvik için bölgesel kalkınma ajanslarını yeterli görmez ve 2006 yılında “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı”nı kurar. Güler'in²³ belirttiği gibi “Yeni doğmuş merkezi Yatırım Destek Ajansı, hazırlık raporları ve gelişimi bakımından bir IMF-DB yapımıdır.” 1 Mayıs 2007 tarihli IMF niyet mektubunda 25. paragrafta bu ajansın kurulduğu ve faaliyete geçeceği öngörülmüştür. 22 Nisan 2008 itibarıyla Hazine Müsteşarlığı, 434 bin dolarlık “kapasite inşası projesi” adı altında Dünya Bankası'ndan destek alır.²⁴ Buradaki önemli nokta, bu kurumun Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilen koşullar arasında yer almamasıdır. Nitekim ulusal programda da bu yer almamıştır. AB Uyum Komisyonundaki²⁵ uzman görüşünün temel nedenini açıklamaktadır:

Devam eden görüşmeler sırasında Komisyon Üyelerimiz, Tasarı ile kurulan söz konusu kurumsal kapasitenin Avrupa Birliği Müktesebatı'na uyum

²³ Birgül Ayman Güler, “Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları”, 2006,

http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=194&tipi=9&sube=0

²⁴ <http://www.worldbank.org.tr>

²⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1202m.htm>

gerektirip gerektirmediği sorusu üzerine, Hazine Müsteşarlığı yetkilisi; tarama çalışmaları sırasında, “girişimcilik ve sanayi politikaları” faslında kurumsal bir kapasite oluşturulması hususunun gündeme gelmediğini, ayrıca herhangi bir yasal değişiklik veya “müktesebat uyumu”nu gerektirecek bir durum olmadığını ifade ettikten sonra, müktesebatı üstlenme kapasitesini gerektirecek yasal bir düzenleme olmaması nedeniyle de, söz konusu durumun çalışmaları halen yürütülmekte olan “Ulusal Program” kapsamında da yer almayacağını belirtmiştir.

AB’ye uyum içerisinde yer alması da AB’nin bu yeni kurumsallaşmayı da teşvik ettiği açıktır. 2007 İlerleme Raporunun²⁶ 20. bölümündeki “girişimcilik ve sanayi politikaları” başlığı altında, bu alanda Türkiye’nin ilerleme kaydettiği ve bunun bir nedeninin de ajansın operasyonel hale getirilmesi olduğu belirtilir.

Görülüyor ki, AB’ye uyum; ekonomi politikasında IMF, düzenleyici kapasitenin geliştirilmesinde OECD ve bölgesel yatırım politikalarında IMF-Dünya Bankası ekseninde seyretmektedir.

AB’YE UYUM VE TÜRKİYE’DE İDARİ REFORM EŞİTLİĞİ

AB’ye uyumun önemi nereden kaynaklanmaktadır? AB’ye tam üyelik için idari kapasitenin geliştirilmesi hedefi aday ülkeler tarafından idari reform adı altında yapılmaktadır. Bir başka anlatımla AB’ye üyelik sürecinde müktesebata uyum, ülkedeki idari reform süreci ile eşitlenmiştir. Bu, belirli bir siyasal iktidara ait bir yaklaşım olmanın ötesinde 2001’den bu yana Türkiye’deki bütün hükümetlerin temel politikasıdır. Ecevit Hükümeti tarafından Ulusal Programın yayımlanması ile birlikte, 2001 yılı programının ulusal program ile uyumlu olması yanında, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının yine ulusal plan ile de uyumlu olması gerekliliği belirtilmiştir. DPT ve ABGS bu konuda sorumlu olacaktır. Tüm yasa tasarılarının önce ABGS tarafından AB müktesebatına uyum açısından değerlendirilmesi öngörülmüştür. Böylece, İdari Reform ile AB bütünleşmesi, aynı düzlemde eşitlenmiştir. 2003 yılında da, AKP hükümeti tarafından benzer bir düzenlemeye gidilmiştir²⁷:

²⁶ European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 55, 56,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf

²⁷ “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ile “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı”, Madde 8, No: 2003/5930, Resmi Gazete: 24 Temmuz 2003.

Kamu kurum ve kuruluşlarının, Ulusal Programda yer alan hedefler doğrultusunda mevcut mevzuatta değişiklik yapılması veya yeni mevzuat çıkarılması halinde mevzuat taslakları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği koordinasyonunda AB müktesebatına uyum açısından önceden incelenecek ve Genel Sekreterliğin görüşü alındıktan sonra Başbakanlığa sevk edilecektir.

Aynı şekilde Bakanlar Kurulu'nun 2003/5930 sayılı kararının 4. maddesinde, 2001'deki kararlarla uyumlu bir biçimde "gerekli finansmanın karşılanmasında öncelikle Ulusal Programda yer alan ihtiyaçların" esas alınacağı belirtilmiştir. Böylece, mali açıdan da idari reform, AB'ye uyuma eşitlenmiştir. Nitekim 2003 Ulusal Programı hem AB'ye uyum sürecinde Türkiye'nin yapacaklarını hem de Türkiye'de idari reformun çerçevesini ayrıntılarıyla çizmektedir. İdari reform başlıkları tablo 4'te belirtilmiştir.

Tablo 4: AB'ye Uyum Sürecinde İdari Reform Başlığı Altında Yer Alan Düzenlemeler

- Mali Kontrol
- Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş
- Kamu Mali Yönetiminde "Performans Esaslı Bütçeleme"
- Bütçe Kapsamının Genişletilmesi ve Mali Saydamlık
- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetişiminin Güçlendirilmesi
- Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi
- *Kamu Yönetimi Temel Kanunu*
- *Kurumsal Gözden Geçirme*
- *Devlet Personel Rejimi Reformu*
- *Yerel Yönetimler Reformu*
- *Bölgesel Kalkınma Ajansları*
- *Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı*
- *E-Dönüşüm Türkiye Projesi*
- *Kamuda Etik Kuralların Tanımlanması*
- Kamu Yatırım Programının Rasyonelleştirilmesi

Kaynak: 2003 Yılı Ulusal Programı

İdari reform ile AB'ye uyumun birbirine eşitlendiği düşünülürse, AB'ye uyum adına yapılan idari reformun temelinde IMF-OECD-DB ekseninin bulunduğu tespitini yapmak idari reformun ideolojik yönünü ortaya koymak açısından gerekli olacaktır. AB'nin kamu yönetimi modeli olmadığı içindir ki Türkiye'de hükümetler kendi tercihleri doğrultusunda daha somut modeller sunan uluslararası örgütlerin önerilerini değerlendirmektedir. O zaman, AB'nin "olmayan kamu yönetimi modeli"nin açıklanması gerekecektir.

OLMAYAN AVRUPA BİRLİĞİ KAMU YÖNETİMİ MODELİ

Avrupa Birliği'nde tek bir kamu yönetimi modeli yoktur. Olmayan bir modele uyumu neo-liberalizmde aramak, olsa olsa bir siyasal ter-

cihtir ve tek seçenek de değildir. Avrupa Birliği'nde model arayışlarının olmadığı anlamına gelmemelidir bu durum. Model arayışlarında üç uğrak noktası vardır. İlki yönetim ilkeleri, ikincisi SIGMA esasları ve üçüncüsü ortak değerlendirme çerçevesidir (ODÇ). Genişleme sürecinde bunlardan en etkilisi ikincisi iken, en günceli birincisi ve en az ön plana alınan ise sonuncusudur. Dolayısıyla AB'ye uyum sürecinde etkili olan ilk ikisidir. Üçüncüsünün konumuz açısından önemi, yeni kamu işletmeciliği etkisinin büyük olmasıdır.

Üyelik süreci, Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen bütün aday ülkelerin yerine getirmesi gereken ev ödevlerini içerir. Bunun yönetsel boyutunu “yönetsel kapasite”²⁸ kavramı oluşturur. Bu kavramın içeriğinin doldurulması, idare hukukuna içkin “iyi yönetim” ilkeleri ile olmaktadır. Yönetsel kapasitenin içerdiği idare hukukuna ilişkin ilkeler SIGMA²⁹ raporuna göre dört tanedir ve diğer ilkeler bundan türetilmelidir. 1. Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, 2. açıklık ve saydamlık, 3. hesap verilebilirlik ve son olarak 4. verimlilik ve etkenliktir. Bu ilkeler aslında Avrupa yönetişiminin ilkelerinin³⁰ yeniden formüle edilmiş halidir: 1. Açıklık, 2. Katılım, 3. Hesap verilebilirlik, 4. Etkenlik, 5. Tutarlılık.

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin İngilizce'deki “üç E” (etkililik-*effectiveness*, verimlilik-*efficiency*, tutumluluk-*economy*) formülasyonunu içinde barındıran yönetişimin yeni kamu işletmeciliği ile aynı anlama ve amaca sahip olup olmadığı literatürde tartışma konusu olsa da, kanımca yönetim yeni kamu işletmeciliğine indirgenemez. Yönetişim en genel ve esnek anlamıyla “hükümetten daha geniş bir şeye işaret eder, ve yürütüm (steering) ve oyunun kuralları ile ilgilidir. (...) Oyunun kurallarının yönetimi ve kamusal alanın meşruluğunun zenginleştirilmesidir.”³¹ Frederickson ve Smith'ten³² hareketle şu farklar ortaya konabilir: Yönetişim sürece odaklanırken, NPM çıktı odaklıdır. Yönetişim, devlet toplum ilişkilerini içeren bir siyaset

²⁸ Konuyla ilgili olarak güncel makalelerden ikisi için bkz. Asım Balcı, “Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 319 – 338 ve Uğur Ömürgönülşen ve Öktem, M. Kemal, “Avrupa Birliği'ne Yönetsel Uyum ve Yönetsel Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 339 – 370.

²⁹ SIGMA, *European Principles For Public Administration*, SIGMA Papers No 27, 1999

³⁰ http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm

³¹ Anne Mette Kjaer, *Governance*, Cambridge: Polity, 2004, s. 7, 15.

³² H. George Fredericson, *New Public Administration*, USA: The University of Alabama, 1980.

kuramı olarak görülebilirken, NPM örgüt kuramı çerçevesine sahiptir. Yönetişimin devlete yüklediği rol düzenleyici iken NPM devletin ekonomiden elini çekmesini savunur. Belki de en önemli fark, yönetişimde bulunacak çözümlerin piyasa temelli olmak zorunda olmayışıdır. Buna karşılık, NPM piyasa temelli yaklaşımları ön plana çıkarır.

Ancak bu demek değildir ki yönetim ideolojiden bağımsızdır ve neo-liberal amaçlar için kesinlikle kullanılamaz. Tam aksine, “iyi” yönetim derken kullanılan “iyi” sıfatının dahi ideolojik bir karakteri olduğu savunulabilir. Burada “iyi” ile kastedilen, uluslararası mali kuruluşların algıladığı şekilde “iyilik”tir. Bu da, “neo-liberalizm, dünya görüşü olarak serbest piyasa ve devletin geri çekilmesidir.”³³ Bu makalede, neo-liberal görüş ile aynı bağlamda hareket eden yönetim anlayışına, Rhodes’tan³⁴ hareketle “yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim” adı verilmiştir. Bunun en “iyi” örneklerinden birinin Türkiye olduğu ileriye bölümlerde savunulacaktır.

Ulusal kamu yönetimleri ile yakınsamayı amaçlayan ikinci ilkeler bütünü, daha çok aday ülkelerle ilgili SIGMA esaslarıdır.³⁵ Burada en can alıcı nokta özellikle kamu personel reformu ile ilgili AB’nin beklentilerinin yeni kamu işletmeciliği değil, bunun savunucuları tarafından zıttı olarak literatürde kabul edilen³⁶ Weberyen bürokrasi temelli olmasıdır.³⁷ Avrupa Komisyonu’nun Dimitrova’nın³⁸ deyişiyle “örtük

³³ Wolfgang Dreschler, “The Rise and Demise of the New Public Management,” *Post-autistic Economics Review*, Issue 33, 2005, pp.17-29.

³⁴ R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governance without Government”, *Political Studies*, XILV, 1996, pp. 652-667.

³⁵ SIGMA, *European Principles For Public Administration*, SIGMA Papers No 27, 1999

³⁶ Yeni Kamu İşletmeciliği ile Weber’i de içinde barındıran Ortodoks Kamu Yönetimi’nin epistemolojik olarak modern ve kapitalizme içkin olduğuna dair görüşler için bkz. Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 31 – 48. Ayrıca Yeni Kamu İşletmeciliği’nin Weber’in hayaletini içinde barındırdığı benzetmesi ile aralarındaki farklar yerine ortak noktalara odaklanan bir görüş için bkz. Robert Gregory, “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?” in *Transcending New Public Management*, Tom Christensen and Per Laegreid (Eds.), England and USA: Ashgate, 2007, s. 221-243..

³⁷ “Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi açısından Komisyon spesifik bir model öngörmemektedir. Bakanlıkların sayısı ve örgütlenişi, merkezi hükümetin rolü, karar alma süreci ve kamu yönetiminin işleyiş yöntemi, Weber’in geleneksel modeli ile yeni kamu işletmeciliği arasında yaşanan tartışmalar hakkında dokümanda bir değerlendirme yoktur” (Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, iç. *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Der.), Ankara: Nobel, 2004, s. 5-6).

³⁸ Antoaneta Dimitrova, “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, 2002, pp. 171-190.

olarak klasik Weberyen” kamu hizmetini yeni kamu işletmeciliğine tercih ederken üstünde durduğu noktalar, profesyonelleşme, siyasi tarafsızlık ve kariyer sistemi gibi unsurlardır.

Yukarıda AB’nin model arayışlarında üçüncü unsur olarak belirttiğimiz ortak değerlendirme çerçevesi, 1980’lerde toplam kalite yönetimi ile başlayan, 1990’larda çoğalan kalite model ve teknikleri (EFQM, ISO) temelinde yükselir.³⁹ Bu “kalite” deneyiminin son hali, bir başka ifadeyle, yeni kamu işletmeciliği perspektifinin 2000’li yıllardaki uygulaması olarak görülebilir. Avrupa Birliği ile ilişkisine gelince, CAF, bizatihi AB’nin kamu yönetiminden sorumlu bakanlarının işbirliğinin sonucu olarak dünyaya geldi. Maastricht’teki Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü’nde, 2000’deki pilot versiyonundan sonra 2002’de başlatıldı.⁴⁰ 2006’ya kadar dört toplantısı yapıldı. Amaçları şu şekilde sıralanmıştır:⁴¹

1. Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ilkelerinin kamu yönetimine tanıtılması ve özdeğerlendirmenin uygulanması ve anlaşılması yoluyla kamu idarelerine yol gösterilerek aşama aşama “Yap-Uygula” eylem sıralamasından tam bir “PUKÖ: Planla-Uygula-Kontrol Et-Önem Al” döngüsüne geçilmesi,
2. Tanımlama ve iyileştirme faaliyetlerine geçilmesi için, kamu kuruluşunun özdeğerlendirme yapmasını kolaylaştırmak,
3. Kalite yönetiminde kullanılan çeşitli modeller arasında köprü görevi görmek,
4. Kamu sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlar arasında kıyaslama yoluyla öğrenmeyi kolaylaştırmak.

2005 yılı başında zorunlu bir unsur olarak hiçbir üye ülkenin mevzuatına girmiş değilken,⁴² 2005 yılı içinde Çek Cumhuriyeti ve Slovakya merkezi düzeyde bunu zorunlu tutmuş, Romanya bir yöntem olarak benimsemiştir.⁴³ Türkiye’de, 31 Temmuz – 31 Ekim 2006 tarihleri arasında ODÇ projesi yürütülmüş ve T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı bu konu ile sorumlu tutulmuştur. Başkanlık Aralık 2006 itibariyle çalışmalarını tamamlamış “Başbakanlıkta Avrupa Birliği

³⁹ Patrick Staes and Thijs, Nick, “Quality Management on the European Agenda”, *EIPAScope* 2005 (1), s. 33.

⁴⁰ <http://www.eipa.eu/en/projects/show/&tid=10>

⁴¹ <http://www.sp.gov.tr/documents/OrtakDegerlendirmeCercevesi.pdf>

⁴² Staes and Thijs, “Quality Management ...”, s. 36.

⁴³ Patrick Staes and Thijs, Nick, “Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years”, *EIPAScope* 2005 (3), s. 41

Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması”⁴⁴ başlıklı bir çalışmayı yayımlamıştır.

Burada önemli olan nokta, AB destekli olmasına karşın bunun uygulamasının tamamıyla üye ülkeye kalmış durumda olmasıdır. Bu hiçbir şekilde, üyelik ölçütü olmadığı gibi, üyelik sonrası dönemdeki Maastricht ölçütleri gibi bir zorunluluk içinde barındırmaz. Yine de AB içindeki “ortak kamu yönetimi modeli” arayışlarının vardığı noktayı gözler önüne serer: Yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde somut teknikler aracılığıyla uyum.

AB’YE UYUMDA TÜRKİYE’NİN UYGULADIĞI MODEL: Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim

Türkiye’de kamu yönetimi reformu felsefesini, yasa yapıcılarının da açık bir şekilde ifade ettiği gibi, “yeni yönetim anlayışında” bulur. Yeni yönetim anlayışı, yasa gerekçesinde,⁴⁵ dört temel değişim üzerinde kurulur.

1. Ekonomi teorisinde değişim
2. Yönetim teorisinde değişim
3. Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler
4. Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi

Gerekçeyi rafine ettiğimizde neo-liberal ekonomi temelinde, yeni kamu işletmeciliğine dayalı, özel sektör ve sivil toplumu odak alan bir değişime ayak uydurulması talebi ortaya çıkar. Bunu 21. yüzyılın kamu yönetimi anlayışı olarak sunan gerekçe adını “iyi yönetim” olarak adlandırır. O zaman reformun kuramsal ve pratik çerçevesini çizen yeni yönetim anlayışının bileşenlerini ortaya koymak yararlı olacaktır.

⁴⁴ <http://www.basbakanlik.gov.tr/source.cms.docs/basbakanlik.gov.tr/birimler/igb/docs/caf.pdf>

⁴⁵ Başbakanlık, T.C., *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ömer Dinçer vd. (Haz.), Ankara, 2003, s. 68.

Şekil 1: Yeni Yönetim Anlayışı*



Kaynak:

* Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa, 2002, s. 234.

** Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 33, No. 3, 2000, s. 21.

*** D. Osborne and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin: NY, 1993.

**** C. Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, no. 1, 1991, s. 4-5.

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısını⁴⁶ hazırlayan çalışma grubunda yer alan Prof. Dr. Bilâl Eryılmaz'ın⁴⁷ "yeni kamu yönetimini" nasıl tanımladığı, reform kanununun bu kavramı nasıl anladığı sorusuna açıklık getirebilecektir. Eryılmaz,⁴⁸ piyasa merkezli rasyonellik olarak özetlenebilecek olan "yeni yönetim anlayışını" ifade eden tek bir kavramın olmadığını belirtir. Şekil 1'de belirtildiği gibi bu anlayışı işletmecilik (*managerialism*), yeni kamu işletmeciliği (*new public management*), piyasa temelli kamu yönetimi (*market-based public administration*) ve girişimci idare (*entrepreneurial government*) kavramları açığa çıkarmaktadır. Eryılmaz'a⁴⁹ göre bu kavrayışların ortak oldukları temel noktalar şunlardır. Her şeyden önce Weber'in bürokrasi modeline karşı çıkar. Esneklik, ademi merkeziyetçilik, dar merkez, geniş yatay çevre benimsenen ana eksenidir. İkinci olarak kamu yönetiminin mal ve hizmet sunumunda doğrudan rol almasına karşı çıkar.

⁴⁶ Değişen adı: "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun," No: 5227, Tarih: 15.07.2004. Ancak bu kanun yürürlüğe girmedi.

⁴⁷ Bilâl Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa, 2002

⁴⁸ A.k., s. 234.

⁴⁹ A.k., s. 234-238.

Piyasa odaklıdır ve devlete düzenleyici rol vererek hakemlik görevini yükler. Sorumluluk sadece lidere değil, hizmet sunduğu çevreye de olmak zorunda olduğundan, yeni yönetim anlayışı vatandaş odaklıdır. Bununla birlikte vatandaş, hizmet satın alan kimsedir, dolayısıyla ticarileşen kamu hizmetinde “müşteri” durumundadır. Son olarak özel sektörle daha çok işbirliği teşvik edilir ve özel sektör yönetim tekniklerinin (toplam kalite yönetimi gibi) kamu yönetimi alanında da kullanılması istenir.

“Yeni kamu yönetimi-işletmeciliği”⁵⁰ anlayışı, kavram olarak 1., 7., 11., 14., 16., 22., 36., 42., 43. madde gerekçelerinde bizatihi yer almaktadır.⁵¹ “Yeni yönetim zihniyeti” ve “yeni yönetim anlayışı” kavramları ise genel gerekçede yerini bulmuştur. Bunun ötesinde, yeni yönetim anlayışı, idare yerine “kamu yönetimi” terimini yasada kullanmak suretiyle en baştan konumunu belli eder. Terim değişikliğini, dilde sadeleşmeden ziyade anlayış değişikliğine bağlamak gereklidir. Buradaki yönetimden aslında “*management*” kastedilmektedir. Kavramların köklerine inilirse Ömürgönülşen’den⁵² hareketle şunlar söylenebilir.

[İdare] *Administration* terimi *minor* ve *ministrare* sözcüklerinden türetilmiş olup (...) “hizmet etmek” anlamına gelir. “*Administration*” daha önceden belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde uygulanması demektir. [Yönetim] *Management* terimi ise *manus* sözcüğünden türetilmiş olup, kontrol etme, amaçlara ulaşma ve çekip çevirme anlamında kullanılmaktadır. (...) “*Management*” terimi görev ve faaliyetlerin, ortak amacın, etkin ve etkili olarak gerçekleştirilmesi yönünde yürütülmesini ifade etmektedir.

⁵⁰ “Yeni Kamu Yönetimi” kavramını yasa gerekçesi aslında “*new public management*” (NPM) yani “yeni kamu işletmeciliği” olarak okumaktadır. Bu, yönetim kuramlarında toplumsallığı ön plana alan “yeni kamu yönetimi – *new public administration*” (NPA) anlayışından farklıdır. NPA, NPM’den farklı olarak kamu yönetiminin değer yüklü olduğunu ve bunun toplumun güçsüz kesimlerine yönelik olması gerekliliğini savunur. “Hakkaniyet” kavramını merkeze alır. (Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 2005, s. 13; H. George Fredrickson, *New Public Administration, USA: The University of Alabama*, 1980) Bu nedenle, makale içerisinde yasa gerekçesinde kullanıldığı anlamıyla “yeni kamu yönetimi” kavramı tırnak işareti içine alınmış ve yanına italik olarak *işletmecilik* kavramı eklenmiştir.

⁵¹ Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden*

⁵² Uğur Ömürgönülşen ve Öktem, M. Kemal, “Avrupa Birliği’ne Yöneltilen Uyum ve Yöneltilen Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 339 – 370

Gerçekten de Eryılmaz,⁵³ idare-kamu yönetimi ayrımını özellikle ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi “süreçlere, yöntemlere ve kural-lara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir.” Buna karşılık, işlet-me, verilmiş talimat ve yönergeler göre değil, hedefleri ve öncelikleri kendi belirlemek koşuluyla performans dayalı insan kaynakları yöne-timiyle bir çok fonksiyonu içinde barındırır. Demek ki “idare” yerine “yönetim” kavramının yerleştirilmesi bizatihi yeni “yönetim” (işletme-cilik) anlayışının doğrudan sonucudur. APK’lar yerine “strateji geliştirme” kavramının kullanılması da bu anlayış değişikliğinin ürünüdür. Benzer bir bilinçli kavram değişikliği, “personel” daire başkanlığı yerine “insan kaynakları” daire başkanlığı kavramının kullanılmasıdır. İlk kavram yaşam boyu ve tam zamanlı memuriyeti ifade ederken, insan kaynakları kavramı piyasa mantığı çerçevesinde esnek istihdam anlayışını ortaya koymaktadır. Yasa gerekçesi insan kaynakları yakla-sımını şöyle açıklamaktadır:⁵⁴

Maddede kamuda istihdam sistemine yeni bir yaklaşım getirilmektedir. (...) Devlet memurluğu sisteminin, ömür boyu istihdam garantisi tanınması, liya-kat sisteminin bozulması, kariyer planlamasının yapılamaması ve cezalan-dırma sisteminin öne çıkması sebebiyle etkisini kaybettiği ve kamu yöneti-minin ağır bir sorunu haline geldiği söylenebilir. Maddede kamu yönetimi sisteminin karşı karşıya kaldığı bu sorunlarla ilgili olarak devlet memurları sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağ-lanabilmesi, liyakatin ve ehliyetin öne çıktığı istihdam politikasının uygu-lanmasına imkan sağlamak amacıyla yeni düzenlemeler öngörülmektedir. Sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması ve kısmi zamanlı istihdam uygula-ması bunlara birer örnektir.

Kanunun çeşitli maddelerine yerleştirilen “yeni kamu yönetimi-*işletmeciliği*” anlayışı ve uygulaması gerekçede de belirtildiği gibi;⁵⁵

1. piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır.
2. sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır.
3. yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.
4. stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır.
5. bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kul-lanır.

⁵³ Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 234.

⁵⁴ Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden ...*, s. 137.

⁵⁵ *A.k.*, s. 71.

6. mevzuatta kısıalıktan ve sadelikten yanadır.
7. yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir.
8. katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortam ve mekanizmaları oluşturur.
9. hesap verilebilirliği artırır.
10. herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır.
11. her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.

Kanun, Avrupa yönetişiminin temel kavramları ile başlar (katılım, saydamlık, hesap verilebilirlik), yeni kamu işletmeciliğinin kavramları olan “kalite, etkililik ve verimlilik” kavramları ile sürer. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişlerinin temel ilkeleri (5. madde), “yeni kamu yönetimi-işletmeciliği” anlayışının en açık ortaya konduğu maddelerden biridir. Avrupa yönetişiminin ve NPM'nin ilkeleri tekrar edilir. Hizmetlerin sonucuna odaklı olması isteği bunlardan biridir (5/b). Açık standartların ve performansın ölçülmesini sağlayacak olan düzenleyici etki analizi, yasa ve düzenlemelerin fayda/maliyet analizini yapacaktır (5/c). Madde 3/c'de belirtilen stratejik plan da bu bağlamda değer kazanır. Hedefler ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ve kaynak dağılımları belirlenecektir. Bu durum aslında kaynak kullanımındaki disiplini de beraberinde getirecektir. (5/c, 5/i) Kamu kurum ve kuruluşlarının işletme kuramayacakları, mal ve hizmet üretmeyecekleri, personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyecek olması, bir aktör olarak kamu kurumlarının piyasa içinde yer almasının istenmediğini gösterir (5/l). Zaten 11. madde kamu işlerinin piyasa tarafından yapılması gerektiğini açıkça belirtir. Bu durum kamu sektöründe rekabetçi yapının oluşturulması olarak da okunabilir. 6. madde Avrupa yönetişiminin çeşitli ilkelerinin de benimsendiğini gösterir. F bendi kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılacağını belirtir. G bendi saydamlık ilkesi gereği bilgi edinme hakkının önemine vurgu yapar. J bendi aynı ilke gereği usul ve standartların önceden hazırlanarak herkes tarafından bilinmesi gerektiğini ortaya koyar. Yönetişimin yardımcı ilkelere olan subsidiarite (yerellik, aşamalı sorumluluk paylaşımı) 5/e'de ve daha geniş olarak “merkezi idarenin ve mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarının” belirtildiği 6, 7, 8 ve 9. maddelerde yer alır. Sonuç olarak, reformun temel anlayışının kendi deyişiyle “iyi yönetim” ve “yeni kamu yönetimi”, bizim tabirimizle ise “yeni kamu işlet-

meciliği olarak yönetişim” olduğu ortaya konabilir. Şekil 2’de belirtil- diği gibi yönetişim ilkeleri, giderek daha dar kapsamda ve neo-liberal önceliklerde yorumlanmış ve tanımlanmıştır.

Bu çerçeve kanun yürürlüğe konmadı; ancak, içeriğinin önemli bir bölümü bir bir uygulandı (iç denetim - dış denetim⁵⁶, stratejik plan- lama⁵⁷, strateji geliştirme başkanlıklarının kurulması⁵⁸, düzenleyici etki analizi⁵⁹, bilgi edinme⁶⁰, ombudsmanlık kurumu⁶¹, yerel yönetim- ler⁶² vs.). Bunun anlamı, biz bu kanundan bahsederken aslında, uygu- lamaya başka kanunlarla konan bir bütünden bahsediyoruz.⁶³

AB’YE UYUMDA İSTENENLER VE YAPILANLAR

Son bölümde, aşağıda sıralanan ve AB tarafından istenen unsurlar- ının aday ülke tarafından yerine getirilirken kendi tercihlerini yansıtmal- arının mümkün olduğu Türkiye’den verilecek örneklerle açıklanacak- tır. 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi⁶⁴ kamu yönetimi⁶⁵ alanında kısa vadeli öncelikleri şu şekilde belirtir:

- Daha fazla verimlilik, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağla- nabilmesi için kamu yönetimi ve personel politikası reformunun sürdürülmesi.
- Merkezi idarede reforma giderek, yerel yönetimlere yetki devre- derek ve onlara yeterli kaynaklar sağlayarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

⁵⁶ 5018 sayılı yasa.

⁵⁷ YPK Kararları, 2003/14 ve 2004/37.

⁵⁸ 5436 sayılı yasa.

⁵⁹ “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” (md. 24, 17/2/2006); Başbakanlık genelgesi 2007/6

⁶⁰ 4982 sayılı yasa.

⁶¹ 5548 sayılı yasa.

⁶² 5302, 5216, 5393 sayılı yasalar.

⁶³ Hükümet, 2005 katılım öncesi ekonomik programında idari reform bölümünde TBMM’den geçmesine karşın, Anayasaya aykırı bulunduğu için geri gönderildiğini yazmıştır. Yani hükümet, bu kanunun hala arkasındadır. Zaten arkasında olmasa içeriği uygulamaya koymazdı. İkinci olarak, Avrupa Birliği bu metne hala değer vermektedir. İlerleme raporu, (European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 8, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf) bunun uygulanmamasını bir ilerleme olmadı şeklinde raporuna yansıtmıştır.

⁶⁴ European Commission, *The Accession Partnership for Turkey*, 2008, s.3, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05815.en08.pdf>

⁶⁵ Belgede belirtilen diğer bir unsur “Sayıştay Kanununu mevzuatının benimsenin uygulanması”dır.

- Tümüyle işleyen bir Ombudsman sisteminin kurulmasını amaçlayan mevzuatın uygulanması.

Sondan başlayacak olursak, Avrupa Komisyonu'nun Ombudsmanlık kurumunu her aday ülkeden istediği bir gerçektir. Ancak, bunun için nasıl doldurulacağı ise aday ülkeye bağlıdır. Ombudsmanlık kurumu Yedinci Beş Yıllık kalkınma planından⁶⁶ bu yana kamu hizmetlerinin etkililiğinin artırılması yönünde getirilen önerilerden biri olarak gündeme gelmekteydi. Ancak, 5227 ile getirilmek istenen ombudsmanlık sistemi ile 5548 ile getirilen aynı değildir. Ombudsmanlık için 5227 sayılı (yürürlükte olmayan) kanun, “mahalli idareler halk denetçisi” şeklinde bir düzenleme getirirken, 5548'in isim, sayı, içerik ve seçilme biçimi konularında değişikliğe gittiği görülmektedir. Buna göre “halk denetçisi” yerine “kamu denetçiliği”⁶⁷ kavramı kullanılacak ve sayı 81 yerine bir kamu başdenetçisi ve en çok on kamu denetçisi ile sınırlandırılacaktır. Ayrıca ilkinde mahalli idareler ile sınırlı görev alanı bu sefer genişletilmiştir.⁶⁸ İlkinde denetçilerin seçimi İl Genel Meclisi tarafından yapıyorken, şu anki yasaya göre seçimi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından yapılır. 2007 ilerleme raporunda Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğün durdurulması, uygulamayı geciktirdiğinden, zımnen eleştirilmektedir. Bunun dışında içeriğe dair bir eleştiri söz konusu olmamıştır. İlerleme raporunda çerçeve kanun olumlu bir durum olarak görüldüğüne göre, onun içerdiği ombudsmanlık da kabul edilen bir düzenlemedir. Avrupa Komisyonu hem eski hem de yeni düzenlemeyi olumlu görmektedir. Oysa ikisi arasında az önce belirtildiği gibi büyük farklar vardır. Buradan çıkan temel sonuç, AB'nin içerikten ziyade biçimsel kurumsallaşmaya verdiği önemdir. Bu, kamu yönetimi modeli olmayan AB'nin aday ülkeye tanıdığı bir esneklik olarak görülmelidir.

⁶⁶ DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 1996, s. 119, 121, 283, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>; DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2001, s. 193, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>

⁶⁷ Kamu denetçiliğini açıklayıcı mahiyette, komisyon raporunda yurttaş sözcülüğü, halkın sözcülüğü ve halkın avukatlığı gibi kavramlara da yer verilmiştir. http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/ab/belge/kamu_denetçiliği_kurumu_komisyon_raporu.htm

⁶⁸ Yasaya göre kamu denetçilerinin görev alanına giren idare tanımı “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini” içerir.

İkinci nokta, yerel yönetim reformları ile ilgilidir. AB içinde ortak bir modelin olmamasının bir sonucu olarak, aday ülke Türkiye, Avrupa Konseyi'nin eleştirileri⁶⁹ doğrultusunda mevcut sistem içerisinde çeşitli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte siyasal iktidar bir adım daha giderek, bu modeli “yeni kamu yönetimi-*işletmeciliği*”⁷⁰ anlayışı ile harmanlamıştır. İlerleme raporlarında her iki anlayış çerçevesinde gerçekleştirilen bu reformlar övülmekte, başarılı bir reformun Türkiye'nin gelecekteki AB'ye üyelik çabalarını destekleyeceği öngörülmektedir.⁷¹ Bu övgünün bir nedeni “verimli, sonuç odaklı ve saydam yerel yönetimi” gerçekleştirmek için yeni işletmecilik kavramlarının kullanılmasıdır.⁷² Raporda övgüyü hak eden bir diğer düzenleme de kent konseyleridir.⁷³ Eleştirilerde temel nokta, çerçeve kanunun yürürlüğe konmaması ve yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarımının yapılmamış olmasıdır.⁷⁴ Model seçimi konusundaki esneklik, AB'ye üyelikte somut bir kurum önerisi olarak sunulan “Bölgesel Kalkınma Ajansları” açısından dahi savunulabilir. Bunun nedeni Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda, ABGS ve DPT yetkilileri tarafından belirtildiği gibi asıl önemli olanın “ajansların teşkilat yapısının nasıl olması gerektiğinden ziyade Türkiye'ye AB tarafından tahsis edilen fonların yönetimini ve denetimini sağlayacak ve bu alandaki boşluğu dolduracak bir idari otoritenin ivedilikle kurulması”dır.⁷⁵ Bu bağlamda

⁶⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde öngörüldüğü gibi meclis başkanı ile valinin birbirinden ayrılması, madde 15'teki İl Genel Meclisi kararlarının kesinleşmesinde vali onayının kaldırılması, madde 44'te bütçe kesinleşmesinde vali onayının kaldırılması; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda madde 47'deki İçişleri Bakanı tarafından uygulanan görevden uzaklaştırma tedbirinin 3 ayda bir gözden geçirilmesi düzenlemesi, madde 8'deki belde birleşmelerinde belde halkına sorulması ilkesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilse de merkezin görevlerinin tek tek sayılması yani subsidiarity prensibi, meclislerin 20. maddede öngörüldüğü gibi sık sık toplanmasının öngörülmesi ve madde 59'daki yetkiye göre gelir düzenlemesi Avrupa Konseyi Yerel yönetimler Özerklik Şartı'na referansla getirilmiş düzenlemelerdir.

⁷⁰ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda madde 41'deki stratejik planlama anlayışı, madde 48-49'daki esnek teşkilat ve norma kadro düzenlemesi, madde 54'teki hata bulmaya değil sürece odaklanan denetim ile 55'teki mali kontrol ve performans denetimi bu anlayışın ürünleridir.

⁷¹ European Commission, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, 2004, s. 21, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf

⁷² European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, 2005, s. 12,

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf

⁷³ European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 8,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf

⁷⁴ *A.k.*, s. 8.

⁷⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>

getirilen sistemin merkezîyetçi ya da özerk bir yapı olarak kurulması siyasal iktidarın tercihine kalacaktır. Nitekim, Türkiye’de bölgesel kalkınma ajansları bağlamında getirilen düzenleme merkezîleşmeci bir anlayışla hazırlanmıştır.⁷⁶

Personel reformuna gelince, SIGMA⁷⁷ değerlendirmesine bakıldığında, Türkiye’de Weberyen kariyer temelli kamu görevlileri sistemi ilke olarak AB tarafından eleştirilmemektedir. Memurların profesyonelliklerinin görelî olarak teminat altında olduğu ve idari yargının da kurumsallaşmış olduğu belirtilir. Kamu çalışanlarının motivasyonunun artırılması yöntemi olarak da NPM değil, “kariyer gelişimi içinde hakkaniyet ve liyakat sisteminin daha etkili bir şekilde korunması” önerilmiştir. Ülkedeki yasallık boyutunun Türkiye’de uzun süreden beri varolan bir standart olduğu belirtilmektedir. Asıl eleştiri alan noktalardan biri maaş ve ücret düzenlemelerinin karmaşık, dengesiz ve eşitsiz oluşudur. Diğer sorunlu nokta, Avrupa ve ILO standartlarına uygun olmayan haklar ve yükümlülüklerdir. Grev hakkından yoksun kamu görevlileri eleştiri almaktadır. Sonuç olarak, bazı sorunların halledilmesi yönünde eleştirileri olsa da, Türkiye’nin “ilkeler düzeyinde” AB standartları açısından bir sorunu olmadığı söylenebilir. Bu bağlamda siyasal iktidar tarafından tercih edilen sözleşmeliliğin artırılması ve esnek personel rejimi gibi uygulamalar AB’ye üyelik için zorunlu olan politikalar olarak değerlendirilmemelidir. Öyle ki, uygulamaya konmayan 5227 ile üst düzey bürokratların görev sürelerini siyasal iktidar ile eşitleyen düzenlemenin⁷⁸ AB’ye uyum açısından temellendirilmesi zordur.

Kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak hesap verilebilirlik ve saydamlık gibi temel ilkelerin hayata geçirilmesinde en önemli düzenle-

⁷⁶ Atanmış Vali başkanlığında, DPT koordinasyonda bir yönetim belirlenmiştir. Bunun dışında, gerekli toplam kamu kaynağının (sanayi ve ticaret odalarının gelirleri ile AB fonları hariç) arasında genel bütçeden aktarılan paylar yüzde 70’i bulmaktadır. Dahası, yüzde 19 Belediye ve yüzde 13 İl Özel İdare kaynaklarından sağlanmaktadır. Zaten yetersiz gelirleri olan yerel yönetimlerin, merkez yönlendirmeli bir kurumsallaştırmaya pay aktarması, iki yönlü merkezîleşmecedir; bir yandan belediyelerin kaynakları azaltılmakta diğer yandan yeni kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları merkezden aktarılan kaynaklara bağımlı kılınmaktadır.

⁷⁷ SIGMA, “Turkey - Public Service and the Administrative Framework Assessment”, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/45/35851033.pdf>

⁷⁸ Kanun no. 5227, madde 46/5: Hükümetin görevi sona erdiğinde, Millî Savunma Bakanlığı Müsteşarı hariç müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır.

me 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunudur. Daha önce belirtildiği gibi siyasal iktidar tercihini yeni kamu işletmeciliği yönünde yapmıştır. 1996'dan beri Türkiye'de uygulanmakta olan performans denetiminin ötesinde "peformans yönetimine" geçilmesinin zorunlu olup olmadığı tartışmalıdır. Coşkun ve Karabeyli,⁷⁹ kamu kurumlarının "performans göstergelerini belirleyip performans yönetimine geçmeden, Sayıştay'ın performans denetimi yapamayacağı" kanaatinin yanlış olduğunu, performans denetiminin, performans yönetimine geçmeden önce de yapıldığını belirtmektedirler. Performans ölçümünün kişilerden ziyade asıl olarak kurumlarla ilgili olduğunu da ekleyen Coşkun ve Karabeyli,⁸⁰ "bu ölçümlerden tek tek kişiler için sonuçlar çıkarmaya çalışmak, bizatihi performans ölçümü faaliyeti için en büyük riski oluşturmaktadır" görüşünü savunmaktadır. Türkiye'de getirilen performans yönetimine dayalı sistemin bu anlamda yeni kamu işletmeciliğini öngören siyasal tercihler ile şekillendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. 5018 sayılı kanun ile getirilen bir başka düzenlemede çok yıllık bütçeleme (madde 13d, 17c, 18e) ile Akbulut'un⁸¹ deyiimiyle "siyasetin bütçe yoluyla ussallaştırılması" yoluna gidilmiş, böylece IMF-DB gibi uluslararası örgütlerin istekleriyle uyumlu kamu harcamalarının yapılması üç yıllık süre için güvence altına alınmıştır. "3 yıllık bütçe planı, otomatik olarak bir sonraki hükümetin bir önceki hükümet tarafından bağlanması, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet bütçesi yoluyla sınırlandırılması anlamını taşımaktadır."⁸²

SONUÇ

Türkiye'de AB'ye uyum adına neo-liberal ekonomi politikaları ve onun kamu yönetimindeki yansıması olan yeni kamu işletmeciliği uygulanmaktadır. Böyle bir zorunluluk söz konusu olmasa da Avrupa Komisyonu, ilerleme raporlarıyla bu gelişmeleri olumlamaktadır. Bunun temel nedeni, AB'ye uyumda tek bir modelin olmayışı ve aday ülkenin "iyi yönetişim" ilkeleriyle uyumlu olmak koşuluyla istedi-

⁷⁹ Arife Coşkun ve Karabeyli, Levent, "Kamu Yönetimi Bağlamında Sayıştay Denetimi", iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 217.

⁸⁰ *A.k.*, s. 221.

⁸¹ Örsan Ö. Akbulut, "Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu", *Mülkiye*, cilt XXXI, sayı 254, 2007, s. 83-84.

⁸² Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", *Cumhuriyet*, 7 Kasım 2003.

ği modeli seçme özgürlüğüne sahip olmasıdır. Türkiye bu bağlamda IMF-OECD-DB ekseninde neo-liberalizmi ve yeni kamu işletmeciliğini içeren bir modeli tercih etmiştir.

KAYNAKÇA

- Akbulut, Örsan Ö., “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye*, cilt XXXI, sayı 254, 2007.
- Balcı, Asım, “Türkiye’nin AB’ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 319 – 338.
- Başbakanlık, T.C., *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ömer Dinçer vd. (Haz.), Ankara, 2003.
- Beach, William W. and Kane, Tim, “Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms”, in *2008 Index of Economic Freedom*, Kim Holmes, Edwin J. Feulner, and Mary Anastasia O’Grady (Eds.), The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2008, s. 39-56.
- Coşkun, Arife ve Karabeyli, Levent, “Kamu Yönetimi Bağlamında Sayıştay Denetimi”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 215 – 238.
- Dikmen, Ahmet Alpay, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, *Cumhuriyet*, 7 Kasım 2003.
- Dimitrova, Antoaneta, “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, 2002, s. 171-190.
- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 1996. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>
- DPT, *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara, 2003. <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabii/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2001. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>
- Dreschler, Wolfgang, “The Rise and Demise of the New Public Management,” *Post-autistic Economics Review*, Issue 33, 2005, s.17-29
- Eryılmaz, Bilâl, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa, 2002.
- European Commission, *2004 Regular Report on Turkey’s progress towards accession*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf
- European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf
- European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf
- European Commission, *The Accession Partnership for Turkey*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05815.en08.pdf>
- Fredrickson, H. George, *New Public Administration*, USA: The University of Alabama, 1980.
- Frederickson, H. George and Smith, Kevin B., *The Public Administration Theory Primer*, Boulder: Westview Pres, 2003.
- Glatzer M. and Rueschemeyer, D. *Globalization and the Future of the Welfare State*, USA: University of Pittsburg, 2005.
- Gregory, Robert, “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?” in *Transcending New Public Management*, Tom Christensen and Per Laegreid (Eds.), England and USA: Ashgate, 2007, s. 221- 244.

- Güler, Birgül Ayman, "Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları", 2006,
http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=194&tipi=9&sube=0
- Hood, C., "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, no. 1, 1991, s. 2 - 19.
- Kjaer, Anne Mette, *Governance*, Cambridge: Polity, 2004.
- Knill, Christoph and Lehmkuhl, Dirk, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration Online Papers*, Vol. 3 (1999) N° 7, 1999; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Köseçik, Muhammet, "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", iç. *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Der.), Ankara: Nobel, 2004.
- Lane, Jan-Erik, *Public Administration and Public Management*, London: Routledge, 2005.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin: NY, 1993.
- Ömürgönülşen, Uğur, "İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?", *İdarecinin Sesi*, cilt XV, sayı 96, 2003.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Öktem, M. Kemal, "Avrupa Birliği'ne Yöneltilen Uyum ve Yöneltilen Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu", iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 339-370.
- Radaelli, Claudio M., "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration Online Papers*, Vol. 4 (2000) N° 8, 2000; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, XLV, 1996, s. 652-667.
- SIGMA Baselines, "Control and Management System Baselines for European Union Membership", 1999, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf>
- SIGMA, *European Principles For Public Administration*, SIGMA Papers No 27, 1999.
- SIGMA, "Turkey - Public Service and the Administrative Framework Assessment", 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/45/35851033.pdf>
- Staes, Patrick and Thijs, Nick, "Quality Management on the European Agenda", *EIPAScope* 2005 (1), s. 33-41.
- Staes, Patrick and Thijs, Nick, "Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years", *EIPAScope* 2005 (3), s. 41-49.
- Şener, Hasan Engin, "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 2005, s. 1-22.
- Şener, Hasan Engin, "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 31 - 48.
- Tutum, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", iç. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç vd. (Der.), Ankara: Yargı, 2003.
- Üstüner, Yılmaz, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 33, No. 3, 2000, s. 15-31.

TÜRKİYEDE SİYASİ PARTİ KAPATMA VE AVRUPA ÖRNEKLERİ

Parti Kapatmak Demokrasi Tehdidi mi?

Birce ALBAYRAK COŞKUN*

Bu makalede, son zamanlarda Türkiye’de açılan parti kapatma davaları ile Avrupa’dan yazılı gelen resmi tepkiler neticesinde yeniden gündeme gelen, demokrasilerde siyasi partilerin kapatılmasının demokrasiye zarar veren mi yoksa demokratik sistemi koruyan bir uygulama mı olduğu tartışması, Avrupa ülkelerinden örneklerle karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Avrupa’da siyasi partilere uygulanan yaptırımların ve kapatma cezalarının tarihsel olarak ortaya çıkış nedenleri ve süreci ortaya konduktan sonra belli başlı tarihi ve güncel örneklerine bakılarak Türkiye’nin siyasi parti kapatma geçmişi ve bu anlamda Avrupa’daki yeri değerlendirilecektir.

Anahtar kelimeler: Parti Kapatma, Demokrasi, Avrupa’da Siyasi Parti Yasakları, Türkiye’de Siyasi Parti Yasakları

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansına (AGİK) katılan otuzdört ülkenin 21 Kasım 1990’da kabul ettiği Paris Şartı’nın¹ başında, ülkeler, yegane yönetim sistemi olarak demokrasiyi inşa edeceklerini ve kuvvetlendireceklerini taahhüt etmektedirler. Demokrasi siyasal yaşamın vazgeçilmezi olarak betimlenirken, kentsoylu ve sosyalist demokrasi olarak iki temel biçim üzerinden ayrıştırılmasına karşı çıkarak, demokrasinin bütünlüğünü savunan Giovanni Sartori’nin yaklaşımı anımsatılmaktadır.² Demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları ise, birçok parlamenter demokratik sistemle yönetilen ülkenin yasalarında belirtildiği ve Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında da vurgulandığı gibi siyasi partiler olarak karşımıza çıkmaktadır.³

Aslında siyasi partilerin günümüzde siyasal modernleşme dışında kalmış geleneksel bazı toplumlar dışında, hemen her siyasal sistemde

* Doktora Adayı, ODTÜ Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Bölümü; Asistan, ODTÜ, Karadeniz ve Orta Asya Ülkeleri Araştırmaları (KORA) Merkezi (birce@metu.edu.tr).

¹ 19-21 Kasım 1990 tarihinde, içinde NATO ve Varşova Paktı ülkelerinin yer aldığı, toplam 34 ülkenin devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı Paris Zirvesi yapıldı. Bu zirve AGİK’in gelişim sürecinde en önemli aşamadır. Paris’teki bu AGİK zirvesinde “Yeni Bir Avrupa İçin Paris Şartı” başlığını taşıyan metin sonuç bildirgesi olarak kabul edildi. Bu zirveye Türkiye’den Başbakan ve Cumhurbaşkanı katıldı. Bildirgeyi dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal imzalamıştır. Bkz. Paris Şartı için: <http://www.belgenet.com/arsiv/parissarti.html>

² Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Londra, 1987.

³ T.C. Anayasası 68. ve 69. maddeler siyasi partilerle ilgili hükümleri düzenler.

var oldukları görülür. Maurice Duverger'nin *Siyasi Partiler*⁴ kitabında partilerin kökenini anlattığı bölümde, ilk çağda Cumhuriyetleri bölen hiziplerden Rönesans İtalyasında iktidarı ele geçirmek amaçlı ortaya çıkan oluşumlara, tarihteki siyasi partilerin ilk örnekleri olarak bakılır. Kamuoyunu etkileyen, siyasi kararların alınmasında ve uygulamasında önemli rol oynayan geniş halk örgütlerine dönüşmüş yapılar olan modern demokrasilerdeki siyasi partilerin ise tarihteki bu ilk örneklerinden ayrıldığıнын altı çizilir. Bu bağlamda, “bir program etrafında toplanmış, siyasal iktidarı elde etmek ya da paylaşmak amacı güden, sürekli bir örgüte sahip kuruluşlar”⁵ olarak tanımlanan modern anlamda siyasi partilerin varlıkları çok eskiye gitmez. Bugünkü anlamda siyasi partiler 19.yüzyıl ortalarında İngiltere ve Kuzey Amerika dışında pek belirgin değilken, 20. yüzyıl ortalarına geldiğimizde çağdaş toplumların siyasal hayatında olmazsa olmaz unsurlarından olmuştur. Siyaset Biliminin temel konularından bahseden kitaplarda, siyasal sistemin karakteri ister demokratik isterse otoriter veya totaliter olsun siyasi partilerin bugün başat öneme sahip oldukları önemle vurgulanmaktadır.⁶ Ancak özellikle çağdaş demokrasilerin kuruluş ve işleyişinde siyasi partiler ve işleyişleri siyasal sistemin bel kemiği olarak nitelendirilebilir. Joseph LaPalombara ve Myron Weiner'in *Siyasi Partilerin Kökeni* adlı makalede de belirttiği gibi siyasi partilerin yaratılması devamlı bir süreçtir ve bu süreç sonunda siyasi partilerin gelişimi Batı'da parlamentoların ortaya çıkışı ve oy kullanma hakkının genişlemesiyle özdeşleştirilir.⁷

Alain Touraine, parlamenter demokrasiler ve siyasi partilerden bahsederken, geç 19. yüzyıldan günümüze varan süreçte, toplumsal mücadelenin siyasal yaşamın temeli olarak kabul edilmesiyle birlikte, siyasi partilerin ne kadar önemli bir role sahip olduğunun anlaşıldığını vurgular.⁸ Diğer bir deyişle, demokrasinin değişimi ve dönüşümü,

⁴ Maurice Duverger, *Siyasi Partiler*, Çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1986, s.15-37.

⁵ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1997, s. 160; Esat Çam, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 415; Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi*, İmge Yayınevi, Ankara, 1994, s.219; Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*, Çağdaş Yayınları, 1996, İstanbul, s.209.

⁶ a. k., s. 158.

⁷ Joseph LaPalombara & Myron Weiner, “The Origin of Political Parties”, Joseph LaPalombara & Myron Weiner (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966, s. 3-42 ve Joseph LaPalombara & Myron Weiner, “The Origin of Political Parties”, Peter Mair (ed.) *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990, s. 25.

⁸ Alain Touraine, *What is Democracy?*, Westview Press, Colorado-USA & Oxford-UK, 1997, s.94-95.

siyasal yaşamdaki toplumsal mücadelelerin değişim ve dönüşümü ile yakından alakalıdır. 19. yüzyıl Batı Avrupasında ilk örneklerine rastladığımız modern anlamda siyasi partiler tarihsel olarak öncelikle kentsoyluların (burjuva), monarşik düzenin egemen sınıfı topraksoylulara (aristokrasi) karşı iktidar mücadelesi sırasında yerel oluşumların birleşmesi ile ortaya çıkmıştır. Daha sonra ise işçi sınıfının halk kitleleri ile örgütlediği yapıların oluşması ve oy hakkının yaygınlaştırılması ile dönüşerek bugünkü haline en yakın halini almıştır.⁹

Robert Michels'in ünlü *oligarşinin demir yasasına*¹⁰ atıfta bulunarak Touraine demokratik addedilen ülkelerde, birincil tehditin parti rejimi olduğunu söyler.¹¹ Her ne kadar bu görüşe eleştiri olarak Seymour Martin Lipset ve yandaşı olan düşünürlerce *Uluslararası Matbaacılık Birliği*¹² üzerine yapılan örgüt çalışmasında Michels'in iddiasının tam aksi sonuç çıkmışsa da, 20. yüzyılın ilk yarısında Avrupa'da faaliyet gösteren bazı siyasi partilerin totaliter eğilimlere kayma deneyimi Michels'in savını destekleyen örneklerin varlığına işaretler. İkinci Dünya Savaşına kadar, demokrasiyi yıkma gayesi olsa bile bir siyasi düşüncenin siyasi parti şeklinde örgütlenebileceği görüşünü savunan sınırsız özgürlük anlayışı, demokratik düzenin özgür ortamında halk kitlelerinin de desteği ile başa gelen totaliter partilerden geriye kalan deneyimler sonucunda, hemen tüm Avrupa ülkelerinde terk edilerek, anayasa kapsamında siyasi rejimlerin korunmasına yönelik yasalarla siyasi partilere çerçeveler çizilmiştir. Bu anlamda, İkinci Dünya Savaşına giden yolda İtalya ve Almanya başta olmak üzere, Avrupa ülkelerinde demokratik seçimlerle başa gelen faşist totaliter iktidar deneyimleri siyasi partilere getirilen sınırlamaların, yasakların ve yaptırımların ortaya çıkışında bir milat olarak görülmektedir. Almanya'da Hittler ve İtalya'da Mussolini iktidarlarının Portekiz'de darbeye iktidara gelen Salazar veya İspanya'daki Franco yönetimlerinden farkı, parlamenter

⁹ Söz konusu değişim Duverger'in siyasi partileri sınıflandırmasında bahsi geçen kentsoylu temelli kadro partilerinin kitle partilerine evrildiği şeklinde algılanmamalıdır. Değişim her iki siyasi parti tipolojisini de ayrı ayrı kapsar ve aynı zaman dilimlerinde varlıklarını içerir.

¹⁰ *Iron Law of Oligarchy* kavramı her örgütün başta ne kadar demokratik olursa olsun sonunda kaçınılmaz şekilde oligarşik bir yapıya döneceği iddiasını özetler. B.g.k. Robert Michels. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, (Çev. Eden Paul ve Cedar Paul), The Free Press, New York, 1915.

¹¹ Touraine, a.g.k, s. 96.

¹² International Typographical Union, Seymour Martin Lipset, Martin Trow and James S. Coleman, *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*, Free Press, New York, 1956.

demokrasinin kuralları içinde halk desteği almış ve yönetime gelince demokrasinin kurumlarını tahrip etmiş olmalarıydı. Server Tanilli'nin deyimiyle, 20. yüzyılda Batı demokrasisinin karşısına çıkan en büyük tehlike, çok partili demokratik rejimin özgür ortamından faydalanarak ortaya çıkan ve iktidar olduktan sonra demokrasiyi tasfiye eden totaliter partiler olmuştur.¹³

Bu deneyimler ışığında, Batıda siyasi partiler artık her ülkenin özel tarihsel koşulları çerçevesinde, demokratik rejimine ve ülkesine tehdit olarak algıladığı siyasal düşüncenin örgütlenmesini sınırlamakta veya yasaklamaktadır. Günümüzde de, Türkiye'de parti kapatma davaları ile yeniden alevlenen tartışmalar Batı'nın da deneyimlediği tarihsel gerçeklerle beraber iki temel görüş paralelinde ilerlemektedir. Yukarıda da belirtilen sınırsız özgürlükçü anlayış, isterse yıkıcı olsun demokrasi karşıtı tüm görüşleri yine demokratik yollar ile savuşturma yolunu savunmaktadır. Diğer görüş ise, bütün rejimler gibi demokratik rejimin de devamlılığını sağlayabilmek için kendisini koruyabileceği görüşüdür. İkinci Dünya Savaşından sonra tüm Avrupa ülkelerinde yaygınlık kazanan ve yasalarla da kendini gerçekleştiren bu ikinci duruş bir siyasi partinin sınırlanması veya yasaklanmasını demokrasiye aykırı görmemekle birlikte yasaklamaya gitme sebebi ve yönteminin hukuk devleti kuralları dahilinde belirlenmesi ve demokrasi ilkelerine aykırı olmaması koşulunun da altını çizmektedir.¹⁴ Bahsi geçen iki temel görüşün çatıştığı eksende, bu makale Avrupa'da siyasi partilerin yasaklanma ve kapatılma örneklerinden hareketle, Türkiye'nin konumunu değerlendirmeye çalışacaktır.

AVRUPADA SİYASİ PARTİLERİN YASAL SINIRLARI VE PARTİ KAPATMA ÖRNEKLERİ

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM)'nin 18 Nisan 2008 tarihli AKP'nin kapatma davasına ilişkin bildirgesinde, Türkiye'nin parti kapatma geleneği olduğu vurgulanmakta ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) 10. ve 11. maddeleri hatırlatılarak her görüşün siyasi parti kurma hakkı olduğu, hatta bu görüşün anayasal düzeni değiştirme hedefi varsa şiddet içermediği müddetçe her türlü düşüncenin siyasi oluşuma gidebilme özgürlüğünün olması gerektiği ifade

¹³ Tanilli, *a.g.k.*, s. 227.

¹⁴ *a.k.*, s. 228.

edilmektedir.¹⁵ AKPM bu bildirmede, yukarıda daha önce belirttiğimiz, çatışan iki ana görüşten ilkinin, özellikle İkinci Dünya Savaşı öncesi ağırlıklı olarak Batı dünyasında hakim olan sınırsız özgürlükçü anlayışı yansıtmaktadır. Bu tartışmayı daha iyi değerlendirebilmek için makalenin konusu olan ve bildirmede kınanan siyasi parti kapatma olgusunun, Avrupa örneklerine, uygulamalarına ve yasal düzenlemelerine bakmak gerekiyor.

Öncelikle, siyasi partilere yasal yaklaşımın ve sınırlamaların ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiğinin altını çizmek gerekiyor. Örneğin Arnavutluk, Finlandiya, İrlanda, İsviçre gibi bazı ülkelerin anayasalarında siyasi partilere özel bir atıf yapılmazken, diğer birçok Avrupa ülkesi siyasi partilerin kurulma ve yasaklanma şartlarını açıkça belirten yasalara sahiptir. İkinci Dünya Savaşının hemen ardından yeni oluşturulan 1947 tarihli İtalyan Anayasasına göre, siyasi parti faaliyetleri demokrasi ilkelerine uygun olmadığı takdirde kapatılabilir.¹⁶ İtalya’da 1921’de Mussolini önderliğinde kurulan ve 1922’de iktidara gelen Nasional Faşist Parti (*Partito Nazionale Fascista- PNF*) 1943 yılında siyasetten men edilmiştir ve yeniden kurulması halen yasak olan tek partidir. Benzer şekilde, 1949 tarihli Federal Almanya Anayasası, “herhangi bir siyasal partinin, amacı ve yandaşlarının davranışlarıyla, özgür demokratik düzeni kayıtlamayı, ya da Federal Cumhuriyet’in varlığını tehlikeye düşürmeyi hedef edinmesi, o partinin kapatılmasını gerektirir”¹⁷ ifadesini kullanmaktadır. Federal Anayasa Mahkemesi, 1949 yılında Nazi Partisinin kapatılmasının ardından bugüne kadar bu yasa çerçevesinde 1952’de faşist Sosyalist Reich Partisi’ni (*Sozialistische Reichspartei Deutschlands-SPR*) ve 1956’da Almanya Komünist Partisi’ni (*Kommunistische Partei Deutschlands-KPD*) olmak üzere iki siyasi partiyi kapatmıştır.

Avrupa’da parti kapatmanın ilk örneklerinden bahsettikten sonra, günümüze geldiğimizde akla gelen ülke İspanya olmaktadır. 2002 yılında yürürlüğe giren İspanya Siyasi Partiler Yasasına göre, demokrasiye veya anayasal değerlere saygı duymayan siyasi partiler yasadışı kabul edilmektedir.¹⁸ Bu yasa çerçevesinde, şiddet yanlısı ayrılık-

¹⁵ Avrupa Komisyonu Parlamenter Meclisi (AKPM) Yazılı bildirme No: 409, *Judicial proceedings against the Justice and Development Party in Turkey*, 18 Nisan 2008. <http://assembly.coe.int>

¹⁶ Tanilli, *a.g.k.*, s. 228. Bahsi geçen yasa İtalyan Anayasası Madde 49.

¹⁷ *a.k.*, s. 228-229. Bahsi geçen yasa Federal Almanya Anayasası Madde 21/ 2.

¹⁸ Bahsi geçen yasa İspanya Anayasası madde 6.

çı Bask Vatanı ve Özgürlüğü (*Euskadi Ta Askatasuna*- ETA)¹⁹ örgütü tarafından kontrol edilen terörist şebekeyle bağlantısı olduğu iddiasıyla, 2003 yılında Batasuna Partisi, ETA ile bağımlı reddetmesine ve ETA saldırılarını kınamasına rağmen kapatılmıştır.²⁰ Avusturya örneği ise, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin tepkisini görmek açısından önemlidir. 1975 tarihli Siyasi Partiler Yasası siyasi partilerin serbestçe oluşumunu düzenlerken aynı zamanda nasyonal sosyalizmin siyasi partiler içinde yeniden yükselişini de yasaklamıştır. Yasa çerçevesinde 1987 yılında Anayasa Mahkemesi aşırı sağcı Milli Demokratik Parti'yi (*Nationaldemokratische Partei / National Democratic Party*-NDP) yasadışı ilan etmiştir. Ancak esas ilginç olan 1999 yılında seçimle iş başına gelen ve 2000'lerin başında Wolfgang Schüssel'in önderliğindeki Avusturya Halk Partisi'ne (*Österreichische Volkspartei*-ÖVP) koalisyon ortağı olan Jörg Haider başkanlığındaki aşırı sağcı Avusturya Özgürlük Partisi'nin (*Freiheitliche Partei Österreichs*-FPÖ) iş başına gelmesinden sonra dönemin ondört AB ülkesinden aldığı tepkiler ve neticesidir. Aşırı sağcı olarak nitelenen FPÖ'nün koalisyon ortağı olarak dahil edildiği Schüssel hükümeti, AB ülkeleri tarafından devlet adamlarının el sıkılamama gibi sembolik protestolarından, çeşitli alanlarda Avusturya hükümeti ile işbirliğine gidilmemesine kadar varan ciddi siyasi tepkilerle karşılaştı. Ayrıca AB Portekiz dönem başkanlığı sırasında, ülkelerden gelen baskılar sonucunda sadece hükümeti değil Avusturya vatandaşlarını da kapsayan yazılı siyasi yaptırım kararı çıkarmışlardır.²¹ Sonunda

¹⁹ ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) 1968 yılından beri Bask Bölgesinin İspanya'dan bağımsızlığı için silahlı eylemler düzenleyen ve saldırılarının sonucunda yüzlerce kişinin ölümüne yol açmış ayrılıkçı örgüttür.

²⁰ <http://www.hrcr.org/hottopics/spain.html>

²¹ 1999 yılında deklare edilen yaptırımlar 3 siyasi başlık içerir: 1- Ondört AB ülkesi, FPÖ ile koalisyon ortağı olduğu Avusturya hükümeti ile resmi ikili ilişkilerini askıya almıştır. 2- Uluslararası kuruluşlarda çalışmak üzere aday olan Avusturya vatandaşlarına hiç bir destek sağlanmayacaktır. 3- AB ülkelerinin başkentlerinde bulunan Avusturya Elçileri ile yalnızca teknik konular için temas kurulacaktır. Ekonomik yaptırım içermeyen bu metin tüm AB ülkelerince imzalanmıştır. FPÖ 1999 seçimlerinde 27% oy almış, 1950'lerin ortalarında kurulduğundan bu yana, Avusturya'nın üç ana siyasi partisinden biri olmuştur.

Detaylı bilgi için bkz. Heather Berit Freeman, *Austria: The 1999 Parliamentary Elections and the European Union Members' Sanctions*: http://www.bc.edu/bc_org/avp/law/lwsch/journals/bciclr/25_1/04_TXT.htm;

AB ülkelerinin tepkisi haberi: (Kaynak: Euroactive), <http://www.euractiv.com/en/future-eu/austria-haider-affair-gave-eu-emergency-brake/article-151443>,

Haider'in Görüşlerinin Avrupa Parlamentosu tarafından Kınanması: *Austria—Haider's Views Condemned*, Eur. Parl. Daily Notebook (3 Şubat 2000), <http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/journ/en/n0002031.htm>

bu politikasının halk nezdinde ters etki yarattığına kanaat getiren AB önderleri 2000 yılının yazında bu uygulamalardan ve baskıdan vazgeçmiştir. Ancak çok geçmeden, Haider iddiaya göre daha fazla gerilim yaratmamak amacıyla parti başkanlığından, dolayısıyla da hükümetten istifa etmiştir. Kapatma davası açılmaksızın siyasetten ayrılmaya zorlamaya bir başka örnek ise Belçika’da 2004 yılında ayrılıkçı Flaman Blok Partisi’nin (*Vlaams Blok / Flemish Block- VB*)²² ırkçılık ve yabancı düşmanlığı yaptığı gerekçesiyle 40.000 EURO para cezasına çarptırılması oldu. Bu ceza neticesinde VB lideri partiyi feshetmiş, Flaman Menfaati Partisi (*Vlaams Belang / Flemish Interest- VB*) adıyla yeni bir parti kurmuştur.²³

Yukarıda verilen Batı örneklerinin hiç birisinde partilerin kapatılması veya kapanmasına yol açılması demokrasiye tehdit olarak görülmemiş, aksine demokrasiyi tehdit eden partilerin ceza alması veya tamamen yasaklanması, Batı demokrasilerini korumak iddiasıyla gerçekleştirilmiştir. Ancak özellikle 1980 sonrasına baktığımızda, Batı ülkelerinin genelinde bu örneklerin sayısal olarak azaldığını, bu tarz uygulamaları yasalarında da giderek daha sıkı şartlara bağlayarak zorlaştırdıklarını görüyoruz. Bu tartışmalar çerçevesinde sık sık adı geçen Venedik Komisyonu’nun *Siyasi Partilerin Yasaklanması ve Benzer Önlemler Raporu* da diğer uyarıcı yaptırımlar sonuç vermez ise siyasi partilerin kapatılmasının en son hamle olarak görülmesi gerektiğinin altını önemle çiziyor.²⁴ Verilen bu mesajı Avusturya’da yaşanan ve Haider’in istifasına giden süreçle paralel okumak, Avrupa demokrasi oyununu anlamak açısından faydalı olabilir. Bu örnekte, Batı ülkeleri demokratik sisteme tehdit olarak algıladığı siyasi parti veya siyasetçilerden kurtulmanın yollarını yine siyaset oyunları içinde bulunması, netice alınmazsa en son hukuki yollara başvurulması gerektiği yorumunu eyleme geçirmiştir. Bu anlayış, biçimsel olarak Türkiye’de ağırlıklı olarak uygulanan siyasi partilerin kapatılması olgusundan farklı olmakla birlikte, sonuç olarak yine belirli bir yaklaşımın siyasi temsili ni engellediği için özsel olarak aynı sonuca götürebilmektedir.

²² Vlaams Blok Resmi Internet Sitesi: <http://www.vlaamsblok.be/index.shtml>

²³ VB davası hakkında 9 Kasım 2004 tarihli Belçika Temyiz Mahkemesi Kararı, <http://www.juridat.be/jurispdf/R/C/04/B/RC04B91.pdf>, VB Parti Lideri *Frank Vanhecke MEP*’in dava üzerine açıklamaları: <http://majorityrights.com/index.php/weblog/comments/39/>

²⁴ Bkz. Venedik Komisyonu, *Siyasi Partilerin Yasaklanması ve Benzer Önlemler Raporu*, 12-13 Haziran 1998, Venedik, Venedik Komisyonu 35. Genel Kurulu. Rapor Doküman No: CDL-INF (1998) 014e Rapor Doküman Tarih /Yer: 29 Haziran 1998 / Strasbourg, [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)014-e.asp)

TÜRKİYEDE SİYASİ PARTİLERİN YASAKLANMASI VE BATI İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye siyasi tarihinde, siyasi partilerin hukuksal olarak ilk çerçeve ve metni 1909'daki düzenlemelerle modern Türkiye öncesine dayanmaktadır. Bir asırlık bu hukuksal çerçevenin değişim aşamaları detaylı olarak incelenecek olursa bir başka makale konusu olacaktır, ancak mihenk noktalarına değinmek yararlı olacaktır. Türkiye'de siyasi partileri de kapsayan siyasi örgütlenmelerle ilgili hukuki düzenlemelerin tarihsel gelişimini ve değişimini kısaca belirtmek için Türkiye Barolar Birliği (TBB) Başkanı Özdemir Özok'un yaptığı tarihsel özetleme faydalı olabilir.²⁵ Özok ilk defa siyasi oluşumların yasal olarak tanınmasının 1909'daki hukuksal düzenlemeyle başlamasından sonra modern Türkiye'de açık ifadeyle siyasi partilerin ilk olarak yasa kapsamında düzenlenmesinin 1961 Anayasası ile olduğunu belirtmektedir. 1982 Anayasasının 68. ve 69. maddelerinde 2001 yılında yapılan değişikliklerle ise siyasi partilerin kapatılması kararı Anayasa Mahkemesi'nde beşte üç çoğunluğun oyuna bağlanarak parti kapatma zorlaştırılmıştır.²⁶ Bundan önce de 1995 yılındaki değişiklik ile de eylemlerine bakılmaksızın siyasi partinin kapatılamayacağı garanti altına alınmıştı. Anayasadaki Siyasi Partiler Kanunu'nun içeriğine baktığımızda ise, tanımlamalarında Batı liberal demokrasileri ile paralellik oluşturulduğunu gözlemliyoruz. Örneğin, kanunda demokrasi tanımlanırken Tanilli'nin de vurguladığı gibi üretim biçimi ve mülkiyet ilişkileri üzerinden değil, toplumun çok partili rejim içinde özgür karar alması, kendi geleceği üzerinde söz sahibi olması üzerinde durularak Batı liberal demokrasilerindeki vurgular benimsenmiştir.²⁷ Ne var ki, bu Batı eksenli oluşturulmuş hukuki çerçeve bugün Türkiye'de siyasi partilerin kapatılması üzerine tartışmaları anlamaya yetmemektedir, dolayısıyla örneklerle ve sayılara da göz atmak gerekmektedir.

²⁵ Bkz. Türkiye Barolar Birliği (TBB) Başkanı Özdemir Özok, "Siyasi Partiler ve Demokrasi" konulu paneldeki konuşması, 26 Mayıs 2005, http://www.barobirlik.org.tr/tbb/baskan/konusmalar/050526_siyasal_partiler_ve_demokrasi.aspx

²⁶ Bkz. 1961 Anayasası 56. ve 57. maddeler. Tanilli'nin bahsettiği gibi 56. madde siyasi partilerin oluşumunu garanti altına alırken 57. madde siyasi partilerin kapatılma şartlarını belirlemektedir. Buna göre hiç bir siyasi parti "insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve laik Cumhuriyet ilkelerine ve devletin ülkesi ve milletiyle bölünmezliği temel hükmüne" aykırı hareket edemez, aksi takdirde temelli kapatılır. Bkz. Tanilli, *agk*, s. 229. Ayrıca bkz. ekte tamamı bulunan 1982 Anayasası 68. ve 69. maddeleri (17.10.2001 gün ve 4709 sayılı anayasa değişiklikleri).

²⁷ Tanilli, *a.g.k*, s. 232.

Türkiye’de çok partili sisteme geçişten günümüze kadar yirmi-altı siyasi parti kapatılmıştır. Daha önce de vurgulandığı üzere, parti kapatma davaları Avrupa ülkelerindeki örneklerinden sayıca fazladır. TBMM Araştırma Merkezi tarafından onbeş Avrupa ülkesinde siyasi parti kapatma örneklerine bakılarak hazırlanan karşılaştırmalı raporun sonucuna göre onbir ülkede siyasi parti kapatma deneyimi hiç yaşanmazken, rapordaki diğer Avrupa ülkelerinde de bu sayının oldukça az olduğu belirtiliyor.²⁸ Örneğin İkinci Dünya Savaşı yıllarından bu yana siyasi parti kapatma örneklerinde en çok adı geçen ülkelerden Almanya’da kapatılan parti sayısı üç, İspanya’da ise birdir. Bu sayılar, Batı Avrupa’da 1970’ler sonrası beklenmedik şekilde aşırı sağ eğilimli partilerin yükselmesi, 1980’ler ve 1990’larda ise güçlenmesine rağmen artmamıştır.

Türkiye’de belirtilen dönemde kapatılan partilerin iki tanesi 1963’te Anayasa Mahkemesi’nin kurulmasından önce gerçekleştirilmiştir. Bu iki parti, 1954’te kapatılan Millet Partisi ve askeri ihtilal sonrasında 1960’da kapatılan Demokrat Parti (DP)’dir. Yirmidört siyasi parti ise açıkça siyasi partiler yasası bulunan 1961 ve 1982 Anayasaları çerçevesinde Anayasa Mahkemesi kararları sonucunda kapatılmıştır. 1961 sonrası dönemde 12 Eylül 1980 askeri müdahalesine kadar olan süreçte altı parti kapatılırken, 12 Eylül ihtilali sonrası 1983’te siyasi partilerin yeniden kurulmasına izin verilmesinden bu yana onsekiz parti kapatılmıştır. Kapatılan siyasi partilerin isimleri, kapatılma tarihleri ve gerekçeleri ise sırasıyla aşağıdaki tabloda belirtilmiştir. Bu bilgilere ek olarak onyedisi siyasi partiye daha kapatma davası açılmış ancak mahkeme reddetmiştir.²⁹ Şu anda Kasım 2007’de başlayan Demokratik Toplum Partisi’nin (DTP) ve Nisan 2008’de başlayan Adalet ve Kalkınma Partisininin (AKP) davaları sürmekte ve Türkiye’de süregelen siyasi parti kapatma davaları ve demokrasi üzerine tartışmalar giderek yoğunlaşmaktadır.

²⁸ TBMM Araştırma Merkezi Raporu Sonuç Duyurusu: http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=49226

²⁹ Davası görülmüş ve kapatılması reddedilmiş siyasi partileri liste halinde görebilmek için bkz. <http://www.ntvmsnbc.com/news/439446.asp>

Tablo-1. Türkiye’de çok partili rejime geçişten günümüze kapatılan siyasi partiler³⁰

	Kapatılan Siyasi Partinin Adı	Kapatılma Tarihi	Kapatılma Gerekçesi
1	Millet Partisi (MP)	26 Ocak 1954	Laikliğe aykırı odak olmak
2	Demokrat Parti (DP)	20 Haziran 1960	1960 İhtilali akabinde
3	İşçi-Çiftçi Partisi (İÇP)	15 Ekim 1968	İhtara rağmen kongresini yapmamak, hesabını süresinde vermemek, mevzuatını düzeltmemek
4	Milli Nizam Partisi (MNP)	20 Mayıs 1971	Laikliğe aykırı odak olmak
5	Türkiye İleri Ülke Partisi (TİÜP)	24 Haziran 1971	İhtara rağmen kongresini yapmamak, hesabını süresinde vermemek, mevzuatını düzeltmemek
6	Türkiye İşçi Partisi (TİP)	20 Temmuz 1971	Bölücülük
7	Büyük Anadolu Partisi (BAP)	19 Aralık 1972	İhtara rağmen kongresini yapmamak, hesabını süresinde vermemek, mevzuatını düzeltmemek
8	Türkiye Emekçi Partisi (TEP)	8 Mayıs 1980	Bölücülük
9	Büyük Anadolu Partisi (BAP)	24 Kasım 1992	İhtara rağmen kongresini yapmamak, hesabını süresinde vermemek, mevzuatını düzeltmemek
10	Sosyalist Parti (SP)	10 Temmuz 1992	Bölücülük
11	Yeşiller Partisi (YP)	10 Şubat 1994	İhtara rağmen kongresini yapmamak, hesabını süresinde vermemek, mevzuatını düzeltmemek
12	Halk Partisi (HP)	25 Ekim 1991	Laikliğe aykırı odak olmak
13	Türkiye Birleşik Komünist Partisi (TBKP)	16 Temmuz 1991	Bölücülük
14	Halkın Emek Partisi (HEP)	14 Temmuz 1993	Bölücülük
15	Özgürlük Demokrasi Partisi (ÖZDEP)	30 Nisan 1993	Bölücülük & Laikliğe aykırı odak olmak
16	Sosyalist Türkiye Partisi (STP)	30 Kasım 1993	Bölücülük
17	Demokrasi Partisi (DEP)	16 Haziran 1994	Bölücülük

³⁰ Tablodaki bilgiler aşağıdaki İnternet sitelerinden derlenmiştir: http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=49226 ve <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/SPKAD.htm>

18	Demokrat Parti-2 (DP)	13 Eylül 1994	İhtara rağmen kongresini yapmamak, hesabını süresinde vermemek, mevzuatını düzeltmemek
19	Demokrasi ve Değişim Partisi (DDP)	19 Mart 1996	Bölücülük
20	Diriliş Partisi (DRP)	18 Şubat 1997	İki seçime katılmama
21	Emek Partisi (EP)	14 Şubat 1997	Bölücülük
22	Sosyalist Birlik Partisi (SBP)	7 Haziran 1994	Bölücülük
23	Refah Partisi (RP)	16 Ocak 1998	Laikliğe aykırı odak olmak
24	Demokratik Kitle Partisi (DKP)	26 Şubat 1999	Bölücülük
25	Fazilet Partisi (FP)	22 Haziran 2001	Laikliğe aykırı odak olmak
26	Halkın Demokrasi Partisi (HADEP)	13 Mart 2003	Bölücülük

AİHM madde 11 üzerinden açılan, kapatılmış siyasi partilerin davalarına ilişkin karar metinlerinde, T.C Anayasası madde 14 ile paralel şekilde “temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmayacağı” görüşünden hareketle siyasi partilerin demokrasi karşıtı eylemlerine çekince ile yaklaşır. Öte yandan, demokrasi karşıtı eylemde bulunup bulunmadıkları meselesi dava sonuç kararlarında ve yorumlarında anahtar rol oynamaktadır. Bu bağlamda, BBC’ye verdiği röportajda Türkiye’nin AİHM eski avukatlarından Bakır Çağlar’ın yaptığı vurgu önemlidir. Çağlar, Türkiye’de gerek duyulduğunda partilerin kapatılabileceğine dair yorumlanan AİHM kararlarından bahsederken, bu durumun ancak demokratik toplum düzenine aykırı buldukları durumlarda söz konusu olduğunun da altını çizmeyi ihmal etmez.³¹ AİHM’de görülen ve Türkiye lehine sonuçlanan Refah Partisi davasında Mahkeme, 2003 yılında madde 11’in ihlal edilmediğine hükmetmiş ve hatta karar metninde Refah Partisi’nin feshinin demokrasi için bir gereklilik olacağı yargısına ulaşmıştır.³² Öte yandan, örneğin Sosyalist Parti’nin (SP) kapatılması davasında AİHM 1998 yılında madde 11’in ihlal edildiğine hük-

³¹ Bkz. BBC Türkçe Servisi, Prof. Bakır Çağlar ile Röportaj, “Avrupa’da parti kapatma var mı? Türkiye gibi Avrupa’da da, siyasi partiler kapatılıyor mu?”, 18 Mart 2008, http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2008/03/printable/080318_bakircaglar.shtml

³² Bkz. Refah Partisi v. Türkiye Davası, Başvuru No: 41340/98 AİHM karar metni: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=7880213&skin=hudoc-en&action=request>

metmiş; çoğulcu siyasal demokrasinin önemine işaret ederken, kararda değerlendirmesi bulunan Avrupa Komisyonu da, Sosyalist Parti'nin feshinin demokratik toplumun varlığını korumak açısından gereklilik olmadığını vurgulamıştır.³³ Bu iki yakın tarihli örneğin ışığında AİHM kararlarının örgütlenme özgürlüğünü ve dolayısıyla siyasi parti kurma hakkını garanti altına alan madde 11 özelinde davadan davaya değişik yorumlanabildiği, siyasi parti kapatma gerekçelerinin sonucu etkilediği görülmektedir. Bu anlamda söylenebilir ki, Avrupa normlarına paralel olan siyasi partilerin insan hak ve özgürlüklerine dayanan demokratik ilkelere aykırı olamayacağı görüşü, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ve Siyasi Partiler Yasasında, parti kapatma davalarına esas oluşturmaktadır. Ne var ki, prensip olarak aynı çizgide olan yaklaşımlar dava özelinde ayrışabilmekte ve farklı yorumlar ve tehdit algılamalarına farklı vurgular ortaya çıkabilmektedir.

SONUÇ

Siyasi partilerin demokrasilerde kapatılıp kapatılmayacağı ve demokratik rejimlerin bu şekilde kesintiye uğrayıp uğramayacağı son dönemde DTP ardından da AKP'ye açılan kapatma davaları ile yeniden tartışma konusu olmuştur. Bu karşıt görüşlerden hareketle, Avrupa'daki siyasi parti deneyimlerinin getirdiği yasaklamalar ve parti kapatma örneklerine bakıldığında siyasi parti kapatma uygulamalarının ve yaklaşımlarının yalnız Türkiye'ye özgü olmadığı ancak siyasi partilere uygulanan yaptırım ve yasakların ülkenin tarihsel tehdit algılamalarına ve şartlarına göre biçimlenebileceği sonucu çıkarılmaktadır.

Avrupa'da da siyasi parti yasakları ve kapatma uygulamaları vardır. Ne var ki, son yıllarda özellikle sayıca çok olmaması Türkiye'nin hem uluslararası arenada hem de iç siyasette bu konuda daha fazla baskı görmesi sonucunu doğurmaktadır. Türkiye'deki sıkıntı istisna olması gereken parti kapatma uygulamalarının çok defalar uygulanarak bir geleneğe dönüşmüş görünümü vermesidir.

Siyasi parti kapatmanın demokrasiye bir darbe mi olduğu sorusuna gelince, bu değerlendirmeyi yaparken Taner Timur'un çok partili düzene geçiş üzerine incelemesindeki çıkarımlarını anmak faydalı olacaktır.

³³ Bkz. Sosyalist Parti v. Türkiye Davası, Başvuru No: 21237/93 AİHM karar metni: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Socialist%20%7C%20Party%20%7C%20Turkey%20%7C%2021237&sessionId=7880846&skin=hudoc-en>

Timur, Türkiye’de Demokrat Parti deneyimi ile paralellik kurarak şu sonucun altını çizmektedir: “Siyasal rejimler tarihinde rastladığımız çeşitli örnekler, çok partili hayatla demokrasinin her zaman aynı şeyler olmadığını göstermiştir.”³⁴ Bu değerlendirmeden hareketle, siyasi partilerin demokrasilerin vazgeçilmez unsurları olduğunu kabul etmekle birlikte yalnızca siyasi partilerin varlığına veya yokluğuna veya yalnızca kurulma ve kapatılma örneklerine bakarak, bir ülke demokrasisini değerlendirmek biçimsel demokrasiye odaklı, oldukça indirgemeci bir yaklaşım sergilemektedir. Diğer bir deyişle, siyasi partinin kapatılma koşulları, nedenleri ve izlenen yolun demokrasi kuralları içinde olup olmadığına bakıldıktan sonra sağlıklı bir değerlendirme yapılabilir. Ne var ki, sayıca Türkiye’de siyasi parti kapatma örnekleri, bu uygulamanın olduğu Avrupa ülkelerine nazaran epeyce fazladır. Bu niceliksel farkın iddia edildiği gibi, Türkiye’nin özel koşulları gereği demokrasisini korumaya mı yönelik, yoksa demokrasisini tehdit eden girişimlerden mi kaynaklandığı tek tek kapatma davaları ve siyasi yansımalarının incelenmesini gerektiren ayrı bir araştırma konusudur. Ancak, demokratik düzenin dayandığı temel değerlere ve kurumlara karşı yıkıcı eylemlerde bulunan veya bulunmayı amaçlayan siyasi partiler, Avrupa ülkelerinin hepsinde farklı olabilmekle beraber, yaptırımlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu çerçevede önlemlerin en son basamağı olarak nitelenen siyasi partinin kapatılması ve parti liderlerinin siyasetten men edilmesi uygulamaları Türkiye ile karşılaştırıldığında, az olmakla birlikte vardır. Almanya’da Nazi veya nasyonal sosyalist eğilimli aşırı sağ partilerin, İtalya’da faşist partilerin, İspanya, Fransa ve Belçika’da ayrılıkçı bölgesel partilerin demokratik düzene tehdit olarak algılandığı, yasaklanan siyasi partilerden ve görülen davalardan anlaşılmaktadır. Türkiye’de de yukarıdaki tabloda siyasi partilerin kapatılma gerekçelerine baktığımızda ise, kapatılan onüç partinin kapatılma gerekçesinde bölücülük yaparak, beş partinin kapatılma gerekçesinde ise laiklik karşıtı odak oluşturarak demokratik düzene tehdit yarattığı iddia edilmiştir. Tüm bu tehdit algılamaları yelpazesine baktığımızda, ortak payda demokratik düzenin bozulacağı yara alacağı kaygısıdır. Ancak, Avrupa kurumlarından gelen tepkiler ekseninde Türkiye’nin konumuna baktığımızda ise uyumsuzluk, yasalar dahilinde ortaya konan tehdit algısının meşruluğunun kabul görüp görmemesin-

³⁴ Taner Timur, *Türkiye’de Çok Partili Hayata Geçiş*, İmge Kitabevi, 2003, Ankara, s.149.

den ve Türkiye'deki siyasi parti kapatma davalarının Avrupa kurumlarınınca Türkiye Cumhuriyeti yargısından farklı yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Buna ek olarak da, Türkiye parti kapatmayı Venedik kriterlerinde önerildiği şekliyle başka demokratik siyasi ve ekonomik yaptırımları denedikten sonra en son yol olarak değil de direk başvuru-labilecek hukuki ilk seçenek olarak işlemeden kaynaklanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Çam, Esat, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 2000.
- Duverger, Maurice, *Siyasi Partiler*, Çev. Ergun Özbudun, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1986.
- Kapani, Münci, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1997.
- Kışlalı, Ahmet Taner, *Siyaset Bilimi*, İmge Yayınevi, Ankara, 1994.
- Kitchlet, Herbert, *The Radical Right in Western Europe*, University of Michigan Press, ABD, 2008.
- LaPalombara, Joseph & Weiner, Myron, "The Origin of Political Parties", Joseph LaPalombara & Myron Weiner (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, 1966.
- Lipset, Seymour Martin, Trow Martin and Coleman James S., *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*, Free Press, New York, 1956.
- Michels, Robert, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Çev. Eden Paul ve Cedar Paul. The Free Press, New York, 1915.
- Peter, Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990.
- Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House, Londra, 1987.
- Tanilli, Server, *Devlet ve Demokrasi: Anayasa Hukukuna Giriş*, Çağdaş Yayınları, 1996, İstanbul.
- Timur, Taner, *Türkiye'de Çok Partili Hayata Geçiş*, İmge Kitabevi, 2003, Ankara.
- Touraine, Alain, *What is Democracy?*, Westview Press, Colorado-USA & Oxford-UK, 1997.
- İnternet Kaynakları:
- "AB Ülkelerinin Tepkisi" haberi: (Kaynak: Euroactive), <http://www.euractiv.com/en/future-eu/austria-haider-affair-gave-eu-emergency-brake/article-151443>
- Avrupa Komisyonu Parlamenter Meclisi (AKPM) Yazılı Deklarasyon No: 409, *Judicial proceedings against the Justice and Development Party in Turkey*, 18 Nisan 2008, <http://assembly.coe.int>
- BBC Türkçe Servisi, Prof. Bakır Çağlar ile Röportaj, "Avrupa'da parti kapatma var mı? Türkiye gibi Avrupa'da da, siyasi partiler kapatılıyor mu?", 18 Mart 2008, http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2008/03/printable/080318_bakircaglar.shtml
- Davası görülmüş ve kapatılması reddedilmiş siyasi partileri liste halinde görebilmek için bkz. <http://www.ntvmsnbc.com/news/439446.asp>
- Haider'in Görüşlerinin Avrupa Parlamentosu Tarafından Kınanması: *Austria—Haider's Views Condemned*, Eur. Parl. Daily Notebook (3 Şubat 2000), <http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/journ/en/n0002031.htm>
- Human & Constitutional Rights Resource Page (İnsan ve Anayasal Haklar Kaynak Sayfası)-İspanya davası için: <http://www.hrcr.org/hottopics/spain.html>

- Freeman, Heather Berit, *Austria: The 1999 Parliamentary Elections and the European Union Members' Sanctions*: http://www.bc.edu/bc_org/avp/law/lwsch/journals/bcicltr/25_1/04_TXT.htm
- Tablo-1'deki bilgiler aşağıdaki Internet sitelerinden derlenmiştir: http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=49226 ve <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/kararlar/SPKAD.htm>
- TBMM Araştırma Merkezi Raporu Sonuç Duyurusu: http://www.meclishaber.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=49226
- Türkiye Barolar Birliği (TBB) Başkanı Avukat Özdemir Özok, "Siyasi Partiler ve Demokrasi" konulu panelde konuşması, 26 Mayıs 2005, http://www.barobirlik.org.tr/tbb/baskan/konusmalar/050526_siyasal_partiler_ve_demokrasi.aspx
- Paris Şartı için: <http://www.belgenet.com/arsiv/parissarti.html>
- Refah Partisi v. Türkiye Davası, Başvuru No: 41340/98 AİHM karar metni: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=7880213&skin=hudoc-en&action=request>
- Sosyalist Parti v. Türkiye Davası, Başvuru No: 21237/93 AİHM karar metni: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=Socialist%20%7C%20Party%20%7C%20Turkey%20%7C%2021237&sessionId=7880846&skin=hudoc-en>
- Vlaams Blok Resmi Internet Sitesi: <http://www.vlaamsblok.be/index.shtml>
- VB davası hakkında 9 Kasım 2004 tarihli Belçika Temyiz Mahkemesi Kararı, <http://www.juridat.be/jurispdf/R/C/04/B/RC04B91.pdf>
- VB Parti Lideri *Frank Vanhecke MEP*'in dava üzerine açıklamaları: <http://majorityrights.com/index.php/weblog/comments/39/>
- Venedik Komisyonu, *Siyasi Partilerin Yasaklanması ve Benzer Önlemler Raporu*, 12-13 Haziran 1998, Venedik, Venedik Komisyonu 35. Genel Kurulu, Rapor Doküman No: CDL-INF (1998) 014e Rapor Doküman Tarih /Yer: 29 Haziran 1998 / Strasbourg, [http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF\(1998\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1998/CDL-INF(1998)014-e.asp)

ANKET YÖNTEMİYLE LİDERLİK YÖNELİMLERİNİ TESPİT MODELLEMESİ (AYLIYÖNTEM)

Bülent KARAKAŞ* ve Suat EVİRGEN**

“Anket Yöntemiyle Liderlik Yönelimlerini Tespit Modellemesi (AYLIYÖNTEM)”; liderlik özellikleri araştırılan kişinin, çözümü liderlik özellikleri içeren sorunlar karşısında, hangi liderlik özelliklerini kullanarak çözüme ulaştığı, bu özelliklerin frekans analizindeki değerlendirmesi ve kişinin liderlik kategorisinin belirlenmesinde olay tasarımı tekniğini kullanan bir model tanıtımıdır. Anket, sorularının ve cevaplarının oluşturulması itibarıyla farklılık gösterir. Soruların tümü veya herhangi birinde oluşturulan bir sorunla karşılaşmamış birinin böyle bir problemi nasıl çözeceğini ve hangi liderlik özelliklerini kullanacağını kestirmek zordur. Bu nedenle sanal olarak kişiyi olabildiğince sanal bir problemin içine alarak ve liderlik özelliklerinin bazılarını içeren çözümlerden hangisini tercih ettiğini belirleyerek kişinin liderlik özellikleri hakkında bilgi edinilebilir.

Anahtar sözcükler: Liderlik, yöntem, anket, model, kıstas.

Eski tarihlerden beri, yarı sihirli bir kavram olarak algılanan liderlik ve lider özellikleriyle ilgili birçok tanımlama yapılmaktadır. Lider kim sorusuna verilen cevaplar, bir liderin neleri yapip yapamayacağı noktasında kilitlenmektedir.

“Etkin liderliğin temeli, organizasyonunun misyonunu tanımlayarak bu misyonu apaçık, gözle görülür bir biçimde ortaya koymaktır. Lider hedefleri, öncelikleri, standartları tespit eder ve bunların bozulmamasına nezaret eder.”¹

“Liderliğin, rütbe ve ayrıcalık olarak değil sorumluluk olarak görülmesi temeldir. Etkin liderler nadiren “aşırı müsamahakâr” olurlar.”²

Bir komutan olsanız, lider komutan özelliğinizle, savaşlar kazanabilirsiniz. Bir şirketin başında olsanız, sahip olduğunuz liderlik özellikleriyle şirketinizi çok büyütebilirsiniz. Rektör olsanız mimar liderlik

* YYÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Dekan, Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı
bkarakas@yyu.edu.tr

** TSK Jandarma Genel Komutanlığı, Van Komando Tabur komutanlığı,
suatevirgen@hotmail.com

1 Peter F. Drucker, *Gelecek İçin Yönetim*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 6. basım, Nisan 2000.

2 a.k.

özelliklerinizle tüm gelecek zamanların en iyi üniversitesinin temellerini atabilirsiniz. Kısaca “eğer olsaydınız, olurdu veya yapabiliirdiniz” durumu gizli kalmış, açığa çıkmamış gerçeklerdir. Ancak şu gerçek de gözardı edilmemelidir.

Kahraman liderlere gereksinim duyulan dünya geride kalmıştır. Bu yeni dünya, kurumlarda olağanüstü başarıların elde edilebilmesi için yaygın bir liderlik anlayışının daha fazla gerekli olduğu bir dünyadır. Başarının temeli artık daha fazla liderlikte ve hatta “müteselsil” liderlikte yatıyor. Kurum içinde sadece en tepede değil, tüm yönetim kadrolarında liderlik”³

Bilgi ve hız, günümüz dünyasında her şeyi etkileyen iki temel kavramdır. Lider tanımlamaları ve özellikleri de bundan etkilenmektedir. Daha da önemlisi bir kişinin, hangi liderlik özelliklerine sahip olduğunu, yaptıklarını gözlemleyerek belirlemek için gereken zamana sahip olma lüksü yoktur.

Bugün itibari ile hangi liderlik özelliklerine sahip olduğunu kestirmek anket yönteminin temel amacıdır. Ancak sanal da olsa, “eğer lider olsaydınız bu sorunu nasıl çözerdiniz”, durumunu kişiye yansıtmak ve yaşatmak amacıyla, senaryo tekniğini biraz daha genişletip cevaplar içerisine de senaryo tekniğini uygulamak, varılan sonucu etkileyecektir. Kişiyi sanal olarak bir sorunun içine çekerek, yaptığı çözümü gözleyip bu çözümdeki liderlik kıstaslarından hareketle kişi hakkında karara varılabilir.

AYLIYÖNTEM “Anket Yöntemiyle Liderlik Yönelimlerini Tespit Modellemesi” adı verilen bu çalışmada kullanılan ve bir liderde var olması gereken özelliklerin belirlenmesinde, kaynaklarda verilen eserlerden ortak kabul görenleri temel alarak otuz kıstas tespit edilmiştir.⁴

Senaryo tekniği ile oluşturulan otuz sanal sorunun cevap seçenekleri incelenerek içlerinde bulunan liderlik kıstasları tespit edilmiştir. Eksik kalan kıstaslara uygun seçeneklerle cevaplar yenilenmiştir.

³ John P. Kotter, “Önsöz”, *Mathussita Liderliği*, Sistem yayıncılık, İstanbul 2003.

⁴ John Adair, *Etkili Liderlik*, Babıralı Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2004; Halil Can, *Organizasyon ve Yönetim*, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1997; Bahattin Ergezer, *Liderlik ve Özellikleri*, Ocak yayınları, Ankara, 1995; Kenneth E. Hultman, *Liderlik ve Liderler*, KalDer Yayınları İstanbul, 1998; John C. Maxwell, *İçinizdeki Lideri Geliştirmek*, İstanbul: Beyaz Yayınları, 1998; John C. Maxwell, *Liderlik Yasaları*, İstanbul, Beyaz Yayınları, 1999.

ÇALIŞMADA KULLANILAN LİDERLİK KİSTASLARI

1. Açık/Samimi/Dürüst
2. Bilgi toplama/Gözlem yapma/Ön hazırlıklı olma
3. Bilgi ve tecrübeye yeterli olma
4. Bilgilendirme
5. Bütünü görebilme
6. Çatışmayı önleme ve yönetme
7. Denetim ve kontrol
8. Doğru ve hızlı karar verme
9. Esnek olabilme
10. Etkileyici/Örnek ve öncü olma
11. Fırsatları görme ve değerlendirme
12. Grup üyelerine güven/Koruma ve destekleme
13. Grupla bütünleşme/Duygusal bağlılık
14. Hatayı kabullenmek
15. Hedefe ulaşmada kararlılık/Kazanma ve başarı azmi
16. İnisiyatif verme/Kullanma
17. İnsanları tanıma/Yetenekleri keşfetme
18. Katılımcı/İşbirlikçi
19. Kavrama yeteneği
20. Kişisel özelliklere değer verme
21. Kişisel değerleri çıkarların önünde tutmak
22. Organizasyon yeteneği (Örgütlenme ve planlama)
23. Özgüven
24. Sıra dışı/Değişime açık olma
25. Sorumluluğu üstlenmek
26. Stratejik düşünme/Öngörü
27. Stresle başa çıkma
28. Üye ihtiyaçlarına duyarlılık
29. Zamanı doğru kullanma

Anket sorularının belirlenmesinde etkin olan değişkenlerin, genel kabul görececek özellikte olmasına dikkat edilmesine rağmen, çıkacak sonuçların ülkemizin farklı yerlerinde farklı değerler vereceği öngörüsünde bulunmak yanlış olmayacaktır. Aile ve okul hayatında, iç dünyamıza yerleşen temel kültür olarak ifade edebileceğimiz alışkanlıkların, korkuların, özlemlerin, ahlak ve din kurallarının üzerine, sonradan eklenen bilgi birikimi sonuçlarının farklı olacağı şüphesizdir. Bu bilgi birikiminin davranışlara nasıl yansındığını ölçmeye çalışan bu anketteki sorular, herhangi bir meslek terminolojisi içermemeye özen gözetilerek ifade edilmiştir. Ancak anket özel bir durum için hazırlanacak ise, bu sınırlama gerekliliği ortadan kalkacaktır.

Şimdi anketin sunumu ve değerlendirmesi üzerine yapılanlar anlatılmadan önce iki örnek anket sorusu soralım.

Soru 1

Okuldan mezun olduktan sonra bir fabrikada işe başladınız. Aynı marka ve modellerden oluşan 4 üretim bandından birine ekip başı olarak görevlendirildiniz. Ay sonunda yapılan değerlendirmede, sizin sorumlu olduğunuz üretim bandında hem üretim sayısı diğerlerinden daha az hem de hatalı ürün sayısı diğerlerine göre daha fazla. İşinize devam etmek istiyorsanız buna bir çare bulmalısınız.

Olayı ele alış ve çözüm bulma açısından size uygun olan seçeneği işaretleyiniz.

a) Sorun başlıca üç sebepten kaynaklanabilir. Makineler aynı marka ve modelde de olsa yıpranma veya yanlış kullanma gibi sebeplerden dolayı üretim bandında sorun olabilir. İşi tam kavrayamamış olmam da bir başka sorun olabilir. Üçüncü sebep ekip içinde bir sıkıntı olabilir. Geçmiş dönem verilerine bakarak benden önceki dönem ile kendi dönemimi kıyaslamalıyım. Geçmiş dönemde de sorun varsa, çare bulacağım konular çok, buna karşı zamanım az demektir. Şirket için en yararlı ve kestirme yol, duruma hakim olmama kadar ekip tarafından da kabul gören, ekip içinden deneyimli gizli bir ekip başı bulup işi onunla yürütmek olabilir.

b) Ekibe yeni katılmış olmam ve tecrübesizliğim nedeniyle henüz kabul görmediğim ve bunun yarattığı boşluğun farkındayım. Bu durumu ortadan kaldırmak amacıyla ekiple bir toplantı yaparak ve gerekirse görev yerlerinde bir takım değişiklikler yaparak varlığımı onlara hissettiririm. Günlük üretim ve hata kotaları koyarak, bu kotalardan sapma olduğu takdirde fazla mesai uygulamam. Gerekirse üretim bandında en çok hata veren bölümden bir ya da birkaç kişiyi işten çıkartırım. Bu onların daha iyi olmasını sağlamak için gerekli mesajı verecektir.

c) Öncelikle diğer üretim bantları ile kendi üretim bandında çalışanları gözlemlerim. Bu gözlemim sayesinde, aynı makine ve üretim bandına rağmen aradaki farkı oluşturan sebebi bulmaya çalışırım. Benden önceki ekip başının kim olduğunu, ne kadar süre çalıştığını, neden işten ayrıldığını ve bu ayrılmanın ekip üzerindeki etkisini araştırırım. Ekip içindeki işbirliği ve dayanışmayı değerlendiririm ve onların görüşlerini de alarak sorun hakkında ortak bir çözüm üretmeye çalışırım. Özellikle de sorunsuz çalışan bölüme teşvik edici mükafatlar vererek verimi artırmaya çalışırım.

Soru 2

Bir kamu kurumunda ya da şirkette üst düzey yöneticisiniz. Sabah işe geldiğinizde iş yerinde çalışanlardan beklentiniz nedir?

a) Bir önceki iş gününden kalan işler ile o gün içinde yapılması gereken işler hakkında, sekreterimin veya görevlendireceğim birinin bana bilgi vermesini isterim. Daha sonra sabah toplantısı yaparak her birimden bilgi alır, onlara gerekli talimatları veririm. Öncelikle bu bilgilerin hazır olmasını isterim.

b) Sabahları toplantı yapmayı ve elinde ajanda ile bekleyen birinin bana bir sürü şeyi hızlı hızlı saymasını istemem. Zaten bir problem varsa gece gündüz demeden bana bunu bildirirler. Ayrıca herkesin yapacak belli bir işi vardır. Özel bir konu olduğu takdirde ilgili kişileri çağırarak bunu onlara söylerim. Sabah işe geldiğimde ilk beklentim sıcak bir çay veya kahve içerek kendime gelinceye kadar rahat bırakılmamdır. Makinelerin bile bir ısınma süresi olduğunu düşünürsek, benim gibi tüm çalışanların da sabah stresini atmaya ihtiyaçları vardır. İşe başlanılan bu ilk saatler verimsiz olacağından, ilk yarım saat kimseye bir şey söylememeye çalışırım.

c) Bir gün önceden, bir gün sonraki günün çalışma programını yaptığım ve bunu çalışanlara akşamki toplantıda duyurduğum için, sabah işe geldiğim zaman herkesi görevinin başında ve işlere başlamış bir halde görmek isterim.

ANKETİN PUANLANDIRILMASI

Oluşturulan otuz durumun cevap seçeneklerinin puanlandırılması işlemine geçildiği zaman, puanlamanın neye göre yapılacağı sorusu ortaya çıkmıştır. Puanlama ile ilgili yapılan birkaç değişik çalışmadan sonra, anketi değerlendirmeyi, bu anketi hazırlayanın etkisinden mümkün olduğunca uzaklaştırmak ve makul bir puanlandırma yapmak amacıyla, cevap seçeneklerindeki liderlik kıstasları tespit edilerek puanlamanın bu kıstaslara göre yapılması öngörülmüştür. Bu amaçla “Liderlik Yönelim Anketi Değerlendirme Anahtarı” oluşturulmuştur. Verilen cevaplardaki olumlu kıstaslar için (+2), olumsuz kıstaslar için (-2) puan verilerek değerlendirme anahtarına son şekli verilmiştir.⁵

Bu açıklamalardan sonra soru değerlendirmesinin nasıl yapıldığına bir örnek verelim. Birinci soruyu cevaplayan kişi anketteki şıklardan birini seçtiği zaman bu değerlendirmenin nasıl yapıldığını ifade edelim. Her cevap içinde kişiyi çözüme götüren düşünce sistematığında arka planda var olan ve kullanılan liderlik kıstasını (+) ve herhangi bir liderlik kıstasının tersinin kullanılması durumunda da (-) olarak değerlendirilir. Her bir durum için 2 puan vererek bir cevap değeri elde edilir.

⁵ Puanlamanın böyle yapılması bir seçimdir, bir zorunluluk değildir. Eğer anket özel amaçlı düzenlenecek ise, belirlediğimiz 29 kıstas ekleme ve çıkarma ile belirlenmiş bir sayıya ulaşır. Durumun özelliğine göre gruplandırma yapılırsa, puanlamada standart olma aranmayacağı için bu durum doğru da değildir.

Buna göre;

Eğer a seçeneği seçilmiş ise;

a) Sorunu anlama ve çözmek için bilgi toplama alışkanlığının olması: (+) *Problemi herkesi memnun edecek şekilde çözme düşüncesi:* (+) *Sorunu vakit kaybetmeden çözmek için sıra dışı davranma cesareti:* (+) *Yetkilerini bir başkasıyla paylaşarak özgüvenini göstermesi:* (+) *Grup yararına ikinci adam olmayı kabullenme:* (+)

Böylece bu şıkkı seçen aday toplam **5x(+2)= 10 puan alır.**

Eğer b seçeneği seçilmiş ise;

b) Özeleştiri yapabilme yeteneği mevcut: (+) *Her ne kadar kendi yetersizliklerinden bahsetse de uygulamayı düşündüğü yöntemler, teşhis ile ilişkili olmadığından tutarlılık içermiyor:* (-) *Bununla beraber çabuk sonuç alınması gereken kriz ortamına uygun yönetim seçiminde doğru karar vermesi:* (+) *Ekiple toplantı yaparak bilgilendirmesi:* (+) *Fazla mesai, işten atma gibi tedbirler o an için etkili olabilecektir ancak grup ihtiyaçlarını dikkate almadan alınan bu tedbirler bir süre sonra etkisini kaybedeceğinin dikkate alınmaması:* (-) *Ekibin lideri olarak tüm ekibin zarar görmeyeceği bir çözüm bulması gerekirken kendini korumak amacıyla diğer personele zarar verecek yöntemleri kabullenmesi:* (-)

Aday bu cevabı seçmiş ise **3(2+) +3(-2) = 0 puan alır**

Eğer c seçeneği seçilmiş ise;

c) Sorunun kaynağını bulmak için gözlem yapması: (+) *Grup üyelerinin katılımını sağlaması:* (+) *İncelediği konulardan anlaşılacağı gibi karar almada kullanacağı bilgileri toplama yeteneğine sahip olması:* (+) *Sorunsuz çalışan personelin motivasyonunu artırmak için ödüllendirerek desteklemesi:* (+) *Grup üyelerinin gereksinimlerini dikkate alması:* (+) *Bununla beraber çabuk karar almasını gerektiren kriz ortamında katılımcı modeli seçmesi:* (-) *Kısa zamanda çözüm bulması gereken bir soruna çözüm bulmak yerine bu zamanı sorunu anlamaya yönelik harcaması nedeniyle zamanı kötü kullanması:* (-)

Aday bu cevabı seçmiş ise **5(+2) + 2(-2) = 6 puan alır.**

Anketin ölçme yeteneğine yönelik sınamalarda, sadece olumlu ve olumsuz kıstaslar için verilen artı ve eksi puanların ölçme konusunda çok ayırt edici olmadığı görülmüştür. Yapılan değerlendirmeler sonucunda bir cevap seçeneğinde birden çok kıstasın yer alması nedeniyle, anketi cevaplayan katılımcının hangi kıstas veya kıstasları dikkate aldığı tam olarak anlaşılmadığı görülmüştür. Bu anlaşılabilirliği çözmek için, katılımcının tutarlılığını da ölçecek bir formül aranmış ve “tutar-

sızlık katsayısı” ile kıstasların puanlandırılmasından elde edilen puanın çarpımıyla yeni bir değerlendirme yapılmıştır. Karışıklığı önlemek amacıyla, değerlendirme anahtarı yardımıyla bulunan ve ilk hesaplanan puana “ham puan” adı verilmiştir. Tutarsızlık katsayısı yardımı ile bulunan yeni puan ise “tam puan” olarak isimlendirilmiştir.

Tutarsızlık katsayısını hesaplayabilmek için hangi sorunun, hangi seçeneğinde, hangi olumlu-olumsuz kıstasın bulunduğunu gösteren “olumlu ve olumsuz kıstas tabloları” ve bu iki tablonun birleştirilmesinden oluşan “karşılaştırma tablosu” oluşturulmuştur.

Tutarsızlık katsayısının hesaplanmasının örnek bir karşılaştırma tablosu yardımıyla açıklanması aşağıdadır;

Tablo 1: Örnek Karşılaştırma Tablosu

	k1	k2	k3	k4	k5
1	A		a	a	a
2	(b)	b			
3	C	c	b	c	(c)
4		d		a	a/b
5	(a)	b/c	(a)	a	

Yukarıda yer alan örnek karşılaştırma tablosunda ilk sütun soru numaralarını, ilk satır kıstasları göstermektedir. Soru ve kıstasların keşiştiği hücrelerde yazılı harflerden siyah yazılanlar olumlu, parantez içerisinde yazılanlar olumsuz kıstasların yer aldığı seçenekleri göstermektedir. Bu örnekte, varsayılan bir A katılımcısının ilk beş soruya verdiği cevaplar; a / b / c / a / a olarak kabul edilirse, aşağıda gösterilen Tablo 2’deki gibi bir puanlama oluşacaktır.

Tablo 2: Puanlama Tablosu

	k1	k2	k3	k4	k5	Top. Puan
1	2		2	2	2	8
2	-2	2				0
3	2	2		2	-2	6
4				2	2	4
5	-2		-2	2		-2

Varsayılan A katılımcısının seçtiği cevaplar içerisinde yer alan olumlu kıstaslara (+2), olumsuz kıstaslara (-2) puan verildiğinde, alacağı puanlar sırasıyla Tablo 2’de gösterildiği gibi 8 / 0 / 6 / 4 / (-2) olmak üzere toplam 16 puan olacaktır. Ancak, sekiz puan aldığı birinci sorudaki dört olumlu kıstastan üçüne 2, 3 ve 5’inci sorularda dikkat

etmediği, bu sorularda (k1), (k3) ve (k5) kıstaslarının olumsuzlarının yer aldığı seçenekleri seçtiği görülmektedir.

Bu durumda A katılımcısının seçenekler içerisinde (k4) kıstasına önem verdiği sonucuna ulaşmak yanlış bir değerlendirme olmayacaktır. Ancak bu soruda sadece (k4) kıstasının (+2) puanını değil, bu seçenek içerisinde yer alan diğer üç kıstasın da puanını aldığı görülmektedir.

Anketin sağlıklı ölçme yeteneğini kaybetmemesi için buradaki gibi görülen bir çelişkiyi hesaba katmak gerekmiştir. Bu amaçla “tutarsızlık katsayısı” olarak adlandırılan bir çarpana ihtiyaç duyulmuştur. Tutarsızlık katsayısının hesaplanmasında, “kendi içinde tutarlı olmanın” bir bütün oluşturduğu kabul edilmiştir. Bu ankette, bütünü; olumlu kıstasların seçilebilir olanlarının oluşturduğu değerlendirilerek, 173 sayısı değerlendirmeye alınmıştır. Her tutarsızlığın bu bütünü bozacağı kabul edilerek, tutarsızlıkların toplamı, bütünü ifade eden 173 sayısından çıkartılarak “tutarsızlık katsayısı” bulunmuştur.

Hesaplamayı kolaylaştırmak amacıyla, karşılaştırma tablosu yardımıyla “tutarsızlık tablosu” oluşturulmuştur. Bu çalışmada kullanılan tutarsızlık tablosuna benzer bir tablo, Tablo 1’de yer alan veriler yardımıyla oluşturulduğunda, A katılımcısının 5 soruda 7 tutarsızlık gösterdiği görülecektir.

Tablo 3: Örnek tutarsızlık tablosu

	1	2	3	4	5	Tutarsızlık sayısı
1		a-b	a-c		a-a	4
2						
3		c-b			c-a	2
4			a-c			1
5						
		2	2		3	7

Bu tabloda yer alan ilk sütun olumlu kıstasların bulunduğu soruları, ilk satır ise olumsuz kıstasların bulunduğu soruları göstermektedir. Satır ve sütunların kesiştiği hücrelerdeki harfler ise tutarsızlık gösteren seçenekleri ifade etmektedir. Örnek olarak alınacak 1x2 hücresinde yer alan a-b harfleri; 1’inci sorunun a seçeneği ile 2’nci sorunun b seçeneğinde aynı kıstasın hem olumlu hem de olumsuz olarak yer aldığını ve sonuçta tutarsızlık içerdiğini ifade eder. Eğer bir katılımcı birinci soruda a, ikinci soruda b seçeneğini işaretlerse söz konusu liderlik kıstasını çok dikkate almadığı ve birinci soruda aldığı bu kıstasa ait (+2) puanı farkında olmadan aldığı değerlendirilir. Ancak ikinci soruda yer

alan bir başka liderlik kıstası katılımcının dikkatini daha çok çekmesi nedeniyle birinci soruda tercih ettiği olumlu kıstasın ikinci soruda yer alan olumsuzunu göz ardı etmesi de mümkündür. Dolayısıyla bu kıstas nedeniyle aldığı iki puanı silmek yerine toplam tutarsızlıklarının sayısına orantılı olacak şekilde bir puanın, aldığı ham puandan düşülmesi yöntemi benimsenmiştir.

A katılımcısının 30 soruya verdiği cevaplar sonunda toplam 100 ham puan aldığını ve örnekte verdiğimiz ilk beş soru dışında tutarsızlık göstermediğini varsayarsak;

Ham puan $x (173 - \text{tutarsızlık katsayısı}) / 173$ formülü ile
 $100 \times (1173 - 7) / 173 = 96,53$ tam puan elde edilir.

A katılımcısının 30 soruya verdiği cevaplar sonunda 200 ham puan aldığını kabul edilirse;

$200 \times (173 - 7) / 173 = 193,06$ tam puan aldığı görülür.

Buradan da anlaşılacağı gibi, ham puan artıkça tutarsızlık katsayısının etkisi artmaktadır.

Bu durum, ankette puanlama yapılırken sayısal bir değerlendirmeden çok, niceliksel ve göreceli bir değerlendirme yapılmasına bağlıdır. 50, 100 ve 200 ham puan toplayan üç katılımcının her tutarsızlığının puan değeri sırasıyla (-0,29), (-0,58), (-1,16) olmaktadır. Bunun nedeni, içinde liderlik kıstasları bulundurmayan veya az bulunduran seçenekleri seçerek 50 ham puan alan bir katılımcının değerlendirilmesiyle, kıstasların çoğunun farkına vararak 200 ham puan toplayan bir katılımcının hatasının değerlendirilmesi arasında, bıraktığı etki açısından bir fark olması gerektiğinin kabulüdür.

Bunu bir örnekle açıklamaya çalışırsak; her zaman yalan söylediğini bildiğiniz birinin size yalan söylemesi ile çok güvendiğiniz birinin size yalan söylemesinin sizin üzerinizde bıraktığı etki; söylenen yalanın çeşidi, söylenme şekli, ortam ve sözcükler aynı bile olsa, farklı olacaktır. Ancak matematiksel değer olarak her iki durumda da “biri, size bir yalan söylemiştir.”

Anket çalışmasında da bir görecelilik durumu yaratılarak, yüksek ham puan alanların tutarsızlıkları daha yüksek oranda etkilendirilmiştir.

Bu çalışmada bir katılımcının hiç tutarsızlık göstermeden alabileceği en yüksek puan, 226’dır. Algılamada kolaylık sağlanması amacıyla elde edilen tam puanın yüzlük sisteme dönüştürülmesi düşünülmüş ve katılımcıların elde ettiği tam puanın 100 ile çarpılıp 226’ya bölünmesi sonucunda “yüzdelik puan” elde edilmiştir.

ANKETİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Anketin uygulama alanı bulması halinde, katılımcıların puanlarını görmek için hazırlanan “puanlar tablosunun” ilk bölümüne, anket uygulayıcılarının daha kolay değerlendirme yapmaları amacıyla, bilgi satırları ilave edilmiştir. Bilgi bölümünde a, b ve c seçeneklerinin puan dağılımları yer almakla birlikte, “en küçük”, “küçük ortalama”, “büyük ortalama” ve “en büyük” satırları, seçeneklerin aldığı kıstas puanlarına göre sıralanarak oluşturulmuştur. Ancak buradan elde edilen sonucun anket uygulayıcısına tam olarak fikir veremeyeceği görülmüştür. Bunun üzerine cevap seçeneklerinin puan değerleri göz ardı edilerek mantıksal bir sına yapılarak “küçük eşik”, “orta eşik” ve “büyük eşik” değerleri bulunmuştur. Bu değerlerin bulunmasında matematiksel değerler yerine katılımcıların muhtemel durumları dikkate alınmıştır. Günlük çözümler üretilerek basit yollar arayan bir yaklaşımla cevaplanan seçeneklerle hazırlanan satıra “küçük eşik” ismi verilmiştir. Sıra dışı düşünme ve davranma alışkanlığı olan bir kişinin gözüyle cevaplandırılan satır ise “büyük eşik” olarak isimlendirilmiştir. Bu iki davranış modelinin arasında kalan seçeneklerle hazırlanan satıra da “orta eşik” ismi verilmiştir.

Başlangıçta eşiklerin tespitindeki yöntem nedeniyle anket değerlendirilmesinin, anket uygulayıcısına bırakılmasının uygun olacağı düşünülmüş, ancak daha çok veri sağlamak amacıyla, katılımcıların baskın özelliklerinin tespit edilmesine gerek görülerek, yeni bir çalışma başlatılmıştır.

Tutarsızlık katsayısının bulunmasının incelendiği Tablo 1’deki örnekte varsayılan A katılımcısının k4 kıstasını bulduran seçenekleri seçtiği görülmüştür. Buradan hareketle, gerçek katılımcıların anketi cevaplarken dikkate aldıkları kıstasların bulunabileceği değerlendirilerek “kıstaslara göre puan tablosu” oluşturulmuştur. Bu tablonun oluşturulmasındaki genel amaç her katılımcının hangi kıstastan kaç puan aldığını görmektir.

Bir kıstasın katılımcının baskın özelliği olduğunu kabul etmek için bir sınır değere ihtiyaç vardır. Sınır değeri tespit etmek için basit çoğunluk veya nitelikli çoğunluğun aranması konusunda bir tercih yapmak gerekmektedir. Bir özelliğin baskın özellik olarak nitelendirilebilmesi için, nitelikli çoğunluğa ihtiyaç duyulacağından, bir katılımcının herhangi bir kıstas için aldığı puanın, olumlu kıstaslar tablosunda yer alan

kıstasa ait sayının 2 ile çarpılması ile elde edilen puanın 2/3'ünü geçmesi şartı aranmıştır.

Bu değerleri sinaması ve uygulayıcıya sunması amacıyla “baskın özellikler tablosu” oluşturulmuştur. Bu tabloya yazılan formüller yardımıyla her katılımcının seçtiği seçenekler içinde yer alan kıstaslar değerlendirilerek, katılımcıların baskın özellikleri (1) rakamı ile kodlanarak gösterilmiştir.

Tutarsızlık katsayılarının ve baskın özelliklerin değerlendirilmesinde Excel programı kullanılmıştır. Oluşturulan tablolarda, her katılımcının tutarsızlık sayılarını, kıstaslardan ve sorulardan aldıkları puanları ve baskın özelliklerini görmek mümkündür.

Değerleri daha net görmek amacıyla bir “rapor” sayfasına da ihtiyaç olduğu görülerek bir katılımcının tüm değerlerinin birlikte görüldüğü bir sayfa düzenlenmiştir.

ANKETİN UYGULANMASI

Anket, değişik yönetim kademelerinde bulunan 25⁶ kişiye uygulanmıştır. Bu 25 kişiden 13 kişi daha önceden anketin hazırlayıcıları tarafından tanınan kişiler arasından seçilmiştir. Bu yöntem ile günlük yaşantıda farkına varılan özellikler ile anket sonucunda çıkan özellikler karşılaştırılarak bir tür sınama yapılmıştır. Bu sınanmanın tatmin edici bulunması ile 12 kişiye daha anket uygulanmıştır.

Her anket gibi bu anketin de doğru sonuçlar verebilmesi için katılımcıların samimi cevaplarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bununla beraber samimi davranılmaması halinde sonuçların ne ölçüde değişeceği merak edilerek anketi cevaplayan 7 kişiden bir iş başvurusunda bulduklarında bu anketin önlerine konulduğunu düşünmeleri ve anketi bu amaçla tekrar doldurmaları istenmiştir. Anketi yönlendirmeye çalışan 7 katılımcıdan 3'ü önceden aldıkları puanları yükseltmeyi başarmışlardır. Bu katılımcıların bir önceki puanlarına göre artış 2.1, 2.5 ve 5.3 şeklinde olurken 4 katılımcının puanlarında -1.0, -2.7, -6.9 ve -11.6 düşüş olmuştur. Bu sonuçlar liderlik kıstaslarını tam olarak benimsememiş katılımcıların anketin sonuçları üzerinde çok etkili olamayacağını göstermektedir.

⁶ 25 sayısı öngörülen bir sayı değildir. Anketin özelliği ve cevaplamanın zorluğu nedeniyle ulaşabilen sayıdır.

Katılımcıların genel nitelikleri incelendiğinde;
Aynı iş kolunda 1–3 yıl çalışanların sayısı: 3
Aynı iş kolunda 4–5 yıl çalışanların sayısı: 3
Aynı iş kolunda 5–10 yıl çalışanların sayısı: 4
Aynı iş kolunda 10–15 yıl çalışanların sayısı: 7
Aynı iş kolunda 15 ve daha fazla yıl çalışanların sayısı: 8 olduğu görülmektedir.

Eğitim durumlarına bakıldığında;

Yüksek öğrenim mezunu olanlar: 14

Lise mezunu olup halen yüksek öğrenime devam edenler: 10

Lise mezunu olanlar: 1 şeklinde dağılmıştır.

Yüksek öğrenim mezunu olanlardan 11 katılımcı öğrenim hayatlarında liderlik üzerine ders almışlardır. Dört katılımcının iş yeri memnuniyeti orta derece olmakla beraber diğer katılımcıların iş yeri memnuniyeti yüksektir.

Yukarıdaki verilerden de anlaşılacağı üzere anket, okunması, kavranması ve bunun sonucunda da yüksek puanlara ulaşılması zor bir ankettir. Geleneksel öğretilerden çok, yeni fikirleri benimseyen, bazen sıra dışı davranabilmeyi kabullenen, üç boyutlu görebilme yeteneği öne çıkan ve verilere sahip olmaktan çok bu verileri bilgiye dönüştürüp kullanılan kişilerin yüksek puanlara ulaşabildiği bir değerlendirme yöntemidir.

Tüm anket cevaplarının puanlaması aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 4: Puan Karşılaştırma Tablosu

	Katılımcılar	Ham puan	Katsayı	Tam puan	Yüzde puan
1	k21	152	73,4	111,6	49,4
2	k1	144	68,8	99,1	43,8
3	k23	138	65,3	90,1	39,9
4	k16	132	65,9	87,0	38,5
5	k10	120	68,8	82,5	36,5
6	k25	112	72,3	80,9	35,8
7	k13	118	68,2	80,5	35,6
8	k7	120	67,1	80,5	35,6
9	k11	108	73,4	79,3	35,1
10	k26	124	62,4	77,4	34,3
11	k2	118	65,3	77,1	34,1
12	k5	120	62,4	74,9	33,1
13	k15	114	65,3	74,5	32,9

14	k32	92	80,3	73,9	32,7
15	k3	102	72,3	73,7	32,6
16	k9	108	67,6	73,0	32,3
17	k14	98	71,1	69,7	30,8
18	k12	104	65,9	68,5	30,3
19	k6	100	65,3	65,3	28,9
20	k31	100	64,7	64,7	28,6
21	k29	98	64,7	63,4	28,1
22	k27	100	62,4	62,4	27,6
23	k17	94	64,7	60,9	26,9
24	k4	94	63,6	59,8	26,4
25	k28	90	62,4	56,2	24,9
26	k22	94	59,5	56,0	24,8
27	k24	88	63,6	56,0	24,8
28	k18	76	71,1	54,0	23,9
29	k19	80	64,7	51,8	22,9
30	k30	74	64,7	47,9	21,2
31	k20	68	63,6	43,2	19,1
32	k8	68	59,5	40,5	17,9

Tablo incelendiğinde en yüksek değer ile en düşük değer arasındaki farkın 84 ham puan olduğu görülmektedir. Katsayıların devreye girmesi ile bu fark tam puan bazında 71,1'e inmiştir.

Tabloda ilgi çeken hususlardan biri, 92 ham puan alan k32 katılımcısının 80,3 tutarsızlık katsayısı ile en yüksek tutarsızlık katsayısına sahip olmasıdır. Bu tutarsızlık katsayısı ile ham puana göre yapılan sıralamada 26'ncı sırada olan k32, tutarsızlık katsayısının devreye girmesi ile 14'ncü sıraya yükselmiştir. Yine aynı şekilde katsayı sıralamasında üçüncü olan k25 katılımcısı 72,3 tutarsızlık katsayısı ile ham puan sıralamasında 12'nci sırada bulunurken tutarsızlık katsayısının hesaba katılması ile altıncı sıraya yükselmiştir. 152 ham puan ve 49,4 yüzde puan olarak sıralamada birinci bulunan k21 katılımcısının tutarsızlık katsayısı ile 108 ham puan ve 35,1 yüzde puan ile sıralamada dokuzuncu olan k11 katılımcısının tutarsızlık katsayıları 73,4 ile aynı değeri taşımaktadır. 76 ham puan olarak 28'inci sırada bulunan k18 katılımcısı 71,1 ile en yüksek dördüncü tutarsızlık katsayısına sahip olmuştur. Bu değerlerin özellikle vurgulanmasındaki amaç, tutarsızlık katsayısının yüksek puanla doğru orantılı olmadığını göstermektir.

Tutarsızlık katsayılarına bakıldığında en yüksek değer 80,3, en düşük değer 59,5 olduğu görülmektedir. Bu katsayılara sahip olan

k32 ve k22 katılımcıların ham puan farkı, k22 lehine 2 puan iken tutarsızlık katsayılarının etkisi ile bu fark tam puanda k32 lehine 17,9'a çıkmıştır.

Katılımcıların aldığı yüzde puanlar değerlendirildiğinde 31,5'lik bir puan derinliği olduğu görülmektedir. 25 katılımcının puanları ile oluşan bu derinlik, anketin seçiciliğini göstermesi açısından yeterli bulunmuştur.

Anketi cevaplayan katılımcıların ilk şikayeti, anketin uzunluğu ile ilgilidir. Anket uygulama alanı olarak, iş başvurusu, yükselme veya görevlendirmelerde, bu seçim için kullanılan mevcut diğer uygulamalarla beraber kullanım alanı bulabilir. Bu nedenle anketin herkese değil ancak belirli bir amacı olan kesime uygulanması halinde anketin başarısı ve ayırt ediciliği artacaktır.

Bu anket, 29 kıstas ölçmek amacıyla tasarlandığından, bu kıstaslar dışında başka kıstaslar arayanlar için bir değer vermemesi anketin zayıf taraflarındandır. Bununla beraber istenilmeyen kıstasların sorulardan çıkarılması veya istenilen yeni kıstaslarla ilgili uygun durumların yaratılarak anket sorularına dahil edilmesi ile yeni kıstaslar için puanlama yapabilmeyi sağlayan esnek yapısı, anketin zayıflığını giderici etkide bulunmaktadır.

SONUÇ

AYLIYÖNTEM 29 kıstas üzerine kurulmuş liderlik yönelimini senaryo tekniği kullanarak ölçmeyi amaçlayan bir model ankettir. Özel bir amaç veya belirli bir meslek esas alındığında soruların içeriği, kıstasların sayısı ve seçimi ile uygulanacak hedef kitle netleşebilir. Sorular ve cevaplar seçilen alana bağlı olarak ve mesleki terminolojiyi de içeren türden olabilir. Ayrıca kullanılan kıstasların dağılımı iki farklı biçimde yapılabilir. Birincisi; kıstasların homojen dağılımıdır ve buna göre kişinin liderlik özellikleri eğrisi çıkarılabilir. İkincisi; hangi özelliklerin kişide arandığı tespit edildiğinde kıstas dağılımı farklılık gösterebilir, ki bu durumda değerlendirmenin yeniden düzenlenmesi gerekir.

KAYNAKÇA

Adair, John, *Etkili Liderlik*, Babil Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2004.

Baykal, Adnan Nur, *Yöneticiler İçin Yeni Bir Bakış: Mustafa Kemal Atatürk'ün Liderlik Sırları*, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2000.

Can, Halil, *Organizasyon ve Yönetim*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.

- Cleary, Thomas, *Liderlik Sanatı-Zen Dersleri*, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 1993.
- Değirmenci, Can Hikmet, *Kişisel Gelişim ve Pozitif Enerji*, Bilge Karınca, İstanbul, 2004.
- Drucker, Peter F., *Gelecek İçin Yönetim*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 6. basım, Nisan 2000.
- Ergezer, Bahattin, *Liderlik ve Özellikleri*, Ocak yayımları, Ankara, 1995.
- Gavett, Andre, *Komuta Etme Sanatı*, Kara Harp Okulu Matbaası, 1991.
- Goldratt, Eliyahu- CATT, Jeff, *Amaç*, Profilo Yayınları.
- Hultman, Kenneth E., *Liderlik ve Liderler*, KalDer Yayınları, İstanbul, 1998.
- İzğören, Ahmet Şerif, *İş Yaşamında Yüz Kanguru*, Elma Yayınları, Ankara, 2004.
- Kırım, Arman, *Farklı Olan Kazanır*, Sistem Yayıncılık, İstanbul, Ocak 2005.
- Kotter, John P., *Mathussita Liderliği*, Sistem yayıncılık, İstanbul, 2003.
- Liderlik Taktik ve Teknikleri Muhtırası*, Genel Kurmay Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1990.
- Maxwell, John C., *İçinizdeki Lideri Geliştirmek*, Beyaz Yayınları, İstanbul, 1998.
- Maxwell, John C., *Liderlik Yasaları*, Beyaz Yayınları, İstanbul, 1999.
- Murphy, Emmett C., *Leadership IQ*, New York: John Wiley & Sons, Inc. 1996.
- Mütercimler, Erol, *Geleceği Yönetmek*, ALFA Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2006.
- Mütercimler, Erol, *Gelibolu*, ALFA Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2005.
- Nierenberg, Gerard, *Uzman Sızsınız*, Timaş Yayınları, İstanbul, 1997.
- Onmuş, Nazım, *Atatürk'ün Moral ve Motivasyon Modeli*, Jandarma Dergisi Eki, Haziran 2003.
- Shelton, Ken, *Sahte Liderliğin Ötesinde*, Rota, İstanbul, 1997.
- Smith, Jane, *Zaman Yönetimi*, Timaş Yayınları, Başarı dizisi, İstanbul, 1998.
- Sun-Tzu, *Savaş Sanatı*, Kastaş Yayınları, İstanbul, 2001.
- Wavell, Archibald, *Başbuğ (Lider)*, Harp Akademileri Basım Evi, 1995.
- Yıldırım, Ataer, *Kişisel Gelişim Eğitimi*, Yıldırım-Dil Yayınları, İstanbul, 2004.

TÜRKİYEDE 1980 SONRASI KADIN HAREKETİNİN SİYASAL TEMELLERİ ve “İKİNCİ DALGA” UĞRAĞI

Betül KARAGÖZ*

Türkiye’de 1980 sonrasında yaşanan toplumsal-siyasal değişimde, dikkat çekici bir biçimde kadın hareketleri yoğunluk kazanmıştır. Osmanlı Devleti’nin son döneminde görülen Birinci Dalga Kadın Hareketi’nden onlarca yıl sonra, İkinci Dalga Kadın Hareketi ortaya çıkmış ve Türk kadınlarının uzun sessizliği bozulmuştur. İkinci Dalga uğrağı, ulusal ve konjonktürel koşulların bir yansıması olarak belirmiştir. Ancak dönemin toplumsal mobilizasyonunu biçimlendirmeye dönük ulusal hareketler içinde oldukça önemli bir yer edinmiştir.

Anahtar kelimeler: Kadın Hareketi, Feminizm, İkinci Dalga, Kadın Hakları, Toplumsal Hareketler.

Toplumsal-siyasal tarih içinde, kadın hareketleri ve özellikle Feminizm, bir ütopya olarak canlanmıştır. Ne kadar haklı gerekçeleri bulunursa bulunsun feminizm, başlangıçta gerçek ötesi bir toplumsal süreç olarak belirmiştir. Kadınların, 1776 tarihli Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi’nden beklentileri, feminizmin ilk büyük ütopyası sayılmaktadır; çünkü kadınların mülk edinme hakkına erişebilecekleri, vergi ödeyebilecekleri ve erkeklerle eşit bir şekilde temsilciler seçebilecekleri gibi beklentiler henüz yalnızca büyük bir ütopya idi. O yıllarda hiçbir etki bırakmayan bu haklı kadın talepleri, sonraki dönemlere izlenecek ışık olmaktan öteye gidememiştir. Kadınlar, daha uzun yıllar *ikincil yurttaş* olarak kalmış, Avrupa’da bilimsel devrimler yaşanırken bile, akademinin dışında tutulmuşlar, hatta keşfettikleri doğa yasaları ve bilimsel kuramlar, onların kendi adları ile yayımlanamamıştır.

Abigail Adams, Birleşik Devletler Başkanı olan kocasına, “*hanımları düşünün*” ricasında bulunur, ama Başkan hiçbir şey yapmaz ya da yapamaz. Kadınlar bu sözlerin ardından, tam bir buçuk yüzyıl boyunca oy verme hakkı için mücadele etmek zorunda kalırlar. Oy verme hakkının sağlanması, yeni mücadelelerin başlangıcı olur. Geçen yüzyıllarca zamana karşın, bütün ütopyalar gibi kadınların en insani özgürleşme hareketi bile, tam olarak yerine getirilmemiş, kültürden kültüre, ülkeden ülkeye durmadan yeniden konuşlandırılan ve kimi özgül hedeflere

* Dr. (Kültür ve Sanat Bilimleri - Siyaset Bilimi) betulkaragoz@yahoo.com

* Bu makale, Hocam Prof. Dr. Serpil Sancar’a ithaf edilmiştir BK.

erişildiği ölçüde de sınırları hep daha yeni gerekliliklere doğru genişleyen arzuların bir ufkuna dönüşmüştür. Bu mücadelenin özgün retoriği her zaman “*ayrırız, ama eşitiz*” olmuştur.¹ Kessler, 1836-1919 yılları arasında kadınlar tarafından yazılıp, sonra unutulmuş olan ütopyacı metinlerden oluşan bir derlemenin önsözünde şu satırları yazıyor: “*Eğer feminizm olayında, mevcut düzendeki eksik olan değerlerin ifadesini arayacak olursak, işte o zaman feminizm gerçek bir ütopya olur.*” Evet feminizm ütopyacı bir uzam olarak başlamıştır, ama mücadele sürecinde ütopistik bir çehreye, yani içinde gerçeğin aydınlığının hissedilebildiği bir gerçekliğe dönüşmüştür.

Bugün birçok görüşe göre, siyasetten dışlanmış, ev hayatının küresi içine itilmiş olan kadınların yönetim mercilerine sızıp, evin örgütlenmesinden yaşamın örgütlenmesine ve dahası devletin örgütlenmesine doğru ilerleyişleri, sanki türün yeniden keşfi ve hatta modern dönemlerin asıl büyük olayı sayılabilir. Bunu “cinsiyetlerarası mücadeleler” (cinsiyetlerarası savaş) dönemi olarak gören kimi yaklaşımlar açısından, modern çağların en belirgin özelliklerinden biri, “*Büyük Hukuk Muharebesi*”² diye adlandırılan, kadınları minör ve aşağı varlıklar haline getiren cinsiyetlerarası farkın, ayrımcı kurumsallaşmasının önüne geçilmesi hareketidir.^{3/4} Zaman içinde değişen iktisadi ve toplumsal koşullara bağlı olarak tüm dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de, “ahlâkçıl” ve “anacıl” kadın modeli, yapısal ve konjonktürel koşulların biçimlendirdiği ve bilinçlendirdiği “yeni kadın” tipine uymaz hale gelmiştir. Bunun ilk dönüştürücü etkisi “*Birinci Dalga Kadın Hareketi*” olarak Osmanlı Devleti’nin son döneminde görülmektedir.

Genç Cumhuriyet, Osmanlı’dan devraldığı mirası, kadınlar için bir “devrim” söylemiyle öne çıkarırken, aslında kadınlara ifade ve

¹ Michéle Riot-Sarcey, Thomas Bouchet ve Antonie Picon, *Ütopyalar Sözlüğü*, (Çev.Turhan Ilgaz), Sel, İstanbul, 2003, s. 81.

² Margaret Fuller’in 1842 yılında yazdığı, Kuzey Amerika’da yayımlanan denemesinin adı.

³ Sarcey vd., a.g.k., s.81.

⁴ Feminizm tarihini incelediğimizde, Batı ülkeleri başta olmak üzere bir toplumsal olgu olarak kadın hareketinin, ülkeden ülkeye farklı mücadele araçlarına ve koşullarına sahip olduğunu görürüz. Ancak genel anlamda ele alındığında uzmanların ortak görüşü şudur: 1950’lere kadar kadın hareketi tam anlamda doyurucu sonuçlar ortaya koyamamıştır. 1950’li yılları da bu anlamda uğurlu yıllar olarak saymak mümkün değildir. 1960’ların toplumsal hareketi kadın hakları açısından uygun zaman sayılsa bile, bir tek “direniş” yeniden güç kazanabilmiş, gerçekte “oyuna getirilmiş” bir kadın modeli yaratılmıştır (bkz: Ruşen Çakır, *Direniş ve İtaat*, Metis, İstanbul, 2000). 1970’li yıllar, bilim-kurgu, edebiyat ve sinemada, “spekülatif hayal gücü feminizmi”nin, hegemonik başarısı ile belirginleşir. Girişilen bunca büyük çabaya karşın iktidarın ortak sahiplenimi henüz tam gerçekleşmemiştir.

eylem özgürlüğü bile tam anlamıyla teslim edilmiyordu. Buna karşın, Cumhuriyet'in bütün zorlukları aşacak gücüne duyulan iman, 1980'lere kadar ciddi bir biçimde bozulmamıştır. Ancak 80'lere gelindiğinde, ulusal ideolojinin sorgulanması, resmi söylemin sorgulanması ve aynı zamanda etki gücü kısılan sosyalist hareketin sorgulanması, "*İkinci Dalga Kadın Hareketi*" olarak yeni bir uğrak yaratmıştır. Başka bir açıdan bakıldığında, "Kurtuluş"ta buluşamayanların "Kaygı"da birleşmesi gerçekleşmiştir. Toplumsal Kaygı'nın kurucu-oluşturucu özü, bireysel, toplumsal, etnik, ulusal, evrensel, öznesel ve cinsel çoklu temalardan oluşan bir "kimlik" sorununu arkasında taşıyarak, ideolojiler üstü ya da ideolojilerden görece özerk, yeni bir uzam ve zaman oluşturmayı kısmen mümkün kılmıştır.

KADIN HAREKETİNDE "İKİNCİ DALGA" UĞRAĞIN ARKAPLANI

1980'lerin başında Türkiye'de ortaya çıkan kadın hareketinin "İkinci Dalga" uğrağını, dönemin siyasal, ekonomik ve toplumsal koşulları içinde değerlendirmek gerekir. 80'lerin nicel ve nitel koşullarının, genel olarak kadın hareketlerinin nedenleri ve sonuçları üzerinde etkili olduğu açıktır. Bu bağlamda İkinci Dalga Kadın Hareketi'ne geçmeden önce, 80'lerin genel profiline bir göz atmak uygun olacaktır:

Kuşkusuz 1980 sonrası, kadın hareketlerinin içinde filizlendiği siyasal ortamın, bir yandan liberal özgürlükler vaadi ile bireyi sözde özgürleştiren, diğer bir yandan ise söylemsel olarak baş taçı ettiği bireyi, pratikte her türlü baskıya boyun eğmeye zorlayan çelişkiler örüntüsü olduğu reddedilemez. Bu da aslında, toplumun maddi temelini oluşturan iktisadi koşullar ile üstyapıyı biçimlendiren toplumsal koşullar arasındaki diyalektik ilişkiyi açıklamaktadır; yani ekonomik altyapının ideoloji, toplum, kültür ve siyaset ile etkileşimini göstermektedir. 70'lerden 80'lere evrilen olgusal tarih, elbette 1970'lerde kapitalizmin içine düştüğü krizi ve aynı zamanda bu krizden kurtulmanın stratejilerini barındırmaktadır. Kapitalist devletin karşılaştığı büyük krizi aşma projesi olarak gelişen yeni düzenlemeler (*Yeni Dünya Düzeni*), para politikalarındaki önlemlerin sınırlarını aşmıştır. Yaşamın hemen her alanına yayılan bu yeni düzenlemeler, küresel sisteme geçişi sağlayabilecek koşulların yaratılmasında belirleyici olmaya başlamıştır. Yeni Dünya Düzeni'nin ve bu bağlamda birikim rejimindeki küresel yöneli-

min, öne çıkardığı ekonomik önlemler ve yeni-liberal ideolojik söylem, Türkiye'nin siyasi-iktisadi ve toplumsal koşullarına da yansımıştır.⁵

Böylece 1980'lerin dünya konjonktüründe küresel düzenlemelerin öne çıkmasıyla, Türkiye'de de iktisadi ve siyasi sürecin değişmesi gündeme gelmiştir. İktisadi yenilenmenin ilk adımı ise, sözde talep ettikleri ücretlerin enflasyonu azdırdığı gerekçesiyle, sendikaları etkisizleştirme girişimi olarak başlatılmıştır. Ardından ne pahasına olursa olsun, dünya kapitalizmi ile Türkiye pazarını buluşturma ve kapitalist gelişme yolunda iktisadi faaliyetleri dışa açma, devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel girişimciliği ve özelleştirmeleri teşvik etme, hatta kamu kuruluşlarını pazar koşullarına göre çalışır hale getirme önlemleri olarak devreye sokulmuştur. 24 Ocak kararları da, bu konudaki kararlılığının bir göstergesidir. Aslında sendikaların sorun oluşturmayacağı bir ucuz emek cenneti ile birlikte, dışa açık ve kamunun ağırlığından kurtulmuş bir gelişme dinamiği hedeflenmiştir. Berksoy'a göre bu, kapitalizmin yeniden kendisini üretebilecek güce kavuşması için gerekli olan bir operasyondur. Ama operasyonun boyutu, her zaman olduğu gibi, ekonomi ile sınırlı kalmamış, siyasal ve toplumsal dönüşümü de beraberinde getirmiştir; çünkü öngörülen birikim modeli, maliyetini çalışanların ve halkın yükleneyeceği yeni bir modeldir. Toplumun onayı, "rıza" ile ya da "zor" ile alınmak zorundadır. Zaten bu toplumsal onay sorunu da, 1980 Eylül'ünde, askeri bir müdahale ve otoriter rejim ile aşılmıştır.^{6/7}

24 Ocak 1980 kararları, 26 Nisan 1994 kararlarına ve hatta 2001 krizine doğru giderken, çekilen onca sıkıntıya karşın 80'ler ve 90'lar

⁵ 70'li yıllar, dünya ekonomisinin kriz yıllarıdır; Türk ekonomisi açısından da böyle olmuştur. Büyük ekonomik krize, yapay koalisyonlar ve cephe hükümetleriyle yürütülmeye çalışılan bir siyasal ortamda yakalanan Türkiye'de, krizin tüm çıplaklığıyla yansıtılmasından kaçınılmıştır. Tersine "Büyük Türkiye" sloganının arkasına gizlenen yapay bir kalkınma hamlesi sürekli gündemde tutulmuştur. Bunun sonucu, giderek her şeyi örtbas eden bir anlayış gelişmiş ve giderek teröre teslim olan bir siyasal kargaşa, kaynaklarını sifıra kadar tüketmiş güçsüz bir ekonomi, ezen ve ezilen toplumsal sınıflar-tabakalar oluşmuştur. 70'li yılların sonunda, siyasal ve ekonomik düzen kendini yeniden üretebilecek dinamizmi bütünüyle yitirmiştir. Bu koşullarda toplumsal yapı da, teslimiyetçi bir boyun eğme ile teröre varan şiddet arasında hareketsiz kalmıştır. Kuşkusuz bu durum kapitalizmin önemli bir tıkanma noktasını ve topyekun bir krizi simgeliyor. Bkz: Taner Berksoy, "Son On Yılda Ekonomik Gelişme, Kültür ve Sanat," *Varlık Dergisi-Türkiye Dosyası 1980-1990*, S. 993, 1990, s. 8.

⁶ a.k., s. 9.

⁷ Bu konuda ayrıca bkz: Korkut Boratav, "Yabancı Sermaye Girişlerinin Ayrıştırılması ve Sıcak Para," *İktisat Üzerine Yazılar-II*, İletişim, İstanbul, 2003, s. 17-30, Bilsay Kuruç, "Ücretler ve Kârlar Üzerine," *İktisat Üzerine Yazılar-I*, İletişim, İstanbul, 2003, s.31-68 ve A. Suut Doğruel ve Fatma Doğruel, "Türkiye'de Büyüme ve Makroekonomik İstikrar," *İktisat Üzerine Yazılar-II*, İletişim, İstanbul, 2003, s. 401-28.

boyunca, ekonomide göze görünür somut bir iyileşme gerçekleşemez. Öte taraftan gerçek bir toplumsal düzelme sayılırsa bireysel, grupsal ve etnik terör devlet baskısı altında kaybolmaya yüz tutar. Liberal söylem, bu koşulları bir fırsat olarak yakalar ve yanına dinsel söylemi de alarak yeni bir “politize” süreç başlatır. Askeri müdahale ile hız kazanan bu yeni dönem, her bakımdan Yeni Dünya Düzeni’nin ağırlığının hissedildiği yeni bir dönemeçtir. Batı’da Reagan ve Thatcher tarafından “seçeneksiz” ilan edilen neo-liberal kutsamaya, askeri rejimin seçimiyle gelen Turgut Özal da katılır.⁸ Yeni-sağ ve muhafazakar dalganın yükselişe geçtiği ve sol seçeneğin hasara uğradığı bu geçiş döneminde, Batı dünyasında Refah Devleti’ne duyulan tepkinin artması, sola duyulan güvenin azalması yeni-sağı hegemonik bir güce dönüştürürken, tüm dünyada toplumsal yapıdaki bastırılmış ve hapsedilmiş kürecikleri kırmıştır. Washington’dan yayılan *tek bir küre altında buluşma* vaadi, siyasal egemenlik ve hegemonya kavramıyla birlikte demokrasi, çoğulculuk, özgürlük, eşitlik ve hak olgusunu tartışmaya açmıştır. Düzenin yenilenmesi girişiminin birincil amacı gerçekte, kapitalist devletin krizini aşmaktır.⁹

Kuşkusuz Türkiye’deki Özal’lı neo-liberal söylemin temel amacı da aynıdır, yani kapitalizmin krizini aşmaktır. Bu uğurda iktisadi göstergelerin düzenlenmesi ile yetinmeyip, toptan bir *yeni düzen* dayatması öne çıkarılmıştır. Yeni bir düzen kurabilmek için gereken toplumsal rıza da, neredeyse neo-liberalizmin yasasına dönüşen bir stratejiye bağlı olarak iki aşamada sağlanmaya çalışılmıştır: Toplumu önce depolitize etme, sonra politize etme stratejisi; yani “kurulu” düzene karşı kayıtsızlaştırma ve uzaklaştırma, ardından da aynı toplumu yeni bir “kurucu” düzenin parçası haline getirme. Ancak yeni düzenin koşullarının kapitalizmin çıkarlarına göre belirlenmesi esastır. Bu nedenle liberal söylem, 80’lerin başında ilk önce, yönetimin egemen kılmaya çalıştığı ideolojiyi oluşturmuştur. Sendikalar, dernekler, üniversiteler, yargı organları, siyasi partiler ve hem sivil toplum kuruluşları hem de demokratik (çoğulcu) kitle örgütleri yeniden tanımlanıp düzenlenmiştir.¹⁰

Bunların bir çoğu ülkenin sorunlu demokratik yapısından kaynaklanan nedenlerden dolayı, zaten sınırlı olan özerkliğini ve/veya etkisi-

⁸ “Başka alternatif yok” (*There is no alternative*) Thatcher’in sözü.

⁹ Betül Karagöz, “Kültürel Çalışmalar Okulu ve Neo- Muhafazakârlık” (Yayımlanmamış) *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi, 2003, s.34-42.

¹⁰ Berksoy, a.g.m., s.10.

ni iyice yitirirken, bazıları arasından (daha önce çok kısıtlı ya da yok denecek kadar az etkiye sahip olan) yeni oluşumlar ve yeni hareketler filizlenmiştir. Bu noktada ekonomik önlemlere rağmen, önlenemeyen enflasyonist ataklar, ardı ardına patlak veren yeni krizler, bozulan gelir dağılımı, iç ve dış borç yükünün artması, işsizliğin dizginlenememesi, ucuz emek gücünün sömürülmesi ve kapitalizmin boş vaatlerinin kurumsallaşması olumsuz bir tablo içinde belirirken, genel amaçlı örgütlenmeler ve yapılanmalardan da özel amaçlı örgütlenmelere ve yapılanmalara geçiş dönemi başlamıştır.

Diğer taraftan kimliklerin yeniden inşası sürecine de geçilen ve gerçekte birçok demokratik-çoğulcu yapıyı etkisiz kılan bu süreç, hiç rastlantısal olmayan nedenlerle kadın hareketini de dalgalandırmıştır. Kadın hareketindeki yükselişin gereklilik koşullarından biri, toplumun yeniden kimliklendirilmesi ise, diğeri de rejimin zor günlerinde egemen sınıfın toplum desteğine duyduğu gereksinimdir. Eski bir siyasi gelenek olarak marjinal gruplar ve sınıflar, zor günlerin vazgeçilmez destekçileri olarak öne çıkarılmakta, zor günler atlattılınca da kolayca unutulmaktadır. 80'lerde, devlet desteğinin uzandığı bir feminizm olgusu ile karşılaşmak, bu yüzden şaşırtıcı değildir. Zaten kısa bir süre sonra, bu destek güçsüz kalmış ve önemi de kadından sorumlu bir bakanlık kurulmasına rağmen oldukça zayıflamıştır.

1980'lerin feminizmi askeri rejimle doğmuş, neo-liberal bireyci söylemle desteklenmiş, epeyce bir yol almış, ama toplumun geneline yayılamamış ve o yıllarda toplumsallaşmamıştır.

Öte taraftan, Paris'teki 1968 rüzgarının, bu topraklara biraz gecikerek getirdiği özgürlük-eşitlik ve adalet kokusu, toplumdaki hem klasik, hem de organik aydınlara iyice sinmiştir. Sonuçta, Türkiye'deki İkinci Dalga Kadın Hareketi, ekonomik krizin tetiklediği "yeni düzen" kurma girişimi içinde yaşam alanı bulabilmiş bir harekettir ve 80'lerdeki toplumsal mobilizasyon atağında çok önemli iz bırakmıştır, hatta "Birinci Dalga Kadın Hareketi" diye bilinen Osmanlı Kadın Hareketi'nin ardından, "yeniden uyanış" olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle de "*İkinci Dalga Kadın Hareketi*" olarak tanımlanmaktadır.

TÜRKİYEDE "İKİNCİ DALGA" KADIN HAREKETİ

Son 25 yılın toplumsal gelişmeleri içinde, 1980'lerin başındaki İkinci Dalga Kadın Hareketi saygın bir yer edinmiştir. Hareketin en önemli niteliği kuşkusuz, ideoloji boyutunda ortaya çıkan eğilimlerin

feminizme yansımadır. Feminizmin başlangıçta, ideolojik bir belirlemeyle oluşturulma çabaları, daha sonra kendi amaçları doğrultusundaki, bilinçli bir kadın hareketi için ilk adımlar olmuştur. Türkiye'deki kadın hareketinde, başlangıçta gerçek anlamda amaç ve eylem birliğine varılmamış olmakla birlikte, dinsel, ideolojik ve etnik motifli yaklaşımların bile, daha uzlaşmacı bir tutum içine girerek 2000'lerdeki "kadın hareketi" ve "kadın sorunu" olgusu etrafında buluşmaya niyetli, hatta istekli olmaları dikkat çekici bir gelişmedir. Oysa daha bundan yirmi-beş yıl kadar önce, "İstanbul ve Ankara'daki bazı evlerde bir takım kadınlar toplanmaya başlamışlardı. Kadınlar bu toplantılarda, politika yaptıklarını ileri sürüyorlar; buralarda tartıştıkları "özel" meselelerin, "politik" olduğunu savunuyorlardı. Özel alanla kamusal alanın birbirinden koparılıp, birbiriyle karşıtlık içinde tanımlanmasını sorgulayan "feminist eleştiri" ışığında, kendi hayatlarını anlamaya ve tahlil etmeye girişmişlerdi."¹¹

Savran, kadınların kendi özel alanlarında yaşadıklarına ve toplumda "kişisel" olarak nitelendirilen kimi sorunlarınsa, aslında bütünlüklü bir egemenlik sistemine ait olduğuna dikkat çekiyor. Zaten 1980'lere damgasını vuran eğilim de, tam bu yönde başlamıştır; kişiseliliğin yanında kimi duygusal, psikolojik, ideolojik, etnik, ulusal, dinsel çerçeveler içine alınarak, bir anlamda hegemonik tarzda doğallaştırılan toplumsal cinsiyetin ve kadın kimliğinin, yeniden tanımlanarak yaratılan hegemonik yapay doğallıktan koparılması ve ayrılması girişimidir. Böylece "normatif" kabul edilenin sorgulanması üzerinden, erkek baskısının ve hatta erkek rejiminin sorgulanmasının yolunu açarak, önüne geçmek hedeflenmiştir. Özel alana ait görünen sorunların, kamusal alanın içine çekilmesi girişimi olarak simgeleştirilmiştir. Tam da bu noktada Savran, özel alan/kamusal alan ikiliğinin bugün bile, feminist politika yaparken kritik bir önem taşıdığını vurgulamaktadır.¹² İkinci Dalga Kadın Hareketinin devindirici iç dinamizmini, özel alana hapsolmüş kadınların, kamusal alana yönelmesi oluşturmuştur. O yıllarda siyasal İslam'ın bile, kadınları örterek, yani denetleyerek (de olsa) kamusal alana çıkartma gibi bir misyon yüklediği görülmüştür.¹³

¹¹ Gülnur Acar Savran, "Özel/Kamusal, Yerel/Evensel: İkilikleri Aşan Bir Feminizme Doğru," *Praksis*, S. 8, 2002, s. 255.

¹² *a.k.*, s.256.

¹³ Bu görüşün tam tersini, yani tesettürün kadınları toplumdaki kamusal alandan soyutladığını iddia eden görüşler de söz konusudur. Bu konuda bkz: Aynur İlyasoğlu, *Örtülü Kimlik*, Metis, İstanbul, 2000, Çakır, *a.g.k.* ve Savran, *a.g.m.*, s. 255-306.

Kadınların artık “kamusal özne” olma istemlerinin arkaplanında, kendi özel beklentileri ve sorunlarının çözümüne yönelik çabaları kadar, bir de askeri rejimin toplumun görece militan ya da politize olmuş erkeklerini çeşitli gerekçelerle etkisizleştirilmesi, örneğin içeri alması bulunmaktadır. Erkeklerin etkisizleştirildiği siyasal mücadele alanı, bu erkeklerin eşleri, sevgilileri, kız kardeşleri ve arkadaşları tarafından doldurulmuştur. Fakat bu “eş” kimliğine de sahip çoğu kadın, klasik ideolojik sınırların ötesine geçmiş, ideoloji ile kadın hareketini eklemleme yoluna giderek “*Feminist Eleştiri*” ya da “*Eleştirel Feminizm*” biçiminde yeni bir yaklaşım üretmiştir. Böylece bu kadınlar, Gramscici bir yorumla, üstyapı sorunlarında “geleneksel aydın” formunun pek de dışına çıkamayan eşlerinin, kardeşlerinin, erkek arkadaşlarının yerine, yeni bir “organik aydın” rolüne soyunmuşlardır. Bunu yaparken de, asla salt erkek-kadın düalizmi üzerinden gitmeyip, kadın meselesinin altyapı-üstyapı ve derinyapı (psiko-sosyal koşullar) ile ilişkilerini, mutlaklaştırmaktan kaçınarak eleştiriye, sorgulamaya ve hatta yargılamaya başlamışlardır. Bunun sonucunda siyasal İslam’ın yanında, ilk defa Kemalist ideolojinin kadın algısına karşı yeni bir eleştirel tavır ortaya konmuştur. Tekeli’ye göre 1980’lerde, seçkin kadınlara özgü ve onların zaten alışılmış olan başarı grafiği -artık kendi kalıbından taşmış- genel sınırları zorlamaya başlamıştır.^{14/15}

Ömer Çaha, 1980’li yılların en radikal ve en sıra dışı söylemlerinin feminist gruplardan geldiğini öne sürüyor: “*Türk kültüründeki mevcut kurumların tümünü reddeden feminist gruplar gerçekte Türkiye’de yeni bir sayfa açtılar. Sadece kadınla ilgili mevcut politikaları değil, aynı zamanda Türk kültüründeki toplumsal dayanışmanın temeli kabul edilen aileyi ve aile ile ilgili değerlerin kaynaklandığını iddia ettikleri*

Ayrıca burada “kadınları örterek” sözü ile cemaatçi anlayışlar kastedilmektedir, kadınların kendi hür iradeleri dışında zorla başlarının kapatıldığı değil.

¹⁴ Şirin Tekeli, “1980’ler Türkiye’sinde Kadınlar”, *Kadın Bakış Açısından Kadınlar*, İstanbul, İletişim, 1995, s.18.

¹⁵ 1980’lerin sosyalist seçkin kadınları, 1968 sonrasında coşkuyla taraftar olunan feminist hareketi, sol grupların bir “kurtarıcı” olabileceği inancıyla, Marksist ideoloji çerçevesinde yapılandırmışlardır. 1980 askeri darbesinin Marksist sola getirdiği ağır koşullar, Marksist ideolojiyi kısıtlarken; sessiz bir güç olarak feminizmin, Marksizm içinde gelişmesine yol açmıştır. Tekeli, bu durumun, Marksizm içindeki “evrimleşme”nin sonucu doğduğunun da ileri sürüldüğünü; böylece 12 Eylül’ü bir fırsat olarak değerlendiren kadınların, erkek hegemonyasını kırdıklarını; bundan dolayı da “Sol-Feminizm” hareketinin “*Eylülist*” olarak damgalandığını belirtiyor. Bkz: Tekeli, a.g.m., s.33.

*patriarkal sistemi eleştirdiler.*¹⁶ 1980'lerin feminist kadınları sadece eleştirmekle yetinmeyip, "Türk toplumunun minyatürü olarak kabul edilen ve Cumhuriyet'in resmi politikasında da bu şekilde yer alan aile kurumunu sarsmaya dönük eylemlerle, resmi ve geleneksel yapıların aralarındaki köprüleri tümüyle attılar. Bu da asıl olarak, "*milletin ve devletin eleştirisi*"¹⁷ anlamına geliyordu. 1980 kadın hareketi devletin, sivil toplumu ve çoğulcu kitleyi yeniden tanımlamaya çalıştığı bir dönemde, devlet alanında yankı bulmuş ve yeni bir sivil toplum oluşum modeline dayanak olarak düşünülmüştür.

Birçok görüşe göre de, 1980 kadın hareketini öne çıkaran etmenlerden biri, kadınların yeni sivil toplum yapılanması içindeki konumlarıdır. Tekeli bu dönemi, kadın hareketinin eyleme dönüşmesi sürecinin başlangıcı olarak sayar. Tekeli'ye göre, Birinci Dalga kadın hareketinden sonra 1970'lere kadar süren sessizlik ya da "Gizli Hazırlık", 70'lerin ortalarında "Uyanış"a yol açmış, 80'lerde gelişen "Meşruluk Anlayışı"nın ardından, İkinci Dalga Kadın Hareketi olarak belirmiştir.¹⁸ Nilüfer Göle'ye göre ise aslında, 1980 sonrasında "*Türkiye'de politik kültür değişmiştir. Bu değişim, politik yaşama getirilen kısıtlama ve yasakların etkileriyle açıklanamaz. Dahası 80'lerdeki bu değişimin boyutları, siyasi sistem ve partilerin sınırlarında kalınarak değil, ancak toplum açısından bakıldığında anlaşılacaktır; çünkü politik kültürün yenilenmesinde partilerin olduğu kadar, toplumsal aktör ve hareketlerin de etkisi vardır... Çok kimsenin ileri sürdüğü gibi 80 sonrası, "apolitik" anlayışın geliştiği bir dönemdir... Bunda da, toplumsal hareketler belirleyici rol oynamıştır.*"¹⁹

Çok uzun bir aradan sonra yeniden gelişen feminist hareket, aynı zamanda küresel değişim koşullarının bir yansıması olarak da biçimlenmiştir. Bu nedenle Osmanlı'nın son dönemi ile Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki "yerli feminizm" ve "ulusal feminizm" olgusu, 80 feminizminde ortaya çıkmamıştır. Yerel sorunlar küresel bir bakışla ve evrensel bir söylemle irdelenmiştir. Bu eğilim, dönemin neo-liberal anlayışı olarak feminizme de yansıyan "küresel düşün, yerel davran" (*think globally, act locally*) felsefesinin ürünüdür. Bilindiği gibi 1980'ler, sosyolo-

¹⁶ Ömer Çaha, *Sivil Kadın*, Vadi, Ankara, 1996, s.140.

¹⁷ *a.k.*, s. 140.

¹⁸ Tekeli, "1980'ler Türkiye'sinde Kadın Kurtuluş Hareketinin Gelişmesi," *Birikim*, S. 3, 1989, s. 34-41.

¹⁹ Nilüfer Göle, "80 Sonrası Politik Kültür," *Türkiye Günlüğü*, S. 21, 1992, s. 49.

jik boyutta çok kültürlülüğün ve çok kimlikliliğin tartışılmaya açıldığı, ekonominin değişen çehresine uygun yeni toplum ve yeni insan modelinin belirdiği, demografik-coğrafi hareketin hız kazandığı ve giderek toplumsal-siyasal harekete eklemlediği, yoğun bir göç dalgasının kentleri biçimlendirdiği, yeni iş kollarının ve iş alanlarının, kapitalizmin yayılma olanakları içinde genişlediği, böylece kadınların ev kadınlığından işçi kadınlığa doğru kitlesel boyutta evrildiği “reel toplumsal hareket” dönemi olarak feminizme olanak yaratmıştır.

Bu noktada, feminizmin 1980’lerdeki uğrağının, yalnızca sosyalist feministlerden oluşmadığını, bir başka ana damar olan liberal feministlerin yanında, radikal, etnik, İslamcı ve kültürel feminist akımların da, Kemalist kadın hakları savunucularıyla birlikte, “kadın meselesi” üzerinde odaklandıklarını vurgulamak gerekir. Elbette bu farklı akımlar, farklı söylemlerle öne çıkmıştır. Ayrı akım ve eğilimleri bir ve aynı düşünmek olanaksız olmakla birlikte, genel bir profilden ele alındığında feminizm, bu dönemde kadınları yeni arayışlara yönelmiş, eski kimliklerini sorgulama sürecine sokmuş ve onları yeni bir oluşumun heyecanı içinde bırakmıştır. “*Askeri darbenin hemen ardından spontane biçimde ortaya çıkan feminizm, kısa zamanda bünyesinde çok sayıda yazar, şair, sanatçı, gazeteci ve akademisyen kadını bir araya getirmiştir. Başlangıçta feminizmin çekirdek kadrosunu, genellikle Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerde yaşayan ve iyi bir mesleği olan kadınlar oluşturmuştur. Ama kısa zamanda, özellikle üniversite öğrencileri başta olmak üzere, geniş bir kesim arasında yayılmıştır.*”²⁰

1980LERDE ATILAN ADIMLAR ve GERÇEKLEŞENLER

Birleşmiş Milletler’in 1975 yılında ilan ettiği, “*Kadın On Yılı*”nın yol açtığı ortak duyarlılıktan ve Batı’da o yıllarda yükseliş halinde olan kadın hareketinden çok etkilenen akademisyen kadınlar, iç koşulların olanaklılığını değerlendirerek 1980’lerin başlarında, kadın sorunlarını kamuya açık olarak tartışmaya başlamışlardır. Özellikle 1982 ile 1990 yılları arasındaki bilinç yükseltme toplantıları Türkiye’de feminist hareketin ilk amaçlı ve anlamlı eylemi kabul edilmektedir. Aslında, “*1980’lere ilişkin çok sayıda efsane ama az sayıda yazılı belge bulunduğu*” söylenir.²¹ Yine de, 80’lerden miras kalan birçok kavram, karar,

²⁰ Çaha, a.g.k., s. 142.

²¹ Aksu Bora ve Asena Günel, “Önsöz,” *90’larda Türkiye’de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002, s.7.

yasa, proje, terim, düşünce, eylem, niyet, tasarım ve oluşum 90'ların feminizmini biçimlendirmekle kalmamış, bugünlere ve hatta daha uzak geleceğe yansımıştır.

1980'ler daha çok duygusal ve coşkulu bir feminizmin başlangıcını oluşturur. Ama aynı zamanda sorgulayıcı bir sürece de geçildiğini gösterir. İlk defa ulusal ideolojiye ve rejime minnetarlık olgusu masaya yatırılmış ve hatta tartışmaya açılmıştır. Kadınların kendi hakları ve özgürlükleri adına, kitleler halindeki mobilizasyonu gündeme gelmiş ve kadın bilinç düzeyinde bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Dahası, kadın meselesi ve kadın hareketi, kadınlara özgü bir sorun olmaktan çıkıp görece erkeklerin desteğini kazanan bir toplumsal soruna dönüşmüştür. Bu bağlamda, sivil toplum kurumlarının yeniden düzenlenmesinde de öncü rolü oynamıştır. Yine ilk defa, "*proje feminizmi*" kavramı öne sürülüp, kadın hareketinin takip edeceği stratejiler ortaya konmaya ve belirlenmeye çalışılmıştır. 1982'de İstanbul'da YAZKO tarafından Gazeteciler Cemiyeti'nde düzenlenen bir sempozyumda ise "feminizm" ilk kez kamuoyu önünde açıkça savunulmuştur. Bu bağlamda, 1982'lere kadar özel alan içine hapsedilen farklılıklar ve farklı görüşler, artık kamusal alana sızmaya başlamıştır. 1960'larda Batı'daki "*özel olan politiktir*" sloganı, böylece 1980'lerde Türkiye'ye taşınmış olur.

Timisi ve Gevrek'e göre, "*ikinci kuşak kadın hareketi olarak tarif edilen 1980-1990 arası, Türkiye'de kadınların toplumsal cinsiyete ilişkin varoluş problemlerinin tartışıldığı, kadın olmanın ve kadınlığın anlamlarının belirginleştirildiği, feminizmin artık bir toplumsal proje olarak ele alındığı, farklılıklarınsa tarif edilebildiği bir dönem olmuştur.*"²² Bu dönem, ev toplantılarından meclis kararlarına yansıyan uzun ve güçlü bir "duyarlılık yaratma" mücadelesini simgeler. Verilen kararlı ve sert mücadelenin direniş araçlarından biri, sokak eylemleridir. Özellikle dayağa ve her türlü şiddete karşı yürütülen imza kampanyaları ile yürüyüşler, hala sürdürülen bu eylemlerin özünü oluşturur. Kamusal alanın ilgisini çekmeyi başaran ve diğer sivil toplum kuruluşlarının da toplantılarla desteklediği kadın eylemlerinin, "*Perşembe Grubu*"nun doğmasına yol açtığını belirtmek gerekir. Bu grup, daha sonra ancak 12 sayı yayımlanabilen "*Yeter*" dergisini, bir alternatif medya aracı olarak çıkarmıştır. *Perşembe Grubu* eylemleri, *Anneler Grubu*'nun eylemleri

²² Nilüfer Timisi ve Meltem Ağduk Gevrek, "1980'ler Türkiye'sinde Feminist Hareket: Ankara Çevresi," *90'larda Türkiye'de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002, s. 14-15.

ile desteklenmiştir. Kadınlar bu eylemlerde “*ayaklarımın altındaki cenneti değil, ben dünyayı istiyorum*” diye haykırmışlardır.²³

Perşembe Grubu'nun önemli etkinliklerinden biri de “*Feminist Haftasonu*” adlı 11-12 Şubat 1989 tarihli toplantısıdır. Bu hareket, 80'ler Türkiye'sinin en önemli feminist toplantılarından biri olmuştur. Düzenlenen toplantıda ilk defa İstanbullu ve Ankaralı feministler, hücre tipine benzer küçük gruplarının dışına çıkıp, bir araya gelerek, ev toplantılarının haricinde yüzyüze tanışmışlar ve tartışmışlardır. Bir yıl içinde Perşembe Grubu, “*Kadın Dayanışma Grubu*”na dönüşmüş ve ilk ciddi etkinlikleri ise “*Ankara 8 Mart Kadın Şenliği*” olmuştur. Bu süreç, giderek diğer grupların ve kadın örgütlerinin doğmasına, tartışmaların toplantıların ve eylemlerin artmasına yol açmıştır.

Bunlar arasında şu eylemleri de sıralamak gerekir: 1983'te *Somut Dergisi*'nde yayımlanan “*Feminist Kadın*” sayfası, 1984'te İstanbul'da kurulan *Kadın Çevresi Kitap Kulübü*, 1986'da Türkiye'nin de onayladığı “*Kadınlara Yönelik Her Türü Ayrımcılığa Karşı Uluslararası Sözleşme*”nin uygulamaya konulmasını talep eden dilekçe kampanyası, dayatma-şiddeti meşrulaştıran yasanın protestosu, cinsel tacize karşı başlatılan kampanyalar, aile içi şiddete maruz kalan kadınlar için kurulan sığınma evleri, kadın eserleri kütüphanesi ile bir bilgi merkezi kurulması için yerel yönetimlerle yürütülen işbirliği çalışmaları, fahişeye tecavüzün ceza indirimi kapsamına alınmasının kınanması, boşanan eşler arasında mal paylaşımı, soyadı sorunu, patriarkal ilişkilerin sorgulanması ve çağdaş kadın kimliğinin yeniden oluşturulmaya çalışılması vb. gibi. Bunların kamuoyuna duyurulması amacıyla, bir kitap yayımlanmış ve ardından çeşitli dergiler çıkarılmaya başlanmıştır. Yapılan eylemlerle ve başlatılan tartışmalarla, önce bazı çevrelerce dalga geçilse ve hatta feminizm *erkek düşmanlığı* ya da *kendini ispat çabası* olarak nitelendirilse bile, zaman içinde kadın hareketi, genel kamuoyunda meşruluğu ve saygınlığı giderek kabul gören bir hareket haline gelmiştir.

1980'lerin kadın hareketinin hatırı sayılır başarısı, öncelikle bazı konularda devlet desteğini yanlarında bulmalarını sağlayabilmiş olmalarında yatar. Öyle ki bugün, *8 Mart Dünya Kadınlar Günü* gibi uluslararası kutlama programlarında, örgütlü kadın hareketi temsilcileri ülkeyi temsil etmekte, uluslararası toplantı, panel ve kongrelere ülke adına katılmaktadırlar. Türkiye içinde ise bazı ulusal günlerde, panel-

²³ a.k., s.27.

ler, yürüyüşler ve tartışma toplantılarının gerçekleştirilmesinde, örgütlü kadın hareketi yönlendirici ve söz sahibi konuma gelmiştir. Üstelik Türkiye'nin ilk *Kadın Eserleri Kütüphanesi* ile *Bilgi Merkezi Vakfı*'nı kurmuşlardır. Aynı şekilde hala yasal hakların gündeme getirilmesinde ve siyasal karar verme süreçlerini etkileyecek kitlesel dirayetin gösterilmesinde, örgütlü kadın hareketi önemli rol oynamaktadır. Türkiye'de kadın hakları alanında devrim niteliği taşıyan aşağıdaki kararların ve yasaların çoğu, kadın hareketinin bu dönemdeki başarısının bir simgesidir:

1985'te nüfus planlaması konusunda değişiklikler yapılarak, 10 haftaya kadar olan gebeliklerde kürtaj hakkı tanındı. Aynı yıl CEDAW (Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi) sözleşmesi imzalandı.

1986'da ilk defa bir kadın bakan, hükümette yer aldı (Çalışma Bakanı İmren Aykut).

1987'de Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde, "Kadına Yönelik Politikaları Danışma Kurulu" kuruldu.

1988'de Çalışma Bakanlığı'nda bir "Kadın Birimi" kuruldu.

1989'da İstanbul Üniversitesi'nde Kadın Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezlerinin ilki kuruldu.²⁴

Osmanlı'nın son dönemlerinde görülen kadın hareketinin özelliği, erkeklerin ardında ve ayrılmış özel alanlarda, burjuva sınıfına mensup olan eğitilmiş kadınların, basılı yayım yolu ile seslerini yükseltmiş olmasıdır. Bu anlamda, topluma gönderilen mesajlar da aslında "bireysel söylem" niteliği taşımaktadır. Unat'a göre Türkiye'de, Batı'daki *suffragette*²⁵ hareketine benzer kolektif bir protesto hareketine rastlamamaktayız. Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte, topluma belli yönlerde doğru çözüm ve yaşam biçimleri önerme teşebbüsü de, kadınlardan çok devleti yönetenler tarafından gelmiştir.²⁶ Ancak Türk kamuoyu 1980'lerde başlayan, 1990'lı yıllarda ise yoğunluk kazanan evrensel "neo-feminizm" ile daha yakından tanışınca, bu alanda yeni kavramlarla birlikte, sayıları her geçen yıl artan kadın sivil toplum kuruluşlarına ve bunların örgütlediği bir kadın hareketine tanık olmuştur. Dahası, kadın hareketinin hiç de öyle, erkek düşmanlığı ya da kadınların kendini ispat çabası ile nite-

²⁴ *Türkiye'de Kadın*, KSSGM, Ankara, 1999

²⁵ Suffragette, Batı'da kadınların oy kullanma hakkı için gerçekleştirilen kadın hareketi.

²⁶ Nermin Abadan Unat, "Türkiye'de Kadın Hareketi Dün-Bugün", *Bilanço 1923-1998*, C.2, Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s. 150.

lendirilemeyecek ve sınırlandırılmayacak toplumsal yanı bulunduğu görülmüştür. Kandiyoti'ye göre, "1980'lerden sonra yaşanan gelişmeler, Türkiye'de giderek daha karmaşık bir hale gelen toplumsal tabakalaşma sürecinin üretiminde, toplumsal cinsiyet kodlarının, tüketim tarzlarının ve kültürel tercihlerin etkilerini göstermiştir. Bu da, farklı yaşam seçeneklerinin ve kültürel yönelimlerin ortaya koyduğu, işaretlerin, anlamların topografyasıyla örülmüş derinlerden gelen hareketleri su yüzüne çıkarmıştır."²⁷

1980'lerde Türkiye'de yaşanan kadın hareketi, Batı'nın ikinci dalga feminist hareketinin söylem ve eylem biçiminden önemli ölçüde etkilenecek olmakla beraber, 1989 yılında Ankara'da yapılan *1. Feminist Hafta Sonu'nun* sonuç bildirgesinde açıkça ifade edildiği gibi, tamamen Türkiye'ye özgü bir yaklaşımı da yansıtır. Bu nedenle Türkiye'deki kadın hareketi, yalnızca evrensel veya ulusal ya da etnik özellik taşımayıp, aynı zamanda bireysel, etnik, ulusal, bölgesel, dinsel, uluslararası ve uluslarüstü bir arkaplana bağlılığını koparmadan verilen, çok yönlü bir özgürlük-hak mücadelesidir. Bu hareket içinde yer alan en bireysel tutumda bile, etnik-ulusal ya da evrensel bir unsur örtük biçimde de olsa, kendini hissettirebilmektedir. 1980'ler, kadının olduğu kadar gerçekte bütün toplumun imar edilme atılımı olarak önem taşımaktadır. Kadınlar, bu genel "imar süreci"nde öne çıkabilme fırsatını başarıyla yakalayabilmişlerdir. Kadınlar bu dönemde, kendi meselelerini daha geniş platformlarda tartışma, yandaş kazanma ve kadın politikasının temellerini atma çabası içine girmişlerdir. Kardam ve Ecevit'e göre de 1980'li yıllar, önceki yıllardan gözle görülür bir şekilde farklıdır. Bu farkı yaratan başlıca neden, "kadın sorununun tartışıldığı kadın gruplarının hem ideolojik duruşları, hem çalışma alanları hem de örgütlenme biçimleri itibariyle, önceki yıllarla kıyaslanamayacak kadar çeşitlilik kazanmasıdır."²⁸

1980'li yılların "mor" renkle simgelenen (*Mor Çatı- Mor İğne*) kitlesel eylem ve protesto ağırlıklı kadın hareketi, 1990'lı yıllarda daha örgütlü bir görünüm kazanmıştır. Bu örgütlülük durumu, hem kadın hareketini daha güçlendirirken hem de paradoksal olarak daha sorunlu bir konumun içine çekmiştir. Örgütlü aşamada karşılaşılan sorunun

²⁷ Deniz Kandiyoti, "Parçaları Yorumlamak", *Kültür Fragmanları*, (Çev. Zeynep Yelçe), Metis, İstanbul, s.23.

²⁸ Filiz Kardem ve Yıldız Ecevit, "1990'ların Sonunda Bir Kadın İletişim Kuruluşu: Uçan Süpürge", *90'larda Türkiye'de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002, s. 90.

temel kaynağı, örgütlenmenin kendinin başlı başına bir sorun oluşudur; örneğin bir örgüt çerçevesi (örneğin dernek tüzüğü) içinde çalışmanın kısıtlayıcı ve desteklenmeye açık olması sorun oluşturmuştur. Buna bir de “insanın doğasından yansıyan yıkıcı rekâbet, yıkıcı hırs, aşırı bireycilik vb. gibi istenmeyen durumların eklenmesi, 1990’ların örgütlü mücadelesinin zorluklarını ortaya koymaktadır. Biraz Marxçı bir okuma ile 1980’lerde “kendiliğinden” bir kadın hareketi gerçekleşirken, 1990’larda daha “kendisi için” bir kadın hareketi öne çıkmıştır.

1990’larda iz bırakan iki büyük olaydan kısa da olsa söz etmek gerekir. Bunlardan birincisi Türkiye Kadın Hareketi’nin Birleşmiş Milletler aracılığı ile dışa açılmasıdır; diğeri ise Devlet Bakanlığı’na bağlı olarak “Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü”nün kurulmasıdır. Gerçi böyle bir Genel Müdürlüğün kurulması hem Devletin konuya duyarlılığını göstermesi bakımından anlamlı bulunmuş, hem de kadın hareketi içinde hareketin bağımsızlığını savunanlarla, devletle işbirliğine girmek isteyenler arasında görüş ayrılığına yol açmıştır.²⁹ Yaşanan bütün zorluk ve olumsuzluklara karşın, örgütlü aşama çok ciddi gelişmelerin doğmasına ve başarılmasına yol açmıştır. 1990’lı yıllara genel olarak baktığımızda, kadın hareketi tarihinde, somut olarak ulaşılan yüksek bir başarı tablosu ile karşılaşırız (1990’lardaki kadın hareketinin başarısı hakkında bkz: EK 1).

SONUÇ

1980’ler ve 1990’larda elde edilen sonuçlar, kadın hareketinde son 25 yılda katedilen mesafeyi anlama olanağı sunmaktadır. Zamansal olarak düşünüldüğünde, Türkiye’deki kadın hareketinde 1980’lerden 2000’li yılların sonlarına doğru geliş, bir “lineer ilerleyiş”tir. Ancak uzamsal olarak bakıldığında, ilerleyen kortej hala ağır ve dermansız yol almaktadır, hala toplumla tam buluşamamış bir hareket söz konusudur. Kuşkusuz “yerli bir feminizme doğru” çok şey yapılmak istenmiştir, pek çok şey de başarılmıştır. Buna karşın onca yürek ve eylem, 2000’leri özgürleştirememiştir.

Son on yıldır ise kadın hareketi, “başörtüsü hareketi” ile iç içe ve güç kaybetmiş haldedir. Özellikle kadınların siyasal temsili konusunda, kadın milletvekillerinin sayıca artışına rağmen, kayda değer yeterince bir başarı sağlanamamıştır. Hükümetteki tek kadın bakan, kadın ve aileden sorumlu bakandır. Namus, bekaret ve çok eşlilik sorunları hal-

²⁹ a.k., s.91.

ledilememiş ve ne yazık ki, özellikle ülkenin Güney Doğusundaki “töre cinayetleri” durdurulamamıştır. “Kadın bedeninin namus simgesinden seks aracına, ucuz işgücünden çocuk üretimi makinesine benzer kullanımı”, ülkedeki erkek egemen anlayışı yansıtmaktadır. Türkiye’nin çok yüzlü bir toplum olması gibi, kadın gerçeğinin de birden çok yüzü bulunmaktadır. Doğu’su ve Batı’sı ile çok farklılaşan aile, eğitim, iş ve çalışma koşulları söz konusudur. Üstelik ülkede, tüm insanlar için olduğu gibi, kadınlar için de yaşamın boyutları hızla değişebilmektedir. Değişen sosyal, ekonomik ve kültürel etmenlere karşın, değişmeyen bir “kadın gerçeği” ise hala bulunmaktadır.”³⁰

Dünyadan aykırı bir ses olarak feminist bilimci Dona Haraway, “*cyber-feminizm*” adını verdiği bir kavramı öne sürmüştür. Haraway, günümüzde artık bir “*cyber-kimlik*” kavramının belirlediğini, bunun da erkek/kadın ayrımı yerine “*cyber-özne*” olan insan bedenlerini nitelendirdiğini söylemektedir. Haraway’a göre bizler, asıl olarak uzayda var olan cyborglarız; öyleyse, yapılması gereken yeni kimlikleri olabildiğince canlandırabilecek olan “*cyber*” olmaktır, asla erkek ya da kadın olmak değil. Haraway, “*A Manifesto for Cyborgs*” (Cyborglar İçin Bir Manifesto) adlı yazısında, erkekler tarafından biçimlendirilen dünyamızın labirentlerinden kurtulmanın yolunu, erkek ya da kadın kimliğinden kurtulmaya bağlıyor. Tıpkı Marx’ın, “*Yahudilerin kurtuluşunu, insanlığın kurtuluşuna*” bağlaması gibi.³¹

Böylece Haraway de, Marx’ın görüşüne benzer biçimde, “ayrımın” çizgileri üzerinden gidiyor ve kendince, yeni bir “Kurtarıcı Özne” kimliği belirlemeye çalışıyor. 20. yüzyılın başlarında Madeleine Pelletier ise, “*kadınlar kendi deneyimleriyle kadın olarak kalmaya devam ettikleri sürece, feminizm beyhude bir sözcükten başka şey olmayacaktır*” diyordu.³² Gerçekten de kadınlar, özgürleşmelerine giden yolda erkek deneyimleri ve erkek alanı üzerinden söylem geliştirmeye özen göstermişlerdir. Bunlardan biri, kaynağı Marx-Engels metinlerine dayanan “*proleteryanın genel kurtuluşunun, kadının kurtuluşunu sağlayacağı*” savı; diğeri ise liberal iktisadi gelişmenin kadın sorununu halledeceği görüşüdür.

³⁰ Dilek Cindoğdu, “Namus, Nikâh, Bekâret: 1990’lar Türkiye’sinde Cinselliğe İlişkin Paradokslar,” *20. Yüzyılın Sonunda Kadınlar ve Gelecek*, TODAİE, Ankara, 1998 ve Meryem Koray, *Türkiye’de Kadınlar*, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul, 1995, s. 25.

³¹ Karl Marx, *Yahudi Sorunu*, (Çev. Niyazi Berkes), Sol, Ankara, 1997.

³² Sarcey vd., *a.g.k.*, s. 87.

Bu türden bütün eril, hatta insancıl yaklaşımlar ve önermeler, Marx'ınki de dahil, genelde ütopyacı kalmıştır. Kendi özgün konumundaki çağdaş kadın meselesi her zaman “*ayrı, ama erkeğe eşit olma*” meselesinde düğümlenmektedir. Bu da toplumsal bir varlık olarak erkeğin ve kadının yeniden yaratılmasını, yani toplumsal imgelemin tekrar kurgulanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle feminizm de, esas olarak “hümanizm” ve “yeniden üretim” sorunu biçiminde belirmektedir. Kadın sorunsalı, birbirine geçmiş alt katmanlardan beslenmekte, mücadele biçimini belirlemekte ve mücadele alanlarını kendisi oluşturmaktadır. Alt katmanlardan gelerek birbirini besleyen sorunlar, gittikçe devlete ve piyasa düzenine eklenerek Hobbes'un Leviathan'ına dönüşen bir görünüm almıştır.

Eğitilmiş kadınların siyasi yaşama daha büyük ölçüde katılımı, kadınların “kurucu” kimliklerinin kurulu düzen içinde teslim edilmesi, böylece “vesayet altında” muamele görmekten kurtarılması; mesleki ve ekonomik güç haline gelmelerinin önünün açılması; eril şiddetle mücadelenin daha ciddi ele alınması, tıpkı hırsızlık, alkolizm ya da madde bağımlılığı gibi, kadınlara karşı kötü muamelenin, cinsel taciz ve tecavüzün de hem adli hem de psikolojik boyutta üstüne gidilmesi; çocuk doğurma konusunda kadının kendi talebinin önem kazanması ve doğan çocuğun bakımında yükün baba ile paylaşılması; eşit iş ve eşit ücret olanağının sağlanması; her tür iktidarın, Foucault'cu söylemle “en örtük, en kapalı iktidarın” bile, kadın-erkek ortak paylaşılması, karar verme süreçlerinde kadınların görece eşit ağırlıkta yer alması vb. daha pek çok sorun, sorun katmanları halinde, kadın hareketine yön vermektedir. Erkek rejimi düzeninin tam karşısında yer alan “özgürleşim” (*emancipation*) olgunluğuna gelebilmiş kadın ve erkeklerin ortak duyularını, ortak eylemlerini ile somut bir çerçeveye oturtmaya çabaladıkları görülmektedir.

Gittikçe daha fazla taraftar kazanan bu çaba, Türkiye feministleri tarafından da takip edilmektedir. 1980'lerde yaşanan Türk feminizminin atağa kalkışı, iç ve dış koşulların yarattığı fırsatı yakalayabilecek, “olgun bir feminist” duyarlılığın varlığını açıkça kanıtlamıştır. Artık Türkiye'de, zaman zaman coşkusu ve hızı değişken bile olsa, görmezden gelinemez bir “feminist hareket” dalgası vardır. Bu dalga, toplumsal değişimin ana damarlarından birini oluşturmaktadır. Evet gerçekten 1980'lerdeki kadın hareketi, uzun sessizlik döneminden sonra ciddi bir çıkış olarak belirmiş ve hem sivil toplum hem de politik toplum içinde

görece destek bulmuştur. Ancak 1990'ların ikinci yarısından itibaren tüm dünyada, sivil toplumun burjuva kanadının, yani sermaye sınıfının “yönetişim” adı altında, devlete eklemleme sürecine girdiği görülmektedir. Hardt ve Negri, bu durumu “sivil toplumun nüfuzunu kaybederek sönmülmeye yüz tutması” olarak açıklıyor.³³

Sivil toplum, bir bakıma görece sönmülenirken onun yerini bu kez “alternatif toplumsal hareketler” almaya başlamıştır. Türkiye feminizmi de bu süreçten kaçınmamış ve örgütlü feminizm hareketi, 80'lerdeki coşkusunu yitirirken; bu sefer de dünya ile entegre olmaya başlayan, yeni bir “alternatif/karşı hareket” süreci öne çıkmıştır. Kuşkusuz bunun asıl tetikleyicisi ve hatta oluşturucusu “küreselleşme karşıtlığı” içindeki olanaklardır.

Serpil Sancar'a göre, “yeni bir tür sivil muhalif örgütlenme” örneği gelişmektedir ve bunun tipik biçimi de “Sosyal Forum” örgütlenmesidir: “Sosyal Forum tipi örgütlenme anlayışının yoktan var edilmediğini, tersine son 20-30 yılın değişik tür muhalif hareketlerinin deneyimlerinden çıktığını biliyoruz. Bunların içinde feminist örgütlenme deneyimlerini, formel/merkezi örgütlenme içinde hiçbir zaman yer bulamamış, en kenarda ve aşağıda yaşayanların oluşturduğu taban hareketlerini (grassroots movements), örneğin Hindistan'daki deneyimleri, Latin Amerika'nın köylü ve yerli hareketlerinin deneyimlerini özellikle belirtmek gerekir.”³⁴ Türkiye toplumunun, daha fazla yer alması gerektiği alternatif-küresel Sosyal Forum örgütlenmelerinin, “yeni bir sivil muhalif hareket” biçimi olarak güçleneceğine, güven duyulması gerekir. Bir toplumsal olgu olarak ülkemiz feminizminin, ikibinlerde, bölgesel/küresel hareketlerle güç ve ivme kazanacağını düşünmek belki yetersiz, ama bütünüyle ümitsiz olmayan bir çıkış yolu gibi görünüyor.

Konuyu uzatmaktan kaçınarak, toparlayacak olursak, son olarak belki şunları söyleyebiliriz: 1980'lerdeki kadın hareketi, toplumda “anne-aba” olarak yüceltilen, ama somut olarak “ne adı, ne sanı olan” anne-bacı-eş kimliğindeki kadının “özgür birey” olarak algılanmasını kısmen sağlamıştır. 1990'lardaki kadın hareketi, kadına “adını” (soyadını) teslim etmiştir. 2000'leri yaşayan kadınlarsa, bugün “adı var sanı yok” haldedirler. Kadınların karar verme süreçlerine, yani iktidara –her

³³ Michael Hardt ve Antonio Negri, *Dionysos'un Emeği-Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, (Çev. Ertuğrul Başer), İletişim, İstanbul, 2003, s. 309-444.

³⁴ Serpil Sancar, “Avrupa Sosyal Forumu'nun Ardından: Özgürleştirici Küreselleşme Olabilir mi?,” *Birikim*, S. 177, 2004, s. 94.

tür san (unvan) ve servete- görece ortak olmaları, hala kazanılması gereken bir mücadele alanı ve ütöplastik bir beklentidir. Ancak Kadın Hareketi, giderek bir kadın meselesi olmaktan çıkmakta ve toplumsallaşmaktadır, artık kadın hakları, cinsiyetin sınırlarının çözüldüğü toplumsal bir soruna dönüşmektedir.

EK 1: 1990'LARDAKİ KADIN HAREKETİ KRONOLOJİSİ

1990 yılında,

1. İstanbul Üniversitesi'nde ilk defa Kadın Çalışmaları Yüksek Lisans Programı başlatılmıştır.
2. "Bedenimiz bizimidir" kampanyası düzenlenmiştir.
3. Kadının çalışmasını kocanın iznine bağlayan yasa maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.
4. Tecavüz mağdurunun hayat kadını olması halinde, cezanın indirilmesini öngören kanun hükmü yürürlükten kaldırılmıştır.
5. Mor Çatı Kadın Sığınağı, bir vakıfa dönüştürülmüştür.
6. Büyükşehir Belediyelerinde "Kadın Büroları" kurulmaya başlanmıştır.
7. Kalkınma plan ve programlarında, kadın konusu özerk bir sektör haline getirilmiştir.
8. Nisan ayında, 422 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı kurulmuştur, Ekim ayında ise Genel Müdürlüğe dönüştürülmüştür.

1991 yılında,

1. Kadın Dayanışma Vakfı kurulmuştur.
2. "Bekâret kontrolüne hayır" kampanyası başlatılmıştır.

1992 yılında, BM ve KSSGM desteği ile "*Toplumsal Cinsiyet ve Kalkınma*" Projesi başlatılmıştır.

1993 yılında,

1. Kadın Dayanışma Vakfı, Türkiye'nin ilk bağımsız Kadın Sığınma Evi'ni açmıştır.
2. Ankara Üniversitesi Kadın Sorunları Araştırma ve Uygulama Merkezi açılmıştır.
3. Girişimciliği özendirmek için adına özel düşük faizli kredi uygulaması başlatılmıştır.
4. Tüm işçi ve memur sendikalarında kadın büroları kurulmuştur.
5. Devlet İstatistik Enstitüsü'nde Toplumsal Yapı ve Kadın İstatistikleri Şubesi kurulmuştur.

1994 yılında,

1. İlk kadın Başbakan göreve gelmiştir; ancak profesyonel kadın kimliği yerine, geleneksel "ana ve baci" kimliğini öne çıkarmış, kadın hareketine önemli bir katkı sağlayamamıştır.

2. KSSGM bünyesinde, şiddete karşı korunmaya yardımcı olacak, Bilgi Başvuru Bankası (3 B) kurulmuştur.
3. Türkiye, Kahire’de yapılan BM Nüfus ve Kalkınma Konferansı’na katılmıştır.

1995 yılında,

1. Türkiye, Pekin Deklarasyonu’na imza atmıştır.
2. 1935’ten beri Parlamentoda görülen düzenli kadın üye düşüşüne karşın, ilk defa küçük bir artış yaşanmıştır.
3. Türkiye, Dünya Sosyal Kalkınma Zirvesi’ne katılarak insan refahına önceliğin verilmesinin altını çizen Deklarasyon ve Eylem Programına imza atmıştır.
4. IV. Dünya Kadın Konferansı’na katılarak, taahhütler çekincesiz olarak imzalanmış ve bu çerçevede çalışmalar başlatılmıştır.
5. Mor Çatı Kadın Sığınma Vakfı, bir Kadın Dayanışma Merkezi ve Kadın Sığınağı açmıştır.

1996 yılında,

1. Kadın hareketinde “projelendirme” dönemi başlatılmıştır.
2. Kadın çalışmaları alanında ilk Yüksek Lisans diploması verilmiştir.
3. Erkek zinası suç olmaktan çıkarılmıştır.
4. Antalya Kadın Platformu oluşturulmuştur.
5. “Kadın usta” yetiştirme projesi düzenlenmiştir.

1997 yılında,

1. Zorunlu eğitim 5 yıldan 8 yıla çıkarılmıştır.³⁵
2. Kadınlar kendi soyadlarını da kullanma hakkını elde etmişlerdir.
3. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nda “Kırsal Kalkınmada Kadın Daire Başkanlığı” kurulmuştur.
4. 12 ilin valiliği bünyesinde “Kadının Statüsü Birimleri” kurulmuştur.
5. “Uçan Süpürge” Kadın Filmleri, Ankara’da uluslararası bir etki bırakmıştır.
6. KA-DER (Kadın Adayları Eğitim ve Destekleme Derneği) kurulmuştur.

1998 yılında,

1. Kadın zinası suç olmaktan çıkarılmıştır.
2. “Ailenin Korunmasına Dair Kanun” ile aile içi şiddete uğrayan kişilerin korunmasına yönelik tedbirler yeniden düzenlenmiştir.
3. Gelir vergisinde aile reisinin beyanname vermesi esasının kaldırılması ile kadınlar kocalarından ayrı olarak beyanname verme hakkına kavuşmuşlardır.
4. Şiddeti önlemek amacıyla, verilecek cezayı düzenleyen “Ailenin Korunmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır.

³⁵ Bu konuda EK 2’ye bakınız.

5. TBMM’de kadınların durumunu inceleyen bir Araştırma Komisyonu kurulmuştur.
6. Ankara Belediyesi’nde, Prof. Dr. Serpil Sancar’ın yöneticiliğini yaptığı ve daha çok simgesel anlamı büyük olan “Kadınlar Artık Konuşuyor” etkinliği düzenlenmiştir.

1999 yılında,

1. Ev işçisi kadınların örgütlenmesi projesi tasarlanmış ve uluslar arası destek bulmuştur; özellikle deprem bölgesindeki kadınların evde fason üretim yapmaları teşvik edilmiştir.

2000’li yılların başındaki en önemli kazanım ise kadınlar için, evlendikten sonra edinilen malların ortak paylaşımına ilişkin kanunun kabul edilmesidir.

EK 2: TABLOLAR: 1980-1990 İSTATİSTİKLERİ

Tablo 1: Okuma-Yazma Oranı

SAYIM YILI	OKUMA-YAZMA BİLEN NÜFUS ORANI		Okuma-yazma bilen nüfus içinde kadın oranı
	KADIN	ERKEK	
1935	9.8	23.4	23.4
1945	16.8	43.7	27.9
1955	25.6	55.9	30.8
1965	32.8	64.1	33.1
1975	50.5	76.2	38.5
1985	68.7	86.5	43.5
1990	72.0	88.8	44.2

Tablo 2: Eğitim Durumuna Göre Kurumsal Olmayan Sivil Nüfus, TÜRKİYE, 1980

	Kadın (%)	Erkek (%)	Toplam (%)
Okuryazar Olmayanlar	22.4	5.9	14.2
Okuryazar Mezun Değil	4.7	5.0	4.9
İlkokul	51.1	53.2	52.2
Ortaokul	8.7	14.4	11.5
Orta Dengi Meslek	0.3	0.5	0.4
Lise	7.8	11.5	9.6
Lise Dengi Meslek	2.1	4.1	3.1
Yüksekokul veya Fakülte	2.8	5.5	4.1
Toplam	100.0	100.0	100.0

Kaynak: Hane Halkı İşgücü Sonuçları (DİE), Nisan 1998

Tablo 3: Cinsiyete Göre Okullaşma Oranları, Türkiye

		Kadın	Erkek
İlkokul	1985-1986	86	91.6
	1990-1991	86.1	91.8
	1996-1997	88.3	93.1
Ortaokul ve Dengi	1985-1986	41.1	3
	1990-1991	47.7	71.0
	1996-1997	53.9	74.0
Lise ve Dengi	1985-1986	21.4	38.8
	1990-1991	28.8	45.1
	1996-1997	42.2	59
Yüksekokul veya Fakülte	1985-1986	-	-
	1990-1991	8.4	16.1
	1996-1997	15.5123.1	

Kaynak: Yıllık Örgün Eğitim Serileri (DİE)

KAYNAKÇA

I. Feminist Haftasonu (11-12 Şubat 1989), Perşembe Grubu.

Aktan, Coşkun Can (ed.), *Moderniteden Postmoderniteye Değişim*, Çizgi, Konya, 2003.

Alkan, Ayten, "Toplumsal Cinsiyet ve Kent Planlaması," *Ankara Üni., SBF Dergisi*, S. 54 (4), 1999, s. 1-29.

Barrett, Michél, *Günümüzde Kadına Uygulanan Baskı*, (Çev. Süer Şen), Pencere, İstanbul, 1995.

Berksoy, Taner, "Son On Yılda Ekonomik Gelişme, Kültür ve Sanat," *Varlık Dergisi-Türkiye Dosyası 1980-1990*, S. 993, 1990, s. 8-12.

Bora, Aksu ve Günal, Asena, "Önsöz," *90'larda Türkiye'de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002, s.7-11.

Bora, Aksu ve Günal, Asena (der.), *90'larda Türkiye'de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002.

Boratav, Korkut, "Yabancı Sermaye Girişlerinin Ayrıştırılması ve Sıcak Para," *İktisat Üzerine Yazılar-II*, İletişim, İstanbul, 2003, s. 17-30.

Cindoğlu, Dilek, "Namus, Nikâh, Bekâret: 1990'lar Türkiye'sinde Cinselliğe İlişkin Paradokslar," *20. Yüzyılın Sonunda Kadınlar ve Gelecek*, TODAİE, Ankara, 1998, s.165-69. *Cumhuriyet'in 75. Yılında Türkiye'de Kadının Durumu*, KSSGM, Ankara, 1998.

Çaha, Ömer, *Sivil Kadın*, Vadi, Ankara, 1996.

Çakır, Ruşen, *Direniş ve İtaat*, Metis, İstanbul, 2000.

Davis, Nira Yuval, *Cinsiyet ve Millet*, (Çev. Ayşin Bektas), İletişim İstanbul, 2003.

Doğruel, A. Suut ve Doğruel, Fatma, "Türkiye'de Büyüme ve Makroekonomik İstikrar," *İktisat Üzerine Yazılar-II*, İletişim, İstanbul, 2003, s. 401-28.

Göle, Nilüfer (1992), "80 Sonrası Politik Kültür," *Türkiye Günlüğü*, S. 21, 1992, s. 49-54.

Hardt, Michael ve Negri, Antonio, *Dionysos'un Emeği-Devlet Biçiminin Bir Eleştirisi*, (Çev. Ertuğrul Başer), İletişim, İstanbul, 2003.

- İlyasoğlu, Aynur, *Örtülü Kimlik*, Metis, İstanbul, 2000.
- İlyasoğlu, Aynur, "Kadınların Yaşam Tarihi Anlatılarına Kadın Çalışmaları Açısından Bir Bakış," *Yerli Bir Feminizme Doğru*, Sel, İstanbul, 2001, s. 15-37.
- İlyasoğlu, Aynur ve Akgökçe, Necla (haz.), *Yerli Bir Feminizme Doğru*, Sel, İstanbul, 2001.
- Karagöz, Betül, "Yeni Dünya Düzeni'nde Kültür Olgusu: Ulusal-Uluslararası-Ulusötesi Kültür ve Güç İlişkileri," (Yayımlanmamış) *Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi, Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Kültür ve Sanat Bilimleri, 2003.
- Karagöz, Betül, "Kültürel Çalışmalar Okulu ve Neo- Muhafazakârlık" (Yayımlanmamış) *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi, 2003.
- Kardam, Filiz ve Ecevit, Yıldız, "1990'ların Sonunda Bir Kadın İletişim Kuruluşu: Uçan Süpürge," *90'larda Türkiye'de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002, s. 87-108.
- Kandiyoti, Deniz, *Cariyeler, Bacılar, Yurttaşlar*, (Çev. Aksu Bora vd.), Metis, İstanbul, 1997.
- Kandiyoti, Deniz, "Parçaları Yorumlamak," *Kültür Fragmanları*, (Çev. Zeynep Yelçe), Metis, İstanbul, s.15-33.
- Koray, Meryem, *Türkiye'de Kadınlar*, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul, 1995.
- Kuruç, Bilsay, Ücretler ve Kârlar Üzerine," *İktisat Üzerine Yazılar-I*, İletişim, İstanbul, 2003, s.31-68.
- Marx, Karl, *Yahudi Sorunu*, (Çev. Niyazi Berkes), Sol, Ankara, 1997.
- Öngen, Tülin, "Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi," *İktisat Üzerine Yazılar-I*, İletişim, İstanbul, 2003, s. 161-89.
- Özyürek, Esra, "Mecliste Başörtüsü Dügümü," *Vatan, Millet, Kadınlar*, İletişim, İstanbul, 2000, s. 339-57.
- Sancar, Serpil, "Siyasal Alanda Cinsiyetçilik ve Kadınların Söylemsel Kuşatılmışlığı," *20. Yüzyılın Sonunda Kadınlar ve Gelecek*, TODAİE, Ankara, 1998, s.531-42.
- Sancar, Serpil, "Avrupa Sosyal Forumu'nun Ardından: Özgürleştirici Küreselleşme Olabilir mi?," *Birikim*, S. 177, 2004, s. 92-8.
- Sarcey, Michéle Riot, Bouchet, Thomas ve Picon, Antonie, *Ütopiyalar Sözlüğü*, (Çev.Turhan Ilgaz), Sel, İstanbul, 2003, Feminizm maddesi.
- Savran, Gülnur Acar, "Özel/Kamusal, Yerel/Evrensel: İkilikleri Aşan Bir Feminizme Doğru," *Praksis*, S. 8, 2002, s. 255-306.
- Tekeli, Şirin, "1980'ler Türkiye'sinde Kadın Kurtuluş Hareketinin Gelişmesi," *Birikim*, S. 3, 1989, s. 34-41.
- Tekeli, Şirin, "1980'ler Türkiye'sinde Kadınlar," *Kadın Bakış Açısından Kadınlar*, İstanbul, İletişim, 1995, s.15-50.
- Tekeli, Şirin, "Birinci ve İkinci Dalga Feminist Hareketlerin Karşılaştırmalı İncelemesi Üzerine Bir Deneme," *75 Yılda Kadınlar ve Erkekler*, Tarih Vakfı, İstanbul, 1998.
- Timisi, Nilüfer ve Gevrek, Meltem Ağduk, "1980'ler Türkiye'sinde Feminist Hareket: Ankara Çevresi," *90'larda Türkiye'de Feminizm*, İletişim, İstanbul, 2002, s. 13-39.
- Türkiye'de Kadın*, KSSGM, Ankara, 1999.
- Unat, Nermin Abadan, "Söylemden Protestoya: Türkiye'de Kadın Hareketlerinin Dönüşümü," *75 Yılda Kadınlar ve Erkekler*, Tarih Vakfı, İstanbul, 1998, s. 323-36.
- Unat, Nermin Abadan, "Türkiye'de Kadın Hareketi Dün-Bugün," *Bilanço 1923-1998*, C.2, Tarih Vakfı, İstanbul, 1999, s. 247-54.
- Yaraman, Ayşegül, *Türkiye'de Kadınların Siyasal Temsili*, Bağlam, İstanbul, 1999.

ÖZGEÇMİŞLER

Doğan ERGUN: 1932'de Akşehir'de doğdu. İlk ve ortaöğrenimini Akşehir'de, lise öğrenimini Afyon'da tamamladıktan sonra Fransa'da Aix Üniversitesi'nde sosyoloji okudu. Bir süre de Centre National de la Recherche Scientifique'in sosyoloji bölümünde "araştırmacı sosyolog" olarak çalıştı. 1963'de yurda döndüğünde Gazi Eğitim Enstitüsü sosyoloji öğretim görevliliğine atandı. Bu görevde devam ederken Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Sosyoloji Bölümü'nde de öğretim görevlisi olarak çalıştı. Doğan Ergun, Kültür Bakanlığı danışmanlığından emekli olmuştur. Başlıca eserleri: 100 Soruda Sosyoloji El Kitabı, (Gerçek 1973, 1974, 1979, 1984, 1990, 1993; K Kitaplığı, 2003; İmge, 2004), Sosyoloji ve Tarih (Yar, 1973; Der, 1982; İlke Kitabevi, 2004), Sosyoloji ve Eğitim (Verso, 1987; İlke Kitabevi, 1995; İmge, 2004), Türk Bireyi Kuramına Giriş (Gerçek, 1991; İmge, 2004), Yöntemi Bulmak (Gerçek, 1993; İmge, 2004), Kimlikler Kıskaçında Ulusal Kişilik (İmge, 2000, 2004).

Birgül AYMAN GÜLER: 1961 Bergama doğumlu. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü öğretim üyesi. Devlet örgütlenmesi, yönetim düşünüşü ve reform sorunu, yerel yönetimler, kamu personeli konuları üzerinde çalışıyor. 2003 yılından bu yana SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Müdürlüğü görevini yürütüyor. Yayımlanmış çalışmaları arasında Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım (1992), Yeni Sağlık ve Devletin Değişimi (1996), Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim (2005) adlı kitapları vardır.

Gökhan GÜNAYDIN: 1964 yılında Amasya'da doğdu. 1985 yılında Atatürk Üniversitesi Ziraat Fakültesi Tarla Bitkileri Bölümünden mezun oldu. 1994 yılında İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesini bitirdi. 1994-95 akademik yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde (TODAİE) Kamu Yönetimi Lisansüstü Uzmanlık Programını (KYUP), tamamladı. 1997 yılında Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi'nden mezun oldu. 2000 yılında Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezinde Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası Eğitimi'ni tamamladı. 2003 yılında, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi, "AB Sertifika Hukuku" programından mezun oldu. 2006 yılında Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalında, "Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, Kırsal ve Tarımsal Politikalar" başlıklı tezi ile Doktora çalışmasını tamamladı. Son üç yılı Başkan olmak üzere, yedi yıldır Ziraat Mühendisleri Odası Yönetim Kurulu'nda görev alan Günaydın'ın, tarım sektörü ile ilgili yayınlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır.

Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR: Ortadoğu Teknik Üniversitesi, University of Reading ve University of Sussex üniversitelerinde öğrenim gördü. Emek çalışmaları olarak adlandırılabilir bir alanda çalışmalar yapıyor.

Argun AKDOĞAN: 1969, İzmir doğumludur. Lisans derecesini Boğaziçi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler bölümünden aldıktan sonra İngiltere'deki Bradford Üniversitesi'nde "Uzlaşmazlık Çözümü" ve Hollanda'daki Sosyal Çalışmalar Enstitüsü'nde "Kamu politikası ve yönetimi" konularında yüksek lisans yapmıştır. Doktora derecesini Ortadoğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü'nde tamamlayan Akdoğan, halen Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde çalışmaktadır. (aakdogan@todaie.gov.tr)

Hasan Engin ŞENER: Kamu yönetimi disiplini alanında lisans ve yüksek lisansını Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'nde tamamladı. Halen, ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde doktora yapmaktadır. Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde idari reform konulu doktora tezi çalışmasında örnek olay olarak kullandığı Macaristan'ı araştırmak için 8 ay Macaristan'da kaldı. Şener'in kamu yönetimi kuramı üzerine -özellikle kamu yönetiminde postmodernizm konusunda- yayımlanmış makaleleri bulunmaktadır.

Birce ALBAYRAK COŞKUN: 2003 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünden mezun oldu. 2004 yılında Avrupa Komisyonu Demokrasi ve İnsan Hakları için Avrupa Girişimi (European Initiative for Democracy and Human Rights) bursu ile Utrecht Üniversitesi'nde tez araştırması yaptıktan sonra Malta Üniversitesi Hukuk Fakültesi altında İnsan Hakları ve Demokratikleşme Yüksek Lisans Programını bitirdi. 2004-2005 yılları arasında Medya ve Kültür Çalışmaları Programının derslerini bitirdi. 2005 yılında yine ODTÜ Siyaset Bilimi'nde Doktora programına başladı. 2007 yılı sonundan bu yana aynı bölümde doktora adayı ve 2006 yılından bu yana da Karadeniz ve Orta Asya Ülkeleri Araştırma (KORA) Merkezi asistanıdır. İlgi alanları arasında medya çalışmaları, çatışma çözümlenmeleri, insan hakları ve Türk siyasal hayatı yer almaktadır. (E-mail: birce@metu.edu.tr; bircealbayrak@gmail.com)

Bülent KARAKAŞ: 1953 Erzurum doğumlu olup, Atatürk Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Matematik bölümü mezunudur. Ankara Üniversitesinde doktora yaptıktan sonra, Atatürk Üniversitesi, Gazi Üniversitesi, Tokat Gazi Osman Paşa Üniversitesi, Yüzüncü Yıl Üniversitelerinde öğretim üyeliği ve idarecilik yapmıştır. GOP Fen Edebiyat Fakültesi Dekanlığı, GOP İİBF ve YYÜ İİBF kurucu dekanlığı yapan Karakaş, bir çok bilimsel etkinliğin yöneticiliğini yapmıştır. Çalışma alanı robotik, oyun teorisi ve stratejidir. Robot kinematığı

ve yönetim bilim dalında makaleleri ve cebir ve sayılar teorisi alanında bir kitabı bulunmaktadır. Evli ve iki çocuk babasıdır.

Suat EVİRGEN: 14 Mart 1970 yılında Erzurum'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini sırasıyla Bursa, Sivas ve Bileceik'te, lise öğrenimini 1988 yılında Maltepe Askeri Lisesi'nde tamamladı. 1988-1992 yılları arasında Kara Harp Okulunda yükseköğrenim gördü. 1992-1994 atamalarıyla Diyarbakır-Kulp Komando Bölüğünde göreve başladı. 1995 yılından itibaren sırasıyla Erzincan-Çayırılı, Bilecik, Şırnak-Uludere, Samsun-Vezirköprü'de Jandarma Genel Komutanlığı'na bağlı değişik birliklerde görev aldıktan sonra 2005 yılı atamalarında Van iline atandı. Halen Van Komando Tabur Komutanlığında kısım amiri olarak görevini ifa etmektedir. Evli ve iki çocuk babasıdır.

Betül KARAGÖZ: 1962 Ankara doğumlu. Ankara Gazi Lisesi'nde okudu, Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Teknoloji Eğitimi Bölümü'nü bitirdi. Ankara Üniversitesi'nde, Güzel Sanatlar Eğitimi ve Siyaset Bilimi Yüksek Lisansları ile Kültür ve Sanat Bilimleri ve Siyaset Bilimi Doktoralarını tamamladı. İş yaşamına Milli Eğitim Bakanlığı'nda başlayan yazar, MEB Eğitim Teknolojileri Genel Müdürlüğü'nde senaryo yazarlığı, yönetmenlik, proje yöneticiliği, prodüksiyon müdürlüğü görevlerinde bulundu ve öğretmenlik yaptı; aynı zamanda özel sektörde esnek zamanlı radyo-televizyon programcılığı-yazarlığı, proje yöneticiliği ve endüstriyel tasarımcılık alanında çalıştı. MEB'de görev yaptığı dönemde, MEB-Dokuz Eylül Üniversitesi işbirliğindeki Senaryo Yazarlığı ile MEB-Dünya Bankası işbirliğindeki Eğitim Programcılığı kurslarını ve Japonya'da JICA-Educational Communications Media Sertifika Programını bitirdi. Çok sayıdaki radyo-televizyon programlarına, görev aldığı projelere, bilimsel makalelere ve sunduğu bildirimlere ek olarak Türkiye Eğitim Öğretim Kılavuzu adlı kitabın da hazırlanmasını sağlayan yazar; son dönemdeki bilimsel çalışmalarını daha çok, "siyasal kurumsallaşma ve hegemonya, sivil uygarlık (piyasa uygarlığı) çalışmaları, Osmanlı-Japon-Rus sivilleşmesi (kapitalistleşmesi), Küreselleşme ve Yeni Dünya Düzeni'nde kültür-teknoloji politikaları" üzerinde yoğunlaştırmıştır.

ABSTRACTS

PUBLIC ADMINISTRATION DISCIPLINE IN 1950s How is the foundation of the field is realized?

Birgül AYMAN GÜLER

The concept of administration is analyzed under the title of administrative sciences - public administration in the academy. These scientific domains have been established by the United Nations and United States of America in Turkey after the Second World War. Establishment efforts took eight years. Foreign experts and the institutions, programs and course materials that they have established have shaped the following fifty years of the field of science. This orientation resulted with some negative effects for the field such as “stucking in transfer” and “copying”. As a result, Turkish administrative science “lacks of originality” both from theoretical and methodological perspectives. This study is one of the efforts aiming to find a solution to this common problem of the field.

Key Words: Administrative Science, Public Administration, Turkish Public Administration, Methodology, 1950s

FROM HONOURABLE ACCESSION TO THE MEDITERRANEAN PARTNERSHIP: A European Union Story

Gökhan GÜNAYDIN

The European unification movement is a result of a Welfare State condition of Keynes following the II World War. The competition between capitalism and communism during the tension between US and USSR, made almost necessary the implementations of social state at the capitalist camp, and the EEC has been the most concrete stone of the cordon sanitaire against the USSR. But following the enlargement of the neoliberal economic structure and the fall of the Berlin Wall, a search of political-economic model which is convenient with this evolution has become a priority objective for EU. In this evolution provided with the Maastricht Agreement, EU, following the completion of the unification of the Central Europe at 1995, has put an idea of a stratified linkage policy aiming a center- periphery fiction, at the hearts of its enlargement strategy. However this neoliberal structure did not have wide support of European populations. Following the refusal of the European Constitution at the referendums in France and Netherlands, the Lisbon Treaty prepared almost with the same ingredients has been ratified at the parliaments without the vote of people however has been refused in Ireland; the only referendum had country, once again. On the contrary, Turkey that is affected highly from these developments, regardless the existence of Ankara Agreement of 45 years is being pushed out of the full membership objective with the sentence at the Negotiations Framework “anchoring strongly to the European structures”. This idea under the leadership of France of “Union for Mediterranean” is tremendously important in this sens of carrying this idea towards a political result.

Keywords: Europe A la Carte, Negotiations Framework, European Constitution, Mediterranean Partnership, Enlargement

**RETHINKING THE CONCEPTS OF THE EU SOCIAL POLICY:
Notes on Flexicurity, Social Dialogue and Social Exclusion**

Gamze YÜCESAN ÖZDEMİR

This study aims to question the epistemic violence created by the EU social policy and its concepts. The EU social policy with the concepts such as flexicurity, social dialogue and social exclusion does not only prevent the understanding of social realities but also imprisons the ways of thinking within these concepts. Understanding and explaining this epistemic violence is rather important for Turkey, which is in a process of harmonisation to a social policy built upon these concepts during her EU harmonisation process. Hence, this study aims to examine the constructive concepts of the EU social policy (flexicurity, social dialogue and social exclusion) and to discuss the questions of what is hidden and what is considered non-existent by these concepts.

Key Words: Social Policy, Social Exclusion, Flexicurity, Social Dialogue, EU

**REASONS AND OUTCOMES OF THE ADMINISTRATIVE REFORMS
REALIZED IN FORMER SOVIET COUNTRIES
IN THE PROCESS OF EU MEMBERSHIP**

Argun AKDOĞAN

It is argued that administrative reforms which are realized in Turkey in 2000's with the aim of integration to the European Union are quite similar to administrative reforms which were undertaken in former Soviet countries which are now become members of the Union. The concept of administrative capacity became operational in the candidature process of these countries which were also called Central and Eastern European countries. It is important to define what kind of reforms are demanded from these countries for which purposes in terms of discussions related to administrative reforms in Turkey. The article argues that the Union was unable to develop reliable and standard administrative criteria for former Soviet countries and that the reforms which were realized in the Weberian context were more successful than those which were realized in the new public management.

Key words: Administrative reform, EU, Enlargement, Administrative capacity, Public administration

**THE RELATIONSHIP BETWEEN EUROPEAN UNION, NEOLIBERALISM AND
ADMINISTRATIVE REFORM**

Hasan Engin ŞENER

Main argument of the article is that although there is no compulsory causality between the EU and neo-liberal administrative reform; in Turkey, neo-liberal administrative reform, in line with the preferences of the governments in power, has been implemented in the context of the EU accession process. The comprehension implemented in Turkey can be conceptualized as "governance as new public management." Complementary assumptions of the article comprise that there is no concrete public administration model in the EU and that administrative reform has been equalized to EU accession in Turkey since 2001.

Key Words: European Union, Neo-liberalism, Public Administration, Administrative Reform, Governance as New Public Management

PROHIBITION OF THE POLITICAL PARTIES IN THE CONTEMPORARY TURKEY AND EUROPEAN EXPERIENCES:

Is The Ban of A Political Party A Challenge For Democracy?

Birce ALBAYRAK COŞKUN

In this article, prohibition on the political parties, which appeared on the agenda due to the cases to ban certain political parties in Turkey and the written official European responses to these initiatives nowadays, will be comparatively examined under the light of the experiences, laws and regulations of the European countries. The legacy of prohibition of the political parties in Turkey and its place in Europe will be evaluated with respect to the historical and current examples of political party closures in Europe after putting forward the historical reasons and the formation process of the prohibitions on the political parties.

Keywords: Prohibition of the political party, democracy, ban over European political parties, political party bans in Turkey.

LEADERSHIP ORIENTATION IDENTIFICATION MODELING THROUGH QUESTIONNAIRE (AYLIYÖNTEM)

Bülent KARAKAŞ ve Suat EVİRGEN

“Leadership Orientation Identification Modeling Through Questionnaire (AYLIYÖNTEM)” is a model where how a person, whose leadership faculties are surveyed, solves problems requiring leadership faculties by using which leadership faculties is sought, including an assessment of these faculties within frequency analysis and where case design technique is used in identifying the person’s leadership category. The questionnaire varies depending on the formulation of its questions and answers. It is hard to predict how a person who has not encountered a problem indicated in all or any of the questions would solve such a problem by using which leadership faculties. Therefore, information on the person’s leadership faculties can be gathered by drawing this person into quite a virtual problem and by identifying which solutions he/she would prefer, containing some of his/her leadership faculties.

Key words: Leadership, Method, Inquiry, Model, Criterion

POLITICAL BASIS OF THE WOMEN’S MOVEMENT IN TURKEY AFTER 1980 AND THE INSTANCE OF THE “SECOND WAVE”

Betül KARAGÖZ

Women’s movement gained a considerable force in Turkey within the context of social and political transformation that took place after 1980. The decades following the First Wave of Women’s Movement that evolved in the last years of the Ottoman State witnessed the rise of the Second Wave of Women’s Movement which broke the silence of the Turkish women. The Second Wave manifested itself as the reflection of national conditions at a specific juncture. However, it secured a significant position among social movements of the period aiming to shape the social mobilization.

Keywords: Women’s movement, Feminism, Second Wave, Women’s Rights

MEMLEKET DERGİLERİ
KURUMSAL ABONE FORMU

Memleket SiyasetYönetim

<u>İstenen</u>	<u>Toplam</u>	<u>Ödeme</u>
2006 Yılı (iki sayı)	..... Adet	.....YTL
2007 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL
2008 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL

(Dört aylık dergi, 2006 yılı 20 YTL; 2007-2008 yılı 30 YTL, Posta ücreti dahil)

Yukarıda belirtilen abone istemi karşılığı toplam YTL,
İş Bankası Mithatpaşa Şubesi Ankara YAYED İktisadi İşletmesi'nin
4228 304210 721055 numaralı hesabına yatırılmıştır.

İstenen dergilerin aşağıda belirtilen adrese gönderilmesini, konuyla ilgili herhangi bir sorunda belirtilen kişi/birim ile ilişki kurulmasını rica ederim.

[] Posta Adresi:

.....
.....
.....

Bağlantı Kişisi/Birimi/Tel/Faks/e- posta

(Uygun gördüğünüz bilgileri yazınız)

.....
.....

Memleket SiyasetYönetim dergisine abone olmak istiyoruz.

Ad Soyad:

Tarih:

İmza:

Bu Forumu Lütfen İletiniz:

Faks no: (0312) 430 62 90

e-posta: merkez@yayed.org

Adres: Ziya Gökalp Cad. 30/17 Kızılay – Ankara

**MEMLEKET DERGİLERİ
BİREYSEL ABONE FORMU**

Memleket SiyasetYönetim

<u>İstenen</u>	<u>Toplam</u>	<u>Ödeme</u>
2006 Yılı (iki sayı)	..... Adet	.....YTL
2007 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL
2008 Yılı (üç sayı)	..... Adet	.....YTL

(Dört aylık dergi, 2006 yılı 20 YTL; 2007-2008 yılı 30 YTL, Posta ücreti dahil)

Belirtilen abone istemi karşılığı toplam YTL,
YAYED İktisadi İşletmesi'nin

İş Bankası Mithatpaşa Şubesi Ankara 4228 304210 721055
numaralı hesabına yatırılmıştır.

Posta Çeki No: hesabına yatırılmıştır.

Elden Sn. teslim edilmiştir.

Dergilerin şu adrese postayla gönderilmesini istiyorum:

.....
.....
.....

Dergileri Dernekten elden teslim alacağım.

Memleket SiyasetYönetim dergisine abone olmak istiyorum.

Ad Soyad:

Tarih:

İmza:

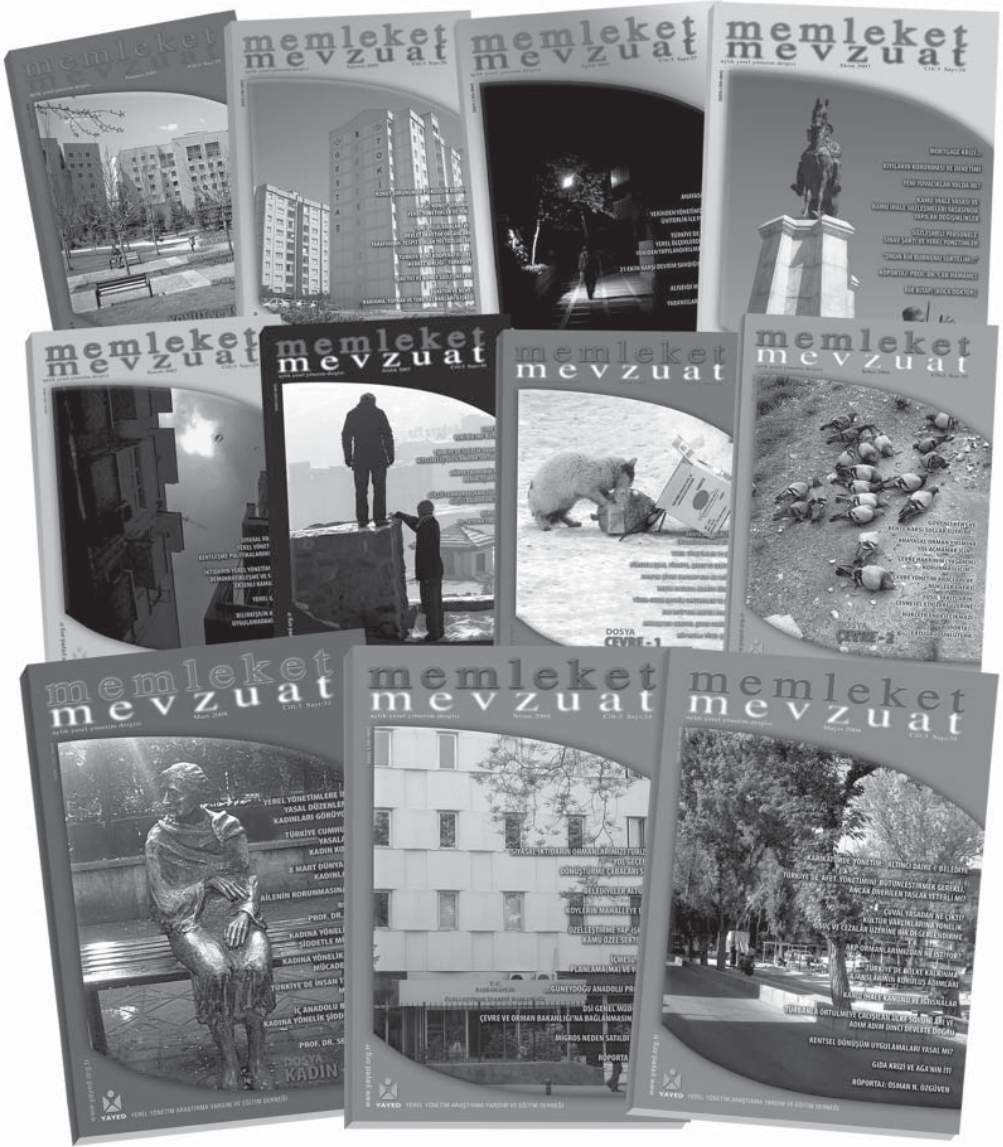
Bu Forumu Lütfen İletiniz:

Faks No: (0312) 430 62 90

e-posta: merkez@yayed.org

Adres: Ziya Gökalp Cad. 30/17 Kızılay - Ankara

yerele ulusal demokratik bakış



YAYED YEREL YÖNETİM ARAŞTIRMA YARDIM VE EĞİTİM DERNEĞİ

